

A

Aftenposten

Jakten på den «ukjente» nødnettmilliarden



Metoderapport SKUP 2015

Journalister:

Henning Carr Ekroll

henning.carr.ekroll@aftenposten.no

+ 47 97 04 23 42

Nina Selbo Torset

nina.selbo.torset@aftenposten.no

+ 47 91 18 44 40

Redaksjon:

Aftenposten

Akersgata 55

0180 Oslo, Norge

+ 47 22 86 30 00

Oslo, 16. januar 2016.

Innhold

Sammendrag:	4
Ideen:	5
Slik kom arbeidet i gang:	5
Problemstilling og hypoteser:	6
Det videre arbeidet og metoder:	7
Overbyggende metode	7
1. Direktoratet som ble fem ganger så stort som planlagt	7
Årsverk:	7
Penger:	10
2. Den «ukjente» nødnettmilliarden – totalkostnaden for prosjektet	12
Kartlegging av etater:	13
Vår regnskapstekniske reise:	15
Spesielle erfaringer:	16
Generelt:	16
Presisjon:	16
Politisk engasjement:	17
Tidsbruk:	18
Videre arbeid:	18
Vedlegg:	18
Publiserte saker:	18
Nødnett-direktoratet ble fem ganger så stort som først planlagt	18
Frp om Nødnett-direktoratet: - Oppsiktsvekkende at det er blitt så hinsides stort	18
Her er «den skjulte milliarden» i Nødnett-prosjektet	18
SOS Nødnett – SKUP-metoderapport om nødnettarbeidet vårt i 2012/2013	18

Sammendrag:

At nødetatene i Norge trenger et nytt, felles kommunikasjonssystem har vært en konklusjon det har vært stor faglig og politisk enighet om siden World Trade Center-bygningene kollapset over intetanende redningsarbeidere 11. september 2001. Hendelsen, der brannfolk inne i bygningene aldri mottok advarsler fra politiet om at det kunne være en snarlig fare for kollaps, minnet alle om viktigheten ved velfungerende sambandsløsninger.

I Norge hadde politidistrikter, kommunale brannvesen og helsearbeidere over hele landet på dette tidspunktet et vell av ulike typer digitale sambandsløsninger av svært ujevn kvalitet – og ofte var det umulig å få systemene til å fungere sammen. Det var bakteppet for at Stortinget i 2004 vedtok at det skulle bygges et felles kommunikasjonsnettverk for alle nødetatene over hele Norge.

Prosjektet skulle vise seg å bli den mest kostbare og mest kompliserte IKT-investeringen som er gjort i Norge noensinne. Det har vært preget av år etter år med forsinkelser, kostnadsoverskridelser, krangel om kvalitet, dekning og teknologi, en omdiskutert overføring av en milliardkontrakt, korrupsjonsetterforskning av leverandøren og en tidvis svært tilspisset politisk retorikk. Aftenposten jobbet i 2012 og 2013 systematisk med mange av disse forholdene, noe som resulterte i en rekke avsløringer som fikk stor oppmerksomhet og gjentatte runder i Stortingets kontrollkomité. Den påtroppende Solberg-regjeringen lovet i sin regjeringsplattform at det skulle leveres en dedikert sak til Stortinget om Nødnett-prosjektet.

I 2015 ble systemet ferdig utbygget, seks år senere enn det første stortingsvedtaket la til grunn. Da mente vi det var på tide å se nærmere på de faktiske økonomiske konsekvensene av prosjektet.

Dette var noe av det vi avdekket i våre saker høsten 2015:

- Aftenpostens gjennomgang viser at prosjektet allerede har kostet staten minst syv milliarder kroner, én milliard mer enn kostnadsrammen for utbyggingen, slik denne er kommunisert til Stortinget og offentligheten.
- Staten har ingen samlet oversikt over hva prosjektet egentlig koster.
- Nødnett-direktoratet er blitt fem ganger så stort som Stortinget først fikk skissert
- Det jobber flere med PR enn med teknologiutvikling i nødnettets fagdirektorat, som etter eget utsagn har «videreutvikling og tjenesteutvikling» som en av sine viktigste arbeidsoppgaver.
- Leveransen av Regjeringens «nødnettmelding» er i det blå.

Ideen:

Utgangspunktet for arbeidet vårt lå delvis i det vi publiserte høsten 2013. I [en omfattende nyhetsfeature](#) fortalte vi om den faglige dynamikken og det politiske spillet som førte til at Nødnett-prosjektets kostnad steg fra 3,6 til 6 milliarder kroner.

[Vi sannsynliggjorde også at prosjektets totalkostnad ville bli langt høyere](#) enn dette, ved en gjennomgang av det faktiske investeringsbehovet som viste at postene var fordelt på en rekke ulike budsjetter. Men noe endelig svar var det den gang ikke mulig å gi leserne – dels fordi mye av arbeidet ikke var gjennomført, at omfanget ikke var endelig besluttet, og at de økonomiske overslagene var vage eller utdaterte.

Høsten 2015 var disse forutsetningene endret. Selve utbyggingsprosessen var i ferd med å gå mot slutten, men fremdeles fortsatte Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK), som i utgangspunktet ble etablert som en prosjektorganisasjon, å vokse. Var det egentlig intensjonen?

Samtidig så vi en påfallende mangel ved Nødnett-prosjektets økonomiske forutsetninger, slik disse gjentatte ganger ble kommunisert overfor politikere og offentligheten: Man snakket fremdeles kun om kostnaden for utbyggingen – rundt seks milliarder kroner.

Et sted, nederst på side 35 i Prop. 100 S, finner vi følgende formulering: «*Utover dette [kostnadsrammen for utbyggingen] har nødetatene betydelige innføringskostnader.*» Men noen sum finnes ikke.

Nå ville vi finne ut hvor mye Nødnett-prosjektet egentlig har kostet.

Slik kom arbeidet i gang:

Det innledende arbeidet handlet i stor grad om å samle sammen mest mulig dokumentasjon fra relevante kilder, og å danne oss et best mulig bilde over hvilke informasjonshull som måtte fylles for at vi skulle få svar på det som etter hvert avtegnet seg som de mest sentrale spørsmålene. Etersom Henning hadde jobbet med Nødnett-relaterte saker tidligere, hadde vi allerede god oversikt over mange av de sentrale dokumentene. Helene Skjeggstad jobbet sammen med Henning på sakene i 2012-2013. Hun har nå gått over i en kommentatorstilling i Aftenposten. Hennes kompetanse på området var til stor hjelp i vårt arbeid med disse sakene, og vi har derfor tidvis fungert som et team på tre personer. Helene skrev også [en nyhetskommentar til sakene](#). Det bidro til et ytterligere løft.

Som en «researchportal» brukte vi en dedikert prosjektkanal opprettet i *Slack*, en kommunikasjonsplattform som vi bruker internt i Aftenposten og Schibsted. Her kan man dele dokumenter og diskutere i en sammenhengende tråd, noe som gjør det oversiktlig å navigere i kronologien. Her lastet vi opp dokumenter om prosjektet, blant annet budsjettforslag, stortingsproposisjoner, strategidokumenter, rapporter, årsberetninger og forvaltningsdata fra ulike kilder. Samtidig begynte vi å sammenstille tall for overføringer til fra departementet til DNK i et regneark.

Parti fra «nødnettkanalen» i Slack (Noen ord er sladdet av kildevern hensyn).

Problemstilling og hypoteser:

Gjennomgangen av dokumentasjonen i den innledende researchfasen gjorde at vi fikk etablert to ganske presise problemstillinger tidlig i prosessen:

Den første handlet om innretningen og dimensjoneringen av Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK). Utgangspunktet for at dette fanget vår interesse, var en formulering i [St.Prp. 30 i 2006](#). Her beskrives opprettelsen og driften av nødnett-organisasjonen:

«Det vil i utgangspunktet være om lag 20 ansatte med et årlig bevilgningsbehov på om lag 35 mill. kr».

Da vi undersøkte dette opp mot tall fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), som mottar nøkkeltall fra sentralforvaltningen, kunne vi se at det hadde vært en kraftig økning i antallet årsverk siden direktoratet ble etablert 2007.

Dette var ikke i tråd med det som Stortinget ble forespeilet. Hva hadde skjedd?

Den andre problemstillingen handlet om det som vi allerede har berørt innledningsvis i denne rapporten: Det totale kostnadsbildet.

Vårt første overslag basert på innholdet i Justisdepartementets budsjett dokumenter i perioden 2007-2015 viste at det allerede var kanalisert rundt seks milliarder kroner til DNK, altså ikke langt unna det som er etablert som kostnadsrammen for utbyggingen (vi kommer tilbake til de regnskapsmessige detaljene rundt dette).

Samtidig visste vi, delvis basert på vårt arbeid med temaet i 2012/2013, og ikke minst basert på formuleringen om «de store ekstrakostnadene» at det fantes en rekke Nødnett-relaterte utgifter som lå utenfor denne budsjettposten.

Nå startet jakten på disse.

Det videre arbeidet og metoder:

Overbyggende metode

Den viktigste metoden i arbeidet med disse sakene har handlet om å innhente informasjon som til en viss grad allerede er offentlig tilgjengelig, men spredt på svært mange forskjellige aktører, for deretter å sammenstille denne slik at man får ny kunnskap om det større bildet.

Offentlighetsloven har vært et sentralt virkemiddel i dette arbeidet, da denne gir oss rett til å få ut spesifikke opplysninger uten at det nødvendigvis må foreligge et innsynskrav i et spesielt dokument. Dette kan for eksempel dreie seg om innsyn i regnskapsførte utgifter som vi ikke vet hvordan er kontoført.

1. Direktoratet som ble fem ganger så stort som planlagt

Årsverk:

Umiddelbart virket dette som den problemstillingen som først kunne foredles til en konkret nyhetssak innen rimelig tid. Den foreløpige researchen tydet på at det her dreide seg om en statlig etat som hadde vokst langt mer enn forutsatt, også under regimet til de avbyråkratiseringsivrige politikerne fra Høyre og Frp.

I første omgang måtte vi kvalitetssikre opplysningene om antall årsverk. Det beste stedet å finne denne informasjonen er i virksomhetens årsrapporter.

Årsrapporter fra statlige foretak kan være journalistiske gullgruver. De gir ofte detaljerte gjennomganger av etatens måloppnåelse og utfordringer opp mot politiske og faglige forventninger. I de fleste tilfellene vil man også få en systematisk gjennomgang av organisasjonens struktur, antall årsverk og hvordan disse er fordelt mellom ulike avdelinger.

Mange virksomheter har disse lett tilgjengelige på sine nettsider, men på DNKs nettside lå bare 2014- og 2012-rapporten. Vi måtte derfor be om innsyn i de andre årsrapportene. For å kunne få et bilde på utviklingen over år ba vi om å få oversendt samtlige rapporter siden direktoratet ble opprettet. Man skulle tro dette var et enkelt innsynskrav å behandle, all den tid rapportene tidligere har vært offentlig tilgjengelig på nettet. DNK mente likevel at dette var et så omfattende innsynskrav at de varslet at det ville ta tid å besvare. De henviste til offentlighetsloven § 29 og veilederen til offentlighetsloven.

Offentlighetsloven § 29 første ledd andre punktum slår fast at et innsynskrav skal avgjøres uten ubegrunnet opphold, altså så snart som praktisk mulig. En vanlig tolkning av denne lovbestemmelsen er at kravet skal behandles innen en til tre virkedager. Veilederen til

offentlighetsloven åpner imidlertid for at man kan bruke lengre tid: «Dersom det derimot må gjerast undersøkingar, kravet reiser vanskelege og tvilsame spørsmål, eller gjeld store eller mange dokument, og saka difor medfører mykje arbeid, kan det brukast meir tid til sakshandsaminga, men kravet må like fullt avgjerast så snart det er praktisk mogleg.»

Det var vanskelig å forstå at et krav om innsyn i seks årsrapporter kunne være så omfattende at det ikke kunne behandles innen tre virkedager. Vi ba DNK om en begrunnelse og fikk til svar at kravet måtte gå gjennom dokumentcenteret deres og behandles som en vanlig innsynsbegjæring. Selv om publikasjonene tidligere hadde vært offentlig for alle og enhver på dinkom.no, kunne det nå være opplysninger i rapportene som de ikke kunne gi innsyn i. Det var en god påminnelse for oss til alltid å lagre årsrapporter til virksomheter man av og til berører i sin journalistikk. De kan være nyttige å ha om noen år, og da slipper man kronglete innsynskrangler.

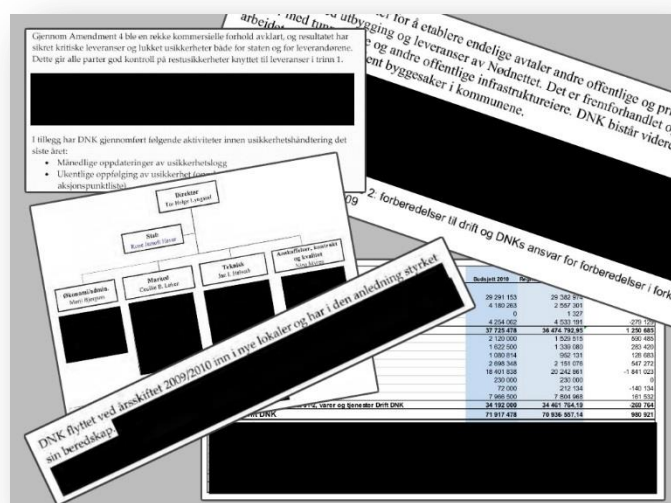
Ettersom det trolig kom til å ta flere dager å få svar på innsynskravet via dokumentcenteret i DNK, prøvde vi samtidig bakveien via kommunikasjonsavdelingen.

Vi viste til årsrapport for 2014, [som lå på nettsiden](#), der det kom frem at DNK hadde 94,8 årsverk. Vi ba DNK opplyse om hvordan årsverkene fordelte seg på de fire avdelingene i organisasjonen, samt kommunikasjonsavdelingen og direktørens stab, noe vi kunne gjøre med utgangspunkt i offentleglovas §9, som gir rett «til en «sammenstilling av opplysninger» som er elektronisk lagret hos et organ som er omfattet av offentleglova».

Samtidig ba vi DNK om å fylle ut en tabell som viste endringen i antall årsverk, lønnskostnader og driftskostnader siden 2007. Vi ble lovet svar i løpet av dagen, men det skulle ta seks dager og flere purringer før vi hadde fått svar på spørsmålene og innsyn i alle årsrapportene. Da vi endelig hadde fått dette, så vi at årsrapportene ikke ga ikke et veldig presist bilde av hvordan bemanningen fordelte seg i de ulike avdelingene. Vi la derfor informasjonen DNK hadde lagt inn i vår tabellmal til grunn for fordelingen av årsverk internt.

Tabellen vi fikk utfylt inneholdt ingen store overraskelser – med ett klart unntak: Den viste at det var flere årsverk tilknyttet kommunikasjonsavdelingen enn avdelingen for tjeneste- og teknologiutvikling, enda sistnevnte trekkes frem av direktoratet selv som en av deres mest viktige funksjoner. Fiffig.

DNK var dessuten påfallende ivrige med den svarte markeringstusjen i årsrapportene, og det var en del ganske uforståelige sladder, blant annet var noen navn på organisasjonskartet borte (se bilde til høyre). Her hadde vi en pragmatisk tilnærming: All den



tid dette ikke var kritisk informasjon for oss, brukte vi ikke energi på klageprosesser utover det vi anså som nødvendig. Klageprosessene er tidkrevende, og man må velge sine kamper.

Da vi hadde hentet ut all informasjon om det totale antallet årsverk/ansatte fra rapportene kunne vi gjøre en oppsummering. Tallene viste noen avvik fra NSD-databasen, men trenden som avtegnet seg var den samme: Direktoratet hadde en voldsom vekst i antall årsverk/ansatte.

Nå kunne vi altså dokumentere at DNK hadde 104 ansatte (94,8 årsverk), fem ganger flere enn det som lå til grunn for Stortingets vedtak om Nødnett-utbyggingen i 2006.

Men hadde de folkevalgte blitt informert om at det fantes et stort behov for byråkratoppbemanning siden den gang?

For å sjekke dette måtte vi gjennomgå de dokumentene der forutsetningene for DNKs virksomhet kommuniseres til vår lovgivende forsamling.

De dedikerte propene som er utarbeidet i anledning selve prosjektet – med formuleringene om dimensjoneringen av prosjektorganisasjonen (merk at DNK ikke ble etablert før i 2007 – før dette var det en prosjektgruppe underlagt Justisdepartementet):

- **2004: St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3**
«Justisdepartementet vil sørge for at forvaltningsorganet bygges opp med tilstrekkelig kompetanse til å ivareta styring og kontroll av utbyggingen.»
- **2006: St.prp. nr. 30:**
«Det vil i utgangspunktet være om lag 20 ansatte med et årlig bevilgningsbehov på om lag 35 mill. kr».
- **2011: Prop 100 S:**
«Driftskostnadene har økt fordi leverandørens betydelige forsinkelser medfører at staten har måttet dekke drift av prosjektorganisasjonen i Direktoratet for nødkommunikasjon og etatenes innføringsprosjekter i en lengre periode enn forutsatt.»

Det eneste unntaket, utover det som er nevnt over, var en formulering som fulgte med da Stortinget i 2009 banket gjennom aksept for den første større kostnadssprekken i prosjektet. Da kom det frem at det var behov for å øke kostnadsrammene, og at «*økt ressursbehov*» i DNK var en av årsakene (tilleggsprop (St.prp 83) til Stortinget i 2009). Året etter, i 2010, hadde DNK 44 årsverk.

I tillegg gikk vi gjennom Justis- og beredskapsdepartementets budsjett dokumenter fra 2007 til dags dato. Konklusjonen var at vi ikke kunne finne formuleringer som kommuniserte at direktoratet skulle vokse til det omfanget vi ser i dag – altså fem ganger så stort som først forutsatt.

Penger:

En økning i antallet årsverk har naturlig nok en økonomisk konsekvens. Ved å sammenstille tall fra JDs budsjettdokumenter, tildelingsbrev og DNKs årsrapporter, fikk vi også et presist bilde av kostnadsutviklingen i direktoratet, slik den hadde vært siden Stortinget først fikk skissert «35 millioner kroner årlig»

Igjen – her er årsrapportene en gullgruve. Regnskapsoppføringene med tilhørende noter gir et godt innblikk i hvordan pengene er disponert internt. De siste årene har de fleste statlige forvaltningsorgan tatt i bruk statlige regnskapsstandarder (SRS), noe som gjør det enklere å navigere i materialet og gjennomføre direkte sammenligninger.

Utfordringen ved DNKs årsrapporter var at det først var ført periodisert virksomhetsregnskap med i tråd med de statlige standardene fra 2011 (standard kontoplan). Dette gjorde at posteringene ikke nødvendigvis var direkte sammenlignbare med oppføringene i tidligere regnskap. Men de totale driftsutgiftene var uansett lett tilgjengelige, og disse tegnet et bilde som var sammenfallende med det vi allerede hadde sett: Driftskostnadene hadde økt fra 49.9 millioner til 169, 3 millioner. Dette bekreftet også DNK på spørsmål fra oss. Regnskapene viste også at en betydelig del av utgiftene var knyttet til innleide konsulenter.

Vi så også etter et sammenligningsgrunnlag som kunne gi en relativ indikasjon på direktoratets størrelse. Sverige har bygget ut et tilsvarende system som det norske nødnettet, basert på samme teknologi. Vi undersøkte derfor hvordan de har organisert arbeidet, og hvor mange som jobber i organisasjonen. En gjennomgang av årsrapportene til Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) viser at man der klarer seg uten et eget direktorat, men heller har en prosjektgruppe underlagt dette direktoratet, som tilsvarer det norske Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

Prosjektlederen ble kontaktet, og hun fortalte at de har 55 ansatte som har ansvaret for forvaltningen av RAKEL, navnet på det svenske nødnettet. Systemet har rundt 60.000 brukere (Norge: Ca. 35.700 aktive brukere i oktober) og dekker 99,84 av Sverige 9 millioner innbyggere. (Norge: «Nær 100 prosent» dekning for landets 5 millioner innbyggere).

Deretter kontaktet vi både DNK og Justis- og beredskapsdepartementet for å få stilt en del spørsmål om direktoratets voldsomme vekst.

Et interessant aspekt her var at de oppga vidt forskjellige årsaker til at dette hadde skjedd. Frps statssekretær Gjermund Hagesæther forklarte at veksten var knyttet til problemer med den første leverandøren (dette sitatet kom ved en inkurie ikke med i den første saken), mens direktoratet selv oppga flere arbeidsoppgaver og utbyggingen i andre trinn som årsakene.

Hvorfor har DNKs virksomhet økt så mye i omfang?

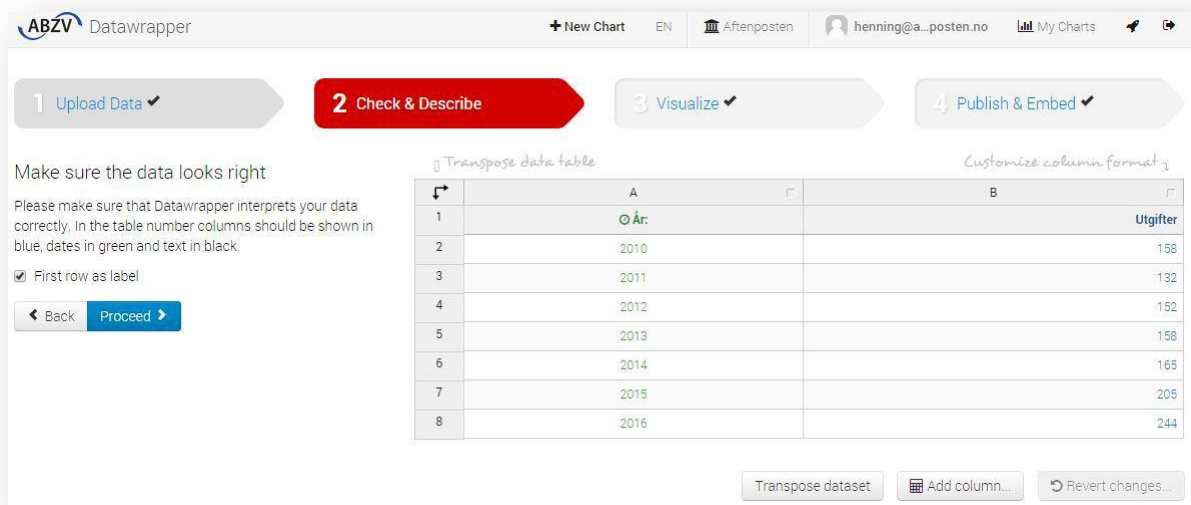
Det skyldes problemer knytte til den forrige leverandøren, som undervurderte kostnaden og kompleksiteten i prosjektet. Det har medført forsinkelser og at direktoratet har blitt større enn det man la til grunn.

Skjermdump fra epost-utveksling med Gjermund Hagesæther.

En kuriositet: Vi nevnte ikke svenske RAKEL i vår innledende kontakt med DNK. Likevel kunne DNK uoppfordret begrunne hvorfor den norske organisasjonen er mye større enn den svenske og forskutterte hvilke svar svenskene hadde gitt til oss - før vi hadde fått stilt noen spørsmål.

Nå hadde vi det vi trengte for å lage vår første sak: [Nødnett-direktorat er blitt fem ganger større enn planlagt](#). Denne ble publisert digitalt 26. oktober og var oppslag i Aftenpostens papirutgave dagen etterpå.

Tallmaterialet vårt ble tilgjengeliggjort for leserne ved implementering av Datawrapper og Infogram-løsninger. Dette er nyttige tredjepartstjenester der man kan laste opp CSV-filer fra Excel og lage kule grafikkpresentasjoner.



ABZV Datawrapper

+ New Chart EN Aftenposten henning@a...posten.no My Charts

1 Upload Data ✓ 2 Check & Describe 3 Visualize ✓ 4 Publish & Embed ✓

Make sure the data looks right

Please make sure that Datawrapper interprets your data correctly. In the table number columns should be shown in blue, dates in green and text in black.

First row as label

← Back Proceed →

Transpose data table

	A	B
1	År	Utgifter
2	2010	158
3	2011	132
4	2012	152
5	2013	158
6	2014	165
7	2015	205
8	2016	244

Transpose dataset Add column... Revert changes...

Skjermdump fra Datawrapper, et godt verktøy for å lage digitale grafikk-løsninger.

Det er ikke veldig enkelt å lage en attraktiv illustrasjon til en sak som handler om et sambandsdirektorat, men vi løste det med å ta med oss en av våre egne sambandsradioer (Aftenposten har et radionett med akkurat samme teknologi) opp til direktoratets kontorer i Nydalen. Det ga oss et utvalg greie illustrasjonsbilder.

Ettersom vi nå kunne dokumentere at Regjeringens Nødnett-direktorat ble fem ganger større enn planlagt, var tiden inne for å hente inn reaksjoner fra de som i opposisjon hadde

vært svært kritiske til kostnadssprekkene forbundet med utbyggingen av sambandssystemet. Nå var det Høyre og Frp som satt på pengene.

Likevel hadde direktoratet fortsatt å vokse.

Vi kontaktet de mest relevante politikerne fra de to regjeringspartiene. Frps Jan Arild Ellingsen mente det var «oppsiktsvekkende at utgiftene er blitt så hinsides store» og sa at dette var langt unna det Stortinget forutsatte. Han luftet ideen om at Riksrevisjonen burde involveres. Høyres Ingjerd Schou sa at man burde hadde en veldig god forklaring for å forsvare en så stor økning som dette.

Partikollega Hårek Elvenes (H) tok opp saken i Stortingets spørretime, der han ba justisminister Anders Anundsen om å forklare økningen. Frps Bård Hoksrud ga denne forklaringen hvorfor nødnettprosjektet fortsetter å vokse:

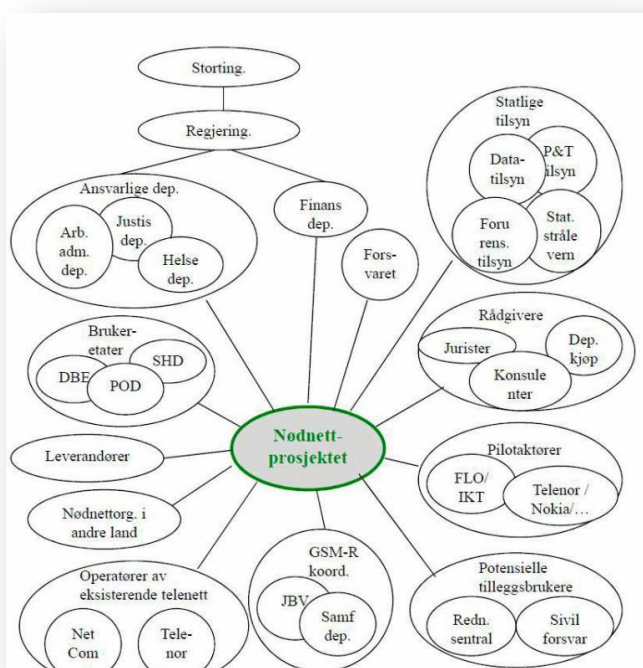
«En av utfordringene våre er at mye allerede var i gang da vi tok over. På et tidspunkt er det "point of no return", og da må man bare ta det man har.»

[Justisminister Anders Anundsen \(Frp\) besvarte Elvenes' spørsmål i spørretimen 6. november 2015](#). Der kommer det frem at departementet er i gang med å vurdere organiseringen av DNK. Justisministerens svar etterlater seg et inntrykk av at departementet mener at DNK slett ikke skal være så store som de har bygget seg opp til å bli.

I ettertid har vi merket oss at direktoratet i 2015 har vokst seg enda større. De har nå 113 ansatte, ifølge de siste tallene fra NSD-databasen.

2. Den «ukjente» nødnettmilliarden – totalkostnaden for prosjektet

Vi jobbet med denne problemstillingen samtidig som vi var i gang med saken om direktoratet. Et sentralt premiss for å komme til bunns i dette var at vi klarte å danne oss et bilde av hvordan kostnadsbildet fordelte seg. Nødnett-prosjektet har en svært komplisert struktur og involverer et stort antall offentlige etater.



Oversikten til venstre, hentet fra en av Nødnett-prosjektets egne presentasjoner i en tidlig fase, gir et inntrykk av hvor mange som er involvert.

Et viktig utgangspunkt lå i den implisitte forståelsen av formuleringen nederst på side 35 i Prop. 100 S: «Utover dette [kostnadsrammen for utbyggingen] har nødnetatene betydelige innføringskostnader.»

Dokumentene presiserte ganske grundig hva som var en del av de seks milliardene som nå er kostnadsrammen: Selve utbyggingen av nettet (basestasjoner og et såkalt kjernenett), innkjøp av radioterminaler, drift i utbyggingsfasen, innkjøp av kommunikasjonssentraler for nødetatene og «støtte» til innføringsprosjektene til i nødetatene.

For å forstå hvordan denne kostnadsmodellen fungerer, må vi tilbake til noen av de sakene vi skrev i 2012 og 2013. Der omtalte vi blant annet hvordan utgifter til utbyggingen ikke vil bli finansiert innenfor den definerte kostnadsrammen, men over andre statlige budsjetter.

Det gjelder blant annet utbygging av dekning i en del tunneler, der det ikke er definert i fastpriskontrakten med utbyggeren Motorola at det skal leveres dekning i utgangspunktet, men der det er bred enighet om at det er behov for at nødnett skal fungere. I disse tilfellene må tunnelens eier, som i Norge er oftest er Statens vegvesen eller Jernbaneverket, selv finansiere utstyret som skal på plass.

Men hvor mange slike tilfeller fantes det? Vi henvendte oss først til overordnet prosjekteier, som er Justis- og beredskapsdepartementet, og spurte om de kunne gi oss et anslag på nødnettprosjektets totale kostnad.

De kunne de ikke. Vi startet da arbeidet med å identifisere utgiftspostene som falt utenfor «seksmilliardersrammen».

[Kartlegging av etater:](#)

Det første vi gjorde var å kartlegge etatene som har vært så direkte involvert i nødnettprosjektet at det er nærliggende å tro at de har hatt utgifter av en viss karakter. Dette dreier seg om politiet, helsevesen, brannvesen og, som nevnt, Jernbaneverket og Statens vegvesen.

Nødetatene er sammensatt av flere organisasjoner med ulik hierarkisk oppbygging og struktur. En oppsummering ga dette bildet over de viktigste involverte:

Brann- og redningsvesen:

- Fagmyndighet: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
- 335 kommunale brannvesen
- Hovedredningssentralene
- Redningshelikoptertjenesten

Helsevesenet:

- Helsedirektoratet
- Helsetjenestenes driftsorganisasjon for nødnett (HDO)
- Fire regionale helseforetak
- Kommunehelsetjenesten

Politietaten:

- Politidirektoratet
- 27 politidistrikt
- Fem nasjonale særorganer

Andre:

- Statens vegvesen
- Jernbaneverket

Vi kontaktet samtlige institusjoner på statlig nivå for å kartlegge om de hadde egne utgifter til nødnettprosjektet. Her startet vi på direktoratsnivå, for først å finne ut om de hadde akkumulerte tall for sine egne fagområder. Det viste seg raskt at en slik oversikt ikke finnes.

For brann- og redningsfaglig side innebar dette i praksis at tall måtte hentes ut fra 335 forskjellige brannvesen, der kommunene kan ha regnskapsført nødnettrelaterte utgiftene på ulike måter, avhengig av innretningen av brannvesenet (mange er interkommunale selskaper, mens andre er en integrert del av kommunes virksomhet). Vi kontaktet KS for å høre om de kunne ha en relevant sammenstilling, men heller ikke her fantes noe slikt. Vi vurderte det dithen at dette ikke ville være realistisk å løse innen tidsrammen vi hadde til rådighet (se *videre arbeid*).

Vi valgte derfor å fokusere på utgiftene for de mest sentrale statlige institusjonene: Helsedirektoratet, helseforetakene, Politidirektoratet, Jernbaneverket, Statens vegvesen og DSB. Vi kontaktet samtlige og ba om innsyn i utgifter som kunne knyttes til nødnettprosjektet, og som var finansiert over etatenes respektive budsjetter.

Det var Politidirektoratet som først besvarte vår henvendelse. Tallene her viste at direktoratet hadde brukt 191 millioner kroner siden 2007, da de startet opp sin del av arbeidet med nødnettprosjektet.

De påpekte samtidig at utgiftene i det enkelte politidistrikt ikke var medregnet. Av samme grunn som nevnt over har vi ikke hentet ut tall fra det enkelte politidistrikt i denne omgang, men det er, som vi også har skrevet i saken, grunn til å tro at det også ligger utgifter av vesentlig karakter her.

Den neste statlige instansen som besvarte vår henvendelse var Helsedirektoratet. Da sendte oss en ryddig oversikt, som viste både kostnadene og antallet årsverk som hadde vært involvert i nødnettprosjektet. Det akkumulerte tallet viste at direktoratet siden 2003 hadde brukt nærmere 200 millioner kroner. Store deler av utgiftene var påløpt før 2007, altså før Direktoratet for nødkommunikasjon ble etablert og før selve utbyggingen startet. Her måtte vi ta et valg: Skulle vi ta med påløpte kostnader enda lenger tilbake i tid, da prosjektet fremdeles var i en utrednings- og forprosjektfase?

For å ha et best mulig sammenligningsgrunnlag valgte vi å ta utgangspunkt i perioden fra 2007 frem til dags dato, da det er i denne perioden Nødnett er blitt bygget ut og prosjektet har blitt gjennomført i praksis. Det er derfor verdt å merke seg at den absolutte totalkostnaden, dersom man også legger til grunn årene før, ville blitt betraktelig mye høyere. Kvalitetssikring av data så langt tilbake i tid har tidligere vist seg å være en utfordring (se blant annet Aftenpostens metoderapport om Forsvarskuppene), fordi mange statlige etater underveis har gjennomgått endringer av både organisasjon og regnskapsrutiner/datasystemer.

Helsedirektoratet opplyste på vår forespørsel at de ikke satt på tall for nødnettutgiftene til de fire regionale helseforetakene. Vi kontaktet derfor disse for å få tilgang til tallmaterialet.

Etterhvert oppdaget vi at det her var blitt gjort omfattende organisatoriske endringer rundt styringen av helsevesenets del av nødnettprosjektet. Helse Sør-Øst hadde fått et overordnet styringsansvar for dette frem til 2013, og derfor var det her utgiftene var blitt regnskapsført.

Fra 2013 ble det etablert en egen prosjektorganisasjon for helseforetakene: Helsetjenestens driftsorganisasjon for nødnett (HDO). Alle utgiftene ble således regnskapsført her fra 2013.

Regnskapstallene fra Helse Sør-Øst var delvis overlappende med tallene vi fikk fra HDO, så her måtte vi også gjennomføre en kvalitetssikring av tallmaterialet. Det viste seg her at 67 millioner måtte trekkes fra Helse Sør-Østs akkumulerte utgifter, da disse var en del av finansieringen som gikk rett i opprettelsen av HDO, og således ble regnskapsført hos sistnevnte.

HDO, som en stor organisasjon utenfor den etablerte kostnadsrammen for Nødnett, ble også reportasjeinngangen vår i hovedsaken.

Jernbaneverket kunne ikke opp gi noe presist tall for sine nødnettutgifter, men anslo selv rundt 20 millioner.

Deretter kom tallene fortløpende: Statens vegvesen oppga 291 millioner kroner for blant annet infrastruktur og nødnettutstyr, og DSB hadde regnskapsført 67 millioner kroner.

Vi summerte det vi hadde nå: 1088,5 millioner kroner.

Vår regnskapstekniske reise:

Parallelt med innsamling av tallmaterialet fra de ulike statlige etatene samlet vi inn tall fra Justis- og beredskapsdepartementets budsjettdokumenter, som gir regnskapsførte tall for overføringer til underliggende etater siste år.

Her kunne vi se hvor mye penger som var overført til Direktoratet for nødkommunikasjon siden det ble opprettet i 2007 og hvordan disse fordelte seg på ulike hovedposter. Overføringer til selve utbyggingen, altså det som ligger innenfor kostnadsrammen som ble oppjustert til 6,4 milliarder under stortingsbehandlingen i 2011, ligger under dette.

Vi ønsket å sjekke hvor mye penger som var overført til direktoratet opp mot denne rammen, for å se på sannsynligheten for at det kunne foreligge en kostnadssprekk her. Vår gjennomgang viser at det for perioden 2007 til 2015 dreide seg om overføringer på over 5,9 milliarder kroner. Medregnet budsjett for 2016, var tallet 7,1 milliarder. Kunne dette stemme?

Vi kontaktet Justis- og beredskapsdepartementet for å få en forklaring på disse tallene, da vi hadde en mistanke om at dette kunne handle om regnskapsmessige, tekniske forhold. Det er Motorola som bygger ut selve nødnettet på oppdrag fra staten. Disse betingelsene, inkludert vilkårene for betaling, er nøye regulert i et sett svært omfattende kontrakter som

offentligheten ikke har tilgang til (vi har prøvd å få innsyn i disse - les mer i metoderapporten "SOS Nødnett").

Departementet forklarte det som kunne se ut som en milliardsmell med DNKs rolle som kontraktsmessig mellomledd. Dette innebærer at direktoratet blir fakturert for en del av de kostnadene som er knyttet til brukere og andre deler av staten, og at dette så blir viderefakturert de etatene det er snakk om. Departementet opplyste videre at DNK hadde utgifter som, i tråd med kontraktgrunnlaget (som vi, som nevnt, ikke kjenner innholdet i), skal refunderes av leverandøren (Motorola). Departementet anslo at dette totalt kunne dreie seg om rundt én milliard kroner.

Dette tallmaterialet indikerte altså ikke det man første kunne få inntrykk av. Vi valgte derfor å legge vekt på tallene vi selv hadde hentet inn fra de andre statlige etatene. Med utgangspunkt i dette kunne vi skrive saken: [Her er «den skjulte milliarder» i Nødnett-prosjektet](#). Denne ble publisert digitalt 1. november og hadde en dobbeltside i Aftenpostens papirutgave dagen etterpå.

Som reportasjeinnlegg brukte vi HDO: En kostbar del av prosjektet som ikke var regnet inn i den allment omtalte totalkostnaden.

Spesielle erfaringer:

Generelt:

En generell og overbyggende utfordring ved å jobbe journalistisk med dette prosjektet er dets svært kompliserte karakter. Det gjelder alt fra prosjektorganisering og budsjettstruktur til tekniske egenskaper, anskaffelsesprosess og flere tusen sider med kontraktbetingelser offentligheten ikke får tilgang til.

Derfor har det vært svært viktig å være presise når vi har rettet et kritisk søkelys mot prosjektet.

Presisjon:

For å ta et eksempel: Under redigeringen av papirversjonen av vår sak om Nødnett-milliarden gjorde desken en justering i ingressen: De skrev «*nødnettet sprekker med minst én milliard*». Man kan argumentere for at dette feil, ettersom kostnadsrammen som er definert for selve utbyggingen (nå 6,4 milliarder, etter at den gradvis har økt fra 3,6 siden første stortingsbehandling) ligger an til å bli holdt.

Men - og her er den viktige detaljen: Prosjektets totalkostnad, utover det som er definert å være medregnet innenfor den allerede definerte kostnadsrammen, vil bli langt høyere. Det er denne kostnaden vi har jobbet med å kartlegge, men skal man være presis, er det ikke en kostnadssprekk i henhold til den etablerte og vedtatte rammen - vår kartlegging dreier seg om det som ligger utenfor denne, men som aldri har blitt regnet ut.

Ingressformuleringene ble derfor slik: Kostnadsrammen for utbyggingen av nødstatenes nye sambandsystem er seks milliarder kroner. Aftenpostens gjennomgang viser at prosjektet allerede har kostet staten minst én milliard mer.

Politisk engasjement:

I dette kompliserte bildet finnes det politikere som i vekslende grad har engasjert seg i prosessen gjennom flere år. De fleste er enige om at Nødnett-prosjektet er viktig, men det later til å være varierende faktisk kompetanse rundt hva dette handler om. Eksempelvis var Frp i opposisjon svært kritiske til prosjektet, som de da vurderte å stanse fordi partiet mente det lå an til å bli for dyrt og for teknologisk utdatert. «*Det virker mer og mer meningsløst å skulle fortsette å bruke penger på gårdsdagens teknologi*», het det i et notat fra partiet i 2012.

I 2015 har pipen fått en annen lyd. Frps statssekretær Gjermund Hagesæther mener nå at systemet er et enormt løft, og at nesten uansett hva det koster, så har det vært verdt det.

Aftenposten har hentet ut tall fra andre berørte statlige etater som viser at disse har hatt utgifter til prosjektet på over 800 millioner kroner (foreløpig tall, dette kan trolig bli noe høyere). Hva tenker du på om det?

Jeg kan ikke gå god for Aftenpostens anslag uten at jeg har fått ettergått disse, men Nødnett er et enormt løft for beredskapen. Skal nødstatene kommunisere på en god måte og kunne samvirke for å gi bedre hjelp til mennesker i nød, så må vi investere. Dette har kostet å bygge ut, men det har også gitt et enormt løft. Det skal heller ikke stikkes under en stol at det har vært underinvestert i kommunikasjonsverktøy i flere av nødstatene før Nødnett ble rullet ut. Dette påvirker også kostnadsbildet for etatene i dag.

UT: Nødnett er et enormt løft for beredskapen, og skal vi ha samvirke mellom nødstatene og kunne kommunisere på en god måte, så må vi investere. Dette har kostet å bygge ut, men det har også gitt et enormt løft. Så kan man selvsagt gå tilbake og se på kostnadene, men jeg mener at nesten uansett hva det har kostet, så har det vært verdt det.

Kommer dere til å holde dere innen kostnadsrammen?

Målet er å holde seg innen totalrammen, men jeg ønsker ikke å kommentere det utover det.

Skjermdump fra epost-korrespondansen der Hagesæther trakk sitatet om at Nødnett-prosjektet omtrent kunne koste så mye det ville – en uttalelse som er helt kontrær til det Frp ga uttrykk for i 2012.

Hagesæther trakk dog den sistnevnte uttalelsen under vår sitatsjekk. Dessverre hadde vi ikke opptak av intervjuet, og etter en helhetsvurdering ble det besluttet at det ikke skulle brukes i Aftenposten. Vi ønsket ikke å ende i en ordkrig som kunne gjøre det lettere for departementet å forsøke å diskreditere vår journalistikk. Det forsøkte departementet å gjøre i en kronikk med tittelen «[Feil om Nødnett](#)», som startet slik:

«*Det er feil når Aftenposten i to saker omtaler Nødnett-prosjektets «skjulte» og «ukjente» milliard. Nødnettprosjektet har siden det ble vedtatt i Stortinget i 2011 holdt kostnadsrammene, levert på tid og til avtalt kvalitet.*»

Her velger departementet å se bort ifra at utgangspunktet for vårt regnestykke er noe annet enn det som ligger innenfor den kommuniserte kostnadsrammen, selv om dette er klart adressert i vår sak. På denne måten kunne diskusjonen utviklet seg en til skyttergravskrig, men vi unnlot å gå inn i debatt med departementet på dette. Vi føler oss trygge på at det vi har skrevet er korrekt, og at det er skrevet på et riktig premissgrunnlag. Samtidig viser dette med all tydelighet hvor krevende det er å orientere seg i dette prosjektet som journalist.

Tidsbruk:

Arbeidet som er omtalt i denne metoderapporten ble i sin helhet gjennomført fra 12. til 30. oktober 2015, med en kronologi som stemmer overens med det som er beskrevet i kapittelet om metodearbeidet. Det har i stor grad foregått ved siden av det ordinære nyhetsarbeidet i redaksjonen, der Nina har vært journalist i avdeling for politikk og økonomi, mens Henning er nyhetssjef. Sistnevnte har brukt en del fridager på å lande arbeidet med hovedsakene.

Videre arbeid:

Som vi har vært inne på var det, gitt tidsrammene vi hadde til rådighet under arbeidet med dette prosjektet, ikke realistisk å hente ut informasjon fra alle offentlige instanser som det er grunn til å tro at har fått utgifter i forbindelse med nødnettutbyggingen.

En videre kartlegging, for eksempel gjennom en Questback til samtlige kommuner og innsynsbegjæringer til samtlige politidistrikter, vil trolig avdekke ytterligere økning i det totale kostnadsbildet for nødnettprosjektet.

Vedlegg:

Publiserte saker:

Nødnett-direktoratet ble fem ganger så stort som først planlagt

- Publisert på aftenposten.no 26. oktober 2015 ([lenke](#))
- Publisert i Aftenpostens papirutgave 27. oktober 2015

Frp om Nødnett-direktoratet: - Oppsiktsvekkende at det er blitt så hinsides stort

- Publisert på aftenposten.no 27. oktober 2015 ([lenke](#))

Her er «den skjulte milliarden» i Nødnett-prosjektet

- Publisert på aftenposten.no 1. november 2015 ([lenke](#))
- Publisert i Aftenpostens papirutgave 2. november 2015

SOS Nødnett – SKUP-metoderapport om nødnettarbeidet vårt i 2012/2013.