

Helseplattformens ulovlige konsulentbruk

Metoderapport til Skup 2023



Adresseavisen

Innsendt av: Torun Støbakk

Publisert: 23.juni 2022, 4.juli 2022, 25.august 2022.

Takk til: Journalist Hilde Skjesol, gravesjef Lajla Ellingsen, mediegrafiker Marit Bardal, desksjef Christer Stensås og resten av Dagsorden-redaksjonen, inkludert reportasjeleder Kjell Ivar Myhr

Innhold

Introduksjon av dekningen.....	2
Funn.....	1
Dette er Helseplattformen	2
Slik kom arbeidet i gang	3
Metode: Et snedig regnskapsinnsyn	4
Metode: Hva kan vi lære av andre prosjekter?.....	5
Et organisasjonskart vakte oppsikt	6
Metode: Gamle nyhetsklipp	6
Metode: Kartlegging av roller, kontrakter, og oppgaver	7
Metode: Gå enda lenger tilbake	8
Ekstra kvalitetssikring.....	8
Metode: Eksperthjelp og Lovdata.no.....	9
Konfrontasjon og publisering	10
Publisering av saken	11
Det juridiske notatet som ikke ble åpnet.....	11
Konsekvenser	12
Veien videre for Helseplattformen	13
Kildekritikk og etikk	13
Motstand: Lite talevillige konsulenter	14
Motstand fra offentlige aktører	15
Konsulentenes rolle.....	16

Introduksjon av dekningen

Det er fredag 13. Januar 2023.

Adresseavisen har nylig meldt den siste i rekken av saker om innføringen om Helseplattformen ved Norges fjerde største sykehus, St. Olavs hospital i Trondheim.

Den handler om hvordan det nye pasientjournalssystemet, som Helse Midt-Norge har jobbet for å realisere i drøyt ti år, kan ha medvirket til at en pasient ved sykehuset fikk hjerneslag og døde i desember i fjor.

Saken skaper umiddelbart nasjonale overskrifter. Det har lenge blitt påstått fra fastleger og ansatte ved sykehuset at det nye systemet er så vanskelig å bruke at det snart vil ta liv.

Nå er den første saken hvor dette faktisk kan ha skjedd, plutselig en realitet - ni uker etter at regionsykehuset i Midt-Norge innførte prestisjesystemet.

Samtidig vil Frp på Stortinget ha svar om pasientsikkerheten fra helseminister Ingvild Kjerkol (Ap), som har omtalt dette prosjektet som et "utstillingsvindu for resten av landet".

For hva er det egentlig som foregår i Trøndelag akkurat nå?

Helseplattformen er et av de største IT-prosjektet i Midt-Norge noensinne, og ett av de aller største pågående IT-systemene i landet.

Prestisjesystemet har en prislapp på rundt 4 milliarder kroner, og er en del av statens oppfølging av stortingsmeldingen «Én innbygger - én journal», som ble lagt fram i 2012 av daværende helseminister Jonas Gahr Støre.

Målet de neste årene er å samle helseinformasjonen til Midt-Norges befolkning i ett system, som både fastleger, sykehus og legevakt skal bruke – som første region i landet.

Helseplattformen er en såkalt «regional utprøvingsarena for det nasjonale målbildet».

På nyåret 2023 står prosjektet i en situasjon hvor ord som «skandale» og «kollaps» er brukt for å beskrive prosjektet i Adresseavisens spalter, etter store problemer da universitetssykehuset i Trondheim, St. Olavs hospital, innførte systemet på tampen av fjoråret.

Den videre utrulling av Helseplattformen i andre sykehus i regionen er inntil videre utsatt, sammenlignet med opprinnelig plan.

Nå er Norges fjerde største sykehus under granskning fra Statsforvalteren i Trøndelag, etter flere varsler om at pasientsikkerheten kan være i fare.

Adresseavisen har de siste to årene fulgt prosjektet tett, gjennom løpende nyhetsjournalistikk, reportasjer fra ulike deler av midtnorsk helsevesen, rapportering fra styremøter hvor vi har vært eneste medium, og gravende journalistikk rundt konsulentbruken i prosjektet.

Vår dekning i året som gikk kan deles i to:

1. Løpende nyhetssaker i hele spekteret fra undersøkende journalistikk, reportasjer og ren rapportering.
2. Et mer typisk graveprosjekt om styringen og konsulentbruken i Helseplattformen, som i stor grad også har skjedd parallelt med annet arbeid i redaksjonen.

Denne rapporten vil ta for seg arbeidet med graveprosjektet, men vil inkludere noe av den andre dekningen, der det er nødvendig for å forstå utviklingen i prosjektet.

Funn

Gjennom våre undersøkelser avslørte vi at:

- Konsulentselskapet Ernst & Young/EY hadde fått utbetalt 557 millioner kroner gjennom en rammeavtale som var verdiberegnet til 70 millioner kroner eksklusive moms, altså seks ganger så mye som kontrakten var anslått. To av landets fremste eksperter

innen offentlige anskaffelser var krystallklare: Dette var klart ulovlig, og så store overskridelser av en rammeavtale var svært uvanlig. Overskridelsen skjedde samtidig som konsulenter – deriblant en medeier i konsultentselskapet - hadde sentrale roller i ledelsen av prosjektet i en årrekke, med ulike direktør- og sjefstitler

- I vår andre sak fortalte vi om hvordan ledelsen i Helseplattformen AS kunne ha fanget opp lovbruddet allerede i 2019. Da fikk toppsjefen og flere andre ansatte et juridisk notat tilsendt på e-post. Notatet omhandlet nettopp rammeavtaler som denne, og advarte mot at Helseplattformen AS ikke kunne overskride rammen som var satt i anbudet. Toppsjefen i Helseplattformen AS forklarte i den forbindelse at hun ikke hadde åpnet vedlegget i eposten.
- I vår tredje og siste sak, fortalte vi om hvordan konsultentselskapet EY, via konsulenten som tidligere hadde vært Helseplattformens assisterende programdirektør og økonomisjef, vant langt flere nye oppdrag enn andre konsultentselskaper, selv i årene etter at den lukrative kontrakten gikk ut.

Vår første sak ble sitert i både lokale og nasjonale medier, og førte til en ekstern granskning av konsulentbruken i Helseplattformen AS.

I 2022 har vi ellers skrevet flere nyhetssaker om de omfattende problemene ved innføringen av systemet ved både Trondheim legevakt og St. Olavs hospital i 2022, og hvordan det har påvirket helsetilbudet til innbyggerne i Midt-Norge og pasientsikkerheten.

Vi har også dykket ned i den faglige uenigheten med Helse Midt-Norge som gjorde at konkurrenten Cerner trakk seg i siste liten i milliardanbudet om Helseplattformen. Resultatet ble at amerikanske Epic sto igjen som eneste tilbyder tilbake i 2019, med den risikoen det medførte for prosjektet.

I fagmiljøene for e-helse er det uenighet om innretningen på Helseplattformen og valget av en såkalt løsning, særlig etter at IT-leverandøren Epic har støtt på problemer med innføringen av lignende system, spesielt i Danmark.

Avisas dekning pågår fortsatt, med nye artikler løpende.

Dette er Helseplattformen

I dag har både sykehus, kommuner og fastleger over hele landet vidt forskjellige datasystemer - som ikke automatisk snakker i lag.

Det skaper problemer når pasienter fra for eksempel legevakt eller fastlege plutselig må på sykehus, som ikke nødvendigvis får tilgang til pasientjournalen.

Det kan i seg selv sette pasientsikkerheten i fare. Det er dette Helseplattformen skal gjøre noe med.

Det er en av Norges største IT-anskaffelser, og eies av Helse Midt-Norge, Trondheim kommune - og en liten håndfull mindre kommuner.

Systemet er det første av sitt slag i Norge, og det eneste prosjektet av denne typen som faktisk er realisert i Norge.

Arbeidet med Helseplattformen fikk sitt startskudd allerede i 2012, og har altså pågått i ti år forut.

Sommeren 2022 koblet Trondheim kommune seg på systemet som første midtnorske kommune.

I november 2022 fulgte St. Olavs hospital og seks andre kommuner etter.

Samme år har prosjektet Akson, som senere skiftet navn til Felles kommunal journal, blitt skrotet av sittende regjering.

Aftenposten vant SKUP-prisen i 2021 for sine undersøkelser av det nasjonale e-helseprosjektets veg mot skrivebordsskuffen.

Samme år som Akson ble lagt bort av regjeringen, er Helseplattformen i Midt-Norge blitt realisert og er nå i full drift.

Slik kom arbeidet i gang

Vår dekning startet med et ønske om å forstå hva dette IT-prosjektet faktisk gikk ut på. Fram til 2021 hadde Adresseavisen ikke skrevet mange artikler om Helseplattformen, noe som kanskje var naturlig ut fra at prosjektet var i en tidlig fase.

Det gjorde at vi måtte starte litt på «scratch» i dekningen vår, og stille en del grunnleggende spørsmål. Hvor mye var det meningen at prosjektet skulle koste? Var kommunene villige til å betale for det – og hva med fastlegene? Hvorfor valgte Midt-Norge en annen løsning enn resten av landet? Og hvordan hang alt dette egentlig sammen med planene om Akson, som nasjonale myndigheter jobbet med?

I 2021 lagde vi «åpenbar» nyhetsjournalistikk hvor vi forsøkte å introdusere prosjektet for våre lesere, samtidig som vi selv ble bedre kjent med det.

Allerede før IT-systemet ble satt ut i live i 2022, slet det betydelig med sitt rykte, blant annet etter at samme system førte til store problemer i Danmark.

Vi merket at det – i en ellers travel nyhetshverdag - tok tid å sette seg inn i de ulike aktørenes rolle i prosjektet, historikken bak, og sammenhengen mellom Helseplattformen i Midt-Norge og e-helsesatsingene andre deler av staten Norge jobber med.

Det var rett og slett vanskelig å få oversikt.

Vi kjente at det var nødvendig å gå mer i dybden, for å forstå nærmere hvordan beslutninger i IT-satsingen er tatt, og av hvem.

Prosjektet hadde gått gjennom flere ulike faser, fra et forprosjekt i 2014, til et anskaffelsesprosjekt i 2015-2019, som altså handlet om å forberede anbudet.

Det ble vunnet av amerikanske Epic i 2019, som sto igjen som eneste tilbyder etter dialog med flere andre mulige leverandører.

Fram til da hadde arbeidet med Helseplattformen vært organisert som et “program” i det regionale helseforetaket, Helse Midt-Norge RHF.

Nå kom også Trondheim kommune inn på eiersiden, og selskapet Helseplattformen AS ble opprettet for å lede prosjektet i neste fase.

Siden 2019 er det altså denne relativt ukjente organisasjonen som eier, utvikler og har ansvar for å innføre løsningen.

Vi visste at de var om lag 300 medarbeidere i lokalene på Piren i Trondheim, og at de hadde et betydelig innslag av konsulenter, men kjente ikke til omfanget av konsulentbruken før vi startet våre undersøkelser.

Vi skjønnte at vi måtte få en oversikt over historikken. Pengene. Personene. Det skulle vise seg vanskeligere enn ventet.

Metode: Et snedig regnskapsinnsyn

Når du desperat mangler oversikt over en komplisert økonomi, hva gjør du da?

Når det gjelder pengebruk i det offentlige, har vi tidligere bedt om innsyn i et leverandørregister, og tenkte det vil kunne være nyttig i denne sammenhengen også.

Vi søkte derfor innsyn i en såkalt reskontrooversikt, altså et uttrekk fra regnskapssystemet til Helseplattformen AS.

Konkret spurte vi om et Excel-skjema med oversikt over de ulike leverandørene det var gjort utbetalinger til per år, summene som var utbetalt årlig, selskapenes organisasjonsnummer, og antall fakturaer som lå til grunn for utbetalingene.

Dette ble gjort allerede 19. april 2021. Det skulle ta til sammen et halvt år å få svar på innsynet.

Muntlig fikk vi formidlet fra Helseplattformen AS at reskontrooversikten inneholdt taushetsbelagt informasjon som ikke kunne gis ut.

Det skjønnte vi lite av. En oversikt som den vi etterlyste, ville jo bare inneholde navnet på selskap og utbetalingssummer – hvordan kunne det være hemmelig? Etter gjentatte purringer, fikk vi tilbud om å komme til et møte på Helseplattformens lokaler på Piren i Trondheim, hvor informasjonen skulle opplyses til oss muntlig.

Det var vi ikke interesserte i; vi trengte oversikten fysisk for å kunne gjøre undersøkelser i ro og mak.

Til slutt, 18. juni i fjor, fikk vi skriftlig avslag på innsynet, med begrunnelse at oversikten ville inneholde taushetsbelagte opplysninger.

Da sendte vi klage til Helse og omsorgsdepartementet, som sendte saken tilbake til Helseplattformen AS med beskjed om at de måtte realitetsbehandle klagen fra oss.

3. september 2021 kom innsynet til slutt – med en beklagelse og en forklaring om at Helseplattformen AS hadde misforstått hva vi egentlig hadde spurt om.

Da var det imidlertid stortingsvalg, og mer presserende ting for redaksjonens mest Helseplattformen-interesserte. Derfor var det ikke før på nyåret 2022 at innsynet ble børstet støv av igjen.

Da fant vi ut at den nest største eksterne mottakeren av penger fra Helseplattformen AS i 2019 og 2020 var konsultentselskapet Ernst & Young (EY), som hadde mottatt drøyt 300 millioner kroner bare de to årene vi hadde fått innsyn i.

Beløpet var høyt, tatt i betraktning at det også var andre konsulenthus involvert i prosjektet.

For å forstå omfanget av EYs rolle, søkte vi i januar 2021 innsyn i fakturaene som lå bak regnskapsoversikten både for 2019, 2020 og 2021.

Vi trengte sikre tall som kunne brukes i en sak, og vurderte at leverandøroversikten i seg selv ikke var en god nok kilde til informasjon.

Fakturaene viste at Helseplattformen AS – som da hadde en kostnadsramme på 3,7 mrd kroner - på tre år hadde utbetalt drøyt 500 millioner bare til EY.

Til sammenligning: Utbetalingene til EY alene, var om lag det samme som staten - ifølge Aftenposten - har brukt på Akson-prosjektet *totalt*.

Metode: Hva kan vi lære av andre prosjekter?

Aftenposten hadde i 2020 omtalt skandaleombruste Akson, som var styrt av en konsulent fra PWC, og som mottok kritikk da Riksrevisjonen undersøkte styring av prosjektet og konsulentbruken i 2021.

I Adresseavisens dekning av Helseplattformen, har vi hatt nytte både av Aftenpostens saker, og Riksrevisjonens påfølgende rapport om konsulentbruken og styringen i prosjektet.

Spørsmålet om konsulentbruk og styring, lå også i bakhodet da vi skulle presentere prosjektet i en dokumentar i lørdagsmagasinet Ukeadressa i februar 2022; en dokumentar vi tenkte ville legge et fundament for oss i den videre dekningen.

Målet med reportasjen, var å fortelle historikken til Helseplattformen, de mulige gevinstene med systemet, sammenhengen med nasjonal politikk, og problemene prosjektet sto ovenfor.

I forbindelse med dokumentaren, fikk vi vårt første skikkelige intervju med ledelsen i Helseplattformen.

Da passet vi på å stille en del spørsmål om konsulentbruken også.

Helseplattformen AS, ved toppsjef Torbjørg Vanvik og kommunikasjonsdirektør Sigrun Berge Engen, var da tydelig på at de ikke hadde noe å skjule.

De snakket åpent om nødvendigheten av konsulenter, og ga uttrykk for at de gjerne tok debatten om konsulentbruken i store offentlige IT-prosjekter.

Det framsto åpent og troverdig. Konsulentbruk var jo ikke nødvendigvis et problem i seg selv?

Vi vurderte å lage en vanlig nyhetssak som forklarte om omfanget i konsulentbruken i Helseplattformen i lys av Akson-prosjektet, men holdt den an.

Et organisasjonskart vakte oppsikt

Det var på en tilfeldig kveldsvakt at vi oppdaget det, i et ledig øyeblikk mellom andre oppgaver:

Et offentlig tilgjengelig organisasjonskart, som vi ikke hadde sett tidligere, litt nede i et møtereferat fra et styremøte i Helseplattformen AS.

Der sto en konsulent med navn Ove Rygg. Han var oppført som «ass. direktør prosjektstyring» i Helseplattformen AS.

På organisasjonskartet var han tegnet inn like ved siden av administrerende visedirektør Christer Mjåset i prosjektet, altså nesten helt i toppen.

Vi stusset over det – og tok en ringerunde til kilder med kjennskap til prosjektet, for å høre hvordan de hadde oppfattet styringen av det.

Det ble en nyttig øvelse.

En kilde pekte på et navn vi tidligere hadde merket oss. Navnet var Willy Eidissen, partner og eier i EY.

Det ble sagt at Eidissen hadde endt opp på inntektstoppen i Malvik kommune (nabokommune til Trondheim) i løpet av Helseplattformen-perioden.

Det ble spekulert i om det egentlig var han som «styrte hele greia», fikk vi høre.

Vi visste hvem som *formelt* styrte prosjektet, men hadde merket oss navnet Eidissen tidligere også, fordi det sto på flere av fakturaene EY hadde sendt til Helseplattformen de senere årene.

Han var ikke ukjent i Adresseavisens spalter. Ti år i forveien måtte han svare om habiliteten sin etter at konsultantselskapet EY leverte en omstridt rapport til St. Olavs hospital i Trondheim, samtidig som han var leid inn som økonomidirektør ved sykehuset.

I forbindelse med intervjuet til Ukeadressa-saken, nevnte vi Eidissens navn for å høre hvordan dagens ledelse betegnet hans rolle.

Svaret vi fikk da var at han hadde vært en rådgiver i prosjektet, og sjef for EY i Trondheim.

Ut fra denne praten, fikk vi klart inntrykk av at han ikke hadde hatt noen sentral rolle i prosjektet.

Derfor ble vi litt i stuss da et googlesøk førte oss til en PDF med gamle nyhetsklipp fra Helse Midt-Norges nettsider.

Metode: Gamle nyhetsklipp

Det var bildet som fanget oppmerksomheten.

Der var nettopp Eidissen og en annen konsulent avbildet sammen med toppsjef Torbjørg Vanvik og programleder Mads Einar Berg i Helse Midt-Norge i en sak som omtalte «*Helseplattformens ledelse*» i 2019.

Eidissen hadde tittelen «*assisterende programdirektør*» i prosjektet, mens Vanvik var programdirektør.

Konsulenten vi hadde identifisert tidligere, Ove Rygg, hadde tittelen «assisterende programleder» i nyhetssaken.

Deres titler var altså identiske med titlene til de to offentlig ansatte toppsjefene i prosjektet, bare med «assisterende» foran.

Et offentlig tilgjengelig møtereferat, viste at Eidissen siden var blitt økonomisjef i det heloffentlige selskapet Helseplattformen AS, som ble opprettet i 2019.

I nettsøk var han omtalt som bransjeansvarlig for helsesektoren i EY, og ansvarlig partner i EY, altså en medeier i konsulentselskapet.

Samtidig forsto vi at han var et navn i det lille norske miljøet for e-helse, og at han hadde deltatt i arbeidet med en nasjonal IKT-strategi for spesialisthelsetjenesten tidligere.

Det pirret vår nysgjerrighet. Hvor mye innflytelse kunne en kunnskapsrik konsulent – en ekspert på e-helse - ha hatt på styringen av prosjektet?

Metode: Kartlegging av roller, kontrakter, og oppgaver

Allerede i januar visste vi hva Helseplattformen AS hadde betalt konsulentselskapet. Nå måtte vi få oversikt over utbetalingene som hadde skjedd *før* 2019, da Helse Midt-Norge eide hele prosjektet alene.

Vi måtte skaffe oss oversikt over hvor mye penger Helse Midt-Norge og deres datterselskap hadde brukt til sammen, hvilke arbeidsoppgaver konsulentene hadde hatt i de ulike tidsperiodene, og hvordan innleien av konsulentene faktisk hadde foregått.

Konkret spurte vi om rammeavtalene som lå til grunn, tilbudene som var sendt til disse rammeavtalene, tildelingsbrev, og såkalte avropsprotokoller og -skjema som viste bestillingene som var gjort innenfor de ulike rammeavtalene.

Det ble sendt flere innsynsbegjæringer etter hvert som vi fikk svar, og vi skjønnte at det fantes mer informasjon vi ikke hadde spurt om.

Det skyldes til dels at vi ikke kjente kontraktsstrukturen i prosjektet godt nok til å begynne med.

Den måtte vi lære oss, og vi hadde gjort det enklere for oss selv om vi helt i starten hadde skaffet oss en bedre forståelse av de ulike delene anbudsprosessene.

Arbeidet forgikk innimellom annet arbeid i redaksjonen, over en periode på nesten fire måneder.

Til slutt satt vi med en stor mengde dokumenter, som vi sorterte i et mappesystem.

Parallelt stilte vi en rekke spørsmål til både Helse Midt-Norge og Helseplattformen AS for å forstå hvilken myndighet konsulentene hadde hatt formelt – og i praksis.

Vi fikk bekreftet at EY – og Eidissen - hadde vært involvert i alle tre faser av Helseplattformen, fra forprosjektet i 2014, hvor Eidissen hadde vært en rådgiver, som ledet fram til anskaffelsesprogrammet i 2015-2019 og jobben som «assisterende programdirektør», og til slutt: Jobben som fungerende økonomisjef i nyopprettede Helseplattformen AS fram til sommeren 2020.

I forprosjektet var det blitt utbetalt småsummer, bare noen få millioner, til selskapet.

Det viktige vi merket oss her, var ikke pengebruken, men at konsulentene var så tett på, allerede i en tidlig fase. Men det var tiden etter 2014 og fram til nåtid som var mest interessant for oss. Det var her de store pengene var brukt, og det var her konsulenter fra selskapet hadde hatt ledende roller i prosjektet.

Vi fikk opplyst at det var to ulike rammeavtaler som regulerte konsulentbruken i Helseplattformen i denne perioden.

Den ene var eksklusiv avtale som ble inngått i 2015 – 2018 med mulighet for forlengelse til juni 2020, av Helse Midt-Norge.

Den andre var en rammeavtale med EY og en rekke andre konsulentselskaper, som var inngått av Sykehusinnkjøp.

Metode: Gå enda lenger tilbake

Det viste seg at EY hadde vunnet en høy andel av de såkalte minikonkurransene gjennom den siste av de to rammeavtalene – i noen tilfeller helt uten konkurranse.

Minikonkurranser er mindre, forenklede anbudsrunder, blant flere selskaper som allerede har vunnet en større rammeavtale. I utgangspunktet skulle de konkurrere på lik linje.

Derfor lurte vi på hvordan ett selskap kunne bli så dominante. Kunne det ha spilt inn at personer fra EY hadde, eller hadde hatt, ledende stillinger i Helseplattformen-arbeidet?

Kildesamtaler med personer som kjente til anbudsprosessene tydet på at det ikke var så rart, siden EY «allerede var inne i prosjektet».

Det var ikke uvanlig at det førte til at andre konsulentselskaper unnlot å levere tilbud, ble vi forklart. Vi skjønnte at vi måtte se på kontrakten som kom forut for den som gjaldt nå.

Den ble inngått av Torbjørg Vanvik for Helse Midt-Norge med partner Willy Eidissen og EY tilbake i 2015.

Ekstra kvalitetssikring

Avtalen sikret EY retten til å fakturere både Helse Midt-Norge og Helseplattformen gjennom denne avtalen fram til 2020, da den løp ut.

Ut fra avropsskjemaene vi hadde fått innsyn i, så vi at antallet konsulenter fra EY i prosjektet hadde økt kraftig i årene mellom 2015-2019, samtidig som konsulentene fra EY hadde direktørtitler i prosjektet.

Siden vi hadde innsyn i fakturaene fra både da Helseplattformen AS (2019-2021) og Helse Midt-Norge styrte prosjektet (2014-2019), kunne vi regne ut hvor mye som var betalt til konsulentselskapet i årene da rammeavtalen gjaldt.

Vi kom fram til at det i sum var brukt over en halv milliard kroner på konsulentselskapet gjennom den første rammeavtalen, hvis man så utbetalingen fra Helseplattformen AS og Helse Midt-Norge under ett.

Vi gikk en ekstra runde med både Helseplattformen AS og Helse Midt-Norge for å forsikre oss om at de opplyste lignende summer som det vi hadde regnet oss til. Det gjorde de.

Vi stusset over beløpet, siden oppdraget var blitt anslått å være verdt nærmere 90 millioner kroner da det ble lyst ut på anbud, moms medregnet.

Riktignok sto det i anbudsdocumentet at det ikke var enkelt å anslå størrelsen på oppdraget. Men var det ikke grenser for hvor langt man kunne tøyse et anbud?

Metode: Ekspert hjelp og Lovdata.no

På dette tidspunktet hadde vi endelig gravd fram nok fakta til at vi tok sjansen på å diskutere saken med eksperter på offentlige anskaffelser.

Underveis i jobbingen med prosjektet, brukte vi noe tid på å sette oss inn i lov om offentlige anskaffelser via lovdata.no, for å forstå de grunnleggende prinsippene i jussen.

Vi skjønnte at det var noe som het «læren om vesentlige endringer», og at den kunne bli viktig her.

Vi oversendte de sentrale dokumentene i saken til juristene, og ba dem vurdere lovligheten i overskridelsen av kontrakten opp mot dette prinsippet, som en av flere ting vi ønsket å undersøke med kontraktene.

Beskjeden var krystallklar: Bruken av konsulentselskapet var åpenbart ulovlig, fordi summen i anbudet var kraftig overskredet. De var ikke i tvil om at det var en såkalt «vesentlig endring» ut fra anbudet.

Fram til dette tidspunktet, i slutten av mai, hadde innsynsarbeid og undersøkelser skjedd på siden av ordinære oppgaver i redaksjonen.

Nå så vi saken ta form, og journalist Torun Støbbakk fikk jobbe kun med denne saken i tre-fire uker.

Det viktige nå var å få et ordentlig intervju med ledelsen i Helseplattformen, hvor vi fikk spurt dem om dette.

Fram til avtalen kom på plass, brukte vi tiden på å dobbeltsjekke fakta, kontrollere at vi ikke hadde gjort regnefeil, og gå gjennom avtaleverket på området.

En del av informasjonen hadde vi fortløpende systematisert i Excel. Det gjaldt blant annet avropsprotokollene fra minikonkurransene, som vi sorterte etter vinner, dato for tildeling, og om det hadde vært konkurranse om kontrakten.

Fakturaer og regnskapsinformasjon fra Helse Midt-Norge og Helseplattformen AS, sorterte vi etter fakturadato, sum, og referanseperson på fakturaene.

Gravesjef Lajla Ellingsen ble også koblet inn i arbeidet som rådgiver og sparringspartner.

Konfrontasjon og publisering

8. juni fikk vi et intervju med Helseplattformens ledelse om saken.

Vi var i forkant spente på hvordan intervjuet ville forløpe.

I månedsvis hadde Helseplattformen AS fått flere spørsmål og innsynsbegjæringer de ikke visste helt hva vi ville med, og de hadde etter hvert gitt uttrykk for stor frustrasjon over at de måtte bruke tid på spørsmål de mente de hadde svart ut.

Nå lurte de veldig på hva vi egentlig ville spørre dem om.

Vi ønsket å beholde et visst overraskelsesmoment i selve intervjuet, men forklarte at vi ville spørre om «hvilken formell og uformell påvirkning EYs konsulenter kan ha hatt i prosjektet både før og etter 2019, avklaringer om roller og oppgaver de har hatt, og jussen rundt bruken av rammeavtalene».

Noen av spørsmålene hadde de svart på på e-post tidligere, men uten at vi fikk stille kontrollspørsmål.

Vi bestemte oss for at gravesjef Lajla Ellingsen skulle bli med på selve intervjuet, siden hun var reportasjeleder i saken.

Det ville være nyttig for både journalist og reportasjeleder om hun faktisk også var med og hørte forklaringene – samtidig som det viste Helseplattformens ledelse at journalisten hadde støtte i redaksjonsledelsen for spørsmålene som ble stilt.

Både Vanvik og hennes tidligere nestkommanderende i prosjektet fra 2015-2019, Mads Einar Berg, stilte til intervju, og svarte på spørsmål i over en time sammenhengende.

De viste liten forståelse for spørsmålene, og skjønnte ikke hvorfor vi var opptatt ved konsulentenes roller, fordi de mente at konsulentene ikke hadde noen formell makt i prosjektet.

Direktøren sa rett ut at vi ikke skjønnte hvordan de jobbet, og framholdt - også på trykk – at journalisten ikke forsto den interne beslutningsstrukturen i prosjektet.

For vår egen del, merket vi oss bare at Riksrevisjonen slo fast at konsulenter «ofte» vil ha «økonomiske interesse i hvor store inntekter oppdraget genererer for leverandøren», og at det stiller «særlige krav» til oppfølging av konsulentene «for å redusere risikoen for rolleblanding og habilitetskonflikter».

Helseplattformen var tydelige på at habilitetsreglene var fulgt.

Etterpå brukte vi lang tid på flere runder med sitatsjekk for å luke ut misforståelser, og faktasjekk uklarheter.

Publisering av saken

23. juni ble første sak publisert, under tittelen «Konsulentkontrakten som sprakk».

Saken fortalte om hvordan konsultentselskapet hadde fakturert over en halv milliard kroner, gjennom en kontrakt som var verdiberegnet til rundt 90 milliarder kroner inkludert moms – mens konsulenter satt med direktørtitler, tett på toppledelsen.

Jusekspert Robert Myhre, som har over tjue års erfaring fra området, karakteriserte bruken av rammeavtalen som «veldig alvorlig».

Det var nærliggende å kontakte Myhre, i tillegg til Marianne Dragsten, fordi han hadde vært kilde i Aftenpostens avsløringer tidligere, og kjente Akson-prosjektet godt.

– Da Helse Midt-Norge i sin tid hadde konkurranse om denne kontrakten, tenkte alle at det var en kontrakt verdt 70 millioner. Hadde de visst at det ville bli mye, mye mer, ville de kanskje ha tilbudt andre folk enn de gjorde, eller satt prisene lavere. Det kunne endret hele konkurransen, sa Myhre til Adresseavisen.

Samtidig stilte juristene spørsmål ved hvordan et slikt lovbrudd i det heletatt kunne skje, når det – ifølge dem - var «åpenbart» ulovlig.

En EU-dom som kom i 2018 skjerpet rettspraksisen på området, men som Dragsten sa:

- Her er det en så åpenbar overskridelse at man til og med uten EU-dommen, måtte skjønne at dette var galt.

Så hva hadde egentlig skjedd her?

Kontrakten var opprinnelig eid av Helse Midt-Norge, som inngikk den i 2015, men ble siden tatt med over i datterselskapet Helseplattformen AS i 2019.

Helse Midt-Norge hadde hele tiden kjent til lovverket på området, innrømte de overfor Adresseavisen.

Samtidig hadde toppsjefen for Helseplattformen AS, Torbjørg Vanvik, også styrt prosjektet i 2015, da avtalen ble inngått, og således vært med gjennom begge faser i prosjektet.

Hvorfor hadde ikke hun eller andre reagert, hvis dette var så grunnleggende som juristene ga uttrykk for?

Det juridiske notatet som ikke ble åpnet

Vi syntes det virket litt rart. Så skjønte vi at vi satt på et dokument som gjorde det enda rarer.

Det var et dokument vi hadde fått fra Helse Midt-Norge allerede på nyåret 2022, uten at vi egentlig hadde spurt om det, sammen med et knippe andre papirer fra anbudsprosessen som førte til innleien av EY.

Nå - når framtrepende jurister slo fast lovbrudd i Helseplattformen – fikk det ny betydning for dekningen.

Konkret sa notatet at «*det ikke kan gjøres flere avrop på rammeavtalen når man har nådd det maksimale volumet som er angitt i anskaffelsesdokumentene*».

Her sto det altså svart på hvitt at Helseplattformen AS ikke kunne bruke mer penger enn det de hadde antydnet da kontrakten ble lyst ut på anbud – i et juridisk notat som handlet om nettopp Helseplattformen AS sin anledning til å benytte den gamle rammeavtalen.

Likevel fikk de samme konsulentene fortsette å sende regninger, mens overskridelsen av kontrakten – og lovbruddet - vokste.

Forklaringen fra Vanvik var at hun ikke hadde lest det aktuelle epost-vedlegget hun hadde fått tilsendt, og at hennes underordnede heller ikke hadde reagert.

Dessuten var det heller ikke denne konkrete juridiske problemstillingen de ønsket å undersøke da en juridisk gjennomgang ble etterlyst etter opprettelsen av Helseplattformen AS; det ble betegnet som «tilleggsinformasjon» som de ikke hadde spurt om.

Helse Midt-Norge omtalte hendelsen som en «glipp».

Vi sjekket nærmere og det viste seg at notatet aldri var framlagt for Helseplattformen AS sitt styre.

– Vurderingen advokatfirmaet Wikborg Rein gjorde, burde vært fremlagt for styret og medført tiltak. Dette bekrefter hvor viktig det er å få gjort en fullstendig uavhengig gjennomgang av omfang av bruk av konsulenttjenester og de juridiske forhold slik det nåværende styret ba om 27.6, sa styreleder Helge Garåsen i selskapet i forbindelse med saken.

Den siste saken i selve graveprosjektet handlet om hvordan EY hadde vunnet storeslem i minikonkurransene også i årene etter at denne kontrakten løp ut, altså den «første» oppdagelsen vi gjorde i våre undersøkelser.

Konsekvenser

Allerede dagen etter første sak, gikk styreleder Helge Garåsen i Helseplattformen AS ut og lovte full granskning av konsulentbruken i prosjektet.

Saken ble sitert i både lokale og nasjonale medier.

Ordfører Rita Ottervik (Ap) i Trondheim kommune mente opplysningene var alvorlige, og forventet at IT-prosjektet nå gjorde en ryddejobb.

Noen måneder senere kom resultatet av Helseplattformens egen «granskning».

Den konkluderte med at Helseplattformen AS – som fram til da ikke hadde vedkjent seg lovbrudd – hadde brutt loven ved ulovlig innleie av konsulenter.

Lovbruddet ble beklaget, og det ble lovet at rutinene på området skulle skjerpes inn, samtidig som Helseplattformen AS utrykte lettelse over at lovbruddet ikke ble oppfattet som alvorlig av sin innleide gransker, advokatfirmaet Wiersholm.

Granskingen viste også Helseplattformen AS hadde brukt 1,5 mrd kroner på ulike konsultentselskaper bare fra 2019-2022.

Dette var informasjon vi hadde forespurt allerede i januar 2022 uten å få svar, men som ble lagt fram for styret i august i forbindelse med granskningen.

Ansvar for hendelsen ble ellers fordelt mellom de ulike aktørene som burde ha reagert – altså Helse Midt-Norge og Helseplattformen AS. Det er ikke kjent at saken har fått personalmessige konsekvenser.

Granskningen berørte primært spørsmålet om lovbrudd ved overskridelse av kontrakten, og undersøkte dermed ikke den delen av saken som handler om styringen av prosjektet og konsulents mulige innflytelse på denne.

Veien videre for Helseplattformen

Siden har prosjektet rullet videre, og vi har vært nødt til å fokusere energien på løpende nyhetsdekning i tiden etter publisering.

Det var mye å skrive om Helseplattformen AS i fjor høst.

I Trondheim merker vi økt oppmerksomhet om prosjektet blant politikerne, etter omfattende problemer på legevakta. Politikerne gikk god for at Trondheim skulle gå inn som nest største eier i Helseplattformen i 2019, uten stor debatt.

Etter at innføringen ved St. Olavs Hospital i november 2022 støtte på store problemer, er prosjektet blitt gjenstand for betydelig økt oppmerksomhet, også fra nasjonale medier.

Både Helseplattformen AS, Helse Midt-Norge, tilsynsmyndighetene og ledelsen ved sykehuset St. Olav, har vært tydelig på at de aldri forventet så omfattende problemer som dette.

Etter innføringen i Trondheim kommune i 2022, er den videre utrulling av løsningen for fastleger og legevakter ble høsten 2022 utsatt, i påvente av at det gjøres utbedringer av løsningen.

Det skyldes blant annet problemer ved legevakta i Trondheim, hvor 42 legevaksleger høsten 2022 signerte et leserinnlegg i Adresseavisen hvor de beskrev systemet som et «makkverk».

Hvis fastlegene ikke blir med på laget i årene som kommer, kan det slå beina under hele intensjonen med milliardsystemet, og de gode intensjonene bak.

Siste ord om Helseplattformen er ikke skrevet ennå.

Kildekritikk og etikk

Debatten om Helseplattformen er preget av sterke meninger – på begge sider.

Motstanderne mener teknologien bak prestisjeprosjektet er utdatert, og stiller store spørsmål ved både penebruken i prosjektet og nytten det vil ha.

Den andre siden snakker heller om intensjonen bak prosjektet, og hvor viktig det er å få dette gjennomført. De mener systemet er en helserevolusjon, og ber kritikerne om å løfte blikket.

I dekingen av Helseplattformen opplever vi at begge sider forsøker å spinne sitt narrativ, få oss til å skrive ting som vi ikke har belegg for, holde oss fra å skrive ting vi har fått bekreftet, følge spor som ender ut i ingenting, eller forsøke å diskreditere hverandre.

Det har gjort – og gjør fortsatt – dekingen av Helseplattformen slitsom.

Vi har flere ganger, både i dekingen av konsulentsaken og senere saker, opplevd at det er ulike virkelighetsforståelser og problembeskrivelser av systemet mellom for eksempel kommuner i Trøndelag, fastleger, St. Olavs hospital, Helse Midt-Norge og Helseplattformen AS, noe som også fører til at man som journalist må trå varsomt.

Her er det ulike offentlige aktører – i utgangspunktet er alle troverdige kilder - som har ulike interesser i dette store prosjektet, og eier hver sin bit av virkeligheten.

Ikke minst er det et komplisert system, og det kan lett oppstå misforståelser, også mellom profesjonelle aktører i det offentlige. Mens hver aktør ser sin verden, må vi tilstrebe å gi et mer helhetlig bilde.

I den daglige dekingen av Helseplattformen, går vi innimellom ekstrarunder med involverte aktører – selv i tilfeller hvor det ikke er noen åpenbar tilsvarsrett - for å luke ut at misforståelser kommer på trykk.

Vi er også oppmerksomme på at kilder kan ha vikarierende interesser, og har i Helseplattformen-dekingen vært forsiktig med å bruke anonyme kilder, eller kilder som har økonomiske interesser i prosjektet.

I dekingen av konsulentsakene, har anonyme kilder vært brukt til å øke vår forståelse av saken, men ikke til å karakterisere eller mene noe på trykk.

Motstand: Lite talevillige konsulenter

En tilleggsutfordring ved dekingen av konsulentsaken, er at vi ikke har lyktes i å få konsulentselskapet EY i tale.

Vi har forsøkt gjentatte ganger å få deres kommentar til saken, eller i det minste en bakgrunnsamtale, uten å lykkes.

Vi har hele tiden blitt vist til deres kommunikasjonssjef, som har sagt at de ikke vil uttale seg.

På den måten, mister vi selvsagt muligheten til å få høre deres versjon av saken.

Vi gjorde imidlertid konsulentselskapet kjent med at vi jobbet med en sak, og orienterte dem om hva som ville komme på trykk om deres ansatte, for å på den måten gi dem muligheten til å korrigere eventuelle misforståelser eller faktafeil.

EY er innleid av Helseplattformen og Helse Midt-Norge, og det er først og fremst de offentlige aktørenes ansvar å forsikre seg om at de ikke bryter loven.

Men vi forsto at konsulentene som ble nevnt i saken, trolig kunne oppleve det som belastende. Vi kom likevel fram til at det var riktig å omtale de to konsulentene på toppnivå, altså Eidissen og Rygg, med navn.

Eidissen var også partner i EY. Og han hadde vært leid inn til offentlig lederjobb tidligere.

Andre konsulenter på lavere nivå i EY er ikke omtalt med navn i saken.

Det samme gjelder – med ett unntak, hvor vi innhentet tillatelse fra den omskrevne – i Helseplattformen AS.

Styringen av prosjektet, konsulentbruken, og lovbruddet var toppsjef Torbjørg Vanviks ansvar, og hun frontet prosjektet og kritikken mot det.

Én åpenbar problematisk side ved konsulentbruk er at muligheten for innsyn for offentligheten, blir mindre.

Ernst og Young har vært med hele veien i dette prosjektet, med egen partner, men vi får ikke svar fra dem på hvordan de vil beskrive sin egen rolle i prosjektet.

At nøkkelpersoner i et så viktig prosjekt for offentligheten gjør seg utilgjengelig for spørsmål, er slett ikke uproblematisk.

Vi tør foreslå at det, i framtidige anbudsdokument, bør inngå som en del av rollebeskrivelsen til konsulentene at de kan svare på spørsmål mediene stiller på vegne av offentligheten.

Dette bør også inkludere egne økonomiske incitament det ikke er mulig å ha oversikt over, siden pengene sluses inn i store internasjonale konsultentselskap.

I forbindelse med sin granskning av Akson-prosjektet i 2021, slo Riksrevisjonen fast at «eiere (partnere) i konsulentfirmaer har åpenbare økonomiske interesser i kraft av muligheten for å ta utbytte.»

Vi må bare fastslå at vi ikke kan fastslå noe sikkert om pengestrømmene som angår partner Willy Eidissen.

Motstand fra offentlige aktører

Gjennom vårt arbeid med Helseplattformen, har vi også opplevd det som vanskeligere enn ventet å få presise svar på kompliserte spørsmål fra involverte, offentlige aktører.

Helseplattformen AS har flere ganger vist til at de ikke hadde tid til å besvare spørsmål på grunn av tidspresset i prosjektet, og har i flere tilfeller vist liten forståelse for at spørsmålene blir stilt.

Utfordringene har vært særlig store i forbindelse med konsulentavsløringene.

Noen ganger ble vi vist tilbake til offentlige møtepapirer, hvor vi til slutt måtte konkludere at informasjonen vi etterspurte ikke sto, eller sto omtalt i IT-tekniske termer det var vanskelig å tolke på trykk.

Vi er for eksempel også blitt bedt om å komme opp med en dato for publisering før de kan besvare spørsmål, noe vi ikke kunne gi, rett og slett fordi vi ikke visste det i en researchfase.

Svartiden på innsynsbegjæringer og spørsmål var innimellom også langt høyere enn ventet, og i flere tilfeller langt over det vi forventet som «rimelig tid».

Noe av informasjonen vi fikk var også heftig sensurert med begrunnelse i konkurransehensyn, og vi opplevde at både Helseplattformen og Helse Midt-Norge i stor grad lot konsultentselskapene selv bestemme hva som skulle sladdes.

Det gjaldt prisinformasjon, men også for eksempel CV-informasjon til konsulenter som var tilbudt, hvor Helse Midt-Norge gjorde det klart for oss at det var EY som hadde gjort sladdingen, og at de ikke så noen grunn til å overprøve konsulentenes vurdering.

Kompetansen til konsulentene er viktig journalistisk informasjon for å kunne vurdere anbudene, men som vi altså ikke fikk.

I ett innsyn, som vi fikk omgjort, fikk vi ikke engang navnene til de tilbudte konsulentene fra Helseplattformen AS.

Samtidig har vi opplevd det som vanskelig at kommunikasjonsavdelingene i helsebyråkratiet er dem som skal håndtere både innsynsbegjæringer og andre mediehenveler fra samme journalist.

Særlig gjelder det for Helseplattformen AS, hvor vårt inntrykk er at de ikke har vært rigget for innsyns- og kommunikasjonsarbeid, slik man forventer fra en offentlig bedrift.

Det har vært utfordrende at kommunikasjonsdirektøren i et selskap som Helseplattformen AS – som særlig i den kritiske oppstartfasen er avhengig av positiv PR og nye kunder hvis prosjektet skal lykkes - også besvarer innsynsbegjæringer som kan føre til det motsatte.

Det er ikke vanlig å ha jevnlig telefonkontakt eller mailkontakt - eller en pågående polemikk om saker - med en direktør som skal besvare en innsynsbegjæring om konsulentbruken.

Slik har det vært i denne saken. Det at samme journalist dekker ulike aspekter ved prosjektet, har gjort det særskilt krevende.

Det vi kan si, er at gravearbeidet nok har gjort dekningen av andre deler av Helseplattformen-prosjektet vanskeligere enn det ellers ville vært.

I tillegg er det selvsagt et komplekst prosjekt, og et prosjekt som innebærer mye prestisje og enormt mye penger. Det har vært en utfordring å få kilder utenom kommunikasjonsavdelingene til å snakke med oss.

I forbindelse med konsulentavsløringen, fikk vi skriftlig beskjed fra Helseplattformen AS sin kommunikasjonsdirektør om å ikke ta kontakt direkte med ansatte i selskapet. Når vi i noen få tilfeller har gjort et forsøk, er vi som regel blitt henvist tilbake til kommunikasjonsdirektør.

Det har ført til mange ekstrarunder på mail for å klargjøre at vi har forstått kompliserte fakta riktig, som kanskje ellers ville blitt unngått.

Konsulentenes rolle

Graveprosjektet så sitt lys sammen med et pågående nyhetsarbeid, hvor Adresseavisen som regionavis sterkt har bidratt til å forme debatten om Helseplattformen i regionen.

Våre avsløringer om omfanget av konsulentbruken i prosjektet og styringen av det, har avdekt lovbrudd i et av Norges mest omstridte IT-prosjekter, og gitt våre lesere innblikk i hvordan prosjektet er blitt styrt.

Det har ført til økt bevissthet om konsulentbruken blant eierne i Helseplattformen AS, som offentlig beklaget lovbruddet, og understreket at lovbrudd i prosjektet er uakseptabelt.

Avsløringen har, ifølge selskapets egen gransker, vist at selskapet Helseplattformen AS har manglet juridisk kompetanse.

- Saken har vært en aldri så liten vekker for oss, kanskje ikke så liten heller. Det er noen læringspunkter her jeg tror vi skal ta på alvor, sa finansdirektør Olaf Løberg i Trondheim kommune i Helseplattformen AS i forbindelse med styrets behandling av konsulentsakene.

– Vi må se på om vi for lenge har leid administrative støttefunksjoner foran å ansette dem selv, sa Nils Kvernmo, direktør for eierstyring i Helse Midt-Norge, etter avsløringene.

Helseplattformen har hele veien bestridt enhver sammenheng mellom konsulentselskapets rolle i selskapet, og den enorme bruken av konsulenter som førte til lovbruddet. Ikke minst ble dette synspunktet framholdt da de stilte til intervju med oss i juni, som var sist gang vi hadde et fysisk intervju med toppledelsen i prosjektet.

De mener det er feil av Adresseavisen å framstille konsulentene som at de har hatt sentrale roller - fordi de ikke har hatt samme fullmakter som de offentlige ansatte sjefene.

Konsulentene har ikke hatt noen fullmakter til å gjøre økonomiske disposisjoner og personellressurser, eller hatt innflytelse på anbudsprosesser, ifølge Helseplattformen AS, som har framholdt at habilitetsreglene har spurt.

Vi har spurt om konsulentene likevel kan ha påvirket prosjektet i en retning som har vært gunstig for EY, og har fått følgende forsikring fra prosjektets mangeårige toppsjef Torbjørg Vanvik:

– Jeg har overhodet ikke sluppet tak i dette slik at noen kan ha bestemt noe som jeg ikke har vært på toppen av.

Etter dette har ikke avisens journalist på saken fått noe intervju med toppsjefen, noe som er kommunisert skriftlig.