

SOS Nødnett

Historien om en varslet milliardsprekk

Aftenposten:
Henning Carr Ekroll og Helene Skjeggestad

Journalister:

Henning Carr Ekroll

Galgeberg 3F

0657 Oslo

+47 97 04 23 42

Helene Skjeggestad

Colletts gate 82

0460 Oslo

+47 41 66 16 13

Redaksjon:

Biskop Gunnerus gate 14 A

Postboks 1

0051 Oslo, Norge

+47 22 86 30 00



Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	1
2	Ideen.....	5
2.1	Når og hvordan kom arbeidet i gang?	5
2.2	Hvordan ble arbeidet organisert?	5
3	Problemstilling	6
3.1	Hva var den sentrale problemstilling ved starten av prosjektet?	6
3.2	Ble problemstillingen endret underveis, i så fall hvorfor og hvordan?	6
4	Arbeidet og metode.....	7
4.1	Fase 1 – Innledende saker	7
4.2	Fase 2 - Kontraktsrett	8
4.3	Fase 3 – Hva kostet det, egentlig?.....	11
5	Spesielle erfaringer	17
5.1	Kildekritikk og motstand	17
5.2	Sakens tekniske natur	17
5.3	Balanse i dekningen.....	18
5.4	De store prosjektene	19
6	Konsekvenser	21
	Vedlegg	22

No table of figures entries found.

1 Sammendrag

Høsten 2012 og våren 2013 satte Aftenposten søkelyset på arbeidet med en av de største beredskapsinvesteringene i norsk historie, nemlig anskaffelsen av det nye, digitale nødnett.

Systemet er minst seks år forsinket - hvis en tar utgangspunkt i det som ble vedtatt av Stortinget i 2006. Derfor var nødnett kun tatt i bruk i deler av det sentrale østlandsområdet 22. juli 2011, noe som fikk alvorlige konsekvenser da politi fra ulike distrikter måtte kommunisere på to ulike systemer ved Utøya. I 22. juli-kommisjonens rapport trekkes dette frem som en av årsakene til at politiaksjonen tok lenger tid enn nødvendig.

Sambandsteknologi kan virke som et tungt, litt smalt og teknologisk felt. Likevel er det ingen tvil om at det er ekstremt viktig. 22. juli er allerede nevnt, men da vi jobbet med metoderapporten fikk vi et annet eksempel på hvor viktig det er med fungerende kommunikasjon internt i nødetatene: Den tragiske helikopterulykken i Buskerud, der politiet forgjeves forsøkte å advare legehelikopteret mot høyspentledningene, kunne kanskje vært unngått om sambandsmeldingene hadde nådd frem.

Dette er det vi avdekket under arbeidet med nødnettserien:

- For første gang kunne vi fortelle hele historien bak hvorfor det livsviktige systemet blir sterkt forsinket – og hvorfor det sprekker med minst to milliarder kroner.
- Brukere i nødetatene fortviler over manglende dekning og utstyr som ikke blir levert
- Kommunene har fått dramatisk økte utgifter til samband
- Mange politikere forsto aldri hva de egentlig vedtok å bygge
- Sentrale utfordringer rundt hele prosjektet ble aldri kommunisert til Stortinget
- Flere relevante utgiftsposter knyttet til utbyggingen ble utelatt da Stortinget vedtok prosjektet. Ingen kan i dag svare på hva systemets totale kostnad vil bli.



- En kontrakt på fire milliarder kroner ble overført fra Nokia Siemens til Motorola, noe som i utgangspunktet er et brudd på anskaffelsesregelverket.
- Motorola var under etterforskning for korrupsjon i lignende prosjekter i syv europeiske land samtidig som de fikk milliardkontrakten i Norge uten anbud.

Vårt arbeid involverer blant annet systematisk gjennomgang av tusenvis av sider med tekniske dokumenter, utredninger, postjournaler og stortingsdokumenter. Vi har bygget oss et kildenettverk av åpne og anonyme kilder, og vi har spurt leserne om hjelp. Vi har også samarbeidet med journalister i utlandet for å kartlegge leverandøren Motorolas rolle i lignende prosjekter.

Resultatet er flere saker publisert over to år. For ordens skyld kan vi dele disse sakene i tre faser. Sakene er stort sett publisert overlappende i Aftenpostens morgenutgave og på Aftenposten.no. (se vedlegg)

1. Innledende saker

Saker der vi blant annet omtalte kostnadsoverskridelser og misnøye med dekning og teknologi.

- 2. mars 2011: Ustabil dekning med nytt nødnett
- 9. juni 2011: Milliardregning havner hos kommunene
- 23.oktober 2011: Krangel truer nødnett-utbygging
- 19. november 2011: Hundrevis av nødansrop ble satt i kø den 22. juli
- 28. september 2012: Leier inn PR-konsulenter etter nødnettkritikk
- 1.oktober 2012: Nytt nødnett er fire ganger dyrere for brannvesenet
- 9.oktober 2012: Politiet sliter med sambandsdekningen i Oslo
- 15.oktober 2012: Anklager nødnett-sjefen for å kneble kritikk
- 16.oktober 2012: Slår tilbake mot nødnett-kritikken

2. Kontraktoverføringen

I denne fasen gikk vi grundigere inn i selve arbeidet med prosjektet. Vi undersøkte deler av prosessen rundt kostnadene, kontraktoverføring og leverandørens rolle.

- 23. oktober 2012: Nødnett-kontrakten til fire milliarder kan være ulovlig overført
- 24.oktober 2012: Motorola laget tekniske krav til anbudskonkurranse de selv vant
- 24.oktober 2012: -Man har solgt inn nødnettet som noe annet enn det har blitt
- 25.oktober 2012: Frp åpner for å skrote nødnettet
- 29.oktober 2012: Røykdykkere i Oslo vil ikke bruke nødnettet
- 1. november 2012: Nødnettet mangler dekning på hovedbrannstasjonen
- 4. november 2012: Stortinget ble aldri advart om kostnadsoverskridelser og forsinkelser
- 4. november 2012: -Informasjon om nødnett er overhodet ikke viktig
- 7. november 2012: Får ikke vite prislappen for å skrote nødnettet
- 12. november 2012: -Det er tungt å løfte frem store IKT-prosjekter
- 13.november 2012: Full nødnett-krangel på Stortinget
- 15.november 2012: Ingen sikker nødnett-avklaring
- 29.november 2012: Leder milliardprosjekter for kommunikasjon i politiet – har aldri snakket sammen
- 14.januar 2013: PST mangler sambandsdekning under VIP-besøk
- 14.januar 2013: Myndighetene krangler om hvem som skal betale for bedre nødnett-dekning



- 15. januar 2013: Krever at Faremo rydder opp i nødnett-saken
- 5. februar 2013: Ingen vet totalkostnaden på nødnettenes nye sambandssystem
- 6. februar 2013: Frivillige organisasjoner har ikke råd til å bruke nødnett
- 8. februar 2013: Nye forsinkelser i nødnettprosjektet
- 11. februar 2013: Mener forventningene til nødnettet er urealistiske
- 11. februar 2013: Nødnettet koste tre ganger mer i Norge enn i Sverige
- 12. februar 2013: Må bruke millioner på gammelt utstyr mens de venter på nødnett
- 18. februar 2013: Strid om kvaliteten på det nye nødnettet
- 20. mars 2013: Gir nettbrett til politiet og nødnett til frivillige

3. Historien om hva som egentlig skjedde

Vi hadde det nå helt klart for oss at noe spesielt hadde skjedd rundt innføringen av nødnett i Norge. Men hva? I disse sakene fortalte vi historien om spillet rundt milliardene – og at Motorola var under granskning for korrupsjon da de fikk overta en kontrakt på fire milliarder kroner uten anbud.

- 23. mars 2013: En varslet milliardsprekk – derfor gikk det galt
- 4. april 2013: Må bygge 12 basestasjoner i uken for å nå Faremos nødnett-mål
- 6. april 2013: Får ikke nødnett i redningshelikoptre før i 2014
- 13. mai 2013: Stortinget skal granske nødnettprosjektet
- 16. mai 2013: Friskmelder overføring av nødnettkontrakt
- 3. juni 2013: Gransker korrupsjon i Motorolas europeiske nødnettprosjekter
- 3. juni 2013: Fikk «muntlig forsikring» om at Norge ikke var involvert
- 6. juni 2013: Stortinget krever svar om korrupsjonsanklager

2 Ideen

2.1 Når og hvordan kom arbeidet i gang?

Høsten 2010 var Helene Skjeggestad i praksis i Aftenpostens nyhetsavdeling. Det var mange rolige dager og god mulighet til å bestille stort og smått fra postjournalene. På jakt etter en sak som egentlig handlet om felles nødnummer begynte det å ramle inn dokumenter på Norges nye milliardinvestering, nemlig nødnett. Da de første evalueringsrapportene fra Lanestedt consulting og Direktoratet for forvaltning og IKT var Aftenposten først på ballen og hadde førstesideoppslag 2. mars på det nye nødnett. Men det skulle fremdeles gå to år med undersøkelser, krangler og konflikter før historien om problemene rundt Norges største offentlige nødkommunikasjonssatsing virkelig ble kjent.

Sommeren 2012 snakket Henning Carr Ekroll med flere ansatte i nødetatene, og da spesielt brann og politi, som ga uttrykk for at det nye nødsambandet hadde mangler som førte til utfordringer. Dette gjaldt blant annet dekning, manglende dataoverføring og dårlig batterikapasitet. Sett i lys av at dette var kommunisert å være en milliardinvestering som skulle revolusjonere hele beredskapssektoren, var det interessant å undersøke dette nærmere.

På dette tidspunktet var det allment kjent at systemet var forsinket i henhold til opprinnelig plan, og at kostnadsrammen hadde endret seg underveis. Men ut ifra det vi kunne se var det få journalister som hadde gått dypere inn i materien. Et unntak var NRK Dagsrevyen.

2.2 Hvordan ble arbeidet organisert?

Tidlig høst 2012 satt det altså to journalister i Aftenposten som begge hadde en følelse av at det var gode grunner til å se nærmere på nødnettprosjektet. Begge jobbet med saken fra og til: Henning fordi et hektisk nettmiljø krevde daglig levering av saker og Helene fordi hun fremdeles gikk på skole og jobbet 40 prosent i redaksjonen. Arbeidet gikk derfor gjennom flere faser som intensiveres i styrke og metode over to år.



3 Problemstilling

3.1 Hva var den sentrale problemstilling ved starten av prosjektet?

Som nevnt tidligere, kan vi dele publiseringen av sakene om nødnett inn i tre kategorier. De innledende sakene tok utgangspunkt i følgende problemstilling:

- Hvorfor hadde prosjektet blitt så mye dyrere?
- Hvorfor var misnøyen blant en rekke brukere så sterk?

3.2 Ble problemstillingen endret underveis, i så fall hvorfor og hvordan?

Det vi oppdaget etter å ha skrevet et par saker om problemstillingen, er at det er veldig sterke beskyldninger fra begge sider i denne debatten. Skal man imidlertid komme til bunns i hva som egentlig har skjedd, krever det ikke bare at en snakker med de ulike sidene. Det har vært helt nødvendig å også sette seg grundig inn i teknologien, i de juridiske aspektene og det politiske spillet. Etter å ha gjort dette kom vi frem til følgende problemstillinger som førte oss over i fase 2 og 3 av prosjektet:

- Hvor mye kunnskap hadde egentlig politikerne om prosjektet da det ble vedtatt?
- Hva slags rolle har leverandørene Siemens/Nokia Siemens og Motorola hatt i forkant av og underveis i prosessen?
- Hva skjedde egentlig?

4 Arbeidet og metode

Arbeidet med nødnettsaken strekker seg over flere år med mange forskjellige metoder. Vi har valgt å dele inn arbeidet i tre faser.

4.1 Fase 1 – Innledende saker

I denne fasen arbeidet vi hver for oss på ulike tidspunkt i Aftenpostens nyhetsredaksjon.

Høsten 2010 og våren 2011 lagde Helene Skjeggestad flere saker om kritikken mot nødnett. Særlig etter terrorangrepet 22. juli 2011 stormet det rundt prosjektet.

Henning Carr Ekroll startet etter flere tips sommeren 2012 startet med å søke seg gjennom postjournalene til Politidirektoratet (POD), Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) og Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Det ble benyttet søkeord tilknyttet prosjektets navn og ulike tekniske begrep.

Her dukket det raskt opp en rekke dokumenter der det ble redegjort for bekymring rundt både dekning og kostnader. Henning ba om innsyn i disse, og innholdet var såpass interessant at det raskt ble klart at dette var et prosjekt som burde undersøkes nærmere. Blant annet fikk vi innsyn i en undersøkelse blant brannsjefer som har tatt i bruk nødnett, og vi fikk bekreftet at brannvesenets utgifter til samband hadde økt voldsomt med det nye systemet. Dette var grunnlaget for den første saken - som ble publisert 1. oktober 2012.

Allerede etter at denne saken ble publisert, fikk Henning flere interessante tips. Flere av disse var av en slik karakter at det ble vurdert som nødvendig å sette seg grundig inn i hele prosessen. I starten av oktober begynte han derfor arbeidet med å samle inn mer dokumentasjon. Stortingsproposisjoner som berørte prosjektet ble lastet ned og lest. Med offentlighetsloven i hånd fikk han innsyn i utredningsdokumenter, prosjektskisser, konsulentrapporter, korrespondanse mellom ulike departementer og direktorater, hørings svar og mye mer. Vi fikk også tilgang til kravspesifikasjoner og deler av anbuds- og kontraktsdokumentene, selv om det meste fremdeles ble (og blir) hemmeligholdt av DNK og JD (mer om dette senere).



Henning brukte også Retriever til å hente ut tidligere saker om prosjektet fra fag- og dagspresse - helt tilbake til 1995.

De viktigste dokumentene ble skrevet ut og systematisert i ringpermer. I tillegg ble det laget tankekart og tidslinjer der viktige hendelser, personer og milepæler underveis ble inntegnet. Dette skulle vise seg å bli et nyttig verktøy når vi skulle gå frem og tilbake i kronologien i det som skulle vise seg å bli en svært omfattende og komplisert journalistisk prosjekt.

Basert på tips og innledende research var det et par problemstillinger og spørsmål som skilte seg ut:

- Hvorfor hadde prosjektet blitt så mye dyrere?
- Hvorfor var misnøyen blant en rekke brukere så sterk?
- Hvor mye kunnskap hadde egentlig politikerne om prosjektet da det ble vedtatt?
- Hva slags rolle har Siemens og Motorola egentlig hatt?

4.2 Fase 2 - Kontraktsrett

I denne fasen jobbet Henning stort sett alene.

Allerede tidlig i prosessen fikk Aftenposten flere tips om at vi burde se nærmere på den svært omfattende kontrakten som regulerer hva slags forpliktelser leverandør og staten har overfor hverandre. Et av tipsene gikk på at vi burde undersøke hvordan overføringen av kontrakten fra Nokia Siemens til Motorola hadde foregått.

Det var ingen hemmelighet at Nokia Siemens hadde overlatt prosjektet til Motorola. Men den korte pressemeldingen på DNKs nettsider fikk liten oppmerksomhet i mediene. Kanskje noe spesielt, ettersom det dreide seg om en kontrakt med en verdi på fire milliarder kroner. Det var mye, selv for et internasjonalt selskap som Motorola. For Norges del var det den største statlige IKT-kontrakten som noensinne var undertegnet.

Via muntlige kilder fikk Henning kunnskap om at Nokia Siemens hadde vært under sterkt press for å komme seg ut av prosjektet, rett og slett fordi de ikke maktet å levere

prosjektstyring eller teknologi i tråd med kontrakten. Situasjonen var fastlåst: Prosjektet ble forsinket, NSN ble holdt økonomisk ansvarlig og tapte penger. Løsningen dukket opp da Motorola, som siden prosjektstart i 2006 hadde vært en underleverandør, sa seg villig til å overta - mot en solid økonomisk kompensasjon.

På direkte spørsmål bekreftet NSN-direktøren at de hadde betalt over 700 millioner kroner til Motorola for at de skulle overta. Motorola fikk altså en milliardkontrakt uten anbud - og en økonomisk gavepakke fra NSN på kjøpet.

En god deal for alle parter, virket det som. Men var det lov?

I Norge er det Klagenemnda for Offentlige Anskaffelser (KOFA), som treffer beslutninger i klagesaker der det er strid om hvordan offentlige innkjøp har vært gjennomført. I KOFAs arkiv fant Henning en avgjørelse med følgende formulering:

«Overføring av kontrakt til en underleverandør som ikke har deltatt i konkurransen om anskaffelsen, kan kun aksepteres dersom den opprinnelige kontraktshaver fortsetter å være ansvarlig for kontraktsforpliktelsene».

I utgangspunktet ville dette bety at kontraktsoverdragelsen kunne innebære en vesentlig endring i eksisterende avtale, noe som medfører plikt til å vurdere ny kunngjøring og konkurranse i henhold til anskaffelsesreglene.

Saken denne beslutningen var fattet på grunnlag av, dreide seg om innkjøp av transporttjenester for nokså moderate summer. Samtidig fremsto det som klart at det måtte mye til for å kunne omgå en slik hovedregel.

Dog var omfanget i nødnettsaken av en helt annen karakter, og Henning så derfor nærmere på det juridiske grunnlaget for KOFA-avgjørelsen.

KOFAs tolkning bygger på den såkalte presstext-avgjørelsen i EU-domstolen. Her diskuteres det hva som er betingelsene for at en såkalt “vesentlig endring” er gjennomført ved en kontraktsoverføring av typen som ble gjort mellom Nokia Siemens og Motorola.

Konklusjonen var slik:



«En ændring i en offentlig aftale i dennes løbetid kan betragtes som væsentlig, såfremt den indfører betingelser, der, hvis de havde fremgået af den oprindelige procedure for indgåelse af en aftale, ville have gjort det muligt for andre tilbudsgivere end de oprindeligt antagne at deltage, eller ville have gjort det muligt at acceptere et andet bud end det, som oprindeligt blev antaget. Tilsvarende kan en ændring i den oprindelige aftale betragtes som væsentlig, såfremt den i betydeligt omfang udvider aftalen til at omfatte tjenesteydelser, der ikke oprindeligt var fastsat heri. En ændring kan også betragtes som væsentlig, når den ændrer aftalens økonomiske balance til fordel for tilslagsmodtageren i forbindelse med udbuddet på en måde, som ikke var fastsat i de oprindelige udbudsbetingelser.»

Det virket ikke usannsynlig at enkelte av disse betingelsene kunne være oppfylt. Henning tok derfor kontakt med aktørene som var involvert i de innledende rundene da prosjektet var ute på anbud.

Nordisk Mobiltelefon AB svarte med å hevde at hele anbudsrunder burde ut på nytt. Det var åpenbart at noe slikt ville få enorme konsekvenser for hele prosjektet. Henning konfronterte DNK med konklusjonene fra EU og KOFA-domstolen, og endte opp med å bli sittende i en nærmere én time lang telefonsamtale med direktoratets innleide, juridiske konsulenter. De sto fast på at det var full anledning til å overføre kontrakten til Motorola uten ny konkurranseutsettelse, og viste til at det fantes klausuler i kontrakten som kunne åpne for unntak. Aftenposten krevde innsyn disse klausulene, for å se hvordan formuleringene var, men dette ble avvist av både DNK og JD som klageinstans, i likhet med andre deler av kontrakten som vi har bedt om innsyn i. Presseforbundet har senere fulgt dette opp, men innsyn blir fremdeles nektet.

Henning snakket med Robert Myhre, tidligere KOFA-leder og ekspert på offentlig anskaffelser. Han mente det var uforståelig at DNK holdt tilbake helt sentrale klausuler, og mente at disse måtte på bordet for å dokumentere at dette ikke var regelstridig. Andre kilder med spesialistkompetanse på feltet reagerte på samme måte, og slo fast at dette virket som en ulovlig kontraktsoverføring.

Men KOFA og EU-domstolens konklusjoner, DNKs hemmelighetskremmeri, Myhres reaksjoner og vår kunnskap om prosessen, så mente Aftenposten at vi hadde grunnlag for å kjøre saken “Overføring av milliardkontrakt kan være ulovlig”.

Henning fikk bekreftet at saken ville bli behandlet av KOFA, og at DNK risikerte en bot på 600 millioner kroner om overføringen ble kjent ulovlig. Se kapittel “konsekvenser” for redegjørelsen rundt deres konklusjon.

De skjulte advarslene

Anskaffelsen av nødnettet hadde gjennom årene vært preget av mange problemer. Den siste kontraktsoverføringen, med forsmådde tilbydere som hadde blitt kastet ut av anbudsrunden og som nå raslet med sablene, var bare en av mange. Andre var forsinkelser og kostnadsoverskridelser. Det var ingen tvil om at prosjektet var stort og ekstremt komplisert - i egenskap av å være den største IKT-kontrakten i norsk historie. Men var egentlig Stortinget informert om hvor krevende dette kunne bli?

Vi undersøkte stortingsproposisjonene, som var beslutningsgrunnlaget for Stortingspolitikere som i 2004 og 2006 hadde banket gjennom prosjektet. Dette dokumentet var spesielt viktig i 2004, da regjeringen hadde mindretall, og var avhengig av støtte fra andre enn sine egne for å satt i gang nødnettprosjektet. I dokumentene ble det brukt begreper som at “kontrakten ville ha minimal risiko for staten”, og at systemet ville kunne stå ferdig i 2009. I desember 2004 stilte Stortinget seg bak igangsetting av prosjektet.

Det stortingspolitikere ikke visste, var at det omtrent samtidig ble utarbeidet et internt notat i JD, der de reelle utfordringene ble belyst. Gjennom vårt omfattende innsynskrav i dokumenter fra nødnettprosjektet, så fikk vi også tilgang til dette.

I notatet blir prosjektet omtalt som det mest kompliserte som noensinne var gjennomført, det ble slått fast at det var stor risiko for forsinkelser - og for at staten ville bli saksøkt av forsmådde tilbydere som ikke fikk kontrakten.

Med fasit i hånd kunne vi nå slå fast at spådommene fra den gang viste seg å være svært realistiske. Men de ble aldri videreformidlet til beslutningstakerne i Stortinget før Aftenposten 4. november kunne bringe saken “Dette fikk ikke Stortinget vite”.

4.3 Fase 3 – Hva kostet det, egentlig?

Etter å ha publisert sakene om mulig ulovlig overføring av nødnettkontrakten fikk vi ny giv. Kanskje det var mulig å finne ut hvorfor prosjektets økonomiske ramme hadde sprukket – og det med en margin langt større enn den såkalte usikkerhetsavsetningen, som skal ta høyde for at ting ikke går helt som planlagt.



Redaksjonen var også positiv til å la oss få tid til å jobbe frem flere saker om temaet, og Helene ble også koblet på prosjektet på full tid.

Når vi nå visste at Stortinget ikke hadde blitt informert om de faktiske risikoene i prosjektet, ble det raskt nærliggende å anta at dette også kunne gjelde andre aspekter. På dette tidspunktet var det tydelig at nødnettets økonomiske ramme hadde blitt sprengt med rundt to milliarder kroner, altså en total prislapp på rundt seks milliarder.

Men ville det stoppe der?

Da vi finleste stortingsproposisjonene, så oppdaget vi at det var en rekke runde formuleringer ved helt sentrale deler av prosjektet. Blant annet oppdaget vi at det ikke var regnet på hva det ville koste å gi sambandsdekning i tunneler, som Norge som kjent har mange av. Det var heller ikke tallfestet noe forslag til hvor mange tunneler som skulle få sambandsdekning. I stortingsproposisjonen kom det frem at dette ville avtales nærmere med Jernbaneverket og Statens vegvesen. Vi tok derfor kontakt med begge, for å få et bilde av de reelle totalkostnadene for systemet. Samferdselsdepartementet oppga et forsiktig anslag på rundt 390 millioner kroner for jernbanetunnelene. Statens vegvesen hadde ikke noe godt anslag de ville gi oss, men i dokumenter fra 2005, der vegvesenet tidligere hadde gjort en utregning, fant vi et anslag på rundt 900 millioner kroner. I tillegg hadde DNK selv anbefalt å bruke 1,3 milliarder kroner på å styrke strømforsyningen i nødnettssystemet.

Likevel hadde ikke regjeringen noe totalt regnestykke som viste hva systemet faktisk ville komme til å koste, fordi utgiftene er spredt på en rekke ulike budsjetter. Og da brukere i nødetatene begynte å melde inn dårlige dekning i Oslo, så kom et nytt problem: Hvem skulle betale for bedre dekning - DNK, leverandøren, brukerne eller bygningseiere?

Basert på de forhold som lå på bordet vinteren 2012/2013, så kunne vi regne oss frem til at totalregningen på nødnett, dersom alle disse forutsetningene skulle legges til grunn, ville kunne passere åtte milliarder kroner. Det er dobbelt så mye som var tallfestet da prosjektet ble vedtatt i Stortinget. Dette endte i saken ”Store ekstrakostnader gjør nødnett minst dobbelt så dyrt”.

Vi følte at vi nå begynte å nærme oss kjernen i årsakssammenhengen bak milliardsmellen nødnettprosjektet hadde blitt. Et sentralt spørsmålet gjensto likevel: Hvorfor hadde det gått så galt? Var det ingen som hadde gjort dette regnestykket på forhånd?

Vi satte opp en enkel formel på de økonomiske realitetene, slik de da fremsto:

Vedtaket på 3,6 milliarder kroner (med et øvre tak/usikkerhetsavsetning på 4 milliarder kroner)
+ x = minst 6 milliarder kroner og flere års forsinkelser.

Vi hadde følgende teorier på hva som kunne utgjøre x-faktoren:

- Teori 1 - Ulovlig prosess: Leverandøren fikk kontrakten på feilaktig, muligens ulovlig, grunnlag. Tilbudet som ble levert var kunstig lavt, og prisen økte underveis.
- Teori 2 - Politisk prosess: Feilen lå ikke hos aktørene, men i den politiske prosessen forut for vedtaket.

En varslet milliardsprekk

Vi jobbet parallelt og samtidig med begge teoriene. Det var teori nummer 2 som først fikk sin forløsning. Utfordringen var at vi måtte gå opp et historisk løp som gikk minst ti år tilbake i tid. Selv om vi hadde muntlige kilder i sentrale stillinger, innså vi at det var nødvendig å gå tilbake til den enorme samlingen av dokumenter som hadde blitt utarbeidet om prosjektet siden de første utredningene ble igangsatt på 90-tallet.

En utfordring var at deler av dette utgjorde tusenvis av sider med et til dels så høyt teknisk nivå at det var utilgjengelig for journalister uten ingeniørteknisk bakgrunn. Riktignok hadde vi gjennom arbeidet opparbeidet oss en ganske god innsikt i sambands- og telekomteknologi, men likevel ville det å gå gjennom all dokumentasjonen – og kunne sette det i sammenheng som ga mening - kreve flere måneder med arbeid.

I hverdagen vår var det ikke mulig å be om slik tid, og vi innså at vi trengte hjelp. Etter å ha jobbet med saken til og fra over to år visste vi begge at det fantes fagpersoner og kommunikasjonsentusiaster blant våre lesere. Knappt en eneste sak stod på trykk uten at det strømmet inn med e-poster og kommentarer under nettartiklene, og vi fikk mange gode tips og innspill som vi tok med oss videre i arbeidet.

Vi bestemte oss for å utnytte denne kompetansen mer proaktivt. Vi gjorde det svært enkelt og med få ressurser – vi opprettet en egen side for alle nødnettsakene: www.ap.no/nodnett. Her



la vi ut sakene vi hadde skrevet – og en stor del av dokumentene vi har samlet inn i løpet av prosessen, og ba leserne hjelpe oss med å lese, vurdere og komme med videre tips.

Det var i denne forbindelse vi kom over en utredningsrapport fra 5. mars 2001, underskrevet av selveste nødnettgeneralen, Tor Helge Lyngstøl. På side 48 fant vi plutselig nye, interessante tall:

”Tabell 16 viser investerings- og driftskostnader fordelt på kostnadsparameterne definert i kapittel 3. På grunn av de store kostnadene forbundet med førstegangsetablering av radioutstyr i tunneler, var i utgangspunktet bare de tunneler hvor det allerede eksisterer radioinfrastruktur inkludert.

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern med støtte fra Arbeid- og administrasjonsdepartementet legger imidlertid til grunn at alle tunneler over 500 meter skal ha full radiodekning, og at det er ikke aktuelt å gå på akkord med dette viktige prinsippet. I forhold til den opprinnelige summen på 4.083 mill.kr., medfører etablering av TETRA radiodekning i de veg- og jernbanetunneler som ikke har noen form for radiodekning i dag en tilleggskostnad på 1.209 mill.kr. Dette er tunneler som nå verken har nødkommunikasjon eller annen mobilkommunikasjonsmulighet.”

Deretter følger regnestykket under konklusjon og anbefaling:

<i>Sum</i>	<i>3 253</i>
<i>Forventet verdi (jmf. usikkerhetsanalyse)</i>	<i>3 320</i>
<i>Sum inklusive merverdiavgift</i>	<i>4 083</i>
<i>Tilleggskostnader ifm. radiodekning alle tunneler</i>	<i>1 209</i>
<i>Sum kostnader inkl. tunneler inkl. merverdiavgift</i>	<i>5 292</i>

X-en vi har lett etter er tunnelene. Vi hadde muntlige kilder som fortalte at man bevisst hadde presset den tallfestede prisen på systemet ned, slik at man skulle få aksept for å gå i gang - og så fikk man heller håndtere ekstrakostnadene senere.

En interessant teori. Vi konfronterte tidligere justisminister Odd Einar Dørum med dette, men han “kunne ikke huske” om han hadde fått beskjed om at 5,3 milliarder var en uakseptabelt høy pris å betale for prosjektet. Men faktagrunnlaget, tallmaterialet og historien fra våre muntlige kilder var sammenfallende: Utgiftene til radiodekning i tunneler lå allerede på bordet internt i Justisdepartementet i 2001, men ble aldri tallfestet i dokumentene til Stortinget. I dag er utgiftene til en stadig mer ambisiøs utbygging av radiodekning i tunnelene sentralt for at totalkostnaden på systemet stadig blir større.

Basert på dette arbeidet laget vi saken “En varslet milliardsprekk”.

Motorolas granskes for korrupsjon - får milliardkontrakt i Norge

Teori nummer 1 falt på flere områder. Vi undersøkte ryktene som verserte rundt Siemens/Nokia Siemens, Motorola og DNK og deres eventuelle tette koblinger i Norge.

Det var spesielt et moment som gjorde at vi mente det var viktig å komme til bunns i dette: Da Siemens (Senere Nokia Siemens) fikk kontrakten i 2006, var Siemens under etterforskning for korrupsjon opp mot Forsvaret (Siemens-sjefene ble i 2009 frikjent og straffesaken mot Siemens henlagt). Samtidig ble Trond Giske settestatsråd for justisminister Knut Storberge i saken, siden Storbergets kone jobbet i et PR-byrå tilknyttet Siemens. Det var altså støy rundt prosessen allerede fra starten av.

Tips om felles jaktturet og utenlandsreiser der både embedsmenn, politikere og potensielle leverandører angivelig skulle ha deltatt ble grundig sjekket: Vi undersøkte reiseregninger, kalendere, kontaktet kilder i inn- og utland, sjekket historiske relasjoner mellom de involverte gjennom rollesøk, undersøkelser av alderssammensetning, eventuelt felles hjemsted, skole- og studiested, vennskap og historikk på sosiale medier osv. Det fantes interessante sammenfall og enkeltmomenter som fremsto som litt merkelige, men vi fant ikke dokumentasjon som tydet på korrupsjon, smøring eller lignende.

Blant annet var det flere eksempler på at fagfolk i DNK og ansatte på leverandørsiden hadde byttet arbeidsplasser, men det sentrale fagmiljøet som driver med digital sambandsteknologi i Norge er ikke veldig stort. Vi har ikke funnet dokumentasjon på at det har skjedd noe ulovlig. Samtidig er det viktig å legge til at vi ikke har fått innsyn i kontrakten på nødnettanskaffelse, og vi således ikke hvilke betingelser leverandøren har (underforstått: hvor gunstig kontrakten er for leverandøren kontra staten).

Likevel synes vi det var verdt å se litt nærmere på Motorolas virksomhet. Vi hentet ut årsberetningene for Motorolas internasjonale virksomhet. Der oppdaget vi raskt at selskapet gjorde store penger på å levere offentlige nødnettssystemer i en rekke land, spesielt i Europa. Kontraktene hadde totalt verdier på flere titalls milliarder kroner.

Motorolas hovedkontor ligger i USA. Etter en del søk på nettet oppdaget vi at Wall Street Journal høsten 2011 hadde skrevet en sak om at Motorola ble gransket for korrupsjon av



amerikanske finanstilsynsmyndigheter. Det kom her frem at finanstilsynsmyndighetene hadde tatt interesse for prosjekter i syv europeiske land. Det amerikanske finanstilsynet ville ikke kommentere saken overfor oss, men det fremkom i artikkelen at Østerrike var involvert, og at magasinet Profil hadde vært sentral i avsløringene. Vi kontaktet Profil og etablerte et samarbeid med en av journalistene som hadde vært involvert. Vi fikk innblikk i sakskomplekset: En lobbyist skulle angivelig ha bestukket embedsmenn og politikere på oppdrag fra Motorola. Gjennom kilder fikk vi tilgang til hemmelighetsstemplene dokumenter som hadde blitt sendt fra det amerikanske finanstilsynet til sine respektive motparter i Europa.

I dokumentene kommer det frem at Motorola skal ha betalt over to millioner dollar til en østerriksk lobbyist på midten av 2000-tallet, da flere store nødnettkontrakter i Europa ble inngått. SEC viser til at Motorola i en intern granskning har funnet bevis på at myndighetspersoner skal ha mottatt «gaver, gratis turer og jobber» gjennom lobbyistene.

Saken var under etterforskning i Østerrike, men både påtalemyndigheten i landet og SEC var svært ordknappe da vi konfronterte dem med opplysningene. Motorola valgte å ikke besvare våre spørsmål, men sendte oss en generell uttalelse om at de er opptatt av etikk i forretningsarbeidet sitt. Med dokumentene som vi hadde fått tilgang til hadde vi dokumentasjon på at Motorola var under etterforskning for korrupsjon i Europa samtidig som de overtok milliardkontrakten i Norge. Den norske stat skal ikke inngå kontrakter med selskaper som er dømt for korrupsjon, og det er grunn å utøve spesiell varsomhet i saker der det er mistanke om korrupsjon. Stortinget hadde aldri blitt orientert om korrupsjonsgranskningen. DNK opplyste at de hadde fått en ”tilfredstillende” muntlig orientering fra Motorola om at det ikke var noen grunn til bekymring, og at ingen i det norske prosjektet var involvert. Vi kunne nå skrive historien om hvordan Motorola Solutions fikk den største IKT-kontrakten i norsk historie uten å være med i en anbudskonkurranse, samtidig som de ble gransket for korrupsjon i lignende prosjekter i Europa.

5 Spesielle erfaringer

5.1 Kildekritikk og motstand

Nødnettprosjektet har vært preget av rykter og steile fronter helt fra begynnelsen. Dette er et prosjekt med enorme mengder personlig prestisje, spesielt fra fagpersoner og politikere som har arbeidet med og for nødnettet i mange år. På motsatt side har det vært sterke personligheter som har kjempet med nebb og klør mot nødnettet, dels i egenskap av å representere interesseorganisasjoner med en klar kritisk agenda. Å kartlegge skillet mellom påstander og fakta fra de mange muntlige kildene derfor vært en svært viktig oppgave.

De muntlige kildene inkluderer blant annet politikere, tekniske fagfolk, byråkrater, ansatte og tillitsvalgte i nødetatene, jurister, konsulenter, professorer og varslere.

Det helt nøyaktige antallet muntlige kilder vi har hatt kontakt med gjennom arbeidet er vanskelig å slå fast, men rundt 200 er nok et godt anslag.

Vi har også gjennomført et titalls bakgrunnssamtaler – mange gjennom faktiske møter, andre over telefon. Flere av kildene har vi hatt jevnlig kontakt med gjennom hele tiden vi har arbeidet med saken.

Det brede tilfanget av muntlige kilder har gitt oss en direkte innsikt i en av de største og mest kompliserte IKT-anskaffelsene i norsk historie. Samtidig har vi vært opptatt av å sørge for å ivareta dokumentasjonskravet: Disse kildene har i stor grad blitt brukt til å gi oss indikasjoner på hvor vi bør lete for å hente ut dokumentasjon som kan gi grunnlaget for journalistikken vår.

5.2 Sakens tekniske natur

En av de største utfordringene ved dette sakskomplekset er at det er svært teknisk komplisert på mange nivåer. For å forstå mange av problemene og utfordringene som har dukket opp, har vi vært nødt til å sette oss grundig inn i alt fra radioteknologi til konkurranse- og anskaffelsesrett i et juridisk lende der det ikke har vært klar og sammenlignbar praksis. Vi har



drevet journalistikk opp mot betingelser i en kontrakt vi har blitt nektet innsyn i, og der vi har vært helt avhengige av bakdører og alternative kilder for å få dokumentasjonen vi har vært på jakt etter.

Konspirasjonsteorier og strålingsfare

Enkelte av kildene vi har vært i kontakt med har lagt på bordet det som mest minner om konspirasjonsteorier. Samtidig har de samme kildene bidratt med viktig innsikt, gode tips og tilgang på dokumentasjon vi ikke kunne fått andre steder.

Å skille mellom hva som er troverdig og hva som grenser til konspirasjonsteorier har vært utfordrende. Det finnes et internasjonalt miljø som mener at teknologien som brukes i nødnett (TETRA) er helsefarlig, og at strålingen bidrar til økt risiko for kreft og andre helseskader. Dette er et svært vanskelig fagområde å orientere seg i: Norske fagmyndigheter (Statens strålevern), mener at det ikke finnes grunnlag for å slå fast at systemet er helsefarlig. Samtidig har det vært et helt relevant faktum at brukere i nødnetatene, spesielt brannvesenet, har gitt uttrykk for at de er bekymret for strålingsfaren. Temaet har også vært oppe i nødnetatene i andre land som bruker samme teknologi, spesielt i Storbritannia.

Vi har valgt å gjengi bekymringen der det har vært relevant, men vi har ikke gått substansielt til verks for å undersøke hvilken faktisk strålingsrisiko nødnettet utgjør. Det finnes flere nettsider hvor stater og store teknologiselskaper anklages for å konspirere for å skjule helserisikoen i denne teknologien. Å gå grundig inn i denne problemstillingen ville vært ekstremt arbeidskrevende, og siden det er umiddelbart virker vanskelig å finne troverdig empiri for helseskader, har vi valgt å utelate dette fra prosjektet.

5.3 Balanse i dekingen

Det er nok ingen tvil om at Aftenpostens deking har skapt et bilde av at nødnettprosjektet er problematisk. Men til tross for at prosjektet er sterkt forsinket, preget av kostnadsoverskridelser, leverandørrot, uklare premisser og tekniske utfordringer, så er det også mange som mener at det er et kvantesprang fra de gamle, analoge sambandssystemene. Det er også hevet over enhver tvil at et godt, fungerende nødnettssystem vil kunne bidra til å redde mange liv – samtidig som fravær av eller alvorlige problemer med kommunikasjon kan føre til at liv går tapt.

Ettersom det er nødetatene selv som skal bruke nødnettet, så har vi i stor grad lagt vekt på det bildet brukerne selv tegner overfor oss, da representert gjennom tillitsvalgte og verneombud. Vårt klare inntrykk er at det er store sprik i erfaringene, men jevnt over virker det som om brannvesen og politi er langt mer kritiske enn helsevesenet. Dette skyldes nok i stor grad at referansegrunnlaget er veldig ulikt: Noen steder har politiet og brannvesenet utviklet sambandssystemer som brukerne er fornøyde med, men her finnes det store forskjeller fra sted til sted. Helsevesenet bruker det samme systemet i hele landet (det såkalte Helseradionettet), og det er bred enighet om at dette har store svakheter – spesielt hva angår dekning.

Dette bakteppet har gitt oss utfordringer i vår balanse i dekningen: Tillitsvalgte i flere av landets største brannvesen og politidistrikt (spesielt Oslo og Asker/Bærum) har gitt utrykk for til dels sterk misnøye.

Samtidig har medarbeidere i ambulansetjenesten i for eksempel Østfold gitt utrykk for at de er fornøyde med nødnettsystemet. Vi har laget saker hvor vi har latt begge sider slippe til, men vi kan nok, i et retrospektivt lys, innrømme at vi burde tilstrebet oss å nyansere bildet av hvordan brukerne opplever systemet i større grad.

Samtidig er det spesielt tungtveiende for oss å avdekke kritiske forhold av samfunnsmessig betydning. I så henseende er det viktige uansett å påpeke de manglene brukerne nevner, spesielt ettersom nødkommunikasjon er en kritisk faktor i redningsarbeid der liv kan stå på spill.

Vi har hatt en lav terskel for å la DNK komme til orde. Det innebærer også at det har blitt ryddet plass til kronikker og leserinnlegg på kort varsel, i tillegg til vanlige tilsvarsrunder.

5.4 De store prosjektene

I Norge er det ingen ukjent problemstilling at store, kompliserte prosjekter i offentlig sektor blir forsinket eller mye dyrere enn først planlagt. Dette ser spesielt ut til å gjelde IKT-prosjekter – en av de største anskaffelsesskandalene i norsk historie var den såkalte TRESS90-affæren på 90-tallet, da arbeidet med trygdeetatens nye datasystem kom fullstendig ut av kontroll. Regningen endte på 1,2 milliarder kroner, og TRESS90 ble aldri realisert.



Vi mener at vi gjennom vårt systematiske arbeidet har gitt leserne et innblikk dynamikken som førte til at nødnettprosjektet ble svært forsinket og mye dyrere enn planlagt:

- Få politikere satte seg skikkelig inn i prosjektet, og de hadde derfor dårlige forutsetninger for å forstå hva de egentlig vedtok.
- Det politiske spillet rundt budsjetttrammene for prosjektet bidro til å presse den forventede prisen ned, mens den faglige prestisjen hos de sterkeste støttespillere til nødnett-teknologien presset forventningene opp.
- Samtidig førte beslutningsvegring og utredningskløe til forsinkelser, noe som igjen førte til kostnadsøkninger. Faglige advarsler om dette ble ignorert.
- Forsinkelsene førte også til at den vedtatte teknologien stadig fremsto som mer teknologisk utdatert opp mot potensielle alternativer og de forutsetningene som lå til grunn for vedtaket, noe som igjen bidro til eskalerende misnøye og økende skepsis hos både brukere, interesseorganisasjoner og enkelte politikere. Dette ble spesielt forsterket i lys av en økende kostnadsramme.
- Det er nå planen at nødnettet skal stå ferdig i 2015, basert på en teknologi (TETRA) som ble utviklet på 90-tallet. I Storbritannia vurderer nå myndighetene å bytte ut TETRA-systemet med det langt mer moderne LTE-systemet, ettersom de anser TETRA-standarden som utdatert.

Dette er en svært spennende dynamikk som i bidrar til en uheldig, selvforsterkende, negativ effekt – og som vi antar også trer i kraft i andre store offentlige prosjekter.

6 Konsekvenser

Mye av journalistikken på nødnettssystemet har fått konkrete konsekvenser:

- Kontroll- og konstitusjonskomiteen har gått inn i saken og bedt om grundige redegjørelser fra Justis- og beredskapsdepartementet ved flere anledninger.
- Den nye regjeringen har varslet at de vil legge frem en stortingsmelding om status i arbeidet ved nødnettet.
- Etter at Aftenposten skrev at de frivillige organisasjonene ikke vil ha råd til nødnett, vedtok den rødgrønne regjeringen at de frivillige organisasjonene får overta 140 radioer de har hatt til utlån. I tillegg vil Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) innlede en prosess for å anskaffe flere nødnettradioer til fordeling blant frivillige organisasjoner som deltar i redningstjenesten i resten av landet
- KOFA har gjennomgått kontraktsoverføringen fra Nokia Siemens til Motorola.
- Konklusjonen er blant annet at prosjektet er av en så viktig karakter, og faren for tap av liv og økonomisk tap for staten så stort, at man i dette tilfellet aksepterer kontraktsoverføringen.
- KOFA fastholdt at det i utgangspunktet er å anse som en ny avtale når man overfører en kontrakt til en underleverandør. Men på grunn av sakens spesielle omstendigheter har klagenemnda landet på at overføringen i dette tilfellet var lovlig, sa sekretariatsleder Anneline Vingsgård.



Vedlegg

Se dedikert vedleggsmappe for alle saker.