



DIFI
Direktoratet for forvaltning og IKT



Nødnett - evaluering av prosjektorganiseringen

Difi rapport 2008:15
ISSN 1890-6583

Forord

Nødnett er et stort samordningsprosjekt mellom tre sektorer; politi, brann og helse. Prosjektet ledes av Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK). På oppdrag fra Justisdepartementet har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) foretatt en evaluering av om hvorvidt organiseringen og andre styringsvirkemidler (juridiske, økonomiske, pedagogiske) er utformet og benyttes slik at de bidrar til å nå målene for utbyggingen av Nødnettet.

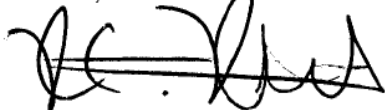
Rapporten ser på om det er valgt en organisasjons- og styringsmodell som støtter opp om målsetningene for prosjektet. Det har vært lagt vekt på å få et så tydelig bilde som mulig av hvordan rolle-, oppgave- og ansvarsdelingen mellom de sentrale aktørene har vært planlagt og slik dette kommer til uttrykk i organiserings- og styringsdokumenter og hvordan samarbeidspartene oppfatter at dette fungerer i praksis. Det har også vært viktig å få klarlagt hvordan beslutnings- og rapporteringsstrukturen fungerer. I tillegg er det sett på om finansieringsmodellen, kommunikasjon og informasjon er nyttet på en hensiktsmessig måte. Lover og forskrifter som danner rammer for Nødnettprosjektet er vurdert.

Oppdraget ble påbegynt i juni 2008 og ble sluttført i januar 2009. Datainnsamlingen pågikk i september, oktober og november. Vi takker alle som velvillig har bidratt med sin tid og kunnskap i intervjuer og samtaler med oss. En spesiell takk til ledere og ansatte i DNK, som i tillegg til å ha tatt i mot oss til ulike samtaler og intervjuer, har sammenstilt relevant informasjon for oss.

Lesere som ønsker en rask oversikt over rapportens innhold finner et sammendrag foran i rapporten.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Inger Johanne Sundby (prosjektleder), Per Kristian Aasmundstad og Anette Kristiansen.

Oslo, 1. februar 2009



Hans Christian Holte
Direktør

Innhold

1	Sammendrag	1
1.1	Hovedutfordringen: ansvars- og myndighetsfordelingen mellom prosjektet og sektorene.....	1
1.2	Mange aktører med ulikt ansvar.....	1
1.3	Kjennetegn og elementer som støtter opp under formålet	2
1.4	Prosjektorganiseringen bør videreføres.....	3
1.5	Ansvars- og fullmaktsfordelingen mellom prosjektet og linjene har konsekvenser for effektiviteten	3
1.6	Styringsdokumenter, avtaler, mandater og planer må gi bedre trygghet i roller og forutsigbarhet for virksomhetene.....	4
1.7	Mangfoldig kompetanse gir styrke – mangfoldig kultur er krevende.....	4
1.8	Nødnettet har allerede gitt bedre samordning, men enkelte forhold i prosjektorganiseringen bør forbedres.....	5
2	Bakgrunn og formål	8
2.1	Bakgrunn	8
2.2	Mål og problemstillinger for evalueringen av prosjektorganiseringen	10
2.2.1	Problemstillinger	10
2.2.2	Avgrensning	12
2.3	Gjennomføring og metode	13
2.3.1	Datainnsamlingen.....	13
2.3.2	Fremstillingen i rapporten	14
3	Beskrivelse av prosjektorganiseringen	16
3.1	Den organisatoriske rammen rundt prosjektet	16
3.2	Prosjektets organisering over tid	17
3.2.1	Spesifikasjonsfasen	17
3.2.2	Kontraheringsfasen.....	19
3.2.3	Utbyggingsfasen.....	20
3.3	Etatsprosjektene	21
3.3.1	Forholdet mellom etatsprosjektene og det sentrale prosjektet	22
3.4	Styringen av prosjektet.....	23
3.4.1	Prosjektets styringsinformasjon - generelt	23
3.4.2	Overordnet styringsdokumenter godkjent på departementsnivå.....	24
3.4.3	Beslutnings- og rapporteringsstruktur	25
3.4.4	DNKs styringsdokumenter	27
3.5	Finansiering.....	29
3.6	Juridiske rammer (hjemler)	29
4	Prosjektorganisasjonens funksjonsmåte slik den oppleves av samarbeidspartene	32
4.1	Nødnett er viktig!	32
4.2	Et stort og krevende prosjekt.....	33
4.2.1	Utbygging og innføring integrert	33

4.2.2	Fellesløsning med tilpasninger til hver nødetats behov	33
4.2.3	Konsekvenser av forsinkelsen	35
4.2.4	Utfordringer med evalueringspausen	35
4.3	Samarbeidet på tvers og mellom nivåer	37
4.3.1	Oppfatninger av ansvars- og oppgavefordelingen og rolleklarhet i ulike faser	37
4.3.2	Samarbeidet mellom departementene	38
4.3.3	Samarbeidet mellom direktoratene/sektorene	38
4.3.4	Samarbeid mellom direktorater/tilknyttede organer og departementene.....	39
4.3.5	Arbeidet i arbeids- og faggruppene	40
4.4	Organiseringen av DNK.....	41
4.4.1	DNKs interne organisering.....	41
4.4.2	DNKs rolle som direktorat	42
4.5	Styring av prosjektet i praksis	42
4.5.1	Synspunkter på finansieringsmodellen.....	42
4.5.2	Synspunkter på de juridiske rammebetingelsene	44
4.5.3	Styringsdokumentene og planverket	44
4.5.4	Avtalekartet	46
4.5.5	Beslutningsstruktur - Endringshåndtering	47
4.6	Kompetanse og kultur	50
5	Vurdering og drøfting av funn.....	52
5.1	Formålseffektivitet	52
5.1.1	Organisering	52
5.1.2	Alternativ organisering og finansiering.....	53
5.1.3	Regelverk om felles nødsamband	54
5.1.4	Informasjon og kommunikasjon.....	55
5.1.5	Organiseringen av arbeidet med kravspesifikasjonen.....	55
5.1.6	Endringsregime	56
5.1.7	Organiseringen av arbeidsgrupper	57
5.2	Kostnadseffektivitet	58
5.2.1	Dagens finansieringsmodell	58
5.2.2	Alternativ finansieringsmodell.....	58
5.2.3	Kostnader ved endringer	59
5.2.4	Andre kostnadsdrivere.....	60
5.3	Brukerretting	61
5.4	Styrbarhet	61
5.4.1	Overordnede hensyn.....	62
5.4.2	Særpreget ved sektorene	63
5.4.3	Særtrekk ved selve virksomheten.....	63
5.4.4	Mandat og fullmakter	64
5.4.5	Avgrensning mellom prosjektet og linjen	65
5.4.6	Avgrensning mellom prosjektet og direktoratet DNK	65
5.4.7	Avgrensning mellom hovedprosjektet ”utbygging av Nødnettet” og etatsprosjektene	65
5.4.8	Styringen i prosjektet	66
5.4.9	Styringen av prosjektet.....	68
5.5	Samordning	72

5.5.1 Felles mål og avhengighet av felles ressurser, kompetanse eller materiell.....	73
5.5.2 Sekvensiell avhengighet.....	73
5.5.3 Innbyrdes eller gjensidig avhengighet.....	74
5.6 Oppsummering.....	74
6 Anbefalinger	77
6.1 Prosjektorganisering er egnet organisasjonsform for Nødnettutbyggingen..	77
6.2 Et prosjekt må få fungere som et prosjekt.....	78
6.3 Koordineringsgruppen (KG) må avklare mandat, roller og arbeidsform..	79
6.4 Vurdere prinsipper for fordeling av kostnader.....	79
6.5 Samarbeidsavtaler må på plass.....	79
6.6 Endringsregime må defineres klarere.....	80
6.7 Bedre mandat og forankring av arbeidsgrupper.....	80
6.8 Bedre oversikt over relevante dokumenter.....	80
6.9 Endringsvurderinger mellom etatene og underleverandører?	81
6.10 Sektorvis organisering.....	81
6.11 Kjennskap til lov og regelverk	81
6.12 Sikre felles forståelse og dermed forankring hos samarbeidspartene	82
6.13 Gjennomgang av organisering og arbeidsformer i DNK	82
6.14 Klarere skille mellom prosjekt og andre oppgaver i DNK.....	83

Vedlegg:

- Vedlegg 1: Litteraturliste Nødnett
- Vedlegg 2: JDs brev til informantene
- Vedlegg 3: Intervjuguide
- Vedlegg 4: Informanter
- Vedlegg 5: Ord og begreper

1 Sammendrag

Et felles radiosamband (Nødnett) for nød- og beredskapsvirksomheter i Norge er svært viktig for samfunnet og for nødetatene. Det er entusiasme, samarbeid, stor innsats og full oppslutning blant aktørene om målet for etableringen. Stortingets vedtak av 18. desember 2006 om å *inngå kontrakt* om nytt landsdekkende digitalt Nødnett, innebar en utbygging i to trinn. Første byggetrinn omfatter Østlandet med en ramme på 900 mill. kroner og dernest følger resten av landet, men med forbehold om at gjennomføring ikke kan igangsettes før en evaluering av første trinn er gjennomført. Utbyggingen av Nødnett er forutsatt å skje innenfor en budsjettamme på 3,6 mrd. kroner (2004-kroner).

Evalueringen av prosjektorganiseringen er en av flere evalueringer som legges til grunn for videreføring av utbyggingen. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har gjennomført og er ansvarlig for evalueringen av prosjektorganiseringen. Mottaker av rapporten er Justis- og politidepartementet (JD) som har det overordnede ansvaret for å følge opp regjeringens og Stortingets beslutninger i saken. Målet for evalueringen er å ”klarlegge om organiseringen og andre styringsvirkemidler (juridiske, økonomiske, pedagogiske) er utformet og benyttes slik at de bidrar til å nå målene for utbyggingen av Nødnett”.

1.1 Hovedutfordringen: ansvars- og myndighetsfordelingen mellom prosjektet og sektorene

Organiseringen av samarbeidet i et stort utbyggingsprosjekt byr på ulike utfordringer. Hovedutfordringer er hvordan ansvars- og myndighetsfordelingen skal være mellom prosjektet og sektorene som består av statlige, kommunale og statlig eide virksomheter.

Nødnett er et stort samordningsprosjekt mellom tre sektorer; politi, brann og helse. Brukerne av sambandet vil være politi- og brannfolk, legevakter, ambulanser, akuttmottak og andre enheter innen helsesektoren. De som er involvert i utbyggingen og innføringen av Nødnett omfatter mange aktører fra ulike statlige sektorer, kommuner, statlige eide selskaper og private bedrifter. Nødnettprosjektet må finne løsninger på krevende utfordringer som samordningsprosjekter møter. En felles utfordring er hvordan mer samordning kan oppnås internt i og på tvers av sektorene og ikke minst mellom stat og kommune for å kunne levere morgendagens tjenester.

Det er derfor viktig å kartlegge erfaringene og utnytte disse til å justere prosjektorganiseringen i dette prosjektet. Det er også viktig for å kunne lære av erfaringene i Nødnett og utnytte disse i andre samordningsprosjekter i offentlig sektor.

1.2 Mange aktører med ulikt ansvar

Justisdepartementet (JD) har det overordnede ansvaret for gjennomføringen av vedtaket og har delegert ansvaret for å lede arbeidet med utbygging og

innføring til Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK). Dette omfatter å ha ansvaret for økonomien og oppfølgingen av kontrakten med Siemens AS som har valgt å la det utførende ansvaret ligge hos Nokia Siemens Networks Norge AS (heretter kalt leverandøren). JD har også delegert ansvaret for innføringen av Nødnett i brannvesenet og politiet til hhv. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Politidirektoratet (POD).

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har det overordnede ansvaret for Nødnett i helsesektoren og har delegert ansvaret for å lede arbeidet med Nødnett til Helsedirektoratet (Hdir). Det er forutsatt at det skal være et nært samarbeid mellom Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Politidirektoratet (POD), Helsedirektoratet (Hdir) og Helse Sør-Øst RHF.

Utbyggingen av Nødnett er organisert som et sentralt prosjekt ledet av DNK som omfatter infrastrukturen (selve nettet), kommunikasjonsentraler og radioterminaler og opplæring av sentralt personell, og delprosjekter (etatsprosjektene) for tilrettelegging av Nødnett i brann, politi og helsetjenesten ledet av DSB, POD og Hdir. Kostnadene for etatsprosjektene skal dekkes innenfor bevilgningen til den enkelte virksomhet. Disse kostnadene er imidlertid ikke spesifisert i stortingsdokumenter i saken.

1.3 Kjennetegn og elementer som støtter opp under formålet

Store samordningsprosjekter byr på utfordringer og det er derfor lett å tape av syne de sterke sidene og hva prosjektet har oppnådd. Oppsummert vil vi si at styrken ved Nødnettprosjektet er

- Samarbeidspartene slutter opp om effektmålene og det felles målet: *Et felles, landsdekkende Nødnett gir et tryggere og mindre sårbart samfunn gjennom sikrere og bedre kommunikasjon for nød- og beredskapssetater.*
- Det er et reelt behov for å få et nytt radiosamband og kritisk for etatene (brukerne) dersom dette blir vesentlig forsinket.
- Det har vært effektivt å opprette og samle seg om ett prosjekt for utbygging og innføring.
- En bevilgning har gitt klare rammer for prosjektet og gir mulighet for økonomisk kontroll.
- En nøytral forvalter av kontraktene (DNK) bidrar til å ivareta helheten og statens interesser, samt at det gir klarere ansvar og kontroll.
- Det faktum at de tre sektorene har klart å samle seg om en kravspesifikasjon, gjennomført en omfattende anskaffelsesprosess og blitt enige om en leverandør vitner om beslutningsevne.
- Prosjektet har klart å tiltrekke seg kritisk spesialkompetanse spesielt i DNK og har utnyttet tverrfaglig kompetanse i et samarbeid.
- Prosjektet har klart å etablere en grunnleggende opplæring og brann og politi har en felles opplæring.
- Samarbeidet mellom nødetatene i prosjektet oppleves å ha styrket samfunnssikkerhetsområdet.

1.4 Prosjektorganiseringen bør videreføres

Utbyggingen og innføringen av et radiosamband for flere etater er en tidsavgrenset oppgave som skal ivareta flere etaters behov og et ryddig forhold mellom en leverandør og staten. For å få god samordning mellom brukerne (samarbeidspartene) i de ulike fasene, har kartleggingen vist at det har vært viktig å organisere dette som et felles prosjekt. Med såpass mange aktører ville det etter vårt syn vært enda større utfordringer hvis oppgaven skulle gjennomføres i linjen. Effektiv gjennomføring er ikke minst sterkt avhengig av spesialkompetanse som DNK har klart å ivareta.

Det er blitt nevnt noen alternative måter utbyggingen og innføringen kunne vært gjennomført på, for eksempel å la en etat bygge ut og invitere de andre med eller å skille utbygging og innføring. Det er mulig at dette hadde vært en enklere modell, men det er et spørsmål om en hadde oppnådd den samordningen og samarbeidet mellom nødetatene som mange mener at en har fått til med dagens modell.

Prosjektsamarbeidet har til tider vært krevende, men prosjektorganiseringen slik den nå er, bør i all hovedsak bør videreføres.

1.5 Ansvars- og fullmaktsfordelingen mellom prosjektet og linjene har konsekvenser for effektiviteten

DNK har ansvaret for å lede arbeidet i hovedprosjektet, forvalte bevilgningen, sikre at staten får den leveransen som er spesifisert i kontrakten og å bistå etatene. Etatene har forpliktet seg til å kunne motta og å legge til rette for å utnytte det nye digitale Nødnettet. Effektiviteten i prosjektet er i første rekke avhengig av at leveransene kommer på de planlagte tidspunkter, dernest at nødetatene er rede til å ta i mot. Det har også vært nødvendig med tilpasninger til hver etat, noe som har ført til krav om flere justeringer og endringer. Forsinkelser i utbyggingen har konsekvenser for etatenes planlegging og innføringsprosjekter. Erfaringene i prosjektet har vist at det er nødvendig å finne løsninger for den enkelte etat og for nødetatene samlet innenfor rammene til prosjektet. Det er derfor et stort behov for å kunne kommunisere på en effektiv og konstruktiv måte og å kunne ta raske beslutninger. Vi må anta at dette også vil være et behov under den videre landsdekkende utbyggingen. En styrke ved prosjektorganisering er at informasjon kan deles og beslutninger kan tas raskere enn i linjen, men dette forutsetter at prosjektet får de nødvendige fullmakter.

Styringen av Nødnettprosjektet skal imidlertid ivaretas i linjen mellom det enkelte departement og direktorat. Det heter i styringsdokumentet av 5. november 2008 at departementene skal gi direktoratene nødvendige føringer, fullmakter og beslutningsmyndighet for å sikre effektiv oppfølging og hurtige beslutninger innenfor egen etats ansvarsområde. Dersom de som representerer etatene i prosjektets organer, ikke har fått klare mandater og fullmakter fra sine virksomheter, må beslutninger stadig løftes ut av prosjektet til linjen. Dette kan påvirke både formålseffektiviteten og kostnadseffektiviteten i prosjektet.

1.6 Styringsdokumenter, avtaler, mandater og planer må gi bedre trygghet i roller og forutsigbarhet for virksomhetene

Forutsetninger for gjennomføringen av et samordningsprosjekt er nært og tett samarbeid og gode relasjoner. Det er nødvendig med mye uformell samhandling og gjensidig forståelse, men dette er ikke nok. Felles forståelse av ansvars- og rollefordelingen og status for planer og framdrift krever skriftlige avtaler, styringsdokumenter, mandater, planer og rapporter. Det er en mengde dokumenter i dette prosjektet, men for de involverte er det uoversiktlig og krevende å holde seg oppdatert om hva som gjelder og hva som er viktigst. Det er nødvendig å få en klarere struktur i dokumentene slik at en kan skille mellom

- det som er knyttet til hovedplanen for utbyggingen, med revidering av framdrift og eventuelt andre endringer
- det som gjelder det sentrale prosjektets styring, organisering, beslutningsgrunnlag og informasjon
- det som gjelder avtaler med nødetatene som brukere, kommuner og andre.

Det bør utformes en oversikt over hvilke dokumenter som er gjeldende og sørge for at denne oversikten oppdateres regelmessig.

1.7 Mangfoldig kompetanse gir styrke – mangfoldig kultur er krevende

Utnyttelse av ulik spesialkunnskap på en rekke fagområder og kompetanse på prosjektledelse, forhandlinger, jus og forvaltning er nødvendig for å løse oppgaven best mulig. Men ulik kompetanse og kulturforskjeller medfører også utfordringer. Den viktigste utfordringen i dette samarbeidsprosjektet som i mange andre, er å sikre at aktørene har den samme forståelsen. Dette fordrer god kommunikasjon og at det sjekkes ut om alle har forstått forslag, beslutninger, avtaler, informasjon etc. på samme måten.

Prosjektet har vart over mange år gjennom ulike faser, noe som påvirker kontinuiteten og kompetansen i prosjektet. Nødnettprosjektet har i all hovedsak klart å beholde viktig kompetanse både sentralt i prosjektet og fra nødetatene. Men det har også vært utskifting og det er nødvendig å sikre at nye som kommer inn får en grundig opplæring og god informasjon om ulike sider ved organiseringen av prosjektet, ansvars- og oppgavefordelingen, kontrakten med leverandør med mer.

Det er en sterk gjensidig avhengighet mellom aktørene mht. kompetanse. DNK har spesialkompetanse som er helt essensiell for utbyggingen, mens nødetatene har spesialkompetanse på sine områder. Ressurssituasjonen og organiseringen i DNK bør vurderes for å sikre at dette er tilpasset det videre arbeidet. Det har vært stilt spørsmål om DNK og også leverandøren har tilstrekkelig forståelse for hvordan offentlig forvaltning og ikke minst regelverk og beslutningsprosesser er. I denne utbyggingen møtes det vi kan kalle ”prosjektlogikken” og ”forvaltningslogikken”. Prosjektgjennomføringen er ikke så lineær og forutsigbar som forventet. Det er stadig behov for å tilpasse,

utvikle og finne nye løsninger. Ansvarsdelingen og beslutningsprosesser i forvaltningen er styrt av regler, vedtak og skal være forutsigbar for de som blir berørt. Prosjektet må derfor forstå og underordne seg dette gjennom god forankring i de forvaltningsorganene som er med i prosjektet, men det må også få fullmakter og nødvendig handlingsrom for å kunne ha god framdrift.

Kulturforskjellene fremkommer også i språket både i fagterminologi, bruk av stillingsbetegnelser, betegnelser på oppgaver og tekniske løsninger. Med internasjonale leverandører har også bruk av og oversettelser mellom ulike språk vært en utfordring og kan ha bidratt til misforståelser. Prosjektet må være mer oppmerksom på dette og sette inn tiltak som kan bedre kommunikasjonen mellom etatene og for å sikre god forståelse av både etatenes behov og hvilke kostnader endrings- og utviklingsarbeid medfører.

1.8 Nødnettet har allerede gitt bedre samordning, men enkelte forhold i prosjektorganiseringen bør forbedres

Nødnettprosjektet er et stort samordningsprosjekt og samarbeidet har i seg selv medvirket til bedre forståelse og samordning mellom nødetatene. I arbeidet har samarbeidspartene erfart at prosjektet er krevende. Dette er utfordringer som også andre samordningsprosjekter vil ha. I all hovedsak har man klart å løse disse utfordringene. Det er imidlertid nødvendig å gjennomføre noen endringer. Vi vil imidlertid understreke at disse endringene ikke rokker ved organisasjonsformen til prosjektet, snarere bør de forbedre og styrke prosjektorganiseringen. Endringene er heller ikke av en slik karakter at de vil kunne ha noen konsekvenser for lengden av evalueringspausen som for øvrig bør være så kort som mulig.

Med grunnlag i evalueringen gis følgende anbefalinger:

- **Prosjektorganisering er egnet organisasjonsform for Nødnettutbyggingen**
 - Den videre utbyggingen og innføringen av Nødnett bør fortsatt ivaretas av den prosjektorganisasjonen som DNK leder og har ansvar for i dag.
- **Prosjektet må få fungere som et prosjekt**
 - Prosjektet må få nødvendige fullmakter for å kunne ta beslutninger og for å sikre god framdrift for å nå de mål og innenfor de rammer som er satt. Representantene for etatene må, så langt som mulig, få mandater til å beslutte på vegne av egen sektor slik at flest mulig beslutninger tas i prosjektet (spesielt i Koordineringsgruppen (KG)) og ikke må løftes til linjen. Dette forutsetter god kvalitet på saksgrunnlaget for beslutninger i prosjektets organer.
- **Koordineringsgruppen (KG) må avklare mandat, roller og arbeidsform**
 - KG bør ta en grundig diskusjon av arbeids- og samarbeidsformen og kommunikasjonen i KG med formål å utvikle organet. SAM og departementene bør være tydelige på hvilken rolle og mandat KG gis i den sammenheng.

- Det bør vurderes hvilken rolle etatssjefene for nødetatene (spesielt Hdir og POD) skal ha i forhold til SAM og evt. KG.
- **Vurdere prinsipper for fordeling av kostnader**
 - Finansieringsmodellen bør gjennomgås for å vurdere om det skal legges inn insitamenter for at etatene tar et mer helhetlig ansvar for utbygging.
- **Samarbeidsavtaler må på plass**
 - For å få til bedre samarbeid med klarere forståelse av roller, oppgaver og ansvar er det nødvendig å få på plass gode samarbeidsavtaler mellom prosjektet og etatene.
- **Endringsregime mellom DNK og nødetatene må bli klarere**
 - Hvordan endringer skal håndteres mellom leverandør og staten er ivaretatt i kontrakten. Arbeid med et endringsregime mellom samarbeidspartene er startet opp, men ikke ferdigstilt.
- **Bedre mandat og forankring av arbeidsgrupper**
 - For å sikre at arbeidet i arbeidsgrupper blir mest mulig effektivt, må mandater for arbeidsgruppene og deltakerne på plass.
- **Bedre oversikt over relevante dokumenter**
 - Oversikt, ajourhold og hvilken status den store mengden av dokumenter har, må forbedres. Det må skilles mellom dokumenter tilknyttet:
 - hovedplan for utbyggingen
 - det sentrale prosjektets styring og ansvarsfordeling mellom aktørene
 - avtaler med nødetatene og andre som brukere.
- **Endringsvurderinger mellom etatene og underleverandører**
 - Det bør vurderes om etatene og underleverandører bør møtes direkte for å unngå misforståelser og klarlegge hva som egentlig er ønsket og behov. Det er viktig at DNK deltar for å sikre helhet og ivaretagelsen av forholdet mellom leverandør og staten.
- **Sektorvis organisering**
 - For å skape de beste løsningene kreves det fokus og en enhetlig prosjektorganisasjon også i sektorene.
- **Kjennskap til lover og regelverk**
 - DNK må bidra til at utbyggingen skjer så effektivt som mulig i samarbeid med kommunal sektor og fylkesmannen og innenfor gjeldende lover og regelverk.
- **Sikre felles forståelse og dermed forankring hos samarbeidspartene**
 - Det må ryddes opp i begrepene i prosjektet, slik at det ikke oppstår skinnuenigheter som resultat av ulike begrepsbruk.

- Det må sikres at alle sentrale deltakere har tilstrekkelig kunnskap om og forståelse for beslutninger, status for prosjektet og utfordringer slik at prosjektet får en bedre forankring hos alle samarbeidspartnerne.
- **Gjennomgang av organisering og arbeidsformer i DNK**
 - DNKs oppgaver, oppgaveløsning, arbeidsform og kompetanse bør gjennomgå og vurderes i forhold til ressurser, ressursbruk og eventuell sårbarhet.
- **Klarere skille mellom prosjekt og andre oppgaver i DNK**
 - Det bør skilles klarere på oppgaver DNK har som leder av et stort felles prosjekt og som direktorat. Prosjektet må gis det nødvendige handlingsrom også internt i DNK.

2 Bakgrunn og formål

2.1 Bakgrunn

Etableringen av et felles radiosamband for brannvesenet, helsevesenet og politiet skal sikre at sambandet tilfredsstillende operative og sikkerhetsmessige krav. Innføringen av Nødnettet er begrunnet med behovet for effektivt å kunne møte organisert kriminalitet og terrortrusler, samt at det er en nødvendig forutsetning for håndtering av større ulykker og naturkatastrofer.

Det er satt følgende mål for etableringen av Nødnettet:

Samfunns mål

Et felles, landsdekkende Nødnett gir et tryggere og mindre sårbart samfunn gjennom sikrere og bedre kommunikasjon for nød- og beredskapssetater.

Effektmål

- *Høyere effektivitet og bedre kvalitet på etatenes tjenester, både i det daglige og ved større kriser*
- *Bedre koordinering og ressursutnyttelse innen og mellom etatene*
- *Økt sikkerhet for beredskaps- og innsatspersonell*
- *Økt tjenestespekter i etatene*

Stortinget vedtok *utbygging* av Nødnettet i 2. desember 2004¹ og vedtok 18. desember 2006² at Justis- og politidepartementet kunne *inngå kontrakt* om nytt landsdekkende digitalt Nødnett³ og igangsette utbygging av et første utbyggingsområde:

”Stortinget samtykker i at Justis- og politidepartementet gis fullmakt til å

1. inngå kontrakt om leveranse av nytt digitalt Nødnett for igangsetting av utbygging av et første utbyggingsområde innenfor en kostnadsramme på 900 mill. kroner. Første utbyggingsområde omfatter politidistriktene Follo, Romerike, Oslo, Asker og Bærum, Søndre Buskerud og Østfold.

2. inngå kontrakt om leveranse for utbygging av resten av landet med forbehold om at landsdekkende utbygging ikke kan igangsettes før evaluering av første trinn er gjennomført og Stortinget eventuelt har vedtatt videre utbygging.”

Vedtaket innebærer dermed en utbygging i to trinn. Det er igangsatt utbygging av et første område på Østlandet innenfor en kostnadsramme på 900 mill. kroner. Stortinget har videre samtykket i utbygging i resten av landet med

¹ St.prp.nr 1 Tillegg nr.3 (2004-2005) Framtidig radiosamband for nød- og beredskapssetatene og B.innst. S nr. 4 (2004-2005).

² St.prp. nr. 30 (2006-2007) - "Om igangsettelse av første utbyggingstrinn for nytt digitalt Nødnett" og Innst.S.nr.104 (2006-2007) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om igangsettelse av første utbyggingstrinn for nytt digitalt Nødnett.

³ I rapporten brukes Nødnett som egennavn fordi dette er den nye betegnelsen på prosjektet. I sammenstillinger brukes liten bokstav, men Nødnettprosjektet oppfattes som egennavn og skrives med stor bokstav.

forbehold om at landsdekkende utbygging ikke kan igangsettes før en evaluering av første trinn er gjennomført. På bakgrunn av denne evalueringen vil Stortinget eventuelt vedta videre utbygging. Utbyggingen av Nødnett er forutsatt å skje innenfor en budsjetttramme på 3,6 mrd. kroner (2004-kroner).

Difis evaluering av organiseringen av prosjektet vil være en av flere evalueringer som samlet vil inngå i Stortingets beslutningsgrunnlag for en eventuell landsdekkende utbygging av Nødnett.

Nødnettet består av et radionettverk med basestasjoner (antennor i master, tunneler eller på hustak), kommunikasjonsentraler⁴ i nødstatene og radioterminaler⁵. Det er fremforhandlet en kontrakt med Siemens AS i 2006. Siemens AS har valgt å la det utførende ansvaret ligge hos Nokia Siemens Networks Norge AS (heretter kalt leverandøren). Det påhviler leverandøren å levere et *nøkkelferdig* system. Dette innebærer at leverandøren har hovedansvar for at alle komponentene i nødnettet fungerer sammen, herunder også tilknyttet brukerutstyr. Forpliktelsene til leverandør er beskrevet i flere kontrakter med intern avhengighet:

- *Kontrakt for utbygging og leveranse (Leveransekontrakten)* av nødnettet
- *Kontrakt for drift- og vedlikehold (Operatørkontrakten)* av nødnettet
- *Rammeavtale* for leveranse av utstyr til kommunikasjonsentralene
- *Overbyggingskontrakten* beskriver leverandørens totalansvar på tvers av de tre andre kontraktene.

I tillegg er det en rammeavtale om leveranser av radioterminaler til første byggetrinn.

Nødnettet skal mottas og i første rekke brukes av nødstatene⁶. Det fordrer samordning og koordinering mellom mange aktører med forskjellige oppgaver og ansvar knyttet til utbygging og innføringen i etatene.

Justisdepartementet (JD) har det overordnede ansvaret for å følge opp regjeringens og Stortingets beslutninger i saken og for Nødnett i politi og brannvesen. JD har delegert ansvaret for å lede arbeidet med utbygging og innføring av Nødnett til Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK). Dette omfatter å ha ansvaret for oppfølgingen av kontrakten med leverandøren. JD har også delegert ansvaret for innføringen av Nødnett i brannvesenet og politiet til hhv. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Politidirektoratet (POD).

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har det overordnede ansvaret for Nødnett i helsesektoren og har delegert ansvaret for å lede arbeidet med Nødnett til Helsedirektoratet (Hdir). Det er forutsatt at det skal være et nært samarbeid mellom Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Politidirektoratet (POD), Helsedirektoratet (Hdir) og Helse Sør-Øst RHF.

⁴ Politi: operasjonssentraler, Brann: alarmsentraler og Helse: akuttmedisinske kommunikasjonsentraler (AMK), akuttmottak, legevaktsentraler.

⁵ Håndholdte radioterminaler i nødnettet kan sammenlignes med mobiltelefoner.

⁶ Nødnett kan også i fremtiden utnyttes av en rekke andre offentlige virksomheter, frivillige redningsorganisasjoner og eventuelt andre relevante brukere.

Utbyggingen og innføringen av Nødnett er fra statens side organisert som ett hovedprosjekt ledet av DNK, og delprosjekter for innføring av Nødnett i brann, politi og helsetjenesten (heretter kalt etatsprosjektene) ledet av DSB, POD og Hdir. Etatsprosjektene omfatter innføringen av Nødnett til den enkelte enhet innen sektorene. Brannvesenet er kommunalt eller interkommunalt. I helsesektoren er kommunale legevakter og andre deler av kommunal helsetjeneste omfattet av det fremtidige radiosambandet. Det samme er de fire statlig eide regionale helseforetakene (RHF) med helseforetak (sykehusene), akuttmottak, ambulansetjeneste og akuttmedisinske kommunikasjonsentraler (AMK).

Nødnett er et stort samordningsprosjekt og som den korte beskrivelsen over viser, også kompleks fordi det omfatter mange virksomheter på flere nivåer. Hvordan denne type samordningsprosjekter skal organiseres for å nå målene på best mulig måte, har vært og er krevende.

2.2 Mål og problemstillinger for evalueringen av prosjektorganiseringen

Justis- og politidepartementet (JD) har gitt Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) i oppdrag å lede arbeidet med evaluering av første byggetrinn av Nødnett – det nye digitale radiosambandet til nød- og beredskapsstatene.

Som et ledd i dette arbeidet har DNK engasjert Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) til å foreta en evaluering av prosjektorganiseringen i forbindelse med utbygging og innføring av Nødnett. Difis evaluering omfatter rolle-, ansvars- og oppgavefordelingen mellom berørte departementer, direktorater og andre involverte parter.

Målet for evalueringen er å klarlegge om organiseringen og andre styringsvirkemidler (juridiske, økonomiske, pedagogiske) er utformet og benyttes slik at de bidrar til å nå målene for utbyggingen av Nødnett. Evalueringen vil gi grunnlag for justeringer for å sikre formålstjenlig gjennomføring av prosjektet.

2.2.1 Problemstillinger

Gjennom evalueringen skal hensiktsmessigheten av prosjektets organisering vurderes, herunder om prosjektet har en formålstjenlig ansvars- og oppgavefordeling og nødvendig kompetanse, for å sikre gjennomføring. Følgende temaer skal i flg. oppdragsbeskrivelsen være sentrale:

- Vurdering av rammebetingelsene
 - Beskrive rammebetingelser av stor betydning for prosjektet, f. eks. politiske vedtak, lover og forskrifter, instruksjoner og avtaler. Vurdere hvordan disse rammebetingelsene påvirker innføringen av Nødnett.
 - Kartlegge og vurdere de ressurser som er avsatt (og den kompetanse som er investert) i prosjektet.
- Vurdering av organiseringen

- Beskrive prosjektorganisasjonen slik den framkommer i styringsdokumentene
- Kartlegge eventuelle avvik mellom formell organisering og praksis
- Beskrive og vurdere rolle-, oppgave- og ansvarsdelingen mellom de mest sentrale aktørene. Et viktig poeng vil være å vurdere beslutnings- og rapporteringsstrukturen i prosjektet.
- Vurdere om organiseringen er hensiktsmessig for å nå målene for utbyggingen. Kriterier som kan ligge til grunn for vurderingen vil inkludere formåls- og kostnadseffektivitet, styrbarhet, fleksibilitet og brukervedvirkning.
- Fokus er på den sentrale prosjektorganiseringen, men inkluderer en beskrivelse av delprosjektene i etatene.

Det har vært lagt vekt på å få et så tydelig bilde som mulig av hvordan rolle-, oppgave- og ansvarsdelingen mellom de sentrale aktørene har vært planlagt og slik dette kommer til uttrykk i organiserings- og styringsdokumenter og hvordan det fungerer i praksis. Det har også vært viktig å få klarlagt hvordan beslutnings- og rapporteringsstrukturen fungerer.

Evalueringen skal også i flg. oppdragsbeskrivelsen vurdere de ressurser som er avsatt og den kompetansen som er investert i prosjektet. Det har imidlertid vist seg at det ikke har vært mulig å få helhetlig og presis informasjon om hvor mye menneskelige ressurser og hvilken kompetanse de har. Ressursene og kompetansen blir derfor beskrevet og vurdert med grunnlag i organisasjonskart og opplysninger vi har fått gjennom intervjuene.

For å systematisere vurderingen av funnene opp mot formålet med evalueringen ”å klarlegge om organiseringen og andre styringsvirkemidler (juridiske, økonomiske, pedagogiske) er utformet og benyttes slik at de bidrar til å nå målene for utbyggingen av Nødnettet”, benyttes et sett av kriterier. Denne type kriterier er ikke gjensidig utelukkende og vil påvirke hverandre, men er nyttige for å analysere en virksomhet. Kriteriene som blir brukt i analysen er presentert og kort beskrevet nedenfor:

- Formåls effektivitet som innebærer å vurdere i hvilken grad organiseringen av prosjektet som sådan og ulike funksjoner har bidratt eller vært til hinder for å nå målene på en effektiv måte. Likeledes hvordan innretningen av andre styringsvirkemidler som finansieringen, juridiske virkemidler (lover og avtaler) og informasjon og kommunikasjon har bidratt til måloppnåelsen.
- Kostnadseffektivitet som omfatter vurdering av hvordan finansieringsmodellen har bidratt til eventuell måloppnåelse. Likeledes vurdering av mulige kostnadsdrivere som følge av organisering.
- Brukerretting som er et viktig kriterium for å vurdere hvordan organiseringen og informasjon og kommunikasjon har bidratt til fruktbart samarbeid mellom de involverte aktørene.
- Styrbarhet er et svært viktig kriterium ved vurdering av offentlige virksomheter inkl. store offentlige prosjekter. Sentralt i vurderingen er styringsbehovet og særpreg ved sektorene bl.a. bruk av mulige styringsvirkemidler. Dessuten særtrekk ved virksomheten bl.a. organisasjonsstruktur og – kultur, mandater og fullmaktsfordeling.

Styrbarheten av et prosjekt vil omfatte både faktorer som påvirker styringen i prosjektet og styringen av prosjektet. Ressurs- og kompetansetilgangen er også en viktig faktor.

- Samordning kan være en effekt av både organiseringen, finansieringsmodellen og mål og tiltak som skal fremme samarbeid.

2.2.2 Avgrensning

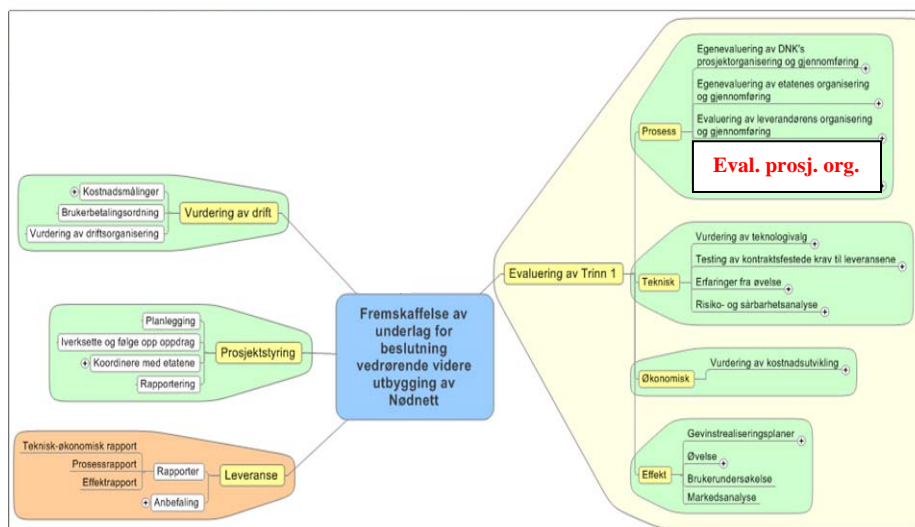
De tre nødetatene representert ved henholdsvis DSB, POD og Hdir og Helse Sør-Øst RHF har egne, selvstendige etatsprosjekter med ansvar for at nettet blir tatt i bruk i egen etat og å koordinere aktiviteter mot kommunehelsetjenesten og kommunale brannvesen.

Denne evalueringen omfatter ikke etatsprosjektene, men det er gjensidig avhengighet mellom det sentrale prosjektet som også går under navnet DNKs prosjekt, og etatsprosjektene. Samhandlingen og ansvarsdelingen mellom det sentrale Nødnettprosjektet og etatsprosjektene er derfor tema for vår evaluering.

Denne evalueringen omfatter heller ikke vurdering av leverandørens prosjektorganisering og gjennomføring av oppdraget i hht kontraktene. Den omfatter heller ikke DNKs oppfølging av leverandøren. Det sentrale prosjektets framdrift er imidlertid sterkt avhengig av leverandørens planlegging, oppfølging og evne til å levere de ulike elementer som kontraktene omfatter. Dette er rammebetingelser for prosjektorganisasjonen og for DNKs rolle som prosjektleder av det sentrale prosjektet og forvalter av kontrakten. Vurderingen av prosjektorganisasjonen kan derfor ikke vurderes isolert fra selve leveransen. Mangler ved selve leveransen vil ha implikasjoner også på organiseringen fra statens side.

Evalueringen av organiseringen av prosjektet er som vist i figuren nedenfor, en av flere devalueringer av trinn 1 av utbyggingen av Nødnett. Evalueringene er inndelt i fire grupper: evalueringer av prosessen, tekniske evalueringer (vurdering av teknologivalg, testing av kontraktsfestede krav til leveransen, erfaring fra øvelse og risiko- og sårbarhet), økonomisk evaluering dvs. vurdering av kostnadsutviklingen og målinger av effektene. Denne eksterne evalueringen av prosjektorganisering skal dekke vurderingen av prosessen sammen med egnevalueringer av hhv. DNKs prosjektorganisering, etatenes organisering og leverandørens organisering.

Figur 1: Planlagte evalueringer juni 2008



Når det gjelder avgrensning i tid omfatter evalueringen perioden fra spesifikasjonsfasen (høsten 2001), gjennom kontraheringsfasen og til i dag da utbyggingen av første byggetrinn nærmer seg ferdigstilling. I kapittel 3.1. er fasene som omfattes av evalueringen nærmere beskrevet. Denne avgrensningen er begrunnet med at fra spesifikasjonsfasen gikk arbeidet fra å være i hovedsak en utredningsoppgave til et forpliktende samarbeid mellom de ulike etatene med mål om å realisere et felles nødsamband. Et stort samordningsprosjekt ble etablert.

2.3 Gjennomføring og metode

2.3.1 Datainnsamlingen

Evalueringen er gjennomført ved bruk av tradisjonelle metoder som gjennomgang av dokumenter og intervjuer med sentrale aktører engasjert i realiseringen av nødnettutbyggingen.

Vi har søkt å konsentrere dokumentstudiene til relevante overordnede beslutnings- og styringsdokumenter som stortingsproposisjoner og tildelingsbrev, relevante lover, avtaler knyttet til prosjektet, DNKs styringsdokumenter, planer og strategi, samt en rekke dokumenter på prosjekt og etatsnivå. Det har også vært nødvendig å gå gjennom noen tidligere utredninger og risikovurderinger før beslutningen om første trinn av utbyggingen. I tillegg har det vært innhentet informasjon fra nettsidene til nødnettet og andre engasjert i utbygging og innføring av Nødnettet. Informasjonsmateriale utgitt av nødnettet har også vært en informasjonskilde. Vedlegg 1 gir en oversikt over dokumentene.

Det har vært vanskelig å få en oversikt over dokumenter og selv om vi har gjennomgått en anseelig mengde dokumenter, er det noe usikkert om vi har fått med alle som kan være relevante. Vi tror ikke det har vært noen motvilje mot å

gi oss tilgang til dette, men mengden er stor og det kan også være vanskelig for virksomhetene å vurdere om ulike dokumenter kan være av interesse for evaluator.

Brev med informasjon om evaluering ble sendt fra Justisdepartementet til de departementer, direktorater og andre virksomheter som det var aktuelt å intervju (vedlegg 2). Dette brevet ble sammen med en intervjuguide (vedlegg 3) sendt til intervjupersonene på forhånd slik at de kunne være forberedt. I oversendelsen ba vi også om å få tilgang til eventuelle dokumenter som kunne være av interesse. Det har vært gjennomført 20 intervjuer og ett telefonintervju med i alt 36 informanter. Flere av intervjuene er blitt gjennomført som gruppeintervjuer, men er da fulgt opp med tilleggsintervju eller oppklaringssamtaler med informanter som har detaljkunnskap om arbeidet i Nødnettprosjektet. Liste over de virksomheter som er kontaktet er lagt ved i vedlegg 4. Funn fra kartleggingen er blitt presentert på to møter med representanter for DNK og nødetatene for å kunne rette opp eventuelle misforståelser. Det er viktig å understreke at det ikke er gjennomført en kvantitativ undersøkelse av et representativt utvalg. Vi mener at dette ikke ville være en hensiktsmessig metode for å få belyst problemstillingene i denne evalueringen. Det har vært viktig å få kartlagt hvordan sentrale beslutningstakere, etatsledere, prosjektledere og prosjektmedarbeidere oppfatter og vurderer prosjektorganiseringens funksjonsmåte. I denne evalueringen som i andre evalueringer av denne typen, vil informantene ha mer eller mindre ulike kunnskaper og oppfatninger av situasjonen som kan avvike fra det noen mener er "fakta". Dette er imidlertid viktig informasjon i vurderingen.

Vi er blitt tatt vel i mot og har også hatt inntrykk av at evalueringen av prosjektorganiseringen anses som viktig. De vi har snakket med har vist høy grad av engasjement og interesse både for selve Nødnettprosjektet og for denne evalueringen.

2.3.2 Fremstillingen i rapporten

I rapporten har vi lagt vekt på å skille mellom

- Beskrivelsen av prosjektorganisasjonen (faktabeskrivelse) slik den fremkommer av dokumenter (kap. 3).
- Prosjektorganisasjonen funksjonsmåte slik den *oppfattes* og *oppleves* av ulike aktører (kap. 4).
- Difis vurdering ut fra datagrunnlaget (dokumenter og synspunkter) og vår kompetanse på organisering og styring av prosjekter og i offentlig forvaltning generelt (kap. 5). Vurderingen er basert på i hvilken grad organiseringen og andre styringsvirkemidler slik de er utformet og fungerer, oppfyller krav til formålseffektivitet, kostnadseffektivitet, brukerretting, styrbarhet og samordning.

Formålet med denne evalueringen er å gi et grunnlag for forbedringer av prosjektorganiseringen videre. Det viktigste er forbedring og læring og ikke fordeling av kritikk og eventuelt skyld for at ikke alt går på skinner i et så stort prosjekt. I kapittel 6 har vi formulert noen anbefalinger til hvordan vi mener prosjektorganiseringen kan forbedres.

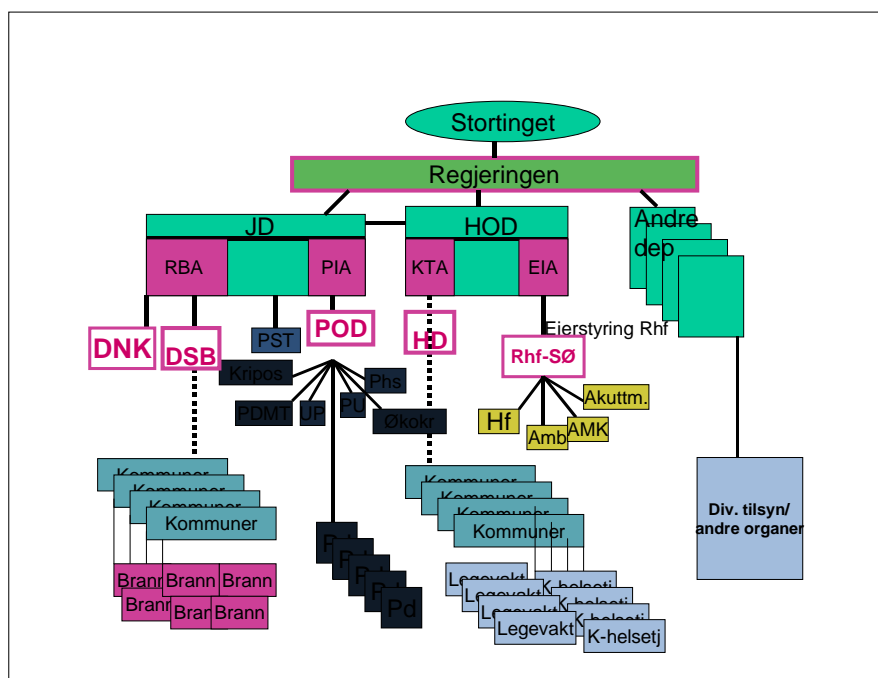
En erfaring fra kartleggingen er at begreper og forkortelser brukt i diverse dokumenter og samtaler utgjør en barriere for utenforstående og sette seg inn i temaet Nødnett. Vi har lagt vekt på å unngå å ta med mange av begrepene og forkortelsene dersom det ikke absolutt nødvendig, og i hvert fall gjengi hele navnet eller betegnelsen første gang det brukes. Noen korte betegnelser som brukes gjennom hele rapporten er ”brann”, ”politi” og ”helse” som dekker hhv. brannvesenet inkl. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, hele politietaten inkl. Politidirektoratet og hele helsetjenesten som framtidige brukere av radiosambandet Nødnett. For å sikre at eventuelle ord og uttrykk blir forstått, har vi i vedlegg 5 en liste over ord og uttrykk.

3 Beskrivelse av prosjektorganiseringen

3.1 Den organisatoriske rammen rundt prosjektet

Prosjektet er tverrsektorielt og vedrører brukere på flere forvaltningsnivåer og i statlig eide foretak. De tre sektorene brann, politi og helse som er involvert i Nødnett, er svært ulikt organisert. Figuren nedenfor viser et forenklet organisasjonskart over disse.

Figur 2: Forenklet organisasjonskart over de involverte i Nødnett



Styringsvirkemidlene og dermed styringsmulighetene departementene har overfor de respektive sektorene, er av ulik art.

Politiet er tvers igjennom statlig. Alle styringsvirkemidlene (budsjett, etatsstyring (tildelingsbrev, etatsstyringsdialog), regelverk og direkte instruksjon) kan brukes.

Brannvesenet er kommunalt (eller interkommunalt), men med et statlig direktorat (DSB) som deltar i arbeidet med Nødnett og som er fagmyndighet for kommunale og interkommunale brannvesen og tilsynsmyndighet med kommunale brannvesen og nødalarmsentraler. I relasjonen mellom stat og kommune benyttes konsultasjonsordningen (jf. kommuneproposisjonen), overføringer og regelverket. Også pedagogiske virkemidler som veiledning i kraft av rollen som fagmyndighet og tilsyn om oppfølging av regelverket.

Helsesektoren har en svært komplisert organisering som omfatter foruten departementet og helsedirektoratet, kommuner med legevakt og andre kommunale tjenester, statlig eide regionale helseforetak som igjen driver sykehusene med bl.a. akuttmottak, ambulanses virksomhet og Akuttmedisinske kommunikasjonsentraler (AMK). Helse- og omsorgsdepartementet kan instruere de regionale helseforetakene kun i foretaksmøte og kan styre

spesialisthelsetjenesten gjennom økonomiske overføringer. Overfor kommunene er det de samme virkemidlene som en har på brann. Helsedirektoratet som fagmyndighet har ingen direkte styringslinjer til verken kommuner eller helseforetakene.

Innenfor denne kompliserte organisasjonen og styringsstrukturen skal aktørene samles om og gjennomføre et felles stort teknologisk prosjekt.

3.2 Prosjektets organisering over tid

Arbeidet med et felles nødsamband for de tre nødetatene har siden oppstarten midt på 90-tallet vært gjennom ulike faser, noe som har ført til at selve Nødnettprosjektet også har endret organisering. Først var Nødnett organisert som et prosjekt internt i Justisdepartementet (Justisdepartementets Nødnettprosjekt (JDN)), mens det daglige arbeidet med kontraktsoppfølging, testing og utbygging nå er lagt til Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK). DNK ble opprettet 1. april 2007 og er underlagt Justisdepartementet.

Utbyggingen av landsdekkende Nødnett skal foregå i to trinn. Trinn 1 omfatter 54 kommuner i østlandsområdet og omtales også som fase 0, mens trinn 2 omfatter resten av landet og er delt inn i 5 faser. I forkant av fase 0 er det gjennomført en forstudie, flere utredninger og et pilotprosjekt i Trondheim. Med grunnlag i bl.a. dette ble spesifikasjonsfasen og kontraheringsfasen (tilbud og forhandlinger) gjennomført. Utbyggingen startet opp 1. januar 2007.

Ifølge mandatet for denne evalueringen skal Difi vurdere organiseringen og styringen av Nødnettprosjektet fra spesifikasjonsfasen og framover.

3.2.1 Spesifikasjonsfasen

I perioden 1998-2001 ble det gjennomført en utredning på initiativ fra de tre nødetatene - "Felles radiosamband for nød- og beredskapsstatene". Bakgrunnen var forstudien *Felles radionett for nødetatene* som ble gjennomført i regi av Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosial- og helsedepartementet i 1995/96. Denne konkluderte med at det var stort interessefellesskap mellom nødetatene med hensyn til operative krav, og at det ville være samfunnsøkonomisk gunstig at de tre etatene samarbeidet om å realisere et landsomfattende felles radionett. Utredningen "Felles radiosamband for nød- og beredskapsstatene" som forelå 5. mars 2001 anbefalte etablering av et felles radiosamband basert på TETRA-standarden. Høsten 2001 startet derfor nødetatene og prosjektet i JD, JDN, opp spesifikasjonsarbeidet. Representanter fra nødetatene brann, politi og helse deltok i vurderingen av faglig grunnlag for anskaffelse som omfattet:

- 1) vurdering av alternative løsninger for realisering av nettet
- 2) utarbeidelse av konkurransegrunnlag
- 3) detaljplanlegging for kontrakts- og utbyggingsfasen.

Stortinget vedtok utbygging av Nødnett 2. desember 2004, jf. St.prp nr. 1 Tillegg nr. 3 (2004-2005) Framtidig radiosamband for nød- og beredskapsstatene og B.innst.S.nr.4 (2004-2005).

I innstillingen fra justiskomiteen av 25.11.2004 om bevilgninger på statsbudsjettet for 2005, under kapitler under Justis- og politidepartementet mv. (rammeområde 5), uttaler komiteen blant annet;

”Komiteen mener det er maktpåliggende å påpeke behovet for et nytt felles samband for nødetatene. I dag har politi, brannvesen og helsevesenet begrenset mulighet for kommunikasjon mellom etatene og mellom ulike geografiske områder innen hver etat.”

Stortingsbeslutningen la grunnlaget for at spesifikasjonsfasen kunne avsluttes 3. mai 2005, da konkurransegrunnlaget for nett og kommunikasjonsentraler ble sendt ut⁷.

Siden prosjektet går på tvers av departementer, direktorater og sektorer har man helt fra begynnelsen av hatt en tverrdepartemental styringsstruktur i tillegg til linjestyring. Man har hatt ulike måter å organisere det tverrdepartementale arbeidet og styringen på. I spesifikasjonsfasen ble det etablert tre tverrgående beslutningsnivåer i tillegg til linjen, jf. styringsdokument 3.0;

- **Styringsgruppen**
Ekspedisjonssjefene i Justisdepartementet v/Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA) (leder), Justisdepartementet v/Politiavdelingen (PIA), og Helsedepartementet v/Helsetjenesteavdelingen.
- **PA-gruppen (de prosjektansvarlige i etatene)**
Prosjektansvarlige fra Justisdepartementet v/RBA (leder), Politidirektoratet (POD), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Sosial- og helsedirektoratet (SHdir).
- **Prosjektledelsen**
Prosjektet ble ledet av en prosjektleder i JD. Prosjektet ble etter hvert kalt Justisdepartementets Nødnettprosjekt, JDN.



⁷ Request for Proposal (RFP). Radio Network and Services – Basis for the contractual documents for delivery and operation. Framework agreement for control rooms including Individual Contract for the Control Room Delivery. Nødnettprosjektet 3. mai 2005

3.2.2 Kontraheringsfasen

I etterkant av at spesifikasjonen var utarbeidet og konkurransegrunnlaget sendt ut, startet kontraheringsarbeidet. Dette arbeidet inkluderte prekvalifisering av tilbydere, evaluering av tilbud og forhandling med leverandører.

Spesifikasjonsarbeid for radioterminaler var også en del av prosessen. Mer enn 50 eksperter fra de tre nødetatene var involvert i dette arbeidet gjennom ulike arbeidsgrupper. Arbeidet beredte grunnen for Stortingsvedtaket og for signering av kontrakt med leverandør.

Stortinget vedtok 18. desember 2006 at Justis- og politidepartementet kunne inngå kontrakt om nytt landsdekkende digitalt Nødnett og igangsette utbygging av et første utbyggingsområde innenfor en kostnadsramme på 900 mill. kroner (2006-kroner). Justisdepartementet signerte 22. desember 2006 kontrakt med Siemens (AS), som senere har valgt å la det utførende ansvaret ligge hos Nokia Siemens Networks Norge AS (heretter kalt leverandøren), om leveranse og drift av et landsdekkende Nødnett, og leveranse av tilhørende utstyr til etatenes kommunikasjonsentraler. Det ble i kontrakten tatt forbehold om at landsdekkende utbygging ikke kunne igangsettes før første trinn var gjennomført, og Stortinget hadde vedtatt videre utbygging. Den samme leverandøren ble etter en separat anbudsrunde i mars 2007 tildelt en rammeavtale for leveranse av radioterminaler i første trinn.

I kontraheringsfasen hadde prosjektet fortsatt tre tverrgående beslutningsorganer i tillegg til linjen. Deres oppgaver og ansvar ble ytterligere presisert i forhold til i spesifikasjonsfasen, jf. styringsdokument 4.0 for prosjektet.

3.2.2.1 De tverrgående koordinerings- og styringsorganene

Styringsgruppen

Styringsgruppen hadde det overordnede ansvaret for prosjektets gjennomføring og behandlet saker av strategisk, økonomisk og organisatorisk karakter. Styringsgruppens medlemmer skulle sørge for nødvendige fullmakter og politisk forankring.

I styringsgruppen satt ekspedisjonssjefer fra :

- Justisdepartementet v/Rednings- og beredskapsavdelingen (leder)
- Justisdepartementet v/Politiavdelingen
- Helse og omsorgsdepartementet v/Eieravdelingen
- Helse og omsorgsdepartementet v/Kommunetjenesteavdelingen

Direktoratsgruppen

Direktoratsgruppens oppgave var å bidra til at prosjektets effektmål og resultatmål ble nådd. Dette betydde å bidra til at de mål som er satt for Nødnettets funksjon, kvalitet, utrulling og kostnad kunne bli møtt i selve utbyggingsfasen. Direktoratsgruppen skulle avgi anbefaling når saker ble sendt videre til behandling/ beslutning i styringsgruppen, og var dermed ansvarlig for at etatenes samlede syn på saker som ble fremmet var kjent for styringsgruppen på beslutningstidspunktet, og for at styringsgruppen hadde et forsvarlig grunnlag for de saker den skulle behandle.

I direktoratsgruppen satt representanter fra:

- Justisdepartementet v/RBA, (leder)
- Politidirektoratet (POD)
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
- Sosial- og helsedirektoratet (SHdir)

Prosjektledelsen

Prosjektet var ledet av en prosjektleder som var organisatorisk tilknyttet Justisdepartementets Rednings- og beredskapsavdeling, men med egne lokaler fra 2002. Prosjektet hadde relativt få egne ansatte, men mange involverte. 50 eksperter, inklusive mange fagfolk fra etatene deltok i tilbudsevalueringen.

Kontraheringsfasen ble avsluttet med stortingsvedtaket om utbygging av 18. desember 2006.

3.2.3 Utbyggingsfasen

Utbyggingen av Nødnett startet i januar 2007. I henhold til opprinnelig plan skulle utbyggingen vært slutført i oktober 2008, men det har oppstått forsinkelser fra leverandørens side på drøye 1 år som gjør at utbygging fortsatt pågår. Det er mulig å identifisere flere årsaker til forsinkelsene, noen sentrale er;

- Kontraktsforhandlingene varte 8 måneder lenger enn opprinnelig planlagt fordi konkurransen om leveransen var hard
- Leverandør klarte ikke å etablere sin prosjektorganisasjon raskt nok. Mangelfulle systemer og styring fra leverandør
- Radioplanen som tilbudet var basert på måtte omarbeides (våren 2007)

Bare måneder etter at utbyggingen startet opp, skjedde det organisatoriske endringer av stor betydning for prosjektet ved at Direktoratet for nødkommunikasjon ble opprettet. Allerede i den første stortingsbehandlingen ble det besluttet at det var hensiktsmessig at prosjektet ble flyttet ut av Justisdepartementet. I B.innst. S. Nr. 4 (2004-2005) heter det at det nye nettet skal eies og drives av et eget forvaltningsorgan under Justisdepartementet.

Det var behov for et permanent forvaltningsorgan blant annet fordi Nødnett på sikt ville gå over fra å være et spesifikasjons- og anskaffelsesprosjekt til å bli en løpende driftsoppgave, der eierskap og forvaltning av kontrakten ville bli det sentrale. Dette er utførende oppgaver som det ikke ble ansett formålstjenlig å legge til et departement. Samtidig er oppgavene relatert til samfunnssikkerhet og det var behov for å ivareta dem innenfor forvaltningen. Regjeringen besluttet derfor å opprette et direktorat for å håndtere oppgaven. 1. april 2007 ble Direktoratet for nødkommunikasjon, DNK, etablert.

Ved opprettelsen av DNK så departementene at det var behov for en endring i styringsstrukturen for prosjektet. Justisdepartementet skulle fortsatt være prosjekteier, kontraktspart med leverandøren og øverste ansvarlige for Nødnettet. Helsedepartementet skulle fortsatt være øverste ansvarlige for innføringen av Nødnett innenfor helsesektoren. Ved opprettelsen av DNK besluttet imidlertid Justisdepartementet å delegerer et større ansvar for det videre arbeidet med Nødnett til DNK. POD og DSB skulle fortsatt ha ansvar for

innføringen innen politi og brann. Hdir skulle fortsatt ha ansvaret for innføringen innenfor helsesektoren. Helse Sør-Østs rolle er kommet tydeligere fram i senere dokumenter. Styringsgruppen ble avviklet og omdannet til en samarbeidsgruppe (SAM), og Direktoratgruppen ble omgjort til Koordineringsgruppen (KG). Vi vil beskrive styringsstrukturen i prosjektet nærmere i kapittel 3.3.

3.3 Etatsprosjektene

I tillegg til det sentrale Nødnettprosjektet skal etatenes egne prosjekter legge til rette for innføringen av nytt Nødnett i fase 0. Etatsprosjektene skal også i det videre ha ansvar for at gevinster ved bruk av nytt Nødnett tas ut i etatene. Etatsprosjektene skal evalueres av etatene selv. Etatsprosjektene skal blant annet:

- Via DNKs prosjekt, ta i mot alt brukerutstyr som leveres fra leverandør, og bistå under design, testing og innplassering, samt sørge for integrasjon mot eget utstyr der dette er avtalt
- Ta i mot opplæring og andre tjenester som er bestilt fra leverandør for å bistå etatene med innføring av nettet
- Sørge for sluttbrukeropplæring og at egen etat har rutiner og prosedyrer for bruk av Nødnettet innen det tas i bruk
- Bidra til at nettet konfigureres slik at det utnyttes mest mulig optimalt
- Sørge for sikker overgang fra bruk av gammelt til nytt nett i egen etat

Politidirektoratet har ansvaret for innføringen av Nødnett i fase 0 i politiet. Det finnes et eget prosjekt -SAMPOL – samband i politiet – som ledes av POD. I SAMPOL arbeider det til daglig fire personer, blant annet prosjektleder som også representerer politiet i KG. SAMPOL har igjen flere delprosjekter under seg, hvor blant annet drift av Nødnettet for politiet i regi av Politiets data- og materieltjeneste (PDMT) inngår. SAMPOL har kontaktpersoner og ansvarlige i hvert politidistrikt. I tillegg er det utarbeidet egen utdanning for instruktører ved politihøgskolen, og det er satsset mye ressurser på god opplæring og informasjon. Ulike medarbeidere fra politiet har i tillegg deltatt i arbeidsgrupper i fase 0-prosjektet.

I brann ledes arbeidet med innføringen fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). I DSB er det ingen ansatte som arbeider med nødnettinnføringen som sin eneste oppgave. Imidlertid er det flere av DSBs ansatte som arbeider delvis med Nødnett og som inngår i etatens organisasjonskart over DSBs nødnettprosjekt. I DSB har man en prosjektleder som også sitter i KG på samme måte som for politiet. Prosjektet i DSB har knyttet til seg viktig kompetanse gjennom å trekke på brannfaglig kompetanse i kommunene. Disse har arbeidet i ulike arbeidsgrupper i hovedprosjektet. Brann har et eget prosjekt for drift i fase 0, Branns driftsorganisasjon (BDO). DSB opplyser imidlertid at brann på sikt vurderer å kjøpe tjenestene fra PDMT. Brann og politi har gått sammen om felles opplæring av sine operatører i Stavern. Denne felles opplæringen inngår i etatsprosjektene.

Innenfor helse arbeides det med Nødnett både i Helsedirektoratet (Hdir), hvor etatsprosjektet ledes fra, og i Helse Sør-Øst RHF. I følge Hdirs nettsider er helsetjenestens nødnettprosjekt etablert som et samarbeidsprosjekt mellom Hdir, Helsetjenestens driftsorganisasjon (HDO) og prosjektet Implementering Nytt Nødnett Fase 0 (INNF0).

Hdir ivaretar myndighetsforankringen for helseområdet i det sentrale Nødnettprosjektet og skal sikre nødvendige forberedelser i helseforetakene og kommunene. Hdir har en koordinerende funksjon mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten og er tillagt et spesielt ansvar for informasjon og veiledning overfor helsetjenesten i kommunene og legevaktsentralene.

HDO er etablert som et driftssenter for helsetjenestens bruk av Nødnettet. HDO skal også ha drifts- og vedlikeholdsansvar for det utstyret som leveres til helsetjenesten og ansvaret for utarbeidelse av opplæringsregimet for brukerne i helsetjenesten. Prosjekt HDO eies av de regionale helseforetakene i felleskap.

INNF0 er etablert av Helse Sør-Øst RHF for å sikre en kvalitativ og kostnadseffektiv innføring av nytt Nødnett i spesialisthelsetjenesten. Prosjektet omfatter alle helseforetak som har AMK-sentral, somatiske og psykiatriske akuttmottak og ambulansetjeneste.

Difi har nylig fått vite at i helse arbeides det med å slå de tre prosjektene sammen.

Hdir representerer Nødnett på helsesektoren i KG med en avdelingsdirektør. I Hdir arbeider 4 personer med nødnettinnføringen. I tillegg arbeider medarbeidere fra helse i ulike arbeidsgrupper i hovedprosjektet. Opplæringen av helsemedarbeidere i bruk av Nødnettet er det Helse Sør-Øst som har stått for. Det satses på et ambulerende opplæringsopplegg, og det samarbeides ikke med politi og brann om dette.

Det legges opp til full åpenhet og forpliktende samarbeid, planlegging og rapportering mellom DNK og etatsprosjektene for å sikre at Stortingets hensikt blir oppfylt og at Statens penger brukes optimalt.

3.3.1 Forholdet mellom etatsprosjektene og det sentrale prosjektet

Forholdet og grenseflatene mellom hovedprosjektet og etatene, inkludert deres etatsprosjekter, er beskrevet i flere dokumenter bl.a. styringsdokumentene⁸ utarbeidet av prosjektet (før etablering av DNK) eller DNK, intensjonsavtaler mellom berørte departementer og gjeldende direktorat, overordnet styringsdokumenter og andre dokumenter. Noen av disse dokumentene er å anse som sentrale styringsdokumenter fordi de er godkjent og underskrevet av samarbeidspartene. For andre dokumenter kan intensjonen være at de skal regulere forholdet mellom hovedprosjektet og etatene, men det fremgår ikke

⁸ Styringsdokumentene: 1.0 (5. mars 2003), 2.0 (10. april 2003), 3.0 (17. februar 2004), 4.0 (24. november 2005) og 5.0 (21. desember 2007)

ekspisitt hvilken status dokumentene har. I kap. 3.3 beskrives styringsdokumentene på ulike nivåer nærmere.

I tillegg til disse styringsdokumentene finnes en rekke dokumenter som mer eller mindre ekspisitt omhandler grenseflaten mellom etatsprosjektene og det sentrale prosjektet. I for eksempel styringsdokument 5.0 for prosjektet er ansvarsfordeling og grenseflater mellom hovedprosjektet og etatsprosjektene beskrevet.

Dokumentet ”Nødetatenes forpliktelser” er et internt arbeidsdokument presentert i Direktoratets gruppes møte i oktober 2005. Dette omfatter en oppsummering av forpliktelser etter kontrakten splittet opp på etatene og kunne brukes som et grunnlag for etatenes planlegging.

Det finnes også andre dokumenter som berører forholdet mellom etatenes arbeid og DNK. Det er bl.a.;

- Policy for Project Planning PP-POL-1 av 21. des 2007 underskrevet av prosjektlederne fra etatene, DNK og NSN med formål å etablere og sikre en felles forståelse mellom aktørene om planene for prosjektet. PP-POL-1 skal legges til grunn for alle framtidige dokumenter som skal understøtte prosessforbedringen slike som Project Planning Process Description, prosedyrer og maler. Enkelt sagt er dette en ”plan for planlegging”.
- Leverandørs Project Master Plan (leverandørens hovedplan) og en rekke reviderte framdriftsplaner.
- DNKs Plan for prosessforbedring i Nødnettprosjektet (godkjent 14. april 2008) av prosjektstyret i DNK. Planen omfatter i hovedsak DNKs prosjektledere og medarbeidere, men inkluderer også representanter fra etatene i enkelte prosesser.

Det har vært umulig å få oversikt over alle relevante planer. For evalueringen av prosjektorganiseringen er dokumentene interessante i den grad de gir et bilde av beslutningsprosesser, ansvars- og oppgavefordeling og forpliktelser mellom aktørene. Det er, som nevnt tidligere, mulig at vi ikke har funnet fram til alle dokumenter som kunne vært relevante for dette.

3.4 Styringen av prosjektet

3.4.1 Prosjektets styringsinformasjon - generelt

Kompleksitet i Nødnettprosjektet er stort og informasjonsmengden er derfor svært omfattende. Det er utarbeidet overordnede styringsdokumenter (ref. 3.3.1.) fra departementene som bl.a. tar opp forholdet mellom prosjektet og styringslinjene fra de to departementene (JD og HOD). I tillegg til dette er det utarbeidet styringsdokumenter for prosjektet (ref. 3.3.2.2), men flere av temaene som omhandles i disse er også omhandlet i annen dokumentasjon.

I tillegg til overordnet styringsdokument godkjent av departementene og prosjektets styringsdokumenter er selvsagt leverandørkontraktene, hovedplan og andre planer fra leverandøren viktige for styringen i prosjektet.

3.4.2 Overordnet styringsdokumenter godkjent på departementsnivå

Ansvarsfordelingen mellom hovedprosjektet og etatene har vært regulert i egne intensjonsavtaler mellom berørte departementer og gjeldende direktorat. Intensjonsavtalene er fra 2005, altså fra før DNK ble opprettet. Avtalene mellom DSB og JD, samt mellom POD og JD, er fra JDs side undertegnet av prosjektleder i JDN (Nødnettprosjektet i JD). Avtalen på helseområdet er undertegnet på avdelingsdirektørnivå i SHdir og ekspedisjonssjefene i begge berørte avdelinger i HOD og i JD-RBA.

Det heter i avtalene at de gjelder frem til de erstattes av endelige avtaler. Disse endelige avtalene (samarbeidsavtaler) er i skrivende stund ikke på plass, og intensjonsavtalene har derfor vært gjeldende inntil nå. Hensikten med avtalene har vært å sikre en felles forståelse og grunnlag for forpliktende samarbeid. Avtalene omfatter bl.a. beskrivelser av avtaler og fullmakter i prosjektet, samt hvilke forpliktelser direktoratene for nødetatene har hatt særlig ansvar for i forhold til leverandør. Det heter imidlertid i avtalene at endelige forpliktelser vil bli fastsatt etter at kontrakt med leverandør er undertegnet.

Dokumentet "Organisering og styring av Nødnettprosjektet i utbyggingsfasen datert 26. september 2007 (u.off.) fra JD-RBA til JD- PIA og Eieravdelingen og Kommunitjenesteavdelingen i HOD, angir endringer i organiseringen og styringsstruktur som bl.a. følge av at DNK er opprettet (ref. figur 5). Ansvar for den løpende oppfølgingen av utbyggingsprosjektet skal ivaretas som linjeansvar mellom JD-RBA og DNK. Det heter videre: *Utbyggingsprosjektet betinger et samarbeid mellom justis- og helsesektoren hvor nødetatene er representert ved respektive direktorater POD, DSB og SHdir, og hvor JD og HOD er styrende departementer. Dette samarbeidet krever balanse mellom hensynet til kontroll med prosjektet og hensynet partenes behov for innflytelse. Det er en klar forutsetning at prosjektet er et samarbeidsprosjekt i ordets virkelige forstand. Uten tett og fortrolig samarbeid mellom de involverte etatene vil prosjektet ikke kunne lykkes i å nå sine mål.*

Dokumentet "Organisering og styring av Nødnett" datert 5. november 2008 har som formål å stadfeste den overordnede styringsstrukturen i forbindelse med etablering av digitalt Nødnett i Norge. Dokumentet er utarbeidet av JD i samarbeid med HOD, og etter en omfattende høringsrunde i direktoratene for nødetatene.

Det skal erstatte tidligere styringsdokument og tidligere avtaler. JD har bekreftet at med tidligere avtaler siktes det til intensjonsavtalene. Det innebærer i så fall at det per november 2008 ikke foreligger egne avtaler mellom DNK og etatene som regulerer ansvarsforholdet mellom berørte aktører i Nødnettprosjektet på et overordnet nivå.

Nedenfor beskrives beslutningsrutiner og rapporteringsrutiner for hele det sentrale Nødnettprosjektet og tilsvarende rutiner internt i DNK slik det fremkommer i skriftlig materiale.

3.4.3 Beslutnings- og rapporteringsstruktur

3.4.3.1 Nødnettprosjektet samlet

I overordnet styringsdokument datert 5. november 2008 heter det at organiserings- og styringsstrukturen slik den framkommer i dokumentet bl.a. skal bidra til å skape ryddighet når det gjelder ansvar, roller og beslutninger, samt å knytte arbeidet i Nødnett opp mot ordinær saksgang i DNK, JD og HOD. Videre er det et mål at deltakende departementer, direktorater og etater gis mulighet til påvirkning, medvirkning og styring av egen virksomhet knyttet til Nødnett.

Det framgår videre av dokumentet at JD har det overordnede ansvar for å følge opp Stortingets beslutning om utbygging av Nødnett. Det heter at JD og HOD har det overordnede ansvar for Nødnett innenfor sine respektive sektorer.

JD har delegert til DNK å lede og koordinere arbeidet med utbygging og innføring av Nødnett. DNK skal eie og drive Nødnett. I den forbindelse kan det være av særlig interesse å nevne at DNK nå gis fullmakt til å godkjenne leveranser og tjenester i henhold til kontrakt samt å beslutte endringer av kontrakt innenfor fastsatt endringsregime. Før DNK fatter slike beslutninger skal det *søkes* enighet med direktoratene for nødetatene.

Departementene har delegert ansvaret for innføring av Nødnett innen sine sektorer, herunder valg av løsninger, funksjonalitet, kvalitet og tidsplan for innføring av Nødnett til den enkelte nødetat.

Styringsdokumentet fastslår at arbeidet med Nødnett skal foregå gjennom *nært samarbeid* mellom de berørte direktorater og Helse Sør Øst RHF, med grunnlag i samarbeidsavtaler som regulerer fordeling av ansvar. Siden samarbeidsavtalene ikke foreligger og intensjonsavtalene nå er avvirket, finnes det per dags dato ingen avtaler på mer overordnet nivå som direkte regulerer ansvarsforholdene mellom etatene og DNK. Det finnes imidlertid en rekke utstyrsavtaler som regulerer ansvarsforhold knyttet til leveranse av utstyr og det arbeides nå med samarbeidsavtaler med etatene.

Styringen av Nødnettprosjektet skal ivaretas i linjen mellom det enkelte departement og direktorat. Det heter i styringsdokumentet at departementene skal gi direktoratene nødvendige føringer, fullmakter og beslutningsmyndighet for å sikre effektiv oppfølging og hurtige beslutninger innenfor egen etats ansvarsområde.

Stortinget har vedtatt at nødetatene skal betale driftsutgiftene etter hvert som Nødnett bygges ut og tas i bruk og at utgiftene skal dekkes innenfor etatenes til enhver tid gjeldende budsjettammer. I styringsdokumentet skrives det også at avvik fra kontraktsfestede spesifikasjoner må følges opp og finansieres av det

enkelte departement. Etatsprosjektene dekkes innenfor nødetatenes egne rammer og inngår ikke i kostnadsrammen for nødnettutbyggingen.

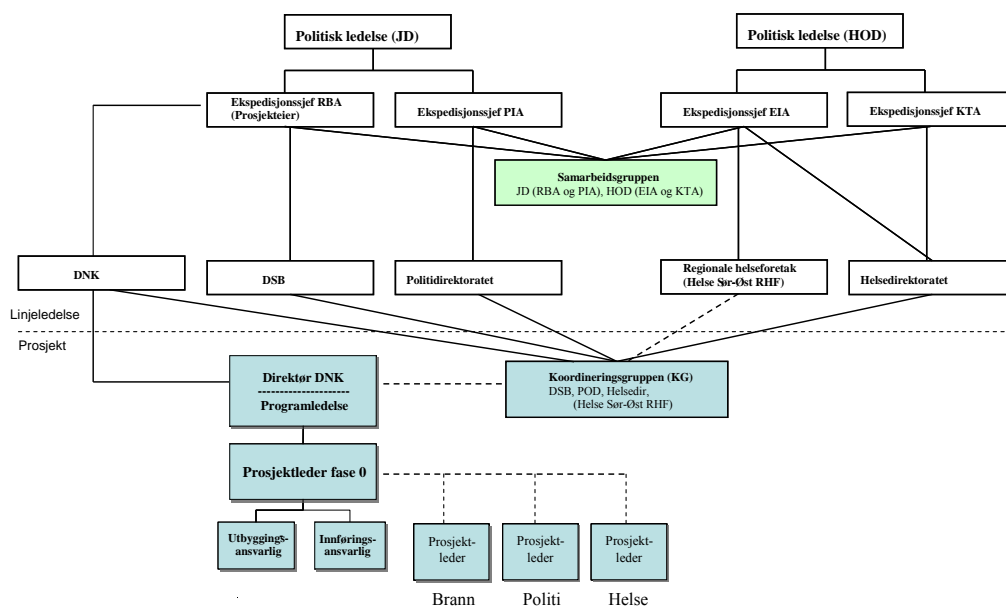
Samordning

Det er etablert egne samordningsarenaer for berørte departementer og direktorater.

Koordineringsgruppen (KG) som erstatter Direktoratsgruppen, skal ivareta nødvendig samordning på direktoratsnivå. KG ledes av DNK og skal behandle saker som krever felles forståelse eller innsats fra direktoratene, fatte beslutninger innenfor føringer og fullmakter gitt fra overordnet departement, samt sørge for informasjonsutveksling og nødvendig koordinering av aktiviteter. Representanter fra de regionale helseforetakene ved Helse Sør-Øst RHF, kan være bisitter til Helsedirektoratet i koordineringsgruppen. I saker av vesentlig betydning for prosjektet hvor direktoratene ikke blir enige skal sakene legges fram for Samordningsgruppen (se nedenfor) til behandling.

Samarbeidsgruppen (SAM) som erstatter den tidligere styringsgruppen, ivaretar samordning mellom Justisdepartementet og Helsedepartementet. Gruppen skal fatte beslutninger dersom det ikke oppnås enighet om felles problemstillinger på lavere nivå. SAM skal avklare overordnede problemstillinger, ivareta koordinering og bidra til gjensidig informasjonsutveksling på departementsnivå.

Figur 3: Styrings- beslutningsstrukturen i Nødnettprosjektet (fra september 2007)



Faggrupper- arbeidsgrupper

For å få på plass et godt Nødnett for de tre etatene har det blitt ansett som viktig med god brukerinvolvering. Fagpersonell fra de ulike etatene har vært med i en rekke faggrupper gjennom prosjektets levetid. Særlig var slike grupper fremtredende i forbindelse med arbeidet med kravspesifikasjonen til kommunikasjonsentraler og radioer, vektning av funksjonalitet, innhenting og kvalitetssikring av tilbud med videre. Fagpersonell ble i denne fasen oppnevnt av sine egne etater og med godkjent mandat.

Ut fra styringsdokument 5.0 for DNK inngår det 8 faggrupper i deres struktur i dag – 4 på prosjekt innføring og 4 på prosjekt utbygging. I disse gruppene deltar personer fra DNK, etatene og leverandør. I tillegg ber DNK etatene avse fagpersonell til ulike grupper i forbindelse med tester eller andre forhold der det er behov for etatenes bidrag.

3.4.4 DNKs styringsdokumenter

3.4.4.1 Generelt om prosjektets styringsdokumentasjon

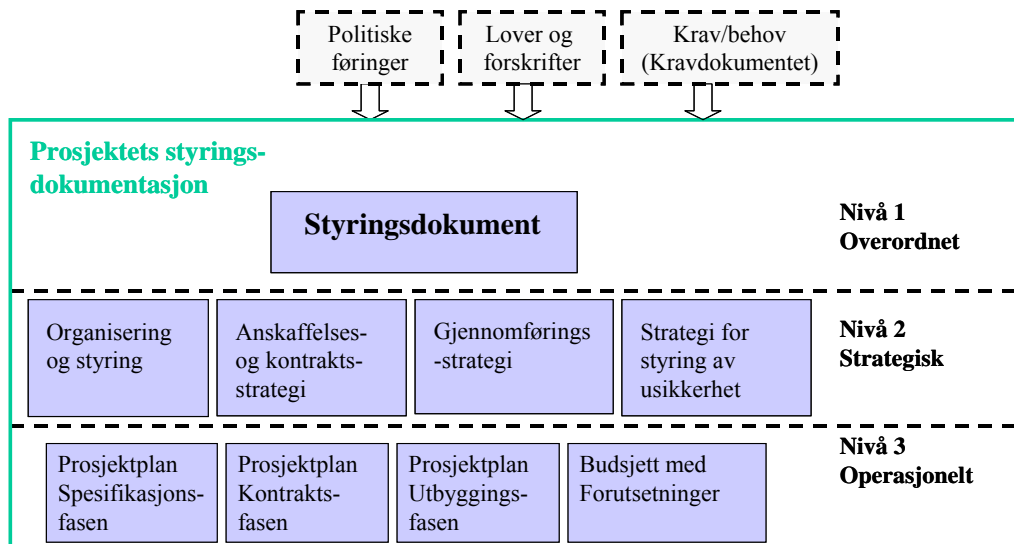
Det har vært utarbeidet mye styringsdokumentasjon for ulike faser av prosjektet. Målgruppene for og hensikten med styringsinformasjonen er i flg. styringsdokument 3.0:

”Målgruppe for styringsdokumentasjonen er alle som har en rolle i prosjektet, det vil si prosjektets oppdragsgiver, prosjekteier, prosjektets organer, prosjektmedarbeidere i den sentrale prosjektorganisasjonen og representanter for brukeretatene (brann, helse og politi).

Styringsdokumentasjonen skal gi en oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet på en retningsgivende og avklarende måte. Dokumentasjonen beskriver de overordnede rammebetingelser som gjelder, prosjektets visjon, mål og suksesskriterier, definerer omfanget, beskriver strategier samt skisserer plan for gjennomføring.

Styringsdokumentasjonen er rangert på tre nivå (overordnet, strategisk og operasjonelt nivå) der et dokument på et høyere nivå gir føringer for underliggende dokumenter. Innholdet og struktur for styringsdokumentasjonen er vist i figuren under”.

Figur 4: Prosjektets styringsdokumentasjon



For denne evalueringen har det vært mest relevant å gå inn i styringsdokumenter på nivå 1⁹. Det kan være noe ulik status på disse fem styringsdokumentene mht om nødetatene har godkjent (eller som det sies i styringsdokument 4.0 "kontrollert av etatenes delprosjektledere"). Styringsdokument 3.0 skal i flg. hensikten med dokumentet, være et

⁹ Styringsdokumentene: 1.0 (5. mars 2003), 2.0 (10. april 2003), 3.0 (17. februar 2004), 4.0 (24. november 2005) og 5.0 (21. desember 2007)

styringsdokument for alle de involverte, men det fremgår ikke om det er godkjent av departementene eller direktoratene.

3.4.4.2 Spesielt om styringsdokument 5.0

Det er utarbeidet et omfattende og detaljert styringsdokument (Styringsdokument 5.0) som i første rekke fokuserer på den interne prosjektorganiseringen i DNK. Styringsdokumentet beskriver imidlertid også kort prosjektorganiseringen på overordnet nivå, slik denne er gjengitt ovenfor. Dokumentet omfatter en redegjørelse for grensesnitt til etatsprosjektene. Gjennom beskrivelse av fag/arbeidsgruppens oppgaver formuleres klare forventninger til nødetatene. Beskrivelsen nedenfor gjengir oppgaver og ansvarsfordeling slik det er omtalt i nevnte styringsdokument.

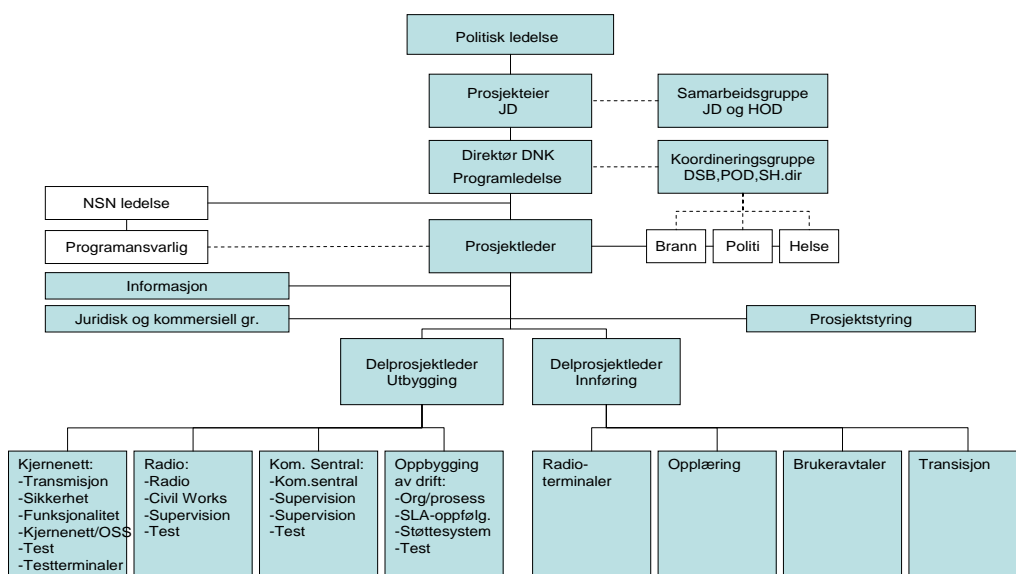
Det er etablert et eget prosjekt med ansvar for utbygging og innføring av Nødnett ved siden av den ordinære linjestrukturen i DNK. Prosjektet ledes av en programledelse og det er tilsatt en prosjektleder. Hovedprosjektet inneholder to delprosjekter, utbygging og innføring, med hver sin delprosjektleder.

Programledelsen består av ledergruppen i DNK, under ledelse av direktøren. I DNKs styringsdokument 5.0 står det at programledelsen har følgende mandat: ”Direktør DNK har delegert til programledelsen å ta beslutninger i saker som ligger til direktøren å avgjøre. Programledelsen vil være eskaleringsnivå for saker som fremmes av prosjektleder, samt beslutningsorgan for de saker direktør ønsker å ta opp i DNKs ledelse.”

Prosjektleder har ansvar for den daglige ledelsen av prosjektet på vegne av DNK. Prosjektleder har ansvar for kontroll, kvalitetssikring og koordinering av prosjektgjennomføringen i henhold til kontraktsvilkår med leverandør.

I tillegg er det etablert en *prosjektstyringsgruppe* som bl.a. har ansvar for planlegging på hovedprosjektnivå og å sørge for at hovedprosjektplanen er koordinert med nødetatene.

Figur 5: Prosjektorganisering fra september 2007



3.5 Finansiering

Stortinget har besluttet at første utbyggingstrinn av Nødnettet skal bygges ut innenfor en kostnadsramme på 900 mill. kroner (2006-kroner).

Investeringskostnadenes totale omfang for landsdekkende utbygging skal ikke overstige 3,6 mrd. kroner (2004-kroner). Den øvre kostnadsrammen er fastslått til 4 mrd. kroner. Videre utbygging igangsettes imidlertid ikke før 1.

utbyggingstrinn er evaluert. Etatsprosjektene tilknyttet 1. utbyggingstrinn dekkes innenfor nødetatens egne rammer og inngår ikke i kostnadsrammen for nødnettutbyggingen. Kostnadene ved etatsprosjektene fremkommer imidlertid ikke av stortingsdokumenter som omhandler nødnettutbyggingen.

Det er forventet av Stortinget at de totale driftskostnadene ikke skal overstige det etatene betaler for å drifte dagens nødsystemer, når systemet er fullt utbygd, jf. også St.prp. nr 30 (2006-2007) om nødnettanskaffelsen. De ordinære driftskostnadene skal på sikt betales over etatens egne budsjetter gjennom en abonnementspris og en pris basert på bruken av Nødnettet.

De økonomiske rammene for første trinn er gitt gjennom budsjettforutsetningene for Nødnett. Nødnett skal gjennomføres med bakgrunn i de kontraktsfestede spesifikasjoner og fastsatte framdriftsplaner. Ifølge overordnet styringsdokument skal avvik fra gitte spesifikasjoner følges opp og finansieres av det enkelte departement. I særskilte tilfeller kan det ifølge samme ovennevnte dokument være aktuelt for Justisdepartementet og Helsedepartementet å fremme sak for regjeringen.

3.6 Juridiske rammer (hjemler)

En rekke lover og forskrifter setter rammer og gir føringer for Nødnettprosjektet, men ingen er fastsatt med sikte på etableringen. Enkelte av disse er av mer generell karakter, mens andre er mer etatsspesifikke. Generelt synes å gjelde at ingen av dem er til hinder for utbygging av et felles Nødnett, selv om ingen av dem heller fungerer som drivere for det felles nødnettsambandet. Det finnes imidlertid lover som setter krav til sikrere kommunikasjon for å kunne ivareta personvernet.

Generelle lover og forskrifter av betydning er:

PROSJEKTET GENERELT		
Lov / forskrift	Betydning for prosjektet	Ansvarlig
<p>Lov om offentlige anskaffelser, LOV 1999-07-16 nr 69</p> <p>Forskrift om offentlige anskaffelser, FOR 2001-06-15 nr 616</p>	<p>Kontraksstrategi, utlysning, tilbudsevalueringer og forhandlinger, kontraktsinngåelse</p> <p>Miljøkrav (livssyklus kostnader og miljømessige konsekvenser skal vurderes ved produktspesifikasjon).</p>	DNK
<p>Lov om elektronisk kommunikasjon, LOV-2003-07-04-83</p>	<p>Krav til nettet.</p>	DNK
<p>Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften), FOR 1996-12-06 nr 1127</p>	<p>Gjennomføring av utbyggingen</p> <ul style="list-style-type: none"> - mål for HMS - rutiner - rapportering og oppfølging 	DNK & leverandøren
<p>Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), LOV 2000-04-14 nr 31 Forskrift til personopplysningsloven (personopplysningsforskriften), FOR 2000-12-15 nr 1265</p>	<p>Bruk av nettet til overføring av data og lydlogg, personaljournalopplysninger, politiets registre osv.</p>	etatene (DSB, POD og Hdir)
<p>Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (Sikkerhetsloven), LOV 1998-03-20 nr 10</p>		DNK
<p>Forskrift for sikkerhetsgraderte anskaffelser FOR-2001-07-01-753 og Veiledning for sikkerhetsgraderte anskaffelser</p>		DNK
<p>Forskrift om informasjonssikkerhet, FOR 2001-07-01 nr 744 (erstatte bl.a. det tidligere Datasikkerhetsdirektivet)</p>	<p>Regler for sikring av datanett.</p> <p>Krav til håndtering av informasjon underveis i prosjektet.</p>	DNK
<p>Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven), LOV 1970-06-19 nr 69</p>	<p>Offentlighet rundt prosjektdokumentasjonen.</p>	DNK
<p>Lov om miljøinformasjon (<i>Loven er til behandling nå.</i>)</p>	<p>Miljøinformasjon om utbygging og utstyr</p>	DNK & leverandøren
<p>Plan- og bygningsloven, LOV 1985-06-14 nr 77</p>	<p>Ved eventuell bygging av nye basestasjoner.</p>	leverandøren

Sentrale etatsspesifikke regelverk:

ETATENE SPESELT		
Lov / forskrift	Betydning for prosjektet	Forvalter
Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven), LOV 2002-06-14 nr 20	Kommunene har plikt til å etablere og drifte brannvesen, inkludert mottak av nødmeldinger, utalarmering av innsatsstyrker og etablering av radiosamband.	DSB
Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn, FOR 2002-06-26 nr 847	Krav til sikring av særskilte brannobjekter	DSB
Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen, FOR 2002-06	Utfyllende krav til brannvesenet i kommunene	DSB
Forskrift om krav til jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (kravforskriften), FOR 2001-12-04 nr 1334	Krav til jernbanetunneler	DNK og DSB
Lov om politiet (politiloven), LOV 1995-08-04 nr 53	Bruk av nettet i politietaten	POD
Reglement for sambands-tjenesten i politiet, Utgitt av Justis- og politidepartementet, politiavdelingen 1990	Spesifikke krav til sambandsnettet fra politiet	POD
Lov om helsetjenesten i kommunene, LOV 1982-11-19 nr 66	Bruk av nettet i helsetjenesten	Hdir
Lov om spesialisthelsetjenesten m.m, LOV 1999-07-02 nr 61	Bruk av nettet i helsetjenesten	Hdir
Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven), LOV 1999-07-02 nr 64	Bruk av nettet i helsetjenesten	Hdir
Forskrift om krav til akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus, FOR 2005-03-18 nr 252)	Bruk av nettet i helseetaten	Hdir
Forskrift om tekniske funksjonskrav til kommunikasjonsteknisk utstyr som inngår i helsetjenestens kommunikasjonsberedskap, FOR 2000-12-20 nr 1556	Tekniske krav til kommunikasjonssystem innen helse.	Hdir
Lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven), LOV 2001-06-15 nr 93	Bruk av nettet i helseetaten	Hdir
Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven), LOV 2001-05-18 nr 24	Bruk av nettet i helseetaten	Hdir

4 Prosjektorganisasjonens funksjonsmåte slik den oppleves av samarbeidspartene

I dette kapitlet gjøres det rede for ulike synspunkter og oppfatninger samarbeidspartene i prosjekter har. Det må understrekes at det i dette prosjektet som i andre prosjekter og organisasjoner er svært ulike oppfatninger. En forutsetning for å få til avklaringer og forbedringer i både kommunikasjonen og organiseringen er imidlertid at ulike oppfatninger og forståelse av situasjonen blir beskrevet.

4.1 Nødnett er viktig!

Det synes å være enighet om behovet for nye digitale nett innenfor og mellom etatene, selv om det varierer noe hvor sterkt behovet for et felles nett er. Nødetatene har imidlertid ulike begrunnelser for behovet for et nytt nett.

Politiet har et gammelt analogt system¹⁰ som kan avlyttes. Dermed har ikke etaten mulighet til å oppgi vesentlig informasjon over nettet av hensyn til personvern og etterforskningshensyn. Deres nett er videre ustabil og gir ikke dekning i ethvert område.

Brann har i dag flere ulike analoge nett i de forskjellige kommunale brannvesen. Generelt kommuniserer disse ikke med hverandre. Utstyret er også tildels svært gammelt og det kan være vanskelig å skaffe god teknisk assistanse.

Helse var den etaten som først meldte sitt behov for et nytt nødmeldesystem på begynnelsen av 90-tallet. Et digitalt Nødnett vil innebære en bedre kvalitativ løsning også for helse. Dagens system er ukryptert og personopplysninger må formidles via mobiltelefon. Helse har i tillegg en del tilleggsutfordringer ved at flere av dagens legevakter og leger i liten grad benytter dagens løsning. Fornytt fokus og opplæring på bruk av det nye digitale Nødnettet kan endre dette bildet.

Nødetatene har med andre ord selvstendige behov for nye radiosamband. Dersom et nytt felles digitalt radiosamband ikke skulle komme på plass, er etatene nødt til å anskaffe bedre løsninger hver for seg.

Når det blir ansett som en god idé at man skulle bygge ut et nytt felles digitalt radiosamband skyldes dette at man ønsker å oppnå synergi og ytterligere gevinster. I sitt daglige virke opererer nødetatene sammen. De skal ofte til det samme skadestedet og bistår hverandre i ulike sammenhenger. Et sikkert kommunikasjonssystem er derfor viktig.

Man har de senere årene i tillegg opplevd større ulykker hvor det er særlig kritisk at nødetatene har god kontakt med hverandre. Dagens teknologi er ikke robust nok eller har kapasitet nok ved slike store hendelser. Dette har gjort at man ikke har fått tak i hverandre internt i etatene eller mellom etatene ved store ulykker.

¹⁰ Politiet har også OL-nettet fra 1994. en tidlig produksjonsutgave av digital EDACS, nå plassert i Østfold med driftsansvar hos PDMT.

Det er også grunn til å nevne at Datatilsynet her gitt nødetatene pålegg om å kryptere sambandsnettene, og påla i mars 2004 nødetatene å iverksette midlertidige tiltak som skal sikre tilfredsstillende kommunikasjon av personopplysninger i påvente av et digitalt nødnett. Mobiltelefon benyttes som midlertidig tiltak, men anses ikke som sikkert nok.

I tillegg til de faglige argumentene nevnt ovenfor, anses det som sannsynlig at et felles Nødnett er mer kostnadseffektivt. Løsningen ville blitt dyrere for det offentlige totalt sett om de tre etatene skulle skaffe hvert sitt nye digitale nett.

Et synspunkt er at et fellesprosjekt av denne art er svært positivt fordi et forpliktende samarbeid mellom nødetatene vil bidra til å styrke samfunnssikkerheten.

4.2 Et stort og krevende prosjekt

Utbyggingen av Nødnettet blir vurdert som et krevende prosjekt. Aktørene peker på flere utfordringer av politisk, økonomisk, teknologisk og forvaltningsmessig art. Det er politiske utfordringer fordi det er et stort tverrsektorielt fellestiltak. Det har vært nødvendig med grundige prosesser for å sikre god forankring i regjeringen og for beslutningene i Stortinget. Likeledes er det mange aktører både innenfor og utenfor staten som innebærer at det blir krevende beslutnings- og styringsprosesser. En meget stor investering krever en grundig anskaffelsesprosess, god og ryddig forvaltning av kontrakten og tett oppfølging av leveransen. I hvilken grad prosjektet er teknologisk krevende, er det ulike oppfatninger om, men alle med relevant teknisk kompetanse betegner det også som et utviklingsprosjekt.

4.2.1 Utbygging og innføring integrert

Sammenlignet med andre land, f.eks de andre nordiske landene, er samordningsgraden i det norske prosjektet høy. Det gjør at utbygging og innføring også blir langt mer komplisert og krevende.

Andre utbyggingsmodeller har vært at en etat (politiet) bygger ut infrastrukturen og senere inviterer andre med. Det vil si at utbyggingen, for eksempel plassering av basestasjoner, gjøres uavhengig av de fremtidige brukere. Den norske modellen med utbygging og innføring i tre nødetatler såkalt "turnkey" leveranse med krav til ende-til-ende funksjonalitet, er mer komplisert fordi det krever tilpasning til tre etaters ulike behov. I tillegg er det forventet at andre brukere bl.a. frivillige organisasjoner skal kunne bruke det digitale Nødnettet på sikt. Leverandøren har ikke erfaringer fra denne type integrerte prosesser. Leverandør har heller ikke erfaring med hvordan man skal forholde seg til norske lover og forskrifter om utbygging i landbruk-, natur- og friluftsområder (LNF-områder) i en slik skala som her er påkrevd.

4.2.2 Fellesløsning med tilpasninger til hver nødstats behov

Etatene var fra begynnelsen samstemte om at de ønsket et felles Nødnett. Gjennom flere utredninger fra midten av 1990-tallet ble etatenes behov sett opp mot teknologiske muligheter og kostnader, finansieringsmodeller og samarbeids- og organisasjonsformer. Representanter fra brukeretatene var involvert i hele perioden og var spesielt aktivt med i utarbeidelsen av

kravspesifikasjonene i ulike faggrupper og i vurderingen av tilbudene. Nødetatene hadde sine representanter med i forhandlingene med tilbyderne. Forhandlingene varte nesten et år. Høsten og våren 2005 ble aktuelle leverandørers svar på om lag 4000 krav til Nødnettet vurdert (evaluert) av ca. 50 eksperter. De fleste av disse kom fra de tre nødetatene med operativ kunnskap om hvordan virksomheten fungerer i praksis og hvilke behov som det nye nettet skulle dekke.

Det er noe ulike synspunkter på i hvor stor grad deres behov nedfelt i krav til systemet er blitt oppfylt. Hdir oppgir at en vesentlig andel av kravene på helseområdet ikke kom med i kravspesifikasjonen, men samtidig at de fleste av deres viktigste behov er sikret i ettertid. Det har vært behov for å få gjennomslag for tillegg, endringer, justeringer og/eller tilpasninger av det som var omfattet i leveransen. En utfordring har vært å komme til enighet om hva som må anses som justeringer og tilpasninger og dermed er innenfor kontrakten og hva som er tillegg og dermed utenfor.

Én prosjektbevilgning skal finansiere ett Nødnett. Etatenes særegne behov utover det kontrakten dekker skal i prinsippet dekkes av hver etat. Det må også være løsninger som er forenlig med behovet for samhandling/samkommunikasjon og ikke kommer i konflikt med de andre nødetatenes behov og løsninger. Det er en gjensidig avhengighet samtidig som at etatene må få gode løsninger. Mange har pekt på at dette er krevende.

Enkelte har også pekt på at ulike regional/distriktsgrenser er et problem for felles utbygging. Politidistriktenes avgrensninger har vært bestemmende for utbyggingsområdet i fase 0. En konsekvens er at bare deler av Helse Sør-Øst sin region blir dekket nå og det gamle nettet må brukes for å kunne kommunisere ut over politidistrikter. Dobbelt nett må driftes i en lengre periode med bl.a. to sett operatører.

I tillegg har noen av etatene kommet lengre i sine etatsprosjekter og sin evne til å ta imot Nødnettutstyret. Politiet har lenge vært klare til å ta systemet i bruk, mens helse har ikke kommet like langt. Imidlertid skyldes mangelen på framdrift primært forsinkelsene fra leverandørens side.

Ulik framdrift og forsinkelsen har betydning for når det er hensiktsmessig å gjennomføre evalueringen av fase 0. DNK har ønsket å begrense hva som skal evalueres for å få framdrift og Stortingets tilslutning til videre utbygging snarest mulig. Helse har imidlertid ønsket å utsette evalueringen fordi man innenfor helse ikke har kommet langt nok til at vesentlige elementer vil kunne være med i en evaluering. Dette skyldes forsinkelser fra leverandørens side. Politiet er tilbøyelig til å støtte helse blant annet fordi de mener at kapasiteten i nettet også må testes og at testene må gjennomføres når det faktisk er brukere i nettet.

Et gjennomgående tema er å kunne ha tilstrekkelig forståelse av hverandres virkelighet og utfordringer. Det er krevende å både ivareta egen etats interesser og å bidra til å sikre helheten, men gjennom intervjuene har vi også fått klare indikasjoner på at det i all hovedsak samarbeides godt i dette krevende prosjektet.

4.2.3 Konsekvenser av forsinkelsen

Utbyggingen er om lag ett år forsinket. Forsinkelsen skyldes primært ulike forhold hos leverandør, jf. omtale i tidligere kapitler. Utbyggingen skulle i henhold til opprinnelig plan gjennomføres i løpet av 2007 og de første tre måneder av 2008 før en prøvedriftsperiode på 6 måneder fram til oktober 2008. Kontraktfestede tester og igangsetting av evalueringen skulle foregå parallelt med utbygging og prøvedrift. Forsinkelsene og usikkerheten om når videre utbygging kan starte opp har ulike konsekvenser for etatene.

Generelt sett sier aktørene at forsinkelsen har betydning for motivasjon og til dels trivsel hos prosjektdeltakerne. Dette påvirker spesielt de som er rekruttert inn for å arbeide med utbyggingen og innføringen av Nødnettet. Forsinkelsen har direkte innvirkning på deres oppgaver og DNK sier de risikerer å miste verdifulle medarbeidere. Helse Sør-Øst RHF har også medarbeidere som venter på oppgaver.

Opplæringen i etatene, spesielt i politiet og brannetaten, har startet og det er en bekymring at kompetansen disse får blir svekket når den ikke kan tas umiddelbart i bruk.

Forsinkelsen medfører ekstra kostnader. Prosjektkostnadene blir større fordi prosjektet strekkes ut i tid. I tillegg vil driftskostnader for bl.a. spesialisthelsetjenesten bli større fordi det gamle og nye nettet må kjøre dobbelt over lengre tid enn planlagt.

Forsinkelsen og usikkerheten om den videre utbyggingen er kritisk for brannvesenet fordi deres utstyr blir stadig mer utdatert. Dagens utalarmeringssystem for 110 vil være nede fra 2010. Kommunene og brannvesenet er derfor tilbakeholdne med investeringer og innkjøp i påvente av det nye nettet.

Uforutsigbarheten oppleves som stor. Samtidig er det slik at forsinkelsene har gitt etatene mulighet til å komme med og få aksept for endringer det ellers ikke ville vært tid til. Forsinkelsen kan derfor bidra til økt funksjonalitet i Nødnettet. Viktige endringer som er tatt i etterkant av kravspesifikasjonen må det imidlertid forutsettes også hadde vært mulig å håndtere uten forsinkelsen.

4.2.4 utfordringer med evalueringspausen

Stortinget samtykket i at JD fikk fullmakt til å inngå kontrakt for utbygging av hele landet, men med forbehold om at landsdekkende utbygging ikke kan igangsettes før evaluering av første trinn er gjennomført. En rapport utarbeidet av Gartner pekte på at det var uheldig med en slik pause, mens en rapport fra Metier bl.a. sa at det var nødvendig å se på flere teknologivalg¹¹. Leverandøren har imidlertid vært klar over pausen hele tiden.

¹¹ Metier er innenfor Finansdepartementets rammeavtale for kvalitetssikringer, mens Gartner er ikke en del av dette regimet.

Flere av aktørene mener det i praksis er umulig å endre teknologi i de neste utbyggingsfasene og de fleste er tvilende til om det finnes noen bedre teknologi nå. Det er for øvrig en egen utredning om dette.

Evalueringspausen anses som et problem, men konsekvensene avhenger av hvor lang pausen blir. Pausen kan også ha noen positive sider.

De negative sidene er knyttet til prosjektkostnader og problemer med å beholde kompetansen hos både leverandør, i DNK og etatene. Estimerte kostnader er for DNKs prosjekt 4 – 5 mill. kroner per måned, etatens prosjektkostnader 7 – 9 mill. kroner per måned og ekstrakostnader hos leverandør til 7 – 10 mill. kroner per måned. Ett års evalueringspause vil ut fra dette eksempelet koste om lag 250 mill. kroner¹².

Evalueringspausen vil forsterke de problemene som forsinkelsen har medført spesielt for brann og helse. Det er brannvesenet i kommunene som får størst problemer og det blir hevdet at den maksimale pausen brannvesenet kan tåle er 3 – 6 måneder. Det sies også at en langvarig stopp kan føre til at etatenes arbeid med prosjektet må legges ned for så eventuelt å bygges opp igjen, med de følger det får for bl.a. kontinuitet og kompetanse i prosjektene.

På den annen side mener enkelte at det ligger en grunnleggende sikkerhet i pausen. Denne kan gjøre det mulig å stoppe opp og tenke seg om. Planverket og egnete styringsstrukturer kan dessuten komme bedre på plass.

Tidspunkt for når den tekniske evalueringen (ulike devalueringer og testing) kan settes i gang og hvor lang tid den samlede evalueringen må ta, er en svært viktig problemstilling for alle involverte. Lengden på pausen er ikke kjent, men flere mener at dersom ikke trinn 2 er avklart før høsten 2009 kan det få store konsekvenser.

Et avgjørende spørsmål knyttet til evalueringen er hva som må være oppfylt for å kunne anbefale landsdekkende utbygging. 1. oktober 2009 har vært nevnt som en dato for ferdigstilling av evalueringen, men noen av etatene er kritiske til denne datoen. Hdir mener at det må ha vært en reell bruk over en viss tid og Oslo må være inkludert for å kunne gi Stortinget et råd. Framdriften nå vil tilsi at en for helse vedkommende først kan evaluere brukererfaringer neste høst, når utstyret er på plass i Oslo og Østfold. POD støtter Hdir på at det ikke vil være et godt nok grunnlag om ikke helse kommer med i evalueringen.

Samlet sett vurderes en stopp i utbyggingen pga. evalueringen å ha mange negative konsekvenser. Samarbeidspartene prøver nå å komme fram til en løsning der arbeidet ikke stopper helt opp, men at evalueringen pågår mens innføringen og planlegging av videre løp fortsetter.

¹² Foiler presentert av DNK direktør Lyngstøl på seminar 23. april 2008

4.3 Samarbeidet på tvers og mellom nivåer

4.3.1 Oppfatninger av ansvars- og oppgavefordelingen og rolleklarhet i ulike faser

Da Nødnettprosjektet startet opp var det organisert som en del av Rednings- og beredskapsavdelingen i JD. Den gang forholdt etatene seg til et prosjekt i departementet. Det gikk den gang som nå ingen direkte styringslinjer fra prosjektet og ned til etatene. Etatene var og er underlagt sine respektive fagavdelinger i departementene. Dette synes å være klart for alle etatene.

Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) er sidestilt med de andre direktoratene som er involvert i prosjektet. Samtidig skal DNK ha en særlig viktig rolle og være et koordinerende direktorat.

DNK er delegert ansvaret for kontraktsoppfølging, kontakt med leverandør og det daglige arbeidet med Nødnettprosjektet. Det innebærer at DNK har fullmakt til å godkjenne leveranser og tjenester i henhold til kontrakt samt å beslutte endringer av kontrakt innenfor fastsatt endringsregimet. Det står i overordnet styringsdokument datert 5. november 2008 at DNK skal søke enighet med DSB, POD og Hdir.

POD er delegert ansvaret for innføring av Nødnett i politiet, DSB i brann og HD i helse. Kommunenes rolle som mottakere av nødnettutstyret er ikke nærmere omtalt. Departementene er enige om denne rollefordelingen.

Helse Sør-Øst var ikke tydelig innarbeidet i styringsstrukturen fra starten av. For alle synes deres rolle å ha vært noe uklar, også for Hdir. Helse Sør-Øst har nå fått bisitterstatus i KG. Helse Sør-Øst har også en særlig viktig rolle i forhold til å få tatt utstyret i bruk, avsette midler til dette og gi det tilstrekkelig fokus. I det nye overordnede styringsdokumentet er Helse Sør- Øst omtalt og dets rolle i prosjektet forsøkt klargjort.

Rollene i prosjektet synes ikke å ha vært like klare til enhver tid. Etatene selv synes å mene at deres rolle og ansvar er klar; selv om rollen er vanskeligere for de etater som skal koordinere på vegne av kommunal virksomhet. Det er få som stiller spørsmål ved DNKs ansvar i forhold til leverandøren, men etatene er usikre på DNKs rolle og hvilket ansvar de har overfor etatene nå og på sikt. De uttrykker også en viss usikkerhet om ansvaret og rollen til enkelte av de andre aktørene. Det er spesielt vanskelig for politi og brann fullt ut å forstå organiseringen innenfor helse. For etatene er det ikke klart hvilke oppgaver og hvilken rolle DNK skal ha når nettet er bygd ut. DNK synes heller ikke samlet sett å være sikker på hvilket ansvar etatene har og kan ta, eller på deres egen framtidige rolle.

Det er klart at etatene skal bidra med fagkompetanse. Det er imidlertid uklart om etatene også har et ansvar for å ha nok teknisk kompetanse til å kunne sette seg inn i DNKs vurderinger til enhver tid. DNK kan synes å ha forventet dette i tidligere faser i prosjektet.

Flere av informantene har vært tydelige på at det har tatt for lang tid å få på plass et offentlig overordnet styringsdokument for prosjektet. Dokumentet var

ikke klart under vår intervjurunde og ble etterlyst. Etter at styringsdokumentet er vedtatt har vi gjennom oppfølgingssamtaler mottatt reaksjoner på at det er alt for sent og betegnede for prosjektet at styringsdokumentet fastsettes ”fem på tolv”.

4.3.2 Samarbeidet mellom departementene

Departementene skal først og fremst ha ansvaret for Nødnett på et overordnet nivå. De skal legge til rette for klarhet, god styring og organisering. Både HOD og JD anser å ha det overordnede ansvaret innenfor sine fagområder.

I overordnet styringsdokument for Nødnettet – Organisering og styring av Nødnett - fremgår det at JD har det overordnede ansvaret for å følge opp regjeringens og Stortingets beslutninger i saken. JD er prosjekteier. JD har det overordnede ansvaret for Nødnett i politi og brann. HOD har det overordnede ansvaret for Nødnett i helsesektoren. Samtidig understrekes det i ovennevnte dokument at Nødnett fra starten av har vært definert som et samarbeidsprosjekt mellom de tre nødetatene. Departementene understreker at det er nødvendig med samarbeid og samordning for at prosjektet skal bli vellykket.

JD understreker at dette er et samarbeidsprosjekt hvor alle parter må delta aktivt, selv om departementet også er seg bevisst prosjekteieransvaret. JD sier imidlertid at HOD må ta på seg ansvaret for innføringen innenfor helse. JD har ingen styringslinjer i forhold til helsesektoren, altså har HOD ansvaret her for at prosjektet fungerer innenfor denne sektoren. JD oppfatter styringsstrukturen innenfor helse å være komplisert og en utfordring for prosjektet.

HOD sier på sin side at JD har ansvaret for at Nødnettet blir vellykket. Statsråden i JD har det konstitusjonelle ansvaret for prosjektet ifølge HODs eieravdeling. Samtidig er alle involverte parter, også HOD, klare på at beslutninger skal tas i linjen innenfor den enkelte sektor.

HODs og JDs formelle samarbeidsarena i prosjektet er SAM. Ifølge begge departementer er tonen i SAM god, selv om det enkelte ganger har vært kraftige meningsutvekslinger i styringsgruppen i tidligere faser. JD sier at HODs representanter i SAM er positive krefter i prosjekter som ivrer for å få på plass Nødnettet. HOD understreker også at det er et godt samarbeid mellom JD og HOD på departementsnivå. Begge departementer understreket at SAM er et diskusjons- og oppklaringsforum. JD er tydelig på at beslutninger skal tas i linjen. SAM kan imidlertid berede grunnen for beslutninger.

Selv om begge departementer sier at de er opptatt av å få Nødnettet på plass, sier FIN at de oppfatter at det først er fremst er JD som har lagt trykk på dette og drevet prosjektet framover. Det er JD som har frontet saken i de arbeidsgruppene der FIN har vært involvert, og det er JD som har vært opptatt av saken i budsjettprosessen.

4.3.3 Samarbeidet mellom direktoratene/sektorene

De ulike etatene skal altså rapportere og styres i linjen. Samtidig er det opprettet en rekke arenaer for samarbeid på tvers av etatene. DG, nå KG, er det øverste nivået av samarbeidsarenaer på direktoratsnivå. Deretter har man

prosjektledermøte, delprosjektledermøter, ulike faggrupper etc. Det er også opprettet et uformelt samarbeidsforum mellom fagetatene der DNK ikke deltar.

De ulike samarbeidsarenaene fungerer mer eller mindre godt, blant annet fordi det er uklarerhet rundt og ulike forventninger til hvilke funksjoner disse arenaene skal ivareta. DNK skulle gjerne sett at flere avgjørelser kunne vært tatt i foraene, og da spesielt i KG. Det er et ønske om at KG kunne vært mer operativt. Etatene peker imidlertid på at dette ikke er mulig fordi avgjørelser skal tas i linjen. Et synspunkt er at KG burde vært et forum der en kunne tenkt mer langsiktig og forberede hvordan utfordringer framover skulle kunne håndteres av de besluttsende organer i linjen.

Prosjektledermøtene oppgis å fungere godt av alle. Det sies at ”her forstår man hverandres utfordringer og er mest opptatt av å få ting gjort”. Det er også her utfordringer knyttet til linjestyringen, men det er mulig å komme til enighet om hvordan man ser verden, som igjen kan berede grunnen for avgjørelser i linjen.

Samtidig har etatene følt et behov for å møtes på egenhånd for å diskutere saker mer uformelt og for å ha felles forståelse av virkeligheten. Slike møter har funnet sted siden våren 2008 og ansvaret for å arrangere dem sirkulerer mellom prosjektlederne i de tre fagetatene. Alle fagetater opplyser at møtene fungerer godt, at de gir anledning til å drøfte felles utfordringer, samtidig som de ikke er ment som en arena for å opprette felles front mot DNK. DNK ser også at denne arenaen kan være positiv for prosjektet. Møtene kan gjøre at fagetatene blir enige seg i mellom, og at DNK dermed stilles overfor et felles syn på utfordringer og løsninger.

DNK skulle også gjerne sett at de hadde klarere beslutningsmyndighet. De er avhengig av et godt samarbeidsklima, noe også JD-RBA opplyser som en forklaring for hvorfor de ikke har satt ned foten ved flere tilfeller. HOD sier at DNK som koordinerende direktorat burde satt ned foten før og oftere. Dette er imidlertid ikke i tråd med etatenes syn på hvilken rolle og ansvar DNK har.

Etatene på sin side mener at DNK i for liten grad tar på seg sin rolle som koordinator og i varetaker av statens og etatenes syn overfor leverandør. Dette er ikke et syn leverandøren kjenner seg igjen i. Fra HOD fremholdes det på den andre siden at det er riktig prioritering og god prosjektledelse av DNK å fokusere mest på forholdet til leverandøren. Dette begrunnes med at det er her risikoen i prosjektet er størst.

4.3.4 Samarbeid mellom direktorater/tilknyttede organer og departementene

Departementene mener at det er rolleklarhet i forhold til underliggende etater. JD-RBA sier at deres rolle i forhold til DNK har måttet gå seg til, og er avklart nå. Siden Nødnettprosjektet tidligere var en del av departementet, ble kontakten for tett i starten av direktoratsperioden. Departementene uttrykker at DNK på visse områder kan sies å være ”overordnet” i forhold til de andre etatene, blant annet fordi de sitter på finansieringen. Dette er imidlertid et syn etatene ikke ser ut til å dele.

Innenfor politisektoren ser relasjonen ut til å være god mellom direktoratet og departementet. Både departementet og direktoratet uttaler av samarbeidet er godt. Departement og direktorat forstår politiets utfordringer, selv om noen av løsningene departementet som helhet har stilt seg bak ikke er i tråd med PODs primære ønsker. POD og JD-PIA har også fått til samarbeidsmøter i forkant av SAM-møtene. Imidlertid savner SAMPOLs medarbeidere en tettere dialog med JD-PIA og flere arenaer hvor de kan møtes.

Samarbeidet mellom DSB og JD-RBA har ikke blitt tatt opp som et problematisk tema i våre intervjuer. DSB er underlagt samme fagavdeling som DNK i JD, noe som gjør at DSB sånn sett sitter nære på beslutningene og synes i stor grad å ha forståelse for DNKs utfordringer. Verken DSB eller JD-RBA har opplyst at de har særskilte samarbeidsmøter relatert til Nødnett. Temaet tas opp i den ordinære styringsdialogen i forbindelse med tildelingsbrev og etatsstyringsmøter.

Innenfor helse er det to avdelinger i HOD, Hdir og Helse Sør-Øst RHF som er involvert i prosjektet som parter. Hdir er underlagt HOD, mens Helse Sør-Øst er eid av HOD. HOD og Hdir uttrykker ulike oppfatninger om hvordan Nødnettprosjektet fungerer. Disse har ulikt syn på bl.a. kompetansen i DNK, kompetansen i Hdir, framdrift, endringshåndtering og finansiering. Hdir er mest kritisk til hvordan prosjektet fungerer.

Hdir sier at de i noen grad har tatt opp sine bekymringer med HOD uten å ha fått gehør for sitt syn.

Hdir finner det formålstjenlig at Helse Sør-Øst er bisittere i KG, men understreker at det er direktoratet som er prosjektleder fra helse. Helse Sør-Øst er enig i at det er Hdir som skal være prosjektleder, men påpeker at dette krever mye samarbeid. Ikke minst er finansieringen problematisk i denne sammenheng. Grenseoppgangen mellom Hdir og Helse Sør-Øst har tatt tid å få på plass. Helse Sør-Øst beskriver ikke forholdet til HOD som problematisk i forhold til Nødnett, og er mer opptatt av samarbeidet med DNK.

4.3.5 Arbeidet i arbeids- og faggruppene

I fasen med kravspesifikasjon og kontraktsinngåelse mener våre informanter at deltakerne i arbeidsgruppene fra etatenes side stort sett hadde klare mandater og forankring i egen organisasjon. Helses deltakere synes å ha hatt en noe svakere forankring i egen organisasjon enn hos politi og brann, men det har i følge våre informanter gjennomgående vært dyktige fagfolk som har deltatt i arbeidsgruppene.

Hdir og POD vektlegger imidlertid at arbeidsgruppene som arbeidet i tidligere faser burde vært avvirket etter endt oppdrag og personene blitt fristilt fra sine oppgaver tilknyttet Nødnettprosjektet. Det framholdes at DNK fortsatt benytter noen av disse fagfolkene i sine arbeidsgrupper, og dels har tatt og tar direkte kontakt ved behov isteden for å gå via prosjektlederne i etatene.

Informanter fra etatene uttrykker at de er usikre på om det til enhver tid er de rette personene som sitter i faggruppene. De sier imidlertid også at dette er noe

vanskelig å vurdere fordi de ikke har sett et mandat for gruppene eller fått en nøyaktig oversikt over hvilke arbeidsgrupper som nå er aktive og hvordan disse arbeider. Dette har blitt etterspurt fra DNK.

Etatene har ikke godkjent styringsdokument 5.0 for DNK hvor arbeidsgruppene er innlemmet i strukturen. Særlige Hdir er tydelige på at de har ikke lagt dette dokumentet til grunn i sitt arbeid med Nødnett, da det oppfattes å være DNKs interne styringsdokument.

Alle etatene vektlegger behovet for brukermedvirkning og arbeidsgrupper. Det oppleves imidlertid som en utfordring for prosjektet at faggruppene ikke har god nok forankring i etatene i dag, og det ikke foreligger klare regler for oppnevning til faggrupper, mandat, rapporteringsveier osv.

På vårt spørsmål om hvordan mandatene for de ulike faggruppene fastsettes, svarer DNK ved å vise til Styringsdokument 5.0 og at man har delegert til den enkelte faggruppeleder å etablere mandat for de ulike aktivitetene. DNK presiserer videre at alle viktige roller i DNK, samt grensesnittet til etatene, er definert i nevnte styringsdokument. DNK viser ellers til at etatenes prosjektledere ved enkelte tilfeller har reagert på at DNK ved enkelte anledninger har tatt kontakt med etatenes medarbeidere utenom prosjektledelsen. DNK mener imidlertid at dette har gjort at DNK nå har blitt ”varsomme med å gjøre slike feil igjen”.

4.4 Organiseringen av DNK

Når det gjelder den interne organiseringen i DNK har vi vært opptatt av å få fram synspunkter både på hvordan prosjektet er organisert og forholdet mellom prosjektet og DNKs linjeorganisasjon. Vi har også spurt om det anses som formålstjenlig at DNK er etablert som et direktorat.

For de to første spørsmålene er det i første rekke våre intervjuobjekter som arbeider i DNK som har hatt synspunkter, mens flere andre har uttalt seg om spørsmålet om DNKs organisasjonsform.

4.4.1 DNKs interne organisering

Både selve ansvaret for utbygging og innføring av Nødnett og evalueringen er organisert som prosjekter, mens drift og intern administrasjon er linjens ansvar.

Alle vi har intervjuet i DNK framholder at Nødnettprosjektet er den klart mest dominerende arbeidsoppgaven til direktoratet. Det pekes på at det er svært få medarbeidere i DNK som ikke bruker i alle fall deler av sin tid i prosjektet. Det pekes på at dette av og til medfører utfordringer fordi de som har lederposisjoner i linjen, formelt sett ikke har det i prosjektet, og omvendt.

Flere mener det er et noe uklart skille mellom prosjektet og linjestrukturen, og at det med fordel kunne vært gjort en tydeligere grenseoppgang mht. til ansvars- og beslutningslinjer. På våre spørsmål om linjelederens funksjon i prosjektet, vises det til at disse sitter i programledelsen. Et synspunkt som ble hevdet av flere informanter, var derfor at DNK kan bli ryddigere på hvilke beslutningsveier som gjelder. Et eksempel som ble benyttet var at i enkelte

tilfeller hadde linjeledere forholdt seg direkte til medarbeidere i prosjektet uten å gå den formelle veien via prosjektledelsen. Det ble samtidig understreket at dette ikke var et stort problem.

En informant var veldig tydelig på at DNK har en veldig flat organisasjon, der veldig mange var involvert i en rekke prosesser. Det kan bidra til at de fleste føler seg inkludert og har et eierforhold til sentrale prosesser, men dette er også meget ressurskrevende og bidrar til uklare ansvarsforhold.

Fra enkelte ble gitt uttrykk for at ledelsen i DNK bruker mye tid og ressurser på forholdet til NSN. Det medfører risiko for at for lite oppmerksomhet rettes mot forholdet til nødetatene og til intern styring av DNK.

4.4.2 DNKs rolle som direktorat

Et tema i mange av våre intervjuer var om det er hensiktsmessig at DNK er etablert som et direktorat.

Det er samstemt enighet om at det var riktig å flytte prosjektet ut fra JD. Det vises til behovet for en selvstendig prosjektorganisasjon, samtidig som det er viktig å opprettholde muligheten for overordnet politisk styring. Direktoratsformen ble derfor valgt. Det er ingen som mener at man burde valgt en annen organisasjonsform for DNK, da det er vanskelig å se alternativer. Om det er behov for et direktorat for nødkommunikasjon på sikt synes nødetatene imidlertid å være mer i tvil om.

Både på departementshold, internt i DNK og blant de andre involverte direktoratene ble det nevnt at det har vært en utfordring for DNK å finne sin rolle som direktorat. Flere beskriver DNK som et utradisjonelt direktorat. Direktoratets primære oppgave er å gjennomføre et prosjekt som krever spesialistkompetanse som ikke finnes hos de andre berørte partene i prosjektet. Samtidig etterlyser flere samarbeidspartnere kompetanse og innsikt i hvordan offentlig forvaltning fungerer hos DNK. I sum betyr dette at det er utfordringer knyttet til samhandling og felles virkelighetsoppfatning i prosjektet. Dette poenget belyses i større dybde i kapittel 4.6 Kompetanse og kultur.

4.5 Styring av prosjektet i praksis

4.5.1 Synspunkter på finansieringsmodellen

Nødnettanskaffelsen, utbygging og opplæring finansieres over ett departements budsjett, Justisdepartementets. Midlene er bevilget på to poster på kap. 456, post 01 og 45 som DNK disponerer. Etatsprosjektene skal dekkes innenfor etatens egne budsjetter. Fordi anskaffelsen er så pass forsinket er det imidlertid noe ulikt hva etatene har brukt på innføringen til nå. For POD og Helse Sør-Øst har det imidlertid allerede påløpt relativt betydelige kostnader.

4.5.1.1 Alternativ bevilgningsmodell til anskaffelsen

Istedenfor at anskaffelsen skulle dekkes over en bevilgning, kunne man alternativt tenkt seg at bevilgningen til anskaffelsen ble splittet opp på de ulike direktoratene. Alle departementer og etater, inkludert Finansdepartementet, mener imidlertid at dette ville vært en lite effektiv måte å finansiere

anskaffelsen på. Dette kunne ført til at det ble enda vanskeligere å finne gode fellesløsninger. Stortinget vedtok den økonomiske rammen for anskaffelsen før etatene ble enige om kravspesifikasjonen. Etatene var dermed nødt til å holde seg innenfor denne rammen da de spesifiserte sine krav. Leverandøren visste også at det ikke ville være mer penger å hente. Slik sett kan en felles bevilgning, kjent og vedtatt i forkant av forhandlingene, ha hatt en disiplinierende effekt.

Informantene mener det ikke hadde vært hensiktsmessig å la etatene finansiere sin del av anskaffelsen selv gjennom en økt bevilgning til formålet. Det er imidlertid delte meninger om hvorvidt det hadde vært hensiktsmessig at en prosentvis andel av kostnader ved endringer ble lagt til etatene. Enkelte i JD-RBA og DNK antyder at dette kunne ha vært hensiktsmessig. Dagens finansieringsmodell gir etatene insentiv til å få lagt mest mulig av kostnadene innenfor finansieringsrammen. Dersom etatene hadde betalt en prosentvis andel av anskaffelsen og påfølgende endringer selv, fordi dette kunne hatt en disiplinierende effekt.

4.5.1.2 Risikoavsetningen

Risikoavsetningen i prosjektet er lav, nærmere bestemt 2 prosent av kostnadene, eller 18 mill. kroner i 1. utbyggingstrinn. Finansdepartementet sier at dette blant annet er blitt forklart med at enigheten og den grundige prosessen rundt anskaffelsen gjorde at risikoen i prosjektet ikke var særlig høy, og at det dermed ikke var behov for en større risikoavsetning. Alle aktører synes imidlertid å mene at en så pass lav risikoavsetning er uheldig. Det uttales at avsetningen er så pass lav fordi dette var det som var igjen av udisponerte midler etter at forhandlingene var avsluttet og kravspesifikasjonen utarbeidet. Risikoavsetningen er slik sett å oppfatte som en residual.

Den lave risikoavsetningen har vært og er en utfordring i prosjektet fordi det i etterkant har kommet opp behov for å gjøre endringer i kravspesifikasjonen, noe vi kommer tilbake til i kapittel 4.5.5.

4.5.1.3 Kostnadsberegning av etatenes innføringsprosjektet

Et annet kompliserende element med hensyn til kostnader er at det ikke forelå noen vurdering i forkant av hva kostnadene ved innføring av Nødnett i de ulike etatene ville beløpe seg til. Det har vært klart at etatene selv skulle dekke innføringskostnadene i egen etat, men det oppleves å gi et ekstra press på prosjektet at en ikke har tatt høyde hvor mye dette kunne bli.

Politiet har opprettet en egen organisasjon i POD, SAMPOL, hvor fire medarbeidere arbeider på heltid med prosjektet, samt at flere i de involverte politidistriktene har ansatte som arbeider mye med dette. I tillegg bruker politiet store midler på opplæring i kurscenteret i Stavern. JD har uttrykt bekymring for kostnadsutviklingen blant annet i politiet, og har bedt DNK se på ulike effektiviseringsmuligheter. Helse Sør-Øst har så langt brukt 28 mill. kroner til innføring lokalt i Helse Sør-Øst i 2008 og 50 mill. kroner til driftsorganisasjonen. Dette er kostnader som etatene ikke har fått økte bevilgninger til, men som dekkes innenfor egne rammer. En del av kostnadene spesielt for Helse Sør-Øst RHF, skyldes at de har foretatt sine investeringer og tilknyttede aktiviteter i henhold til tidsplaner for nødnettutbyggingen som ikke

har holdt stikk pga forsinkelsen. Kostnadene har dermed påløpt for tidlig og vil dermed bli høyere enn de ellers ville vært.

4.5.2 Synspunkter på de juridiske rammebetingelsene

Den rådende oppfatning blant de Difi har snakket med er at de juridiske rammebetingelsene ikke har en avgjørende betydning for prosjektet. Det framholdes likevel at det er et godt grunnlag for Nødnettet at det i dag finnes lov- og forskriftsverk som fastslår at nødnettene skal ha utstyr for nødkommunikasjon. Det virker i liten grad som det er nødvendig med endringer i lov eller forskrifter ved innføringen av et felles Nødnett.

Flere har ikke hatt synspunkter på om og i hvilken grad lov- eller forskriftsverket innvirker på innføringen av Nødnett. Et synspunkt er at de juridiske rammebetingelsene ikke oppleves som et vesentlig hinder, men at de heller ikke bidrar til å fremme innføringen av et felles Nødnett. Grunnen til dette er at regelverket som i dag regulerer bl.a. dagens kommunikasjonsløsninger er etatsspesifikke, og dermed ikke legger et grunnlag for fellesløsninger.

Selv om ikke lover og forskrifter er til hinder for etablering av et felles Nødnett kan de medføre utfordringer for de tekniske løsningene som må etableres. Prosjektleder i DNK viste til et eksempel der dagens TETRA-løsning ikke er forenelig med taushetspliktbestemmelsene i helselovgivningen som stiller strengere krav til konfidensiell to-veis kommunikasjon. Men det er også uttalt at denne type problemer må en finne en løsning på.

4.5.3 Styringsdokumentene og planverket

Gjennom våre dokumentstudier og intervjuer har vi fått en rekke innspill knyttet til styringsdokumentene og planer for prosjektet. Det har avtegnet seg et mangeartet bilde, der det er ulike oppfatninger av dokumentenes gyldighet, relevans og klarhet.

4.5.3.1 Overordnede styringsdokumenter

Det er ulike oppfatninger blant informantene om status og innhold i prosjektets overordnede styringsdokument. Med overordnet styringsdokument menes her et dokument som skisserer roller og ansvar for alle involverte departementer, direktorater og andre parter som er direkte involvert i Nødnettprosjektet.

For det første synes det å være en viss usikkerhet om hvorvidt det i det hele tatt forelå et overordnet styringsdokument før 5. november 2008 som trekker opp ansvars- og rolledeling mellom alle involverte i prosjektet. Departementene viser til notat datert 26. september 2007 som gjeldende styringsdokument for hele prosjektet inntil 5. november 2008, og at det nye styringsdokumentet har vært under utarbeidelse i hele høst. For direktoratene har det ikke vært like klart at omtalte notat kunne betegnes som et aktivt styringsdokument. Tvert i mot omtales det som et problem at det ikke har vært et overordnet dokument. Dette synspunktet fremmes også av flere informanter i DNK.

4.5.3.2 DNKs styringsdokumenter

DNK har, som tidligere beskrevet, utarbeidet styringsdokumenter. Det ble bekreftet fra flere hold at styringsdokumentene erstatter hverandre. Gjeldene dokument er derfor *Styringsdokument for Nødnettprosjektet versjon 5.0*, datert 21. desember 2007.

Styringsdokument 5.0 beskriver kort arbeidsdeling og samordningsmekanismer for hele Nødnettprosjektet, men er primært et styringsverktøy for DNKs oppgaver og interne arbeidsdeling.

Fra DNKs side vises det til at Styringsdokument 5.0 i første rekke er et internt dokument av og for DNK. Det berører likevel viktige grenseflater mot nødetatene og dokumentet har derfor vært forelagt disse for kommentarer. En informant i DNK viste til at etatene, bortsett fra Hdir, hadde gitt kommentarer til styringsdokument 4.0 og 5.0, og at Hdir ”hadde valgt å ikke forholde seg til dokumentet”. Samme informant uttalte også at det ikke i tilstrekkelig grad var klargjort om styringsdokumentene til DNK skulle danne mal for etatens prosjekter, og at det heller ikke var klargjort hvilket ansvar etatene hadde for å bidra til å nå effektmålene i styringsdokumentet.

Hdir er helt klare på at Styringsdokument 5.0 er noe de ikke forholder seg til og at dette er meddelt DNK. Hdir viser til at dokumentet innebærer at DNK bl.a. mener å ha instruksjonsmyndighet over representanter for helsesektoren i faggruppene. Dette vurderes som uakseptabelt og utenfor rammene av hva DNK har myndighet til. POD er også tydelige på at DNKs styringsdokument går lenger enn det er grunnlag for mht. å legge føringer på politiets arbeid med Nødnettet. Hdir og POD er altså samstemte i sin kritikk av at DNKs styringsdokument 5.0 går lenger enn det er grunnlag for i forsøket på å styre nødetatenes bidrag til prosjektet. DSB har ikke hatt synspunkter på dette, men synes DNK gikk lenger enn de måtte ved å legge styringsdokumentet fram for kommentarer.

4.5.3.3 Hovedprosjektplan - planverket

Leverandør eier hovedprosjektplanen, men skal i følge styringsdokument 5.0 være nøye koordinert med DNK ”slik at planen er helhetlig i forhold til styring og kontroll med prosjektet”.

Det er imidlertid en utbredt oppfatning at planverket for prosjektet ikke fungerer etter hensikten. Når prosjektet stadig er forsinket, opereres det med svært knappe tidsfrister og planleggingshorisonten blir tilsvarende kort. Direktoratene for nødetatene uttrykker alle frustrasjoner over mangelen på planer, og at de planer som finnes har et så kort tidsperspektiv at de ikke egner seg som reelle plandokumenter. Det blir stadig en replanlegging.

Direktoratene framholder at mangelen på forpliktende, langsiktige og realistiske planer fra leverandør gjør at nødvendig forutsigbarhet i forhold til budsjettering, ressursallokering og annen sentral prosjektplanlegging i etatene ikke blir av tilfredsstillende kvalitet. En sentral informant uttrykte at det var operative dag til dag behov som er styrende for prosjektets prioriteringer og ressursbruk, men at man ikke vet hvor man er på vei. Et synspunkt var at dette er så vidt kritisk for hele prosjektet at man burde vurdere en pause slik at leverandør fikk tid til å

organisere seg og at det kunne bli lagt et mer robust planverk. Representanter fra fylkesmannsembeter i området som dekkes av utbyggingen i trinn 1, mener blant annet at planverket og utrullingstakt ikke kan holdes fordi man har vært for opptatt av teknologi og for lite av prosess og dermed ikke har lagt inn nødvendig tid til saksbehandling i kommunene. En viktig årsak til problemene med utbyggingen er at leverandørens anslag på behovet for nye master, ikke har holdt. Mange av mastene må blant annet bygges ut i LNF-områder hvor det gjelder særlige lover og forskrifter. Leverandør har presset grunneiere og naboer hardt for å få plass master. Informasjon har også blant annet blitt sendt fra leverandør på engelsk.

Enkelte var kritiske til DNK som de mente i for stor grad var opptatt av leverandørs utfordringer og i for liten grad var fokusert på etatens problemer knyttet til for dårlige planer og stadige forsinkelser fra leverandørens side. Andre uttrykte imidlertid større forståelse for DNKs situasjon og at de nok innså utfordringene for etatene, men man var mer usikre på om leverandør gjorde det. Det ble videre vist til at det motsatt kunne være grunn til å spørre om etatene har tatt inn over seg konsekvensene av stadige endringskrav for leverandørs muligheter til å drive langsiktig planarbeid.

Også informanter i DNK er kritiske til planverket. Et synspunkt var at det ikke var tilstrekkelig robusthet i hovedplanen, og at håndteringen av usikkerhet ikke er god nok som en følge av at leverandør opererer med for stramme tidsrammer. En informant framholdt behovet for planer ut over hovedplan, bl.a. egne planer i DNK som rettet seg mot etatens bidrag inn i prosjektet (en bestillermodell).

4.5.4 Avtalekartet

Når vi har innhentet synspunkter på avtaleoversikten dreier det seg dels om de intensjonsavtaler som ble inngått i 2005, men også om det avtaleverket som er skissert i notat av 26.september 2007 og det tidligere utkastet til overordnet styringsdokument, nå overordnet styringsdokument av 5.november 2008.

I 2005 ble det inngått intensjonsavtaler mellom JD, HOD og direktoratene for nødetatene med det formål å etablere en felles forståelse og et felles grunnlag for et forpliktende samarbeid ifm. realiseringen av Nødnettet. Det er grunn til å merke seg at ingen av våre informanter har nevnt intensjonsavtalene som viktige styringsdokumenter eller knyttet kommentarer spesielt til innholdet i avtalene. Difi fikk først tilgang til intensjonsavtalene etter å ha spurt spesifikt etter disse. På direkte spørsmål svarer direktøren i DNK at man ikke har maktet å holde avtalene oppdaterte og relevante.

I forbindelse med oppklaringsspørsmål til DNK i november om forholdet mellom DNKs prosjekt og etatenes innføringsprosjekter, viser DNK til et dokument med tittelen "Nødetatenes forpliktelser". Heller ikke dette dokumentet nevnes i noen av intervjuene vi har gjennomført. På spørsmål svarer POD og Hdir til at de kjenner til dokumentet.

DNK skriver i en e-post til Difi at dokumentet ble presentert i DG-møtet i oktober 2005. Videre skrives det at dokumentet var basert på forpliktelser som

lå i kontrakten og som etatene måtte bidra med, og tenkt som et grunnlag for etatenes planlegging.

I overordnet styringsdokument skisseres en omfattende avtalestruktur for DNK og berørte nødetater. Disse avtalene er per dags dato ikke på plass.

Det ser ut til å være enighet blant berørte parter om nødvendigheten av en avtalestruktur som regulerer kunde/abonnementsforhold, utstyravtale og avtale om driftssamarbeid. Det er imidlertid en viss uenighet om i hvor stor grad direktoratene for nødetatene skal bidra aktivt i inngåelse og oppfølging av avtalene mellom DNK og abonnenter og driftsorganisasjoner.

Når det gjelder behovet for samarbeidsavtaler mellom DNK og direktoratene for nødetatene er det noe ulike synspunkter. DSB er de som går lengst i å argumentere for at samarbeidsavtalene ikke er egnet for å fastslå rolle- og ansvarsdeling i prosjektet. DSB fremholder at prosjektet trenger en god overordnet plan som regulerer rolle- og ansvarsfordeling. Dette vil redusere behovet for særavtaler. Det vises videre til en detaljert avtale vil kunne komme i konflikt med gjeldende lov- og regelverk, bl.a. i forhold til ansvarsdeling mellom stat og kommune. På den annen side ønsker Hdir en klarere avtalestruktur som regulerer rolle- og ansvarsfordelingen på en entydig måte.

4.5.5 Beslutningsstruktur - Endringshåndtering

Et punkt som tidlig i vår informasjonsinnhenting utmerket seg med å være av særlig interesse, var håndteringen av endringer eller justeringer av kravspesifikasjonen. Synspunktene på endringshåndtering kan også tjene som eksempel på det en rekke av informantene opplever som en uklar beslutningsstruktur og manglende avklaringer i prosjektet.

4.5.5.1 Nødvendigheten av og adgangen til å få inn endringer

For det første er det avvikende synspunkter på nødvendigheten av å gjennomføre endringer i kravspesifikasjonen. HOD var de som klarest gav uttrykk for at det i prinsippet ikke bør foretas endringer eller justeringer. Departementet åpner for at det i enkelte tilfeller kan være særskilte hensyn som taler for å få gjort endringer, men understreker tydelig at dette bør være unntakstilfeller. Dette synet støttes langt på vei fra de to berørte avdelingene i JD, som viser til at det var en inkluderende prosess rundt kravspesifikasjonen og at på et tidspunkt var nødvendig å sette strek mht. etatenes ønsker. Samtidig viser JD til at kravspesifikasjonen kom tidlig og at dette kan medføre behov for endringer og justeringer.

Fra direktoratene for nødetatene vises det til etableringen av Nødnett i høyeste grad er et utviklingsprosjekt. Det er derfor urealistisk å tro at det ikke ville være behov for endringer/justeringer i forhold til kravspesifikasjonen. Fra informanter med erfaring fra store teknologiske utbyggingsprosjekter sies det også at omfanget av endringer er relativt begrenset sett i forhold til den totale mengde krav i kravspesifikasjonen.

Leverandøren viser til at endringshåndtering er regulert i kontrakten. Det innebærer at prosedyrer for hvordan DNK skal fremme endringer og prinsipper

for finansiering er på plass i forholdet mellom staten og leverandør. Kontrakten regulerer imidlertid ikke hvordan endringer skal tas ned i forholdet DNK og etatene. Leverandør framholder samtidig at det alltid vil være slik at det kommer endringer underveis i et slikt prosjekt og at dette må tas høyde for. Leverandør mener imidlertid at det har vært spesielt mange endringer med en økonomisk betydning i dette prosjektet. Det kan ta tid å få avklart forhold knyttet til ønsker og behov for endringer. Det påpekes imidlertid at dette er en følge av alminnelig krav til offentlige beslutningsprosesser, noe som leverandøren har vært klar over.

Kontraktsforhandlingene tok nærmere ett år og på et tidspunkt ble det satt strek. Den opprinnelige kravspesifikasjonen oppfattes derfor å ikke være god nok i forhold til deres behov, noe som forklarer behovet for endringer, justeringer og eventuelle tillegg. På den annen side understreker flere at dette er en inkrementell prosess som innbefatter nyutvikling av funksjonalitet, og at det ikke er flere endringsanmodninger enn det som kunne forventes.

Fra DNK ble det også sagt at endringshåndtering er en utfordring fordi etatene, og i særlig grad Hdir, i for liten grad skiller på det som er nødvendig funksjonalitet og hva man kan klare seg uten i hvert fall inntil videre. Dette skaper et unødvendig stort press om endringer, noe som øker risikoen i prosjektet betydelig.

Leverandør stilte også spørsmål ved om alle endringene var nødvendige. En del krav om spesifikk funksjonalitet kunne vært unngått dersom etatene hadde vært mer villig til å tilpasse arbeidsrutiner til funksjonalitet som allerede ligger i leveransen.

Flere informanter har vært inne på at det er forskjell mellom etatene i forhold til omfanget av endringskrav. Det er særlig innenfor helsesektoren antallet endringsanmodninger er stort. Et synspunkt har vært at Hdir i startfasen kanskje ikke i tilstrekkelig grad tok inn over seg kompleksiteten i prosjektet. Et resultat av dette kan ha vært at direktoratets ledelse ikke ga prosjektet tilstrekkelig oppmerksomhet.

Et sentralt punkt der det er uenighet gjelder hva som skal defineres som endringer i kontrakten med leverandør. Hdir mener at kontrakten med leverandør ikke er tilstrekkelig klar på hva som er justeringer/presiseringer av den forliggende kontrakten og hva som er endringer. I den forbindelse mener Hdir at DNK i for stor grad betrakter alle justeringer som endringer i kontrakten, som derfor har en økonomisk konsekvens for staten og den enkelte nødetat. DSB mener også at leverandøren må kunne utvise større fleksibilitet mht. hvilke justeringer som det er naturlig å se på som en del av leveransen. POD sier de har fått noen overraskelser når det gjelder hva som er omfattet av kontrakten og ikke.

4.5.5.2 Finansiering av endringer

Nært knyttet til hva som bør defineres som endringer, er hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for finansiering av disse. HOD viser også her til at en naturlig følge av prinsippet om at det som hovedregel ikke bør foretas endringer

i kravspesifikasjonen, er at endringer som er påkrevd ved at viktige funksjoner er uteglemt finansieres av etatene selv. Men HOD mener også at en del mindre justeringer bør kunne tas innenfor rammen av den nåværende kontrakten. JD v/PIA mener det framgår klart av prosjektets styringsdokumenter hvem som skal betale for tilleggskrav. RBA viser på sin side til at det har vært en pragmatisk og praktisk tilnærming til hvordan kostnaden for endringer er dekket inn. Prosjektleder i DNK viste til at alle endringer har en kostnad og representerer en budsjettmessig utfordring og at den utfordringen til nå har vært løst på ad-hoc-basis ettersom de har oppstått. Direktoratene for nødetatene mener alle at det er uklart hvordan endringer skal finansieres. De framholder at det har vært forventet at det skulle være mulig å foreta justeringer underveis og at de har fått en del overraskelser mht. hva som ikke omfattes av kontrakten, og som det derfor må finnes annen økonomisk inndekning for.

Den lave risikoavsetningen har medført at det ikke har vært en pott for å finansiere bl.a. endringer. Det er enighet om at en større risikoavsetning kunne ha avhjulpet utfordringene forbundet med endringshåndtering. Samtidig sa flere at det er nødvendig med en finansieringsløsning som til en viss grad medfører økonomiske konsekvenser for nødetatene. Bare på den måten vil man kunne sikre en nødvendig behovsvurdering av endringsforslag. Finansieringen av endringene har også vært ulik. Politiet har stort sett finansiert sine endringer selv. Branns endringer er finansiert av DNK, mens kostnadene for helses endringer er delt mellom Helse Sør-Øst og DNK.

4.5.5.3 Endringsregime

Det er ulike syn på hvordan DNK balanserer mellom å ivareta etatenes interesser i prosessene rundt endringsanmodninger og det som oppfattes å være konsekvenser for leverandør av endringsforlagene. Noen mener at etatens behov for funksjonalitet ikke blir ivaretatt godt nok, mens andre mener at DNK ivaretar brukerinteressene på en god måte. Det er en viss forståelse for at det er vanskelig å balansere etatens krav mot leverandørens tåleevne og en risikovurdering for gjennomførbarheten til hele prosjektet.

Blant dem vi har intervjuet er det flere som trekker fram at det er uklart hvordan og hvor avgjørelsen om hvilke endringsforslag som skal effektueres fattes. Flere informanter i DNK mener at det til nå ikke har vært et godt nok system knyttet til selve endringshåndteringen. Et synspunkt fra DNK var at det ikke lot seg gjøre å sette foten ned for endringskrav da dette kunne medføre at etatene ville vurdere å trekke seg fra prosjektet. Samme kilde mente at enkelte krav burde vært stoppet og at endringshåndteringen ikke kunne fortsette på samme måte som fram til nå.

DNK har derfor i høst arbeidet med å få på plass et system for endringshåndtering og at prinsippene for dette også bør innarbeides i samarbeids- og driftavtalene. Det skal også opprettes et forum mellom etatene og DNK hvor endringer skal drøftes. I det Difi slutfører sin rapport er regimet for endringshåndtering ennå ikke på plass.

Spørsmålet om endringer i kontrakten eksemplifiserer på en tydelig måte at aktørene i Nødnettprosjektet har ulik virkelighetsoppfatning og ulike

forventninger. Særlig uttrykker en del informanter fra nødetatene frustrasjon over uavklarte og ikke uttalte forutsetninger, samt en uklar rolle- og ansvarsfordeling når det gjelder helt sentrale områder som beslutningsmyndighet og finansiering.

4.6 Kompetanse og kultur

Nødnettprosjektet er et prosjekt som involverer mange ulike parter innenfor ulike etater og med ulik faglig bakgrunn. Dette betyr igjen at prosjektet samlet sett sitter på mye kompetanse. Kompetansen er imidlertid, og naturlig nok, ulik innenfor de ulike etatene og innenfor DNK. Ulik kompetanse, ulik organisering, ulike oppgaver, ansvar og mennesker gjør igjen at kulturen innenfor de ulike etatene er noe ulik.

Ulik kompetanse og kultur er en styrke i prosjektet fordi man trenger all den samlede kompetansen og de ulike innfallsvinklene for å løse prosjektet best mulig. Samtidig peker alle involverte parter på kompetanse og kulturforskjeller som utfordringer i prosjektet.

Ved overgangen fra prosjekt i JD til DNK har antallet medarbeidere tilknyttet det sentrale prosjektet vokst. DNK har god fagkompetanse på tekniske løsninger, IKT og telekom. Ifølge fagetatene synes imidlertid DNK å være svakere på forvaltningskompetanse og har lite kompetanse på de andre etatenes fagområder. Et synspunkt blant informantene er at DNK ikke har full oversikt over hvordan man løser oppgaver i forvaltningen knyttet til regelverk, budsjettprosess, linjestyring og lignende.

Flere informanter mener at DNK ikke i tilstrekkelig grad har tatt inn over seg den særskilte utfordringen ved at dette er et prosjekt som går på tvers av forvaltningsnivåer. DNK selv erkjenner at de ikke har tilstrekkelig forvaltningskompetanse, men mener at de likevel er blitt bedre på dette.

Politiet kommer inn i prosjektet med sin politifaglige kompetanse. Innenfor politiet er systemet hierarkisk oppbygd med klare strukturer. Alle oppgavene er statlig styrt. Linjene er klare fra JD-PIA til POD og SAMPOL og derfra ut i politidistriktene. Linjen er samtidig ganske kort fra prosjektet til ledelsen i POD. Politiet har slik sett lettere for å tilpasse seg endringer av planer og lignende hos DNK. POD ser på endringer av planer og mangel på forvaltningskompetanse i DNK som en utfordring. De forstår samtidig at det ikke er en enkel oppgave DNK har fått i å samordne et prosjekt for tre så pass ulike etater og over flere forvaltningsnivåer.

Flere har fremmet synspunktet at organiseringen innenfor helsesektoren er en utfordring i prosjektet. Helse er både et statlig anliggende og et kommunalt anliggende. Samtidig er det statlige ansvaret delt mellom helseforetak og departement og direktorat. Et synspunkt er at kompleksiteten innenfor helse blir særlig utfordrende for et nytt direktorat som DNK, uten godt utviklet forvaltningskompetanse og erfaring med forvaltningen, styringslinjer og beslutningsfora.

Brannvesenet er kommunalt drevet. DSB har en rolle i forhold til se til at lovverket etterleves og utvikles, og har en koordinerende rolle i Nødnettprosjektet for brannvesenet. Denne organisatoriske løsningen har vært en utfordring for DNK, selv om DNK er underlagt den samme avdelingen i JD som DSB, nemlig RBA. DSB mener det skorter på forvaltningskompetanse i DNK. Det synes også å være uenighet i forhold til hvilken kompetanse DSB skal stille med i prosjektet. DSB sier at de kommer inn med sin brannfaglige kompetanse. De har ikke, og skal ikke ha, den tekniske kompetansen og innsikten som DNK har. DNK skulle gjerne sett at alle etatene hadde hatt mer og bedre teknisk kompetanse.

Et beslektet moment er at det ble vist til at både leverandør og DNK har måttet bygge ut sine organisasjoner i mye større grad enn opprinnelig forutsatt. Dette gjelder både størrelse og hvilken kompetanse som har vist seg å være nødvendig. Vår informant hos leverandør var inne på at de hadde måtte styrke sin tekniske kompetanse for å kunne matche tilsvarende kompetanse i DNK.

Kulturforskjellene fremkommer også i språket. DNK bruker andre stillingsbetegnelser og betegnelser på oppgaver enn det man tradisjonelt gjør innenfor forvaltningen. Dette er i seg selv en utfordring og kan ha bidratt til misforståelser. En kompetanseutfordring har også ligget på det rent språklige. Kravspesifikasjonen etatene ble enige om ble foretatt på norsk. Dette ble deretter oversatt av prosjektet til engelsk før det ble sendt ut i markedet. Deretter måtte fagfolkene fra etatene kvalitetssikre og vurdere tilbudene som var skrevet på engelsk. Både oversettelsene til engelsk og vurderingen av svært teknisk engelsk i etterkant kan ha bidratt til feil og til behov for å foreta endringer i kontrakten.

Alle prosjekter som går på tvers av fag, nivåer og lignende vil inneholde elementer av uenighet, kulturforskjeller og interessekonflikter. Det interessante er imidlertid hva dette gjør med samarbeidsklimaet og resultatløsningen. De involverte parter opplyser at det har vært en del uenighet, samtidig som de sier at det ikke er mye vondt blod i prosjektet. Tonen mellom prosjektmedarbeiderne fra ulike etater er stort sett god, ikke minst lenger ned i systemet og helt på topp mellom departementene. Kultur- og kompetanseforskjellene er en utfordring for prosjektet. Samtidig har ikke dette ødelagt samarbeidsklimaet og man har lært mer om hverandre i prosessen. Noe som på sikt også vil styrke samfunnssikkerheten i stort. Flere parter understreker også at man kommer videre og finner løsninger selv om det tar tid.

5 Vurdering og drøfting av funn

I dette kapitlet vil vi vurdere hvordan prosjektorganiseringen i forbindelse med utbyggingen og innføringen av Nødnett har fungert. Grunnlaget for vurderingen er organisasjons- og styringsstrukturen og planverket slik det fremkommer i offentlige dokumenter og beskrevet i kap. 3, og oppfatninger og synspunkter som aktørene har, beskrevet i kap. 4.

Formålet med evalueringen av prosjektorganiseringen er å klarlegge om organiseringen og andre styringsvirkemidler er utformet og benyttes slik at de bidrar til å nå målene for utbyggingen av Nødnett. For å systematisere vurderingen av funnene opp mot formålet med evalueringen, benyttes et sett av kriterier. Kriteriene brukt i analysen er som redegjort for i kap. 2.2.1.:

- Formålseffektivitet
- Kostnadseffektivitet
- Brukerretting
- Styrbarhet
- Samordning

5.1 Formålseffektivitet

Det er formulert et samfunns mål og fire effektmål for Nødnett. Disse er blant annet gjengitt i DNKs Styringsdokument 5.0. Målene gjelder imidlertid like mye for det landsdekkende Nødnett, som for Nødnettprosjektet i fase 0. Målene kan altså ikke nås uten at Nødnett bygges ut på landsbasis.

Samfunns mål

Et felles, landsdekkende Nødnett gir et tryggere og mindre sårbart samfunn gjennom sikrere og bedre kommunikasjon for nød- og beredskaps etater.

Effektmål

- *Høyere effektivitet og bedre kvalitet på etatenes tjenester, både i det daglige og ved større kriser*
- *Bedre koordinering og ressursutnyttelse innen og mellom etatene*
- *Økt sikkerhet for beredskaps- og innsatspersonell*
- *Økt tjenestespekter i etatene*

Formålseffektivitet i sammenheng med organisering og styring av Nødnettprosjektet dreier seg om hvorvidt prosjektet er organisert på en slik måte at man når samfunns målet og effektmålene mest mulig effektivt. Det ses på hvorvidt man i styringen og organiseringen av prosjektet bruker ulike virkemidler slik at man på en effektiv måte oppnår formålet/formålene med Nødnett.

5.1.1 Organisering

Nødnettprosjektet er på statens side organisert i et hovedprosjekt, det sentrale prosjektet ledet av DNK, og tre etatsprosjekter innenfor etatene. Selve hovedprosjektet er igjen delt inn i ulike faser og delprosjekter som prosjektene for innføring og utbygging. Evalueringsprosjektet er ikke en del av Nødnettprosjektet, men er nært knyttet opp mot dette. Prosjektorganiseringen

på statens side er imidlertid å regne som et mottaksprosjekt. Leverandøren har ansvaret for å levere et fullt ferdig utbygget samband (et turnkey ansvar) som også inkluderer prosjektledelse.

For å nå de nevnte målene for Nødnettet ble det ansett som mest hensiktsmessig at en nøytral part skulle eie og forvalte kontrakten, styre utbyggingen og drive hovedprosjektet framover. Den samme aktøren skal senere eie og forvalte Nødnettet. Dersom POD, DSB eller Hdir skulle vært prosjekteier og ledet prosjektet, ville prosjektleder lett kunne oppfattes å være partisk. Nødnettprosjektet har derfor alltid vært lagt til en nøytral prosjektleder. Først ble prosjektet ledet av JDN, prosjektorganisasjonen innenfor JD-RBA.

Difi anser at det har vært riktig å gi et nøytralt organ ansvaret for å lede prosjektet og å forvalte kontrakten med leverandør og finansieringen. Nødetatene har noen ulike interesser og ved å legge prosjektledelsen og forvaltningen av kontrakten til en av nødetatene ville tilliten til at de andre etatenes behov ble godt nok ivaretatt, være svakere. DNK har et krevende ansvar med å balansere behov hos den enkelte etat og felles løsninger, samt sikre at statens interesser og kontrakten blir oppfylt. Dette forutsetter spesialkompetanse både teknologisk og juridisk som den nødetaten med ansvaret for prosjektet måtte bygge ut. Prosjektet ville også lett bli en ”gjøkunge” som ville ta mye oppmerksomhet og ledelseskapasitet fra de daglige oppgavene i nødetaten.

Siden 1. april 2007 har hovedprosjektet blitt ledet av det nye direktoratet for nødkommunikasjon, DNK. Innenfor hovedprosjektet deltar imidlertid også medarbeidere fra etatene. Medarbeiderne sitter i KG, prosjektledergruppen, i delprosjekt for innføring og utbygging, i diverse faggrupper og har sittet i ulike arbeidsgrupper opp igjennom. SAM inngår også i det sentrale prosjektet. I tillegg til dette kommer etatsprosjektene. Etatsprosjektene og hovedprosjektet er gjensidig avhengige av hverandre for at Nødnettprosjektet skal bli vellykket, og det er til dels glidende overganger mellom dem. Grensesnittene er med andre ord ikke alltid like klare.

5.1.2 Alternativ organisering og finansiering

Gitt type oppgave er det naturlig at dette organiseres i et prosjekt. Prosjektet kan imidlertid organiseres på ulike måter med mer oppgaver, ansvar og ressurser til DNK eller med mer ansvar, oppgaver og større del av bevilgningen lagt til nødetatene.

DNK har en god del ansvar og midler i dag, i og med at de eier og forvalter kontrakten på vegne av staten, styrer midlene til nødnettanskaffelsen og skal eie Nødnettet når det er ferdig utbygd. En mulighet ville likevel kunne vært å gi enda mer ansvar til DNK ved at flere aktiviteter skulle styres herfra. En kunne tenke seg at medarbeiderne i etatene ville blitt direkte knyttet opp mot DNK. Dette kunne muligens gitt bedre framdrift og oversikt. På den annen side kunne dette ført til tap av eierfølelse til prosjektet og forankringen i de etatene som faktisk skal ta nettet i bruk.

En annen mulighet hadde vært å gi større ansvar til etatene og lagt flere oppgaver inn i etatsprosjektene. Dermed måtte etatene kommet nærmere på prosessen og ansvarsapulverisering ville blitt et mindre problem. Leverandør synes å mene at en slik løsning ville vært fornuftig. De ønsker tettere kontakt mellom de som bestiller deler i leveransen og de som leverer. Dersom man hadde organisert prosjektet på en slik måte, ville det vært naturlig å legge en større del av bevilgningen til nødetatene, slik at de selv kunne vurdere hvorvidt de ønsket å betale for endringer i leveransen, eller om de heller ville forsøkt å endre arbeidsmåter til innholdet i leveransen. Et spørsmål i denne forbindelse er om etatene er rigget opp for å kunne håndtere flere oppgaver tilknyttet Nødnettprosjektet. Alle etatene er antageligvis ikke det i dag, men på sikt ville de kunne bygget opp en slik kompetanse i stedet for at DNK gjorde det. En slik løsning ville være utfordrende for det behovet DNK har for kontroll og oversikt, gitt deres ansvar som forvalter av kontrakten med leverandør.

Vi mener at organisasjonsmodellen med ett prosjekt, én virksomhet som har ansvaret for å forvalte kontrakten og bevilgningen og som har hovedansvaret for å lede prosjektet, er mest formålstjenlig. Noe annet ville være lite effektivt og ikke gitt nødvendig framdrift. Det er en fordel at et prosjekt som involverer tre sektorer, håndteres av en upartisk aktør. Difi mener at det antagelig er mest effektivt, formålstjenlig og at man får bedre kontroll med produktet og økonomiske midler at man samler prosjektet og bevilgningen under en nøytral aktør på statens side. Men som vi kommer tilbake til bør styringen i prosjektet bli klarere og en bør vurdere om nødetatene skal ha en tettere kommunikasjon med leverandørene for å avverge misforståelser.

5.1.3 Regelverk om felles nødsamband

Det finnes ikke et regelverk som pålegger nødetatene å ha et felles Nødnett. Imidlertid finnes det sektorspesifikke lovverk som pålegger denne formen for samband innenfor en sektor, jf. omtale i kap 3. Det hevdes av aktørene at regelverket i all hovedsak ikke er til hinder for et felles samband. For å oppnå formålet med Nødnett på en mer effektiv måte kunne en likevel sett for seg at det ble fastsatt en lov som påla nødetatene å ha et felles sambandssystem. En lovregulering ville muligens gjort det lettere å få etablert et felles Nødnett. En utfordring tilknyttet en slik lov som ville grepet inn på tre sektors områder og innenfor to forvaltningsnivåer – statlig og kommunalt, ville vært hvordan myndighetsforholdene skulle vært regulert. Det naturlige i en slik sammenheng ville vært at JD var overordnet myndighet.

De ”juridiske virkemidlene” som er brukt i prosjektet dreier seg imidlertid mer om avtaler og mandater mellom leverandør og DNK og mellom DNK og etatene. I tillegg er det gitt føringer for etatenes arbeid med Nødnettet i tildelingsbrevene. Det arbeides også med driftsavtaler for hver enkelt kommune. Det finnes en rekke dokumenter innenfor Nødnettprosjektet. Til 5.november 2008 hadde man intensjonsavtalene. Et dokument kalt etatenes forpliktelser sier også noe om hvilket ansvar etatene har. Disse dokumentene er alle fra 2005 – fra før avtalen med NSN ble undertegnet. Dokumentene er ikke oppdatert siden og virker i praksis å være uten særlig betydning. Per i dag har man kun styringsdokumentet på overordnet nivå som regulerer de ulike aktørenes ansvar. For å sikre formåls effektiviteten, god styring med prosjektet,

klare roller og ansvarsfordeling ville det vært en klar fordel at samarbeidsavtaler kom på plass og at dette ble dokumenter som aktørene til enhver tid var omforente om og forholdt seg til.

5.1.4 Informasjon og kommunikasjon

I tillegg til mer formelle virkemidler som budsjett, lover og regler, kan også andre mer ”myke” virkemidler benyttes for lettere å oppnå formålet. God kommunikasjon og informasjon er stikkord i denne sammenhengen. Kommunikasjonen kan drøftes på to nivåer – innenfor det sentrale prosjektet og mellom de ulike aktørene her, og kommunikasjonen ned til hver eneste operatør innenfor Nødnettet. DNK og etatene selv har utformet mye god informasjon i prosjektet. Denne er spredd på intranett, internett, i fagblader og seminarer. Entusiasme og samarbeidsånd betegner informasjonen, og informasjon om prosjektet spres på en positiv måte. Kommunikasjonen ned til hver enkelt medarbeider synes å være god; ikke minst innenfor politiet som har utarbeidet egne brosjyrer som forklarer på en pedagogisk måte hvordan Nødnettet, kommunikasjonsentraler og radioer fungerer.

Kommunikasjonen mellom de ulike aktørene, og da spesielt mellom DNK og etatene synes ikke alltid å være tilfredsstillende. Dette gjelder spesielt mellom DNK og Hdir. Mangel på god kommunikasjon kan ha gjort at man ikke fullt ut har forstått hverandres roller, ansvar og behov. Ulike kulturer, kompetanse og ”språk” kan ha bidratt til at kommunikasjonen ikke har vært god nok. Dette kan igjen ha gjort organiseringen og styringen av Nødnettprosjektet mindre formåls effektiv enn den kunne ha vært. Mangel på god kommunikasjon kan også ha gjort at etatene ikke alltid har forstått hvorfor oppdaterte planer og lignende ikke foreligger. Etatene skylder på DNK, mens mangelen på oppdaterte planer og behovet for replanlegging skyldes forsinkelser fra leverandørenes side. Dette har ikke DNK til fulle klart å kommunisere til etatene.

5.1.5 Organiseringen av arbeidet med kravspesifikasjonen

Kravspesifikasjonen skal i utgangspunktet uttrykke hva nødnettleveransen må oppfylle for at formålene med prosjektet kan nås. Fagpersonell fra samtlige sektorer var med i utarbeidelsen av kravspesifikasjonen for radioer og kommunikasjonsentraler.

Det har vært en del endringer og justeringer i kravspesifikasjonen i etterkant av kontraktinngåelsen. Dette kan være et uttrykk for at prosjektet i startfasen ikke var godt nok organisert og organiseringen dermed ikke var formåls effektiv nok. Dette gjelder spesielt dersom endringene som måtte og må gjøres skyldes behov for å rette opp feil og mangler i den opprinnelige kravspesifikasjonen. Dersom endringene skyldes at bildet ikke var klart nok i begynnelsen, kan dette være et tegn på at man ikke i forkant av arbeidet med kravspesifikasjonen hadde gjort et grundig nok arbeid internt i sektorene for å kartlegge hvilke behov man faktisk hadde. For mange avgjørelser ble overlatt til enkeltpersoner og prosjektmedarbeidere på et for selvstendig grunnlag.

En annen grunn for endringer i kravspesifikasjonen kan skyldes at krav fra sektorene falt ut i den siste forhandlingsrunden fordi en på et tidspunkt måtte

sette strek. Dette kan ha ulike forklaringer. Kanskje var det ikke mulig å oppfylle kravene gitt teknologivalg, kostnadsramme eller at forhandlingsledelsen ikke hadde god nok informasjon om hvilke krav som var helt nødvendig å få oppfylt. Det er imidlertid noe uklarhet rundt hvorvidt det siste kan være tilfelle. Det er noe ulike synspunkter på om alle parter fikk være med i viktige avgjørelser i sluttfasen av forhandlingene og om hvorvidt det i forhandlingsrundene var mulighet å konferere med andre fra egen etat for å sikre at de rette kravene ble prioritert.

På den annen side må det understrekes at man faktisk ble enige om en kravspesifikasjon for radioer og kommunikasjonsentraler. Etatene var med å utarbeide og akseptere disse. Entusiasmen og stå-på-viljen blant JDNs medarbeidere og medarbeiderne fra etatene gjorde at man kom i mål og faktisk ble enige om en, felles kravspesifikasjon.

5.1.6 Endringsregime

Mange av informantene har påpekt at Nødnettprosjektet er et inkrementelt prosjekt, i den forstand at det er et utviklingsprosjekt der det stadig vil være behov for endringer.

Med dette som utgangspunkt blir det interessante å vurdere hvordan man har organisert arbeidet rundt disse nødvendige endringene. Ifølge alle sektorer har de fleste nødvendige endringene blitt tatt til følge. DNK har strukket seg langt for å imøtekomme etatenes krav, behov og ønsker. Det er imidlertid noen forskjeller rundt hvordan dette er gjort, hvem som har finansiert endringene osv. Ikke minst er det uenighet om hva som er reelle endringer og hva som er konkretiseringer/justeringer innenfor gjeldende kontrakt.

Det finnes et endringsregime i kontrakten som regulerer håndtering av endringer mellom staten og leverandør. Det er imidlertid et spørsmål om etatene har hatt tilstrekkelig kunnskap og forståelse for hvordan dette fungerer. En lang spesifikasjonsfase med høy brukerinvolvering, lang forhandlingsfase der over 4000 krav ble diskutert, kan ha medført at JDN/DNK/NSN ikke regnet med at det ville oppstå store endringskrav i etterkant av kravspesifikasjonen. Den lave risikoavsetningen tyder på dette.

Til tross for den lave risikoavsetningen og mangel på et avklart endringsregime som klarere regulerer etatenes og DNKs ansvar, har nødvendige endringer for å nå formålet med Nødnettet blitt gjennomført. Innimellom har dette skjedd etter dragkamper mellom sektorene og DNK på den ene siden og leverandør på den andre. Andre ganger har dragkampene stått mellom sektorene og DNK. Den tilsynelatende noe ad-hoc-pregede måten endringer er foretatt på, kan oppfattes som høy grad av fleksibilitet, men kan ha bidratt til unødvendige spenninger, konflikter og dragkamper. Enkelte av disse kunne muligens vært unngått med en klarere forståelse mellom etatene og DNK om hvordan endringskravene skulle håndteres. Difi har imidlertid ikke grunnlag eller holdepunkter for å si at mangelen på et klart endringsregime mellom DNK og etatene har påvirket kontraktsforholdet mellom leverandør og staten.

Flesteparten av endringsforslagene er tatt til følge. Imidlertid peker flere på at det skilles for lite mellom store og små endringer. Etatene kunne med fordel konsentrert seg om de store og viktige endringene nå. Eventuelle mindre justeringer kunne man latt ligge, eventuelt justert etter utbyggingen dersom det viste seg nødvendig da. I stedet for bidrar mindre endringer nå til å forsinke prosessen unødvendig.

DNK opplyser som beskrevet i kapittel 4 at de har utarbeidet et forslag til endringsregime i overenskomst med etatene. Dette må oppfattes som en erkjennelse av at systemer for håndtering av endringer før driftsfasen ikke har vært godt nok utviklet eller forankret i DNK eller i sektorene til nå. Samtidig er forslaget til endringsregime et uttrykk for at det koordinerende direktoratet, DNK, tar grep for at formålseffektiviteten i prosjektet skal bli bedre.

Et avklart endringsregime vil muligens samtidig kunne bidra til å gjøre det enklere for DNK å sette ned foten for enkelte endringskrav. Et slikt regime kan bidra til enklere å skille mellom viktige og mindre viktige endringer, slik at ikke mindre justeringer hindrer utviklingen i prosjektet unødig.

5.1.7 Organiseringen av arbeidsgrupper

Hvor formålseffektivt arbeidet i arbeidsgruppene er og har vært, er et tema som indirekte er berørt i flere av intervjuene vi har hatt. Det er enighet om at det var og er nødvendig med godt fungerende arbeidsgrupper med representanter fra alle etater for å få på plass et godt og riktig Nødnett. Særlig var dette viktig i forbindelse med kravspesifikasjonsarbeidet, kvalitetssikring og senere ved testing.

Skal man imidlertid sikre at arbeidsgruppene fungerer etter hensikten, er det viktig at det er fagfolk med rett kompetanse som sitter i arbeidsgrupper til enhver tid og at de har klart mandat og forankring i egen organisasjon. Dette synes ikke alltid å være tilfelle, ikke minst for helse. Både POD og Hdir peker på at DNK i etterkant av arbeidet med kravspesifikasjonen, henvender seg direkte til etatenes fagpersonell uten at de går via prosjektlederne i etatene. DNK bryter i så fall med prinsippet om å gå via prosjektets linje når de utpeker fagpersonell til å delta i arbeidsgruppene. Dermed oppstår det også en fare for at det ikke er de rette fagfolkene som deltar. Fagfolkene vil ved en slik utvelgelsesprosess heller ikke ha tilstrekkelig mandat og forankring i egen organisasjon; uavhengig om de er de rette for oppgaven eller ikke.

Innenfor etatene mangler det rapporteringsveier fra deltakerne i arbeidsgruppene til prosjektledelsen i direktoratene. Det finnes heller ikke rapporteringsveier fra arbeidsgruppene ved DNK til prosjektledelsen i direktoratene. Mangel på slike rapporteringsveier er dels DNKs ansvar og dels etatenes eget ansvar. Samtidig er det for etatene vanskelig å få på plass klare rapporteringslinjer dersom prosjektledelsen ikke vet hvem som deltar i arbeidsgrupper til enhver tid, og uten at medarbeiderne selv på eget initiativ rapporterer til prosjektledelsen i egen etat. Mangel på rapportering kan ha bidratt til behov for flere endringer i leveransen underveis. På den annen side er den aktive involveringen av etatsmedarbeidere et uttrykk for at DNK har vært sterkt opptatt av brukermedvirkning for å fremskaffe et best mulig Nødnett.

5.2 Kostnadseffektivitet

Det kommer tydelig fram i målsetningen at man skal få et nødsamband som er av høyere kvalitet og mer effektivt enn dagens system. Det er naturlig at dette koster penger. Imidlertid er det et spørsmål om dette kan oppnås på den mest kostnadseffektive måten gitt at staten har valgt et felles utbyggings- og innføringsprosjekt.

5.2.1 Dagens finansieringsmodell

Midler til nødnettanskaffelsen er bevilget over to poster på kap. 456. Midlene er bevilget som en samlet sum på et departements område. Det er DNK som håndterer denne bevilgningen. Rammen for selve nødnettanskaffelsen ser ut til å holde.

På den annen side er det liten tvil om at etatene selv har fått vesentlig høyere kostnader som en følge av anskaffelsen. Etatene har pådratt seg kostnader tilknyttet etatsprosjektene og endringshåndtering. Dette må etatene delvis dekke innenfor egne rammer, noe som igjen går utover midler til personell og annet innenfor politi og helse spesielt. Disse midlene inngår ikke i selve nødnettanskaffelsen, og slik tilsløres på mange måter de reelle kostnadene det offentlige har som følge av Nødnettprosjektet. Dersom driftskostnadene blir høyere på sikt enn de er i dag vil staten eller kommunene måtte betale regningen for dette.

Det er imidlertid ikke mulig å sammenligne kostnadene ved det gamle og det nye nettet direkte. Det er reelt sett to ulike tjenester det her er snakk om. Kvaliteten på Nødnettet blir langt bedre enn det dagens systemer er. Videreføring av dagens gamle systemer ville på sikt ha blitt dyrt, og anskaffelse av tre nye nødnettssystemer til hver enkelt etat vil høyst sannsynlig blitt enda dyrere enn å anskaffe et nytt, felles system. Etatene har også investert i økt kompetanse, bl.a. gjennom den tilleggsutdanning som politiet har satt i gang ved Politihøgskolen. Dette gir en merverdi for etatene framover.

5.2.2 Alternativ finansieringsmodell

Et relevant spørsmål er om en annen finansieringsmodell hadde vært mer formålstjenlig. Er det mulig å tenke seg at de totale kostnadene ville vært lavere dersom bevilgningen til Nødnett ble fordelt på etatene fra starten av? Ville etatene tatt et større ansvar også for kostnadssiden av prosjektet dersom anskaffelsesbevilgningen var blitt splittet opp på flere etater?

Dersom etatene med nåværende modell først og fremst er opptatt av og tar ansvar for kvaliteten på nødnettleveransen, mens ansvaret for kostnadskontroll og tidsbruk må ivaretas av DNK, ville en annen finansieringsmodell med bevilgningen fordelt på tre etater antagelig kunne endret noe på dette. En slik finansieringsmodell ville imidlertid bydd på andre utfordringer bl.a. enighet om en fordelingsmodell. Etter Difis syn ville det da vært naturlig at DNK håndterte bevilgningen tilknyttet basestasjoner og selve nettet, mens etatene ville ha fått ansvaret for finansieringen av kommunikasjonssentraler og radioer.

En delt finansieringsmodell ville antagelig stilt sterkere krav til styring og organisering for å få på plass nødvendig samordning. Modellen ville vært mer krevende organisatorisk sett for å få på plass felles kravspesifikasjon, enighet om felles leverandør, felles forhandlingsledelse osv. På den annen side kunne dette bidratt til at kvalitet, kostnader og tidsbruk ble sett på mer samlet av alle aktørene i prosjektet.

I en slik modell ville det vært naturlig at etatene selv diskuterte krav til kommunikasjonsentraler og radioer med leverandør og evt. underleverandører. Dette kunne ha gjort at færre misforståelser ville oppstå, og at man lettere kom til enighet om hvilke løsninger som ville være de beste. En forutsetning ville imidlertid være at nødetatene måtte bruke mer ressurser på dette og øke sin kompetanse også gjennom rekruttering av teknisk personell med kompetanse på denne teknologien.

Det ble valgt en finansieringsmodell som har fungert selv om en i etterhånd kan se at en annen modell kunne gitt mer helhetlig ansvar til alle aktørene. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om denne bør endres vesentlig for neste utbyggingstrinn, men det bør tenkes igjennom om det skal legges inn noen insitamenter for at etatene skal kunne ta et mer helhetlig ansvar for utbyggingen i egen sektor.

5.2.3 Kostnader ved endringer

Endringene til kravspesifikasjonen er å oppfatte som kostnadsdrivere i prosjektet. Likevel bidrar sannsynligvis endringene som foretas og finansieres til at nødnettanskaffelsen på sikt blir mer formåls effektiv enn den ellers ville vært. Imidlertid er det usikkert om endringene er kostnadseffektivt håndtert.

Ifølge St.prp. nr 30 (2006-2007) om nødnettanskaffelsen og Stortingets innstilling skal innføringskostnader dekkes av etatene selv. I siste overordnede styringsdokument står det at eventuelle endringer i kravspesifikasjonen, spesielt de med økonomiske konsekvenser, skal fremmes gjennom overordnet departement. Videre heter det at slike saker bør drøftes i SAM. Det må avgjøres om kostnadene skal dekkes innenfor det enkelte departement, eller om det skal reises egne budsjettsaker. Det er altså ikke umiddelbart klart hvordan endringer med økonomiske konsekvenser skal dekkes inn. Praksis her har vært ulik. Slik det har vært til nå har POD betalt for sine endringer selv, DNK har betalt for DSBs sine endringer, mens Hdir, Helse Sør- Øst RHF og DNK har delt regningen for helses endringer. At finansieringen har blitt slik den har blitt, skyldes blant annet at politiet er fullstendig styrt og finansiert fra staten, brann er kommunalt finansiert, mens helse er både et kommunalt og et statlig ansvar.

Imidlertid kunne en tenkt seg at det fra starten av ble fastsatt et endringsregime der det ble bestemt at ved endringer skulle etatene selv uansett måtte betale en prosentvis andel av kostnadene. Etatene/direktoratene kunne i så fall fått overført noe midler til endringshåndtering fra den sentrale bevilgningen. Dette kunne bidratt til ansvarliggjøring av etatene, samtidig som det ville bidratt til ryddighet og klarhet når det gjelder kostnader og kostnadsdeling. En ulempe ved en slik modell er imidlertid at det ville være vanskeligere å få til felles endringer og se endringer i sammenheng.

Praksis for politi og til dels helse har vært at de selv har betalt for endringene/deler av endringene sine. Disse utgiftene er imidlertid mindre synlige fordi de ikke regnes som en del av nødnettanskaffelsen som sådan. Dermed virker kostnadene for anskaffelsen å være lavere enn de egentlig er. En modell med en prosentvis andel av endringsbetalingen lagt til etatene ville bidratt til mer synlighet rundt hva nødnettanskaffelsen faktisk koster, samtidig som en slik modell kunne ha redusert endringspresset noe. En slik modell ville også ført til en mer enhetlig endringsfinansiering mellom de tre etatene. Slik systemet er i dag er det forskjeller mellom etatene som kan gi spenninger og liten vilje til selv å bidra med endringsfinansiering.

Uansett er det i tillegg til ikke å være formåleffektivt, heller ikke kostnadseffektivt at man ikke har hatt et godt endringsregime for håndtering av endringer til kravspesifikasjonen som også sier hvordan endringer, eller det etatene oppfatter som justeringer, skal finansieres. Dermed hales avgjørelser ut i tid og kostnadene kan bli unødige høye.

5.2.4 Andre kostnadsdrivere

Så vel leverandør som etatene og DNK oppgir at det produseres en enorm mengde med dokumenter i Nødnettprosjektet. Det dokumenteres, planlegges og utarbeides møtemateriell i et stort omfang. Det er ingen tvil om at det er behov for dokumentasjon for å kunne ha kontroll i et så stort og omfattende prosjekt, men mange stiller spørsmål ved omfanget og oversiktligheten. Alle parter synes å mene at det er for mange dokumenter å forholde seg til, at dette skaper ”kaos”, samt at innholdet i en del dokumenter er av en slik karakter at det for etatene er vanskelig å forholde seg til dem. Samtidig mangler en del ryddige og klare overordnede dokumenter og avtaler.

Det kan med utgangspunkt i ovennevnte diskuteres om ressursbruken tilknyttet utarbeidelse og gjennomgang av dokumenter er så kostnadseffektiv som den kunne være. DNK og leverandør bruker mye tid på å utforme dokumenter. Etatene bruker tid på å sette seg inn i dem, selv om de kanskje verken ser hensikten eller har forutsetninger for å kunne vurdere innholdet. Dermed blir bruken av ressursene i prosjektet tilknyttet dokumentutvikling lite hensiktsmessig.

I kapittel 4 nevnes det at nesten samtlige av DNKs medarbeidere er involverte i Nødnettprosjektet. Enkelte av informantene mener dette er lite hensiktsmessig og gal ressursbruk. Dersom dette er tilfelle bør det vurderes om DNK kan organisere arbeidet i prosjektet på en bedre måte, slik at medarbeiderne får konsentrere seg om sine primæroppgaver.

For at prosjektet skal bli mer kostnadseffektiv kan dokumentproduksjonen og arbeidsformen i DNK vurderes. Spesielt bør det vurderes hvilke dokumenter etatene bør og trenger å forholde seg til. Mange unødige dokumenter vil kunne bidra til å svekke framdriften.

5.3 Brukerretting

Brukerrettingen i Nødnettprosjektet er dels samarbeidet med og involveringen av alle som skal bidra til å realisere utbyggingen og innføringen, og dels informasjonen til og tilretteleggingen for den enkelte bruker (både enheten og tjenestemenn/medarbeider). I tillegg vil samfunnet som sådant, kommuner og publikum kunne indirekte regnes som framtidige brukere. I denne evalueringen av prosjektorganisasjonen har vi i hovedsak vært opptatt av hvordan organiseringen medvirker til brukerretting.

Nødnettanskaffelsen er et samordningsprosjekt. Skal man oppnå formålet er det helt nødvendig med godt samarbeid mellom de involverte partene der alles kompetanser utnyttes til fulle. For å sikre tilstrekkelig fagkompetanse i prosjektet, har man derfor helt fra begynnelsen av lagt stor vekt på brukerretting og brukerinvolvering. Både etatene selv og DNK mener at dette er viktig. For å sørge for at løsningene i Nødnettet blir brukerrettede nok, har JDN/DNK vært opptatt av å trekke med fagkompetanse fra etatene fra begynnelsen av. Brukerinvolvering har vært et viktig stikkord i dette prosjektet, og mange personer fra etatene har sittet i ulike fag- og arbeidsgrupper. Men som tidligere nevnt er det et spørsmål om disse har hatt en god nok forankring i egne etater.

DNK har vært dyktige på enkelte pedagogiske virkemidler. DNK er flinke til å legge ut informasjon på egne hjemmesider om egne og andre etaters aktiviteter tilknyttet Nødnettprosjektet og det er et ekstranett for alle deltakerne i prosjektet. Medarbeidere i de ulike etatene har god tilgang til informasjon om hva dette prosjektet er, til sentrale dokumenter og nyheter. DNK og de sentrale medarbeiderne i prosjektet i etatene er gode til å skape entusiasme rundt prosjektet og informerer på en positiv måte om utvikling, opplæring og andre relevante aktiviteter. Kommunikasjonen ned til hver enkelte operatør og bruker av systemet synes å være god. Denne positive tilnærmingen kan gi oppslutning i etatene og slik sett være med å drive prosjektet framover.

5.4 Styrbarhet

En viktig, stor og kostbar offentlig utbygging innebærer stor grad av risiko. Aktørene som vi har vært i kontakt med, er oppmerksomme på dette. At styrbarheten av prosjektet er tilfredsstillende og at alle de involverte med ulikt ansvar for utbygging og innføring har tillit til at det er kontroll, er derfor et sentralt punkt når prosjektorganisasjonen skal vurderes.

Styringsbehovet generelt i forvaltningen og for dette prosjektet er påvirket av

- Overordnede hensyn som behovet for politisk styrbarhet, at løsningen ivaretar samfunnssikkerhet og rettsikkerhet og at den er effektiv
- Særpreg ved sektorene som omfatter også grad av politisering, organiseringen av sektorene, samordningsbehovet, hvilke styringsvirkemidler som kan brukes f.eks direkte instruksjon, økonomiske virkemidler f.eks tilskudd og regelverk
- Særtrekk ved selve virksomheten f.eks oppgavene (utbygging av teknologisk infrastruktur), organisasjonsstrukturen og organisasjonskulturen i prosjektet, mandat og fullmaktsfordelingen og prosjektets forhold til omgivelsene både til leverandør og samfunnet

- Situasjonsbestemte faktorer som politisk oppmerksomhet, større kriser, risiko og vesentlighet

5.4.1 Overordnede hensyn

Fallhøyden for prosjektet hvis det skulle mislykkes, er stor. Kritiske problemer med gjennomføring kan få både politiske konsekvenser og konsekvenser for utøvelsen av tjenester i de enkelte etater. Den lange perioden med flere utredninger, risiko- og kvalitetssikringsvurdering, grundig behandling i regjeringen før endelig beslutning om utbygging og beslutningen om at dette skulle foretas i to trinn, viser at dette er tatt på alvor. Et radiosamband er imidlertid ikke det som står øverst på den politiske dagsorden, noe som også kan forklare den lange beslutningsperioden. Tiltak direkte rettet mot borgerne er mer politisk viktig enn tiltak rettet inn mot offentlige virksomheter.

Ved å etablere ett prosjekt med en flerårlig bevilgning og en økonomisk ramme, der ansvaret er lagt til JD og DNK, bør styrbarheten sett fra et politisk nivå være god. Organisering med delt ansvar mellom departementer ville gjort dette mer uoversiktlig. Kartleggingen viser også at departementsavdelingene er komfortable med dette.

Men det er sterk gjensidig avhengighet mellom aktørene i prosjektet for å lykkes. Viktigheten av godt samarbeid mellom departementene og sektorene, blir understreket både i skriftlige dokumenter og muntlig. Det er en overordnet målsetting om at samarbeid skal ivaretas. Det er også flere steder uttrykt at en forutsetning er at alle involverte parter legger til grunn og tilrettelegger for et tett og fortrolig samarbeid slik at arbeidet med Nødnett lykkes. Det innebærer mange utfordringer både for det sentrale prosjektet, for etatenes innføringsprosjekter og for koordineringen av hele utbyggingen. På den ene siden er det forventninger om at prosjektet har et klart planverk, klare kontrakter, avtaler og mandater som er forpliktende og følges opp. På den annen side er det forventet en stor grad av fleksibilitet der nye behov, justeringer og tilpasninger kan ivaretas og at uforutsette komplikasjoner blir håndtert på en god måte.

Vi har gjennom kartleggingen fått presentert to ulike synspunkter på hvor komplisert dette prosjektet er. Noen mener at dette er kjent og utprøvd teknologi, det har vært en lang og grundig utredningsperiode, detaljert kravspesifikasjon og kontrakt og leverandøren burde ha erfaring fra å bygge ut nett også i Norge; det er bare å rulle ut. De fleste andre har hatt eller etter hvert fått en oppfatning om at det er komplisert, det er nødvendig med endringer, behov for nyutvikling av tekniske løsningene og den integrerte utbyggingen og innføringen er svært krevende. I så måte har deler av dette prosjektet mange likhetstrekk med store IT- prosjekter (IT-delen av prosjektet utgjør om lag 350 mill. kroner, eller om lag 10 pst. av anskaffelseskostnadene), men er muligens enda mer krevende fordi det er tverretattlig.

Gjennom kartleggingen har det kommet fram en viss bekymring for gjennomføringen, spesielt fra noen av lederne av etatene. Bekymringene er knyttet til *uforutsigbarheten* som en følge av forsinkelsene, avklaring av tidspunkt for ferdigstilling av og lengden på evalueringen, hva utprøvingen må

omfatte for å kunne gi tilslutning til videre utbygging. Planleggingshorisonten er nå kun 6 måneder, sies det. Utbygger vil ikke forplikte seg til mer langsiktige planer. Dette gjør etatene urolige og medfører problemer med egen planlegging, budsjettering og ressursallokering.

Det er noe uklart om det er en reell uro for at ikke utbyggingen skal lykkes og nå de mål som er satt. Det er også noe uklart hvor alvorlig forsinkelsen er for etatene fordi det gir også noen fordeler ved at etatene og prosjektet som sådant får bl.a. planverket mer på plass og at de får ”summet seg”. Men det er en reell uro over uforutsigbarheten.

Radiosambandet er i seg selv et tiltak for både å ivareta samfunnssikkerhet, trygghet og rettsikkerhet for innbyggerne. Avlyttingssikkerheten, kvaliteten og stabiliteten i radiosambandet er en viktig årsak til og drivkraft for utbyggingen.

5.4.2 Særpreget ved sektorene

De tre sektorene er svært ulikt organisert. Styringsvirkemidlene og dermed styringsmulighetene departementene har overfor de respektive sektorene, er av ulik art. (Ref. kap. 3)

Innenfor denne kompliserte organisasjonen og styringsstrukturen skal aktørene samles om og gjennomføre et felles stort teknologisk prosjekt. Dette er krevende, men ut fra formålet med et felles radiosamband har en vært nødt til å etablere og utvikle en prosjektorganisasjon som er robust nok til å takle utfordringene.

5.4.3 Særtrekk ved selve virksomheten

Selve virksomheten som evalueres, er prosjektet Nødnett. Hensikten med å organisere arbeidet i et prosjekt, er at effektiv planlegging og gjennomføring forutsetter sterk konsentrasjon om oppgaven, tett dag-til-dag-oppfølging over lang tid og behov for raskere beslutninger enn det linjeorganisasjonen makter. Gjennom å organisere arbeidet som et prosjekt, er det løftet ut av, men med forankring til linjen.

Det er imidlertid flere forutsetninger for at prosjektet skal kunne fungere som en effektiv organisasjonsform:

- prosjektet må ha et klart mandat og nødvendige fullmakter for å kunne ta beslutninger og å for å sikre god framdrift for å nå de mål og innenfor de rammer som er satt for prosjektet
- prosjektets må ha en klar *avgrensning* til linjen
- prosjektet må ha klar *rapporteringslinje* til prosjekteier, styringsansvarlig og mottaker av resultatet må være klart slik at prosjekt og linje vet hva som rapporteres og hvilke beslutninger som tas av linjen
- prosjektet må få tildelt nødvendige ressurser og kompetanse enten fra linjeorganisasjonen eller midlertidig ekstern spesialistkompetanse. Det må være klart for prosjektmedarbeiderne hvilke roller, oppgaver og mandat de har i hhv. prosjektet og linje(moder)organisasjonen

Nedenfor har vi drøftet hvordan styringen av prosjektet ser ut til å fungere ut fra resultater av kartleggingen.

5.4.4 Mandat og fullmakter

Ved opprettelsen av DNK ble ansvaret for det videre arbeidet med prosjektet delegert til DNK. Det heter nå at ”DNK skal eie og forvalte Nødnett”. JD har signert kontrakten med leverandør på vegne av staten og følger tett opp leverandøren. DNK har senere underskrevet kontraktstilleggene. Det er et betydelig ansvar som er lagt på DNK for å sikre at kontrakten med leverandøren blir fulgt og at nødetatene får det system, produkter, opplæring osv. som er spesifisert i kontraktene. Det ansvar som DNK har går klart fram i bl.a. stortingsdokumenter og tildelingsbrev.

Dette innebærer imidlertid ikke bare et ansvar for oppfølging av leverandøren, men også å tilrettelegge for at nødetatene oppfyller sine forpliktelser. Det er spesifisert i tildelingsbrevet for 2008 at intensjonsavtalene på overordnet nivå, skal revideres slik at de blir i tråd med forpliktelsene som følger av den endelige kontrakten og reviderte framdriftsplaner. Intensjonsavtalene beskrev hvilke avtaler/planer som er nødvendig mellom DNK og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Politidirektoratet (POD) og Sosial- og helsedirektoratet (SHdir). I tildelingsbrevet er det også understreket at DNK må *sammen med nødetatene* utvikle og opprettholde et detaljert planverk som holder oversikt over og oppsummerer hvilke mottaksforpliktelser etatene og kommunene må forholde seg til. I tillegg må det utarbeides avtaler om utbygging mellom DNK og ulike instanser i hver etat og kommune slik at statens mottaksforpliktelser overholdes og kostnadsoverskridelser og forsinkelser unngås.

Mandatet til DNK går dermed utover det de direkte kan ha hånd om selv. Det er en sterk avhengighet mellom DNK som forvalter av utbyggingskontrakten og nødetatene. DNKs mandat og ansvar og nødetatenes roller og ansvar må være klart og har vært regulert i intensjonsavtalene fra 2005. Disse avtalene er imidlertid i følge overordnet styringsdokument ikke lenger gjeldende. Det har også tatt tid å bli enige om en overordnet styringsdokument for organisering og styring av Nødnett. Behovet for en omfattende høringsrunde viser at det ikke er enkelt å komme fram til en omforent forståelse mellom JD, HOD og de berørte direktoratene om overordnet ansvarsfordeling, roller og styringsstruktur ifm. etablering av Nødnett.

Den virksomhet med ansvar for prosjektet og/eller prosjektet i seg selv må ha et klart mandat. Det er klart på papiret at DNK skal ”eie og forvalte Nødnett”, men hva dette innebærer når det gjelder å ta beslutninger, er mer uklart.

Et spørsmål er om et sterkere mandat og mer makt til DNK ville bidra til mer effektiv gjennomføring og et forhåpentligvis godt resultat? DNK ville ha det fulle ansvaret for at det som var kontraktfestet og avtalt ble levert og brukerne ville måtte avfinne seg med det de da får. DNK måtte da på et selvstendig grunnlag fortolke og vurdere om leverandørens forslag til løsning er i tråd med kontrakten og brukeretatens behov. Nødnettet (infrastrukturen) og kommunikasjonsutstyr /kontrollrom ville antagelig ikke bli så tilpasset det brukerne oppfatter som beste løsning. Dette ville kunne ha negative konsekvenser for gevinstrealiseringen.

5.4.5 Avgrensning mellom prosjektet og linjen

Justisdepartementet har fra opprettelsen av prosjektet vært prosjekteier og har det overordnede ansvaret for prosjektet. Dette gjelder både når prosjektet var plassert i JD og etter at DNK ble opprettet. Det var viktig å flytte prosjektet ut av departementet. Avgrensning mellom departementet og prosjektet ble tydeligere. Ansvaret for en vellykket utbygging er og blir et politisk ansvar både med prosjektet organisatorisk plassert i JD og utenfor. Større avstand mellom ansvarlig departement og utførende instans er imidlertid viktig både for effektiviteten og for hvilke detaljer i løpet av gjennomføringen departement må ta stilling til og får direkte ansvar for.

I dette prosjektet med flere interessenter fra andre sektorer, var det også viktig å sikre legitimiteten og tilliten til at ulike interesser ble likt ivaretatt. Ved å skille prosjektet ut og legge det til et eget forvaltningsorgan, ble legitimiteten styrket.

Nødnettprosjektet kan avgrenses fra linjen ved at mål, ansvar, oppgaver og struktur kan beskrives for prosjektet. Hvordan informasjonsflyten, formelle og uformelle beslutninger tas i hhv. prosjektet og linjen er en annen sak og dette drøftes i avsnittene nedenfor om styring *i* prosjektet og styring *av* prosjektet.

5.4.6 Avgrensning mellom prosjektet og direktoratet DNK

Prosjektet ligger nå i DNK, men det var vanskelig å skille Nødnettprosjektet fra DNK som direktorat fordi prosjektet omfatter det meste av DNKs virksomhet. Evalueringsprosjektet er skilt ut som et eget prosjekt og det er også aktiviteter knyttet til framtidig innlemming av nye brukere, men utbyggingen og innføringen av Nødnett er det dominerende prosjektet i DNK.

Vi har ikke kunnet gå grundig inn i grenseflatene mellom prosjektet og direktoratet, men gjennom kartleggingen har vi fått et inntrykk av at spesielt for nye medarbeidere kan det være uklart hvordan beslutnings- og rapporteringsveiene går hhv. i direktoratet og prosjektet. Mange må ha flere hatter og det er ikke like lett å vite hvilken hatt en har til enhver tid. Direktoratets direktør har det øverste ansvaret for prosjektet og må derfor ta viktige beslutninger, men det kan være spørsmål om flere beslutninger kunne vært delegert ned i prosjektet til prosjektlederne for utbygging og innføring.

5.4.7 Avgrensning mellom hovedprosjektet "utbygging av Nødnettet" og etatsprosjektene

Det som kompliserer avgrensningen mellom Nødnettprosjektet (utbygging og innføring) og linjen, er avgrensningen til etatsprosjektene i de respektive nødetatene.

Nødetatenes prosjekter har valgt ulike organisasjonsformer avhengig av den enkelte etats struktur. Felles for alle er at det er en sentral prosjektorganisasjon som ivaretar kontakten med DNK, og en regional/lokal prosjektorganisasjon som ivaretar brukerorganisasjonene som skal motta utstyr og ta Nødnettet i bruk. Hvor god prosjektorganiseringen av etatsprosjektene er, er ikke omfattet av denne evalueringen av den sentrale prosjektorganiseringen. Nødetatene skal selv evaluere sine delprosjekter. Vi må imidlertid anta at klar og oversiktlig

ansvars- og oppgavefordeling i etatsprosjektene har betydning for avgrensning og ansvars- og oppgavefordelingen mellom etatsprosjektene og det sentrale prosjektet. Politiets nødnettprosjekt – Sampol - har klar organisering og avgrensning til hovedprosjektet. En forklaring er at politiet har en gjennomgående statlig styringslinje, men det behøver ikke å være den eneste årsaken. Prosjektet i seg selv kan være godt organisert.

Utfordringen er at i tillegg til at nødetatene skal drive sine egne prosjekter, skal etatene bidra med ressurser inn i hovedprosjektet. Dette drøftes videre i avsnitt 5.4.9.2. Det har vært mange representanter fra nødetatene med i de ulike fasene. Flere av disse har også et ansvar for etatenes etatsprosjekter. Det gir sikkert god kontakt mellom disse og hovedprosjektet, men det kan være vanskelig å avgrense både ansvar og hvilke aktiviteter som hører inn under hovedprosjektet og hva som er etatsprosjektet eller delprosjekter under disse igjen. Problemer med avgrensning kan gi usikkerhet om ansvarsforhold – hvem har ansvar for hva.

Flere dokumenter utarbeidet av JDN/DNK, omhandler i detalj grensesnittene til etatsprosjektene eller setter opp detaljerte oversikter over ansvaret til etatene. Felles for disse dokumentene er imidlertid at det hersker usikkerhet rundt deres gyldighet og status. De er derfor i liten grad retningsgivende for samhandlingen i prosjektet.

5.4.8 Styringen i prosjektet

Det kan være hensiktsmessig å skille mellom styringen *av* prosjektet og styringen *i* prosjektet som omfatter styringslinjene mellom prosjektorganisasjonens ulike organer/enheter.

Gjennom kartleggingen har det vært vanskelig å få et klart bilde av hvordan prosjektorganisasjonens organer (Direktoratsgruppen/koordineringsgruppen og Styringsgruppen/samordningsgruppen) har fungert mens prosjektet var organisatorisk plassert i JD og etter at DNK ble opprettet.

I DNKs faktaark nr.1 av 29.august 2007 om organiseringen av arbeidet i prosjektet heter det: ”Direktoratsgruppens rolle er å være møteplass for de viktigste aktørene med ansvar for at utbyggingen av Nødnettet skjer koordinert med etatenes prosjekter. Styringsgruppen har overordnet ansvar for prosjektets gjennomføring og behandler saker av strategisk, økonomisk og organisatorisk karakter. Styringsgruppens medlemmer sørger for nødvendige fullmakter og politisk forankring”.

Etter etablering av DNK ble flere fullmakter gitt til DNK for å styre prosjektet. Det ble opprettet en egen programledelse (styringsgruppe) i DNK for prosjektet. Samarbeidsgruppen skal ikke ha et ”overordnet ansvar” eller sørge for nødvendige fullmakter og politisk forankring”, men ”ivareta samordning på et overordnet nivå”, ”avklare overordnede problemstillinger, ivareta koordinering og bidra til gjensidig informasjonsutveksling på departementsnivå”, samt ”behandle saker hvor det ikke oppnås enighet om felles problemstillinger på lavere nivå”. Som overordnet organ for det samlede

prosjektet er det nå mer en møteplass for koordinering, enn et beslutningsorgan fordi beslutninger skal tas i linjen.

I tillegg til disse interne styringsorganene (møteplassene) er det en mengde møteplasser mellom de ulike aktørene. Noen sentrale er:

- prosjektleder for innføringsprosjektet i DNK møter etatsprosjektlederne hver måned
- medarbeidere i etatsprosjektene møter i ulike faggrupper med DNK-medarbeidere. Representanter for NSN deltar også på noen av disse møtene
- mange¹³ faste møter mellom NSN og DNK. DNK kan ta med deltakere fra etatene på de fleste av disse
- for øvrig er det mange møtearenaer mellom NSN og svært mange underleverandører (men vurdering av dette, er definitivt utenfor denne evalueringens rammer)
- i tillegg til møteplassene er det interne styringsdokumenter (jfr. 3.3.1.2).

Prosjektet er gjenstand for en omfattende intern styring som innebærer en tett oppfølging fra DNK som forvalter kontrakten, sikrer og følger opp leveransene. Mengden styringsdokumenter, krav til rapportering fra leverandør, internt i DNK og til dels også fra etatene oppleves som vel omfattende, jf. at det for eksempel eksisterer en plan for planlegging og opplæring i dette. Det er også en erkjennelse bl.a. fra leverandøren av at planene ikke har vært gode nok. Project masterplan er mangelfull når det gjelder implementeringen. Dette og andre forhold hos leverandør har gjort at forsinkelser har oppstått. Dette skaper igjen store problemer for DNK og etatene med hensyn til planlegging, framdrift, organisering og samarbeid.

En oppfatning fra etatene er at intensjonene med planleggingen har vært gode, men stadig forsinkelser har ført til replanlegging. Planer må kunne revideres, men i dette prosjektet har endringstakten blitt så stor at planene blir raskt utdatert. Replanleggingen endrer imidlertid ikke den kontraktsfestete tidsplanen som samlet forsinkelse i prosjektet måles i forhold til. Replanleggingen flytter ikke de avtalte og dagbotbelagte Contractual Dates of Delivery, all den tid sprekk i forhold til avtalt framdriftsplan som hovedregel, er leverandørens ansvar. En konsekvens blir likevel en ond sirkel ved at

- etatene ikke kan forholde seg til de sentrale planene for egen planlegging, men det er forskjeller mellom politi, brann og helse om hvordan dette takles
- etatene øker presset på DNK for å levere oppdaterte planer og avtaler med en viss langsiktighet slik at de kan avsette ressurser og budsjett
- DNK presser leverandør som igjen presser underleverandører
- men planleggingen blir ikke mer realistisk av den grunn fordi det stadig er både krav om endringer fra etatene og det oppstår forsinkelser av andre grunner.

Det er imidlertid både muntlig og skriftlig kommet fram at leverandør og DNK har oppmerksomheten på å forbedre prosessene. En problemstilling

¹³ I flg Meeting matrix fra Nokia Siemens Networks er det møter med kunden hver 14. dag

leverandøren har tatt opp, er om koblingen og kommunikasjonen mellom brukerne (etatene) og underleverandører kunne bli tettere. Etatene ønsker seg mye uten å måtte se den kommersielle siden. En tettere kobling kunne klargjort mulighetsrommet, både teknologisk og finansielt. Håndteringen av endringsbehovene og beslutningene rundt disse kunne dermed blitt mer effektive. Denne balansen er det nå DNK som må ta. De må vurdere viktigheten, muligheter og konsekvensene for den helhetlige løsningen og om dette kan tas innenfor eller må tas utenfor kontrakten.

Det er ikke tvil om at det er høy grad av bevissthet på styringen og styringsutfordringer i sentrale deler av prosjektet. Det vi imidlertid har vanskelig for å få et klart bilde av er hvordan denne type problemer blir behandlet i det som skal være prosjektet styringsorganer; KG og SAM. Det er mulig at disse problemene behandles, men prosjektlederne i etatene opplever ikke at de blir løst i disse organene.

Prosjektet Nødnett er vesentlig forskjellig fra andre prosjekter når det gjelder oppbygging og styring i prosjektet. Vi mener å ha observert at dette er vanskelig å få grep om fra de som er vant til å arbeide i og forholde seg til også store prosjekter. I stedet for at prosjektet har mandat og fullmakter til å ta beslutninger innenfor ganske vide rammer, gis det muligheter for aktørene (samarbeidspartene) å ta saken over til linjen for behandling og beslutninger. Det som er styringsorganer i andre prosjekter blir i sterkere grad møteplasser og samarbeidsarenaer. Det betyr også at partene må belage seg i større grad på å finne løsninger gjennom tett samarbeid, overbevise hverandre og komme fram til konsensus dvs. løsninger en kan leve med.

5.4.9 Styringen av prosjektet

Styringen av prosjektet skjer med de vanlige styringsvirkemidlene. Prosjektet har fått en bevilgning. Stortinget har gjennom sine vedtak og føringer gitt et grunnlag og rammer for prosjektet. DNK har fått et mandat og føringer gjennom tildelingsbrev og de andre nødetatene har fått tilsvarende føringer i tildelingsbrev, foretaksmøtet og skriftlig instruks fra departementene. I tillegg har Nødnettprosjektet vært gjenstand for drøftinger som del av konsultasjonsordningen mellom staten og kommunene. Det er en omfattende månedlig rapportering både fra etatsprosjektene til DNK og fra DNK til JD (ref. overordnet styringsdokument av 5. november 2008).

Det som bryter med vanlig styring av virksomheter, er blandingen og til dels uklare skiller mellom styringen av prosjektet og det vi har kalt styring i prosjektet. Til dette er det tydelig vanskelig å anvende bare de renskarne formelle styringsvirkemidlene, fordi gjennomføringen er så innvevd i linjen. Prosjektet er en egen virksomhet, men samtidig skal i følge overordnet styringsdokument, arbeidet i Nødnett knyttes opp mot ordinær saksgang i DNK, JD og HOD. Der heter det også: ”Deltakende departementer, direktorater og etater sikres muligheter for påvirkning, medvirkning og styring av egen virksomhet knyttet til Nødnett” og ”organiserings- og styringsstrukturen skal

sikre gode beslutninger innenfor omforente spilleregler og rammer knyttet til framdrift, kostnader og kvalitet¹⁴.

I denne strukturen skal i prinsippet beslutninger tas i linjen og ikke i samordningsorganene. I det nylig vedtatte overordnede styringsdokumentet fra JD av 5. november 2008, fremkommer det tydeligere at prosjektet "øverste organ" - SAM er som navnet tilsier et samarbeidsorgan og styringen skal skje i linjen. KG skal behandle saker som påvirker mer enn en nødetat og kan "fatte beslutninger innenfor føringer og fullmakter gitt overordnet departement". Det heter videre at saker som påvirker indre forhold i en etat skal håndteres av linjen. Hvilken myndighet som er lagt til KG vil dermed være helt *avhengig av føringer fra linjen* og linjen kan bringes inn i svært mange saker fordi innføring av Nødnettet vil på en eller annen måte påvirke indre forhold i nødetatene bl.a. ressursbruk og nye oppgaver.

Gjennom kartleggingen har det fremkommet at arbeidet, koordinering og innmelding av bekymringer og eventuelle uoverensstemmelser skal skje i prosjektet dvs. fra medarbeidere i faggrupper og etatens prosjektledere til KG og videre til SAM. Det vil si at prosjektet skal håndtere utfordringene og prøve å komme til enighet, før linjen må gripe inn. KG og SAM skal ikke være og oppfattes heller ikke som beslutningsorganer av mange av de vi har snakket med. "I KG kommer en fram til enighet eller sender saken videre til SAM som igjen kan forberede beslutningsgrunnlag for linjen eller rettene sagt linjene". I realiteten virker det som om mye heller går i linjen og dermed utenom prosjektets felles organer. Det har vært vanskelig å få fram klare oppfatninger om hvor viktig og hvilken betydning SAM og KG har for å styre prosjektet. Det er uklart hvilke saker som skal behandles i organene og om det forventes at organene skal finne løsninger før linjen beslutter.

Det er også et spørsmål om linjen eller linjene klarer å komme til enighet om løsninger på viktige spørsmål på en effektiv måte? Det er noen eksempler på at disse beslutningsprosessene er vanskelige og at det tar lang tid.

Dokumentet som omhandler overordnet organisering og styring av prosjektet, har vært gjenstand for en omfattende behandling mellom JD og HOD der spesielt Helsedirektoratet har hatt mange innsigelser. Ut fra behandlingen av dette dokumentet virker som om forberedelsene skjer i linjen, mens SAM "godkjenner" til slutt. Det har også tatt tid å komme til enighet om det overordnede dokumentet for evalueringen.

I styring av virksomheter brukes formelle styringsvirkemidler som økonomi, instruksjer (tildelingsbrev, andre skriftlige brev) og regelverk. I styringen av prosjektet må en i større grad bruke det vi kan kalle for pedagogiske styringsvirkemidler; samarbeid, kommunikasjon og konsensus både i de faste foraene og gjennom uformelle styringskanaler. Dette er viktig for å få fremgang i prosjektet, men det er også de som syns at det er for lite kraft i disse virkemidlene. Det går for sent, det brukes for mye ressurser til styringen av og i

¹⁴ Fra dokumentet: Organisering og styring av Nødnett, datert 5. november 2008.

prosjektet og noen kan også bli urolige for at ansvaret ikke er klart nok for de enkelte aktører.

Departementene ser ikke ut til å være urolige. Den overordnede ansvarsfordelingen, kontrakten og ansvaret for oppfølging av leveransen er det enighet om og er klar. Men det er og blir en avhengighet mellom hovedprosjektet og etatsprosjektene og mellom mottakerene av utstyret (brukerne) på alle nivåer. Og når det gjelder å sikre dette har alle nødetatene et ansvar. Det er også her uforutsigbarheten gir uro og en frykt for at en ikke har tilstrekkelig styring med prosjektet. Etatene virker ikke i tilstrekkelig grad å være klar over at uforutsigbarheten i stor grad skyldes forhold hos leverandøren.

De ansvarlige departementene har valgt å prosjektorganisere arbeidet med å etablere Nødnett. Som vi har pekt på tidligere egner prosjektformen seg når gjennomføringen av tiltaket må følges tett opp og det er nødvendig å ta raske beslutninger. Men prosjektorganisasjonen må få tilstrekkelige fullmakter og deltakerne i prosjektet må ha nødvendige fullmakter fra den virksomheten de tilhører. De må kunne representere sin virksomhet og kunne ta beslutninger innenfor rammer og det mandat som er gitt dem. Slik prosjektet er organisert nå med så stor vekt på linjestyring, får prosjektet en dårligere framdrift enn dette kunne hatt dersom flere beslutninger ble lagt til prosjektet. Dette kan til nå ha hatt mindre betydning for framdriften fordi leverandøren er forsinket, men kan være viktig i senere faser. Det bildet vi har av denne meget store prosjektorganisasjonen bærer preg av at det som skal være besluttsende organer, SAM og spesielt KG som er tettere på den daglige implementeringen av Nødnettet, ikke har tilstrekkelig myndighet. Deltakerne (nødetatene) har den myndighet som de har fått delegert fra sine virksomheter. Dette ser ut til å variere mellom de tre etatene (sektorene). Det kan forklares med ulik organisering, men det må være mulig å gi det direktorat som har fått hovedansvar for innføringen i sin sektor et mandat på vegne av sektoren. Den viktigste beskrankningen kan være at innføringsprosjektene ikke har egne budsjetter og spesielt vanskelig vil det være der kostnadene ved innføring dekkes dels av foretak utenfor (men eiet av) staten og av kommunene. Det er tilfellet på sektorene helse og brann. Men dersom dette blir en stor barriere for å få effektivitet og god framdrift i prosjektet, må departementet sørge for at sektoren både samler seg om sine innføringsprosjekter og at de får nødvendige midler til å gjennomføre disse.

5.4.9.1 Tilgang på og bruk av ressurser og kompetanse i prosjektet

Det sentrale Nødnettprosjektet har vært avhengig av tilgang på tilstrekkelig og relevant kompetanse. En rekke konsulenter og personell med spesialistkompetanse på radiokommunikasjon, telefoni og IT er engasjert eller ansatt i prosjektet. Prosjektet har vært avhengig av fagkompetanse og forståelse av etatenes behov. Nødetatene har forpliktet seg til å bistå med relevant fagkompetanse på sine fagområder. Det har derfor vært mange medarbeidere i prosjektet fra ulike nivåer og enheter i politiet, brann og helse gjennom prosjektets ulike faser. Statusen, hvilken makt og myndighet og rollen til hver enkelt av disse, har betydning for forholdet mellom prosjektet og etatene og for styringen av prosjektet.

Kravspesifikasjon ble utformet i samarbeid over en lang periode. Under forhandlingene var mange med og under utbyggingen har mange deltatt i bl.a. faggrupper. Et spørsmål er om de som er avgitt til dette arbeidet i hovedprosjektet har fått klare mandater som fagspesialisten selv, prosjektledelsen, ledere av etatsprosjektene og ledere i linjen (nødetaten) er enige om?

Prosjektlederne fra nødetatene har påpekt at dette er uklart. Vi har også fått opplyst at det ikke har vært besluttet sentralt hvilke mandater deltakerne i faggruppene skal ha. Dette er delegert ned til faggruppelederne, men det er uklart om det er utarbeidet mandater. Etaten som avgir medarbeidere kunne også forventes å kreve eller selv beslutte rollen, oppgaver og ressursbruken til de som avgis. Uten klare mandater kan relasjonene og kommunikasjonen mellom medarbeidere i prosjektet og linjeorganisasjonen bli vanskelig. Det blir også vanskelig å styre prosjektet fordi informasjon av ulik karakter flyter mellom prosjektet og nødetatene og nødvendigvis ikke i kanalene som prosjektorganisasjonen baserer seg på.

Et gjennomgående problem for prosjektmedarbeidere er at de trekkes mellom prosjektet og egen enhet i linjeorganisasjonen. Mange kan oppleve krysspress og lojalitetskonflikter. Vi har ikke kartlagt hvordan medarbeiderne i prosjektet opplever dette, men uten klare mandater kan dette lett oppstå.

Det har vært reist spørsmål om de som i dag er med i faggruppene har den mest relevante kompetansen. Prosjektet går over i nye faser og det kan være behov for å få inn annen og ny kompetanse i faggruppene.

Nødetatene har også påpekt at prosjektledere i DNK bruker og innkaller medarbeidere fra etatene uten at prosjektledelsen i nødetatene blir spurt og informert. Dette skaper usikkerhet med den konsekvens at nødetatenes tillit til at de vet hva som foregår og følelsen av at de har nødvendig kontroll blir svekket.

Det er forståelig at ledere for ulike delprosjekter og faggrupper har behov for å trekke på personer de kjenner og som har den kompetansen de har bruk for ”der og da”. Det kan til og med være effektivt og nødvendig med stor grad av fleksibilitet og mulighet for å svinge seg raskt i denne type prosjekter. Men sjansen for å skape uryddighet og kluss i styringen er stor dersom en går utenom det som oppfattes som formelle styringslinjer. Bruk av ressurser som ikke er avtalt, vil også gjøre det vanskelig å planlegge ressursbruken i brukerorganisasjonene (linjen) og etatsprosjektene.

Vi etterlyser derfor en større grad av formalisering:

- ved at prosjektorganiseringen blir gjennomgått i samarbeid med nødetatene og at denne tilpasses de fasene en nå er inne i og dem en skal inn i
- ved at det utarbeides mandater for prosjektledere og medarbeidere slik at de vet hvilken rolle de skal ha og denne er forankret i hhv prosjektet og egen linjeenhet

- ved at avtaler kommer på plass som regulerer forholdet mellom prosjektet, etatsprosjektene og nødetatene.

5.5 Samordning

Hele arbeidet med etableringen av Nødnett fra de første utredningene til utbyggingen og innføringen skal bidra til bedre samordning. Det er eksempler på andre store samordningsprosjekter f.eks etableringen av NAV, arbeidet med utviklingen av elektroniske resepter og arbeidet med Elektronisk ID (eID). En felles utfordring er hvordan mer samordning kan oppnås internt i og på tvers av sektorene og ikke minst mellom stat og kommune for å kunne levere dagens og morgendagens tjenester. Dette er utfordringer vi må finne fram til gode løsninger på.

En gjennomgående utfordring er hvordan utviklings- og gjennomføringsprosjekter skal organiseres når formålet er å etablere en løsning som skal brukes av og/eller må involvere aktører fra ulike statlige sektorer, ulike forvaltningsnivåer, statlige eide selskaper og private bedrifter, organisasjoner og også innbyggere. Dette er krevende fordi et stort felles tiltak vil berøre og ha konsekvenser for ansvarslinjene og beslutningsprosessene i virksomhetene som deltar i samarbeidet. Behovet for å ha kontroll og ivareta ansvaret og interesser i egen virksomhet, oppleves å bli svekket og forstyrret av et felles prosjekt. Det blir lett en dragkamp mellom de etablerte ansvarlinjene og fellesprosjektet. Norsk forvaltning har gode tradisjoner og systemer for å sikre klare ansvarslinjer. Hver og en av dem som skal samarbeide er derfor ansvarlige for vedtak som berører deres ansvarsområde og i hht. de fullmakter de har. Samarbeidet kan dermed bli vanskelig, men en kan ikke la dette være hindringer for å få til nødvendige løsninger for samfunnet. Det er derfor av stor interesse å se hvilke mekanismer som er egnet for å kunne få til samordning og styre denne typen utviklingsarbeid innenfor en hierarkisk og politisk styrt struktur.

Det er som vi også har sett i Nødnett, en sterk avhengighet mellom virksomhetene for å få gjennomført prosjektet og å nå målene satt for dette.

James D. Thompsons nevner i boken *Organizations in Action* (1967) tre typer avhengigheter som innebærer ulike grader av samordningsbehov og ulike krav til samordningsmekanismer:

- Avhengighet av felles ressurser, kompetanse eller materiell på bakgrunn av felles mål. Aktuelle mekanismer: Standardisering av prosedyrer, felles strategier, hierarkisk kontroll
- Sekvensiell avhengighet, hvor oppgaver må løses i en bestemt rekkefølge. Aktuelle mekanismer: Informasjonsutveksling, overordnet planlegging
- Innbyrdes eller gjensidig avhengighet. Aktuell mekanisme: Gjensidig tilpasning, forutsetter ofte aktiv medvirkning fra grunnplanet

Disse avhengighetene og også bruk av ulike samordningsmekanismer har vi også observert anvendt i Nødnett.

5.5.1 Felles mål og avhengighet av felles ressurser, kompetanse eller materiell

Det viktigste for å få til samordning er felles oppslutning om målet. Helt fra de første notater på midten av 90-tallet til nå, har det vært en enighet om behovet for et felles Nødnett. Utskifting, fornying og oppbygging av et nytt samband har vært vesentlig for alle. På et tidlig tidspunkt kom etatene og departementene også til enighet om at muligheten for å få dette til, var å gå sammen om utbyggingen. At initiativet kom nedenfra og ikke som en beslutning fra toppen, er interessant og dette burde gi et godt grunnlag for det videre samarbeidet.

Nødnettprosjektet er avhengig av felles finansiering og bruk av felles ressurser fra DNK og etatene.

Finansieringsmodellen med en prosjektbevilgning må kunne sies å bidra til samordning. Innføringsprosjektene og tillegg til eller endringer av leveransen utover det kontraktfestede skal imidlertid finansieres av etatene selv. Dette kan bidra til et press for å få mest mulig inn under kontrakten, noe som kan forsinke utbyggingen og innføringen i etatene med den konsekvens at andre etater må vente. Med en større risikoavsetning og / eller en sum satt av til nødetatene, kunne dette gå smidigere, men ikke nødvendigvis være mer disiplinerte.

Nødetatene avgir ressurser til det sentrale prosjektet. Det er lagt vekt på å trekke i lag og samarbeide, sikre god informasjon og kommunikasjon; ofte det vi kaller pedagogiske styringsvirkemidler. Disse er viktige og kan bidra til å få gode løsninger, men de er svake og holder bare et stykke på vei. Vi har fått mange indikasjoner på at det burde vært klarere hvem som har det endelige ansvaret for å treffe beslutninger. Vi mener, som tidligere nevnt, at det er behov for å gi prosjektet og dets deltakere klarere fullmakter og ikke minst at forholdet mellom deltakerne i prosjektet spesielt på direktoratsnivå blir klarere regulert gjennom avtaler.

5.5.2 Sekvensiell avhengighet

Ansvaret for utbyggingen av Fase 0 og etatsprosjektene er delt mellom DNK og nødetatene. Slik må det være fordi et direktorat vanskelig kan ta ansvaret for resultatene av tiltak, utvikling og endring i et annet direktorat. Brukerne, dvs. nødetatenes enkelte enheter er imidlertid avhengig av at leveransene kommer til avtalt tid og prosjektet er avhengig av at nødetatene er forberedt til å motta utstyret. Dette inkluderer også opplæringen. DNK har som ekspertorgan fått et ansvar for "å bistå etatenes delprosjekter i deres forberedelser på mottak av det nye digitale sambandet". Det er en vanskelig balansegang mellom "å bistå", men ikke "å få eller overta ansvaret". Suksessen, gevinstene og også risikoen er knyttet til hvordan den totale utbyggingen og innføringen blir gjennomført. Dette har vært krevende og en kunne vært mer årvåken og satt inn mer ressurser og større innsats for å gjøre ansvaret til hhv. DNK og de enkelte etatene klarere og også sikre enighet om hva DNK skal bistå med og at dette blir fulgt opp. Uten at dette er på plass blir det for lett å kaste skylden på hverandre når alt ikke går på skinner.

Forutsigbarheten og den stadige replanleggingen pga. av uforutsette forsinkelser fra leverandørens side er et problem. Likevel må aktørene få større klarhet i hvor de er i utbyggingsløpet.

5.5.3 Innbyrdes eller gjensidig avhengighet.

For å sikre samordning har prosjektorganiseringen der alle aktørene har deltatt, vært viktig. Etablering av ett prosjekt med ansvar for å drive fram prosessene både før inngåelsen av kontrakten og under utbygging, har vært avgjørende. Alternativet med parallelle prosjekter ville i seg selv ikke tjene til samordning. Løsningen som en har brukt i andre land ved at en etat har bygget ut og de andre har meldt seg på etter at det er ferdig, ville vært enklere, men en må anta at fellesløsninger og samordning mellom nødetatene ville blitt svakere.

Når en har valgt å etablere ett prosjekt for utbyggingen av infrastrukturen og installering av basisutstyret for flere etater, så er det særs viktig at disse

- har grunnleggende felles forståelse ikke bare for målet, men for hva som skal til av konkret innsats for å nå dette målet
- trekker i lag og har forståelse for og respekt for hverandres behov selv om det kan innebære at en parts interesser ikke fullt ut kan oppfylles dersom en annens eller felles behov og interesser blir for dårlig ivaretatt.

Departementene og etatene kom samlet fram til en kravspesifikasjon, gjennomførte forhandlingene over lang tid og gikk samlet inn for en leverandør. Kontrakt ble underskrevet mellom staten og leverandøren. Selv om JD underskrev og DNK forvalter og følger opp kontrakten, gjøres dette på vegne av staten inkl. alle samarbeidspartene i prosjektet. Det er viktig at det er en forståelse for at alle partene har et felles ansvar.

At det til tider har vært og er store utfordringer og også et visst konfliktnivå, er ikke uventet. Men det viktigste er at en finner løsninger og kan gå videre. Arbeidet har holdt seg hittil innenfor de økonomiske rammene, verken stoppet opp eller tatt noen vesentlig annen vei (selv om det er svært forsinket). Det er fortsatt driv og entusiasme blant de mange deltakerne, men det kan røyne på dersom prosjektet av ulike årsaker ikke klarer å levere det sambandet som er vedtatt og som partene har blitt enige om utformingen av.

Det er svært interessant at mange har sagt at prosjektprosessen i seg selv har ført til nærmere samarbeid mellom nødetatene. Noen går langt i å si at det samfunnsikkerhetsområdet i Norge er styrket gjennom dette arbeidet.

5.6 Oppsummering

Et felles radiosamband for brannvesenet, helsevesenet og politiet – Nødnett – skal sikre at sambandet tilfredsstiller operative og sikkerhetsmessige krav. Innføringen av Nødnett er begrunnet med behovet for effektivt å kunne møte organisert kriminalitet og terrortrusler, samt at det er en nødvendig forutsetning for håndtering av større ulykker og naturkatastrofer.

Denne evalueringen skal vurdere om prosjektets organisering, herunder om prosjektet har en formålstjenlig ansvars- og oppgavefordeling og nødvendig kompetanse for å sikre gjennomføring.

Det vi har sett er at det er en rekke elementer og forhold som støtter opp under formålet, men at det også er sider ved organiseringen og de andre styringsvirkemidlene som medvirker til at effektiviteten, styrbarheten, brukerrettingen og samordningen ikke blir god nok. Nedenfor har vi kort oppsummert både det vi anser som støtter opp om, og utfordringer for, gjennomføringen av prosjektet.

Det som støtter opp under prosjektet og er positive drivkrefter er:

- **Felles mål.** Nødnettet er viktig og riktig. Alle berørte parter slutter fullt opp om målet med å få etablert et felles samband.
- **Reelt behov** for et nytt digitalt Nødnett fremheves av alle og det er kritisk dersom dette ikke kommer på plass så raskt som mulig. Nåværende nett er usikre for både publikum og tjenestemenn.
- **Ett prosjekt** for utbygging og innføring.
- **Samordning og samarbeid.** Nødnettprosjektet er et stort samordningsprosjekt og samarbeidet om prosjektet har i seg selv medvirket til bedre samordning og noen hevder styrking av samfunnssikkerhetsområdet.
- **Beslutningsevne.** Nødetatene har sammen med prosjektledelsen (i JD og senere DNK) arbeidet seg sammen under en lang utredningsperiode, kravspesifikasjon med 4000 krav og en nesten ett års forhandling som resulterte i en kontrakt med en leverandør (konsortium).
- **Tiltrekke seg spesialkompetanse.** Prosjektet har klart å rekruttere høy spesialkompetanse på radiosamband og IT.
- **Tverrfaglig kompetanseutnyttning og samarbeid.** Et mangfold av ulike kompetanser har vært gjensidig avhengig av hverandre og fag- og teknisk kompetanse på nødetatenes ansvarsområder er utnyttet og knyttet sammen med teknisk kompetanse i prosjektet.
- **Felles opplæring (delvis).** To av etatene har gått sammen om felles opplæring, i tillegg til at alle superbrukere går gjennom samme opplæring hos NSN.
- **En bevilgning** gir rammer for prosjektet.
- **En nøytral forvalter av kontraktene** bidrar til å ivareta helheten og statens interesser, samt at det gir klarere ansvar og kontroll.

Det som kan anses som utfordringer er:

- **Sterk avhengighet** mellom alle aktører fra underleverandør til mottaket og innføring i den enkelte kommune. Forsinkelser i et ledd fører til problemer for andre.
- **Ulike interesser og behov.** Vanskelig balanse mellom å sikre helheten samtidig med å få løst ulike enheters behov.
- **Utilstrekkelig helhetsforståelse** for å kunne trekke godt i lag. Aktørene mister målet for øye.
- **Risiko og sårbarhet** på ulike nivåer bl.a. hos leverandør med underleverandører, i kommunene (bl.a. knyttet til bygningstillatelser), i DNK mht. ressursituasjonen og til dels i nødetatene kan bidra til usikkerhet om gjennomføringen og dermed gi økt konfliktnivå.

- **Nødvendig trygghet og tillit** mellom alle aktørene må til for å trekke i lag. Uten dette vil den enkelte part sikre seg selv og ikke ta ansvar for mer enn en har ansvar for.
- **Før svak forutsigbarhet** fordi det er et stadig behov for replanlegging. Behov for å utvikle tiltak og virkemidler slik at prosjektet og etatene kan håndtere usikkerheten.
- **Byråkratisering og formalisering** som ikke tilfredsstiller behovet for klargjøring av ansvar og effektiv framdrift. Mange parallelle prosesser og mange plandokumenter som ikke gir nødvendig oversikt, grunnlag for egen planlegging og budsjettering, men øker uoversiktligheten.
- **Svekket tillit** til at ansvarsfordelingen og beslutningsprosesser er klare og foregår slik aktørene formelt er blitt enige om.
- **Prosjektet mister autoritet** fordi smått og stort av beslutninger overføres til linjen.
- **Prosjektet får ikke tilstrekkelig med fullmakter.**

Prosjektorganiseringen må innrettes slik at det som er prosjektets styrke ivaretas og det som er utfordringer kan håndteres på en bedre måte. Anbefalinger som vi mener kan bidra til å styrke prosjektet for å sikre gjennomføringen omtales i neste kapittel.

6 Anbefalinger

Nødnettprosjektet er et stort samordningsprosjekt rundt en oppgave som på flere måter er uvant for forvaltningen. Dette har stilt nye krav til organisering og styring. I all hovedsak har man klart å løse disse utfordringene. Nødnettet blir bygd, og ingen av aktørene er i tvil om at man får et system som er langt bedre enn i dag.

Imidlertid er det enkelte forhold som bør forbedres i det videre arbeidet. Dette er forbedringer som vi mener ikke burde være krevende å iverksette og det rokker ikke ved den prosjektorganiseringen som er valgt. Det viktigste dreier seg om at forvaltningen er vant til at oppgaver løses innenfor en sektor og i linjen. Enkelte oppgaver forvaltningen står overfor bør imidlertid løses på tvers av sektorer og nivåer – i et prosjekt. Da blir det viktig å gi prosjekter de virkemidler og fullmakter de trenger for å kunne løse de oppgavene det er satt til å gjøre innenfor det offentlige systemet. Evalueringspausen er en utfordring for prosjektet og etatene. De anbefalingene vi gir til forbedring av prosjektet kan gjennomføres parallelt med framdriften i prosjektet og bør ikke medføre at evalueringspausen blir lengre enn absolutt nødvendig.

6.1 Prosjektorganisering er egnet organisasjonsform for Nødnettutbyggingen

Utbyggingen og innføringen av et radiosamband for flere etater er en tidsavgrenset oppgave som skal ivareta flere etaters behov og et ryddig forhold mellom leverandøren og staten. For å få god samordning mellom brukerne (samarbeidspartene) i de ulike fasene, har kartleggingen vist at det har vært viktig å organisere dette som et felles prosjekt. Med såpass mange aktører ville det etter vårt syn vært enda større utfordringer hvis oppgaven skulle gjennomføres i linjen.

Difi anser at det har vært riktig å gi et nøytralt organ ansvaret for å lede prosjektet og å forvalte kontrakten med leverandør og finansieringen. DNK har én interesse – å få radiosambandet bygd ut innenfor rammene. Ulike interesser må balanseres og oppgavene forutsetter spesialkompetanse.

Det er blitt nevnt noen alternative måter som utbyggingen og innføringen kunne vært gjennomført på. En etat kunne ta ansvaret for å bygge ut nettet for sitt behov og invitere andre med senere. Innføringen av radiosambandet i etatene kunne også skilles klarere fra utbygging av nettet. Det er mulig at dette hadde vært en enklere modell, men det er et spørsmål om en hadde oppnådd den samordningen og samarbeidet mellom nødetatene som mange mener at en har fått til med dagens modell.

Uansett er modellen en har valgt å få etablert et nytt nødsamband på, historie. Det er viktig å se framover. Prosjektsamarbeidet har til tider vært krevende, men prosjektorganiseringen slik den nå i all hovedsak er, bør videreføres.

6.2 Et prosjekt må få fungere som et prosjekt

I kap. 5 drøftes det hvorvidt Nødnettprosjektet er godt styrt. Det nevnes at det er flere forutsetninger som må være på plass for at et prosjekt skal fungere som en effektiv organisasjonsform;

- prosjektet må ha et klart mandat og nødvendige fullmakter for å kunne ta beslutninger og for å sikre god framdrift for å nå de mål og innenfor de rammer som er satt for prosjektet
- prosjektet må ha en klar *avgrensning* til linjen
- prosjektet må ha klare *rapporteringslinjer* til prosjekteier, styringsansvarlig og mottaker av resultatet. Det må være klart hva som rapporteres hvor og hvilke beslutninger som tas av hhv. prosjektet og linjen
- prosjektet må få tildelt nødvendige ressurser og kompetanse enten fra linjeorganisasjonen eller midlertidig ekstern spesialistkompetanse. Det må være klart for prosjektmedarbeiderne hvilke roller, oppgaver og mandat de har i hhv prosjektet og moderorganisasjonen

I styringsdokument av 5.11.2008 for prosjektet vektlegges det at beslutninger skal tas i linjen. Selv om det synes som om DNK har fått et noe klarere mandat til å ta beslutninger som vedrører kontrakten, er linjen sterkt fremtredende i alle beslutninger i prosjektet. Dette kan komplisere prosjektet. Det kan være vanskelig å få den framdriften og felles forståelsen som prosjektet krever. De som sitter i sentrale posisjoner i prosjektet – fra DNK og etatene – må ha mandater til å beslutte på vegne av egen sektor. Avgjørelser bør i utgangspunktet løftes i linjen kun i de tilfeller KG ikke kan enes om felles beslutninger. Linjestyringen bør primært gå gjennom tildelingsbrev, foretaksmøte og vanlig styringsdialog mellom direktorat og departement. Denne må konsentreres om å gi etatene og regionale helseforetak mål, forventninger, mandat og tilstrekkelige midler for å fylle sine forpliktelser og for å nå målene for Nødnett.

Dette forutsetter at det skilles klart mellom store saker med betydelige konsekvenser for virksomhetene og mindre saker. Store saker som en ikke har kunnet forutse, må kunne besluttes av linjen, men prosjektorganisasjonen må kunne avgjøre de fleste saker knyttet til prosjektet. Tankesettet må snus i retning av at prosjektet er det sentrale. Dette fordrer at de overordnede departementene har tillit til at kontrollen ivaretas av prosjektet. Medarbeiderne i besluttede organer i prosjektet må dertil ha mandater som gir dem tilstrekkelige fullmakter og det må være klar forankring til linjen. Sektoren må være trygg på at deres representant gjør en god jobb på vegne av dem. Dette sikres best ved at man i etatene har bygget opp en prosjektorganisasjon for sektoren der man har gode prosesser for å velge sine medarbeidere og representanter inn i besluttede organer i det sentrale prosjektet.

DNK og prosjektet bør gis mer beslutningsmyndighet, men dette setter nye krav til DNK hva gjelder saksforberedelse, ryddighet og ”forvaltningskompetanse”. Det må foreligge saksdokumenter og klare beslutningsgrunnlag i tilstrekkelig

tid før KG-møtene, slik at representantene fra etatene har mulighet til å benytte linjen i saker der de er i tvil om deres mandat er dekkende.

I de neste fasene i nødnettutbyggingen og i andre prosjekter bør det legges til rette for at flere beslutninger kan tas i prosjektet. Dette vil også kunne gi bedre framdrift fra det offentliges side. Forsinkelsene hos leverandøren har imidlertid til nå vært til hinder for en bedre framdrift uansett offentlig organisering.

6.3 Koordineringsgruppen (KG) må avklare mandat, roller og arbeidsform

Koordineringsgruppen (KG) er et sentralt organ for deling av viktig informasjon, avklaringer og for å ta beslutninger innenfor det mandatet de får av departementene. SAM og departementene bør være tydelige på hvilken rolle og mandat KG gis.

Difi mener som tidligere nevnt at prosjektet må få delegert mer beslutningsmyndighet, men da må en også sikre at koordineringsgruppen fungerer godt. For å utvikle organet bør KG ha en grundig diskusjon om arbeids- og samarbeidsformen, kommunikasjonen og rollen til organet og til deltakerne. Forholdet mellom etatene og KG bør også inkluderes i denne diskusjonen for å avklare eventuelle uenigheter. Hvilken rolle etatsjefene for nødetatene skal ha i forholdet til KG, men spesielt i forholdet til SAM, bør også vurderes.

6.4 Vurdere prinsipper for fordeling av kostnader

Det ble valgt en finansieringsmodell som har fungert selv om en i etterhånd kan se at en annen modell kunne gitt mer helhetlig ansvar til alle aktørene. Vi har ikke grunnlag for å komme med konkrete anbefalinger mht. finansieringsløsning eller om denne bør endres vesentlig for neste utbyggingstrinn.

De ansvarlige departementer bør imidlertid gjennomgå finansieringsmodellen og vurdere om det skal legges inn noen insitamenter for at etatene skal kunne ta et mer helhetlig ansvar for utbyggingen i egen sektor. For øvrig vises det til våre påpekninger om behovet for en klarere rolle- og ansvarsfordeling. Det gjelder også mht. fordeling av kostnader i prosjektet.

6.5 Samarbeidsavtaler må på plass

Prosjektet har manglet overordnede styringsdokumenter. Dette er nå på plass, men fortsatt er det behov for klargjøring av roller og oppgaver. Det er inngått intensjonsavtaler mellom de ulike etatene og DNK i 2005. Det står i avtalene at disse skal oppdateres og erstattes med samarbeidsavtaler. Så er ikke skjedd, og intensjonsavtalene har lenge vært å betrakte som mer eller mindre utdaterte. Ifølge styringsdokument av 5. november 2008 er intensjonsavtalene avvirket fra denne datoen, så per i dag finnes det ingen samarbeidsavtaler mellom direktoratene.

Styringsdokumentet er viktig, men er på et overordnet nivå. Etatenes ansvar, rolle og oppgaver er omtalt på et overordnet nivå. For å få til et bedre samarbeid

mellom etatene med klarere forståelse av roller, oppgaver og ansvar er det viktig at man snarest mulig, og før eventuell videre utbygging, får på plass gode samarbeidsavtaler mellom etatene og DNK.

6.6 Endringsregime må defineres klarere

Kontrakten regulerer endringer mellom leverandør og staten, men det er ulike oppfatninger om hvordan endringer skal håndteres i prosjektet og mellom DNK og etatene.

Det er viktig å få på plass et omforent endringsregime mellom DNK og etatene. Endringsregime må klargjøre hvilke type endringer som kan og bør foretas, hvordan prosessen rundt dette skal være og hvordan endringer skal finansieres. Det må være kjent hvordan endringer skal håndteres før neste utbyggingstrinn, siden uklarheter rundt endringsregimet har bidratt til spenninger, uenigheter og til dels har hindret framdriften i prosjektet.

6.7 Bedre mandat og forankring av arbeidsgrupper

I første punkt av dette kapittelet er behov for bedre mandater og forankring av sektorenes representanter i besluttede organer, trukket fram for at prosjektet skal ha det nødvendige fokus og den nødvendige framdrift. I vår kartlegging framkommer det også at deltakere i arbeidsgrupper har uklare eller manglende mandater. For å sikre at arbeidet i arbeidsgruppene blir mest mulig effektivt og hensiktsmessig, er det viktig å få på plass gode mandater for arbeidsgruppene og deltakerne i disse. Det er viktig at forankringen er god, at medlemmene føler seg trygge på sin rolle i gruppen og på at de har støtte i egen etat. I den sammenheng er det viktig at sektorene utvikler samarbeidet mellom arbeidsgruppemedlemmer og prosjektledelsen i egen sektor.

6.8 Bedre oversikt over relevante dokumenter

Det produseres en mengde dokumenter i dette prosjektet. I et så stort og komplekst prosjekt er dokumentasjon viktig, men etatene sier at dokumentmengden er for omfattende og at innholdet ofte er på et slikt teknisk nivå at etatene ikke kan ta stilling til dette. I tillegg er det usikkerhet knyttet til en del av dokumentenes status.

Med utgangspunkt i dette bør man i prosjektet framover konsentrere seg om å utarbeide de dokumentene som er *nødvendige* og *hensiktsmessige* for prosjektets framdrift. Det er nødvendig å få en klarere struktur slik at en kan skille mellom

- det som er knyttet til hovedplanen for utbyggingen, med revidering av framdrift og eventuelt andre endringer
- det som gjelder det sentrale prosjektets styring, organisering, beslutningsgrunnlag og informasjon
- det som gjelder avtaler med nødetatene som brukere, kommuner og eventuelt andre.

Det bør utformes en oversikt over hvilke dokumenter som er gjeldende og sørge for at denne oversikten oppdateres regelmessig. Sentrale dokumenter må holdes levende og være førende for hvordan man arbeider i prosjektet. I den nærmeste

tiden bør man fokusere på at helt nødvendige dokumenter som overordnet styringsdokument, samarbeidsavtaler, mandater, drift- og abonnementsavtaler kommer på plass.

6.9 Endringsvurderinger mellom etatene og underleverandører?

Per i dag melder etatene inn endringsbehov. Disse tar DNK videre til leverandør, som ofte må melde dem videre til en underleverandør. Det kan innebære tilfeller der en prosess gjennom 4-5 ledd og tre språk fra endring meldes til den mottas av den som skal utføre endringen. En slik prosess kan lett bidra til at det oppstår misforståelser.

Blant annet leverandøren selv og Hdir har nevnt at det kunne vært mer hensiktsmessig om etatene og underleverandører i større grad møttes direkte for å se på hva som egentlig var ønskene og behovene. Man kunne da lettere vurdere hvilke endringer som skulle gjøres, om det var fornuftig å endre overhodet, eller om det ville vært bedre å endre arbeidsprosessene for bedre tilpasning til det som allerede ligger i leveransen. Det er eksempler på at denne type kontakt har vært avklarende og nyttig og det antas at flere slike møter kan bidra til færre misforståelser og mer effektiv tidsbruk.

DNK som forvalter av midlene, prosjektet og eier av kontrakt må sikre kontroll og styring. DNK må derfor ha løpende oversikt og en koordinerende rolle ifm. kontakt mellom etatene og leverandørsiden.

6.10 Sektorvis organisering

Nødnettprosjektet er avhengig av at de ulike sektorene har organisert seg godt. Det er en sterk avhengighet mellom det sentrale prosjektet og etatsprosjektene for vellykketheten totalt sett.

I punktet ovenfor argumenteres det for at man bør legge flere avgjørelser til prosjektet. Dette fordrer imidlertid at sektorene stiller med riktig kompetanse, god forankring og med tydelig mandat fra sin sektor inn i besluttede organer i prosjektet. Nødnettprosjektet er et samspill. Alle parter må gå sammen for å skape de beste løsningene. Det krever fokus og en enhetlig prosjektorganisasjon også i sektorene.

Det må utpekes representanter inn i KG, prosjektledermøte og andre fora som representerer en samlet sektor. Selv om dette er ufordrende, er det en forutsetning for at prosjektorganiseringen skal fungere hensiktsmessig i oppbyggingen av Nødnettet.

6.11 Kjennskap til lov og regelverk

En av grunnene til at leverandøren har vært forsinket er at det synes å ikke vært lagt inn nok tid til saksbehandling i kommunene, knyttet til for eksempel byggesaker, fra leverandørens side, jf. turnkey-kontrakten. Det å få oppført nye master har tatt mye lengre tid enn beregnet. Flere av mastene skal også oppføres i såkalte LNF-områder (landbruk, natur, fritid), hvor det gjelder særskilte lover og regler.

Selv om leverandøren har ansvaret for at regelverket overholdes, bør det etter vår oppfatning vurderes hvordan staten ved DNK best kan bidra til at utbygging av Nødnett skjer så effektivt som mulig i samarbeid med kommunal sektor og innenfor gjeldende lov og regelverk. DNK har også allerede tatt på seg en del ansvar i forhold til dette. Det bør derfor vurderes om DNK bør ta et større ansvar gjennom direkte samhandling med kommunene i forbindelse med utbygging av master.

Leverandør som utbygger må forholde seg til gjeldende regelverk til kommuner og avsette tilstrekkelig tid til kommunal saksgang. DNK som kontraktforvalter, må ta et ansvar for å sørge for at leverandør går fram på riktig måte overfor kommuner, grunneiere og naboer. Samtidig kan DNK berede grunnen for at saksbehandlingen i kommunene.

DNK har siden 2006 arbeidet sammen med fylkesmennene for å berede grunnen for en god saksbehandling av byggesaker relatert til Nødnettet i kommunene. Dette samarbeidet bør styrkes i den videre utbyggingen. DNK bør i samarbeid med fylkesmennene bruke deres informasjonsmøter for kommunene og annet for å sørge for at kommunene er best mulig rede til å behandle sakene når de kommer. Fylkesmennene bør benyttes til å fange opp informasjon om lokale forhold.

6.12 Sikre felles forståelse og dermed forankring hos samarbeidspartene

Gjennom våre intervjuer synes det som om noen av uenighetene i prosjektet skyldes begrepsforvirring og misforståelser. DNK bruker i sine dokumenter betegnelser som er uvante i forvaltningen. I tillegg har etatene ulik forståelse av begreper som drift, endring, innføringsprosjekter, det kommersielle vs budsjettering og lignende. Misforståelser oppstår også fordi man i prosjektet opererer med flere språk som det må oversettes mellom. Aktørene bør forsøke å rydde opp i denne begrepsforvirringen. Man bør prøve å definere hva man mener med ulike begreper, slik at det ikke oppstår skinnuenigheter fordi aktørene har ulik begrepsforståelse.

Det må også sikres at alle sentrale deltakere har tilstrekkelig kunnskap om og forståelse for beslutninger, status for prosjektet og utfordringer slik at prosjektet får en bedre forankring hos alle samarbeidspartnerne.

6.13 Gjennomgang av organisering og arbeidsformer i DNK

Flere av våre informanter påpeker uklarheter rundt DNKs rolle og oppgaver framover. DNK er et nytt direktorat som skal løse en stor oppgave samtidig som det skal finne sin form. Direktoratet har eksistert i drøye 1,5 år. Det kan etter en slik første driftsperiode være på sin plass med en gjennomgang der en ser på direktoratets oppgaver, oppgaveløsning, ressurser og ressursbruk. DNK må organiseres med sikte på å være best mulig rustet til å løse nåværende og framtidige oppgaver. Gjennom de erfaringer direktoratet har fått gjennom fase 0 bør også ressursituasjonen, kompetansen og sårbarheten vurderes.

Flere peker også på noe mangel på forvaltningskompetanse i DNK. Forvaltningskompetanse dreier seg om å ha kunnskap og rolleforståelse som gjør at en handler i samsvar med de regler og retningslinjer som gjelder for saksbehandling i offentlig sektor. Her ligger blant annet krav om at saksbehandlingen skal være preget av likebehandling, åpenhet, forutsigbarhet og forsvarlighet.

6.14 Klarere skille mellom prosjekt og andre oppgaver i DNK

Flere informanter, særlig i DNK, har pekt på at det er et uklart skille mellom oppgavene DNK har tilknyttet Nødnettprosjektet og andre oppgaver. Flere er usikre på om DNK i det hele tatt har andre oppgaver enn utbygging av fase 0. Det er bygget opp en linjeorganisasjon og en prosjektstruktur internt i DNK, men det er vanskelig å skille disse strukturene og ansvarsfordelingen.

For å sikre effektiv ressursbruk og klargjøre hva DNK skal være, ville det være hensiktsmessig å forsøke å opprette et klarere skille mellom DNKs oppgaver som direktorat og oppgavene DNK har som leder av et stort felles prosjekt, Nødnettprosjektet. DNK bør organiseres slik at prosjektet gis det nødvendige handlingsrom også internt i DNK. I tillegg bør det klargjøres nærmere hvilke oppgaver DNK skal ha utover å legge til rette for landsdekkende innføring av Nødnettet. Det må klargjøres hva som ligger i å eie og forvalte kontrakten framover og hvilken kompetanse som trengs i den sammenheng.

Litteraturliste Nødnett

Overordende dokumenter

- St.prp. nr 1 tillegg nr. 3 2004-2005
- St.prp. nr 30 2006-2007 Om igangsettelse av først utbyggingstrinn for nytt digitalt nødnett
- Inst. S. Nr. 104 (2206-2007) Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen
- Notat av 26.9.2007 Organisering og styring av nødnettprosjektet i utbyggingsfasen (U. Off.§5.2)
- Brev fra JD til HOD av 1.10.2008 Styringsstruktur for utbyggingsfasen av nødnettet
- Brev med vedlegg fra JD av 11.11.2008 – Nødnett – organisering og styring – revidert styringsdokument

DNK

- Styringsdokument 3.0 Kjøp
- Styringsdokument 4.0
- Styringsdokument 5.0 for DNK
- Virksomhetsplan for DNK i 2008
- DNKs markedsstrategi
- DNK strategiske plan 2007-2009
- DNKs tildelingsbrev fra 2008
- JD Organisering og styring av nødnett - innspill fra DNK
- Brev fra DNK til JD av 23.10.2007 Andre brukere i nødnettet
- Brev fra JD til DNK av 25.3.2008 Andre brukere i nødnett

Felles dokumenter på prosjekt/etatsnivå

- Nødnettetatens forpliktelser 1.0
- Nødnettetatens forpliktelser 2.0 d
- Intensjonsavtalen av 2005 mellom POD og JDN
- Intensjonsavtalen av 2005 mellom Shdir og JDN
- Intensjonsavtalen av 2005 mellom DSB og DNK
- Project planning process
- Policy for project planning
- Policy for project planning 1
- Customers Meetings - Meeting Matrix (NSN)
- Drift og vedlikehold av nytt digitalt nødnett – Utbyggingstrinn 1 – 02.07.2008
- Brev fra JD til DNK av 8.1.2008 Nødnett – hensiktsmessig organisering og effektiv drift

Etatsspesifikke dokumenter

- Tildelingsbrev for DSB i 2008
- Tildelingsbrev til POD 2007
- Prosjektdirektiv INNFO versjon 2_0 (Helse)
- Prosjektdirektiv HDO-prosjektet v3.1 (Helse)
- Notat av 27.10. 2008 Evaluering av nødnett og brukerstyr i helse
- Brev fra DNK til JD av 27.10. 2008 Evaluering av nødnett og brukerstyr i helse

Eksterne utredninger

- Felles radionett for nødetatene – Forstudie – Utarbeidet for Justisdepartementet, Statens helsetilsyn, Direktoratet for brann og eksplosjonsvern av Teleplan. Mai 1996
- Eierskap, organisering og finansiering for et nytt radionett for nødetatene – rapport fra Statskonsult 13.10.2000
- Presentasjon av sluttrapport for TETRA-prosjektet – referat fra ekspedisjonssjefsmøte 12.12.2000
- Felles radiosamband for nød og beredskapsstatene. Utredningsrapport 5. mars 2001.
- Hva koster det å bygge ut et landsdekkende TETRA nød- og beredskapsnett i Norge? - Sluttrapport fra delprosjektet TETRA-KOST
- Gartner-rapport fra 2011.2006 Nødnett contract review, budget review and risk assessment

Lover og forskrifter

- Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)
- FOR 2002-06-26 nr 729: Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen.
- LOV 1995-08-04 nr 53: Lov om politiet (politiloven).
- Lov om helsetjenesten i kommunene
- Lov om spesialisthelsetjenesten m.m
- Forskrift om krav til akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus
- FOR 2000-12-20 nr 1556: Forskrift om tekniske funksjonskrav til kommunikasjonsteknisk utstyr som inngår i helsetjenestens kommunikasjonsberedskap

Andre relevante dokumenter

- Fornyings – og administrasjonsdepartementet, Bedre samordning og styring av store og/eller strategisk viktige IKT-prosjekter i staten. Forslag fra tverrdepartemental arbeidsgruppe. Avgitt 15.5.2008.

Adressater i hht. vedlagt liste

Deres ref.

Vår ref.
200707659- RBA/KE

Dato
02.09.2008

Nødnett - informasjon om ekstern evaluering av prosjektorganisering

Justis- og politidepartementet (JD) har gitt Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) i oppdrag av å lede arbeidet med evaluering av første byggetrinn av Nødnett – det nye digitale radiosambandet til nød- og beredskapsstatene. Som et ledd i dette arbeidet har DNK engasjert Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) til å foreta en evaluering av prosjektorganiseringen i forbindelse med utbygging og innføring av Nødnett.

Bakgrunnen for evalueringen er at Stortinget har vedtatt utbygging av Nødnett i to trinn. Det er igangsatt utbygging av et første område på Østlandet. Stortinget har videre forutsatt at det skal foretas en evaluering av første trinn før landsdekkende utbygging eventuelt kan igangsettes. Evalueringen av prosjektorganiseringen er en av flere evalueringer som skal gjennomføres.

Likelydende brev sendes til organisasjoner som har en rolle eller interesse i Nødnettprosjektet. Personer som har hatt eller har en tilknytning til arbeidet med Nødnett må være forberedt på å bli kontaktet av DIFI i løpet av september.

Om evalueringen

Formålet med evalueringen er å klarlegge om organiseringen og andre styringsvirkemidler er utformet og benyttes slik at de bidrar til å nå målene for utbyggingen av Nødnett. Det innebærer bl.a. en beskrivelse av rammebetingelser som er av stor betydning for prosjektet, og en vurdering av hvordan disse rammebetingelsene påvirker innføringen av Nødnett. Evalueringen vil videre vurdere hensiktsmessigheten av prosjektets organisering, herunder om prosjektet har en formålstjenlig ansvars- og oppgavefordeling og nødvendig kompetanse hva angår styring av et stort samordningsprosjekt.

Fokus for denne delen av evalueringen vil være den sentrale prosjektorganiseringen, herunder nødetatens rolle og ansvar. Evalueringen skal bidra til å gi grunnlag for eventuelle

justeringer til neste byggetrinn, og bidra til formålstjenlig gjennomføring av prosjektet. Evalueringen vil resultere i en rapport som skal være ferdig innen 1. desember 2008.

Involvering av berørte parter

En vellykket evaluering er avhengig av at evaluator har tilgang til informasjon fra alle berørte parter. Evalueringen er en mulighet for alle berørte parter å fremme sine synspunkter på, og erfaringer med organiseringen av nødnettprosjektet.

Det er derfor viktig at DIFI gis tilgang til relevant informasjon og at alle berørte parter prioriterer å møte DIFI til samtaler om prosjektet.

DIFI vil i løpet av september ta kontakt med mer informasjon og for å avtale tidspunkt for samtale.

Kontaktpersoner i DIFI

I DIFI vil følgende personer arbeide med evalueringen:

Inger Johanne Sundby (ijs@difi.no), Anette Kristiansen (akr@difi.no) og Per Kr. Aasmundstad (pka@difi.no).

Med vennlig hilsen

Andreas Agersborg
avdelingsdirektør

Knut Ellingsæter
seniorrådgiver

Kopi:
Direktoratet for forvaltning og IKT
Direktoratet for nødkommunikasjon

Vedlegg 1

Likelydende brev sendt til:

Det kongelige justis- og politidepartement

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap

Finansdepartementet

Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum

Fylkesmannen i Buskerud

Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Fylkesmannen i Østfold

Helse- og omsorgsdepartementet

Helse Sør-Øst RHF

Helsedirektoratet

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon

Politidirektoratet

Intervjuguide – Nødnett	
Navn: Stilling/institusjon: Funksjon/rolle i fht nødnettprosjektet:	
1. Mål med og utfordringer for nødnettprosjektet generelt	
Synspunkter på <ul style="list-style-type: none"> • Beslutningen om å etablere nødnettet/syn på valg av løsning (felles for nødnetatene, teknisk o.l) • Utfordringer • evalueringspausen • annet 	
2. Ansvarsfordeling, oppgaver og roller i den sentrale prosjektorganisasjonen	
<ul style="list-style-type: none"> • Hvor klar har ansvars- og oppgavefordelingen mellom aktørene i det <u>sentrale</u> prosjektet vært: <ul style="list-style-type: none"> • på papiret i de ulike fasene • i praksis, illustrert med eksempler på event. uklarheter, utfordringer/problemer ▪ Hva fungerer bra og mindre bra 	
<ul style="list-style-type: none"> • Synspunkter på hvor klare rollene til de ulike aktørene oppleves å være <ul style="list-style-type: none"> • Departementene (JD, HOD, andre?) • Direktoratene (HD, POD, DSB, DNK) • Helse s/ø • KS • Andre f.eks Kokom, 	
<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan har de ulike fora fungert hver for seg og i relasjon til hverandre: <ul style="list-style-type: none"> • Styringsgruppe/Samarbeidgruppen • Direktoratgruppen/Koordineringsgruppen • Prosjektgrupper (spesifiser) • Event. endringer/utvikling/forbedringer etc i løpet av prosjektperioden • Håndtering av interessekonflikter/uenighet 	

3. Styring og bruk av ulike styringsvirkemidler

<ul style="list-style-type: none"> • Synspunkter på styringen av prosjektet: <ul style="list-style-type: none"> • Hensiktsmessighet i fht prosjektets kompleksitet og størrelse? • Fullmakts- og myndighetsfordelingen (myndighet lagt til mest hensiktsmessig/formålstjenlig nivå/organ?) • Overordnet styring vs. mer detaljstyring • Håndtering av event. avvik fra planer, utilsiktede konsekvenser, endringer • Forholdet mellom prosjektet og linjen (i JD, HOD) • Prosjektstyringen vs etatsstyringen av direktoratene 	
<ul style="list-style-type: none"> • Synspunkter på fordelingen av og ansvaret for budsjettet (finansieringen) <ul style="list-style-type: none"> • Bevilgning på ett dep.s (JDs) budsjett til et tverrsektorielt prosjekt • Konsekvenser for oppslutning/forankring/ nøkternhet/ realisme hos de ulike partnerne • Håndtering av tilleggskrav 	
<ul style="list-style-type: none"> • Synspunkter på om og event. hvordan regelverket på ulike sektorer støtter opp under eller er en hindring for gjennomføringen i fht mål? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Synspunkter på kompetansen i prosjektet / hos aktørene <ul style="list-style-type: none"> • I sentralprosjektet • I etatsprosjektene • I prosjektets omgivelser 	
<ul style="list-style-type: none"> • Eksempler på barrierer eller forhold som har påvirket prosjektgjennomføringen negativt / i uønsket retning for eksempel: <ul style="list-style-type: none"> • Treghet i beslutningsprosessene? • Ressursene (penger) i prosjektet? • De menneskelige ressursene (antall/utskiftninger) i prosjektet/hos samarbeidspartnerne? • Informasjon og kommunikasjon • Samarbeidsproblemer mellom aktørene? 	

4. utfordringer framover

Er det forhold i prosjektorganisasjonen som bør endres for å styrke:

- Formåls- og kostnadseffektiviteten

- Styrbarheten av prosjektet

- Rolleklarheten mellom aktørene

- Brukerorienteringen (forankring hos og hensynet til etatenes/enkeltbrukeres behov)

- Rettsikkerhet?

- Samordningen

5. Andre synspunkter på prosjektorganisasjonen

Informanter – evalueringen av prosjektorganiseringen av Nødnett

- Det kongelige justis- og politidepartement
 - Politiavdelingen
 - Rednings- og beredskapsavdelingen
- Finansdepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
 - Eieravdelingen
 - Kommnehelseavdelingen
- Direktoratet for nødkommunikasjon
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Helsedirektoratet
- Politidirektoratet
- Helse Sør-Øst RHF
- Fylkesmannen i Buskerud
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Fylkesmannen i Østfold
- Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
- Nokia Siemens Networks AS

Ord/uttrykk	Forklaring
AMK-sentral	Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral. Mottar medisinsk nødnummer 113, varsler og koordinerer helseressurser.
Brann	Kortbetegnelse for Brannvesenet inkl. DSB og kommunal-og interkommunale brannvesen
DG	“Direktoratsgruppen”, jf Nødnettprosjektets prosjektorganisasjon. Direktoratsgruppen erstatter den tidligere PA-gruppen og blir erstattet av KG (koordineringsgruppa)
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Etatsprosjektene	Delprosjekter under det sentrale nødnettprosjektet for innføring av nødnett i brann, politi, helse
HDO	Prosjektnavn for Helse driftsorganisasjon for nødnett
HOD	Helse- og omsorgsdepartementet
Helse	Kortbetegnelse for alle deler av helsetjenesten som omfattes som brukere av nødnettet bl.a. Hdir, regionale helseforetak med AMK, Akuttmottak, ambulansetjeneste og helseforetak og kommunalhelsetjeneste og legevakt
Hdir	Helsedirektoratet
HF	Helseforetak
INNFO	Implementering Nytt Nødnett Fase 0
JD	Justis- og politidepartementet
JDN	Prosjektnavn for det statlige forvaltningsorganet, da dette var en del av Justisdepartementet.
KG	Koordineringsgruppen erstattet DG (Direktoratsgruppen) der prosjektlederne i etatene møter.
KoKom	Nasjonalt kompetansesenter for helsetjenestens kommunikasjonsberedskap. Etablert av tidligere Sosial- og helsedepartementet, administrativt underlagt Helse Bergen HF.
LV-sentral	Legevaktsentral, kommunal eller interkommunal. Mottar henvendelser om medisinske problemstillinger fra kommunens innbygger og andre som har opphold i respektive kommuner.
Nødnett	Den betegnelsen som nylig er tatt i bruk om nødnettprosjektet
Nødnettprosjektet	Prosjektorganisasjon underlagt Justis- og politidepartementet, Rednings- og beredskapsavdelingen. Også kalt det sentrale nødnettprosjektet.
NSN	Nokia Siemens Networks AS – leverandør og drift av nødnettet, etatenes kommunikasjonssentraler og rammeavtale for radioterminaler i første trinn.
PA	Prosjektansvarlige på direktoratsnivå, jf nødnettprosjektets styringsdokument. Senere erstattet av DG (direktorats-gruppen).
PDMT	Politiets data- og materielltjeneste, ansvarlig for drift og vedlikehold i politiet og også aktuell for levering av disse tjenestene til brann

PIA	Politiavdelingen. Avdeling i JD.
Politi	Kortbetegnelse på politietaten som brukere av Nødnett
POD	Politidirektoratet
Radioterminal	Fellesuttrykk for håndholdt/fastmontert radio
Radioterminal, fastmontert	Radioterminal fast installert i ambulanse, ambulansehelikopter, ambulansefly eller i bordkassett på en kommunikasjonsentral, et vaktrom, katastroferom m.v.
Radioterminal, håndholdt	Bærbar radio
RBA	Rednings- og beredskapsavdelingen i JD.
RHF	Regionalt helseforetak
SAMPOL	Samband i politiet – innføring av nødnett i politiet
SG	“Styringsgruppe”. Representanter fra departementene, jf nødnettprosjektets styringsdokument. Forløperen til SAM (Samarbeidsgruppen)
SHdir	Sosial- og helsedirektoratet
TETRA	“Terrestrial Trunked Radio” som er en åpen digital standard for digital radiokommunikasjon, definert av European Telecommunications Standards Institute (ETSI)

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Nødnett – evaluering av prosjektorganiseringen
Difis rapportnummer:	2008:15
Forfatter(e):	Inger Johanne Sundby, Anette Kristiansen, Per Kristian Aamundstad
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	100201
Prosjektnavn:	Nødnett – evaluering av prosjektorganiseringen
Prosjektleder:	Inger Johanne Sundby
Prosjektansvarlig avdeling:	Forvaltningskunnskap og organisering (FOR)
Oppdragsgiver(e):	Justis- og politidepartementet
Resymé/omtale:	<p>Nødnett er et stort samordningsprosjekt mellom tre sektorer; politi, brann og helse ledet av Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK). Prosjektorganiseringen er nødvendig, men viser hvilke utfordringen offentlig sektor har når mange etater og virksomheter på ulike forvaltningsnivåer ska samordnes for å nå et felles mål. Difi har foretatt en evaluering av om hvorvidt organiseringen og andre styringsvirkemidler (juridiske, økonomiske, pedagogiske) er utformet og benyttes slik at de bidrar til å nå målene for utbyggingen av Nødnett. Det har vært lagt vekt på å få et så tydelig bilde som mulig av hvordan rolle-, oppgave- og ansvarsdelingen mellom de sentrale aktørene har vært planlagt, kommer til uttrykk i organiserings- og styringsdokumenter og hvordan det fungerer i praksis. Likeledes hvordan beslutnings- og rapporteringsstrukturen fungerer og om finansieringsmodellen, kommunikasjon og informasjon er nyttet på en hensiktsmessig måte. Lover og forskrifter som danner rammer for Nødnettprosjektet er vurdert.</p>
Emneord:	Samordning, prosjektorganisering, prosjektlogikk, forvaltningslogikk, styringsvirkemidler, formålseffektivitet, kostnadseffektivitet, brukerretting, styrbarhet, flernivåorganisering og styring, kompetanse, kultur, endringshåndtering, finansieringsmodell
Totalt antall sider til trykking:	107
Dato for utgivelse:	
Utgiver: Difi	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no