

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Postboks 2014
3103 TØNSBERG

Unntatt offentlighet
Offl. § 23 1. ledd

Deres ref.

Vår ref.
19/89 - BRØ/AEi

Dato
04.07.2023

Oppdragsbrev - fremtidig løsning for nød- og beredskapskommunikasjon

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) viser til DSBs konseptvalgutredning om fremtidig løsning for nød- og beredskapskommunikasjon (juni 2020) og tilhørende kvalitetssikringsrapport (KS1 juni 2021), DSBs tilleggsutredning til KVUen (nov. 2022) samt kvalitetssikringsrapport av tilleggsutredningen (mars 2023).

JD gir med dette Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) mandat til å gjennomføre et forprosjekt for ny løsning for nød- og beredskapskommunikasjon der Konsept 2 justert, legges til grunn for videre arbeid.

1. BAKGRUNN

Nødnett er det nasjonale radiosambandet som gjør det mulig for nød- og beredskapsaktører å snakke sammen og dele informasjon når befolkningen trenger hjelp. Nødnett har om lag 65 000 registrerte abonnementer som benyttes av et enda høyere antall nød- og beredskapsbrukere. De tre nødetatene, brann- og redningsvesenet, helsetjenesten og politiet, er de største brukerne.

Dagens Nødnett er basert på utgående teknologi som må erstattes. Kontrakten med Motorola om drift utløper i 2026, og det pågår nå forhandlinger om forlengelse av kontrakten. Basert på risiko relatert til teknologiske begrensninger, høye kostnader og redusert oppfyllelse av brukerbehov, bør dagens Nødnett fases ut senest 2031. Dette innebærer at transisjon av brukere bør begynne i 2028 og avsluttes i god tid før 2031 som er sluttdato for drift av dagens nødnett. Arbeidet med forprosjektet må derfor starte opp nå, slik at ekstern kvalitetssikring (KS2) kan gjennomføres våren 2025.

2. FORMÅL MED FORPROSJEKTET

Formålet med forprosjektet er å videreutvikle og detaljere konseptet som regjeringen har valgt; Konsept 2 justert, der staten skal anskaffe og forvalte de nødnettspesifikke tjenestene. Forprosjektet skal vise hvordan staten gjennom konsept 2 justert kan sikre brukere av ny nød- og beredskapskommunikasjon en fremtidsrettet løsning for kommunikasjon og informasjonsdeling som er robust og sikker med god dekning og kapasitet. I forprosjektfasen skal det utarbeides et sentralt styringsdokument som skal gi tilstrekkelig grunnlag for å vurdere prosjektets usikkerhet, anbefaling om kostnadsramme, samt gi føringer for styring av prosjektet i gjennomføringsfasen.

3. RAMMEBETINGELSER OG FØRINGER

3.1 Sentrale dokumenter

Forprosjektet skal gjennomføres i tråd med statens prosjektmodell, jf. Finansdepartementets gjeldende rundskriv R-108 «Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store statlige prosjekter i staten», kapittel 8 Krav til forprosjektfasen.

Forprosjektet skal gjennomføres etter føringer gitt i dette oppdragsbrevet.

3.2 JDs føringer for forprosjektfasen

Justeringer i det valgte konseptet: Mulighetsrommet mellom Konsept 2 justert og Konsept 2 må utredes mer konkret i første fase av forprosjektet, i tråd med innspill fra eksterne kvalitetssikrer. Det må bl.a. ses nærmere på optimalisering av sikkerhet og beredskap gjennom fleksibilitet til å benytte flere nett. I vurderingen er det sentralt at kostnader veies opp mot nytte, jf. punkt om optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet under. Den tekniske løsningen/teknisk målbilde for konseptet må beskrives.

Tiltakets omfang: Tjenestene som skal tilbys, er gruppebasert tale-, og muligheter for å sende video og data i grupper. Løsningen skal baseres på kommersiell mobilteknologi (4G/5G, og videre generasjoner) og ivareta nødvendig konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet for nød- og beredskapskommunikasjon. Forprosjektet skal planlegge for at det skal bli mulig å utvikle andre etterfølgende tjenester som kan bygges på løsningen. I tillegg til dagens brukergrupper, skal det også legges til rette for at eventuelt andre relevante brukergrupper kan innlemmes i løsningen på sikt. Det er en forutsetning at dagens brukergrupper av nødnettet skal prioriteres i overgangen til ny løsning.

Samfunns mål og effektmål: Samfunns målet «Nød- og beredskapsaktører har en kommunikasjonsløsning som støtter opp under deres evne til å verne om liv og verdier», ligger fast.

JD legger p.t. til grunn følgende prioritering av effektmål:

- 1) «Nød- og beredskapsaktørene har evne til å utføre god og effektiv kontroll av hendelser der de oppstår»

- 2) «Oppdragskritiske tjenester og løsninger for nød- og beredskapsaktørene fornyes og videreutvikles i takt med teknologiske muligheter i samfunnet for øvrig.»

Det må arbeides videre med tallfesting av indikatorene for effektmålene. Brukere bør oppleve tjeneste- og ytelsesnivået som tilsvarende eller bedre enn i dagens Nødnett.

Økonomiske rammer og prioritering av resultatmål: Styringsmålet for investeringskostnadene er satt til [REDACTED] (P50) inkl. mva. og måltallet for driftskostnader er satt til [REDACTED] inkl. mva. og i 2022-kroner (levetid 11 år). Dette er de økonomiske rammene for forprosjektarbeidet. Styringsmålet og måltallene omfatter hhv. samlede investeringskostnader og driftskostnader for tiltaket uavhengig av hvilket departement kostnadene kommer under. Det vises til Finansdepartementets rundskriv R-108 og veileder for digitaliseringsprosjekter i statens prosjektmodell for nærmere føringer om avgrensning av samlede investeringskostnader, herunder skillet mellom drift og investering. Resultatmål skal prioriteres som følger 1) kostnad (holde forprosjektet innenfor P50 for investeringer og drift, 2) tid (løsningen i ordinær drift innen utgangen av 2031, 3) kvalitet (jf. Pkt. 3.2 Tiltakets omfang).

Prosjektendringer som er av betydning for oppfyllelse av resultatmålene skal forankres med JD.

Føringer for finansieringsmodellen: I usikkerhetsanalysen, som skal utarbeides i forprosjektfasen som grunnlag for styrings- og kostnadsramme for gjennomføringsprosjektet, skal alle kostnader for totalprosjektet inngå. For gjennomføringsprosjektet er det imidlertid forutsatt at mobile enheter/terminaler og nødvendige kontrollromsløsninger skal brukerfinansieres.

Oppdatering av interessentanalysen: Det må undersøkes nærmere om det er interessekonflikter ved innlemming av etatsspesifikke tjenester utover de forhåndsdefinerte fellestjenestene. Det må også vurderes om innlemming av nye brukergrupper (Forsvaret, jernbanesektoren og utvidet bruk i helsesektoren), kan påvirke gjennomføringsrisiko.

Vi ber DSB, som en selvstendig tilleggsutredning, foreta en vurdering av behovet for nytt nødnett på Svalbard og gjennomføre en forenklet samfunnsøkonomisk analyse. Som sammenligningsgrunnlag for kostnadsberegninger og vurderinger av nytte, skal dagens kommunikasjonsløsninger på Svalbard legges til grunn.

Sikkerhet: Dagens globale sikkerhetssituasjon er i endring. Dette påvirker behovet for nød- og beredskapskommunikasjon i en større del av krisespekteret enn det som lå til grunn for arbeidet med konseptvalgutredningen. Det skal utredes hvilke konsekvenser (herunder økonomiske) dette vil få for ny løsning for nød- og beredskapskommunikasjon.

Markedsdialog og kontraktstrategi: Det må undersøkes nærmere om løsningen kan etableres direkte i 5G. Prosjektet må undersøke hvordan konseptet kan legge til rette for bærekraftig konkurranse i mobilmarkedet, herunder tidlig i forprosjektet undersøke om det er mulig å basere løsningen på kjernenett fra flere mobiloperatører, slik at en kan unngå at løsningen er avhengig av leveranser fra kun én mobiloperatør. Dette arbeidet vil legge rammene for utformingen av kontraktstrategi. Videre kan arbeidet legges

grunnlaget for bedre utnyttelse av restverdier ved endt kontraktperiode og reduserte innlåsingseffekter.

Trinnvis gjennomføring og optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet:

Forprosjektet må utarbeide en plan for arbeidet med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet innenfor gitte styringsmål, tilpasset trinnvis gjennomføring av prosjektet. Som del av forprosjektgrunnlaget for KS2, skal det foreligge en komplett tiltaksoversikt for gjennomføring av første trinn. Styringsdokumentet må inneholde prinsipper for en prioriteringsmekanisme som sikrer at tiltak basert på effekt med stor nytte prioriteres først. Oppsidepotensialet i kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse skal systematisk gjennomgås og prøves ut. Det skal redegjøres spesielt for hvordan dette er fulgt opp i styringsdokumentet. For å øke nyttesiden, må ulike tiltak vurderes, herunder også om tidlig realisering av ny løsning er mulig. Det skal, i tråd med kvalitetssikrers anbefaling, utredes mulige synergier for nett- og tjenestedrift med Norsk Helsenett og jernbanesektoren. Det skal vurderes synergier og læring fra Forsvarsmateriells prosjekt om militær bruk av private og offentlige 5G-nett. Videre skal det arbeides målrettet med å sikre at etterfølgende tjenester kan bygges på løsningen, jf. kvalitetssikrers vurdering av at det potensielt er store samfunnsgevinster knyttet til dette.

Regelverksutvikling: Det skal tidlig i forprosjektet identifiseres behov for nødvendig regelverksutvikling og det skal utformes en tidsplan for når disse endringene må være gjennomført. Begrunnede innspill om regelverksendringer oversendes til projektrådet og følges opp i ansvarlig departement.

Endringslogg: Det skal føres endringslogg for forprosjektet i tråd med punkt 8.1 i rundskriv R-108. Utgangspunktet for endringsloggen er fastsatt styringsmålene for investeringsprosjektet og måltallet for driftskostnadene. Endringsloggen skal ferdigstilles ved fullført forprosjekt.

4. ORGANISERING OG OPPFØLGING AV FORPROSJEKTET

4.1 Ansvarlig departement, prosjekteier og prosjektledelse

JD er ansvarlig departement for tiltaket. JD vil sørge for nødvendig samordning og koordinering med involverte departementer (HOD, KDD og ev. andre departementer ved behov).

DSB er prosjekteier, innenfor rammene av dette oppdraget, og må etablere en prosjektorganisasjon med tilstrekkelig ressurser og relevant kompetanse for å gjennomføre forprosjektet. JD forutsetter at det benyttes prosjektledelse med erfaring fra prosjekter hvor tidsspenn, størrelse og kompleksitet kan sammenlignes. DSB må også sørge for at det innhentes erfaringer fra andre store prosjekter, samt at det etableres god internkontroll (herunder god prosjektsikring for direktøren). DSB må organisere samarbeidet med nødetatenes fagdirektater, deres drifts- og kompetansemiljøer, kommunesektoren, samt andre relevante aktører frem til oppstart av gjennomføringsfasen på en hensiktsmessig måte. HDO og deres eiere, de regionale

helseforetakene, skal delta på lik linje som Helsedirektoratet. HOD vil sørge for koordinerte innspill fra helsetjenesten ved behov.

JD legger til grunn at de involverte parter dekker sine kostnader til dette arbeidet innenfor egen budsjetttramme frem til gjennomføringsfasen.

JD ber om at DSB tidlig utarbeider styringsdokument for forprosjektet, som bl.a. skal inkludere:

- Omfangsbeskrivelse: En utfyllende beskrivelse av prosjektets scope, konkretiserte/operasjonaliserte mål og krav, organisering (herunder etatenes roller og ansvar, ressurs- og kompetansebehov), leveranser og avgrensninger
- Regime for endringshåndtering, dvs. klargjøring av hvordan endringer i prosjektet skal håndteres, og - avhengig av endringens karakter - hvem som beslutter hva, hvilken prosess som skal knyttes til en beslutning, og hvordan beslutningen skal fattes
- Plan for hvordan DSB helhetlig vil sikre kvalitet og kontroll (Prosjektleders kvalitetsplan og direktørens plan for prosjektsikring)
- Oversikt over involvering av andre etater, som Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), Politidirektoratet, Helsedirektoratet, HDO og deres eiere de regionale helseforetakene, Norsk helsenett mv. med beskrivelse av hvilke bidrag som forventes

Det skal leveres en kortfattet evalueringsrapport av forprosjektet som fokuserer på hvilken lærdom man kan trekke til andre senere prosjekter.

4.2 Prosjektråd

Det etableres et projektråd for fremtidig løsning for nød- og beredskaps-kommunikasjon, under ledelse av JD v/Samfunnssikkerhetsavdelingen. I tillegg består projektrådet av representanter fra Politiavdelingen og Avdeling for økonomi og styring (JD), samt representanter fra KDD og HOD. Projektrådet er et rådgivende organ som legger grunnlag for beslutninger i JD, KDD og HOD. I konkrete saker, som berører andre departementer, skal disse inviteres til projektrådsmøter.

Hensikten med møtene i projektrådet er å oppdatere departementene om utviklingen i prosjektet, og særlig gjennomgå viktige forhold frem i tid, samt legge til rette for at departementene ved behov kan foreta nødvendige avklaringer/beslutninger basert på et godt grunnlagsmateriale.

5. STYRING, FREMDRIFT OG RAPPORTERING

Det skal avholdes jevnlig møter (i utgangspunktet annenhver måned) mellom DSB og JD v/projektrådet om status i prosjektet og innholdet i viktige leveranser. Møtene skal basere seg på rapportering fra DSB. Rapporteringen skal være fremoverrettet, dvs. særlig vektlegge viktige forhold frem i tid. Det skal rapporteres fast på følgende:

- Status fremdrift, økonomi og kvalitet (med kort «executive summary» og relevante nøkkeltallsindikatorer)

- Risiko- og usikkerhetshåndtering
- Viktigste hendelser siste- og kommende periode
- Status brukermedvirkning
- Behov for beslutninger i JD ev. andre departementer
- Eventuelle endringer i prosjektet, med tilhørende dokumentasjon (og endringslogg)

Saksdokumenter til prosjektrådsmøte skal sendes minimum én uke før møtet. Saksdokumentene skal skille mellom hvilke punkter som er grunnlag for beslutning eller til orientering. Beslutningsnotater skal redegjøre for alternative løsninger og redegjøre for kost-nytte betraktninger for de ulike løsningene. Basert på dette skal beslutningsnotatene ha en begrunnet anbefaling. Tidspunkt for møter i prosjektrådet avklares nærmere.

Forprosjektet må ferdigstilles innen utgangen av 2024, slik at ekstern kvalitetssikring (KS2) kan gjennomføres første halvår 2025. JD ber om at det utarbeides og oversendes en overordnet milepælsoversikt for gjennomføring av forprosjektet.

Med hilsen

Unni Gunnes
ekspedisjonssjef

Pål Anders Hagen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Kopi til
Finansdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Kommunal- og distriktsdepartementet