



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90)

Dokument 3:3 (2018–2019)



Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-440-9

Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS.

Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90)

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Forsvaret inngikk i 2001 kontrakt med Nato Helicopter Industries (NHI) om leveranse av 14 helikoptre av typen NH90. Anskaffelsesprosjektets kostnadsramme er 8,018 milliarder kroner i 2018-verdi. Helikoptrene skulle leveres i løpet av 2008. Leveransene og innfasingen av NH90 i Forsvaret er sterkt forsinket. Stortinget har fått beskrevet at forsinkelsene i all hovedsak skyldes mangler ved leveransene fra leverandøren. Målet med undersøkelsen har vært å undersøke årsakene til at helikoptrene ikke er levert og innfaset i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Den omfatter primært perioden 2010–2017. Leverandøren har erkjent ansvar for forsinkelsene fram til 2011. I den grad undersøkelsen har avdekket vesentlige forhold som lå forut for 2010, er disse også inkludert.



Funn og anbefalinger

Stortingets forutsetninger for anskaffelsen av NH90 og helikoptrenes operative evne er ikke oppfylt.

Status er at

- det er store forsinkelser i både i leveranse og innfasing;
 - bare 7 helikoptre er levert, hvorav 6 i en øvelsesversjon,
 - planlagt siste leveranse er nå 2022, 14 år forsinket,
 - og helikoptrene vil kunne utnyttes fullt ut først flere år etter 2022
- helikoptrene har så langt gitt få flytimer, har lav tilgjengelighet og svært begrenset operativ virksomhet;
 - Forsvaret oppnådde i 2017 i gjennomsnitt vel 90 timer per helikopter, mot 430 timer som opprinnelig forutsatt for anskaffelsen,
 - kun ett helikopter var tilgjengelig i 2017, de øvrige stod på bakken i påvente av reservedeler og vedlikehold
- helikoptrene har stort vedlikeholdsbehov og meget høye driftskostnader;
 - vedlikeholdsbehovet har så langt vært cirka 15 ganger så høyt som opprinnelig forutsatt

Rapporteringen til Stortinget har vært begrenset.

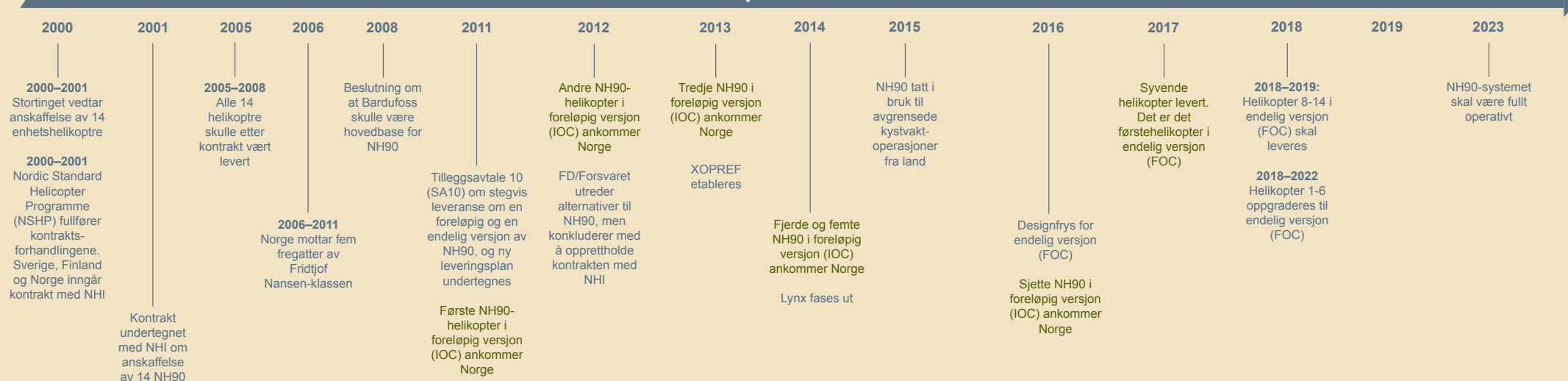
Sentrale årsaker til forsinkelsene:

- Leverandøren NHI har en vesentlig del av ansvaret for forsinkelsene og endringer i leveransene.
- Viktige forutsetninger for anskaffelsen er ikke fulgt opp godt nok. Det var forutsatt at det skulle velges et helikopter med kjent teknologi og en leverandør med dokumentert driftssikkerhet. NH90 eksisterte bare som prototyp og NHI hadde ingen produksjon å vise til, men ble likevel valgt som leverandør.
- Kontrakten med leverandøren har vesentlige svakheter.
- Det har vært mangler i planleggingen og utilstrekkelig bemanning i Luftforsvaret og FLO/FMA.
- Det har vært svak styring og lite effektiv koordinering i innfasingen av helikoptrene. Det har manglet et overordnet organ for effektiv samordning og beslutningstaking.

Riksrevisjonen anbefaler

- at Forsvarsdepartementet
- sørger for at grunnleggende forutsetninger er klart definert og ivaretas i hele anskaffelsesprosessen
 - foretar grundig vurdering av leverandøren i vesentlige anskaffelser og at vurderingene blir fulgt opp gjennom anskaffelsen
 - vurderer om virkemidlene i kontraktene for vesentlige anskaffelser gir leverandør(e) tilstrekkelige insentiver til å overholde bestemmelsene i kontrakten
 - vurderer tiltak som sikrer at det utarbeides planer for innfasing av materiell i tide, særlig når det er involvert mange enheter og disse er avhengig av hverandre for å oppnå effektiv innfasing
 - har en praksis som i vesentlige anskaffelser sørger for klar ansvarsfordeling og tydelige styringslinjer og myndighetsforhold mellom Forsvarsdepartementet, Forsvarsmateriell, Forsvarsstaben og de aktuelle våpengrenene

Tidslinje for NHO90



Riksrevisjonens undersøkelse av
anskaffelsen og innfasingen av
maritime helikoptre til Forsvaret
(NH90)

Dokument 3:3 (2018–2019)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:3 (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90)*.

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdigg** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdigg** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

Riksrevisjonen, 25. oktober 2018

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	16
4	Departementets oppfølging	16
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	18
	Vedlegg 1: Brev fra Riksrevisjonen til statsråden	21
	Vedlegg 2: Svar fra statsråden	25
	Utbrett: Undersøkelsens bakgrunn, formål, funn og anbefalinger.	

Forsvarsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90)

Målet med undersøkelsen har vært å undersøke årsakene til at NH90-helikoptrene ikke er levert og innfaset i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter primært perioden 2010–2017. Leverandøren har erkjent ansvar for forsinkelsene fram til 2011. I den grad undersøkelsen har avdekket vesentlige forhold som lå forut for 2010, er disse også inkludert.

Forsvarsdepartementet har det overordnede ansvaret for materiellinvesteringene i forsvarssektoren og er definert som prosjekteier for *P7660 Enhetshelikopter til Forsvaret*. Forsvarsmateriell (FMA) er ansvarlig for selve anskaffelsen av NH90. FMA er fra 2016 en egen virksomhet direkte underlagt Forsvarsdepartementet. Forsvarsmateriell var før 2016 del av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), som da var ansvarlig for anskaffelsen. Innfasingen av NH90 på Sjøforsvarets fartøyer involverer mange aktører og koordineres av Luftforsvarsstaben.

Forsvaret inngikk i 2001 kontrakt med Nato Helicopter Industries (NHI) om leveranse av 14 helikoptre av typen NH90. Anskaffelsens pris- og valutajusterte kostnadsramme er 8 018 mill. kroner, som er inkludert usikkerhetsavsetning, prosjektgjennomføringskostnader og merverdiavgift, jf. Prop. S 1 (2018–2019). Helikoptrene skulle leveres innen utgangen av 2008. Stortinget har gjennom de årlige budsjettproposisjonene fått beskrevet at forsinkelsene i all hovedsak skyldes mangler ved leveransene fra leverandøren.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- St.prp. nr. 1 (2000–2001) og Prop 1 S (2011–2012) fra Forsvarsdepartementet med tilhørende innstillinger
- St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*
- Innst. S. nr. 39 (2005–2006) *om Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret*
- Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar i vår tid*
- Stortingets bevilgningsreglement

En gradert rapport ble forelagt Forsvarsdepartementet ved brev 27. juni 2018. Departementet har i brev 20. august 2018 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 5. september 2018 og statsrådets svar 25. september 2018 følger som vedlegg. Rapporten er gradert «Begrenset» i henhold til *lov om forebyggende sikkerhetstjeneste* § 11 og § 12. Den inneholder også opplysninger som omfattes av instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter § 4. Den oversendes derfor Stortinget som uttrykket vedlegg til dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Stortingets forutsetninger for anskaffelsen av NH90 og helikoptrenes operative evne er ikke oppfylt.
- Status for det maritime helikoptret NH90 er at det er sterkt forsinket, gir færre flytimer enn forventet, har høyt vedlikeholdsbehov og høye driftskostnader:
 - store forsinkelser i anskaffelse og innfasing
 - svært få flytimer, lav tilgjengelighet og sterkt begrenset operativ virksomhet
 - stort vedlikeholdsbehov og høye driftskostnader
- Rapporteringen til Stortinget har vært begrenset.
- Sentrale årsaker til forsinkelsene er å finne både hos leverandøren og på norsk side:
 - Leverandøren NHI har en vesentlig del av ansvaret for forsinkelsene og endringer i leveransene.
 - Viktige forutsetninger for anskaffelsen er ikke fulgt opp godt nok.
 - Kontrakten med leverandøren har vesentlige svakheter.
 - Det har vært mangler i planleggingen og utilstrekkelig bemanning i Luftforsvaret og FLO/FMA.
 - Det har vært svak styring og lite effektiv koordinering i innfasingen av NH90.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Stortingets forutsetninger for anskaffelsen av NH90 og helikoptrenes operative evne er ikke oppfylt

Stortingets vedtak og forutsetninger for anskaffelsen av NH90, jf. St.prp. nr. 1 (2000–2001), St.prp. nr. 42 (2003–2004), Prop. 73 S (2011–2012), Innst. 7 S (2011–2012) jf. Prop. 1 S (2011–2012), er ikke oppfylt. Forsvaret skulle i henhold til den opprinnelige kontrakten ha mottatt åtte NH90 til Kystvakten og seks NH90 til fregattene i løpet av 2008. Status ved årsskiftet 2017/2018 er at Forsvaret har mottatt seks NH90 i en foreløpig versjon og ett i en endelig versjon. Helikoptrene vil være fullt operative i begge rollene på fregatter og kystvaktfartøy først om flere år. Ifølge Forsvarets GAP-analyse ser det også ut til at NH90 da bare vil gi en tredel av flytimene som Sjøforsvaret har behov for. NH90 har vist seg å være svært vedlikeholds- og kostnadskrevende i drift. Det har gitt få flytimer og lite operativ virksomhet fra fartøy.

Forsinkelsene har store negative konsekvenser for den operative evnen til kystvaktfartøyene og fregattene. Fregattene vil ha vært i tjeneste en betydelig del av sin antatte totale levetid før de får en av sine viktigste kapasiteter på plass og er fullt operative. Det har svekket fregattenes evne til antiubåt- og antioverflateoperasjoner samt egenbeskyttelse vesentlig. Under den langvarige innfasingen av NH90 har Kystvakten hatt redusert operativ evne. Uten helikoptre er Kystvaktens evne til å drive fiskerioppsyn, suverenitetshevdelse og bistå i søk- og redningsoppdrag vesentlig svekket.

2.2 Status for det maritime helikoptret NH90 er at det er sterkt forsinket, gir færre flytimer enn forventet, har høyt vedlikeholdsbehov og høye driftskostnader

2.2.1 Store forsinkelser i anskaffelse og innfasing

Både anskaffelsen og innfasingen av NH90 på Sjøforsvarets fartøyer er preget av hyppige utsettelse og store forsinkelser. Alle de 14 helikoptrene skulle opprinnelig vært levert innen utgangen av 2008. I mai 2018 er bare halvparten levert, alle unntatt ett i en begrenset øvelsesversjon. Planlagt siste leveranse er nå høsten 2022, 14 år senere enn opprinnelig planlagt. Det første helikoptret i endelig versjon som ble

levert i 2017, har fortsatt vesentlige mangler i forhold til det som er avtalt. Disse elementene har stor betydning for mannskapets sikkerhet og helikoptrenes militære kapasitet.

Når det gjelder innfasingen av NH90 på fartøy, er ombyggingen av kystvaktfartøyene ferdig, og NH90 er nå godkjent for operasjoner på kystvaktfartøy. Det er imidlertid fortsatt usikkerhet om under hvilke lys-, vær- og vindforhold helikoptrene kan operere til og fra fartøy. Innfasingen av NH90 på fregattene er helt i startfasen. Alle fregattene vil ifølge dagens plan være ferdig tilpasset innen utgangen av 2022. Men også etter at helikoptrene er levert, helt fullverdige, og alle fartøyene er helt klargjort, vil det gå flere år før besetningene er trent og kan utnytte helikoptrenes egenskaper fullt ut.

2.2.2 Svært få flytimer, lav tilgjengelighet og sterkt begrenset operativ virksomhet

Hvert NH90 var forventet å kunne ha ca. 430 flytimer per år da det ble bestilt. Så langt har det vært langt færre. I 2017 fløy seks NH90 i foreløpig versjon til sammen 550 flytimer. Det gir i gjennomsnitt vel 90 timer per helikopter. Helikoptrene er vesentlig mindre tilgjengelig enn forutsatt: I 2017 var i gjennomsnitt bare ett av seks helikoptre tilgjengelig for testing og trening, resten var satt på bakken i påvente av vedlikehold. Reservedelssituasjonen er igjen blitt svært anstrengt og forsinker det tyngre vedlikeholdet betydelig.

Flytimene med NH90 på kystvaktskip er til nå i all hovedsak blitt brukt til testing, øving og godkjenninger for personell og i svært begrenset grad til ordinære operasjoner.

Andre land med NH90, også de som har kommet lenger i innfasingen enn Norge, sliter med lave flytmetall for NH90. Forsvaret anslår at man med 14 helikoptre først etter flere år vil klare å oppnå 2100 flytimer i året, bare vel en tredel av det som var forutsatt som Marinens og Kystvaktens behov. Forsvarssjefen har i denne situasjonen anbefalt å prioritere flytimer med NH90 til fregattene og at det blir funnet andre løsninger for å dekke Kystvaktens behov, jf. Prop. 66 S (2017–2018). Riksrevisjonen deler vurderingen av at flytmetallene så langt tyder på at NH90 ikke vil kunne dekke både Marinens og Kystvaktens behov for helikopterstøtte. Forsvarsdepartementet viser til at Forsvarets forskningsinstitutt på oppdrag fra departementet har undersøkt muligheter, kostnader og konsekvenser ved ulike måltall for flytimer med NH90. Rapporten fra august 2018 konkluderer med at 14 NH90 fra 2023 vil kunne dekke både Marinens og Kystvaktens samlede behov på 5400 timer per år. Det forutsetter blant annet tilstrekkelig tilgang på reservedeler, investering i mange nok vedlikeholdsdokker, betydelig lavere vedlikeholdsbehov per flytime og en større vedlikeholdsorganisasjon enn i dag. Riksrevisjonen viser til at det er betydelig usikkerhet ved forutsetningene om vedlikeholdsbehov og reservedelstilgang.

2.2.3 Stort vedlikeholdsbehov og høye driftskostnader

Vedlikeholdsbehovet for den foreløpige versjonen av helikoptret – målt som vedlikeholdstimer per flytime – er 15 ganger større enn opprinnelig forutsatt for den endelige versjonen. FMAs beregninger, med en forutsetning om 2100 flytimer per år (150 timer per helikopter per år), viser at driftskostnadene blir svært høye.

FMA mener likevel at NH90 i endelig versjon vil bli mindre krevende å vedlikeholde enn den foreløpige versjonen. Erfaringstallene fra land som har hatt den endelige versjonen av NH90 en tid, kan imidlertid tyde på at vedlikeholdsbehovet vil fortsette å være høyt og at driftskostnadene blir tilsvarende høye. Riksrevisjonen peker på at noe av formålet med NH90-anskaffelsen opprinnelig var å redusere driftskostnadene for Forsvarets helikoptre. Situasjonen er nå at driftskostnadene for NH90 ser ut til å bli så

høye at de trolig blir avgjørende for hvor mye flytid Forsvaret kan ta ut av NH90-systemet i årene framover.

Kostnaden for å anskaffe NH90 fra NHI ser ikke ut til å bli vesentlig endret fra hva som ble avtalt ved kontraktsinngåelsen i 2001. Samlede investeringskostnader for helikoptre og tilleggstyr, kostnader for bygg og anlegg, tilpasninger av fartøy med mer, samt driftskostnader i innfasingen av NH90 så langt, utgjør vel 11 milliarder kroner.

2.3 Rapporteringen til Stortinget har vært begrenset

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementets rapportering til Stortinget om anskaffelsen og innfasingen av NH90 i Forsvaret til tider har vært knapp.

For det første har Forsvarsdepartementet i stortingsdokumenter framholdt at ansvaret for forsinkelsene i all hovedsak har vært leverandørens. Undersøkelsen viser at også Forsvaret og FMA har bidratt til forsinkelsen, særlig i innfasingen. Forsvarsdepartementet har gjennom resultatrapporter helt fra 2011 blitt orientert om forsvarssektorens svake evne til gjennomføring av materiellanskaffelser generelt og fra 2013 i NH90-anskaffelsen spesielt. Også gjennom andre saksdokumenter om NH90 og departementets deltakelse i koordineringsgruppen for prosjektet i årene 2011–2017 har departementet fått informasjon om at svak framdrift også skyldes forhold i Forsvaret og FMA.

For det andre har informasjonen til Stortinget ikke inneholdt opplysninger om det svært lave antallet flytimer oppnådd med NH90. Informasjon om status for innfasingen på fartøy har vært knapp.

For det tredje er det gitt lite informasjon om de alvorlige konsekvensene som forsinkelsene i innfasingen, det lave flytimetallet og helikoptrets foreløpige begrensninger har for fregattvåpenets og Kystvaktens operative evne.

God og utfyllende informasjon om disse forholdene vil være av vesentlig interesse både for Stortinget og allmennheten. Riksrevisjonen viser til Dokument nr. 3:9 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige råd som gis* og daværende forsvarssjefs uttalelse om at han må kvalitetssikre at det i budsjettproposisjonene ikke gis for optimistiske anslag for hva Forsvaret kan levere. Han pekte på at beskrivelsene i budsjettproposisjonen innenfor enkelte områder «er i overkant optimistiske». Undersøkelsen viser at de svenske forsvarsmyndighetene, som også opplevde store forsinkelser i leveransene av NH90, allerede i 2009 åpent erkjente at NH90 som fullverdig operativ kapasitet for anti-ubåtoperasjoner, ikke ville være klar før i 2020. I Sverige fikk man da en utredning, påfølgende debatt og beslutning om hva det svenske forsvaret skulle gjøre med hensyn til helikopterkapasitet i mellomtiden. Etter Riksrevisjonens oppfatning er informasjon med en dekkende situasjonsbeskrivelse, i samsvar med de rammene lovverket setter, en grunnleggende forutsetning for å kunne ha en opplyst forsvarsdebatt og for politiske prioriteringer og vedtak.

2.4 Sentrale årsaker til forsinkelsene er å finne både hos leverandøren og på norsk side

Undersøkelsen viser at NHI har en vesentlig del av ansvaret for forsinkelsene og endringer i leveransene. Det faktum at alle landene som tidlig på 2000-tallet bestilte NH90 i ulike versjoner, har opplevd store forsinkelser, tekniske utfordringer, høye vedlikeholdskostnader og betydelig færre flytimer enn forutsatt, er en klar indikasjon

på dét. Men undersøkelsen viser at også faktorer på norsk side har vært medvirkende til ytterligere forsinkelser i innfasingen av NH90.

2.4.1 Leverandøren NHI har en vesentlig del av ansvaret for forsinkelsene og endringer i leveransene

NHI har selv erkjent ansvar for forsinkelsene fram til reforhandlingen av kontrakten i 2011. NHI har hatt store svakheter i kvaliteten på sine leveranser, og det har vært store mangler ved den tekniske dokumentasjonen som følger med anskaffelsen. Kommunikasjonen med NHI om tekniske forhold har også vært svært krevende og tatt lang tid.

NH90 var et høyteknologisk, helt umodent helikopter med høye feilrater. Vedlikeholdsbehovet som NHI la til grunn og markedsførte, var urealistisk lavt sammenlignet med det faktiske behovet. Sammen med NHIs mangelfulle reservedelsforsyning har dette ført til at helikoptrene i lange perioder har vært ute av drift. Når helikoptrene i tillegg kom med store forsinkelser, resulterte dette i en negativ spiral med få flytimer, forsinket integrasjon med fartøyene, motivasjonsproblemer og høy gjennomtrekk blant personellet, særlig i Luftforsvaret.

2.4.2 Viktige forutsetninger for anskaffelsen er ikke fulgt opp godt nok

En forutsetning for anskaffelsen var at man skulle velge et helikopter som «i størst mulig grad» var basert på *kjent teknologi*, og det var «bestemt at materiellet skal være ferdig utviklet». FMA viser til at selv om NH90 og teknologien i mange av delsystemene var, og fortsatt er, *umoden*, så var den likevel *kjent*. Mange andre kilder og respondenter peker på at NH90 i stor grad var eller ble et utviklingsprosjekt og at dette er en sentral årsak til forsinkelsene. Også dokumenter fra Forsvaret selv, før valget av NH90, pekte på utviklingsaspektet ved NH90 og at dette innebar risiko særlig for forsinkede leveranser. At det ble funnet nødvendig å gå inn for en stegvis leveranse med en foreløpig versjon først, styrker argumentet om at dette var et utviklingsprosjekt. Mye tyder derfor på at graden av utvikling som integreringen av alle de militære delsystemene i NH90-maskinen innebar, ble undervurdert. I tillegg bidro det store antallet versjoner og nasjonale særkrav til å øke utviklingsgraden i prosjektet.

Heller ikke forutsetningen om at det ved kjøp av helikoptre skulle stilles krav til leverandøren om *dokumentert driftssikkerhet*, ble gjort gjeldende ved valget av NH90. NHI hadde i 2000–2001 ikke noe å vise til om driftssikkerhet siden NH90 ikke var satt i produksjon. I de aktuelle evalueringsdokumentene var det ingen drøfting av denne forutsetningen med hensyn til valget av NH90.

NHI var et selskap uten produksjonserfaring, eid av fire ulike selskaper hjemmehørende i fire ulike land, alle med sterke bånd til sine respektive regjeringer. Det var tilsynelatende heller ingen begrensninger hos NHI av hvor mange versjoner de skulle kunne produsere av et helt nytt og uprøvd helikopter.

Selv om leverandøren NHI bærer en stor del av ansvaret for forsinkelsene, er det likevel etter Riksrevisjonens syn sterkt kritikkverdig at Forsvarsdepartementet og Forsvaret ikke gikk grundigere inn i beslutningsgrunnlaget for valget av NH90 i 2001, og at de ikke fulgte opp viktige forutsetninger for anskaffelsen godt nok og tok risikoen mer alvorlig. Dette har fått store konsekvenser for den operative evnen til både Kystvakten og fregattvåpenet.

2.4.3 Kontrakten med leverandøren har vesentlige svakheter

Undersøkelsen viser at det var flere svakheter ved prosessen med kvalitetssikring før kontrakten ble inngått. Da anskaffelsesprosjektet gjennomgikk ekstern kvalitetssikring,

forelå det utkast til kontraktsdokumenter uten at disse ble gjort tilgjengelig for konsulentene som skulle kvalitetssikre prosjektet. De fikk heller ikke tilgang til anbudsgrunnlaget eller anledning til å kontakte NHI. Regelverket ble ikke brutt, men prosessen med konsulentselskapet i 2001 innebar etter Riksrevisjonens vurdering at man gikk glipp av en mulighet til å få råd om kontrakten som det da forelå utkast til.

En annen svakhet ved kvalitetssikringen var at Regjeringsadvokaten i 2001 hadde et utilstrekkelig grunnlag for å kvalitetssikre kontraktsvilkårene. Flere sentrale vedlegg ble ikke gjenstand for Regjeringsadvokatens kvalitetssikring. Etter Riksrevisjonens vurdering er det uheldig at vesentlig kontraktsdokumentasjon ikke var med i Regjeringsadvokatens kvalitetssikring.

Forsinkelsene i anskaffelsen ble så store og mange at det kontraktsfestede taket på dagmulkter ble nådd allerede før det første helikoptret ble levert i 2011. Forsinkelser etter 2011 gir derfor begrensede økonomiske konsekvenser for NHI. Dette var etter Riksrevisjonens vurdering uheldig, særlig siden den endelige versjonen av NH90 fortsatt ikke var ferdig designet, og Forsvaret på det tidspunktet ikke hadde mottatt et eneste helikopter. Etter Riksrevisjonens syn var virkemidlene i kontrakten ikke gode nok til å begrense forsinkelser fra leverandørens side etter 2011.

En annen svakhet ved kontrakten er at det fortsatt vil gå noen år før vedlikeholdsgarantien kan gjøres gjeldende. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette uheldig siden NH90 er et svært vedlikeholdskrevende helikoptersystem.

I tillegg førte svak kvalitet i leveransene og dermed langvarige mottakskontroller til at mange av fasene i anskaffelsen og innfasingen kom parallelt i stedet for sekvensielt. Personellsituasjonen i Luftforsvaret og FLO/FMA ble dermed mer krevende.

Forsinkelsene *før* november 2011 ble kontraktsmessig gjort opp i tilleggsavtalen som partene inngikk i 2011. Om forsinkelsene *etter 2011* har det vært både skriftlig og muntlig kontakt mellom FLO/FMA og NHI. FLO/FMA har godtatt å motta forsinkede helikoptre. I 2017 satte Forsvarsdepartementet i verk en ny gjennomgang av prosjektet og kontrakten. Flere alternativer ble vurdert, også et alternativ om å avbryte kontrakten på grunn av mislighold fra leverandøren. FMA anbefalte ikke denne løsningen fordi det etter deres vurdering ikke var rettslig grunnlag for å avbryte kontrakten, jf. Prop. 66 S (2017-2018) *Investeringar i Forsvaret og andre saker*.

Etter Riksrevisjonens vurdering har NHI hatt svake insentiver til å overholde kontraktsforpliktelsene når det gjelder leveranseplanene og å sørge for stabil reservedelsforsyning.

2.4.4 Det har vært mangler i planleggingen og utilstrekkelig bemanning i Luftforsvaret og FLO/FMA

Undersøkelsen viser at vesentlige deler av planverket for integreringen og driftssettingen av NH90 har manglet eller blitt utarbeidet sent, og dette har svekket framdriften av innfasingen.

Forsvaret manglet vesentlige deler av plangrunnlaget da materiellet begynte å komme. I henhold til rammeverket for styring av investeringsprosjekter i forsvarssektoren skal det for alle større materiellanskaffelser umiddelbart etter kontraktsinngåelse utarbeides en vedlikeholds- og forsyningsstudie og en plan for driften av materiellet. Det ble ikke gjort for NH90-anskaffelsens del. FLO hadde denne oppgaven før FMA overtok den i 2016. Uten en materielldriftsplan har Luftforsvaret manglet grunnlag for å be om ytterligere budsjettmidler og årsverk til vedlikeholdsavdelingen for et helikopter som er

vesentlig mer krevende å vedlikeholde enn forutsatt. Men så lenge Forsvaret ikke har avklart det antallet flytimer som det har ambisjoner om å ta ut av systemet, er det vanskelig å fastsette vedlikeholdsbehovet og dimensjonere vedlikeholdsorganisasjonen. Etter Riksrevisjonens vurdering var det uheldig for framdriften at denne situasjonen fikk vedvare så lenge. Et første utkast forelå i juli 2017, men driftsplanen er fortsatt ikke godkjent.

Det forelå ingen vedlikeholds- og forsyningsstudie eller materiell driftsplan da reservedeler til den foreløpige versjonen av NH90 begynte å ankomme Bardufoss flystasjon i 2010. Forsvaret hadde ikke forberedt noe mottakssystem med infrastruktur og systemer for reservedelsforsyningen. Sammen med personellmangel i FLOs organisasjon lokalt og lange leveringstider på deler fra NHI, bidro dette til at helikoptrene fikk lange perioder ute av drift de første årene etter at mottakene av dem startet i 2011.

Både anskaffelsen og spesielt innfasingen av NH90 på Sjøforsvarets fartøyer involverer et stort antall aktører og har gjort prosessen svært sammensatt og omfattende. En slik situasjon stiller store krav til samtidighet og god planlegging, slik at de relevante aktørene er på plass til avtalt tid med avtalt materiell og personell. Undersøkelsen viser at kompleksiteten i denne fasen ble undervurdert av Forsvaret. Forsvaret var ikke forberedt på de tekniske og organisatoriske utfordringene som innfasing av et avansert og større helikopter som NH90 ville innebære. Det ble ikke utarbeidet noen totalprosjektplan som forutsatt, selv om det var tema på møter i totalprosjektgruppen fra 2010. Manglende formalisering av, og plan for, totalprosjektet med så mange aktører, delleveranser og innbyrdes avhengigheter, er etter Riksrevisjonens vurdering en viktig årsak til den svake framdriften i de første årene av innfasingen. At integrasjonen ikke var inkludert i totalprosjektet fra starten av, var også uheldig. Det første helikoptret ble mottatt i 2011, likevel forelå det ikke noen overordnet plan for helikopter–skip-integrasjon før våren 2014. Sen planlegging kombinert med lav tilgjengelighet til helikoptre har forsterket samtidighetsutfordringene og forsinket framdriften.

Undersøkelsen viser videre at bemanningen både i Luftforsvaret og FLO/FMA har bidratt til at det ble forsinkelser. FLO og senere FMA har ikke hatt nok personell til å håndtere det store behovet for saksbehandling som innføringen av et moderne og høyteknologisk helikopter krever for design og ulike godkjenninger i prosessen. Uten slike godkjenninger har mange aktiviteter i innfasingen stoppet opp. En vedlikeholdsorganisasjon som ikke stod i forhold til vedlikeholdsbehovet, og tynn bemanning i reservedelsforsyningen, resulterte i lav tilgjengelighet til helikoptre og svak framdrift i integrasjon og driftssetting. Også anskaffelsesprosjektet P7660 led av personellmangel, og den ble ekstra prekær når fasene falt sammen i tid på grunn av NHIs forsinkelser. Anskaffelsesprosjektet i FLO/FMA har hatt vedvarende utfordringer med for lite personell gjennom store deler av prosjektets levetid uten at FLO/FMA har funnet effektive tiltak for å løse dette.

2.4.5 Det har vært svak styring, og lite effektiv koordinering i innfasingen av NH90

Etatsstyringen fanger for sent opp forsinkelser som skyldes interne forhold i Forsvaret

Forsvarsdepartementet har gjennom anskaffelsesperioden vært godt informert om forsinkelser og manglende kvalitet i helikopterleveransen som skyldes leverandøren. På høynivåmøter med leverandøren har departementet, sammen med FLO/FMA, spilt en aktiv rolle for å få framdrift i leveransene.

Når det gjelder forsinkelser som skyldes interne forhold i Forsvaret, tok det likevel lang tid før Forsvarsdepartementet iverksatte tiltak. Undersøkelsen viser at Forsvaret allerede i 2011 rapporterte at deres evne til å realisere materiellinvesteringer var under sterkt press på grunn av mange samtidige prosjekter og en stor total portefølje. Resultatrapporter i perioden 2011–2017 viser at status for NH90 har vært «ikke tilfredsstillende» (rød) eller «mindre tilfredsstillende» (gul). I rapporteringer i 2013 og 2014 trakk Forsvaret fram at det ikke hadde tilstrekkelig kapasitet og evne til parallelt å drive mottakskontroll og ferdigstille design og utvikling av NH90. I tillegg var det tekniske utfordringer ved å integrere NH90 med systemer om bord på kystvaktfartøy og fregatter. Forsvaret rapporterte at dette var sentrale årsaker til forsinkelsene.

Først i 2014 iverksatte Forsvarsdepartementet tiltak for NH90-prosjektet. Disse bestod i at Forsvaret skulle iverksette nødvendige tiltak for å sikre tilstrekkelig evne til mottak av NH90 og at Forsvaret skulle rapportere særskilt ut fra enkelte frister for NH90. I etatstyringsdialogen har Forsvaret senere rapportert jevnlig om status, avvik, risiko og tiltak for å nå fristene, men fristene har stadig blitt forskjøvet. Tiltakene som Forsvaret satte inn var – med noen unntak – lite målrettede og lite kraftfulle. Etter Riksrevisjonens vurdering grep Forsvarsdepartementet ikke inn aktivt nok når fristene gang på gang ble overskredet og det lot til at Forsvarets egne tiltak ikke hadde tilstrekkelig effekt.

Fra 2016 viet Forsvarsdepartementet NH90 mer oppmerksomhet i etatsstyringen, og ved årsskiftet 2016/2017 ble det etablert et nytt tiltak: Forsvarssjefen og sjefen for FMA skulle utarbeide omforente tiltak for å bedre framdriften av prosjektet. Forsvarsdepartementet iverksatte i 2017 særskilte rapporteringsmøter for NH90 der både Forsvaret og FMA deltar.

Etter Riksrevisjonens vurdering har styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret ikke fungert godt nok med hensyn til å fange opp Forsvarets utfordringer med en så sentral anskaffelse som NH90, slik at det ble iverksatt tiltak i tide som kunne ha bedret framdriften. Etter Riksrevisjonens vurdering er Forsvarsdepartementets sene involvering alvorlig, særlig sett på bakgrunn av det økonomiske omfanget og de omfattende operative konsekvensene som NH90-forsinkelsen har hatt for kystvaktfartøy og fregatter.

Uklar styring og svak utøvelse av prosjekteierskap

NH90-prosjektets organisasjonsmodell baserer seg på gjennomføringsdirektivet av 2011. Etter opprettelsen av FMA utga Forsvarsdepartementet i 2016 nye retningslinjer for å tydeliggjøre roller og ansvar i forbindelse med investeringer. Etter Riksrevisjonens vurdering tilsa flere organisasjonsendringer som fant sted etter 2011 at direktivet burde vært oppdatert. Dette kan ha vært en kilde til uklare ansvarsforhold.

Forsvarsdepartementet er definert som prosjekteier med nærmere beskrevne oppgaver, blant annet «å følge opp gjennomføringen av prosjektet», jf. gjennomføringsdirektivet. Departementet viser til at prosjektet er gitt videre i linjen til Forsvarsstaben. Forsvarsstaben ligger ikke inne i organisasjonskartet i gjennomføringsdirektivet og er heller ikke der tillagt noen formelle oppgaver bortsett fra å «sette av budsjettmidler til helikoptrene». Forsvarsstaben viser til at totalprosjektansvaret, – ansvaret for å følge opp og koordinere alle leveranser innenfor rammen av *totalprosjektet* – er delegert til Luftforsvaret ved Luftforsvarsstaben.

Luftforsvaret har altså totalprosjektansvaret og blir satt til å koordinere mange aktører på ulike nivåer med ulike prioriteringer, ofte med en svært begrenset tidsperiode for samhandling. Luftforsvarsstaben opplever at den ikke har tilstrekkelig myndighet til å gi

andre aktører ordre og prioriteringer. Det er også uklart om Luftforsvarsstaben tar opp utfordringene med Forsvarsstaben eller Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementets rolle som prosjekteier kan skape forventninger om at departementet har et tettere oppfølgingsansvar av prosjektet med jevnlige oppdateringer om framdrift, ressursbruk og korrigerende tiltak enn det som ligger i den ordinære etatsstyringen. Samtidig som Forsvarsdepartementet i gjennomføringsdirektivet er oppført som prosjekteier, har departementet overført gjennomføringsansvaret til underliggende etat uten at det går fram av det grunnleggende prosjektstyringsdokumentet.

Etter Riksrevisjonens vurdering har Forsvarsdepartementets overordnede styring av NH90-prosjektet og utøvelse av rollen som prosjekteier vært distansert og utydelig, særlig fram til 2016.

Lite effektiv koordinering

Som totalprosjektkoordinator – eller brukerkoordinator – har Luftforsvaret ansvar for alle praktiske forhold ved driftssetting av materiellet og for at materiellet passer inn i en større helhet. Luftforsvarets rolle kompliseres ved at det er Sjøforsvaret som er den egentlige brukeren. Totalprosjektet er ikke formalisert gjennom et eget prosjektdokument, og dets innhold er ikke eksplisitt eller konkret beskrevet. Det vil da kunne bli utydelig hva koordineringsansvaret innebærer, noe personell i Luftforsvarsstaben bekrefter at det har vært. Så sent som i 2016 uttrykte Luftforsvaret i brev til Forsvarsstaben at det var «behov for at roller, ansvar og myndighet mellom de ulike aktørene i materiellprosjektet operasjonaliseres og derigjennom tydeliggjøres».

Undersøkelsen viser at Luftforsvaret opplevde koordineringsproblemer i sin rolle som totalprosjektkoordinator, særlig i perioden med innfasing av NH90, uten at overordnet nivå grep inn ved prioriteringskonflikter og manglende oppfølging av beslutninger. Forsvarsstaben kunne som overordnet nivå for alle de sentrale aktørene fram til opprettelsen av FMA i 2016, i større grad ha bidratt til å løse disse utfordringene, men i gjennomføringsdirektivet er Forsvarsstaben ikke tegnet inn i styringslinjen. Forsvarsstaben hadde delegert gjennomføringsansvaret for totalprosjektet til Luftforsvaret.

Det har vært en krevende oppgave å få alle aktørene til å dra i samme retning. Flere respondenter viser til at dette har sviktet, og at det skyldes at konkurrerende prioriteringer av andre prosjekter har gått foran NH90. Luftforsvaret ved Luftoperativt inspektorat leder det tverrgående forumet XOPREF, som ble opprettet på høyt nivå i 2013. XOPREF skal sørge for effektive og tverrgående prioriteringer, spesielt innen helikopter–skip-integrasjon. Undersøkelsen viser at XOPREF ikke har fungert godt nok. Flere av deltakerne har oppfattet XOPREF mer som et statusmøte enn et beslutningsmøte. Samlet viser analysen at det har vært behov for mer beslutningsmyndighet i XOPREF. Dette har endret seg etter en gjennomgang av XOPREF og en bedre avklaring av deltakernes mandat i 2016/2017.

Koordineringsutfordringene har blitt møtt med stadig flere aktører og fora som har en rolle i koordineringen: totalprosjektgruppe, totalprosjektkoordinator, XOPREF og sist med programstyret som var under etablering våren 2018. Riksrevisjonen vil peke på at det har vært en grunnleggende utfordring i NH90-prosjektet at det i praksis har manglet en aktør, overordnet alle de øvrige, som har tatt ansvaret for å forestå effektiv samordning og beslutningstaking. Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at Forsvarsdepartementet som prosjekteier ikke tok tak i denne utfordringen tidligere.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

NH90-anskaffelsen er en viktig enkeltanskaffelse som involverer flere våpengrener og organisatoriske enheter. Riksrevisjonen mener at den bør gi viktig lærdom om at anskaffelser som involverer mange aktører, krever ekstra oppmerksomhet med hensyn til styring, organisering og klare ansvarsforhold. NH90-anskaffelsen viser også betydningen av å holde fast ved grunnleggende forutsetninger for anskaffelsen, av grundig vurdering og oppfølging av leverandøren i store anskaffelser og av god risikohåndtering.

Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet

- sørger for at grunnleggende forutsetninger er klart definert og ivaretas i hele anskaffelsesprosessen, også i kvalitetssikringen av kontrakten
- foretar grundig risikovurdering av leverandøren(e) i vesentlige anskaffelser og at vurderingene blir fulgt opp gjennom anskaffelsen
- vurderer om virkemidlene i kontraktene for vesentlige anskaffelser gir leverandøren(e) tilstrekkelige insentiver til å overholde kontraktsbestemmelsene
- vurderer tiltak som sikrer at det utarbeides planer for innfasing av materiell i tide, særlig når det er involvert mange enheter og disse er avhengig av hverandre for å oppnå effektiv innfasing
- har en praksis som i vesentlige anskaffelser sørger for klar ansvarsfordeling og tydelige styringslinjer og myndighetsforhold mellom Forsvarsdepartementet, Forsvarsmateriell, Forsvarsstaben og de aktuelle våpengrenene

4 Departementets oppfølging

Forsvarsministeren uttaler at han i hovedsak er enig i Riksrevisjonens funn og konklusjoner og at han anser rapporten for å være svært nyttig.

Statsråden viser til at konklusjonen om at det kun er mulig å produsere vel en tredel av flytimene som det er behov for, bygger på to hovedforutsetninger: 1) økonomiske rammer i langtidsplanen og 2) erfaringer med drift av den foreløpige versjonen av NH90. Han mener det er teknisk mulig å dekke Forsvarets operative behov med NH90, men at dette vil koste vesentlig mer enn tidligere antatt, noe som vil bli tatt opp i forbindelse med ny langtidsplan.

Statsråden er enig i at det har vært store forsinkelser og at vedvarende mangler har betydning for helikoptrenes militære kapasitet. At det er mangler på helikoptre som er levert i endelig versjon, er imidlertid ikke unormalt med så komplekse systemer som et NH90-helikopter er. Det er viktig at avvik på leveransetidspunktet dokumenteres, og at det er en plan med leverandøren for hvordan dette skal rettes opp. Dette håndteres av Forsvarsmateriell, og statsråden viser til at det er all grunn til å tro at dette blir godt ivaretatt.

Statsråden understreker at sikkerheten knyttet til bruk av NH90 blir tatt på største alvor. Helikoptrene som er mottatt har gjennomgått grundige og omfattende vurderinger og tilfredsstillende kravene for å fly. Det betyr at luftdyktigheten til helikoptrene, inkludert mannskapets sikkerhet, er vurdert og ivaretatt.

Forsvarsministeren viser til at helikoptrene ikke har den ønskelige tilgjengeligheten. Høy vedlikeholdsbelastning og mangel på reservedeler er to av hovedårsakene til dette. Statsråden påpeker at Forsvaret fram til slutten av 2017 bare hadde helikoptre i foreløpig versjon og at det er for tidlig å konkludere om potensialet for flytimer for

NH90-flåten. Statsråden refererer til en fersk studie utført av Forsvarets forskningsinstitutt som viser at det er teknisk mulig å dekke behovet for helikopterstøtte til Kystvakten og Marinen med 14 NH90, men at dette i stor grad er et budsjettspørsmål.

Statsråden deler bekymringen over det høye vedlikeholdsbehovet på helikoptre i den foreløpige versjonen og at erfaringstall fra andre land kan tyde på at vedlikeholdsbehovet vil fortsette å være høyt. Statsråden viser til krav i kontrakten knyttet til vedlikeholdsbelastning som skal verifiseres gjennom en driftsperiode med norske NH90 i endelig versjon. Det er derfor for tidlig å konkludere om hvor høyt vedlikeholdsbehovet blir og om det eventuelt kan settes krav mot leverandøren for manglende oppfyllelse av kontrakten. Statsråden vil påse at FMA følger opp denne problemstillingen videre på en god måte.

Når det gjelder informasjonen til Stortinget om ansvaret for forsinkelsene, det lave flytimetallet og de operative konsekvensene av forsinkelsene for fregattvåpenet og Kystvakten, viser statsråden først til at det er leverandøren, ved ikke å ha levert helikoptre til avtalt tid med rett kvalitet, som er årsaken til forsinkelser og forskyvninger i innfasingsarbeidet. Om antall flytimer viser forsvarsministeren til at Forsvaret så langt ikke har rukket å opparbeide erfaringer med den endelige versjonen, og at det først i 2018 ble behov for å gjøre en ny vurdering av om langtidsplanens ambisjon med NH90 til fregattene og Kystvakten kunne realiseres med 14 NH90. Med hensyn til operative konsekvenser viser han til at dette er gradert informasjon som gis til Stortinget gjennom etablerte kanaler. Statsråden viser videre til at han nå har tatt initiativ til å utvide prosjektomtalen av NH90 i Prop. 1 S (2018–2019) til også å omfatte noen av de nevnte forholdene.

Når det gjelder årsakene til forsinkelsene, mener statsråden at Riksrevisjonens beskrivelse av leverandørens mangler og forsinkelser gir et godt bilde av overordnede faktorer som har forårsaket forsinkelser. Han deler også vurderingen om at viktige forutsetninger for anskaffelsen ikke er fulgt opp godt nok, og at risikoen som fulgte med de nevnte faktorene ikke ble behandlet grundig nok da beslutningen om å velge NH90 ble tatt.

Videre er statsråden enig i at det er nyttig og hensiktsmessig at også kontraktsdokumenter, dersom disse er klare, blir gjort tilgjengelig for ekstern kvalitetssikring. I nyere anskaffelser der man har vært i en slik situasjon, har kontraktsdokumenter blitt gjort tilgjengelig for ekstern kvalitetssikrer, slik som for anskaffelsen av nye fartøy for den ytre kystvakten.

Når det gjelder virkemidler i kontrakten og leverandørens insentiver til å overholde kontraktsforpliktelsene, viser statsråden til at det er riktig at mye av virkemidlene, spesielt med tanke på dagmulkt, er brukt opp. Han viser til at det i kontrakten likevel er virkemidler igjen overfor leverandøren. Forsvarsmateriell har fått føringer om å sikre at tilgjengelige virkemidler overfor leverandøren kan benyttes dersom det oppstår ytterligere avvik fra leverandørens side.

Statsråden viser videre til at manglende eller sent utarbeidet planverk, mangelfull bemanning i flere avdelinger og koordineringsbehov i innfasingen er forhold som er gjenstand for særskilt oppfølging for NH90-anskaffelsen. Han viser også til at samarbeidet mellom Forsvaret og FMA skal styrkes gjennom opprettelsen av programstyret for NH90. Statsråden mener at utfordringene som Riksrevisjonen påpeker blir langt bedre ivarettatt i dagens investeringskonsept og metodeverk enn det de ble da NHI ble valgt som leverandør i 2001. Det er tatt lærdom av NH90-anskaffelsen, og erfaringene benyttes i sektoren for å videreutvikle metodene

ytterligere. Opprettelsen av FMA som en egen etat underlagt Forsvarsdepartementet er et viktig grep for å ha god kontroll med materiellinvesteringene.

Statsråden deler ikke fullt ut den vurderingen at det tok lang tid før Forsvarsdepartementet iverksatte tiltak mot forsinkelser som skyldtes interne forhold i Forsvaret. Statsråden viser til tiltakene i 2014, løpende dialog om NH90 i senere etatstyringsmøter og økt engasjement fra departementets side i 2016 da framdriften i innfasingen av NH90 ble utilfredsstillende.

Videre deler statsråden ikke fullt ut vurderingen om at departementets overordnede styring av NH90-prosjektet og utøvelse av rollen som prosjekteier fram til 2016 var distansert og utydelig. NH90-prosjektet følges opp på lik linje med andre investeringsprosjekter, og dialogen intensiveres først når det oppstår utfordringer som ikke kan håndteres av etatene alene.

Statsråden deler heller ikke fullt ut vurderingen om at det er sterkt kritikkverdig at departementet som prosjekteier ikke har tatt tak i utfordringen med at det har manglet en overordnet aktør med ansvar for effektiv samordning og beslutningstaking. Statsråden viser til at dette ansvaret var Forsvarets helt til opprettelsen av FMA fra 2016. Det var først da departementet fikk behov for å engasjere seg mer direkte i spørsmål knyttet til samordning mellom ulike aktører. Dette har også skjedd gjennom intensivert oppfølging av NH90-anskaffelsen.

Avslutningsvis viser statsråden til at Riksrevisjonens anbefalinger er gode og vil bli inkludert i arbeidet med å videreutvikle rammeverk, metoder og prosesser for investeringsvirksomheten. Det er tatt flere grep som ivaretar anbefalingene. Statsråden trekker særlig fram opprettelsen av FMA som egen etat underlagt Forsvarsdepartementet for å styrke den strategiske styringen av materiellinvesteringer og materiellforvaltning i forsvarssektoren.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden mener det er for tidlig å konkludere med at NH90 ikke vil kunne dekke både Marinens og Kystvaktens behov for helikopterstøtte. Erfaringene så langt er basert på økonomiske forutsetninger og drift av en foreløpig versjon av NH90, og ikke en endelig versjon. Statsråden viser til en analyse fra Forsvarets forskningsinstitutt fra september 2018 der det går fram at det er teknisk mulig å dekke Forsvarets behov for maritime helikoptre, men at dette i stor grad er et budsjettspørsmål.

Riksrevisjonen vil peke på at analysen fra Forsvarets forskningsinstitutt forutsetter tilstrekkelig tilgang på reservedeler, vedlikeholdsdokker og stor nok vedlikeholdsorganisasjon. Det er grunn til å understreke at mangel på reservedeler har preget innfasingen av NH90 i størsteparten av perioden etter mottaket av det første helikopteret i 2011, og at dette fortsatt er kritisk. Usikkerheten blir ikke mindre av at det ennå ikke er forhandlet fram noen avtale om reservedelsforsyningen etter at eksisterende avtale utløper i 2019. Riksrevisjonen vil også peke på at dimensjonering av vedlikeholdsorganisasjon og reservedelslager vil være en utfordring så lenge Forsvaret ikke har mottatt feilratedata fra produsenten av NH90. Feilrater angir brukstiden for deler og påvirker dermed vedlikeholdstid og behovet for reservedelslager. Luftforsvaret vil i de kommende årene innfase mye nytt materiell samtidig med at det eventuelt skal etableres en betydelig større

vedlikeholdsorganisasjon for NH90. Erfaring viser at slike samtidighetsutfordringer er krevende. Riksrevisjonen mener at det derfor også uavhengig av økonomi knytter seg stor usikkerhet til innfasing av de nye helikoptrene, med de konsekvensene det har for Sjøforsvarets oppgaveløsning.

Riksrevisjonen merker seg at statsråden ikke fullt ut deler Riksrevisjonens vurdering av at Forsvarsdepartementets overordnede styring av NH90-prosjektet og utøvelse av rollen som prosjekteier, har vært distansert og utydelig, særlig fram til 2016. Statsråden viser til tiltak som ble iverksatt i 2014. Riksrevisjonen fastholder at tiltakene som Forsvaret satte inn, med noen unntak, var vage, lite målrettet og lite kraftfulle. Forsvarsdepartementet grep ikke tilstrekkelig inn da fristene gang på gang ble overskredet og det viste seg at Forsvarets tiltak ikke hadde tilstrekkelig effekt. Riksrevisjonen fastholder at det må kunne forventes at Forsvarsdepartementet, som etatsstyrer og prosjekteier, har en langt tettere og mer aktiv oppfølging av et investeringsprosjekt med så stor økonomisk og operativ betydning som NH90, selv når prosjektet er delegert til en underliggende etat.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 16. oktober 2018

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Heidi Grande Røys

Gunn Karin Gjul

Arve Lønnum

Jens Arild Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Knut Aarhus 22241424
Vår dato 05.09.2018
Deres dato
Vår referanse 2017/01359-65
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf rrevl § 18 (2)

FORSVARSDEPARTEMENTET
Postboks 8126 DEP
0032 OSLO

Dokument 3:x om anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90) - godkjenning etter kollegiet 1. gang:x (2018–2019) om anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90)

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2018-2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90)*. Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Forsvarsdepartementet ved brev 27. juni 2018, og på departementets svar 20. august 2018.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 20. september 2017.

Etter fullmakt

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg

Vedlegg 2

Statsrådets svar



**DET KONGELIGE
FORSVARSDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep.
0032 OSLO

U.off.: offl. § 5.2

Deres ref.:
2017/01359-65

Vår ref.:
2017/1247-21/FD III 4/INSK

Dato:
25.09.2018

Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90) - Statsrådets uttalelse til utkast til dokument 3:X (2018-2019)

1. Innledning

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 5. september 2018 med utkast til Dokument 3:x (2018-2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90)*.

Riksrevisjonen viser til at Stortingets vedtak og forutsetninger for anskaffelsen av NH90 ikke er oppfylt. Forsvaret skulle i henhold til den opprinnelige kontrakten ha mottatt åtte NH90 til Kystvakten og seks NH90 til fregattene i løpet av 2008. Status ved årsskiftet 2017/2018 er at Forsvaret har mottatt seks NH90 i en foreløpig versjon og ett i en endelig versjon. NH90 har vist seg å være svært vedlikeholds- og kostnadskrevenende i drift. Det har gitt få flytimer og lite operativ virksomhet fra fartøy. Riksrevisjonen viser videre til at forsinkelsene har store negative konsekvenser for den operative evnen til kystvaktfartøyene og fregattene. Jeg er i hovedsak enig i Riksrevisjonens funn og konklusjoner.

Riksrevisjonens rapport og utkast til Dokument 3:X (2018-2019) gir en grundig vurdering av aktuelle problemstillinger knyttet til NH90-anskaffelsen. Jeg anser at rapporten er svært nyttig. Jeg vil i dette brevet redegjøre nærmere for forhold jeg mener er særlig viktig for hovedkonklusjonene i utkastet til dokument 3:X (2018-2019), og hvordan Forsvarsdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

2. Stortingets forutsetninger for anskaffelsen av NH90 og helikoptrenes operative evne er ikke oppfylt

Riksrevisjonen peker på at NH90-flåten bare vil gi en tredel av flytimene som Sjøforsvaret har behov for. Dette er det nødvendig å nyansere. Det operative behovet på 5400 flytimer

som Riksrevisjonen viser til, er vesentlig høyere enn det ambisjonsnivået som ligger til grunn i langtidsplanen for 2017-2020 og som det således er allokert budsjettmidler til.

Konklusjonen om at det kun er mulig å produsere vel en tredel av flytimene det er behov for bygger på to hovedforutsetninger: 1) økonomiske rammer i langtidsplanen og 2) erfaringer med drift av den foreløpige versjonen av NH90. Det er viktig å presisere at det er teknisk mulig å dekke Forsvarets operative behov med NH90, men at dette vil koste vesentlig mer enn tidligere antatt. Jeg har nylig stadfestet at ambisjonsnivået i langtidsplanen med NH90 til både fregattene og Kystvakten ligger fast. Det betyr at det er behov for å finne inndekning for økte driftskostnader. Denne økningen inntreffer ikke før kapasiteten er videre bygget opp med mottak av flere helikoptre. Derfor vil høyere driftsutgifter, sammen med Forsvarets restbehov utover dagens ambisjon, bli adressert i arbeidet med ny langtidsplan.

3. Store forsinkelser i anskaffelse og innfasing

Riksrevisjonen viser til at anskaffelsen av NH90 har vært preget av store forsinkelser. Alle de 14 helikoptrene skulle opprinnelig vært levert innen utgangen av 2008. I mai 2018 er bare halvparten av de 14 helikoptrene levert, alle unntatt ett i en begrenset øvelsesversjon. Det første helikoptret i endelig versjon som ble levert i 2017 har fortsatt vesentlige mangler i forhold til det som er avtalt. Riksrevisjonen viser til at disse elementene har stor betydning for mannskapets sikkerhet og helikoptrenes militære kapasitet.

Jeg er enig med Riksrevisjonen at det har vært store forsinkelser og at fortsatte mangler har betydning for helikoptrenes militære kapasitet. At det er mangler på helikoptre levert i endelig versjon er imidlertid ikke unormalt med så komplekse systemer som et NH90-helikopter er. Det er viktig at avvik på leveransetidspunktet dokumenteres og at det er en plan med leverandøren for hvordan dette skal rettes opp. Dette håndteres av Forsvarsmateriell og jeg har all grunn til å tro at dette blir godt ivaretatt.

Jeg vil understreke at sikkerheten knyttet til bruk av NH90 blir tatt på største alvor. Helikoptrene som er mottatt har gjennomgått grundige og omfattende vurderinger og tilfredsstillende kravene for å fly. Det betyr at luftdyktigheten til helikoptret, inkludert mannskapets sikkerhet, er vurdert og ivaretatt.

4. Svært få flytimer, lav tilgjengelighet og sterkt begrenset operativ virksomhet

Riksrevisjonen skriver at helikoptrene er vesentlig mindre tilgjengelige enn forutsatt og peker på vedlikehold og mangel på reservedeler som årsaker til denne lave tilgjengeligheten. Videre henviser Riksrevisjonen til at Forsvaret anslår at man med 14 helikoptre først etter flere år vil klare å oppnå 2100 flytimer i året, bare vel en tredel av Marinens og Kystvaktens behov på 5400 timer pr. år. Forsvarssjefen har i denne situasjonen anbefalt å prioritere flytimer med NH90 til fregattene og forutsetter at det blir funnet andre løsninger for å dekke Kystvaktens behov. Riksrevisjonen deler vurderingen av at flytimetallene så langt tyder på at NH90 ikke vil kunne dekke både Marinens og Kystvaktens behov for helikopterstøtte.

Jeg er enig i at helikoptrene vi har mottatt ikke har den tilgjengeligheten som vi ønsker og at høy vedlikeholdsbelastning og mangel på reservedeler er to av hovedårsakene til dette. Når det er sagt, vil jeg påpekte at vi frem til slutten av 2017 kun hadde helikoptre i en foreløpig versjon. Disse oppfyller ikke alle kontraktsmessige krav, men er tatt imot for å starte opp nødvendig trening, innledende operativ og teknisk evaluering og for å gi en innledende operativ kapasitet til Kystvakten. Jeg mener vurderingen om at NH90 ikke vil kunne dekke både Marinens og Kystvaktens behov for helikopterstøtte konkluderer for tidlig om fremtidig potensial for NH90-flåten. Det Riksrevisjonen her peker på er en anbefaling Forsvarssjefen sendte frem i januar i år, og som bygger på økonomiske forutsetninger og erfaringer med drift av NH90 i en foreløpig versjon. Vi har mottatt Forsvarssjefens anbefaling og bygget videre på det arbeidet som lå til grunn for denne. Forsvarsdepartementet har fått en ny analyse fra Forsvarets forskingsinstitutt som viser at det er mulig å dekke behovet for helikopterstøtte til Kystvakten og Marinen med 14 NH90. Analysen viser altså at det er teknisk mulig å dekke Forsvarets operative behov for maritime helikoptre, men at dette i stor grad et budsjettspørsmål. I grunnlaget for gjeldende langtidsplan for 2017–2020 er ambisjonen å bygge opp flytimeproduksjonen mot 3900 flytimer når NH90 er levert og i normal drift. Forsvarsdepartementet fastholder denne ambisjonen, og det er ingen uenighet med Forsvaret om dette. Forventede høyere driftsutgifter sammen med Forsvarets restbehov for flytimer utover dagens ambisjon skal vurderes og behandles som en del av arbeidet med neste langtidsplan, på lik linje med prioriteringer for andre kapasiteter i Forsvaret.

5. Stort vedlikeholdsbehov og høye driftskostnader

Riksrevisjonen beskriver et høyt vedlikeholdsbehov på helikoptre i den foreløpige versjonen og at erfaringstall fra andre land kan tyde på at vedlikeholdsbehovet vil fortsette å være høyt. Jeg deler denne bekymringen. Det er imidlertid krav i kontrakten knyttet til vedlikeholdsbelastning som skal verifiseres gjennom en driftsperiode med norske NH90 i endelig versjon. Det er derfor for tidlig å konkludere hvordan denne belastningen blir, eller hvorvidt det kan rettes krav mot leverandøren for manglende oppfyllelse av kontrakten. Jeg vil påse at Forsvarsmateriell, som gjennomfører anskaffelsen, følger opp denne problemstillingen videre på en god måte.

Riksrevisjonen peker også på at noe av formålet med NH90-anskaffelsen opprinnelig var å redusere driftskostnader for Forsvarets helikoptre. Dette er riktig, men det må bemerkes at forutsetninger utenfor anskaffelsesprosjektets kontroll har blitt endret underveis. NH90 skulle være et enhetshelikopter for Forsvaret, noe som ikke har blitt en realitet. Eksempelvis ble det valgt en annen helikoptertype til å erstatte Sea King som nye redningshelikoptre. Ved beslutning av anskaffelse av helikoptre til fregattene og Kystvakten i Stortingets behandling av Innst. S. nr. 7 (2000-2001) var ikke erstatning av Sea King og finansiering av redningshelikoptertjenesten avklart, men prosjektet skulle ta høyde for å kunne utvides til også å omfatte anskaffelse av nye redningshelikoptre. I 2007 ble det klart at innløsning av opsjonen for NH90 til redningshelikoptre ikke ble realisert. I tillegg skulle samarbeid med andre nasjoner gi kostnadsbesparelser på områder som trening, simulator og logistikk. I ettertid kan sies at samarbeidet ikke ble så omfattende som man hadde sett for seg, noe som blant annet skyldes ulike behov og krav blant nasjonene. Det bør derfor ikke hefte ved

denne anskaffelsen alene at forutsetningen om reduserte driftskostnader for Forsvarets helikoptre ikke blir realisert.

6. Rapporteringen til Stortinget har vært begrenset

Riksrevisjonen påpeker at Forsvarsdepartementets rapportering til Stortinget om anskaffelsen og innfasingen av NH90 i Forsvaret til tider har vært knapp. Det pekes spesielt på tre forhold der det etter Riksrevisjonens vurdering har vært gitt knapp informasjon: 1) at det i stortingsdokumenter har fremkommet at ansvaret for forsinkelsene i all hovedsak har vært leverandørens, og at det dermed ikke er gitt utfyllende informasjon om interne forhold som kan ha forårsaket forsinkelser, 2) knapp informasjon om lav flytimeproduksjon og innfasing på fartøy, og 3) lite informasjon om operative konsekvenser for fregattvåpenet og Kystvakten som følge av forsinkelser i innfasingen.

Det er leverandøren som ikke har levert helikoptre til avtalt tid med rett kvalitet, som er årsaken til forsinkelser og forskyvninger i innfasingsarbeidet. At forskyvninger i leveranser i et så omfattende og kompleks prosjekt også fører til interne utfordringer, er ikke overraskende. Dette har blitt fulgt opp gjennom etatsstyringsdialogen med Forsvaret og med Forsvarsmateriell etter etableringen i 2016, med stadig sterkere involvering fra Forsvarsdepartementet etterhvert som de interne utfordringene har blitt tydeligere.

Angående lavt flytmetall vil jeg påpeke at dette gjelder helikoptre i en foreløpig versjon som ikke oppfyller alle tekniske krav i kontrakten, men som tilfredsstillende krav knyttet til trening, innledende operativ og teknisk evaluering og som gir en viss operativ kapasitet til Kystvakten. Vi har fortsatt ikke opparbeidet erfaring med NH90 i endelig versjon. Det var først i 2018 det ble behov for å gjøre en ny vurdering om langtidsplanens ambisjon med NH90 til både fregattene og Kystvakten kunne realiseres med 14 NH90. Det skjedde på bakgrunn av analyser om mulig fremtidig flytimeuttak fra NH90 gjennomført i siste halvdel av 2017. Når det gjelder vurdering av operativ evne er dette gradert informasjon som gis til Stortinget gjennom etablerte kanaler. Det har også i proposisjoner til Stortinget gjennom flere år blitt beskrevet at det er først når Sjøforsvaret får NH90 ombord på henholdsvis fregattene og Kystvakten at strukturen vil oppnå full operativ kapasitet.

Jeg er opptatt av å gi god og utfyllende informasjon i denne vanskelige saken så langt det er mulig. Vi har derfor i arbeidet med å vurdere fremtidig ambisjon også bestilt en ugradert rapport fra FFI. Denne er nå offentliggjort. Jeg tar Riksrevisjonens merknad på alvor og har tatt initiativ til å utvide prosjekttalen av NH90 i Prop.1 S (2018-2019) til også å omtale noen av de ovennevnte forholdene.

7. Sentrale årsaker til forsinkelsene er å finne både hos leverandøren og på norsk side

Riksrevisjonens beskrivelse av leverandørens mangler og forsinkelser gir etter min vurdering et godt bilde av overordnede faktorer som har forårsaket forsinkelser. Jeg deler videre vurderingen fra Riksrevisjonen om at viktige forutsetninger for anskaffelsen ikke er fulgt opp godt nok, og at risikoen som fulgte med de overnevnte faktorene ikke ble behandlet grundig nok da beslutningen om å velge NH90 ble tatt. Det er alvorlig at fregattene ennå ikke har fått

den operative kapasiteten som NH90 skulle gi og at Kystvakten foreløpig i begrenset grad kan dra nytte av NH90 i sin virksomhet.

Riksrevisjonen beskriver svakheter med prosessen for kvalitetssikring før kontrakten ble inngått i 2001. På dette tidspunktet var regimet med ekstern kvalitetssikring relativt nytt. Jeg er enig i at det er nyttig og hensiktsmessig at også kontraktsdokumenter, dersom disse er klare, blir gjort tilgjengelig for ekstern kvalitetssikring. I nyere anskaffelser hvor man har vært i en slik situasjon, har kontraktsdokumenter blitt gjort tilgjengelig for ekstern kvalitetssikrer. Et nylig eksempel på dette er prosjektet *6615 Nye ytre kystvaktfartøy*.

Riksrevisjonen peker også på at virkemidlene i kontrakten ikke var gode nok til å begrense forsinkelsen etter 2011 og at leverandøren har hatt svake insentiver til å overholde kontraktsforpliktelsene. Det er riktig at mye av virkemidlene spesielt med tanke på dagmulkt er brukt. Det betyr imidlertid ikke at det ikke er virkemidler igjen i kontrakten overfor leverandøren. Forsvarsmateriell har fått føringer om å følge opp og sikre at tilgjengelige virkemidler overfor leverandøren kan benyttes dersom det oppstår ytterligere avvik fra leverandørens side.

Undersøkelsen viser videre at vesentlige deler av planverket for integreringen og driftssettingen av NH90 har manglet eller blitt utarbeidet sent, og dette har svekket framdriften av innfasingen. Mangelfull bemanning i flere avdelinger og utfordringer med behov for involvering av flere aktører i innfasingsarbeidet har etter Riksrevisjonens vurdering bidratt til forsinkelsene. Dette er forhold som er gjenstand for særskilt oppfølging for NH90-anskaffelsen. Forsvaret og Forsvarsmateriell har også etablert et tettere samarbeid gjennom opprettelsen av et felles programstyre for NH90.

Beslutningen om å velge NH90 ligger langt tilbake i tid. Investeringskonseptet og metodeverket for materiellanskaffelser, samt rammeverket Prinsix, har vært videreutviklet over mange år for å forbedre og styrke investeringsvirksomheten. Jeg mener utfordringene Riksrevisjonen påpeker blir langt bedre ivaretatt i dagens investeringskonsept og metodeverk enn det ble da NHI ble valgt som leverandør av NH90 helikoptre til Norge tilbake i 2001. Vi har tatt lærdom av NH90-anskaffelsen og erfaringene benyttes i sektoren for å lære og for å videreutvikle metodene våre ytterligere. Opprettelsen av Forsvarsmateriell i 2016 som en egen etat underlagt Forsvarsdepartementet med ansvar for materiellinvestering og forvaltning er et viktig grep for å ha god kontroll med materiellinvesteringene.

8. Det har vært svak styring, og lite effektiv koordinering i innfasingen av NH90

Riksrevisjonen mener det tok lang tid før Forsvarsdepartementet iverksatte tiltak på bakgrunn av forsinkelser som skyldes interne forhold i Forsvaret, og at Forsvarsdepartementet først fra 2016 har viet NH90 mer oppmerksomhet i etatsstyringen. Jeg deler ikke denne vurderingen fullt ut. Forsvaret rapporterte i Resultat og kontrollrapport nr. 3 for 2013 at status for maritime helikoptre var mindre tilfredsstillende. Etaten ble da pålagt tiltak, og rapporterte i Resultat og kontrollrapport nr. 1 for 2014 at tiltakene hadde hatt effekt. Det var deretter løpende dialog om fremdriften for NH90 i Forsvarsdepartementets

etatsstyringsmøter med Forsvaret. Da tilstrekkelig fremdrift i innfasingen av NH90 uteble, eskalerte Forsvarsdepartementet engasjementet i saken. I 2016 fikk både Forsvaret og den nyetablerte etaten Forsvarsmateriell i oppdrag å utarbeide omforente tiltak for å bedre fremdriften i prosjektet. Forsvarsdepartementet intensiverte også oppfølgingen med etablering av særskilt rapportering for NH90-anskaffelsen der Forsvaret og Forsvarsmateriell rapporterer status og fremdrift i samme møte. Det er i alt gjennomført syv særskilte rapporteringsmøter så langt.

Uklar styring og svak utøvelse av prosjekteierskap

NH90-prosjektets organisasjonsmodell baserer seg på gjennomføringsdirektivet av 2011. Etter opprettelsen av Forsvarsmateriell utga Forsvarsdepartementet i 2016 nye retningslinjer for å tydeliggjøre roller og ansvar i forbindelse med investeringer. Etter Riksrevisjonens vurdering har Forsvarsdepartementets overordnede styring av NH90-prosjektet og utøvelse av rollen som prosjekteier vært distansert og utydelig, særlig fram til 2016.

Jeg deler ikke Riksrevisjonens vurdering fullt ut. NH90-prosjektet følges opp på lik linje med andre investeringsprosjekter, og det er først når det oppstår utfordringer som ikke kan håndteres av etatene alene at dialogen intensiveres. Et eksempel på sterkere involvering fra Forsvarsdepartementet side er ved mottak av Resultat og kontrollrapport nr. 3 for 2013 hvor det ble pålagt tiltak til Forsvaret som følge av Forsvarets rapportering vedrørende NH90.

Lite effektiv koordinering

Riksrevisjonen skriver at det har vært en grunnleggende utfordring i NH90-prosjektet med at det har manglet en overordnet aktør som har tatt ansvaret for å forestå effektiv samordning og beslutningstaking. Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at Forsvarsdepartementet som prosjekteier ikke tok tak i denne utfordringen tidligere. Jeg deler ikke fullt ut Riksrevisjonens vurdering fordi Forsvaret har helt til opprettelsen av Forsvarsmateriell hatt det overordnede ansvaret for å forestå effektiv samordning og beslutningstaking. Ved opprettelsen av Forsvarsmateriell har ansvaret for anskaffelsen blitt overført til den nye etaten. Likefullt er også Forsvaret en viktig aktør i innfasingsarbeidet med NH90 ombord på fregattene og kystvaktfartøyene. Jeg mener det imidlertid først er ved opprettelsen av Forsvarsmateriell at Forsvarsdepartementet har hatt behov for å engasjere seg mer direkte i spørsmål knyttet til samordning mellom ulike aktører. Dette har også skjedd gjennom intensivert oppfølging av NH90-anskaffelsen.

9. Riksrevisjonens anbefalinger

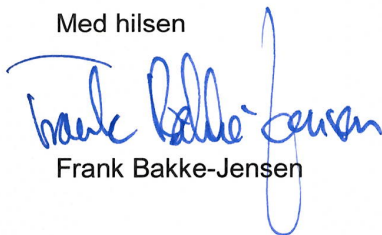
Riksrevisjonen skriver at det bør gi viktig lærdom om at anskaffelser som involverer mange aktører krever ekstra oppmerksomhet med hensyn til styring, organisering og klare ansvarsforhold. Riksrevisjonen skriver videre at NH90-anskaffelsen viser betydningen av å holde fast ved grunnleggende forutsetninger for anskaffelsen, av grundig vurdering og oppfølging av leverandøren i store anskaffelser og av god risikohåndtering. Jeg er enig i disse vurderingene og Forsvarsdepartementet arbeider kontinuerlig med forbedringer av investeringsvirksomheten i sektoren. Riksrevisjonens konkrete anbefalinger er at Forsvarsdepartementet:

1. Sørger for at grunnleggende forutsetninger er klart definert og ivaretas i hele

- anskaffelsesprosessen, også i kvalitetssikringen av kontrakten.
2. Foretar grundig risikovurdering av leverandøren(e) i vesentlige anskaffelser og at vurderingene blir fulgt opp gjennom anskaffelsen.
 3. Vurderer om virkemidlene i kontraktene for vesentlige anskaffelser gir leverandøren(e) tilstrekkelige incentiver til å overholde kontraktsbestemmelsene.
 4. Vurderer tiltak som sikrer at det utarbeides planer for innfasing av materiell i tide, særlig når det er involvert mange enheter og disse er avhengig av hverandre for å oppnå effektiv innfasing.
 5. Har en praksis som i vesentlige anskaffelser sørger for klar ansvarsfordeling og tydelige styringslinjer og myndighetsforhold mellom Forsvarsdepartementet, Forsvarsmateriell, Forsvarsstaben og de aktuelle våpengrenene.

Dette er gode anbefalinger som vi skal inkludere i vårt arbeid med videreutvikling av rammeverk, metoder og prosesser for investeringsvirksomheten. Det er allerede tatt flere grep siden NH90-anskaffelsen ble igangsatt som i stor grad ivaretar disse anbefalingene fra Riksrevisjonen. Ett grep jeg spesielt vil trekke frem er opprettelsen av Forsvarsmateriell i 2016 som egen etat underlagt Forsvarsdepartementet for å styrke den strategiske styringen av materiellinvesteringer og materiellforvaltning i forsvarssektoren. Vi skal bruke Riksrevisjonens funn og anbefalinger videre for å gjøre ytterligere forbedringer i investeringsvirksomheten i forsvarssektoren.


Med hilsen



Frank Bakke-Jensen

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 701 329





Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 6835 St. Olavs plass
0030 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

37 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 651 7