

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og  
samfunnsplanlegging

## **Den gylne time**

*En analyse av anskaffelsesprosessen bak de nye  
redningshelikoptrene*

—

**Olav Strømø Salomonsen**

*Masteroppgave i statsvitenskap – mai 2015*



## Forord

Denne masteroppgaven er den avsluttende delen av mastergradsstudiet i Statsvitenskap ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet. Oppgaven teller 50 studiepoeng, med den hensikt at jeg skal tilegne meg kunnskap på feltet og arbeide metodisk rundt en selvvalgt problemstilling. Oppgavens tema er valgt på bakgrunn av faglig interesse og et ønske om å få belyst prosessen.

Oppgaven og problemstillingen er utviklet i samarbeid og under gode samtaler med veileder Hans-Kristian Hernes. I de 13 månedene jeg har brukt på å skrive oppgaven har Hans-Kristian alltid hatt ei åpen dør for en til tider fortvilt student usikker på om han i det hele tatt satt med en oppgave. Han har delt av sin kunnskap og bibliotek, og selv om jeg til tider hadde en hektisk reiseplan, klarte han å løse meg gjennom oppgavens mange hinder og til slutt få oppgaven til å lande trygt.

En stor takk må også rettes til de som har hjulpet meg. Industri Energi som hadde tro nok på oppgaven til å støtte meg økonomisk. En stor takk må så klart også rettes til Maren Kostveit Rogne, Kristian Arnevik, Leif Harall Salomonsen og Idunn Tobiasen Mauseth. Foruten å være gode venner (og far) har dere lagt til side skole, arbeid, eksamenslesing og bygging av landet for å korrekturlese og/eller komme med konstruktive tilbakemeldinger på oppgaven. Uten deres innspill ville ikke oppgaven blitt den samme.

En stor takk må også rekke til min familie som alltid har lagt til rette for at jeg skal kunne tilegne meg best mulig kunnskap. Mamma som gjennom hele på barne- og ungdomsskolen kjempet for at jeg skulle få den undervisningen jeg hadde krav på. Uten deres innsats hadde jeg aldri levert denne oppgaven.

Olav Strømø Salomonsen  
13.05.2015

## Sammendrag

Redningshelikoptre har vært en viktig del av den norske redningstjenesten siden 1973. Deres unike evne til å forflytte seg raskt og effektivt har reddet mange mennesker innenfor det norske redningsansvarsområdet siden den gang. Man så i 1997 at det var på tide å ta på alvor helikoptrenes økende alder og starte prosessen med å anskaffe nye helikopter. Dette har resultert i flere utvalg og rapporter.

Dette arbeidet har derfor analysert hva de ulike utvalgene har kommet frem til og prøvd å finne ut hvorfor anskaffelsesprosessen har tatt så lang tid. For og best kunne forklare siste utredningsfase vil oppgaven også se på kvalitetssikringsordningen for store statlige investeringer.

Dokumentanalyse og intervju utgjør kjernen i arbeidet

- Dokumentanalysen gir en god oversikt over hva de ulike utvalgene har kommet frem til
- Intervjuet var med på å bringe frem momenter som ikke ville vært mulig å få tak i ellers og fungerte bekreftende på tidligere på.

## **Innholdsfortegnelse**

<b>Forord</b>	<b>iii</b>
<b>Sammendrag</b>	<b>iv</b>
<b>1. Innledning</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Tema og problemstilling</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Redningshelikoptertjenesten</b>	<b>4</b>
<b>1.3 Utredningene</b>	<b>5</b>
<b>1.4 Oppgavens videre oppbygning</b>	<b>6</b>
<b>2. Teoretisk referanseramme</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2.2 Strømperspektivet</b>	<b>7</b>
<b>2.3 Det hierarkiske/rasjonelle perspektiv</b>	<b>9</b>
<b>2.3.1 Forhandlings-/nettverksprinsippet</b>	<b>10</b>
<b>2.3.2 Situasjonsbestemte perspektiv</b>	<b>10</b>
<b>2.4 Forventning til funn: perspektiv</b>	<b>11</b>
<b>2.4.1 Prosess</b>	<b>11</b>
<b>2.5 Metodisk tilnærming</b>	<b>12</b>
<b>2.6 Oppgavens kilder</b>	<b>13</b>
<b>2.6.1 Metodiske dilemma</b>	<b>13</b>
<b>3. Første fase: Fostervoll-utvalget, Stortingsinnstilling og Helikopterfaglig Forum</b>	<b>15</b>
<b>3.1 Innledning</b>	<b>15</b>
<b>3.2 Fostervoll-utvalget</b>	<b>16</b>
<b>3.2.1 Organisasjon</b>	<b>16</b>
<b>3.2.2 Historisk bakgrunn</b>	<b>16</b>
<b>3.2.3 Oppdrag</b>	<b>17</b>
<b>3.2.4 Ressurser</b>	<b>18</b>
<b>3.2.5 Effektivitetskrav</b>	<b>19</b>
<b>3.2.6 Fremtidig basemønster og krav</b>	<b>20</b>
<b>3.2.7 Ansvarsfordeling</b>	<b>22</b>
<b>3.2.8 Nye redningshelikopter</b>	<b>24</b>
<b>3.3 Stortingsinnstilling</b>	<b>24</b>
<b>3.3.1 Basestruktur og helikopter</b>	<b>25</b>
<b>3.3.2 Fremtidens tjeneste</b>	<b>25</b>

<b>3.4 Helikopterfaglig Forum</b>	<b>26</b>
<b>3.4.1 Nordic Standard Helicopter Program</b>	<b>27</b>
<b>3.4.2 Redningsområdet</b>	<b>27</b>
<b>3.4.3 Oppdrag</b>	<b>28</b>
<b>3.4.4 Krav og sammenligning av helikopter</b>	<b>30</b>
<b>3.4.5 Konkurransetsettelse</b>	<b>34</b>
<b>3.4.6 Driftsavtale</b>	<b>35</b>
<b>3.5 Oppsummering</b>	<b>36</b>
<b>4. Prosjektet kvalitetssikres</b>	<b>38</b>
<b>4.1 Innledning</b>	<b>38</b>
<b>4.2 Kvalitetssikring</b>	<b>38</b>
<b>4.2.1 Bakgrunn for ordningen</b>	<b>40</b>
<b>4.3 NAWSARH</b>	<b>41</b>
<b>4.3.1 KS Rapportene</b>	<b>42</b>
<b>4.3.2 Styring</b>	<b>46</b>
<b>4.3.3 Prosjekt mål</b>	<b>47</b>
<b>4.3.4 Resultat mål</b>	<b>50</b>
<b>4.3.5 Parter</b>	<b>51</b>
<b>4.4 Valg av konsept</b>	<b>53</b>
<b>4.5 Helikopter og krav</b>	<b>59</b>
<b>4.6 Hvordan måler man suksess?</b>	<b>64</b>
<b>4.7 Oppsummering</b>	<b>65</b>
<b>5. Hvorfor tok det så lang tid?</b>	<b>67</b>
<b>5.1 Innledning</b>	<b>67</b>
<b>5.2 1969</b>	<b>67</b>
<b>5.3 Prosjektgjennomføringen</b>	<b>69</b>
<b>5.4 Justisdepartementets rolle</b>	<b>71</b>
<b>5.5 Konsulentene i NAWSARH</b>	<b>74</b>
<b>5.5.1 Betenkeligheter ved konsulentene</b>	<b>76</b>
<b>5.6 Concept NTNU</b>	<b>77</b>
<b>5.6.1 Brennpunkts tall</b>	<b>79</b>
<b>5.7 Konklusjon</b>	<b>79</b>
<b>6. Referanseliste</b>	<b>82</b>

## 1. Innledning

### 1.1 Tema og problemstilling

Temaet for denne oppgaven er kjøpet av Norges nye redningshelikopter. Prosessen startet med Fostervoll-utvalget og deres overlevering av NOU 1997:3 "Om Redningshelikoptertjenesten". Frem til da hadde det aldri vært noen gjennomgang av den norske redningshelikoptertjenesten. Selv om det ikke var en del av mandatet, nevnes det at man snart må starte å se på alternativer for nye redningshelikopter. Westland Sea King-helikoptrene som brukes blir ikke yngre, og slike prosesser har vist seg å ta lang tid å gjennomføre. Kvalitetssikringsordningen satte punktum for utredningsprosessen i 2011. Prosjektet måtte gjennom ordningen ettersom alle statlige investeringer som overstiger 750 millioner kroner (før 2011 var grensen på 500 millioner kroner) må. Prosjektet oversendes Stortinget for godkjenning. Nødvendigheten av nye helikopter er prekært. Dagens kapasitet med Sea King har vært i tjeneste siden 1973. Når man med kontraktsignering for kjøp av nye redningshelikopter i 2013 setter et endelig punktum for anskaffelsesfasen av prosjektet, burde nye helikopter allerede vært på plass.

En viktig årsak til opprettelsen av den norske redningshelikoptertjenesten er forliset til MF "Skagerak" i 1966. MF "Skagerak" trafikkerte strekningen mellom Kristiansand og Hirtshals og ruten gikk bare under kallenavnet "Skagerrak-Expressen". Under sin siste overgang var været så dårlig at bølgene slår inn akterporten. Skipet startet å ta inn vann og forliser. Like før den påfølgende redningsaksjonen hadde Danmark fått overlevert Sikorsky S-61A helikopter for bruk til helikopterredningstjeneste. Sentralt i redningsaksjonen står Danmarks svar på den norske 330 Skvadronen, Eskadrille 722. Redningshelikoptrene er en viktig grunn til at ingen dør på havet denne dagen. Redningshelikopter er på dette tidspunktet ikke utbredt, men norske myndigheter ser etter hendelsene med MF "Skagerak" at dette var noe Norge måtte ha. Landet er både en sjøfartsnasjon og skinasjon, med ulik og ikke alltid like imøtekommende terreng. Senere blir landet også en petroleumsnasjon med aktivitet over hele redningsområdet. Wilhelm Mohr var ansvarlig for denne utredningen i 1969. Oppdraget ble gitt av daværende forsvarsminister Otto Grieg Tidemann. I NRK Brennpunkt dokumentaren "Utredningshelikopter" sier Mohn humoristisk at Tidemann hadde vært klar på at "nordmenn redder nordmenn." Westland Sea King velges den gang. De første helikoptrene leveres i 1972. Den gang gikk det ikke mange år, fra man bestemte seg for en opprettelse av tjenesten, til 330

Skvadronen opererte Sea King helikopter. Når man starter prosessen med å finne erstatter til Sea King har det tatt lengre tid. Fostervoll-utvalget startet arbeidet i 1995, og fra de avleverer sin rapport i 1997 går det 16 år frem til det signeres avtale om levering av nye helikopter. Siste helikopter er forventet levert senest i 2020, da har det gått 23 år fra man understreket behovet for å utrede nye helikopter. Utgangspunktet for oppgaven er derfor følgende problemstilling:

- Hva er grunnen til at det har tatt så lang tid å komme til en beslutning om nye redningshelikopter?

Andre spørsmål som har vært sentrale i undersøkelsen av den prosessen er:

- Hvordan har de ulike aktørene påvirket prosessen?
- Hvilken innvirkning hadde kvalitetssikringsordningen på anskaffelsesprosessen?
- Har det vært konflikt mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet? Hvordan har i så fall dette påvirket prosjektet?
- Fremstår Justisdepartementet som en kompetent kjøper gjennom prosessen?
- Fremstår helikopter som en førsteprioritet gjennom prosjektet, eller er det andre elementer som vektlegges høyere?

Det er flere forhold som gjør at problemstillingen, sammen med spørsmålene er valgt. De 23 årene det har tatt å skaffe nye redningshelikopter er langt mer enn hva tilfellet var sist. I 1969 fattet Stortinget vedtak, og i 1973 flyr de første helikoptrene. Alderen på helikoptrene er også et viktig aspekt som burde ha fremskyndet prosessen. På en side er det viktig å få belyst de hindrene som har stått i veien for gjennomføring av prosessen innenfor en rimelig tidsperiode, på den andre siden trekkes tid frem som det viktigste aspektet et prosjekt har. Jo mer tid man bruker på et prosjekt, jo større er sjansen for at noe uforutsett skjer. Prosjektet fremstår på mange områder unødvendig kompleks.

Den norske helikopterredningstjenesten er et viktig verktøy innenfor den norske redningstjenesten. Den hindres ikke av den norske topografien og er *det* viktigste verktøyet for å unnsette nødstedte raskest mulig langt til havs. Dagens redningshelikopterkapasitet sliter med å oppfylle det ambisjonsnivået som er satt. Westland Sea King har hjulpet tusenvis av



mennesker innenfor det norske redningsansvarsområdet. Redningsområdet starter ved Ekofiskfeltet som ligger i enden av norsk område og har Storbritannia på en side, og Danmark på andre i sør. I nord følger den Russlandgrensen og slutter et godt stykke forbi Svalbard (se vedlegg 1). Området er enormt. Er du i enden av området er eneste lovnad som kan gis at tjenesten skal *prøve* å redde deg etter beste evne. De nye redningshelikoptrene vil ha større fart, lengre rekkevidde og være teknologisk moderne.

For dagens redningshelikoptrene er godt brukt, dyre i drift og teknologisk utdaterte (Ekroll 2011). Det hersker dermed ingen tvil om at kongen må abdisere for å kunne opprettholde aktiviteten som kreves. Det er vanskelig å forestille seg at prosessen skulle ta så lang tid. Investeringen som nå gjøres er den største Justisdepartementet har foretatt og det har vært nødvendig med godt utredningsarbeid for å ha et godt beslutningsgrunnlag. Galt valg kan få fatale konsekvenser. Danmarks anskaffelse som de startet i 2001 er et eksempel på dette. Resultatet var at den gamle kapasiteten måtte komme den nye til unnsetning inntil problemene var ordnet.

For å prøve å hindre overskridelser på statlige prosjekt innførte man et kvalitetssikringssystem som Finansdepartementet har ansvar for. Denne trådte i kraft fra år 2000 og ble i 2004 utvidet. Dette gjør at eksterne konsultentselskap bedømmer arbeidet som er gjort av den statlige prosjektorganisasjonen. Konsultentselskapene har myndighet til å godkjenne, skrinlegge eller sende prosjektet tilbake til start. Et slikt system er komplisert, tidkrevende og spørsmålet om hvem som styrer og har innflytelse over hva som skjer i prosjektet dukker opp. Når Justisdepartementet var klar til å innhente tilbud i 2007, ble det klart at anskaffelsesprosessen først måtte gjennom ordningen.

Justisminister Anders Anundsen signerte i desember 2013 avtale med AgustaWestland om levering av nye helikopter. Frem til det punktet har prosjektet blitt grundig utredet. Dette av offentlige utnevnte utvalg, forum, prosjektorganisasjon og eksterne konsulenter. Man har i flere runder gjennomgått alle sider av redningshelikoptertjenesten og hvilket helikopter som er best egnet for bruk i den norske redningstjenesten.

Sist men ikke minst; Redningshelikoptertjenesten og 330 Skvadronen er noe befolkningen setter sin lit til. Enten de går seg bort på fjellet eller skader seg på jobb 300 nm til havs. Det er en viktig institusjon som i nesten 50 år har vist seg verdt investeringen som ble gjort. Det

hersker ingen tvil om avkastningen av investeringen som vil gjøres. Prosessen på slutten av 60-tallet fremstår som en ubetinget suksess.

Å se på dagens prosess er et viktig innsyn i utviklingen av det moderne byråkratiet. Med dagens ordninger beveger man seg lenger inn i det Per Lægneid omtaler som ”kontroll- og reguleringsstaten” (Ekroll 2012). Oppgaven baserer seg derfor på relevante dokumenter som har vært tilgjengelig for å belyse denne prosessen.

## **1.2 Redningshelikoptertjenesten**

Redningshelikoptertjenesten ble opprettet fordi man så potensiale til å øke redningsevnen. MF ”Skagerak”-ulykken beviste hvor effektivt dette verktøyet var i bruk. Som oppgaven vil vise har det som aldri vært noen diskusjon rundt om man skal ha en redningshelikoptertjeneste. De første basene var på Sola utenfor Stavanger, Ørland utenfor Trondheim, i Bodø og Banak som ligger i enden av Porsangerfjorden på vestsiden. Helt fra starten har 330 skvadronen på vegne av Forsvaret vært operatør av tjenesten. Justisdepartementet har hele tiden vært ”eier” av tjenesten fordi redning har vært innenfor departementets ansvarsområde. Etersom Svalbardtrakten ikke tillater militær aktivitet på Svalbard står en privat aktør ansvarlig for tjenesten som opererer fra Longyearbyen.

I 2004 overtar Justisdepartementet budsjettansvaret for redningshelikoptertjenesten. Frem til da hadde Forsvarsdepartementet sittet med dette ansvaret. Samlingen av fag- og budsjettansvaret i Justisdepartementet betyr at dette departementet fra 2004 har kjøpt tjenesten fra Forsvaret. Når det er ledig kapasitet har Helse og Omsorgsdepartementet mulighet til å leie redningshelikoptre til bruk som ambulanshelikopter. De er også ansvarlig for landingsplasser på eller ved sykehus.

En del av konsekvensutredningen må se på ulike alternativ for å videreføre tjenesten med samme utstyr – det såkalte 0-alternativet. Disse ble utredet, men ikke vurdert som reelle alternativ ettersom det ville betydd en nedleggelse av tjenesten. Ser man på enkelte av kategoriene innenfor sjøhendelser i perioden 2001-2009 har redningshelikoptrene utgjort en viktig ressurs. Redningshelikopter var involvert i over halvparten av hendelsene hvor nødstedte ble reddet. 330 Skvadronen som drifter den norske redningstjenesten var i den overnevnte perioden involvert i 1 885 sjøhendelser. Dette involverte 15 554 personer, og av disse ble 8 248 assistert. 1 403 ble reddet og 171 omkom.

Redningshelikoptertjenesten har vært til stede som ressurs i alle de store ulykkene innenfor det norske redningsansvarsområdet siden man fikk levert det første helikopteret. Deep Sea Driller, Alexander L. Kielland, Rocknes, Scandinavian Star og Leros Strength er ulykker av ulik størrelse hvor redningshelikoptertjenesten har vært naturlig å bruke. De to første eksemplene representerer de verste ulykkene innenfor norsk petroleumssektor, mens de tre siste er blant de verste skipsulykkene i Norge i moderne tid.

Redningshelikoptertjenesten er underlagt Hovedredningsentralen. Hovedredningsentralen har det operative ansvaret for søk- og redningsaksjonen innenfor det norske redningsansvarsområdet. I Norge har man valgt å legge opp til samvirke mellom offentlige etater, frivillige hjelpeorganisasjoner og egnede private ressurser under utøvelse av oppdrag. Dette betyr at Hovedredningsentralen f.eks. har mulighet til å instruere private ressurser med eksempelvis ledig helikopterkapasitet.

Koordinering av aksjoner skjer via en av de to Hovedredningsentralene lokalisert på Sola (HRS) og i Bodø (HRS-NN). Det finnes også 28 lokale redningsentraler. Ansvarsområdene mellom de to Hovedredningsentralene ligger 65 grader nord, ved grensen mellom Nord-Trøndelag og Nordland fylke.

### **1.3 Utredningene**

For at redningshelikoptertjenesten skal kunne utføre sine lovpålagte oppgaver og oppfylle de satte ambisjonene som man har for tjenesten er de avhengig av at ting fungerer. I dette ligger riktig konsept, logistikk, vedlikehold og utstyr. Slik er det ikke i dag. Westland Sea King er gamle helikopter som var klare for utskiftning for mange år siden. De er ikke teknologisk oppdaterte, og samme hvor mye penger som legges i oppgraderingspotten (Johansen 2015) vil de aldri kunne hevde seg blant dagens moderne allværshelikopter.

Siden midten av 90-tallet av har man arbeidet med å forbedre redningshelikoptertjenesten. Fostervoll-utvalget som leverte NOU 1997: 3 "Om Redningshelikoptertjenesten" var de første som evaluerte redningshelikoptertjenesten. Utvalget så på hvordan tjenesten hadde fungert og arbeidet siden opprettelsen. Utvalget anbefalte å snarlig starte prosessen med anskaffelse av nye redningshelikopter. Siden har det handlet om dette på godt og vondt. Prosessen har tatt lang tid. Det har vært mye stopp, og frem og tilbake mens prosessen har pågått.

I 2001 viderefører en Stortingsinnstilling arbeidet gjort av Fostervoll-utvalget og i 2003 leverer Helikopterfaglig Forum den første utredningen som har til hovedoppgave å komme med anbefaling av hvilket helikopter som bør være det neste norske redningshelikopteret. Det er ikke før i 2007 arbeidet tas opp igjen. Prosessen må da gjennom Finansdepartementets kvalitetssikringsmodell som skal sikre at prosjektene holder seg innenfor både tidsfrist, økonomiske rammer og at riktig konsept velges. Arbeidet ferdigstilles i 2011. I 2013 undertegner Justisdepartementet kontrakt med AgustaWestland for levering av deres AW101 i militær versjon som nytt redningshelikopter.

Gjennom store deler av tidlig 2000-tall hadde man sagt at nytt redningshelikopter skulle ha første levering rundt 2008. En uttalelse langt unna utredningsvirkeligheten, ettersom man på Sola Konferansen i 2007 kunne høre Ola Hafnor fra Justisdepartementet si at nå var alt klart for å sette prosjektet ut på anbud. Justisdepartementet har fått en garanti på støtte til Sea King frem til 2020, og man forventer at de første nye helikoptrene kommer i 2016. Nå fikk heller ikke Hafnor og Justisdepartementet mulighet til å starte utredningsprosessen. For å ha bedre kontroll over utgiftene var Finansdepartementet klar på at prosjektet måtte gjennom kvalitetsutredningsprosessen samme år.

#### **1.4 Oppgavens videre oppbygning**

Videre i oppgaven vil jeg i kapittel 2 redegjør for de metodiske valgene som er gjort. I kapittel 3 vil jeg ta for meg ”første fase” av anskaffelsesprosessen. Fra Fostervoll-utvalget, som identifiserte nødvendigheten av å erstatte dagens redningshelikopterkapasitet, frem til Helikopterfaglig Forum i 2003. I kapittel 4 vil oppgaven se på den avsluttende utredningsprosessen, kvalitetssikringsordningen og prosjektorganisasjonen Norwegian All-Search and Rescue Helicopter Project (NAWSARH) som ledet anskaffelsen gjennom denne prosessen. Kapittel 5 vil være et avsluttende kapittel hvor de foregående kapitlenes funn vil diskuteres.

## 2. Teoretisk referanseramme

### 2.1 Innledning

For å analysere anskaffelsen av nye redningshelikoptre anvendes strømperspektivet, som blant annet er utviklet av Johan P. Olsen (1978). Perspektivet viser at det gis grunnlag for ulike oppfatninger av beslutningsprosesser. I dette ligger det at det finnes fire ulike strømmer – beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere. Disse kan kobles sammen på flere ulike måter. Strømperspektivet vil følge oppgaven som et overordnet perspektiv. Samtidig er det andre perspektiv som er relevante og vil hjelpe med å kunne forklare problemstillingen. Disse vil utgjøre oppgavens teoretiske grunnlag. Kapitlet vil også begrunne og forsvare de metodiske valgene som er tatt.

### 2.2 Strømperspektivet

Strømperspektivet er bygget opp rundt fire strømmer, det som kjennetegner dem er:

- En strøm av problemer: dette er noe som bekymrer folk, og oppstår både innad i organisasjonen og utenfor. Her opplever deltakeren at det er en avstand mellom slik han mener det bør være, og slik situasjonen er. Dette skaper et behov for en beslutning. Eksempel på dette kan være omlokalisering av direktorater til distriktene.
- En strøm av løsninger: en løsning opptrer, kanskje som et svar på problem. Slik vil man minske avstanden mellom slik situasjonen er, og slik det oppleves at den bør være. En løsning vil enkelte ganger være opplagt, mens den andre ganger fremstår mer tilfeldig. Den valgte løsningen vil også noen ganger være gal og man behøver heller ikke alltid ha problem for å finne en løsning.
- En strøm av deltakere: hvordan en deltaker er delaktig i en beslutningsprosess kommer an på hvordan strømmene er organisert. En deltaker kan være en del av prosessen gjennom sin posisjon, eller selv tar initiativ til å delta i prosessen.
- En strøm av beslutningsmuligheter: organisasjoner opplever at det forventes at det kommer en beslutning. Slike muligheter åpner seg stadig i varierte former og kan komme om man må signere avtaler, gi noen sparken eller bli ansatt.

(Egeberg 1981: 13)

Det er flere metoder for å koble disse fire strømmene sammen. Hvordan disse organiseres er viktig, ettersom ”Organiseringen av strømmene – hvordan de kobles sammen eller holdes fra hverandre – blir et potensielt viktig styringsmiddel.” (Olsen 1978: 90) Hvordan strømmene

kan kobles sammen representeres av to ytterpunkter. Hvor man på den ene siden har *anarki* og da et usegmentert system, og på den andre siden en strengt regulert organisasjonsform, et segmentert system. Forskjellene mellom disse er drastiske. I sin anarkiske form vil de fire strømmene ha mulighet til å flyte sammen uten noen form for hindring eller styring. Som i vanlig anarki er det ingen begrensninger på hvem som er deltaker og da hvem som har mulighet til å komme med krav om at et problem skal løses med en gang. Dette medfører at det ikke er mulig å kunne forutse hvordan strømmene vil flyte sammen, og heller ikke hvilken beslutning man vil komme til. Sagt på en annen måte "tid og oppmerksomhet er en knapp ressurs blant ledere. De må forholde seg til ofte upredikerbare svingninger når det gjelder beslutningsprosesser og beslutningssituasjoner. Deltakere kommer og går, problemer defineres og redefineres raskt, løsninger kan komme før problemene og ikke motsatt, beslutningsmulighetene er flytende og skiftende." (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik 2009: 141)

Den motsatte innfallsvinkelen er å ta utgangspunkt i en sterkt kontrollert eller strukturert organisasjonsform hvor formell struktur og hierarki er de fremtredende trekkene. Det som skapes er en aksessstruktur som regulerer inngangen av deltakere og samtidig "problem- og løsningsstrømmen til beslutningsmulighetene" (Egeberg 1981: 14) For det man gjør er å koble strømmene fra hverandre, for å sette dem sammen igjen slikt man selv ønsker det. Ved å gjøre dette reguleres hvilke problemer, løsninger og deltakere som er relevante.

Gjennom en slik organisering skaper man en prosess hvor det er mulig å kunne forutse hvilke beslutninger som vil tas. Løsninger vil fortsatt søke etter problemer (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik 2009: 76) å løse, men nå i mer kontrollerte former. Ettersom man gjennom den formelle organiseringen har stengt ute deltakere som ikke "har noe der å gjøre", har disse heller ikke muligheten til å oppsøke beslutningsmulighetene, slik som det vil fremkomme i et anarkist organisert system. De som befinner seg innenfor "beslutningsveggene" er der fordi de er ansatt i organisasjonen, og dermed har plikt til å delta. Det som beslutningen skal fatte er normalt i en slik situasjon allerede fastsatt, det samme gjelder for hvilken deltaker som skal arbeide med saken.

Proessen har vært organisert på en slik måte at man har dekoblet strømmene ofte. Disse har blitt koblet sammen igjen på nytt ved neste prosjekt. Ved å koble dem sammen på nytt ved hvert prosjekt har man påført prosessen en endret karakter og regulert hvilke problemer som

skal løses og hvem som deltar. Det har vært gjennomstrøm av deltakere som har blitt hierarkisk utvalgt. De ulike prosjektene har sittet med ulike problemer. Helikopterfaglig Forum hadde i større grad enn andre utvalg Forsvaret over seg, og Justisdepartementet var fortvilt over at kvalitetssikringssystemet medførte at de måtte gjøre arbeidet om igjen. Dette var med å øke avstanden til den ønskede situasjonen. De ansvarlige aktørene har hele tiden vært klar over at det forventes at det fremmes en beslutning. Men i store deler av prosessen har strømmene blitt påvirket av eksterne aktører som har meninger om hvordan de skal være koblet sammen. Dette gjelder spesielt regulering av deltakere, som må sees i sammenheng med beslutning.

Strømperspektivet er et godt verktøy for å se hvordan organisasjoner arbeider seg frem til beslutninger. Michael Lipson brukte perspektivet til å forklare transformasjonen av FN sine fredsbevarende operasjoner. Fra tidligere å ikke bli vurdert som passende, har det siden den kalde krigens slutt blitt aktivt brukt. Mellom 1988 og 1995 ble det godkjent 27 operasjoner, de førti årene tidligere hadde 13 blitt godkjent (Lipson 2007: 79). Konklusjonen Lipson kommer med er at "...it opened a policy window within which the solution of second-generation peacekeeping was coupled with the problems of intrastate problems" (ibid: 92). Gjennom å forstå hvordan en organisasjon fungerer og tenker, vil man også forstå hvordan den har kommet frem til en beslutning. Andre eksempler på bruk av strømperspektivet er Kingdon (1984), March og Olsen (1989), Levitt og Nass (1989) og Leach (1997)

### **2.3 Det hierarkiske/rasjonelle perspektiv**

Perspektivet sier at sammenhengen mellom mål og middel er klar. Utfallet av beslutningsprosessen som pågår ser perspektivet på som et rasjonelt svar på det faktiske problemet prosessen hadde som mål og løse. Dette betyr at det gjøres en vurdering av de ulike valgalternativene som foreligger, ser på konsekvensene av disse og velger det alternativet som gir best resultat. En slik beslutningsprosess vil preges av å være hierarkisk, hvor myndighetene skal opptre som en som enhetlig og overordnet aktør.

Når man ser på prosessen av anskaffelse av nye redningshelikopter, er dette en prosess hvor man har oppnådd et rasjonelt svar på det problemet man ønsket å løse? Når man legger det hierarkiske/rasjonelle perspektiv til grunn vil man kunne gjøre følgende antakelse:

- Prosessen bak anskaffelsen av nye redningshelikopter bærer preg av å ha kommet til rasjonelt svar på problemet som skulle løses, men prosessen har ikke alltid båret preg av rasjonell hierarkisk og enhetlig styring fra politisk og administrativ ledelse.

### **2.3.1 Forhandlings-/nettverksprinsippet**

Perspektivet legger til grunn at beslutningsprosesser vil bære preg av å inneholde konflikter mellom ulike grupperinger. Ettersom perspektivet også innehar et strategisk-rasjonelt aspekt ved seg, åpner dette for at person(er) eller en enkelt gruppering vil kunne drive frem saken til det foreligger vedtak.

For at de ulike interessene skal kunne oppnå sine mål, legger perspektivet til grunn at aktørene må opptre strategisk. Anskaffelsesprosessen ble startet fordi et offentlig nedsatt utvalg så nødvendigheten av å starte en slik prosess. Samtidig har man sett at prosessen har vært drevet frem av Justisdepartementet som eier. En annen relevant aktør er her Forsvaret som med sin opsjon på NH90 har trenert anskaffelsesprosessens fremgang for å kunne bruke denne. Nedsettelsen av Helikopterfaglig Forum var et resultat av at Forsvaret ønsket et utvalg som skulle konkludere ”deres vei”. Prosjektets konfliktsenter har vært valg av helikopter. Forsvaret som ønsket å bruke opsjonen som nevnt over, og Justisdepartementet som ønsket *riktig* helikopter til tjenesten. Når Finansdepartementet krevde at prosjektet skulle gjennom kvalitetssikringsordningen kom det en ny utredning som igjen ble evaluert av private, eksterne konsulenter. Det var denne konklusjonen som lå til grunn for valg av helikopter i 2013.

Ut i fra forhandlings-/nettverksperspektivet kan følgende antakelse trekkes:

- Uenighet om typevalg av helikopter var preget av departemental konflikt. Denne uenigheten hadde en forlengede effekt på prosessen.

### **2.3.2 Situasjonsbestemte perspektiv**

Perspektivet sier at både hendelsesforløpet og utfallet av beslutningsprosessen må sees på som et resultat av tilfeldige koblinger mellom fritt flytende strømmer av beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere. Perspektivet sier at tilfeldigheter og prosessens omgivelser spiller en sentral rolle. Bakgrunnen for at man klarer å fremme en sak, er fordi dette sammenfaller med andre prosesser som foregår samtidig. Dette er et interessant



aspekt å se prosessen i lys av. Hvilke andre forhold fra omgivelsene som kan ha hatt påvirkning på anskaffelsesprosessen.

Med det situasjonsbestemte perspektiv til grunn kan man komme med følgende antakelse:

- Anskaffelsesprosessen av nye redningshelikopter var ingen styrt prosess, heller et hendig sammenfall i tid med andre hendelser i omgivelsene.

## **2.4 Forventning til funn: perspektiv**

I syn av strømperspektivet vil man kunne se et av to utfall på bakgrunn av dets to ytterpunkt. Ettersom prosessen har vært preget av mange prosjekter har dette medført en gjennomstrøm av deltakere og løsninger. Mange deltakere har hatt muligheten til å påvirke prosessen uavhengig av hverandre. Denne stadige utskiftningen av deltakere og deres mulighet til å påvirke prosjektet vil være med på å prege prosjektet. De løst sammenkoblede strømmene har gjort at prosessen og endelig valg er tilfeldig.

Et annet utfall vil være at prosjektene som har preget prosessen har vært sunt. Staten har sittet med makten til å koble sammen strømmene slik de selv mener er best. Dette har gitt dem makt til å predikere det endelige utfallet. I syn av dette vil diskusjonene rundt bruk av opsjon på NH90 være et utfall av Forsvarsdepartementets strategiske posisjonering. Dette medfører at Staten lenge har kunne forutsett av typevalg ville falle på AW101, men har latt strategisk riktig posisjonerte aktører være med å påvirke prosessen.

### **2.4.1 Prosess**

Det forventes at anskaffelsesprosessen, og da også beslutningsprosessen vil fremstå kompleks og uten ordentlig overordnet styring. Selv om Justisdepartementet har vært prosjekteier hele veien, har de aldri hatt den styringskompetansen nødvendig for slike prosjekt.

Prosessen skiller seg ut i lignende prosjekter i lys av det valgte perspektiv. For det har ikke vært en strømlinjeformet prosess. Det har vært en overordnet eier (Justisdepartementet) og flere utredningsprosjekter. Man har hatt en delvis segmentert styring over prosjektet, men strømmen av personell og prosjekt gir et anarkisk helhetsbilde. Prosjektets stadige dekobling av strømmer har tydelig hatt en innvirkning på arbeidsfremgangen.

Samtidig har de ulike prosjektene som har vært involvert i prosessen vært delvis styrt av aksess- og beslutningsstrukturen. Fostervoll-utvalget skulle ikke se på helikopter, men kom med en sterk anbefaling, Helikopterfaglig Forum hadde et mandat og kvalitetssikringen var styrt etter Finansdepartementets modell. Dette preget beslutningsprosessen da man til stadig har skiftet deltakere og ulike mandater/metoder for å oppnå mulighet for beslutning. Flere aktører har også sittet med definisjonsmakt.

Beslutningsutfallet kommer ikke som noe overraskelse. Det lå hele tiden i kortene hvilket helikopter som kom til å bli valgt. Anskaffelsesprosessen fremstår som et produkt av et avsnitt i en NOU som tar for seg redningshelikoptertjenesten, og dermed oppstår prosessen tilfeldig, som resultat av andre prosesser i samme tidsrom. Disse prosessene var kun med på å starte anskaffelsesprosessen, og hadde ikke innvirkning på valg av helikoptertype. Det er prosjektene som en del av prosessen som har den virkelige innvirkningen på endelig valg av helikoptertype i 2013.

## **2.5 Metodisk tilnærming**

For best å kunne svare på oppgavens problemstilling som legges til grunn i denne oppgaven er der nødvendig av ulike fremgangsmåter for å kunne belyse hva som foregikk under anskaffelses- og beslutningsprosessen.

Anskaffelsesprosessen startet, slik det er trukket frem tidligere med NOU 1997: 3 "Om Redningshelikoptertjenesten" i 1997, anskaffelsesprosessen ble avsluttet i 2013 med kontraktsignering og prosjektet er forventet avsluttet i 2020. Dette gjør at det er mye stoff å redegjøre for. I denne delen av oppgaven vil det gis en redegjørelse av hvordan empirien ble samlet inn og hvordan dette ble benyttet i oppgaven.

I denne oppgaven ønsker jeg å belyse prosessen ved kjøp av de nye redningshelikoptrene. Med en slik problemstilling er det naturlig å benytte kvalitativ metode. Med kvalitativ metode er formålet:

"...qualitative researchers study things in their natural settings, attempting to make sense of it, or to interpret, phenomena on terms of the meaning people bring to them"  
(Dawn og Spencer 2003: 3)

## 2.6 Oppgavens kilder

I oppgaven er det brukt ulike typer kilder. Dette er ulike typer skriftlig materiale, og ett kvalitativt intervju. Jeg startet med dokumentinnsamling og gjorde en gjennomgang av disse. Her ble jeg oppmerksom på en person som jeg kontaktet og intervjuet. Ketil Karlsen ble intervjuet fordi han har sittet både i Fostervoll-utvalget og Helikopterfaglig Forum. Karlsen er også lidenskapelig opptatt av en verdig helikopterredningstjeneste.

Dokumentene som har vært samlet inn har vært NOU, artikler, offentlige utredninger, Stortingsproporsjoner, Stortingsinnstillinger, dokumenter fra danske rigsrevisionen og akademiske artikler. Disse dokumentene var med på å skape et bilde av både anskaffelses- og beslutningsprosessen. Videre ble det også belyst de ulike departementenes rolle i denne prosessen. Samtidig var det interessant å se på hvordan lignende prosesser har foregått i andre vestlige land.

Etter å ha fått en god oversikt over prosessen kontaktet jeg en person og intervjuet denne. Personen har vært sentral i prosessen "første fase". Det finnes ulike varianter og utføre slike intervju på. Jeg valgte å benytte meg av det Anne Ryen kategoriserer som "en mellomvariant i spekteret av intervjutyper" (Ryen 2002: 15). Jeg valgte å ha noen stikkord, men la til grunn å benytte en variant som ligner på en vanlig samtale. Dette fordi dette ikke legger strenge føringer på samtalen og det er større mulighet for "spontanitet, refleksjoner og utdypning" (ibid). Intervjuet ble gjort ved personlig oppmøte. Intervjuet gjorde at jeg fikk større innsikt og ikke minst spesifikk informasjon som omhandlet viktige moment i prosessen. For å gjøre intervjuet måtte jeg dra til Brussel. Det var ønskelig å intervju denne personen først. Etersom søknadsprosessen til reisestøtte tok lenger tid enn planlagt, medførte dette at intervjuet ble gjort sent i prosessen. Når jeg fikk tips om andre intervjuobjekter var dette vanskelig å få til.

### 2.6.1 Metodiske dilemma

I enhver vitenskapelig studie er det viktig å stille spørsmåltegn ved en kildes gyldighet (validitet) og hvor pålitelig (reliabilitet) den er. Mye av dokumentmaterialet som jeg har kommet frem til i denne oppgaven er ikke skrevet med forskning som formål. Spørsmål som derfor har stått sentralt i denne prosessen har vært om kildematerialet som foreligger har validitet. I en slik oppgave er det heller ikke alltid mulig å finne frem til kilder gjennom bruk

av analyse av dokument, eller intervju. Dette medfører at det er vanskelig å kunne belyse en slik anskaffelses- og beslutningsprosess fra alle sider.

Å bruke kvalitativ intervju er også noe det stilles spørsmål ved angående dens reliabilitet. Bakgrunnen for dette er at slike data er vanskelig å etterprøve. Andre problemer som kan oppstå er at forskeren kan lede intervjuobjektet og på den måte påvirke svaret som gis.

Sentralt i dokumentanalyse står kildekritikk. Dette kan omtales som "...systematisk skepsis. Den går ut på, at enhver forfatters påstande og ethvert dokumentets indhold som utgangspunkt må mistænkes for at være upålitelig eller forkert" (Duedahl og Hviid Jacobsen 2010: 53)

At mye av materialet som ligger til grunn for oppgaven er basert på avisartikler gjør at det er vanskelig å ettergå journalistenes kilder. Men det var viktig å bruke disse for å kunne belyse at oppgavens sak bra. Et annet ankepunkt er at oppgaven godt kunne hatt mer enn én informant.

### 3. Første fase: Fostervoll-utvalget, Stortingsinnstilling og Helikopterfaglig Forum

#### 3.1 Innledning

I 1996, året før Fostervoll utvalget leverer rapporten som i det små starter prosessen med å anskaffe Norge nye redningshelikopter, leveres den siste Sea King maskinen. I mandatet til utvalget lå mye, men ikke å ta for seg nye redningshelikopter. Allikevel ser man at kravene utvalget anbefaler og dimensjonere fremtidens redningshelikoptertjeneste etter har innvirkning på hvilke redningshelikopter man i fremtiden kan kunne kjøpe. 5 år senere, når stortingsinnstilling nr. 56 (2001-2002) legges frem er de enige med Fostervoll utvalget. Det kommer veldig lite nytt frem.

Starten av prosessen med kjøp av de nye redningshelikoptrene har sitt opphav i tre dokumenter. Fostervoll-utvalgets NOU 1997:3 "Om Redningshelikoptertjenesten" og Stortingsinnstillingen. Helikopterfaglig Forum (2003) sin rapport tar for seg de samme helikoptrene som forswarets enhetshelikopterprosjekt (Nordic Standard Helicopter Program – NSHP). I søken etter et standard nordisk helikopter hadde Sverige, Norge og Finlands forsvar valgt NH90 fra NHIndustries. (SOU 2010:50: 200) Forsvaret hadde fremforhandlet en avtale med opsjon på 10 helikopter til bruk i redningstjenesten. En opsjon det er tydelig Forsvaret ønsker å bruke. Men i alle tester som blir foretatt viser NH90 seg konsekvent som det minst egnede helikopteret. Helikopterfaglig Forum følger malen fra Fostervoll utvalget, men skal måle NH90 opp mot andre relevante helikopter.

Ser man disse tre dokumentene i sammenheng ser man en klar progresjon. Grunnlaget legges i 1997 med dimensjonerende krav for fremtidens tjeneste, Stortingsinnstillingen noterer seg at det er på tide å starte arbeidet med å anskaffe nye helikopter og setter 2008 som siste frist, da anskaffelser av en slik størrelsesorden er noe som tar tid, og til slutt Helikopterfaglig Forum som har som sitt hovedformål å komme med en klar kandidat for den fremtidige tjenesten.

Kapittelet vil ta for seg hvordan de ulike utvalgene og komité har sett for seg at fremtidens redningstjeneste skal se ut, dette har innvirkning på hvilke helikopter man kan velge.

Bearbeidelsen av konklusjonen Helikopterfaglig Forum kommer med gir en klar indikasjon på hvorfor man allerede på dette stadiet kunne se at dette var noe som kom til å ta tid. Helikopterfaglig Forum kommer til to klare konklusjoner; først som nevnt,

NH90 er det minst egnede helikopteret blant kandidatene. På motsatt ende finner man EH101 – helikopteret som i dag er bestilt. Justisdepartementet velger etter å mottatt rapporten fra Helikopterfaglig Forum å gå for førstnevnte helikopter. Dette medfører søksmål for brudd på anbudsregler og årelang stillhet.

### **3.2 Fostervoll-utvalget**

Når Fostervoll-utvalget i 1997 leverte NOU 1997:3 ”Om Redningshelikoptertjenesten” var det første gang man ordentlig evaluerte den norske redningstjenesten. Erfaringene ble brukt til å legge ønskede krav for fremtidens norske redningstjeneste. Premissene som legges for fremtidig reaksjonstid, basestruktur, rekkevidde og kabinstørrelser legger klare forventninger til fremtidens redningshelikopter.

Utvalgets mandat går ut på at man skal se på erfaringene man har gjort seg i løpet av tjenestens eksistens. Funnene gjort av utvalget skulle brukes til å fremme nye forslag for styrking av tjenesten. Man forventet på dette tidspunktet at ”i løpet av en 10 års periode skal dagens Sea King helikopter være skiftet ut. Nye, moderne og raske helikopter. Basemønsteret bør blant annet diskuteres i lys av dette” (NOU 1997:3: 5). Tilgjengelighetskrav skal stilles. Hvordan skal beredskapen være i vanlig-, høysesong eller ved dårlig vær vil variere (ibid: 11)

#### **3.2.1 Organisasjon**

Organisasjonsplanen for redningstjenesten definerer den norske redningstjenesten som ”den offentlig organiserte virksomhet som utøves i forbindelse med øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivaretatt av særskilt opprettede organer eller ved særlig tiltak” (ibid: 9).

Justisdepartementet har det administrative ansvaret for tjenesten. Justisdepartementet har bygget organisasjonsplanen opp om prinsippene ”samvirke, koordinering og integrering” (ibid: 21).

#### **3.2.2 Historisk bakgrunn**

Bakgrunnen for opprettelse av helikopterredningstjenester har bakgrunn i historiske hendelser. Burma 1944 hadde man den første redningsaksjonen ved bruk av helikopter og i Long Island Sound ved New York ble den første sjøredning ved bruk av helikopter utført. Norge fikk øynene opp for redningshelikopter etter M/S Skagerak forliset i 1966. I perioden

man bestemte seg for å opprette tjenesten og levering av helikopter ble det inngått kontrakt mellom staten og Helikopter Service A/S (ibid: 22)

Under opprettelsen av tjenesten ble det foreslått tre ulike former for drift. Disse var:

1. Sivilt selskap står for drift. Staten betaler utgiftene.
2. Drift legges under luftforsvaret. De får særskilt bevilgning til dette.
3. Helikopter Service A/S står for driften på Sør og Vestlandet. Luftforsvaret for resten av landet.

(ibid)

### 3.2.3 Oppdrag

Mellom 1973 og 1. januar 1995 ble det ”utført 13727 rednings- og ambulanseoppdrag fordelt på 4116 redningsoppdrag og 9611 ambulanseoppdrag” (ibid: 24-25). I perioden var det i snitt 210 oppdrag i året. Redningstjenesten har rundt 280 oppdrag i året. Skissert under er noen av disse

- Søk etter båter (60 i året)
- Søk etter redningsflåte/livbåter (rundt 10 i året)
- Søk etter mann over bord (rundt 35 i året)
- Søk etter personell på land (rundt 120 i året)
- Søk etter fly (rundt 8 i året)
- Levering av lensepumpe til båter som tar inn vann (rundt 6 i året)
- Søk etter aktiviserte nødpeilesendere (rundt 30 i året)

(ibid: 29)

Norge har ansvar for et enormt redningsområde – et område som overgår norsk jurisdiksjon.

Norge har også gjennom internasjonale avtaler og konvensjoner påtatt seg ansvar.

Konvensjonene ”inneholder blant annet regler om organisering av og internasjonalt samarbeid om redningstjeneste” (ibid: 31). Norge kan med en anmodning få hjelp av naboland. Det store redningsområdet gjør at det i enkelte tilfeller vil være nødvendig og be om hjelp fra naboland for å kunne opprettholde beredskapstiden.

For å forlenge levetiden til Sea King-helikoptrene ble disse modernisert i 1989 og fremover.

Dette medførte ny radar og nytt navigasjonsutstyr (ibid: 24). Sea King-maskinene blir

kontinuerlig modernisert (Pettersen 2013: 1-2; Dalløkken 2014; Johansen 2015). Forsvaret nedsatte en kommisjon i 1991. Etter anbefaling fra denne gruppen gikk man til innkjøp av 2 nye Sea King-helikopter for å styrke beredskapen. Etter Njård-forliset ble beredskapen på Svalbard forsterket med redningshelikopter (NOU 1997:3: 24). I dag fremstår helikoptrene som grunnmuren i den organiserte redningstjenesten på Svalbard (St.meld. nr. 22 (2008-2009): 118)

### 3.2.4 Ressurser

Helikopterredningstjenesten har mange ressurser tilgjengelig. 330 skvadronen består av 4 avdelinger (Banak, Bodø, Sola og Ørland) og 1 detasjement på Vigra. Totalt er 12 Sea King-helikopter tilgjengelig. Hver avdeling har alltid 2 helikopter med 4 besetninger og krav om 1 helikopter hele tiden i beredskap. (ibid: 25) 8 av helikoptrene er levert i 1972, mens de resterende er levert senere (Pettersen 2013: 1).

På *Svalbard* er det stasjonert 2 helikopter. Sysselmannen har kontroll over disse, men det er Airlift A/S som siden 1996 har sittet med operatøransvaret. Helikopter 1 har en times beredskap, og helikopter 2 har tolv timers beredskap. Utgiftene dekkes over Svalbard-budsjettet (NOU 1997:3: 27). *720 Skvadronen* er stasjonert på Rygge. Har 6 Bell 412P helikopter tilgjengelig. Utenfor arbeidstid er et helikopter alltid i SAR (Søk- og redning) beredskap. Dette finansieres av forsvaret (ibid: 26-27). *337 Skvadronen* består av 6 Lynx helikopter og ligger under Kystvakten (KV) og 2 helikopter er store deler av året med Nordkapp-klassen på tokt. Bardufoss har ingen SAR beredskap. Finansieres av KV. Lynx helikoptrene er i dag byttet ut med NH90 (Dalløkken 2011a; Dalløkken 2012b)

Når man skal dimensjonere redningstjenesten for fremtiden er det hensyn å ta.

Det er ingen fasit for når på året situasjoner som Aleksander Kielland (rigg med slagside) oppstår. Slike situasjoner er ikke noe man kan utvikle og dimensjonere redningstjenesten etter. Enkelte situasjoner er sesongbasert og det er ulike krav om man leter etter person over bord, eller skip som synker (NOU 1997:3: 35-36)

Ulikheten mellom næringsulykker som overnevnte Aleksander Kielland og fritidsulykker er stor. Ved næringsulykker vil man fly med fulle helikopter, mens under fritidsulykker er det som oftest ikke mer enn 1-2 personer involvert. Hovedsakelig skjer fritidsaktivitet i perioden påske til 1. november. Hovedredningssentralens statistikk underbygger dette, men det vil aldri



bli så lite aktivitet at det vil være forsvarlig å trappe ned beredskapen (ibid: 39). Eksempel på dette er person i sjøen. Uten redningsdrakt overlever ikke en person lenge (ibid: 38) og man baserer seg på 45 minutters overlevelsestid for person i vann (ibid: 44).

### 3.2.5 Effektivitetskrav

Effektivitetskrav er den tiden fra alarmen går til helikoptret har ankommet den nødstedte.

Kravet avhenger av hvor i redningsområdet den nødstedte befinner seg. Makstiden er satt til 3 timer til enden av området. Effektivitetskravet understreker utvalget "...beskriver hvor god redningshelikopterberedskapen må være for å redde menneskers liv og helse, herunder krav til beredskap, definert dekningsområde, reaksjonstid, flytid, kapasitetskrav og andre krav" (ibid: 39). Ethvert mål på kysten skal nås innen 90 minutter – men siden kysten er så stor er det ikke mulig å nå alle i tide. Kravene utvalget stiller er:

- Skagerak, Nordsjøen og havområder ut til 150 NM fra kysten av Midt- og Nord-Norge: 95 minutter etter alarmering
- Øvrige sjøområder innen norsk redningsområdet: 3 timer
- Land: 105 minutter
- Kravene er basert på at det er vindstille og at Sea King-maskinen har en flyhastighet 110 knop, 130 knop for Super Puma.

(ibid: 40 og 44).

Utvalget mener at helikoptrene bør kunne ta opp 20 nødstedte, eller ha mulighet til å frakte 4 bårpasienter. Ulykker som tidligere nevnte Aleksander Kielland og Maxim Gorkij og Scandinavian Star anses som ekstraordinære og ikke noe man kan basere kapasitetskravet på. Erfaringer viser at selv om det er 18 sitteplasser i en Sea King, er det plass til 23. I tiden mens rapporten ble utarbeidet ble det enda ansett som et ekstremt krav å kreve at man skulle kunne ta opp 25 nødstedte. Senere, når Helikopterfaglig Forum ser på samme problematikk, er ikke krav om å kunne ta opp 25 nødstedte lenger noe ekstremt krav.

Krav om utrykningstid gjør at det ikke alltid er realistisk å nå person i vann. Senker man reaksjonstiden fra 1 time til 15 minutter vil den teoretiske dekningsgraden øke med 524%. Baserer man seg på en reaksjonstid og 80 minutters flytid vil man kunne dekke store deler av det norske redningsområdet innen kort tid. Utvalget konkluderer med at "når dagens

redningshelikopter en gang i fremtiden skal skiftes ut bør det anskaffes redningshelikoptre som har en marsjhastighet på minimum 150 knop.” (ibid: 45).

Krever oppdrag at man drar nord for Bjørnøya vil det ikke fremstå som realistisk med krav om 3 timers reaksjonstid. En vesentlig del er at man må etterfylle drivstoff på Bjørnøya. Dette viser til at om dette skal være oppnåelig må de nye helikoptrene ha mulighet til å fly 350 nm, hvor de utfører redningsoppdrag, for så å returnere til land - uten å etterfylle drivstoff. Kravet blir dermed å fly 700 nm og stå stille i 30 minutter. Et så ekstremt krav mener utvalget at man kan unnvike fra. Utvalgets krav til fremtidig redningshelikopter er at det skal kunne fly 350 nm, stå stille i 30 minutter uten å etterfylle drivstoff og kunne fly i 150 knop (ibid: 45-46).

### **3.2.6 Fremtidig basemønster og krav**

Det naturlige stedet for en base på Svalbard er *Longyearbyen*. Her er administrasjonssenteret hvor sysselmannen har sitt kontor. Her ligger også områdets flyplass og sykehus (ibid: 47). Basen i Finnmark ligger i dag i Banak. Her er den gjennomsnittlige reaksjonstiden på 45 minutter. Om man flytter basen fra til kysten vil dette medføre bedre dekning for Troms og Finnmark. Legges basen til Hammerfest med en reaksjonstid på 15 minutter vil det ikke ha noen innvirkning på dekningsgraden. I Hammerfest er det også sykehus og flyplass. I dag må Sea King fly rundt kysten for å unngå ising. Legger man basen til kysten vil man unngå dette (ibid: 48). Utvalget mener det er flere grunner for at man skal beholde basen i Bodø. Den ligger nær flyplass, 330 Skvadronen har sitt hovedsete her (med bra apparat rundt for forsyning og vedlikehold), nærhet til sykehus, hovedredningsentralen Nord-Norge samt dens nærhet til kysten (ibid: 48-49). Ørland har nærhet til havområdene utenfor Midt-Norge, men har dog ikke sykehus i sin umiddelbare nærhet. Men basen er ifølge utvalgets krav om effektivitet, dekning og baseplasseringen i Bodø, riktig plassert (ibid: 49).

Alternativ 1: Her flytter man basen fra Vigra til Florø. Dette fordi Florø ligger mellom Sola og Ørland. Et helikopter fra Florø vil komme raskest frem i 15 av 18 tilfeller. En base på Florø vil være 35 minutter nærmere oljefelt og er vindmessig best egnet. Man velger videre å opprettholde basen på Sola. Dette fordi man allerede har godt opparbeidet infrastruktur og basen ligger nært flere oljefelt i Nordsjøen. Utvalget har ingen formening om man går for Rygge eller Torp. Det foreslås opprettelse av base på Østlandet. I 2009 ble det opprettet detasjement på Florø, dette vil i 2020 oppgraderes til redningsbase (Frøyen 2015)

Alternativ 2: Det opprettes nye baser i Bergen og på Kjevik utenfor Kristiansand. Man vil også stasjonere ett fullverdig SAR helikopter på Ekofisk. Dette vil styrke beredskapen i Oslofjordsområdet og Skagerrak. Basen på Torp/Rygge vil få sitt redningsområdet på både dansk og svensk territorium. Base i Bergen kommer til å styrke beredskapen i områdene rundt Frigg og Statfjord. Ett slikt basemønster vil ikke dekke deler av Oppland og Hedmark og de vil ikke ha tilfredsstillende dekningsgrad. Dette opprettholdes ved fortsatt bruk av 720 Skvadronen på Rygge. Her vil man ikke ha base på Sola.

Alternativ 3: Er identisk med alternativ 2, men det stasjoneres ikke helikopter på Ekofisk. Fra Kjevik til Ekofisk er det 188 nm.

Alternativ 4: Utvalgets mandat sier at man skulle komme med et forslag som var billigere enn dagens ordning. Et slikt forslag mener utvalget vil svekke beredskapen til et uakseptabelt nivå. En annen del av mandatet sier at man skulle finne alternativ som reduserer beredskapstiden i Oslofjorden. Dette løser utvalget ved å flytte basen på Vigra til Rygge. Dette vil på den andre siden svekke beredskapen på Nord-Vestlandet (ibid: 49-52).

Utvalget understreker at ingen av forslagene dekker de kravene satt til effektivitet og dekningsområde. Til dette har dagens helikopter for lav marsjfart. Det stilles videre utstyrskrav. Utvalget har delt det inn i 3 kategorier.

**Tabell 1**

Utstyr	Krav	Bør	Lett Tilgjengelig
Redningsheis	X		
Autohover	X		
Instrumentering	X		
Kommunikasjonsutstyr (VHF, UHF, HF og maritim VHF radio, mobiltelefon)	X		
Navigasjonsutstyr med nøyaktighet på 200 meter	X		

Infrarødt kamera	X		
Nattsynsbriller	X*		
Søkeradar		X	
Peileutstyr	X		
Avisingsutstyr	X*		
Høydehold	X**		
Redningsutstyr	X		
Ambulansutstyr	X		
Lensepumpe			X
Fuel Jettison (dumping av drivstoff)	X		
Mulighet for etterfylling i lufta/ekstra tanker		X	

”x\*” mangler på Sea King

”x\*\*” mangler på Sea King og Super Puma.

(ibid: 55-61)

### 3.2.7 Ansvarsfordeling

Etter avtale fra 1982 har Hovedredningssentralene eksklusiv kontroll over helikoptrene.

Hovedredningssentralene bestemmer dermed hva man definerer som SAR oppdrag, og hvor man prioriterer å sende helikoptrene. (ibid: 73).

Forsvaret disponerer 8 helikopter som er bygget i 1972 og 4 som er bygget senere (2 i 1996).

Disse blir det vanskeligere og vanskeligere å vedlikeholde. I perioden 1990-1996 hadde 330

Skvadronen en teknisk operativitet på 66,2%. Dette defineres som lavt. ”Sea King

helikoptrene kan utvilsomt gjøre en god jobb i endel år enda, men utvalget mener at det

allerede nå må vurderes å skifte dem ut med mer moderne helikopter. En prosess med

anskaffelse av en ny flytype tar lang tid” (ibid: 82). Danmark holder for tiden på å skifte ut

sine Sikorsky S-61, og et samarbeid med dem ville vært mulig skriver utvalget. Dette ville

medført flere fordeler. Man kunne samarbeide om vedlikehold, utveksling av erfaring og

felles treningssimulator nevnes (ibid: 82-83). ”Utvalget anbefaler at Justisdepartementet i

samarbeid med Forsvarsdepartementet planlegger en utskiftning av Sea King

redningshelikopter. Utvalget var klar på at dette Arbeidet bør iverksettes snarest mulig” (ibid: 83).

Det foreslås en endring i ansvarsfordelingen mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet, hvor Justisdepartementet bør ha det overordnede ansvaret for tjenesten i fremtiden. Justisdepartementet har, og i fremtiden bør ha:

1. det konstitusjonelle ansvaret for redningshelikoptertjenesten
2. Det overordnede ansvaret for utforming og dimensjonering av redningshelikoptertjenesten
3. Tilsyn med at redningshelikoptertjenesten fungerer etter forutsetningene (ibid: 93)

Økonomisk fremmes det 3 alternativer

Alternativ 1

- Tjenesten budsjetteres over Justisdepartementets budsjett (ibid: 96)

Alternativ 2

- Budsjetteres over Forsvarsdepartementets budsjett
- Behov etter dette over Justisdepartementets budsjett
- Dette medfører at
  - Utskilles som en synbar del i Forsvarsdepartementets budsjett
  - Ved større endring skal Justisdepartementets og Forsvarsdepartementets samarbeide om å utrede de økonomiske konsekvensene før det fremlegges Stortinget.
  - Luftforsvaret er operatør på fastlandet. Det kan komme behov for innleie av private helikopter

(ibid)

Flertallet av utvalgets medlemmer gikk inn for alternativ 1. Dette fordi, understrekes det, at det ikke finnes noe tiltro at verken alternativ 1 eller 2 vil forbedre tjenesten.

Kostnader ved alternativt beredskapsopplegg 330 vises i tabell 2 under

**Tabell 2**

Beløp i 1996 millioner – ved ulike beredskapsopplegg				
Kostnadsposter		Dagens opplegg	5 baser, 15 min	6 baser, 15 min
Driftskostnader		177,8	228,5	268,9
Kapital – helikopter		76,5	76,5	76,5
Kapital - annet		0	7,1	7,1
Totale kostnader		254,3	312,1	352,5

(NOU 1997:3: 102)

### 3.2.8 Nye redningshelikopter

Utvalget skriver i rapporten at de mener Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet skal starte samarbeid om utskiftning av Sea King. Man kontakter Danmark snarlig for å se på mulig samordning. Det koster mye å kjøpe nye helikopter, men det vil vesentlig redusere vedlikeholdskostnadene. Det noteres også at mindre vedlikeholdskrevende helikopter vil kreve mindre vedlikeholdspersonell.

### 3.3 Stortingsinnstilling

Innstilling S. Nr. 156 (2001-2002) ”Om Redningshelikoptertjenesten i Fremtiden” bygger på NOU 1997:3. Den offentlige utredningen tok ikke for seg i stor grad nye redningshelikopter. Det gjør heller ikke innstillingen. Men den tar arbeidet videre. Begge konkluderer med at arbeidet må startes snarlig. Dette fordi en anskaffelse i slik størrelsesorden vil ta lang tid. På dette tidspunktet var også det nordiske enhetshelikopterprosjektet godt i gang. Ikke lenge etter innstillingen trekker Danmark seg fra dette felles nordiske prosjektet og går til innkjøp av EH101 (AW101).

Komiteen som arbeidet med innstillingen var bredt sammensatt partipolitisk. Den bestod av Gunn Karin Gjøl, Anne Helen Rui og Knut Storberget fra Arbeiderpartiet. Trond Helleland (leder), Linda Cathrine Hofstad og Petter Kuran fra Høyre. Jan Aril Ellingsen og Harald

Espelund fra Fremskrittspartiet. Einar Holstad og Finn Kristian Marthinsen fra Kristelig Folkeparti. Inga Marte Thorkildsen fra Sosialistisk Venstreparti.

### **3.3.1 Basestruktur og helikopter**

Komiteen er klar på at de støtter opp om endring av basestruktur, rekkeviddekrav og reaksjonstid fremsatt av Fostervoll-utvalget. De henviser til at nye "...redningshelikoptre vil kunne fly raskere og ha atskilling større rekkevidde enn dagens helikoptre" (Innst. S. nr. 156 (2001-2002): 3).

Komiteen viser til at det er ønskelig at man fortsetter med flerbruk av redningshelikoptrene. Dette innebærer at de brukes til "søk- og redningsoppdrag, ambulanseoppdrag, redningsøvelser, forberedende redningstjeneste, egentrening, skoleflyging og diverse andre oppdrag, særlig militære" (ibid: 5). Som det poengteres skal SAR oppdrag være primæroppgave, men deres kapasitet skal kunne utøves på flere områder. Dette medfører at de må utrustes til dette.

### **3.3.2 Fremtidens tjeneste**

Innstillingen går som navnet tilsier ut på hvordan redningstjenesten i fremtiden skulle se ut. Dette betyr at denne, som Fostervoll-utvalget har sett mye på basestruktur, reaksjonstid og legebemannings osv. Men de har et eget kapittel viet kun til hvilke krav man måtte stille til fremtidens redningshelikopter. Dagens Sea King helikopter er SAR helikoptre – fremtidig krav er at man skal ha AWSAR helikoptre. Disse kan rykke ut uansett værforhold. De skriver at "utvalget mener at det allerede nå må vurderes å skifte ut Sea King-helikoptrene siden en anskaffelsesprosess tar tid (ibid: 8). Videre at "det anses nødvendig å skifte ut dagens Sea King-helikoptre senest i 2010" (ibid). Komiteen mener at siden man har gamle helikoptre anses det som at 2008 er det seneste man bør/kan skifte ut Sea King-helikoptrene.

Komiteen mener at helikoptrene skal kunne ta om bord 25 nødstedte og henviser til Sleipnerulykken. Kanskje viktigst anbefaler de at det nedsettes et forum som skal gjennomgå aktuelle kandidater for nye redningshelikopter. Medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti la også frem ønsker for helikoptrene som var i tråd med innstilling og ønske fra Fostervoll-utvalget og kom med ønske om at man ikke skulle utforme helikopterkrav etter ekstremt situasjoner. Normalsituasjonene skjer oftere enn Aleksander Kielland. Dette fordi helikopter utrustet etter ekstremkrav vil kunne redusere fremkommeligheten i f.eks. fjellene.

”Disse medlemmene er for øvrig enig i at departementet må fatte beslutning om de nye helikoptrene innen 2003 for eventuelt å kunne utnytte foreliggende opsjonsavtaler” (ibid: 9). Medlemmene fra Arbeiderpartiet sier seg enig med Fostervoll-utvalget om anskaffelse av enhetshelikopter (ibid). Sosialistisk Venstreparti sier derimot at det ikke er utvalgets oppgave å legge for mange føringer på hvilken helikoptertype man skal velge. Ønsket er at et brukerfaglig råd skal trekkes inn i arbeidet og utforme krav og komme med anbefalinger.

Videre diskuteres organiseringen av tjenesten. Det var på denne tiden organisert slik at helikoptrene lå under 330 Skvadronen som en dedikert redningsressurs, men hovedredningssentralen hadde eksklusiv rådighet over hvordan de ble brukt. Engangsutgiftene ved kjøp av Sea King helikoptrene ble ført over Justisdepartementet sitt budsjett. I nyere tid har Forsvarsdepartementet ”finansiert utgifter både til nyanskaffelser, drift og modernisering av redningshelikoptrene uten at Forsvarets budsjett har blitt økt tilsvarende. Denne praksis har medført at redningshelikoptertjenesten har kommet i konflikt med Forsvarets primærvirksomhet i prioriteringen innen budsjettrammene” (ibid: 9). Det utvalget foreslo var at Justisdepartementet skal ha overordnet samordningsansvar av tjenesten, mens Forsvaret fortsetter som operatør (slik er det i dag).

### **3.4 Helikopterfaglig Forum**

Forsvaret ønsket hele tiden å bruke opsjonen de hadde fremforhandlet på NH90. Nedsettelsen av Helikopterfaglig Forum kom på bakgrunn av at Forsvaret ønsket et utvalg som skulle sette NH90 opp mot andre kandidater og gå god for helikoptret. Istedenfor går de god for EH101, som er samme helikopter som Norge senere kjøper, men da under navnet AgustaWestland AW101. I forumet satt eksperter og de daglige brukerne av redningshelikoptrene skulle komme med sine innspill og ønsker for de fremtidige redningshelikoptrene. For å kunne oppfylle mange av de krav satt i Fostervoll-Utvalget behøver man nye helikopter. Dette ble fulgt opp i Innst. S nr. 156 ”om redningshelikoptertjenesten i fremtiden”. Helikopterfaglig Forum sitt arbeid pågikk i perioden 2. oktober 2002 til 13. juni 2003.

Helikopterfaglig Forum fikk et klart og bredt mandat fra Justisdepartementet. Dette innebar at de skulle gå gjennom kandidatene som enhetshelikopterprosjektet (Nordic Standard Helikopter Project – NSHP) for å finne det helikoptret som best egnet seg for bruk i norsk redningsområdet. Videre lå det i Helikopterfaglig Forums mandat at man skulle se på kabinstørrelse for å kunne redde flest nødstedte mest effektivt, hvor lang driftsavtale man



skulle ha mellom Justisdepartementet og Forsvaret. Et sentralt aspekt på denne tiden var også kostnadsbesparelse i Forsvaret, og Helikopterfaglig Forum skulle dermed også se på mulighetene for å konkurransenutsette vedlikeholdet av helikoptrene. Helikopterfaglig Forum kommer, sier de, ikke med anbefaling av helikopter, men krav. (Helikopterfaglig Forum 2003: 6) Samtidig er det klart gjennom store deler av rapporten at det er EH101 som gjør det best.

### **3.4.1 Nordic Standard Helicopter Program**

Bakgrunnen for valg av hvilke helikopter man skulle vurdere som nye redningshelikopter var Forsvarets enhetshelikopterprosjekt. Prosjektet vurderte helikoptrene Sikorsky S92, AgustaWestland EH101 (i dag AW101), NH90 og Eurocopter EC 225. Dette prosjektet ble avsluttet i 2001. Forsvaret bestemte seg da for å gå til innkjøp av NH90. Opsjonen Forsvaret fremforhandlet kom på bakgrunn av at de anså NH90 som en passende arvtaker til Sea King helikoptrene, samtidig som man ville oppfylle enhetshelikoptertankegangen.

Ser man på valgene til andre allierte som var med i prosjektet ser man at både Sverige og Finland gikk for NH90. Danmark trakk seg tidlig fra prosjektet og gikk til innkjøp av EH101. En vesentlig grunn at Danmark valgte å gå for EH101 var at de kunne leveres allerede i tidsrommet 2004-2006 (ibid). Canada gikk til innkjøp av EH101 (CH-149 Cormorant). De valgte en annen prosess enn hva man har sett i Norden og da spesielt Norge. For allerede fra starten var ”utvalgskriterier og vektlegging av de enkelte momenter var definert allerede fra starten, slik at konkurrentene hele tiden var klar over hva de hadde å forholde seg til” (ibid: 9).

### **3.4.2 Redningsområdet**

Norge har et stort redningsområde. Rapporten påpeker at det norske redningsområdet har større utstrekning en norsk jurisdiksjon (ibid: 10). IMO og ICAO avtalene binder Norge til å yte hjelp til enhver nøddested innenfor sitt redningsområdet. Norge inngår i mange bi- og multilaterale avtaler, men er ikke bundet til ”...å stille målbare ressursstørrelser til disposisjon for noen av nabolandene” (ibid). Redningsressursene som er tilgjengelige varierer mellom de ulike sektorene. Ser man på den sørlige delen av Nordsjøen er det god kapasitet da alle deltakende land (Norge, Danmark og England) stiller sine ressurser til disposisjon. Helikopterfaglig Forum nevner rekkeviddeproblematikken, men understrekes at baser på land og kystverkfartøy øker sikkerheten. I nordområdene finner man motsatt problem, for lite

ressurser. Jan Mayen har enkelte ganger ressurser tilgjengelig. Fra Island vil det i enkelte tilfeller være mulig å bruke amerikansk helikopter, disse tar dog ikke search and rescue (SAR) hensyn (ibid). Skal Norge kunne oppfylle sine forpliktelser er redningshelikopter stasjonert på Longyearbyen vesentlig. Helikopterfaglig Forum mener at helikopter som skal stasjoneres på Longyearbyen skal:

- Ha rekkevidde på 385 NM og kunne berge 10 nødstedte
- Ha rekkevidde på 300 NM og kunne berge 25 nødstedte
- Samme krav som stilles til basene i Banak og Bodø

(side 26)

Et helikopter i Longyearbyen gjør det enkelt å fly til fastlandet uten å måtte etterfylle drivstoff på Bjørnøya. Helikopter vil i enkelte tilfeller også fungere som backup for basen i Banak. Man vil også kunne dekke avsidesliggende områder med aktivitet. (ibid: 35)

### 3.4.3 Oppdrag

I prosessen med å kartlegge oppdragsmassen til helikopterredningstjenesten har Helikopterfaglig Forum tatt i bruk flere ulike kilder: Hovedredningssentralens loggsystem SARA for perioden 2000-2003, 330 Skvadronens logger og årsrapporter i perioden 1991-2001. Hovedredningssentralen hadde innenfor det gitte tidspunkt registrert 14320 hendelser. Av disse hadde 50% geografisk posisjon (side 16).

I Sør-Norge ble det i perioden loggført 538 oppdrag på land, 438 til sjø, 12 både på sjø og land, 5 hvor det ikke var oppført. SAR oppdragene fordeler seg mellom basene slik:

**Tabell 3**

Sted	Banak	Bodø	Rygge	Sola	Ørland
Land	55	92	151	97	133
Sjø	94	67	34	141	102

(Helikopterfaglig Forum 2003: 15)

**Tabell 4**

	< 50 NM	50-100 NM	100-200 NM	> 200 NM
Banak	52	11	18	13
Bodø	58	4	3	2
Rygge	33	1	0	0

Sola	92	29	19	1
Ørland	77	8	13	4
Total	312 (71%)	53 (12%)	53 (12%)	20 (6%)

(Helikopterfaglig Forum 2003: 15)

Under sitt arbeid har Helikopterfaglig Forum møtt på enkelte metodiske problem. Spesielt under arbeidet med å kartlegge antall nødstedte. Bakgrunnen for dette er konkludert til å være dårlig inntasting, alt ble plottet inn (dette selv om personene alltid var i godt behold, problemene ble løst uten assistanse, observasjoner av nødpeilesendere) 88% av oppdragene hadde en eller to nødstedte. Fordelingen vises i tabellen under:

**Tabell 5**

Antall nødstedte	Antall oppdrag
1	243
2	30
3	11
4	6
5	3
6	2
7	4
8	1
9	1
10	1
12	1
16	1
20	1
26	1
37	1
40	1
126	1
150	1
Sum	310 (av 438)

(Helikopterfaglig Forum 2003: 16)

Helikopterfaglig Forum så på tre hovedvirksomheter til sjø; sjøtransport, fiskeri og helikoptertransport av offshorepersonell. Ulike fartøy operere med ulik mengde personell om bord, med ulik rekkevidde. Majoriteten opererer nært land. Om bord i båtene finnes det mellom 4-40 personer. Økningen av cruisetraffikk langs norskekysten betyr flere båter operer i norsk farvann med opp til 4000 personer om bord. Helikoptertrafikk offshore går mellom norsk kontinentalsokkel og land. Helikoptrene kan ta opp til 21 personer.

Det er viktig å se helheten av oppdragsstatistikken til den norske helikopterredningstjenesten. Sysselmannen, sammen med 330-Skvadronen (og Kystvakten) utgjør redningstjenesten på Svalbard. I snitt utfører Sysselmannen 50-60 søk- og redningsoppdrag og ambulanseoppdrag i løpet av ett år (St.meld. nr. 22 (2008-2009): 118)

#### **3.4.4 Krav og sammenligning av helikopter**

Tidligere har det vært et spørsmål rundt hvor mange personer man skal kunne ta om bord.

Med dagens utvikling er ikke dette lenger noe spørsmål. Det som f.eks. Fostervoll-utvalget anså som ekstreme krav, er ikke lenger det. Rekkeviddeproblematikken er fortsatt tilstede.

Samtidig fremlegges krav om at helikoptret skal kunne ha en marsjfart på 150 knop i 300 NM, samt krav om plass til 4 bårepasienter. Helikopterfaglig Forum la til grunn arbeidet og konklusjonene til Fostervoll-utvalget og Innst. S. Nr. 156 (2001-2002). På bakgrunn av dette anbefales:

- Krav om å kunne berge 25 nødstedte ut til 300 NM fra basene Banak, Bodø og Longyearbyen
- Skal kunne berge 10 nødstedte i rekkevidde på 385 NM fra basene Bodø, Banak og Longyearbyen
- Øvrige baser har krav om 240 NM med krav om å kunne berge 25 nødstedte (Helikopterfaglig Forum 2003: 3)

Helikopterfaglig Forum hadde en ordentlig og praktisk gjennomgang av alle helikoptertypene. De ble vurdert under flere ulike scenario. Målet med den praktiske gjennomgangen var å evaluere "forhold i relasjon til kapasitet i kabin, egenskaper i relasjon til søk, samt arbeidsforhold for besetningen" (ibid: 25). For ordentlig evaluering og godkjenning ble alle testene filmet. Alle helikopterprodusentene som ble vurdert godkjente testene og konkluderte

med at testene var representative for sitt helikopters prestasjonsevne. Helikopterfaglig Forum så at alle tre helikoptrene som ble vurdert oppfylte de krav som ble stilt. Det var variasjoner mellom helikoptrene. Noen med større kabinplass enn andre, men alle helikoptrene oppfylte kravet om plass til 25 personer i kabin. Resultatene vises i tabell 6.

**Tabell 6**

Oppdrag	HF Krav	Helikopter X	Helikopter X	Helikopter X
Maks aksjonsradius ved Vbr	-	440	426	438
10 reddede ved Vbr	385	382	376	386
25 reddede ved Vbr	300/240	275	261	303

Vbr= Velocity Best Range og henviser til den hastighet som gir best rekkevidde. Alt oppgitt i NM. (Helikopterfaglig Forum 2003: 26)

Fremstilling av ulikheter mellom kandidatene vises i tabell 7.

**Tabell 7**

Prioritering	Egenskaper	Heli X	Heli X	Heli X
1	Rekkevidde	_*	_*	0*
2	Størrelse (kapasitet i kabin)	0	+	0
3	Siktbarhet ifm søk (cockpit/kabin)	0/0	-/+	+/-
4	Hastighet (ifm maks rekkevidde)	0	-	0
5	Dører i kabinen og heisløsninger, hensiktsmessighet	+	0	0**
6	Landingsmuligheter på	0	-	0

	offshoreinnretninger			
7	Stabilitet ifm landing på sjø (Sea State)	0	0	+

”\*” indikerer at typen helikopter møter kravet på en tilfredsstillende måte

”-” indikerer at typen helikopter ikke på en tilfredsstillende måte møter kravet

”+” indikerer at typen helikopter møter kravet på en særs tilfredsstillende måte

”\*\*” usikre data som må avklares ifm anskaffelsesprosessen

\*\*\*\* behovet for dør i kabinen på venstre side, må avklares ifm anskaffelsesprosessen.

(Helikopterfaglig Forum 2003: 27)

De tre helikoptrene som ble vurdert var Sikorsky S92, NH90 og EH101. NH90 leveres av NHIndustries er det minste og letteste helikopteret av kandidatene. NH90 levers kun i militær versjon. Skulle man fulgt intensjonsavtalen mellom Norge og Island (MOU) kunne man ikke valgt dette helikopteret ettersom Island ikke har eget forsvar. Fjernes båretativene vil det være plass til 25 nødstedte. EH101 leveres av AgustaWestland og er både det tyngste og største helikopteret. Leveres i både sivil og militær versjon. Leveres både med og uten lasterampe. S92 leveres av Sikorsky og er større en NH90 og mindre enn EH101 (se vedlegg 2). Plass til 25 nødstedte, minst. Leveres med båretativ for 4 bærer, ekstra drivstofftanker og lasterampe (ibid: 28).

Helikopterfaglig Forum ser klart at samarbeid med Kystvakten er ønskelig. Et fartøy med NH90 om bord vil i praksis fungere som en fremskutt base til sjø med stor rekkevidde (ibid: 30). Dette er ikke noe man skal se på som en del av tjenesten, men heller som ett tillegg til den. Dette mener Helikopterfaglig Forum at bør innebære at landbaserte helikopter skal kunne benytte seg av KV sine fartøy til ”depoter, fylling av drivstoff og samarbeidsinnretning” (ibid: 31). Alle AWSAR (all weather search and rescue) helikoptrene som er evaluert av både Helikopterfaglig Forum og enhetshelikopterprosjektet kan lande på Kystvaktens fartøy.

Siden den statlige luftambulansetjenesten i 1988 ble opprettet har 330 skvadronen utført oppdrag på vegne av dem. Dette er noe som har gått over helsedirektoratets budsjett. I forhold til de vanlige ambulanshelikoptrene, skiller Sea King seg positivt ut, med plass til flere

pasienter, utstyr, besetning og ikke minst redningsheis (ibid). På den negative siden har Sea King helikopteret lavere marsjfart, downwash (rotorvind), samt mye støy og vibrasjon. Helikopterfaglig Forum fikk tilgang til danskernes testresultat etter test av luftpress under maskinene. Testene ble foretatt i 2001. Kun NH90 og EH101 ble testet, da Sikorsky S92 ikke var aktuell for danskene (ibid). Amerikanske National Test Pilot School og de respektive leverandørene godkjente testene. Testene bestod av ”4 testprogrammer, med i alt 12 flyvninger over 20 timer” (ibid: 32). Testene som ble gjennomført var:

- Måling av luftpress
- Presisjonshover
- Heisetester
- Nødstedt i vann
- Nødstedt i enmannsflåte
- Heising fra stort og lite skip

(ibid: 32-33)

Helikopterfaglig Forum konkluderte med at begge helikoptrene var innenfor hva som skulle tåles. Rotorvinden (downwash) fra helikoptrene var akseptable. Ingen ting i testene anså Helikopterfaglig Forum for noe som kunne tale det ene eller det andre helikopteret sak.

En gjennomgang av helikoptrene viser at samtlige av helikoptrene oppfyller ”i hovedsak”, alle ”skal-krav” og nesten alle ”bør 1” og ”bør 2” krav (ibid: 34). Opsjonsmodellen Forsvaret har på NH90 oppfyller ikke de krav satt av Helikopterfaglig Forum. Helikopterfaglig Forum mener klart at tanken om enhetshelikopter har gått for langt og sier at ”gjennom NSHP prosessen ikke i tilstrekkelig grad har oppnådd å optimalisere en rolletilpasning av NH90-helikopteret til redningshelikoptertjenesten” (ibid). Når det kom til vurdering av rekkevidde og kapasitet la Helikopterfaglig Forum bort data innhentet av enhetshelikopterprosjektet. Dette fordi prosjektet ikke gjorde dataene tilgjengelig for utvalget. Nye data ble innhentet fra leverandørene. Selv om ikke konkrete data blir gjort tilgjengelig før forpliktende forhandlinger, viste testene som ble gjort at minst tre av helikoptrene møter Helikopterfaglig Forum sine krav. Selv om Helikopterfaglig Forum skulle basere sitt arbeid på enhetshelikopterprosjektets arbeid, medførte endrede forutsetninger at dette ikke var mulig. En av grunnene er at Helikopterfaglig Forum ”anbefaler en endret kravspesifikasjon for rekkevidde og antall nødstedte” (ibid).

### 3.4.5 Konkurransesettelse

Når Helikopterfaglig Forum skrev sin rapport, var Forsvaret inne i en omstillingsprosess.

Et av virkemidlene som vurderes er konkurransesettelse. En del av mandatet til

Helikopterfaglig Forum er å se på konkurransesettelse av vedlikehold. 330 skvadronen som opererer redningshelikoptrene ligger under Forsvaret og deres krigsstruktur.

Justisdepartementet sitter med fag- og budsjettansvar for tjenesten. Det er dermed opp til

Justisdepartementet å bestemme hvordan man mest forsvarlig driver vedlikehold av

helikoptrene. Sea King helikoptrene blir ikke yngre, det blir færre reservedeler og mer

slitasjeskader, man kommer til å se en økning i vedlikeholdskostnadene (ibid: 37). For å sette

det i perspektiv er 8 av 12 helikopter fra 1972 og i 2013, når tjenesten feiret sitt 40 års

jubiläum hadde hele flåten fløyet totalt 163 265 timer (Pettersen 2013: 1). Når man går til den

faktiske anskaffelse av helikoptrene vil en del av arbeidet gå ut på å se nettopp på det

fremtidige vedlikeholdskonseptet. Dette må settes opp mot antall helikopter man går til

anskaffelse av. For få helikopter, kombinert med dårlig konsept kan medføre at man vil slite

med å opprettholde den lovpålagte beredskapen. Helikopterfaglig Forum skriver videre at

”eventuell risiko må avveies mot kostnadsbesparelse å anskaffe et færre antall helikopter,

samt fremtidig vedlikehold” (Helikopterfaglig Forum 2003: 37).

Hovedansvaret for vedlikehold av Sea King ligger under Luftforsvarets Hovedverksted

Kjeller (nedlagt i 2011). Sivil industri har blitt engasjert når det er manglende kapasitet hos

verkstedet på Kjeller. Helikopterfaglig Forum lister opp grunner for at man nå ser at det ikke

finnes tilstrekkelig antall helikopter tilgjengelig for oppdrag:

- Manglende konkurranse kan ha medført at det ikke er nødvendig med effektivisering
- Forsvaret gjør selv, det man kan konkurransesette

(ibid: 38)

Samtidig ser Helikopterfaglig Forum at det finnes klare gevinster med å konkurransesette.

Lavere pris, mer effektiv logistikk og da mindre reservedeler og færre helikopter gjennom

større tilgjengelighet er noe av det som listes opp (ibid).

Et bra vedlikeholdsregime har vist seg å være livsviktig for den norske redningstjenesten.

Regime er hovedgrunnen for at helikoptrene har holdt ut så lenge, og ikke minst grunnen for

at den norske Rolls-Royce Gnome motoren er den første i verden over 10.000 timer i bruk

(Dalløkken 2010).



For å sammenligne kan man se på erfaringene Danmark har gjort seg på vedlikeholdssiden etter overtakelsen av EH101 helikoptrene fra AgustaWestland. Rapporten tar høyde for at ikke-konkurransen som har vært normen for vedlikehold av utstyret har ført til at man ikke har sett nytten av å effektivisere. Det Danmark opplevde var at selv om organisasjonen var effektivisert og "...dimensioneret efter leverandørens anbefalinger og i overensstemmelse med vedlikeholdskonseptet i kontrakten" (Rigsrevisionen 2008: 4) har man ikke opplevd at dette har strukket godt nok til. Danmark måtte starte rekruttering av nytt personal.

### 3.4.6 Driftsavtale

Det siste Helikopterfaglig Forum ser på er driftsavtale mellom Justisdepartementet og Forsvaret. Om denne skulle ha lang eller kort varighet. Helikopterfaglig Forum konkluderer raskt med at "det vil ikke være realistisk å inngå lengre driftsavtale med Forsvaret, enn på årlig basis" (ibid: 40). Dette fordi driftsavtaler må inngås i forbindelse med budsjettinnspill for tjenestens drift. Dette ved at forsvaret anslår/gir til på neste års drift. Helikopterfaglig Forum satt også opp Forsvaret som operatør av tjenesten opp mot private aktører. Tabell 8 under viser konklusjonen:

**Tabell 8**

Markedsforhold	Markedsforholdene er stabile og forutsigbare som taler for langvarige avtaler for å redusere kostnadene ved kompliserte anbudsrunder.
Prissetting	Når mye kapital er involvert vil avtaler av lang varighet redusere usikkerhet og gi lavere priser. "ukurant" helikoptertype kan medføre høyere risiko og priser
Oppgradering til bedre ytelse, effektivitet, sikkerhet, etc	Motorer, girboks, Pay-load, rekkevidde, gangtider, drift- og vedlikeholdskostnader, etc
Ny teknologi gir mer effektiv utnyttelse	Instrumentering, navigasjon, kommunikasjon, redningsutstyr
Forbedret Sikkerhet	Revisjon av prosedyrer for operasjon og

	vedlikehold mht helikoptre, utstyr og teknologi
Lovendring, forskrifter, regler	Nye eller forbedrede myndighetskrav. Internasjonalisering av krav og forskrifter (JAR/FAR) Nye redningsfaglige krav...
Internasjonale militære konflikter/operasjoner	Militære forhold utenfor Norge kan påvirke ressurs situasjonen i Forsvaret og indirekte redningstjenesten fordi Forsvaret har definert redningstjenesten som en del av sin krigsstruktur
Nye typer helikoptre/luftfartøy	Tilt motor er under utvikling. Dette er et luftfartøy som forener både flyet og helikopterets gode egenskaper. Dette luftfartøyet kan ta av og lande som ett helikopter, og fly som ett vanlig fly. Det flyr vesentlig raskere enn ett vanlig helikopter, og kan operere over mye større avstander enn helikopter. Dette luftfartøyet vil komme på markedet i løpet av de neste 10+ årene.

(Helikopterfaglig Forum 2003: 40-41)

### 3.5 Oppsummering

Dokumentene som ligger til grunn for dette kapitlet har ulike formål. Fostervoll utvalget har det ikke direkte i sitt mandat, men velger likevel å skrive ett avsnitt om nye redningshelikopter i sin utredning. Dette med bakgrunn i at skal man oppfylle de krav som settes, vil ikke Sea King maskinene klare dette. Eksempelvis har de for lav marsjfart. Arbeidshestene vil nok, mener utvalget holde ut i noen år til, men ettersom dette er noe som tar tid, å anskaffe nye helikopter, burde man starte arbeidet med å finne nytt helikopter allerede nå (i 1997). Det er dette man kan si markerer starten på prosessen med nytt redningshelikopter til Norge. Men, også enhetshelikopterprosjektet så på muligheten med å finne en helikoptertype til hele organisasjonen. Dette arbeidet var Fostervoll utvalget gjort kjent med (NOU 1997:3: 82). Når det nedsettes en Stortingskomite noen år senere skal de se

på Fostervoll utvalgets utredning og komme med forslag for videre utvikling av fremtidens norske redningstjeneste. I stor grad følger disse i fotsporene til Fostervoll utvalget, og tar arbeidet videre. I likhet med Fostervoll utvalget er ikke helikopter hovedbeskjeftigelsen til komiteen. Men det de skriver om helikopter er klart; noe måtte skje snart. Å sette 2003 (opsjonsavtalen utgår) som ett mål for når en avgjørelse skulle være tatt, medførte at Helikopter Faglig Forum ble nedsatt. Samtidig ser man at Enhetshelikopterprosjektet, som ligger utenfor denne saken, starter å legge føringer for arbeidet. Det å sette 2008 som siste utfasings år for Sea King maskinene fremsto heller ikke som urealistisk. Helikoptrene vil få større fart og lengre rekkevidde – dette er noe som må til for at man skal kunne oppfylle de krav som nå stilles. Samtidig ser man hele veien ett klart fokus på flerbruk av helikopter. Tanken bak er klar og todelt. Man skal bruke ledige ressurser der de behøves. Samtidig ser man at enhetshelikoptertankegangen også kommer frem. Helikopterfaglig Forum var på sin side klar på at denne tankegangen gikk for langt.

Helikopterfaglig Forum er den eneste nedsatte komite i denne prosessen som har fått helikopter som sitt hovedformål. Etter å ha fått fremlagt de samme kandidatene som enhetshelikopterprosjektet var deres valg klart. De kunne ikke anbefale å gå til anskaffelse av NH90 slik Forsvaret ønsker, men heller EH101. NH90 har for liten kabin, rekkevidde og fart. Den gjør det dårligst på samtlige tester. Man kan godt argumentere for at det er ett bra helikopter, men det fremstår ikke som ett redningshelikopter. At NH90 gjennom Kystvakta kommer til å inngå i redningstjenesten er det ingen tvil om. Ett samarbeid med Kystvakten vil fungere positivt ettersom det er store områder som skal dekkes. Selv om de nye helikoptrene skal klare oppdragene som stilles, vil assistanse fra Kystvakten fungere som en ekstratjeneste.

Sett sammen gir dette en innblikk i hvordan første delen av anskaffelsesprosessen gikk for seg. En klar progresjon. Samtidig som det er viktig gå notere seg to ting. Mens Stortingsinnstillingen kom, pågikk enhetshelikopterprosjektet. Mens komiteen kom med forslag til nye helikopter og nedsettelse av Helikopterfaglig Forum, var allerede opsjonen på 10 NH90 undertegnet. Etter Helikopterfaglig Forum hadde levert sin rapport, hadde Justisdepartementet det de behøve for å kunne gå til anskaffelse av nye helikopter. Istedenfor legges rapporten side.

## 4. Prosjektet kvalitetssikres

### 4.1 Innledning

Sentralt i den siste delen av prosessen står prosjektorganisasjonen Norwegian All Weather Search and Rescue Helicopter –forkortet NAWSARH. Organisasjonen ble i 2007 opprettet etter at Staten frasier seg bruken av opsjon av NH90. Anskaffelsen må gjennom kvalitetssikringsordningen ettersom den overgår den daværende grensen på 500 millioner kroner. Prosjektorganisasjonen utarbeider sentrale dokumenter, som evalueres av eksterne konsulenter. Norge har valgt et spesielt system for å kvalitetssikre store offentlige anskaffelser og lar eksterne konsulenter stå for dette arbeidet. Man ønsker at prosjektet skal gjennomføres rimelig, og med riktig valg av konsept. NAWSARH-prosjektet var for den nye redningshelikopterkapasiteten et skjær i sjøen.

På dette tidspunktet hadde prosjektet allerede tatt lang tid. Kvalitetssikringsfasen betydde at man måtte utarbeide flere dokumenter og analyser, med på langt vei de samme konklusjonene som var trukket tidligere. Arbeidet som de eksterne konsulentkonstellasjonene gjør er det normalt Riksrevisjonen eller Departementet selv som ville gjort. Det er disse dokumentene kapitelet vil fokusere på, for å kunne sammenligne hva man mener internt i prosjektorganisasjonen, og eksternt i konsulentkonstellasjonene. Gjennom å belyse hvordan prosessen fungerer vises også hvilken makt som ligger innenfor eksterne aktørenes myndighet, og hvordan de innenfor NAWSARH-prosjektet har brukt denne makten til å legge retningslinjer for hvordan prosjektorganisasjonen skal arbeide. Det er kun retningslinjer, men kvalitetssikrerne har myndighet til å sende prosjektet tilbake til start om de ikke er fornøyd.

### 4.2 Kvalitetssikring

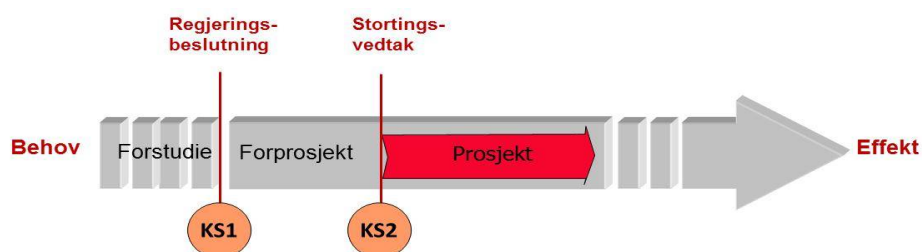
Før en slik utredningsprosess kan starte, må et prosjektutløsende behov være til stede. Alderen og tilstanden på Sea King kan omtales som så prekær at det har startet å gå utover redningsevnen, og har en faktisk negativ innvirkning på overholdelse av redningsambisjonen. Dette er et prosjektutløsende behov. Konsulentkonstellasjonene er de som skal evaluere de dokumentene og prosessen som er kommet fra departementet. Her skal alle deler av det foreslåtte prosjektet gjennomgås. Om man trenger det som foreslås, skal alle sider av saken utredes. Selv om det er klart hva som er det beste, skal alle alternativ uansett utredes. Dette

inkluderer både det billigste alternativ, dårligste alternativ og 0-konseptet . Utredningen for redningshelikopter skal vise behovet fra de nødstedtes side og strategidokumentet skal finne den beste løsningen for å dekke behovet.

Når Departementet er ferdig med utarbeidelse av konseptvalgutredningen skal den valgte konsulentkonstellasjonen gå gjennom dokumentene og kvalitetssikre arbeide gjennom en KS1-rapport. De eksterne konsulentene skal gå gjennom alt arbeid som er gjort til nå. Det er disse som bestemmer om prosjektet kan gå videre til godkjenning hos Regjeringen, må stå på vent eller ikke bli godkjent og starte på nytt. Sier konsulentene det er greit, og lar Regjeringen godkjenne, godkjenner de det alternativet som de mener er hensiktsmessig ut ifra hva prosjektet skal løse. I forprosjektet kan prosjektet gå litt mer i detalj, før det skal gjennom KS2 og godkjennes av nye eksterne konsulenter. Som i KS1 går de gjennom alt og det er de samme tre mulige utfallene. Om prosjektet går videre blir det oversendt Stortinget for godkjenning. Stortinget skal så velge om de faktisk vil gjennomføre prosjektet. Sier Stortinget ja, kan man starte med, i dette tilfellet anskaffelse. Målet er at man skal komme i mål i løpet av tidsfristen uten å gå over de budsjetterte rammene. Prosessen følger veien vist i figur 1.

Prosjektorganisasjonen Norwegian All Weather Search and Rescue Helicopter (forkortet NAWSARH) har som hovedoppgave å sørge for at prosjektet hele tiden befinner seg innenfor de rammene som er satt av Finansdepartementet.

**Figur 1**



(Concept NTNU a)

Av flere grunner stilles det spørsmål ved denne særnorske ordningen. De samme konsultentselskapene som var med å utforme ordningen var også de som vant første

anbudsrunde (Knudssøn, Bakke og Kumano-Ensby 2014c). Majoriteten av styringsgruppen som utformet ordningen mente at det ”enhetlig kontrollregime ville bli for omfattende, tidskrevende og at et slikt system ville føre til økte kostnader” (ibid). I ettertid har Jernbaneverket og Statens Vegvesen i sine evalueringsrapporter om systemet omtalt det som komplisert, tidskrevende og dyrt (Jernbaneverket 2012; Martinsen og Søyseth 2012). Søknaden til Oslo OL som også måtte gjennom denne prosessen kostet 110 millioner. (Knudssøn, Bakke og Kumano-Ensby 2014d).

Eksempel på hvorfor folk har reagert var når forsker ved Transportøkonomisk Institutt Harald Minken leverte rapport sammen med Dovre International. Dette omhandlet kvalitetssikring over E39 og det var da ”...samfunnsøkonomisk lønnsomt å bygge bro over Bjørnafjorden”. Et år senere, når ikke Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet var oppdragsgiver, men Sjømannsforbundet var konklusjonen motsatt ”Det er ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt med bro over Bjørnafjorden” (Knudssøn, Bakke og Kumano-Ensby 2014a). Minken forklarer de motstridende konklusjonene med at retningslinjen var endret i perioden.

#### **4.2.1 Bakgrunn for ordningen**

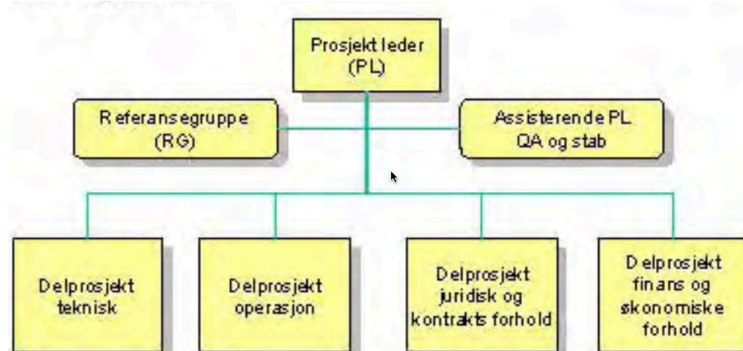
I 1997 besluttet Regjeringen å starte et prosjekt som hadde som mål å forbedre kontrollen over prosjektgjennomføring. Bakgrunnen for dette er ikke spesielt for Norge, og det er ingen hemmelighet at store prosjekter sjelden overholder de satte økonomiske rammene. Når Brasil i 1970 hadde bygget ferdig Itaipu-dammen hadde prosjektet kostet nesten \$20 milliarder. Budsjettoverskridelsen var på 240%. Når det kommer til konstruksjon av slike dammer er de ”...on average 96% higher than their budgets, and the magnitude of costoverruns hasn't declined.” (Flyvbjerg 2014) Målet med dette norske prosjektet var å få en slutt på de ”...kostnadsoverskridelser, forsinkelser og manglende realisering i offentlige investeringsprosjekt” (Concept NTNU b, Finans- og tolldepartementet 1999) Rapporten som i 1999 overleveres mener at en slik ordning vil medføre økt gevinst i form av sparte penger, samt mer gjennomtenkte prosjekt med klare rammeverk. Ansvarer ble lagt til Finansdepartementet. De skulle utforme rammeavtalen og med bakgrunn i denne finne eksterne konsultantselskaper som skulle kvalitetssikre arbeidet. Siden ordningen ble vedtatt er det totalt utlyst 3 rammeavtaler. I første omgang var det kun prosjekter man forventet kom på over 500 millioner kroner som skulle gjennom prosessen, summen ble i 2011 økt til 750 millioner kroner. Ordningen ble innført i 2000, og utvidet i 2004. Begrunnelsen var at ”...valget av konsept er den viktigste beslutningen for staten som prosjekteier” (ibid) utvidet

man i 2004 rammeavtalen til også å gjelde en kvalitetssikring av det valgte konsept. Galt konseptvalg vil vises med tiden, men Malangen fort er det beste eksemplet i nyere tid. Fortet var bygget etter tankegangen som hang igjen hos Forsvaret etter den kalde krigen. Fortet er i moderne tid ubrukelig og ble vedtatt nedlagt av Stortinget på åpningsdagen.

### 4.3 NAWSARH

I 2007 opprettet Justisdepartementet å prosjektorganisasjonen Norwegian All Weather Search and Rescue Helicopter (NAWSARH). Organisasjonens hovedmål var å komme med ”...anbefaling av konseptløsning for ny redningshelikopterkapasitet, gjennom en forstudie, og deretter utvikle og fremme for beslutning en anskaffelsesløsning, gjennom et forprosjekt” (Justis- og politidepartementet 2010a: 5). Bakgrunnen for at Justisdepartementet nå opprettet en prosjektorganisasjon for å overse redningshelikopterkjøpet var at Regjeringen samme år hadde frasagt seg opsjonen på NH90, og man igjen måtte se på mulige erstattere for dagens Westland Sea King redningshelikopter. Frem til 2007 hadde Staten vært gjennom to rettsaker for å beholde opsjonen på NH90. I 2004 ble Staten saksøkt av helikopterleverandøren Sikorsky gjennom deres norske representant Aircontactgruppen (Aircontactgruppen 2004), det samme skjedde i 2006. Airconctactgruppen mente at ”...skjult påvirkning, press og samrøre mellom en enkeltleverandør og Forsvaret har skjemmet kjøpsprosessen for nye redningshelikopter like fra begynnelsen for flere år siden” (Helgesen 2006).

**Figur 2**



(Justis- og politidepartementet 2010b: 9)

Justisdepartementet er prosjekteier og har foruten prosjektmedarbeidere fra egen organisasjon også representanter fra Forsvaret, Helse- og Omsorgsdepartementet og det ble trukket inn personell med erfaring med flyteknisk, flyoperativ, juridisk og finansiell kompetanse.

Justisdepartementet som prosjekteier utarbeider prosjektets sentrale dokumenter;

Behovsanalysen, Overordnet Kravdokument, Overordnet Strategidokument og Alternativanalysen, disse utgjør hver sin del av utredningsdokumentet. Organisasjonens arbeid strakk seg over en lang tidsperiode, hvor de arbeidet for å oppfylle kravene som er satt av rammeavtalen fra Finansdepartementet. Tidsperioden som er vist under følger prosessen vist i figur 1.

- 2007: Prosjektorganisasjonen Norwegian All-Weather Search and Rescue Helicopter (NAWSARH) dannes
- 2010: Behovsanalysen, Overordnet Kravdokument, Overordnet Strategidokument og Alternativanalysen ferdigstilles
- 2010: KS1-prosjektet kommer med sin rapport
- 2011: KS2-prosjektet kommer med sin rapport
- 2011: Prop. 146 S (2010-2011) kommer med forslag til Stortingsvedtak
- 2013: Det signeres avtale med AgustaWestland for levering av deres AW101 som Norges nye redningshelikopter

De ulike analysene har ulike mål. Behovsanalysen skulle her se behovet fra de nødstedtes perspektiv. Overordnet Strategidokument skal legge de strategiske føringene for den mulige fremtidige anskaffelsen. Overordnet Kravdokument legger betingelser som må oppfylles av konseptene som godkjennes. Alternativanalysen ser grundig på alle mulige konsepter, dette innebærer også det såkalte 0-konseptet, om å fortsette med dagens konsept. (Justis- og politidepartementet 2010a 3). I Alternativanalysen ligger også en kostnadsanalyse. I dette tilfellet var det konsultentselskapene Econ Pöyry og Holte Consulting som utførte denne som en del av sin kvalitetssikring. Målet med en slik analyse er at man etablerer en ”grunnkalkyle for hvert av beregningsalternativene” (ibid) og bruker denne når man utfører usikkerhetsanalyse for hvert alternativ som er godkjent.

#### **4.3.1 KS Rapportene**

Kvalitetssikringsrapportene som hører til prosjektet er utarbeidet av henholdsvis Econ Pöyry og Holte Consulting (KS1), og Metier AS og Molde AS (omtalt i KS2 som EKS/ekstern kvalitetssikrer). Disse skal vurdere arbeidet som er gjort i henholdsvis konseptfasen og forstudiefasen. KS2 ser også på opp om man i mellomfasen har fulgt opp anbefalingene som ble gitt i KS1. KS1 går i stor grad kun gjennom hvert av dokumentene som er utarbeidet som en del av prosjektet. Behovsanalysen er utført slikt at den fremmer nødvendigheten av en



solid redningshelikoptertjeneste som medfører trygghet og visshet om at man dimensjonerer tjenesten slik at den alltid skal gjøre sitt ytterste for å yte assistanse ovenfor de som behøver det.

Det overordnede *Strategidokumentet* sin rolle er motsatt av behovsanalysen. Denne skal sette de strategiske målene man ønsker at prosjektet skal oppnå. Det er her man fastsetter samfunns mål, effektmål og resultatmål. I all hovedsak er rapporten fornøyd med dokumentet. I dette ligger det at det er redegjort for hva som legger grunnlaget for de ambisjonene man ønsker at tjenesten skal ha.

I et overordnet *Kravdokumentet* stilles betingelsene som skal oppfylles av leverandørene for at deres helikopter skal kunne være med i anbudsprosessen. Kriteriene som settes er kun minimumskrav. De kandidatene som er med i denne prosessen skal måles opp mot disse hvert av enkeltgravene og ut ifra prestasjonen deres vil det bli gitt en score. Ettersom det ikke er ønskelig fra verken prosjektet, eller konsulentenes side at man skal skape et ”sagnomsust” superhelikopter hvor det ikke er mulig å oppfylle kravene går man gjennom denne prosessen for å kunne sikre at både helikopter og konsept fungerer som ønskelig.

*Alternativanalysen* går gjennom ulike konsepter for redningshelikopterkapasiteten, og ser gjennom deres evne til å oppfylle kravene som er satt. Alternativanalysen anses i KS1 til å være tilfredsstillende og ”skaper et godt grunnlag for analysens konklusjoner og anbefalinger.” (Pöyry og Holte Consulting 2010: 17). I dette legger man at analysen i første omgang har en grundig gjennomgang av ulike alternativ, men samtidig fjerner konsepter som ikke oppfyller kravene som er satt. En av tabellene utarbeidet i Alternativanalysen tar for levetidskostnader.

KS1-rapportens to siste kapitler kommer med en anbefaling til strategi og føring for forprosjektfasen. Konsulentene som utarbeidet rapporten kommer med tre tilrådninger for videre strategi. Først og fremst er dette et prosjekt som har involvert tre departement. Selv om Justisdepartementet har hovedansvar for selve prosjektgjennomføring, tilrådes det at det utarbeider klare retningslinjer for hvilke ansvarsområder de ulike involverte departementene skal ha. Forsvarsdepartementet foreslås som operatør både i anskaffelses- og driftsfasen, det er her ønskelig at det utarbeides fra Justisdepartementet et klart mandat. (ibid: 36) KS1 rapporten kommer ikke med noe substansielt som kan drive prosjektet fremover. Det er en

instans som i dette tilfellet ser gjennom og kommer med forslag til hvordan man bedre skal gjennomføre prosjektet – men foreslår ikke noe som er relevant for valg av helikopter eller konsept. Hovedrådet som kommer fra KS1-prosjektet er at man må fylle prosjektorganisasjonen med profesjonell ledelse av prosjektrådet. KS1-rapporten mener at Justisdepartementet som prosjekteier ikke oppfyller de kravene som man settes til en slik aktør. Konklusjonen er at Justisdepartementet er uten erfaring med slike prosjekter og ikke har ansatte som egner seg til å lede prosjektet (ibid 36-37). På en side kan det oppfattes som en total avskrivelse av Justisdepartementets evner til å lede offentlige prosjekter. Samtidig som rådet bryter med Justisdepartementets målsetting om å kunne lære (Justis- og politidepartementet 2010b: 42). Videre tilrås det at lederen har ekstensiv og relevant erfaring og at man finner og ansetter to medlemmer til prosjektrådet som har en ”...bred prosjektstyringskompetanse og –erfaring innen så vel juridiske, merkantile som tekniske fagområder” (Pöyry og Holte Consulting 2010: 37).

Når man kommer til KS2-prosjektfasen har man arbeidet videre med dokumentene som er gjennomgått i KS1-prosjektet. Samtidig tar den for seg prosjektet som en helhet. Noe av det første som kommer frem i rapporten som blir levert er at ekstern kvalitetssikrer reagerer på at ”graden av uavklarte forhold er generelt sett større enn det EKS er vant med fra andre KS2-oppdrag. Flere aktører påpeker også at prosjektet som helhet i liten grad evner å ta vanskelige beslutninger. Kompleksitet og risiko blir dermed forskjøvet fremover.” (Metier og Møreforskning 2011: 15). Den slående konklusjonen til Econ Pöyry og Holte Consulting fra KS1 rapporten som sa at prosjektet måtte ansette profesjonelle aktører med erfaring fra lignende prosjekter må sees på en av grunnene til at man utvidet prosjektet med flere ansatte og måtte ha en ny etasje på prosjektets kontor på Sola for å huse disse. (Høyland 2011: 13)

KS1-rapportens hovedkonklusjon om en nødvendig utvidelse av prosjektorganisasjonen er noe som ikke kan se til å ha fungert. Samtidig er man heller ikke i KS2-prosjektet fornøyd med prosjektledelsen og følger opp med samme oppfordring som fra KS1 (Metier og Møreforskning 2011: 61). Forskjellen er at man i KS2 mener at lederen bør komme fra Justisdepartementet. Mellom KS1- og KS2-prosessen har man utvidet antall ansatte i prosjektorganisasjonen. Dette er noe prosjektorganisasjonen får skryt for i KS2-rapporten ettersom prosjektledelsen nå, i stor grad, består av personer med erfaring fra riktige og relevante fagfelt som arbeider bra sammen – men sier også at de mener at prosjektet styrkes

om det ansettes personer med ”...bred erfaring fra prosjektledelse av tilsvarende anskaffelsesprosesser” (ibid: 64)

Når prosjektet er kommet til KS2 fasen er enkelte av elementene blitt tidskritiske. Dette omhandler bl.a. Stortingsbeslutning, tid til valg av leverandør, tid man behøver til integrasjon og utvikling, samt tiden man vil bruke på å fase inn tjenestens nye helikopter (ibid: 16) Her finner de eksterne kvalitetssikrerne en ”inkonsistens mellom behovet for fremdrift og 1) prioritering av resultatmål, samt 2) den høye graden av utvikling og integrasjons (...) sistnevnte har påvirkning på de fleste av de tidskritiske elementene ovenfor” (ibid). I slike prosjekt finnes det mange usikkerhetsmoment. Her er det funnet 10 elementer som kan ha innvirkning på prosjektets kostnad. Hvor de fire som er utpekt som å ha mest risiko knyttet til seg er uthevet

- **U1 Prosjekteier – Beslutningsprosessen frem til kontraktsignering**
- U2 Prosjekteier – Beslutning om krav til kontraterror
- U3 Prosjekteier – Beslutning om ambisjonsnivå for redningsberedskap, herunder ambisjonsnivå for Svalbard
- U4 Prosjektet – Nye krav og endringer etter kontraktinngåelse
- **U5 Prosjektet – Prosjektledelse, fremdrift og gjennomføring**
- **U6 Prosjektet – Håndtering av konkurransesituasjonen og kontrahering**
- U7 Leverandør – Integrasjon og prosjektgjennomføring
- **U8 Markedsutvikling**
- U9 Valutasikkerhet
- U10 Antall helikoptre

(Metier og Møreforskning 2011: 36)

Hvordan markedet utvikler seg er ikke noe prosjektorganisasjonen kan gjøre noe med. Helikopterleverandørmarkedet er et marked hvor søksmål ikke er uvanlig og Staten har som tidligere vist flere ganger blitt saksøkt gjennom prosessens levetid. Hvordan man håndterer konkurransesituasjonen er viktig, da gal håndtering, eller en oppfatning om urettferdig behandling vil mest sannsynlig føre til søksmål og en utsettelse av prosjektet.

Samtidig bringer ekstern kvalitetssikrer i rapporten frem flere klare problemer innad i prosjektorganisasjonen og hvordan det har blitt gjennomført. Det første som fremmes er at

kontrakten mellom prosjekteier og prosjektorganisasjon ikke er godt nok forankret innad i organisasjonen. I dette ligger det at kun et fåtall personer har kjennskap til den, og etter man har behandlet den vil det kun være et fåtall personer som har kjennskap til den.

Styringsdokumentasjonen oppstår forvirrende da ulike dokumenter mener ulike ting om samme tema. Man skaper en situasjon hvor det er vanskelig å få tak i korrekt informasjon og også forstå den.

Det er utarbeidet en vekting for hvordan man skal vektlegge resultatene som kommer fra hvert av helikoptrene som vurderes.

- Ytelse 50 %
- Pris 25 %
- Risiko 15 %
- Driftssikkerhet 10 %

(Metier og Møreforskning 2011: 57)

De eksterne kvalitetssikrerne mener at fordelingen av krav som stilles til leverandør er realistiske. Men de ønsker samtidig at man legger opp til at en ekstern part skal gjøre en ”kvalitetssikring av evalueringen” (ibid) etter den evalueringsmodellen de foreslår utarbeidet for å opprettholde tillit. Hvordan helikopterets kapasitet og evne til å redde nødstedte, samt kostandene forbundet med er ansett som det viktigste. Sjansen for at det flyr er vektlagt lavest.

### **4.3.2 Styring**

Finansdepartementet har utviklet et rammeverk som man må holde seg innenfor for at prosjektet skal kunne godkjennes. For å klare dette er det viktig at organisasjonen har gode styringsmål internt. Styringsdokumentasjonen som har blitt utarbeidet for prosjektet blir av de eksterne konsulentene omtalt som forvirrende, ulik, tung og vanskelig å få tak i (Metier og Møreforskning 2011: 18). Prosjektorganisasjonen tok tidlig valg om å ikke bruke allerede utprøvde og velfungerende relevante rammeverk, som forsvarrets materiellprosjektrammeverk PRINSIX eller Hydros Capital Value Process (Haanæs, Holte og Larsen 2004: 36). Sistnevnte benyttes innenfor store industrivirksomheter. Ettersom man anså prosjektet for så unikt i norsk sammenheng, ønsket prosjektledelsen ikke å arbeide etter allerede utprøvde rammeverk. Dette betydde at prosjektet lenge arbeidet uten et fastsatt rammeverk. Å arbeide uten ”et

velutviklet og velprøvd rammeverk øker risikoen og reduserer effektiviteten og forutsigbarhet i prosjektet” (Metier og Møreforskning 2011: 20). Prosjektorganisasjonen har bygget opp rammeverket mens prosjektet har pågått. Dette kan sees på som bakgrunn for enkelte av problemene det har støtt på. I dette ligger ”1) mangelfull eierstyring, 2) kostnadsutviklingen, 3) volumet, overlapp og til dels inkonsistensen i styringsdokumentasjonen, 4) manglende forankring hos aktørene og 5) manglende omfangsoptimalisering og analyse” (ibid: 20). Ekstern kvalitetssikrer råder prosjektorganisasjonen til å styrke prosjektet gjennom ansettelse av flere personer som har kunnskap om hvordan man etter gjeldende praksis best mulig kan utvikle det rammeverket organisasjonen behøver.

### 4.3.3 Prosjekt mål

Prosjektets samfunns mål, effektmål og resultatmål representerer det man ønsker å kunne oppnå med prosjektet. Målene befinner seg da innenfor aspektene om virkningene det vil ha på samfunnet, hvordan anskaffelsen fungerer i sin levetid ovenfor brukerne og de resultat man skal styre prosjektet etter i dens levetid. Målene skal bygges opp slik at ”de krav som settes til løsning skal utledes av effektmålene, slik at løsningen(e) som tilfredsstillende de overordnede kravene gjennom målhierarkiet understøttet samfunns målene” (Justis- og politidepartementet 2010b: 20)

*Samfunns målet* sier at prosjektet skal medvirke til at det leveres ”helårs trygghet for mennesker i norsk redningsansvarsområde til havs, i uveisomt terreng og i andre situasjoner der øvrige ressurser er utilstrekkelige” (ibid: 20). I dette ligger det at den fremtidige tjenesten trenger en helikoptertype og kapasitet som støtter opp om at man skal kunne ha en døgnkontinuerlig ressurs. Ressursen skal kunne redde personer som befinner seg innenfor det norske redningsansvarsområdet.

*Effektmålene* som skal forklare hvorfor man gjennomfører prosjektet og hva ønsker å oppnå med det, baserer seg på at man skal kunne ha mulighet til å redde flest mulig, innen en viss tid og avstand. I det Overordnede Strategidokumentet ble det satt fire effektmål man ønsker at tjenesten skal driftes etter. Disse er:

- Effektmål 1: Inntil 20 nødstedte til havs 150 nm ut fra grunnlinjen, skal kunne unnsettes hurtig og sikkert i en operasjon hele året.

- Effektmål 2: Nødstedte på land og i uveisomt terreng, og i andre nødsituasjoner der øvrige ressurser er utilstrekkelige, skal kunne unnsettes hurtig og sikkert hele året
- Effektmål 3: Fortsette dagens praksis med luftambulansse, der helsetjenestens eget materiell ikke er egnet
- Effektmål 4: Utføre annet flerbruk  
(Justis- og politidepartementet 2010b: 37-40)

Med disse effektmålene signaliseres det at man ønsker å drive helikopterredningstjenesten etter like prinsipper med nye helikopter, som man har gjort med Sea King. Det er ingen radikale forandringer og det fokuseres på sikkerhet, ikke bare for den nødstedte, men også for redningsmannskapene. Tjenesten styres etter å skulle være tilgjengelig hele tiden upåvirket av været. I effektmålene ligger det et klart samspill. For at man skal kunne opprettholde den ønskelige tjenesten, er fungerende logistikk og vedlikeholdsarbeid viktig. I mange tilfeller vil redningshelikopterkapasiteten opptre som en unik ressurs i redningsarbeidet. Dette går ikke kun på helikopterets evne til å forflytte seg til den nødstedte raskt, men også at den har mulighet til å frakte nødvendig utstyr og ikke påvirkes av terrenget under i like stor grad. Det fjerde effektmålet om flerbruk vil kun skje i omstendigheter hvor beredskapen er som den skal og helikopter er tilgjengelig. Dette er oppdrag man kan gjøre for forsvaret, politiet, brannvesen (redningsinnsats til sjøs – RITS) og oppdrag som man regner som samfunnsnyttige (Justis- og politidepartementet 2010b: 40). RITS-ordningen er en avtale Staten har med syv ulike brannvesen rundt om i landet. Disse skal ha spesialkompetanse innen brannslukking til sjøs og være klare til å rykke ut om f.eks. en skipskaptein ber om slik assistanse. En ting som trekkes frem i KS1 er at dokumentet viser ”...blant annet at evne til faktisk å redde nødstedte påvirkes av så mange andre forhold enn selve redningshelikopterkapasiteten, for eksempel andre tilgjengelige redningsressurser og værforhold, at andel reddede i forhold til antall nødstedte ikke er en parameter redningshelikopterkapasiteten vil ha tilstrekkelig kontroll over til at det vil fungere godt som en ambisjon på kapasitet.” (Pöyry og Holte Consulting 2010: 10)

Norsk redningsansvarsområde dekker store områder til sjø og på land, og disse må på sett og vis settes opp mot hverandre. Både NAWSARH og tidligere prosjekt har prøvd å balansere dette på en best mulig måte. Samtidig er det klart at det vil bli store forandringer når man får nye helikoptre. Redningsevne vil bli større da man vil ha helikopter som er raskere og med

allværsegenskaper. Dette er noe dagens Sea King helikoptre ikke har. Eksempelvis ved forhold som gir ising må helikopter som flyr fra basen i Banak, om det i slike forhold kan fly, måtte fly rundt Porsangerfjorden (NOU 1997:3: 48). Man har i dag et ambisjonsnivå som baserer seg på den evnen Sea King er i stand til å tilby og seks baser på 100% beredskap og 15 minutters reaksjonstid, samt lege. Tabell 9 viser forskjellen mellom dagens kapasitet og den man vil få med nye helikoptre

**Tabell 9**

Avstand (fra base)	Sea King (100 knop) minutter	Dagens løsning på Svalbard (122 knop) minutter	Moderne helikoptre (130 knop) minutter	Differanse i minutter (fastland)	Differanse i minutter med moderne helikoptre og 100% beredskap med tilstedevakt på Svalbard
50 Nm	45	1 t, 25 min	38	7	47
100 Nm	1 t, 15 min	1 t, 49 min	1 t, 1 min	14	48
150 Nm	1 t, 45 min	2 t, 49 min	1 t, 24 min	21	50
200 Nm	2 t, 15 min	2 t, 38 min	1 t, 47 min	28	51
220 Nm	2 t, 27 min	2 t, 48 min	1 t, 57 min	30	51

(Justis- og politidepartementet 2010b: 24)

Når strategidokumentet ble utarbeidet, og Fostervoll-utvalget skrev sin utredning var der Airlift AS som drev redningstjenesten på Svalbard med base i Longyearbyen. Neste anbudsrunde vant Lufttransport. (Amundsen 2012; Løset og Guddal 2011) Lufttransport kommer til å fly SAR oppdrag med to AS332 L1 Puma helikoptre. Det er en dobling av antall Super Puma, da man faser ut det mindre Dauphin helikoptret. (Dalløkken 2012a; prop. 146 S (2010-2011): 6) Dette har ført til en økt redningsevne i området basen på Longyear dekker. Man kan på mange måter måle helikopters faktiske redningsevne i den grad hvor langt det er mulig for den å komme uten at det behøves etterfylling av drivstoff. Forskjellen i fart mellom

dagens Sea King og nye helikopter er rundt 22 knop (40,74 km/t). Nye helikoptre vil også kunne fly lengre enn dagens. (Justis- og politidepartementet 2010b: 25)

Norge er i en situasjon hvor det bedrives aktivitet i hele sitt redningsansvarsområde. Selv om muligheten for en ulykke blir mindre jo nærmere man kommer enden av det norske redningsansvarsområde, kan man aldri utelukke at det kan være nødstedte i noen deler av ettersom det er aktivitet innenfor hele området. Dette er hendelser det er vanskelig å dimensjonere en redningstjeneste etter. Når man kommer ut over 150 Nm er det vanskelig å oppnå en lønnsom margineffekt. (ibid: 28) Ambisjonen når nødstedte befinner seg så langt ute er at man skal prøve. Når slike ulykker som det er vanskelig og dimensjonere tjenesten etter inntreffer, er redningshelikoptertjenestens rolle å kunne gi en førstelinjedekning ved hjelp av sin unike kapasitet i form av fart og tilkomst. (ibid: 35)

Lang til havs, når man er ved 200 nm eller lenger ute er det som oftest få nødstedte involvert som behøver redning. Her er oppdragene i stor grad medisinsk evakuering (medevac). Dette er en assistanse som er viktig for trygghetsfølelsen for dem som arbeider i disse områdene (Forland og Steinholt 2014; Justis- og politidepartementet 2010a: 18). Ambisjonsnivået man har satt for redningsaksjoner ved slike avstander sier at man skal kunne ta med seg to personer.

#### **4.3.4 Resultatmål**

Resultatmålene som settes av prosjektorganisasjonen skal beskrive hva man forventer at prosjektet skal levere. Det ble satt fem mål man ønsket å styre prosjektorganisasjonen etter. Disse går på tid, ytelse, kostnad, HMS og mål for læring og vekst. Fra leverandøren har Justisdepartementet fått garanti om støtte til Sea King frem til 2020. Dette gjør at resultatmål er satt til å kunne opprettholde de allerede satte milepæler om å kunne drifte alle baser frem til da. For at man skal ha en ny redningshelikopterkapasitet som lever opp til de spesifikasjonskrav som er satt er det også gjort til et mål da man ønsker at det også i fremtiden skal være 100% beredskap. Ettersom utstyret som leveres vil være bedre enn det man har i dag, er det satt som mål å kunne øke redningshelikoptrenes deltakelse i relevante redningsoperasjoner. Prosjektets kostnadmål er enkelt: nye helikopter og tilhørende systemer skal leveres innenfor de vedtatte budsjett. Internt i Justisdepartementet ønsker man å kunne vokse av prosjektet. Man skal ta lære og videreføre kunnskap til senere prosjekter. I tidligfasen var det viktig at man skulle ”etablere nødvendig kompetanse i Justisdepartementet



for å sikre en effektiv og robust styring i prosjektet i innføringsfasen.” (Justis- og politidepartementet 2010b: 42)

#### 4.3.5 Parter

NAWSARH-prosjektet er det største prosjektet som er gjennomført i regi av Justisdepartementet. Det inkluderer flere departementet og har innvirkning på infrastruktur, lokalsamfunn og samarbeid. Det er naturlig at det er mange aktører og interessenter som har en mening. Tabell 10 og tilhørende tekst viser hvor omfattende dette er. En kort gjennomgang er viktig for å kunne forstå hvor omfattende det faktisk er, de ulike kravene og behovene som finnes og hvor mange det faktisk omfatter.

**Tabell 10**

Aktører	Gruppe 1	Myndighetsorgan som fastsetter rammeverk for redningstjenesten, herunder forpliktene avtalepartner.
Interessenter	Gruppe 2	De som har nytte av redningshelikopterkapasitet ”kundene”
	Gruppe 3	De som utfører redningshelikoptertjenesten
	Gruppe 4	Instanser som er aktuelle for samordning med redningshelikopterkapasitet
	Gruppe 5	Virksomhet som kan påvirkes av ringvirkninger ved anskaffelser av nye helikopter

(Justis- og politidepartementet 2010a: 11)

Aktørene og interessentene som befinner seg innenfor disse kategoriene er mange, som vist under. Enkelte har også grenseoverskridende interesser i denne sammenhengen. Forsvaret ser man befinner seg i to av gruppene.

- Gruppe 1: Stortinget; Regjeringen; Justisdepartementet; Forsvarsdepartementet; Helse- og omsorgsdepartementet; Finansdepartementet; Hovedredningssentralen; Sysselembannen på Svalbard; Forsvaret; Luftfartstilsynet
- Gruppe 2: Befolkningen; Helseforetakene; Forsvaret; Næringsvirksomhet, fiskeri, offshore petroleumsvirksomhet, skipsfart, luftfart, turistcruise og landbasert; fritidsaktivitet til sjø, land og luftfart; naboland
- Gruppe 3: Forsvaret v/330 skvadronen; helseforetakene; Forsvarets luftoperative inspektorat; Forsvarets logistikkorganisasjon.
- Gruppe 4: Forsvaret; Luftambulansetjenesten; Politihelikopter; De frivillige og humanitære organisasjonene; nødetatene, herunder politiet, brannvesen, helseforetakenes prehospitale tjeneste; andre aktører
- Gruppe 5: Helseforetak/sykehus; kommunene; lokalt næringsliv; industri; nærmiljø. (Justis- og politidepartementet 2010a: 11-17)

Aktørene og interessentene har virkning på prosjektet på ulike måter. I gruppe 1 finner man myndighetsorgan som gjennom sine evner til å komme med vedtak og mulighet for å lage regler har innvirkning på hvordan prosjektet skal organiseres. Spesifikt i dette prosjektet satte Finansdepartementet i gang kvalitetssikring av prosjektet når Justisdepartementet var klar for å gå på anbud med anskaffelsen. Gruppe 1 består i stor grad av de aktørene som er involvert i prosjektet fra start til slutt på en eller annen måte.

Gruppe 2 har man valgt å omtale som ”kundene”, de som vil ha behov som nødstedt å bli møtt av en redningshelikopterkapasitet som fungerer slik den skal. Hovedaktørene innenfor denne gruppen er befolkningen i sin helhet. Etter hvert vil man dele seg inn i mindre yrkesgrupper som vil ha behov om hjelp på arbeidsplassen. Dette gjelder også for Forsvaret som har mulighet til å benytte seg av redningshelikopter til egen innsats om det er mulighet for dette. Interessentene som befinner seg i gruppe 3 er de aktørene som utfører den faktiske redningshelikoptertjenesten på daglig basis. For disse handler det i stor grad om at den fremtidige redningshelikopterkapasiteten fortsatt skal inkludere et godt samarbeid på tvers av oppgaver.

NAWSARH-prosjektet representerer den største anskaffelsen og prosjekt noen gang gjennomført av Justisdepartementet. Nødnettprosjektet er det nærmeste man kommer, uten at det kan sammenlignes, da NAWSARH prosjektet er mer komplekst (Metier og

Møreforskning 2011: 14, 52). Det er flere involverte departementer og i prosjektrådet sitter representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet, Helse og omsorgsdepartementet samt Forsvarsdepartementet. Slik det er lagt opp sitter Justis- og Beredskapsdepartementet med hovedansvaret for både tjenesten og prosjektet, Forsvarsdepartementet med det operasjonelle ansvaret og Helse- og omsorgsdepartementet med ansvar for vaktordning og utrustning av sykehus for nye helikopter. For å sikre sitt departements interesser utviklet det seg i perioder av prosjektet former for posisjonering mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet. Her måtte prosjektet ta organisatoriske grep for å rydde opp (ibid: 52-53). Justisdepartementet har ikke fått den involveringen fra Forsvarsdepartementet som de har ønsket. Posisjoneringen kommer heller ikke som noen overraskelse. En ting er at Forsvaret ønsker å fortsette som operatør og har visse spesifikasjoner de ønsker på sine helikopter. Men, de har fra starten ønsket å benytte seg av opsjonen de skaffet seg når de selv handlet inn NH90 som en del av sitt enhetshelikopterprosjekt.

Aktørene og interessentene representerer ulike grupper. Alle er enige om at redningshelikoptertjenesten er viktig for trygghetsnivået innenfor det norske redningsansvarsområde. Ved å prate med ulike parter sikrer utredningen av det er mulig å ta hensyn til så mange behov som mulig, og best kunne dimensjonere den fremtidige tjenesten etter faktiske behov. Innenfor brukerforumet var det interessenter som representerte aktivitet til land og til vann. For å vise spennet mellom de ulike interessentenes behov ønsker interessene som arbeider langt til havs raskest mulig helikopter som kan ta med seg så mange nødstedte som mulig. Mens nærmiljø til landingsplasser frykter den eksterne støypåvirkningen helikoptrene vil ha.

#### **4.4 Valg av konsept**

Hvordan man skal dimensjonere den fremtidige redningstjenesten, og da hvilket konsept man skal velge er på mange måter et tankeeksperiment som alternativanalysen tar for seg. Som illustrert under er 0-alternativet enkelt; man gjør ikke noe, mens man ser at helikoptrene faller fra hverandre. Det er urealistisk og bryter med forventningene befolkningene har til helikopterredningstjenesten (Ekstern Kvalitetssikrer 2010: 22-23), de satte premisser tjenesten selv har og internasjonale forpliktelser (Ekstern Kvalitetssikrer 2010: 6; Helikopterfaglig Forum 2003: 10). Knut Samset beskriver et konsept som "...en idé eller tankekonstruksjon som er ment å skulle løse et bestemt problem. Konseptet er prinsipielt i den forstand at en kan tenke seg flere ulike konsepter som alternative løsninger av samme problem" (Samset 2012:

1). I alternativanalysen brukes konsept for å forklare ”totalløsning til erstatning for dagens redningshelikopterkapasitet som skal skiftes ut, dvs. et fullstendig løsningsalternativ” (Justis- og politidepartementet 2010c: 5)

**Tabell 11**

	1996	2003	2010
	Fostervollutvalget	Helikopterfaglig Forum	KVU
Baser	6 + Svalbard	6 + Svalbard	6 + Svalbard
Bemannig	6	6	6
Fart	150 knop	150 knop	150 knop
Berge	20	25	20
Ut til	150 nm	300 nm	150 nm
Maks radius	300 nm	385 nm	385 nm
Bårepasienter	4	4	4

(Strategidokument 2010: 36)

Tabellen viser klart de endringer som kom i løpet av en 14 års periode og tre utvalg. De sporbare endringene har i stor grad kommet som følge av den naturlige teknologiske utviklingen innenfor bransjen. Helikopterfaglig forum gjorde en radikal endringen i rekkeviddekrav som ble fulgt opp i konseptvalgutredningen noen år senere. Dette må sees i lys av den teknologiske utviklingen.

I motsetning til situasjonen og holdningene som har vært ovenfor saken i Norge, var det annerledes i Canada på tidlig 90-tall. Den liberale Chrétien-regjeringen hadde som en av sine valgsaker å kansellere redningshelikopterkjøpet, noe som skjedde kun timer etter Jean Chrétien var innsatt i 1993 (Byers og Webb 2013: 9; Byers 2014). Bakgrunnen var at offentlig sektor måtte kutte i utgifter, og nye redningshelikopter ikke fremsto nødvendige i ett slikt lys.

Verken Justisdepartementet, politikere eller konsulenter var det noe gang tvil om at 0-alternativet ikke skulle legges til grunn. (Justis- og politidepartementet 2010c: 30). De tre 0-alternativene baserer seg alle på at man fortsetter med Sea King. 0A utsetter beslutningen, 0B viderefører med dele og skrogoppkjøp, mens 0C viderefører Sea King ved hjelp av innleie frem til 2020 (ibid: 27-29). Ingen av alternativene kunne regnes som reelle og vil medføre en redningstjeneste med svekket evne til å hjelpe nødstedte og til slutt, mest sannsynlig avsluttes og legges ettersom det ikke finnes flere deler og skrogene er for gamle.

Som Samset illustrerer kan man oppleve at fortida allerede har bestemt konseptet for deg. Når de første rakettenes til det amerikanske romprogrammet skulle fraktes med tog fra Utah til Florida var mange tunneller ikke brede nok og dimensjonene på rakettenes måtte endres. Tunnellene var i sin tid bygget av britiske ingeniører. De hadde brukt samme mål som når de bygde hestetrukne sporvogner i London. Disse dimensjonene hadde sitt utgangspunkt fra veinettet som var tilpasset en romersk hest. (Samset 2012: 3) Når man skulle nå skulle dimensjonere den fremtidige norske redningstjenesten trengte man kanskje ikke ta hensyn til en romersk hest, men det er tidligere satte faktorer som man måtte ta hensyn til. For å illustrere kan dette være redningsambisjonen som ikke satt av organisasjonen selv, men også den ambisjonen som befolkningen forventer. Eller at det forventes at redningshelikopter skal kunne lande på eller rett i nærheten av et sykehus, kunne redde nødstedte fra både fjellhyller og redningsflåter.

Samtidig kan man karakterisere viktigheten av riktig konseptvalg som bakgrunnen for hvorfor man valgte å starte med en konsekvensutredningsprosess. Konseptene som ble vurdert i alternativanalysen er mange og ulike. Enkelte er urealistiske for Norge. Storulykkekonseptet er eksempel på dette. Å dimensjonere redningstjenesten etter ulykker hvor det å kunne ta opp mange nødstedte, mange i vann og mange uten overlevelsesdrakt er livsviktig, blir vanskelig ettersom dette er ekstraordinære hendelser innenfor det norske redningsansvarsområde. Ligger man i havet etter slike hendelser har man rundt en time å redde personer uten overlevelsesdrakt (Justis- og politidepartementet 2010a: 47), med overlevelsesdrakt vil personer i rett flytestilling overleve i flere timer (NOU 1997:3: 140). Storulykkekonseptet representerer ikke bare et konsept som er dyrt og uhensiktsmessig som det omtales som i alternativanalysen (Justis- og politidepartementet 2010c: 41), men også et konsept som innebærer at man behøver så store helikopter at man vil vanskeliggjøre f.eks. opphenting fra

redningsflåter og redning fra fjellhyller. Mange av de presenterte konseptene en vesentlig ”mangel”; Svalbard inkluderes ikke.

Alternativanalysen jobber seg gjennom de ulike alternativene for valg av mulige konsept og står igjen med fire alternativer som passer det norske redningsansvarsområdet best. De aktuelle konseptene som vist under sattes opp mot hverandre og ble testet mot kravene som konseptene skal oppfylle. Scoren de kan få er grønn, gul og rød.

- 3d1: Allroundkonsept m/store helikoptre 6 baser + ny RHK på Svalbard på tilstedevakt
- 3e: Allroundkonsept m/store helikoptre 7 baser + ny RKH på Svalbard på tilstedevakt
- 3f: Enhetlig flåte av store helikoptre på fem baser inkludert Svalbard
- 6b1: Kombikonsept store helikoptre + mellomstore helikoptre (2 baser i sør) inkludert helikoptre til Svalbard på tilstedevakt

**Tabell 12**

		Konsept			
	Kravformulering	3d1	3e	3f	6b1
1.	Redningshelikopterkapasitet skal kunne unnsette to nødstedte (inkl. Pasienter i MEDEVAC) ved ytterkanten av det norske redningsansvarsområdet (NRAO) og returnere til behandlingssted	Grønt	Grønt	Grønt	Grønt
2.	Redningshelikopterkapasiteten skal innen to timer etter varsling kunne nå ut til 150 nm fra grunnlinjen for deretter å unnsette 20 nødstedte, og returnere til land	Grønt	Grønt	Grønt	Grønt
3.	Redningshelikopterkapasiteten skal kunne nå hele kystlinjen	Grønt	Grønt	Rødt	Grønt

	og fastlandet, og unnsette minst 20 nødstedte og returnere til trygt sted på hele landområdet				
4.	Løsningen for redningshelikopterkapasiteten skal sikre at alle kan opprettholde 15 minutters beredskap 100% av tiden	Grønt	Grønt	Grønt	Grønt
5.	Redningshelikopterkapasiteten skal kunne støtte branntjenesten ved redningsinnsats til sjøs (RITS)	Grønt	Grønt	Grønt	Grønt
6.	Redningshelikopterkapasiteten skal være egnet for og tilpasset søk og lokalisering av søkeobjekt	Grønt	Grønt	Grønt	Grønt
7.	Redningshelikopterkapasiteten skal være egnet for og tilpasset utførelse av sjøredning under krevende forhold	Grønt	Grønt	Grønt	Grønt
8.	Redningshelikopterkapasiteten skal være egne for og tilpasset fjellredning under krevende forhold	Grønt	Grønt	Grønt	Grønt
9.	Redningshelikopterkapasiteten skal kunne operere sikkert og beskytte mannskap og passasjerer	Grønt	Grønt	Grønt	Grønt
10.	Redningshelikopterkapasiteten skal kunne gi nødstedte og pasienter medisinsk	Grønt	Grønt	Grønt	Grønt

	behandling av kvalitet tilsvarende Luftambulansetjenesten under operasjon				
11.	Redningshelikopterkapasiteten skal være utstyrt for å kunne kommunisere og dele informasjon effektivt med HRS og alle sivile og militære enheter som normalt deltar i redningstjeneste	Grønt	Grønt	Grønt	Grønt
12.	Redningshelikopterkapasiteten skal være robust og tilgjengelig når det trengs og understøttes av effektive logistikk og vedlikeholdsløsninger	Gult	Grønt	Gult	Rødt
13.	Redningshelikopterkapasiteten og utrustning skal kunne oppdateres til tidsriktig kapasitet i levetiden	Grønt	Grønt	Grønt	Grønt
14.	Redningshelikopterkapasiteten skal ha egenskaper som gjør at den i en flerbruksrolle fungerer like godt eller bedre enn dagens løsning	Grønt	Grønt	Grønt	Grønt
15.	Redningshelikopterkapasiteten skal inneholde utdanning og trening av personell som skal betjene og vedlikeholde materiellet, som sikrer høy kompetanse for alle kritiske funksjoner	Grønt	Grønt	Grønt	Grønt



(Justis- og politidepartementet 2010c: 46)

Å få en gul score er ikke en konseptuell undergang. Det betyr bare at man må være obs på at det til tider ikke vil fungere optimalt. Det eneste konseptet som man ikke velger å anbefale videreført som et selvstendig alternativ er 6b1. Grunnen til dette er at kombikonseptet ikke vil kunne ha alle typer helikopter tilgjengelig hele tiden. Om man ønsker at konseptet skal dekke dette behovet må man gå til anskaffelse av flere helikopter. (ibid: 51) Samtidig er det viktig å vise at 3f går videre selv om det scorer både rødt og gult på punkter og da heller ikke vil innfri alle kravene som er satt i det overordnede Kravdokumentet. Bakgrunnen for at analysen ønsker å anbefale en videreføring til selvstendig alternativ er fordi ”på tross av at konseptet ikke oppfyller kravene, videreføres det til kostnadsberegning for å synliggjøre potensiale for rasjonalisering av redningshelikopterkapasiteten” (ibid: 50) Problemet med 3f er at man vil få en dårligere responstid er hva som er tilfellet under den nåværende redningshelikopterkapasiteten og konseptet vil være ”mindre robust selv etter at kompensere tiltak er innført” (Ekstern Kvalitetssikrer 2010: 25)

Sorteringen av konsepter har medført at man har luket ut konsepter som ikke oppfyller de kravene som er satt i det overordnede Kravdokument. De gjenstående konseptene består av helikopter i klasse D og E, og store helikopter er ikke med videre. Rammeverket satt av Finansdepartementet sier at man i må sette opp alternativene man anser gode nok til å videreføre som selvstendig, opp mot 0-alternativene. Ettersom 0-alternativene og videreføring av redningshelikoptertjenesten slik den er i dag ikke er ”..realistisk av operative årsaker” (ibid: 53) var ikke dette til hinder for at de valgte konseptene kunne videreføres.

#### **4.5 Helikopter og krav**

For å innhente informasjon ble det startet en request for information (RFI) prosess. Under en slik prosess sender relevante leverandører skriftlig materielle som viser deres helikopters evner og som oftest kommer dette i ett format som kan sammenlignes. Når prosessen var over satt prosjektorganisasjonen igjen med fem kandidater. Disse var NHIndustries NH90, Eurocopter EC725, AgustaWestland AW101, Sikorsky S92 og Bell-Boeing V-22 Osprey. Alle søkte om å bli pre-kvalifisert. Bell-Boeing var den eneste fra RFI-fasen som ikke ble pre-kvalifisert og leverte heller ikke inn anbud. Samtidig har alle som oppfyller kravene mulighet til å levere inn tilbud. I alternativanalysen åpner man for å kunne bruke tiltrotor maskiner som

redningshelikopter. Dette er maskiner som ”...beveger seg vertikalt tilnærmet som et helikopter og horisontalt tilnærmet som et konvensjonelt propellfly ved at rotoren kan vris (tiltes) i bevegelsesretningen” (Justis- og politidepartementet 2010c: 20). Hadde Bell-Boeing levert inn anbud, og man hadde gått for V-22 Osprey som pr. dags dato kun er tatt i bruk av det amerikanske forsvaret, måtte man ha spesialtilpasset ikke bare til norsk formål, men også til SAR formål, ettersom dette er en maskin som kun har blitt brukt delvis til dette, og da som Combat SAR (CSAR). Dette vil være medført mye ekstraarbeid både for Norge og leverandør.

De eksterne kvalitetssikrer kommer i KS2 med anbefaling at prosjektets høye ambisjon angående egenutvikling og integrasjon av utstyr bør vurderes. (Metier og Møreforskning 2011: 25-26) Grunnene går på kostnad, fremdrift, ytelse og vekt. Et spesialtilpasset helikopter vil også ha lavere verdi om dette senere skal videreselges. Et SAR tilpasset tiltrotor helikopter vil falle under denne kategorien. Den norske redningstjeneste er i stor grad lagt opp som en sjøredningstjeneste (Justis- og politidepartementet 2010a: 9) og et helikopter av slikt kaliber vil være totalt uegnet til å hente folk opp fra f.eks. redningsflåte, da downwashen (rotorvind) blir for kraftig. Selv om Behovsanalysen poengterer at man vil kunne spare penger ettersom et tiltrotor helikopter vil kunne operere raskt over lange avstander, er det fortsatt et helikopter som er uegnet som redningshelikopter. Det ble stilt spørsmål angående vurderingen av V-22 Osprey, da V-22 Osprey hele tiden var det mest omstridte helikopteret. Ettersom helikopteret både er stort og tungt ble stilt spørsmål ved dens operative egenhet ettersom det aldri hadde vært brukt som rent SAR helikopter. Videre til andre runde gikk Eurocopter EC 255 og AgustaWestland AW101. (Regjeringen 2013)

Danmark hadde store problemer med operasjonaliteten på sine AgustaWestland EH101 (AW101). De hadde valgt feil motor til sitt bruk og ville aldri klart å opprettholde operasjonaliteten uten hjelp av Sea King (Dalløkken 2011b). I Helikopterfaglig Forum sin rapport fra 2003 sies det ikke hvilket spesifikt helikopter som testes av kommersielle hensyn, men også fordi en del av mandatet sa ”det er funksjoner og ytelser, ikke et konkret helikopter som skal anbefales” (Helikopterfaglig Forum 2003: 6), men samtidig fremstår det ingen tvil i rapporten om hvilket helikopter som er best, og dårligst. AW101 som det har blitt signert kontrakt om å kjøpe har lengst rekkevidde, størst kabin og best rekkevidde. (50% mer enn dagens Sea King) (AgustaWestland) Som det fremkommer i NRKs Brennpunktdokumentar ”Utredningshelikopter” stilles mange spørsmålstegn ved at NH90 i det hele tatt har blitt

vurdert som redningshelikopter. Helikopteret kom dårligst ut på de fleste tester som har blitt foretatt. Samtidig som det kun foreligger i militær sertifisert utgave. I en periode var Island en del av NAWSARH programmet og det forelå en plan om å anskaffe redningshelikopter sammen. (Justis- og Politidepartementet, Norge og Dóms- og kirkjumálaráðuneytid, Island a; prop 146 S (2010-2011): 7) Island trakk seg, men hadde man fullført som opprinnelig og hadde valgt å kjøpe NH90 måtte man videreutviklet helikopteret i en sivil versjon ettersom Island ikke kan bruke militært sertifisert utstyr. Bakgrunnen for at Island trakk seg var at det i 2011 ble gjort ”et nytt vedtak om i stedet for å anskaffe tre søk- og redningshelikoptre, å anskaffe et helikopter og ta ut en opsjon på ytterligere to helikopter for beslutning om å benytte opsjonen innen utgangen av 2018” (prop 146 S (2010-2011): 8)

Aktuelle helikopter befant seg i starten i gruppe B til F. Luftambulansens helikopter er i gruppe B, Sea King er i gruppe C, AgustaWestland AW101 befinner seg i gruppe D og tidligere diskuterte V-22 Osprey er i gruppe F. Som en del av prosessen er de ulike helikopters evner målt opp mot de krav som stilles og gitt en score ut ifra hvordan de presterte.

**Tabell 13**

Situasjonsbeskrivelse	Illustrasjon av rekkeviddekapasitet/størrelse rangert etter størrelse fra gruppe B (minst) til gruppe F (størst) med angivelse av antatt målkonflikt				
	Gruppe B	Gruppe C	Gruppe D	Gruppe E	Gruppe F
Landing sykehus	++++++	+++	+++	++	+
Veiulykker	++++++	++++	++++	+++	++
Fjellredning	++++++	+++	++(+)	++	+
Terreng	++++++	+++++	++++	+++	++
Tettbygd strøk	++++++	+++++	++++	+++	++
Pick-up sjø overflate	++++	++++++	++(+)	++	+
Pick-up redningsflåte	++++	+++++	+++	++	+
Pick-up båt/livbåt	++++	++++++	+++++	+++++	+++
Samvirke Kystvakt Fregatter, offshore innst	++++++	+++	++++++	+++	++
Samvirke RITS	++++	++++++	++++++	+++++	+++

(Justis- og politidepartementet 2010b: 32)

Tabellen tar utgangspunkt i den erfaring man har med bruk av Sea King i slike situasjoner og tar høyde for den målkonflikten som kan oppstå når man ser på vekt, størrelse og rotorvind. ”+” og ”-” symbol brukes for å vise hvor egnet helikopter er innenfor det gitte alternativ. Fargene indikerer; *grønn* at det ikke er noe problem, *gul* at det kan oppstå enkelte problem og *rød* at det vil fremkomme en kritisk negativ effekt. (ibid) Tabellen underbygger også kritikken som kom mot å inkludere store helikopter i gruppe F i evalueringen. Et slikt helikopter vil ikke ha mulighet til å lande ved sykehus, fjellredning eller plukke opp nødstedte fra vann eller redningsflåte – ting som er sentrale i dagens redningstjeneste. Selv om helikopter i gruppe B ser til å komme godt ut, er dette små helikopter. De gode utslagene i tabellen kommer av at helikopteret har liten egenvekt. Dette gjør at man ikke behøver å forsterke landingsplattformene ved sykehus eller plattformer og har også lite ytre miljøpåvirkning og vil heller ikke ha noen problemer med å lande på f.eks. fregatter uten at disse heller trenger å forsterke landingsplattformen. Dagens redningshelikopter er i klasse C. Sea King, som originalt ble bygget som anti-ubåhelikopter, har i stor grad blitt brukt til operasjoner til sjøs og er godt egnet for dette. Bakgrunnen for dette ligger i at slike helikopter har en god ”kombinasjonen av stor rotordiameter og mindre egenvekt gir redusert rotorvind, og Sea King er derfor meget godt egnet for sjøredning.” (ibid) Selv om man her har anledning til å lande på landingsplattformer på oljeinstallasjoner, vil helikoptre som Sea King være for tunge for fregatter. Helikoptre i gruppe D vil også gjøre det bra ved redning til sjøs. Helikoptre vil her ha større downwash (rotorvind) som vil gjøre det vanskeligere å plukke opp nødstedte fra redningsflåter på vann. Vekten medfører landingsplattformer må forsterkes. Det er i klassene over, gruppe E og F at rotorvind, vekt og støy starter å medføre problemer. Vekten vanskeliggjør landing ved alle landingsplattformer. Begge helikoptergruppene vil ha så høy rotorvind at det å plukke opp nødstedte fra sjø eller fjell vil være særdeles vanskelig om ikke umulig. Helikopter i gruppe F konkluderes med at ”størrelse, tyngde, styrke og størrelse på rotorvind, vil gi begrensninger i de fleste scenarioer for sjøredning og fjellredning, og rotorvind vil kunne representere en fare for de nødstedte” (ibid)

#### **4.5.1 Utstyr/Sertifisering**

Et sentralt spørsmål som har fulgt prosjektet nesten helt fra starten omhandler sivil eller militær sertifisering og hva man ønsket av ekstraustyr. Det finnes fordeler og ulemper med både sivil og militær registrering. Velger man sivilt registrert helikopter vil man ikke binde

seg til en operatør, men vil miste tilgang på det beste utstyret, da det er begrensninger på det utstyret man vil ha mulighet til å installere på sivile helikopter. Militært utstyr er dyrere både til innkjøp og i drift. Videre salg gjøres vanskelig, da det er rutiner for hvordan man videre selger militært utstyr og som for det meste kun vil foregå mellom regjeringer. Men, med militært registrerte helikopter vil man ha tilgang på utstyr som er bedre og vil kunne føre til en operasjon som vil oppleves som mer fleksibel enn hva som vil være tilfellet med utstyret som er tilgjengelig for sivilt registrerte helikopter. (Justis- og politidepartementet 2010c: 13) Den nye redningshelikopterkapasiteten har en forventet levetid på 30 år, noe som også er hva man forventer av SAR helikopter. Gjensalgsværdien som er et av eksterne kvalitetssikrer sine argument for å velge sivilt helikopter tar ikke nok hensyn til teknologisk utvikling, tilstanden på 30 år gamle SAR brukte helikopterskrog og det relativt snevre markedet, selv i det sivile marked (Metier og Møreforskning 2011: 49). 40 år frem i tid, når de nye redningshelikoptrene skal byttes ut kan markedet være likt. Da må helikoptrene skrotes. I dag skal Justisdepartementet bruke 620 millioner kroner for å holde Sea King flydyktige i et par år til, før de skrotes (Johansen 2015; Dalløkken 2014a) Et annet argument som fremmes er at valg av militært helikopter gjør at man binder seg til en operatør i hele perioden.

Det er mulig å registrere et sivilt helikopter militært, men ikke et militært helikopter sivilt. Selv om forsvaret hele veien har uttalt at de ønsker at helikoptrene skal registreres militært (Skjærli 2013), stiller eksterne kvalitetssikrer spørsmålsteget ved om man kommer i en situasjon hvor Staten ønsker å bytte operatør, eller Forsvaret ikke lenger ønsker å være operatør. Staten har i sitt svar til dette sagt at man ønsker å fortsette med Forsvaret og 330 Skvadronen som operatør fordi, selv om "...EKS i sin rapport pekt på at det ikke er dokumentert samfunnsøkonomisk nytteeffekt av å ha Forsvaret som operatør, og anbefalt at operatørkonseptet revurderes. Etter en nøye vurdering legges det vekt på at Norge så lenge Forsvaret er operatør for redningshelikoptrene har en stor pool av svært kompetente helikopterpiloter og teknikere som kan benyttes på tvers innenfor både Forsvarets primærroppdrag og redningstjenesten" (prp 146 S (2010-2011): 19) Noe de eksterne kvalitetssikrerne ikke virker å ta hensyn til i dette tilfellet er at assistanse til den sivile befolkningen må sies å ligge innenfor Forsvarets primærroppgaver i fredstid.

#### 4.6 Hvordan måler man suksess?

Bakgrunnen for kvalitetssikringsordningen er at prosjektene enklere skal lykkes innenfor de rammene som er satt. Å måle dette er i slike prosjekter å sette sammen et komplekst puslespill. Man skal sørge for at produktet tjenesten leverer, i dette tilfeller opprettholder tryggheten, men også bedrer den. Det økonomiske aspekter gjenspeiler bakgrunnen for det særnorske sikringssystemet for prosjektoverholdelse. Dette gjelder tid, så vel som budsjett. Prosjektet har valgt å sette opp fem kriterier som man skal kunne bruke i ettertid for å kunne vurdere hvordan man gjorde det. Det er ønskelig at brukerne de nødstedte skal oppleve dette som en bedre tjeneste, med en økt kapasitet som bedre ivaretar deres behov om de er i en situasjon hvor de er å regne som nødstedt. For dem som på en eller annen måte er involvert i prosjektet skal prosessen oppleves som ryddig og profesjonell. De som til daglig er involvert i driften av tjenesten skal oppleve at deres evner til å kunne redde nødstedte øker og man klarer å skape en økt trygghet for de ansatte. Ambisjonsmålet som er satt sier at man skal ha 100% beredskap, dagens Sea King har problemer med å opprettholde dette, med den nye redningshelikopterkapasiteten skal ledelsen både i Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet kunne oppleve at det med nye helikopter blir lettere å kunne opprettholde den beredskapen man skal.

Dagens Sea King er utfasingsklare og det finnes få brukere igjen på verdensbasis. Det begynner å bli lite reservedeler igjen, men samtidig har leverandør av Sea King-helikoptrene garantert støtte frem til 2020. Med en ny avtale om leveranse, tilgang på reservedeler og relevant informasjon skal både vedlikeholdsorganisasjonen og logistikkorganisasjonen oppleve at situasjonen med ny kapasitet er drastisk ulik den de opplever under dagens forhold. For å kunne innfase nye redningshelikoptre, må de gamle fases ut. Dette kan skape problemer. Målet er at man uten problemer skal kunne opprettholde beredskapen mens denne prosessen, og alt dette innebærer pågår. I dag opplever man problemer med å kommunisere med Sea King helikopter som er på oppdrag. Dette kan føre til usikkerhet hos hovedredningssentralene. Som det fremkommer i NRKs Brennpunktdokumentar ”Utredningshelikoptrene” kan man på hovedredningssentralen se bevegelsene til alle som er involverte i en redningsaksjon, men ikke bevegelsene til Sea King-helikoptrene som deltar. Målet er en bedre kommunikasjon som gjør at man kan lettere registrere bevegelser og mulighet for å riktig kunne registrere flere hendelser enn det man kan med Sea King kapasiteten.

Sentralt i den helhetlige norske redningsinnsatsen står samvirkeprinsippet. Alle relevante aktører har, om de har mulighet, plikt til å la seg omdirigere for å delta i en redningsaksjon (Ekstern Kvalitetssikrer 2010: 5). For forsvarets enheter gjelder dette om de har mulighet. Dette blir relevant når man har en kompleks situasjon som krever ulike ressurser, og i slike tilfeller skal den nye helikopterkapasiteten oppleves som en viktig del av aksjonen. Dagens redningshelikoptre er blitt så gamle at de ikke lenger oppleves som så robuste og fleksible som de en gang var. Målet man har med den nye kapasiteten er at man skal kunne holde følge med den teknologiske utviklingen som beveger seg raskt. Det topp moderne utstyret som leveres med de nye redningshelikoptrene vil mest sannsynlig i løpet av få år være utdatert.

Suksessfaktorer ”...er det vi må tilføre prosjektet for at det skal bli bra” (Justis- og politidepartementet 2010b: 43). Skal man oppnå de samfunns mål og lykkes med prosjektets langsiktige mål må prosjektets kritiske suksessfaktorer som dokumentet definerer overholdes. I dette ligger litt av anbefalingene som kom fra KS1-prosjektet. En ting er at prosjektet må styres etter loven, men man må sørge for at prosjektorganisasjonen er god nok til å kunne implementere det den ønsker. God kommunikasjon er viktig. Som det er påpekt i KS2 hadde man i prosjektfasen problemer med at samme tema ble tatt opp i ulike dokumenter, og hadde ulike konklusjoner. Dette betyr at ikke alle de kritiske målene er oppnådd. Et mål om motiverte prosjektdeltakere ble nok svekket av samme problem nevnt ovenfor. Ettersom ulike deltakere i prosjektet kunne sitte med ulik oppfatning av samme tema, da de ikke hadde lest samme dokument. KS1-prosjektet hadde en klar konklusjon med at man måtte ansette flere med relevant erfaring fra lignende prosjekt, og med rett faglig bakgrunn, dette er kommet inn som kritisk suksessfaktor. Et annet mål som har medført problemer er å ha et godt samarbeid mellom alle relevante statlige instanser. I prosjektrådet som består av Forsvarsdepartementet, Helse- og Omsorgsdepartementet og Justisdepartementet har det til tider vært problemer, som det måtte tas organisatoriske grep for å ordne opp i. En siste kritisk suksessfaktor som bør nevnes er den som omhandler at det er ønskelig med god ressurstilgang fra Forsvaret når prosjektet var i sine mest kritiske faser. Dette skjedde ikke og det ble i prosjektrådet en klar posisjonering som nevnt mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet.

#### **4.7 Oppsummering**

NAWSARH-prosjektet har gått grundig til verks og sett behovet fra alle sider og satt de ulike konseptene opp mot de krav som ble stilt i det overordnede Kravdokument. Samtidig har dette medført at prosjektet har dratt lenger ut. Det som muligens sitter igjen som det mest viktige

var at man fikk luket ut konsepter og helikopter. Dette medførte at man kunne starte å virkelig se på hvilket helikopter som passet for den norske tjenesten.

Prosjektet har også på mange måter vist kvalitetssikringsordningen fra sin dårligste side, og påpekt mangler med hva som kreves av rapporter som kommer fra de eksterne konsulentene. Konsulentene forholder seg til rammeavtalen som er satt av Finansdepartementet. KS1-rapporten er klar på veldig få ting. Det den *er* klar på er at prosjektorganisasjonen skal ansette flere fagfolk med erfaring fra lignende prosjekt. Samtidig er det klart at prosjektorganisasjonen har foretatt dårlige valg og utarbeidet dokumentasjon som skaper forvirring. Å starte prosjektet på bar bakke uten et fastsatt rammeverk (som Forsvarets PRINSIX) skapte problemer og opptrådte som en unødvendig forstyrrelse i prosjektarbeidet på mange måter. Man må arbeide rundt et ikke-eksisterende rammeverk, mens man utarbeider det. Dette må sees på som en av grunnene til at man i KS2-rapporten reagerer på at graden av uavklarte forhold i prosjektet er høyere enn hva som er vanlig. Samtidig som hovedkonklusjonen fra KS1-rapporten om viktigheten av å ansette flere folk ikke hjalp nevneverdig. Det nevnes i KS2-rapporten av de ansatte arbeidet godt sammen, men samtidig har ikke progresjonen vært som man ønsket.

Prosjektet har satt en levetid på 30 år på helikoptrene, og disse skal være en brukbar ressurs i denne perioden. Riktig valg av konsept og da helikopter er viktig. Samtidig er det like viktig at man ser hele bildet, og målene som er satt opp slik at det er mulig og evaluere prosjektet i ettertid er satt opp slik at det er mulig og se hele bilde. Gjennomgangen som er gjort av helikoptrene tar for seg konflikter som kan oppstå som følge av hvilket helikopter man velger og viser positive og negative sider med de ulike helikoptertypene som det er å velge mellom.



## 5. Hvorfor tok det så lang tid?

### 5.1 Innledning

Det har aldri vært noe spørsmål om Norge behøver en redningshelikoptertjeneste, eller nye helikopter. Å videreføre dagens tjeneste ville medført at man hadde flydd Westland Sea King til disse faller fra himmelen og tar redningshelikoptertjenesten med seg i fallet. Dette var aldri ett reelt alternativ. Det er ingen grunn til at anskaffelsesprosessen skulle ta så lang tid. Når Justis- og beredskapsminister Anders Anundsen i desember 2013 signerte kontrakten om leveranse av nye redningshelikopter fra AgustaWestland var det 17 år siden Fostervoll-utvalget leverte sin rapport. Disse 17 årene representerer over halvparten av det man regner som de nye helikoptrenes levetid. Utviklingen om krav til konsept og helikopter vist i tabell 14 over en periode på 42 år tilsier ikke en slik tidsbruk.

Det var viktig å ha en grundig gjennomgang av de ulike rapportene og anbefalingene. En gjennomgang av hvilke konklusjoner som har vært trukket illustrerer at diskusjonen aldri har vært knyttet til hva man trenger. Foruten Forsvarets ønske om å bruke opsjon på NH90, har det alltid vært klart hvilket helikopter som kom til å velges. Det som skulle utredes av prosjektorganisasjonen i kvalitetssikringsordningen var på de fleste områdene allerede gjort. Men ettersom tidligere arbeid ikke var underlagt Finansdepartementets kvalitetssikringsordning, var ikke dette materielle ”godt nok.” Kapitlet vil se på de ulike hendelsene som har preget anskaffelsesprosessen. Ved å se tilbake til 1969 får man en viktig komparativt synsvinkel til dagens prosess.

### 5.2 1969

Dette er andre gang i norgeshistorien Norge anskaffer redningshelikopter. Den første prosessen kunne være et referansepunkt for gjennomføringen av en slik prosess. Samtidig er det klart at mye har endret seg i det byråkratiske Norge siden den gang. En ting er at prosessen var enklere. En annen ting er at det prosjektløsende behov konsulentene leita etter i 2010 identifiseres i første setning av St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 1. (1969-70) – at Skagerrak-ulykken gjorde det klart, ikke bare for det offentlige, men også for befolkningen hvor viktig redningshelikopter er for redningsarbeidet innenfor det norske ansvarsområdet.

Arbeidet ble startet ikke lenge etter Skagerrak-ulykken og på kort tid hadde man identifisert at man behøvde ti helikopter fordelt på fem baser. Kostnad for anskaffelse ville være på mellom

105-135 millioner kroner, med årlige utgifter på mellom 10-12 millioner kroner og et personellbehov på rundt 110 personer (St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 1. (1969-70): 2). I moderne terminologi hadde de valgt et konsept. Krav som ble stilt til helikoptrene var rimelige. 3. oktober 1969 får Justisdepartementet fullmakt til å bestille 3 helikopter, året etter utvides denne til å inkludere 10 helikopter. Skulle man muliggjøre den fleksible tjenesten som var skissert året tidligere var ikke tre helikopter nok. Et slikt vedtak tok heller ikke hensyn til nedetid på helikoptrene, og året etter stadfestes det at man tar høyde for at to helikopter til enhver tid vil være ute av drift og inne til overhaling.

I St. prp. nr. 33. (1970-71) legges grunnlaget for organiseringen av den moderne redningsvirksomheten gjennom Hovedredningssentralene på Sola og i Bodø. Formålet definerer at "Hovedredningssentralen er et samarbeidsorgan som har til oppgave å utnytte alle hensiktsmessige hjelpemidler så hurtig og effektivt som mulig i forbindelse med ulykke til sjøs og til lands, når det er fare for menneskeliv ellers kan gå tapt." (St. prp. nr. 33. (1970-71): 4)

Tilbakeblikket til den første anskaffelsen er en byråkratisk tidsreise. Den viser hvor enkelt og effektivt departementene kan samhandle om man legger til rette for det.

Konsekvensutredningen kalles for et tiltak som skal forhindre overskridelse og sørge for at man velger riktig konsept, men fremstår som mistillit til egne organ. Spesielt når man ser på tidsbruken og hvor effektivt systemet er sammenlignet med slik det var før. De to Stortingsproposisjonene utgjør 18 sider og fremstår mer konkret, sikkert og gjennomtenkt enn den moderne anskaffelsen. Man har mistet handlingskraften og fått hendene bakbundet av det nye systemet. Systemet er så komplisert at konsulentselskapene som gjør evalueringene, også leies inn for å skrive konseptvalgutredningen. Dette skaper en uheldig sirkel hvor private konsulentselskaper sitter med den fullstendige makt for om prosjektet videresendes eller ei. I kronikken "Velkommen, kontrollør" kaller statssekretær i Finansdepartementet Jon Gunnar Pedersen det dagens kvalitetssikringsordning motvirker som "misforstått handlekraft". At departementene ikke kjenner til egne begrensninger og trenger å holdes tilbake.

### 5.3 Prosjektgjennomføringen

Utredninger har vært en sentral del av prosessen. Tabellen under viser hovedkonklusjonene som de ulike utvalgene og rapportene har konkludert med når det gjelder krav til konsept og helikopter.

**Tabell 14**

	1969	1996	2003	2010	2011
		Fostervollutvalget	Helikopterfaglig Forum	KVU	St.prp. 146S
Baser	4	6 + Svalbard	6 + Svalbard	6 + Svalbard	6 + Svalbard
Fart	110 knop	150 knop	150 knop	150 knop	130 knop
Berge	20	20	25	20	20
Ut til		150 nm	300 nm	150 nm	150 nm
Maks radius	300 nm	300 nm	385 nm	385 nm	385 nm
Bårepasienter	4	4	4	4	4

(St. prp. nr. 33. (1970-71); NOU 1997: 3; Helikopterfaglig Forum 2003; Justis- og politidepartementet 2010c; St.prp.146s 2011)

Ønsket med Fostervoll-utvalget var at man for første gang skulle ha en ordentlig gjennomgang av redningshelikoptertjenesten siden oppstarten (NOU 1997:3: 5). Det var nok aldri tanken at det var her man skulle sette i gang en prosess som skulle vare så lenge og bli så komplisert. Påpekningen om at redningshelikopterkapasiteten startet å dra på årene var også noe man forventet skulle bli tatt tak i rimelig raskt.

Noe som er spesielt med det norske prosjektet er at man har klart å få til en debatt på flere nivå. Våre nordiske naboland Danmark og Sverige hadde aldri en slik debatt. Det var ingen som stilte spørsmål ved enhetshelikopterprosjektet og anskaffelsen av NH90 i Sverige, eller at det danske forsvaret trakk seg ut av overnevnte prosjekt for å heller gå til anskaffelse av EH101. Den danske debatten startet først i ettertid når det ble klart at man hadde tatt en forhastet avgjørelse og innsett at dyrest ikke alltid er best. Danmark gikk til anskaffelse av

galt utstyr på helikopteret for jobben som skulle gjøres. I Norge har myndighetene vært flinke til å involvere relevante aktører når de kunne. Noen ganger til forsvarets store fortvilelse. Det er ingen hemmelighet at de ønsket å gå til anskaffelse av NH90 og bruke dette som sitt totale enhetshelikopter. Helikopterfaglig Forum skulle være deres verktøy for å vise at NH90 var det beste valget. Forsvaret har gjennom hele prosessen prøvd å presse gjennom sin vilje. Det er tydelig ettersom man ventet til siste mulighet før man frasa seg muligheten til å bruke den fremforhandlende opsjonen på NH90. NRK Brennpunkt som det også refereres til i oppgaven har også vært en viktig aktør for å heve kunnskapen hos befolkningen om hvordan prosessen har foregått. I våre naboland har man aldri hevet diskusjonen rundt et slikt anbud til å involvere andre aktører en de statlige aktører.

Når det settes i gang flere utredningsprosesser før en anbudsprosess får mulighet til å starte, er det klart at årene vil gå. Det spesielle med redningshelikopterprosessen er selvfølgelig at det har vært flere utredninger og rapporter. At prosjektet i sin helhet har vært gjennom unødvendig mange utredninger er klart. Samtidig fremstår kvalitetssikringsordningen som den største synderen av dem alle. Ordningen stiller mer omfattende krav en hva som er skissert ovenfor fra 1969. Sammenlignes dokumentene fra 1969 med dagens ordning fremstår resultatene tilnærmet like. Forskjellen er i stor grad tidsbruk. Man så behovet etter Skagerrakulykken i 1966. Til 1969 var det utarbeidet en rapport av forsvaret og det ble fremlagt den første Stortingsproporsjonen for å kunne anskaffe helikopter og i 1972 tok 330 Skvadronen i bruk de første redningshelikoptrene. Prosessen tok dermed tre år.

Usikkerhet har vært gjennomgående i prosjektets levetid. Manglende kompetanse er ofte bakgrunnen for dette. Slik det vises har ikke Justisdepartementet hatt den nødvendige kompetansen i starten av prosjektet for å kunne gjennomføre det slik man forventer. Samtidig var knivingen for "sitt" konsept utslagsgivende for at Forsvaret fikk gjennomslag for at Helikopterfaglig Forum skulle nedsettes. De ønsket et forum som skulle fremheve NH90 sine gode egenskaper som redningshelikopter. Konklusjonen ble det motsatte.

Stortingsinnstillingen som videreførte arbeidet gjort av Fostervoll-utvalget kom ikke før i 2002-2002. Anbefalingene fra Helikopterfaglig Forum ble heller aldri riktig tatt til etterretning. De fleste rapportene som har kommet har endt opp med å samle støv i skuffen.

Denne ubesluttsomheten fremstår som en flaskehals som har holdt prosjektet tilbake. At Regjeringen etter Helikopterfaglig Forum la frem sin rapport ender opp med å bruke fire år og

to rettsaker på å bestemme seg om de skulle benytte seg av Forsvarets fremforhandlede opsjonen på NH90 fremstår forunderlig. Det var ingen hemmelighet at Forsvaret kjempet for å bruke opsjonen, noe som også kan være en forklaring på at Staten fikk forlenget opsjonen fra å gå ut i 2004, til å etterpå gå ut i 2007. At Staten tok en avgjørelse i 2007 kommer nok av at de ikke lenger hadde noe valg. NH90 kom senere heller ikke på den endelige shortlisten blant de aktuelle kandidatene. Helikopterets prestasjonsevner satt opp mot de kravene som ble satt av Helikopterfaglig Forum var nedslående og det var klart lenge før 2007 at NH90 ikke egnet seg som Norges nye redningshelikopter.

#### **5.4 Justisdepartementets rolle**

Justisdepartementet har, ettersom redning er deres ansvar, sittet med hovedansvaret for anskaffelsen av nye redningshelikopter. Slik det fremstår har departementets manglende erfaring med prosjekt av en slik dimensjon påvirket fremdriften til prosjektet. Forsvaret var de som hadde ansvar for den første anskaffelsen, noe som gjør at Justisdepartementet ikke tidligere hadde noe erfaring med slike prosjekt. Det er helt klart med rette at de eksterne konsulentene påpeker mangler ved prosjektorganisasjonen. Men de avklarer ikke alle forholdene som ikke er gode nok ved prosjektet. At prosjektorganisasjonen mangler styring er en ting. Tidligere i prosjektet var den dårlige bestillingskompetansen til Justisdepartementet medvirkende til at prosjektet ikke klarte å komme seg ut av startgropen på et rimelig tidspunkt.

Samtidig er det vanskelig å legge tyngden av ansvaret på Justisdepartementet. Departementets dårlige bestillingskompetanse er noe som helt klart skulle blitt tatt hånd om lenge før kvalitetssikringsprosessen startet. Det har blitt ”tatt for gitt at et administrativt apparat som fungerer normalt, vil iverksette vedtak i tråd med beslutningstakers intensjoner (...) Dersom dette ikke skjer, tolkes det som en alvorlig feil ved forvaltningen – enten manglende kompetanse, unnaslutring eller sabotasje” (Sætren 1983: 11) Samtidig fremstår det ikke som om det var noen diskusjon rundt om man skulle la NAW SARH-prosjekt slippe å gjennomgå KS1-prosessen. Dette er mulig om konseptet allerede er valgt. Eksempler<sup>7</sup> som statssekretær i Finansdepartementet Jon Gunnar Pedersen velger å bruke om prosjekter som slipper dette er en standardheving av veinett (Pedersen 2014). Det er enkelt å si at anskaffelsen og da også prosessen vil medføre en standardheving av den norske redningshelikopterkapasiteten innenfor det norske redningsansvarsområdet. Samtidig fremstår det valgte konsept, som en klar videreføring av det kystkonseptet som ble valgt tilbake i 1969. Noe som frustrerte de

ansvarlige i Justisdepartementet når det var klart at de måtte gjennom en kvalitetssikringsprosess, før de kunne starte anbudsprosessen, var at de nå måtte gjøre det samme arbeidet, på nytt.

Noe av det som fremstår mystisk er perioden mellom 2004-2007. Det var også i denne perioden den amerikanske helikopterleverandøren Sikorsky sin norske representant gikk til søksmål mot Staten. Utenom dette skjer det ikke noe. Det er ikke mulig å finne dokumenter, pressemeldinger eller nyhetssaker som ikke omhandler rettsakene. Perioden fremstår som en saktegående sonderingsperiode hvor man til slutt, etter å ha kjempet seg gjennom to rettsaker for å kunne beholde opsjonen med NHIndustries og NH90, allikevel velger å si fra seg opsjonen i 2007.

Sola-konferansen samler årlig aktører innenfor luftfart for best mulig å kunne sette fokus på de områdene som gir best sikkerhet. På denne konferansen i 2007 sier Ola Hafnor fra Justisdepartementet at de er klare til å starte anbudsprosessen for å kunne skaffe nytt redningshelikopter. Like etterpå kommer beskjeden om at de ikke kan gjøre dette. At anskaffelsesprosessen til flere milliarder må gjennom statens kvalitetssikringssystem for store offentlige anskaffelser tidligere over 500 millioner kroner, nå over 750 millioner kroner. En beskjed som fremstår overraskende på Justisdepartementet.

Noe av det som har blitt belyst er på en side hvordan Justisdepartementets manglende bestillingskompetanse har hemmet prosjektet i tidligfasen og vært en "følgefeil" siden, men også hvordan Justisdepartementet som prosjekteier og ansvarlig for redningstjenesten i Norge ikke har fulgt opp sitt klare eieransvar. En prosjektorganisasjon ble ikke startet opp før dette var pålagt. Slik saken fremstår har Justisdepartementet aldri vært to steg foran, men heller et steg bak.

Når Justisdepartementet og prosjektorganisasjonen NAWSARH hadde kommet i gang med kvalitetssikringsprosessen arbeidet de uten et fastsatt rammeverk (Metier og Møreforskning 2011: 19-20). I KS2-rapporten ble det nevnt av de eksterne konsulentene at de hadde aldri hadde vært borti noe lignende før. At man anså prosjektet som så unikt at man velger å legge til side tidligere utprøvd rammeverk må helt klart ha hatt innvirkning på fremgangsmåten i siste utredningsfase. Et rammeverk skal være et prosjektets skjelett. Det skal være grunnlaget for de beslutningen som tas. Å arbeide lenge uten fastsatte retningslinjer og da en klar struktur

for prosjektarbeidet gjør at prosjektgjennomføringen forsinkes og interne aktører ikke klarer å henge med og forstå arbeidet som gjøres (ibid: 20). Med tanke på de kravene som stilles til slike prosjektorganisasjoner er det vanskelig å forstå hvorfor ikke dette virker å ha vært førsteprioritet hos prosjektorganisasjonen NAWSARH. Planlegging virker også å ha vært et problem i prosjektets levetid, ikke kun i kvalitetssikringsfasen. Dette gjelder både kortsiktig og langsiktig planlegging. De signalene som har kommet fra de ulike utredningsaktørene har ikke blitt tatt nok hensyn til, og de riktige grepene har dermed ikke kunne blitt tatt, noe som har hatt en klar forlengende konsekvens på de ulike fasene.

Forholdet mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet er også viktig å notere seg. Forsvarsdepartementet har hele tiden ønsket å benytte seg av opsjonen på NH90 som var utarbeidet. Det har vært vist til press fra Forsvarsdepartementet på Justisdepartementet. Men hva om det var Forsvarsdepartementet som hadde ansvar for anskaffelsesprosessen av nye redningshelikopter? Den manglende debatten som har vært i Danmark har tidligere vært nevnt. Denne debatten på ulike nivå har trolig reddet Norge fra å kjøpe galt helikopter. Som det har blitt nevnt flere ganger har de ulike utredningene vist at NH90 ikke ville vært et tilfredsstillende helikopter for norske forhold. Danmark var også med i enhetshelikopterprosjektet som gikk for NH90, men når det danske forsvaret gjorde helomvending og gikk for EH101 kunne de ikke ha forestilt seg hvilke problemer dette ville medføre i fremtiden. Det har blitt dyrere å fly enn beregnet (Rigsrevisionen 2012: 22; Gram 2008) og ettersom de valgte gal motor har det blitt så mye nedetid at hadde det ikke vært for de gamle helikoptrene som skulle erstattes, kunne man ikke ha opprettholdt ønsket beredskap. (Dalløkken 2011b) Til danske Rigsrevisionen uttaler ”Forsvarsministeren noterer sig Rigsrevisionens konklusjon om, at typevalget i 2011 af EH-101 helikopterne ikke var helt tilfredsstillende” (Rigsrevisionen 2009: 1) Ved å ikke la Forsvarsdepartementet gjennomføre bruk av opsjon som ønskelig kan det godt tenkes at Norge har unngått lignende problemer. NH90 som Forsvaret ønsket å kjøpe, tåler f.eks. ikke saltvann (Dalløkken 2014b)

Å rette et fokus mot departementene når man ser på denne saken er viktig ettersom prosjektorganisasjonen NAWSARH utgår fra Justisdepartementet, det er Justisdepartementet som er hovedansvarlig for berging innenfor det norske redningsansvarsområdet og fordi de har måtte tilpasse seg et regelverk som utgår fra Finansdepartementet uten helt å være klar for det. Dette har prosessen båret preg av. Hvordan prosessen har vært organisert har helt klart gått utover prosjektets tidsbruk og dens evne til å fatte beslutninger. Tidlig i prosjektet virker

det ikke som om de klarer å ta en beslutning og må kjempe mot Forsvarsdepartementet. Mens senere når de har ”vunnet” over Forsvarsdepartementet er de ikke klar for neste fase.

## 5.5 Konsulentene i NAWSARH

Slik ordningen er lagt opp i dag sitter de eksterne konsulentene med et ansvar som gjør dem til en viktig aktør. Begge KS-rapportene var klare på at det var ting som burde endres på. Men det fantes ikke nok ting å ta tak i til at de eksterne konsulentene kunne holde prosjektet tilbake slik de har mulighet til.

Konsulentene er en del av den Finansdepartementsstyrte kvalitetssikringsordningen for store offentlige anskaffelser over 750 millioner kroner. Noe av det mest spesielle prosjektorganisasjonen har måtte utrede i løpet av kvalitetssikringsprosessen er både 0-alternativet; ikke å gjøre noe og å utrede om man i det hele tatt behøver en redningshelikoptertjeneste. Å utrede om man behøver en redningshelikoptertjeneste er tidkrevende på en side, på den andre siden går det å legge ned redningshelikopterkapasiteten mot internasjonale forplikter (Ekstern Kvalitetssikrer: 6; Helikopterfaglig Forum 2003: 10) og politiske lovnader. På NAWSARH sidene på Justisdepartementets internettsider står det at ”Rescue service can be defined as the publicly organised action that is effectuated to rescue people from death or injury following accidents or other dangerous situations both on sea and land...” (Justisdepartementet) En slik definisjon har hele tiden forklart den norske redningstjenestens oppdrag, og går mot konsulentenes tankegang om viktigheten av å undersøke om en helikopterredningstjeneste er nødvendig.

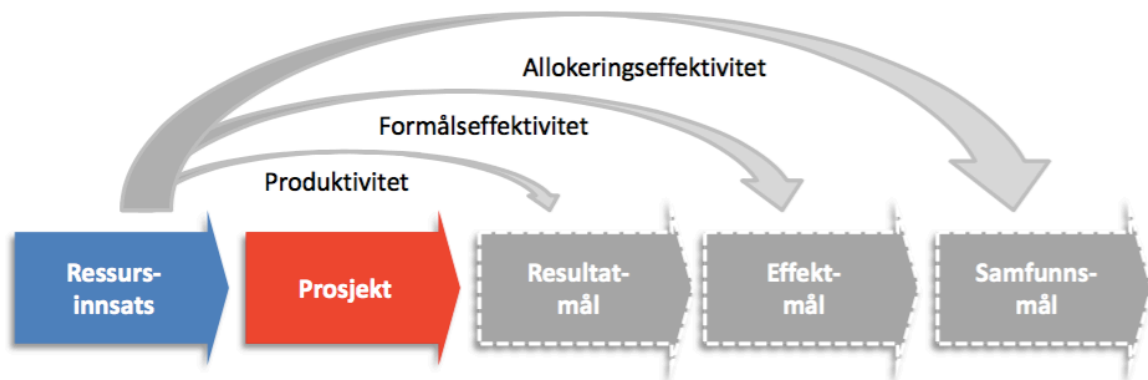
KS1-rapporten var den første rapporten som ble skrevet etter å ha kontrollert Justisdepartementets arbeid. Her er anbefalingen at Justisdepartementet måtte ansette flere folk og sørge for bedre styring av prosjektet. Hele prosessen har fra første dag handlet om nye helikopter, dette emnet sier ikke konsulentene noe konstruktivt om. Rapportens hovedråd om å ansette flere folk med nødvendig kompetanse og bedre styring av prosjektet er ikke galt. Justisdepartementet var i en prosess hvor de bygget opp en slik kompetanse, og prosjektet hadde ikke noe rammeverk og arbeidet rundt. Det er ikke til å unngå å se at konsulentene har et viktig poeng, men samtidig ønsker man nye redningshelikopter, ikke en permanent prosjektorganisasjon.



Ved å bruke konsulentene skulle ordningen gjøre at det nå skulle bli enklere for politikerne å ta avgjørelser. Samtidig viser det seg at prosjekter går over vedtatte budsjetter like ofte som før (Bakke, Knudssøn, Kumano-Ensby 2014b). Kvalitetssikringssystemet som konsulentene er en sentral del av gjør at alle alternativer må utredes, enten de er reelle eller ei. For at politikerne skal kunne ta det rette valget skal de ha alle valgmuligheter tilgjengelig. Det høres logisk ut, men medfører at man bruker tid på å utrede urealistiske alternativer. Dette medfører to sentrale problem. Først og fremst at ekspertene på feltet må bruke tid på å utrede alternativer de ikke kan gå gode for og at de presenterer alternativer som legges bort så raskt man har sett på det. Statssekretær i Finansdepartementet Jon Gunnar Pedersen har i den allerede nevnte kronikken "Velkommen, kontrollør" kommet med forslag til hvordan man kan forbedre ordningen og få fortgang på den. Når det kommer til å utredning av alternativer er forslaget at man skal "utrede bare reelle alternativer, men samtidig alle reelle alternativer fra start" (Pedersen 2014).

Ser man på tabell 14 ser man utviklingen kravene til konsept og helikopter gjennom årenes løp. Ser man bort i fra kravene fra Helikopterfaglig Forum, som stiller de strengeste kravene av alle, er det liten bevegelse i kravene som stilles fra konseptvalgutredningen og frem til det legges frem en innstilling foran Stortinget. Ser man på tabellen er det klart at det kvalitetssikringsordningen har medført er at man har vedtatt det samme som man foreslo i Fostervoll-utvalget, men med hensyn til teknologisk utvikling. Kravene som stilles er heller ikke særlig langt unna de strenge kravene som ble stilt av Helikopterfaglig Forum. Sett i lys av dette fremstår kvalitetssikringsprosessen inntog i prosjektet som både fordyrende og forlengende og har virket som et forstyrrende element som har hindret prosjektets fremgang.

**Figur 4**



(Samset og Volden 2013: 18)

Figuren er hentet fra NTNU sitt forskningsprogram Concept som følger kvalitetssikringsordningen og prosjektene som er tilknyttet ordningen. Figuren skal illustrere ”tre nivåer av effektivitet. Et vellykket prosjekt skal realisere vedtatte mål, men det kreves også at dette skjer effektivt i tid og med lavest mulig kostnad.” (Samset og Volden 2013: 18) Det figuren illustrerer er rett og slett hvordan man ønsker at prosessen skal foregå og den ønskede effekten. Kvalitetssikringsordningen har medført at man er på god vei til å realisere vedtatte mål, men trengte man å gå gjennom en kvalitetssikringsprosess for å oppnå det? NAWSARH prosjektet i seg selv er i den situasjonen at den er til hinder for at man skal oppnå målet om at prosjektgjennomføringen skal skje effektivt i tid og med lavest mulig kostnad. Altså det kvalitetssikringsordningen ble opprettet for å unngå.

### **5.5.1 Betenkeligheter ved konsulentene**

Kvalitetssikringsordningen gir private konsulentkonstellasjoner myndighet til å bestemme hvilke statlige prosjekter man skal gå videre med. Bent Flyvbjerg har intervjuet private konsulenter som innrømmer at de har problemer med å holde seg uavhengige når de utfører oppdrag (Bakke, Knudssøn, Kumano-Ensby 2014a). Ser man igjen på kronikken til Jon Gunnar Pedersen skriver han at en av de syv prinsippene han legger til grunn for at konsulentene bør komme er at de skal opptre uavhengige. På kort tid kom Harald Minken ved Transportøkonomisk Institutt frem til to motstridende konklusjoner om samme tema, med to ulike arbeidsgivere.

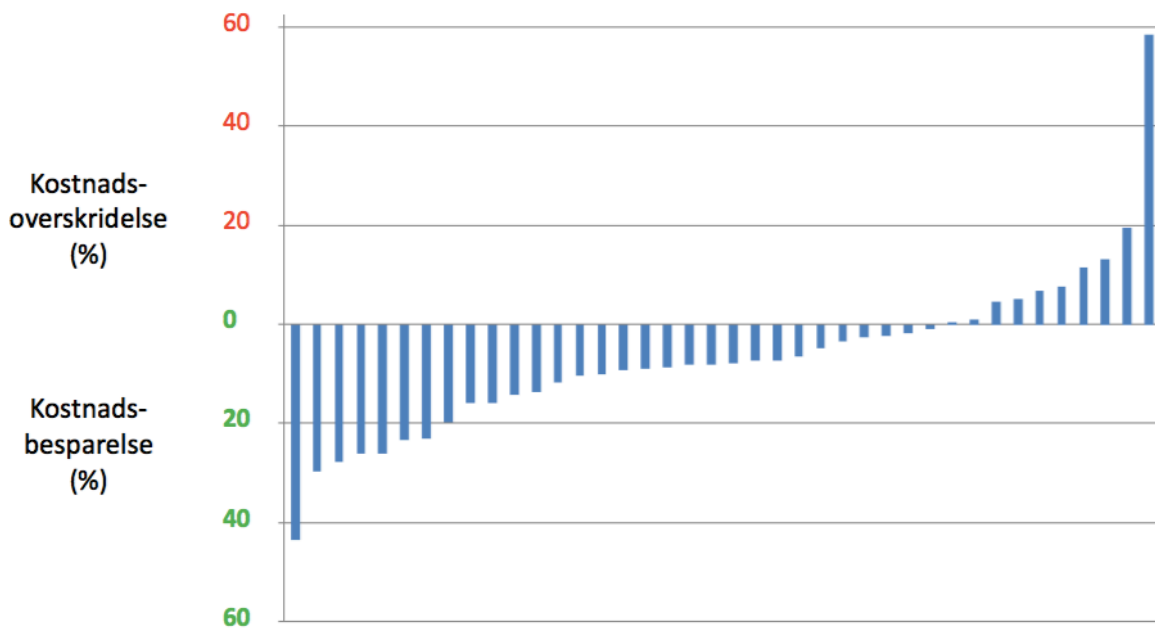
I Concept rapport nr. 35 konkluderer Knut Samset og Gro Volden med at ordningen med KS-prosessene har medført at departementene og da de ulike fagmiljøene nå har fått en større innvirkning på gjennomføringen og innholdet i prosjektet og da også hvordan man skal løse det gitte samfunnsproblem. Dette er en tankegang som er utfordret av offentlige instanser og personer. Tidligere er det blitt henvist til rapporter fra henholdsvis Statens Vegvesen og Jernbaneverket som sammen med kritiske røster mener at prosessen er vanskelig å forstå, udemokratisk, tidskrevende og dyr. I snitt brukte man i 2010 rundt 160 dager å skrive en KS-rapport (Bakke, Knudssøn og Kumano-Ensby 2014b) og det ble brukt i overkant av 20 millioner kroner på honorar (ibid). Jon Gunnar Pedersen har også omtalt misforstått handlekraft som problemet de private konsulentene som instans skal løse. En slik tankegang vil kollidere med bakgrunnen for at ordningen ble opprettet. Fagdepartementene vil kanskje involveres på et bredere nivå. Men å involvere eksterne, private konsulenter for å sjekke om arbeidet oppfyller kriteriene som er satt av rammeavtalen, og som også har makt til å skrinlegge eller holde prosjektet tilbake om de ikke gjør det oppnår motsatt effekt.

## 5.6 Concept NTNU

NTNU sitt Concept-program har som oppgave å overvåke resultatene og arbeidet som gjøres under kvalitetssikringsparaplyen. Programmet er uavhengig, men har en samarbeidsavtale med Finansdepartementet (Prop 1 S (2014-2015): 72). Selv om forskningen som gjøres er uavhengig fra kvalitetssikringsprogrammet og Finansdepartementet, kan man se på det arbeidet som gjøres av Concept-programmet som en revisjon. De følger med på resultatene og analyserer data. Ut kommer lærdom i form av internasjonal kunnskapsdeling, lærebøker og lærdom av en annen måte å angripe problemet om hvordan man skal få ned ekstrautgiftene som medfølger store prosjekter.

Den første rapporten som kom som tok for seg de første prosjektene som hadde gjennomgått KS1 prosessen konkluderte med at 80% av disse vil holde seg innenfor de budsjettene som er satt av Stortinget (Samset og Volden 2013: 35).

**Figur 5**



(Samset og Volden 2013: 34).

Det grafikken viser er ”avvik mellom sluttkostnadsrammen vedtatt av Stortinget, for de 40 første prosjektene” (ibid). På 90-tallet, når ønske om en slik ordning ble luftet sprakk 66% av prosjektene, kun 44% var innenfor. Tallene fra NTNU viser at man innenfor en rimelig kort tidsperiode har hatt en kraftig forbedring og befinner seg langt over gjennomsnittet internasjonalt. For tallene fra NTNU viser at 80% av prosjektene befinner seg innenfor kostnadsrammen som er vedtatt av Stortinget. Det virker for godt til å være sant. Dette mente også NRK Brennpunkt som valgte å etterprøve tallene for sitt program ”Kontrollørene Kommer”. I motsetningen til Knut Samset og Gro Volden inkluderte Brennpunkt tallene fra *alle* prosjektene i samme tidsperiode, hentet inn oppdaterte tall direkte fra departementene og forventet kostnad på enda ikke-avsluttede prosjekt. Resultatet Brennpunkt fikk er nedslående. Disse tallene viser at store offentlige prosjekter og anskaffelser sprekker ikke bare like mye som før, men også like mye som resten av verden.

Forskningsprogrammet har, ettersom de evaluerer resultatene som kommer frem i kvalitetssikringsordningen gjort seg til en relevant stemme i debatten. At de går god for den er med på å legitimere ordningens videre eksistens uten endringer. For anskaffelsesprosessen av

redningshelikopter ville en hypotetisk endring uansett ha kommet for sent. Den nevnte rapporten kom 2013, samme år man signerte kjøpskontrakt de nye helikoptrene.

### 5.6.1 Brennpunkts tall

Brennpunkt har valgt å inkludere prosjekt som ikke allerede er ferdigstilt i sine utregninger. Meningen er at de skal gi et helhetlig bilde av alle prosjektene som er relevante for konklusjonene som gjøres av Knut Samset og Gro Volden.

Kvalitetssikringsordningen er lagt opp slik at man må forholde seg til *to* budsjett. P50 og P85. P50 er budsjettet som inkluderer økonomiske midler for å dekke den forventende kostnaden av prosjektet. P85 er en såkalt usikkerhetspost og er den foreslåtte kostnadsrammen. Prosjektleder har kun tilgang til P50 som er lavere en P85. Går prosjektet over P50 har de mulighet til å søke sitt departement om å bruke midlene i P85. Overgår P85 må prosjektet gå til Stortinget å be om mer midler.

Til grunn for Brennpunkt sine utregning legges P50 som sammenligningsgrunnlag. P50 og P85 ble innført sammen med kvalitetssikringsordningen. Skal man sammenligne *må* P50 legges til grunn ettersom slingringsbudsjettet P85 ikke tidligere fantes og P50 bare er et annet navn på et prosjekts budsjett.

Tallene Brennpunkt får viser at 67% av prosjektene på P50 sprekker, og 38% på P85 sprekker. Likt som resten av verden. Knut Samset ønsket ikke å kommentere disse tallene. For da måtte Concept programmet ha kvalitetssikret disse (Bakke, Knudssøn, Kumano-Ensbj 2014b) Argumentasjonen er slående lik den som møtte anskaffelsesprosjektet av nye redningshelikopter. Selv om Justisdepartementet satt med tilstrekkelig informasjon til å starte anbudsprosessen kunne de, slik det har kommet frem ovenfor, ikke gå i gang med å innhente tilbud. Utregningene som var gjennomført, var ikke gjort av riktig folk og ikke i regi av riktig ordning.

### 5.7 Konklusjon

For å kunne svare på hvorfor denne prosessen kunne ta så lang tid ble det i kapittel 2 stilt flere spørsmål sammen med problemstillingen. Gjennom å belyse anskaffelsesprosessen er det nå mulig å svare på disse. Det er helt klart at de fire strømmene har hatt påvirkning på prosessens

utfall og har vært dekoblet flere ganger. Slik prosjektets strømmer flere ganger har blitt koblet og dekoblet fremstår det også delvis som en styrt prosess.

Prosesen har vært lagt opp slik at hvert prosjekt som del av prosessen har sluppet inn nye deltakere hver gang. Ser man tilbake til 1969 var det en tydelig organisert prosess. Det var Forsvarsdepartementet som sto for utredningen, og Justis- og politidepartementet som sto for innkjøp. I dag er det ikke like enkelt. Justisdepartementet har stått med hovedansvaret, mens Forsvaret og private konsulenter har hatt mulighet til å påvirke. Det er klart at Forsvaret påvirket prosessen i retning NH90. Helikopterfaglig Forum, rettsaker og utsettelse kan skrives på deres kappe. Finansdepartementet har gjennom kvalitetssikringsordning gitt private konsulenter mulighet til å evaluere og påvirke prosessen. Til slutt har ikke Justisdepartementet innehatt den nødvendige kompetansen for slike bestillinger og anskaffelser. Alt dette har påvirket tidsbruken i negativ forstand. Konflikten mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet preget også prosessen. Selv de eksterne konsulentene kunne ikke unngå å legge merke til dette. Forsvaret involverte seg heller ikke i prosjektet slikt Justisdepartementet var forespeilt. Dette betydde at kunnskap ikke ble tilført. Hadde departementene vært enige kan man se at prosessen kunne tatt kortere tid.

Ser man tilbake til perspektivene så kan man nå se at prosessen kom frem til et rasjonalt svar på problemene som skulle løses, men bar ikke alltid preg av være enhetlig styrt (hierarkisk/rasjonelle perspektiv). Uenigheten rundt typevalg av helikopter hadde en klar forlengende påvirkning på prosessen (forhandlings-/nettverksperspektivet).

Kvalitetssikringsordningen kom ikke frem til noe nytt. Deres inngripen førte til samme konklusjon som i 2003. Når man leser over KS1- og KS2-rapportene lærer man mer om oppbygning av prosjektorganisasjoner enn helikopter. Når enn leser KS1-rapporten fremstår det klart at prosjektet godt kunne sluppet dette. Konseptet var allerede klart. Slik prosessen etter hvert utartet seg fremstår ikke helikopter som førsteprioritet. For utredninger tar etter hvert over. Hvem som gjør hva blir viktigere enn at riktig helikopter kjøpes.

Oppgaven har også sett på kvalitetssikringsordningen for store offentlige anskaffelser og har påpekt betenkeligheter ved hvordan ordningen organiseres. Ordningen som hadde som mål å få ned både tids- og pengebruken har istedenfor medført at det i dag brukes tilnærmet like mye tid som før. Prosjektene sprekker like ofte som før ordningen ble innført og det brukes

mer penger ettersom konsultentselskapene som tar seg av den eksterne kvalitetssikringen må lønnes.

Det er helt klart at det fra myndighetene sin side ikke alltid har vært den beste håndteringen. Spesielt i dette kapitlet står flere ”U-er”; ubeslutsomhet, usikkerhet, utredninger og utfordring. Hadde Justisdepartementet innehatt den nødvendige bestillingskompetansen på tidlig 2000-tall kunne man hatt nye redningshelikopter for flere år siden. Ubeslutsomheten som er vist når det har foreligget ny dokumentasjon og utredninger har medført unødvendig tids- og pengebruk. Prosjektet har sett mange utredninger. Fra de som er ønsket, tvunget gjennom og påkrevd. Alle har de vært enige om samme ting: ny redningshelikopterkapasitet behøves, samt grunnkravene man skal stille til den nye kapasiteten. Kravene har for så vidt vært tilnærmet like siden 1969. Utfordring står for den kampen forsvaret har tatt for å få gjennom sine ønsker om hva som skulle bli nytt helikopter. Helikopterfaglig Forum som forsvaret tvang gjennom for å få gjennomslag for NH90, kom med motsatt konklusjon. Ekstern kvalitetssikrer noterte også at man i kvalitetssikringsprosessen så at Forsvaret utøvde makt ovenfor Justisdepartementet noe som skapte gnisninger.

De eksterne, private konsulentene fremstår som mer enn en kontrollør av statlig arbeid. Et annet relevant eksempel er utredningen som omhandler den statlige slepebåtkapasiteten som illustrerer den ulike tankegangen som preger norsk forvaltning og de private konsulentene som leies inn for å kontrollere statlige aktører. Selv om det er en statlig oppgave å redde liv og begrense skade mente de eksterne konsulentene at man ikke kunne økonomisk rettferdiggjøre en statlig slepebåtberedskap. Det ville være økonomisk rimeligere å la skip synke og ta regningen for opprydningsarbeidet. Dette strider i mot tanken bak den fremtidig norske redningstjenesten hvor man bygger den ut for å kunne redde liv, berge småfartøy og fungere som støtte til f.eks. til Kystvakten og den statlige slepebåtberedskapen i situasjoner hvor skip holder på å forlise. Skal man overføre den samme tankegangen til anskaffelsesprosessen så er det billigere å ikke redde folk.

”Den gyldne time” er tidsrommet hvor alvorlige skader må behandles. Like tidskritisk kan man i dag si at nødvendigheten for nye redningshelikopter må være. En ting er sikkert; uansett type prosjekt og sikringsmetode er forskningene klar på et punkt. Tidsfaktoren er avgjørende. Jo mer tid som går før prosjektfullføring, dess større sannsynlig er det at noe går galt, at noe uforutsett skjer. Eksempelvis går dette på budsjettoverskridelser og forsinkelser.

## 6. Referanseliste

AgustaWestland "Tilbudet fra AW"

Tilgjengelig via:

<http://no.agustawestland.com/tilbudetfra-aw>

Aircontactgruppen (2004) "Staten saksøkes for brudd på regelverk"

Tilgjengelig via

<http://www.acg.no/staten-saksoekes-for-brudd-paa-regelverk.308480-48310.html>

Amundsen, Birger (2012) "Helikopterkontrakten til Lufttransport" Svalbardposten

Tilgjengelig via:

[http://svalbardposten.no/index.php?page=vis\\_nyhet&NyhetID=2874](http://svalbardposten.no/index.php?page=vis_nyhet&NyhetID=2874)

Bakke, Synnøve, Kjersti Knudssøn og Anne Linn Kumano-Ensby (2014a) "-Vanskelig for private å være uavhengige" NRK

Tilgjengelig via:

<http://www.nrk.no/fordypning/stiller-sporsmal-ved-ks-ordningen-1.11933440>

Bakke, Synnøve, Kjersti Knudssøn og Anne Linn Kumano-Ensby (2014b) "Dyr og tidkrevende kvalitetssikrings med liten effekt" NRK

Tilgjengelig via:

<http://www.nrk.no/fordypning/tvilsomt-om-kvalitetssikring-virker-1.11936733>

Bakke, Synnøve, Kjersti Knudssøn og Anne Linn Kumano-Ensby (2014c) "Slik fikk private konsulenter makt over alle store statlige prosjekter" NRK

Tilgjengelig via:

<http://www.nrk.no/fordypning/slik-er-kvalitetssikringsordningen-1.11937658>

Bakke, Synnøve, Kjersti Knudssøn og Anne Linn Kumano-Ensby (2014d) "Oslo-OL regnet med udokumenterte effekter" NRK

Tilgjengelig via:

<http://www.nrk.no/fordypning/regnet-med-udokumenterte-effekter-1.11949110>

Byers, Michael og Stewart Webb (2013) "The Worst Procurement in the History of Canada. Solving the Maritime Helicopter Crisis" Canadian Centre for Policy Alternatives; February 2013

Tilgjengelig via:

[http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2013/02/Worst%20Procurement%20in%20History\\_0.pdf](http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2013/02/Worst%20Procurement%20in%20History_0.pdf)

Byers, Michael (2014) "Michael Byers: Canada could have obtained world-class helicopters at bargain prices, but the Conservatives weren't interested" National Post

Tilgjengelig via:

[http://news.nationalpost.com/full-comment/michael-byers-canada-could-have-obtained-world-class-helicopters-at-bargain-prices-but-the-conservatives-werent-interested#\\_federated=1](http://news.nationalpost.com/full-comment/michael-byers-canada-could-have-obtained-world-class-helicopters-at-bargain-prices-but-the-conservatives-werent-interested#_federated=1)

Christensen, Tom og Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009)

"Organisasjonsteori for offentlig sektor" Universitetsforlaget Oslo



Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1972) "A Garbage Can Model og Organizational Choice" Administrative Science Quarterly, Vol 17, No. 1 (Mar., 1972) pp. 1-25

Concept NTNU (2010) "Kvalitetssikring av konseptvalg samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektoalternativ. Utarbeidelse av KVU/KL dokumenter" Tilgjengelig via:

Concept NTNU a "Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringer"

Tilgjengelig via:

<http://www.concept.ntnu.no/ks-ordningen>

Concept NTNU b "Bakgrunn for ordningen og historikk"

Tilgjengelig via:

<http://www.ntnu.no/web/concept/bakgrunn-for-ordningen>

Dalløkken, Per Erlie (2010) "Norge har verdens beste Sea King-motorer" Teknisk Ukeblad Tilgjengelig via:

<http://www.tu.no/industri/motor/2010/04/27/-norge-har-verdens-beste-sea-king-motorer>

Dalløkken, Per Erlie (2011a) "Første NH90 seks år på overtid" Teknisk Ukeblad Tilgjengelig via:

<http://www.tu.no/industri/motor/2011/12/01/forste-nh90-seks-ar-pa-overtid>

Dalløkken, Per Erlie (2011b) "AW101 berget av Sea King" Teknisk Ukeblad Tilgjengelig via:

<http://www.tu.no/industri/motor/2011/04/14/aw101-berget-av-sea-king>

Dalløkken, Per Erlie (2012a) "Dobler beredskapen på Svalbard" Teknisk Ukeblad Tilgjengelig via:

<http://www.tu.no/industri/motor/2012/12/29/dobler-beredskapen-pa-svalbard>

Dalløkken, Per Erlie (2012b) "Norge har doblet NH90 flåten" Teknisk Ukeblad Tilgjengelig via:

<http://www.tu.no/industri/2012/12/05/norge-har-doblet-nh90-flaten>

Dalløkken, Per Erlie (2014a) "Oppgraderinger på Redningstjenestens MK43B Sea King, Slik bli 40 år gamle Sea King mer moderne" Teknisk Ukeblad Tilgjengelig via:

[http://www.tu.no/industri/2014/10/06/slik-bli-40-ar-gamle-sea-king-mer-moderne#cxrecs\\_s](http://www.tu.no/industri/2014/10/06/slik-bli-40-ar-gamle-sea-king-mer-moderne#cxrecs_s)

Dalløkken, Per Erlie (2014b) "250 timer på sjøen ble for mye for de nederlandske NH90 helikoptrene" Teknisk Ukeblad Tilgjengelig via:

<http://www.tu.no/industri/2014/07/09/250-timer-pa-sjoen-ble-for-mye-for-de-nederlandske-nh90-helikoptrene>

Duedahl, Poul og Michael Hviid Jacobsen (2010) ”Introduktion til dokumentanalyse. Metodeserie for social- og sundhedsvidenskaberne, bind 2” Syddanske Universitetsforlag, Odense

Egeberg, Morten (1981) ”Stat og organisasjoner flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk” Universitetsforlaget Bergen

Tilgjengelig via:

<http://www.nb.no/nbsok/nb/90e58fe747f05f3b9c68c6210abd2f04?index=2#0>

Ekstern Kvalitetssikrer (2010) ”Samfunnsøkonomisk analyse av ny redningshelikopterkapasitet”

Tilgjengelig via:

<http://www.ntnu.no/documents/1261860271/1261975586/KS1%20Ny%20redningshelikopter kapasitet%20-%20Vedlegg%20%20samfunnsøkonomisk%20analyse%204.8.2010%20Holte%20Consulting,%20Econ%20O.pdf>

Ekroll, Henning Carr (2012) ”I 1969 brukte Staten tre år på å skaffe nye redningshelikoptre. Nå tar det 18 år” Aftenposten

Tilgjengelig via:

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/I-1969-brukte-Staten-tre-ar-pa-a-skaffe-nye-redningshelikoptre-Na-tar-det-18-ar-7038180.html>

Ekroll, Henning Carr (2011) ”Luftens veteraner suger penger” Aftenposten

Tilgjengelig via:

<http://www.aftenposten.no/okonomi/Luftens-veteraner-suger-penger-6710404.html>

Finansdepartementet (2014) ”prop. 1 S (2014-2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)”

Tilgjengelig via:

[http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett\\_2015/dokumenter/pdf/fin.pdf](http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2015/dokumenter/pdf/fin.pdf)

Finans- og tolldepartementet (1999) ”prosjektet for styring av statlige investeringer – sluttrapport og arbeidsgrupperapporter – høring”

Tilgjengelig via:

<http://fido.nrk.no/0575a7eca823172e31a17bdf0235dc6610429826a69edff1e7e0f5bbdfdc9209/Høring99.pdf>

Flyvbjerg, Bent (2014) ”Ending the Flood of Megadams; The \$20 billion cost of the Itaipu dam impaired Brazil’s finances for three decades. Wall Street Journal, New York

Tilgjengelig via:

<http://search.proquest.com/docview/1508278388/7C314798F041453APQ/2?accountid=17260>

Forland, Gisle og Martin Steinholdt (2014) ”Fiskerne: - Uverdige redningsberedskap” NRK

Tilgjengelig via:

<http://www.nrk.no/nordland/fiskarlaget-frykter-for-beredskapen-1.11599274>

Frøyen, Dag Nesbø (2015) ”Florø får to redningshelikopter i 2020” Firdaposten  
Tilgjengelig via:  
<https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05516920150305EAC13F9A850AFAD4E6A0A030D2648263&serviceId=2>

Gram, Trond (2008) ”Redningshelikopter mer på verksted enn i lufta” Teknisk Ukeblad  
Tilgjengelig via:  
<http://www.tu.no/politikk/2008/06/04/redningshelikopter-mer-pa-verksted-enn-i-lufta>

Helgesen, Petter-Helge (2006) ”Staten stevnes av Sikorsky” Aftenbladet  
Tilgjengelig via:  
<http://www.aftenbladet.no/nyheter/innenriks/article314839.ece>

Helikopterfaglig Forum (2003) ”Fremtidig redningshelikoptertjeneste for Norge Innstilling fra Helikopterfaglig Forum”  
Tilgjengelig via:  
<http://fido.nrk.no/035298e539412f6c86f6146eab3516db8166c183b7a7d98ea65ab24604fcdce2/Helikopterfaglig%20forum%202003.pdf>

Høyland, Jone (2011) ”Hovedredningsssentralen” Jærentreprenør Nytt Internavis nr.2 2011  
Tilgjengelig via:  
<http://www.jerentreprenor.no/jnytt/JNytt2011-02.pdf>

Haanæs, Sverre, Eilif Holte og Stein Vegar Larsen (2004) ”Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter” Concept Rapport nr.3  
Tilgjengelig via:  
<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:304998/FULLTEXT01.pdf>

Jernbaneverket (2012) ”Evaluering av KVU/KS1 –ordningen” Rapport fra Jernbaneverket  
Tilgjengelig via:  
<http://fido.nrk.no/481ec69d3211f5602e4c7535b7bef9c382054e672765e5353d41c5cfdc2f510d/jbveval.pdf>

Johansen, Adrian Dahl (2015) ”Må bruke 620 mill. På helikoptre som skal skrotes” NRK  
Tilgjengelig via:  
<http://www.nrk.no/nordland/ma-bruke-620-mill.-pa-helikoptre-som-skal-skrotes-1.12344103>

Justisdepartementet  
Tilgjengelig via:  
<https://www.regjeringen.no/en/topics/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/nawsarh/id2340017/>

Justiskomiteen (2001-2002) Innst. S. nr. 156 ”Innstilling fra justiskomiteen om redningshelikoptertjenesten i fremtiden” Stortinget  
Tilgjengelig via:  
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2001-2002/inns-200102-156.pdf>

Justis- og Politidepartementet og Dóms- og kirkjumálaráðuneytid, Island a "Cooperative agreement between"

Tilgjengelig via:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/avtale\\_island\\_eng.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/avtale_island_eng.pdf)

Justis- og politidepartementet St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 1. (1969-1970) "Om samtykke til at Justisdepartementet i 1970 foretar bestilling av 3 helikoptre til for sjøredningstjenesten"

Tilgjengelig via:

[http://fido.nrk.no/dfeb8d0db9a6efd7b24a9414334ed65af656072440db32e4d87ab20886d8e965/St.prp.nr.1%20Tillegg%20nr.1%20\(1969-70\).pdf](http://fido.nrk.no/dfeb8d0db9a6efd7b24a9414334ed65af656072440db32e4d87ab20886d8e965/St.prp.nr.1%20Tillegg%20nr.1%20(1969-70).pdf)

Justis- og politidepartementet St. prp. nr. 33. (1970-71) "Om samtykke til at Justisdepartementet i 1970 foretar bestilling av 10 helikoptre til bruk redningstjenesten."

Tilgjengelig via:

[http://fido.nrk.no/1d091b8c70fcf4f07f6a2512fe7df9c75e5d89bdd954d9e3e22d82e19e1efc18/St.prp.nr.33%20\(1970-71\).pdf](http://fido.nrk.no/1d091b8c70fcf4f07f6a2512fe7df9c75e5d89bdd954d9e3e22d82e19e1efc18/St.prp.nr.33%20(1970-71).pdf)

Justis- og politidepartementet (2010) "Forstudie for ny redningshelikopterkapasitet Behovsanalyse"

Justis- og politidepartementet (2010) "Forstudie for nye redningshelikopterkapasitet Overordnet Strategidokument"

Justis- og politidepartementet (2010) "Forstudie for nye redningshelikopterkapasitet Alternativanalyse"

Justis- og politidepartementet (2010-2011) "Prop. 146 S Proposisjon til Storting (forslag til stortingsvedtak Anskaffelse av nye redningshelikoptre mv. i perioden 2013-2020"

Tilgjengelig via:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6922f8660c9b4a20b831a00a020838a9/no/pdfs/prp201020110146000dddpdfs.pdf>

Justis- og politidepartementet (2009) "St.meld. nr. 22 (2008-2009) Svalbard"

Tilgjengelig via:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/e70b04df32ad45f483f2619939c5636d/no/pdfs/stm200820090022000dddpdfs.pdf>

Kingdon, John W (1984) "Agendas, alternatives and public policies." Little, Brown, and Company, Boston

Leach, Steve (1997) "The local government review: A "policy process" perspective." Local Government Studies (23)3: 18-38

Tilgjengelig via:

<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03003939708433874>

Levitt, Barbra og Clifford Nass (1989) "The lid on the garbage can: Institutional constraints on decision making the technical core of college-text publishers." Administrative Science Quarterly 34(2): 190-207

Tilgjengelig via:

[http://www.jstor.org/stable/2989895?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2989895?seq=1#page_scan_tab_contents)

Lipson, Michael (2007) "A "Garbage Can Model" of UN Peacekeeping" Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations: January-March 2007, Vol. 13, No. 1, pp. 79-97

Tilgjengelig via:

<http://alcor.concordia.ca/~mlipson/GCM.pdf>

Løset, Oddleif og Silje Kristin Guddal (2011) "Airlift vraka frå Svalbard-flyging" NRK

Tilgjengelig via:

<http://www.nrk.no/sognogfjordane/airlift-vraka-fra-svalbard-flyging-1.7869292>

March, James G og Johan P. Olsen (1989) "Rediscovering institutions: The organizational basis of politics." The Free Press New York

Martinsen, Jan. A og Sonja Elisabeth Søyseth (2012) "Evaluering av KVVU/KS1. Færre og bedre KVVU'er" Statens Vegvesen rapport nr. 137

Tilgjengelig via:

<http://fido.nrk.no/6ad3f87491b5f8d0f21349be2620fa532a69f0e80d115b55f466b9418ce5bacf/svveval.pdf>

Metier og Møreforskning Molde (2011) "KS2 – Anskaffelse av nye redningshelikoptre (NAWSARH-prosjektet) samt kvalitetssikring av ambisjonsnivået for Svalbard"

Tilgjengelig via:

<http://fido.nrk.no/6b1f7dd3df2e162f49db554c8555076d84e2486b61734dc6606d3aa038eb884f/KS2%20Anskaffelse%20av%20nye%20redningshelikopter.pdf>

NOU 1997: 3 (1997) "Om Redningshelikoptertjenesten" Justisdepartementet

Tilgjengelig via:

<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/19971997/003/PDFA/NOU199719970003000DDDDPDFA.pdf>

NOU 1999: 16 (1999) "Søk etter omkomne. Organisering, finansiering og kriterier for søk etter omkomne på havet, i innsjøer og vassdrag, samt på landterritoriet." Justis- og politidepartementet

Tilgjengelig via:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d4287b521bd5451fa8af88101618734a/no/pdfa/nou199919990016000dddpdfa.pdf>

Olsen, Johan. P (1978) "Politisk Organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet" Universitetsforlaget Bergen

Tilgjengelig via:

<http://www.nb.no/nbsok/nb/7061464a727f0aedf45fd153b9deb644?index=11#0>

Pedersen, Jon Gunnar (2014) "Velkommen, kontrollør" NRK Ytring

Tilgjengelig via:

[http://www.nrk.no/ytring/velkommen\\_-kontrollor\\_-1.11949567](http://www.nrk.no/ytring/velkommen_-kontrollor_-1.11949567)

Pettersen, Svein Tore (2013) ”Årsrapport 2013 for Redningshelikoptertjenesten, 330 Skvadronen”

<http://fido.nrk.no/6a79a7e68b2efa01be56914caad9d31dabbc801b1a0eedd1e8bc6073b54dfcf1/Aarsrapport%20330%202013.pdf>

Pöyry og Holte Consulting (2010) ”KS1 Ny redningshelikopterkapasitet”

Tilgjengelig via:

<http://www.ntnu.no/documents/1261860271/1261975586/150%20Ny%20redningshelikopterkapasitet.pdf>

Regjeringen (2013) ”Går videre med to tilbydere av redningshelikoptre”

Tilgjengelig via:

<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/gar-videre-med-to-tilbydere-av-redningsh/id732591/>

Rigsrevisionen (2012) ”Beretnings til Statsrevisorerne om forsvarets EH-101 helikoptre (II)”

Tilgjengelig via:

<http://www.rigsrevisionen.dk/media/1813270/1-2012.pdf>

Rigsrevisionen (2009) ”Notat til Statrevisorerne om beretning om forsvarets EH-101 helikoptre”

Tilgjengelig via:

<http://www.rigsrevisionen.dk/media/1837330/a516-08.pdf>

Rigsrevisionen (2008) ”Beretning til Statsrevisorerne om forsvarets EH-101 helikoptre”

Tilgjengelig via:

<http://www.rigsrevisionen.dk/media/1837214/17-2007.pdf>

Ryen, Anne (2002) ”Det kvalitative intervjuet” Fagbokforlaget Oslo

Samset, Knut (2012) ”Lenge før og langt senere. Et tilbakeblikk på konseptvalget i historiske prosjekter” Ex ante Akademiske Forlag

Tilgjengelig via:

<http://www.ntnu.no/documents/1261860271/1261995997/Lenge+før+og+langt+etter+-+historiske+prosjektvalg.pdf/3ff73f30-cc95-4d30-9eb8-8c175f801557>

Samset, Knut og Gro Holst Volden (2013) ”Statens prosjektmodell. Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring” Concept rapport nr. 35

Tilgjengelig via:

[http://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept\\_rapport\\_nr\\_35.pdf](http://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_rapport_nr_35.pdf)

Skjærli, Brynjar (2013) ”Norske redningshelikoptre blir militære” VG

Tilgjengelig via:

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/forsvaret/norske-redningshelikoptre-blir-militaere/a/10102137/>

SOU 2010:50 (2010) "Försvarsmakten helikopterresurser. Slutbetänkande av militärhelikopterutredningen" Försvarsdepartementet  
Tilgjengelig via:

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/84/73/08719c09.pdf>

Snape, Dawn and Liz Spencer (2003): The Foundation of Qualitative Research. Kap 1  
I:Ritchie, Jane og Jane Lewis (eds.): *Qualitative Research Practise*. London: Sage  
Publications. Side 1-23

Sætren, Harald (1983) "Iverksetting av offentlig politikk" Universitetsforlaget, Bergen  
Tilgjengelig via:

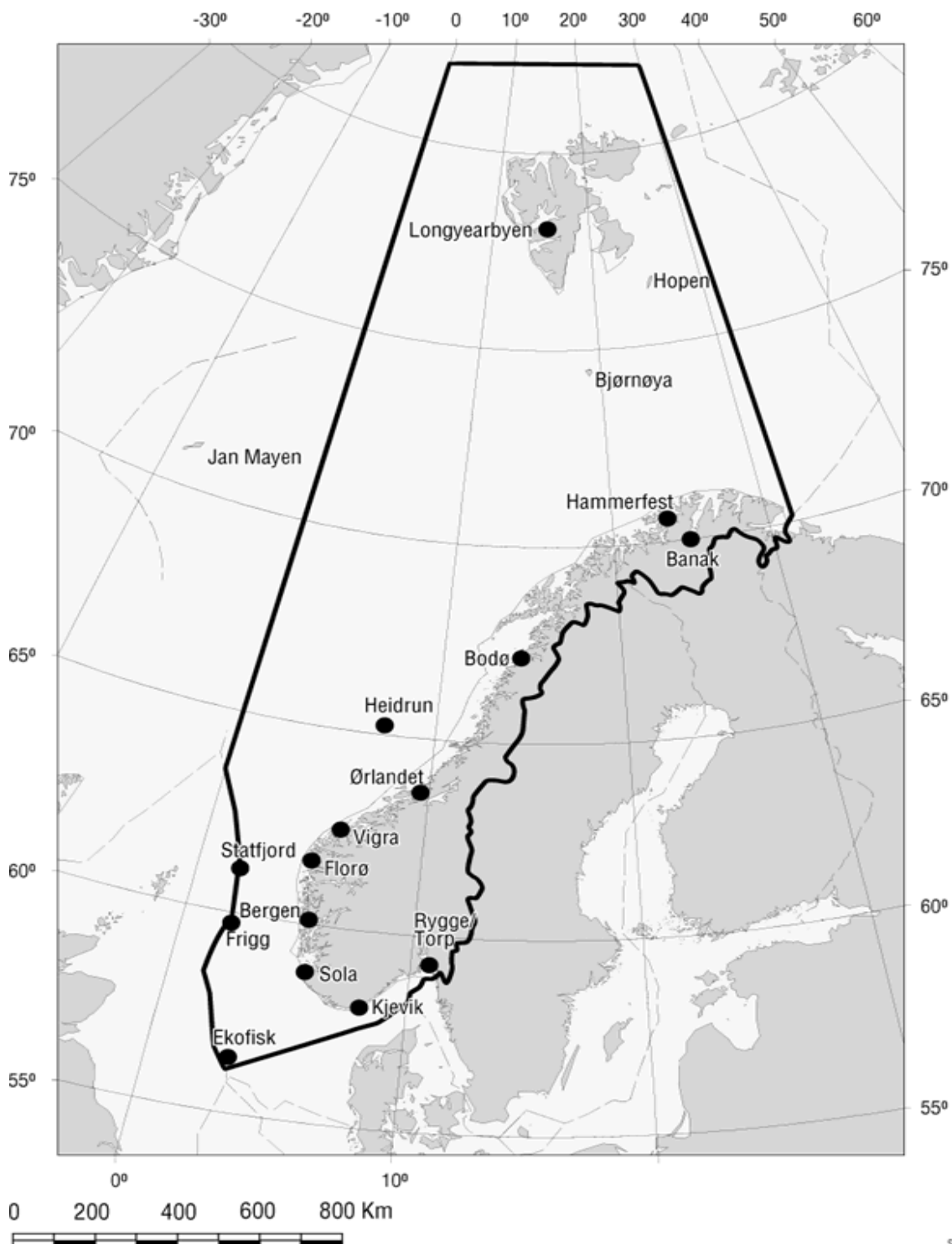
<http://www.nb.no/nbsok/nb/a1d8fa2f413ac55bacd4a7c7d612f7fa?index=1#0>

### **Intervju:**

26. mars 2015 ble følgende person intervjuet:

Karlsen, Ketil – medlem av Fostervoll-utvalget og Helikopterfaglig Forum

Vedlegg 1



(NOU 1999:16: 71)



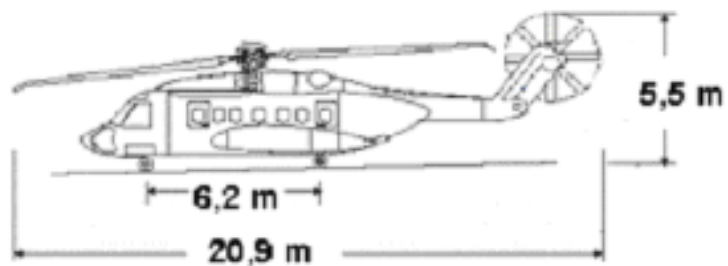
Vedlegg 2



**NH90**



**EH101**



**S-92**

(Helikopterfaglig Forum 2003: 28)