

Dokument nr 3:7

(2002–2003)

**Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i
planlegging og styring av felles
forvaltningssystemer i Forsvaret**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:7 (2002–2003) Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i planlegging og styring av felles forvaltningssystemer i Forsvaret.

Riksrevisjonen, 11. april 2003.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1 Prosjektenes resultater.....	2
2.2 Prosjektplanlegging og -gjennomføring.....	2
2.3 Golf som et virkemiddel for å understøtte omstillingen av Forsvaret	3
3 Forsvarsdepartementets kommentarer	4
4 Riksrevisjonens bemerkninger	5
5 Forsvarsdepartementets svar	6
6 Riksrevisjonens uttalelse	7
Vedlegg: Rapport	9

Forsvarsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i planlegging og styring av felles forvaltningssystemer i Forsvaret

1 INNLEDNING

Ved behandlingen av St.meld. nr. 16 (1992–93) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98 sluttet Stortinget seg til at Forsvaret skulle gjennomgå en omfattende omstilling, jf. Innst. S. nr. 150 (1992–93). Et sentralt element i omstillingen var innføring av et nytt styringskonsept, basert på prinsippene for mål- og resultatstyring. Innføringen av styringskonseptet forutsatte at det ble etablert gode oppfølgings- og informasjonssystemer til støtte for ledelsen på alle nivåer.

Nødvendigheten av tidsmessige informasjonssystemer i Forsvaret ble på nytt satt på dagsordenen i januar 1996 ved fastsettelsen av nytt økonomireglement for staten. På bakgrunn av svakheter ved eksisterende informasjonssystemer, søkte Forsvarsdepartementet i 1997 Finansdepartementet om en forlenget overgangsordning for tilpasning til økonomiregelverket. Dette ble innvilget i 1998, med frist til 31. desember 2002.

Forsvaret har satt i gang flere prosjekter med formål å etablere gode informasjonssystemer til støtte for ledelsen, og som er felles for forsvarsgrenene. Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet ble etablert i henholdsvis 1996 og 1997. Opprinnelig skulle det innføres et felles regnskapssystem for Forsvaret gjennom Økonomiprojektet. Senere ble mandatet utvidet til også å omfatte en anskaffelsesmodul. Gjennom Lønnsprosjektet skulle det innføres et nytt felles lønssystem. I august 1999 ble Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet slått sammen til et felles prosjekt, Lønns- og økonomiprojektet, som skulle innføre et felles lønns- og regnskapssystem. Innføring av en anskaffelsesmodul var således ikke lenger en del av mandatet. Lønns- og økonomiprojektet ble terminert i begynnelsen av 2000, og arbeidet med å innføre nye, felles informasjonssystemer ble videreført i Prosjekt Golf.

Prosjekt Golf ble gitt et bredere mandat enn de forutgående prosjektene. Golf skulle innføre et nytt helhetlig felles integrert forvaltningssystem, med

løsninger innen områdene regnskap, lønn, anskaffelse, materielladministrasjon og vedlikehold. Systemet skulle eventuelt også utvides til å omfatte løsninger knyttet til personalforvaltning. Golf ble i tillegg definert som et omstillingsprosjekt, og Golfs rolle med hensyn til understøttelse av omstillingen av Forsvarets forvaltninger gjennom etablering av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) ble understreket. Høsten 2001 ble Prosjekt Golf omdefinert fra å være et kategori 1 investeringsprosjekt til å bli et program. I stedet for å gjennomføres som ett prosjekt skulle Golf som program realiseres i faser med enkeltstående prosjekter. Innledningsvis var det bare det første prosjektet som skulle forprosjekteres, detaljforhandles og kontraktfestes. I St.prp. nr. 1 (2001–2002) ble det meddelt at det første prosjektet i Golf-programmet skulle ha som hovedmål å framskaffe det Forsvarsdepartementet betegnet som en ”minimumsløsning” i forhold til kravene i statens økonomiregelverk innen utgangen av 2002. Dette innebærer i hovedsak å innføre et nytt lønns- og regnskapssystem.

Formålet med revisjonen har vært å belyse Forsvarets arbeid med å innføre IT-baserte forvaltningssystemer de siste årene, og å kunne påpeke eventuelle svakheter i prosjektplanleggingen og -gjennomføringen. Undersøkelsen omfatter Prosjekt og Program Golf fram til utgangen av første halvår 2002 samt forutgående prosjekter, det vil si Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og økonomiprojektet.

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Utkast til rapport ble i brev av 28. januar 2003 forelagt Forsvarsdepartementet. Departementet har i brev av 24. februar 2003 avgitt uttalelse til de forhold som er tatt opp. Departementets kommentarer er gjengitt i kapittel 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse har tatt utgangspunkt i stortingsdokumenter, aktuelle retningslinjer og plandokumenter for Forsvaret, prosjektdokumen-

tasjon, rapporter, møtereferater og korrespondanse. Videre er det gjennomført intervjuer med Forsvarsdepartementet, Forsvarets overkommando (FO) ved stabssjefen, samt FO ved Forsvarets omstillingsprogram ARGUS og Program Golf. Det er også gjennomført intervjuer med Forsvarets logistikkorganisasjon/Informasjons- og kommunikasjonstjenester (FLO/IKT) og Forsvarets logistikkorganisasjon/Luft (FLO/LUFT).

2.1 Prosjektenes resultater

Arbeidet med innføring av nye informasjonssystemer som skal bidra til at Forsvaret innfrir økonomiregelverkets krav har pågått over flere år, og prosjektkostnader har påløpt kontinuerlig. Undersøkelsen viser at det f.o.m. 1997 t.o.m. første halvår 2002 er medgått 268 millioner kroner til prosjektene. Dette er prosjektkostnader som har påløpt før nye systemer er ferdig utviklet og satt i drift.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det under Forsvarets arbeid med å innføre nye felles forvaltningssystemer er foretatt flere strategiendringer. Prosjekter er avsluttet og videreført i nye prosjekter. Omfanget av prosjektene er revurdert og endret, og anskaffelsesmodulen har vekselvis vært en del av prosjektenes mandat. Etter den siste strategiendringen høsten 2001 hvor Golf ble omdefinert fra prosjekt til program, ble det etablert et første prosjekt med hovedmålsetting som i stor grad tilsvarte tidligere prosjekter: Lønnsprosjektet og Økonomiprojektet (før anskaffelsesmodulen ble tatt inn i prosjektets mandat), samt det påfølgende Lønns- og økonomiprojektet. Alle prosjektene har hatt som formål å innføre et nytt lønns- og regnskapssystem.

De gjentatte endringene i prosjektoppdragene har medført forsinkelser og manglende måloppnåelse. Status ved utgangen av 2002 er at Forsvaret ikke har overholdt den utvidede fristen for å innfri økonomiregelverkets krav som Finansdepartementet innvilget i 1998.

Gjennom det første prosjektet i Golf-programmet tar Forsvaret sikte på å innfri konkrete krav i økonomiregelverket knyttet til lønns- og regnskapssystemene. Et nytt lønns- og regnskapssystem vil tidligst være i bruk fra regnskapsåret 2004. Likevel vil Forsvaret på vesentlige punkter ikke innfri kravene. Årsaken er blant annet at det stilles de samme krav til systemer definert som forsystemer, som til regnskapssystemet og lønssystemet. Flere av Forsvarets eksisterende forsystemer innfrir ikke økonomiregelverkets krav. Utskifting av eksisterende forsystemer skal først skje gjennom påfølgende prosjekter i Golf-programmet, og vil bli slutført når et felles integrert forvaltningssystem er innført. Forsvarsdepartementet har framholdt som et mål at systemet skal være fullt ut innført innen utgangen av 2005. FOs anslag er utgangen av 2006. Dette innebærer at en full innfrielse av økonomiregelverkets krav tidligst vil kunne

skje tre til fire år senere enn det som ble lagt til grunn da Forsvaret ble innvilget en forlenget overgangsordning.

2.2 Prosjektplanlegging og -gjennomføring

Undersøkelsen har avdekket tre sentrale årsaker til at forløperne til Golf ikke nådde sine mål. Årsakene er 1) manglende forankring i organisasjonen og ledelsen, 2) uklare ansvarsforhold og uklar organisering, og 3) manglende koordinering av IT-aktivitetene. Undersøkelsen av planleggingen og styringen av Golf har dels vært forankret i funnene fra analysen av de forutgående prosjektene, og dels i andre sentrale områder innen prosjektstyring og -gjennomføring.

Forankring i organisasjonen og ledelsen

Motstand i Forsvarets organisasjon kombinert med svakt engasjement fra Forsvarsdepartementet og FOs øverste ledelse synes å være en sentral årsak til manglende måloppnåelse for forløperne til Golf. Den manglende forankringen i organisasjonen kan i stor grad føres tilbake til at prosjektenes innføring av fellesløsninger gikk på tvers av forsyningskommandoenes krav til informasjonssystemer som ivaretar de særskilte behovene til den enkelte forsvarsgren. Dette gjaldt særlig systemer innen materiell og vedlikehold. Videre var det spørsmål om hvorvidt hensynet til gjenbruk av eksisterende forsvarsgrenvise løsninger i tilstrekkelig grad ville bli ivaretatt ved innføring av nye fellesløsninger. FOs ledelse satte ikke inn de nødvendige tiltak for å håndtere motstanden mot fellesløsninger, og aksepterte gjentatte diskusjoner om prosjektenes mandat. Forsvarsdepartementet hadde på sin side gitt føringer om innføring av fellesløsninger, men viste passivitet i forhold til å sikre at Forsvaret iverksatte nødvendige tiltak for å innfri denne målsettingen.

Når det gjelder Golf, viser undersøkelsen at det har vært, og er ulike syn i organisasjonen på innføringen av et nytt felles integrert forvaltningssystem. Gjenbruk av eksisterende informasjonssystemer har i den forbindelse vært, og er fremdeles omdiskutert. Undersøkelsen viser også at Golf i den første tiden har hatt en svak forankring i ledelsen. Forsvarsdepartementet engasjerte seg for alvor i styringen av Golf først fra høsten 2001, og stabssjefen i FO påtok seg det overordnede styringsansvaret, det vil si totalprosjektansvaret, i mars 2001.

Ansvarsforhold og organisering

En annen sentral årsak til den manglende måloppnåelsen for forløperne til Golf synes å være uklare ansvarsforhold og uenighet om organiseringen. Gjennom undersøkelsen er det avdekket en uklar fordeling av ansvar og roller mellom tidligere Forsva-

rets tele- og datatjeneste og Økonomistaben i FO, samt en vedvarende uenighet om hvordan prosjektene burde ha vært organisert. Undersøkelsen har også vist at det var uklart hvem som hadde myndighet til å fatte beslutninger vedrørende prosjektene. Dels var prosjektstyrenes beslutningsmyndighet uklar. Dels manglet Økonomistaben myndighet overfor andre enheter som var forutsatt å være premissgivere eller bidragsyttere, samtidig som nødvendig inngripen fra Forsvarets øverste ledelse uteble. De uklare ansvarsforholdene medførte at nødvendige beslutninger for å sikre prosjektenes framdrift ikke ble fattet.

I organiseringen av Golf ble det satt inn tiltak mot den uklarhet som preget rollefordelingen og ansvarsforholdene i forløperne til Golf. Programstyrets funksjon ble klart definert som rådgivende, og stabssjefen i FO påtok seg for en periode det overordnede styringsansvaret. Grunnlaget for effektive beslutningsprosesser ble således styrket. Per august 2002 ble imidlertid det overordnede styringsansvaret overført fra stabssjefen til lederen for Forsvarets omstillingsprogram, ARGUS. Stabssjefen skal fremdeles lede programstyret, der programlederen for ARGUS er blant deltakerne. Med en slik organisering synes det uklart hvilke roller stabssjefen i FO og programlederen for ARGUS får i styringen av Golf.

Undersøkelsen har vist at Forsvarsdepartementet inntok en mer aktiv rolle i styringen av Golf fra høsten 2001. Perioden etter dette var imidlertid preget av uenighet mellom departementet og FO om hva som burde være føringene for Golf. Det oppstod i den forbindelse uklarhet knyttet til hvilket styringsansvar som var tillagt Forsvarsdepartementet og hvilket som var tillagt stabssjefen i FO. Dialogen mellom departementet og FO synes fra våren 2002 å være velfungerende.

Koordinering av IT-aktiviteter

En tredje årsak til problemene med å gjennomføre forløperne til Golf, synes å være manglende koordinering av IT-aktivitetene. Undersøkelsen viser at det oppstod forsinkelser og tvil knyttet til om IT-aktiviteter som var forutsetninger for Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og økonomiprojektet ville realiseres som planlagt. Dette medførte usikkerhet om det ville være teknisk mulig å gjennomføre prosjektene. For Golf var det fram til sommeren 2001 usikkerhet knyttet til om en felles IS infrastruktur ville realiseres i tide. På dette tidspunkt ble det besluttet å forsere innføringen av ny infrastruktur gjennom Prosjekt Fisbasis.

Øvrige tiltak i prosjektstyringen

Realistiske og oppdaterte framdriftsplaner er et viktig virkemiddel for å forhindre forsinkelser i jgen-

nomføringen av et prosjekt. Både i Golf og i de forutgående prosjektene har det påløpt en rekke forsinkelser. Dette viser en gjennomgående mangel på realisme i framdriftsplanene.

Store og langvarige prosjekter vil i seg selv innebære høy risiko. Fra våren 2001 fikk Forsvarsdepartementet klare signaler fra prosjektets eksterne kvalitetssikrer og FO om at det var stor grad av usikkerhet knyttet til kostnader og gevinster. I september 2001 omdefinerte departementet Golf fra prosjekt til program, og begrunnet dette med behovet for å redusere denne usikkerheten.

Både i Golf og i de forutgående prosjektene er det blitt gjennomført systematiske risikoanalyser. For forløperne til Golf ble det identifisert flere sentrale risikoelementer. Det var behov for tiltak fra Forsvarets øverste ledelse, men de nødvendige beslutninger uteble. Når det gjelder Golf, har undersøkelsen vist at risikohåndtering har vært lite systematisk behandlet i programstyret. Dette kan ha redusert muligheten for ledelsen til å fatte de nødvendige risikoreducerende beslutninger. Undersøkelsen har også avdekket at risikohåndteringen synes å ha vært preget av mangel på bevisste og tydelige prioriteringer mellom de tre styringsparametrene tid, kostnad og ytelse.

Anslagene som er foretatt over kostnader og nytte er av Program Golf framholdt som svært usikre. Dette bekreftes ved at de foreløpige kostnadsanslagene er økt fra ca. 1 500 millioner kroner per september 2001 til ca. 2 000 millioner kroner per juni 2002.

Kompetansen har i perioder vært mangelfull for å kunne gjennomføre et komplekst prosjekt/program som Golf på en tilfredsstillende måte. Det ble i løpet av 2001 satt inn tiltak for å styrke kompetansen, både i prosjektorganisasjonen, i FOs ledelse og i Forsvarsdepartementet.

2.3 Golf som et virkemiddel for å understøtte omstillingen av Forsvaret

Golf har en sentral rolle med hensyn til å understøtte den pågående omstillingen av Forsvaret, herunder etableringen av FLO. Samordning av Golf med øvrige omstillingstiltak vil være avgjørende for at de målsettingene som er satt for gevinstrealisering skal kunne nås. Undersøkelsen har vist at de forsinkelsene som har påløpt siden Forsvarsdepartementet i 1997 søkte Finansdepartementet om forlengede overgangsordninger, har bidratt til et sterkt tidspress når det gjelder innføring av nye informasjonssystemer. Dette skaper økt risiko for manglende synkronisering av FLO og Golf, og for at Golf ikke vil kunne bidra med den forventede gevinstrealisering i forbindelse med omstillingen av Forsvaret i planperioden 2002–2005.

3 FORSVARSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Forsvarsdepartementet har i brev av 24. februar 2003 avgitt uttalelse til rapporten.

Departementet påpeker at det er gjennomført viktige arbeider etter at Riksrevisjonen avsluttet sin fakttainnsamling, og at disse representerer viktige steg i riktig retning. Siden sommeren 2002 har Program Golf gjennomført det første forprosjektet, "forprosjekt nr. 1". Videre har departementet fått oversendt for godkjenning totalprosjektdokument nr. 2 for det første leveranseprosjektet i Golf-programmet, "leveranseprosjekt nr. 1". Det er også framforhandlet en avtale med den valgte leverandør, Team IBM. Departementet har gjennomgått styringsgrunnlaget og gitt sin godkjenning til oppstart og gjennomføring av leveranseprosjekt nr. 1. Både Regjeringsadvokaten og eksterne kvalitetssikrer er ifølge Forsvarsdepartementet tilfredse med det styringsgrunnlaget som foreligger.

Med henvisning til strategiendringene som har preget arbeidet med innføringen av felles forvaltningssystemer, konstaterer Forsvarsdepartementet at forgjengerne til Program Golf alle er terminert med magert resultat. Departementet erkjenner at disse prosjektene i betydelig grad har vært mislykket og at kostnadene ikke har stått i samsvar med utbytte av prosjektene. Ifølge departementet belyser Riksrevisjonen en rekke viktige forhold som nettopp har medført at disse prosjektene ikke ble fullført. Forsvarsdepartementet framholder imidlertid at man ikke vet hvorvidt gjennomføringen av de historiske prosjektene ville ha vært vellykket. Usikkerheten rundt gjennomføringen har vært en viktig årsak til at alternative løsninger er blitt søkt etablert. Det påpekes at det parallelt med gjennomføringen av prosjektene har pågått en kraftig endring av Forsvarets organisasjon.

Forsvarsdepartementet konstaterer at ansvarsforholdene i Forsvarsdepartementet og FO ikke var tilstrekkelig klarlagt for forløperne til Program Golf, og at det hersket forskjellige oppfatninger om organiseringen av disse. Det erkjennes videre at det hersket ulike meninger og aktiviteter innenfor IS-/IT-området som ikke i tilstrekkelig grad ble håndtert og koordinert.

Ifølge Forsvarsdepartementet er det siden strategiendringen høsten 2001 utviklet et nært og konstruktivt samarbeid mellom departementet, FO og Program Golf. Videre betegner departementet forankringen i ledelsen, både i Forsvarets militære organisasjon og i departementet, som svært god. Sjef ARGUS er både leder for Forsvarssjefens omstillingsprogram og programansvarlig overfor Golf, og rapporterer til stabssjefen som omstillingsansvarlig på vegne av forvarssjefen. Ifølge Forsvarsdepartementet er det tett og fortløpende kontakt mellom sjef ARGUS, stabs-

sjefen og forvarssjefen. Nødvendige pålegg og oppdrag til linjen gis av stabssjefen basert på anbefaling fra sjef ARGUS. Forsvarsdepartementet understreker at departementet har lagt ned betydelige egne ressurser til oppfølging av arbeidet i Program Golf.

Forsvarsdepartementet sier seg enig med Riksrevisjonen i at styringen og koordineringen av IT-aktivitetene som var forutsetninger for Golf, ikke var tilfredsstillende i tidsrommet før sommeren 2001. Det er etter dette gitt føringer som har redusert usikkerhetene. Departementet opplyser at Forsvarets informasjonssystem Basiskonfigurasjon (Fisbasis) i løpet av 2002 er implementert i Forsvarets militære organisasjon. Dette utgjør en informasjonsteknologisk hovedforutsetning for innføring av et felles integrert forvaltningssystem. I tillegg til dette kommer grensesnittene mot andre systemer som et felles integrert forvaltningssystem skal samhandle med. Departementet framholder at disse tiltakene, sammen med den brede involvering av programstyret og den oppmerksomhet som Riksrevisjonens rapport har reist, samlet viser at utviklingen går i riktig retning. Videre viser Forsvarsdepartementet til at overordnet styring og koordinering av IT-aktivitetene vil bli reflektert i organiseringen av departementet fra 1. august 2003.

Forsvarsdepartementet erkjenner at det totalt sett legges opp til en ambisiøs tidsplan for Program Golf. For leveranseprosjekt nr. 1 viser departementet til at eksterne kvalitetssikrer har konkludert med at usikkerheten vedrørende de tidsestimatene som er utarbeidet nå er akseptable. Når det gjelder spørsmålet om Forsvarsdepartementets målsetting om ferdigstilling av Program Golf innen utgangen av 2005 er realistisk, framholder departementet at dette berører en sentral avveining. På den ene siden har Forsvaret et betydelig behov for å få på plass et felles integrert forvaltningssystem så snart som mulig. På den annen side stiller en omfattende og hurtig implementering svært store krav til Forsvarets evne til å ta i bruk ny funksjonalitet, samtidig med at store deler av Forsvaret omstilles. Departementet har derfor valgt en forsiktig utvikling av programmet, der den videre framdrift i betydelig grad vil bli styrt av hvordan leveranseprosjekt nr. 1 gjennomføres. Dersom gjennomføringsevnen blir bekreftet i leveranseprosjekt nr. 1, kan dette åpne for en forsering av påfølgende prosjekter i programmet. Om det er realistisk at Program Golf skal kunne ferdigstilles innen utgangen av 2005, vil således avhenge av gjennomføringen av leveranseprosjektene, hvilket ambisjonsnivå som legges for nye leveranseprosjekter og tidsfasingen mellom leveranseprosjektene. Departementet understreker at den strategi som er valgt innebærer at Program Golf kan besluttes avsluttet etter hvert leveranseprosjekt. Hittil er det kun det første leveranseprosjektet som er godkjent iverksatt. På det nåværende tidspunkt er det derfor ifølge Forsvarsdepartementet ikke grunnlag for å justere målsettingen om at et fel-

les integrert forvaltningssystem skal være på plass til utgangen av 2005.

Når det gjelder beslutningen om å omdefinere Golf fra prosjekt til program, viser Forsvarsdepartementet til at totalprosjektdokument nr. 2 utgjør det formelle beslutningsgrunnlaget for departementet. Det var dermed formelt korrekt å treffe beslutningen om å endre strategien på bakgrunn av totalprosjektdokument nr. 2 for det tidligere Prosjekt Golf som ble oversendt i 2001. På denne måten ville det heller ikke kunne reises spørsmål ved grunnlaget beslutningen om endring ble truffet på. I ettertid erkjennes det imidlertid at departementet kunne ha reagert tidligere. Departementet framholder likevel at strategiendringen i dag framstår som fornuftig og i tråd med god prosjektteoretisk håndtering.

I spørsmålet om risikohåndtering, er det etter Forsvarsdepartementets syn viktig å skille mellom de forskjellige nivåene i oppfølgingen av Program Golf. For det første framholder departementet strategivalget knyttet til å gjennomføre selvstendige leveranseprosjekt(er) i Program Golf i seg selv som en viktig risikoreduserende beslutning. For det andre viser departementet til at det nå foreligger et gjennomarbeidet styringsgrunnlag for gjennomføringen av leveranseprosjekt nr. 1. For det tredje er det ifølge departementet viktig å skille mellom møtene i programstyret og selve styringen av leveranseprosjekt nr. 1. Departementet påpeker at det vil være en avveining hvor tett programstyret skal bringes inn i den daglige styringen av programmet. Det opplyses at siden sommeren 2002 har parametrene tid, kostnad og ytelse vært på dagsordenen i programstyremøtene. Forsvarsdepartementet viser videre til bruken av ekstern kvalitetssikrer. Departementet vil dessuten følge gjennomføringen av leveranseprosjekt nr. 1 og motta periodisk rapportering med hensyn til tid, kostnad og ytelse. Departementet har merket seg Riksrevisjonens merknader omkring det å få seg forelagt et tilstrekkelig grunnlag for å treffe risikoreduserende beslutninger og vil følge opp dette mot FO.

Forsvarsdepartementet erkjenner at nødvendig og tilstrekkelig kompetanse i programorganisasjonen først kom på plass ved årsskiftet 2001/2002. Ifølge departementet har imidlertid aktiv bruk av ekstern kvalitetssikring, forsterkning av programmets egen kompetanse samt den kompetansen som ekstern leverandør tilfører gjennom leveranseprosjekt nr. 1, medført at kompetansen er hevet betydelig, og nå anses som tilfredsstillende ivaretatt. Departementet påpeker likevel at kompetanse hos både ekstern leverandør og Forsvaret må vies betydelig oppmerksomhet i den videre oppfølging. Om departementets kompetanse i forhold til Golf, vises det til at det er utpekt en fast saksbehandler med bakgrunn fra denne type virksomhet i industrien.

Når det gjelder synkronisering av Golf med FLO, framholder departementet at det er en utfordring at

hovedtrekkene i den nye organisasjonen ennå ikke er endelig avklart. Etter planen skal det foreligge en delvis avklaring i løpet av våren, men fortsatt vil det gjenstå en rekke uavklarte organisatoriske spørsmål. Departementet påpeker at en eventuell oppstart av et nytt forprosjekt og påfølgende leveranseprosjekt i Golf derfor tidsmessig må fases slik at det ikke foreligger uklarheter rundt viktige forutsetninger. Departementet viser i den forbindelse til hensynet til å konkretisere innholdet i et leveranseprosjekt innenfor en akseptabel usikkerhet. En forsering av leveranseprosjekt(er) i Golf vil ifølge departementet gi muligheter for hurtigere gevinstuttak, men vil måtte avveies mot hensynet til blant annet en akseptabel usikkerhet i det enkelte leveranseprosjekt. Departementet opplyser at dette er meget sentrale forhold som vil inngå når en skal drøfte den videre utviklingen av Program Golf.

Forsvarsdepartementet opplyser at FO har utarbeidet foreløpige gevinstoverslag innenfor de enkelte områdene i et felles integrert forvaltningssystem dersom de blir implementert. Dette grunnlaget vil bli videreutviklet og kvalitets sikret i det videre arbeid. Departementet understreker imidlertid at dette kun er estimater som ikke er realitetsbehandlet. For leveranseprosjekt nr. 1 vil gevinstmål defineres i prosjektdirektivet som nå er under utarbeidelse.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen vil peke på at Forsvarets nye styringskonsept var et sentralt element i omstillingen av Forsvaret. Konseptet skulle baseres på prinsippene for mål- og resultatstyring, noe som forutsatte innføring av nye informasjonssystemer. Forsvaret har etablert flere prosjekter med formål å innføre slike systemer. Undersøkelsen har vist at prosjektenes måloppnåelse har vært mangelfull, og at systemene ikke er satt i drift som forutsatt. Dette skyldes i hovedsak manglende styring og effektivitet i planleggingen og gjennomføringen av prosjektene. Siden Økonomiprojektet ble etablert i 1996 er det foretatt flere strategiendringer. Prosjekter er avsluttet og videreført i nye prosjekter, og omfanget av prosjektene er revurdert og endret. Strategiendringene har medført forsinkelser, unødvendige kostnader og manglende måloppnåelse. Ved utgangen av 1. halvår 2002 er det medgått 268 millioner kroner. Dette er prosjektkostnader som har påløpt før nye systemer er ferdig utviklet og satt i drift.

De forsinkelsene som har oppstått har medført at Forsvaret ikke har overholdt den utvidede fristen for å innfri økonomiregelverkets krav innen utgangen av 2002. En full innfrielse vil tidligst kunne skje tre til fire år etter denne fristen. Dette innebærer at Forsvaret gjennom flere år mangler sentrale virkemidler for å nå målsettingene om en mer effektiv styring og en bedre mål- og resultatoppnåelse. At Forsvarets eksis-

terende informasjonssystemer ikke kan sikre ledelsen god styringsinformasjon, er lite heldig i en tid da Forsvaret er i omstilling og skal foreta store innsparinger. Det har blant annet oppstått et sterkt tidspress når det gjelder innføring av nye informasjonssystemer som kan understøtte en effektivisering av logistikkfunksjonene i FLO.

Undersøkelsen viser at det har vært motstand i Forsvarets organisasjon mot prosjektenes innføring av fellesløsninger. Fremdeles er det ulike syn på innføringen av et felles integrert forvaltningssystem gjennom Golf. På bakgrunn av tidligere erfaringer, vil tiltak for å oppnå en bred forankring i Forsvarets organisasjon være nødvendig for å sikre at nye informasjonssystemer kan innføres på en effektiv måte. En bred forankring vil også være viktig for å oppnå den forventede gevinstrealisering.

Undersøkelsen viser også manglende engasjement fra Forsvarsdepartementet og FOs ledelse i styringen av prosjektene for en vesentlig del av den perioden undersøkelsen omfatter. Riksrevisjonen konstaterer at Forsvarsdepartementet per i dag anser forankringen i Forsvarets og departementets ledelse som svært god.

Store og langvarige prosjekter vil i seg selv innebære høy risiko. I september 2001 omdefinerte departementet Golf fra prosjekt til program, og begrunnet dette med behovet for å redusere usikkerheten. Undersøkelsen viser at risikohåndteringen ikke har vært fundert på bevisste og tydelige prioriteringer mellom de tre styringsparametrene tid, kostnad og ytelse. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet har varslet at risikohåndteringen nå vil bli løpende fulgt opp i leveranseprosjekt nr. 1.

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvarsdepartementet tar flere forbehold når det gjelder videre framdrift og ferdigstilling av Golf. Departementet viser blant annet til at gjennomføringsevnen i leveranseprosjekt nr. 1, ambisjonsnivået som legges for nye leveranseprosjekter og tidsfasingen mellom prosjektene vil påvirke hvorvidt det er realistisk å kunne ferdigstille programmet innen utgangen av 2005. Departementet finner imidlertid ikke grunnlag for å justere denne målsettingen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at det legges til grunn en plan for videreføringen som er beheftet med så stor grad av usikkerhet.

Anslagene som er foretatt over kostnader og nytte er av Program Golf framholdt som svært usikre. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at usikkerheten knyttet til disse anslagene reduseres til et akseptabelt nivå.

5 FORSVARSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Forsvarsdepartementet som i brev av 18. mars 2003 har svart:

”Jeg viser til brev av 3. mars 2003 hvor Riksrevisjonen ber om departementets uttalelse til de bemerkninger som Riksrevisjonen har gitt i vedlagt dokument til Stortinget om ”Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i planlegging og styring av felles forvaltningssystemer i Forsvaret”. Departementet har i brev av 24. februar 2003 utdypet forhold som omtales i hovedanalyserapporten, og jeg finner at våre supplerende synspunkter har blitt tatt inn i dokumentet på en svært god måte.

Nedenfor følger departementets uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger.

Forsvaret har, som Riksrevisjonens arbeid belyser, igangsatt flere arbeider i løpet av 90-tallet for å møte behovet for tidsmessige og helhetlige informasjonssystemer for en bedre og mer rasjonell styring og forvaltning. Riksrevisjonens gjennomgang av historikken fram til etableringen av Program Golf viser klart at denne type IT- og omstillingsprosjekter er både komplekse og krevende å gjennomføre og at Forsvaret så langt ikke har lyktes med å nå de målsettinger som har vært satt for forløperne til Program Golf. Forsvaret har derfor heller ikke kunnet møte fristen for tilpasning til økonomiregelverket innen 31. desember 2002.

Riksrevisjonens grundige arbeid har trukket fram tre sentrale årsaker til at forløperne ikke nådde sine målsettinger. Departementet har i sin tilbakemelding til Riksrevisjonen av 24. februar sluttet seg til denne analysen og har i sitt tilsvaret foretatt noen utdypende merknader til de vurderinger som er gjort i rapporten. Etter departementets oppfatning var samme forhold som Riksrevisjonen har påpekt, også forhold som ble vektlagt da departementet høsten 2001 ikke kunne behandle, godkjenne og oversende Prosjekt Golf som et kategori 1-prosjekt til Stortinget.

Program Golf ble etablert i desember 2001 for å ivareta det helhetlige perspektivet og sikre en gradvis og kontrollerbar innføring av et felles integrert forvaltningssystem (FIF) i Forsvaret. Programmet legger opp til et antall prosjekter med egne kostnader og målsettinger som skal godkjennes av departementet enkeltvis. Denne strategien innebærer således at det legges inn flere beslutningspunkter i innføringen av FIF hvor hvert enkelt prosjekt skal vurderes og godkjennes ut fra sin egennytte og bidrag til å implementere et FIF. Dette gir en bedre styring og kostnadskontroll underveis enn det som ville vært tilfellet med å samle innføringen inn under ett stort prosjekt som det opprinnelig var gjort for Prosjekt Golf. Et annet viktig prinsipp er at hvert prosjekt skal ha en egenverdi uavhengig av eventuelt etterfølgende prosjekter. Dette betyr at selv om programmet avsluttes avsluttet tidligere enn antatt, skal Forsvaret fortsatt ha nytte av de prosjekter som er gjennomført.

Riksrevisjonens rapport og departementets tilsvaret trekker også fram en rekke tiltak, også etter at Riksrevisjonen avsluttet sitt arbeid sommeren 2002, som er gjort for å sikre en best mulig gjennomføring av Program Golf. Gjennom strategiendringen høsten 2001, er det lagt opp til en tett styring og oppfølging underveis slik at det foretas en gradvis utvikling av

programmet innenfor en akseptabel usikkerhet når det gjelder kostnader og gjennomføring. Om de grep som nå er tatt faktisk gir de ønskede resultater, vil først vise seg under gjennomføringen av det første leveranseprosjektet.

Det har vært bred enighet i Forsvaret og de fagmiljøene departementet har hatt bistand fra om at de grep som har vært tatt har vært nødvendige. Det første forprosjektet ble i så henseende gjennomført som planlagt og innenfor godkjent kostnadsramme. Selv om det første leveranseprosjektet er under grensen for kategori 1-prosjekter, har departementet valgt å benytte ekstern kvalitetssikring for å frembringe et akseptabelt styringsgrunnlag før beslutning om gjennomføring ble fattet. Departementet har ikke tatt stilling til tidspunkt for oppstart og omfang for det neste leveranseprosjektet, men vil benytte ekstern kvalitetssikring selv om også dette prosjektet skulle komme under grensen for kategori 1-prosjekt. Dette for å sikre at usikkerheten for hvert enkelt leveranseprosjekt bringes ned mot et akseptabelt nivå før igangsetting.

Departementet ga i februar 2003 sin tilslutning til oppstart av det første leveranseprosjektet (LP 1) i Program Golf. LP 1 skal levere en regnskaps- og lønnsløsning som legger til rette for at Forsvaret oppfyller funksjonelle krav i Statens økonomiregelverk (ØR) og avleverer regnskap til statsregnskapet i henhold til ØR fra og med budsjettåret 2004. Således vil sentrale krav som stilles i økonomireglementet bli funksjonelt tilfredsstillt. For å oppnå en akseptabel usikkerhet knyttet til gjennomføring og kostnader for LP 1, har det vært nødvendig å begrense omfanget av LP 1. Dette har medført at andre elementer (inkludert forsystemer) for å sikre helhetlig styringsinformasjon først vil være på plass når helheten av det felles integrerte forvaltningssystemet er implementert. Først da vil også en fullstendig innfrielse av ØR kunne påregnes. Forsvaret vil derfor enda en stund måtte videreføre lite rasjonelle overgangsordninger som sikrer det nødvendige minimum av styringsinformasjon.

Som Riksrevisjonen riktig påpeker, er det usikkerhet knyttet til den videre fremdrift og ferdigstilling av Program Golf. Forsvarsdepartementet har innvilget videre valgt å holde fast ved tidspunktet 2005. Dette fordi at innføringen av FIF må ses i relasjon til Forsvarets omstilling. Departementet styrer utviklingen i programmet gjennom behandling og godkjenning av det enkelte leveranseprosjekt. Inntil departementet har tatt stilling til den endelige innretningen av Program Golf vil det derfor være usikkerhet knyttet til tidspunktet for ferdigstilling. Departementet vil imidlertid komme tilbake til Riksrevisjonen med mer utfyllende informasjon etter hvert som programmet utvikles.

Riksrevisjonen har i dokumentet henvist til at kostnadene for Program Golf har øket fra ca 1,5 milliard kroner per september 2001 til 2,0 milliard kroner per juni 2002. Departementet vil påpeke at dette er tall som har vært nytt til intern langtidsbudsjettering i Forsvaret, og at disse tallene ikke er realitetsbehandlet, verken gjennom forhandlinger med en

leverandør, gjennom ekstern kvalitetssikring eller ved behandling i FD. Tallgrunnlaget har fremkommet med basis i de estimerte totalkostnader for Prosjekt Golf sommeren 2001 og som departementet i sin tid ikke godkjente. Inntil departementet har tatt stilling til den endelige innretningen av Program Golf, vil det heller ikke kunne foreligge et samlet kostnadsbilde for programmet. Å etablere et slikt bilde vil nettopp innebære å måtte ta konkret stilling til alle leveranseprosjektene. Som nevnt tidligere, gjenstår fremdeles viktige organisatoriske beslutninger knyttet til Forsvarets omstilling, herunder innretningen av Forsvarets logistikkorganisasjon, før det totale omfanget av FIF kan fastsettes. Å allerede nå beslutte det totale omfanget av FIF vil derfor introdusere stor usikkerhet i programgjennomføringen og være et brudd på den valgte strategi som nettopp tar sikte på å redusere den kostnadsmessige og gjennomføringsmessige risikoen ved å ta selvstendig stilling til hvert enkelt leveranseprosjekt.

Avslutningsvis vil jeg understreke at departementet ønsker å opprettholde kontakten med Riksrevisjonen for å sikre at de forhold som er omtalt i Riksrevisjonens rapport blir tatt hensyn til når programmet utvikles.”

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarets arbeid med å innføre nye felles IT-baserte forvaltningssystemer har vært preget av forsinkelser og manglende måloppnåelse. Det har påløpt betydelige kostnader uten at Forsvaret har kunnet vise til tilfredsstillende resultater. Ved utgangen av første halvår 2002 var det påløpt prosjektkostnader på til sammen 268 millioner kroner.

Undersøkelsen viser at manglende forankring i organisasjon og ledelse, uklare ansvarsforhold og manglende koordinering av IT-aktivitetene har vært sentrale problemområder i Forsvarets arbeid med utvikling og innføring av felles forvaltningssystemer. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at Forsvarsdepartementets og FOs ledelse engasjerer seg sterkt i den videre styringen av Program Golf, jf. departementets svar.

Riksrevisjonen har videre merket seg at en full innfrielse av økonomiregelverkets krav først kan påregnes når et helhetlig felles integrert forvaltningssystem er innført. Ifølge Forsvarsdepartementet vil Forsvaret derfor måtte videreføre lite rasjonelle overgangsordninger som sikrer det nødvendige minimum av styringsinformasjon. Riksrevisjonen finner det uheldig at mangelfulle løsninger benyttes i en tid hvor Forsvaret er i omstilling og skal foreta store innsparinger. Det vises i denne forbindelse også til Riksrevisjonens uttalelse i Dokument nr. 3:6 (2000–2001) ”Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i Forsvaret”, hvor blant annet betydningen av å få på plass et tilfredsstillende informasjons- og oppfølgingsystem ble understreket.

Forsvarsdepartementet framholder at det ikke er

tatt endelig stilling til innretningen av Program Golf, og at det fortsatt er knyttet usikkerhet til tidspunktet for ferdigstilling av programmet. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at det utarbeides en hel-

hetlig plan over kostnader og framdrift knyttet til målsettingen om innfrielse av økonomiregelverkets krav.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 1. april 2003

Bjarne Mørk-Eidem

Jan L. Stub

Helga Haugen

Annelise Høegh

Nils Totland

Eirik Larsen Kvakkestad

Rapport

**Effektivitet i planlegging og styring av felles
forvaltningssystemer i Forsvaret**

Innhold

	Side
1 Innledning	11
1.1 Bakgrunn.....	11
1.2 Formål, mål og problemstillinger	12
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	13
2.1 Dokumentanalyse.....	13
2.2 Intervjuer.....	13
3 Revisjonskriterier	14
3.1 Overordnede målsettinger	14
3.1.1 Innføring av nytt overordnet styringssystem	14
3.1.2 Koordinering med den overordnede omstillingen i Forsvaret	15
3.2 Prosjektplanlegging og -gjennomføring	16
4 Faktagrunnlag	20
4.1 Prosjektene hendelsesforløp	20
4.1.1 Tidlige føringer og dagens situasjon.....	20
4.1.2 Økonomiprojektet.....	20
4.1.3 Lønnsprosjektet.....	21
4.1.4 Lønns- og økonomiprojektet	21
4.1.5 Golf	23
4.2 Økonomi	25
4.2.1 Kostnader 1997–2002	25
4.2.2 Anslag over nytte og kostnader	25
4.3 Økonomiregelverket	25
4.3.1 Dagens informasjonssystemer i Forsvaret og økonomiregelverkets krav	25
4.3.2 Arbeidet med å innfri økonomiregelverkets krav innen fristen	26
4.4 Prosjektplanlegging og -gjennomføring	27
4.4.1 Roller og ansvarsforhold.....	27
4.4.2 Forankring i ledelsen og organisasjonen.....	34
4.4.3 Koordinering av IT-aktiviteter	40
4.4.4 Tiltak for å hindre overskridelser og forsinkelser	43
4.4.5 Kompetanse	47
4.5 Koordinering med den overordnede omstillingen i Forsvaret	48
4.5.1 Målsettingen om å realisere gevinster gjennom Golf	48
4.5.2 Usikkerhet knyttet til gevinstrealisering og omstilling gjennom Golf	49
5 Vurderinger	53
5.1 Årsaker til at forløperne til Golf ikke nådde sine mål	53
5.1.1 Manglende forankring i organisasjonen og ledelsen	54
5.1.2 Uklare ansvarsforhold og uenighet om organisering	54
5.1.3 Manglende koordinering av IT-aktiviteter	54
5.2 Styring og planlegging av Golf.....	54
5.2.1 Bruk av erfaringene fra Golfs forløpere.....	54
5.2.2 Øvrig prosjektstyring av Golf.....	56
5.3 Golf som et virkemiddel for å understøtte omstillingen av Forsvaret	57
Undervedlegg 1 Dokumentoversikt	58
Undervedlegg 2 Forkortelser og forklaringer	62

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Ved behandlingen av St.meld. nr. 16 (1992–93) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98 sluttet Stortinget seg til at Forsvaret skulle gjennomgå en omfattende omstilling.¹ Et sentralt element i omstillingen var innføring av et nytt styringskonsept, basert på prinsippene for mål- og resultatstyring. Det ble i stortingsmeldingen slått fast at Forsvarets organisasjon, regnskapssystem og rapporteringsrutiner ikke var tilpasset de krav mål- og resultatstyring stiller. For å bøte på disse problemene hadde Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando (FO) i fellesskap utarbeidet et helhetlig konsept for styringen av Forsvarets totale ressurser i fredstid. Hensikten var å få til en bedre ressursutnyttelse. Innføring av styringskonseptet forutsatte at det ble etablert gode oppfølgings- og informasjonssystemer til støtte for ledelsen på alle nivåer i Forsvaret.²

I januar 1996 ble det fastsatt nytt økonomireglement for staten, og reglementet med funksjonelle krav trådte i kraft 10. januar 1997. Nødvendigheten av tidsmessige informasjonssystemer i Forsvaret ble med dette på nytt satt på dagsordenen, på grunn av kravene som stilles til informasjonssystemer i økonomiregelverket. Forsvaret kartla i 1997 status for de eksisterende økonomisystemene i forhold til kravene i det nye økonomiregelverket. Det ble konkludert med at ingen av dem fullt ut tilfredsstilte kravene i regelverket, samtidig som det ble pekt på flere svakheter ved systemene.³ Finansdepartementet har innvilget Forsvaret en forlenget overgangsordning, med frist til 31. desember 2002 for tilpasning til økonomiregelverket.

I den påfølgende langtidsmeldingen for Forsvaret, St.prp. nr. 22 (1997–98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002, ble satsing på nye informasjonssystemer og iverksettelse av økonomiregelverket framholdt som ledd i den videre utvikling av Forsvarets styringssystem, basert på styringskonseptet.⁴ Når det gjelder

inneværende langtidsperiode, er det i St.prp. nr. 45 (2000–2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005 slått fast at nye ledelses- og informasjonssystemer vil være viktige i forbindelse med omleggingen av Forsvaret.⁵

Forsvaret har satt i gang flere prosjekter med formål om å etablere gode informasjonssystemer til støtte for ledelsen, som er felles på tvers av forsvarsgrenene, og som innfrir kravene i økonomiregelverket. Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet ble etablert i henholdsvis 1996 og 1997. I august 1999 ble Lønnsprosjektet og Økonomiprojektet slått sammen til et felles prosjekt, Lønns- og økonomiprojektet. Det besluttende dokumentet for Lønns- og økonomiprojektet (totalprosjektdokument nr. 2) ble imidlertid aldri godkjent, fordi det i begynnelsen av 2000 ble besluttet å se Lønns- og økonomiprojektet i sammenheng med Forsvarets informasjonssystemer/Forvaltning (FIS/F), det vil si informasjonssystemer innen anskaffelse, materielladministrasjon og vedlikehold. Gjennom det nye Prosjekt Golf ble det etablert en målsetting om å innføre et nytt, helhetlig, felles integrert forvaltningssystem. Golf ble definert som et omstillingsprosjekt, og Golfs rolle med hensyn til understøttelse av omstillingen av Forsvarets forvaltninger gjennom etablering av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) ble understreket.⁶

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) ble det meddelt at Prosjekt Golf var omdefinert fra å være et kategori 1 investeringsprosjekt til å bli et program, Golf-programmet, hvor det første prosjektet har som hovedmål å framskaffe det som i proposisjonen betegnes som en ”minimumsløsning” i forhold til kravene i statens økonomiregelverk innen utgangen av 2002.⁷ Dette innebærer i hovedsak å innføre et nytt lønns- og regnskapssystem.

I dokument nr. 3:6 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i Forsvaret ble det slått fast at ca. 10 år etter framleggelsen av St.meld. nr. 16 (1992–93) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98, har Forsvaret ennå ikke utviklet og tatt i bruk oppfølgings- og informasjonssystemer som tilfredsstiller kravene som gikk fram av meldingen.⁸ Dette er også

1. Innst. S. nr. 150 (1992–93) Innstilling fra forsvarskomiteen om hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98 og Stortingets behandling av denne 13.05.93.

2. St.meld. nr. 16 (1992–93) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98, s. 139 og 143.

3. Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 02.06.1997, vedlegg A, s. 13.

4. St.prp. nr. 22 (1997–98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002, s. 70–71.

5. St.prp. nr. 45 (2000–2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005, s. 64.

6. St.prp. nr. 1 (2000–2001) Forsvarsdepartementet, s. 97.

7. St.prp. nr. 1 (2001–2002) Forsvarsdepartementet, s. 83.

8. Dokument nr. 3:6 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i Forsvaret, s. 4.

status ved utgangen av 2002, da nye felles informasjonssystemer ikke er innført.

1.2 FORMÅL, MÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med revisjonen er å belyse Forsvarets arbeid med å innføre IT-baserte forvaltningssystemer de siste årene. Målet med revisjonen er å kunne påpeke eventuelle svakheter i prosjektplanleggingen og -gjennomføringen, og derved bidra til at Forsvaret lykkes med å innføre gode informasjonssystemer som kan bidra til en mer effektiv organisasjon. På bakgrunn av at Forsvaret i flere år har arbeidet med å innføre nye informasjonssystemer, gis Stortinget gjennom denne revisjonen en presentasjon av status for dette arbeidet.⁹

Følgende tre problemstillinger er belyst i revisjonen:

- Hva er hovedårsakene til at Forsvarets arbeid med innføringen av nye informasjonssystemer gjennom Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og økonomiprojektet ikke har nådd sine mål?

Denne problemstillingen vil belyse forløperne til Prosjekt/Program Golf og det arbeid som Forsvaret gjennom disse har nedlagt i å innføre gode forvaltningssystemer.

- Har Prosjekt Golf og det første prosjektet i Golf-programmet vært planlagt og styrt slik at Forsvaret på en effektiv måte har kunnet framskaffe en felles informasjonssystemløsning som innfrir kravene i økonomiregelverket innen den utvidede fristen 31. desember 2002?

Denne problemstillingen vil belyse Prosjekt Golf fram til omdefineringen av Golf fra prosjekt til program, samt den påfølgende igangsettingen av Prosjekt 1 i Golf-programmet.

- I hvilken grad bidrar Program Golf til å understøtte omstillingen av Forsvaret?

Denne problemstillingen vil belyse Program Golfs rolle i forhold til å understøtte omstillingen av Forsvaret og dermed bidra til innsparinger.

⁹. Jf. Innst. S. nr. 238 (1999–2000) Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets investeringer, s. 8–9: "Komiteen har merket seg at samordning av FIS og LØP til Prosjekt Golf er et svært ambisiøst prosjekt. Komiteen har merket seg at anskaffelsesdelen er tatt ut av prosjektet. Komiteen vil allikevel vise til tidligere negative erfaringer med komplekse informasjonssystemer og vil derfor be om at alle sider løpende vurderes og at Stortinget blir informert etter hvert som prosjektet utvikles også om de kostnadmessige sider."

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Denne undersøkelsen av effektivitet i styring og planlegging av felles forvaltningssystemer i Forsvaret omfatter både Prosjekt/Program Golf og de terminerte forløperne: Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og økonomiprojektet. Bakgrunnen for dette er at målsettingen om innfrielse av kravene i økonomiregelverket for staten og innføring av fellesløsninger er blitt videreført fra Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet, via Lønns- og økonomiprojektet og til Golf.

Ingen av prosjektene som omfattes av undersøkelsen, er ferdig gjennomførte prosjekter, og det kan følgelig ikke foretas en analyse av prosjektenes samlede gjennomføring. Når det gjelder de tre førstnevnte prosjektene, omfatter undersøkelsen den planlegging og påbegynte gjennomføring som fant sted fram til prosjektene ble terminert. Undersøkelsen av Prosjekt/Program Golf omfatter hovedsakelig den planleggingen som har funnet sted fram til kontrakt for det første forprosjektet ble inngått i slutten av juni 2002.

Undersøkelsen av planleggingen og styringen av Golf er dels forankret i funnene fra analysen av sentrale årsaker til at Golfs forløperer ikke nådde sine mål. Dels omfatter undersøkelsen av Golf andre sentrale områder innen prosjektstyring og -oppfølging, som vil være av sentral betydning for mulighetene for en effektiv gjennomføring av Program Golf. Erfaringer fra forløperne til Golf er trukket inn i den grad disse er relevante i forhold til Golf. Undersøkelsen omfatter dessuten kun Golf når det gjelder koordinering med den overordnede omstillingen i Forsvaret.

Undersøkelsen ble gjennomført i to faser. Foranalysefasen pågikk i perioden januar 2001 til august 2001 og hovedanalysefasen i perioden august 2001 til desember 2002. Forsvarsdepartementet ble forelagt revisjonskriteriene i januar 2002 og hadde ingen merknader. Revisjonskriteriene er senere noe justert, da enkelte forhold likevel ikke ble ansett som relevante for å belyse undersøkelsens problemstillinger. Videre er St.prp. nr. 55 (2001–2002) Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005 blitt framlagt etter at revisjonskriteriene ble forelagt Forsvarsdepartementet. Proposisjonen er brukt som et supplement til de revisjonskriteriene som allerede var utarbeidet.

Problemstillingene er belyst ved dokumentanalyse og intervjuer.

2.1 DOKUMENTANALYSE

Dokumentanalysen bestod innledningsvis av en gjennomgåelse av aktuelle proposisjoner fra Forsvarsdepartementet, med tilhørende komitéinnstillinger og stortingsbehandling. Undersøkelsen bygger videre på Forsvarets interne instruksjer, veiledninger og planer. I dokumentanalysen er det dessuten gjennomgått prosjektdokumenter og høringsuttalelser til disse. Også rapporter, møtereferater og korrespondanse, blant annet mellom Forsvarsdepartementet og FO, internt i Forsvaret og mellom Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet, er blitt benyttet i dokumentanalysen. En fullstendig dokumentliste gis i vedlegg 1.

2.2 INTERVJUER

Det er gjennomført intervjuer med Forsvarsdepartementet, FO ved stabssjefen, samt FO ved Program Golf og Forsvarets omstillingsprogram, ARGUS. ARGUS ble intervjuet på grunn av sine oppgaver med hensyn til å synkronisere, koordinere og overvåke omstillingstiltak i Forsvaret.¹⁰ ARGUS har således også en rolle i forhold til Golf.

Videre er det gjennomført intervjuer med Forsvarets logistikkorganisasjon/Informasjons- og kommunikasjonstjenester (FLO/IKT) og Forsvarets logistikkorganisasjon/Luft (FLO/LUFT). Sistnevnte er intervjuet som én av de tre tidligere forsyningskommandoene, som alle vil bli berørt av innføringen av nye felles informasjonssystemer.

Alle intervjuene ble gjennomført i perioden 15. april til 28. mai 2002. Hensikten med intervjuene var å kartlegge de ulike virksomhetenes rolle i forbindelse med prosjektene samt deres synspunkter på prosjektenes målsettinger og arbeid. Intervjuet med Program Golf har dessuten vært sentralt for å få oppdaterte opplysninger om det konkrete arbeidet i programmet. Det ble utarbeidet intervjuguider i tilknytning til det enkelte intervju, som ble oversendt virksomhetene i forkant. Referatene fra intervjuene er verifisert av virksomhetene.

¹⁰ ARGUS ble etablert høsten 1999. Program ARGUS har i intervju framholdt sin rolle mht. å se ulike omstillingstiltak innenfor en helhet, slik at de iverksettes til riktig tid og ses i sammenheng med øvrige omstillingstiltak. Videre skal ARGUS overvåke at tiltakene resulterer i uttak av gevinster.

3 Revisjonskriterier

Golf-programmet og dets forløpere er vurdert i forhold til overordnede målsettinger og i forhold til krav til prosjektplanlegging og -gjennomføring. Hva som har vært og er formålet med prosjektene og Golf-programmet, og hvilke krav som skal stilles til prosessen for å nå målene, danner følgelig utgangspunktet for revisjonen.

Revisjonskriteriene er utledet fra aktuelle stortingsmeldinger og -proposisjoner og Stortingets behandling av disse. Videre er Forsvarets felles prosjektstyringssystem, PRINSIX, benyttet som kilde til revisjonskriterier. Øvrige revisjonskriterier er utledet fra standarder for styring av informasjonssystemprosjekter, som bygger på tidligere erfaringer.

3.1 OVERORDNEDE MÅLSETTINGER

3.1.1 Innføring av nytt overordnet styringssystem

Både for Golf-programmet og dets forløpere har formålet vært å sikre innfrielse av kravene i økonomireglementet med funksjonelle krav og å innføre felles informasjonssystemløsninger på tvers av forsvarsgrenene. Begge disse formålene kan ses i sammenheng med det overordnede målet om bedre styring av Forsvaret.

Økonomireglementet er basert på et fullstendig konsept for bedre økonomistyring. Siktemålet er mer effektiv styring og utnyttelse av statlige midler og bedre mål- og resultatoppnåelse.¹¹

Også målsettingen om fellesløsninger kan knyttes til det overordnede målet om bedre styring, da slike løsninger skal gi enhetlig styringsinformasjon. I St.prp. nr. 58 (1999–2000) Om Forsvarets investeringer ble det framholdt at forvaltningene har et mangfold av systemer som i stor grad har overlappende funksjonalitet, og at Golf vil bidra til å bedre den økonomiske styringen av Forsvaret.¹² Videre har Forsvarsdepartementet i St.prp. nr. 45 (2000–2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005 pekt på innføringen av et felles integrert forvaltningssystem, gjennom Golf, som en vesentlig faktor i effektiviseringen av Forsvarets fredsorganisasjon.¹³

3.1.1.1 Innfrielse av kravene i økonomireglementet

I brev av 2. juni 1997 søkte Forsvarsdepartementet om forlengede overgangsordninger i forbindelse med tilpasninger til nytt økonomiregelverk. Forsvarsdepartementet la i sin søknad vekt på at Forsvaret måtte gis tilstrekkelig tid, slik at de nødvendige tiltak kunne gjennomføres på en tilfredsstillende måte. I vedlegget til søknaden ble Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet oppgitt som de mest sentrale tiltakene for at Forsvaret skulle oppfylle kravene i økonomiregelverket. I etterkant av oversendelsen av søknaden ble det avholdt møter mellom Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet, som førte til at Forsvarsdepartementet sendte et brev 13. november 1997 med tilleggsinformasjon om Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet, herunder framdriftsplaner for prosjektene. Framdriftsplanene viste at alle underliggende driftsenheter i Forsvarets militære organisasjon skulle være i drift på nye systemløsninger innen utgangen av 2002. I brev av 18. juni 1998 fra Finansdepartementet tilstås Forsvaret frist til 31. desember 2002 for tilpasning til økonomiregelverket.

I St.prp. nr. 1 (1998–99) ble Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet framholdt som to høyt prioriterte prosjekter for å tilfredsstille kravene i nytt økonomireglement for staten. Det ble også der presisert at systemene til de to prosjektene skal være innført og tatt i bruk innen utgangen av 2002 på en slik måte at de tilfredsstiller økonomireglementets krav.¹⁴

Da Lønnsprosjektet og Økonomiprojektet ble slått sammen til ett prosjekt, ble målsettingene om innfrielse av økonomiregelverket innen 31. desember 2002 videreført.¹⁵ I St.prp. nr. 58 (1999–2000) Om Forsvarets investeringer ble Stortinget informert om samordningen av Forsvarets informasjonssystem/Forvaltning (FIS/F) og Lønns- og økonomiprojektet til Prosjekt Golf.¹⁶ Det ble i proposisjonen understreket at Finansdepartementets krav i forhold til økonomiregelverket ville bli prioritert i framdriftsplanen. Dette ble gjentatt og forsterket i St. prp. nr. 1 (2000–2001), der det under omtalen av Prosjekt Golf står: ”Innfrielsen av Økonomiregelverket pr. 31. desember 2002 er en sentral milepæl for prosjektets fremdrift.”¹⁷

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) ble Stortinget infor-

11. Kommentarer til Økonomireglementet i staten, I Innledning.

12. St.prp. nr. 58 (1999–2000) Om Forsvarets investeringer, s. 7.

13. St.prp. nr. 45 (2000–2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005, s. 42.

14. St.prp. nr. 1 (1998–99) Forsvarsdepartementet, s. 125.

15. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO og FTD, 13.07.1999; Brev fra FO til sjefene for forsyningskommandoene, adm.dir. FTD og generalinspektørene, 05.10.1999.

16. St.prp. nr. 58 (1999–2000) Om Forsvarets investeringer, s. 7.

mert om at Prosjekt Golf var blitt gjort om til Golf-programmet med samme mål som Prosjekt Golf, men med endret kontraheringsstrategi. Golf-programmets samlede leveranseomfang ble delt opp i faser, og det ble forutsatt at det skal inngås kontrakt for hver fase. Det framgår av proposisjonen at det første prosjektet i Golf-programmet vil ha som mål å framskaffe en "minimumsløsning" i forhold til kravene i statens økonomiregelverk innen utgangen av 2002.¹⁸

3.1.1.2 Innføring av fellesløsninger

En generell målsetting om felles informasjonssystemløsninger ble nedfelt i Forsvarets langsiktige systemplan 1995–2000.¹⁹ Målsettingen om fellesløsninger er lagt til grunn for alle prosjektene.

I St.prp. nr. 1 (1996–97) informerte Forsvarsdepartementet om at FO hadde etablert et prosjekt for innføring av et nytt økonomisystem i Forsvaret.²⁰ I vedlegg til brev av 2. juni 1997 fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet ble det opplyst at hensikten med Økonomiprojektet var å anskaffe og innføre et felles anskaffelses- og regnskapssystem for Forsvarets militære organisasjon.²¹ Mandatet for prosjektet var blitt utvidet til også å omfatte anskaffelsessystem. Dette utvidede mandatet ble også meddelt i St.prp. nr. 1 (1998–99).²²

Når det gjaldt Lønnsprosjektet, ble det i ovennevnte brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet framholdt at hensikten var å anskaffe og innføre et felles lønnsystem.²³ I St.prp. nr. 1 (1998–99) meddelte Forsvarsdepartementet at Forsvaret gjennom Lønnsprosjektet skulle anskaffe et nytt felles lønns- og personalsystem.²⁴ Mandatet for prosjektet var blitt utvidet til også å omfatte en personal-systemløsning.

I St.prp. nr. 1 (1999–2000) varslet Forsvarsdepartementet at Lønnsprosjektet og Økonomiprojektet ble vurdert sammenslått, og at anskaffelsesdelen ble vurdert tatt ut.²⁵ Målsettingene fra prosjektene om innføring av nye fellesløsninger ble videreført i Lønns- og økonomiprojektet, med unntak av anskaffelsesdelen, som ikke inngikk i prosjektmandatet.²⁶

Fellesløsninger har stått sentralt også i Prosjekt

Golf. I St.prp. nr. 1 (2000–2001) ble det satt opp som et sentralt mål for Golf å innføre et helhetlig, felles integrert forvaltningssystem, det vil si et system som vil være likt i hele Forsvarets organisasjon. Det ble i proposisjonen opplyst at systemet som skal anskaffes, vil gi enhetlig informasjon innen områdene regnskap, lønn, anskaffelse, materielladministrasjon og vedlikehold og på et senere tidspunkt vil kunne utvides til også å omfatte løsninger som understøtter personellforvaltningen.²⁷ Prioriteringen av fellesløsninger på bekostning av forsvarsgrenvise og sektorvise løsninger ble understreket også i St.prp. nr. 45 (2000–2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005.²⁸

Også etter omdanningen av Golf fra prosjekt til program har Forsvarsdepartementet understreket at fellesløsninger skal prioriteres, og at målet om innføring av et nytt, helhetlig, felles integrert forvaltningssystem som skal gi enhetlig informasjon, er fastholdt, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002).²⁹

3.1.2 Koordinering med den overordnede omstillingen i Forsvaret

Da Forsvarsdepartementet orienterte Stortinget om samordning av Forsvarets informasjonssystem/Forvaltning (FIS/F) og Lønns- og økonomiprojektet til Prosjekt Golf i St.prp. nr. 58 (1999–2000) Om Forsvarets investeringer, ble det framholdt at innføring av nytt økonomisystem ville innebære betydelig omstilling i seg selv, og at det derfor ville være naturlig å se Golf i sammenheng med den overordnede pågående omstillingen av hele Forsvaret.³⁰

Forsvarsdepartementet har også i budsjettproposisjoner³¹ knyttet Golf, både som prosjekt og program, til den pågående omstillingen i Forsvaret: Golf er blitt definert som et omstillingsprosjekt/-program hvor effektiv utnyttelse av IT er et sentralt virkemiddel. Videre er det framholdt at Golf vil understøtte den pågående omstillingen av Forsvarets forvaltninger i tråd med Stortingets vedtak i behandlingen av St.prp. nr. 55 (1999–2000) Forsvarets logistikkfunksjoner.³² I St.prp. nr. 55 (2001–2002) Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005, framhol-

17. St.prp. nr. 1 (2000–2001) Forsvarsdepartementet, s. 97.

18. St.prp. nr. 1 (2001–2002) Forsvarsdepartementet, s. 83.

19. Forsvarets langsiktige systemplan 1995–2000; St.prp. nr. 1 (1998–99) Forsvarsdepartementet, s. 52.

20. St.prp. nr. 1 (1996–97) Forsvarsdepartementet, s. 34.

21. Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 02.06.1997, s. 14.

22. St.prp. nr. 1 (1998–99) Forsvarsdepartementet, s. 125.

23. Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 02.06.1997, s. 29.

24. St.prp. nr. 1 (1998–99) Forsvarsdepartementet, s. 125.

25. St.prp. nr. 1 (1999–2000) Forsvarsdepartementet, s. 119–120.

26. Utkast til totalprosjektdokument nr. 2 (TPDOK 2) for Lønns- og økonomiprojektet (LØP), 03.01.2000, vedlegg A; Brev fra FO/Ledelsen til FO/I, FO/Ø og FTD, 22.10.1999.

27. St.prp. nr. 1 (2000–2001) Forsvarsdepartementet, s. 97.

28. St.prp. nr. 45 (2000–2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005, s. 42.

29. St.prp. nr. 1 (2001–2002) Forsvarsdepartementet, s. 22 og 83.

30. St.prp. nr. 58 (1999–2000) Om Forsvarets investeringer, s. 7.

31. St.prp. nr. 1 (2000–2001) Forsvarsdepartementet, s. 97; St.prp. nr. 1 (2001–2002) Forsvarsdepartementet, s. 83.

32. St.prp. nr. 1 (2000–2001) Forsvarsdepartementet, s. 97.

des nye ledelses- og informasjonssystemer gjennom Program Golf som et viktig omstillingstiltak.³³ Under behandlingen av proposisjonen påpekte forsvarskomiteen at Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har fått en nøkkelrolle i effektiviseringen av Forsvaret, og viste til at Program Golf skal gi FLO de virkemidler som er nødvendige for å få til en effektivisering av logistikkfunksjonene.³⁴

Når det gjelder det første prosjektet i Program Golf, har Forsvarsdepartementet i St.prp. nr. 1 (2001–2002) framholdt at framskaffelse av styringsinformasjon i forhold til omleggingen av Forsvaret er en sentral milepæl for Golf-programmets framdrift i 2002.³⁵

3.2 PROSJEKTPLANLEGGING OG -GJENNOMFØRING

I henhold til ”Direktiv for forvaltning og videre utvikling av felles prosjektstyringssystem for Forsvaret – PRINSIX” (PRINSIX-direktivet) av 9. juli 1996, skal PRINSIX ”nyttes for alle prosjekter i Forsvaret. Prosjektene skal gjennomføres med de prosjektfaser og i den rekkefølge som er angitt i prosjektmodellene i Prosjekthåndbok for Forsvaret.”³⁶ I Prosjekthåndbok for Forsvaret nevnes IS/IT-prosjekter som eksempel på en type totalprosjekt³⁷ som prosedyrene skal kunne anvendes for.³⁸ Videre er det i Forsvarssjefens direktiv for informasjonssystemer³⁹ slått fast at PRINSIX skal følges ved anskaffelse av informasjonssystemer. Det kan i henhold til PRINSIX-direktivet foretas avgrensninger i prosjektmodellenes aktiviteter. Slike avgrensninger skal beskrives i totalprosjektdirektivet,⁴⁰ det vil si oppdragsdokumentet, som etablerer prosjektet som formell aktivitet. Det legges til grunn at prosjektgjennomføringen i Golf-programmets første prosjekt og dets forløpere er i samsvar med Prosjekthåndbok for Forsvaret, såfremt ikke annet er angitt i det enkelte totalprosjektdirektiv.

Det kan ut fra tidligere generelle erfaringer defineres en del grunnleggende forhold som bør ivaretas i et informasjonssystemprosjekt. ISACA (The Infor-

mation Systems Audit and Control Association) har utarbeidet en metodeveiledning for IT-revisjon, CobiT.⁴¹ CobiT er utviklet for å være en akseptert standard for god praksis når det gjelder styring og kontroll av informasjonsteknologi i en virksomhet. ISACA har også utarbeidet en metode for revisjon av større IT-utviklingsprosjekter. Metoden er utarbeidet på grunnlag av tidligere erfaringer, og inneholder sentrale sjekkpunkter som IT-utviklingsprosjekter kan vurderes etter.⁴² Statskonsult har gjennom ”Store statlige IT-prosjekter” fra 1997 utarbeidet en liknende sjekkpunktliste, som er basert på tidligere erfaringer med statlige IT-prosjekter.⁴³ Med utgangspunkt i disse dokumentene og annen litteratur på området kan det identifiseres flere forhold som er sentrale for god styring og organisering av IT-prosjekter.

Revisjonen av Golf-programmet og dets forløpere er gjennomført på grunnlag av følgende krav:

Roller og ansvarsforhold

Forsvarsdepartementet har et styrings- og oppfølgingsansvar for prosjektene som omfattes av undersøkelsen. Dette innebærer ansvar for å vurdere igangsetting av prosjektene. Videre har departementet ansvaret for å etablere en dialog med aktuelle underliggende virksomheter om prosjektene. Gjennom denne dialogen skal departementet gi føringer og følge opp prosjektenes arbeid og resultater.

PRINSIX gir retningslinjer for ansvarsfordelingen mellom ulike aktører i Forsvarets prosjektvirksomhet, og det legges til grunn at Golf-programmets første prosjekt og dets forløpere følger PRINSIX med hensyn til ansvars- og oppgavefordeling, såfremt ikke annet er angitt i det enkelte totalprosjektdirektiv. Det understrekes dessuten i Prosjekthåndbok for Forsvaret at det for det enkelte totalprosjekt skal gis en nøye beskrivelse av ansvars- og myndighetsforhold for de ulike prosjektorganene i det enkelte totalprosjektdokument og/eller totalprosjektdirektiv.⁴⁴

Også i faglitteraturen understrekes betydningen av klarhet i roller og ansvarsforhold. Alle prosjektene som omfattes av denne undersøkelsen, involverer

33. St.prp. nr. 55 (2001–2002) Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005, s. 9.

34. Innst. S. nr. 232 (2001–2002) Innstilling fra forsvarskomiteen om Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005, s. 21.

35. St.prp. nr. 1 (2001–2002) Forsvarsdepartementet, s. 83.

36. Prosjekthåndbok for Forsvaret, PRINSIX-sekretariatet, FO, 4. utgave 1999, s. 16.

37. Prosjekthåndbok for Forsvaret definerer et totalprosjekt som et investeringsprosjekt med alle de nødvendige aktiviteter som kommer som en følge av dette.

38. Prosjekthåndbok for Forsvaret, s. 17.

39. FSJ IS-direktiv, oktober 1997, punkt 6.6 anskaffelse.

40. Prosjekthåndbok for Forsvaret, s. 16.

41. Governance, Control and Audit for Information and Related Technology (CobiT). The Information Systems Audit and Control Foundation, 3. utgave 2000.

42. Metode for revisjon av IT-utviklingsprosjekter, versjon 6. Forskningskomiteen i ISACA, 11. mars 1998.

43. Store statlige IT-prosjekter. Styring, organisering og ansvarsfordeling. Statskonsult 1997.

44. Prosjekthåndbok for Forsvaret, s. 168–169. Et totalprosjektdokument (TPDOK) skal iht. PRINSIX angi hovedtrekkene mht. hva som skal gjøres når, og hvilket ressursbehov som knytter seg til de ulike oppgavene i et prosjekt. Med utgangspunkt, bl.a. i et godkjent totalprosjektdokument, utgir oppdragsgiver et oppdragsdokument, et totalprosjektdirektiv.

flere forskjellige aktører i Forsvaret og potensielle leverandører. Dette aktualiserer ytterligere behovet for at det stilles krav til at direktiver og planer klargjør rolle- og ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene, og at ansvarsdelingen er tydelig formidlet til alle som er involvert.

Med utgangspunkt i rapporten ”Store statlige IT-prosjekter” og ISACAs metode for revisjon av IT-utviklingsprosjekter omtales i det følgende noen sentrale roller som forutsettes å være ivarettatt og klarlagt i forhold til prosjektene som omfattes av undersøkelsen:

1 Oppdragsgiver

Det skal være definert en oppdragsgiver for det enkelte prosjekt. Oppdragsgiver har et overordnet ansvar for de prosjekter som er igangsatt, og skal sikre at prosjektarbeidet og prosjektmålet er i samsvar med organisasjonens overordnede mål eller behov. Oppdragsgiver kan delegere styringsansvaret for et prosjekt. Oppdragsgiver- og styringsansvaret for et prosjekt må være tildelt personer med tilstrekkelige formelle, linjemessige fullmakter.

2 Utøvende prosjektansvar

For å ivareta det utøvende prosjektansvar skal det utnevnes en prosjektleder og etableres en prosjektorganisasjon. Prosjektleder har ansvaret for å levere resultater i henhold til det oppdraget som er fastsatt.

3 Prosjektstyre

For mange prosjekter etableres det en styringsgruppe eller et prosjektstyre. Det er av ISACA framholdt som en fallgrube dersom styringsgruppen er for passiv og ikke tar ansvar for oppfølging og kontroll.⁴⁵ Det legges til grunn at de styringsgrupper/prosjektstyrer som er etablert for prosjektene som omfattes av denne undersøkelsen, engasjerer seg aktivt og konstruktivt i å realisere prosjektenes mål og følge opp prosjektenes arbeid og resultater.

4 Aktører utenfor prosjektorganisasjonen

Framdriften i et prosjekt vil normalt være avhengig av aktører utenfor prosjektorganisasjonen. Dette kan være aktører både internt i linjeorganisasjonen og hos relevante eksterne parter. Det legges til grunn at koordineringen og kommunikasjonen mellom slike aktører og prosjektene som omfattes av denne undersøkelsen, er ivarettatt på en måte som bidrar til prosjektenes framdrift.

^{45.} Metode for revisjon av IT-utviklingsprosjekter, versjon 6. Forskningskomiteen i ISACA, 11. mars 1998, s. 5.

Forankring i ledelsen og organisasjonen

For å lykkes i gjennomføringen av et prosjekt er det helt sentralt at prosjektet er sterkt forankret i ledelsen. I St.prp. nr. 1 (1998–99) ble det understreket at Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet var lagt direkte under FO, som var tildelt totalprosjektansvaret.⁴⁶ I St.prp. nr. 1 (2000–2001) ble Prosjekt Golfs sterke forankring i Forsvarets toppledelse understreket.⁴⁷ Det legges dessuten til grunn at målsettingen om å styrke den overordnede styring og koordinering av IT-prosjekter i Forsvaret, som nevnes i avsnittet nedenfor, innebærer at Forsvarets toppledelse aktivt skal styre IT-prosjektene som omfattes av denne revisjonen.

I en sentral studie av suksessfaktorer i prosjektgjennomføring⁴⁸ ble toppledelsens engasjement framholdt som betydningsfullt. Det ble i studien påpekt at kamp om ressurser kombinert med stor grad av usikkerhet preger mange prosjekter og kan føre til konflikter og kriser. Dersom toppledelsen er engasjert, oppnår den innsikt i prosjektets formål og retning. Dette kan være avgjørende for motivasjon og løsning av konflikter.

Det legges til grunn at ”forankring i ledelsen” innebærer at ledelsen aktivt engasjerer seg for å sikre en planmessig prosjektgjennomføring. Dette innebærer at ledelsen er godt orientert om prosjektets arbeid og framdrift, har god overordnet styring av prosjektet og sørger for at nødvendige beslutninger blir fattet, og at eventuelle konflikter blir løst.

Det legges til grunn at ”Forsvarets ledelse” omfatter Forsvarsdepartementet, forsvarssjefen, stabssjefen og lederne for de ulike stabene i FO.

I tillegg til forankring i ledelsen er det i faglitteraturen fastslått betydningen av at prosjekter er tilstrekkelig forankret hos alle øvrige parter ved at prosjektenes mål, status, omfang og konsekvenser er kjent. Herunder vil det være viktig at alle parter som blir berørt av prosjektet, har et positivt forhold til prosjektet. Det legges til grunn at Forsvarets ledelse har et særskilt ansvar for å sikre bred forankring i Forsvarets organisasjon. Dette innebærer at beslutningen om gjennomføring av prosjektene er blitt tydelig formidlet i organisasjonen, og at Forsvarets ledelse har iverksatt tiltak for å sikre at organisasjonen lojalt følger opp i forhold til prosjektenes målsettinger.

Koordinering av IT-prosjekter

I faglitteraturen understrekes betydningen av samordning av IT-aktivitetene i virksomheten. Dette innebærer blant annet å sikre en tilfredsstillende koordinering av IT-prosjekter og IT-tiltak.

^{46.} St.prp. nr. 1 (1998–99) Forsvarsdepartementet, s. 125.

^{47.} St.prp. nr. 1 (2000–2001) Forsvarsdepartementet, s. 97.

^{48.} J.K. Pinto and D.P. Slevin. Critical factors in successful project implementation. IEEE Transactions on Engineering Management, EM-34(1), 1987, gjengitt i Rolstadås 2001, s. 18.

Tilfredsstillende felles IS-infrastruktur har vært og er en viktig forutsetning for prosjektene som omfattes av denne revisjonen. I St.prp. nr. 1 (1997–98) ble det orientert om at Forsvarsdepartementet i 1998 kom til å prioritere etableringen av en felles basis-konfigurasjon for hele Forsvaret. Dette ble betegnet som en nødvendig forutsetning for innføring av nytt økonomisystem og personellsystem i Forsvaret.⁴⁹ I St.prp. nr. 1 (1999–2000) ble det orientert om at prosjektet Fisbasis (Forsvarets informasjonssystem Basis-konfigurasjon) var blitt igangsatt i 1998.⁵⁰ Også etter etableringen av Prosjekt Golf har Forsvarsdepartementet understreket Fisbasis' betydning med hensyn til å understøtte Forsvarets felles informasjonssystemer med en felles infrastruktur, jf. St.prp. nr. 1 (2000–2001).⁵¹ Videre har Forsvarsdepartementet i St.prp. nr. 1 (2001–2002) informert om at innføringen av Fisbasis forseres, blant annet for å sikre at en enhetlig teknisk infrastruktur foreligger ved innføringen av Golf-programmet.⁵² Fisbasis kan ut fra dette betegnes som en forutsetning for vellykket gjennomføring av Golf-programmet og dets forløpere, og samordning og kommunikasjon mellom prosjektene vil følgelig være avgjørende.

Forsvarsdepartementet har i St.prp. nr. 1 (1999–2000) framholdt at strategien om fellesløsninger følges opp i Forsvaret gjennom en koordinering mellom de ulike IT-prosjektene.⁵³ Videre har Forsvarsdepartementet i langtidsmeldingen for Forsvaret for 1999–2002, i langtidsproposisjonen for 2002–2005 og i St.prp. nr. 1 (2001–2002) understreket at den overordnede styring og koordinering av IT-prosjekter i Forsvaret skal styrkes, for å sikre at felles satsinger får nødvendig prioritet.⁵⁴ Det legges til grunn at disse målsettingene om overordnet styring og koordinering også gjelder for forholdet mellom prosjektene som omfattes av denne revisjonen og Fisbasis samt eventuelle andre prosjekter som har vært eller er forutsetninger for vellykket gjennomføring av Golf-programmet og dets forløpere.

Tiltak for å hindre overskridelser og forsinkelser

Mangelfullt fokus på styring og oppfølging av prosjekter er en av de viktigste årsakene til overskridelser og forsinkelser. For å sikre tilstrekkelig styring og oppfølging vil følgende områder være sentrale:

49. St.prp. nr. 1 (1997–98) Forsvarsdepartementet, s. 36.
 50. St.prp. nr. 1 (1999–2000) Forsvarsdepartementet, s. 48.
 51. St.prp. nr. 1 (2000–2001) Forsvarsdepartementet, s. 87.
 52. St.prp. nr. 1 (2001–2002) Forsvarsdepartementet, s. 76.
 53. St.prp. nr. 1 (1999–2000) Forsvarsdepartementet, s. 48.
 54. St.meld. nr. 22 (1997–98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002, s. 101; St.prp. nr. 45 (2000–2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005, s. 42; St.prp. nr. 1 (2001–2002) Forsvarsdepartementet, s. 22.

- 1 **Framdriftsplanlegging**
 Ethvert prosjekt bør ha avmerket viktige milepæler i forhold til framdriften. Dette kan gjøres ved hjelp av framdriftsplaner og milepælsplaner. Prosjektgjennomføringen skal være fundert på omforente, oppdaterte og realistiske planer med hovedaktiviteter, milepæler og anslag over ressursbehov.
- 2 **Effektivitet i beslutningsprosesser**
 Beslutningsdyktighet er en kritisk faktor i samspillet mellom linje- og prosjektorganisasjon. Beslutninger skal tas til riktig tid av de rette instanser, på tilstrekkelig høyt nivå og innenfor etablerte fullmakter. Det legges til grunn at forhold knyttet til beslutningsmyndighet og -prosess i gjennomføringen av prosjektene som omfattes av denne undersøkelsen, skal være klarlagt for å sikre at nødvendige beslutninger kan fattes på en effektiv måte.
- 3 **Risikostyring**
 Det må etableres et program for håndtering av prosjektrisiko, som sikrer at det foretas periodiske risikoanalyser av prosjektet, der risiko identifiseres og måles. Disse må brukes aktivt i prosjektstyringen, med sikte på å eliminere eller minimalisere risiko knyttet til prosjektene. ISACA framholder i sin metode for revisjon av IT-utviklingsprosjekter at identifiserte risikoelementer må følges løpende opp av prosjektledelsen gjennom hele prosjektet. Videre bør risikofaktorer løpende rapporteres til prosjektets styringsgruppe, som deretter vil ha ansvar for å ta stilling til nødvendige risikoreducerende tiltak.⁵⁵
 Et prosjekts arbeidsomfang, tid og kostnader er i faglitteraturen påpekt som tre aspekter som krever planlegging og oppfølging.⁵⁶ Tilsvarende er det i PRINSIX' ”Veiledning i håndtering i usikkerhet” framholdt at et prosjekt skal nå sine mål innenfor rammen av de tre parameterne ytelse, tid og kostnad. I henhold til PRINSIX skal disse parameterne også benyttes i risikoanalysen, idet denne skal vurdere konsekvenser av usikkerhets-elementer i forhold til økonomi, tid og ytelse.⁵⁷
- 4 **Kost-/nyttevurderinger**
 Forut for igangsettingen av et prosjekt må det være utarbeidet en oversikt over forventede kostnader og hvordan disse budsjettmessig skal dek-

55. Metode for revisjon av IT-utviklingsprosjekter, versjon 6. Forskningskomiteen i ISACA, 11. mars 1998, vedlegg 2, s. 10–11.

56. Se for eksempel Rolstadås, Asbjørn. Praktisk prosjektstyring. Tapir Akademiske Forlag, Trondheim, 3. utgave 2001, s. 50.

57. Veiledning i håndtering av usikkerhet, PRINSIX-sekretariatet, FO, 1. utgave 1999, s. 7, 19, 78–79 og 84–85.

kes. I tillegg må det lages en oversikt over prosjektets nytteside og en plan med fordeling av ansvar for gevinstrealisering.

Kompetanse

Statskonsults undersøkelse av store statlige IT-prosjekter viste at mange virksomheter mangler tilstrekkelig kompetanse til å kunne planlegge, organisere, styre og gjennomføre et stort IT-prosjekt på en tilfredsstillende måte. De overvurderer ofte sin egen gjennomføringsevne. Det er å anbefale at kompetansebehovet vurderes nøye i forhold til prosjektets

egenart. Videre bør det stilles klare krav til kompetanse både hos deltakere i prosjektgruppen og styringsgruppen og hos deltakere og samarbeidspartnere fra overordnet departement.

Det legges til grunn at prosjektene skal være bemannet med nødvendig kompetanse og ressurser i henhold til prosjektplan. Også kompetanse på ledelsesnivå i departement og virksomhet er avgjørende: Ledelsen må settes i stand til å lede IT-området og ikke overlate det til IT-avdeling og fagpersoner på området.

4 Faktagrunnlag

4.1 PROSJEKTENES HENDELSESFORLØP

4.1.1 Tidlige føringer og dagens situasjon

Forsvarets overkommando (FO) har i intervju vist til at utgangspunktet for prosjektene som omfattes av denne undersøkelsen, i tillegg til å skulle innfri økonomiregelverket var et ønske om en ny form for ledelse av Forsvaret – et nytt overordnet styringssystem. Bakgrunnen for dette er at det i Forsvaret brukes ulike informasjonssystemer som ikke gir enhetlig styringsinformasjon.⁵⁸ FO fastslo i 1995 og 1996 at det i forbindelse med videreføringen av styringskonseptet skulle innføres og anskaffes et nytt felles lønssystem og et nytt felles anskaffelses- og regnskapssystem i Forsvaret.⁵⁹ Beslutningen om innføring av fellesløsninger på disse områdene ble fulgt opp med to konkrete føringer.

For det første besluttet Forsvarssjefen i november 1995 at Hærens og Luftforsvarets prosjekter for materielladministrasjon og vedlikehold, henholdsvis EDB Regional Materiellforvaltning (EDBRM) og Integrert materiell/administrasjonssystem (IMAS), skulle danne grunnlaget for et felles materielladministrasjons- og vedlikeholdssystem. Hærens forsyningskommando (HFK) skulle være ansvarlig for materielladministrasjonsdelen, og Luftforsvarets Forsyningskommando (LFK) skulle være ansvarlig for vedlikeholdsdelen. Prosjektene resulterte ikke i fellesløsninger.⁶⁰

For det andre ble forsyningskommandoene i november 1995 meddelt at det ikke lenger var adgang til å videreutvikle, planlegge eller igangsette utviklingen av lønns- eller økonomisystemer, herunder for- og ettersystemer. FO begrunnet dette med innføringen av styringskonseptet og et nytt felles økonomisystem for Forsvaret.⁶¹

Dagens situasjon i Forsvaret er at verken økonomiregelverkets krav er innfridd eller felles informasjonssystemer er innført. Dette kommenteres på følgende måte i utkastet til totalprosjektdokument nr 2⁶² for Golf fra september 2001:⁶³

”Årsaken finnes i stor grad i Forsvarets tradisjonelt sterke forsvarsgrenvise og funksjonelle organi-

sering. Like arbeidsoppgaver løses på forskjellig måte i organisasjonen og er støttet av forsvarsgrenvise IT-systemer av meget varierende kvalitet. Konsekvensen er at Forsvaret bruker unødvendig store ressurser på fredsrelaterte administrative og forvaltningsmessige arbeidsoppgaver. Langt mer alvorlig er det at Forsvaret ikke har reell mulighet til å etablere tilfredsstillende kontroll på sine forvaltningsaktiviteter og heller ikke har mulighet til å utøve sammenhengende styring iht de kravene som stilles til offentlige etater. Dette gir seg bl a utslag i manglende styring av investeringsmidlene med under eller overforbruk som resultat, og det fører til manglende oversikt over mengde og lokalisering av Forsvarets materiell.”

4.1.2 Økonomiprojektet

4.1.2.1 Mandat

Opprinnelig prosjektforslag for Økonomiprojektet ble godkjent i FO 8. mars 1996 og tok utgangspunkt i at det skulle anskaffes et felles regnskapssystem for Forsvaret, som skulle erstatte de åtte forskjellige systemene som var i bruk.⁶⁴ I desember 1996 ble det utarbeidet et revidert prosjektforslag som også omfattet anskaffelsessystemer.⁶⁵ FO har framholdt kravene i økonomiregelverket for staten som bakgrunnen for at anskaffelse ble tatt inn i Økonomiprojektets mandat: For å tilfredsstillte kravene til sporbarhet i økonomiregelverket måtte regnskap og anskaffelser ses i sammenheng.⁶⁶

4.1.2.2 Framdrift

Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) inviterte våren 1998 til prekvalifisering av aktuelle leverandører av applikasjoner til et nytt anskaffelses- og regnskapssystem og et nytt felles lønssystem. Utlysningen gikk ut parallelt for Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet. Hensikten med dette var å sikre koordinering av de to prosjektene og en mest mulig helhetlig løsning.⁶⁷

^{58.} Intervju med FO, 30.04.2002.

^{59.} Dette ble slått fast i skriv av 19.06.1995 og 29.03.1996, jf. utkast til TPDOK 2 for Lønnsprosjektet (LP), 09.06.1999, s. 4 og 6 og TPDOK 2 for Økonomiprojektet (ØP), 29.09.1998, s. 3.

^{60.} TPDOK 1 for Golf, 03.07.2000, s. 4.

^{61.} Brev fra FO til HFK, LFK, SFK, FTD og Forsvarets regnskapssentral, 13.11.1995.

^{62.} Totalprosjektdokument nr. 2 (TPDOK 2) er iht. PRINSIX det besluttende dokumentet for et prosjekt og tjener som grunnlag for den anskaffelsen prosjektet skal foreta. Godkjenning av TPDOK 2 fører til at prosjektet innarbeides i budsjettet.

^{63.} Utkast til TPDOK 2 for Golf, 04.09.2002, s. 4.

^{64.} TPDOK 1 for ØP, 05.03.1997, s. 5.

^{65.} TPDOK 1 for ØP, 05.03.1997, s. 6–7.

^{66.} Intervju med FO, 30.04.2002.

^{67.} Kunngjøring, Norsk lysningsblad, 27.04.1998.

To applikasjoner ble prekvalifisert som framtidige mulige systemløsninger i Økonomiprojektet: SAP og Oracle.⁶⁸ Dette var ERP-løsninger (Enterprise Resource Planning), det vil si komplette systemer som brukes i administrasjon av alle de ulike delene av en virksomhet, og som ville dekke flere funksjonsområder, blant annet økonomi, lønn og personal.⁶⁹ I november 1998 godkjente Forsvarsdepartementet Økonomiprojektets totalprosjektdokument nr. 2.⁷⁰ På grunn av intern uenighet om en forestående kontraktsinngåelse om en pilotinstallasjon i SAP og om Økonomiprojektet burde gjennomføres som forutsatt i totalprosjektdokument nr. 2, stanset framdriften opp i påvente av nye avklaringer.⁷¹

4.1.2.3 Terminering

Hvordan Økonomiprojektet skulle videreføres, ble utredet våren 1999. På grunnlag av disse utredningene ble det besluttet å terminere prosjektet sommeren 1999,⁷² jf. redegjørelse i avsnitt 4.1.4.1 nedenfor.

4.1.3 Lønnsprosjektet

4.1.3.1 Mandat

Lønnsprosjektet ble etablert i september 1997.⁷³ Mandatet var opprinnelig å innføre et nytt felles lønssystem for Forsvaret.⁷⁴ Lønnsprosjektet erfarte at systemene på markedet er integrerte lønns- og personalsystemer. Økonomistaben og Personellstaben i FO foreslo derfor i mai 1998 at prosjektets mandat skulle utvides til å anskaffe og innføre et felles lønns- og personalsystem innen 31. desember 2002, med de deler av personalsystemet som ville være nødvendig for at lønnsfunksjonaliteten kunne fungere tilfredsstillende.⁷⁵ Mandatendringen ble bekreftet av stabssjefen i FO i januar 1999. I henhold til det reviderte mandatet skulle det være mulig å gjennomføre utvidelser av personellsystemet også etter 31. desember 2002. Tilpasning og innføringen av en komplett personaldel lå imidlertid utenfor Lønnsprosjektets mandat.⁷⁶

68. Prosjektstyremøte nr. 12 for ØP, 26.08.1998.

69. Prosjektstyremøte nr. 3 for LP, 02.10.1998.

70. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 24.11.1998

71. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 07.01.1999, vedlegg A, referat fra møte i FO 17.12.1998; Prosjektstyremøte nr. 2 for ØP (under ledelse av stabssjefen), 20.01.1999; Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, vedlegg B, s. 7. Det redegjøres dessuten nærmere for dette i avsnitt 4.4.2.3.

72. Termineringsrapport for Lønns- og økonomiprojektet (LØP), 15.12.2000, s. 7.

73. Utkast til TPDOK 2 for LP, 09.06.1999, s. 4.

74. Utkast til målsetningsdokument og prosjektforslag for nytt felles lønssystem for Forsvaret, 17.11.1997, s. 3.

75. Utkast til TPDOK 2 for LP, 09.06.1999, s. 4-5.

76. Utkast til TPDOK 2 for LP, 09.06.1999, s. 6-7.

4.1.3.2 Framdrift

Våren 1998 ble det forutsatt at Lønnsprosjektet skulle etterstrebe å innføre et mest mulig standard nytt lønssystem for Forsvaret. Anskaffelsen skulle fortrinnsvis skje i form av avrop på Forvaltningstjenestens rammeavtale for lønns- og personalsystemer.⁷⁷ Høsten 1998 var denne forutsetningen endret, idet anskaffelsen ble sett i sammenheng med Økonomiprojektets leveranse: Innføring av en totalintegrert løsning, en ERP-løsning, var etter FTDs prekvalifisering av aktuelle leverandører blitt en målsetting, og valget som skulle gjøres for et anskaffelses- og regnskapssystem, ville således være styrende for valget av lønns- og personalsystem.⁷⁸

4.1.3.3 Terminering

På grunn av koplingen mellom Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet medførte arbeidet med avklaringer med hensyn til gjennomføring av Økonomiprojektet også forsinkelse for Lønnsprosjektet, der den merkantile prosess stoppet opp.⁷⁹ Lønnsprosjektet arbeidet likevel med å utarbeide et beslutningsgrunnlag for prosjektgjennomføringen og hadde per juni 1999 utarbeidet et ferdig utkast til totalprosjektdokument nr. 2. Dette ble imidlertid ikke framsendt for godkjenning, fordi det ble besluttet å slå sammen Lønnsprosjektet og Økonomiprojektet.⁸⁰

4.1.4 Lønns- og økonomiprojektet

4.1.4.1 Bakgrunn

Med bakgrunn i uenigheten knyttet til gjennomføringen av Økonomiprojektet ble det i februar 1999 besluttet å revurdere beslutningsgrunnlaget for store planlagte IT-prosjekter i Forsvaret, med bistand fra eksternt konsulent.⁸¹ Prosjektet fikk navnet FOKUS. FOKUS påpekte høy risiko knyttet til Økonomiprojektet og anbefalte blant annet at anskaffelsesmodulen skulle tas ut av prosjektets mandat.⁸² En ERP-løsning ble ikke anbefalt.⁸³

Med utgangspunkt i FOKUS-utredningen anbefalte FO i juni 1999 overfor Forsvarsdepartementet at innføring av en anskaffelsesmodul burde tas ut av Økonomiprojektets mandat. FO begrunnet dette med at en anskaffelsesmodul som var integrert i regnskapsmodulen, ville innebære kompliserte grensesnitt mot store systemer innen materielladministrasjon og vedlikehold. En systemløsning som omfattet

77. Utkast til kravdokument nr. 1 for LP, 27.03.1998, s. 18.

78. Utkast til kravdokument nr. 2 for LP, 22.09.1998, s. 67.

79. Prosjektstyremøter for LP: Nr. 6, 23.02.1999, nr. 7, 25.03.1999 og nr. 8, 22.04.1999.

80. Termineringsrapport for LØP, 15.12.2000, s. 11.

81. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 18.02.1999.

82. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 30.08.1999; Termineringsrapport for LØP, 15.12.2000, s. 7.

83. Intervju med FO, 30.04.2002.

alle disse funksjonsområdene, ble betegnet som kostnadskreven og risikofylt og dessuten urealiserbar innenfor den forpliktende framdriftsplanen for Økonomiprojektet.⁸⁴

Forsvarsdepartementet tok anbefalingene fra FO til følge og besluttet at det skulle utarbeides et revidert totalprosjektdokument nr. 2. Det ble forutsatt at FO gjennom videreføring av Økonomiprojektet skulle innføre et felles regnskapssystem, og at Lønnsprosjektet og Økonomiprojektet skulle ses i sammenheng.⁸⁵ FO besluttet deretter å slå sammen de to prosjektene til ett felles prosjekt: Lønns- og økonomiprojektet.⁸⁶ Når det gjaldt informasjonssystemer innen anskaffelse, materielladministrasjon og vedlikehold – Forsvarets informasjonssystemer/Forvaltning (FIS/F) – ble det besluttet at FO innen utgangen av august 1999 skulle foreta en vurdering av hvordan dette burde realiseres.⁸⁷

4.1.4.2 Mandat

Lønns- og økonomiprojektets oppdrag var å anskaffe og innføre et felles lønssystem og et felles regnskapssystem i Forsvaret. Omfanget av prosjektets leveranse var i hovedsak sammen av Økonomiprojektets og Lønnsprosjektets leveranser, med unntak av anskaffelsesmodul.⁸⁸

4.1.4.3 Framdrift

Lønnsprosjektet og Økonomiprojektet begynte å arbeide som ett prosjekt fra 1. august 1999.⁸⁹ Ved årsskiftet 1999/2000 hadde Økonomistaben i FO ferdigstilt et utkast til totalprosjektdokument nr. 2. Videre hadde FTD gitt sitt tilsagn til FO om å påta seg i oppdrag å gjennomføre Lønns- og økonomiprojektet.⁹⁰ FTD påpekte i den forbindelse utfordringer knyttet til gjennomføring av prosjektet. Blant annet var det høsten 1999 blitt klart at det var usikkerhet knyttet til kopling av et nytt lønns- og regnskapssystem til Forsvarets informasjonssystemer innen anskaffelse, materielladministrasjon og vedlikehold:

En arbeidsgruppe nedsatt av FO leverte i august 1999 en enstemmig anbefaling til realisering av informasjonssystemer for Forsvarets materiellforvaltningsprosesser.⁹¹ Arbeidsgruppen gikk inn for omfattende gjenbruk av Luftforsvarets system, IMAS,

og Hærens system, EDBRM. Anbefalingen fikk prinsipiell tilslutning i FO, men det var ikke økonomisk dekning for å igangsette denne satsingen parallelt med Lønns- og økonomiprojektet.⁹²

Da det var forutsatt at Lønns- og økonomiprojektet skulle anskaffe en sentral regnskapsløsning, med gjenbruk av grenvise materiellsystemer, gikk FTD ut med en forespørsel i markedet for å undersøke om leverandører kunne vise til referanser på en tilsvarende løsning. Gjennom tilbakemeldingen fra leverandørene framgikk det at det kun kunne vises til én referanse.⁹³

På grunnlag av den uklare situasjonen når det gjaldt Forsvarets informasjonssystemer innen anskaffelse, materielladministrasjon og vedlikehold, framholdt FTD behovet for en avklaring av hvilke systemer som ville eksistere på dette området innenfor det aktuelle tidsrommet for Lønns- og økonomiprojektet. FTD framholdt videre fordelene ved å realisere de nye systemene på dette området i tide i forhold til Lønns- og økonomiprojektet. På denne måten kunne en unngå bruk av manuelle grensesnitt mellom anskaffelse og regnskap, noe som ville være ressurskrevende og lite "salgbart" i organisasjonen, og særlig problematisk i Sjøforsvaret på grunn av stort transaksjonsvolum. Dessuten måtte de enheter som først brukte manuelle grensesnitt, senere påregne kostnader knyttet til en overgang til elektroniske grensesnitt, etter at nye informasjonssystemer innen anskaffelse, materielladministrasjon og vedlikehold var blitt realisert.⁹⁴

4.1.4.4 Terminering

Det var forutsatt at FO skulle oversende totalprosjektdokument nr. 2 for Lønns- og økonomiprojektet til Forsvarsdepartementet for godkjenning innen 1. januar 2000.⁹⁵ Dokumentet ble imidlertid ikke oversendt, og Forsvarsdepartementet etterlyste dokumentet i begynnelsen av februar 2000.⁹⁶ I mellomtiden hadde det pågått en diskusjon i FO om hvordan oppdraget som var gitt til Lønns- og økonomiprojektet, skulle videreføres:

I januar 2000 ble det under et møte i FOs øverste ledelse besluttet at gjenbruk av eksisterende regnskapssystemer skulle utredes.⁹⁷ FO har i intervju vist til at forsyningskommandoens skepsis til felleløsningskommandoene skulle få presentere en utredning om hvilke løsninger de ville anbefale. Forsyningskommandoene presenterte sin egen utredning basert på

84. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 01.06.1999.

85. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO og FTD, 13.07.1999.

86. Brev fra FO til FTD, HFK, LFK, SFK, Hærstaben, Sjøforsvarsstaben, Luftforsvarsstaben og Heimevernsstaben, 22.09.1999.

87. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO og FTD, 01.07.1999; Brev fra Forsvarsdepartementet til FO og FTD, 13.07.1999.

88. Brev fra FO/Ledelsen til FTD, FO/Ø og FO/I, 22.10.1999.

89. Termineringsrapport for LØP, 15.12.2000, s. 20.

90. Utkast til TPDOK 2 for LØP, 03.01.2000; Brev fra FTD til FO, 21.12.1999.

91. Anbefalingen ble presentert i FIS/F-studien.

92. TPDOK 1 for Golf, 03.07.2000, s. 4-5; Utkast til TPDOK 2 for Golf, 04.09.2001, vedlegg A, s. 1.

93. Intervju med FLO/IKT, 15.04.2002.

94. Brev fra FTD til FO, 21.12.1999.

95. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet og FTD, 03.11.1999.

96. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO og FTD, 03.02.2000.

97. Termineringsrapport for LØP, 15.12.2000, s. 20.

”Forskom”-løsningen, som innebar at Forsvaret skulle bygge videre på eksisterende systemer i forsvarsgrenene. Etter FOs syn var ”Forskom”-løsningen problematisk i den forstand at den ville kreve kompliserte grensesnitt mellom systemene. Videre ville kulturforskjellene i Forsvaret befestes i enda større grad dersom en slik løsning, med vekt på gjenbruk av forsvarsgrenvise løsninger, ble lagt til grunn. FO anså det som fordelaktig med en helhetlig løsning framfor forskjellige applikasjoner, og ”Forskom”-løsningen ble derfor avvist. Etter dette besluttet FO å terminere Lønns- og økonomiprojektet. Bakgrunnen var ifølge FO behovet for å se nye økonomi- og materiellsystemer i sammenheng: Det store innsparingspotensialet er på materiellsiden, og FO anså det derfor ikke som hensiktsmessig å igangsette et prosjekt som kun skulle innføre et nytt økonomisystem. Det ble følgelig besluttet å anskaffe en ERP-løsning, som også skulle omfatte materiellsystemer. FO valgte med dette å gå imot de anbefalingene som ble gitt av eksternt konsulent sommeren 1999 om ikke å anskaffe en ERP-løsning.⁹⁸

FO foreslo overfor Forsvarsdepartementet en konvergering av Lønns- og økonomiprojektet og Forsvarets informasjonssystem/Forvaltning (FIS/F).⁹⁹ Forsvarsdepartementet stilte seg åpen for dette og frafalt kravet om oversendelse av totalprosjektdokument nr. 2 for Lønns- og økonomiprojektet. I stedet bad Forsvarsdepartementet om et tilsvarende dokument for det nye fellesprosjektet.¹⁰⁰

Det nye prosjektet, som etter kort tid fikk betegnelsen Golf, skulle levere en løsning som FO i juni 1999¹⁰¹ hadde betegnet som kostnadskreven og risikofylt og ikke ville kunne realiseres innenfor den forpliktende framdriftsplanen for Økonomiprojektet. Ifølge FO var årsaken til at det ikke allerede sommeren 1999 ble besluttet å anskaffe en ERP-løsning, at Forsvaret på det tidspunkt ikke i tilstrekkelig grad var oppmerksom på fordelene ved en samlet løsning for økonomi- og materiellsystemer, og at denne erkjennelsen økte etter hvert som planene for realisering av Lønns- og økonomiprojektet ble utarbeidet.¹⁰² Også Forsvarets logistikkorganisasjon/Informasjons- og kommunikasjonstjenester (FLO/IKT, tidligere FTD) har vist til det problem at Lønns- og økonomiprojektet skulle innføre et nytt økonomisystem uten integrasjon av materiellsystemer, og framholdt at prosjektet var mer komplisert å gjennomføre enn det en forutsatte da det ble etablert.¹⁰³

^{98.} Intervju med FO, 30.04.2002.

^{99.} FIS/F – Forsvarets informasjonssystem/Forvaltning – er informasjonssystemer innen anskaffelse, materielladministrasjon og vedlikehold.

^{100.} Brev fra Forsvarsdepartementet til FO og FTD, 17.02.2000.

^{101.} Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 01.06.1999.

^{102.} Intervju med FO, 30.04.2002.

^{103.} Intervju med FLO/IKT, 15.04.2002.

4.1.5 Golf

4.1.5.1 Mandat

Både fokuset på omstilling og et bredt prosjektmandat skilte Golf fra prosjektets forløpere. I henhold til Forsvarssjefens føringer var det et overordnet mål for prosjektet å ”... innføre et felles system for styring og kontroll av personell-, materiell- og økonomifunksjoner. Forsvarets organisasjon og prosesser innen disse områdene skal tilpasses, slik at det oppnås betydelige innsparinger og effektiviseringer som resultat av investeringene.”¹⁰⁴ Det brede omfanget av prosjektet og fokuset på omstilling ble også slått fast i St.prp. nr. 1 (2000–2001): Golf ble definert som et omstillingsprosjekt, og et felles integrert forvaltningssystem ble forutsatt å gi enhetlig informasjon innen områdene regnskap, lønn, anskaffelse, materielladministrasjon og vedlikehold og eventuelt også utvides til å omfatte løsninger knyttet til personellforvaltning. Med dette var anskaffelsesmodulen igjen tatt inn i prosjektmandatet, i tillegg til moduler som ikke hadde inngått i tidligere prosjekter.¹⁰⁵

I henhold til Forsvarssjefens overordnede føringer for et felles integrert forvaltningssystem var innføringen forutsatt å skje i flere faser. Målsettingen for fase 1 var et felles system for hele Forsvaret som innfridde kravene i økonomiregelverket innen 31. desember 2002.¹⁰⁶

4.1.5.2 Framdrift før september 2001

Sommeren 2000 godkjente Forsvarsdepartementet FOs utkast til beslutningsunderlag for å gjennomføre forstudien, totalprosjektdokument nr. 1,¹⁰⁷ samt FOs utkast til forespørsel for en anskaffelse som skulle omfatte en forstudie for innføring av et felles integrert forvaltningssystem med inntil tre tilbydere.¹⁰⁸ I totalprosjektdokument nr. 1 var det lagt opp til ferdigstilling av totalprosjektdokument nr. 2 innen 15. februar 2001, med snarlig påfølgende inngåelse av kontrakt om leveranse.¹⁰⁹ Forsvarsdepartementet understreket overfor FO betydningen av å få lagt fram totalprosjektdokument nr. 2 som planlagt, slik at departementet kunne framlegge den totale kostnadsrammen for prosjektet for Stortinget i investeringsproposisjonen våren 2001. Hvis ikke, ville dette

^{104.} Brev fra FO/Ledelsen til øverstkommanderende i Sør-Norge og Nord-Norge, sjefene for forsyningskommandoene, adm.dir. for FTD, generalinspektørene og sjefene for FOs staber, 29.03.2000.

^{105.} St.prp. nr. 1 (2000–2001) Forsvarsdepartementet, s. 97.

^{106.} St.prp. nr. 1 (2000–2001) Forsvarsdepartementet, s. 97; Brev fra FO/Ledelsen til øverstkommanderende i Sør-Norge og Nord-Norge, sjefene for forsyningskommandoene, adm.dir. for FTD, generalinspektørene og sjefene for FOs staber, 29.03.2000.

^{107.} Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 29.08.2000.

^{108.} Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 11.07.2000.

^{109.} TPDOK 1 for Golf, 03.07.2000, s. 16–17.

ifølge Forsvarsdepartementet høyst sannsynlig få konsekvenser for hvorvidt Forsvaret ville klare å innfri kravet om å tilfredsstillende økonomiregelverket innen fastsatt frist.¹¹⁰

Totalprosjektdokument nr. 2 ble ikke ferdigstilt som planlagt. I mars 2001 meddelte FO til Forsvarsdepartementet at totalprosjektdokument nr. 2 for prosjektet først ville bli framlagt i august, fordi beslutningsgrunnlaget for Golf ennå ikke var tilfredsstillende. Ut fra denne reviderte framdriftsplanen ville prosjektet kunne presenteres for Stortinget i St.prp. nr. 1 (2001–2002).¹¹¹

4.1.5.3 Program Golf

Omdefinering av Golf fra prosjekt til program

4. september 2001 var et utkast til totalprosjektdokument nr. 2 for Prosjekt Golf ferdigstilt, og dette ble oversendt Forsvarsdepartementet for godkjenning.¹¹² FOs utkast til totalprosjektdokument nr. 2 ble ikke godkjent i Forsvarsdepartementet. Årsaken var ifølge Forsvarsdepartementet at utkastet ikke var tilstrekkelig detaljert og gjennomarbeidet til å kunne utgjøre et tilfredsstillende planleggings- og beslutningsgrunnlag for hele Prosjekt Golf.¹¹³ Forsvarsdepartementet besluttet i stedet å endre den overordnede gjennomføringsstrategien. Dette ble meddelt i en pressemelding.¹¹⁴ I henhold til pressemeldingen er målet om fellesløsninger og hvilke systemer som skal inngå i et felles integrert forvaltningssystem, videreført fra Prosjekt Golf til Golf-programmet. Den nye gjennomføringsstrategien innebærer imidlertid at dette skal realiseres gjennom flere enkeltstående prosjekter under Golf-programmet. Forsvarsdepartementet begrunnet omleggingen med behovet for å redusere usikkerheten i programmet, og å trygge den løpende økonomiske styringen underveis.

Omdefineringen av Golf fra prosjekt til program og hva denne innebærer, ble meddelt Stortinget i St.prp. nr. 1 (2001–2002): Det første prosjektet i programmet vil ha som mål å framskaffe en "minimumsløsning" i forhold til kravene i statens økonomiregelverk innen utgangen av 2002, og samtidig bidra til å gjøre det enklere å skaffe til veie nødvendig styringsinformasjon knyttet til omstillingen av Forsvaret. Den justerte gjennomføringsstrategien innebærer at det innledningsvis kun er det første prosjektet som skal forprosjekteres, detaljforhandles og kontraktfestes. De øvrige faser detaljforhandles på et senere tidspunkt, etter gjennomførte forprosjekt. Forsvaret vil dermed, ifølge proposisjonen, for hver fase

stå fritt med hensyn til hvordan en velger å fortsette programmet. Det tas imidlertid sikte på om mulig å kunne benytte én leverandør for hele programmet.¹¹⁵

Med omdefineringen av Golf fra prosjekt til program er målsettingen for Prosjekt 1 å innføre et nytt, felles lønns- og regnskapssystem.¹¹⁶ Som det har framgått av avsnittene 4.1.2, 4.1.3 og 4.1.4 ovenfor, var det ved etableringen av Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet forutsatt at det skulle anskaffes et nytt, felles regnskapssystem og et nytt, felles lønns-system. Ved etableringen av Lønns- og økonomiprojektet var prosjektets oppdrag å innføre et nytt, felles lønns- og regnskapssystem. FLO/IKT og Forsvarets omstillingsprogram, ARGUS, har i intervjuer påpekt sammenfallende målsettinger mellom Prosjekt 1 og forløperne til Golf. Etter FLO/IKTs syn er en med inndeling i ulike prosjekter under Program Golf, med hensyn til de tidligere faser i prosjektet, i stor grad tilbake til utgangspunktet for etableringen av Økonomiprojektet: Forsvaret skal anskaffe et økonomisystem som innfrir kravene i økonomiregelverket.¹¹⁷ Ifølge ARGUS innebærer beslutningen om fasedeling av Prosjekt Golf at Prosjekt 1 i Golf-programmet i stor grad tilsvare Lønns- og økonomiprojektet.¹¹⁸

Framdrift i Prosjekt 1

Endret gjennomføringsstrategi innebar at Prosjekt Golf ble omdefinert til å bestå av flere enkeltprosjekter innenfor et program. Den opprinnelige forespørselen ble følgelig også etter fasedelingen lagt til grunn for valg av leverandør, og evalueringskriteriene som var blitt utviklet, skulle fremdeles benyttes.¹¹⁹

Leverandørvalget ble foretatt i desember 2001, da Forsvarsdepartementet etter Golf-programmets evaluering av de aktuelle tilbyderne og anbefaling fra FO besluttet at tilbyderkonstellasjonen Team IBM¹²⁰ skulle velges som leverandør til Prosjekt 1.¹²¹ Den konkurrerende tilbyderkonstellasjonen PACT¹²² klaget på Forsvarsdepartementets beslutning om valg av leverandør.¹²³ Klagen ble ikke imøtekommet av Forsvarsdepartementet.¹²⁴

Prosjekt 1 er inndelt i et forprosjekt og et leveran-

¹¹⁰. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 29.08.2000.

¹¹¹. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 16.03.2001.

¹¹². Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 05.09.2001.

¹¹³. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

¹¹⁴. Forsvarsdepartementet, pressemelding nr. 46/2001, 21.09.2001, "Golf" Omstillingsprogram – Justering av overordnet strategi.

¹¹⁵. St.prp. nr. 1 (2001–2002) Forsvarsdepartementet, s. 83.

¹¹⁶. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 17.04.2002.

¹¹⁷. Intervju med FLO/IKT, 15.04.2002.

¹¹⁸. Intervju med FO/Program ARGUS, 16.04.2002.

¹¹⁹. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 17.10.2001.

¹²⁰. Tilbyderkonstellasjon til Golf, bestående av International Business Machines AS, PA Consulting Group AS og Deloitte Consulting AS.

¹²¹. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 21.12.2001.

¹²². Tilbyderkonstellasjon til Golf, bestående av Accenture ANS, Teleplan AS og ErgoGroup AS.

¹²³. Brev fra Accenture til Forsvarsdepartementet, 29.01.2002.

¹²⁴. Brev fra Forsvarsdepartementet til Accenture, 22.02.2002.

seprosjekt. Gjennom forprosjektet skal det defineres spesifikke løsninger og med stor nøyaktighet utarbeides anslag over kostnadene for leveranseprosjektet.¹²⁵ 7. mars 2002 inngikk Forsvaret kontrakt med IBM om bistand til forberedelser og avklaringer i forkant av oppstart av forprosjektet.¹²⁶ Forprosjekt 1 ble igangsatt 28. mai, ved inngåelsen av en foreløpig kontrakt med IBM. Denne ble erstattet ved kontrakt av 20. juni 2002.¹²⁷ Etter at Forsvarsdepartementet har godkjent totalprosjektdokument nr. 2 for Prosjekt 1¹²⁸, igangsettes leveranseprosjektet.¹²⁹

4.2 ØKONOMI

4.2.1 Kostnader 1997–2002

Tabell 1 viser kostnader knyttet til Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og økonomiprojektet samt Golf f.o.m. 1997 t.o.m. første halvår 2002. For prosjektene totalt er det i denne perioden brukt 268 millioner kroner. Ca. 40 prosent av dette er brukt på forløperne til Golf.

Beløpene i tabellen inneholder regnskapsdata hentet fra Forsvarets hovedregnskap under posteringer i Golf og forløperne til Golf. Regnskapsdataene inngår i statsregnskapet (nominelle verdier).

Tabell 1 Prosjektkostnader i millioner kroner

	Økonomiprojektet Lønnsprosjektet Lønns- og økonomi- prosjektet	Golf	Totalt
1997	5,9		5,9
1998	23,7		23,7
1999	62,1		62,1
2000	17,3	29,0	46,3
2001		80,2	80,2
2002*)		50,0	50,0
SUM	109,0	159,2	268,2

*) Tallet for 2002 er posteringer til og med første halvår (halvårsregnskapet).

4.2.2 Anslag over nytte og kostnader

Program Golf opplyste i mai 2002 at det kun var utarbeidet overordnede budsjettanslag for Prosjekt 1, men at kostnadene ville klarlegges nærmere gjennom forprosjektet og presenteres i totalprosjektdokument nr. 2.¹³⁰ I henhold til foreløpige anslag for Prosjekt 1

fra august 2002 vil forprosjekt 1 koste 81 millioner kroner ekskl. mva. og leveranseprosjekt 1 ca. 200 millioner kroner ekskl. mva.¹³¹

Forsvarsdepartementet har ikke framlagt for Stortinget noen total kostnadsramme for verken Prosjekt Golf eller Program Golf. I utkastet til totalprosjektdokument nr. 2 fra september 2001 ble gjennomføringen av Prosjekt Golf kostnadsberegnet til 1 502 millioner kroner. I tillegg ble det beregnet driftsutgifter på 1 030 millioner kroner i løpet av en tiårsperiode. Den kvantitative gevinsten, hovedsakelig i form av reduksjoner i bemanning og kostnader, ble anslått til 7,9 milliarder kroner, fordelt over en antatt levetid på ti år.¹³² Program Golf har betegnet usikkerheten knyttet til disse anslagene som stor.¹³³ I utkastet til totalprosjektdokument nr. 2 ble det også pekt på forventet kvalitativ nytte ved Golf, ved at det skal anskaffes en løsning som understøtter kravene til styring og ledelse i offentlig virksomhet, tilfredsstillende kravene i økonomiregelverket og understøtter gjennomføringen av en rekke av de øvrige omstillingstiltakene.¹³⁴

Per juni 2002 var Program Golfs anslag over kostnader til gjennomføring av programmet på ca. 2 050 millioner kroner, gjennom perioden 2002–2006. Tallmaterialet er beheftet med stor grad av usikkerhet.¹³⁵

4.3 ØKONOMIREGELVERKET

4.3.1 Dagens informasjonssystemer i Forsvaret og økonomiregelverkets krav

Noen av Forsvarets økonomisystemer tilfredsstiller krav i økonomiregelverket isolert sett. Samtidig finnes andre økonomisystemer som ikke tilfredsstiller regelverket. Program Golf har i intervju framholdt en del av økonomiregelverkets krav som problematiske å innfri innenfor Forsvarets nåværende informasjonssystemer. Disse manglene gjelder ikke alle systemene. I det følgende gis en oversikt over sentrale krav i økonomiregelverket som Program Golf har påpekt at ikke er innfridd:¹³⁶

- Det er nødvendig at resultatstyringen i en virksomhet av Forsvarets størrelse og kompleksitet støttes av et IT-system. Dette er ikke ivaretatt i dag.

¹²⁵ Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

¹²⁶ Kontrakt mellom IBM og Forsvaret, 07.03.2002.

¹²⁷ Kontrakt mellom IBM og Forsvaret, 20.06.2002.

¹²⁸ Forsvarsdepartementet har i brev til FO av 17.10.2001 stilt krav om utarbeidelse av totalprosjektdokumenter for hvert enkelt prosjekt som inngår i Program Golf. Disse skal framlegges for Forsvarsdepartementet for godkjenning.

¹²⁹ Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

¹³⁰ Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002; Brev fra FO til Riksrevisjonen, 23.08.2002.

¹³¹ Brev fra FO til Riksrevisjonen, 23.08.2002.

¹³² Utkast til TPDOK 2 for Golf, 04.09.2001, s. 6–7 og 10 og vedlegg E, s. 1.

¹³³ Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

¹³⁴ Utkast til TPDOK 2 for Golf, 04.09.2001, s. 6–7.

¹³⁵ Programstyremøte nr. 6 for Golf, presentasjon fra Program Golf, lysark 36, 37 og 40.

¹³⁶ Presentasjon av status mht. økonomisystemer i Forsvaret, mottatt i intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

- I deler av Forsvarets systemer finnes ikke reskontri med oversikt over fordringer og forpliktelser.
- Det mangler tilfredsstillende dokumentasjon av flere økonomisystemers oppbygging og virkemåte.
- Elektronisk innrapportering til statsregnskapet er ikke tatt i bruk i Forsvaret.
- Sporbarheten fra Forsvarets samlede hovedbok til grunnlagsdokumentasjonen er problematisk. Dette innbefatter sporbarheten mot materiellsystemer.
- Budsjettoppfølging er problematisk fordi nødvendig informasjon kommer sent og er mangelfull. Dette gjelder både forpliktelsesdata og lønnsinformasjon.
- Integrasjon mellom regnskaps- og lønssystemer er ikke tilfredsstillende.

Program Golf har også vist til at Sjøforsvaret har et egenutviklet system som er dårlig dokumentert, og hvor det er ressurskrevende og risikofyllt å gjøre tilpasninger. Systemet er tett integrert med øvrige systemer i Sjøforsvaret, og Program Golf har påpekt at det vil være til dels ukjente konsekvenser ved å gjøre endringer.¹³⁷

4.3.2 Arbeidet med å innfri økonomiregelverkets krav innen fristen

Når det gjelder Forsvarets arbeid med å innføre nye informasjonssystemer som innfrir kravene i økonomiregelverket, er det to problemstillinger som har stått sentralt. Den ene er knyttet til å innfri økonomiregelverket innen den utvidede fristen 31. desember 2002. Den andre er knyttet til spørsmålet om innholdet i en såkalt "minimumsløsning" og hvorvidt denne vil være en innfrielse av økonomiregelverket.

Til tross for forsinkelser i Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet, Lønns- og økonomiprojektet og Prosjekt Golf ble målsettingen om innfrielse av kravene i økonomiregelverket innen 31. desember 2002 opprettholdt. Begrepet "obligatorisk minimumsløsning" i forhold til økonomiregelverkets krav ble imidlertid introdusert våren 2001, da Forsvarsdepartementet gav Finansdepartementet en redegjørelse for Forsvarets forståelse av kravene i økonomireglementet, og av hva som kunne forventes å være innfridd innen 31. desember 2002.¹³⁸

Forsvarsdepartementet tok i sitt forslag om en "minimumsløsning" utgangspunkt i at Forsvarets systemportefølje omfatter en rekke systemer som i "Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten" defineres som forsystemer/hjelpesystemer.¹³⁹ I henhold til dette regelverket stilles de samme krav til

systemer som er definert som forsystemer, som til regnskapssystemet og lønssystemet. Dette omfatter krav både til sporbarhet, kontroll, systemdokumentasjon og sikkerhet.¹⁴⁰ Forsvarsdepartementet framholdt det som urealistisk og lite økonomisk å skifte ut de eksisterende forsystemene innen utgangen av 2002. Forsvarsdepartementets forslag innebar i stedet i første omgang å innføre en ny lønns- og regnskapsapplikasjon, som ville tilfredsstillende konkrete krav i økonomiregelverket og kravene til integrasjon mellom regnskapssystemet og lønssystemet. Ved utgangen av 2002 ville det imidlertid fremdeles kun være manuell sporbarhet fra regnskapssystemet til flere forsystemer. Først i løpet av 2003 og 2004 ville Forsvaret tilstrebe å tilfredsstillende blant annet regelverkets krav til integrasjon mellom forsystemer og regnskapssystemet.¹⁴¹

Forsvarsdepartementet har ikke mottatt noen skriftlig tilbakemelding fra Finansdepartementet på sitt forslag om en "minimumsløsning".¹⁴² Ifølge Forsvarsdepartementet er imidlertid "minimumsløsningen" blitt drøftet i møter, der Finansdepartementet muntlig har gitt uttrykk for aksept for denne.¹⁴³

Også etter nye forsinkelser i Golfs framdrift i 2001 ble målsettingen om innfrielse av sentrale krav i økonomiregelverket innen 31. desember 2002 opprettholdt, jf. Forsvarsdepartementets budsjettproposisjon høsten 2001.¹⁴⁴ I brev av 14. desember 2001 til Finansdepartementet framholdt imidlertid Forsvarsdepartementet at det var nødvendig å få utsatt fristen for å tilfredsstillende kravene i økonomireglementet med minst seks måneder.¹⁴⁵ Finansdepartementet gav ingen formell tilbakemelding på Forsvarsdepartementets forespørsel. I samtaler mellom Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet ble det konkludert med at fristen 31. desember 2002 skulle stå fast. Finansdepartementet gav imidlertid uttrykk for at departementet ikke ville være fastlåst i sitt syn på denne fristen: Hvis dette første prosjektet syntes å bli vellykket, ville det neppe være kritisk om prosjektet løp noen måneder ut i 2003.¹⁴⁶ Forsvars-

¹³⁹ Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 09.04.2001.

¹⁴⁰ Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, punktene 4-1.1 og 4-1.2.

¹⁴¹ Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 09.04.2001. Det framgår av Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, punkt 4-1.3, at det er krav til integrasjon mellom de ulike systemene som inngår i virksomhetens økonomisystem, dvs. både regnskapssystemet og forsystemene.

¹⁴² Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 13.08.2001.

¹⁴³ Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

¹⁴⁴ St.prp. nr. 1 (2001–2002) Forsvarsdepartementet, s 83.

¹⁴⁵ Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 14.12.2001.

¹⁴⁶ Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 21.12.2001.

¹³⁷ Presentasjon av status mht. økonomisystemer i Forsvaret, mottatt i intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

¹³⁸ Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 09.04.2001.

departementet har i mai 2002 framholdt at leveranseprosjekt 1 er planlagt fullført ved utgangen av 2. kvartal 2003.¹⁴⁷ Dette vil innebære at et nytt økonomisystem kan være fullt ut tatt i bruk fra regnskapsåret 2004.

Når det gjelder å konkretisere ytterligere hva det for Golf vil innebære å innfri krav i økonomiregelverket, meddelte Forsvarsdepartementet til FO i desember 2001 at dette ville bli definert gjennom en samarbeidsprosess mellom FO, Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet helt i begynnelsen av 2002.¹⁴⁸ I april 2002 framholdt FO i et brev til Forsvarsdepartementet at innholdet i og omfanget av begrepet "tilfredsstillende økonomiregelverket" til da ikke hadde vært tilstrekkelig konkretisert til at involverte parter hadde hatt en felles og entydig referanseramme for hva det ville bety for Program Golf. Det ble meddelt at Program Golf i løpet av første kvartal 2002 hadde konkretisert hva en "minimumsløsning" for innfrielse av kravene i økonomiregelverket innebærer. Konkretiseringen ble presentert som en omfangsavgrensning av leveranseprosjekt 1. Avgrensningen inkluderer følgende funksjoner: økonomistyring ved ny regnskapsløsning, leverandørreskontro, kunderskontro, ansatte reskontro, nytt lønssystem og utvikling av verktøy som skal legge til rette for balansert målstyring.¹⁴⁹

Den nye økonomiløsningen vil i første omgang bli innført i de enhetene hvor behovet er størst, det vil si der hvor eksisterende systemer ikke tilfredsstillende økonomiregelverket. Luftforsvarets system IMAS tilfredsstillende for eksempel økonomiregelverket isolert sett, og Luftforsvaret vil foreløpig beholde dette systemet.¹⁵⁰ Når det gjelder det nye lønssystemet, skal dette innføres i alle Forsvarets enheter.¹⁵¹

Avgrensningen av omfanget av leveranseprosjekt 1 inneholder også en identifisering av en rekke mulige elektroniske grensesnitt som vil måtte utvikles både til og fra eksisterende systemer, herunder materiellsystemer og lønssystemer. Det ble fra Golfs side lagt til grunn at en nærmere vurdering av disse grensesnittene og mulige andre nødvendige grensesnitt, skal foretas i forprosjekt 1.¹⁵²

Usikkerhetsanalyser lå til grunn for avgrensningen av Prosjekt 1. Program Golf har framholdt at den etter deres vurderinger har akseptabel risiko.¹⁵³

Ifølge Forsvarsdepartementet har Finansdepartementet ikke hatt noen rolle i Golfs arbeid med å definere omfanget av leveranseprosjekt 1. Forsvarsdepartementet har muntlig akseptert FOs forståelse, men vil først gi skriftlig samtykke når totalprosjektdokument nr. 2 foreligger Forsvarsdepartementet for godkjenning.¹⁵⁴

Både Forsvarsdepartementet og FO har framholdt i intervjuer at kravene i økonomiregelverket ikke kan innfris fullt ut før nye materiellsystemer er innført. Dette vil først skje når et felles integrert forvaltningssystem er innført fullt ut. Forsvarsdepartementets mål er at dette skal skje innen utgangen av 2005.¹⁵⁵ Forsvarsdepartementet har gitt uttrykk for at en "minimumsløsning" i første omgang vil være tilfredsstillende, da den omfatter de sentrale elementene regnskap og lønn. Forsvarsdepartementet har framholdt at Forsvaret med dette vil tilfredsstillende kravene i økonomiregelverket like godt som hovedtyngden av andre offentlige etater.¹⁵⁶ FO har på sin side framholdt tilfredsstillende materiellsystemer, og ikke kun nytt økonomisystem, som en forutsetning for å gi Forsvarets ledelse tilstrekkelig styringsinformasjon.¹⁵⁷

4.4 PROSJEKTPLANLEGGING OG -GJENNOMFØRING

4.4.1 Roller og ansvarsforhold

4.4.1.1 Forsvarsdepartementets styring og oppfølging

Forsvarsdepartementet har framholdt i intervju at departementet fra 1997 har styrt og fulgt opp gjennomføringen av Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet, Lønns- og økonomiprojektet og Golf ved statusrapporter og jevnlig møter.¹⁵⁸ Også FO har opplyst at det har funnet sted en dialog mellom Forsvarsdepartementet og FO vedrørende prosjektene. Ifølge FO gav imidlertid Forsvarsdepartementet i liten grad føringer når det gjaldt forløperne til Golf: Det var FO som fattet beslutningene vedrørende terminering av Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og økonomiprojektet samt etableringen av Golf, og disse ble akseptert av Forsvarsdepartementet.¹⁵⁹

Når det gjelder Golf, var det ifølge FO liten kontakt med Forsvarsdepartementet i 2000. Fra februar 2001 ble kontakten tettere. Både Forsvarsdepartementet og FO har opplyst at departementet engasjerte seg mer aktivt i styringen av Golf fra høsten 2001. Videre har Forsvarsdepartementet betegnet sin rolle

¹⁴⁷. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

¹⁴⁸. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 21.12.2001; Programstyremøte nr. 1 for Golf, 10.01.2002.

¹⁴⁹. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 17.04.2002, vedlegg A.

¹⁵⁰. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 17.04.2002, vedlegg A; Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

¹⁵¹. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 17.04.2002, vedlegg A.

¹⁵². Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 17.04.2002.

¹⁵³. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 17.04.2002, vedlegg A.

¹⁵⁴. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

¹⁵⁵. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002; Intervju med FO, 30.04.2002.

¹⁵⁶. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

¹⁵⁷. Intervju med FO, 30.04.2002.

¹⁵⁸. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

¹⁵⁹. Intervju med FO, 06.05.2002.

i forhold til Golf som mer ”proaktiv”.¹⁶⁰ Bakgrunnen for den økte grad av involvering er ifølge Forsvarsdepartementet behovet for styring og oppfølging i etterkant av at det i september 2001 ble besluttet å omdefinere Golf fra prosjekt til program. Videre har Golfs eksterne kvalitetssikrer, Metier, anbefalt et sterkt engasjement fra Forsvarsdepartementets side.¹⁶¹

Forsvarsdepartementet har framholdt at det periodevis har vært uenighet mellom departementet og FO om strategi og enkeltbeslutninger, men at det har vært en god dialog i forkant av at departementet har fattet sentrale beslutninger vedrørende Golf.¹⁶² FO har imidlertid opplyst at det i liten grad var dialog mellom FO og Forsvarsdepartementet før endringen av strategi i september 2001 var et faktum, og har i den forbindelse vist til at FO fikk kjennskap til Forsvarsdepartementets beslutning om å omdefinere Golf fra prosjekt til program først gjennom pressemeldingen fra Forsvarsdepartementet av 21. september 2001.¹⁶³ Forsvaret ble videre ikke gitt anledning til å kommentere Metiers kvalitetssikringsrapport fra september 2001, der en klarere fasedeling av Golf ble anbefalt. I et prosjektstyremøte ble det fra Prosjekt Golfs side framholdt at det var flere forhold som burde ha vært kommentert.¹⁶⁴ Ifølge FO ble heller ikke de føringer for gjennomføring av Golf som Forsvarsdepartementet gav i desember 2001, drøftet med FO i forkant.¹⁶⁵

Forsvarsdepartementet ble tidlig i 2002 invitert til å delta i programstyret – som medlem eller som observatør.¹⁶⁶ Forsvarsdepartementet besluttet å delta som observatør.¹⁶⁷ Hensikten er ifølge Forsvarsdepartementet å følge prosessen tettere. Forsvarsdepartementet har videre framholdt det som et bevisst valg at Forsvarsdepartementets ledelse ikke deltar i programstyremøtene, og at departementet således ikke har noen beslutende rolle under møtene.¹⁶⁸ Metier anbefalte imidlertid i januar 2002 Forsvarsdepartementet å vurdere om departementet for en periode burde påta seg ansvaret som leder for programstyret. Metier begrunnet dette med at de føringene som ble gitt fra programstyret, og de føringene Forsvarsde-

partementet hadde gitt, var motstridende.¹⁶⁹ De motstridende føringene til programleder¹⁷⁰ kunne ifølge Metier sette hele prosjektgjennomføringen i fare, og Metier framholdt det som viktig at Forsvarsdepartementet sikret at de føringene som var blitt gitt, faktisk ble tatt til følge.¹⁷¹ Metiers anbefaling ble gitt på et tidspunkt preget av uenighet mellom Forsvarsdepartementet og FO om sentrale føringer for Golf, jf. avsnitt 4.5.2.2.

Også FO har kommentert Forsvarsdepartementets styring av Golf på dette tidspunktet. FO har vist til at Forsvarsdepartementet i en periode ved årsskiftet 2001/2002 hyppig innkalte programleder til møter, der det ble gitt direkte føringer med hensyn til gjennomføring av Golf. Programleder fikk følgelig styringssignaler både direkte fra Forsvarsdepartementet og fra FOs øverste ledelse ved programansvarlig¹⁷². FO meddelte til Forsvarsdepartementet at dette ble ansett som en uholdbar situasjon, både for programleder og for FO, og rutinene ble etter dette endret.¹⁷³

FO og Forsvarsdepartementet har i april/mai 2002 i intervjuer opplyst at det er blitt etablert følgende rutiner for kontakt vedrørende Golf: Programansvarlig i FO og Forsvarsdepartementets ledelse møtes i etterkant av programstyremøtene, det vil si ca. én gang per måned. I tillegg er det mer uformell kontakt mellom Program Golf og Forsvarsdepartementet. Både FO og Forsvarsdepartementet betegnet i ovennevnte intervjuer dialogen vedrørende Golf på det tidspunkt som velfungerende.¹⁷⁴

4.4.1.2 Oppdragsgiver

For alle prosjektene er de overordnede oppdrag blitt forankret på forsvarssjefs- eller stabssjefsnivå. Stabssjefen i FO fastsatte Økonomiprojektets oppdrag 8. mars 1996,¹⁷⁵ og Lønnsprosjektets oppdrag 26. januar 1998.¹⁷⁶ For Lønns- og økonomiprojektet ble stabssjefen definert som oppdragsgiver for prosjektet.¹⁷⁷ Da Golf ble igangsatt, ble beslutnings-

¹⁶⁰. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002; Intervju med FO, 30.04.2002.

¹⁶¹. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

¹⁶². Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

¹⁶³. Intervju med FO, 30.04.2002.

¹⁶⁴. Prosjektstyremøte nr. 13 for Golf, 26.09.2001.

¹⁶⁵. Intervju med FO, 30.04.2002. Føringene, som ble gitt i brev fra Forsvarsdepartementet til FO av 21.12.2002, omfattet bl.a. tidspunkt for gjennomføring av en systemstudie og innholdet i Prosjekt 1, jf. nærmere redegjørelse i 4.5.2.2, samt plassering av merkantilt ansvar, jf. nærmere redegjørelse i 4.4.1.3.

¹⁶⁶. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 08.02.2002.

¹⁶⁷. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 27.02.2002.

¹⁶⁸. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

¹⁶⁹. Metier viste til føringer vedrørende organisering av merkantilt ansvar, resultatmål for systemstudien og innholdet i Prosjekt 1.

¹⁷⁰. ”Programleder” er betegnelsen på den øverste daglige leder av Program Golf etter omdefineringen fra prosjekt til program, jf. avsnitt 4.4.1.3.

¹⁷¹. Brev fra Metier til Forsvarsdepartementet, 23.01.2002.

¹⁷². ”Programansvarlig” er betegnelsen på den som innehar det overordnede styringsansvaret for Golf, dvs. er prosjekteier, jf. avsnitt 4.4.1.2.

¹⁷³. Intervju med FO, 30.04.2002; Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2000; Programstyremøte nr. 2 for Golf, 13.02.2002.

¹⁷⁴. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002; Intervju med FO, 30.04.2002.

¹⁷⁵. Termineringsrapport for LØP, 15.12.2000, s. 3–4.

¹⁷⁶. Termineringsrapport for LØP, 15.12.2000, s. 8.

¹⁷⁷. Utkast til TPDOK 2 for LØP, 03.01.2000, s. 12.

gruppen representert ved Forsvarssjefen definert som prosjektets formelle eier.¹⁷⁸

I tillegg til at Forsvarets øverste ledelse har hatt det formelle ansvaret som oppdragsgiver for prosjektene, har det daglige ansvaret som oppdragsgiver eller prosjekteier blitt delegert til den totalprosjektansvarlige for det enkelte prosjekt. Dette er i samsvar med Forsvarets felles prosjektstyringssystem, PRINSIX, som definerer totalprosjektansvarlig som den som er tillagt det overordnede styringsansvaret for et totalprosjekt¹⁷⁹ og er prosjekteier eller prosjekteiers "representant".¹⁸⁰

Totalprosjektansvarlig for Lønnsprosjektet og Økonomiprojektet var sjefen for økonomiutviklingsavdelingen i Økonomistaben i FO. Totalprosjektansvarlig var således linjemessig plassert under sjefen for Økonomistaben.¹⁸¹ For Lønns- og økonomiprojektet var det forutsatt at sjefen for Økonomistaben selv skulle være totalprosjektansvarlig.¹⁸² For alle de tre prosjektene ble det lagt til grunn at sjefen for Økonomistaben skulle godkjenne deler av den dokumentasjon som ble utarbeidet i tilknytning til prosjektene. Det ble imidlertid forutsatt at totalprosjektdokumentene og totalprosjektdirektivene¹⁸³ skulle godkjennes av stabssjefen i FO.¹⁸⁴

For Prosjekt Golf ble generalinspektøren for Hæren utpekt som totalprosjektansvarlig.¹⁸⁵ I mars 2001 overtok stabssjefen i FO som totalprosjektansvarlig for Golf.¹⁸⁶ Med omdefineringen av Golf fra prosjekt til program ble betegnelsen "totalprosjektansvarlig" skiftet ut med "programansvarlig". Fra februar 2002 overtok den påtroppende stabssjefen som ny programansvarlig.¹⁸⁷ Fra august 2002 har programansvaret blitt overført fra stabssjefen til programlederen for Forsvarets omstillingsprogram, ARGUS.¹⁸⁸

178. TPDOK 1 for Golf, 03.07.2000, s. 13. Beslutningsgruppens deltakere var iht. TPDOK 1 Forsvarssjefen, stabssjefen, sjef for Sentralstaben, generalinspektørene, sjefen for forsyningskommandoene og adm.dir. for FTD.

179. Prosjekthåndbok for Forsvaret definerer et totalprosjekt som et investeringsprosjekt med alle de nødvendige aktiviteter som kommer som en følge av dette.

180. Prosjekthåndbok for Forsvaret, PRINSIX-sekretariatet, FO, 4. utgave 1999, s. 167.

181. Termineringsrapport for LØP, 15.12.2000, s. 4.

182. Utkast til TPDOK 2 for LØP, 03.01.2000, s. 65.

183. Et totalprosjektdokument (TPDOK) skal iht. PRINSIX angi hovedtrekkene mht. hva som skal gjøres når, og hvilket ressursbehov som knytter seg til de ulike oppgavene i et prosjekt. Med utgangspunkt, bl.a. i et godkjent totalprosjektdokument, utgir oppdragsgiver et oppdragsdokument, et totalprosjektdirektiv.

184. Utkast til TPDOK 2 for LP, 09.06.1999, s. 65; TPDOK for for ØP, 29.09.1998, s. 38; Utkast til TPDOK 2 for LØP, 03.01.2000, s. 66.

185. TPDOK 1 for Golf, 03.07.2000, s. 13–14.

186. Prosjektstyremøte nr. 7 for Golf, 13.03.2001.

187. Programstyremøte nr. 2 for Golf, 13.02.2002.

Programlederen for Golf mottar føringer direkte fra programansvarlig. Program Golf betegnet i mai 2002 oppfølgingen fra programansvarlig som meget tett.¹⁸⁹

4.4.1.3 Utøvende prosjektansvar

Hovedtrekk i ansvarsfordelingen mellom FO og FLO/IKT (FTD)

I henhold til Forsvarets felles prosjektstyringssystem, PRINSIX, skal den som betegnes som "totalprosjektansvarlig", forestå samordning av aktiviteter i totalprosjektet og rapportere til totalprosjektansvarlig.¹⁹⁰ Det utøvende prosjektansvar er imidlertid forutsatt lagt til en forvaltning¹⁹¹, da forvaltningene har som en sentral oppgave å gjennomføre materiellprosjektdelen av totalprosjektet. En forvaltning som gis prosjektansvar, får oppdrag og ressurser for å forberede, planlegge og gjennomføre et prosjekt. Det skal utpekes en prosjektleder i den aktuelle forvaltning, som rapporterer til totalprosjektansvarlig.¹⁹²

Det framgår av prosjektdokumentasjonen for Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet at den daglige prosjektledelsen ble lagt til Økonomistaben i FO ved totalprosjektansvarlig.¹⁹³ Ansvaret til Forsvarets Tele- og Datatjeneste (FTD) ble begrenset til å støtte gjennomføring av tekniske og merkantile oppgaver i prosjektet og å ivareta ansvaret som teknisk systemeier i driftsfasen.¹⁹⁴ Dette avviker fra prosjektorganisering i henhold til PRINSIX, som gir den aktuelle forvaltningen et bredere ansvar for prosjektgjennomføringen.¹⁹⁵

For Lønns- og økonomiprojektet ble det, i motsetning til for Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet, lagt opp til organisering i samsvar med PRINSIX: Prosjektansvar og prosjektleder skulle være underlagt en forvaltning. Dette innebar at FTD skulle være gjennomføringsansvarlig med hensyn på prosjektets framdrift, økonomi og resultater og ha en intern prosjektorganisering med prosjektleder. I Økonomistaben skulle det være en totalprosjektansvarlig for prosjektet, med ansvar for å ivareta overordnet

188. E-post fra programlederen for Golf til deltakere i programstyret, 08.08.2002.

189. Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

190. Prosjekthåndbok for Forsvaret, s. 167, 168 og 529.

191. Det framgår av Prosjekthåndbok for Forsvaret at Forsvaret har fem forvaltninger, herunder de tidligere forsyningskommandoene HFK, LFK og SFK (dvs. i dag FLO/LAND, FLO/LUFT og FLO/SJØ) og FTD (dvs. i dag FLO/IKT).

192. Prosjekthåndbok for Forsvaret, s. 20–21, 172–174 og 524.

193. TPDOK 2 for ØP, versjon 2.0, 1998, s. 10–12; TPDOK 2 for ØP, 29.09.1998, s. 5 og 36; Utkast til TPDOK 2 for LP, 09.06.1999, s. 64–66.

194. Termineringsrapport for LØP, 15.12.2000, s. 4; Utkast til TPDOK 2 for LP, 09.06.1999, s. 6 og 64–66.

195. Prosjekthåndbok for Forsvaret, s. 169.

styring og koordinering av prosjektet. Spesifisering av ansvarsforhold mellom FO, FTD og prosjektstyret skulle gjøres i en egen "prosjektavtale" mellom partene. Denne organiseringen skulle ikke tre i kraft før totalprosjektdokument nr. 2 ble godkjent i Forsvarsdepartementet. Lønns- og økonomiprojektet ble imidlertid terminert før dette.¹⁹⁶

Med etableringen av Prosjekt Golf ble det utøvende prosjektansvaret igjen overført til FO. Betegnelsen "totalprosjektleder" ble benyttet på den i FO som skulle forestå den daglige ledelsen av prosjektet. Etter omdefineringen av Golf fra prosjekt til program betegnes den daglige leder som "programleder". FTD fikk i oppdrag å være kontraherende myndighet og ha et særskilt ansvar for å støtte prosjektet teknisk og merkantilt.¹⁹⁷

I desember 2001 besluttet Forsvarsdepartementet at FTDs merkantile ansvar for Golf skulle overføres til programlederen for Golf, som med dette overtok ansvaret for framforhandling og slutføring av kontrakter.¹⁹⁸ Det er i 2002 etablert et merkantilt element direkte underlagt programleder, samt innleid merkantil kompetanse. Programlederen for Golf kan fremdeles trekke på ressurser og tjenester fra FLO/IKT. FLO/IKT har imidlertid ikke noe ansvar i forhold til Program Golf, utover å stille relevant kompetanse til disposisjon for programmet.¹⁹⁹

Diskusjonen om ansvars- og rolledeling

Ansvars- og rolledelingen mellom FO og FTD, senere FLO/IKT, har gjentatte ganger vært gjenstand for diskusjon. Sentrale spørsmål i denne diskusjonen har vært om den valgte organiseringen er den mest hensiktsmessige, og om ansvarsdelingen er klar.

I Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet valgte FO bevisst å legge prosjektansvaret til FO, da prosjektene ikke kun var materiellanskaffelsesprosjekter, men også berørte omstilling av Forsvaret.²⁰⁰ I et innspill i forbindelse med Forsvarssjefens internrevisjons undersøkelse av de to prosjektene, framholdt imidlertid FTD at bruddet med de retningslinjer Forsvarets felles prosjektstyringssystem, PRINSIX, gir med hensyn til organisering, var lite hensiktsmessig. Etter FTDs syn var Økonomiprojektets organisering i linjen og FOs manglende kompetanse til å følge opp et slikt prosjekt blant de viktigste årsakene til at det oppstod problemer knyttet til prosjektgjennomføringen. FTD burde følgelig i stedet innehatt det utøvende prosjektansvar.²⁰¹ Også Forsvarets logistikkorga-

nisasjon/Luft (FLO/LUFT) har senere framholdt det som mer naturlig at prosjektene var blitt gjennomført i en forvaltning i henhold til PRINSIX, på grunn av forvaltningenes kompetanse og erfaring med hensyn til IT/IS-anskaffelser.²⁰²

Uklarheter knyttet til ansvarsforhold var også et tema i forbindelse med Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet. Etter Økonomistabens syn var FO hovedansvarlig for prosjektgjennomføringen, mens FTDs oppgave kun var å levere tekniske og merkantile tjenester til prosjektene og å forberede teknisk drift. Økonomistaben konstaterte at FTD ikke delte denne oppfatningen.²⁰³ FTD framholdt ved flere anledninger at ansvarsforholdene, slik de var beskrevet i prosjektdokumentene, var uklare og inkonsistente og påpekte behovet for full avklaring med hensyn til rolle- og ansvarsfordeling mellom Økonomistaben og FTD.²⁰⁴ FLO/IKT har også i intervju framholdt at det var ulik forståelse i FO og FTD av innholdet i de respektive rollene i disse prosjektene, og mangel på klarhet knyttet til ansvar og oppgaver var således et problem.²⁰⁵

Forsvarssjefens internrevisjon har i en rapport fra 1999 rettet kritikk mot organiseringen av Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet.²⁰⁶ Prosjektene var pålagt å følge PRINSIX, uten å være organisert slik. En slik organisering skapte ifølge internrevisjonen uklare ansvarslinjer med delvis ukjente konsekvenser. Organiseringen medførte blant annet at delleveranser til prosjektet måtte avtales skriftlig mellom FO og FTD i hvert enkelt tilfelle i et marked der FTD som monopolist kunne spille på ressursknapphet. Dessuten ble rollen som totalprosjektkoordinator i prosjektet plassert slik at den samme linjen fikk både utøvende og kontrollerende roller. Videre har internrevisjonen framholdt at "et byråkratisk FO har ikke kapasitet til å holde følge med en stor prosjektorganisasjon".²⁰⁷

På grunn av diskusjonene om plassering av ansvar for prosjektgjennomføringen i forbindelse med Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet valgte FO ved etableringen av Lønns- og økonomiprojektet å overføre dette ansvaret til FTD, og dermed følge

^{196.} Utkast til TPDOK 2 for LØP, 03.01.2000, s. 12, 62, 64 og 67; Termineringsrapport for LØP, 15.12.2000, s. 19–20.

^{197.} TPDOK 1 for Golf, 03.07.2000, s. 14; TPDIR 1 for Golf, s. 6–9.

^{198.} Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 21.12.2001.

^{199.} Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 08.02.2002; Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 27.02.2002.

^{200.} Intervju med FO, 30.04.2002.

^{201.} Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, vedlegg D, brev fra FTD til Forsvarssjefens internrevisjon, 09.03.1999.

^{202.} Intervju med FLO/LUFT, 18.04.2002.

^{203.} Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, vedlegg D, brev fra FO/Ø til Forsvarssjefens internrevisjon, 11.03.1999.

^{204.} Kommentarer fra kvalitetsgjennomgang av TPDOK 2 for ØP, 18.09.1998; FTDs høringsuttalelse til kravdokument nr. 1 for LP (brev fra FTD til FO/Ø, 19.10.1998); FTDs høringsuttalelse til TPDOK 2 for LP (brev fra FTD til FO/Ø, 16.02.1999).

^{205.} Intervju med FLO/IKT, 15.04.2002.

^{206.} Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, s. 2 og 16 og vedlegg A, s. 33.

^{207.} Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, s. 2.

PRINSIX.²⁰⁸ Med dette ble det etablert en organisering som FTD i forbindelse med de to foregående prosjektene hadde framholdt som den mest hensiktsmessige. Behovet for klargjøring av ansvarsforhold var imidlertid fremdeles et tema under høringene til totalprosjektdokument nr. 2 for Lønns- og økonomiprojektet. Blant annet etterlyste FTD en klargjøring av FOs rolle som totalprosjektansvarlig og totalprosjektkoordinator, samt disse rollenes grensesnitt opp mot dem som var involvert i prosjektet i forvaltningen, da dette kun var generelt beskrevet i PRINSIX.²⁰⁹ Under utarbeidelsen av totalprosjektdokument nr. 2 ble det i stor grad lagt opp til at forhold som berørte ansvars- og rolledeling, ville bli nærmere spesifisert i en prosjektavtale som skulle inngås mellom Økonomistaben og FTD.²¹⁰

Både Forsvarsdepartementet og FO har framholdt det som naturlig å legge prosjektansvaret for Golf til FO, da Golf ble etablert som et omstillingsprosjekt og ikke kun et materiellinvesteringsprosjekt.²¹¹ Forsvarsdepartementet vurderte det deretter som hensiktsmessig å overføre ytterligere ansvar til FO ved Program Golf, da FTDs rolle som kontraherende myndighet opphørte ved årsskiftet 2001/2002. En slik organisering er i strid med Bestemmelser for anskaffelser i Forsvaret (BAF). Forsvarsdepartementet gjorde imidlertid et bevisst valg om å gjøre et unntak fra disse bestemmelsene.²¹² Forsvarsdepartementet har overfor FO begrunnet sin beslutning med behovet for klare ansvarslinjer, ved at programleder innehar det samlede merkantile og juridiske ansvaret.²¹³ Det er i Forsvaret ulike syn på om Forsvarsdepartementets beslutning er hensiktsmessig. Sjef FLO og FLO/IKT har stilt seg kritiske.²¹⁴ Program Golf har på sin side påpekt at Forsvarsdepartementets beslutning er fordelaktig for programmet.²¹⁵

4.4.1.4 Prosjektstyrene

I henhold til Forsvarets felles prosjektstyrings-system, PRINSIX, kan det ved behov etableres et prosjektstyre. PRINSIX definerer ikke nærmere prosjektstyrets rolle, men forutsetter at dette beskrives nøye i det enkelte totalprosjektdokument og/eller totalprosjektdirektiv.²¹⁶

Alle prosjektene som omfattes av undersøkelsen, har tatt i bruk muligheten som gis i PRINSIX til å etablere prosjektstyre. Prosjektstyrene har vært forankret på ulikt nivå i organisasjonen, og det har vært ulike oppfatninger og praksis med hensyn til om prosjektstyrenes rolle skal forutsettes å være rådgivende eller besluttsende. Det har også vært ulik praksis med hensyn til om det er totalprosjektansvarlig/programansvarlig som leder prosjekt-/programstyret, eller om denne oppgaven er blitt lagt til en annen stilling.

Prosjektstyret for Økonomiprojektet ble den første tiden definert som et koordinerende organ og ble ledet av sjefen for Økonomistaben i FO, det vil si den totalprosjektansvarliges overordnede i linjen.²¹⁷ Prosjektstyret hadde fram til oktober 1998 en relativt bred sammensetning. Ifølge prosjektet ønsket imidlertid ikke flere av prosjektstyrets medlemmer å fatte forpliktende vedtak. Prosjektstyret fungerte derfor mer som et råd enn som et styre. Lederen for styret hadde dessuten ikke nødvendig myndighet til å fatte beslutninger og gi pålegg til medlemmene. I forbindelse med godkjenning av totalprosjektdokument nr. 2 ble det opprettet et nytt og mindre prosjektstyre, under ledelse av stabssjefen i FO. Dette ble definert som et besluttsende styringsorgan for Økonomiprojektet. Det gamle styret ble gjort om til et prosjektråd, ledet av sjefen for Økonomistaben.²¹⁸ Forsvarssjefens internrevisjon har i en rapport fra 1999 slått fast at funksjonen til Økonomiprojektets prosjektstyre var gjenstand for diskusjon. Internrevisjonen har kritisert dette og framholdt diskusjonene som et uttrykk for beslutningsvegring.²¹⁹

Også for Lønnsprosjektet ble det opprettet et prosjektstyre, ledet av sjefen for Økonomistaben.²²⁰ I likhet med for Økonomiprojektet var lederens rolle for prosjektstyret således den totalprosjektansvarliges overordnede i linjen. Ifølge Forsvarssjefens internrevisjon var problemene med Økonomiprojektets prosjektstyre så tydelige allerede i 1997 at Lønnsprosjektets prosjektstyre fra starten av ble definert som et besluttsende organ.²²¹ Det er ikke avdekket tilsvarende interne problemer i Lønnsprosjektets prosjektstyre som for Økonomiprojektet. Målsettingen for Lønnsprosjektet var ikke omstridt, slik tilfellet var for Økonomiprojektet. I Lønnsprosjektets prosjekt-

²⁰⁸. Intervju med FO, 30.04.2002.

²⁰⁹. Logg over innspill til TPDOK 2 for LØP, versjon 0.1-0.6, s. 48.

²¹⁰. Logg over innspill til TPDOK 2 for LØP, versjon 0.1-0.6, s. 5 og 46-48.

²¹¹. Intervju med FO, 30.04.2002; Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

²¹². Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 21.12.2001.

²¹³. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 27.02.2002.

²¹⁴. Programstyremøte nr. 1 for Golf, 10.01.2002; Intervju med FLO/IKT, 15.04.2002.

²¹⁵. Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

²¹⁶. Prosjekthåndbok for Forsvaret, s. 168-169.

²¹⁷. Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, vedlegg A, s. 33; Se også avsnitt 4.5.1.2, der det framgår at sjefen for økonomiutviklingsavdelingen i Økonomistaben var totalprosjektansvarlig for ØP og LP.

²¹⁸. Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, vedlegg B, s. 6-7; TPDOK 2 for ØP, 29.09.1998, s. 37.

²¹⁹. Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, s. 16 og vedlegg A, s. 33.

²²⁰. Utkast til målsetningsdokument og prosjektforslag for nytt felles lønssystem for Forsvaret, 17.11.1997, s. 16.

²²¹. Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, s. 16; Utkast til målsetningsdokument og prosjektforslag for nytt felles lønssystem for Forsvaret, 17.11.1997, s. 16.

styre var imidlertid behovet for nødvendige avklaringer, som det lå utenfor prosjektstyrets mandat å beslutte, et tema under flere av møtene. For eksempel ble en klargjøring av prosjektets mandat fra stabssjefen etterlyst, og mangelen på dette ble framholdt som en uakseptabel risiko for framdriften i prosjektet.²²²

I april 1999, parallelt med revurderingen av Økonomiprojektets mandat, ble det etablert et IT/IS-programråd. Hensikten med dette var å gi råd til stabssjefen i forbindelse med IT/IS-satsingen i Forsvaret og bidra til å styre og koordinere store IT-prosjekter. Rådets arbeidsområde omfattet flere prosjekter, herunder Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet, og fra sommeren 1999 Lønns- og økonomiprojektet. Rådet ble ledet av stabssjefen i FO.²²³

I henhold til utkastet til totalprosjektdokument nr. 2 for Lønns- og økonomiprojektet fra januar 2000 skulle det etableres et prosjektstyre, med besluttsende myndighet. I likhet med for Lønnsprosjektet og for Økonomiprojektet fram til høsten 1998 var sjefen for Økonomistaben forutsatt å få ansvaret for å etablere og lede prosjektstyret.²²⁴ I motsetning til i de to tidligere prosjektene innebar dette imidlertid at den totalprosjektansvarlige selv skulle lede prosjektstyret. Det kom også for Lønns- og økonomiprojektet til uttrykk ulike syn på hva som skulle være prosjektstyrets funksjon. I forbindelse med en høring av et utkast til totalprosjektdokument nr. 2 påpekte FTD betydningen av at prosjektstyret måtte få klare ansvars- og myndighetsforhold, og understreket betydningen av prosjektstyret som et overordnet og handlekraftig styringsorgan.²²⁵ Også Sentralstaben i FO hadde merknader med hensyn til prosjektstyrets rolle, men med et annet utgangspunkt enn FTD. Ifølge Sentralstaben kunne ikke prosjektstyret være styrende og besluttsende organ for Lønns- og økonomiprojektet. I stedet måtte sjefen for Økonomistaben og over ham stabssjefen være styrende og besluttsende organ, mens et eventuelt prosjektråd måtte få status som rådgivende.²²⁶

For Prosjekt Golf ble det i august 2000 etablert et prosjektstyre. Ledelsen for prosjektstyret ble lagt til totalprosjektansvarlig, som på det tidspunkt var generalinspektøren for Hæren.²²⁷ I mars 2001 overtok stabssjefen i FO som ny totalprosjektansvarlig for Golf og overtok også ledelsen for prosjektstyret.²²⁸ Som et resultat av omdefineringen av Golf fra pro-

sjekt til program ble prosjektstyret fra årsskiftet 2001/2002 erstattet med et programstyre, også dette ledet av stabssjefen. Fra februar 2002 overtok den påtroppende stabssjefen som ny programansvarlig og overtok med dette også ledelsen av programstyret.²²⁹

Rollene som programansvarlig og leder for programstyret er deretter blitt delt, etter at det i august 2002 ble besluttet at lederen for Forsvarets omstillingsprogram, ARGUS, skal overta som ny programansvarlig for Golf, men at stabssjefen fremdeles skal lede programstyret.²³⁰ I programstyret for Golf deltar for øvrig sjefene for Fellesstaben, FLO, Personell- og økonomistaben og Informatikkstaben i programstyret, i tillegg til programlederen for ARGUS og Statoils økonomisjef. Sistnevnte deltar fordi Statoil har erfaring med innføring av samme system som Forsvaret har besluttet å innføre. Forsvarsdepartementet, Riksrevisjonen og FLO/IKT er observatører i programstyret.²³¹

Programstyret for Golf er ikke et besluttsende organ, men gir kun råd. Stabssjefen mottar anbefalinger fra programstyret. Beslutninger knyttet til Golf fattes og implementeres deretter i linjen, det vil si av stabssjefen, på vegne av Forsvarssjefen, eller av Forsvarssjefen selv, uten at øvrige medlemmer i programstyret stilles til ansvar.²³²

Samme modell er valgt for styringen av Prosjekt 1 i Golf-programmet: Det var i utgangspunktet planlagt at det ved igangsetting av forprosjekt 1 skulle etableres et prosjektstyre. I mai 2002 ble det imidlertid besluttet at det i stedet skal etableres en referansegruppe. Mandatet for referansegruppen skal være rådgivende, og ikke styrende, slik det opprinnelig var lagt opp til for prosjektstyret. Ifølge programlederen for Golf er hensikten med dette å holde styringslinjene mer enhetlige og unngå for mange styringsorganer.²³³

4.4.1.5 Aktører utenfor prosjektorganisasjonene

Forsvarsinterne aktører

Flere staber i FO har hatt og har en rolle som premissleverandører i forhold til prosjektene, da innføring av nye informasjonssystemer berører deres fagområde. Når det gjelder Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet, har Forsvarssjefens internrevisjon påpekt problemer knyttet til interne ansvarsforhold i FO: Informatikkstaben, Sentralstaben, Forvaltningsstaben og Personellstaben ivaretok ikke sine roller på en tilstrekkelig måte, da føringer fra disse, som Økonomistaben var avhengig av, uteble. Videre har For-

222. Prosjektstyremøter for LP: Nr. 2, 28.08.1998; nr. 3, 02.10.1998; nr. 4, 27.11.1998.

223. Møte nr. 1 i IT/IS-programråd, 28.04.1999; Prosjektstyremøte nr. 3 for ØP, referat datert 10.03.1999.

224. Utkast til TPDOK 2 for LØP, 03.01.2000, s. 65.

225. Logg over innspill til TPDOK 2 for LØP, versjon 0.1–0.6, s. 46–47.

226. Logg over innspill til TPDOK 2 for LØP, versjon 0.1–0.6, s. 80.

227. TPDOK 1 for Golf, 03.07.2000, s. 14.

228. Prosjektstyremøte nr. 7 for Golf, 13.03.2001.

229. Programstyremøte nr. 2 for Golf, 13.02.2002.

230. E-post fra programlederen for Golf til deltakere i programstyret, 08.08.2002.

231. Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

232. Intervju med FO, 30.04.2002.

233. Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

svarssjefens internrevisjon framholdt at Økonomistaben i sitt forsøk på å oppfylle de forpliktelser som Forsvarssjefen hadde inngått, gikk ut over sitt ansvarsområde og inn på ansvarsområdene til andre staber.²³⁴ Når det gjelder Golf, har FO i intervju presisert at ansvar og utøvende myndighet tilligger stabssjefen og ikke staber i FO. Dette skal forhindre at de enkelte stabene gir ulike føringer. Flere staber er imidlertid premissleverandører for Golf innen sine fagområder.²³⁵

Forsvarets omstillingsprogram, ARGUS, har også en sentral rolle i forhold til Golf. Både ARGUS og Golf er etablert som programmer på siden av FOs ordinære linjeorganisasjon. At programlederen for ARGUS er blitt programansvarlig for Golf, skal ikke innebære at Golf er lagt under ARGUS.²³⁶ ARGUS' oppgaver i forhold til Golf er for øvrig å overvåke prosessen mellom Golf og aktører i linjen og å overvåke Golfs rolle i forhold til omstillingen av Forsvaret.²³⁷ ARGUS er i kraft av sin rolle som koordineringsansvarlig for omstillingen i Forsvaret premissgiver for Program Golf. Program Golf skal med basis i ny teknologi bidra til innsparing og effektivisering og må som et ledd i dette ta hensyn til de føringer ARGUS gir for hvordan Forsvaret skal organiseres i framtiden, og hvilke prosesser som skal utføres i organisasjonen. ARGUS skal dessuten utarbeide metodikken for å realisere gevinster og overvåke at dette skjer. Både ARGUS og Golf har gitt uttrykk for at det er enighet om rollefordelingen mellom programmene.²³⁸

Det har vært og er forutsatt deltakelse fra de tidligere forsyningskommandoene samt dagens FLO i forbindelse med prosjektene. Oppgaver som er definert, er støtte med testing og pilotkjøring av de nye systemene og deltakelse i innføringen av de nye systemene.²³⁹ FLO/LUFT, FLO/SJØ og FLO/LAND bidrar til Golf med personellressurser.²⁴⁰ Golf opplyste i mai 2002 at programmet så langt hadde fått tilgang på de personellressursene programmet hadde etterspurt.²⁴¹ Etter dette har det imidlertid oppstått

problemer med å få stilt personell til rådighet for enkelte delprosjekter innenfor leveransen datakvalitet. Dersom dette problemet vedvarer, vil det ifølge Program Golf kunne føre til forsinkelser i forhold til vedtatte planer.²⁴² I tillegg til avgivelse av personell vil FLO/LUFT, FLO/LAND og FLO/SJØ få en sentral rolle i forbindelse med realisering av gevinster, jf. avsnitt 4.4.4.4.

Forholdet Golf – leverandør

Med etableringen av Prosjekt Golf ble det besluttet at en hovedleverandør skulle påta seg et større ansvar for innføring av nytt informasjonssystem enn hva det tidligere var lagt opp til i prosjektets forløpere. Forespørselen for et felles integrert forvaltningssystem skulle således rettes til potensielle hovedleverandører og ikke til programvarehus.²⁴³ Formålet med denne endringen av kontraheringsstrategi var ifølge Forsvarsdepartementet å sikre en bedre kvalitet i løsningen samt raskere å komme fram til en realiserbar løsning.²⁴⁴

Ifølge Program Golf forutsettes det et tett samarbeid mellom Forsvaret og leverandøren. På Forsvarets side er det blitt etablert en Forsvarets programorganisasjon, med programlederen for Golf som øverste leder. Både Forsvarets og leverandørens personell deltar imidlertid fra igangsettingen av forprosjekt 1 i en "Felles integrert prosjektorganisasjon". Personellet vil arbeide i felles lokaler. Programlederen er således sammen med tilbyderkonstellasjonen Team IBM leverandør til linjen. Programlederen har i tillegg rollen som kunde i forhold til leverandøren.²⁴⁵ I forbindelse med godkjenning av kontrakten understreket Forsvarsdepartementet at Golf må ha et særskilt fokus på at leverandørens personellressurser blir styrt og utnyttet på en optimal måte, og at det derfor må stilles krav til leverandøren om å gi Forsvaret adgang til deres løpende planer for innfasing og bruk av personellet.²⁴⁶

^{234.} Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, s. 2, 11 og vedlegg A, s. 15–16.

^{235.} I intervju med FO 30.04.2002 ble det opplyst at Informattikkstaben legger premisser for Golf ut fra sitt ansvar for Forsvarets IT-strategi, mht. arkitekturen totalt sett for et felles integrert forvaltningssystem samt gjennom sitt ansvar for gjennomføring av prosjektet Fisbasis, som skal etablere en felles IS infrastruktur for hele Forsvaret. I intervju med Program Golf 06.05.2002 ble det opplyst at også Fellesstaben og Personell- og økonomistaben er premissleverandører for Golf, i den forstand at de legger føringer for hvilke prosesser som skal utføres i Forsvaret.

^{236.} E-post fra programlederen for Golf til deltakere i programstyret, 08.08.2002.

^{237.} Intervju med FO/ARGUS, 16.04.2002.

^{238.} Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002; Intervju med FO/ARGUS, 16.04.2002.

^{239.} Dok. nr. 2 – styringsdokument 2000–2005, punktene 8.1.2, 8.2.2 og 8.2.3; TPDOK 2 for ØP, 29.09.1998, s. 37 og 43; Utkast til TPDOK 2 for LP, 09.06.1999, s. 10 og 32; FSJ gjennomføringsdirektiv for 2000, vedlegg I, s. 3; FSJ gjennomføringsdirektiv for 2001, vedlegg I, s. 5, vedlegg J, s. 2 og 4, vedlegg K, s. 3.

^{240.} Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

^{241.} Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

^{242.} Program Golf, statusrapport juni/juli 2002.

^{243.} Brev fra Forsvarsdepartementet til FO og FTD, 17.02.2000; Brev fra FO/Ledelsen til øverstkommanderende i Sør-Norge og Nord-Norge, sjefene for forsyningskommandoene, adm.dir. for FTD, generalinspektørene og sjefene for FOs staber, 29.03.2000.

^{244.} Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 03.04.2000.

^{245.} Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

^{246.} Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 18.06.2002.

4.4.2 Forankring i ledelsen og organisasjonen

4.4.2.1 Bakgrunn

Prosjektenes arbeid med innføring av fellesløsninger har vært omstridt i Forsvaret. Forsyningskommandoens ønske om å gjenbruke eksisterende løsninger har vært sentralt i denne diskusjonen. Integriert materiell/administrasjonssystem (IMAS) og EDB Regional Materiellforvaltning (EDBRM), som brukes i henholdsvis Luftforsvaret og Hæren, er slike eksisterende løsninger. Disse er per i dag forsvarsgrenvise løsninger, selv om det, som nevnt i avsnitt 4.1.1, i 1995 ble gitt føringer fra Forsvarssjefen om at Hærens og Luftforsvarets prosjekter for materielladministrasjon og vedlikehold skulle danne grunnlag for fellesløsninger.²⁴⁷

Forsvarssjefens internrevisjon har i en rapport fra 1998 om innføring av materielladministrasjons- og vedlikeholdssystemer i Forsvaret framholdt manglende klarhet i styringssignaler og manglende inngripen fra FO som årsaker til at prosjektene ikke resulterte i fellesløsninger. Videre gjorde grunnleggende forskjellige behov og interesser hos brukerne (forsvarsgrenene og forsyningskommandoene) dette problematisk.²⁴⁸ FLO/LUFT (tidligere Luftforsvarets forsyningskommando, LFK) har bekreftet at det ble avdekket ulikheter mellom Hæren og Luftforsvaret som vanskeliggjorde en fellesløsning. Blant annet skulle Hæren ha et system for styring av regionale forsyningslagre, mens Luftforsvaret hadde behov for et landsdekkende system hvor flyvedlikehold var i fokus. Tidlig i 1997 besluttet LFK derfor å satse på en totalløsning med utgangspunkt i en annen applikasjon enn den som ble valgt for Hæren.²⁴⁹

Forsvarssjefens internrevisjon har videre påpekt at problemer knyttet til innføring av fellesløsninger igjen ble materialisert når det gjaldt Økonomiprojektets anskaffelsesmodul, og har vist til at anskaffelsesfunksjonalitet etter hvert var blitt innført i Hæren og Luftforsvaret gjennom systemene EDBRM og IMAS.²⁵⁰ Disse systemene er ERP-systemer (Enterprise Resource Planning), det vil si komplette systemer som brukes i administrasjon av alle de ulike delene av en virksomhet, med til dels tilsvarende funksjonalitet som Forsvaret skulle innføre gjennom Økonomiprojektet, Lønns- og økonomiprojektet og arbeider med å innføre gjennom Golf. Hærens systemløsning EDBRM omfatter anskaffelse, materielladministrasjon og regnskap. Luftforsvarets systemløsning IMAS omfatter anskaffelse, materielladministrasjon og vedlikehold. Luftforsvaret benytter dessuten to økonomiløsninger, hvorav den ene er en

integriert modul i IMAS. Hærens systemløsning er realisert i applikasjonen Oracle. Luftforsvarets systemløsning er realisert i applikasjonen IFS.²⁵¹ Oracle og SAP var de to applikasjonene som ble prekvalifisert av Økonomiprojektet.²⁵² For Prosjekt 1 i Golf-programmet er det inngått kontrakt om innføring av et økonomisystem realisert i applikasjonen SAP.²⁵³ I det konkurrerende tilbudet fra tilbyderkonstellasjonen PACT var IFS en vesentlig komponent, og gjenbruk av Luftforsvarets systemløsning IMAS ble lagt til grunn.²⁵⁴

4.4.2.2 Begrepet "fellesløsning"

Det finnes ulike oppfatninger i Forsvaret av betydningen av begrepet "fellesløsning". FO definerer "fellesløsning" som én felles applikasjon.²⁵⁵ Forsvarsdepartementet legger en tilsvarende forståelse til grunn, ved å definere "fellesløsning" som én teknisk løsning, med felles prosesser for bruk, som på overordnet nivå ikke skiller mellom hvilken gren eller del av Forsvaret den benyttes i.²⁵⁶ Forståelsen av "fellesløsning" som én applikasjon er blitt lagt til grunn i prosjektene.²⁵⁷ Etter FLO/LUFTs syn behøver imidlertid ikke en "fellesløsning" å være én applikasjon, men en systemløsning som muliggjør fri flyt av informasjon på bakgrunn av en felles datamodell og et felles begrepsapparat.²⁵⁸

Også FLO/IKT har bekreftet at det i Forsvaret har vært og er ulike tolkninger av hva som ligger i begrepet "fellesløsning". Ifølge FLO/IKT kan dette forklares med at FO og forsyningskommandoene har ulike behov. FO har fokus på effektiv sentral styring og innfrielse av kravene i økonomiregelverket og har følgelig behov for et sentralt regnskap og mest mulig ensartet styringsinformasjon. Forsyningskommandoens fokus er rettet mot materiellsiden. Forsyningskommandoens behov når det gjelder materiellsystemer, er ikke helt sammenfallende, og de ser seg følgelig best tjent med en løsning som tar hensyn til deres ulike og spesielle behov.²⁵⁹ Som beskrevet ovenfor var dette en viktig årsak til at Hærens og Luftforsvarets prosjekter for materielladministrasjon og vedlikehold ikke resulterte i fellesløsninger. Videre har FLO/IKT påpekt forsyningskommandoens behov for å spore vertikale transaksjoner, og de anser følgelig en integriert løsning innen sin forsvarsgren,

²⁴⁷ TPDOK 1 for Golf, 03.07.2000, s. 4.

²⁴⁸ Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/98, s. 8–9 og vedlegg D, s. 15.

²⁴⁹ Intervju med FLO/LUFT, 18.04.2002.

²⁵⁰ Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/98, s. 8–9 og vedlegg D, s. 15.

²⁵¹ TPDOK 1 for Golf, 03.07.2000, s. 8.

²⁵² Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 08.10.1998.

²⁵³ Kontrakt mellom Forsvaret og IBM, 20.06.2002, artikkel 2.1.5.

²⁵⁴ Evalueringsrapport, 28.11.2001, s. 6 og 16.

²⁵⁵ Intervju med FO, 30.04.2002.

²⁵⁶ Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

²⁵⁷ Termineringsrapport for LØP, 15.12.2000, s. 3, 4, 8 og 12–13.

²⁵⁸ Intervju med FLO/LUFT, 18.04.2002.

²⁵⁹ Intervju med FLO/IKT, 15.04.2002.

som omfatter både økonomisystemer og materiellforvaltningssystemer, som fordelaktig ved at den er gjennomgående.²⁶⁰

At FO og forsyningskommandoene har ulike behov, har også kommet til uttrykk i intervjuer. FO har påpekt at dagens ulike informasjonssystemer ikke gir enhetlig styringsinformasjon.²⁶¹ FLO/LUFT har vist til at en høy prosentandel av forsyningstjenesten er direkte knyttet til forvaltning av Luftforsvarets våpensystemer og er spesifikke for våpengrenen. Økonomiprojektet, Lønns- og økonomiprojektet og Golf har etter FLO/LUFTs syn i stor grad hatt fokus på regnskap og hatt for liten forståelse for at logistikk og vedlikehold direkte understøtter Luftforsvarets primærprosesser. For FLO/LUFT er prosesser knyttet til materiell de viktigste: Det er her transaksjoner oppstår, og det som framgår i økonomisystemene blir en konsekvens av dette.²⁶²

Uenighet om prosjektenes realisering av målsettingen om fellesløsninger har kommet til uttrykk i Økonomiprojektet, Lønns- og økonomiprojektet og Golf. En tilsvarende interessemotsetning kom ikke til uttrykk i Lønnsprosjektet, da forsyningskommandoenes interesser i liten grad var berørt av fellesløsninger for lønn.²⁶³

4.4.2.3 Uenighet om anskaffelsesmodulen i Økonomiprojektet

I desember 1996 ble det besluttet å inkludere anskaffelser i Økonomiprojektets mandat. Likevel ble anskaffelsesmodulen et diskusjonstema både i 1997 og 1998. I 1998 var problemstillingen oppe til beslutning fire ganger, der innsigelser ble fremmet. Hver gang ble mandatet bekreftet, siste gang 29. september 1998, ved at stabssjefen i FO godkjente totalprosjektdokument nr. 2.²⁶⁴

I oktober 1998 ble totalprosjektdokument nr. 2 for Økonomiprojektet oversendt Forsvarsdepartementet for godkjenning.²⁶⁵ Forsvarsdepartementet godkjente dokumentet, og gav med dette klarsignal for videreføring av prosjektet og anskaffelse av et nytt anskaffelses- og regnskapssystem. Videre godkjente Forsvarsdepartementet systemet SAP R/3, som ikke stod på rammeavtalen som Statens forvaltningstjeneste hadde inngått med leverandører av økonomisystemer. Forsvarsdepartementet godkjente med dette et unntak fra Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene²⁶⁶. Hensikten var å gjen-

nomføre parallelle pilottester av de to prekvalifiserte ERP-systemene i SAP og Oracle, i henholdsvis Luftforsvaret og Hæren, og å erstatte eksisterende systemer som ikke ville håndtere overgangen til 2000, blant annet i Luftforsvaret, med en SAP-løsning.²⁶⁷

I et prosjektstyremøte 10. november 1998 besluttet FOs nytiltrådte stabssjef at det skulle foretas en ny vurdering av om Økonomiprojektets leveranse skulle omfatte et felles anskaffelsessystem.²⁶⁸ Etter dette henvendte sjefene for forsyningskommandoene seg direkte til forsvarssjefen og fremmet sin motstand mot Økonomiprojektets innføring av felles anskaffelses- og regnskapssystem.²⁶⁹ Forsyningskommandoene gikk imot Økonomiprojektets planlagte anskaffelse av et pilotsystem i applikasjonen SAP og anbefalte bruk av eksisterende systemer for å løse år 2000-problemet. Videre ble det foreslått en langsiktig felles systemløsning som avvek fra Økonomiprojektets.²⁷⁰ Forsyningskommandoenes løsning innebar gjenbruk av Hærens systemløsning EDBRM og Luftforsvarets systemløsning IMAS. Det ble lagt til grunn at forsyningskommandoene skulle kunne bruke sine egne systemer, og at det i tillegg ble laget et datavarehus basert på en felles datamodell med grensesnitt mot alle systemene.²⁷¹

Forsvarssjefens internrevisjon har i en rapport fra 1999 rettet kritikk mot forsyningskommandoenes handlemåte i forhold til Økonomiprojektet og har i den forbindelse vist til ”bruk av Y2K som brekkstang, ignorering av FDs pålegg og føringer samt timing av ’oppørret’ ift. ny og gammel stabssjef.”²⁷²

Forsyningskommandoene fikk gjennomslag for sine argumenter, med støtte fra Informatikkstaben²⁷³ og Forvaltningsstaben. Det ble besluttet å utsette Økonomiprojektets planlagte kontraktsinngåelse om anskaffelse av et pilotsystem i applikasjonen SAP, og at Forsvaret skulle søke om unntak fra Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene for

²⁶⁰ Intervju med FLO/IKT, 15.04.2002.

²⁶¹ Intervju med FO, 30.04.2002.

²⁶² Intervju med FLO/LUFT, 18.04.2002.

²⁶³ Intervju med FLO/LUFT 18.04.2002; Intervju med FLO/IKT, 15.04.2002.

²⁶⁴ Prosjektstyremøte nr. 1 for ØP (under ledelse av stabssjefen), 10.11.1998; Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, vedlegg B, s. 2.

²⁶⁵ Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 13.10.1998.

²⁶⁶ Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene, gitt 25.06.1998, inneholder nødvendige presiseringer til økonomireglementet og funksjonelle krav, samt krav etatene må tilfredsstille for at Forsvarsdepartementet på en tilstrekkelig og hensiktsmessig måte skal kunne ivareta sitt styrings- og kontrollansvar.

²⁶⁷ Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 24.11.1998; Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 08.10.1998.

²⁶⁸ Prosjektstyremøte nr. 1 for ØP (under ledelse av stabssjefen), 10.11.1998.

²⁶⁹ Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, vedlegg A, s. 21.

²⁷⁰ Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 07.01.1999, vedlegg A, referat fra møte i FO 17.12.1998.

²⁷¹ Intervju med FLO/LUFT, 18.04.2002.

²⁷² Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, vedlegg A, s. 21–22.

²⁷³ Forsvarssjefens internrevisjon har påpekt at Informatikkstaben inntok en pragmatisk holdning, og vurderte det som at innføringen av fellesløsninger måtte tas over tid, jf. rapport 1/99, vedlegg A, s. 21–22.

IFS, for å bruke dette systemet for å løse år 2000-problemet i Luftforsvaret. Det ble også besluttet inntil videre å stanse framdriften i henhold til vedtatt tidsplan for Økonomiprojektet, for ytterligere å utrede konsekvensene av et felles anskaffelses- og regnskapssystem for Forsvaret.²⁷⁴

Forsvarsdepartementet rettet i begynnelsen av 1999 kritikk mot FO for håndteringen av Økonomiprojektet. Departementet påpekte at den seneste utviklingen i prosjektet ikke var i samsvar med gitte føringer, og framholdt at beslutningen om fellesløsninger ikke syntes å være forstått og akseptert i Forsvarets organisasjon.²⁷⁵ Etter forslag fra FO aksepterte likevel Forsvarsdepartementet at det ble inngått en avtale med et konsulentfirma om å gjennomføre en ny vurdering av beslutningsgrunnlaget. Forsvarsdepartementet stilte imidlertid krav om at Økonomiprojektet skulle arbeide med innføring av nytt anskaffelses- og regnskapssystem innenfor de fastsatte tidsfrister og med det vedtatte ambisjonsnivå.²⁷⁶ Videre ble det understreket at Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene ble forventet fulgt, og at eventuelle dispensasjoner måtte gis av Forsvarsdepartementet.²⁷⁷ Sistnevnte krav ble ikke tatt til følge, idet Forsvaret inngikk kontrakt med IFS for kjøp av et regnskapssystem for å løse år 2000-problemet i Luftforsvaret, uten å søke Forsvarsdepartementet om dispensasjon fra instruksene i forkant. Selv om kontrakten med IFS prinsipielt ikke ville legge bindinger i forhold til Økonomiprojektet, ble det fra Informattikkstabens side påpekt at IFS regnskap ville bli tett integrert i Luftforsvarets systemløsning IMAS, og at det dermed kunne bli vanskeligere å bytte regnskapssystem.²⁷⁸

FO har framholdt at risikoen ved å videreføre prosjektet som forutsatt i totalprosjektdokument nr. 2 ble vurdert som for høy, på grunn av sterk motstand mot det anskaffelses- og regnskapssystem som skulle innføres. Det ble derfor besluttet å foreta en ny vurdering av hvordan prosjektet burde videreføres.²⁷⁹ FO foreslo deretter at anskaffelsesmodulen skulle utgå fra Økonomiprojektets mandat.²⁸⁰ Forsvarsdepartementet aksepterte dette og justerte således sin

strategi fra vinteren 1999 om at ambisjonsnivået for prosjektet skulle være uendret.²⁸¹

Fra Økonomiprojektets side ble det, etter at det ved årsskiftet 1998/99 ble besluttet å revurdere prosjektet, gitt uttrykk for at det oppdrag som var gitt, ikke syntes å være tilstrekkelig forankret hos den øverste ledelsen i Forsvaret: "ØP [Økonomiprojektet] fremstår ikke som et FSJ prosjekt."²⁸² Ifølge Økonomiprojektet var det et problem at linjen ikke utøvte reell styring eller bidrog til å løse det oppdrag som var gitt på en aktiv måte, men at det i stedet i betydelig grad ble prosjektets og Økonomistabens oppgave å forsvare oppdraget og mandatet i organisasjonen. Prosjektet framholdt videre at det ikke syntes som det var vilje eller evne til å gå inn i problemstillingene i tilstrekkelig grad til å kunne fatte gode beslutninger, men at det i stedet syntes som det var viktigere å oppnå konsensus.²⁸³ Forsvarssjefens internrevisjon har med henvisning til uttalelser fra prosjektet framholdt "datostempling" på beslutninger som et problem: Beslutninger som var blitt tatt, ble etter noen måneder framstilt som historikk og ikke lenger gyldige, selv om prosjektet i mellomtiden hadde nedlagt et betydelig arbeid for å avklare og innrette seg etter beslutningene. Dette skapte problemer for prosjektets framdrift.²⁸⁴

4.4.2.4 Motstand mot fellesløsninger etter Lønns- og økonomiprojektets konsept

I likhet med for Økonomiprojektet var gjenbruk av eksisterende systemer også et tema i forbindelse med Lønns- og økonomiprojektet. Dette kom blant annet til uttrykk under en høring i forbindelse med utarbeidelsen av totalprosjektdokument nr. 2, der både Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK) og Luftforsvarets forsyningskommando (LFK) framholdt at gjenbruk av eksisterende løsninger burde vurderes.²⁸⁵ Med henvisning til manglende enighet om de føringer som var gitt for Lønns- og økonomiprojektet, understreket FO flere ganger mandatet for prosjektet: Det skulle innføres én felles regnskapsapplikasjon og én felles lønnsapplikasjon.²⁸⁶ Stabssjefen bad forsvarsgrenene og forsyningskommandoene om ikke å investere i og utvikle eget system for å styrke dets kandidatur i forhold til det forestående

^{274.} Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 07.01.1999, vedlegg A, referat fra møte i FO 17.12.1998; Prosjektstyremøte nr. 1 for ØP (under ledelse av stabssjefen), 10.11.1998; Prosjektstyremøte nr. 2 for ØP (under ledelse av stabssjefen), 20.01.1999.

^{275.} Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 11.01.1999; Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 01.02.1999.

^{276.} Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 18.02.1999.

^{277.} Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 11.01.1999; Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 01.02.1999.

^{278.} Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 10.03.1999, oversendelse av referat fra møte mellom Forsvarsdepartementet og FO 16.02.1999.

^{279.} Intervju med FO, 30.04.2002.

^{280.} Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 01.06.1999.

^{281.} Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 13.07.1999; Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 01.07.1999.

^{282.} Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, vedlegg B, s. 2.

^{283.} Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, vedlegg B, s. 2 og 5.

^{284.} Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, vedlegg A, s. 22 og vedlegg B, s. 2–3.

^{285.} Logg over innspill til TPDOK 2 for LØP, versjon 0.1–0.6, s. 73 og 75.

^{286.} Møte nr. 3 i IT/IS programråd, 09.09.1999; Brev fra FO til HFK, LFK, SFK og FTD, 22.09.1999; Brev fra FO til sjefene for forsyningskommandoene, adm.dir. for FTD og generalinspektørene, 05.10.1999.

valget av én blant de tre eksisterende pilotinstallasjoner for nytt økonomisystem. Ledelsen for de ulike enhetene ble bedt personlig å forvise seg om at prinsippene og føringene for prosjektet ble oppfattet og etterlevd i deres respektive organisasjoner.²⁸⁷

I utkast til totalprosjektdokument nr. 2 for Lønns- og økonomiprojektet ble det interne samarbeidet mellom store aktører i Forsvaret med hensyn til å komme fram til omforente løsninger for nytt lønns- og regnskapssystem framholdt som den viktigste usikkerhetsfaktoren. Det ble erkjent at det fantes betydelige motkrefter til realisering av et lønns- og regnskapssystem etter Lønns- og økonomiprojektets konsept.²⁸⁸ Konseptet innebar et sentralisert regnskapssystem med elektroniske grensesnitt mot Forsvarets informasjonssystemer innen anskaffelse, materielladministrasjon og vedlikehold, og følgelig ikke full integrasjon av økonomi- og materiellsystemer i den enkelte forsvarsgren.²⁸⁹ Det ble videre framholdt at den sentrale styringen av IS/IT-siden var for svak, og at for å lykkes med leveransen ville Lønns- og økonomiprojektet være avhengig av at Forsvarets ledelse håndhevet føringene om felles IT-løsninger i Forsvaret.²⁹⁰ FLO/IKT har i intervju påpekt at det for Lønns- og økonomiprojektet, i likhet med Økonomiprojektet, var vanskelig å få aksept i organisasjonen for prosjektets løsninger, og at dette bidro til at prosjektet ble terminert.²⁹¹

4.4.2.5 Forankring av Golf i organisasjonen og ledelsen

Diskusjonen om gjenbruk

I målsettingen for Golf var det eksplisitt vist til hensynet til gjenbruk av eksisterende systemer: ”Innføring av ny informasjonsteknologi skal tilpasses eksisterende systemer og kompetanse der dette er regningssvarende, og ut fra forutsetningen om at det skal konvergeres mot et felles styringssystem for Forsvaret.”²⁹² FLO/LUFT har gitt uttrykk for at målsettingen om fellesløsninger slik den er formulert for Golf, synes fornuftig, og påpekt at målsettingen for Golf legger opp til en sterk vurdering av gjenbruk av eksisterende, tilfredsstillende løsninger.²⁹³ Hvordan hensynet til gjenbruk i praksis er ivaretatt, har imidlertid vært gjenstand for diskusjon under gjennomføring av Golf.

I august/september 2001 ble spørsmålet om hvilke evalueringskriterier som skulle legges til grunn for valg av leverandør, og hvordan de skulle vektles, drøftet i prosjektstyret for Golf. Forsyningskommandoene framholdt at det burde legges betydelig vekt på hensynet til gjenbruk.²⁹⁴ Spørsmålet om gjenbruk ble igjen tatt opp i prosjektstyret, etter at Forsvarsdepartementet besluttet å omdefinere Golf fra prosjekt til program og innledningsvis kun inngå kontrakt for Prosjekt 1. Fra LFKs side ble det framholdt som en mulighet å inngå kontrakt med begge leverandørene. Videre framholdt LFK at dersom prosjektet ikke kunne gjennomføres basert på eksisterende forespørsel, ville det gi rom for å gjenbruke systemløsningen IMAS. Totalprosjektansvarlig konkluderte imidlertid med at dette ikke var forenlig med Forsvarets strategi.²⁹⁵

I desember 2001 framla Golf for prosjektstyret sin anbefaling av tilbyderkonstellasjonen Team IBM som leverandør av et felles integrert forvaltningssystem. Golf hadde, som et ledd i sin evaluering, utarbeidet en rapport der spørsmålet om gjenbruk var blitt vurdert.²⁹⁶ Golfs anbefaling av Team IBM og følgelig en løsning realisert i applikasjonen SAP innebar imidlertid i liten grad gjenbruk av eksisterende systemer. Alle i programstyret unntatt SFK gav sin tilslutning til Golfs anbefaling. Sjefen for SFK framholdt kostnader generelt og gjenbruk som sentralt for sitt syn og fremmet en alternativ løsning, som ville innebære valg av Team IBM, men med forutsetning om at FLO skulle realisere en mellomløsning for SFK og deler av Hæren, basert på IMAS. SFKs løsningsforslag innebar videre at det måtte framheves at leverandør kun var valgt for det første delprosjektet.²⁹⁷ Når det gjelder SFKs dissens, har FO vist til at Sjøforsvaret har et sterkt behov for å få erstattet sine systemer, særlig materiellsystemer. Valget av SAP medfører at slike systemer ikke kan innføres umiddelbart, og kommer følgelig i konflikt med det akutte behovet Sjøforsvaret har for å få erstattet sine systemer.²⁹⁸

Ifølge FLO/LUFT vil SAP trolig kunne være utgangspunktet for en tilfredsstillende løsning. Gjenbrukselementet er imidlertid etter FLO/LUFTs syn i liten grad blitt vektlagt i Golfs utlysning og dialog med de aktuelle leverandørkonstellasjonene. FLO/LUFT har videre framholdt at Golfs evalueringsprosess av leverandørene på logistikkområdet kun er gjennomført på overordnet nivå, mens hovedvekten i evalueringen er lagt på å innfri kravene i økonomiregelverket. Etter FLO/LUFTs syn er det problematisk å

287. Brev fra FO til sjefene for forsyningskommandoene, adm.dir. for FTD og generalinspektørene, 05.10.1999.

288. Utkast til TPDOK 2 for LØP, 03.01.2000, s. 73–74.

289. Brev fra FTD til FO, 21.12.1999.

290. Utkast til TPDOK 2 for LØP, 03.01.2000, s. 73–74.

291. Intervju med FLO/IKT, 15.04.2002.

292. Brev fra FO/Ledelsen til øverstkommanderende i Sør-Norge og Nord-Norge, sjefene for forsyningskommandoene, adm.dir. for FTD, generalinspektørene og sjefene for FOs staber, 29.03.2000.

293. Intervju med FLO/LUFT, 18.04.2002.

294. Prosjektstyremøte nr. 11 for Golf, 24.08.2001; Prosjektstyremøte nr. 12 for Golf, 12.09.2001.

295. Prosjektstyremøte nr. 13 for Golf, 26.09.2001.

296. Prosjektstyremøte nr. 14 for Golf, 03.12.2001.

297. Prosjektstyremøte nr. 14 for Golf, 03.12.2001.

298. Intervju med FO, 30.04.2002.

velge en ERP-løsning basert først og fremst på krav i økonomiregelverket for staten, uten at behovene i forhold til materiellsystemer er tilstrekkelig vektlagt.²⁹⁹

Forsvarsdepartementet har i intervju framholdt at hensynet til gjenbruk var sentralt i målsettingen for Golf, men at dette er en kompleks problemstilling. Ifølge Forsvarsdepartementet er eksisterende systemer utviklet for å understøtte de prosesser som utføres i dag, og vil følgelig i liten grad dekke behovet som framtidige prosesser forutsetter. En nødvendig videreutvikling av eksisterende systemer for å dekke dette behovet vil derfor innebære en reduksjon av gjenbruksverdien. Forsvarsdepartementet har videre vist til arbeidet i Defence Interest Group, der flere lands forsvar som har innført SAP, deltar. Denne gruppen legger føringer i forhold til utvikling av SAP og vil innebære gjenbruk i utvidet forstand, ved at det norske forsvar drar nytte av andre lands erfaringer.³⁰⁰

Ulike syn på om applikasjonen SAP er valgt for hele Program Golf

Forsvarsdepartementet har framholdt det som komplisert å bytte system i løpet av Program Golf.³⁰¹ Også FO har anført liknende: Valget av applikasjonen SAP for Prosjekt 1 innebærer at SAP vil bli valgt for hele programmet. Ifølge FO kan det likevel tenkes at Forsvaret, etter å ha utarbeidet en total programplan for Golf, finner det aktuelt å utnytte enkelte eksisterende systemer. For eksempel kan det være én mulig løsning at Luftforsvaret benytter applikasjonen IFS når det gjelder vedlikehold av fly.³⁰²

Også FLO/LUFT har gitt uttrykk for at Golf-kontrakten med IBM i utgangspunktet ikke legger opp til gjenbruk av Luftforsvarets systemløsninger. Ifølge FLO/LUFT kan imidlertid gjenbruk bli aktuelt etter en ny vurdering av kostnader og risiko. FLO/LUFT har i den forbindelse vist til at det ikke er tatt endelig stilling til applikasjoner, i og med at en med beslutningen om å fasedele Golf og inngå separate kontrakter for hver fase foreløpig ikke er forpliktet til å velge den applikasjonen som ble valgt for fase 1 også for øvrige faser. En vurdering av IMAS som en del av systemløsningen fra IBM anses av FLO/LUFT som en mulighet, i form av en integrert løsning basert på SAP (økonomi/lønn) og IFS/IMAS (logistikk/vedlikehold).³⁰³

Forankring av Golf i organisasjonen

Ifølge FO er det i dag større forståelse for behovet for fellesløsninger i Forsvaret enn det har vært tidli-

gere. FO har framholdt at det har vært nødvendig for ledelsen å bruke tid på å oppnå denne forståelsen i organisasjonen. Det må imidlertid fremdeles forventes uenighet i Forsvaret i forbindelse med innføring av et felles integrert forvaltningssystem.³⁰⁴ Også Forsvarsdepartementet har vist til motkreftene når det gjelder innføring av dette systemet, og har framholdt forankring i organisasjonen som en av de største usikkerhetselementene knyttet til Golf. Ifølge Forsvarsdepartementet vil et fellessystem ikke skreddersys i forhold til ulike behov og vil følgelig ikke tilfredsstillere alle spesialiserte krav. Enheter som i dag har særegne løsninger som godt tilfredsstillere deres behov, vil følgelig ofte ikke være høyt motiverte for å gå over til et fellessystem.³⁰⁵

FLO/LUFT har i intervju framholdt at de er positive til fellesløsninger som understøtter Forsvarets primærprosesser, og vist til at FLO som helhet har behov for felles løsninger innen logistikk. FLO/LUFT har videre gitt uttrykk for at de lojalt støtter føringene i Golf-programmet. Det ble imidlertid framholdt at FLO/LUFT ikke har behov for noen ny løsning, men har dekket sine behov gjennom sin nåværende systemløsning IMAS. Når det gjelder konsekvenser for Luftforsvaret ved innføring av et nytt system gjennom Golf, har FLO/LUFT vist til at Luftforsvaret har en moderne, tilfredsstillende systemløsning, som allerede har gitt besparelse og effektivisering, og som har et effektiviseringspotensial som vil bli videre utnyttet. Ifølge FLO/LUFT settes dette arbeidet tilbake ved implementering av et nytt ERP-system, da erfaringer tilsier at det tar minst to til fire år etter systemimplementering før dette potensialet kan realiseres. Dette tilsier ifølge FLO/LUFT at virksomheten mister flere år med hensyn til gevinstrealisering, selv om det iverksettes omstilling gjennom FLO, da Luftforsvarets effektiviseringspotensial i stor grad er knyttet til flyvedlikehold.³⁰⁶

Tiltak for å sikre forankring i organisasjonen

Ifølge Forsvarsdepartementet er det en sterk bevissthet i departementet og i FO om betydningen av forankring i organisasjonen og behovet for tiltak for å sikre dette. Manglende motivasjon vil ifølge Forsvarsdepartementet kunne utgjøre en trussel i forhold til gevinstrealisering, da gevinstuttak skal skje i linjen.³⁰⁷ Følgende tiltak er i intervjuer påpekt som sentrale for å sikre forankring i organisasjonen:

1 Lojalitet til beslutninger

Både Forsvarsdepartementet og FO har framholdt at det ikke er åpent for diskusjon om de beslutninge-

^{299.} Intervju med FLO/LUFT, 18.04.2002.

^{300.} Intervju med Forsvarsdepartementet 28.05.2002.

^{301.} Intervju med Forsvarsdepartementet 28.05.2002.

^{302.} Intervju med FO, 30.04.2002. FO bruker betegnelsen "systemstudie" på en slik programplan.

^{303.} Intervju med FLO/LUFT, 18.04.2002.

^{304.} Intervju med FO, 30.04.2002.

^{305.} Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

^{306.} Intervju med FLO/LUFT, 18.04.2002.

^{307.} Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

ne som er fattet om innføring av et felles integrert forvaltningssystem i Forsvaret.³⁰⁸ FO har videre gitt uttrykk for at ledere som ikke er villige til å følge opp disse beslutningene, må være innstilt på å fratre sine stillinger.³⁰⁹ Når det gjelder tidligere erfaringer fra Økonomiprojektet, kan det nevnes at Forsvarssjefens internrevisjon har påpekt at det manglet egnede rutiner for å sikre at de ansatte forstod de iverksatte policyer og prosedyrer, og at disse ble overholdt. Internrevisjonen understreket behovet for at ledelsen iverksatte tiltak dersom organisasjonen ikke kunne eller ville følge opp de beslutninger som var fattet.³¹⁰

Både Forsvarsdepartementet og FO har vist til Golfs sterke forankring i ledelsen, som et virkemiddel for å sikre oppslutning i organisasjonen om innføringen av et felles integrert forvaltningssystem.³¹¹ Ifølge FO har den sterke ledelsesforankringen av Golf vært nødvendig for å få aksept i organisasjonen for målsettingen om fellessystemer. Videre har FO vist til at beslutningen om valg av leverandør er blitt tydelig kommunisert til organisasjonen, og at det nå er i ferd med å bli aksept for dette valget.³¹²

2 Tydeliggjøring av fordelene ved en fellesløsning

Både Forsvarsdepartementet og FO har understreket betydningen av å tydeliggjøre for organisasjonen fordelene ved de nye fellesløsningene som innføres. Forsvarsdepartementet har i den forbindelse framholdt programlederens rolle med hensyn til å motivere organisasjonen og rulle ut nye systemer på en tilfredsstillende måte. Også at Forsvarsdepartementet våren 2002 har åpnet for å vurdere en forsert oppstart av Prosjekt 2 i Golf-programmet³¹³, er ifølge departementet et virkemiddel for å sikre oppslutning om innføringen av et felles integrert forvaltningssystem, da en med dette tydeliggjør at realisering av gevinster kan ligge nært fram i tid.³¹⁴

Fra Golfs side er det framholdt som en av de største usikkerhetsmomentene ved gjennomføring av programmet at gevinstene fra Prosjekt 1 kan bli mindre enn det store enheter i Forsvaret forventer. Gjennom Prosjekt 1 innføres kun en liten del av et felles integrert forvaltningssystem. Dersom organisasjonen ikke er innforstått med at gevinstrealisering må skje over tid, samt at den vesentligste del gevinstuttaket først kan skje gjennom de senere faser av Program

Golf, er det ifølge Golf fare for svekket forankring av programmet i organisasjonen.³¹⁵

Erfaringer med fellesløsninger og integrasjon mellom forsvarsgrenene på andre områder er ifølge FO også av betydning når det gjelder å oppnå aksept for et felles integrert forvaltningssystem. Innføring av en felles IS-infrastruktur gjennom prosjektet Fisbasis (Forsvarets informasjonssystem Basiskonfigurasjon) forventes å bidra til å skape større forståelse og aksept for felles informasjonssystemer. Videre har FO framholdt integrasjonen mellom forsvarsgrenene gjennom FLO som en vesentlig årsak til at et felles integrert forvaltningssystem er i ferd med å bli akseptert i organisasjonen. Sjef FLO, som fra 2002 er leder for de tidligere forsyningskommandoene, har gitt klare føringer for fellesløsninger.³¹⁶

3 Nettverk

Det er etablert dialog med ulike deler av organisasjonen gjennom et nettverk av kontaktpersoner.³¹⁷ Våren 2001 ble det etablert et "Point of contact-nettverk", med hovedkontaktpersoner i Fellesstaben i FO, i Fellesoperativt hovedkvarter, ved forsyningskommandoene og hos generalinspektørene. Dette nettverket ble blant annet brukt under høringene av utkast til totalprosjektdokument nr. 2. Høsten 2001 var nettverket i liten grad i bruk. Dette skyldtes ifølge Golf at programmet avventet videre føringer fra Forsvarsdepartementet og følgelig hadde lite informasjon å formidle.³¹⁸

Point of contact-nettverket er per våren 2002 til dels erstattet av andre kontaktpunkter som ivaretar programmets behov i linjeorganisasjonen. Dette er av Program Golf framholdt som et betydelig mer strukturert nettverk hos de viktigste aktørene i linjen. Det er utpekt relasjonsansvarlige og koordineringsansvarlige som inngår i dette nettverket.³¹⁹ Disse er utpekt i de samme enhetene som deltar i programstyret. Relasjonsansvarlig og koordineringsansvarlig i FLO har ansvaret for kontakten med FLO/LUFT, FLO/SJØ og FLO/LAND. Disse enhetenes tidligere deltakelse i Point of contact-nettverket er således erstattet med kontakten med relasjonsansvarlig og koordineringsansvarlig i FLO. Program Golf bruker imidlertid fremdeles Point of contact-nettverket i sin kontakt med forsvarsgrenene.³²⁰

FLO/LUFT framholdt i intervju i april 2002 at

³⁰⁸. Intervju med FO, 30.04.2002; Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

³⁰⁹. Intervju med FO, 30.04.2002.

³¹⁰. Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, s. 4, 13 og vedlegg A, s. 22.

³¹¹. Intervju med FO, 30.04.2002; Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

³¹². Intervju med FO, 30.04.2002.

³¹³. Det redegjøres nærmere for dette i avsnitt 4.5.2.2.

³¹⁴. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

³¹⁵. Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

³¹⁶. Intervju med FO, 30.04.2002.

³¹⁷. Intervju med FO, 30.04.2002.

³¹⁸. Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

³¹⁹. De relasjonsansvarlige fungerer som kontaktpunkt når det er behov for at overordnede beslutninger fattes i den enheten de representerer. De koordineringsansvarlige er lavere hierarkisk plassert enn de relasjonsansvarlige og brukes som kontaktpunkt for Program Golf i konkrete, mindre saker.

³²⁰. Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

forvaltningene i liten grad var blitt involvert i Golf ut over deltakelse i prosjekt-/programstyret. Informasjonen fra Golf ble av FLO/LUFT ansett som noe mangelfull. FLO/LUFT framholdt videre at potensialet som ligger i Point of contact-nettverket, med sine ressursnettverk i forvaltningene, ikke var fullt utnyttet, i og med at det var blitt brukt i meget begrenset grad det siste året.³²¹

Forankring av Golf i ledelsen i FO og Forsvarsdepartementet

FO framholdt i intervju i april 2002 at den sterke forankringen av Golf i FOs og Forsvarsdepartementets ledelse er unik i forhold til andre prosjekter, både pågående store materiellanskaffelsesprosjekter og forløperne til Golf. FO viste i den forbindelse til at stabssjefen er leder av programstyret og programansvarlig, og at programlederen for Golf rapporterer direkte til programansvarlig.³²² Forankringen av Golf på stabssjefsnivå var nytt sammenliknet med forløperne til Golf, der totalprosjektansvaret var lagt til Økonomistaben og sjefen for Økonomistaben meste parten av tiden ledet prosjektstyrene.³²³ FO framholdt videre i intervjuet at det ikke var gitt at forankringen skal være like sterk gjennom hele prosessen, dersom behovet for dette skulle avta.³²⁴ Kort tid etter dette – i august 2002 – er programansvaret overført fra stabssjefen til lederen for Forsvarets omstillingsprogram, ARGUS.³²⁵

FO har ifølge Forsvarsdepartementet hatt en vanskelig oppgave med hensyn til å innføre fellesløsninger fordi de ulike forsvarsgrenene har fremmet sine særinteresser med stor tyngde. Etter Forsvarsdepartementets syn burde imidlertid FO ha valgt en tøffere linje og maktet å fatte en beslutning om innføring av fellesløsninger på et tidligere tidspunkt.³²⁶

Når det gjelder forankring i Forsvarsdepartementet, har departementet helt fra etableringen av Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet fastholdt kravet om innføring av en felles applikasjon på tvers av forsvarsgrenene og en sentral regnskapsløsning.³²⁷ Hvor aktivt Forsvarsdepartementet har engasjert seg for å gjennomføre dette, har imidlertid vært varierende. Som det framgår av avsnitt 4.4.1.1 ovenfor, har Forsvarsdepartementet siden høsten 2001 engasjert

seg mer aktivt i styringen av innføringen av nye forvaltningssystemer. Dessuten er Golf fra samme tidspunkt blitt sterkere forankret i Forsvarsdepartementets ledelse.³²⁸

4.4.3 Koordinering av IT-aktiviteter

Tre IT-prosjekter/-tiltak i Forsvaret var forutsetninger for Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og økonomiprojektet i den forstand at forsinkelser og/eller reduserte tjenester ville få konsekvenser for muligheten for gjennomføring: Forsvarets informasjonssystem Basiskonfigurasjon (Fisbasis), InterLAN og Forsvarets programvare- og driftsstøttesenter (FPDS).³²⁹ Også for Program Golf legges det til grunn tilsvarende forutsetninger.

4.4.3.1 Fisbasis

Ifølge St.prp. nr. 1 (2001-2002) skal det for å kunne understøtte nye felles informasjonssystemer i Forsvaret innføres en felles IS-infrastruktur, Fisbasis, med felles konsepter og løsninger for drift, vedlikehold, sikkerhet, brukerstøtte, opplæring etc.³³⁰

Prosjekt Fisbasis ble vedtatt etablert tidlig i 1997, men oppstarten ble forsinket til 1998.³³¹ Forsinkelsene i gjennomføringen av Fisbasis bidrog til økt usikkerhet for Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet. I prosjektenes usikkerhetsanalyser ble det framholdt som en uakseptabel risiko dersom Fisbasis ikke var på plass for å understøtte de nye systemene som prosjektene skulle innføre.³³² Høsten 1998 påpekte FTD at Prosjekt Fisbasis ennå ikke var formelt godkjent av FO, og framholdt det som lite sannsynlig at Fisbasis i sin helhet ville bli rullet ut parallelt med nye felles informasjonssystemer. Ifølge FTD var en snarlig oppstart av prosjektet og at nødvendige midler ble stilt til disposisjon, forutsetninger for en tilfredsstillende innføring av et anskaffelses- og regnskapssystem.³³³ Forsvarssjefens internrevisjon fastslo i en rapport at Fisbasis var forsinket i forhold til Økonomiprojektets og Lønnsprosjektets tidshorison og anbefalte at FO snarest måtte beslutte og kommunisere hvordan Fisbasis skulle realiseres.³³⁴ Det påløp imidlertid nye forsinkelser i 1999.³³⁵

Ved årsskiftet 1999/2000 ble det besluttet å revidere framdriftsplanen, ved å fase dele innføringen av

³²¹. Intervju med FLO/LUFT, 18.04.2002.

³²². Intervju med FO, 30.04.2002.

³²³. Jf. avsnittene 4.5.1.2 og 4.5.1.4.

³²⁴. Intervju med FO, 30.04.2002.

³²⁵. E-post fra programlederen for Golf til deltakere i programstyret, 08.08.2002.

³²⁶. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

³²⁷. Dette kommer bl.a. til uttrykk gjennom følgende: Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 02.06.1997; Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 11.01.1999; Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 01.02.1999; Intervju med FLO/IKT, 15.04.2002.

³²⁸. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

³²⁹. Termineringsrapport for LØP, 15.12.2000, s. 6; Utkast til TPDOK 2 for LØP, 03.01.2000, s. 73–76; Utkast til TPDOK 2 for LP, 09.06.1999, s. 9.

³³⁰. St.prp. nr. 1 (2001–2002) Forsvarsdepartementet, s. 76.

³³¹. St.prp. nr. 1 (1998–99) Forsvarsdepartementet, s. 52–53; St.prp. nr. 1 (1999–2000) Forsvarsdepartementet, s. 62.

³³². TPDOK 2 for ØP, 29.09.1998, s. 47; Utkast til TPDOK 2 for LP, 09.06.1999, s. 70.

³³³. Brev fra FTD til FO/Ø, 10.08.1998.

³³⁴. Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, s. 2 og 4.

³³⁵. St.prp. nr. 1 (2000–2001) Forsvarsdepartementet, s. 49.

Fisbasis, i stedet for som opprinnelig planlagt: Å ferdigstille Fisbasis innen 2004, som en fullskalainnføring.³³⁶ I utkast til totalprosjektdokument nr. 2 for Lønns- og økonomiprojektet ble fasedelingen av Fisbasis framholdt som et usikkerhetselement, og det ble betegnet som en uakseptabel risiko dersom de deler av Fisbasis som prosjektet var avhengig av, ikke var på plass: Dette ville medføre at systemet ikke ville kunne installeres.³³⁷

Lønns- og økonomiprojektets mandat ble videreført i Prosjekt Golf, og det fasedelte opplegget for realisering av Fisbasis var også forutsatt å understøtte Golf.³³⁸ Da Fisbasis ble framlagt for Stortinget for godkjenning høsten 2000,³³⁹ omfattet forslaget kun delmål 1, det vil si innføring av ny infrastruktur i Hæren, Heimevernet og enkelte fellesavdelinger innen første halvår 2004. Det var i disse enhetene infrastrukturen var den eldste. Innføring i resterende deler av Forsvaret var med fasedelingen av Fisbasis blitt utsatt.³⁴⁰ Forsvarsdepartementet framholdt at prosjektplanene for Golf og Fisbasis var tilpasset hverandres framdrift, for å sikre at nødvendig grunnleggende infrastruktur ville være på plass når Golf ruller ut et felles integrert forvaltningssystem.³⁴¹ Gjennom Stortingets vedtak av budsjett for 2001 ble midler stilt til disposisjon for Fisbasis.³⁴²

Kort tid etter ble gjennomføringstakten for Fisbasis på nytt endret. FO besluttet at utrulling av Fisbasis skulle forseres. Beslutningen ble begrunnet med at det var behov for Fisbasis for å kunne nå målet om å innfri økonomiregelverket.³⁴³ Forsvarsdepartementet bekreftet endringen i St.prp. nr. 1 (2001–2002): For blant annet å sikre at en enhetlig teknisk infrastruktur skal foreligge ved innføringen av Program Golf, ble det framholdt som ønskelig å forserer innføringen av Fisbasis i de resterende deler av Forsvaret, det vil si i hovedsak Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Det ble opplyst at Fisbasis skal fullføres i løpet av 2003.³⁴⁴ Med dette ble det, som i den opprinnelige målsettingen for Fisbasis, forutsatt en fullskalainnføring innen 2004.

Ifølge FLO/IKT er gjennomføringen av Fisbasis godt i rute i forhold til prosjektplan.³⁴⁵ Videre anser

Program Golf fasingen mellom Fisbasis og Golf som god.³⁴⁶

4.4.3.2 Kommunikasjonskapasitet

I St.prp. nr. 1 (1999–2000) fastslo Forsvarsdepartementet at Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet var avhengig av økt kommunikasjonskapasitet.³⁴⁷ Dette framgikk også av prosjektenes usikkerhetsvurderinger, der det ble presentert som en kritisk faktor dersom det lokale internettet, InterLAN, til berørte avdelinger ikke var tilstrekkelig utbygd.³⁴⁸ Det var etablert et eget prosjekt i FTD for å sikre en tilfredsstillende utbygging, Prosjekt InterLAN.³⁴⁹

Lønnsprosjektet presenterte i desember 1998 behovene for kommunikasjonskapasitet i InterLAN for både Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet og framholdt at den ikke var tilstrekkelig. Ifølge FTD var imidlertid InterLAN ferdig utbygd i henhold til plan, og det ble framholdt som uproblematisk å bygge ut nødvendig kapasitet for i tide å kunne møte prosjektenes behov.³⁵⁰ Med utgangspunkt i uenigheten knyttet til dette spørsmålet betegnet Forsvarssjefens internrevisjon i en rapport i 1999 situasjonen som urovekkende og anbefalte at FO snarest avklarte usikkerheten rundt kommunikasjonskapasiteten.³⁵¹

Også for Lønns- og økonomiprojektet var tilfredsstillende kommunikasjonskapasitet i InterLAN en forutsetning, og i utkastet til totalprosjektdokument nr. 2 ble dette framholdt som en usikkerhet. Det ble i den forbindelse vist til at Prosjekt InterLAN var blitt terminert og ansvaret for drift og vedlikehold overført til linjen i FTD.³⁵²

Ifølge FLO/IKT vil Program Golfs behov for kommunikasjonskapasitet i InterLAN bli tilstrekkelig ivaretatt.³⁵³ Program Golf har påpekt at det er planlagt en omfattende utbygging av kommunikasjonskapasitet i de nærmeste årene, men at InterLAN og båndbredde fortsatt er et usikkerhetsområde for Program Golf. I Program Golf er det etablert en leveranse ”datakommunikasjon”, som et mottiltak mot denne usikkerheten. Leveransen vil bli videreført i forprosjekt 1 slik at behov for båndbredde kan estimeres og meldes inn til ansvarlig utbygger. For pro-

336. FSJ Gjennomføringsdirektiv 2000, vedlegg Q.

337. Utkast til TPDOK 2 for LØP, 03.01.2000, s. 73–74 og vedlegg B, s. 3 og 9.

338. FSJ Gjennomføringsdirektiv 2000, vedlegg Q.

339. Fisbasis ble i proposisjonen framlagt som et nytt kategori 1-prosjekt, med en samlet kostnadsramme på 785 mill. kr.

340. St.prp. nr. 1 (2000–2001) Forsvarsdepartementet, s. 87.

341. St.prp. nr. 1 (2000–2001) Forsvarsdepartementet, s. 39.

342. B.innst. S. nr. 7 (2000–2001), s. 33 og 41; Forhandlinger i Stortinget 2000–2001, bind 7b, s. 1150–1154, 11.12.2000.

343. Brev fra FO til Forsvarskommando Sør-Norge, Forsvarets bygningstjeneste, FTD, 13.07.2001.

344. St.prp. nr. 1 (2001–2002) Forsvarsdepartementet, s. 76.

345. Intervju med FLO/IKT 15.04.2002.

346. Notat mottatt i intervju med FO/Program Golf 06.05.2002, ”Andre prosjekter som forutsetning for Golf”.

347. St.prp. nr. 1 (1999–2000) Forsvarsdepartementet, s. 119–120.

348. Utkast til TPDOK 2 for LP s. 69; TPDOK 2 for ØP, 29.09.1998, s. 46.

349. Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, vedlegg A, s. 11.

350. Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, vedlegg A, s. 12 og vedlegg, D, brev fra FTD til Forsvarssjefens internrevisjon, 09.03.1999, vedlegg 1, s. 1.

351. Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, s. 2, 4 og vedlegg A, s. 12.

352. Utkast til TPDOK 2 for LØP, 03.01.2000 s. 15.

353. Intervju med FLO/IKT, 15.04.2002.

grammet vil omfanget av Prosjekt 1 og de påfølgende prosjekter være drivende for båndbredde/kommunikasjonsløsninger, og usikkerhet med hensyn til utbyggingstakt og behov vil derfor ifølge Program Golf kunne øke.³⁵⁴

4.4.3.3 Programvare- og driftsstøtte

Både av Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet ble det betegnet som en kritisk faktor dersom den planlagte etableringen av et Forsvarets programvare- og driftsstøttesenter (FPDS) ikke var ferdigstilt før de nye informasjonssystemene ble innført.³⁵⁵

FPDS var tiltenkt ansvaret for sentral drift og vedlikehold av fellessystemer og var forutsatt etablert i takt med utviklingen av Fisbasis og nye fellessystemer.³⁵⁶ I henhold til Forsvarets langsiktige systemplan for perioden 1995–2000 skulle planleggingen av FPDS påbegynnes i januar 1996, og senteret skulle være etablert og operativt innen desember 1999.³⁵⁷ Prosjektet for etablering av FPDS ble imidlertid godkjent først i 1998 og igangsatt i 1999. Høsten 1998 framholdt FTD at FPDS neppe ville være etablert med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet innen det tidspunkt et nytt felles system skulle innføres, og det ville følgelig bli behov for midlertidige løsninger. I 1999 fastslo Forsvarssjefens internrevisjon at FPDS var forsinket i forhold til Økonomiprojektets og Lønnsprosjektets tidshorison og anbefalte at FO raskt besluttet og kommuniserte hvordan FPDS skulle realiseres.³⁵⁸ Ved årsskiftet 1999/2000 var imidlertid realiseringen av FPDS fremdeles uavklart. Dette ble av Lønns- og økonomiprojektet framholdt som en usikkerhet for prosjektet.³⁵⁹

Anbefalingene om etablering av et felles programvare- og driftssenter for Forsvarets felles informasjonssystemer er ikke gjennomført.³⁶⁰ Etter etableringen av FLO ses ifølge FLO/IKT behovet for felles programvare- og driftsstøtte i en større sammenheng, i og med at FLO/IKT har fått utvidet ansvar på landsbasis. Det utvidede ansvarsområdet innebærer at FLO/IKT har ansvaret for tele- og data-systemer helt ned til sluttbrukeren, og at personell i forsvarsgrenene er overført til FLO/IKT. Målsettingen om et felles programvaresenter og et felles driftssenter for IKT er imidlertid opprettholdt.³⁶¹ Også

Program Golf har framholdt at FPDS tidligere var en forutsetning, men at dette er endret, blant annet på grunn av ovennevnte endring ved etableringen av FLO/IKT.³⁶²

4.4.3.4 Koordinering og prioritering av IT-prosjekter og IT-tiltak

Ovenstående beskrivelse av status og utvikling vedrørende Fisbasis, InterLAN og FPDS viser at det har vært forsinkelser og usikkerhet knyttet til oppfølgingen av beslutninger om igangsetting av IT-prosjekter og IT-tiltak som var forutsetninger for prosjektene som skulle innføre nye forvaltningssystemer. I tillegg til at usikkerheten knyttet til realisering av disse forutsetningene ble framhevet i prosjektens risikovurderinger, ble også faren for motstridende føringer påpekt: FTD framholdt høsten 1998 at dersom ikke beslutning om oppstart av Prosjekt Fisbasis og etablering av FPDS ble fattet meget snart, ville konsekvensen sannsynligvis bli en desentral løsning, hvor driften i størst mulig utstrekning var basert på eksisterende organisasjon i de forsvarsgrenvise forvaltningene. Dette ville imidlertid være i strid med føringene i Forsvarets langsiktige IT-strategi for en sentral løsning.³⁶³

Informatikkstaben, som ansvarlig for koordinering av Forsvarets IT-prosjekter,³⁶⁴ påpekte under et møte i IT/IS-programrådet våren 1999 at det var stor budsjettmessig underdekning for pågående IT/IS-prosjekter.³⁶⁵ Videre bemerket Informatikkstaben i flere høringsuttalelser at de forutsetningene som var lagt til grunn med hensyn til kommunikasjonskapasitet, Fisbasis og felles programvare- og driftsstøtte, utgjorde en risiko, da finansieringen og realiseringen av prosjektene som var forutsetninger for Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og økonomiprojektet, ikke var avklart.³⁶⁶ I en høringsuttalelse vedrørende Lønnsprosjektet framholdt Informatikkstaben for eksempel at ”når det ikke er ressurser, kapasitet, kompetanse eller penger til å gjennomføre alle disse prosjektene slik LP [Lønnsprosjektet] forutsetter, får dette betydning for LP sine muligheter til å gjennomføre prosjektet. Dette er konsekvenser som

354. Notat mottatt i intervju med FO/Program Golf 06.05.2002, ”Andre prosjekter som forutsetning for Golf”.

355. Utkast til TPDOK 2 for LØP, 03.01.2000, s. 69–70; TPDOK 2 for ØP, 29.09.1998, s. 46–47.

356. Dokument nr. 2, 2000–2005, vedlegg B, punkt 7.27.

357. Forsvarets langsiktige systemplan 1995–2000, s. 30.

358. Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99, s. 2, 4 og vedlegg A, s. 11.

359. Utkast til TPDOK 2 for LØP, 03.01.2000, s. 15 og 74.

360. St.prp. nr. 55 (1999–2000) Forsvarets logistikkfunksjoner, s. 10.

361. Intervju med FLO/IKT 15.04.2002.

362. Notat mottatt i intervju med FO/Program Golf 06.05.2002, ”Andre prosjekter som forutsetning for Golf”.

363. Brev fra FTD til FO/Ø, 10.08.1998. I brevet ble det lagt til grunn at en sentral løsning ville innebære én eller flere databaser sentralt plassert og driftet av FPDS. En desentral løsning ville innebære databaser fysisk lokalisert ved de respektive forsyningskommandoer for forsvarsgrenene og ved FTD for fellesinstitusjonene og for konsolidering.

364. Informatikkstabens rolle som overordnet koordineringsansvarlig for Forsvarets informasjonssystemer ble slått fast i Forsvarssjefens IS-direktiv fra oktober 1997.

365. Møte nr. 1 i IT/IS programråd, 28.04.1999.

366. Høringsuttalelse til gjennomførbarhetsstudie nr. 2 for LP (notat fra FO/I til FO/Ø, 19.02.1999); Logg over innspill til TPDOK 2 for LØP, versjon 0.1-0.6, s. 85 og 90.

LP må ta inn på seg når de reviderer sine løsnings-ger.³⁶⁷

4.4.4 Tiltak for å hindre overskridelser og forsinkelser

4.4.4.1 Framdriftsplanlegging

Alle prosjektene har utarbeidet framdriftsplaner, der hovedaktiviteter og milepæler systematisk er identifisert og behov for personellressurser knyttet til den enkelte fase er anslått.³⁶⁸ Det har imidlertid oppstått forsinkelser i forhold til framdriftsplanene, og det har vært stilt spørsmål ved realismen i planene.

Forsinkelser

I Forsvarsdepartementets søknad fra 1997 om forlengede overgangsordninger for innfrielse av økonomiregelverket ble det framholdt at tidsfristene det var lagt opp til, var stramme, men realistiske.³⁶⁹ Framdriften i prosjektene ble imidlertid etter hvert forsinket og stanset tidvis helt opp uten at fristen 31. desember 2002 ble endret.

Ved termineringen av Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet i 1999 var det forsinkelser i prosjektene på omkring ett år,³⁷⁰ og ved termineringen av Lønns- og økonomiprojektet i 2000 var arbeidet med nytt økonomisystem blitt ytterligere forsinket i henhold til opprinnelig framdriftsplan. Ett år etter etableringen av Golf var fristen for innfrielse opprettholdt, men innholdet i hva som skulle innfris, ble nedjustert våren 2001 da den ”obligatoriske minimumsløsning”³⁷¹ ble introdusert.³⁷²

Prosjekt Golf ble forsinket våren 2001, da totalprosjektdokument nr. 2 ikke ble ferdigstilt og følgelig ikke behandlet i investeringsproposisjonen som forutsatt. Totalprosjektdokument nr. 2 ble videre ikke godkjent da det ble lagt fram for Forsvarsdepartementet høsten 2001.³⁷³ FO har opplyst at prosjektet var klar til å velge leverandør innen utgangen av september 2001.³⁷⁴ Dette ble utsatt som følge av omdefineringen av Golf fra prosjekt til program og ble ikke foretatt før i desember samme år.³⁷⁵ I januar

2002 leverte ikke-valgt leverandør inn en klage på beslutningen.³⁷⁶ Dette medførte noen ukers stans i prosjektet og stans i forhandlingene med valgt leverandør i påvente av klagebehandlingen.³⁷⁷

Stortinget ble i april 2002 informert om at Forsvarsdepartementet tok sikte på at det første forprosjektet skulle sluttføres i løpet av våren 2002, slik at det første leveranseprosjektet kunne starte opp sommeren 2002.³⁷⁸ En måned senere opplyste Program Golf at forprosjektet skulle starte opp medio mai, etter kontraktsinngåelse med IBM, og avsluttes ved utgangen av september 2002.³⁷⁹ Det ble lagt til grunn en tidsplan der leveranseprosjektet ble forutsatt fullført ved utgangen av 2. kvartal 2003.³⁸⁰

Det viste seg å være mer tidkrevende enn opprinnelig forutsatt å framforhandle kontrakten for forprosjekt 1.³⁸¹ Videre var det forsinkelser innen etablering av infrastruktur for prosjektorganisasjonen. Oppstarten av forprosjektet ble derfor forsinket til 28. mai 2002.³⁸² Samtidig ble det utarbeidet en plan for forprosjektet som var strukket ut i tid, slik at forprosjektet ble planlagt ferdigstilt medio desember 2002. Målsettingen om utrulling av Prosjekt 1 ved utgangen av 2. kvartal 2003 ble opprettholdt.³⁸³

Oppfatninger av realismen i framdriftsplanene

I en høringsuttalelse til et utkast til totalprosjektdokument nr. 2 for Lønns- og økonomiprojektet stilte Sentralstaben i FO spørsmål ved hvorvidt det var praktisk mulig å nå målet om ferdigstilling av prosjektet innen 31. desember 2002, og beskrev tidsfristen som for absolutt i lys av tilgjengelige økonomiske rammer.³⁸⁴ Den forpliktende framdriftsplanen ble deretter vurdert av FTD i kost-/nytteanalysen for prosjektet.³⁸⁵ FTD konkluderte med at innfrielse av økonomiregelverket tidligst kunne skje 31. oktober 2003, og at denne framdriftsplanen inneholdt svært lite ”slakk”. Det ble forutsatt at arbeidet med fore-spørselen kunne pågå for fullt fra 1. januar 2000.³⁸⁶

³⁶⁷. Høringsuttalelse til gjennomførbarhetsstudie nr. 2 for LP, (notat fra FO/I til FO/Ø, 19.02.1999).

³⁶⁸. TPDOK 2 for ØP, 29.09.1998, s. 34–35 og 40; Utkast til TPDOK 2 for LP, 09.06.1999, s. 62–63 og 67; Utkast til TPDOK 2 for LØP, 03.01.2000, s. 62–64 og 70; Utkast til TPDOK 2 for Golf, 04.09.2001, s. 37–40.

³⁶⁹. Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 13.11.1997.

³⁷⁰. St.prp. nr. 1 (1999–2000) Forsvarsdepartementet, s. 119.

³⁷¹. Jf. nærmere redegjørelse for ”minimumsløsningen” i avsnitt 4.3.2 ovenfor.

³⁷². Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 09.04.2001.

³⁷³. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 16.03.2001; Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

³⁷⁴. Intervju med FO, 30.04.2002.

³⁷⁵. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 21.12.2001.

³⁷⁶. Brev fra Accenture til Forsvarsdepartementet, 29.01.2002.

³⁷⁷. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 05.02.2002.

³⁷⁸. St.prp. nr. 55 (2001–2002) Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002.2005, s. 9. Proposisjonen ble lagt fram i statsråd 5. april 2002.

³⁷⁹. Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002; Programstyremøte nr. 5 for Golf, 03.05.2002.

³⁸⁰. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

³⁸¹. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

³⁸². Programstyremøte nr. 6 for Golf, 06.06.2002.

³⁸³. Programstyremøte nr. 6 for Golf, 06.06.2002.

³⁸⁴. Logg over innspill til TPDOK 2 for LØP, versjon 0.1-0.6, s. 91 og 93.

³⁸⁵. Logg over innspill til TPDOK 2 for LØP, versjon 0.1-0.6, s. 68.

³⁸⁶. Brev fra FTD til FO, 21.12.1999; Utkast til TPDOK 2 for LØP, 03.01.2000, s. 63.

FLO/IKT har i intervju framholdt at det ikke var noe som skulle tilsi at Golf kunne gjennomføre dette raskere, det vil si innen fristen 31. desember 2002, som ble gjeldende for Golf. FLO/IKT har i den forbindelse vist til at utgangspunktet for Golf var en funksjonell ambisjon, det vil si målsettingen om fellesløsninger og innfrielse av økonomiregelverket, og ikke en spesifikk løsning. Dette gjør det særlig vanskelig å sette en fast dato for fullføring av prosjektet.³⁸⁷

Også Metier har kommentert framdriftsplanen for Golf. I en evalueringsrapport fra mars 2001 framholdt Metier at milepælen som gjaldt innfrielse av økonomiregelverket, kunne komme i konflikt med andre viktige prosjektmål og anbefalte en revurdering av milepælen i forhold til de mål som skulle defineres, og det styringsgrunnlaget som skulle utarbeides.³⁸⁸

Ifølge FO var Prosjekt Golf før fasedelingen blitt forsinket, slik at det var blitt usikkert om målet om å innfri økonomiregelverket innen fristen kunne nås. Likevel var det etter FOs syn fremdeles en mulighet for at Forsvaret ville nå fristen. Med Forsvarsdepartementets beslutning om å fasedele Golf ble det imidlertid klart at Prosjekt 1 ikke ville la seg gjennomføre innen 31. desember 2002.³⁸⁹ Forsvarsdepartementet vurderer dette på en annen måte og har framholdt at beslutningen om fasedeling har bidratt til økt fokus på økonomiregelverket, og således i seg selv bidratt til å gjøre det enklere å nå målet om innfrielse av økonomiregelverket innen fastsatt tid.³⁹⁰ Det ble likevel etter hvert en felles oppfatning om at Forsvaret ikke når den fastsatte fristen.³⁹¹

Også etter dette har spørsmålet om realisme i framdriftsplaner blitt drøftet. I programstyremøtet for Golf i juni 2002 ble det etterlyst realisme i arbeidsomfanget tiltenkt linjen og gitt uttrykk for at linjen neppe hadde kapasitet til å følge den tidsplanen som Golf har lagt til grunn. Det ble blant annet referert til framdriften i utarbeidelsen av et premissdokument for Golf, i regi av Forsvarets omstillingsprogram, ARGUS.³⁹²

I utkastet til totalprosjektdokument nr. 2 fra september 2001 ble det lagt til grunn at et felles integrert forvaltningssystem skulle være innført i hele Forsvaret innen utgangen av 2005.³⁹³ Forsvarsdepartementets føringer for Golf høsten 2001 innebærer ifølge FO en utsettelse av innføringen av dette systemet.³⁹⁴

Videre har det vært forsinkelser i framdriften. FO har i mai 2002 presentert for Forsvarsdepartementet en framdriftsplan med antatt innføring av et felles integrert forvaltningssystem innen utgangen av 2006.³⁹⁵ Forsvarsdepartementet har etter dette framholdt at målet om innføring av dette systemet innen 2005 fremdeles legges til grunn.³⁹⁶

4.4.4.2 Effektivitet i beslutningsprosesser

Våren 2002 betegnet både Forsvarsdepartementet og Program Golf effektiviteten i beslutningsprosessene på dette tidspunktet som god.³⁹⁷ Under gjennomføringen av Golf har imidlertid effektiviteten i beslutningsprosessene tidvis vært mangelfull:

1 Manglende målbilde

Ifølge Forsvarsdepartementet var effektiviteten i beslutningsprosessene mangelfull fra Prosjekt Golf ble startet opp og fram til sommeren 2001, både i FO og i Forsvarsdepartementet. Årsaken var at det manglet et detaljert målbilde for prosjektet, i den forstand at en ikke maktet å komme fram til en forsvarsintern felles forståelse av behovene.³⁹⁸

2 Omdefineringen av Golf fra prosjekt til program

Ifølge Forsvarsdepartementet ble det våren 2001 diskutert å klarere fasedele Prosjekt Golf, men dette ble ikke iverksatt, da det fremdeles var tiltro til at et tilfredsstillende totalprosjektdokument nr. 2 kunne utarbeides.³⁹⁹ Metier hadde imidlertid i sin rapport for fase 1 av kvalitetssikringen, fra mars 2001, påpekt den store grad av usikkerhet ved Golf, og at prosjektet ikke ville kunne starte opp dersom det ble behandlet på linje med "tradisjonelle" prosjekter i staten.⁴⁰⁰

I juni 2001 meddelte FO til Forsvarsdepartementet hvilket presisjonsnivå på informasjonen som kunne forventes av totalprosjektdokument nr. 2, som da var under utarbeidelse.⁴⁰¹ FO viste i brevet til at Metier hadde framholdt at totalprosjektkostnadene og gevinstmulighetene ville være meget vanskelige å beregne med rimelig grad av sikkerhet for hele prosjektløpet. Totalprosjektdokument nr. 2 var forutsatt oversendt Forsvarsdepartementet for godkjenning ultimo august. FO framholdt det som meget uheldig å fremme dette beslutningsdokumentet for politisk

³⁸⁷. Intervju med FLO/IKT, 15.04.2002.

³⁸⁸. Metier, kvalitetssikring av Prosjekt Golf, rapportering fase 1, 12.03.2001, s. 4.

³⁸⁹. Intervju med FO, 30.04.2002.

³⁹⁰. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

³⁹¹. Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 14.12.2001; Intervju med Forsvarsdepartementet 28.05.2002; Intervju med FO 30.04.2002.

³⁹². Programstyremøte nr. 6 for Golf, 06.06.2002. Dette omtales nærmere i avsnitt 4.5.2.2.

³⁹³. Utkast til TPDOK 2 for Golf, 04.09.2001, s. 6.

³⁹⁴. Intervju med FO, 30.04.2002.

³⁹⁵. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 21.05.2002.

³⁹⁶. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

³⁹⁷. Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002; Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

³⁹⁸. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

³⁹⁹. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

⁴⁰⁰. Metier, kvalitetssikring av Prosjekt Golf, rapportering fase 1, 12.03.2001, s. 5.

⁴⁰¹. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 01.06.2001.

behandling dersom det på forhånd var klart at dokumentet ikke ville inneholde presis nok informasjon i forhold til forventningsnivået i Finansdepartementet. Dette ville ifølge FO med stor sikkerhet føre til betydelige forsinkelser i forhold til fristen 31. desember 2002.⁴⁰²

Tre måneder senere oversendte FO totalprosjektdokument nr. 2 til Forsvarsdepartementet for godkjenning.⁴⁰³ Dokumentet var imidlertid etter Forsvarsdepartementets syn ikke tilstrekkelig detaljert og gjennomarbeidet til å kunne utgjøre et tilfredsstillende planleggings- og beslutningsgrunnlag for hele Prosjekt Golf.⁴⁰⁴

Høsten 2001 pågikk det ifølge Forsvarsdepartementet et kontinuerlig arbeid i forhold til Program Golf. Forsvarsdepartementet har framholdt at departementet, fordi situasjonen var komplisert, måtte bruke noe tid på å konkretisere hvilke føringer strategiendringen ville innebære, og foreta enkelte avklaringer i forhold til leverandørene. Forsvarsdepartementet har likevel betegnet effektiviteten i beslutningsprosessene i denne perioden som god.⁴⁰⁵ Program Golf har imidlertid påpekt at det i de påfølgende måneder etter omdefineringen av Golf fra prosjekt til program uteble beslutninger fra Forsvarsdepartementet vedrørende den videre gjennomføring av programmet. Ifølge Program Golf medførte dette forsinkelse i framdriften.⁴⁰⁶

3 Skiftende føringer for Prosjekt 1

Som det vil framgå av redegjørelsen i avsnitt 4.5.2.2, gav Forsvarsdepartementet i desember 2001 sentrale føringer for Prosjekt 1. Blant disse innebar utsettelse av en systemstudie i form av en total programplan for Golf en endring i forhold til departementets krav om en systemstudie én måned tidligere.⁴⁰⁷ Videre er Forsvarsdepartementets føringer i løpet av våren 2002 til dels blitt justert, ved at Forsvarsdepartementet i april 2002 åpnet for en mulig parallellitet i gjennomføringen av leveranseprosjekt 1 og forprosjekt 2.⁴⁰⁸

4.4.4.3 Risikostyring

Manglende tiltak mot identifisert risiko i forløperne til Golf

Det ble gjennomført risikoanalyser både i Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og økonomiprojektet. Gjennom disse ble risiko identifisert og

konsekvenser og tiltak vurdert. Analysene ble gjennomført i ulike faser av prosjektplanleggingen.⁴⁰⁹ Risikoanalysene og håndtering av konkrete risikoelementer ble drøftet i prosjektstyremøter.⁴¹⁰ FLO/IKT har framholdt at prosjektene hadde et sterkt fokus på risikohåndtering.⁴¹¹

Flere av de sentrale risikoelementene som ble identifisert i prosjektene, skyldtes forhold utenfor prosjektets og den totalprosjektansvarliges kontroll. Det var følgelig behov for tiltak fra Forsvarets øverste ledelse. I flere tilfeller ble det fra prosjektens side påpekt at slike tiltak uteble. For eksempel innebar ledelsens aksept for de gjentatte diskusjonene om Økonomiprojektets løsninger ifølge Økonomistaben økt usikkerhet knyttet til prosjektets rammebetingelser og mulighet for å innføre informasjonssystemer som ville innfri kravene i økonomiregelverket innen utgangen av 2002.⁴¹² Videre ble det under prosjektstyremøter for Lønnsprosjektet påpekt at usikkerhetsmomentene i stadig større grad lå utenfor prosjektets myndighetsområde og ikke ville kunne påvirkes av tiltak fra prosjektet. Samtidig ble prosjektets manglende forankring i ledelsen påpekt.⁴¹³

Definering av Prosjekt Golf som et høyrisikoprojekt

Metier påpekte i sin kvalitetssikringsrapport fra mars 2001 at Golf skulle innbefatte både anskaffelse av et IT-system og omstilling og at denne kombinasjonen gav et svært komplekst prosjekt. Metier anbefalte en rekke tiltak, men anså usikkerheten som stor, selv dersom de foreslåtte tiltakene ble gjennomført.⁴¹⁴ Den betydelige risikoen knyttet til Golf ble også understreket i prosjektets utkast til totalprosjektdokument nr. 2 fra september 2001 og i den påfølgende kvalitetssikring fra Metier.⁴¹⁵ Etter dette er Golf omdefinert fra prosjekt til program, med sikte på å redusere usikkerheten i prosjektet. Forsvarsdepartementet har imidlertid også våren 2002 påpekt kompleksiteten i Golf: Golf er et svært omfattende program og følgelig komplekst å gjennomføre.⁴¹⁶

⁴⁰². Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 01.06.2001.

⁴⁰³. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 05.09.2001.

⁴⁰⁴. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

⁴⁰⁵. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

⁴⁰⁶. Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

⁴⁰⁷. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 13.11.2001; Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 21.12.2002.

⁴⁰⁸. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 29.04.2002.

⁴⁰⁹. TPDOK 2 for ØP, 29.09.1998, s. 44–46 og vedlegg D; Utkast til TPDOK 2 for LP, 09.06.1999, s. 67–68; Utkast til TPDOK 2 for LØP, 03.01.2000, s. 73–76 og vedlegg B.

⁴¹⁰. Prosjektstyremøtene for LP; Prosjektstyremøte nr. 9 for ØP, 21.01.1998; Prosjektrådsmøte nr. 2 for ØP (ledet av sjefen for FO/Ø), 16.12.1998.

⁴¹¹. Intervju med FLO/IKT, 15.04.2002.

⁴¹². Prosjektrådsmøte nr. 2 for ØP (ledet av sjefen for FO/Ø), 16.12.1998.

⁴¹³. Prosjektstyremøter for LP: Nr. 5, 14.01.1999; nr. 6, 23.02.1999; nr. 7, 25.03.1999; nr. 8, 22.04.1999; nr. 10, 23.06.1999.

⁴¹⁴. Metier, kvalitetssikring av Prosjekt Golf, rapportering fase 1, 12.09.2001, s. 5.

⁴¹⁵. Utkast til TPDOK 2 for Golf, 04.09.2001, s. 5; Metier, kvalitetssikring av Prosjekt Golf, rapportering fase 1, 12.09.2001.

Programorganisasjonens rutiner for håndtering av usikkerhet

Forsvarets felles prosjektstyringsystem, PRINSIX, omfatter "Veiledning i håndtering i usikkerhet", som beskriver metoden Forsvaret har utviklet for håndtering av usikkerhet.⁴¹⁷ Program Golf bruker denne veiledningen. Som et ledd i dette gjennomføres usikkerhetsanalyser både i Program Golf og hos leverandør. Usikkerhetsanalysene nedfelles i planverk som skal understøtte usikkerhetsarbeidet i programorganisasjonen.⁴¹⁸

Involvering av ledelsen i håndtering av usikkerhet i Golf

For å iverksette tiltak overfor flere av de usikkerhetselementene som er identifisert for Golf, er det behov for aktivt engasjement fra Forsvarets øverste ledelse og fra Forsvarsdepartementet. Dette gjelder blant annet tiltak for å sikre tilstrekkelig samordning og synkronisering av omstillingsaktiviteter samt størst mulig grad av forutsigbarhet i beslutninger for Golf. Også når det gjelder forankring i organisasjonen, vil det være behov for aktiv medvirkning fra Forsvarets øverste ledelse og Forsvarsdepartementet.⁴¹⁹ For å sikre aktiv deltakelse fra ledelsen vil det, i tillegg til en generelt sterk forankring, være en forutsetning at ledelsen er godt kjent med Program Golfs risikovurderinger.⁴²⁰

Under de fleste prosjekt-/programstyremøtene for Golf er konkrete risikoelementer blitt drøftet ved gjennomgåelse av status for prosjektet. Når det gjelder mer systematiske presentasjoner av usikkerhetsvurderinger, er dette blitt gitt under tre prosjekt-/programstyremøter, fra etableringen av prosjektstyret i august 2000 til juni 2002.⁴²¹ Under programstyrets møte 6. juni 2002 ble en kontinuerlig oppdatering av usikkerhetsbildet overfor programstyret etterlyst. Videre ble det bedt om at risiko som var rettet mot programstyret, framstilles konkret, slik at reelt ansvar kan utvises.⁴²²

^{416.} Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002. Forsvarsdepartementet har framholdt følgende som de største usikkerhetselementene knyttet til gjennomføring av Golf-programmet: Kompetanse, antall omstillingsaktiviteter, forankring i organisasjonen og forutsigbarhet for Golf i beslutninger, da Golf gjennomføres samtidig som Forsvaret er under omstilling.

^{417.} Veiledning i håndtering av usikkerhet, PRINSIX-sekretariatet, FO, 1. utgave 1999, s. 51.

^{418.} Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

^{419.} Alle de usikkerhetselementene som nevnes, er framholdt i intervju med Program Golf 06.05.2002 og/eller i intervju med Forsvarsdepartementet 28.05.2002 som de mest sentrale usikkerhetselementene for Golf.

^{420.} Betydningen av kommunikasjon med ledelsen, herunder prosjektets styringsgruppe, er understreket i PRINSIX' "Veiledning i håndtering av usikkerhet", s. 62–63.

^{421.} Prosjektstyremøte nr. 5 for Golf, 18.12.2000; Prosjektstyremøte nr. 10 for Golf, 21.06.2001; Programstyremøte nr. 6 for Golf, 06.06.2002.

Økonomi, tid og ytelse

I "Veiledning i håndtering av usikkerhet" påpekes det at tiltak for å redusere risiko kan påvirke et prosjekts tre styringsparametere, ytelse, tid og kostnad, ulikt. For eksempel kan et tiltak som er gunstig i forhold til gjennomføringstid, medføre økte kostnader.⁴²³ Metier har gjennom sin referansesjekk av Prosjekt Golf påpekt at mangel på prioritering mellom tid, kostnad og kvalitet er et stoppkriterium, det vil si at en må vurdere å stoppe prosjektet inntil en har utarbeidet en slik prioritering.⁴²⁴

Under programstyremøtet for Golf i juni 2002 opplyste Program Golf at det styres etter parameterne tid, kostnad og ytelse, men at det ikke var tatt prinsipiell stilling til at det ene var viktigere enn det andre. På møtet ble mulige prioriteringer mellom tid, kostnad og ytelse drøftet, og det ble lagt til grunn at spørsmålet ville bli framlagt for Forsvarsdepartementet, med sikte på å få godkjent en prioriteringsliste.⁴²⁵ Forsvarsdepartementet har i brev til FO av 18. juni 2002 understreket at departementet har et sterkt fokus på eventuelle avvik i forhold til framdriftsplan både med hensyn til tid, kostnader og kvalitet, og bedt om oversikter ved hver milepæl, som angir status i forhold til disse faktorene. Forsvarsdepartementet har imidlertid ikke angitt noen prioritering mellom de ulike parameterne.⁴²⁶

4.4.4.4 Kost-/nyttevurderinger

Kost-/nyttevurderinger i utkast til totalprosjektdokument nr. 2 for Golf

I utkastet til totalprosjektdokument nr. 2 fra september 2001 ble anslag over kostnader og nytte framlagt, jf. avsnitt 4.2.2. Program Golf har påpekt at det er stor usikkerhet knyttet til disse beregningene. Dette ble forklart med Golfs størrelse og kompleksitet, lang gjennomføringstid, og at Golf skal gjennomføres samtidig med omstillingen av Forsvaret. Videre har Program Golf påpekt at nedbemanning av FO, etablering av FLO og gjennomføring av Program Golf skjer parallelt. Følgelig er det vanskelig å knytte gevinster spesifikt til Program Golf, i den forstand at det ikke alltid vil være klart hva som er gevinster som følge av Golf, og hva som er relatert til omstillingen for øvrig.⁴²⁷

Også Metier påpekte den store usikkerheten i Golfs kostnadsestimat i sin kvalitetssikring av dette. Metier viste i den forbindelse til at kostnadsestimatet

^{422.} Programstyremøte nr. 6 for Golf, 06.06.2002.

^{423.} Veiledning i håndtering av usikkerhet, s. 7, 19, 78–79, 84–85 og 98–99.

^{424.} Metier, kvalitetssikring av Prosjekt Golf, referansesjekk, 12.06.2001, vedlegg 3, s. 20–21.

^{425.} Programstyremøte nr. 6 for Golf, 06.06.2002.

^{426.} Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 18.06.2002.

^{427.} Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

ikke var basert på det reelle arbeidsomfanget i prosjektet, men på tall fra tilbyderne, erfaring og kunnskap i Prosjekt Golf, samt erfaringstall fra andre prosjekter og organisasjoner. Ifølge Metier er en slik metodikk vanlig for framskaffelse av overordnede estimater tidlig i et prosjekt, og Golf har etter Metiers vurderinger anvendt anerkjente metoder og teknikker i dette arbeidet. Metier framholdt imidlertid at usikkerheten for denne type estimater i utfordrende prosjekter er svært høy, og anbefalte derfor at usikkerheten måtte reduseres.⁴²⁸

Kostnadsanslag etter omdefinering av Golf fra prosjekt til program

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) ble det kun fremmet forslag om midler til gjennomføring av Prosjekt 1 i 2002.⁴²⁹ Det er således ikke fattet vedtak om videreføring av Program Golf utover dette prosjektet. At målsettingen om innføring av et helhetlig felles integrert forvaltningssystem ikke er endret, framgår imidlertid av proposisjonen og er også understreket av Forsvarsdepartementet i intervju.⁴³⁰ Kostnadsestimater for gjennomføring av det samlede Program Golf er fremdeles beheftet med stor grad av usikkerhet, blant annet fordi detaljplanlegging av programmet ennå ikke er gjennomført.⁴³¹

Ansvar for gevinstrealisering

Ifølge Program Golf vil følgende retningslinjer gjelde med hensyn til ansvar for realisering av gevinster: Program Golf skal synliggjøre gevinster ved først å beskrive en ”as is”-situasjon ved igangsettingen av hvert enkelt forprosjekt. Dette innebærer en kartlegging av dagens situasjon på området. Det forutsettes at både Sjef FLO og Program Golf skal akseptere denne beskrivelsen. Videre skal Program Golf beskrive en ”to be”-situasjon, det vil si det som skal oppnås gjennom prosjektet. Program Golfs rolle blir deretter å tilrettelegge for gevinstrealisering gjennom opplæring og ny teknologi. Det forutsettes at lokal sjef i forkant forplikter seg til å realisere gevinster i henhold til ”to be”-beskrivelsen, og at dette nedfelles i et plandokument. Det vil deretter være et linjeansvar for stabssjefen i FO å påse at plandokumentet følges opp, og at nødvendige beslutninger fattes dersom den forventede gevinstrealiseringen uteblir. Forsvarets omstillingsprogram, ARGUS, vil få ansvaret for å føre gevinstregnskap og skal herunder påse at de samme gevinstene ikke blir rapportert flere ganger. De lokale prosjektene skal rapportere både til Program Golf og til ARGUS.⁴³²

⁴²⁸. Metier, kvalitetssikring av Prosjekt Golf, analyse av omfangsbeskrivelse og estimat, 20.11.2001, s. 1 og 6.

⁴²⁹. St.prp. nr. 1 (2001–2002) Forsvarsdepartementet, s. 83.

⁴³⁰. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

⁴³¹. Programstyremøte nr. 6 for Golf, 06.06.2002, presentasjon fra Program Golf, lysark 40.

⁴³². Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

4.4.5 Kompetanse

4.4.5.1 Kompetanse i programorganisasjonen

Program Golf har framholdt kompetanse i egen organisasjon og hos leverandør som helt avgjørende for at programmet skal lykkes.⁴³³

I et møte i prosjektstyret for Golf våren 2001 var ett av temaene prosjektets kompetanse innenfor ERP-systemer (Enterprise Resource Planning), det vil si komplette systemer som brukes i administrasjon av alle de ulike delene av en virksomhet.⁴³⁴ Videre framholdt Metier i sin kvalitetssikringsrapport fra mars 2001 at Golf burde forsterkes med ERP-kompetanse og prosjektledelses-/styringskompetanse. Det burde ifølge Metier utpekes en assisterende totalprosjektleder med fokus på løsning og det arbeid som utføres i prosjektorganisasjonen. Totalprosjektleder kunne således selv bedre ivareta ledelsesfokus og forankringsprosesser.⁴³⁵ I sin kvalitetssikringsrapport fra september 2001 tok Metier igjen opp forhold knyttet til kompetanse, blant annet ble behovet for ERP-kompetanse understreket.⁴³⁶

Forsvarsdepartementet har i intervju pekt på at militær bakgrunn alene ikke nødvendigvis gir tilstrekkelig prosjektfaglig, merkantil og juridisk kompetanse, og at Forsvarets kompetanse på disse områdene ikke var tilstrekkelig i forhold til Golfs behov.⁴³⁷ I oktober/november 2001 påpekte Forsvarsdepartementet overfor FO, med henvisning til Metiers rapport fra september 2001, at Golf hadde behov for å styrket sin kompetanse. Forsvarsdepartementet bad blant annet om at Golf-programmets daglige ledelse snarlig ble styrket med en person med meget bred prosjektleder-, ERP- og IT-kompetanse, for å styrke programledelsens evne til å framstå som en kompetent og profesjonell kunde.⁴³⁸ I desember 2001 bad Forsvarsdepartementet om at programorganisasjonen ble styrket med dokumentert faglig kompetanse på det merkantile området, idet det merkantile ansvaret skulle integreres i den daglige programledelse.⁴³⁹

Program Golf stilte seg positive til kravene som Forsvarsdepartementet stilte høsten 2001, da dette åpnet muligheter for Program Golf med hensyn til å innhente kompetanse utenfor Forsvaret. Fra høsten 2001 er følgende personell ansatt:⁴⁴⁰ ERP-konsulenter ny forhandlingsleder, merkantile og tekniske

⁴³³. Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

⁴³⁴. Prosjektstyremøte nr. 7 for Golf, 13.03.2001.

⁴³⁵. Metier, kvalitetssikring av Prosjekt Golf, rapportering fase 1, 12.03.2001, s. 3.

⁴³⁶. Metier, kvalitetssikring av Prosjekt Golf, rapportering fase 1, 12.09.2001, s. 3–4.

⁴³⁷. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

⁴³⁸. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 17.10.2001; Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 13.11.2001.

⁴³⁹. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 21.12.2001.

⁴⁴⁰. Intervju med FO/Program Golf 06.05.2002.

konsulenter samt konsulenter med kompetanse innen usikkerhetskåndtering. I tillegg er det ansatt en sjef for programkontoret⁴⁴¹, som er direkte underlagt programleder og har det operative ansvaret for å planlegge, budsjettere, lede, koordinere og styre gjennomføringen av alle leveranser og prosjekter i Program Golf.⁴⁴² Gjennom denne ansettelsen imøtekommes Metiers anbefaling fra mars 2001 om en assisterende leder for Golf og dessuten Forsvarsdepartementets krav om styrking av programorganisasjonen med en person, direkte underlagt programleder.

Beordringssystemet i Forsvaret innebærer utfordringer når det gjelder å sikre tilstrekkelig kontinuitet i Golf.⁴⁴³ Metier anbefalte i mars 2001 at det ble iverksatt tiltak slik at nøkkelpersoner kunne bli værende lenger i sine stillinger.⁴⁴⁴ Forsvarsdepartementet har gjort det klart overfor Forsvaret at de ser det som svært viktig at det er kontinuitet i sentrale stillinger i programmet. Det er således ikke aktuelt å beordre sentrale personer i programmet til andre stillinger i Forsvaret i nær framtid.⁴⁴⁵ Også avlønning av personell har vært drøftet når det gjelder Golf.⁴⁴⁶ Program Golf har i intervju vist til at en for å holde på kompetansen har gitt Golf-personell lønnsnivå 1 i Forsvaret.⁴⁴⁷ Ifølge Program Golf gjenstår imidlertid noe arbeid med hensyn til å sikre de framtidige karrieremulighetene i Forsvaret for dem som velger å bli i Golf-programmet over tid. Program Golf har opplyst om problemer knyttet til å få tilsatt kompetent personell, men at programmet nå er nær full tilsetning.⁴⁴⁸

Forsvarsdepartementet har framholdt at kompetanse alltid vil være en risiko ved komplekse prosjekter. Etter de pålegg og føringer som er gitt, anser imidlertid Forsvarsdepartementet nå kompetansen i prosjektet som tilfredsstillende.⁴⁴⁹ Selv om Golf og Forsvarsdepartementet har betegnet kompetansen som tilfredsstillende, vil det også være utfordringer med hensyn til å ta vare på kompetansen i tiden framover. I tilknytning til innføringen av en felles IS-infrastruktur gjennom prosjektet Fisbasis (Forsvarets informasjonssystem Basiskonfigurasjon) har Forsvaret bygd opp innføringsteam, som også kan være aktuelle å benytte i Golf. I programstyremøtet i juni

⁴⁴¹. Direkte under programleder er det etablert et programkontor.

⁴⁴². Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 08.02.2002.

⁴⁴³. Dette var også et problem i ØP, jf. Forsvarssjefens internrevisjon, rapport 1/99 s. 14 og vedlegg B, s. 8.

⁴⁴⁴. Metier, kvalitetssikring av Prosjekt Golf, rapportering fase 1, 12.03.2001, s.5.

⁴⁴⁵. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

⁴⁴⁶. Prosjektstyremøte nr. 7 for Golf, 13.03.2001.

⁴⁴⁷. I ØP ble manglende muligheter for å gi ekstra lønnsmidler framholdt som et problem, jf. prosjektstyremøte nr. 12 for ØP, 26.08.1998.

⁴⁴⁸. Intervju med FO/Program Golf 06.05.2002.

⁴⁴⁹. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

2002 ble det etterlyst en snarlig beslutning for hvordan disse teamene skulle videreføres organisatorisk, slik at de ikke går i oppløsning og verdifull kompetanse forsvinner.⁴⁵⁰

4.4.5.2 Kompetansen i Forsvarsdepartementet og FOs ledelse

FO har i intervju i april 2002 framholdt at Forsvarsdepartementets forståelse for problemstillinger knyttet til gjennomføring av Program Golf har økt betydelig det siste halve året.⁴⁵¹ Forsvarsdepartementet har også bekreftet at departementets kompetanse er styrket, og vist til bruken av Metier og Regjeringsadvokaten, for å sikre at departementet fatter riktige beslutninger. Det tette samarbeidet mellom Golf, Metier og Regjeringsadvokaten har ifølge Forsvarsdepartementet også bidratt til økt kompetanse i Forsvaret.⁴⁵²

4.4.5.3 Tilbyders kompetanse

Golf er komplekst, da programmet innbefatter både innføring av et IT-system og omstilling. Metier påpekte våren 2001 at Golf er unikt, og at ingen av dem som var aktuelle som leverandører, hadde gjennomført noe tilsvarende.⁴⁵³ Tilbyders kompetanse og erfaring har også av Program Golf blitt framholdt som et sentralt usikkerhetsmoment: Det er en risiko for at leverandøren nedprioriterer Program Golf. Dette kan resultere i at leverandøren etter først å ha brukt godt kompetent personell i prosjektet erstatter disse med dårligere kvalifisert personell.⁴⁵⁴

Forsvarsdepartementet har i intervju framholdt at det er stilt krav til Team IBM for å sikre tilstrekkelig kompetanse hos leverandør.⁴⁵⁵ Det gjennomføres ifølge Program Golf intervju med alle konsulenter, og leveranser skal godkjennes kvalitativt. Forsvaret har dessuten forsøkt å utforme kontrakten med IBM slik at Program Golf sikres god kompetanse.⁴⁵⁶

4.5 KOORDINERING MED DEN OVERORDNEDE OMSTILLINGEN I FORSVARET

4.5.1 Målsettingen om å realisere gevinster gjennom Golf

Både Forsvarsdepartementet og FO har framholdt Golfs store betydning når det gjelder omstillingen av Forsvaret: Golf skal innføre informasjonssystemer

⁴⁵⁰. Programstyremøte nr. 6 for Golf, 06.06.2002.

⁴⁵¹. Intervju med FO, 30.04.2002.

⁴⁵². Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

⁴⁵³. Metier, kvalitetssikring av Prosjekt Golf, rapportering fase 1, 12.03.2001, s. 3.

⁴⁵⁴. Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

⁴⁵⁵. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

⁴⁵⁶. Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

som gjør det mulig for linjeorganisasjonen å ta ut gevinster, og være et styringsverktøy for Forsvarsledelsen.⁴⁵⁷ Program Golf har i den forbindelse framholdt det som en sentral målsetting for programmet å bidra til at Forsvaret, også etter at det er gjennomført omfattende bemanningsreduksjoner i forbindelse med omstillingen av Forsvaret, skal være i stand til å utføre sine funksjoner på en tilfredsstillende måte.⁴⁵⁸

FO har videre pekt på sammenhengen mellom innføring av ny teknologi gjennom Golf og innføring av nye måter å arbeide på for å oppnå de nødvendige innsparinger: Forsvaret må, på grunn av mulighetene for innsparing, tilpasse sine prosesser mot standardprosesser og "beste praksis" og i størst mulig grad ta i bruk standard hylleware framfor å utvikle egne løsninger.⁴⁵⁹

Prosjekt 1 vil i første rekke gjøre det mulig å realisere kvalitative gevinster, ved at innføring av et nytt økonomisystem som innfrir kravene i økonomiregverket, vil gi forbedret styringsinformasjon.⁴⁶⁰ Framskaffelse av styringsinformasjon i forhold til omleggingen av Forsvaret er i St.prp. nr. 1 (2001–2002) slått fast som en sentral milepæl for framdriften i 2002.⁴⁶¹ Ifølge Program Golf er dette ambisjonsnivået høyere enn hva som er mulig å innfri. Golf har påpekt at fullstendig styringsinformasjon ikke vil være tilgjengelig før Golf har innført et felles integrert forvaltningssystem fullt ut. Ved ferdigstilling av Prosjekt 1 vil det således være begrensninger med hensyn til kvalitet på styringsinformasjonen, da dette prosjektet kun omfatter innføring av nytt økonomisystem. Program Golf har ansvaret for å innføre de tekniske plattformer og applikasjoner som gjør det mulig å hente ut styringsinformasjon når det gjelder omleggingen av Forsvaret, og framskaffe den styringsinformasjon som er mulig på grunnlag av dette.⁴⁶²

Selv om direkte økonomiske gevinster antas å være forholdsvis små for Prosjekt 1, er prosjektet framholdt som et nødvendig fundament for å kunne inngangsette de kommende prosjekter i Golf-programmet.⁴⁶³ Det er gjennom disse prosjektene, som blant annet innebærer innføring av nye materiellsystemer, det er forventet at de største økonomiske ge-

vinstene vil realiseres. Golfs betydning når det gjelder understøttelse av etableringen av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), er i den forbindelse framholdt som sentral.⁴⁶⁴ FO har påpekt at etableringen av FLO innebærer en integrasjon mellom forsvarsgrenene, og at omorganiseringen gjennom etableringen av FLO vil kreve en ny måte å arbeide på: Det skal utvikles nye strukturer for prosess, teknologi og organisering, som er felles for forsvarsgrenene. Dette vil ifølge FO være en forutsetning for å kunne nå de innsparingsmålene som er satt. Innføring av et felles integrert forvaltningssystem gjennom Golf er sentralt for å understøtte omorganiseringen og nå innsparingsmålene og skal således være besparende på lang sikt.⁴⁶⁵

4.5.2 Usikkerhet knyttet til gevinstrealisering og omstilling gjennom Golf

I utkast til totalprosjektdokument nr. 2 for Golf fra september 2001 framholdes det som en bevisst strategi å iverksette Golf før Forsvarets nye organisasjon og framtidige fredsdrift er besluttet, for å oppnå en så helhetlig omstilling som mulig.⁴⁶⁶ Forsvarsdepartementet har framholdt betydningen av å håndtere den utfordringen det vil være å sikre tilstrekkelig synkronisering av de ulike omstillingsaktivitetene, da en rekke omstillingsprosesser gjennomføres parallelt. Mangel på synkronisering vil kunne begrense uttaket av gevinster.⁴⁶⁷ Også fra Forsvarets side er betydningen av synkronisering av ulike omstillings tiltak framholdt. Det er i den forbindelse rettet særlig fokus mot forholdet mellom Golf og FLO, da Golfs betydning når det gjelder understøttelse av etableringen av FLO, vil være sentral.⁴⁶⁸ Som det framgår i avsnittene nedenfor, er det usikkerhet knyttet til om FLO og Golf er tilstrekkelig synkronisert.

4.5.2.1 Føringer for etablering av FLO

Ved behandlingen av St.prp. nr. 55 (1999–2000) Forsvarets logistikkfunksjoner, jf. Innst. S. nr. 25 (2000–2001), besluttet Stortinget å opprette FLO. Det ble videre besluttet at FLO skulle etableres ved en trinnvis gjennomføring i tre faser.⁴⁶⁹

Etableringen av FLO er senere behandlet av Stortinget ved framleggelsen av St.prp. nr. 55 (2001–2002) Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende

⁴⁵⁷. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002; Intervju med FO, 30.04.2002; Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002; Intervju med FO/ARGUS, 16.04.2002.

⁴⁵⁸. Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

⁴⁵⁹. Intervju med FO, 30.04.2002; Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002; Intervju med FO/ARGUS, 16.04.2002.

⁴⁶⁰. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002; Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002; Intervju med FO/ARGUS, 16.04.2002.

⁴⁶¹. St.prp. nr. 1 (2001–2002) Forsvarsdepartementet, s. 83.

⁴⁶². Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

⁴⁶³. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002; Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002; Intervju med FO/ARGUS, 16.04.2002.

⁴⁶⁴. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002; Intervju med FO, 30.04.2002; Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002; Intervju med FO/ARGUS, 16.04.2002.

⁴⁶⁵. Intervju med FO, 30.04.2002.

⁴⁶⁶. Utkast til TPDOK 2 for Golf, 04.09.2001, s. 5.

⁴⁶⁷. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

⁴⁶⁸. Intervju med FO, 06.05.2002; Intervju med FO/ARGUS, 16.04.2002.

⁴⁶⁹. St.prp. nr. 55 (1999–2000) Forsvarets logistikkfunksjoner, s. 27–28; Innst. S. nr. 25 (2000–2001) Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets logistikkfunksjoner, s. 9–12.

rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005. Fase 1 er i rute i henhold til tidsplanen og skal ifølge proposisjonen være ferdig gjennomført innen utgangen av 2002. Når det gjelder fase 2, foreslo Forsvarsdepartementet i proposisjonen å iverksette etablering av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon ett år tidligere enn opprinnelig forutsatt. Dette innebærer at organisasjonen skal være ferdig etablert innen utgangen av 2002. Dette ble vedtatt i Stortinget.⁴⁷⁰ Når det gjelder fase 3, la Forsvarsdepartementet i proposisjonen til grunn at arbeidet med å forberede en forsering umiddelbart skal igangsettes og pågå parallelt med fase 1 og fase 2. Forsvarsdepartementet fremmet imidlertid ingen anbefalinger om konkrete organisasjonstiltak i fase 3.⁴⁷¹

4.5.2.2 Føringer for Golf i forhold til målet om understøttelse av omstillingen i Forsvaret

Omdefinering av Golf fra prosjekt til program

Forsvarsdepartementet har framholdt beslutningen om å omdefinere Golf fra prosjekt til program som risikoreduserende, i den forstand at planleggingshorisonten er kortere, og at det fokuseres på en del om gangen av det felles integrerte forvaltningssystemet som planlegges innført. Dette sikrer tilstrekkelig oversikt over hva det enkelte prosjekt innebærer før det igangsettes. Ifølge Forsvarsdepartementet er det ingen vesentlige ulemper ved denne klarere fasedelingen, i og med at det fremdeles planlegges med utgangspunkt i at gjennomføring av et samlet Program Golf skal resultere i et helhetlig felles integrert forvaltningssystem.⁴⁷²

Fra Forsvarets side har imidlertid andre synspunkter kommet til uttrykk:

For det første har Program Golf framholdt omleggingen fra prosjekt til program som en av de største risikofaktorene ved gjennomføring av Program Golf, da dette har medført at styringshorisonten for programmet er kort. Mulighetene til å ivareta behovet for kontinuitet anses med dette som svekket.⁴⁷³

Videre er det fra Forsvarets side framholdt at Forsvarsdepartementets beslutning, selv om den har bidratt til å redusere usikkerheten i forhold til gjennomføring av Prosjekt 1, har medført økt totalrisiko med hensyn til muligheten for å nå målene for omstillingen av Forsvaret totalt sett: Fasedelingen gjør det vanskeligere å se de ulike delene av Golf-pro-

grammet i sammenheng og innebærer at innføringen av nye materiellsystemer vil komme på et senere tidspunkt enn det som ville ha vært mulig dersom prosjektet ikke var blitt fasedelt.⁴⁷⁴ Gjennomføringen antas å bli mer tidkrevende, for det første fordi Forsvarsdepartementet med fasedelingen i hovedsak la opp til at hver fase skal gjennomføres sekvensielt.⁴⁷⁵ For det andre antas den merkantile prosessen å bli mer tidkrevende, i og med at det skal framforhandles separat kontrakt for hver fase.⁴⁷⁶ Det er framholdt at det at materiellsystemer innføres på et senere tidspunkt, medfører økt usikkerhet når det gjelder Golfs betydning som et virkemiddel i forhold til innsparinger i FLO. Det er på dette området, det vil si materiell, at mulighetene for de store innsparingene for Forsvaret finnes. Ved at igangsettingen av arbeidet med innføringen av disse systemene gjennom fasedelingen er blitt forsinket, vil også mulighetene for innsparinger forsinkes.⁴⁷⁷ De forventede forsinkelsene på grunn av fasedelingen er spesielt framholdt som problematisk i forhold til Sjøforsvarets behov, da Sjøforsvarets informasjonssystemer er lite tilfredsstillende som styringsverktøy, samtidig som store anskaffelsesprosjekter (blant annet missil-torpedobåter og fregatter) skal gjennomføres.⁴⁷⁸

Forsvarsdepartementets føringer for Prosjekt 1 i Golf-programmet

I hvilken grad det i forkant av og under gjennomføring av Prosjekt 1 skal legges planer for øvrige faser av Program Golf, har vært gjenstand for skiftende føringer og diskusjon: Det har vært drøftet hvorvidt det skal gjennomføres en systemstudie, det vil si en total programplan, for Golf. Videre har det vært en diskusjon om hvilket omfang Prosjekt 1 skal ha, og om de ulike prosjektene i Program Golf skal gjennomføres med større grad av parallellitet enn det i utgangspunktet ble lagt opp til med omdefineringen av Golf fra prosjekt til program.

Det var opprinnelig planlagt å utarbeide en systemstudie for Golf.⁴⁷⁹ I november 2001 meddelte Forsvarsdepartementet til FO at systemstudien skulle revideres hver 6. måned og forelegges Forsvarsdepartementet.⁴⁸⁰ Kort tid etter dette endret Forsvarsdepartementet sitt syn vedrørende systemstudien. Bakgrunnen for dette var ifølge Forsvarsdepartementet at departementet på grunn av kravet om å tilfreds-

⁴⁷⁰ Innst. S. nr. 232 (2001–2002) Innstilling fra forsvarskomiteen om Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005, s. 37; Forhandlinger i Stortinget 19.06.2002, votering over komiteens innstilling, punkt X.

⁴⁷¹ St.prp. nr. 55 (2001–2002) Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002.2005, s. 33–35.

⁴⁷² Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

⁴⁷³ Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

⁴⁷⁴ Intervju med FO, 30.04.2002.

⁴⁷⁵ Intervju med FO, 30.04.2002; Intervju med FO/ARGUS, 16.04.2002.

⁴⁷⁶ Intervju med FO/ARGUS, 16.04.2002; Intervju med FLO/IKT, 15.04.2002.

⁴⁷⁷ Intervju med FO, 30.04.2002; Intervju med FO/ARGUS, 16.04.2002.

⁴⁷⁸ Intervju med FLO/IKT, 15.04.2002.

⁴⁷⁹ Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

⁴⁸⁰ Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 13.11.2001.

stille økonomiregelverket innen 31. desember 2002 ikke anså det som å være tilstrekkelig tid til å gjennomføre en systemstudie. I desember 2001 besluttet Forsvarsdepartementet derfor at den planlagte systemstudien, i form av en total programplan, skulle legges på is til Prosjekt 1 var gjennomført.⁴⁸¹ Ifølge Forsvarsdepartementet ville det trolig ha vært optimalt å gjennomføre en systemstudie innledningsvis, men hensynet til å innfri kravene i økonomiregelverket ble av departementet tillagt større vekt.⁴⁸² Forsvarsdepartementet la videre til grunn at Prosjekt 1 skulle gjennomføres uten at aktiviteter knyttet til Prosjekt 2 skulle påbegynnes, med andre ord en sekvensiell gjennomføring av prosjektene. Når det gjaldt omfanget av Prosjekt 1, meddelte Forsvarsdepartementet til FO at det skulle fokuseres på funksjonalitet knyttet til innfrielse av økonomiregelverket, og at funksjonalitet utover det som var direkte knyttet til dette, ikke skulle søkes oppnådd som ledd i denne fasen, gitt at dette ikke ville innebære betydelige merkostnader over tid.⁴⁸³

I likhet med fasedelingen har FO framholdt ovennevnte føringer fra Forsvarsdepartementet som risikoreduserende med hensyn til det første prosjektet i programmet, men at de har bidratt til å øke risikoen for omstillingen som helhet. FO har fremmet sine synspunkter vedrørende dette overfor Forsvarsdepartementet.⁴⁸⁴ Når det gjaldt systemstudien, ble det i FO ansett som ønskelig å utarbeide denne i form av en total programplan. FO begrunnet dette med at Prosjekt 1 ikke burde startes opp på sviktende grunnlag. Når det gjaldt omfanget av Prosjekt 1, var det etter FOs syn sentralt at det for Prosjekt 1 ble etablert målsettinger som ville kunne gi et reelt bidrag til effektivisering og innsparing. Det ble vurdert som aktuelt at Prosjekt 1 også skulle omfatte annen funksjonalitet enn "minimumsløsningen" for innfrielse av økonomiregelverket.⁴⁸⁵ Når det gjaldt Forsvarsdepartementets føringer om sekvensiell gjennomføring av de ulike prosjektene, ville konsekvensen ifølge FO bli ferdigstilling av Golf-programmet så sent som i 2008. En slik utsettelse ville etter FOs syn ha fått konsekvenser i forhold til mulighetene for å nå målene for omstillingen av Forsvaret.⁴⁸⁶

I februar 2002 meddelte Forsvarsdepartementet at større grad av parallellitet mellom prosjekt 1 og prosjekt 2 ville bli vurdert, for raskere å kunne understøtte den pågående omstillingen av Forsvaret. Men

det ble ikke gitt noen konkrete tilsagn.⁴⁸⁷ Forsvarsdepartementet fastholdt at det første prosjektet skal fokusere på økonomiregelverket, og åpnet ikke opp for noen systemstudie i form av en total programplan for Golf før Prosjekt 1 er fullført.⁴⁸⁸ Forsvarsdepartementet påpekte imidlertid at det i Prosjekt 1 skal tas tilstrekkelige og nødvendige hensyn til et helhetlig felles integrert forvaltningssystem,⁴⁸⁹ og at aktiviteter i den forbindelse var forutsatt å inngå som en del av forprosjekt 1.⁴⁹⁰

For å ivareta behovet for planlegging av hele Golf-programmet og gevinstrealisering i senere faser vil Forsvaret, i stedet for å gjennomføre en systemstudie, arrangere workshops, der hensikten er å fastsette mål med hensyn til prosess og teknologi for fasene av programmet som følger etter Prosjekt 1.⁴⁹¹ Dette arbeidet ledes av Forsvarets omstillingsprogram, ARGUS, og skal resultere i et premissdokument for Program Golf, der FO og linjen skal ha vurdert og vedtatt hvilke premisser som ligger til grunn for Golf, og hvilke krav programmet skal innfri i innføringen av et felles integrert forvaltningssystem. I utkast til mandat for premissdokumentet framholdes dette som et tiltak for å bøte på utsettelsen av systemstudien.⁴⁹²

I brev til Forsvarsdepartementet av 12. april 2002 tok FO opp spørsmålet om parallellitet i gjennomføring av prosjekter i Golf-programmet og forholdet mellom FLO og Golf. FO framholdt i brevet at de eksisterende føringer for Program Golf innebar manglende synkronisering av tidsplanene for Golf og FLO. Det ble vist til forseringen av fase 2 i FLO og at arbeidet med hovedprosessene i fase 3 i FLO allerede var igangsatt. FO framhevet misforholdet mellom tidsplanene for FLO og Golf, der Golf ikke var gitt anledning til på en tilfredsstillende måte å understøtte omstillingen i FLO, til tross for at dette ville være en kritisk suksessfaktor for FLO. For å redusere risikoen i forhold til å nå målene for omstillingen av Forsvaret anbefalte FO en forsert oppstart av forprosjekt 2, det vil si oppstart tidlig i januar 2003. Videre anbefalte FO at Program Golf og FLO ble gitt anledning til å opprette en arbeidsgruppe for å ivareta de nødvendige samarbeidsaktiviteter. Dette ble begrunnet med at en bedre "timet" deltakelse fra Golf etter alt å dømme ville redusere behovet for kostbare, midlertidige løsninger i FLO, samt bidra til raskere kostnadsreduksjon. Videre ville en slik arbeidsgruppe

481. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002; Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 21.12.2002.

482. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

483. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 21.12.2002.

484. Intervju med FO, 30.04.2002.

485. Programstyremøte nr. 1 for Golf, 10.01.2002; Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 08.02.2002; Brev fra Metier til Forsvarsdepartementet, 23.01.2002.

486. Intervju med FO, 30.04.2002.

487. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 27.02.2002.

488. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 05.02.2002; Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 22.02.2002.

489. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

490. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 05.02.2002.

491. Intervju med FO/ARGUS, 16.04.2002.

492. Saksunderlag til programstyremøte nr. 5 for Golf, 03.05.2002, "Utkast til mandat for utarbeidelse av premissdokument for Program Golf"; Programstyremøte nr. 5 for Golf, 03.05.2002.

kunne være akselerator i forhold til Golfs forprosjekt 2.⁴⁹³

FO fikk i stor grad tilslutning i Forsvarsdepartementet for disse forslagene. Forsvarsdepartementet åpnet for å vurdere en forsert oppstart av Prosjekt 2 og dermed en større grad av parallellitet i gjennomføringen av prosjektene i Program Golf. Forutsetningen er imidlertid at Forsvaret klarer å dokumentere leveringsevne i det første prosjektet. FO kan således ikke igangsette Prosjekt 2 uten at Forsvarsdepartementet først har gitt klarsignal for dette. Forsvarsdepartementet har videre gitt sin tilslutning til FOs forslag om å opprette en arbeidsgruppe med representanter for Program Golf og FLO.⁴⁹⁴

4.5.2.3 Synkronisering av Golf med øvrige omstillingstiltak

Forsvarsdepartementet, FO og Golf har i intervjuer kommentert problematikken vedrørende synkronisering av Golf med øvrige omstillingstiltak.

Forsvarsdepartementet har framholdt at målet er at både Golf og FLO skal realiseres innen utgangen av 2005, det vil si innenfor langtidsplanen for 2002–2005. Inndelingen av Program Golf i faser vil ifølge Forsvarsdepartementet i stor grad bli styrt av og synkronisert med Forsvarets omstillingsplaner. Forsvarsdepartementet har framholdt at det er et sterkt fokus på å samordne og synkronisere Golf med øvrige omstillingstiltak, spesielt FLO, og at dette hensynet ligger til grunn for at det er åpnet for større grad av parallellitet i gjennomføringen av leveranseprosjekt 1 og forprosjekt 2 i Program Golf.⁴⁹⁵

FO har vist til at Forsvarsdepartementet i St.prp. nr. 55 (2001–2002) Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005 fremmet forslag om å forsere fase 2 og fase 3 i FLO. Samtidig gav Forsvarsdepartementet, ved beslutningen om fasedeling og målsettingene for arbeidet med Prosjekt 1, føringer som

innebærer at ferdigstilling av Golf-programmet utsettes i tid. Etter FOs syn har Forsvarsdepartementet således gitt motstridende føringer. FO har videre påpekt at Forsvarsdepartementet etter hvert har utviklet en forståelse for FOs synspunkter. Med de justerte føringene per april 2002, der Forsvarsdepartementet har akseptert en viss grad av parallellitet i gjennomføring av prosjekter i Program Golf, er føringene fra departementet ifølge FO blitt noe mindre motstridende. Etter FOs syn har Forsvarsdepartementet med dette akseptert løsninger som gjør det mulig på en tilfredsstillende måte å gjennomføre programmet.⁴⁹⁶

Program Golf har vist til at programmet fremdeles vil være noe i etterkant i forhold til FLO, selv om dette er blitt bedre synkronisert ved Forsvarsdepartementets endrede føringer om økt parallellitet i gjennomføring av Golf-prosjektene. Program Golf har understreket at forventningene om gevinster allerede ved den ferdige etableringen av FLO ikke må spennes for høyt. Grunnene er at store deler av Program Golfs rolle i forhold til understøttelse av FLO vil komme i de senere faser av Golf, og at gevinstrealisering erfaringsmessig er tidkrevende. Ifølge Program Golf blir det derfor vanskelig å gjennomføre den planlagte nedbemanningen i FLO før eksisterende systemer er erstattet med et felles integrert forvaltningssystem. Program Golf har i den forbindelse understreket betydningen av realisme i planene for omstilling gjennom FLO.⁴⁹⁷

Etter gjennomføring av ovennevnte intervjuer har FO i brev til Forsvarsdepartementet anslått at et felles integrert forvaltningssystem vil være fullt ut innført ved utgangen av 2006.⁴⁹⁸ Dersom dette blir lagt til grunn som framdriftsplan for Program Golf, i stedet for Forsvarsdepartementets målsetting om utgangen av 2005,⁴⁹⁹ vil det innebære økt forskjell i tid mellom etableringen av FLO og innføringen av et felles integrert forvaltningssystem.

⁴⁹³. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 12.04.2002.

⁴⁹⁴. Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 29.04.2002; Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

⁴⁹⁵. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

⁴⁹⁶. Intervju med FO, 30.04.2002.

⁴⁹⁷. Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

⁴⁹⁸. Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 21.05.2002.

⁴⁹⁹. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

5 Vurderinger

Arbeidet med innføring av nye informasjonssystemer som skal bidra til at Forsvaret innfrir økonomiregelverkets krav, har pågått over flere år, og prosjektkostnader har påløpt kontinuerlig. Det er f.o.m. 1997 t.o.m. første halvår 2002 medgått 268 millioner kroner til prosjektene. Dette er prosjektkostnader som har påløpt før selve anskaffelsen og implementeringen av nye informasjonssystemer er påbegynt.

Under Forsvarets arbeid med innføring av nye felles informasjonssystemer er det blitt foretatt flere strategiendringer: Prosjekter er avsluttet og videreført i nye prosjekter, og anskaffelsesmodulen har vekselvis vært en del av prosjektenes mandat. Med den siste strategiendringen høsten 2001 – omdefinering av Golf fra prosjekt til program – ble det under Golf-programmet etablert et ”Prosjekt 1”, med hovedmålsetting som i stor grad tilsvarende målene for tidligere prosjekter: Lønnsprosjektet og Økonomiprojektet før anskaffelsesmodulen ble tatt inn i prosjektets mandat, samt det påfølgende Lønns- og økonomiprojektet. Alle prosjektene har hatt som formål å innføre et nytt lønns- og regnskapssystem. På bakgrunn av strategiendringene synes det som om det har vært mangelfulle utredninger i forkant av hva som vil være formålstjenlige oppdrag for prosjektene. Det stilles derfor spørsmål om prosjektene i tilstrekkelig grad har vært forankret i Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando (FO), slik at den øverste ledelse kunne ta beslutninger som sikret at prosjektene som ble igangsatt, var gjennomførbare.

Finansdepartementet innvilget Forsvarsdepartementet utvidet frist til 31. desember 2002 for å innfri kravene i nytt økonomiregelverk for staten. Status ved utgangen av 2002 er at Forsvaret ikke har maktet å overholde den utvidede fristen. Forsvarets informasjonssystemer er per 31. desember 2002 mangelfulle i forhold til å sikre at resultatoppfølging og økonomi- og regnskapsoppfølging skjer i henhold til økonomiregelverkets krav. I og med at Forsvaret har etablert prosjektorganisasjoner som har nedlagt et betydelig arbeid i å utforme løsninger som ikke er realisert, stilles det spørsmål om strategiendringene har medført forsinkelser, unødvendige kostnader og manglende måloppnåelse i prosjektgjennomføringen.

Forsvaret tar gjennom Prosjekt 1 i Golf-programmet sikte på å innfri konkrete krav i økonomiregelverket knyttet til lønns- og regnskapssystemene. Et nytt lønns- og regnskapssystem vil tidligst være i bruk fra regnskapsåret 2004. Likevel vil Forsvaret på vesentlige punkter ikke innfri kravene. I henhold til

økonomiregelverkets funksjonelle krav stilles de samme krav til systemer definert som forsystemer, som til regnskapssystemet og lønnsystemet. Flere av Forsvarets eksisterende forsystemer innfrir ikke økonomiregelverkets krav. Disse forsystemene vil ikke bli skiftet ut gjennom Prosjekt 1 i Golf-programmet. Dette innebærer at det etter at Prosjekt 1 er fullført, fremdeles vil være mangelfull sporbarhet mellom regnskapssystemet og flere forsystemer, herunder materiellsystemer. Ifølge FO er dessuten tilfredsstillende materiellsystemer, i tillegg til nytt lønns- og regnskapssystem, en forutsetning for å gi Forsvarets ledelse tilstrekkelig styringsinformasjon.⁵⁰⁰ Utskifting av eksisterende forsystemer skal først skje gjennom påfølgende prosjekter i Golf-programmet og vil bli sluttført når et felles integrert forvaltningssystem er innført. Forsvarsdepartementet har framholdt som et mål at systemet skal være fullt ut innført innen utgangen av 2005. FOs anslag er utgangen av 2006. Dette innebærer at en full innfrielse av økonomiregelverket tidligst vil kunne skje tre til fire år senere enn det som ble lagt til grunn da Forsvaret ble innvilget en forlenget overgangsordning.

De forsinkelser som har oppstått når det gjelder målet om at Forsvaret fullt ut skal innfri økonomiregelverket, innebærer en mangelfull oppnåelse av det som er formålet med regelverket: en mer effektiv styring og utnyttelse av statlige midler og en bedre mål- og resultatoppnåelse. At Forsvarets ledelse får mangelfull styringsinformasjon, og at Forsvaret ikke har informasjonssystemer som sikrer en tilfredsstillende styring og kontroll med virksomhetens bruk av tildelte midler, er særlig problematisk i en tid da Forsvaret er i omstilling og skal foreta store innsparinger. Fravær av tilfredsstillende informasjonssystemer fratrukker således forsvarsledelsen et viktig virkemiddel i styringen av omstillingen av Forsvaret. Videre mangler deler av linjeorganisasjonen tilfredsstillende informasjonssystemer til å understøtte en effektivisering av virksomheten.

5.1 ÅRSAKER TIL AT FORLØPERNE TIL GOLF IKKE NÅDDE SINE MÅL

På bakgrunn av denne undersøkelsen vurderes følgende forhold som vesentlige årsaker til at Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og økonomiprojektet ikke nådde sine mål:

⁵⁰⁰. Intervju med FO, 30.04.2002.

5.1.1 Manglende forankring i organisasjonen og ledelsen

Motstanden i organisasjonen mot de nye felles informasjonssystemene som skulle innføres gjennom Økonomiprojektet og Lønns- og økonomiprojektet, var sterk og er en sentral årsak til at prosjektene ikke ble gjennomført som opprinnelig forutsatt. Anskaffelsesmodulen som skulle innføres gjennom Økonomiprojektet, var særlig omstridt. Bakgrunnen for den manglende forankringen i organisasjonen var i stor grad at prosjektenes innføring av fellesløsninger gikk på tvers av forsyningskommandoenes behov for informasjonssystemer, særlig innen materiell og vedlikehold, som ivaretar de særskilte behovene til den enkelte forsvarsgren. Lønnsprosjektets oppdrag om å innføre et felles lønns- og personalsystem var ikke preget av tilsvarende kryssende interesser. Re- vurderingen av Økonomiprojektet fikk imidlertid også konsekvenser for Lønnsprosjektet på grunn av den tette koplingen mellom de to prosjektene.

Undersøkelsen viser at FOs øverste ledelse ikke satte inn de nødvendige tiltak for å håndtere motstanden mot fellesløsninger og aksepterte gjentatte diskusjoner om prosjektenes mandat. Forsvarsdepartementet hadde på sin side gitt føringer om innføring av fellesløsninger, men viste passivitet når det gjaldt å sikre at Forsvaret iverksatte de nødvendige tiltak for å innfri denne målsettingen.

5.1.2 Uklare ansvarsforhold og uenighet om organisering

For både Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og økonomiprojektet hadde stabssjefen i FO formelt ansvar som oppdragsgiver, men ivaretagelsen av det overordnede styringsansvaret, det vil si rollen som totalprosjektansvarlig, ble delegert til Økonomistaben.⁵⁰¹ Formelt var dette i samsvar med Forsvarets felles prosjektstyringssystem PRINSIX. Likevel oppstod det uklare ansvars- og myndighetsforhold. I Lønnsprosjektets prosjektstyre ble det gjentatte ganger etterlyst nødvendige avklaringer fra Forsvarets øverste ledelse, som det lå utenfor prosjektstyrets myndighetsområde å beslutte. Både for Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet uteble dessuten nødvendige føringer fra staber i FO som var berørt av prosjektene. I Økonomiprojektet var også prosjektstyrets beslutningsmyndighet uklar og gjentatte ganger gjenstand for diskusjon. Sjefen for Økonomistaben, som var leder for prosjektstyret fram til høsten 1998, manglet myndighet overfor øvrige del-

^{501.} Sjefen for økonomiutviklingsavdelingen i Økonomistaben ble gitt oppdraget som totalprosjektansvarlig for Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet. For Lønns- og økonomiprojektet ble dette oppdraget gitt til sjefen for Økonomistaben. Totalprosjektansvarlig er iht. PRINSIX den som skal ha det overordnede styringsansvaret for prosjektene, dvs. å være eller fungere som prosjekteier.

takere. Dette gjaldt både i forhold til andre staber i FO og forsyningskommandoene, som i sentrale spørsmål hadde synspunkter som avvek fra Økonomistabens. Økonomistaben hadde ikke de nødvendige fullmakter til å kunne styre prosjektene, slik staben hadde fått ansvar for gjennom sin rolle som totalprosjektansvarlig. Videre uteble inngripen fra Forsvarets øverste ledelse, som prosjektets formelle oppdragsgiver. De uklare ansvarsforholdene medførte at nødvendige beslutninger for å sikre prosjektenes framdrift uteble. Også etter at en gjennom Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet hadde erfart at det var problemer knyttet til ivaretagelsen av det overordnede styringsansvaret, ble en tilsvarende løsning valgt for Lønns- og økonomiprojektet.

Prosjektledelse og prosjektorganisasjon for Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet ble etablert i FO. Dette var ikke i samsvar med PRINSIX, som forutsetter at det utøvende prosjektansvaret legges til en forvaltning, som for eksempel tidligere Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD). Gjennom undersøkelsen er det avdekket en uklar fordeling av ansvar og roller mellom FTD og Økonomistaben i FO samt en vedvarende uenighet om hvordan prosjektene burde ha vært organisert. De uklare ansvarsforholdene var et resultat av at en valgte å avvike fra de retningslinjer for ansvarsfordeling som framgår av PRINSIX, men uten å etablere et alternativt, tilfredsstillende rammeverk for organisering av prosjektene. Fra Forsvarsdepartementet og FOs øverste ledelse uteble den nødvendige inngripen for å sikre at konflikten mellom FTD og Økonomistaben ble løst.

5.1.3 Manglende koordinering av IT-aktiviteter

Undersøkelsen har avdekket at det under gjennomføringen av Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og økonomiprojektet oppstod forsinkelser og tvil knyttet til om IT-aktiviteter som var forutsetninger for disse prosjektene⁵⁰² ville realiseres i henhold til plan. Dette medførte usikkerhet om det ville være teknisk mulig å gjennomføre Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og økonomiprojektet.

5.2 STYRING OG PLANLEGGING AV GOLF

5.2.1 Bruk av erfaringene fra Golfs forløpere

Styringen og planleggingen av Golf er vurdert i forhold til årsakene til at forløperne til Golf ikke nådde sine mål:

^{502.} Fisbasis, InterLAN og FPDS var tre IT-prosjekter eller IT-tiltak som var forutsetninger for Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og økonomiprojektet. Prosjekt Fisbasis (Forsvarets informasjonssystem Basiskonfigurasjon) skal innføre en felles IS-infrastruktur i Forsvaret. InterLAN betyr lokalt internnett. Det eksisterte en periode et prosjekt for utbygging av kommunikasjonskapasiteten i dette nettet. FPDS er en forkortelse for Forsvarets programvare- og driftsstøttesenter, som tidligere ble planlagt etablert.

Forankring i organisasjonen og ledelsen

Erfaringene fra Golfs forløpere viste at kombinasjonen av manglende forankring i organisasjonen og svakt engasjement fra Forsvarsdepartementet og FOs øverste ledelse var en sentral årsak til prosjektenes manglende måloppnåelse. Også Prosjekt Golf synes å ha hatt en forholdsvis svak forankring i ledelsen den første tiden: Forsvarsdepartementet engasjerte seg for alvor i styringen av Golf først fra høsten 2001, og stabssjefen i FO påtok seg ikke det overordnede styringsansvaret, det vil si totalprosjektansvaret, før i mars 2001. Golf ble etter dette sterkt forankret i Forsvarsdepartementets og FOs øverste ledelse. FO har begrunnet den sterke ledelsesforankringen av Golf med behovet for å få aksept i organisasjonen for målsettingen om fellessystemer.⁵⁰³ Videre har Program Golf framholdt den sterke forankringen i ledelsen som grunnlag for den nødvendige effektivitet i beslutningsprosessene.⁵⁰⁴ I august 2002 ble det besluttet at stabssjefen i FO ikke lenger skulle være programansvarlig⁵⁰⁵ for Golf, men at denne oppgaven skulle overføres til lederen for Forsvarets omstillingsprogram, ARGUS. Med dette er det overordnede styringsansvaret flyttet ut av den øverste linjeledelsen og over til lederen for et omstillingsprogram etablert på siden av den ordinære linjeorganisasjon. Det stilles spørsmål om en slik organisering gir den forankringen i Forsvarets ledelse som vil være nødvendig for å kunne gjennomføre et så komplekst og omstridt program som Golf.

Både Forsvarsdepartementet og FO har gitt uttrykk for at det ikke er aksept for omkamper om innføring av et felles integrert forvaltningssystem, som skal innføres gjennom Golf.⁵⁰⁶ Gjenbruk av eksisterende informasjonssystemer har imidlertid vært og er fremdeles et tema i forhold til Golf, i likhet med forløperne. Innføring av et felles integrert forvaltningssystem basert på applikasjonen SAP innebærer i liten grad gjenbruk av eksisterende løsninger. Det er ulike syn på dette valget, og om det endelig er slått fast at SAP er valgt for hele forvaltningssystemet, og ikke bare lønns- og regnskapssystemet, som det er inngått kontrakt for.

Gevinstrealisering gjennom innføring av et felles integrert forvaltningssystem er forutsatt å skje i linjen. Forsvarsdepartementet har påpekt at manglende motivasjon i organisasjonen er en mulig trussel i forhold til gevinstrealisering.⁵⁰⁷ Mulighetene for ge-

vinstrealisering vil kunne svekkes dersom enheter i Forsvaret ikke ser behovet for et nytt system eller ikke anser det nye systemet som tilfredsstillende i forhold til sine behov. Det vil således være avgjørende at det oppnås en bred forankring av Golf i Forsvarets organisasjon.

Ansvarsforhold og organisering

Det ble i organiseringen av Golf satt inn tiltak mot den uklarehet som preget rolle- og ansvarsfordelingen internt i FO i forløperne til Golf. De tidligere problemene knyttet til manglende samsvar mellom ansvar og myndighet ble løst ved at stabssjefen i FO ble prosjekt- og senere programansvarlig samt leder for Golfs prosjekt-/programstyre. Dette innebar at Forsvarets øverste ledelse både formelt og reelt påtok seg det overordnede styringsansvaret for Golf. Videre ble programstyrets funksjon klart definert som rådgivende, mens beslutninger skulle fattes og implementeres i linjen. Grunnlaget for effektive beslutningsprosesser ble således styrket. Den siste endringen med hensyn til programansvar skaper imidlertid en ny situasjon: Selv om programansvaret er overført til programlederen for ARGUS, skal stabssjefen i FO fremdeles lede det rådgivende programstyret, der programlederen for ARGUS er blant deltakerne. Det synes uklart hvilke roller en slik organisering gir stabssjefen i FO og programlederen for ARGUS i styringen av Golf. Det stilles derfor spørsmål om en slik organisering vil kunne danne grunnlag for en god overordnet styring av Program Golf. På bakgrunn av at det også i forløperne til Golf har vært en varierende praksis med hensyn til om den totalprosjektansvarlige selv har ledet prosjektstyrene, eller om dette er blitt lagt til en annen funksjon, stilles det også spørsmål om rolle- og ansvarsfordelingen mellom prosjekt-/programstyrer og totalprosjekt-/programansvarlige i tilstrekkelig grad er avklart og definert.

Undersøkelsen har avdekket at Forsvarsdepartementet inntok en mer aktiv rolle fra høsten 2001 ved å gi en rekke konkrete føringer når det gjaldt gjennomføring av Golf. I perioden rundt beslutningen om å omdefinere Golf fra prosjekt til program og i de påfølgende månedene ble imidlertid ikke sentrale føringer drøftet i forkant med FO, men ble i stedet til dels justert etter en dialog i etterkant. Videre gav Forsvarsdepartementet ved årsskiftet 2001/2002 føringer direkte til programleder⁵⁰⁸, som følgelig mottok styringssignaler både fra departementet og fra programansvarlig. Ifølge den eksterne kvalitetssikreren av Golf var disse føringene motstridende. Forsvarsdepartementet valgte imidlertid å ikke påta seg ledelsen av programstyret. Hvilket styringsansvar som i

⁵⁰³. Intervju med FO, 30.04.2002.

⁵⁰⁴. Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.

⁵⁰⁵. "Programansvarlig" er betegnelsen på den som innehar det overordnede styringsansvaret for Golf, dvs. er prosjekteier. Før omdefineringen av Golf fra prosjekt til program ble betegnelsen "totalprosjektansvarlig" benyttet.

⁵⁰⁶. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002; Intervju med FO, 30.04.2002.

⁵⁰⁷. Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

⁵⁰⁸. "Programleder" er betegnelsen på den øverste daglige leder av Program Golf etter omdefineringen fra prosjekt til program.

denne perioden var tillagt Forsvarsdepartementet, og hvilket som var tillagt programansvarlig, synes således uklart. Dialogen mellom Forsvarsdepartementet og FO synes fra våren 2002 å være velfungerende.

Andre IT-aktiviteter som forutsetninger for Golf

Når det gjelder andre IT-prosjekter og IT-tiltak som forutsetninger for Golf, har føringene fra sommeren 2001 om å forsere innføringen av en felles IS-infrastruktur gjennom Prosjekt Fisbasis, samt endrede forutsetninger knyttet til programvare- og driftsstøtte bidratt til at usikkerheten er redusert. På bakgrunn av de skiftende føringene for Fisbasis – fra fullskalainnføring mot fasedelt realisering, til igjen å beslutte en fullskalainnføring – synes det som om Fisbasis og Golf ikke var tilstrekkelig koordinert i tiden før sommeren 2001. På bakgrunn av dette og den usikkerhet som var knyttet til IT-prosjekter og IT-tiltak som var forutsetninger for forløperne til Golf, stilles det spørsmål om Forsvaret har hatt en tilfredsstillende overordnet styring og koordinering av IT-aktivitetene.

5.2.2 Øvrig prosjektstyring av Golf

Manglende realisme i framdriftsplaner

Både i Golf og i forløperne har det påløpt en rekke forsinkelser. Det synes å være en gjennomgående mangel på realisme i framdriftsplanene. Videre innebærer Prosjekt 1 i Golf-programmet utvikling av en rekke grensesnitt både til og fra eksisterende systemer. Å utvikle elektroniske grensesnitt er en komplisert og ressurskrevende prosess. På bakgrunn av forsinkelsene hittil og de utfordringene Prosjekt 1 står overfor, stilles det spørsmål om framdriftsplanen for prosjektet med ferdigstilling innen utgangen av 2. kvartal 2003 er realistisk. Det stilles herunder spørsmål om det er utarbeidet realistiske anslag over ressursbruk og tidsbruk til utarbeidelse av elektroniske grensesnitt til og fra eksisterende systemer.

Når det gjelder tidspunktet for ferdigstilling av Golf, har Forsvarsdepartementet framholdt utgangen av 2005 som en målsetting. På bakgrunn av tidligere forsinkelser samt at FO anslår at Golf først kan fullføres ved utgangen av 2006, stilles det spørsmål om Forsvarsdepartementets målsetting er realistisk.

Tidkrevende omdefinering av Golf fra prosjekt til program

Store og langvarige prosjekter vil i seg selv innebære høy risiko.⁵⁰⁹ Likevel aksepterte Forsvarsdepartementet vinteren 2000 at Golf, som et omfattende og langvarig prosjekt, ble etablert. Fra våren 2001 fikk Forsvarsdepartementet klare signaler fra prosjektets eksterne kvalitetssikrer og FO om at det var

stor grad av usikkerhet knyttet til kostnader og gevinster. Forsvarsdepartementet besluttet å omdefinere Golf fra prosjekt til program i september 2001. Det stilles på dette grunnlag spørsmål om i hvilken grad risikoen ved Golf ble vurdert da prosjektet ble igangsatt, og om Forsvarsdepartementet kunne ha fattet beslutningen om å omdefinere Golf fra prosjekt til program på et tidligere tidspunkt.

Risikohåndtering

Golf er et komplekst program, og det er følgelig behov for et sterkt engasjement fra ledelsen i håndtering av risiko. Undersøkelsen viser at det kun sporadisk er blitt presentert systematiske usikkerhetsvurderinger i prosjekt-/programstyremøter. Det stilles derfor spørsmål om ledelsen har sikret seg tilstrekkelig grunnlag for å fatte de nødvendige risikoreduserende beslutninger.

Undersøkelsen har også vist at risikohåndteringen ikke synes å ha vært fundert på bevisste og tydelige prioriteringer mellom de tre parameterne tid, kostnad og ytelse, som prosjektet skal styres etter. En slik prioritering ble imidlertid drøftet og etterlyst under et programstyremøte i juni 2002. Det stilles spørsmål om denne problemstillingen etter dette er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

Usikre kost-/nytteanslag

Anslagene som er foretatt over kostnader og nytte, er av Program Golf framholdt som svært usikre. Dette bekreftes ved at de foreløpige kostnadsanslagene er økt fra ca. 1 500 millioner kroner per september 2001 til ca. 2 000 millioner kroner per juni 2002. Likevel er innføring av et nytt, helhetlig felles integrert forvaltningssystem gjennom Golf en målsetting. Golf er ikke lenger et kategori 1 investeringsprosjekt, med tilsvarende strenge krav til styring og krav om ekstern kvalitetssikring. Da vurderingene av kostnader og nytte er foreløpige og usikre, vil det være nødvendig å påse at usikkerheten knyttet til disse anslagene blir redusert til et akseptabelt nivå, og at kostnader vurderes nøye opp mot nytte, før det fattes beslutning om å igangsette hvert enkelt prosjekt i programmet.

Tiltak for kompetanseheving

Kompetansen i Golf har i perioder vært mangelfull. Dette gjelder blant annet prosjektledelses-/styringskompetanse og kompetanse innenfor ERP-systemer (Enterprise Resource Planning), det vil si komplette systemer som brukes i administrasjon av alle de ulike delene av en virksomhet. Situasjonen ble erkjent våren 2001. Tiltak for å bedre denne situasjonen ble imidlertid til dels iverksatt så sent som ved årsskiftet 2001/2002. Når det gjelder kompetansen i FOs ledelse og i Forsvarsdepartementet, har denne blitt styrket ved aktiv bruk av ekstern kvalitetssikrer

⁵⁰⁹ Se for eksempel Statskonsults veiledning, Store statlige IT-prosjekter. Styring, organisering og ansvarsfordeling, s. 31.

fra våren 2001. Det kan imidlertid stilles spørsmål om kompetansehevingen, både i prosjektorganisasjonen og i ledelsen, kommer sent i forhold til behovet for å kunne styre et komplekst prosjekt/program som Golf på en tilfredsstillende måte.

5.3 GOLF SOM ET VIRKEMIDDEL FOR Å UNDERSTØTTE OMSTILLINGEN AV FORSVARET

FO gav i september 2001 et foreløpig gevinstanslag ved gjennomføring av Golf på 7,9 milliarder kroner fordelt over en antatt levetid på ti år, hovedsakelig i form av reduksjoner i bemanning og kostnader. Golf har således en sentral rolle med hensyn til å understøtte den pågående omstillingen av Forsvaret, herunder etableringen av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). Samordning av Golf med øvrige omstillingstiltak vil være avgjørende for at de målsettingene som er satt for gevinstrealisering, skal kunne nås.

Forsvarsdepartementet forutsetter at FLO skal være etablert, og at et felles integrert forvaltningssystem skal være innført innen utgangen av 2005. Som nevnt ovenfor stilles det spørsmål om denne framdriftsplanen for Golf er realistisk. Selv om dette viser seg å være mulig, vil likevel sentrale deler av Golf, som vil gi det største uttaket av gevinster, først kunne gjennomføres i tidsrommet like opp mot 2005. Gevinstrealisering er erfaringsmessig tidkrevende. Dette må også forutsettes å gjelde for Golf. De forsinkelsene som har påløpt siden Forsvarsdepartementet i 1997 søkte Finansdepartementet om forlengede overgangsordninger for tilpasning til økonomiregverket, har bidratt til et sterkt tidspress når det gjelder innføring av nye informasjonssystemer, som blant annet skal understøtte omstillingen av Forsvaret. Det stilles på dette grunnlag spørsmål om Golf er synkronisert med FLO i tilstrekkelig grad, og om Golf vil kunne bidra med den forventede gevinstrealisering i forbindelse med omstillingen av Forsvaret i planperioden 2002–2005.

Undervedlegg 1**Dokumentoversikt****Stortingsproposisjoner**

- 1 St.prp. nr. 1 (1996-97) Forsvarsdepartementet.
- 2 St.prp. nr. 1 (1997-98) Forsvarsdepartementet.
- 3 St.prp. nr. 22 (1997-98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002.
- 4 St.prp. nr. 1 (1998-99) Forsvarsdepartementet.
- 5 St.prp. nr. 1 (1999-2000) Forsvarsdepartementet.
- 6 St.prp. nr. 55 (1999-2000) Forsvarets logistikkfunksjoner.
- 7 St.prp. nr. 58 (1999-2000) Om Forsvarets investeringer.
- 8 St.prp. nr. 1 (2000-2001) Forsvarsdepartementet.
- 9 St.prp. nr. 45 (2000-2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005.
- 10 St.prp. nr. 1 (2001-2002) Forsvarsdepartementet.
- 11 St.prp. nr. 55 (2001-2002) Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005.

Stortingsmeldinger

- 1 St.meld. nr. 16 (1992-93) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98.
- 2 St.meld. nr. 22 (1997-98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002.

Innstillinger til Stortinget

- 1 B.innst.S.nr.7 (2000-2001) Innstilling fra forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2001 vedkommende Forsvarsdepartementet mv; Forhandlinger i Stortinget 2000-2001, bind 7b, s. 1150-1154.
- 2 Innst.S. nr. 150 (1992-93) Innstilling fra forsvarskomiteen om hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98 (Forhandlinger i Stortinget 13.05.93.).
- 3 Innst.S. nr. 25 (2000-2001) Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets logistikkfunksjoner - St.prp. nr. 55 (1999-2000).
- 4 Innst.S. nr. 238 (1999-2000) Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets investeringer.
- 5 Innst.S. nr. 232 (2001-2002) Innstilling fra forsvarskomiteen om gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005; Forhandlinger i Stortinget 19.06.2002, votering over komiteens innstilling, punkt X.

Andre offentlige dokumenter

- 1 Økonomireglement for staten, fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996.
- 2 Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, fastsatt ved kongelig resolusjon 24. oktober 1996 (med justeringer i Funksjonelle krav 23. august 2001).
- 3 Kunngjøring Norsk lysningsblad, Forsvarets tele- og datatjeneste, Prekvalifisering nytt anskaffelses-, regnskaps-, lønns- og personalsystem, 27.04.1998.
- 4 Dokument nr. 3:6 (2000-2001) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i Forsvaret.
- 5 Forsvarsdepartementet, pressemelding nr. 46/2001, 21.09.2001, "Golf" Omstillingsprogram – Justering av overordnet strategi.

Korrespondanse

- 1 Brev fra FO til HFK, LFK, SFK, FTD og Forsvarets regnskapssentral, 13.11.1995.
- 2 Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 02.06.1997.
- 3 Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 13.11.1997.
- 4 Brev fra FTD til FO/Ø, 10.08.1998.
- 5 Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 08.10.1998.
- 6 Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 13.10.1998.
- 7 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 24.11.1998.
- 8 Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 07.01.1999.
- 9 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 11.01.1999.

- 10 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 01.02.1999.
- 11 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 18.02.1999.
- 12 Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 01.06.1999.
- 13 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO og FTD, 01.07.1999.
- 14 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO og FTD, 13.07.1999.
- 15 Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 30.08.1999.
- 16 Brev fra FO til FTD, HFK, LFK, SFK, Hærstaben, Sjøforsvarsstaben, Luftforsvarsstaben og Heimevernsstaben, 22.09.1999.
- 17 Brev fra FO til sjefene for forsyningskommandoene, adm.dir. FTD og generalinspektørene, 05.10.1999.
- 18 Brev fra FO/Ledelsen til FTD, FO/Ø og FO/I, 22.10.1999.
- 19 Brev fra FO til Forsvarsdepartementet og FTD, 03.11.1999.
- 20 Brev fra FTD til FO, 21.12.1999.
- 21 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO og FTD, 03.02.2000.
- 22 Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 03.04.2000.
- 23 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO og FTD, 17.02.2000.
- 24 Brev fra FO/Ledelsen til øverstkommanderende i Sør-Norge og Nord-Norge, sjefene for forsyningskommandoene, adm.dir. for FTD, generalinspektørene og sjefene for FOs staber, 29.03.2000.
- 25 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 11.07.2000.
- 26 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 29.08.2000.
- 27 Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 16.03.2001.
- 28 Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 09.04.2001.
- 29 Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 01.06.2001.
- 30 Brev fra FO til Forsvarskommando Sør-Norge, Forsvarets bygningstjeneste og FTD, 13.07.2001.
- 31 Brev fra Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 13.08.2001.
- 32 Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 05.09.2001.
- 33 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 17.10.2001.
- 34 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 13.11.2001.
- 35 Brev Forsvarsdepartementet til Finansdepartementet, 14.12.2001.
- 36 Brev Forsvarsdepartementet til FO 21.12.2001.
- 37 Brev fra Metier til Forsvarsdepartementet, 23.01.2002.
- 38 Brev fra Accenture til Forsvarsdepartementet, 29.01.2002.
- 39 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 05.02.2002.
- 40 Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 08.02.2002.
- 41 Brev fra Forsvarsdepartementet til Accenture, 22.02.2002.
- 42 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 22.02.2002.
- 43 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 27.02.2002.
- 44 Brev fra Accenture til Forsvarsdepartementet, 01.03.2002.
- 45 Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 12.04.2002.
- 46 Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 17.04.2002.
- 47 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 29.04.2002.
- 48 Brev fra FO til Forsvarsdepartementet, 21.05.2002.
- 49 Brev fra Forsvarsdepartementet til FO, 18.06.2002.
- 50 E-post fra programlederen for Golf til deltakere i programstyret, 08.08.2002.
- 51 Brev fra FO til Riksrevisjonen, 23.08.2002.

Dokumenter fra Forsvaret

- 1 Forsvarets langsiktige systemplan (FLSP) 1995-2000.
- 2 Forsvarssjefens IS-direktiv, oktober 1997 (FSJ IS-direktiv).
- 3 Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene - FØET, fastsatt av statsråden 25. juni 1998.
- 4 Forsvarssjefens internrevisjon rapport 1/98, Revisjonsrapport om innføring av materielladministrasjons- og vedlikeholdssystemer i Forsvaret.
- 5 Forsvarssjefens internrevisjon rapport 1/99, Revisjonsrapport om FOs styring av innføring av felles informasjonssystemer i Forsvaret, eksemplifisert ved Økonomiprojektet (ØP) og Lønnsprosjektet (LP) med vedlegg.
- 6 FSJ gjennomføringsdirektiv for 2000.
- 7 FSJ gjennomføringsdirektiv for 2001.
- 8 Dok. nr. 2 - styringsdokument 2002-2005.

Prosjektdokumentasjon fra Forsvaret

- 1 Prosjekthåndbok for Forsvaret, PRINSIX-sekretariatet, FO, 1999, 4. utgave.
- 2 Veiledning i håndtering av usikkerhet, PRINSIX-sekretariatet, FO, 1999, 1. utgave.
- 3 Totalprosjektdokument nr. 1 (TPDOK 1) for Økonomiprojektet, 05.03.1997.
- 4 Totalprosjektdirektiv nr. 2 (TPDIR 2) for Økonomiprojektet, 02.07.1997.
- 5 Kommentarer fra kvalitetsgjennomgang TPDOK 2 for Økonomiprojektet, 18.09.1998.
- 6 Totalprosjektdokument nr. 2 (TPDOK 2) for Økonomiprojektet, 29.09.1998.
- 7 FTDs høringsuttalelse til Kravdokument nr. 1 (brev fra FTD til FO/Ø, 19.10.1998).
- 8 Utkast til Målsettingsdokument og Prosjektforslag for nytt felles lønnsystem for Forsvaret, 17.11.1997.
- 10 Høringsuttalelse til Gjennomførbarhetsstudie nr 2 (GFS 2) for Lønnsprosjektet (Notat fra FO/I til FO/Ø, 19.02.1999).
- 11 Utkast til Kravdokument nr. 1 (KD 1) for Lønnsprosjektet, 27.03.1998.
- 12 Utkast til Kravdokument nr. 2 (KD 2) for Lønnsprosjektet, 22.09.1998.
- 13 FTDs høringsuttalelse til TPDOK 2 for Lønnsprosjektet (brev fra FTD til FO/Ø, 16.02.1999).
- 14 Utkast til Totalprosjektdokument nr. 2 (TPDOK 2) for Lønnsprosjektet, 09.06.1999.
- 15 Logg over innspill til TPDOK 2 for Lønns- og økonomiprojektet versjon 0.1-0.6.
- 16 Utkast til Totalprosjektdokument nr. 2 (TPDOK 2) for Lønns- og økonomiprojektet, 03.01.2000.
- 17 Termineringsrapport for Lønns- og økonomiprojektet (LØP), 15.12.2000.
- 18 Totalprosjektdokument nr. 1 (TPDOK 1) for Golf, 03.07.2000.
- 19 Totalprosjektdirektiv (TPDIR 1) for Golf, udatert.
- 20 Utkast til Totalprosjektdokument nr. 2 (TPDOK 2) for Golf, 04.09.2001.

Rapporter, kontrakter m.v.

- 1 Metier, kvalitetssikringsrapport, 12.03.2001.
- 2 Metier, kvalitetssikring av Prosjekt Golf, referansesjekk, 12.06.2001.
- 3 Metier, kvalitetssikring av Prosjekt Golf, rapportering fase 1, 12.09.2001.
- 4 Metier, kvalitetssikring av Prosjekt Golf, analyse av omfangsbeskrivelse og estimat, 20.11.2001.
- 5 Kontrakt mellom IBM og Forsvaret, 07.03.2002.
- 6 Kontrakt mellom IBM og Forsvaret, 20.06.2002
- 7 Evalueringsrapport Golf, 28.11.2001 – utarbeidet i forbindelse med valg av leverandør.

Møtoreferater med vedlegg og saksunderlag

- 1 Prosjektstyremøter for Økonomiprojektet ledet av FO/Ø.
- 2 Programrådsmøter for Økonomiprojektet ledet av FO/Ø.
- 3 Prosjektstyremøter for Økonomiprojektet ledet av stabssjefen.
- 4 Møte i FO ledet av stabssjefen med sjefene for stabene, sjefene for forsyningskommandoene og sjefene for forsvarsgrenene, 17.12.1998.
- 5 Prosjektstyremøter for Lønnsprosjektet ledet av FO/Ø.
- 6 Møte mellom Forsvarsdepartementet og FO, 16.02.1999.
- 7 Møter i IT/IS programråd, ledet av stabssjefen.
- 8 Prosjektstyremøter for Golf, ledet av generalinspektøren for Hæren, deretter stabssjefen.
- 9 Programstyremøter for Golf, ledet av stabssjefen.

Intervjuer

- 1 Intervju med FLO/IKT, 15.04.2002.
- 2 Intervju med FO/ARGUS, 16.04.2002.
- 3 Intervju med FLO/LUFT, 18.04.2002.
- 4 Intervju med FO, 30.04.2002.
- 5 Intervju med FO/Program Golf, 06.05.2002.
- 6 Intervju med Forsvarsdepartementet, 28.05.2002.

Faglitteratur

- 1 Store statlige IT-prosjekter. Styling, organisering og ansvarsfordeling. Statskonsult 1997.
- 2 Governance, Control and Audit for Information and Related Technology (CobiT). The Information Systems Audit and Control Foundation, 3. utgave 2000.

- 3 Metode for revisjon av IT-utviklingsprosjekter, versjon 6. Forskningskomiteen i ISACA, 11. mars 1998.
- 4 Rolstadås, Asbjørn. Praktisk prosjektstyring. Tapir Akademiske Forlag, Trondheim, 3. utgave 2001.

Undervedlegg 2**Forkortelser og forklaringer**

ARGUS Applikasjon	Omstillingsprogram i Forsvaret, etablert høsten 1999. På norsk brukes ofte applikasjon og program om hverandre. En applikasjon kan være det samme som et program, men det kan også være et bruksområde innenfor et program.
EDBRM	EDB Regional Materiellforvaltning (Hæren). EDBRM er et ERP-system, realisert i applikasjonen Oracle.
ERP-system	Enterprise Resource Planning, dvs. komplette systemer som brukes i administrasjon av alle de ulike delene av en virksomhet. Et ERP-system kan realiseres i ulike applikasjoner, se IFS, Oracle og SAP.
Fisbasis	Forsvarets informasjonssystem Basiskonfigurasjon. Gjennom Prosjekt Fisbasis skal det innføres en felles IS-infrastruktur for å understøtte nye felles informasjonssystemer i Forsvaret
FIS/F	Forsvarets informasjonssystem/Forvaltning, dvs. informasjonssystemer innen anskaffelse, materielladministrasjon og vedlikehold
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FLO/IKT	Forsvarets logistikkorganisasjon/Informasjons- og kommunikasjonstjenester
FLO/LAND	Forsvarets logistikkorganisasjon/Land
FLO/LUFT	Forsvarets logistikkorganisasjon/Luft
FLO/SJØ	Forsvarets logistikkorganisasjon/Sjø
FO	Forsvarets overkommando
FO/I	Forsvarets overkommando/Informatikkstaben
FO/Ø	Forsvarets overkommando/Økonomistaben
FOKUS	Prosjekt nedsatt i 1999 for å effektivisere virksomhets- og støtteprosesser
Forprosjekt 1	Prosjekt 1 er inndelt i et forprosjekt og et leveranseprosjekt. Gjennom forprosjektet skal det defineres spesifikke løsninger og utarbeides anslag over kostnadene for leveranseprosjektet.
FPDS	Forsvarets programvare- og driftsstøttesenter. Det ble etablert et prosjekt for etablering av FPDS, som var tiltenkt ansvaret for sentral drift og vedlikehold av fellessystemer. De opprinnelige planene for etablering av FPDS er ikke blitt gjennomført.
FSJ	Forsvarssjefen
FTD	Forsvarets tele- og datatjeneste. Nytt navn fra 1. januar 2002: FLO/IKT
Golf	Golf ble etablert som prosjekt våren 2000. Fra september 2001 ble prosjekt Golf omdefinert til program Golf.
HFK	Hærens forsyningskommando. Nytt navn fra 1. januar 2002: FLO/LAND
IFS	Applikasjon. Benyttes i Luftforsvarets system IMAS.
IMAS	Integrert materiell/administrasjonssystem (Luftforsvaret). IMAS er et ERP-system, realisert i applikasjonen IFS.
InterLAN	Internt lokalnett. Prosjekt InterLAN ble etablert som et eget prosjekt i FTD for å sikre en tilfredsstillende utbygging av dette nettet. Prosjektet ble terminert i 1999.
Leveranseprosjekt 1	Prosjekt 1 er inndelt i et forprosjekt og et leveranseprosjekt. Leveranseprosjektet igangsettes etter at forprosjektet er gjennomført og Forsvarsdepartementet har godkjent TPDOK 2 for prosjektet.
LFK	Luftforsvarets forsyningskommando. Nytt navn fra 1. januar 2002: FLO/LUFT
LP	Lønnsprosjektet
LØP	Lønns- og økonomiprojektet
Oracle	Applikasjon. Benyttes i Hærens system EDBRM.
PACT	Tilbyderkonstellasjon til Golf, bestående av Accenture ANS, Teleplan AS og Ergo-Group AS
PRINSIX	Forsvarets felles prosjektstyringssystem
Programansvarlig Golf	Den som innehar det overordnede styringsansvaret for Golf, dvs. er prosjekteier, etter omdefineringen fra prosjekt til program
Programleder Golf	Den øverste daglige leder av Program Golf etter omdefineringen fra prosjekt til program

Prosjekt 1	Det første prosjektet i Program Golf. Prosjektets viktigste målsetting er å innføre et nytt økonomisystem som innfrir sentrale krav i økonomiregelverket.
SAP	Applikasjon. Vil bli benyttet i Forsvaret gjennom Program Golf.
SFK	Sjøforsvarets forsyningskommando. Nytt navn fra 1. januar 2002: FLO/SJØ
Team IBM	Tilbyderkonstellasjon til Golf, bestående av International Business Machines AS, PA Consulting Group AS og Deloitte Consulting AS
Totalprosjekt	Et investeringsprosjekt med alle de nødvendige aktiviteter som kommer som er følge av dette.
Totalprosjektansvarlig	Er iht. PRINSIX den som innehar det overordnede styringsansvaret for et totalprosjekt, dvs. er eller fungerer som prosjekteier. Totalprosjektansvarlig er blitt utpekt for alle prosjektene som omfattes av denne undersøkelsen fram til omdefineringen av Golf fra prosjekt til program. Etter dette brukes betegnelsen ”programansvarlig”.
Totalprosjektkoordinator	Skal iht. PRINSIX forestå samordning av aktiviteter i totalprosjektet og rapportere til totalprosjektansvarlig. Totalprosjektkoordinatorer ble utpekt for Økonomiprojektet, Lønnsprosjektet og Lønns- og økonomiprojektet, men innholdet i denne stillingen varierte.
Totalprosjektleder	Ble brukt som betegnelse på den øverste daglige leder av Prosjekt Golf før omdefineringen fra prosjekt til program
TPDOK	Totalprosjektdokument. Et dokument som presenterer definert omfang av og sammenheng mellom alle elementene i et totalprosjekt. Det utarbeides TPDOK nr. 1, 2 eller 3, avhengig av hvilken fase prosjektet er i. Godkjenning av TPDOK nr. 2 fører til at prosjektet innarbeides i budsjettet.
ØP	Økonomiprojektet