



**FORSVARET**  
Forsvarets høgskole

## **Prosjektstyring i forsvarssektoren**

*Å gjøre tingene riktig, eller å gjøre de riktige tingene?*

**Aina Renate Knudsen**

Masteroppgave  
Forsvarets høgskole

vår 2021

---

---

# Forord

Gjennom min egen karriere har jeg hovedsaklig betraktet materiellprosjektene fra en brukers perspektiv. Ved et par anledninger har jeg også fått mulighet til å bidra inn i prosjektet som representant fra «linjen». Tema for denne oppgaven ble valgt både fordi jeg ønsket, men også av behov for, mer kunnskap om hvordan Forsvarets materiellprosjekter blir styrt fra det øverste nivået. Det har vært med en stor porsjon interesse og nysgjerrighet at jeg har lest gjennom historiske prosjektdokumenter, samt eldre og nyere langtidsplaner.

Denne masteroppgaven markerer slutten på et toårig studium ved Forsvarets høyskole. I løpet av studiet har dyktige forelesere tatt oss med på en reise gjennom den militære historien, via dagens trusselbilde og inn i fremtidens forsvarsplanlegging. Fra jeg startet på min egen militære profesjonsutdanning, og til jeg nå fullfører masterutdanningen, har det gått mer enn 25 år. Dette er de samme årene som skulle ta Luftforsvaret gjennom et kapasitetsmessig generasjonsskifte. Arbeidet med denne oppgaven har gitt meg et interessant tilbakeblikk på de tanker og strategier som lå til grunn for både gode og mindre heldige investeringsbeslutninger i perioden. Videre har det vært viktig å forstå beslutningstakernes kontekst, og på hvilket grunnlag avgjørelser ble tatt.

Da arbeidet med oppgaven startet, var landet mer eller mindre nedstengt grunnet covid-19-pandemien. Veien mot det ferdige resultatet har derfor blitt noe annerledes enn forventet, men det har vært mye læring i å finne nye digitale løsninger. Nå er siste punktum satt. Arbeidet har vært både interessant og morsomt, men også noe utfordrende.

Jeg vil til slutt takke min arbeidsgiver i Forsvarsmateriell for meget god tilrettelegging, og for å ha gitt meg nødvendig fleksibilitet til å fullføre masterstudiet. I tillegg vil jeg takke Forsvarets høyskole for et utrolig lærerrikt studie, med gode og engasjerte forelesere. Og sist men ikke minst: En stor takk til min veileder Tanja Mrgan, som tålmodig har bistått via telefon ettersom forholdene ikke lå til rette for fysiske møter. Jeg har satt veldig stor pris på alle gode råd og korreksjoner underveis.

---

# Sammendrag

Forsvarssektoren bruker en stor del av forsvarsbudsjettet på investeringer. Luftforsvaret gjennomgår for tiden et generasjonsskifte, hvor mye av det gamle materiellet skal skiftes ut med nytt og moderne utstyr. I dag pågår flere store materiellprosjekter parallelt; noe som innebærer at både kampfly, helikoptre og maritime overvåkningsfly er under anskaffelse.

Denne oppgaven undersøker hvordan prosjektene har vært styrt fra det politiske og militærstrategiske nivå, samt i hvilken grad prosjektstyringsmodellen har bidratt til prosjektene resultat- og effektmål. Til tross for at det er gitt ut ulike lover, retningslinjer, rammeverk og veiledere om offentlige anskaffelser og investeringer i forsvarssektoren, kan det synes som om prosjektene organiseres og styres svært ulikt.

For å belyse forskjellene i prosjektstyringsmodell, er det foretatt en komparativ casestudie hvor tre store materiellprosjekter er analysert. Casene som er benyttet i denne oppgaven er innkjøp av maritime helikoptre, redningshelikoptre og transportfly. Alle de tre prosjektene er gjennomført i tilnærmet samme tidsepoke, hvorav kun ett av dem regnes som slutført. Ved hjelp av en dokumentstudie, er det sett nærmere på forskjeller og likhetstrekk i valgt styringsmodell for de tre casene. Videre er det gjort en vurdering av i hvilken grad anskaffelsen var del av en besluttet strategi, samt hvordan styring fra det politiske og strategiske nivå ble utført i praksis og i hvilken grad det ser ut til å ha påvirket prosjektene måloppnåelse.

Funn viser at det er flere veier til prosjektsuksess, hvorav prosjektstyringsmodellen ser ut til å ha noe lavere betydning enn først antatt. Derimot er det mye som tyder på at aktiv involvering fra oppdragsgiver og prosjekteier er av avgjørende betydning når prosjekter møter på større utfordringer, som i tilfeller hvor prosjektusikkerheten blir svært høy. Andre forhold som ser ut til å ha stor innvirkning på prosjektene usikkerhet, og dermed også måloppnåelsen, er selve anskaffelsesformen (hyllevareprosjekter versus utviklingsprosjekter) samt lengden på prosjektgjennomføringen.

---

# Summary

The defense sector spends a large portion of its budget on investments. The Royal Norwegian Air Force is currently undergoing a generational shift, in which old materiel will be replaced with modern equipment. Today, several large materiel projects are underway in parallel; this means that both combat aircraft, helicopters and maritime surveillance aircraft are under acquisition.

This thesis examines how project governance from the political and military strategic level, as well as the extent to which the project management model has contributed to the project's performance and effect goals. Despite the fact that various laws, guidelines, frameworks and guidelines on public procurement and investments in the defense sector have been published, the projects appear to be organised very differently.

The projects' governance and management models are found by a comparative case study in which project documentation has been analysed. Furthermore, an assessment has been made of which the procurement was part of a decided strategy, as well as how governance from the political and strategic level was followed up and to what extent it appears to have influenced the projects' achievement of objectives. All cases have worked in the same era, of which only one of them is considered to be completed.

Findings shows that there are several ways to achieve project success, of which the project management model seems to have somewhat lower significance than first thought. On the other hand, there is much to suggest that active involvement from the client and project owner is of paramount importance when projects face greater challenges; as in cases where project risk becomes very high.

Other factors that seem to have a major impact on the project risk, and thus also the achievement of goals, are the procurement form itself (off-the-shelf projects versus development projects) as well as the length of the actual project execution.

---

# Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 BAKGRUNN	1
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLING	3
1.3 AVGRENSNINGER	3
1.4 NOEN BEGREP OG DEFINISJONER	4
1.5 OPPBYGGING	9
1.6 FORHOLD TIL ANDRE STUDIER	10
<b>2 Metode</b>	<b>12</b>
2.1 VALG AV CASER	12
2.2 DATAKILDER	13
2.3 UTFORDRINGER VED METODEVALGET	13
<b>3 Et historisk tilbakeblikk</b>	<b>16</b>
3.1 OMSTILLING OG MODERNISERING	18
<b>4 Teori</b>	<b>20</b>
4.1 PROSJEKTSTYRING I STATEN	20
4.2 PROSJEKTSTYRING I FORSVARET OG PRINSIX-PROSJEKTMODELL	21
4.3 UTVIKLING AV GODE PROSJEKTMÅL	26
4.4 STYRINGSUTFORDRINGER OG MULIGHETER	30
<b>5 Empiri</b>	<b>32</b>
5.1 MARITIME HELIKOPTRE (ENHETSHELIKOPTER)	32
Bakgrunn	32
Prosjekt 7660 Enhetshelikopter til Forsvaret	33
Styring av P7660	34
Politiske føringer for enhetshelikopteranskaffelsen	36
Analyse av enhetshelikopteranskaffelsen	37
Delkonklusjon P7660 Enhetshelikopter til Forsvaret	42
5.2 REDNINGSHELIKOPTRE	43
Bakgrunn	43
NAWSARH-prosjektet (nye redningshelikoptre)	43
Styring av NAWSARH-prosjektet	45
Politiske føringer for redningshelikopteranskaffelsen	48
Analyse av redningshelikopteranskaffelsen	48
Delkonklusjon NAWSARH-prosjektet	54
5.3 TRANSPORTFLY	55
Bakgrunn	55
Prosjekt 7806 Nye transportfly	56
Styring av P7806	57
Politiske føringer for transportflyanskaffelsen	58
Analyse av transportflyanskaffelsen	59
Delkonklusjon P7806 Nye transportfly	62
<b>6 Sammenlikning av materiellprosjektene</b>	<b>63</b>
6.1 STYRING PÅ GODT OG VONDT	67
6.2 UTVIKLING ELLER HYLLEVARE	69
<b>7 Konklusjon</b>	<b>71</b>
7.1 AVSLUTNING OG VEIEN VIDERE	74
<b>Litteraturliste</b>	<b>76</b>

---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

De fleste har hørt om Luftforsvarets materiellprosjekter; både de som lykkes, de som sliter i motbakke og prosjekter som betegnes som en fiasko. Veldig mange av landets innbyggere har et interessant- og eierforhold til de nye redningshelikoptrene, kystvakthelikoptrene og våre maritime overvåkningsfly. De fleste som har tjenestegjort i Nord-Norge på 80- og 90-tallet har også tilbrakt sine tilmålte timer i Forsvarets transportfly, C-130 Hercules, da det fløy på sin faste rute mellom landsdelene. I dag vil det være umulig å se for seg et Norge uten en redningshelikoptertjeneste, en kystlinje uten maritime helikoptre eller nordområder uten maritime overvåkningsfly. Av samme grunn vies også Forsvarets materiellinvesteringer stor oppmerksomhet i riksmidlene, og da gjerne etter at noe har gått galt, skapt forsinkelser eller store kostnadsoverskridelser.

Offentlige materiellanskaffelser har allmenn interesse ettersom det handler om store investeringer som foretas gjennom bruk av fellesskapets midler. En stor del av forsvarsbudsjettet er satt av til investeringer, og i 2019 overleverte Forsvarsmateriell (FMA) materiell til Forsvaret til en verdi av 13,4 milliarder kroner (Berg & Waage, 2021, s. 30). Materiellet som anskaffes har ofte høy verdi og stor effekt på det behovet som dannet grunnlaget for anskaffelsen. I 2015 arbeidet totalt 920 årverk med investeringer i forsvarssektoren (McKinsey & Company, 2015, s. 99).

### **Luftforsvaret oppgraderes gjennom materiellinvesteringer**

Luftforsvaret gjennomgår for tiden et teknologisk generasjonsskifte. Med innføringen av de nye kampflyene, F-35 Lightning II, har man startet transformasjonen mot et «5. generasjons luftforsvar» (Luftforsvarsstaben, 2018). Sea King har stått på vakt som landets redningshelikopter kontinuerlig i snart 50 år, men er nå i ferd med å bli avløst av etterfølgeren AW101-612 «SAR Queen». Nye P-8 Poseidon skal snart overta for P-3 Orion som maritime overvåkningsfly. Forsvaret har også anskaffet nye C-130J Hercules transportfly. Mange av flyene og helikoptrene er allerede tatt imot, noen er satt i drift og flere er forventet å ankomme i nær fremtid.

C-130J Hercules, P-8 Poseidon, F-35 Lightning II, NH90 til kystvakt og fregatt samt redningshelikopteret AW101-612 «SAR Queen» er fem store materiellprosjekter som i tid

---

gjennomføres tilnærmet samtidig. Ved siden av det store kampflyinnkjøpet, kan det synes som om det er helikopteranskaffelsene som har fått mest fokus i offentligheten. Prosjektet med å anskaffe nye redningshelikoptre har tatt flere tiår, og NH90 til kystvakt og fregattvåpen blir bare omtalt «skandalehelikopter» i media. Etter at Riksrevisjonen leverte sin undersøkelsesrapport om anskaffelsen og innfasingen av NH90 høsten 2018, ble det gjennomført høring på Stortinget i regi av Kontroll- og konstitusjonskomiteen. I alt syv forsvarsministre skulle bidra til å kaste lys over hvordan anskaffelsen av maritime helikopter kunne bli så preget av forsinkelser. I sitt siste fagmilitære råd foreslo daværende forsvarssjef general Bruun-Hansen å utruste alle 14 NH90-helikoptre for anti-ubåtoperasjoner, for deretter å anskaffe nye maritime helikoptre til kystvakt (Forsvaret, 2019a).

Nye redningshelikoptre til Forsvaret er en anskaffelse som ledes og gjennomføres av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og et eget prosjekt kalt NAW SARH<sup>1</sup>. Også i dette prosjektet har det vært mye fokus på ressursbruk og forsinkelser, og selve anskaffelsen inkludert diverse utredninger har tatt over 25 år. NRK Brennpunkt har i en egen dokumentar kalt «Utredningshelikopter» fokusert på tidsbruk og forsinkende faktorer (Isungset, 2014).

De store investeringene til Luftforsvaret vil pågå i enda noen år. Anskaffelsen av nye maritime overvåkningsfly er så vidt kommet i gang, og flyene planlegges levert fra høsten 2022. I november 2020 kom regjeringen også med sitt endelige forslag til ny langtidsplan. I tillegg til opprinnelig plan ble Vedtak 128 inkludert. Her ber Stortinget regjeringen om å anskaffe nye helikoptre dedikert til støtte for Hæren i Indre Troms (Utenriks- og forsvarskomiteen, 2020). Dette vil komme i tillegg til den planlagte anskaffelsen av nye helikopter til spesialstyrkene fra 2024. Forsvarets nye langtidsplan ble ferdigbehandlet i Stortinget 1. desember 2020 (Forsvarsdepartementet, 2020). Dermed går det mot en total utskifting av de aldrende Bell-helikoptrene etter nær 40 års tjeneste<sup>2</sup>. I løpet av det inneværende tiåret vil de fleste av nevnte materiellprosjekter ha levert sine sluttrapporter, og det blir synlig hvorvidt prosjektene har nådd sine definerte mål.

---

<sup>1</sup> Norwegian All Weather Search and Rescue Helicopter (NAWSARH)

<sup>2</sup> Luftforsvaret har operert Bell 412 siden 1987.



---

## 1.2 Formål og problemstilling

Forsvarsdepartementet (FD) ga i desember 2019 ut nye «Retningslinjer for Investeringer i forsvarssektoren» som trådte i kraft 1. januar 2020. Disse retningslinjene har til hensikt å beskrive de ulike oppgaver, roller og ansvar som påligger forsvarssektoren ved planlegging og gjennomføring av investeringer. Dette er ikke første gang FD ser et behov for å standardisere Forsvarets prosjektvirksomhet for derigjennom å øke kontrollen med hvordan investeringsmidlene blir benyttet. PRINSIX som prosjektstyringsverktøy ble lansert allerede i 1992. Siden oppstarten av utdannings- og sertifiseringsløpet PRINSIX, har flere hundre forsvarsansatte fått mulighet til å utdanne seg til «Sertifisert prosjektleder». Allikevel kan det synes som om flere av materiellprosjektene har feilet i å levere på de tre viktigste resultatparameterne: Tid, kostnad og kvalitet.

Denne oppgaven vil se nærmere på hvordan prosjektene har vært styrt fra det politiske og militærstrategiske nivå, samt i hvilken grad prosjektstyringsmodellen som er valgt for gjeldende prosjekt har bidratt til prosjektenes resultat- og effektmål.

Problemstillingen for oppgaven blir som følger:

*I hvilken grad viser strategisk styring, samt valg av prosjektstyringsmodell, å ha påvirket materiellprosjektenes effekt- og resultatmål?*

## 1.3 Avgrensninger

I perioden etter den kalde krigens slutt er det gjennomført en rekke større og mindre investeringer til Forsvaret. Studiens begrensede omfang gjør det nødvendig å foreta enkelte avgrensninger. Denne oppgaven vil derfor søke å se nærmere på den overordnede oppfølgingen og styringen av materiellprosjekter i perioden etter år 2000.

For å besvare problemstillingen, er det valgt ut tre store materiellprosjekter som caser. To av prosjektene er gjennomført i forsvarssektoren og ledet av FD, og ett er gjennomført i en egen

---

prosjektorganisasjon ledet av JD. Alle casene er anskaffelser av hovedmateriell<sup>3</sup> til Luftforsvaret. Øvrige prosjekter vil ikke bli drøftet i denne oppgaven.

Det er mange ulike faktorer som påvirker et prosjekt, og som derfor vil ha betydning for om prosjektet klarer å nå sine fastsatte milepæler og levere på definerte mål. I alle casene vil det være forhold som sterkt har medvirket til måloppnåelsen. Oppgavens drøfting vil primært fokuseres mot forhold som kan synes å ha vært påvirket av, eller kan tenkes å ville påvirkes av, strategisk styring og valgt prosjektstyringsmodell. Det vil allikevel kort bli redegjort for andre faktorer dersom slike ser ut til å ha sterk påvirkning. Denne oppgaven begrenser seg til å se på styring av fasene fra konseptet utvikles og frem til der hvor prosjektet befinner seg i dag (2021). Noe materiell er allerede satt i drift, mens flere av prosjektene er pågående.

Interne forhold i det enkelte prosjekt; herunder prosjektorganisasjonens kompetanse, ledelse og sammensetning, vil ikke bli vurdert. Videre vil eksterne faktorer, så som produsentens og leverandørens påvirkning av leveransen, ikke være del av analysen.

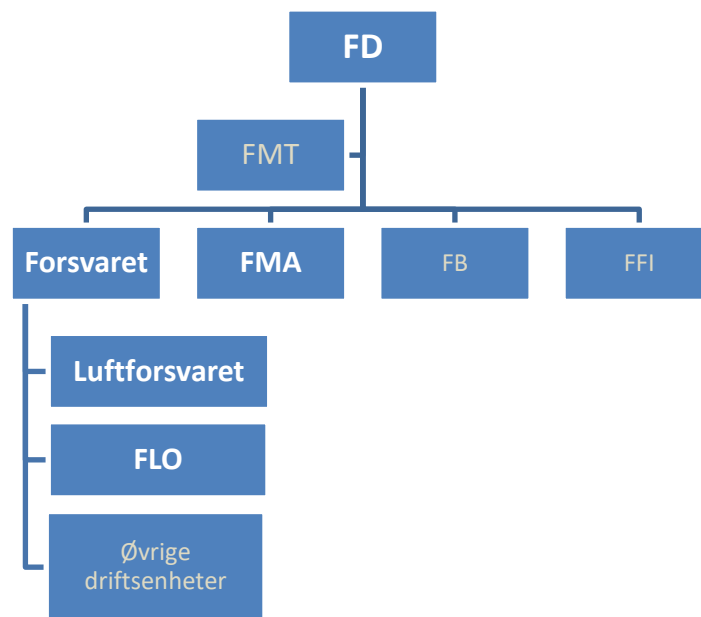
## **1.4 Noen begrep og definisjoner**

### **Forsvarssektoren**

Begrepet 'forsvarssektoren' er forholdsvis hyppig benyttet i oppgaven. Forsvarssektoren ledes av forsvarsministeren (FMIN) gjennom Forsvarsdepartementet (FD) og omfatter følgende etater: Forsvaret, Forsvarsmateriell (FMA), Forsvarsbygg (FB) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Forsvarets materielltilsyn (FMT) er underlagt FD og innehar rollen som tilsynsmyndighet for forsvarssektoren.

---

<sup>3</sup> Luftforsvarets hovedmateriell består av kampfly, helikoptre, overvåkningsfly og transportfly samt luftvernssystemer og overvåkningsradarer.



**Figur 1** Forenklet organisasjonskart over forsvarssektoren.

Figuren over viser hvordan etatene i forsvarssektoren er plassert. Under Forsvaret ligger totalt 13 driftsenheter, hvorav tre forsvarsgrener. Ettersom fokus for denne oppgaven er Luftforsvarets materiellprosjekter, er kun aktuell del av organisasjonskartet uthevet.

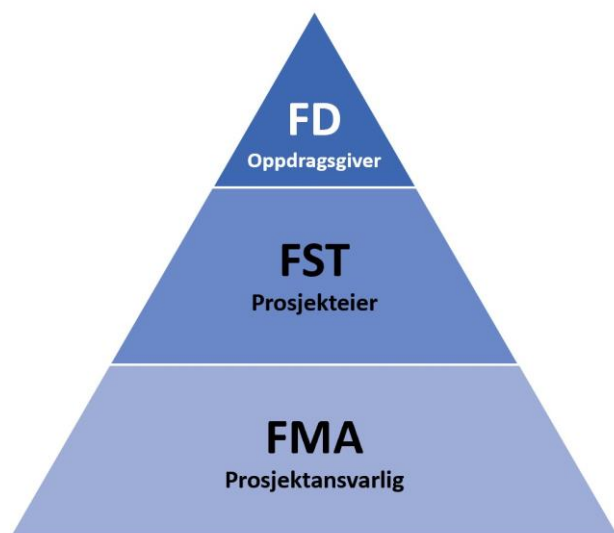
Forsvarssektoren har gjennomgått flere omstillinger de senere år. Ansvar og oppgaver kan i perioden studien omhandler være overført til andre enheter. Noen avdelinger har byttet navn, og andre er blitt fradelt. FMA ble skilt ut som egen selvstendig etat fra Forsvaret 1. januar 2016. Tidligere var avdelingene i FMA del av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). FLO er fremdeles del av Forsvaret, og primært leverandør av logistiktjenester til etaten. Investeringsvirksomheten er overført til FMA.

Av praktiske hensyn kan det enkelte ganger være hensiktsmessig å snakke om hele sektoren, mens det i andre sammenhenger vil være mer korrekt å omtale de ulike etater hver for seg. I et forsøk på å gjøre oppgaven historisk korrekt, vil datidens avdelingsbetegnelse bli benyttet. En fotnote vil henviser til hva avdelingen heter i dag.

---

## Roller og ansvar i forsvarssektoren

Under redegjørelsen av teorien vil det bli tatt i bruk noen begreper som beskriver roller, ansvar og myndighet til ulike aktører i forsvarssektoren. Under følger en kort definisjon slik de blant annet fremkommer i *Retningslinjer for Investeringer i forsvarssektoren* (Forsvarsdepartementet, 2019).



**Figur 2** Hierarkisk fremstilling av de ulike rollene for materiellprosjekter i forsvarssektoren

Oppdragsgiver (FD) har det overordnede ansvaret for investeringer i forsvarssektoren, og tildeler prosjekter til Prosjekteier. FD bevilger midler til investeringer til underliggende etater i tråd med Stortingets vedtak. Videre skal FD også planlegge og styre investeringsporteføljen for derigjennom å påse at målsettinger oppnås. Det er også oppdragsgiver som har ansvar for å behandle større avvik og endringer underveis i prosjektet og vurdere om disse overskrider gitte prosjektrammer. I FD er det avdelingen kalt FD III som har ansvaret for oppfølging av investeringer i det daglige. Dette omfatter prosjekter i både plan- og gjennomføringsfasen.

Det er av vesentlig betydning at prosjektene har god forankring hos oppdragsgiveren, da dette danner selve fundamentet for prosjektet. Manglende overordnet forankring kan medføre at det er svak eller manglende sammenheng mellom prosjektets mål og overordnede planer og strategier. Videre vil dette føre til svak oppgavebeskrivelse, upresise mål og dårlig balansert ambisjonsnivå.

---

Dårlig eller manglende forankring av prosjektet i samfunnet kan også gjøre ledelsen litt holdningsløs til selve prosjektet. (Andersen et al. , 2000, s. 22 - 26)

Prosjekteier (Forsvarsstaben, FST<sup>4</sup>) skal sikre at prosjektet oppnår ønsket effekt til forventet kostnad og innen gitte tidsrammer. Det er prosjekteier som har det koordinerende ansvaret mellom etatene og som anbefaler eller beslutter valg av konsept. Prosjekteier kan koordinere og håndtere endringer og avvik innen oppdragets rammer, og er ansvarlig for at det er god balanse mellom ytelse og økonomiske rammer. Prosjekteier skal også ivareta implementering av materiellet i Forsvarets operative struktur, samt påse at materiellet innehar nødvendige bruksgodkjenninger. Prosjekteier rapporterer til oppdragsgiver.

Like etter årtusenskiftet valgte man å gå for såkalt 'Integrert strategisk ledelse' (ISL). ISL innebærer at strategiske funksjoner i forsvarssektoren ligger i FD, mens FST er en iverksettings- og oppfølgingsstab og skal påse at oppdrag utføres innenfor pålagte rammer.

Brukeransvarlig (Forsvaret) er som navnet tilsier ansvarlig for å samle og koordinere innspill fra operatøren/brukerne med tanke på behov og krav. Brukeransvarlig er aktivt inne og støtter planleggingen av investeringsprosjekter. I tidlig fase trengs støtte til å utvikle og kvalitetssikre brukerkrav til både materiell, fasiliteter og andre funksjoner. Videre må brukeransvarlig gjerne stille med kvalifiserte fagpersoner, 'Subject Matter Experts' (SME), for testing og evaluering av utstyr og tjenester som blir levert.

Prosjektansvarlig (FMA) har ansvar for å gjennomføre selve prosjektet, herunder å koordinere med nødvendige instanser innen merkantile så vel som bygningstekniske, sikkerhetsmessige og kompetansefaglige områder. Prosjektansvarlig støtter prosjekteier i utarbeidelsen av konseptvalgutredning (KVU) og utarbeider sentralt styringsdokument (tidligere kalt 'fremskaffelsesløsning'). Prosjektansvarlig planlegger prosjektets ressursbehov, legger nødvendig tidsplan, rapporterer på prosjektets fremdrift og sørger for nødvendige godkjenninger av avvik. Prosjektansvarlig må også sikre at større endringer er tilstrekkelig forankret hos prosjekteier.

---

<sup>4</sup> FST er Forsvarets etatsledelse. Hovedoppgaven til FST er å støtte forsvarssjefen i den daglige driften av Forsvaret.

---

Prosjektansvarlig styrer prosjektene i det daglige og har dertil ansvar for at budsjettammer overholdes og at prosjektet styres etter enhver tids gjeldende krav fra høyere myndighet, herunder FD.

### **Strategisk styring**

Det strategiske nivået er betegnelsen på det øverste organisasjonsteoretiske nivået. I denne oppgaven vil strategisk styring primært utføres av FD og FST. «Strategisk styring av investeringer kjennetegnes ved langsiktighet, helhetsforståelse, ressursmessig balansering, overordnet virksomhetsstyring, kontroll av og støtte til det gjennomførende nivå» (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 6).

### **Prosjektstyringsmodell**

Med 'prosjektstyringsmodell' menes i denne oppgaven prosjektenes besluttede organisering og styring. Valg av eierskap, ledelse, kommunikasjonslinjer, rapporteringscyklus og prosjektstyringsverktøy inngår også i prosjektstyringsmodellen. Valg av anskaffelsesmetode inngår ikke. For å beskrive de omtalte prosjektenes styringsmodell, er deres egne styringsdokumenter benyttet som kilde. Det vil derfor være ulikheter i hvordan styringsmodellen er beskrevet fra prosjekt til prosjekt.

### **Materiellprosjekt**

Et prosjekt kjennetegnes ved at det er en engangsoppgave som er begrenset i tid, og skal lede fram til et bestemt resultat. Prosjekter kan organiseres som et oppdrag til linjeorganisasjonen; noe som er vanligst i mindre omfattende prosjekter av lav kompleksitet. Denne oppgaven skal se nærmere på tre store offentlige materiellprosjekter; nærmere bestemt Luftforsvarets anskaffelse av fly og helikoptre i perioden etter årtusenskiftet. For disse prosjekttypene følger en rekke definerte retningslinjer og vedtatte rammer som vil bli nærmere omtalt i teorikapitlet.

### **Prosjekt mål**

For store materiellinvesteringer i Staten gjelder at man gjerne definerer strategiske mål for anskaffelsen. Slike strategiske mål blir betegnet som *samfunns mål* og *effekt mål*; hvor samfunns målene er gjeldende for samfunnet som helhet, og effekt målene skal gi en ønsket effekt for brukerne. Samfunns målene er ofte politisk fastsatt og gir overordnet begrunnelse for anskaffelsen

---

(Finansdepartementet, 2019, s. 6). Slike samfunnsmål uttrykker en ønsket fremtidig tilstand for samfunnet som helhet (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 13).

Effektmålene skal beskrive hvilke virkninger man ønsker å oppnå med prosjektet. Prosjektmålene må være prosjektspesifikke og beskrive relevante egenskaper ved den ønskede tilstanden man vil oppnå etter at prosjektet er gjennomført (Finansdepartementet, 2019, s. 6). Effektmål kan ofte være uttrykt i form av kapasitet, tids- og økonomibesparelse etc. og være en konkretisering av interessentenes behov.

I prosjektenes konseptfase defineres **resultatmål** gjennom styringsparameterne TID, KOSTNAD og KVALITET/YTELSE. Det gjøres gjerne en overordnet prioritering mellom tid, kostnad og kvalitet/ytelse for det enkelte prosjekt, og basert på hvilke av de tre som gir best effekt mot prosjektets effekt- og samfunnsmål. Felles for alle gode prosjektmål er at disse må være realistiske, oppnåelige og kunne verifiseres i ettertid (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 14). Prosjektansvarlig har ansvaret for at resultatmålene oppnås.

## 1.5 Oppbygging

Oppgaven starter med å presentere studiens hensikt og problemstilling. Etter innledningen kommer en beskrivelse av metoden som er benyttet. Deretter følger et historisk tilbakeblikk for å belyse hvilket fokus investeringer i forsvarssektoren har hatt gjennom de siste 20 årene. Under samme kapittel følger en kort redegjørelse over Forsvarets investeringsvirksomhet i perioden. Det påfølgende kapittelet vil inneholde prosjekt- og styringsteori benyttet i denne oppgaven, samt en beskrivelse av forsvarssektorens prosjektstyringsmodell. Forsvarets eget verktøy for prosjektstyring, PRINSIX, vil bli nærmere gjennomgått i teorikapittelet. Empirien fra de valgte casene blir presentert, analysert og drøftet i kapittel 5. Det nest siste kapittelet drøfter enkelte fellestrekk, samt trekker noen slutninger, på tvers av oppgavens tre caser. Oppgaven avsluttes med en konklusjon hvor problemstillingen besvares. Etter konklusjonen fremmes forslag til videre forskning.

---

## 1.6 Forhold til andre studier

Ettersom store materiellinvesteringer står høyt på dagsorden i Forsvaret, er det ikke til å komme utenom at flere har valgt å forske på nettopp dette temaet. Via databasen til Forsvarets høgskoles bibliotek, får man tilgang til oppgaver som er skrevet av tidligere militære studenter. Strategisk styring av Luftforsvarets materiellprosjekter har derimot ikke vært hovedtema eller problemstilling i noen av oppgavene. Når det gjelder andre studier, så kan det synes som om disse i hovedsak har fokusert på selve prosjektgjennomføringen, eller på kompetanse og relasjoner i prosjektorganisasjonen.

Basert på et tilgjengelig utvalg av masteroppgaver som omhandler materiellprosjekter, ser det ut til at de fleste har valgt en kvalitativ undersøkelsesmetode, med gjennomføring av semistrukturerte intervju av nøkkelpersonell i prosjektene. Flere har forsket på prosjekteffektivitet, og hva som ser ut til å påvirke denne. Det er derfor mulig å hente ut funn fra andres forskning som sannsynlig forklaring på hvorvidt årsaken skyldes forhold utenfor den strategiske styringen.

Det blir påstått at oppfølging fra prosjekteier synes å være spesielt svak i forsvarssektoren (Evju & Ugreninov, 2015, s. 60). Gjennom en sammenliknende casestudie har to studenter ved BI analysert tre større offentlige anskaffelser i henholdsvis Statens vegvesen, Jernbaneløst og forsvarssektoren. Det vises til at det er en tydelig sammenheng mellom antallet prosjekter som skal styres og kvaliteten på selve styringen. I forsvarssektoren er det til enhver tid mange prosjekter som skal følges opp, og den store mengden kan utgjøre en årsak til den utfordrende og mangelfulle oppfølgingen (Evju & Ugreninov, 2015, s. 58). Dette funnet bekreftes i en rapport fra FFI hvor man har sett nærmere på effektiviseringspotensialet i Forsvarets investeringsprosess (Presterud & Øhrn, 2015). Allerede i 2011 har Forsvaret rapportert om at evnen til å realisere materiellinvesteringer er under stort press grunnet mange samtidige prosjekter og stor total portefølje (Riksrevisjonen, 2018, s. 14).

Bjørn Arild Gohn-Hellum har sett nærmere på hva som påvirker prosjekteffektiviteten i hhv Forsvaret og Wilh. Wilhelmsen. Selve forskningen er utført gjennom å sammenlikne et investeringsprosjekt i



---

Forsvaret, anskaffelsen av C-130J Hercules, med Wilh. Wilhelmsen ASAs anskaffelse av ro/ro-skip<sup>5</sup> i Torrens-klassen. En av informantene hevder at Forsvaret har hatt en tendens til å prioritere ytelse og pris på bekostning av tidsfaktoren (Gohn-Hellum, 2010, s. 78). Ettersom denne påstanden synes å samsvare godt med forhold som har vært avdekket i flere av Luftforsvarets materiellprosjekter, vil den bli videre behandlet i oppgavens drøfting. Anskaffelsen av C-130J transportfly kan påstås å ha vært en atypisk materiellanskaffelse som ikke fulgte ordinære prosedyrer (Gohn-Hellum, 2010). Erfaringer fra dette prosjektet vil trolig være unikt for denne anskaffelsen. Det er allikevel viktige læringspunkter i gjennomføringen av en såkalt hurtiganskaffelse.

---

<sup>5</sup> Ro/ro-skip er fartøy hvor lasting og lossing skjer med lastens egne hjul (roll on/roll off). Vanlige bilferger tilhører denne kategorien.

---

## 2 Metode

Denne oppgaven vil se nærmere på den overordnede beskrivelsen av materiellprosjektene styringsmodell, samt hvordan styring er dokumentert og gjennomført i praksis. Arbeidet er i sin helhet gjennomført som en dokumentstudie i den hensikt å undersøke i hvilken grad valg av prosjektstyringsmodell synes å ha påvirket måloppnåelsen.

Oppgaven er gjennomført som en litteraturstudie basert på tilgjengelige dokumenter og prosjektrapporter. Etersom oppgaven utelukkende baserer seg på skriftlige kilder, herunder prosjektene egne dokumenter, er forhold som ikke er funnet i skriftlige dokumenter forsøkt utelatt. Det tilgjengelige og benyttede kildematerialet fra prosjektene har variert i kvalitet og omfang. Det tas forbehold om at noe dokumentasjon kan ha vært utilgjengelig grunnet gradering eller annen tilgangskontroll.

### 2.1 Valg av caser

For å besvare problemstillingen er det tatt utgangspunkt i en sammenliknende casestudie. I denne oppgaven er det benyttet tre store materiellprosjekter som caser. Prosjektene som blir vurdert er to helikopteranskaffelser samt hurtiganskaffelsen av taktiske transportfly. De to helikopterprosjektene har tilsynelatende mange likhetstrekk, men de er også prinsipielt svært ulikt styrt og organisert. Begge helikopterprosjektene ble startet på tidlig 2000-tall, men behovsanalyser og ulike faser av forprosjektering var igangsatt flere år tidligere.

Alle de tre materiellprosjektene har hatt til hensikt å erstatte eksisterende materiell som var i ferd med å gå ut på dato, og i god tid før dette måtte settes på bakken. Kystvakten skulle erstatte de gamle Westland Lynx Mk86 med åtte helikopter av typen NH90. Luftforsvaret hadde operert Lynx-helikoptrene for Kystvakten siden første halvdel av 1980-tallet. I tillegg skulle det anskaffes seks helikopter av samme type for operasjoner med fregattene i Fridtjof Nansen (FNAN)-klassen<sup>6</sup>. Til å erstatte den aldrende flåten av redningshelikopteret Sea King ble det besluttet å gå til innkjøp av 16

---

<sup>6</sup> Fridtjof Nansen-klassen er Sjøforsvarets fregattklasse, og bestod opprinnelig av fem fartøy satt i drift fra 2006. I dag er fire av fartøyene gjenværende etter at KNM «Helge Ingstad» forliste november 2018.

---

nye helikopter av typen AW101-612. For taktiske transportfly valgte man å holde på den samme flytypen, men anskaffe nye og mer moderne maskiner fra samme produsent.

## 2.2 Datakilder

Denne oppgaven er ugradert. Under skriveprosessen har det vært benyttet enkelte eldre kilder som opprinnelig hadde gradering (Begrenset/Fortrolig), og som senere er nedgradert. Ingen graderte opplysninger er gjengitt i oppgaven. For materiellprosjektene som utgjør oppgavens caser, er tilgjengelig prosjektdokumentasjon benyttet som primærkilder. Her må det tas forbehold om at enkelte dokumenter kan ha blitt utgitt i flere versjoner, og at det ikke kan garanteres at den benyttede versjonen er den nyeste og mest oppdaterte. Dato for det enkelte dokument er oppgitt i referanselisten. Når det gjelder NH90-prosjektet, er en del informasjon som beskriver status i prosjektet hentet fra Riksrevisjonens rapport. Ettersom denne rapporten følges av tilsvar fra statsråden, samt har vært gjenstand for en grundig høring i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, ansees kildegrunnlaget til å være tilstrekkelig kvalitetssikret.

## 2.3 utfordringer ved metodevalget

Oppgaven er basert på tilgjengelige skriftlige kilder. Det kan derfor være avvik mellom den beskrevne prosjektstyringsmodellen og hvordan styringen i praksis har vært gjennomført. I enkelte tilfeller er det opprettet flere styringsorganer enn hva som opprinnelig var planlagt. Dette kan for eksempel være som følge av tiltak iverksatt etter at avvik er identifisert. Der hvor det er kjent at slike organer er opprettet, men hvor de ikke er nevnt i prosjektdokumentasjonen, vil de beskrives uten konkrete kildehenvisninger.

Andre mulige årsaker til divergens mellom skriftlige dokumenter og faktisk organisering, kan være de mange omstillingene og organisasjonsendringene forsvarssektoren har gjennomgått i perioden. Ettersom omstilling kan tenkes å ha påvirket styringen av prosjektene, også der hvor det ikke er beskrevet i gjeldende styringsdokumenter, er dette tatt med som en faktor under drøftingen.

De tre casene har vært gjennomført på ulike prosjektverktøy; noe som fører til at tilgjengelig dokumentasjon er noe ulikt fra case til case. I tilfeller hvor dokumentene stammer fra forskjellige tidsepoker, kan tilgjengelig prosjektdokumentasjon opptre under ulike benevnelser til tross for at de

---

har tilnærmet samme innhold. Under hver case vil det følge en kort beskrivelse av datamaterialet og kilder som er benyttet.

Det er sannsynlig at flere av prosjektene avviker fra vedtatt standard og gjeldende føringer. Denne oppgaven tar for seg hva dokumentasjonen sier at man skal gjøre, fremfor hva som faktisk ble gjort. Prosjektlederens og prosjekteierens opplevelse av hva som er gjort, og hvordan dette har påvirket prosjektet, er ikke vurdert. Det kan derfor være til dels store avvik mellom empiri framkommet gjennom dokumenter, og det som faktisk har påvirket det enkelte prosjekt. Hvorvidt disse avvikene bidrar til å gjøre konklusjonen ugyldig, må derfor tas med i betraktning. Dette blir problematisert noe videre under oppgavens drøfting.

Problemstillingen kunne også vært besvart ved bruk av kvalitativ metode, og basert på intervju av nøkkelpersonell fra de ulike prosjektene. Dette er derimot gjort flere ganger tidligere av andre studenter og forskere. Flere prosjektledere og -medarbeidere har fått mulighet til å dele sine syn på hvordan prosjektene er gjennomført. Der hvor det har vært mulig å oppdrive slike kilder, og det er funnet relevant, er disse benyttet til å underbygge funn fra dokumentanalysen.

Når man benytter enkeltcases som utgangspunkt for å si noe generelt om et fenomen, er det vanskelig å hevde at man har statistisk god representasjon. Metodiske svakheter, i tillegg til tynt datagrunnlag, vil trolig svekke overføringsverdien til andre prosjekter. Luftforsvarets større materiellprosjekter er også for få i antall til at man vil kunne få stor bredde og nødvendig høy representasjon. Funn fra de utvalgte casene vil være spesielle for det aktuelle prosjektet.

Denne oppgaven ønsker ikke å generalisere, men derimot å peke på funn som kan si noe om hvordan prosjektene i studien kan ha blitt påvirket av gjeldende styringsform. Dette gjøres gjennom å studere mulige sammenhenger mellom overordnet styring, valgt prosjektstyringsmodell og materiellprosjektenes måloppnåelse. Vurderingene som fremkommer i oppgaven er basert på historiske rapporter og dagens situasjon (2020/21), samt noen betraktninger om hvordan dette med sannsynlighet vil utvikle seg fremover. Noen endelig konklusjon vil dermed ikke kunne trekkes før prosjektene er avsluttet, materiellet overført til drift og de definerte samfunnsmålene er oppnådd.

---

### **Forfatterens bakgrunn og forkunnskap**

Forfatteren av denne oppgaven har mer enn 25 års tjenesteerfaring fra forsvarssektoren, hvorav flere av stillingene har vært til støtte for materiellprosjekter som representant fra «linjen». Under perioden 2016 – 2018 var dette i rollen som implementeringsleder logistikk og øverste teknisk sjef for de nye redningshelikoptrene. I denne stillingen inngikk også tett samarbeid med prosjekt NAWSARH og leverandøren av redningshelikopteret. Det kan være en metodisk utfordring at forfatteren har mer inngående kjennskap til én av casene i studien, og noe av analysen kan derfor være farget av egen erfaring. Forfatteren har ikke på noe tidspunkt hatt roller i de øvrige to casene, og er dermed bevisst denne metodiske utfordringen. Alle tre caser er forsøkt behandlet likt og med størst mulig grad av objektivitet.

---

## 3 Et historisk tilbakeblikk

Etter den kalde krigen stod Forsvaret igjen med en masse utdatert materiell, statisk infrastruktur og en mobiliseringshær tilpasset en tenkt invasjon fra øst (Forsvaret, u.å.). Datidens konsept hadde tatt utgangspunkt i en bipolar verdensorden med to supermakter, og et forenklet fiendebilde hvor øst stod mot vest. 1990-tallet var et tiår preget av lavkonflikt, et trusselbilde i endring og en ny verdensorden med USA som eneste gjenværende supermakt. USA ble ansett til å være vår nærmeste allierte, og utgjorde bærebjelken i NATO-alliansen. Sovjetunionen ble nærmest oppløst over natten, og man startet også militær samtredning med Russland gjennom Partnerskap for fred (PfP)-samarbeidet.

Personell, materiell og basestruktur var tilpasset en annen tid, og fremstod nå som umulig å opprettholde gitt den forventede utviklingen av forsvarsbudsjettene fremover. Personell skulle stimuleres til avgang, materiell skulle skiftes ut og baser og kystfort nedlegges. Omstillingen, som den gang ble benevnt som 'den største i offentlig sektor', tok for alvor fart etter årtusenskiftet. Endringer i basestruktur og militære kapasiteter ble etterfulgt av en stor omorganisering av Forsvarets øverste ledelse. Man startet med å trekke Forsvarets overkommando<sup>7</sup> inn i samme bygningsmasse som FD på Akershus festning. Hovedhensikten med dette tiltaket var å oppnå effektivisering av daglig drift i fredstid gjennom å samlokalisere strategisk ledelse av Forsvaret med FD. Videre ønsket man en «løpende personlig kontakt mellom den politiske og militære ledelse under krise- og episodehåndtering» (Forsvaret, u.å., s. 14). Deretter ble generalinspektørene<sup>8</sup> med tilhørende grenstaber flyttet ut av Oslo og samlokalisert med sine avdelinger.

Forsvaret har vært i kontinuerlig omstilling siden daværende forsvarssjef, general Sigurd Frisvold, igangsatte det som fikk navnet «Forsvarsstudien 2000». Som ledd i denne omstillingen, ble det også fokusert på nødvendig behov for utskifting av materiellet. Investeringsvirksomheten i

---

<sup>7</sup> Forsvarets overkommando var tidligere den samordnende kommandoen for militære styrker i Norge. Den ble erstattet med Forsvarsstaben 1. august 2003.

<sup>8</sup> Generalinspektørene var *styrkeprodusenter* for respektive forsvarsgren. I dag er funksjonen erstattet av *taktisk styrkesjef*, og betegnelsen er endret til sjef Luftforsvaret, sjef Hæren osv.

forsvarssektoren fikk økt fokus, og FD lanserte et nytt konsept for planlegging og gjennomføring av materiellinvesteringer *Konsept for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren* 15. juli 2004. Prosjektene som er tatt med i denne oppgaven er alle i virke under perioden hvor det nye konseptet var trådt i kraft.

«Forsvarsstudien 2000» hadde en planperiode som strakk seg over 20 år, fra 2002 til 2021. Dermed skulle studien også sikre at langtidsplanleggingen fanget opp gjenanskaffelse eller midtlivsoppdatering av Forsvarets hovedkomponenter (Forsvaret, u.å., s. 4). Da general Frisvold bekjente innholdet i sin omstillingsplan, handlet det om å sikre balanse mellom investerings- og driftsutgifter for derigjennom å sørge for en bærekraftig struktur innrettet mot fremtidens utfordringer. I følge FS2000 skulle 20 % av totalrammen, ca. 100 mrd. 2000-kroner, kunne disponeres til materiellinvesteringer (Forsvaret, u.å., s. 4).

	Hæren	Sjø-forsvaret	Luft-forsvaret	Heime- vernet	Redntj & Kystvakt	Felles	Totalt
<b>Materiellinvesteringer</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>44</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>23</b>	<b>124</b>
<b>EBA-investeringer</b>						<b>30</b>	<b>30</b>
<b>Driftskostnader</b>	<b>81</b>	<b>59</b>	<b>75</b>	<b>12</b>	<b>21</b>	<b>112</b>	<b>360</b>
<b>Totalt</b>	<b>105</b>	<b>82</b>	<b>119</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>165</b>	<b>514</b>

*Tabell 1 – Økonomisk ramme for perioden 2002-2021, fordelt på kostnadskategorier og aktivitetsområder (mrd 2000-kroner)*

**Figur 3** Kilde: Forsvarssjefens forsvarsstudie 2000 - Sluttrapport (Forsvaret, u.å., s. 5)

I begynnelsen av det nye årtuset startet krigen mot terror. Denne epoken kjennetegnes ved endrede retningsvalg innen norsk sikkerhets- og utenrikspolitikk. Forsvaret måtte omstilles til et mer moderne og dynamisk innsatsforsvar (Forsvarsdepartementet, 2001). Krigen skulle kjempes i mindre forband og utenfor landets grenser. Russlands anneksjon av Krim-halvøya i 2014 medførte igjen økt oppmerksomhet mot forsvaret av nordområdene og norsk territorium. Gamle beredskapsplaner ble tatt frem igjen, og det ble igjen satset på hjemlige styrker og forsvar av egne grenser (Forsvarsdepartementet, 2016). Den nye trusselsituasjonen ser ut til å ha økt politikernes vilje til å investere i Forsvaret. Økte investeringsrammer har bidratt til at flere materiellinnkjøp har kunnet prioriteres.

---

Samtidig med at Forsvaret skulle omstilles fra invasjonforsvar til innsatsforsvar, ble det klart at Luftforsvarets hovedmateriell var modent for utskifting i det kommende tiåret. Prosjektvirksomheten skjøt for alvor fart på slutten av 90-tallet og utover 2000-tallet. Kampflyene skulle etter opprinnelig plan skiftes ut i 2002. Kystvakthelikopteret Lynx var planlagt erstattet av NH90 innen 2008, og det skulle i tillegg anskaffes helikoptre til de nye fregattene. Videre har det lenge vært kjent at Redningstjenestens Sea King-helikopter begynte å nærme seg maksimal levetid. Dermed satte man i gang med å lete etter helikopterets etterfølger. Når denne oppgaven skrives (2020 – 2021) er flere av prosjektene fremdeles pågående. I perioden mellom år 2000 og 2025 vil mesteparten av luftmateriellet skiftes ut.

### **3.1 Omstilling og modernisering**

Demokratiet er en viktig bærebjelke i vårt samfunn. Stortingsrepresentantene skal velges for fire år av gangen, med et mulig påfølgende regjeringsskifte. For Forsvaret kan det derimot være noe utfordrende å forholde seg til stadig endrede styringssignaler og utskiftinger på den politisk agenda. Forsvarssektoren har i perioden fra år 2000 – 2020 vært under kontinuerlig omstilling. Man er blitt vant til omstillinger og omgjøring av omstillingsvedtak, nye planer og skrinlegging av planene fra i går. Luftforsvarets hovedbase for helikopter er i perioden besluttet flyttet fra Bodø og Bardufoss til Sola, for deretter å flyttes til Rygge og Bardufoss for så å havne tilbake på Rygge. Den organisasjonen som var gjeldende da prosjektene ble startet, har gjennomgått flere forandringer underveis. Noen av endringene har vært små og gjerne bare bestått i navnebytte. Andre har vært av mer gjennomgripende art, og har gitt større organisatoriske påvirkninger på forhold knyttet til roller og ansvar.

I skrivende stund, og inntil nytt stortingsvedtak foreligger, har redningshelikoptrene sin hovedbase på Sola mens de maritime helikoptrene tilhører vingen på Bardufoss. Transportflyene er fremdeles lokalisert på Gardermoen, som nå er en basegruppe under ledelse av Rygge.

Organisasjonen som startet anskaffelsen av nytt kystvakthelikopter, var daværende Luftforsvarets forsyningskommando (LFK) på Kjeller. Over 20 år etter, og flere navnebytter senere, ligger dagens prosjektorganisasjon i Forsvarsmateriell divisjon for luftkapasiteter (FMA LU). Denne oppgaven vil ikke gjennomgå alle omstillinger og organisasjonsendringer i sin helhet. Derimot vil noen deler tas



---

med der hvor det ansees nødvendig for å forstå sammenhengen, eller bidrar til å oppklare ulike forhold rundt endring av organisering og styring.

---

# 4 Teori

## 4.1 Prosjektstyring i Staten

Hvert eneste år gjennomfører offentlig sektor i Norge anskaffelser for over 250 milliarder kroner (Karlsen, 2017, s. 224). Det er i Statens og innbyggernes interesse å sikre at offentlige anskaffelser gjennomføres på en mest mulig kostnadseffektiv måte ettersom det er bruk av skattebetalernes midler som går med til investeringer. Det finnes en rekke lover og regler for offentlige anskaffelser. Den mest kjente er *Lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven)<sup>9</sup>. Både loven og regelverket er tuftet på grunnleggende prinsipper om åpenhet, gjennomsiktighet, etterprøvbarehet og objektive konkurransevilkår (Karlsen, 2017, s. 224).

Statens prosjektmodell deles inn i følgende fire faser: Idéfase, konseptfase, forprosjekt og gjennomføring (Finansdepartementet, 2019, s. 4). Før prosjektet er en realitet, gjennomføres et arbeid med å avklare at man faktisk har et behov som skal gi en ønsket effekt for samfunnet. Denne fasen, som har fått navnet 'idéfase', danner grunnlaget for hvorvidt man skal gå videre med å utvikle konsept til løsning for å dekke det gitte behovet. Konseptfasen skal ende ut i en konseptvalgutredning (KVU) som skal gjennomgå en ekstern kvalitetssikring (KS1). KVU skal inneholde en beskrivelse av problemet som skal løses, behovet som må dekkes for å løse det angitte problemet, samt en definisjon av prosjektets samfunns mål og effektmål.

Under arbeidet med forprosjektet skal det utarbeides et styringsunderlag inkludert kostnadsoverslag for det valgte konseptet. Kvalitetssikring (KS2) av disse vil deretter foregå før eventuell beslutning om å igangsette investeringen. Dersom Stortinget beslutter å godkjenne investeringen, vil prosjektet gå over i gjennomføringsfasen (Finansdepartementet, 2019, s. 5).

---

<sup>9</sup> For forsvarssektoren gjelder i tillegg *Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren* (ARF) som er utgitt av Forsvarsdepartementet



**Figur 4** Kilde: Statens prosjektmodell (Finansdepartementet, 2019, s. 5)

## 4.2 Prosjektstyring i Forsvaret og PRINSIX-prosjektmodell

Forsvarssektorens investeringer styres gjennom porteføljestyling (Governance of Projects) og prosjektstyring (Project Governance). Porteføljestyling er den overordnede styringen av forsvarssektorens samlede investeringsprosjekter, og legger premissene for hvilke prosjekter som skal gjennomføres. FD forestår den strategiske styringen av investeringer i forsvarssektoren. I følge *Retningslinjer for Investeringer i forsvarssektoren*, skal den strategiske styringen kjennetegnes ved langsiktighet, helhetsforståelse, ressursmessig balansering, overordnet virksomhetsstyring, kontroll av og støtte til det gjennomførende nivå (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 6).

Styrking av den strategiske styringen av investeringsporteføljen i departementet skal bidra til at de riktige investeringsprosjektene gjennomføres for å nå besluttede målsettinger for både videreføring og videreutvikling av forsvarsstrukturen. Styrket strategisk styring skal oppnås gjennom forbedringer av porteføljeplanleggingen og med en sterkere og forbedret oppfølging av porteføljen, i tett samspill med etatene (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 4)

Oppfølgingen av investeringsporteføljen kalles en 'porteføljeveranse' og skal sikre at prosjektene oppnår hensikt og overordnede målsettinger. Det er i denne prosessen at man skal ha fokus på større prosjektusikkerheter, samt på eventuelle korrigerende tiltak. Behandling av større avvik og endringer på enkeltprosjekter skal behandles i FD.

Prosjektstyringen fokuserer på gjennomføringen av det enkelte prosjekt. Prosjektstyring består av selve planleggingen av prosjektet, organiseringen og oppfølging i prosjektet (Andersen et al., 2000, s.

---

20). Ifølge de nye retningslinjene for investeringsvirksomheten er det viktig at styring, oppfølging og kontroll av investeringsvirksomheten tilpasses prosjektenes egenart og risiko (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 5). Videre er det gitt føringer om at PRINSIX-prosjektmodell skal benyttes i den hensikt å standardisere, effektivisere og forenkle prosjektgjennomføringen. Avvik og endringer på enkeltprosjekter skal behandles i FD dersom de har potensiale til å være av en størrelse som går ut over rammene gitt prosjekteier. *Rammeverk for styring av investeringsporteføljen i forsvarssektoren* gir en nærmere beskrivelse av prosesser og metodikk. Porteføljestyling anses å ligge utenfor denne oppgavens problemstilling. Når ordet «styring» blir brukt i den videre oppgaven, vil dette i all hovedsak dreie seg om prosjektstyring.

En viktig del av prosjektstyringen er å følge opp det som rapporteres fra prosjektet. En rapport har liten verdi dersom man ikke bruker den til å evaluere prosjektets fremdrift, samt at denne danner grunnlag for å vurdere behov for korrektive rettidige tiltak. Ledelse og oppfølging er selve kjernen i prosjektstyringen. God styring handler om å analysere situasjonen, beslutte tiltak og gjennomføre dem (Andersen et al., 2000). Denne prosjektstyringen har også til hensikt å prioritere mellom, og eventuelt justere på, prosjektets resultatmål. Dersom man for eksempel ser at fremdriften ikke er tilfredsstillende, vil det være mulig å justere prosjektets milepæler eller senke ambisjonsnivået. Andre alternativer er å tilføre prosjektet flere ressurser i form av økonomiske tildelinger eller mer personell.

Forfatterne av boken *Målrettet prosjektstyring* advarer mot det de kaller en «strutseholdning» som går ut på at man ikke er villig til å erkjenne at prosjektet har problemer med å levere, og dermed ikke er i stand til eller villig til å sette inn nødvendige tiltak (Andersen et al., 2000, s. 131). Det påstås at 90 % av all rapportering blir utført fordi det er pålagt, og ikke fordi det har en verdi. Dermed vil mange få et anstrengt forhold til rapportering som verktøy, og muligheten til å utnytte dette som grunnlag for justeringer og korrektive tiltak vil bli svært redusert. Prosjektleder og prosjekteiere ser gjerne raskt gjennom rapportene, tar informasjonen til etterretning, men uten å analysere det faktiske innholdet. Dersom prosjektmedarbeiderne opplever at rapportene blir lest og fulgt opp, vil dette øke følelsen av rapportenes nytteverdi. Dermed vil også selve rapporteringen bli mer lystbetont og kvaliteten på det som rapporteres blir styrket (Andersen et al., 2000, s. 132 - 133).

---

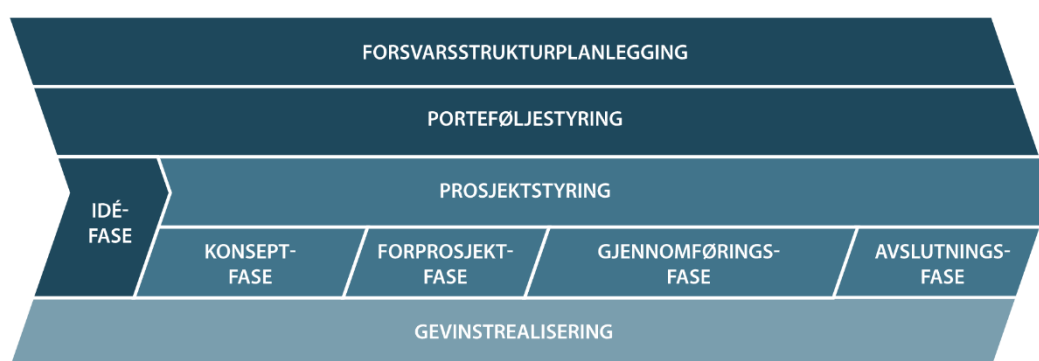
Styringsgruppen har ansvaret for prosjektets overordnede styring, og innehar en meget sentral rolle i prosjektet. Det kan sikkert stilles spørsmål ved hvorvidt prosjektet trenger en egen styringsgruppe dersom man anser at roller og ansvar er tydelig definert, og prosjektomfanget avklart og lite komplisert. Noe av utfordringen med fravær av styringsgruppe, er at man ikke klarer å se behovet for denne før det kan være for sent og prosjektet har begynt å skli eller miste oversikten. En styringsgruppe er spesielt nødvendig dersom prosjektet berører ulike virksomheter, eller for Forsvarets vedkommende, ulike etater og departement.

En fare med styringsgruppen er at denne ofte også blir satt til å foreta beslutninger. Det er en fundamental forskjell på en styringsgruppe og en beslutningsgruppe (Andersen et al., 2000, s. 159). Beslutningsgrupper er generelt ikke ønsket fordi man kan risikere at mennesker med faglig ansvar blir fratatt dette ansvaret, og at beslutninger i stedet foretas av personer som er mindre kompetente enn de som vanligvis jobber med sakene. Det er en kjent fare at styringsgruppen lett kan utvikle seg til en beslutningsgruppe; noe som omtales som den største faren med styringsgrupper (Andersen et al., 2000, s.160). Det finnes også unntak fra denne regelen, og hvor det faktisk er ønskelig at styringsgruppen er med på å fatte beslutninger. Spesielt gjelder dettes for større prosjekter som omfatter flere virksomheter, samt overordnede beslutninger som har store konsekvenser for prosjektets kostnader, kvalitet eller tidsfaktor. I tilfeller hvor styringsgruppen også er en beslutningsgruppe, ender man ofte opp med en langsom beslutningsprosess (Andersen et al., 2000, s. 160). For større offentlige materiellanskaffelser vil man gjerne finne styringsgruppen på departementsnivå, mens beslutningsgruppen befinner seg på et høyere nivå i systemet (Stortinget/regjeringen).

Investeringsavdelingen i FST er satt til å ivareta Forsvarets interesser og koordinere forsvarssektorens prosjektportefølje, samt å støtte forsvarssjefen i rollen som prosjekteier. Denne har derfor ansvaret for å følge opp planer og fremdrift, samt å sikre effektiv ressursbruk. I tillegg har avdelingen myndighet til å godkjenne endringer og avvik. Investeringsavdelingen utgjør kontaktpunktet mellom de ulike etatene i forsvarssektoren, herunder FMA, FB og FMT.

## PRINSIX-prosjektmodell

For materiellprosjekter til Forsvaret er det utviklet et eget prosjektstyringsverktøy som har fått navnet PRINSIX. PRINSIX-prosjektmodell utgjør et rammeverk for prosjektstyring så vel som et utdannings- og sertifiseringsløp mot tittelen «Sertifisert prosjektleder i Forsvaret». Sertifiseringen som prosjektleder i Forsvaret foregår etter internasjonale standarder som PRINCE2<sup>10</sup> utviklet av det anerkjente Project Management Institute (PMI®) som ble stiftet i 1969. PMIs *A Guide to The Project Management Body of Knowledge* (PMBOK®) har i praksis blitt global standard for prosjektledelse.



**Figur 5** PRINSIX prosjektmodell (kilde: [www.fma.no/prinsix](http://www.fma.no/prinsix))

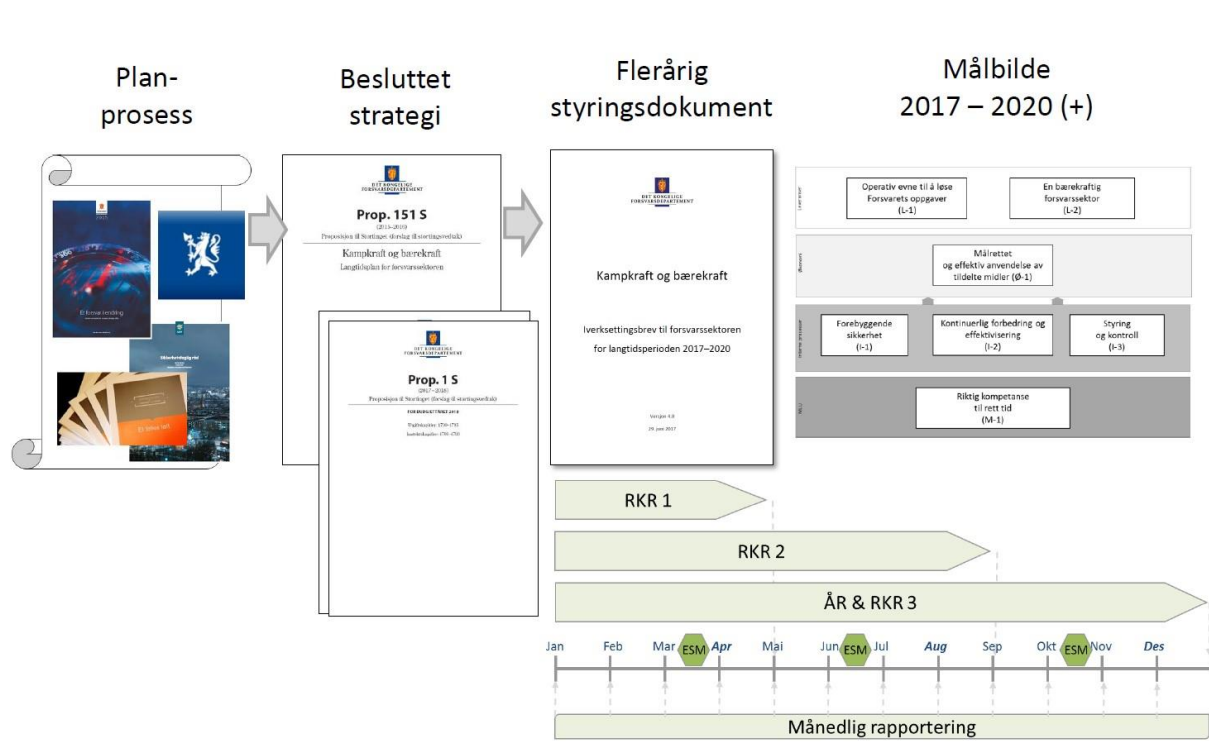
Modellen over viser de ulike fasene i Forsvarets prosjektmodell PRINSIX. Her vil vi kjenne igjen fasene fra Statens prosjektmodell, samt sekvensen i fasene fra idé til gjennomføring. PRINSIX-prosjektmodell viser helheten i livssyklusen til et typisk materiellprosjekt i forsvarssektoren; fra strukturen planlegges og besluttes, og frem til prosjektet er avsluttet og materiellet er implementert. Denne oppgaven vil rette søkelyset mot den delen av prosjektmodellen som omhandler 'prosjektstyring' (mellomblå farge i PRINSIX-prosjektmodell, se figur 5). Valg av prosjektstyringsmodell foretas som oftest i prosjektets forprosjektfase, hvor konsekvensene av denne vil komme til syne i gjennomføringsfasen. Ved prosjektets avslutningsfase vil man evaluere i hvilken grad prosjektet har truffet på samfunnsmål, effektmål og resultatmål.

<sup>10</sup> PRINCE2 – Projects in Controlled Environments er en metode og sertifisering i prosjektledelse

## Materiellprosjektet som del av forsvarsstrategien

Øverst i PRINSIX-prosjektmodell finner man 'forvarsstrukturplanlegging'. Prosjektene som skal behandles videre i denne oppgaven er å betrakte som større materiellinvesteringer. Av den grunn er det å forvente at prosjektene har hatt sitt opphav i en overordnet planprosess, som gjennom stortingsbehandling har endt i en besluttet strategi og et eller flere styringsdokument.

Figuren nedenfor viser en typisk prosess fra plan og strategi til styringsdokumentet finner sin endelige form. I denne studien er proposisjoner til Stortinget og langtidsplan for forsvarssektoren benyttet som del av dokumentstudiet.



Figur 6 Fra planprosess til styringsdokument (Kilde: FD III 3, 2019)

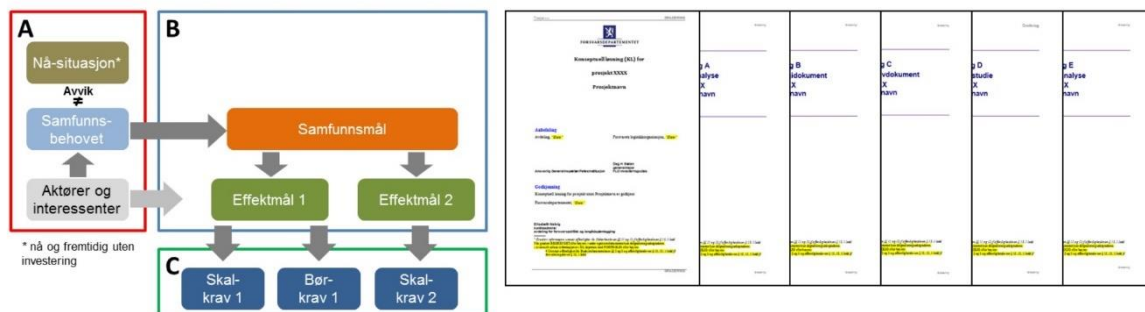
En strategi forbindes gjerne med et skriftlig planverk. For forsvaret av Norge handler dette i stort om å ha en strategi som danner grunnlaget for hvordan landet møtet en militær trussel. Etatsstyring kan beskrives som tilrettelegging for utvikling og gjennomføring av politikk (FD III 3, 2019). Den strategiske styringen av Forsvaret skjer primært gjennom utgivelse av *Regjeringens langtidsplan for forsvarssektoren* (LTP). Denne kommer ut hvert fjerde år og dekker normalt kommende

fireårsperiode. Det siste forslaget til langtidsplan for årene 2021 – 2024 ble lagt frem av forsvarsministeren 16. oktober 2020 og har fått navnet Prop. 14 S *Evne til forsvar – vilje til beredskap*.

Langtidsplanen viser til at vi står overfor en ny sikkerhetspolitisk situasjon, med dertil økte forventninger til Norge, som en av årsakene til at det er behov for å videreutvikle Forsvarets struktur (Forsvarsdepartementet, 2020). I de nærmeste årene planlegger Forsvaret å innfase flere nye kapasiteter, samt gjennomføre en rekke oppgraderinger av eksisterende materiell.

### 4.3 Utvikling av gode prosjektmål

Et prosjekts samfunns mål fremkommer gjennom å analysere samfunnsbehovet med utgangspunkt i en NÅ-situasjon. Fra samfunns målet kan man videre utlede ønskede effektmål. Når et prosjekt skal planlegges, er det viktig å få oversikt over nødvendige aktører, samt å identifisere mulige interessenter. Illustrasjonen i figur 8 viser forholdet mellom aktører og interessenter i et tenkt prosjekt. Både aktører og interessenter ønsker å påvirke prosjektets effektmål, og av den grunn vil en god interessentanalyse i forkant være avgjørende for riktig beskrivelse av effektmålene og dermed prosjektets måloppnåelse. Først når effektmålene er identifisert, vil man være i stand til å utvikle gode kravdokument. Prosjektets resultatmål vurderes som oppnådd gjennom styringsparameterne TID, KOSTNAD og KVALITET. Ved utvikling av resultatmål, må det tas hensyn til prosjektets føringer slik de er gitt av prosjekteier i form av tidskrav og kostnadsrammer. Faktoren KVALITET skal si noe om en gjenstands beskaffenhet. Her er kravstillingen svært viktig, men samtidig er det ofte utfordrende å definere. Det legges ofte ned mye arbeid i å definere både Skal- og Bør-krav, samt å sikre at kravene er tilstrekkelig spesifikke og målbare.



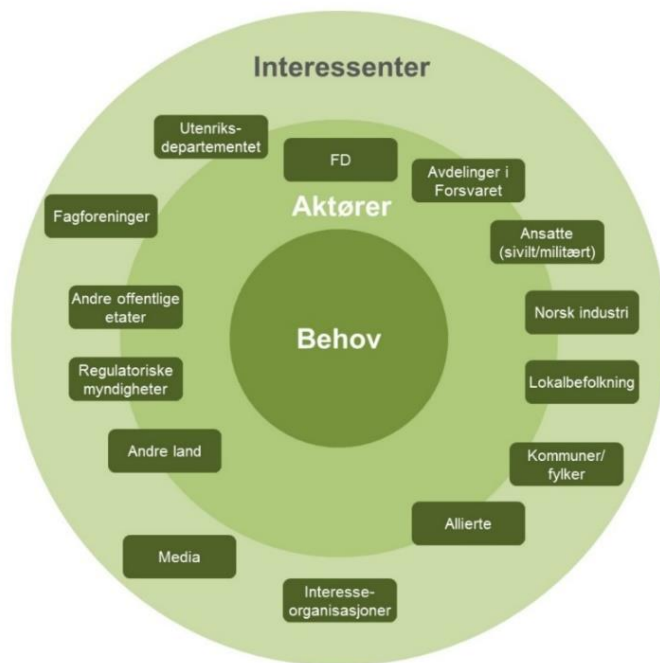
Figur 7 Fra behov til utvikling av gode prosjektmål (Forsvarsdepartementet, 2015b)



## Aktører og interessenter

Prosjektets interessenter vil være enkeltindivider, ulike organisasjoner, potensielle leverandører, media og andre som er direkte involvert eller vil kunne bli påvirket av prosjektets resultat.

Interessentene kan også selv utøve sterk påvirkning på prosjektets mål og resultater. Av samme grunn er det viktig å kjenne til interessentenes forventninger, samt bidra til at de involveres der hvor det er nødvendig, som i utvikling av gode effektkrav og -mål.



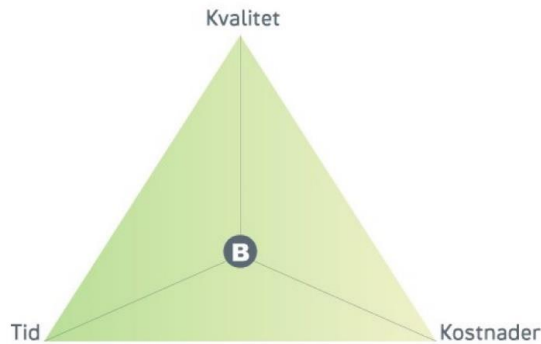
**Figur 8** Eksempel på potensielle aktører og interessenter for en investering i forsvarssektoren

Kilde: Veileder til Veileder til konseptfasen - samfunnsøkonomisk analyse for investeringsprosjekter i forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet, 2015b)

---

### Prosjekttrekanten ved et prosjekt i balanse

Det er viktig at prosjektets resultatmål er i balanse. Dette er her illustrert ved bruk av projekttrekanten fra PRINSIX-prosjektmodell.



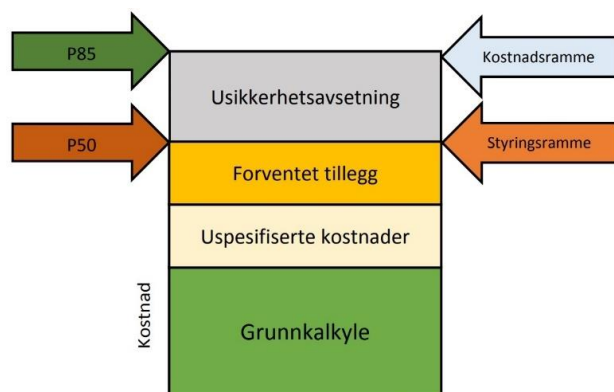
**Figur 9** En projekttrekant i balanse Kilde: PRINSIX

Tidlig i planleggingen av et prosjekt er det god balanse mellom de tre styringsparameterne. Denne balansen er illustrert i figuren ved at balansepunktet «B» befinner seg midt i trekanten. Underveis i prosjektet vil det oppstå avvik og endringer, og det er trolig mer regelen enn unntaket at balansepunktet skyves bort fra midten og skaper en ubalanse i prosjektets resultatmål. Endringer og avvik knyttet til kvalitetsdimensjonen, vil som regel føre til økninger i både tid og kostnad. I følge PRINSIX er dette en av de vanligste årsakene til at prosjekter mislykkes. Slike «Scope creep» vil, dersom prosjektet mangler god styring, føre til at prosjektet havner ut av kontroll med dertil store overskridelser i tid og kostnad (Metier OEC AS, 2018).

Det er viktig at prosjektleder kontinuerlig gjør prioriteringer og avveininger mellom de tre parameterne. Det vil være vanskelig, for ikke å si umulig, å prioritere alle like høyt. Det er derfor aksept for at man prioriterer to av dem som de viktigste, og lar konsekvensene påvirke den siste (Metier OEC AS, 2018). Her må også kunden og prosjekteier få være med på prioriteringer, for derigjennom å skape forankring for de valg og beslutninger som vil påvirke prosjektets overordnede målsetting.

Når man i statlige prosjekter snakker om 'styringsmål' tenker man ofte på styring av kostnader. Styringsmål som funksjon av økonomiske rammer, oppgis gjerne som P50 for samlet investeringskostnad og P85 om man tar med prosjektets usikkerhet.

### Prosjektets kostnadsramme



**Figur 10** Prosjektets kostnadsramme Kilde: Retningslinjer for Investeringer i forsvarssektoren

P50 i figuren over angir det kostnadsnivået som prosjektet forventes å levere innenfor. P50 utgjør 50 % sannsynlighet for at kostnaden vil være lik eller lavere. Videre er det oppgitt et høyere nivå P85 som utgjøres av nivået på P50 i tillegg til en usikkerhetsavsetning. P85 utgjør 85 % sannsynlighet for at kostnaden vil være lik eller lavere. P85 skal for prosjekter angi øverste finansielle tak. Både P50 og P85 tar utgangspunkt i en grunnkalkyle som angir summen av sannsynlig kostnad for alle spesifiserte poster på analysetidspunktet, men uten tillegg for usikkerhet (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 28).

Dersom den totale kostnadsrammen for et prosjekt overstiger 1 milliard kroner, stilles det krav til ekstern kvalitetssikring. For materiellprosjekter med kostnadsrammer over 500 millioner kroner skal Stortinget godkjenne gjennomføringen av prosjektet (Forsvarsdepartementet, 2019, s. 7).

---

## 4.4 Styringsutfordringer og muligheter

Det er viktig at det tidlig i prosessen avdekkes forhold som vil ha sterk innflytelse på prosjektets samfunns- og effektmål. Hvorvidt prosjektene lykkes, vil avhenge av en rekke forhold. En vellykket prosjektgjennomføring har riktig fokus på interne og eksterne aktørers interesser, avhengigheter og forutsetninger, samt tilgang på korrekt og rettidig informasjon for å håndtere og styre prosjektets usikkerheter.

God styring vil ofte være komplisert av politiske prosesser samt et omfattende og uoversiktlig bilde av interessenter. Videre kan styringsproblemer oppstå som følge av målkonflikter, målforskyvninger og opportuniste (Busch et al., 1999). Målkonflikter innebærer at ulike interessenter arbeider mot forskjellige mål. Målforskyvning kan minne om målkonflikt, men her starter man med samme mål, men dreier sakte bort fra det opprinnelige målet. Både målkonflikt og målforskyvning kan skje som en bevisst eller ubevisst hendelse (Busch et al., 1999). Begge deler vil gjøre prosjektstyringen svært utfordrende for prosjekteier som befinner seg på det strategiske nivået; spesielt dersom det ikke er opprettet god dialog og sikre rapporterings- og kommunikasjonslinjer mellom prosjektet og dets eier.

For prosjekter er det økt fare for at slik målforskyvning finner sted når man blir for opptatt av detaljene, og for fokusert på resultatmålene. Dette kan igjen lede til at man glemmer å heve blikket og holde fokuset på effekt- og samfunns mål. Opportuniste oppstår når interessenter eller medarbeidere nede i organisasjonen begynner å motarbeide de offisielle målene. Dette kan skyldes at man over tid har utviklet ulik målstruktur mellom styringsnivået og den utførende organisasjonen. Medarbeiderne og ledelsen kan sitte på ulik informasjon, eller ha ulik oppfatning av hva som er viktig for måloppnåelsen (Busch et al., 1999).

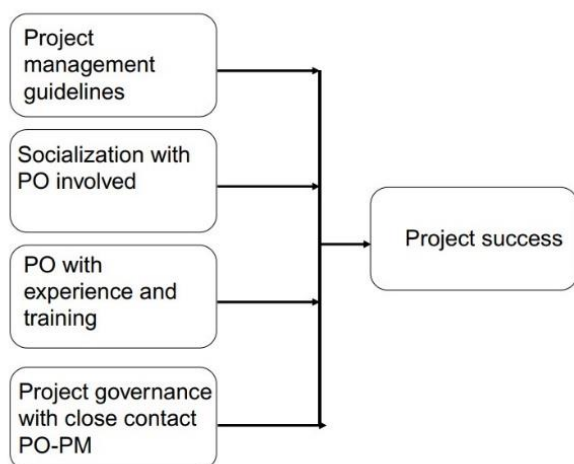
De fleste synes å være enige i at samfunnsmålene og effektmålene er det viktigste å styre mot. Derimot siktes det ofte til resultatmål når det snakkes om god styring. Det har vist seg at forsvarssektorens prosjekter organiseres og følges opp nettopp med størst fokus på resultatmål (Stensrud, 2016). Oppnåelse av resultatmål er ansvaret til prosjektorganisasjonen som ledes av en prosjektleder. Det kan derfor fremstå som om prosjektledersuksess er blitt viktigere enn prosjektsuksess (Stensrud, 2016, s. IV). Derimot settes det sjelden fokus på prosjektets eier.

---

Forskning på prosjekteierskap har vist at prosjekteier kan ha større betydning for prosjektets suksess enn tidligere antatt. Funn fra et forskningsprosjekt utført ved Handelshøyskolen BI nevner fire tiltak som kan forbedre prosjekteierskapet: Gode implementerte retningslinjer for prosjektledelse, sosialisering mellom prosjekteier og prosjektet, prosjekteiers erfaring og forutsetning for utøvelse av prosjekteierskapet samt god prosjektstyring gjennom tett kontakt mellom prosjekteier og prosjektleder (Andersen, 2012, s. 16).

Spesielt fire områder er identifisert som nødvendig for at et prosjekt skal lykkes:

Retningslinjer for prosjektstyring (i denne oppgaven inngår dette i begrepet «Prosjektstyringsmodell»), sosialisering som inkluderer prosjekteier, en engasjert og kompetent prosjekteier samt en tett kobling mellom prosjekteier og prosjektorganisasjonen representert ved prosjektleder (Andersen, 2012).



**Figur 11** The research model

Kilde: Illuminating the role of the project owner (Andersen, 2012, s. 16)

Det mest effektive verktøyet for å unngå nevnte styringsutfordringer synes å være økt involvering og god kommunikasjon mellom prosjekteier og prosjektorganisasjonen. Mye tyder på at prosjekteiers betydning for å oppnå prosjektsuksess ofte blir undervurdert (Andersen, 2012). Det er derfor viktig at prosjekteier, og dennes rolle i å oppnå prosjektsuksess, blir gitt større oppmerksomhet (Andersen, 2012).

---

# 5 Empiri

## 5.1 Maritime helikoptre (enhetshelikopter)

### Bakgrunn

I desember 2014 fløy Lynx Mk86 sitt aller siste oppdrag for Kystvakten. Helikoptertypen som ble anskaffet i 1982 hadde da gjennomgått flere nødvendige levetidsforlengelser i påvente av at erstatteren, NH90, skulle være på plass. Luftforsvarets forsyningskommando (LFK<sup>11</sup>) beregnet at Lynx ville nå sin tekniske levealder rundt 2004. Opprinnelig planla man ikke å søke om å få denne levetiden forlenget (Luftforsvarsstaben, 1998). NH90-helikopteret skulle etter planen ankomme i 2005, og være operativ som erstatter for Lynx på Kystvakten innen 2008.

Norge hadde i tillegg bestilt seks helikoptre av samme type for fregattoperasjoner. En forsinkelse på mer enn 15 år utgjør nær en halv generasjon med dagens teknologiske utvikling. Fregattene vil trolig ha passert halve levetiden innen helikopteret er på plass. Denne kapabiliteten skulle gi Sjøforsvaret økt høyde, hastighet og rekkevidde, men har i stedet påført Forsvaret flere år med problemer og utfordringer. Gjentatte forsinkelser, utfordringer og problemer med leverandøren NATO Helicopter Industries (NHI) har ført til noe som nærmer seg 20 års forsinkelse. Ifølge regjeringen er dagens ambisjon at NH90 skal være fullt operativt innen 2022, men dette er dessverre mindre sannsynlig etter hvert som tiden går.

Som kystvakthelikopter har man i store deler av ventetiden klart seg med en Lynx-flåte som ble holdt kunstig i live. Ved hjelp av kannibaliseringer<sup>12</sup> har Luftforsvaret dekket et minimum av Kystvaktens behov for helikopterstøtte. For fregattvåpenet er derimot historien en annen. Ved innkjøp av fregattene i FNAN-klassen, skulle helikopteret komplettere våpenplattformen. Fraværet av maritime helikoptre har satt mannskapene langt tilbake i treningsstatus på helikopteroperasjoner. Når FNAN-klassen ennå ikke har operative helikoptre, så mangler også evnen til å operere fullt ut i henhold til

---

<sup>11</sup> LFK ble opprettet på Kjeller i 1955 som del av Luftforsvaret. I 2001 ble LFK integrert i FLO. I 2016 ble investeringsdelen av FLO skilt ut som FMA.

<sup>12</sup> Kannibalisering innebærer at maskiner som skal inn til ettersyn blir «robbet» for brukbare komponenter som deretter blir påmontert et annet helikopter på vei ut av ettersyn.

---

konseptet som skissert i *Forsvarets doktrine for maritime operasjoner* (Sjøforsvarsstaben (SST), 2015, s. 186).

Etter at Riksrevisjonen leverte sin rapport om NH90 høsten 2018, ble det gjennomført høring på Stortinget i regi av Kontroll- og konstitusjonskomiteen. Høringen, som ble avholdt 28. januar og 6. februar, var basert på rapporten med tittelen *Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90)*. I alt syv forsvarsministre skulle bidra til å kaste lys over hvordan anskaffelsen av maritime helikoptre kunne bli så forsinket. Riksrevisjonen skriver blant annet i sin rapport: «Under den langvarige innfasingen av NH90 har Kystvakten hatt redusert operativ evne. Uten helikoptre er Kystvaktens evne til å drive fiskerioppsyn, suverenitetshevdelse og bistå i søk- og redningsoppdrag vesentlig svekket» (Riksrevisjonen, 2018).

### **Prosjekt 7660 Enhetshelikopter til Forsvaret**

Forløperen til NH90-prosjektet var idéen om et nordisk helikoptersamarbeid og det som fikk betegnelsen Nordic Standard Helicopter Procurement (NSHP). Så tidlig som i februar 1978 foretok Luftforsvaret en utredning som konkluderte med at det var mulig å spare penger på driftsbudsjettet gjennom å samordne Forsvarets helikoptertjeneste. I mai 1994 startet arbeidet med å utrede muligheten for et enhetshelikopter i Forsvaret (Luftforsvarsstaben, 1998). Den overordnede målsettingen med et slikt enhetshelikopter var å redusere på drifts- og vedlikeholdskostnadene samtidig som kravet om tilgjengelighet holdes på samme nivå (Luftforsvarsstaben, 1998). Gjennom prosjektets styrende dokumenter i perioden, kan følgende mål utledes:

### **Samfunns mål**

Det er ikke funnet konkrete samfunns mål i prosjekts dokumenter. Man kan allikevel gå ut fra at prosjektets samfunns mål sammenfaller med de samfunnsoppdrag som våpensystemene hver for seg er satt til å løse. For Kystvakten finner en i kystvaktinstruksen at Kystvakten har ansvar for å hevde norsk suverenitet og norske suverene rettigheter. Videre skal Kystvakten også delta i, og bistå ved, søk og redningsaksjoner til sjøs (Forsvarsdepartementet, 1999). I denne rollen vil helikopter gi stor økning i høyde og rekkevidde, og dermed kunne ankomme raskt til både inspeksjoner og havarister i norsk territorialfarvann. For fregattvåpenet er NH90-helikopteret tiltenkt å være en integrert del av våpensystemet. Fregattene i FNAN-klassen har som viktigste oppgave å drive sjøkontroll, og tidvis

---

sjønektelse, i egne kystnære områder samt delta i større flernasjonale styrkebidrag<sup>13</sup> i regi av NATO-alliansen (Forsvaret, 2019b).

### **Effektmål**

«Prosjektets overordnede målsetting er å erstatte eksisterende helikoptertyper med en felles type i den hensikt å redusere drifts- og vedlikeholdskostnadene samtidig som det opprettholdes en tilfredsstillende grad av tilgjengelighet» (Luftforsvarsstaben, 1998). Prosjektets hovedmål var å erstatte Lynx Mk86 med 8 nye enhetshelikoptre til Kystvakten og 6 helikoptre til de nye fregattene. Videre skulle det forhandles frem en opsjon på kjøp av 10 helikoptre til redningstjenesten. (Luftforsvarsstaben, 2001)

### **Resultatmål**

Som resultatmål er det listet opp en rekke milepæler for selve prosjektgjennomføringen. Eksempler på dette er å finne i Totalprosjektdirektiv nr. 1: Definisjonsfasen skal være gjennomført innen 15. mai 1999 og endelig prosjektorganisasjon skal være etablert innen februar 1999. Videre er resultatmål oppgitt som antall timer til kurs og utsjekk, samt at tekniske vedlikeholdstimer skal reduseres med minimum 25 % i forhold til dagens (1998). Operativ tilgjengelighet skal økes med 10 %. Helikopterskrogene skal, etter nødvendig omkonfigurering, kunne brukes om hverandre i de forskjellige rollene (Luftforsvarsstaben, 1998).

Norge, Sverige, Danmark og Finland skulle sammen utnytte stordriftsfordelene gjennom en felles helikopteranskaffelse. Prosjektet omfattet innkjøp av helikoptre til fregatter, Kystvakten og Redningshelikoptertjenesten. På slutten av 90-tallet ble det også vurdert å inkludere nytt taktisk transporthelikopter til Hæren som erstatning for Bell 412 (Luftforsvarsstaben, 1998).

### **Styring av P7660**

Prosjekt 7660 Enhetshelikopter til Forsvaret skulle settes opp som et prosjekt under ledelse av Luftforsvaret. Figuren under viser den overordnede organiseringen av prosjektet. Under hovedprosjektet ble det også opprettet flere delprosjekter. I tillegg til disse ville det bli opprettet

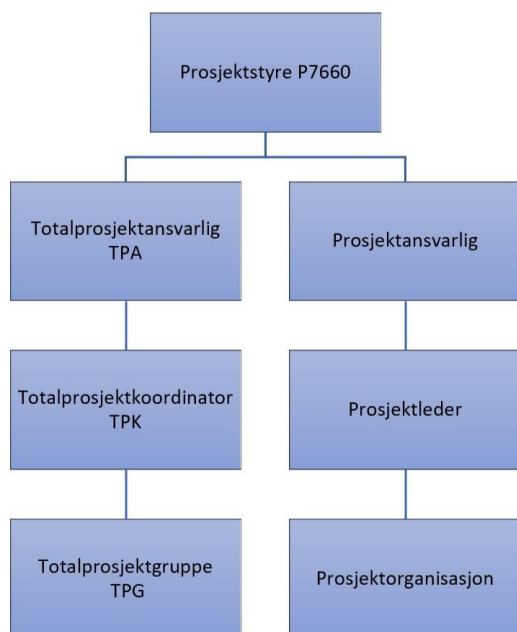
---

<sup>13</sup> Standing NATO Maritime Group 1 (SNMG 1)



---

enda et delprosjekt, NTH<sup>14</sup>, dersom det i perioden ble besluttet at Hæren skal ha nye helikoptre (Luftforsvarsstaben, 1998).



**Figur 12** Overordnet prosjektorganisasjon for P7660 (Luftforsvarsstaben, 2001)

Prosjektstyret skulle i utgangspunktet behandle saker hvor man var avhengig av delbeslutninger for å komme videre i prosjektarbeidet, herunder kostnadsendringer som beløper seg til over 20 mill. kroner. Generalinspektøren for Luftforsvaret (GIL<sup>15</sup>) var formann i prosjektstyret. Større endringer som endrede forutsetninger, økning av risiko eller økning i totalkostnader utover rammen for prosjektet, skulle fremsendes Forsvarets overkommando eller FD for avgjørelse.

Det ble gjennomført en grundig usikkerhetsanalyse i tidlig fase av prosjektet. I denne analysen ble det blant annet vurdert følgende punkter blant flere:

---

<sup>14</sup> Nye taktiske transporthelikoptre (NTH)

<sup>15</sup> I 2017 ble generalinspektørene gitt taktisk kommando over egen forsvarsgren, og tittelen ble endret fra GIL til Sjef Luftforsvaret.

- 
1. «Manglende politiske føringer/rettidige tiltak.» Lav sannsynlighet for at usikkerheten inntreffer, høy innvirkning på faktoren tid. Middels på kostnad og ytelse.
  2. «Manglende forankring og aktiv støtte til P7660 i Forsvarets ledelse samt manglende forankring av P7660 i linjeorganisasjonen i Forsvaret.» Denne risikoen ble vurdert til å ha lav sannsynlighet og lave konsekvenser på tid, kostnad og ytelse.
  3. «Manglende beslutning i kritiske beslutningspunkter ble vurdert til å ha middels sannsynlighet og middels innvirkning på nevnte faktorer.» (*Usikkerhetsrapport Prosjekt P7660 (F) ver 4.0, 2001*).

Etter at kontrakten med NHI ble signert 30. november 2001 ble prosjektstyret avvirket; om ikke formelt så fordi det ble ansett som at styrets funksjon ikke lenger var nødvendig da kontrakten var signert (ref. samtale med prosjektleder P7660 Karstein Nes, Kjeller oktober 2020).

#### **Politiske føringer for enhetshelikopteranskaffelsen**

Helikopteret skulle ha høyere operativ tilgjengelighet enn dagens (2001) helikoptre. Man skulle videre muliggjøre et innsparingspotensiale gjennom stordriftsfordeler og forenkling av logistikkjenesten. Den økonomiske rammen ble forutsatt opprettholdt gjennom ordinær indeksregulering. I det videre arbeidet tok man bort anskaffelsen av et nytt redningshelikopter ettersom det ikke var budsjetttrammer for dette innen Forsvaret. Helikopteret skulle dessuten i størst mulig grad være basert på kjent teknologi ettersom man så at et utviklingsprosjekt ville gi forhøyet risiko (Luftforsvarsstaben, 2001).

Tanken om et nordisk samarbeid om anskaffelsen av enhetshelikopter var først og fremst motivert av utsiktene til store besparelser. Gjennom en slik fellesanskaffelse kunne nasjonene oppnå stordriftsfordeler innen alt fra logistikk og vedlikehold til utdanning og trening. Ettersom Luftforsvaret på dette tidspunktet opererte tre ulike helikoptertyper, fant man det hensiktsmessig å redusere antallet fra tre til to eller aller helst til ett enhetshelikopter med tilpasninger for den aktuelle rollen helikopteret skulle fylle.

På slutten av 90-tallet ble fem ulike leverandøralternativer vurdert. Da valget til slutt falt på NHI og deres NH90, var det flere nasjoner som av ulike grunner valgte å forlate tanken om det nordiske enhetshelikopteret.

---

Norge valgte til slutt å gå til anskaffelse av totalt 14 nye NH90-helikoptre, hvorav seks (6) skulle til fregattvåpenet og åtte (8) skulle erstatte de gamle Lynx-helikoptrene. Videre ble det tatt oppsjon om å anskaffe ti (10) NH90 til Redningshelikoptertjenesten når Sea King i fremtiden skulle fases ut.

Helikopter til fregattvåpenet var et nytt konsept i norsk sammenheng, og var ment å utgjøre en vesentlig forsterkning av fregattvåpenet. I planverket som forelå rundt år 2000 var det også vurdert at det beste alternativet for lokalisering var en samling av maritime helikopterressurser på Sola utenfor Stavanger (Forsvaret, u.å.).

### **Analyse av enhetshelikopteranskaffelsen**

To tiår og flere omstillinger senere er det klart at det ikke ble et maritimt helikoptersenter i Stavangerregionen. Med utgangspunkt i dagens (2021) bilde, ser det ut til at de maritime helikoptrene skal opereres utfra hjemmebase på Bardufoss flystasjon under den nyopprettede Maritim helikopterving<sup>16</sup> (MHV). I en årrekke har de nybygde og moderne hangarfasilitene på Bogøytoppen ved Haakonvern orlogsstasjon stått tomme. I påvente av fregatthelikoptrene, har arealene blitt benyttet til lagring og oppbevaring av Sjøforsvarets materiell. En leveranse som skulle vært operativ siden 2008, er per 2020 fremdeles langt unna å levere i henhold til Kystvaktens behov. For fregattene står det enda verre til, ettersom helikopteret fremdeles er under test og evaluering. Her er testing av integrasjon med fartøyene de skal operere med knapt kommet i gang. Sent i november 2020 melder FMA at KNM «Fridtjof Nansen» er først ute av fregattene med å øve på NH90-integrasjon (Sandberg, 2020).

### **Vurdering av prosjektets måloppnåelse**

Høsten 2018 offentliggjorde Riksrevisjonen sin granskningsrapport av NH90-prosjektet. Bakgrunnen for denne undersøkelsen var å se på årsakene til at helikoptrene ikke er levert og innfaset i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger (Riksrevisjonen, 2018). I rapporten skriver Riksrevisjonen at Stortinget har fått beskrevet at forsinkelsen i hovedsak skyldes mangler ved leveransen fra leverandør. Leverandør har også erkjent ansvar for forsinkelsene før 2011 (Riksrevisjonen, 2018, s. 7).

---

<sup>16</sup> Maritim helikopterving (MHV) ble opprettet på Bardufoss flystasjon 1. januar 2020. Denne erstatter tidligere 139 luftving.

Ettersom prosjektet pågår fremdeles, er det ikke mulig på nåværende tidspunkt å få ut endelig status på oppnåelse av effektmål og samfunns mål. Derfor er det for analysens del tatt utgangspunkt i funn hentet fra Riksrevisjonens rapport vedrørende hva som var status i leveransen per 2018 målt opp mot prosjektets opprinnelige milepælsplan. Der hvor det er mulig å hente oppdatert status på prosjektet, er dette lagt inn med egne kilder.

Det er allment kjent at det er store forsinkelser i leveransen. Innfasingen av helikopterret, inkludert integrasjonen mot fartøyene, ligger flere år bak opprinnelig plan. Siste leveranse er planlagt til 2022; noe som tilsvarer en forsinkelse på 14 år fra utgangspunktet. Videre kan helikoptrene vise til svært begrenset operativ tilgjengelighet, i tillegg til at de har et stort vedlikeholdsbehov og meget høye driftskostnader (Riksrevisjonen, 2018, s. 8). I konkrete tallstørrelser er det snakk om at vedlikeholdsbehovet ser ut til å være om lag 15 ganger høyere enn opprinnelig forutsatt, samt at maskinene i 2017 hadde fløyet i gjennomsnitt 90 timer per helikopter mot en forventning på 430 timer (Riksrevisjonen, 2018, s. 9). Til avisen «Kyst og fjord» uttaler avtroppende sjef Kystvakten, Ottar Haugen, at Kystvakten for lengst har mistet tilliten til NH90. Det er først etter år 2025, når de siste maskinene kommer tilbake fra fabrikken i Italia i endelig versjon, at man kan forvente en positiv effekt av helikopterret (Erlandsen, 2020). I Kystvaktens årsmelding for 2019 sier man følgende: «Kystvakten har også i 2019 hatt svært begrensede ressurser tilgjengelig for overvåking (og kontroll) fra luften. Dette skyldes primært forsinkelser i innfasing av NH90 (...)» (Erlandsen, 2020). At prosjektets samfunns mål ikke er oppnådd, fremstår derfor som udiskutabelt.

	MÅLFORMULERING	STATUS	VURDERING
Samfunns mål	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bistå Kystvakten i å utføre oppdrag iht. gitt instruks, herunder å hevde norsk suverenitet og norske suverene rettigheter.</li> <li>○ For fregattvåpenet å være en integrert del av våpensystemet gjennom å drive antiubåt- og overflatekrigføring.</li> </ul>	<p>Kystvakt: Få tilgjengelige helikoptre, lite tilgjengelig flytid gir manglende evne til støtte.</p> <p>Fregatt: Fremdeles under testing</p>	Ikke oppnådd
Effektmål	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Erstatte eksisterende helikoptertyper med enhetshelikopter</li> <li>○ Redusere drifts- og vedlikeholdskostnadene</li> </ul>	NH90 har ikke vært i stand til å erstatte Lynx pdd. Drifts- og vedlikeholdskostnader har økt.	Ikke oppnådd

	○ Opprettholde en tilfredsstillende grad av tilgjengelighet		
Resultatmål	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Tid: Leveranse fra 2005 - 2008</li> <li>○ Kostnad: Ca. 6 mrd. (2001-kroner)</li> <li>○ Kvalitet: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Antall timer til kurs og utsjekk, samt at tekniske vedlikeholdstimer skal reduseres med minimum 25 % i forhold til dagens.</li> <li>- Operativ tilgjengelighet skal økes med 10 %. Helikopterskrogene skal, etter nødvendig omkonfigurering, kunne brukes om hverandre i de forskjellige rollene</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tid: Høy forsinkelse</li> <li>Kostnad: Ikke tilgj.</li> <li>Kvalitet: Reduksjon i tid til drift og vedlikehold er ikke oppnådd.</li> <li>Operativ tilgjengelighet er mye lavere enn kravstilt, og langt unna en økning på 10 %.</li> </ul>	Ikke oppnådd

### Måloppnåelse mot prosjektets styringsmodell

Riksrevisjonen har gjennom sin granskning kommet fram til en rekke funn som kan forklare de store avvikene. Denne oppgaven skal i hovedsak se nærmere på funn knyttet opp mot styring av prosjektet, og hvordan den vedtatte styringsmodellen har vært til gunst eller hinder for å oppnå prosjektets mål. Både Riksrevisjonen, Stortinget og forsvarssektoren synes å være enige om at forsinkelsene fram til 2011 i all hovedsak kan tillegges forhold hos leverandøren, NHI. Men så tidlig som i 2008 ble det slått fast at forsinkelsene kunne tilskrives merarbeid med nasjonale tilpasninger i tillegg til at allerede identifiserte usikkerheter hadde inntruffet; herunder utfordringer i forbindelse med kompleksiteten i designet og sertifiseringen av NH90 i grunnversjon (Forsvarsstaben, 2008). Det som derimot framstår noe uklart er hvorfor man ikke på et tidligere tidspunkt evnet å håndtere utfordringene på en bedre måte gjennom kompenserende tiltak og god håndtering av usikkerhet.

Det har i perioden vært begrenset rapportering til Stortinget, svak styring og lite effektiv koordinering under innfasingen av NH90 (Riksrevisjonen, 2018, s. 13). Videre kan det synes som om prosjektets mål ble forskjøvet bort fra intensjonen og føringene gitt fra Stortinget, der forutsetningene blant annet var at man skulle basere seg på kjent teknologi samt spare på effektivisering av logistikk og vedlikehold.

Når et prosjekt har strukket seg over mer enn to tiår, så er det krevende å holde fokus på det opprinnelige målet. For NH90-anskaffelsen sin del, vil flere forhold som påvirker prosjektet være

---

endret i perioden. Gjentatte regjeringsskifter, nye modeller for offentlig styring og ulike fokusområder har trolig bidratt til at prosjektet har fått virke uten sterk innblanding fra prosjekteier og fra oppdragsgiver på det politiske nivå. Her peker Riksrevisjonen på at prosjektet har vært underlagt uklart styring og svak utøvelse av prosjekteierskap (Riksrevisjonen, 2018, s. 14).

Prosjekteier som i dette tilfellet var FD har delegert ansvaret til FST som igjen har delegert videre til Luftforsvaret. Luftforsvaret satt altså med totalprosjektansvaret, men uten tilstrekkelig myndighet til å foreta nødvendige prioriteringer. Det fremstår altså som uklart hvorvidt det i perioden har vært god nok koordinering mellom Luftforsvarsstaben (LST), FST og FD. Selve prosjektorganisasjonen ble liggende i den nyopprettede FLO, som dermed ikke lenger er del av Luftforsvaret. Departementet har overført gjennomføringsansvaret til underliggende etat uten at dette er dokumentert i prosjektets styringsdokumenter (Riksrevisjonen, 2018, s. 14).

Uklare roller og ansvarlinjer, kombinert med manglende kommunikasjon, kan lett ha gitt økt grobunn for målforskyvninger og opportuniste. I stortingshøringen etter rapporten fra Riksrevisjonen ble det lagt stor vekt på prosjektets kravdokument som årsak til forsinkelsen (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2019). Det ble hevdet at norske særkrav bidro sterkt til at prosjektet i større og større grad beveget seg bort fra de overordnede føringene om å anskaffe kjent teknologi. Slik målforskyvning skjer gjerne gradvis, og uten at de involverte er det bevisst (Busch et al., 1999). Enkelte vil kanskje hevde at prosjektet var utsatt for opportuniste gjennom at sterke fagmiljøer fra eksempelvis Luftforsvaret ønsket å påvirke prosjektet i en annen retning enn den som var besluttet.

I prosjekter som dette er det en viktig forutsetning at prosjektorganisasjonen, og også det styrende departementet, har tillit til fagkompetansen og helikopterekspertisen som Luftforsvaret og ulike kontorer i FMA besitter. En utfordring er at ekspertene ofte har en tendens til å fremstå som overfokuserte på den løsningen de aller helst ønsker seg, og dermed bidra til såkalt «gold plating» (Presterud & Øhrn, 2015). Ettersom styringsgruppen sjelden innehar egen spisskompetanse på fagfeltet, er det vanskelig å utfordre sterke fagmiljøer når disse kravstiller leveransen. For NH90-prosjektet, som for andre materiellprosjekter, er det vanskelig å skille mellom «gold plating» og helt nødvendige krav. Under høringen etter Riksrevisjonens rapport ble det fra flere aktører stilt spørsmål ved nødvendigheten av særnorske og fordyrende krav, og deres rolle i forsinkelsen av helikopterleveransen (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2019).

---

Prosjektets målsetting er å anskaffe og innføre 14 helikoptre slik at Forsvaret blir i stand til å løse sine oppgaver og understøtte maritime operasjoner med fregatt og kystvakt (Forsvarsstaben, 2008). Etersom helikopterleveransen verken har levert på tid, kvalitet eller kostnad, så må målene ansees til ikke å være oppfylt. Også om det ikke lar seg gjøre å sette konkrete størrelser på manglende oppnåelse av samfunns mål, ettersom både kystvakt og fregattvåpen virker i det daglige uten helikopter embarkert.

Prosjekt P7660 fremstår i perioden som godt organisert. De har også klart å beholde kompetanse og kontinuitet blant de ansatte til tross for at den overordnede organisasjonen har vært under kontinuerlig omstilling med flere store endringer. Fra prosjektets oppstart under LFK og til dagens organisering under etaten FMA, har det fra overordnet nivå vært svært høyt fokus på omstillingsaktiviteter. Dette har trolig gått ut over evnen til å følge opp kvaliteten på, og effekten av, hovedleveransene. Omstilling har krevd svært mye av både FD og Forsvarets øverste ledelse i perioden. Samtidig ser man at etter hver ny organisasjonsendring, så vil det ta noe tid å få etablert den nye strukturen med gode informasjons- og rapporteringskanaler. Tendensen har også vært å øke fokuset på det man måles på. Fravær av styringsfokus kombinert med den såkalte «strutseholdningen», vil resultere i at man ikke erkjenner omfanget av prosjektets leveringsproblemer, og dermed ikke evner å sette inn nødvendige rettidige tiltak (Andersen et al., 2000).

P7660 gjorde mye riktig. Prosjektet har trofast fulgt prosjektstyringsverktøyet PRINSIX, med dokumentasjon av fremdrift og prosessen underveis. Da man begynte å bevege seg bort fra Stortingets intensjon om å basere seg på ferdig utviklet teknologi, ville derimot en styringsgruppe kunne bidratt til å redusere usikkerhet gjennom god risikostyring. Kombinert med stadige omstillinger, fokus som dreide mot økonomisk innsparing og effektivisering, samtidig som overordnet strategisk styring omtrent var ikke-eksisterende, er det ikke vanskelig å finne enkeltfaktorer som er tilstrekkelig til å hindre prosjektets fremdrift. Når flere av disse opptrer samlet, er det nærliggende å rette oppmerksomheten mot manglende styring – som i dette tilfellet fra FD og forsvarssektorens øverste ledelse.

Beslutningen om en mulig kansellering av kontrakten med NHI var flere ganger oppe til vurdering i Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler at de finner det lite tillitsvekkende at de fleste

---

forsvarsministrene<sup>17</sup> i perioden synes å ha hatt betydelig distanse til prosessen, samt at man har overlatt hele ansvaret for gjennomføringen til forvaltningen uten gode rutiner for oppfølging (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2019). Denne anskaffelsen har manglet en overordnet aktør som har tatt ansvaret for god og effektiv koordinering og beslutningstaking (Riksrevisjonen, 2018).

### **Delkonklusjon P7660 Enhetshelikopter til Forsvaret**

Denne oppgaven undersøker primært i hvilken grad prosjektstyringsmodellen har påvirket prosjektets mål. Det er derfor forsøkt å se bort fra forhold som skyldes helikopterets leverandør, da denne har erkjent ansvar for forsinkelser fram til år 2011. I skrivende stund (2021) er ingen av prosjektets resultat- og effektmål oppnådd. Det mest åpenbare er prosjektets store glidning på resultatmålet, og da spesielt på faktoren TID. Det viktigste effektmålet, foruten å erstatte Lynx-helikopteret, var å redusere drifts- og vedlikeholdskostnadene. Når det viser seg at helikopteret har svært lav tilgjengelighet og meget høye driftskostnader, blant annet drevet fram av et stort vedlikeholdsbehov, så kan man ikke anse noen av samfunnsmålene til å være oppnådd.

Prosjektets eier har vært dårlig til å håndtere risiko og usikkerheter underveis, samtidig som svak styring og lite effektiv koordinering kan ha bidratt til at det ikke ble iverksatt korrektive tiltak fortløpende (Riksrevisjonen, 2018). Videre har anskaffelsen vært preget av uklare ansvarsforhold og manglete kommunikasjon. FD som prosjekteier synes tidvis å ha vært fraværende, hvor prosjekteierrollen ble delegert nedover i flere ledd og havnet til slutt i Luftforsvarsstaben (Riksrevisjonen, 2018).

Det er ikke i denne oppgavens hensikt å fordele skyld for manglende måloppnåelse. Derimot er det mye som tyder på at bedre styring av prosjektet gjennom en god prosjektstyringsmodell, inkludert et prosjektstyre, ville ha bidratt til å tydeliggjøre kommunikasjon og ansvarslinjer. En sterk og nærværende prosjekteier ville også kunne bidratt til å styre prosjektet mot definerte mål, samt bidra til at prosjektets risiko ble møtt med nødvendige kompenserende tiltak underveis.

---

<sup>17</sup> Forsvarsministrene Espen Barth Eide og Ine M Søreide Eriksen trekkes fram som positive unntak



---

## 5.2 Redningshelikoptre

### Bakgrunn

Norge har driftet redningshelikopteret Sea King med stort hell i snart 50 år. Helt siden 1973 har maskinen vært operativ og operert av Luftforsvarets 330 skvadron. Arbeidet med å finne en erstatting har pågått i flere tiår. Allerede mot slutten av 1980-tallet anså man at Sea King begynte å dra på årene, og myndighetene startet arbeidet med å vurdere utskifting av helikopteret. Flere arbeidsgrupper deltok i utredningsarbeidet på 90-tallet og utover 2000-tallet. Fostervollutvalget i 1996, Helikopterfaglig forum i 2003 og konseptvalgutredningen fra 2010 bidro i stort til å identifisere de samme behovene: Norge trengte et nytt redningshelikopter lokalisert på seks baser. Videre skulle helikopteret ha en bemanning på seks besetningsmedlemmer, kunne berge inntil 20 nødstedte og frakte 4 bårepasienter (Isungset, 2014). I tillegg kom krav om maks fart og rekkevidde.

Justisdepartementets helikopterfaglige forum leverte sin *Utredning om redningshelikoptre* med forslag til krav til nye helikoptre 13. juni 2003. På dette tidspunktet ble enhetshelikopteret også vurdert til å være Sea Kings etterfølger (Luftforsvarsstaben, 1998). NH90 var det foretrukne alternativet til Forsvaret som operatør (Isungset, 2014). Man valgte derfor å holde fast på opsjonen i kontrakten med NHI om kjøp av 10 ekstra helikoptre til redningstjenesten. I 2007 ble det derimot klart at NH90 ikke tilfredstilte kravene til nytt redningshelikopter. Da det i tillegg var i strid med fagfolkernes anbefalinger, valgte man å si fra seg opsjonen og gå for en ny anbudsprosess (Isungset, 2014). Dermed startet en ny runde med vurdering av mulige kandidater.

### NAWSARH-prosjektet (nye redningshelikoptre)

JD er ansvarlig for anskaffelsen av de nye redningshelikoptrene, og 25. oktober 2007 ble det besluttet å etablere prosjekt NAWSARH som en egen organisasjon underlagt JD<sup>18</sup> (NAWSARH-prosjektet, 2011, s. 5). I desember 2013 var helikoptertype valgt og prosjektet kunne signere kontrakt med leverandøren AgustaWestland<sup>19</sup> om kjøp av 16 helikoptre av typen AW101-612 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). I tillegg til selve helikopterkjøpet har prosjektet også ansvaret for oppgradering av de seks redningshelikopterbasene til 330 skvadronen, samt å forestå nødvendige

---

<sup>18</sup> I 2007 var Justis- og politidepartementet (JD) ansvarlig for etableringen

<sup>19</sup> AgustaWestland skiftet i 2017 navn til Leonardo Marconi Westland Limited (LMWL)

---

utbedringer av landingsplasser ved flere av landets sykehus (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018).

I februar 2011 ble «Styringsdokument for anskaffelse og innføring av nye redningshelikoptre» utgitt av NAWSARH-prosjektet. Dette dokumentet hadde til hensikt å påse at prosjektet var veldefinert og entydig avgrenset samt å sikre en felles forståelse for styring og gjennomføring av prosjektet (NAWSARH-prosjektet, 2011, s. 5). Styringsdokumentet angir både samfunns mål, effektmål og resultatmål. Under prosjektets mål, finner man følgende:

### **Samfunns mål**

«Helårs trygghet for mennesker i norsk redningsansvarsområde til havs, i uveisomt terreng og i andre situasjoner der øvrige ressurser er utilstrekkelige» (NAWSARH-prosjektet, 2011, s. 12). Dette samfunns målet vil i stort samsvar med det oppdraget som dagens redningshelikopter allerede ivaretar.

### **Effektmål**

Når det gjelder prosjektets effektmål, så vil man finne en høyere oppløsning i mer tekniske krav til konseptet herunder hvor mange nødstedte som skal kunne plukkes opp fra havarist, og innen hvilket tidsrom helikopteret er påkrevd å komme til unnsetning. Effektmålene er basert på ambisjoner fastsatt av Regjeringen i 2010, og er klart definert innen fire ulike områder (NAWSARH-prosjektet, 2011, s. 13 - 14):

1. Inntil 20 nødstedte til havs 150 Nm ut fra grunnlinjen, skal kunne unnsettes hurtig og sikkert i en operasjon hele året. I tillegg skal to nødstedte kunne unnsettes helt ut mot ytterkanten av NRAO<sup>20</sup>.
2. Nødstedte på land og i uveisomt terreng, og i andre nødssituasjoner der øvrige ressurser er utilstrekkelige, skal kunne unnsettes hurtig og sikkert hele året.
3. Fortsette dagens praksis med luftambulans, der helsetjenestens eget materiell ikke er egnet.

---

<sup>20</sup> NRAO – Det norske redningsansvarsområdet

- 
4. Utføre annen flerbruk, herunder spesialoppdrag ved bistand til politiet.

Styringsdokumentet angir også hvordan de ulike effektmål skal prioriteres i forhold til hverandre dersom det oppstår målkonflikter. Slik prioritering skal skje gjennom å søke etter en god balanse mellom ulike mål, samt å foreta en avveining av måloppnåelsen og befolkningens behov for trygghet (NAWSARH-prosjektet, 2011, s. 15).

### **Resultatmål**

Resultatmålene i prosjektets styrende dokumenter er knyttet til konkrete parameter innen tid, kostnad, ytelse, kvalitet og HMS<sup>21</sup>. Det overordnede styringsmålet i prosjektet har til hensikt å skape forutsigbarhet for prosjekteier, FD og Forsvaret som operatør samt leverandør og andre berørte aktører. I prioriteringen mellom kvalitet, økonomi og tid/fremdrift, er det oppgitt at kvalitet skal gis prioritet (NAWSARH-prosjektet, 2011, s. 15 - 17).

### **Styring av NAWSARH-prosjektet**

Noe av det første man legger merke til når man starter å lete etter prosjektdokumentasjon for NAWSARH er alle de styrende dokumentene. For å gjøre det enkelt for nye prosjektmedarbeidere, har prosjektet utarbeidet en grundig prosjekthåndbok som alle må signere for å ha lest. Sammen med *Styringsdokument for anskaffelse og innføring av nye redningshelikoptre* fremstår prosjektets beskrivelser av styringsformen som ryddig og lett tilgjengelig.

JD ved departementsrådsnivået innehar rollen som prosjekteier for NAWSARH og har dermed også det overordnede ansvaret for at prosjektet leverer i henhold til intensjonen. Justisministeren vil stå som oppdragsgiver og ansvarlig statsråd overfor Stortinget (Justis- og politidepartementet, 2011, s. 27). Prosjekteier har etablert en egen styringsgruppe hvor også FD og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) er fast representert. Denne styringsgruppen skal primært være en arena for oppfølging, koordinering og forankring. Styringsgruppen kan drøfte, gi råd og innstille for beslutning saker som fremmes av prosjektleder. Dersom det er uenighet i styringsgruppen, vil denne løfte saken frem for politisk ledelse om nødvendig. Alle saker som krever avgjørelse utover

---

<sup>21</sup> HMS – Helse, miljø og sikkerhet

---

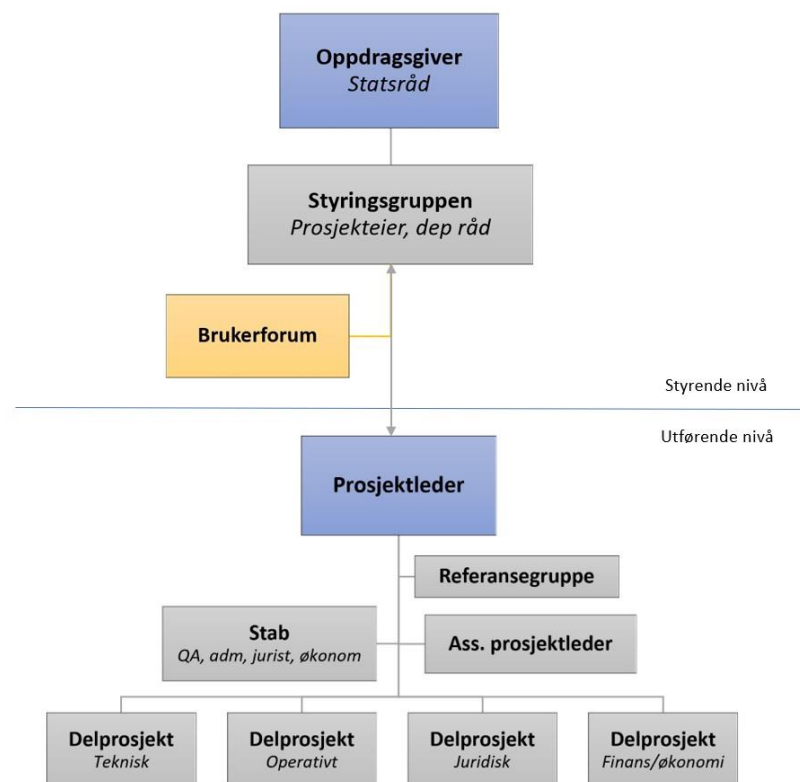
prosjektorganisasjonen (utførende nivå) skal behandles i styringsgruppen (NAWSARH-prosjektet, 2011, s. 41 - 47).

Hensikten med å heve representasjonen opp til departementsnivå er å etablere tettere kontakt med politisk ledelse og bedre koordinering mellom departementer med særlig interesse i saken, og dermed åpne for at vanskelige saker lettere blir løst. Det skulle presumtivt bli et mindre behov for å eskalere saker oppover og det kan utløse mer press for å få løst utfordringene prosjektet eller departementene legger frem (NAWSARH-prosjektet, 2011, s. 42)

Styringsgruppen møtes én gang i måneden, og saker til behandling er forberedt gjennom egne organer i god tid før styringsgruppemøtene. Et slikt forberedende møte er IPT SC<sup>22</sup> hvor prosjektleder i NAWSARH-prosjektet leder møtet med deltakelse fra forsvarssektoren representert ved henholdsvis FMA og Luftforsvaret. Når saker til behandling har fått sin avklaring i styringsgruppen eller i Regjeringen, formidles så resultatet til prosjektorganisasjonen og berørte departement og direktorater. Prosjektleder ansatt i JD rapporterer til ekspedisjonssjef og til prosjekteier gjennom møter i styringsgruppen (NAWSARH-prosjektet, 2011).

---

<sup>22</sup> IPT SC - Integrated Project Team Steering Committee



**Figur 13** Overordnet styringsmodell for NAWSARH-prosjektet (NAWSARH-prosjektet, 2011, s. 44)

Prosjekteier rapporterer direkte til politisk ledelse i JD. Beslutninger om å anskaffe helikoptrene ble fattet av Stortinget. Ifølge styringsdokumentet har prosjekteier som sine primær oppgaver å foreta strategiske valg og beslutninger for å sikre mål oppnåelse, herunder å sikre at prosjektet har tilstrekkelige budsjetter for å gjennomføre prosjektet. Videre skal prosjekteier følge opp prosjektleders arbeid og tilrettelegge for at forhold som krever beslutning av overordnet myndighet blir fremmet for behandling (NAWSARH-prosjektet, 2011).

NAWSARH-prosjektet har utviklet en egen strategi for styring av usikkerhet. Det ligger i anskaffelsens natur at et eventuelt tap av mål oppnåelse ikke kan kompenseres fullt ut i økonomiske sanksjoner som dagbøter ved for sen levering, eller gjennom å holde tilbake avtalte betalinger for milepæler som ikke er fullt ut oppnådd. Ettersom prosjektets samfunns mål er å redde liv og skape trygghet for landets innbyggere, er fravær av trygghet ikke mulig å erstatte med noe pengebeløp. Dette skiller

---

NAWSARH-prosjektet fra mange andre offentlige anskaffelsesprosjekter, men er ikke unikt i forsvarssammenheng ettersom materiellinvesteringer til Forsvaret i ytterste konsekvens handler om rikets sikkerhet.

### **Politiske føringer for redningshelikopteranskaffelsen**

Redningshelikoptrene skulle anskaffes i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser. Dette ville sikre best mulig konkurranse om ytelse og pris, samt gi lav risiko for gjennomføring av avtalen (Justis- og politidepartementet, 2011, s. 6). Helikoptret skulle ha bedre egenskaper enn forgjengeren i all slags vær, samt bidra til vesentlig styrking av tryggheten på land og sjø. Praksisen med å utføre ambulanseoppdrag og andre viktige samfunnsoppdrag skulle videreføres, og man ønsket at helikoptrene skulle fungere innen et flerbrukskonsept som også inkluderer maritime kontraterroroperasjoner (NAWSARH-prosjektet, 2011). Forsvaret skulle fortsatt være operatør av de nye maskinene, samt ha systemansvar og være ansvarlig for daglig drift.

Det ble erkjent at det var lite tilgjengelig hyllevare på markedet ettersom etterspørselen etter slike kapasiteter er noe begrenset. Videre ville anskaffelsen kreve spesialtilpasning av helikopter og tilhørende utstyr for å tilfredsstille nasjonale behov og hensyn. Den eksisterende basestrukturen ble foreslått videreført, men med omgjøring av Base Florø<sup>23</sup> til fast helikopterbase.

Stortinget samtykket til at JD kunne inngå kontrakt om anskaffelse av inntil 16 helikoptre innenfor kostnadsrammen, og for planlagt innfasing i perioden 2016 – 2020. Videre skulle det inngås kontrakt om langsiktig logistikk- og vedlikeholdsavtale.

### **Analyse av redningshelikopteranskaffelsen**

I skrivende stund ligger anskaffelsen om lag to og et halvt år bak opprinnelig tidsplan. Flere viktige milepæler er allikevel passert, og AW101-612 «SAR Queen» var initielt operativ på første base (Sola) 1. september 2020 og på Base Ørland 14. mai 2021. Innfasingen har ikke foregått uten problemer. Den aller første maskinen ble levert til OT&E<sup>24</sup>-avdelingen på Sola 17. november 2017, og nøyaktig én

---

<sup>23</sup> Florø-basen hadde tidligere vært et detasjement og basert på rullering av mannskaper fra de andre basene

<sup>24</sup> OT&E - Operational test & evaluation

---

uke etter veltet helikopteret med registreringsnummer 0268 under oppstart utenfor hangarporten på Sola.

Helikopterverlten bidro til ytterligere forsinkelser i test- og evalueringsprogrammet ettersom ulykken medførte at godkjenninger ble inndratt, og operative begrensninger måtte vurderes på nytt. Forsvarets OT&E-program var opprinnelig satt til å vare i ett år. Etter hvert som leverandørens forsinkelser begynte å påvirke tidslinjen i prosjektet, opplevde man økt trykk fra ledelsen i NAWSARH-prosjektet om raskere gjennomføring av OT&E (Statens havarikommisjon for Forsvaret, 2019). Tidspress har trolig vært sterkt medvirkende til at havariet skjedde, og Statens havarikommisjon for Forsvaret skriver blant annet følgende i sin konklusjon: «Prosjektorganisasjonen forsøkte å kompensere for forsinkelser og avvik hos leverandøren ved å tilpasse tidslinjene på norsk side» (Statens havarikommisjon for Forsvaret, 2019, s. 54).

### **Vurdering av prosjektets måloppnåelse**

For oppgavens del er det tatt utgangspunkt i prosjektstatus oppdatert per november 2020. For siste års leveranser er det klart at prosjektets resultatmål også blir påvirket av den pågående pandemisituasjonen med covid-19. NAWSARH-prosjektet rapporterer selv at målet for YTELSE er hevet til gult ettersom tiltak for å begrense tap på TID og ØKONOMI vil kunne få alvorlige følger for evnen til utøvelse av redningshelikoptertjenesten (NAWSARH, 2020).

Virusutbruddet har også forsinket fremdriften. Revidert fremdriftsplan, som vurderes som stram, tilsier at Sar Queen vil være innfaset i løpet av sommeren 2023. Forsinkelser på om lag 32 måneder i forhold til opprinnelig plan har gitt betydelige merkostnader (NTB, 2021)

Det er for tidlig å vurdere prosjektets samfunns mål og effektmål da prosjektet fremdeles pågår. Med utgangspunkt i Base Sola for november, så er det levert en lavere flytimeproduksjon enn prognosen skulle tilsi. Allikevel var tilgjengeligheten på beredskapsmaskinen og backup-helikopteret innenfor definerte krav; noe som må kunne sies å tilfredsstille prosjektets effektmål for gjeldende periode (NAWSARH, 2020).

På årets nest siste dag, 30. desember 2020, gikk det et større jord- og kvikkleireskred på Ask i Gjerdrum kommune. Flere boliger ble tatt av skredet, og alle nødetatene bidro i det intense redningsarbeidet som pågikk over flere dager. Nyhetsdekningen fra skredområdet viste i film og bilder at både Sea King og nye AW101 deltok i søk- og redningsoperasjonen.

	MÅLFORMULERING	STATUS	VURDERING
Samfunns mål	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Helårs trygghet for mennesker i norsk redningsansvarsområde til havs, i uveisomt terreng og i andre situasjoner der øvrige ressurser er utilstrekkelige</li> </ul>	Prosjektet er pågående. Helikopteret har vært på beredskap siden september 2020.	Det er for tidlig å si noe om det endelige samfunns målet oppnås.
Effekt mål	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Inntil 20 nødstedte til havs 150 Nm ut fra grunnlinjen, skal kunne unnsettes hurtig og sikkert i en operasjon hele året. I tillegg skal to nødstedte kunne unnsettes helt ut mot ytterkanten av NRAO.</li> <li>○ Nødstedte på land og i uveisomt terreng, og i andre nødssituasjoner der øvrige ressurser er utilstrekkelige, skal kunne unnsettes hurtig og sikkert hele året.</li> <li>○ Fortsette dagens praksis med luftambulans, der helsetjenestens eget materiell ikke er egnet.</li> <li>○ Utføre annen flerbruk, herunder spesialoppdrag ved bistand til politiet.</li> </ul>	Prosjektet er fremdeles under OT&E og implementering pågår.	Endelig vurdering kan gis når prosjektet har levert og materiellet er overført til drift.
Resultat mål	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Tid: Operative alle baser innen 2020</li> <li>○ Kostnad: 16 800 mill. (2011) inkludert usikkerhetsavsetninger (p 85) for 16 redningshelikoptre, reservedeler, utstyr, infrastrukturtiltak og gjennomføringskostnader mm</li> <li>○ Kvalitet: 15 min beredskap, 99 % tilgjengelighet alle baser (98 % tilgjengelighet pr base). 100 % tilgjengelighet på logistikk</li> </ul> <p>Resultatmålene i prosjektets styrende dokumenter er knyttet til konkrete parameter innen tid, kostnad, ytelse, kvalitet og HMS. I prioriteringen mellom kvalitet, økonomi og tid/fremdrift, er det oppgitt at kvalitet skal gis prioritet</p>	<p>Tid: Pt omlag to år forsinket. Stor usikkerhet knyttet til FOC i 2022</p> <p>Kostnad: Totalprognosen ligger marginalt under P85 før valutaeffekter. Medregnet valuta, er totalprognosen oversteget kostnadsrammen med NOK 996 mill. (NAWSARH, 2020).</p> <p>Kvalitet: Prosjektet ser en risiko for å ikke nå definerte ytelses mål dersom ny kostnad- og tidsramme ikke godkjennes.</p>	<p>Foreløpig prognoser ser ut til å være innenfor definerte mål justert for forsinkelsen.</p> <p>Situasjonen med covid-19-pandemien vil med stor sannsynlighet påvirke tidslinjen i prosjektet ytterligere, men det er utenfor nasjonal kontroll og vil derfor ikke inngå i denne analysen.</p>



---

### **Måloppnåelse mot prosjektets lederskaps- og styringsmodell**

Det er lett å få forankret prosjektets samfunns mål som noe hele nasjonen stiller seg bak. Avvik fra prosjektets effektmål gjennom manglende treff på resultatmålene, ville raskt ha havnet på beslutningstakernes bord. Redningshelikoptertjenesten er svært viktig for nasjonen, og det er liten tvil om at en større forsinkelse her ville fått stor mediedekning og reaksjonene ville ha kommet svært raskt. Dette er trolig medvirkende til at det er etablert tydelige kommunikasjons- og styringslinjer direkte fra prosjektets ledelse og til prosjekteier i departementet. Videre har det gjennom flere år vært gjennomført faste møterekker som involverer interessenter og ansvarlige etater i forsvarssektoren, og binder disse sammen med prosjektets ledelse i JD.

Det ligger sterk politisk enighet og vilje bak å få gjennomført en effektiv og god redningshelikopteranskaffelse. Fokuset på effektmålene i NAW SARH-prosjektet kan sies å ha vært svært høyt; noe som også gjenspeiles i tildelingsrammene som har vært noe romsligere enn hva som er vanlig for militære anskaffelser for øvrig. Ettersom det er svært kritisk for nasjonal redningsberedskap at prosjektet leverer på tid og kvalitet, vil dermed den eneste akseptable faktoren i prosjekttrekanten som kan skyves på være 'kostnad' (se figur 9).

NAW SARH som organisasjon er svært annerledes enn det man kjenner som typisk for anskaffelsesprosjekter i forsvarssektoren. Selve prosjektorganisasjonen fremstår som en klassisk hierarkisk organisasjon, men kun en liten andel av personellet er fast ansatt. Flere posisjoner, blant annet som delprosjektledere, er bemannet av ulike eksterne konsulenter og deres underleverandører. Noen stillinger har også vært bekledd av personell fra forsvarssektoren, som i tillegg innehar andre funksjoner i sin primærorganisasjon. Når prosjektet også jobber tett integrert med norsk og britisk side av leverandøren, kan dette skape et noe uklart bilde av roller, ansvar og myndighet.

Prosjektet er ikke fullført, og det er derfor for tidlig å evaluere endelig måloppnåelse opp mot etablerte effekt- og resultatmål. Slik status er per 2021, så kan det synes som om det er faktorene tid og kostnad som vil måtte nedprioriteres. De foreløpige forsinkelsene skyldes helt nødvendige utbedringer i prosedyreverk og godkjenninger, i tillegg til at leverandøren har hatt utfordringer med sertifisering av delleveranser. Det nye helikopterets krav til landingsplass ved landets sykehus vil også måtte hensyntas for å bevare sikkerheten i forbindelse med slike operasjoner. Med bakgrunn i funn

---

fra St Olavs hospital i Trondheim, blir det utført en egen risiko- og sårbarhetsanalyse for Rikshospitalet og Ullevål sykehus. Deretter vil man foreta en ny gjennomgang av landingsmuligheter ved alle landets sykehus (NAWSARH, 2020).

Det er ikke funnet mange kilder som kritiserer Norges kjøp av nye redningshelikopter. NRKs dokumentar «Utredningshelikopter» viser primært til prosessen før oppstarten av NAWSARH-prosjektet. I et styringsperspektiv er det interessant å se hvordan dokumentaren fokuserer på å kritisere Statens behov for bedre kontroll og økt styring av statlige investeringer. Den nye utredningen, kalt KS-prosessen<sup>25</sup>, konkluderte i sin kvalitetssikring av konseptvalgutredningen blant annet med at JD måtte ansette flere konsulenter for å bedre styringen av prosjektet.

En annen utfordring med NAWSARH-prosjektet har vært at flere ansatte og konsulenter selv hadde erfaring og bakgrunn fra redningshelikoptertjenesten. Dette har medført at det kunne være utfordrende å holde seg til ansvarlige i linjen, ettersom man selv kjente organisasjonen fra innsiden. Det har også vært fordeler knyttet til dette da medarbeidere i NAWSARH-prosjektet i større grad evnet å stille kritiske spørsmål rundt krav fra bruker og operatør, og i den forbindelse forhindre mulig «goldplating» gjennom antatt unødvendige kravspesifikasjoner. Dette var nok mest utfordrende tidlig i prosjektet, og da spesielt under utarbeidelsen av kravdokumentet.

Tidlig i prosjektfasen var forsvarssektoren lite deltakende i prosjektet. Ettersom selve prosjektet ble ledet av et annet departement, og redningshelikopter ikke ble ansett til å være Luftforsvarets primæroppgave, ble det også uttalt at kampfly, luftvern samt kontroll- og varslingssystemer hadde høyere prioritet. Videre fikk man noe prioriteringskonflikt og samtidighetsproblematikk grunnet at flere anskaffelsesprosjekter hadde behov for tilgang til de samme ressursene. Kampfly, maritime helikopter og nye transportfly skulle anskaffes og implementeres i samme tidsperiode.

Det oppstod etter hvert et sterkere behov for å knytte forsvarssektoren og justissektoren tettere sammen. Kadreorganisasjonen P7661 ble dermed opprettet i Luftforsvaret som bindeledd mellom sektorene. Etter hvert som koordineringsbehovet mellom forsvarssektoren og NAWSARH økte,

---

<sup>25</sup> Nærmere beskrivelse i Teori-kapitlet under avsnittet om Prosjektstyring i Staten, herunder *Statens styringsmodell*

---

begynte de vedtatte kommunikasjonslinjene å viskes ut. NAWSARH valgte i flere tilfeller å forholde seg direkte til OT&E fremfor å gå tjenestevei via P7661. I følge Statens havarikommisjon for Forsvaret skyldtes dette både forhold av praktisk art i tillegg til uklare kommunikasjons og styringslinjer. Både NAWSARH og OT&E befant seg på Sola; noe som gjorde den praktiske kommunikasjonen svært enkel og tidsbesparende. Videre har trolig kompetansesammensetningen i OT&E vært medvirkende til at NAWSARH betraktet OT&E-personell som representanter for beslutningstakernivået i Luftforsvaret (Statens havarikommisjon for Forsvaret, 2019, s. 46).

Det oppstod et økt behov for å bistå med nødvendig fagpersonell til støtte for prosjektet. Tiltak som var ment for å hjelpe på ressursituasjonen i prosjektet, kan også ha bidratt til ytterligere å komplisere kommunikasjonslinjene mellom forsvarssektoren og NAWSARH. Et eksempel er at NAWSARH-prosjektet ved flere anledninger anså personell som var utlånt utelukkende grunnet sin fagkompetanse, til å feilaktig representere linjeorganisasjonen. Enkelte avgjørelser ble dermed foretatt uten tilstrekkelig forankring i nødvendige beslutningsfora så som IPT SC eller hos ansvarlig myndighet i LST, Luftoperativt inspektorat (LOI) eller FMA (Statens havarikommisjon for Forsvaret, 2019).

Forsvarssektoren følte på et sterkt tidspress fra prosjektet, og opplevelsen i deler av Luftforsvarets og FMAs fagmiljøer var at politiske føringer satte tidsaspektet foran alle andre hensyn inkludert sikkerheten (Statens havarikommisjon for Forsvaret, 2019). Prioriteringer ble foretatt i styringsgruppen i JD hvor forsvarssektoren kun var representert med observatører. Dette kan synes å være i strid med intensjonen i styringsdokumentene som sier at departementer med særlig interesse i saken, så som FD og HOD, skal inngå i styringsgruppen (NAWSARH-prosjektet, 2011). Dersom man hadde valgt en annen sammensetning av styringsgruppe, med forsvarssektoren som fullverdig medlem av gruppen, ville man trolig siddet igjen med en annen opplevelse av kommunikasjon og beslutningsprosesser. Som resultat av tidspress fikk man også noe manglende opplæring, umoden dokumentasjon og godkjenninger som ble utarbeidet i all hast. Hele sektoren ble satt under et stort press, og godkjenninger ble utstedt før man hadde tilstrekkelig kvalitetssikring (Statens havarikommisjon for Forsvaret, 2019). Et konkret eksempel her er godkjenningen for bruk som ble signert like før den første maskinen skulle tas imot på Base Sola. Nøyaktig én uke, og ett helikopterhavari etter, ble godkjenningen trukket tilbake fra usteder i LOI. I media kunne man lese at

---

det var høyt tidspress i prosjektet og manglende opplæring og kompetanse hos flygerne som førte til at helikopteret veltet (NTB, 2019).

Tidvis førte uenigheter i prioriteringsrekkefølge til gnisninger mellom forsvarssektoren og NAWSARH. Flere av disse forholdene er beskrevet og analysert i havarirapporten etter helikoptervekten på Sola. Underveis i prosjektet ble det tydelig at faktoren TID hadde høyeste prioritet fra prosjekteier og prosjektledelse. Innenfor kostnadsrammen skulle anskaffelsen styres etter en prioritering på fremdrift foran kostnad, men også foran kvalitet (Statens havarikommisjon for Forsvaret, 2019, s. 48). Dermed valgte man våren 2017 å godkjenne en leveranse som ikke var i henhold til tidligere vedtatte krav. Leverandøren klarte ikke å levere den avtalte kvaliteten innen tidsfristen. Helikopteret ble levert med fravær av vesentlige kapasiteter, hvor det var enighet om at dette skulle rettes opp på et senere tidspunkt (Statens havarikommisjon for Forsvaret, 2019).

Den opprinnelige datoen for når det første helikopteret skulle vært overlevert, var allerede overskredet. Høy politisk vilje, sammen med et sterkt søkelys fra media, kan ha bidratt til at prosjektet opplevde ytterligere press fra oppdragsgiver.

### **Delkonklusjon NAWSARH-prosjektet**

NAWSARH-prosjektet er fremdeles pågående, og ser ut til å ligge et par år bak skjema.

Tidsforsinkelsen skyldes flere forhold, hvor sen fremdrift hos leverandøren må ta noe av skylden. Andre forhold som har medvirket til at prosjektet har tatt noe lenger tid enn planlagt, er havariet på Sola i 2017 og den pågående covid-19-pandemien. Så langt ser prosjektet ut til å nå sine vedtatte effektmål. Resultatmålene har derimot vært i bevegelse. I den siste perioden er det også kommet nyheter om at prosjektet er blitt mye dyrere enn antatt, og at kostnaden ser ut til å øke med over to milliarder kroner (NTB, 2021).

NAWSARH-prosjektet gjennomføres i JD, og prosjektets styringsmodell følger derfor ikke PRINSIX-prosjektmodell da denne gjelder spesielt for forsvarssektoren. Statens prosjektmodell har flere likhetstrekk med PRINSIX, og mye av prosjektstyringsmodellen er derfor felles med prosjekter i forsvarssektoren.

---

Redningshelikopteranskaffelsen har stor nasjonal og samfunnsmessig betydning, og blir derfor fulgt opp tett fra både oppdragsgiver og prosjekteier. Spesielt under gjennomføringsfasen har det vært god kommunikasjon mellom prosjekteier, NAWSARH-prosjektet, forsvarssektoren og øvrige interessenter. Det høye fokuset på styring har trolig medvirket sterkt til å nå prosjektmålene. Styring gjennom negativt press kan også ha bidratt til uønskede hendelser som direkte har vært til hinder for måloppnåelsen. Både i positiv og negativ retning kan det se ut til at prosjektstyringsmodellen har påvirket prosjektets mål, og kan dermed antas å ha hatt effekt på måloppnåelsen.

### **5.3 Transportfly**

#### **Bakgrunn**

Luftforsvaret har operert taktiske transportfly av typen C-130E/H Hercules siden slutten av 1960-tallet. Flyene har i hovedsak vært benyttet til troppetransport, transport av materiell og til trening på spesialoperasjoner gjennom innsetting ved bruk av fallskjerm. Luftforsvarets transportfly har hjemmebase på Gardermoen flystasjon og opereres av 335 skvadronen.

Mot slutten av 90-tallet var det kjent at Hercules-flåten ikke lenger hadde ønsket tilgjengelighet, og at den aldrende flyparken var svært kostbar å drifte (Forsvarsdepartementet, 2007c). Da Regjeringen la frem St.prp. nr. 45 (2000-2001), som blant annet omhandlet Forsvarets framtidige styrkestruktur, ble det fra Stortinget lagt til en anmerkning om at anskaffelse av transportfly skulle forberedes (Forsvarsdepartementet, 2002). Noen år senere forelå det ingen konkrete planer om å anskaffe slik transportflykapasitet. Derimot var det erkjent at man i fremtiden ville ha økt behov for å ivareta transport- og forsyningsbehov til norske deployerte styrker nasjonalt og internasjonalt, og at dette best kunne sikres gjennom tilfredsstillende transportflykapasitet. Det ble derfor vurdert om man kunne oppnå tilfredsstillende C-130 Hercules-kapasitet gjennom å leie eller lease maskiner (Forsvarsdepartementet, 2004, s. 66).

Til tross for at det i gjeldende langtidsplaner for perioden ikke forelå konkrete planer om å investere i nye transportfly, valgte Stortinget 19. juni 2007 å stille seg bak Regjeringens forslag om å hurtiganskaffe fire militære transportfly av typen C-130J direkte fra produsenten Lockheed Martin. Fremskrittspartiet og Venstre stemte imot forslaget da de to nevnte partiene ønsket en åpen

---

anbudsprosess i tråd med gjeldende regler for offentlige anskaffelser (Stortinget, 2007). Det ble derimot påstått at det ikke var hensiktsmessig å gå via en ordinær anbudsrunde ettersom det ikke fantes andre aktuelle kandidater enn C-130J (Forsvarsdepartementet, 2007b; Gohn-Hellum, 2010). At valget falt på hurtiganskaffelse i stedet for å følge vedtatte regler for offentlige anskaffelser, ble av Regjeringen blant annet begrunnet ISAF<sup>26</sup>s behov for lufttransport og at trusselsituasjonen i Afghanistan gjorde det vanskelig å basere seg på innleie av sivile transportfly (Forsvarsdepartementet, 2007c). Fremtidige militære og humanitære innsatser utenfor Norges grenser ble satt høyt på agendaen. Selv om det også var behov for transportkapasitet innenlands, så ble understøttelse av internasjonale operasjoner sett på som dimensjonerende i perioden (Forsvarsdepartementet, 2007c).

Både kjøp og leie av C-130J transportfly ble vurdert, men den beste løsningen for å sikre Norge en permanent løftekapasitet var å gå til innkjøp av nye fly. USA hadde allerede C-130J i bestilling hos flyprodusenten, som de så var villig til å la Norge overta gjennom Foreign Military Sales (FMS) (Forsvarsdepartementet, 2007c, s. 4 - 5).

### **Prosjekt 7806 Nye transportfly**

Prosjektet ble kvalitetssikret gjennom godkjenning av en 'forenklet fremskaffelsesløsning'. Selve beslutningsunderlaget og grunnlagsdokumentasjonen ble utarbeidet i et svært hurtig tempo (Gohn-Hellum, 2010). Investeringsprosjektet ble tildelt en kostnadsramme på 3 660 millioner kroner, mens drifts- og vedlikeholdskostnadene skulle dekkes over Forsvarets ordinære driftsbudsjett (Forsvarsdepartementet, 2007c). Videre ble det gitt oppdrag om å etablere en prosjektorganisasjon og et styringsdokument i samsvar med normal standard. FD skulle følge opp risikoreducerende tiltak.

---

<sup>26</sup> ISAF - International Security Assistance Force

---

### **Samfunnsmål**

I prosjektets fremskaffelsesløsning fremkommer følgende samfunnsmål: «Bidra til å sikre nasjonal suverenitet gjennom mulighet til hurtig transport av personell og materiell over store avstander, samt bidra til å sikre norsk tilstedeværelse og synlighet på den internasjonale arena» (Forsvarsdepartementet, 2007b).

### **Effektmål**

Flyene skal sikre muligheten for hurtig og sikker forflytning av personell og materiell, samt stille relevant kapasitet med høy tilgjengelighet for nasjonale og internasjonale operasjoner. Nye transportfly skal være interoperable med allierte samarbeidspartnere (Forsvarsdepartementet, 2007b). Etersom prosjektdokumentene er gradert BEGRENSET, blir ikke flere av prosjektets effektmål tatt med i denne studien. Dette synes ikke å ha betydning for den videre drøftingen.

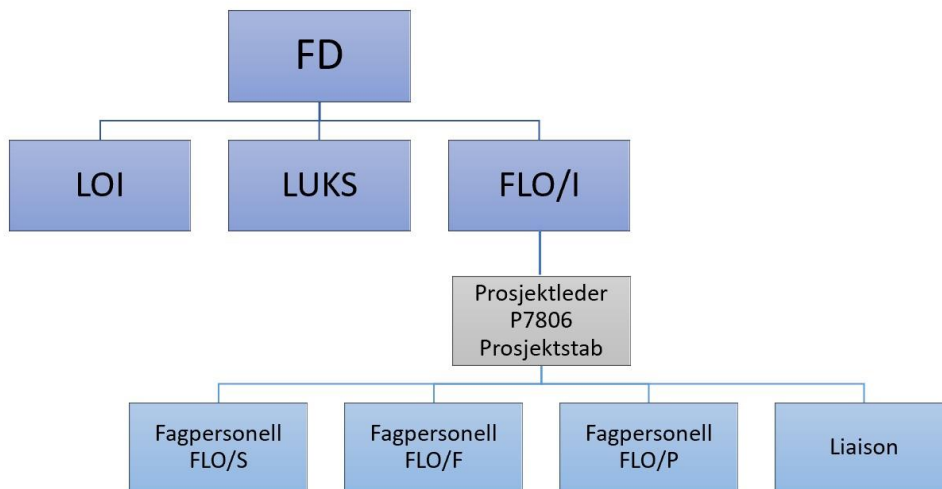
### **Resultatmål**

Prosjektet skal anskaffe fire (4) C-130J transportfly innenfor en øvre ramme på 3,7 milliarder kroner (2007-verdi). Etablere initiell transportkapasitet innen 1. juni 2009 og initiell taktisk kapasitet innen 31. desember 2009. En robust taktisk transportflykapasitet skal være etablert innen 31. desember 2011 med alle fire fly. Definisjonen av robust taktisk kapasitet innebærer blant annet at besetninger har gjennomført nødvendige kurs og utsjekker, samt at langsiktige avtaler for videre drift og understøttelse av systemet er etablert (Forsvarsdepartementet, 2007b).

### **Styring av P7806**

FD stod som prosjekteier for prosjekt 7806 «Nye transportfly». Prosjektrelaterte spørsmål skulle behandles i et eget programområde hvor FD, FST inkludert grenstaber, FLO Investeringsavdelingen (FLO/I) og LOI var faste deltakere i programområdet.

FLO/I var overordnet ansvarlig for selve gjennomføringen av prosjektet og skulle utpeke prosjektlederen. Denne var så ansvarlig for koordinering, oppfølging og rapportering samt rutinemessig registrering av fremdrift og økonomi gjennom Forsvarets investeringsdatabase (Forsvarsdepartementet, 2007b).



**Figur 14** Organisasjonskart P7806<sup>27</sup> (Forsvarsdepartementet, 2007b)

FD ble satt ansvarlig for prosjektets fremdrift inkludert utarbeidelse av nødvendig prosjektdokumentasjon. Dette innebar at beslutninger skulle tas i FDs linjeorganisasjon basert på råd fra Forum for materielle fremskaffelser (FMF)(Forsvarsdepartementet, 2007a). Selve prosjektgjennomføringen ble utført av FLO i samarbeid med Luftforsvaret. GIL ble gitt ansvaret for opplæring, utdanning og trening av operativt personell, mens sjef FLO skulle opprette kontakt med Joint Users Group (JUG) og søke fullverdig medlemskap i denne (Forsvarsdepartementet, 2007d). Forsvarssjefen ved GIL og sjef FLO skulle formelt rapportere status i prosjektet hvert kvartal.

#### **Politiske føringer for transportflyanskaffelsen**

FD ønsket at anskaffelsen av nye transportfly skulle realiseres så hurtig som mulig. Leveransen skulle foregå i perioden 2008 – 2010 hvilket innebar at dette kun var mulig gjennom kjøp av fly som allerede var under produksjon (Forsvarsdepartementet, 2007b). Av de tre styringsparameterne tid, ytelse og pris, var TID det viktigste for Norge (Gohn-Hellum, 2010).

<sup>27</sup> LUKS - Luftforsvarets utdannings- og kompetansesenter, samt flere avdelinger i FLO er med på organisasjonskart P7806. Disse er ikke videre omtalt i oppgaven.



---

Videre føringer var at kun ett system skulle vurderes, C-130J, da det ikke ble ansett å være andre taktiske transportfly som tilfredstilte de operative behovene. Tidsaspektet ble satt til å være styrende for valg av løsning. Av samme grunn ble det også stadfestet at anskaffelsen ikke nødvendigvis ville tilfredsstille Forsvarets dokumenterte behov fullt ut slik beskrevet i tidligere behovsanalyser (Forsvarsdepartementet, 2007b).

Selve anskaffelsen av fire nye transportfly skulle gjøres gjennom en FMS-avtale med US Government, og ikke gjennom produsenten Lockheed Martin. Transportflykapasiteten skulle videreføres fra Gardermoen flystasjon.

### **Analyse av transportflyanskaffelsen**

Prosjekt 7806 valgte å hurtiganskaffe materiell som allerede var satt i produksjon for US Air Force, og kjøpe dette direkte fra produksjonslinjen gjennom FMS. Denne måten å anskaffe materiell på er i strid med hovedregelen som fremkommer i gjeldende bestemmelser om offentlige anskaffelser, blant annet i Lov om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven), hvor man setter krav til en åpen anbudskonkurranse.

Ettersom P7806 er det eneste prosjektet i denne oppgaven som er avsluttet, er det noe enklere å vurdere prosjektets måloppnåelse. Da materiellet ble levert, ble anskaffelsen av nye Hercules ansett til å være både effektiv og vellykket (Gohn-Hellum, 2010). En viktig årsak til at prosjektet kunne levere forventet kvalitet, og innen vedtatte tidsrammer, synes å være valget av ferdig utviklet hylleware som allerede var testet og i bruk hos andre nasjoner. På den annen side er det kommet en del utfordringer i den senere tid knyttet til at prosjektet ikke har levert funksjonelle løsninger innen logistikk og utdanning. Dette arbeidet ble skjøvet over i driftsfasen, og har dermed gitt utfordringer som man ellers ville ha unngått dersom prosjektet hadde fulgt prosessen i PRINSIX og inkludert logistikkstøtte og Life Cycle Cost (LCC).

### **Vurdering av prosjektets måloppnåelse**

Prosjektet sies å ha oppnådd resultatmålet på samtlige tre parametere. De fire flyene som ble bestilt, ble alle levert i perioden 2008 – 2010. Anskaffelsen av C-130J regnes for å være et av FLOs beste investeringsprosjekter i nåværende prosjektportefølje (Gohn-Hellum, 2010).

Ettersom Norge i stort har forpliktet sine C-130J til oppdrag utenfor landets grenser, så som det pågående (2021) FN-opdraget NORTAD<sup>28</sup> III i MINUSMA<sup>29</sup> Mali, hender det at Norge må be om støtte fra allierte for å løse nasjonale behov<sup>30</sup>. Det synes som om samfunnsmålet om nasjonal tilgjengelig transportkapasitet ikke er fullt oppnådd grunnet samtidighetskonflikter med pågående internasjonale operasjoner. Derimot bør man ikke legge for stor vekt på enkelthendelser dersom dette ikke danner et gjentakende mønster.

	MÅLFORMULERING	STATUS	VURDERING
Samfunnsmål	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bidra til å sikre nasjonal suverenitet gjennom mulighet til hurtig transport av personell og materiell over store avstander</li> <li>○ Sikre norsk tilstedeværelse og synlighet på den internasjonale arena</li> <li>○ Transportberedskap ifm. spesielle sivile oppdrag</li> </ul>	<p>C-130J har deltatt i flere operasjoner både nasjonalt og utenfor landets grenser.</p> <p>Pr 2021 er avdelingen på sitt tredje oppdrag for FN i Mali.</p>	<p>Samfunnsmålet kan sies å være oppnådd.</p> <p>De fire norske transportflyene har bidratt til å løse en rekke oppdrag nasjonalt og internasjonalt.</p>
Effekt mål	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sikre hurtig og sikker forflytning av personell og materiell, samt stille relevant kapasitet med høy tilgjengelighet for nasjonale og internasjonale operasjoner.</li> <li>○ Være interoperable med allierte samarbeidspartnere.</li> </ul>	<p>Materiellet har i perioder redusert tilgjengelighet grunnet høyere prioriterte oppdrag eller fly på eksterne ettersyn.</p>	<p>Prosjektets effekt mål anses oppfylt.</p>
Resultatmål	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Tid: Leveranse fra 2008 – 2010</li> <li>○ Kostnad: 3 600 mill. kr</li> <li>○ Kvalitet: Hyllevare fra USAF</li> </ul>	<p>Tid: Levert før tid</p> <p>Kostnad: Ingen større avvik</p> <p>Kvalitet: Iht. bestilling</p>	<p>Prosjektets resultatmål vurderes som oppnådd.</p>

<sup>28</sup> Norwegian Tactical Airlift Detachment (NORTAD)

<sup>29</sup> Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)

<sup>30</sup> Amerikanske C-130J måtte fly til Jan Mayen da norske fly var på oppdrag i Afrika (Wormdal, 2020)

---

## Måloppnåelse mot prosjektets lederskaps- og styringsmodell

Til forskjell fra de to foregående prosjektene i analysen, synes det å være en generell oppfatning at P7806 har levert i henhold til de fleste forhåndsdefinerte mål. Utfra den beskrevne lederskaps- og styringsmodellen i prosjektet, er det derimot vanskelig å finne noen konkret sammenheng mellom prosjektets suksess og god styring. Det kan dermed ikke utelukkes at det ligger andre forklaringsmodeller bak prosjektets måloppnåelse. På den andre siden er god styring sjelden ensbetydende med et strengt kontrollregime. Betydningen av godt prosjekteierskap er nærmere beskrevet i teorikapitlet. Oppnåelse av resultatmålene er ansvaret til prosjektorganisasjonen, mens effektmålene oppnås best gjennom god strategisk styring og godt prosjekteierskap (Andersen, 2012). Under anskaffelsen av nye transportfly til Forsvaret opplevde prosjektledelsen et godt samarbeid mellom FLO og Luftforsvaret, og mellom Forsvaret og FD. Dette bekreftes av informanter i tidligere undersøkelser (Gohn-Hellum, 2010).

Beslutningen om å hurtiganskaffe en tilnærmet hylleware, som allerede var bestilt og satt i produksjon, har bidratt til å forenkle og forkorte kravprosessen. Utforming av kravdokument samt beskrivelse av ulike løsningsalternativer, ville normalt tatt en god del lengre tid og vært del av den mer omfattende KS-prosessen. Ettersom man på forhånd hadde valgt én mulig løsning og én leverandør, unngikk prosjektet større spesialtilpasninger i kombinasjon med teknologi under utvikling. Disse forholdene har tydelig redusert prosjektets usikkerhet.

Fra prosjektets behovsanalyse, fremskaffelsesløsning og gjennomføringsoppdrag ble utarbeidet og frem til materiellet var levert, tok det i overkant av tre år (Gohn-Hellum, 2010; NTB, 2010). Dette er sjeldent raskt i offentlig sammenheng og for prosjekter av en slik størrelse. Prosjektet leverte på tid og har i hovedsak nådd øvrige definerte mål. Derimot har prosjektet også skjøvet enkelte typiske prosjektoppgaver til driftsorganisasjonen. Dersom dette var gjennomført som del av prosjektet, ville det trolig medført økt tidsbruk og økte kostnader.

En annen av fordelene ved P7806 er nettopp den korte tiden som gikk fra prosjektets oppstart til flyleveransen. Dermed fikk nøkkelpersonell anledning til å følge prosjektet fra start til mål. Prosjektet slapp å håndtere utfordringer som typisk følger med høy utskifting av personell og påfølgende tap av kompetanse. En rapport fra konsulentselskapet McKinsey pekte nettopp på at omfattende og

---

tidkrevende investeringsprosesser, med lange gjennomføringstider og stor rotasjon av personell, direkte bidrar til at prosjektene ikke gjennomføres effektivt (McKinsey & Company, 2015, s. 99; Forsvarsdepartementet, 2015a, s. 44). En hurtiganskaffelse gir også mindre mulighet og rom for å dreie bort fra det opprinnelige målet. Motivasjonen holdes lettere oppe gjennom at de involverte ser tydelig fremgang og utvikling i prosjektet.

Når man skal vurdere transportflyprosjektet, er det også mulig å problematisere noe rundt samfunnsmålene og hvorvidt disse kan sies å være oppnådd i sin helhet. Tidligere studier har vist at både prosjekteier og prosjektleder har en tendens til å overfokusere på resultatmål på bekostning av effektmålene (Stensrud, 2016). Dersom et prosjekt når sine resultatmål, men bommer på effektmålene, ser det fremdeles ut til at prosjektet kan bli betraktet som vellykket. Dette gjelder trolig også dersom prosjektet mangler gode samfunns mål, eller disse er så vagt definert at de vanskelig lar seg måle. Det framstår som en vanlig fallgrube å fokusere på det som er målbart framfor å måle det som gir reell effekt.

### **Delkonklusjon P7806 Nye transportfly**

Det normale er at større investeringsprosjekter beskrives i en proposisjon til Stortinget og besluttes på strategisk nivå gjennom et stortingsvedtak. Anskaffelsen av nye taktiske transportfly var ikke planlagt gjennom vanlige strategiske styringsdokumenter, og det var besluttet at kjøp av transportfly ikke skulle prioriteres i perioden (Forsvarsdepartementet, 2004). Beslutningen om anskaffelse ble foretatt av en flertallsregjering, og innkjøpet ble gjennomført som en styrt hurtiganskaffelse. P7806 har ikke fulgt Lov om offentlige anskaffelser. Statens prosjektmodell (KS-prosessen) og PRINSIX kan heller ikke sies å ha vært benyttet fullt ut. På tross av dette regnes prosjektet som datidens mest vellykkede investeringsprosjekt i perioden (Gohn-Hellum, 2010).

Prosjektet er avsluttet og prosjektets mål blir ansett som oppnådd. Ettersom den valgte prosjektstyringsmodellen for P7806 minner mer om fravær av styringsmodell, er det vanskelig å si noe om hvorvidt et eventuelt valg av prosjektstyringsmodell etter vedtatte retningslinjer ville ha tilført prosjektet noen merverdi. At prosjektet ikke har fulgt vanlig styringsmodell, betyr ikke at prosjektet har manglet styring. Å styre mot en hurtiganskaffelse av hyllevare med kjent kvalitet, har i dette tilfellet gitt store besparelser av tid og kostnad.

---

## 6 Sammenlikning av materiellprosjektene

I dette kapitlet sammenliknes de tre casenes prosjektstyringsmodell, herunder hvordan materiellprosjektene ble styrt fra oppdragsgiver og prosjekteier. Videre vil det bli foretatt noen betraktninger rundt hvorvidt valg av prosjektstyringsmodell synes å ha påvirket effekt- og resultatmål.

### Prosjektstyringsmodell

FD står som prosjekteier for prosjekt 7660 Enhetshelikopter til Forsvaret og 7806 Nye transportfly, mens JD innehar rollen som prosjekteier for NAWSARH. Både P7806 og prosjekt NAWSARH har styrende nivå og prosjekteier inntegnet i sitt organisasjonskart. P7660 har tilsynelatende valgt å gå direkte på beskrivelsen av det utførende leddet. I rapporten fra Riksrevisjonen får P7660 med prosjekteier kritikk for svak styring, dårlig koordinering og manglende rapportering til oppdragsgiver (Riksrevisjonen, 2018). Det kan dermed synes som om dårlig involvering fra prosjekteier, har direkte medvirket til dette bildet. Prosjekteier valgte å delegere ansvaret til lavere nivåer i forsvarssektoren, hvorpå det til slutt ble Luftforsvaret som satt med rollene som prosjekteier, totalprosjektansvarlig, prosjektleder<sup>31</sup> og brukeransvarlig (Riksrevisjonen, 2018).

NAWSARH-prosjektet har stor samfunnsmessig betydning, og blir fulgt opp tett fra både oppdragsgiver og prosjekteier. Under gjennomføringsfasen synes det å ha vært god kommunikasjon mellom prosjekteier, NAWSARH-prosjektet, forsvarssektoren og øvrige interessenter. Det høye fokuset på styring har trolig medvirket til å nå prosjektmålene. Derimot kan sterk kontroll og tidspress tilskrives noe av årsakene bak helikopterverlten (Statens havarikommisjon for Forsvaret, 2019).

P7806 ble gjennomført så hurtig at det ikke er tydelig hvorvidt de styrende organer faktisk ble benyttet. FLO/I satt med det formelle ansvaret for å koordinere, rapportere og følge opp prosjektet samt rutinemessig registrere fremdrift og økonomi.

---

<sup>31</sup> Prosjektlederansvaret ble flyttet fra Luftforsvaret til FLO ifm opprettelsen av denne.

---

Både P7660 og prosjekt NAWSARH har i forkant gjennomgått en grundig prosess som i stort har fulgt Statens prosjektmodell. Behovet var dokumentert, forankret og beskrevet gjennom utredninger, strategidokument og stortingsproposisjoner. Anskaffelsene kan dermed sies å ha vært en del av en overordnet strategi fra starten av. Så var ikke tilfellet med P7806 som ble hastevedtatt og hurtiganskaffet. Prosjektstyringsverktøyet PRINSIX ser ut til å kun være benyttet av P7660, som også er det prosjektet som ser ut til å være lengst fra å treffe på definerte mål.

### **Spesifisering av krav og måloppnåelse**

Et vanlig problem i mange prosjekter er at man setter seg for høye og urealistiske mål (Klakegg, 2010). For statlige investeringsprosjekter kan dette være gjort med hensikt. Et lavt prisestimat kan være helt avgjørende for Stortingets beslutning om å gjennomføre et prosjekt. Et mer realistisk kostnadsoverslag ville gjort beslutningstakerne bedre i stand til å vurdere hvorvidt prosjektet er nyttig i et samfunnsøkonomisk perspektiv, men kunne også ført til at prosjektet ble avvist i en tidlig fase (Welde et al., 2014).

Kostnadsoverskridelser og budsjettsprekker i større offentlige anskaffelser har nærmest fått ukentlige oppslag i media. Å utvikle et godt og korrekt prisestimat i prosjekts tidligste faser, er beheftet med stor usikkerhet. Enda større blir usikkerheten dersom man deltar i et utviklingsprosjekt, og hvor det går flere år fra planlegging til prosjektgjennomføring. Muligheten til å påvirke prosjektets innsatsfaktorer er størst tidlig i prosjektet, men det er også i denne fasen at usikkerheten er høyest.

Både P7660 og prosjekt NAWSARH pågår fremdeles. Begge prosjektene har overskredet både tids- og kostnadsfaktoren om man ser på resultatmålene isolert sett. Når det gjelder kvalitet, ser det ut til at det nye redningshelikopteret vil treffe godt, mens NH90 er langt fra den kravspesifikasjonen som lå til grunn da man valgte å anskaffe materiellet. For P7806 ser prosjektets mål ut til å være oppnådd.

Ser man utelukkende på selve leveransen, kan det synes som at det enkle også var det beste, og uten tvil det raskeste. Der hvor man har valgt å gå til innkjøp av ren hyllevare, og gjerne et velprøvd system som også opereres av våre allierte, har det vært mye å hente i besparelser på tid og kostnad (Presterud et al., 2018). Det er derimot ingen automatikk i at man også får en kvalitet som er tilpasset norske forhold og operasjonsmønster. Det fremstår som om brukerorganisasjonen gjerne

---

foretrekker materiell med nasjonale tilpasninger og dertil hørende krav, og resultatet blir i flere tilfeller en overspesifisering (McKinsey & Company, 2015). Prisen man må betale for slike endringer og spesialtilpasninger, viser seg ofte som store kostnadsoverskridelser og forsinkelser i tid (McKinsey & Company, 2015, s. 99). En rapport fra FFI påstår at det foregår et spill om investeringsmidler, og hvor aktørene bruker sin ekspertmakt til å anskaffe materiell med overdreven høy ytelse (Presterud & Øhrn, 2015). Dette kan fremstå som et argument for nettopp å skille prosjektorganisasjonen fra linjen for å sikre habilitet og størst mulig objektivitet under kravstillingen. Av de tre casene som er benyttet i denne oppgaven, er det kun prosjekt NAW SARH som i prinsippet har vært organisatorisk frikoblet fra operatøren og fagmiljøene i Luftforsvaret.

Fravær av nødvendig tilpasning, eller skreddersøm, kan også gi en rekke utfordringer. Luftforsvarets fagmiljø gis stor tillit i prosessen med å definere brukerkrav, og det blir ansett som svært krevende å operere under norske klimatiske og geografiske forhold. Å finne balansen mellom forenklete standardløsninger, fornuftige tilpasninger og ønskede tilvalg vil til tider være svært utfordrende. Ulike interessenter kan ha ulike mål, og dermed oppstår en målkonflikt som beskrevet i teorikapitlet (Busch et al., 1999). Der hvor operatøren ofte ønsker seg de mest optimale løsningene for drift og operasjoner, vil det strategiske nivået gjerne styres mot den løsningen som kan best forsvares utfra helhetlig ressursbruk.

### **Effektivitet i anskaffelser – kan det gå for fort?**

Norge har et lite luftforsvar, og innkjøpene som foretas er svært små i global sammenheng. Det kan derfor synes som om det er lite samsvar mellom tid og ressursbruk, og spesielt dersom man blir tvunget til å følge Statens prosjektmodell fullt ut. Den overordnede hensikten med Statens prosjektmodell, KS-prosessen, er nettopp å sikre god styring med offentlige midler. Formålet med prosessen er å sørge for en mest mulig kostnadseffektiv utnyttelse av investeringsmidlene ved grundig utredning gjennom flere trinn med kvalitetssikring. For redningshelikopteranskaffelsen var det i 2012 brukt i overkant av 100 millioner kroner til utredningsarbeid alene (Isungset, 2014). Selv om Staten var enig i at man trengte redningshelikopter allerede på 60-tallet, ble det brukt 25 år med utredninger for å komme fram til en godkjent fremskaffelsesløsning for nye helikoptre. Til sammenlikning gikk det om lag fem år fra beslutning om anskaffelse til Sea King var levert tidlig på 1970-tallet.

---

Proessen med anskaffelse av nye transportfly har flere fellestrekk med Sea King-innkjøpet. Begge prosjektene ble gjennomført som en hurtiganskaffelse. Til tross for at prosjekt P7806 betegnes som et av de mest vellykkede i perioden, så er det i ettertid kommet fram flere negative forhold som kan tilskrives tidspress og hastverk under anskaffelsen. Videre understøttelse etter overføring til operatør var noe mangelfull, og mye av prosjektarbeidet ble skjøvet over til driftsorganisasjonen i Luftforsvaret. Flyene gjennomgikk ingen fullverdig OT&E-prosess. En grundig OT&E-prosess ville derimot gitt en mer sømløs overgang fra gamle Hercules til den nye typen. Tempoet i anskaffelsen gjorde det trolig mer utfordrende for operatørorganisasjonen å ta i bruk det nye materiellet, samt å sikre god opplæring og utdanning av flygere og teknikere. Videre skulle det etableres nye rutiner og produseres nye treningsprogrammer, reglementer, konsepter, taktikker, prosedyrer og vedlikeholdssystemer (Gohn-Hellum, 2010).

Om lag to år etter at flyene ble tatt i bruk, kolliderte et av Forsvarets nye C-130J Hercules med Sveriges høyeste fjell Kebnekaise den 15. mars 2012. Den svenske havarikommisjonen konkluderte med at ulykken blant annet skyldtes at det norske luftforsvaret ikke hadde sørget for at mannskapene har hatt tilstrekkelig sikre prosedyrer for å forhindre at flyet blir operert under laveste sikre høyde på ruten. Videre anbefalte havarikommisjonen at flybesetningene tilføres økt kunnskap og rutiner for å sikre at kollisjonsvarslingssystemene brukes korrekt, samt at man utarbeider tydelige regler, manualer og rutiner for gjeldende besetningskonfigurasjon (Swedish Accident Investigation Authority, 2013).

En god prosjektgjennomføring handler om mer enn å anskaffe selve materiellet. Å sikre grundig implementering i brukerorganisasjonen, samt en bærekraftig livsløpskostnad er vel så viktig. Et prosjekt som gjennomføres som hurtiganskaffelse, vil trolig ha økt sannsynlighet for å bomme på effektmålene. På den annen side vil denne usikkerheten kunne styres gjennom valg av en løsning og et konsept som også benyttes av våre allierte. Risikoreducerende tiltak vil være økt fokus på effektmålene, god styring av usikkerheter samt valg av ferdigutviklet teknologi.

For prosjekt P7806 kan det synes som om det viktigste var å få materiellet i hus, og så fikk man ta de andre utfordringene under drift. Gjennomføring av hurtiganskaffelser, uten tilstrekkelig styring, kvalitetssikring og forankring, kan raskt øke prosjektets usikkerhet. Erfaringer har vist at tidspress også bidrar til økt risiko i prosjektene. Opplevelsen av å være presset på tid, vil kunne forklare noe av



---

årsaksforholdene rundt helikoptervervelten på Sola høsten 2017 (Statens havarikommisjon for Forsvaret, 2019). Den gangen gikk det kun én uke fra helikopteret var levert, til havariet var et faktum.

To havarier er to for mye. Begge ulykkene forklares i stor grad med hastverk under implementeringen av nye systemer, samt manglende opplæring som i all hovedsak skyldtes at tingene skulle gå raskt. I rapportene fra havariene tilskrives mye av årsaken at implementeringen hadde gått fort, og at besetningen ikke hadde fått tilstrekkelig med opplæring i hva som skilte den nye maskinen fra den de kjente godt fra før. Både NAWSARH og P7806 fremholdt TID som den høyest prioriterte faktoren i prosjekttrekanten.

## **6.1 Styring på godt og vondt**

Sannsynligheten er stor for at flere av forsvarssektorens materiellanskaffelser iverksettes uten at de inngår som del i en overordnet strategi. Behovet kan være drevet frem av brukerne, og ikke fremkommet gjennom gode konseptvalgutredninger. For offentlige prosjekter er det derfor utviklet et sett med retningslinjer og krav som har til hensikt å sikre at prosjektene er tilstrekkelig utredet før det skal fattes beslutninger om større statlige anskaffelser. Videre skal denne prosessen sørge for at beslutningstakerne har all nødvendig informasjon når beslutning om investeringer skal tas (Finansdepartementet, 2019).

Det synes å være et ønske fra Stortinget om mer styring og involvering fra prosjekteier. Når det politiskstrategiske nivået styrer Forsvarets prosjekter, kan presset om å levere oppleves som sterkere grunnet forankring på høyt nivå. På den annen side kan også avstanden mellom oppdragsgiver, prosjekteier og prosjektledelse bli så stor at det hindrer god kommunikasjon og effektiv informasjonsflyt. Prosjekter som initieres og eies i forsvarssektoren, vil gjerne ha fordeler av tettere bånd mellom FST, underliggende grenstaber og avdelinger. Luftforsvarets kultur for ivaretagelse av flysikkerheten blir ofte fremhevet som «best practice», blant annet gjennom prinsipper som «Just

---

Culture<sup>32</sup>». Troen på at organisasjonen er best på flysikkerhet, kan også ha blitt en hvilepute hvor fokus egentlig har fått lov til å dreie mot å først og fremst utføre oppdraget. Et økende press fra det politiske og strategiske nivået, gjennom stadige innføringer av nye styringssystemer, kan i ytterste konsekvens ha virket mot sin hensikt. I stedet for å oppnå økt styring, kan det i enkelte tilfeller synes som om man har styrt bort fra det egentlige målet. Resultatet av dette kan bli både målkonflikter og målforskyvninger (Busch et al., 1999).

Fokus synes raskt å dreie mot selve anskaffelsesprosjektet med dets kostnader og forsinkelser, fremfor hva man ønsker at materiellet skal bidra med av effekter for landets innbyggere. Det kan være krevende å finne gode målemetoder for verifisering av oppnådde effektmål. Det gir seg ofte utslag i at man overfokuserer på de målbare resultatmålene. Av samme grunn finner man gjerne lover, prosedyrer og regler som må følges i prosjektutførelsen, mens det fokuseres mindre på den nasjonale strategien som lå til grunn for det definerte behovet.

P7660 har levd med endrede styringssystemer samtidig med omstillinger og skiftende politisk ledelse. Gjennom å lese rapporten fra Riksrevisjonen, etterlates man med et inntrykk av at prosjektet tidvis manglet styring fra det strategiske og politiske nivået. Ingen tok tilsynelatende tak i utfordringene før det hadde gått flere år (Riksrevisjonen, 2018). Da man endelig bestemte seg for en grundig gjennomgang, falt konklusjonen på at alternativene framstod som dårligere enn å fortsette i samme spor (Kontroll- og konstitusjonskomiteen, 2019). Nå var det ingen i 2012 som kunne vite hvilket utfall dette ville gi. Prosjekteier kan derfor ikke nyttiggjøre seg vår tids etterpåklokskap. Derimot ville man gjennom å ha klare prosedyrer og indikatorer for når man skal tre ut av en kontrakt, trolig stilt med bedre verktøy når prosjektet var oppe til vurdering og valg om videreføring av kontrakten skulle tas.

En sammenlikning av styringsdokumenter for de to casene, NH90 og AW101, viser tydelig at styring er gitt større plass i NAW SARH-prosjektet enn hva som er tilfellet i prosjekt P7660. Det er ikke dermed sagt at NH90-prosjektet har manglet styring, men at det kan synes som om overordnet

---

<sup>32</sup> *Just Culture* betegner et miljø hvor det skal føles trygt å rapportere egne feil med fokus på læring, forbedring og forebyggende aktiviteter for å hindre feil i å gjenta seg. I stedet for å se på person, så fokuserer man på systemet og organisasjonen.

---

styring og involvering fra departementsnivået har vært noe mangelfull i prosjektets gjennomføringsfase. Dette synet bekreftes av Riksrevisjonen (Riksrevisjonen, 2018). Dersom man i tillegg sammenlikner med anskaffelsen av nye transportfly, vil dette bildet forsterkes ytterligere. Basert på disse tre valgte casene kan det derfor synes som om nivået av strategisk styring ikke er avgjørende for prosjektets måloppnåelse. Vel vitende om at tre caser er et meget svakt empirisk grunnlag, så støttes funnet fra annen forskning om at oppfølging gjerne er spesielt svak i forsvarssektoren (Presterud & Øhrn, 2015; Evju & Ugreninov, 2015).

## 6.2 Utvikling eller hyllevare

Forsvarssektoren fortsetter å utdanne personell innen PRINSIX. Fremtidens materiellprosjekter vil kreve høy bestillerkompetanse og nødvendig innsikt i hvordan være en smart kunde. Men PRINSIX-prosjektmodell kan for enkelte anskaffelser også fremstå som en unødvendig og tungvint vei mot målet. Med fleksibel tilnærming og tilpasset bruk, vil verktøyet derimot utgjøre en stor nytteverdi for forsvarssektorens materiellprosjekter. Erfaringer fra de seneste tiårene har vist at en grundig prosess, med utvikling av kravspesifikasjoner fra bunnen av, ikke nødvendigvis gir den beste totaleffekten (Presterud et al., 2018). Det man vinner gjennom et forsøk på å optimalisere produktet, går gjerne tapt i form av økt tidsbruk og forhøyede kostnader. En mulig vei å gå er økt investering i hyllevare, og da gjerne materiell som allerede er utprøvd og opereres av våre allierte og samarbeidspartnere (Presterud & Øhrn, 2015).

I et intervju med VG 16. november 2020<sup>33</sup> uttalte landets nye forsvarssjef følgende:

Vi går nå igjennom alle investeringer i nytt materiell. Jeg ser at det er høy risiko for å investere feil, og høyest der vi prøver å utvikle nye systemer selv. Vi må være sikre på at det er en sammenheng mellom det vi kjøper og driften etterpå. 30 prosent av forsvarsbudsjettene i mange år framover skal til investeringer. Det beste er å kjøpe ting som andre land har i bruk allerede.

Noen må allikevel ta på seg ansvaret med å utvikle materiellet, samt bidra i den tunge prosessen med kravstilling og tett samarbeid med produsent for å få tilpasset produktet til brukerens behov. Der

---

<sup>33</sup> [www.vg.no/nyheter/innenriks/i/86B6oE/den-nye-forsvarssjefen-hoey-risiko-for-feilinvesteringer](http://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/86B6oE/den-nye-forsvarssjefen-hoey-risiko-for-feilinvesteringer)

---

hvor Norge har deltatt aktivt i utviklingen, så har man gjerne også utviklet tette og gode bånd til industrien underveis.

Det blir mer og mer vanlig at kontrakter baserer seg på en ytelsesbasert avtale, med langvarig binding til produsent og leverandør. Gjennom en grundig prosjektfase kan man oppnå en god integrasjon mellom kunde og leverandør. Den tette kontakten mellom NAWSARH-prosjektet, forsvarssektoren og Leonardo er spesifisert i prosjektets ILS-avtale<sup>34</sup> og vil være en forutsetning for sikker drift og god materielltilgjengelighet. Leverandøren ønsker nå å selge den «norske» versjonen av AW101-helikopteret til flere nasjoner. Dermed vil Norges redningshelikoptermiljø også kunne ha nytte av at familien med brukere vokser slik at man kan inngå i en flernasjonalt brukergruppe og oppnå andre stordriftsfordeler (Dalløkken, 2020).

---

<sup>34</sup> Integrated Logistics Support (ILS)

---

## 7 Konklusjon

Denne oppgaven har forsøkt å svare på i hvilken grad valgt prosjektstyringsmodell ser ut til ha påvirket prosjektenes effekt- og resultatmål. For å besvare dette spørsmålet, er det foretatt en dokumentstudie av tre store materiellprosjekter til Luftforsvaret. De er alle tre gjennomført i samme tidsperiode, men under ulike modeller for prosjektstyring. Som vist under empirikapitlet, er også graden av måloppnåelse svært ulik. Der hvor prosjektstyringen synes å ha vært mest optimal, er i prosjektet som også har størst umiddelbar nytte for samfunnet. Nye redningshelikoptre har bred støtte i befolkningen, og samfunnsålet dekker et konkret sivilt behov for innbyggernes opplevelse av sikkerhet.

Prosjektet er fremdeles pågående, og ligger i dag et par år bak opprinnelig tidsplan. Om man tar med tiden som har gått fra utredningen av redningshelikopteranskaffelsen ble påbegynt med Fostervoll-utvalget, så har arbeidet tatt over 25 år. Helikopteranskaffelsen har fått mye oppmerksomhet i media; både i form av positive innslag fra aktuelle redningsoppdrag, men også når uventede utfordringer har dukket opp underveis. Det er derimot mye som tyder på at prosjektet vil nå sine definerte samfunns mål. Erfaringer etter at første base er operativ med nytt redningshelikopter viser i stort at kvaliteten er tilfredsstillende. Effektmålene ligger an til å bli møtt. Blant resultatmålene vil konflikten alltid stå mellom prioritering av tid, kostnad og kvalitet. For NAWSARH-prosjektet virker faktoren TID å ha vært den viktigste.

Innkjøpet av nye transportfly ble gjennomført som en hurtiganskaffelse. Prosjektet ble påbegynt uten å ha strategisk forankring i styrende dokumenter, så som i gjeldende langtidsplaner. Avgjørelsen om å hurtiganskaffe transportflyene manglet i tillegg bred oppslutning på Stortinget. Til tross for dette, blir materiellprosjektet ofte betegnet som svært vellykket, og man fremhever gjerne den effektive prosjektgjennomføringen spesielt. Det er flere forhold ved hurtiganskaffelsen av taktiske transportfly som ikke ble gjennomført etter gjeldende prosedyrer. Det faktum at prosjektet blir betegnet som vellykket, ser i stor grad ut til å være basert på at prosjektet leverte på tid og innenfor gjeldende kostnadsrammer. Når et materiellprosjekt skal evalueres for ettertiden, viser det seg gjerne at oppnåelse av resultatmål er det som vektlegges sterkest. Resultatmålene er ofte tydelige, og de vil være enklest å måle.

---

Samfunnsmålet om å sikre norsk tilstedeværelse og synlighet på den internasjonale arena kan konkret vurderes som oppnådd gjennom nåværende FN-bidrag i Mali, som også er det tredje i rekken<sup>35</sup>. Å bidra i internasjonale operasjoner var en av hovedårsakene til at materiellet ble anskaffet, i tillegg til å sikre nasjonal transportkapasitet. Prosjekt P7806 Nye transportfly ser ut til å ha god måloppnåelse av sine effekt- og resultatmål. Den valgte prosjektstyringsmodellen for denne anskaffelsen fraviker allikevel mye fra Statens prosjektmodell og PRINSIX-prosjektmodell. Valget av kjent leverandør, i tillegg til bestilling av materiell som allerede var ferdig utviklet og under produksjon, førte til at den gjenværende risikoen i prosjektet var minimal. I den grad valget av prosjektstyringsmodell kan forklare årsaken til den raske uthenting av gevinst fra dette materiellprosjektet, så har trolig også det at man *valgte bort* Statens prosjektmodell og flere trinn av PRINSIX gitt god effekt på måloppnåelsen. En raskere gjennomføring av prosjektet har, i tillegg til store besparelser i tid, og gitt bedre kontroll over prosjektets kostnader.

Prosjekt P7660 Enhetshelikopter til Forsvaret valgte trolig den korrekte, men også tunge, veien gjennom en grundig prosess i henhold til lov om offentlige anskaffelser. En styringsgruppe ble etablert i oppstartsfasen av prosjektet. Denne ble senere avviklet da kontrakten var signert, ettersom man ikke lenger så behovet for å opprettholde styringsgruppen. Når det i tillegg var mangelfull styring og kommunikasjon fra departementsnivå og ned til prosjektorganisasjonen i FLO, ble det vanskelig å opprettholde kontrollen samt håndtere prosjektets mange usikkerhetsfaktorer etter hvert som årene gikk. Det er lite som tyder på at valg av prosjektstyringsmodell ville hatt noen innvirkning på forsinkelsene i årene frem til 2011. Derimot ville en sterkere styring fra prosjekteier muligens ha gitt et annet utfall da kontrakten skulle revurderes i 2012. Riktig valg av prosjektstyringsmodell er trolig av stor betydning. Enda viktigere er det å bruke den man har valgt på riktig måte. Prosjektstyringsmodellen i seg selv gir sjelden noen garanti for prosjektsuksess, men den kan sees på som et nødvendig verktøy for at prosjektene skal nå sine definerte mål.

Å gjennomføre alle materiellprosjekter ved å følge en fullstendig PRINSIX-fremgangsmåte, eller Statens prosjektmodell fullt ut, vil kreve svært mye av organisasjonen i både tid og personellressurser. En rekke dokumenter skal produseres og kvalitetssikres, bearbeides og

---

<sup>35</sup> NORTAD III står på oppdrag for FN i Mali første halvdel av 2021

---

godkjennes før man sitter igjen med en beslutning om hvorvidt prosjektet dekker et reelt behov. Av frykt for å gjøre feil, eller å bli beskyldt for å ha tatt beslutning på svakt grunnlag, brukes det gjerne mange år og flere millioner kroner på utredningsarbeid. Enkelte ganger synes det som om slike utredninger *skal* gjennomføres, også i tilfeller hvor konklusjonen er kjent på forhånd.

Det kan dermed synes som om det ikke alltid er *hva* man gjør som tillegges størst betydning, men *hvordan* man gjør det. Valget av hvilken prosjektstyringsmodell som er den beste vil trolig variere fra prosjekt til prosjekt. Flere funn i denne studien tyder på at det ikke nødvendigvis er den riktige metoden som leder til mål. Det man dermed kan spørre seg om er hvorvidt noe er riktig dersom det ikke gir ønsket effekt, eller om noe er feil dersom målene nås. Valgt prosjektstyringsmodell synes å ha påvirket materiellprosjektene i denne studien, men det er ikke mulig å fastslå hvorvidt det har vært av avgjørende betydning. Det kan dermed ikke utelukkes at prosjektene ville kommet til samme utfall uavhengig av styringsmodell.

Gjennom vurdering av de tre casene i denne oppgaven, kan det synes som om valget av produsent og såkalt hyllevare, har hatt større betydning for måloppnåelse i prosjektene enn selve prosjektstyringsmodellen. Ved å velge å anskaffe materiell som allerede er i drift hos våre samarbeidspartnere, vil man øke sannsynligheten for god måloppnåelse og da spesielt på resultatmålene. Både risikoen og prislappen kan bli svært høy med en gang Norge ønsker å utvikle egne systemer. Derimot vil god styring fra prosjekteier, samt god kommunikasjon i alle ledd, være avgjørende når man skal håndtere større usikkerheter. God prosjektstyring vil øke sannsynligheten for at risiko blir identifisert og nødvendige tiltak iverksatt, samt at større beslutninger blir løftet til riktig nivå. Funn viser også at styringen må være i balanse. Dersom prosjektorganisasjonen opplever for sterk styring fra prosjekteier, så kan dette øke presset på organisasjonen og dermed også gi økt risiko for at noe går galt under prosjektets gjennomføringsfase.

Gjeldende føringer gjennom etablerte retningslinjer legger opp til at man skal starte et materiellprosjekt helt fra begynnelsen av, ved å definere mulige konsept og utlede kravdokumenter gjennom en konseptvalgsutredning. Retningslinjer for investeringer i Staten, samt PRINSIX-prosjektmodell, ser ikke ut til å ønske at man starter med en forhåndsdefinert leverandør og et ferdigutviklet produkt. Det synes derfor å være behov for å justere på retningslinjene eller vurdere en mer fleksibel anvendelse.

---

## 7.1 Avslutning og veien videre

Denne oppgaven har hatt et begrenset omfang, og har forsøkt å forholde seg til betydningen av valgt prosjektstyringsmodell og hvordan denne har virket på oppnåelsen av prosjektmålene. Underveis i arbeidet har det dukket opp flere spørsmål enn svar, og en rekke forhold kunne ha vært undersøkt nærmere. Problemstillingen for oppgaven har vært hvorvidt valg av prosjektstyringsmodell ser ut til å ha påvirket materiellprosjektenes effekt- og resultatmål. Man forventer trolig å finne samsvar mellom stort fokus på prosjektstyring, og høy måloppnåelse. Der man i enkelte prosjekter vil kunne finne spor av slik sammenheng, vil man i andre prosjekter gjøre funn som taler til det motsatte. Dette kan tyde på at god styring og riktig valg av prosjektstyringsmodell bare er ett av flere forhold som vil virke inn på hvorvidt prosjektet når sine definerte mål. Betydningen av leverandørens pålitelighet, samt valg av hyllevare ser ut til å ha større betydning for måloppnåelsen. Videre vil det være forhold som ikke like enkelt lar seg styre unna; så som endring i den sikkerhetspolitiske retningen, nye strategiske prioriteringer og dertil endrede stortingsvedtak.

Utgangspunktet for oppgaven har vært å se nærmere på om god prosjektstyring gir en mulig positiv effekt på måloppnåelsen i prosjekter. Det kunne dermed være interessant å undersøke i hvilken grad fraværende og/eller destruktiv styring virker negativt for prosjektets måloppnåelse. Kan et mulig funn være at fravær av prosjektstyring er til større hinder for måloppnåelsen enn god prosjektstyring er til gunst? Videre undersøkelser kan også ta for seg i hvilken grad man har økt sannsynlighet for god måloppnåelse i prosjekter gjennom å satse på økt strategisk samarbeid, mer anskaffelse av hyllevare og mindre på bruk av Statens prosjektmodell.

Det fremstår som tilnærmet umulig å gi et entydig svar på oppgavens problemstilling da det er svært mange variabler som bidrar til å lede prosjektet i mål. Konklusjonen synes derfor å være at riktig valgt prosjektstyringsmodell alene ikke har avgjørende betydning på hvorvidt materiellprosjektene når sine resultat- og effektmål. God prosjektstyring vil kunne bidra til å holde prosjektene på riktig spor, samt forhindre målkonflikter, målforskyving og opportunisme underveis. For et materiellprosjekt som ikke møter større utfordringer, vil god styring trolig være av mindre betydning for resultatmålene. Om prosjektet derimot møter på store utfordringer, vil riktig bruk av prosjektstyringsmodellen være avgjørende for prosjektets suksess. At samfunns mål og strategisk styring fra prosjektets eier må følge hverandre, synes å være tydelig. Det politiske og strategiske



---

nivået bør ha sterkt eierskap til Forsvarets investeringer for å sikre nødvendig forankring, samt at man holder fokus på samfunnsmålene underveis.

Det kan synes som om forsvarssektoren i perioden har vært mer opptatt av å gjøre tingene riktig, enn å gjøre de riktige tingene. Dette kan ha sammenheng med at det i tiden etter år 2000 har viktig å kontrollere ressursbruken, med tilhørende frykt for konsekvensene av overskridelser. Mye kan tyde på at en slik kultur har dreid fokus bort fra det som egentlig betyr noe for prosjektets måloppnåelse, som er prosjektets effektmål og selve samfunnsnytt. Det siste året har det skjedd flere dreininger i hvordan forsvarssektoren styres, noe som også har ført til endring i prosjektstyringen. En av disse endringene er at ansvaret for prosjekteierskapet plasseres hos Forsvarssjefen. Videre er det gitt sterkere føringer om at man i så stor utstrekning som mulig skal anskaffe hyllevarer, og unngå satsing på utviklingsprosjekter.

### **Tre store materiellprosjekter, to tiår og to havari**

Luftforsvarets investeringer kan ikke sies å ha foregått uten utfordringer. Da vi stod på terskelen til det nye tusenåret, og hørte daværende forsvarssjef presentere sine planer for omstillingen av Forsvaret, var det nok flere som syntes planene var i overkant ambisiøse. Det store fokuset på materiellinvesteringer skulle prege de første tiårene i et nytt årtusen. Men i samme periode skulle man også omstille Forsvarets øverste ledelse, samt gjøre flere endringer som fikk direkte innvirkning på styringen av materiellprosjektene. All omstilling hadde til hensikt å øke effektiviteten, og styrke den operative evnen. Planperioden for «Forsvarsstudien 2000» strakk seg fra 2002 til 2021. I dag står vi ved målet for den antatt mest ambisiøse langtidsplanen forsvarssektoren har hatt noensinne. Denne oppgaven avslutter derfor med dette tilbakeblikket: For materiellprosjektene i forsvarssektoren ble det i deler av perioden trolig viktigere å gjøre tingene riktig fremfor å gjøre de riktige tingene.

---

## Litteraturliste

- Andersen, E. S. (2012). Illuminating the role of the project owner. *International Journal of Managing Projects in Business*, 5(1), 67–85.  
<https://doi.org/10.1108/17538371211192900>
- Andersen, E. S., Grude, K. V., & Haug, T. (2000). *Målrettet prosjektstyring*. Bekkestua; [Oslo: NKI PricewaterhouseCoopers.
- Berg, H., & Waage, K. (2021). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret—Øker andelen hyllevarekjøp?* (Nr. 20/03147). FFI.
- Busch, T., Vanebo, J. O., & Johnsen, E. (1999). *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Dalløkken, P. E. (2020, november 11). Canada tilbys ferdig utviklede redningshelikoptre. Det kan de takke norske Sar Queen for. *Teknisk Ukeblad*.
- Erlandsen, D. (2020, februar 12). Avtroppende kystvaksjef: «Skrot NH90 og start på nytt». Hentet fra <https://www.kystogfjord.no/nyheter/forsiden/Avtroppende-kystvaksjef-Skrot-NH90-og-start-paa-nytt>
- Evju, S., & Ugreninov, H. (2015, mai 22). *Prosjekteierstyring i offentlig sektor. Prosjektoppgave ved Handelshøyskolen BI*.
- FD III 3. (2019, november). *Etatsstyring i forsvarssektoren*. Presentert på Akershus festning. Akershus festning.
- Finansdepartementet. (2019, mars 8). *Statens prosjektmodell—Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*. Det kongelige finansdepartement. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faster\\_108\\_2019.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faster_108_2019.pdf)
- Forsvaret. (2019a). *Et styrket forsvar FORSVARSSJEFENS FAGMILITÆRE RÅD 2019*. Forsvaret. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/8abeb7eedf034b1aaaf1c2b63729f2cd/fmr\\_2019\\_utskriftbar-versjon.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/8abeb7eedf034b1aaaf1c2b63729f2cd/fmr_2019_utskriftbar-versjon.pdf)
- Forsvaret. (2019b). *FFOD 2019*. Oslo. Hentet fra <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2631948/FFOD%202019%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Forsvaret. (u.å.). *Forsvarssjefens sluttrapport Forsvarsstudie 2000*. Oslo. Hentet fra <https://forsvaret.no/ifs/ForsvaretDocuments/Forsvarssjefens%20sluttrapport%20Forsvarsstudie%202000.pdf>
- Forsvarsdepartementet. *Instruks om Kystvakten (kystvaktinstruksen)—Lovdata.*, (1999).
- Forsvarsdepartementet. (2001, februar 16). *St.prp. Nr. 45 Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Hentet fra

- 
- <https://www.regjeringen.no/contentassets/c10f476a07924f389b3511db15a18db8/no/pdfa/stp200020010045000dddpdfa.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2002). *St.prp. Nr. 55 (2001-2002)*.
- Forsvarsdepartementet. (2004, mars 12). *St.prp. Nr. 42 (2003–2004) Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4648088bb28649bc8458f1484d9cbe06/no/pdfs/stp200320040042000dddpdfs.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2007a). *Overordnet Strategidokument Prosjekt 7806 Nye Transportfly, vedlegg C til Fremskaffelsesløsning (UO)*.
- Forsvarsdepartementet. (2007b, mai 8). *Fremskaffelsesløsning for prosjekt 7806 «Nye transportfly» (B)*.
- Forsvarsdepartementet. (2007c, mai 25). *St.prp. Nr. 78 (2006–2007) Om investeringar i Forsvaret*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/130fad2a6d6c4820ad7d2d45b00e27ee/nn-no/pdfs/stp200620070078000dddpdfs.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2007d, juni 21). *Gjennomføringsoppdrag for P7806 Nye transportfly (B)*.
- Forsvarsdepartementet. (2015a). *Rapport om anbefalinger knyttet til tiltak utarbeidet av McKinsey & Company Inc.*
- Forsvarsdepartementet. (2015b, juli). *Veileder til konseptfasen—Samfunnsøkonomisk analyse for investeringsprosjekter i forsvarssektoren*.
- Forsvarsdepartementet. (2016). *Prop. 151 S (2015–2016) Kampkraft og bærekraft*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/no/pdfs/prp201520160151000dddpdfs.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2019, desember 10). *Retningslinjer for Investeringer i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. Hentet fra <https://forsvaret.no/prinsix/ForsvaretDocuments/Retningslinjer-forsvarssektoren-2020.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2020, oktober 16). *Prop. 14 S (2020 – 2021) Evne til forsvar – vilje til beredskap*. Det kongelige forsvarsdepartement. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/81506a8900cc4f16bf805b936e3bb041/no/pdfs/prp202020210014000dddpdfs.pdf>
- Forsvarsstaben. (2008, september 29). *Gjennomføringsdirektiv for Prosjekt 7660 Enhetshelikopter til Forsvaret*.
- Gohn-Hellum, B. A. (2010). *Effektivitet i anskaffelsesprosjekter. En komparativ casestudie av Hercules-anskaffelsen i Forsvaret og Torrens-anskaffelsen i Wilh. Wilhelmsen ASA*.
- Isungset, O. (2014, juli 10). *Utredningshelikopteret*. NRK.

- 
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018, september 11). Nye redningshelikoptre. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/nye-redningshelikoptre/id2340017/>
- Justis- og politidepartementet. (2011, juni 24). *Prop. 146 S (2010—2011) Anskaffelse av nye redningshelikoptre mv. I perioden 2013—2020*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6922f8660c9b4a20b831a00a020838a9/no/pdfs/prp201020110146000dddpdfs.pdf>
- Karlsen, J. T. (2017). *Prosjektledelse fra initiering til gevinstrealisering*. Oslo: Universitetsforl.
- Klakegg, O. J. (2010). *Governance of Major Public Investment Projects. In Pursuit of Relevance and Sustainability*. NTNU.
- Kontroll- og konstitusjonskomiteen. (2019, april 10). *Innst. 237 S*. Stortinget.
- Luftforsvarsstaben. (1998, august 10). *Totalprosjektdirektiv nr 1 for P7660 Enhetshelikopter til Forsvaret*. Forsvarets Overkommando.
- Luftforsvarsstaben. (2001, april 30). *Totalprosjektdirektiv nr 2 for P7660 Enhetshelikopter til Forsvaret*. Forsvarets Overkommando.
- Luftforsvarsstaben. (2018). *Mot et 5. Generasjons luftforsvar—Som gir full utnyttelse av nye kampfly*.
- McKinsey & Company. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*.
- Metier OEC AS. (2018). *PRINSIX M01 Grunnleggende prosjektstyring*. Metier OEC AS.
- NAWSARH. (2020, desember). *Statusrapport NAWSARH-prosjektet november 2020*.
- NAWSARH-prosjektet. (2011, februar 7). *Styringsdokument for anskaffelse og innføring av nye redningshelikoptre (UO)*. NAWSARH-prosjektet.
- NTB. (2010, august 17). *Norge har fått fire toppmoderne Hercules*. Hentet fra <https://www.fvn.no/norgeogverden/i/jM9Qn/norge-har-faatt-fire-toppmoderne-hercules>
- NTB. (2019, januar 15). Havarikommisjonen: Derfor veltet redningshelikopteret. Hentet fra <https://www.tv2.no/a/10345981/>
- NTB. (2021). *Milliardsprekk for nye redningshelikoptre. Milliardsprekk for nye redningshelikoptre*. Hentet fra <https://forsvaretsforum.no/helikopter-luftforsvaret-redningshelikopter/milliardsprekk-for-nye-redningshelikoptre/199413>
- Presterud, A. O., & Øhrn, M. (2015, mars 28). *FFI-rapport 2015/00555: Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – en studie av insentiver i investeringsprosessen*. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).
- Presterud, A. O., Øhrn, M., Waage, K., & Berg, H. (2018). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret—Kartlegging av tidsbruk, forsinkelser og gjennomføringskostnader* (Nr. 18/00231). Kjeller: FFI. Hentet fra FFI website: <https://ffi->

- 
- publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/2265/18-00231.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Riksrevisjonen. (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90)* (Nr. Dokument 3:3 (2018–2019)). Oslo. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/anskaffelsenoginnfasingenmaritimehelikoptreforsvaretnh90.pdf>
- Sandberg, E. (2020, november 18). Tester NH90-integrasjon med fregatt. Hentet fra [fma.mil.no/AktuelleSaker/Sider/Tester-NH90-integrasjon-med-fregatt.aspx](https://fma.mil.no/AktuelleSaker/Sider/Tester-NH90-integrasjon-med-fregatt.aspx)
- Sjøforsvarsstaben (SST). (2015). *Forsvarets doktrine for maritime operasjoner*. Forsvarsstaben.
- Statens havarikommisjon for Forsvaret. (2019). *VELT MED AW101-612 REDNINGSHELIKOPTER 24. NOVEMBER 2017 PÅ LUFTFORSVARETS BASE SOLA*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/c527acf72d764354814a8e5cad3bf287/shf-rapport-2019\\_01-om-luftfartshendelse-med-aw101-24.nov.2017.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c527acf72d764354814a8e5cad3bf287/shf-rapport-2019_01-om-luftfartshendelse-med-aw101-24.nov.2017.pdf)
- Stensrud, J. I. (2016). *Roller, samspill og måloppnåelse i Forsvarets materiellanskaffelsesprosjekter*. Forsvarets høgskole.
- Stortinget. (2007, mai 29). Investeringar i Forsvaret [Sak]. Hentet 27. oktober 2020, fra Stortinget website: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=37401>
- Swedish Accident Investigation Authority. (2013). *Slutrapport RM 2013:02 Olycka den 15 mars 2012 med ett luftfartyg av ur norska Luftforsvaret vid Kebnekaise, Norrbottens län*. (Nr. Slutrapport RM 2013:02). Hentet fra [https://www.havkom.se/assets/reports/Swedish/RM-2013\\_02.pdf](https://www.havkom.se/assets/reports/Swedish/RM-2013_02.pdf)
- Usikkerhetsrapport Prosjekt P7660 (F) ver 4.0*. (2001, april 27). Prosjekt P7660.
- Utenriks- og forsvarskomiteen. (2020, november 20). *Innst. 87 S (2020–2021)*. Stortinget. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2020-2021/inns-202021-087s.pdf>
- Welde, M., Samset, K. F., Andersen, B. S., & Austeng, K. (2014). Lav prising–store valg en studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase. *Concept rapport*.
- Wormdal, B. (2020, januar 23). Kritisk til amerikanske militærfly på Jan Mayen: – Her trekkes Norge inn i stormaktsrivalisering. Hentet 7. februar 2021, fra NRK website: [https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/kritisk-til-amerikanske-militaerfly-pa-jan-mayen\\_-\\_her-trekkes-norge-inn-i-stormaktsrivalisering-1.14873248](https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/kritisk-til-amerikanske-militaerfly-pa-jan-mayen_-_her-trekkes-norge-inn-i-stormaktsrivalisering-1.14873248)