



# Prop. 101 S

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

## Endringer i statsbudsjettet 2015 under Justis- og beredskapsdepartementet (redusert kostnadsramme for anskaffelse av nye redningshelikoptre mv.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 17. april 2015,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Formålet med denne proposisjonen er å be om Stortingets godkjenning av redusert kostnadsramme for anskaffelsen av nye redningshelikoptre mv. i perioden 2013–2020, og endringer i budsjetttrammene for 2015.

### 2 Bakgrunn

Justis- og beredskapsdepartementet etablerte høsten 2007 NAWSARH-prosjektet<sup>1</sup>, for å legge til rette for, og eventuelt gjennomføre, en anskaffelse av ny redningshelikopterkapasitet til erstatning for dagens Sea King redningshelikoptre.

Stortinget vedtok i behandlingen av Prop. 146 S (2010–2011) *Anskaffelse av nye redningshelikoptre mv. i perioden 2013 – 2020*, jf. Innst. 82 S (2011–2012), den 6. desember 2011 følgende:

Stortinget samtykker i at Justis- og politidepartementet kan:

- innenfor en kostnadsramme på 16 800 mill. kroner:
  - inngå kontrakt om anskaffelse av inntil 16 redningshelikoptre i klassen 10-20 tonn med tilhørende reservedeler, utstyrs- og treningspakker til Fastlands-Norge for planlagt innfasing i perioden 2016–2020. Kontrakten skal også omfatte en opsjon på ytterligere inntil seks redningshelikoptre av samme type.
  - gjennomføre infrastrukturtiltak, herunder bygningsmessige tilpasninger til valgt helikoptertype ved flere baser, samt tilpasning av landingsmulighetene ved sykehus som benyttes av dagens redningshelikoptre.
- inngå kontrakt om langsiktig vedlikeholds- og logistikkavtale til understøttelse av helikoptrenes drift innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.
- innenfor en samlet ramme på 1 300 mill. kroner inngå kontrakt om en tjenesteleveranse for Svalbard av to store redningshelikoptre tilsvarende dagens Super Puma med

<sup>1</sup> NAWSARH står for Norwegian All Weather Search and Rescue Helicopter.

tjenestestart 1. april 2014 og med varighet på seks år og opsjon på ytterligere fire år.

For det videre arbeidet ble det ellers lagt til grunn at Forsvaret fortsatt skal være operatør, ha systemansvar og være ansvarlig for daglig drift også for de nye redningshelikoptrene.

Justis- og beredskapsdepartementet er ansvarlig for prosjektet, men arbeidet skjer i samarbeid med Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet gjennom deltagelse fra Forsvaret, Forsvarsbygg og spesialisthelse-tjenesten ved Luftambulansetjenesten ANS, de regionale helseforetakene og Sykehusbygg HF. I NAWSARH-prosjektet er det trukket inn flyteknisk, flyoperativ, juridisk og finansiell kompetanse fra ledende fagmiljøer.

Anskaffelsesprosessen for nye redningshelikoptre ble igangsatt høsten 2011 med prekvalifisering av tilbydere, og sommeren 2012 ble konkurransedokumentene frigjort. De prekvalifiserte tilbyderne leverte sine bud 18. desember 2012. I henhold til prosjektets anskaffelsesstrategi ble det oppnådd god konkurranse mellom de fire kandidatene AgustaWestland, Eurocopter, NHIndustries og Sikorsky. Kriteriet for valg av fremtidens redningshelikopter var «det økonomisk mest fordelaktige tilbudet». Det ble foretatt en avveining av flere forhold, som ytelse, risiko, drifts- og levetidspålitelighet og pris.

19. desember 2013 ble det inngått kontrakt med selskapet AgustaWestland Ltd. om kjøp av 16 nye redningshelikoptre av typen AW101<sup>2</sup>, med tilhørende utstyr, reservedeler, treningsmedia og kursopplegg. Avtalen omfatter også en driftskontrakt med varighet på 15 år fra innføring av nytt materiell på den siste av de seks basene.

Det ble i 2011 gjennomført en ekstern kvalitetssikring (KS2) av prosjektet i samsvar med Finansdepartementets retningslinjer. Resultatene fra denne kvalitetssikringen ligger til grunn for gjeldende kostnadsramme. I Justis- og beredskapsdepartementets nysalderingsproposisjon 2013, Prop. 13 S (2013–2014), framgår det at «Justis- og beredskapsdepartementet vil utarbeide forslag til ny styrings- og kostnadsramme som skal gjennom ei ekstern kvalitetssikring (KS2) som må bli forenkla av den grunn at det foreligg ein undertegnet kontrakt. Regjeringa vil koma attende til Stortinget med forslag om redusert kostnadsramme i lys av ny informasjon etter gjennomført konkurranse.» En revidert, forenklet KS2 er gjennomført i 2014 på

grunnlag av ny informasjon etter kontraktsinngåelse. Den reviderte kvalitetssikringen av redningshelikopteranskaffelsen er gjennomført av Metier AS (heretter ekstern kvalitetssikrer). Resultatene fra den reviderte KS2-gjennomgangen ligger til grunn for den anbefalte, reduserte styrings- og kostnadsrammen for redningshelikopterprosjektet. Justis- og beredskapsdepartementet finner ut fra denne grunnlag for å justere budsjettanslaget for 2015.

### 3 Status i prosjektet

#### 3.1 Svalbard

I desember 2012 ble det inngått kontrakt med Lufttransport for levering av en redningshelikoptertjeneste for Svalbard fra 1. april 2014. Svalbardanskaffelsen ble gjennomført innenfor kostnadsrammen, og ny tjeneste var i drift innen fastsatt tid. Ny hangar for Sysselmannens helikoptertjeneste på Svalbard er ferdigstilt.

#### 3.2 Hovedanskaffelsen – Helikopterkontrakten

Etter kontraktsinngåelsen 19. desember 2013 gikk prosjektet inn i design- og utviklingsfasen av de nye redningshelikoptrene, der alle tekniske og operasjonelle krav, herunder behov for egne norske tilpasninger, blir omdannet til detaljert design. Det tas sikte på at produksjon av det første helikopteret starter i mai/juni 2015. De vil i parallell gjennomgå en sertifiserings- og kvalifiseringsprosess før Forsvaret gir en endelig godkjenning for bruk i Luftforsvaret.

Etter signering av kontrakt har det også blitt arbeidet med detaljutforming og etablering av den kontraktsfestede ILS-løsningen<sup>3</sup> samt utvikling av kurs- og opplæringsplaner, helikoptersimulatorer og andre treningshjelpemidler. Leverandør vil stå for initiell opplæring i tilknytning til organisasjonen for Operasjonell Testing og Evaluering (OT&E), samt første base. De første helikoptrene er planlagt levert til Norge våren 2017. Forsvaret har viktige oppgaver for å sikre rekruttering av

<sup>2</sup> Kontrakten har en opsjon på anskaffelse av ytterligere inntil seks helikoptre, jf. Prop. 146 S (2010–2011).

<sup>3</sup> ILS-løsningen (Integrert logistikkstøtte) omfatter etablering av reserveredslagre på alle baser og kontinuerlig etterforsyning av disse som innbefatter lagerhold, transport, reparasjon og overhaling av komponenter, samt en rekke teknisk/administrative støttefunksjoner. ILS-avtalen er basert på et PBL-konsept (performance based logistics) som innebærer at leverandøren måles på en rekke ytelsesparametere, herunder helikoptertilgjengelighet.

personell, forberede mottak av helikoptrene, utførelse av operativ test og evaluering og godkjenne helikoptrene for bruk i Norge. Første base er planlagt å være i full drift i april 2018, og den sjette og siste basen skal etter planen være i drift med nye redningshelikoptre innen utgangen av 2020.

På bakgrunn av korrupsjonsanklager i forbindelse med salg av helikoptre til India i 2010 har italienske myndigheter gjennomført etterforskning mot leverandøren, to tidligere ansatte og en mellommann. Selskapet er ikke funnet skyldig i korrupsjon, men har vedtatt en bot for ikke å ha hatt tilstrekkelige systemer og rutiner for å forhindre og bekjempe korrupsjon. Italienske påtalemyndigheter tok ust tiltale mot de to tidligere ansatte for korrupsjon og urettmessige skattefordeler knyttet til forholdet i India. De tiltalte ble frikjent for korrupsjon, men de ble dømt for en mindre del av skattespørsmålet. Både påtalemyndigheten og de to tidligere ansatte har anket dommen. Det forventes at det vil kunne ta inntil et år før ny dom foreligger. Departementet følger saken nøye.

### 3.3 Anskaffelser som følger av hovedanskaffelsen

Redningshelikopteranskaffelsen omfatter også anskaffelser som ikke er del av kontrakten med AgustaWestland Ltd, jf. stortingsvedtak av 6. desember 2011. Anskaffelsen omfatter blant annet å gjennomføre infrastrukturiltak, herunder bygningsmessige tilpasninger til valgt helikoptertype ved redningshelikopterbasene, samt tilpasning av landingsmulighetene ved sykehus som benyttes av dagens redningshelikoptre. Som en del av dette arbeidet og prosjektets kostnadsramme inngår også hvordan de fremtidige redningshelikoptrene effektivt kan kommunisere med Hovedredningssentralen og andre myndigheter. Anskaffelsene som gjennomføres i tilknytning til hovedanskaffelsen blir styrt som delprosjekter under NAWSARH-prosjektet og Justis- og beredskapsdepartementets ledelse.

Arbeidet med å gjennomføre bygningsmessige tilpasninger til valgt helikoptertype er igangsatt for basene Sola og Ørland. Forsvarsbygg er valgt til å prosjektere og gjennomføre de nødvendige tilpasningene under ledelse av NAWSARH-prosjektet. Det er utarbeidet en rapport som beskriver hva som skal gjøres på den enkelte base. Det planlegges med byggestart på Sola og Ørland i løpet av 2015.

Tilpasning av landingsplasser til de nye redningshelikoptrene ved sykehus som i dag benyttes

av Sea King-helikoptrene, omfattes av anskaffelsesprosjektets kostnadsramme og vil foreslås bevilget årlig over Justis- og beredskapsdepartementets budsjettområde. Dette arbeidet skjer i samarbeid mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Det tas sikte på at arbeidet er gjennomført innen de nye helikoptrene erstatter dagens helikopterflåte. Anskaffelsen avgrenses i forhold til det arbeidet helsetjenesten selv gjennomfører for generelt å sikre bedre landingsmuligheter ved sykehusene.

## 4 Revidert ekstern kvalitetssikring og anbefaling om redusert kostnadsramme

### 4.1 Redusert kostnadsramme for anskaffelsen

Regjeringen foreslår en kostnadsramme inkludert usikkerhetsavsetninger (p85) på 14 045 mill. kroner inkl. mva knyttet til anskaffelsen av nye redningshelikoptre, vedlikeholdsavtale, utstyr, infrastrukturiltak, gjennomføringskostnader m.m. Av dette utgjør styringsrammen (p50) 11 900 mill. kroner eks. påløpt på rundt 1 400 mill. kroner.<sup>4</sup> Den anbefalte rammen er hovedsakelig i 2015-kroner, med unntak av beløp knyttet til kontrakt med AgustaWestland og påløpte kostnader, som er i nominelle verdier i utbetalingsåret. Foreslått ramme er i tråd med anbefalinger fra ekstern kvalitetssikrer. Nåværende stortingsvedtatte kostnadsramme er på 16 800 mill. 2011-kroner inkl. mva. Dette er i revidert KS2-rapport omregnet til 18 100 mill. 2015-kroner. De største kostnadsbesparelsene er knyttet til helikopter- og vedlikeholdskontrakten med AgustaWestland. De kontraktsfestede utgiftene har blitt lavere enn det det var tatt høyde for at de kunne bli. Samtidig er det knyttet kostnadsøkninger blant annet til opplæring i Forsvaret, gjennomføringskostnader og styrking av prosjektorganisasjonen, drift i implementeringsfasen og bygningsmessige tilpasninger til redningshelikopterbasene.

En stor andel av kjøpet fra AgustaWestland er kontraktsfestet i andre valutaer enn norske kroner, og har stor valutaeksponering. På lik linje med det som er vanlig i denne typen anskaffelsesprosjekter, er det ikke tatt høyde for valutakursusikkerhet i kostnadsrammen. Vesentlige endringer i valutakursene kan medføre høyere

<sup>4</sup> Per. 1. januar 2014.

eller lavere utbetalinger til leverandøren enn det som ligger til grunn for kostnadsrammen<sup>5</sup>.

Kostnadsrammen omfatter de kostnadselementene som er innbefattet i Stortingets vedtak av 6. desember 2011, jf. Prop. 146 S (2010–2011) *Anskaffelse av nye redningshelikoptre mv. i perioden 2013–2020* og Innst. 82 S (2011–2012). Et nytt element som ikke er del av den vedtatte kostnadsrammen, men som departementet nå mener er nødvendig, og som er lagt til grunn av ekstern kvalitetssikrer i revidert KS2, er kostnader ved innleie av ekstern redningshelikopterkapasitet i implementeringsperioden. Sivil innleie, evt. andre tiltak, ventes å være påkrevd grunnet personellmessige utfordringer knyttet til kompetansebygging- og overføring i Forsvaret. Nytt helikopter skal innføres parallelt med opprettholdelse av beredskap på samtlige seks baser på fastlandet. Under innfasingen vil det til enhver tid være minst fire besetninger, i tillegg til teknisk personell, på utdanning. Disse vil derfor ikke være tilgjengelig for beredskap. I den vedtatte kostnadsrammen ble det lagt til grunn at kapasitetsutfordringene kunne dekkes gjennom midlertidig oppbemanning. Denne forutsetningen vurderes nå som usikker, og det er derfor tatt høyde for utgifter til innleie eller andre kompenserende tiltak i den reviderte kostnadsrammen. Spørsmålet om sivil innleie vil bli vurdert etter at det er kartlagt om Forsvaret på en tilfredstillende måte kan dekke behovet for redningshelikopterkapasitet i implementeringsperioden.

Justis- og beredskapsdepartementet ber på dette grunnlag om Stortingets samtykke til en revidert kostnadsramme på 14 045 mill. kroner inkludert usikkerhetsavsetning (inkl. mva.). Det vises til forslaget til romertallsvedtak.

#### 4.2 Langsiktig vedlikeholdsavtale og drift

Justis- og beredskapsdepartementet legger i tråd med den eksterne kvalitetssikringen til grunn en årlig styringsramme til de nye redningshelikoptre på 853 mill. 2015-kroner (p50) fra første år med full drift på basene. Dette er i utgangspunktet en økning sammenliknet med driftsbudsjettene i 2011 som var på om lag 600 mill. kroner (2011-kroner). Etter departementets vurdering er driftskostnadene i 2011 imidlertid ikke direkte sammenlignbare med driften av de nye redningshelikoptrene i perioden 2021-2035. Dette skyldes at det nye anslaget inkluderer kostnadselementer som tidligere er bevilget over andre kapitler, og

omfangsøkninger i perioden som er uavhengig av kontrakten inngått med AgustaWestland, eksempelvis at Florø vil etableres som fullverdig base fra 2020.

Stortinget har vedtatt at kontrakt om langsiktig vedlikeholds- og logistikkavtale til understøttelse av helikoptrenes drift skal være innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i avtaleperioden. Sammenliknet med de relevante deler av bevilgningen til redningshelikoptertjenesten, anslås utgifter til vedlikehold og logistikk knyttet til inngått kontrakt å utgjøre noe under halvparten av de samlede driftskostnader til redningshelikoptertjenesten. Etter departementets vurdering innebærer dette et kostnadsnivå gjennom avtaleperioden som er lavere enn tilsvarende kostnader for perioden 2011-2014.

De beregnede kostnadene for den nye redningshelikoptertjenesten inkluderer kun driftskostnadene for tjenesten. Kostnader knyttet til uforutsette hendelser, teknologiske oppgraderinger og andre reinvesteringer er ikke inkludert.

#### 4.3 Ekstern kvalitetssikring og håndtering av risiko

Ekstern kvalitetssikrer vurderer at NAWSARH-prosjektet, sammen med interessenter og aktører, består av dedikerte og kompetente ressurser. Størrelsen på prosjektet, den tekniske kompleksiteten, prosjektorganisasjonen, samt høy intensitet og lang varighet, vurderes som de største utfordringene i usikkerhetsbildet. Ekstern kvalitetssikrer anbefaler flere usikkerhetsreducerende tiltak. Justis- og beredskapsdepartementet deler kvalitetssikrers vurderinger av de største usikkerhetselementene, og vil drøfte og vurdere oppfølging av anbefalingene om usikkerhetsreducerende tiltak i det videre arbeidet. I det følgende omtales særlig prosjektstyring og -gjennomføring, samordning med Forsvaret, samt drift- og eierskapsforvaltning i den nye redningshelikoptertjenesten.

##### *Prosjektorganisasjon og prosjekteierstyring*

Justis- og beredskapsdepartementet har i etterkant av foregående KS2-gjennomgang gjennomført en rekke tiltak for å styrke den overordnede styringen av prosjektet. Det er etablert en ny styringsgruppe, og den tidligere styringsgruppen fungerer nå som interdepartemental samarbeidsgruppe. Videre er det etablert en koordineringsgruppe med leverandøren og Forsvaret. Dette skal gi mer effektive beslutningsveier og bedre

<sup>5</sup> Kostnadsestimatene er regnet om til norske kroner basert på forwardkurser per 2014.

styring av prosjektet. Justis- og beredskapsdepartementet har fått på plass en ekstern prosjekteierstyringsstøtte. Denne ressursen er medlem av styringsgruppen, og gjennomfører kvalitetssikring og risikovurdering av prosjektets månedsrapporter og planer for å kartlegge om prosjektet har kontroll med kostnad, framdrift og kvalitet.

Ekstern kvalitetssikrer konkluderer i revidert KS2-rapport med at størrelsen på prosjektorganisasjonen representerer en utfordring, og betrakter prosjektets kapasitet som mangelfull. Justis- og beredskapsdepartementet mener at det vil redusere usikkerhet og således være formålstjenlig å legge vekt på å styrke prosjektorganisasjonen og utvikle og effektivisere prosjekteierstyringen ytterligere. Dette er i tråd med ekstern kvalitetssikrers anbefaling om at prosjektet styrkes for å sikre og understøtte ledelse, styring og kontroll av prosjektet, samt i styringsdialogen med prosjekteier og styringsgruppen.

#### *Samhandling med Forsvaret*

Forsvaret er sentral premissleverandør for prosjektet, og det er viktig å sikre god og effektiv samhandling med Forsvaret. Regjeringen vil videreføre gjeldende prosjektorganisering og styring etter prinsippene som er fastlagt i Prop. 146 S (2010–2011) *Anskaffelse av nye redningshelikoptre mv. i perioden 2013–2020*, jf. Innst. 82 S (2011–2012). Samarbeidet mellom Forsvaret og NAW SARH organiseres gjennom en egen avtale for å bidra til effektiv samhandling.

#### *Drift og eierskapsforvaltning*

Ekstern kvalitetssikrer anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet setter i gang arbeid med etablering av den fremtidige styrings- og operasjonsmodellen for de nye redningshelikoptrene. Det anbefales blant annet å utrede behovet for kompetanse, kapasitet, prosesser og struktur for å understøtte ansvarsdelingen mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvaret og Augusta-Westland for å sikre tjenestenivået og fastsatte krav til helikoptrenes tilgjengelighet. Justis- og beredskapsdepartementet har igangsatt dette arbeidet.

## **5 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Den første kostnadsberegningen for anskaffelsen av nye redningshelikoptre til den norske redningstjenesten ble gjort etter valg av konseptuell

løsning fra Forstudien av 2010. Disse bygget blant annet på informasjon innhentet fra markedet, og bevilgninger for drift av redningshelikoptertjenesten med forutsetninger om tilpasning til de nye redningshelikoptrene. I lys av ny informasjon, blant annet som følge av at det er inngått kontrakt, viser de oppdaterte beregningene at de totale investeringskostnadene blir rundt 4 100 mill. 2015-kroner lavere enn det det var tatt høyde for at de kunne bli.

Innenfor kostnadsrammen skal anskaffelsen styres etter en målprioritering på fremdrift foran kostnad og kvalitet. En utsettelse i tid vil kunne gi store økonomiske og beredskapsmessige konsekvenser, og fremdrift skal derfor være førende for arbeidet.

En styrking av prosjektorganisasjonen vil medføre en økning av gjennomføringskostnadene. Dette er ivaretatt i den reviderte kostnadsrammen. Det vil medføre et behov for å øke bevilgningen til anskaffelsesprosjektet i 2015 i forhold til saldert budsjett 2015.

Basert på kostnadsberegningene fra revidert KS2-rapport foreslås en endring av bevilgningen for 2015 som følger:

### **Kap. 454 Redningshelikoptertjenesten**

#### *Post 01 Driftsutgifter*

Bevilgningen på posten dekker blant annet kostnader til drift av den offentlige redningshelikoptertjenesten og prosjektet for anskaffelsen av nye redningshelikoptre. For å sikre en prosjektorganisasjon som kan ivareta de omfattende oppgaver som følger av anskaffelsesprosjektet foreslås det å øke bevilgningen på posten med 24,2 mill. kroner. Av dette beløpet gjelder om lag 10 mill. kroner økte personellressurser i anskaffelsesprosjektet, og 14,2 mill. kroner er en avsetning til uforutsette hendelser som vil kunne påvirke arbeidsmengden i organisasjonen. Det er lagt til styringsgruppen å utløse en fastsatt del av reserven i tråd med gjeldende fullmaktstruktur i prosjektet dersom uforutsette hendelser skulle inntreffe.

#### *Post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, kan overføres*

Bevilgningen på posten dekker investeringer til den offentlige redningshelikoptertjenesten og investeringer knyttet til anskaffelsen av nye redningshelikoptre. På grunnlag av revidert anslag for utgiftsbehovet i 2015 foreslås det at bevilgningen på posten reduseres med 32,7 mill. kroner.

Endringer i statsbudsjettet 2015 under Justis- og beredskapsdepartementet (reduisert kostnadsramme for anskaffelse av nye redningshelikoptre mv.)

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i statsbudsjettet 2015 under Justis- og beredskapsdepartementet (reduisert kostnadsramme for anskaffelse av nye redningshelikoptre mv.).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om endringer i statsbudsjettet 2015 under Justis- og beredskapsdepartementet (reduisert kostnadsramme for anskaffelse av nye redningshelikoptre mv.).

---

## Forslag

### til vedtak om endringer i statsbudsjettet 2015 under Justis- og beredskapsdepartementet (reduisert kostnadsramme for anskaffelse av nye redningshelikoptre mv.)

#### I

Stortinget samtykker i at kostnadsrammen for anskaffelse av nye redningshelikoptre mv. settes til 14 045 mill. kroner inkl. mva.

#### II

I statsbudsjettet for 2015 gjøres følgende endringer:

#### Utgifter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
454	01	Redningshelikoptertjenesten	
		Driftsutgifter økes med .....	24 200 000
		fra 675 494 000 til 699 694 000	
	45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, <i>kan overføres</i> reduseres med.....	32 700 000
		fra 477 388 000 til 444 688 000	

=====

