



STORTINGET

Innst. 495 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra utenriks- og forsvarskomiteen

Dokument 8:224 S (2020–2021)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om at Riksrevisjonen foretar en særskilt undersøkelse av anskaffelsesprosessen og grunnlaget for valget av kampflyet F35

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber Riksrevisjonen foreta en særskilt undersøkelse av anskaffelsesprosessen og grunnlaget for valget av nye kampfly og legge resultatet frem for Stortinget.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, lederen Anniken Huitfeldt, Martin Kolberg, Marianne Marthinsen og Jonas Gahr Støre, fra Høyre, Hårek Elvenes, Trond Helleland, Ingjerd Schou og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Siv Jensen, Christian Tybring-Gjedde og Morten Wold, fra Senterpartiet, Emilie Enger Mehl og Liv Signe Navarsete, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Venstre, Trine Skei Grande, og fra Kristelig Folkeparti,

Geir Sigbjørn Toskedal, viser til at Forsvarsdepartementet helt siden Stortinget i forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St. prp. nr. 45 (2000–2001), vedtok at en fremskaffelse av nye kampfly skulle forberedes, har løpende holdt Stortinget informert om anskaffelsesprosessen samt grunnlaget for prosessen.

Komiteen viser til at faktorene som inngår i vurderingene av kandidatene, ble redegjort for i St. prp. nr. 1 (2006–2007). Videre ble det anbefalte og eksternt kvalitetssikrede valget av F-35 som nytt kampfly redegjort for gjennom St. prp. nr. 36 (2008–2009). Vedtaket om å anskaffe 52 F-35 kampfly ble fattet i forbindelse med behandlingen av Innst. 388 S (2011–2012), jf. Prop. 73 S (2011–2012). Siden har Forsvarsdepartementet hvert år, frem til siste anskaffelse ble godkjent ved behandling av budsjettet for 2020, anmodet om og fått godkjent bestillingsfullmakter for de årlige bestillingene av nye fly.

Komiteen viser til at Norge per primo mai 2021 har mottatt 28 stk. F-35 kampfly, og at flyene fra 2022 skal stå på kontinuerlig beredskap på basen på Evenes, såkalt QRA. Komiteen viser til at full operativ kapasitet (FOC), der Forsvaret kan løse hele bredden av oppdrag flyene er pålagt, er ventet nådd i løpet av 2025.

Komiteen viser til at kampflyanskaffelsen er det eneste anskaffelsesprogrammet i forsvarssektoren som har hatt bevilgninger skilt ut på et eget kapittel i statsbudsjettet. Komiteen understreker at dette har vært gjort med henblikk på å synliggjøre anskaffelsen, og for å kunne rapportere status i anskaffelsen på en oversiktlig måte.

Komiteen viser til at de interne prosessene som ligger til grunn for de norske bestillingene til partnerskapet, er dokumentert gjennom internkontrollsystemet for kampflyanskaffelsen. Kampflyprosjektet

gjennomfører økonomiske usikkerhetsanalyser årlig. Komiteen viser til at disse danner grunnlag for styring innad i programmet og ekstern rapportering. Kampflyprogrammets årlige usikkerhetsanalyser har vært grunnlag for all kostnadsrapportering til Stortinget.

Komiteen viser til at også den amerikanske delen av anskaffelsen følges av norske representanter ved programkontoret, og løpende revideres av amerikanske myndigheter samt amerikansk riksrevisjon. Komiteen viser til at Riksrevisjonen, sammen med den amerikanske riksrevisjonen og tilsvarende revisjoner i de andre partnerlandene, inngår i en gruppe der erfaringer og revisjonsfunn utveksles.

Komiteen viser herunder til at Riksrevisjonen i 2017 gjennomførte en revisjon av kostnadsdeling, kontrakts- og faktureringsprosesser i samarbeid med amerikansk og nederlandsk riksrevisjon, og videre at denne revisjonen konkluderte med at det er god sammenheng mellom kontrakter og fakturering, samt at feil oppdages og korrigeres både gjennom amerikanske og norske kontrollmekanismer.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det i mange år har blitt uttrykt betydelig bekymring for kostnadsutviklingen i anskaffelsen av kampflyene F-35, og at Sosialistisk Venstreparti gjentatte ganger har advart mot de økonomiske konsekvensene av ikke å revurdere størrelsen på kampflykjøpet for resten av Forsvaret. Dette medlem minner om at Stortinget senest under behandlingen av den seneste Langtidsplanen for forsvarssektoren, Prop. 14 S (2020–2021), ble behørig advart om at man måtte belage seg på en massiv kostnadssprekk, og at dette også var tema for kontroll- og konstitusjonskomiteen. Dette medlem viser til at Sosialistisk Venstreparti da kom med følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen nedsette et eksternt utvalg med mandat til å granske alle aspekter ved anskaffelsen av F-35 i lys av det oppdaterte kostnadsbilde fra Prop. 1 S (2020–2021) og de seneste rapportene fra U.S. Government Accountability Office om program-

met, herunder om Stortinget har blitt tilstrekkelig og rettidig informert om utfordringer knyttet til og antatte tilleggskostnader som følge av anskaffelsen.»

‘Stortinget ber regjeringen komme tilbake med en sak til Stortinget om mulige tiltak for å redusere totalkostnadene ved kampflyanskaffelsen, inkludert muligheten for en reduksjon i antall fly.»

Dette medlem mener fremgangsmåten for granskning som er skissert ovenfor, er å foretrekke. Stortinget kan, som forslagsstiller påpeker, be Riksrevisjonen sette i gang undersøkelser. På prinsipielt grunnlag mener dette medlem at Stortinget bør være svært varsom med å benytte seg av denne muligheten, for å kunne ivareta Riksrevisjonens rolle som et uavhengig granskningsorgan. Dette medlem er likevel åpen for dette alternativet, gitt størrelsen på kampflyanskaffelsen, de svært mange usikkerhetsmomentene som følger med dette, samt stortingsflertallets generelle avvisning av andre alternativer. Dersom Stortinget velger å benytte seg av denne retten, ser dette medlem det som nødvendig at Riksrevisjonen tar opp i seg anskaffelsesprosessen helt frem til siste bestilling ble endelig vedtatt i 2019.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:224 S (2020–2021) – Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om at Riksrevisjonen foretar en særskilt undersøkelse av anskaffelsesprosessen og grunnlaget for valget av kampflyet F35 – vedtas ikke.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 19. mai 2021

Anniken Huitfeldt

leder

Hårek Elvenes

ordfører



Stortinget
Utenriks- og forsvarskomiteen

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

2021/798-2/FD VI 1/GEM

29.04.2021

Uttalelse om Dokument 8:224 S (2020–2021)

Jeg viser til brev fra Stortingets utenriks- og forsvarskomite av 19. april 2021 med anmodning om departementets uttalelse til Dokument 8:224 S (2020-2021) representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om anskaffelsesprosessen og grunnlaget for valget av kampflyet F-35.

Om anskaffelsesprosessen

F-35 anskaffes gjennom et amerikanskledet partnerskap der Norge er partner og flyene anskaffes fra leverandøren gjennom det flernasjonale programkontoret (JPO) på bestilling fra partnernasjonene.

Helt siden Stortinget i forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001), vedtok at en fremskaffelse av nye kampfly skulle forberedes, har Forsvarsdepartementet løpende holdt Stortinget oppdatert på både anskaffelsesprosessen og grunnlaget for prosessen. Hvilke faktorer som inngår i vurderingen av kandidatene ble redegjort for i St.prp. nr. 1 (2006–2007). Videre ble det anbefalte og eksternt kvalitetssikrede valget av F-35 som nytt kampfly redegjort for gjennom St.prp. nr. 36 (2008-2009). Vedtaket om å anskaffe 52 F-35 ble fattet i forbindelse med behandlingen av Innst. 388 S (2011-2012) jf. Prop. 73 S (2011-2012). Etter dette har Forsvarsdepartementet hvert år, frem til siste anskaffelse ble godkjent ved behandlingen av budsjettet for 2020, anmodet om og fått godkjent bestillingsfullmakter for de årlige flybestillingene.

Kampflyanskaffelsen er det eneste programmet i forsvarssektoren som har hatt bevilgninger skilt ut på eget kapittel i statsbudsjettet. Dette ble gjort for å synliggjøre anskaffelsen og for å kunne rapportere status i anskaffelsen på en oversiktlig måte.

De interne prosessene som ligger til grunn for norske bestillinger til partnerskapet er dokumentert gjennom internkontrollsystemet for kampflyanskaffelsen. Dette kvalitetssystemet er utarbeidet iht. COSOs¹ rammeverk for internkontroll.

Kampflyprosjektet gjennomfører økonomiske usikkerhetsanalyser årlig. Disse danner grunnlag for styring innad i programmet og for ekstern rapportering. Kampflyprogrammets årlige usikkerhetsanalyser har vært grunnlag for all kostnadsrapportering til Stortinget.

Når det gjelder den amerikanske delen av anskaffelsen blir denne fulgt opp av norske representanter ved programkontoret og løpende revidert av amerikanske myndigheter og deres riksrevisjon U.S. Government Accountability Office (GAO). Den norske riksrevisjonen inngår, sammen med tilsvarende revisjoner i de andre partnerlandene, i en gruppe sammen med GAO der disse utveksler erfaringer og revisjonsfunn.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2017 en revisjon av kostnadsdeling, kontrakt og faktureringsprosessene sammen med amerikansk og nederlandsk riksrevisjon. Rapporten konkluderte med at det er god sammenheng mellom kontrakter og fakturering samt at feil blir oppdaget og korrigert gjennom amerikanske og norske kontrollmekanismer.

Jeg er derfor av den oppfatning at prosessen for å anskaffe F-35 har vært grundig redegjort for overfor Stortinget. Alle viktige beslutningspunkter har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring og Riksrevisjonen har i tillegg til sine årlige revisjoner av forvaltningen gjennomført revisjoner av områder og problemstillinger de har funnet det er viktig å revidere.

Om grunnlaget for anskaffelsen

Anskaffelsen av 52 kampfly F-35 er basert på en ambisjon om operativ evne vedtatt i Stortinget. Ambisjonsnivået bygger på at kampflyene er en grunnleggende kapasitet som har en lang rekke konkrete oppdrag i hele spekteret i fred, krise og i krig. Disse oppdragene er indirekte eller direkte avledet av den gjeldende forsvarsambisjonen og det er en nær og direkte sammenheng mellom ambisjon og flåtestørrelse for kampflyvåpenet.

Som gjort rede for i St.prp. nr. 36 (2008–2009) ble kampflyvalget basert på, i prioritets rekkefølge, kandidatenes evne til å oppfylle de operative krav Norge stilte, kostnader, samt muligheten for deltakelse av norsk forsvarsindustri.

For å kunne vurdere kampflykandidatene på en grundig, sammenlignbar, rettferdig og etterprøvbar måte, for derigjennom å kunne anbefale en kampflykandidat, sendte Forsvarsdepartementet i januar 2008 ut en forespørsel om bindende informasjon til de respektive myndighetsorganisasjonene som står bak kampflykandidatene Gripen NG fra svenske SAAB, F-35A fra USA og Eurofighter Typhoon fra Tyskland. Både svenske og amerikanske myndigheter besvarte forespørselen innen tidsfristen 28. april 2008, mens tyske myndigheter valgte å ikke besvare forespørselen.

¹ COSO – Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission – Samme rammeverk som ligger til grunn for Økonomiregelverkets krav til internkontroll

Forespørselen inneholdt alle detaljerte krav og spørsmål som anses relevante i forhold til å tilfredsstille norske ambisjoner til et fremtidsrettet kampflyvåpen. De detaljerte kravene ble utledet av de overordnede målsetninger og krav som var beskrevet i den eksternt kvalitetssikrede konseptuelle løsningen. Forespørselen inneholdt også konkrete beskrivelser av de ulike trusler kampflykandidatene ville bli målt opp mot.

Alle prosjektets ulike analyser og vurderinger ble basert på tilbydernes respektive besvarelser. Der det var uklarheter i besvarelsene, ble det sendt oppklarende spørsmål til tilbyderne.

Forsvarsdepartementets kampflyprosjektet evaluerte besvarelsene langs tre hovedakser; måloppnåelse i forhold til de tekniske og operative kravene (militærfaglig vurdering), kostnader og industrimuligheter. Innenfor det militærfaglige området ble det igjen utført tre ulike former for vurderinger: vurdering av de enkelte krav (ca. 1000), operativ effektivitetsanalyse i datamodeller og vurdering av kandidatenes operative effekt knyttet til ulike oppdrag.

Evalueringen av kravene ble gjennomført i uavhengige grupper innenfor alle relevante fagområder for å unngå påvirkning på det totale evalueringsbildet. Gruppene bestod av både operativt og teknisk/logistikkpersonell. Det var alltid minst to, og vanligvis fem til seks, eksperter i selvstendige evalueringsteam som foretok vurderingene av besvarelsene innenfor hvert fagområde. Siktemålet var en objektiv og dokumentert evaluering.

Konklusjonen fra den militærfaglige vurderingen var at F-35 ble vurdert til å være bedre enn Gripen NG innenfor alle de fire luftmaktskategoriene; kontraluft, anti-overflate, luftstøtte og strategiske operasjoner. F-35 var spesielt overlegen innenfor områdene sensorkapasitet, muligheten for å forbli uoppdaget og elektronisk krigføring. Nå når flyene er satt i operativ drift og har gjennomført sine første operative oppdrag, vises F-35s evne til å tilfredsstille de norske kravene med all tydelighet.

Kostnadsvurderingen viste at F-35 er mindre kostbar enn Gripen NG, både i et anskaffelses- og i et levetidsperspektiv. Hvis effekten av valuta tas bort fra anskaffelseskostnaden, har kampflyprogrammet en estimert besparelse på om lag 8 mrd. kroner og ville ligget godt innenfor styringsrammen.

Vurderingen som ble gjennomført av kandidatenes forslag til industriplaner viste at SAABs industriplan var bedre med hensyn til både kvalitet og kvantitet. Forsvarsdepartementet har derfor, i samarbeid med norsk industri, hatt betydelig fokus på å videreutvikle industriplanen og i tillegg sette av ressurser til oppfølging av øvrige muligheter i det internasjonale samarbeidet knyttet til F-35. Basert på industriplanen har norsk industri hittil sikret seg kontrakter til en verdi av om lag 9,5 mrd. kroner.

Ekstern kvalitetssikrer tilrådte høsten 2008 at beslutningsdokumentet Utvidet fremskaffelsesløsning (UFL) ble lagt til grunn for det videre arbeidet med kampflyanskaffelsen. De uttrykte videre i sin hovedkonklusjon at etableringen av de samlede

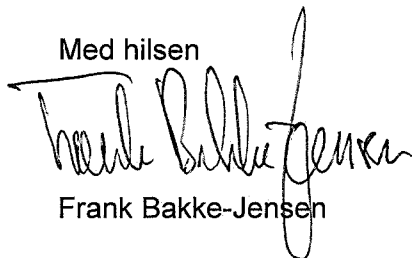
kravene til fremtidig kampflykapasitet og evalueringen av de aktuelle kandidatene var gjennomført på en faglig og etisk forsvarlig måte, som ga tillit til at kandidatvurderingen var i samsvar med Stortingets og regjeringens premisser.

Oppsummering

Jeg er av den oppfatning at prosessen for å anskaffe F-35 har vært grundig redegjort for overfor Stortinget. Alle viktige beslutningspunkter har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring og Riksrevisjonen har i tillegg til sine årlige revisjoner av forvaltningen gjennomført revisjoner av områder og problemstillinger de har funnet det er viktig å revidere.

Jeg er videre av den oppfatning at grunnlaget for det norske valget av F-35 som nytt kampfly er grundig dokumentert og kvalitetssikret. Oppfølgingen siden typevalget ble gjort, viser med tydelighet at F-35 var et riktig valg både operativt og kostnadmessig.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Frank Bakke-Jensen', written over the printed name.

Frank Bakke-Jensen

