



Innst. 371 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen

Prop. 100 S (2010–2011)

Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om fullføring av utbygging og drift av Nødnett i hele Fastlands-Norge

Til Stortinget

1. Sammendrag

Innledning

I Prop. 100 S (2010–2011) fremmes forslag om videre utbygging av Nødnett i hele Fastlands-Norge.

Stortinget vedtok 18. desember 2006 at et første utbyggingstrinn – trinn 1 – for nytt digitalt radiosamband i Norge – Nødnett – skulle igangsettes, jf. St.prp. nr. 30 (2006–2007) og Innst. S. nr. 104 (2006–2007), og at kontrakt for en landsdekkende utbygging kunne inngås. Her fremgikk det også at en utbygging i resten av landet ikke kunne igangsettes før evaluering av trinn 1 var gjennomført og Stortinget hadde vedtatt videre utbygging.

En evaluering av trinn 1 er gjennomført, og omfatter teknologivurderinger, bruk- og nyttevurderinger, vurdering av prosjektgjennomføringen og økonomiske vurderinger.

Kontrakt om utbygging og drift av Nødnett basert på TETRA-teknologien ble signert i desember 2006. Trinn 1 av utbyggingen er i all hovedsak fullført, om lag tre år forsinket. Nødnett er etablert i det sentrale Østlandsområdet med aktive brukere i politiet, brannvesen og helsetjenesten. Nødnett brukes av ca. 7 000 brukere, og det gjennomføres nærmere 350 000 samtaler i måneden.

Brukerne er i all hovedsak fornøyde og politiet har brukt nettet i hele trinn 1-området i snart ett år. Nettet ivaretar etatenes viktigste behov og brukes i daglig virke og ved ekstraordinære hendelser.

Direktoratet for nødkommunikasjon ble etablert 1. april 2007 for å være statens kontraktspart og ivareta eierskap og forvaltning av Nødnett.

Prosjektgjennomføringen har vært utfordrende med betydelige forsinkelser og leveranseproblemer, spesielt knyttet til utbyggingen av radionettet, enkelte leveranseproblemer til brann og spesielt til helse. Evalueringen av helsetjenestens løsninger vil derfor fortsette i en viss tid.

På bakgrunn av utfordringene i prosjektperioden for første byggetrinn har det vært vanskelig å følge kontrakten for partene. Det har vært nødvendig å inngå avtale om flere tillegg til kontrakten, særlig med bakgrunn i forsinkelser.

Kort om trinn 2

Forslag om en utbygging i resten av landet – trinn 2 – har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring i henhold til Finansdepartementets rammeavtale om dette. Kvalitetssikringen er gjennomført av rådgivningsselskapet Dovre Group i samarbeid med Transportøkonomisk institutt. Disse firmaene gjennomførte i tillegg tredjepartsvurdering av evalueringen.

Regjeringen foreslår å igangsette trinn 2 i henhold til kontrakten med tilhørende endringer og tillegg. Trinn 2 vil bli en videreføring av trinn 1 med forbedringer basert på erfaringer, evaluering og kvalitetssikrers tilbakemeldinger. Kostnadsramme for trinn 2 foreslås satt til 4 700 mill. kroner, inkludert drift i utbyggingsfasen. Av dette utgjør styringsrammen 3 950 mill. kroner, mens 750 mill. kroner er usikkerhetsavsetningen for prosjektet.

Detaljinformasjon om oppbyggingen av nettet er unntatt offentlighet og beskrives dermed ikke i proposisjonen.

Bakgrunn

Nødetatene har i dag separate sambandssystemer med begrensede muligheter til å kommunisere seg imellom. Innføring av Nødnett innebærer en overgang til ett felles system hvor brukerne vil dele en felles infrastruktur med mulighet til å kommunisere på tvers av etatsgrensene.

Nødnett er betegnelsen på et nytt digitalt radiosamband for nød- og beredskapsstatene i Norge basert på TETRA-standarden. Nødnett er primært et talesamband, men gir også mulighet til begrenset overføring av data.

TETRA er overveiende valgt som standard for nødkommunikasjon i Europa, og våre naboland Danmark, Finland og Sverige baserer sin nødkommunikasjon på TETRA-samband.

TETRA legger til rette for grensekryssende samarbeid og samhandling i forbindelse med redningsarbeid eller kriminalitetsbekjempelse i grensetrakter.

Nødnettprosjektet, det vil si etableringen av Nødnett i Norge, omfatter utbygging av selve radionettet, leveranse av brukerutstyr (radioterminaler og utstyr til kommunikasjonsentraler) til politiet, kommunale brannvesen og helsetjenesten, samt etablering av drift og vedlikehold.

Trinn 1 av nødnettprosjektet omfatter 54 kommuner på Østlandet. Dette området utgjøres av politidistriktene Østfold, Follo, Romerike, Oslo, Asker og Bærum samt Søndre Buskerud.

Trinn 2 av nødnettprosjektet omfatter resten av Fastlands-Norge.

De kvalitative nytteeffektene ved Nødnett er mange og tydelige. Nettet har høyere kapasitet, er avlyttingssikkert, har bedre dekning og bedre talekvalitet enn analoge systemer, samt døgnkontinuerlig drift og overvåkning. Nødnett vil gjennom økt funksjonalitet og høy tilgjengelighet gi økt sikkerhet for beredskaps- og innsatspersonell og bidra til et trygere og mer robust samfunn. Dersom det ikke investeres i et nytt sambandssystem nå, vil nødetatene kunne få problemer med nåværende sambandssystemer og kommunikasjon, noe som kan medføre økt risiko for liv og helse. Unikt for utbyggingen av Nødnett i Norge er at innføringen skjer parallelt i alle tre nødetatene.

Brukere av Nødnett

En bred utnyttelse av Nødnett har vært et hovedmål fra begynnelsen av prosjektet, og Stortinget har flere ganger påpekt at flere brukergrupper skal få anledning til å ta i bruk Nødnett, jf. Innst. S. nr. 104 (2006–2007).

Trinn 1 omfatter om lag 8 000 brukere fra nødetatene. Ved en landsdekkende utbygging legges det opp til at om lag 40 000 brukere fra nødetatene skal tilknyttes Nødnett.

Direktoratet for nødkommunikasjon kartla aktuelle brukergrupper for Nødnett i 2008. En etterfølgende markedsanalyse anslo et potensial på totalt 40 000 brukere, i tillegg til brukerne fra nødetatene, dvs. om lag 80 000 brukere totalt.

Kjernebrukere av Nødnett er de tre nødetatene brann, politi og helse. Representanter fra kjernebrukerne har vært involvert i prosjektet fra starten av, og brukerkrav fra brann, politi og helse har vært førende i valg av løsning.

Regjeringen legger opp til at utbygging av Nødnett skal omfatte Hovedredningsentralen og redningshelikoptrene. Sivilforsvaret og frivillige hjelpeorganisasjoner er mulige brukere på et senere tidspunkt.

Det er lagt til rette for at enkelte kritiske nasjonale funksjoner i hovedstaden skal kunne ta Nødnett i bruk i første halvår 2011, herunder Stortingets administrasjon, Departementenes Servicesenter og Norges Bank. Totalt utgjør dette om lag 200 brukere. Direktoratet for nødkommunikasjon er i dialog med en rekke aktuelle brukere, blant annet Forsvaret, Tollvesenet, elforsyning og industrivern.

Det vil etableres beslutningskriterier for valg av hvilke nye brukergrupper som bør prioriteres. Direktoratet for nødkommunikasjon vil i dialog med aktuelle brukergrupper planlegge for innføring av Nødnett. Innføring av andre brukergrupper organiseres som separate prosjekter uavhengig av trinn 2-prosjektet.

Utbygging av Nødnett

Leverandør til Nødnettprosjektet er Nokia Siemens Networks Norge AS, den norske delen av det verdensomspennende konsernet Nokia Siemens Networks, som igjen er et heleid datterselskap av Nokia og Siemens. Underleverandører i nødnettutbyggingen er Motorola og Frequentis.

Kontrakten som ble inngått i 2006 gir leverandøren totalansvaret for planlegging og leveranser. Kontrakten omfatter tre hovedleveranser:

1. Utbygging av Nødnett (radionettet)
2. Drift og vedlikehold av Nødnett
3. Utstyr til nødetatenes kommunikasjonsentraler som tilknyttes Nødnett.

Kontrakten har faste priser og betingelser for både trinn 1 og resten av den landsdekkende utbyggingen, og har dermed en lav økonomisk risiko for staten.

Hovedelementene i leveransene er selve radionettet, utstyr til nødetatenes kommunikasjonsentraler og radioterminaler. I tillegg inngår drifts- og vedlikeholdssystemer.

Gjennomføring og evaluering av trinn 1

Trinn 1 startet med kontraktsinngåelse 22. desember 2006. Prosjektet har opplevd flere forsinkelser underveis og er om lag tre år forsinket.

Nødnett i trinn 1 ble offisielt åpnet 17. august 2010. Markeringen ble foretatt i Østfold som var det første distriktet hvor representanter fra alle nødnettene tok Nødnett i bruk. Nødnett brukes av majoriteten av alle brannvesen i trinn 1 og av seks politidistrikter, seks særorgan innen politiet og Politiets sikkerhetstjeneste.

Det har vist seg utfordrende å få på plass løsningsene for helsetjenestens kommunikasjonssentraler med tilstrekkelig funksjonalitet og stabilitet. Innføring i helsesektoren har derfor tatt noe lengre tid enn for de to andre nødnettene, og evaluering av helsetjenestens kommunikasjonssentraler kan pågå frem til oppstart av trinn 2.

I fase 0 har en i helsetjenesten erfart at Nødnett har begrensninger i kapasitet, dekning og hastighet. Dette vil bli viet særskilt oppmerksomhet i den evaluering helsetjenesten skal foreta, innenfor rammen av gjeldende kontrakt, og før igangsetting av landsdekkende utbygging av helsetjenestens kommunikasjonssentraler.

Kostnadsrammen for trinn 1 ble i 2006 estimert til 900 mill. kroner (2006-kroner) for årene 2007–2008. I 2009 ble det blant annet på grunn av tilleggsbestillinger og utfordringer i prosjektet, foreslått å øke kostnadsrammen for trinn 1 med inntil 110 mill. kroner, jf. St.prp. nr. 83 (2008–2009). Stortinget samtykket 11. juni 2009 i at Kongen ble gitt fullmakt til i 2009 å øke kostnadsrammen for trinn 1 til inntil 1 139 mill. kroner. Basert på en oppdatert beregning fra Direktoratet for nødkommunikasjon anslås de samlede kostnadene for første utbyggingstrinn, inkludert leveranser, drift av Nødnett, prosjektorganisasjonen og direktoratet i 2011 nå til 1 347 mill. kroner. Det er fremdeles noen utestående leveranser for trinn 1. Regjeringen legger til grunn at stortingsvedtak om utbygging av Nødnett i resten av landet ikke fritar leverandøren fra å fullføre alle gjenværende leveranser for trinn 1.

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2004–2005) ble det sagt følgende om evaluering:

«For å kunne gjennomføre en grundig test og vurdering av teknologien, tekniske og organisatoriske løsninger, samt en vurdering av kostnadsutviklingen før beslutning tas om videre utbygging, blir det et opphold i utbyggingen etter trinn 1.»

Direktoratet for nødkommunikasjon har ledet evalueringsarbeidet på vegne av Justis- og politidepartementet. Direktoratet har i valget av evalueringsmetodikk lagt størst vekt på fortløpende læring og prosessutvikling. Arbeidet er utført i samarbeid med

representanter fra nødnettene og eksterne aktører. Resultater fra evalueringsaktivitetene er dokumentert i evalueringsrapporter som er gjort fortløpende tilgjengelig på direktoratets hjemmeside.

Rådgivningsselskapet Dovre Group i samarbeid med Transportøkonomisk institutt har utført en tredjepartsvurdering av evalueringen.

Flere øvelser i Østlandsområdet i 2010, blant annet Øvelse Nødkommunikasjon, har vist at Nødnett gir en sikker og god kommunikasjon.

Ekstern kvalitetssikrer mener at det i vurderingen av nytte og bruk er valgt å legge for stor vekt på vurderinger med brukerperspektiv, sammenholdt med vurderingene av nytteverdi på etats- og samfunnsnivå. Ekstern kvalitetssikrer mener det er vanskelig å si at evalueringen gir trygghet for at Nødnett gir tilstrekkelig nytteverdi for samfunnet. Kvalitetssikrer mener videre det er beskjedent belegg for å hevde at det finnes vesentlige synergier mellom etatene som utløses av den nye nødnetsteknologien. Ekstern kvalitetssikrer mener at evalueringen gir god trygghet for at TETRA er et hensiktsmessig teknologivalg.

Gjennomføring av utbygging i resten av landet – trinn 2

Trinn 2 er en videreføring av trinn 1 og innebærer etablering av Nødnett i hele Fastlands-Norge. Arbeidsomfanget og kostnadsrammen for trinn 2 omfatter blant annet:

- Utbygging av Nødnett, herunder basestasjoner, transmisjonslinjer og kjernenett i totalt 21 politidistrikter og 386 kommuner
- Etatsvise operatørløsninger til om lag 270 kommunikasjonssentraler, herunder 110-sentraler, operasjonssentraler hos politiet, AMK-sentraler, akuttmottak ved sykehusene, legevaktssentraler og Hovedredningssentralen
- Håndholdte og kjøretøymonterte radioterminaller, som er fullt ut integrert med Nødnett og operatørløsningene, til politiet, brannvesen og helsetjenesten, totalt om lag 35 000 radioer
- Radioer til installasjon i helikoptre til helsetjenesten, politi, brannvesen og redningshelikoptre
- Bistand til innføringsprosjektene for:
 - Politi
 - Helse (spesialisthelsetjeneste og kommunehelsetjeneste)
 - Brann (brannvesen og 110-sentraler)
 - Hovedredningssentralen
 - Redningshelikoptre (Forsvarets 330-skvadron).

Hovedredningssentralen og redningshelikoptre inngår i trinn 2, men vil finansieres gjennom de ordinære budsjettprosessene.

Etatenes innføringsprosjekter dekkes i hovedsak innenfor etatenes egne rammer og inngår ikke i kostnadsrammen for nødnettutbyggingen. I den grad innføringsprosjektene får tilført midler fra den sentrale kostnadsrammen, skal dette styres av Direktoratet for nødkommunikasjon.

Kostnadene ved nødvendige endringer i leveransene til etatene for at løsningene i landsdekkende utbygging fungerer tilfredsstillende i samsvar med kontrakten, forutsettes dekket av leverandøren.

Trinn 2 vil i all hovedsak gjennomføres som en videreføring av trinn 1, med samme hovedkontrakt og samme overordnede organisasjonsstruktur.

Utrullingen i trinn 2 vil skje per politidistrikt. Tidsplanen utgjør i trinn 2 en vesentlig risikofaktor, da det i kontrakten er avsatt kun 30 måneder til utbygging. Erfaringer fra trinn 1 tilsier at dette er svært stramt tidsmessig. For å oppnå bedre prosjektgjennomføring vil Direktoratet for nødkommunikasjon, som en del av den innledende trinn 2-planleggingen, vurdere om det er i statens interesse å løse opp i avhengigheter mellom innføringsprosjektene, øke leverandørens forutsigbarhet og/eller gi leverandøren mer tid utover 30 måneder. Kvalitetssikrer anbefaler at dette vurderes.

Endelig og detaljert tidsplan for gjennomføring av trinn 2 vil først foreligge etter at beslutning om landsdekkende utbygging er fattet. Ekstern kvalitetssikrer angir forventet ferdigstilling i 2015.

På grunn av leverandørens forsinkelser med leveranse av utstyr til helsetjenestens kommunikasjonsentraler, skal helsetjenesten gis tid til å kunne evaluere om leveransene fungerer tilfredsstillende i henhold til gjeldende kontrakt.

Direktoratet for nødkommunikasjon ivaretar kontrakten med leverandøren på vegne av Justis- og politidepartementet, og har myndighet til å opptre som kontraktspart overfor leverandøren.

Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har ansvaret for at det etableres innføringsprosjekter for de ulike brukergruppene.

Direktoratet for nødkommunikasjon har som et ledd i planleggingen av trinn 2 gjennomført risikovurderinger og utarbeidet en usikkerhetsanalyse. Planen for landsdekkende utbygging av Nødnett har vært underlagt ekstern kvalitetssikring i henhold til Finansdepartementets rammeavtale for dette.

Det er risikofaktorer knyttet til innføringsprosjektene evne til å ta imot brukerstyr og eventuelle endringsønsker fra brukerne. Kostnadsrammen for trinn 2 vil omfatte en økt bevilgning til Direktoratet for nødkommunikasjon for å kunne gi økt støtte til nødstatenes innføringsprosjekter.

Med bakgrunn i anbefalingene fra ekstern kvalitetssikrer vil det etableres en kostnadsoppfølging

som er bedre tilpasset behovet for prosjektstyringsinformasjon.

Det er strenge krav til dekning i Nødnett for å dekke nødstatenes behov. Både i det daglige og i en krisesituasjon kan god dekning være avgjørende for muligheten til å yte en fullgod tjeneste og redde liv og helse. I nødnettkontrakten opereres det med et generelt flatedekningskrav på 79 pst., det vil si at det skal være nødnettdekning også i områder der de vanlige mobilnettene ikke har dekning. I tettbygde strøk skal det være en viss innendørs dekning, noe som krever noe høyere tetthet av basestasjoner.

Utbyggingen vil i betydelig grad berøre naturmangfold og landskap, herunder nasjonalparker og andre verneområder. I den utstrekning det er mulig, skal spørsmålet om etablering av Nødnett ses i sammenheng med forvaltningsplaner for det enkelte berørte verneområdet.

Utstyr for Nødnett installeres i henhold til retningslinjene fra Statens strålevern og produsentenes anbefalinger.

Drift og vedlikehold

Det er strenge krav til drift og vedlikehold av Nødnett. Forskjellige aktører har ulike driftsoppgaver og ansvar.

Nødnett eies og forvaltes av Direktoratet for nødkommunikasjon, og i tråd med Stortingets tidligere føringer er drift av selve radionettet satt ut til ekstern aktør. Drift og vedlikehold (av basestasjoner, transmisjonslinjer og kjernenett) er satt ut til utbyggeren, Nokia Siemens Network, gjennom en operatøravtale over 20 år (fra 2006). I oppgavene inngår døgnkontinuerlig overvåking, retting av feil, vedlikehold, konfigurering og optimalisering av nettet. Direktoratet for nødkommunikasjon er back-up driftssenter for operatøren.

Brukerutstyr, det vil si radioterminaler og utstyr til kommunikasjonsentralene, driftes og forvaltes av etatenes egne driftsorganisasjoner.

Mellom Direktoratet for nødkommunikasjon og etatenes driftsorganisasjoner er det inngått driftssamarbeidsavtaler. Disse avtalene regulerer blant annet hvilke tjenester som skal leveres av etatenes driftscentre og hvordan tjenestene skal leveres.

Regjeringen legger opp til at Direktoratet for nødkommunikasjon får ansvar for å ivareta driftstjenester for Nødnett overfor kommunale og interkommunale brannvesen og 110-sentralene i hele landet for å ivareta sikkerhet og kvalitet i drift og forvaltning. Overgang fra dagens løsning planlegges fra sommeren 2011.

Abonnementsordning

Stortinget forutsatte i 2004 at nødstatene skal betale driftsutgiftene til Nødnett etter hvert som dette

bygges ut og etatene tar nettet i bruk, og at utgiftene skal dekkes innenfor etatenes til enhver tid gjeldende budsjettammer, jf. Budsjett-innst. S. nr. 4 (2004–2005).

Abonnementsordningen, også omtalt som brukerbetalingsordningen, ble beskrevet i St.prp. nr. 30 (2006–2007), og er basert på anbefalinger fra en arbeidsgruppe.

Abonnementsprisene for nødnettenes bruk av Nødnett ble fastsatt i 2008. Brukerkategoriene, prisenivået i hver kategori og hvor de enkelte brukergruppene skal plasseres i prislisten er basert på innspill fra arbeidsgruppen og fastsatt av Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. For nødnettenes er det definert seks ulike brukerkategorier, avhengig av i hvilken grad den enkelte funksjon antas å belaste Nødnett i normal bruk. En ny vurdering av innplassering av ulike funksjoner i brukerkategorier vil bli foretatt når radioene i Nødnett har vært i bruk over en viss tid, og det er tilgang til målinger fra virkelig bruk.

Gevinstrealisering

Kvalitetssikrer påpeker at det så langt i gjennomføringen er for lav oppmerksomhet på realisering av gevinster både internt i etatene og på tvers av etatene. Arbeidet har mer preg av å være en anstrengelse for å bytte ut gammel sambandsteknologi med ny teknologi, enn en jakt på mer kostnadseffektive måter å løse oppgavene. Det vurderes likevel slik at innføring av den nye teknologien neppe er til hinder for eventuelle fremtidige organisasjonsforandringer.

Justis- og politidepartementet vil i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet sørge for at det stilles større krav til gevinstrealiseringsplaner og rapportering fra etatene. Departementene vil i løpet av 2011 utarbeide konkrete gevinstrealiseringsplaner.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utbyggingskostnad

I tråd med eksternt kvalitetssikrers anbefaling foreslår regjeringen at kostnadsrammen for utbyggingen av trinn 2 fastsettes til 4 700 mill. kroner. Styringsrammen settes til 3 950 mill. kroner, også dette i samsvar med kvalitetssikrers anbefaling. Det tilrås således en usikkerhetsavsetning på 750 mill. kroner.

Et bærende prinsipp i prosjektet er at etatene ikke skal betale for drift av det nye nettet før de har tatt nettet i bruk.

I Prop. 1 S (2010–2011) er det under kap. 456 Direktoratet for nødkommunikasjon tatt høyde for en eventuell beslutning om landsdekkende utbygging av Nødnett i 2011. Regjeringen vil komme tilbake med eventuelle forslag til endrede bevilgninger til formålet ifm. forslaget om tilleggsbevilgninger og omprio-

riteringer våren 2011. Staten har i hovedsak en fast-priskontrakt for investeringer og drift. Når det gjelder enkelte elementer i operatør- og driftskontrakten, er det avtalt at disse skal prisjusteres. I fremtidige budsjettår vil regjeringen fremme forslag om bevilgninger.

Driftskostnader og inntekter

Kontrakt for drift og vedlikehold av nødnettet gjelder i utbyggingsperioden (ca. 5 år) og ytterligere 15 år. Denne kontrakten stiller krav til leverandøren som «operatør» av nødnettet. Her stilles det direkte driftsmessige krav for å sikre at tjenestene som leveres til sluttbrukere til enhver tid har kontraktsfestet kvalitet.

Dette innebærer at staten, ved en videreføring av Nødnett gjennom trinn 2, pådrar seg årlige forpliktelser til 2026 i drift av Nødnett i størrelsesorden om lag 300 mill. kroner årlig etter ferdig utbygging.

Nødnettenes samlede driftskostnader etter at nettet er ferdig utbygget, er av SINTEF anslått til 370 mill. kroner per år, hvorav 217 mill. kroner vil utgjøre betaling av abonnement og de resterende 153 mill. kroner vil være etatsinterne kostnader. Det forventes at kommunene vil måtte betale 43 pst. av de nevnte 370 mill. kroner. De etatsinterne kostnadene er variable og påvirkes av etatene og kommunene gjennom effektiviserings- og forenklingstiltak. Om lag 32 mill. kroner av de etatsinterne kostnadene er nye kostnader, mens 55 mill. kroner er ren kostnadsøkning blant annet på grunn av mange nye kommunikasjonsentraler ved legevakter og akuttmottak på sykehus. SINTEF har videre beregnet at de årlige reinvesteringkostnadene i brukerstyr, som slår inn etter 5–7 år, kan utgjøre 145 mill. kroner i året.

Abonnementsprisene ble fastsatt ut ifra at de kontraktsfestede driftskostnadene for Nødnett skulle betales av nødnettenes alene, basert på antall innmeldte brukere fra nødnettenes. En oppdatert prognose fra Direktoratet for nødkommunikasjon tilsier en underdekning per år på ca. 87 mill. kroner i forhold til de kontraktsfestede kostnadene til leverandør etter at Nødnett er ferdig utbygget.

Det forventes at Nødnett på lengre sikt vil få et betydelig antall brukere fra beredskapsorganisasjoner utenfor nødnettenes. En markedsanalyse antyder potensielt 40 000 andre brukere. Det legges til grunn at inntekter fra brukere utover kjernebrukerne går til å redusere betalingsnivået for alle brukerne dersom totale inntekter overstiger kostnadene.

Med bakgrunn i SINTEFs kostnadsmålinger viser det seg vanskelig å foreta en reell sammenligning av etatens kostnader før og etter etablering av Nødnett.

Etatens samlede driftskostnader utgjør ifølge SINTEF 370 mill. kroner hvorav 283 mill. kroner

ifølge SINTEF er sammenlignbare med tidligere kostnader beregnet til 223 mill. kroner, det vil si en økning på 27 pst.

Dersom Nødnett ikke blir innført, vil nødnetatene stå overfor store investerings- og driftsutgifter ved utskiftning til enkeltvis og lokale løsninger samtidig som man vil gå glipp av muligheten som ligger i et nasjonalt nett for alle nød- og beredskapsetatene.

Regjeringen legger til grunn at abonnementsordningen og prinsippet om refordeling mellom sektorene videreføres inntil mer erfaring foreligger, og vurderes etter fullført utbygging.

2. Komiteens merknader

2.1 Innledning

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Susanne Bratli, Freddy de Ruiten, Gorm Kjernli, Hilde Anita Nyvoll, Magne Rommetveit og Tone Merete Sønsterud, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen, Ingebjørg Godskesen, Bård Hoksrud og Arne Sortevik, fra Høyre, Øyvind Halleraker, Lars Myraune og Ingjerd Schou, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Janne Sjelmo Nordås, og fra Kristelig Folkeparti, lederen Knut Arild Hareide, støtter regjeringens forslag om å fullføre utbyggingen av Nødnett – nytt digitalt radiosamband for nød- og beredskapsetatene – i hele landet (trinn 2). Komiteen understreker at utbyggingen av Nødnett er en viktig satsing på samfunnsikkerhet og styrket beredskap i Norge.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, understreker også at regjeringen ved å fremme forslaget om landsdekkende utbygging av et felles sambandsnett for de tre nødnetatene viser vilje til å få på plass et nødvendig felles verktøy for nød- og beredskapsetatene, slik at de skal kunne utføre sitt viktige arbeid for oss alle på best mulig måte, både i det daglige virke og i nøds- og krisesituasjoner.

Et annet flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, vil uttrykke misnøye med at prosjektet er 3 år forsinket.

Dette flertallet peker på at utbyggingen av Nødnett har tatt mye lengre tid enn man i utgangspunktet forventet, og at kostnadene har blitt vesentlig høyere.

Dette flertallet vil vise til forslag fra komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre i Innst. S. nr. 346 (2008–2009):

«Stortinget ber Regjeringen jevnlig rapportere om fremdriften av utbyggingen av Nødnett på egnet vis til Stortinget for å sikre at fremdriftsplanen og budsjett holdes.»

Dette flertallet vil i den forbindelse vise til sine merknader i innstillingens kapittel 2.10.1.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre påpeker at saken om Nødnett tidligere har vært gjenstand for uforvarlig behandling i Stortinget, og viser til protokolltilførsel fra medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre i transport- og kommunikasjonskomiteens møte 8. juni 2009, etter å ha tapt voteringen om ikke å behandle St.prp. nr. 83 (2008–2009) om økt kostnadsramme for første byggetrinn i vårsesjonen:

«Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre avviser behandling av ytterligere nye saker før Stortinget 19. juni 2009 avslutter før sommeren. Med to uker igjen til avslutningen av flere saker og debatt om disse sakene i Stortinget, vil behandling av ytterligere saker etter disse medlemmers oppfatning ikke kunne gjennomføres på en forsvarlig måte.»

Teknologivalg

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil påpeke at konkurransen om å få levere Nødnett var teknologinøytral. Det fremgår av både St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2004–2005) og Budsjett-innst. S. nr. 4 (2004–2005) at spesifikasjonen for Nødnett i Norge ville bli gjort teknologinøytral slik at det kunne gis tilbud med basis i flere teknologier. Kravspesifikasjonen skulle kun beskrive hvordan sambandet skulle virke for sluttbruker.

I St.prp. nr. 30 (2006–2007) fremgår det at en teknologinøytral prosess er gjennomført for å sikre at det kunne gis tilbud med basis i ulike tekniske løsninger og at det kom tilbud basert på teknologiene CDMA-2000, TETRA og TETRAPOL.

Disse medlemmer viser til at kontrakten som er inngått, gir leverandøren totalansvar for planlegging og leveranser, og forsinkelsene i prosjektet skyldes ikke valgt teknologi. TETRA-teknologien er spesielt utviklet for kommunikasjon i og mellom nød- og beredskapsetater. Det finnes ikke reelle alternativer til TETRA for utbygging av det norske Nødnett, og eksterne kvalitetssikrer mener gjennomført evaluering gir god trygghet for at TETRA er et hensiktsmessig teknologivalg.

Disse medlemmer viser til at utviklingen i andre land understøtter det valget en gjør i Norge. TETRA er overveiende valgt som standard for nødkommunikasjon i Europa, og våre naboland Danmark, Finland og Sverige baserer sin nødkommunikasjon på TETRA-samband. Sverige og Danmark har i perioden 2006–2010 bygget ut landsdekkende nett, og i begge landene ble nettene ferdigstilt i løpet av 2010. Det er kun noen få land som har valgt en annen standard (TETRAPOL), og det er ikke inngått noen nyere kontrakter med denne standarden.

Analyseselskapet Gartner fikk i 2008 i oppgave å kartlegge bruk av TETRA og andre teknologier og standarder i nød- og beredskapssamband, og å gi oversikt over viktige trekk i markedsutviklingen på dette området. Disse medlemmer viser til at konklusjonen var at det beste teknologivalget fortsatt var TETRA. Videre viser disse medlemmer til at Gartner gjennomførte en oppdatering høsten 2010 for å sjekke om det var kommet inn nye momenter siden 2008, og de gjentok i oktober 2010 at det ikke finnes reelle alternativer til TETRA for utbygging av det norske Nødnett. Gartner berørte kort spørsmålet om datakommunikasjon og påpekte at kommunikasjonsbehovet for nød- og beredskapsetatene forventes å utvikle seg utover de eksisterende behovene. Eksempler på dette er overføring av bilder og video og behov for mobile kontorer. Dette betyr at nød- og beredskapsetatene kan ha behov for høyere båndbredde enn det TETRA eller andre spesialiserte radiosamband for nødkommunikasjon kan tilby. Gartner mente den mest sannsynlige løsningen for dette vil være å utnytte kommersielt tilgjengelige tjenester.

Disse medlemmer har merket seg at det i USA nå diskuteres utnyttelse av 4 G-mobilnett for data i samspill med eksisterende talesamband for nødnetter. Disse medlemmer mener at dette er en mulig framtidig utvikling, men det er for mange usikkerhetsmomenter forbundet med en slik løsning til at det kan framstå som et reelt alternativ på nåværende tidspunkt. Foreløpig mangler standarder og brukerstyr. Disse medlemmer viser til at i USA er en frekvensblokk i 700 MHz-båndet tilgjengelig for 4 G nett til nødnetter. I Europa er dette frekvensspørsmålet ikke løst.

Disse medlemmer viser til at flertallet i komiteen vektla i Budsjett-innst. S. nr. 4 (2004–2005), jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2004–2005) om framtidig radiosamband for nød- og beredskapsetatene, bl.a. «at nødnettet skal være robust fra starten av og ikke bære preg av et utviklingsprosjekt» noe Justis- og politidepartementet har lagt til grunn i anskaffelsen av nytt digitalt radiosamband til nødnettene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil peke på at Fremskrittspartiet fremmet forslag om en annen teknisk løsning enn den som ble valgt. Disse medlemmer vil peke på at mange av de innvendingene medlemmene fra Fremskrittspartiet hadde mot den valgte løsningen, også har slått til. Dette har både forsinkelser, problemer med implementeringen av de tekniske løsninger, samt kostnadsøkningene for de forskjellige nødnettene, til fulle vist. Disse medlemmer er fortsatt usikker på om den valgte løsningen er den rette, og frykter at man i løpet av noen år vil se at løsningen ikke tilfredstilte de fremtidige behovene man vil ha innenfor nødnettene. Disse medlemmer viser til at regjeringspartiene trekker frem sine merknader i Budsjett-innst. S. nr. 4 (2004–2005) for å begrunne valget av TETRA-teknologien. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til side 24 i nevnte innstilling, der Fremskrittspartiets medlemmer av komiteen tok til orde for en teknologinøytral anbudsrunde med vekt på dataoverføringskapasitet som åpner for direkte sendte bilder, medisinsk data og posisjoneringsinformasjon for alle enheter på et ulykkessted.

Disse medlemmer ser likevel nå at å få på plass en annen løsning ikke vil være mulig, både fordi det allerede er brukt et stort beløp på første utbyggingstrinn, og også fordi det gamle systemet som nødnettene bruker, nå er godt på overtid. Alle venter nå på å få på plass et nytt nett så raskt som mulig. Dette gjelder spesielt for å ivareta alle de ansatte i nødnettene som hver dag er ute i førstelinjetjenesten og som er helt avhengig av et nødnett som sikrer at alle disse kan gjøre jobben sin på en mest mulig trygg og sikker måte.

2.2 Bakgrunn

Komiteen er kjent med at nødnettenes eksisterende sambandsløsninger er gamle og i liten grad tilfredsstillende sikkerhetsmessige og operative krav. Komiteen er enig i at man gjennom utbygging av Nødnett vil styrke samfunnets evne til å bekjempe organisert kriminalitet, håndtere store ulykker, naturkatastrofer og mulige terrortrusler. Samhandling mellom nødnettene vil bli langt enklere med Nødnett fordi brukerne gis muligheter til å kommunisere sømløst på tvers av organisatoriske og geografiske grenser. Samtidig får nødnettene et avlyttingssikkert samband som styrker personvernet i tråd med Datatilsynets krav. Komiteen merker seg at Nødnett også medfører bedre operative og sikkerhetsmessige arbeidsforhold for nødnettene, samt mulighet for framtidige digitale tilleggstjenester.

2.3 Gjennomføring og evaluering av trinn 1

Komiteen vil vise til at Stortinget 18. desember 2006 vedtok at et første utbyggingstrinn – trinn 1

– for nytt digitalt radiosamband i Norge – Nødnett – skulle igangsettes, jf. St.prp. nr. 30 (2006–2007) og Innst. S. nr. 104 (2006–2007), og at kontrakt for en landsdekkende utbygging kunne inngås. Det fremgikk at en utbygging i resten av landet ikke kunne igangsettes før evaluering av trinn 1 var gjennomført og Stortinget hadde vedtatt videre utbygging.

Komiteen merker seg at trinn 1 på det nærreste er fullført og Nødnett er etablert i det sentrale Østlandsområdet, med aktive brukere i politiet, brannvesenet og helsetjenesten. Trinn 1 er om lag tre år forsinket. Komiteen merker seg at dette skyldes at leverandøren har brukt lengre tid på å bygge radionetten enn planlagt og på å levere brannvesenets og helsetjenestens kommunikasjonsentraler.

Komiteen er innforstått med at alle land i Vest-Europa nå har vedtatt utbygging av landsdekkende nødnett, men at Norge er det eneste landet som allerede ved utbyggingen gjør dette samordnet for alle de tre nødetatene. Dette har komplisert gjennomføringen, men innebærer også fordeler for samordning mellom nødetatene, ved at alle etatene har fått påvirke løsningene som er valgt, og at en i Norge i motsetning til andre land raskere får alle nødetatene inn som brukere. Dette øker samfunnets nytte av investeringen.

2.4 Evalueringen av Nødnettprosjektet

Komiteen merker seg at ekstern kvalitetssikrer har funnet at det etablerte testopplegget gir trygghet for at man ikke aksepterer leveranser som er mindreverdige i forhold til kravene i kontrakten.

Komiteen har videre merket seg at en nytte-vurdering er gjennomført ved å kartlegge, systematisere og sannsynliggjøre nytteeffekter av landsdekkende Nødnett etter modell av samfunnsøkonomisk analyse. Komiteen merker seg at analysen konkluderer med at Nødnett, i et rent samfunnsøkonomisk perspektiv, er funnet å ha en lav samfunnsøkonomisk nytteverdi, men at de viktigste gevinstene ved innføringen av Nødnett er at beredskaps- og redningsetatene får et sikrere og mer robust radiosamband i det daglige og i ekstraordinære situasjoner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, har merket seg at evaluering av trinn 1 er gjennomført. Evalueringen omfatter teknologivurderinger, bruk- og nyttevurderinger, vurdering av prosjektgjennomføringen og økonomiske vurderinger. Flertallet merker seg at leverandørens leveranseproblemer til helsetjenesten medfører at evalueringen av helsetjenestens løsninger vil fortsette en viss tid. Flertallet merker seg videre at forslag om en utbygging i resten av landet – trinn 2 – har vært

gjenstand for ekstern kvalitetssikring i henhold til Finansdepartementets rammeavtale om dette. Videre har flertallet merket seg at kvalitetssikrer har gjennomgått det foreliggende evalueringsmaterialet som er utarbeidet av prosjektet.

Flertallet vil vise til at Nødnett bygger på TETRA-teknologi. Teknologien er spesielt utviklet for kommunikasjon i og mellom nød- og beredskaps-etater. Det finnes ikke reelle alternativer til TETRA for utbygging av det norske Nødnett. Ekstern kvalitetssikrer mener at evalueringen gir god trygghet for at TETRA er et hensiktsmessig teknologivalg, noe flertallet legger til grunn.

Ekstern kvalitetssikrer mener at det foreligger et forbedringspotensial i den overordnede styringen av prosjektet, at felles insentiver mellom Direktoratet for nødkommunikasjon og innføringsprosjektene bør identifiseres, samt at etatens innføringsprosjekter bør styrkes med ressurser. Flertallet legger til grunn at departementet følger dette opp på egnet måte.

Flertallet merker seg at nødetatene allerede har fått gode erfaringer med samhandling ved bruk av Nødnett og ser at bruk av felles talegrupper for flere etater fører til mer effektiv bruk av ressurser. Politiet melder blant annet at kommunikasjon med de andre nødetatene helse og brann på et tidlig tidspunkt, har medført at de har kunnet yte bedre service til publikum. Politiet har vært bedre forberedt ved ankomst til ulykkesstedene, og følgelig kunnet koordinere og lede den samlede innsatsen på en mer effektiv måte.

2.5 Brukererfaringer – brukervedvirkning

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, merker seg at det er gjennomført spørreundersøkelser blant brukerne som viser at innføringen av Nødnett har vært en positiv opplevelse for brukerne. Nødnett oppleves totalt sett som bedre enn radiosambandet de hadde tidligere. Brukerne mener Nødnett vil gi positive effekter, spesielt bedre personvern for publikum, økt sikkerhet for de ansatte og bedre kommunikasjon med de andre etatene.

Etter flertallets vurdering støtter erfaringene fra nødetatene i trinn 1 og brukernes tilbakemeldinger på spørreundersøkelser opp om behovet for nytt nødnett i Norge.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har merket seg at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som har fagansvaret for alle kommunale brannvesen i landet, og som også har ansvaret for brannvesenets innføringsprosjekt av Nødnett, uttaler at det har vært meget stor

brukermedvirkning fra brannvesenene og 110-sentralenes side i Nødnettprosjektet fra 2004 og frem til i dag, gjennom utarbeidelse av kravspesifikasjon for det som skulle anskaffes, gjennomgang av innkomne tilbud og bistand/bidrag ved valg av leverandør. I stort har medarbeidere med lang brannvesen/110-sentral erfaring fra Oslo, Stavanger, Moss, Larvik, Romerike og i Drammen vært inne innføringsprosjektet i DSB, de fleste på heltid i kortere og lengre perioder.

Disse medlemmer viser til at brukerbetalingsordningen skal betale driften av Nødnett. Fordeling av kostnaden på brukerne er utarbeidet i samarbeid med de samarbeidende direktoratene. SINTEF Helse har gjennomført en kostnadskartlegging i tilknytning til nødnettet som riktignok peker på at brukerkostnadene vil øke, men at mye av kostnadsøkningen skyldes utstyr og funksjonalitet som kommer i tillegg til det man tidligere har hatt. Verdt å nevne her er bl.a. oppdragshåndteringsverktøyet Vision. Det er lagt opp til en evaluering av kostnadsfordelingen mellom brukerne når det foreligger lengre erfaring. Først da kan man med sikkerhet fastslå hvor stor økningen av brukerkostnadene har vært.

Disse medlemmer er kjent med at brannvesenet er den eneste av de tre nødetatene som får skiftet ut sitt oppdragshåndteringsverktøy på 110-sentralene. Leveransen omfatter foruten nye radioterminaler i biler og til håndholdt bruk, nytt dataverktøy for mottak av automatiske brannalarmer, nytt oppdragshåndteringsverktøy som også er koblet opp mot hvert enkelt brannvesens ledelse, kartløsning og en helt ny utalarmeringsløsning av deltidsmannskaper. Det har tatt tid å få testet, tilpasset og utført nødvendig feilretting på utstyret, men det meste av det som skal løses i Nødnetts trinn 1, er løst eller i ferd med å løse seg. Fire av fem 110-sentraler i det første trinnet har tatt Nødnett i bruk som sambandsverktøy, og det nye oppdragshåndteringsverktøyet er også tatt i bruk i en prøvedrift. Etter planen skal alle fem 110-sentralene i trinn 1 være inn i skarp drift med radio- og telefoni-delen i Nødnett før sommeren 2011. I løpet av høsten skal det øvrige verktøyet tas i bruk, også det i skarp drift.

Disse medlemmer er kjent med at radioterminaler for TETRA er større enn GSM-terminaler. For fase 0 valgte en kun én leverandør for å redusere risiko ved innføringen. Valg ble gjennomført i en prosess hvor brukerne deltok i kravspesifikasjon og verifikasjon av valgt løsning. Nye terminaler utvikles og kommer på markedet fremover, og for trinn 2 er hensikten at brukere skal kunne velge terminaler fra mer enn én leverandør. Hovedbruk for terminalene er tale og tekst.

Disse medlemmer har merket seg at de ulike brannvesenene ser ut til å vurdere dette ulikt. Disse

medlemmer er kjent med at Sarpsborg benytter TETRA røykdykking og er godt fornøyd. Det er et forbedringspotensial på ekstrapstyret som følger med, bl.a. mikrofoner, ørepropper og lignende. Dette arbeides det med. Disse medlemmer er også kjent med røykdykking ikke har vært et spesielt krav i kontrakten, men Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) arbeider likevel med DSB og med brannvesenets innføringsprosjekt av Nødnett for å optimalisere dette. Disse medlemmer har merket seg at DNK anser det fornuftig å gjennomføre tester hvor også tilgjengelige repeaterer (mobile antenneforsterkere) tas i bruk for å få erfaring og trygghet for å kunne ta i bruk TETRA også for røykdykking i full skala.

Disse medlemmer viser til at brannsjefen i ABBV, Anne Hjort, avkrefter påstandene som kommer fram i brevet fra Asker og Bærum brannkorpsforening og sier at de er «veldig godt fornøyd med hvordan det nye sambandet fungerer så langt» (budstikka.no 11. desember 2010 <http://www.budstikka.no/nyheter/vi-har-ikke-droppet-nytt-nodsamband-1.5879587>). Disse medlemmer har merket seg at også DSB melder om at tilbakemeldingene på bruk av Nødnett fra brannvesenene er meget gode, noe som blant annet kom fram etter håndteringen av forurensningsaksjonen rundt skipet Godafoss 17. februar 2011, og ved brannen i traileren i Oslofjordtunnelen 29. mars 2011. Disse medlemmer har merket seg at det nå utøves et godt samvirke felles mellom brann, politi og helse, og at samtlige nødetater nå har et felles sambandsreglement som de følger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at komiteen mottok et brev 24. mai 2011 fra Asker og Bærum brannkorpsforening med brukererfaringer knyttet til bruk av TETRA-nødnett. Disse medlemmer viser til at det i brevet kommer frem at brukerne ikke i stor nok grad har vært tatt med på råd under planlegging og utvikling av utstyret, at systemet har medført store ekstrapgifter, at utstyret i 110-sentralen er uferdig i forhold til behovene de har knyttet til blant annet innleggelse av kundeopplysninger, og at de ikke får overført kart til bilene gjennom systemet. Disse medlemmer viser til at det også påpekes at håndterminalene er gammeldage og ikke lenger blir solgt i andre land, at det ikke er mulig verken å sende tekstmeldinger eller bruke terminalene som mobiltelefon, og at dekningen er så dårlig at TETRA ikke blir brukt som samband ved røykdykking. Disse medlemmer påpeker at disse tilbakemeldingene står i sterk kontrast til brukerundersøkelsene det vises til i Prop. 100 S (2010–2011).

2.6 Nødnettkontrakten

Komiteen har merket seg at leverandørkontrakten er en fastprisavtale. Avtalen er funnet å være fordelaktig for staten. Forsinkelser og endringer av spesifikasjoner har medført visse kostnadsøkninger i trinn 1. Ekstern kvalitetssikrer påpeker at det bør utvikles styringssystemer som kan gi bedre kontroll med kostnadsutviklingen i prosjektet. Komiteen merker seg imidlertid at kvalitetssikrers vurdering er at kostnadsveksten for de kontraktsfestede arbeidene ikke er uvanlig stor, og ikke stor sammenholdt med forsinkelsene i prosjektet.

Komiteen understreker at forsinkelsene og kostnadsøkningen for trinn 1 er uheldige og at det er viktig at planene for utbygging i resten av landet baserer seg på kontrakten, erfaringene man har fra trinn 1, evalueringen og rådene ekstern kvalitetssikrer har gitt, slik at forsinkelser og kostnadsøkninger unngås i den videre utbyggingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, viser til at man gjennom utbyggingen av Nødnett har valgt en modell der kontrakt for drift og vedlikehold av Nødnett løper over en 20-årsperiode. Flertallet mener at dette er en fornuftig modell for bygging av infrastruktur, og ønsker tilsvarende OPS-kontrakter for å få fortgang på utbygging av vei- og jernbanenettet.

2.7 Gjennomføring av utbygging i resten av landet – trinn 2

Komiteen merker seg og støtter regjeringens forslag om å igangsette trinn 2 i henhold til kontrakten med tilhørende endringer og tillegg. Trinn 2 vil bli en videreføring av trinn 1 med forbedringer basert på erfaringer, evaluering og kvalitetssikrers tilbakemeldinger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, merker seg videre at tidsplanen i trinn 2 utgjør en vesentlig risikofaktor, da det i kontrakten er avsatt kun 30 måneder til utbygging. Erfaringer fra trinn 1 tilsier at dette er svært stramt tidsmessig. Flertallet legger derfor til grunn at Direktoratet for nødkommunikasjon sammen med Justis- og politidepartementet, som en del av den innledende trinn 2-planleggingen, vurderer om det er i statens interesse å løse opp i avhengigheter mellom innføringsprosjektene, øke leverandørens forutsigbarhet og/eller gi leverandøren mer tid utover 30 måneder i tråd med kvalitetssikrers anbefalinger. Flertallet merker seg videre at endelig og detaljert tidsplan for gjennomføring av trinn 2 vil først utar-

beides etter at beslutning om landsdekkende utbygging er fattet, og at ekstern kvalitetssikrer angir forventet ferdigstillelse i 2015.

Flertallet merker seg at etatenes innføringsprosjekter i hovedsak dekkes innenfor etatenes egne rammer og ikke inngår i kostnadsrammen for nødnettutbyggingen. I den grad innføringsprosjektene får tilført midler fra den sentrale kostnadsrammen, skal dette styres av Direktoratet for nødkommunikasjon.

Eierrolle og styring

Komiteen legger til grunn at Direktoratet for nødkommunikasjon skal lede arbeidet med planlegging og utbygging av Nødnett, sikre en fremdrift som ivaretar felles interesser på statens side, stå ansvarlig for godkjenning av hvorvidt leveranser og tjenester er i henhold til kontrakt, samt beslutte endringer og designfrys. Komiteen støtter at Direktoratet for nødkommunikasjon er gitt myndighet til å treffe beslutninger som sikrer prosjektfremdrift, utrulling av teknisk utstyr og tidspunkter for når Nødnett kan tas i bruk, samt myndighet til å styre de etatsvise innføringsprosjektene for det kommunale brannvesen, helsetjenesten og politiet.

Komiteen merker seg at ekstern kvalitetssikrer påpeker at innføringsprosjektene ikke har hatt klar nok forståelse for egne oppgaver og har manglet tilstrekkelige ressurser og kompetanse. Komiteen støtter derfor regjeringens forslag om en økt bevilgning til Direktoratet for nødkommunikasjon for å kunne gi økt støtte til nødstatens innføringsprosjekter.

Komiteen merker seg også at departementene i trinn 2 vil tydeliggjøre sin eierrolle og vil styrke kompetansen for oppfølging av store prosjekter. Videre merker komiteen seg at det i tråd med anbefalingene fra ekstern kvalitetssikrer vil bli etablert en kostnadsoppfølging som er bedre tilpasset behovet for prosjektstyringsinformasjon.

Andre brukere

Komiteen støtter og understreker behovet for at utbyggingen av Nødnett trinn 2, i tillegg til nødstatene, skal omfatte Hovedredningsentralen og redningshelikoptrene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, merker seg at finansieringen av disse tiltakene vil finne sted gjennom de ordinære budsjettprosessene.

Komiteen understreker at fremtidig og tidligere utbygging av nettet må sikre at luftgående

ambulanser inngår i det statlige Nødnett, og dermed også sikre kommunikasjon med flyradioene.

Komiteen støtter forslaget om at andre brukere med nød- og beredskapsansvar og de frivillige organisasjonene skal kunne bli brukere på et senere tidspunkt.

Natur og miljø

Komiteen har merket seg at utstyr for Nødnett skal installeres i henhold til retningslinjer fra Statens strålevern og produsentens anbefalinger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, har merket seg at utbyggingen i betydelig grad vil berøre naturmangfold og landskap, herunder nasjonalparker og andre verneområder. Flertallet har merket seg at Miljøverndepartementet vil gi retningslinjer for saksbehandling av dispensasjonssøknader etter naturmangfoldloven § 48 knyttet til oppføring av basestasjoner for Nødnett i verneområder.

Flertallet understreker at dersom det ikke er mulig å bygge mastene utenfor verneområdet, skal man søke å finne det alternativet som er minst skadelig for verneverdier i verneområdet. Videre har flertallet merket seg at utbygger og Direktoratet for nødkommunikasjon i samarbeid med miljøvernmyndigheter skal sørge for god planlegging med hensyn til miljøverdier ved utbygging, og at Nødnett skal ses i sammenheng med forvaltningsplaner for de enkelte berørte verneområder i den grad det er mulig.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Prop. 100 S (2010–2011) drøfter hvordan naturmangfoldloven og vernede områder kan medføre et behov for flere og dyrere basestasjoner for å oppnå tilfredsstillende dekning. Disse medlemmer mener at det er viktig at hensynet til miljøvern ikke undergraver Nødnettets formål, og understreker at det nettopp i områder med dårlig mobildekning er aller viktigst med et godt og velfungerende nødnett.

2.8 Drift og vedlikehold

Komiteen har merket seg at daglig drift og vedlikehold av Nødnett er i henhold til avtalen satt ut til utbyggeren, Nokia Siemens Network. I oppgavene inngår kontinuerlig overvåking, retting av feil, forebyggende vedlikehold og optimalisering av nettet.

Brukerutstyr, det vil si radioterminaler og utstyr til kommunikasjonssentralene, driftes og forvaltes av en egen driftsorganisasjon for hver enkelt nødetat. Disse utfører oppgaver knyttet til drift og vedlikehold av utstyret, samt mottar, analyserer og om nødvendig

videreformidler feilmeldinger. Videre yter de sammen med nødetatenes superbrukere veiledning overfor egne brukere. Komiteen merker seg at det er etablert separate driftsorganisasjoner i nødetatene, og at brannetatens driftsorganisasjon nå vil bli lagt til Direktoratet for nødkommunikasjon, som også vil tilby driftstjenester til andre brukere enn nødetatene.

Komiteen støtter forslaget om å undersøke om ytterligere konsentrering av oppgaver vil kunne gi fordeler totalt sett. Komiteen legger til grunn at det foretas en evaluering av driftsorganiseringen som en del av forberedelsene til landsdekkende utbygging av Nødnett, med sikte på å sikre gevinster av effektiviserte og mer samlede driftsformer.

2.9 Gevinstrealisering

Komiteen merker seg at kvalitetssikrer påpeker at det så langt i gjennomføringen er for lav oppmerksomhet på realisering av gevinster både internt i etatene og på tvers av etatene. Komiteen legger til grunn at gevinstrealisering i nødetatene vil få økt oppmerksomhet og bli fulgt opp av ansvarlige departementer.

Komiteen ser positivt på at det etableres en kostnadsoppfølging som er bedre tilpasset behovet for prosjektstyringsinformasjon og at det stilles større krav til gevinstrealiseringsplaner og rapportering fra etatene.

2.10 Økonomiske og administrative konsekvenser

2.10.1 Utbyggingskostnader

I tråd med ekstern kvalitetssikrers anbefaling tilrår komiteen at kostnadsrammen for utbyggingen av trinn 2 fastsettes til 4 700 mill. kroner. Styringsrammen settes til 3 950 mill. kroner, også dette i samsvar med kvalitetssikrers anbefaling. Det tilrås således en usikkerhetsavsetning på 750 mill. kroner. Komiteen merker seg at rammene består av investerings-elementer i form av utstyr som radionettverk, kjernenett, kommunikasjonssentraler, radioterminaler og aktiviteter som knyttes til montering, installasjon og planlegging av disse elementene. Rammene består videre av følgende driftselementer: Direktoratet, prosjektorganisasjonen, støtte til innføringsprosjektene i etatene og driftsutgifter i utbyggingsperioden som følge av at brukerne ikke kan ta nettet i bruk før det er ferdig utbygget og testet i det aktuelle området, brukerstyret er på plass og opplæring er gjennomført.

Komiteen merker seg at nødetatene utover dette har betydelige innføringskostnader. Dette er både kostnader til tilpasning av lokaler og utstyr ved utplasseringsstedene (for eksempel for kommunikasjonssentraler), men også kostnader til oppretthol-

delse av en prosjektorganisasjon som skal legge til rette for innføringen av nytt utstyr og nye løsninger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, påpeker at utbyggingen av Nødnett har tatt mye lengre tid enn man i utgangspunktet forventet, og at kostnadene har blitt vesentlig høyere. Flertallet viser til St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2004–2005), der den framforhandlede kostnadsrammen for en landsdekkende utbygging av Nødnett i to trinn ble oppgitt til totalt 3,6 mrd. kroner anslått i 2004-kroner, og en ferdigstillelse av et landsdekkende nett i løpet av 2009. Flertallet viser til at trinn 1 har kostet 1 347 mill. kroner, og at Prop. 100 S (2010–2011) angir en kostnadsramme for trinn 2 på 4,7 mrd. kroner. Ekstern kvalitetssikrer angir forventet ferdigstillelse i 2015.

2.10.2 Brukernes kostnader til drift

Komiteen har merket seg at leverandøren har totalansvar for utbygging og leveranse av nettet, drift av nettet, leveranse av utstyr til kommunikasjonsentralene, samt all integrasjon mellom disse leveransene. Komiteen merker seg at kontrakt for drift og vedlikehold av Nødnett gjelder i utbyggingsperioden (ca. 5 år) og ytterligere 15 år. Dette innebærer at staten, ved en videreføring av Nødnett gjennom trinn 2, pådrar seg årlige forpliktelser til drift av Nødnett i størrelsesorden om lag 300 mill. kroner fram til 2026.

Brukernes kostnader til drift utgjøres av abonnementsavgifter, kostnader knyttet til leie av datalinjer til kommunikasjonsentraler og andre etatsinterne utgifter som opplæring, brukerstøtte, løpende vedlikehold, utskifting av radioterminaler og administrasjon av egne brukere i nettet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at det i 2004 ble lagt til grunn at driftsutgiftene for det nye nettet ikke vil fravike vesentlig fra de samlede utgiftene etater og kommuner har i dag, jf. Budsjett-innst. S. nr. 4 (2004–2005). I 2006, jf. St.prp. nr. 30 (2006–2007), ble det besluttet å gjennomføre en undersøkelse for å kartlegge kostnadene i nødetatene før og etter innføring av Nødnett i trinn 1. Flertallet merker seg at SINTEF har gjennomført en kostnadsmåling og at det med bakgrunn i denne kostnadsmålingen viser seg vanskelig å foreta en reell sammenligning av etatenes kostnader før og etter etablering av Nødnett. Dette skyldes bl.a. at det har vært ulik praksis i etatene og kommunene for hvordan og hvor slike kostnader har blitt utgiftsført. Det vil bli fulgt opp med ytterligere

kartlegging og vurdering når mer faktisk erfaring med brukerbetalingsordningen foreligger.

Et annet flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, vil videre peke på at kommunenes reelle kostnader i forbindelse med driften av det nye Nødnett må registreres og fullt ut kompenseres.

Dette flertallet vil i den forbindelse vise til brevet Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, KS, sendte til Stortingets transport- og kommunikasjonskomité 30. mai 2011.

2.11 Abonnementsordning

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, vil peke på at Stortinget i 2004 forutsatte at nødetatene skal betale driftsutgiftene til Nødnett etter hvert som dette bygges ut og etatene tar nettet i bruk, og at utgiftene skal dekkes innenfor etatenes til de enhver tid gjeldende budsjettammer, jf. Budsjett-innst. S. nr. 4 (2004–2005). Videre at abonnementsinntekter fra nødetatene skal dekke kostnader til drift av Nødnett, herunder drift og vedlikehold av nettet, leie av datalinjer for kjerne- og radionett, samt leie av basestasjonsplasser.

Abonnementsprisene ble fastsatt ut ifra at de kontraktsfestede driftskostnadene for Nødnett skulle betales av nødetatene alene, basert på antall innmeldte brukere fra nødetatene. Erfaringene fra trinn 1 viser at politiet ligger nær opprinnelig innmeldt behov av antall brukere, mens helsetjenesten og brannvesenet i praksis har meldt inn færre brukere enn det disse to etatene opprinnelig varslet. Flertallet merker seg at en oppdatert prognose fra Direktoratet for nødkommunikasjon tilsier en underdekning per år på ca. 87 mill. kroner i forhold til de kontraktsfestede kostnadene til leverandør etter at Nødnett er ferdig utbygget. Flertallet merker seg videre at det forventes at Nødnett på lengre sikt vil få et betydelig antall brukere fra beredskapsorganisasjoner utenfor nødetatene, men at ekstern kvalitetssikrer stiller spørsmål ved om tilleggsinntektene fra disse eksterne brukere kan dekke hele det potensielle, beregnede underskuddet. Flertallet legger til grunn at eventuelle inntekter fra andre brukere utover kjernebrukerne går til å redusere betalingsnivået for kjernebrukerne.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet påpeker at abonnementsordningen med brukerbetaling medfører at de økte kostnadene veltes over på brukerne, herunder nødetatene og kommunene. Disse medlemmer viser til at stortingsrepresentant Bård Hoksrud har tatt opp dette

med justisministeren i skriftlig spørsmål, jf. Dokument nr. 15:265 (2008–2009) av 13. november 2008. Flere kommuner har de siste årene måttet fornye både basestasjon (sender), personsøkere og radioer, samt hatt høye reparasjonsutgifter for å holde liv i noe utstyr til det nye skulle komme. Det er viktig at de reelle kostnader for kommunene synliggjøres og fullt ut kompenseres. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til at Fremskrittspartiet fremmet følgende forslag i Innst. 13 S (2010–2011) til statsbudsjettet for 2011:

«Stortinget ber regjeringen fremme en sak som omhandler de økonomiske konsekvensene for kommunene og etatene i forbindelse med innføring og drift av det nye nødnett. Saken må også synliggjøre hvordan de eventuelle merutgiftene skal finansieres.»

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige bevilgningsforslag slik at kommunene, politiet og de andre nødetatene ikke blir påført ytterligere utgifter i forbindelse med etableringen av det nye Nødnett.»

2.12 Vurdering av brukerkostnader

Komiteen vil peke på at Nødnett utgjør et teknologiskifte og innebærer en vesentlig modernisering av kritisk sambandsinfrastruktur. Komiteen merker seg at anslagsvis 87 mill. kroner av etatens driftskostnader kan tilskrives nye tjenester og funksjonalitet som ikke er direkte sammenlignbare med de gamle systemene. Komiteen merker seg at det er opplyst at noen kommuner ikke bruker helse-radionettet slik de er pålagt, og sannsynligvis har lavere utgifter til radiosamband enn om de hadde oppfylt forskriftens krav til forsvarlig samband.

Dersom Nødnett ikke blir innført, legger komiteen til grunn at nødetatene vil stå overfor store investerings- og driftsutgifter ved utskiftning til enkeltvis og lokale løsninger, samtidig som man vil gå glipp av muligheten som ligger i et nasjonalt nett for alle nød- og beredskapsstatene. Det vil påløpe vesentlige kostnader til kryptering i tråd med pålegget fra Datatilsynet, og det er usikkert om det er teknisk mulig å kryptere alle de gamle nettene.

Tatt i betraktning den kvalitetsheving, nye tjenester og de effektiviseringsmuligheter Nødnett gir, samt usikkerheten knyttet til beregningsgrunnlaget, synes det etter komiteens vurdering å være naturlig at det blir en viss økning i etatens driftskostnader. Komiteen merker seg også at Nødnett legger til rette for gevinstrealisering knyttet til reduksjon i antall kommunikasjonsentraler og driften av disse både internt i og på tvers av etater og geografiske områder.

Komiteen legger til grunn at abonnementsordningen og prinsippet om refordeling mellom sektorene videreføres inntil mer erfaring foreligger, og vurderes etter fullført utbygging. Komiteen legger videre til grunn at Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, når mer erfaring fra brukerbetalingsordningen foreligger, eventuell refordeling mellom etatene er foretatt og gevinstrealiseringsprosjekter er igangsatt, på nytt kartlegger og vurderer kommunenes kostnader til Nødnett.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige bevilgningsforslag slik at kommunene, politiet og de andre nødetatene ikke blir påført ytterligere utgifter i forbindelse med etableringen av det nye Nødnett.

4. Komiteens tilråding

Komiteen viser til sine merknader og til proposisjonen, og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget samtykker i at:

1. Utbygging og drift av Nødnett i hele Fastlands-Norge, i samsvar med de vilkår og betingelser som følger av inngått kontrakt mellom Justis- og politidepartementet og Nokia Siemens Networks Norge AS av 22. desember 2006 med nå inngåtte endringer og tillegg, igangsettes.
2. Nødnett bygges ut for hele Fastlands-Norge innenfor en samlet kostnadsramme for trinn 2 på 4 700 mill. kroner.

Oslo, i transport- og kommunikasjonskomiteen, den 31. mai 2011

Knut Arild Hareide

leder

Tone Merete Sønsterud

ordfører

