



DET KONGELIGE  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Statsråden

Kontroll- og konstitusjonskomiteén  
Stortinget  
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

18/2426-

13. januar 2020

## **Anbudsprosessen for ny ambulanseflytjeneste - Nye spørsmål**

Jeg viser til brev fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité datert 17. desember 2019 om anbudsprosessen for ny ambulanseflytjeneste.

Dette har vært en krevende sak over tid, og jeg har i flere omganger informert Stortinget om situasjonen. Blant annet gjennom egen redegjørelse 15. mai 2018, svar på spørsmål fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i juni 2018 og orientering om saken i Prop. 1 S (2019-2020). Det vil også bli gitt en ny redegjørelse i Stortinget 15. januar i år.

I nevnte brev fra komiteen blir det bedt om svar på 4 nye spørsmål i forbindelse med anbudsprosessen for ny ambulanseflytjeneste. Spørsmålene besvares nedenfor i den rekkefølge de ble stilt i brevet.

### **1. Kunne BSAA, som fikk kontrakten, overføre kontrakten om drift av ambulanseflytjenester til et nytt selskap som verken hadde organisasjon, ansatte eller godkjenninger ved kontraktsinngåelse?**

Babcock Scandinavian AirAmbulance AB søkte 30. mai 2019 oppdragsgiver Luftambulansetjenesten HF om overdragelse av kontrakt på ambulanseflytjenester fra Babcock Scandinavian AirAmbulance AB til det norske selskapet Babcock Scandinavian AirAmbulance AS. En viktig begrunnelse var at selskapet ønsket å forholde seg til norsk luftfartsmyndighet i kontraktsperioden, og dette betinger at operatøren har norsk driftstillatelse. Selskapet viste i sin søknad til forutsetningene i sitt tilbud om at de ønsket etablering av et norsk leverandørselskap. Den avtalen som var inngått kunne ikke selges, omsettes eller på annen måte overdras til andre uten oppdragsgivers skriftlige godkjenning.

Søknaden om overdragelse av avtalen ble skriftlig godkjent av Luftambulansetjenesten HF den 28. juni 2019. Vurderingen som lå til grunn for beslutningen baserte seg blant annet på oversendt dokumentasjon fra Babcock Scandinavian AirAmbulance AB knyttet til det norske selskapet Babcock Scandinavian AirAmbulance AS. Dette var tilsvarende dokumentasjon som den som var avkrevd leverandøren i forbindelse med prekvalifisering til anbudskonkurransen.

Det rettslige grunnlaget for Luftambulansetjenesten HF's beslutning finner man i Forskrift om offentlige anskaffelser § 28-1, bokstav e, punkt 1 og 2:

*Oppdragsgiveren kan foreta følgende endringer i en kontrakt uten å gjennomføre en ny konkurranse etter forskriften: [...]*

*e) endringer som gjelder skifte av leverandøren ved at en ny leverandør helt eller delvis trer inn i den eksisterende leverandørens rettigheter og plikter som følge av en omstrukturering, for eksempel ved overtakelse, fusjon, oppkjøp eller konkurs. Dette gjelder bare når*

- 1. den nye leverandøren oppfyller de opprinnelige kvalifikasjonskravene,*
- 2. det ikke foretas andre vesentlige endringer i kontrakten*

Luftambulansetjenesten HF overførte på bakgrunn av dette kontrakten til det nye selskapet Babcock Scandinavian AirAmbulance AS med grunnlag i nevnte forskriftsbestemmelse etter at det norske selskapet var vurdert og funnet kvalifisert til å oppfylle de opprinnelige kvalifikasjonskravene og de øvrige kravene i anskaffelsen.

**2. Står statsråden fortsatt bak svaret på spørsmål 6 i svarbrev datert 20. juni 2018 om at det var og er ingenting som indikerte eller indikerer at Babcock SAA ikke skulle klare å oppfylle forpliktelsen de hadde angitt i sitt tilbud?**

Babcock Scandinavian AirAmbulance er del av et stort internasjonalt konsern som blant annet leverer luftambulansetjenester over hele verden. Allerede før Luftambulansetjenesten HF inngikk kontrakt med Babcock, var dette den største leverandøren av luftambulansetjenester i Norden. Babcock Scandinavian AirAmbulance AB har også tidligere levert tjenester til luftambulansetjenesten i Norge gjennom to vintre i form av styrket beredskap for Svalbard. Det var derfor lite som på forhånd skulle tilsi at dette selskapet ikke kom til å levere den etterspurte beredskapen som det har forpliktet seg til. Jeg vil utdype dette ved å peke på sentrale punkt i anbudsprosessen.

Luftambulansetjenesten HF var som oppdragsgiver ansvarlig for anbudsprosessen, men den praktiske gjennomføringen ble ledet av Sykehusinnkjøp HF, som besitter kompetanse og erfaring med store anskaffelser for helsetjenesten. Prosessen startet med en prekvalifisering av tilbyderne. Prekvalifisering har til hensikt å sikre at de tilbyderne som går videre i konkurransen har en organisasjon, erfaring og en økonomisk evne som gjør dem i stand til å oppfylle kravene i en eventuell inngått kontrakt. Prekvalifikasjonskravene handler

utelukkende om leverandøren sin evne til å oppfylle en eventuell kontrakt, mens andre krav knytter seg til leverandørens innleverte tilbud. I anskaffelser er dette alltid to uavhengige vurderinger. Babcock oppfylte alle kvalifikasjonskrav og ble således vurdert å være en egnet leverandør.

Av fire søkere ble tre prekvalifisert, og disse leverte tilbud. Én av tilbyderne ble avvist, da de formelle kravene til innleveringen av tilbudet ikke var oppfylt. I den etterfølgende konkurransen hadde tilbyderne anledning til å levere tilbud i totalt tre omganger. De hadde også mulighet til å levere parallelle tilbud, altså flere tilbud per leverandør per omgang. Begge tilbyderne leverte to tilbud hver i hver omgang, så totalt fire tilbud ble evaluert i tre runder. Mellom rundene ble det gjennomført forhandlingsmøter med tilbyderne.

Det var totalt 367 krav i konkurransen. Av disse var 272 obligatoriske, noe som skulle sikre et tilfredsstillende kvalitetsnivå. De 95 evalueringskravene som kom i tillegg skulle stimulere til høyest mulig kvalitet, og var det verktøyet som ble brukt for å rangere tilbudene innenfor tildelingskriterium kvalitet.

I evalueringsprosessen ble tilbudene gitt score ved hjelp av en vektingsmodell som på forhånd var beskrevet i konkurransegrunnlaget. Oppdragsgiver hadde ikke anledning til å endre denne underveis i prosessen, og det endelige resultatet av scoringen var forpliktende for oppdragsgiver. Vektingen i denne konkurransen var:

Tildelingskriterium Pris: 40 %

Tildelingskriterium Kvalitet: 60 %

Tildelingskriteriet kvalitet hadde åtte underkriterier, som igjen bestod av flere detaljerte krav. Undervektingen ble i denne konkurransen gjort svært detaljert av to primære årsaker. For det første for å styre konkurransetrykket mot de områdene som oppdragsgiver anså som vesentlig, og for det andre for å sikre en størst mulig forutberegnelighet for tilbyderne. De enkelte evalueringskravene ble gitt en vekting avhengig om de var særskilt viktige, viktige eller noe mindre viktige. I konkurransen var det dermed mulig for tilbyderne å se veldig detaljert hvor mye det enkelte evalueringskravet ville bli vektlagt i konkurransen.

Scoring skjedde på den måten at det beste tilbudet, eventuelt flere tilbud dersom de var helt likeverdige, ble gitt score 10. De øvrige tilbudene ble scoret i forhold til dette. Etter gjennomført evaluering av alle tilbud ble score konvertert til poeng, der det beste tilbudet i hvert av de to tildelingskriteriene ble gitt 10,00 poeng. Siden vekting var henholdsvis 40 og 60 pst., ble poeng for beste tilbud på pris tildelt 4,00 poeng og beste tilbud på kvalitet tildelt 6,00 poeng. De øvrige tilbudene ble tildelt poeng tilsvarende rangering på score.

Den endelige rangeringen, som bygget på både pris og kvalitet, var som følger:

Rang	Tilbyders navn	Sum poeng	Totalsum	Pris - 40%		Kvalitet - 60%	
				Score	Poeng	Score	Poeng
1	Babcock SAA FW AB 1	9,70	kr 2 584 048 652	10,00	4,00	9,51	5,70
2	Babcock SAA FW AB 2	9,63	kr 2 685 391 497	9,62	3,85	9,64	5,78
3	Lufttransport A	9,60	kr 2 868 130 887	9,01	3,60	10,00	6,00
4	Lufttransport B	9,56	kr 2 874 027 782	8,99	3,60	9,94	5,96

Det framgår at den samlede scoren på kvalitet var høy i alle de fire tilbudene. Det går også fram at det tilbudet som vant, Babcocks tilbud nr. 1, ble scoret som det laveste på kvalitet.

Oppdragsgiver var som nevnt forpliktet til å tildele kontrakt til tilbyder med det høyest rangerte tilbudet. Det var ikke noe i Babcocks vinnende tilbud som skulle tilsi at tilbyderen ikke skulle kunne levere i henhold til kontraktskravene.

**3. Ifølge svar på spørsmål 7 i svarbrev datert 20. juni 2018 stilte ikke departementet styringskrav om risikovurdering ved operatørbytte. Mener statsråden at dette skulle vært gjort?**

Helse- og omsorgsdepartementet har ingen operativ rolle i anskaffelsen og har som nevnt heller ikke satt noen styringskrav knyttet til denne konkrete anskaffelsen. Departementet vil likevel understreke at man forventer at tjenesten med utgangspunkt i sitt ansvar på eget initiativ gjennomfører risikovurderinger. Det oppfatter vi også at er gjort i denne saken.

Anskaffelsesprosjektet som førte frem til kontrakten med Babcock ble ledet av Sykehusinnkjøp HF. I tillegg ble prosjektet og anskaffelsen eksternt kvalitetssikret av det anerkjente advokatfirmaet Wikborg Rein.

De selskapene som ønsket å levere flytjenester til Luftambulansetjenesten HF, ble alle grundig evaluert. Vurdering av risiko ved å tildele kontrakt gjøres på flere måter og i ulike stadier av anskaffelsesprosessen, og dette ble selvfølgelig gjort likt for alle tilbydere.

Først måtte tilbyderne prekvalifiseres. Da ble det sjekket at flyselskapene hadde nok erfaring og kompetanse til å levere reelle tilbud med høye krav til kvalitet. Deretter ble det sjekket om selskapene var robuste nok og hadde økonomi til å ta på seg så store oppgaver, at de hadde tekniske godkjenninger og lisenser, og at de ikke hadde noe utestående verken med norske eller utenlandske luftfartsmyndigheter.

Det ble også lagt inn en betydelig risikovurdering av den enkelte tilbyder i selve kravspesifikasjonen og gjennom anskaffelsesprosjektets evaluering av de tilbudene flyselskapene leverte. For å sikre at tjenesten skulle bli levert som avtalt, og for å hindre svekkelse i tjenesteinnhold og beredskap, stilte Luftambulansetjenesten HF krav om at alle tilbydere måtte levere en fremdriftsplan for leveransen. De måtte beskrive sin faktiske

nåsituasjon og hvordan de ville levere på kravet i konkurransegrunnlaget, identifisere forskjellene mellom disse to situasjonene, og lage en plan for å gjennomføre en slik endring (GAP-analyser). Selskapene måtte da identifisere alle risikoelementer i forbindelse med oppstart og drift. Selskapene måtte også beskrive hvilke kompensierende og risikoreduserende tiltak de ville iverksette for å sikre en god leveranse. Disse framdriftsplanene ble senere fulgt opp i månedlige møter mellom Luftambulansetjenesten HF og Babcock fra kontrakt ble signert til etter oppstart. Dette var samme framgangsmåte som man benyttet i helikopteranskaffelsen ett år tidligere.

Det er i tillegg utført flere risikoanalyser av selve operatørbyttet, både i forbindelse med svikt i leveransen fra Lufttransport FW AS og knyttet til byttet av leverandør 1. juli 2019. Sammen med disse analysene ble det laget Tiltaksplan ved svikt i ambulanseflyberedskap, som er oppdatert 19 ganger. I tillegg hadde både Lufttransport FW AS og Scandinavian AirAmbulance AB (løpende) risikoanalyser som Luftambulansetjenesten HF hadde tilgang til. Mottaksprosjektet for ambulanseflytjenesten i Luftambulansetjenesten HF hadde også en egen risikoanalyse for sitt prosjekt.

#### **4. Hvorfor er anbudsprosessen ennå ikke evaluert, slik statsråden svarte på spørsmål 9 i svarbrev datert 20. juni 2018?**

Jeg vil innledningsvis vise til at det er nedsatt en ekspertgruppe for å utrede offentlig/ideell drift av luftambulansetjenesten. Gruppens mandat er blant annet å se på flere modeller for operativ drift av luftambulansetjenesten, som dagens modell med anbud, modell med offentlig drift og modell med drift av ideelle aktører. Andre modeller kan også vurderes. Utredningen skal være ferdig innen utgangen av 2020.

Et annet oppdrag som ligger i mandatet til ekspertgruppen er at de skal gjennomgå erfaringer med operatørbyttet og beskrive utfordringene med dagens organisering. Dette er også relevant med tanke på Stortingets vedtak om å evaluere anbudsprosessen vedrørende luftambulansetjenesten og bruke erfaringene i den videre prosessen. Ekspertgruppens arbeid vil forhåpentligvis nettopp bidra til å sikre relevante erfaringer med tanke på hvordan vi skal løse fremtidig organisering av luftambulansetjenesten.

Tjenesten selv har allerede gjennomført viktige evalueringer. Den første var en erfaringsrapport som ble utarbeidet rett etter at anbudet var gjennomført, *Prosjekt anskaffelse av ambulanseflytjenester 2019* (datert 06.09.17). Det ble her trukket fram at det i et tilbud bør sannsynliggjøres at man kan starte tjenesten til avtalt tid, og at den som har kontrakten forplikter seg til å opprettholde tjenesten helt frem til kontraktens eventuelle avslutning. Dette var etter deres oppfatning ikke godt nok ivaretatt i prosessen. Senere ble det også utarbeidet en evalueringsrapport av Mottaksprosjekt ambulansetjenesten 2019 (datert 26.11.19). Her framgikk det blant annet at en bør "*kontraktsfeste en forpliktelse til å overføre tjenesten til ny operatør over en lengre tidsperiode base for base. I fremtidige avtaler må det så konkret som mulig beskrives hvordan overgangen til ny kontraktsperiode og eventuelt bytte av operatør skal foregå. Krav og føringer for dette må være realistiske og*

*gjennomførbare for avtroppende så vel som for påtroppende operatør". Dette er for øvrig også i tråd med anbefalinger man finner i Babcocks egen evaluering av sitt Implementeringsprosjekt for ny operatør i ambulanseflytjenesten (datert 01.10.19)*

For å supplere kunnskapsgrunnlaget, og i tråd med Stortingets vedtak om å evaluere anbudsprosessen, vil det i felles foretaksmøte 14. januar bli gitt følgende oppdrag: *"Foretaksmøtet viste til at det siden våren 2018 periodevis har vært problemer med beredskapen i ambulanseflytjenesten. Dette må ses i sammenheng med operatørbyttet som fant sted 1. juli 2019. Det er viktig å trekke lærdom av dette. Erfaringer fra denne anskaffelsen vil være viktig grunnlagsmateriale for den ekspertgruppen som er satt ned for å vurdere ev. overgang til privat/ideell drift. Foretaksmøtet mente det i tillegg er ønskelig med en egen evaluering av anskaffelsesprosessen, med en drøfting av i hvilken grad de problemene som har oppstått kan knyttes til denne. Evalueringer som allerede er gjennomført av tjenesten selv vil være nyttig bakgrunnsmateriale i evalueringsarbeidet.*

- *Foretaksmøtet ba om at de regionale helseforetakene sørger for at det blir gjennomført en evaluering av prosessen med anskaffelse av ambulansefly, herunder at det blir gjort en vurdering av i hvilken grad problemene i tjenesten siden våren 2018 kan knyttes til denne. Frist for oppdraget settes til 15. september."*

Jeg vil også vise til at jeg i forbindelse med en pressekonferanse 18. desember informerte om at Helsetilsynet vil føre tilsyn med om befolkningen har fått og får tilgang til forsvarlige luftambulansetjenester i Nord-Norge. Dette er viktig for alle parter i denne saken, og for at vi skal få belyst alle sider ved denne saken på best mulig måte.

Med hilsen



Bent Høie