

Dokument nr 3:5

(1998–99)

**Riksrevisjonens undersøkelse
vedrørende styring og samordning av
IT-virksomheten i justissektoren**

Dokument nr 3:5

(1998–99)

**Riksrevisjonens undersøkelse
vedrørende styring og samordning av
IT-virksomheten i justissektoren**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr 3:5 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende styring og samordning av IT-virksomheten i justissektoren.

Riksrevisjonen, 29. januar 1999.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
Leder

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Justisdepartementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	4
5 Justisdepartementets svar	5
6 Riksrevisjonens uttalelse	5
Vedlegg: Rapport	7

Justisdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende styring og samordning av IT-virksomheten i justissektoren

1 INNLEDNING

Ved behandlingen av Riksrevisjonens undersøkelse om anskaffelse og bruk av edb i statsforvaltningen uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at svakheter og mangler kunne vært begrenset ved bedre og mer aktiv styring og oppfølging av IT-prosjektene, jf Dok nr 3:6 (1994–95) og Innst S nr 132 (1994–95).

I St prp nr 1 (1996–97) er kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene fastsatt som mål for arbeidet med å samordne justissektorens anvendelse av IT. Samordning av IT i justissektoren skal bl a bidra til raskere informasjonsflyt i straffesakskjeden. Justiskomiteen har i Budsjett-innst S nr 4 (1995–96) påpekt at politi- og lensmannsetaten måtte synliggjøre effektiviseringsgevinsten av IT på en bedre måte. Som etatsleder har departementet bl a ansvar for å ta initiativ til utviklings- og effektiviseringstiltak, og for den faglige gjennomføringen og oppfølgingen av de tiltakene som skal realisere målene som Regjeringen og Stortinget har satt for domstolene og etatene.

Stortinget har også ved andre anledninger behandlet forvaltningens IT-politikk, jf St meld nr 12 (1982–83) og Innst S nr 171 (1982–83), og St meld nr 35 (1991–92) og Innst S nr 63 (1992–93).

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om IT-satsingen innen justissektoren faktisk styres og samordnes, slik at igangsatte prosjekter og tiltak bidrar til å nå målene om kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene.

Følgende problemstillinger er belyst:

- Er Justisdepartementets styring av IT-virksomheten i justissektoren ivaretatt på en tilfredsstillende måte, og i hvilken grad legges det vekt på samordning av IT-virksomheten?
- Er det planlagt med effektiviseringsgevinster, og blir de realisert innenfor det enkelte IT-prosjekt?

Med utgangspunkt i problemstillingene har Riksrevisjonen utledet revisjonskriterier knyttet til klare styringssignaler og prioriteringer, gjenbruk og flyt av informasjon innenfor og mellom etatene og domstolene, og planlegging og realisering av effektiviseringsgevinster i forbindelse med IT-prosjekter.

Undersøkelsen bygger på foreliggende skriftlig dokumentasjon (stortingsdokumenter, tildelingsbrev, IT-strategier, prosjektplaner og -rapporter, evalueringer, etc) og bekreftede opplysninger som Riksrevisjonen har innhentet ved intervju. Intervju-materialet er innhentet ved besøk i Justisdepartementet, IT-enhetene innenfor justissektoren og utvalgte brukere i politi- og lensmannsetaten og Kriminalomsorg i frihet.

Rapporten følger som trykt vedlegg. Revisjonskriteriene og faktadelen har vært forelagt departementet før den endelige rapporten ble utarbeidet. Departementet uttalte i brev av 27. august 1998 til rapportens faktadel at de anser revisjonskriteriene for relevante. Departementets merknader til faktadelen er innarbeidet i rapporten. I brev av 22. oktober 1998 uttalte departementet seg om de forholdene som er tatt opp i rapporten. Departementets merknader er nærmere behandlet i pkt 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

2.1 Justisdepartementets overordnede styring og koordinering

Undersøkelsen viser at IT-enhetene innen justissektoren mener det har vært manglende koordinering, uklare signaler og mangelfull overordnet styring fra departementets side. Manglende overordnet styring medfører en risiko for at sektorene prioriterer etatsvise prosjekter på bekostning av sektorovergripende tiltak.

Ressursene i straffesakskjeden er bundet til den enkelte etat, det vil si politi- og lensmannsetaten, domstolene og kriminalomsorgen. Det synes som om fagavdelingene i departementet i stor grad har vært opptatt av resultatene innen egen sektor, og i mindre grad av samordning på tvers av sektorene. For å realisere samordning må det etter IT-enhetenes mening være en sentral styring av ressursene, slik at den enkelte etat har ressurser til å gjennomføre samordningsprosjekter. Dette krever en sterkere koordinert tverrsektoriell styring i departementet. Det er gitt uttrykk for at oppbygging og bruk av IT prioriteres i stor grad i egen sektor framfor tverrsektoriell

samordning. Undersøkelsen viser videre at Politiets datatjeneste, som er den største og mest betydningsfulle IT-enheten, ikke har sett nytteverdien av samordning på tvers av straffesakskjeden.

Ansvar for styring av IT-prosjekter, som på samme tid involverer politi- og lensmannsetaten, domstolene og/eller kriminalomsorgen, er i hovedsak overlatt til henholdsvis Justisdepartementets samordningsenhet for IT (fram til 1. januar 1998), Plan- og administrasjonsavdelingen og Styringsgruppen for sektorovergrepene IT-prosjekter. Ifølge Justisdepartementet har samordningsprosessen foreløpig resultert i grunnlagsdokumentene «Retningslinjer for IT i justisdepartementet» og «Informasjonsmodell for straffesaker», som ble utviklet i begynnelsen av 1990-årene. Undersøkelsen viser at det er gjennomført få konkrete samordningsprosjekter. De som har fått delegert ansvaret for samordningstiltakene, har disponert begrensede ressurser og beslutningsmyndighet og har hatt få muligheter til å iverksette omfattende tiltak.

Det er ikke utviklet en overordnet IT-strategi for hele justisdepartementet. De IT-strategier som er utarbeidet for deler av sektoren, er vedtatt på avdelingsnivå i departementet. Dette kan medføre risiko for at helheten ikke i tilstrekkelig grad blir ivarettatt, samt en mangelfull kobling mot de overordnede målsettinger.

Undersøkelsen viser at få av vedtakene i IT-strategien for Justisdepartementet 1993–96 ble gjennomført i perioden, og at mye ressurser er gått til oppgaver som ikke var med i strategien.

Riksrevisjonens gjennomgåelse viser at målet om kostnadseffektivitet og kvalitet heller ikke er presisert og konkretisert i form av hensiktsmessige resultatkrav i tildelingsbrevene. Den enkelte fagavdelings IT-strategi inneholder få målsettinger om gjenbruk og flyt av informasjon på tvers av straffesakskjeden.

Departementet fokuserer på gevinstrealisering i forhold til IT-virksomheten innen justisdepartementet. Undersøkelsen viser imidlertid at det i varierende grad er foretatt kost-nytte-vurderinger, utarbeidet gevinstplaner, gjennomført evalueringer og/eller rapportert om gevinster i forbindelse med de prosjekter Riksrevisjonen har undersøkt. Det kan være en risiko for at mulige gevinster av IT-prosjekter ikke tas ut dersom det ikke blir utarbeidet planer for gevinstrealisering og rutiner for oppfølging av effektene.

Manglende avklaringer på spørsmål knyttet til datasikkerhet og personvern kan være et vesentlig hinder for å oppnå gjenbruk og flyt av informasjon, både innenfor og mellom etater. Det har tatt lang tid fra problemet ble satt på dagsorden til arbeidet med en konsesjonssøknad til Datatilsynet startet. Dette må også sees i sammenheng med mangel på konkrete prosjekter å knytte søknaden til.

2.2 Nærmere om de undersøkte prosjektene

Tre konkrete prosjekter er gjennomgått for å vurdere den overordnede styringen, gjennomføringen, resultatene og gevinstrealiseringen. Innenfor de enkelte deler av straffesakskjeden, spesielt politi- og lensmannsetaten og kriminalomsorgen, kan de undersøkte IT-prosjektene bidra til både kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene, bli gjennom tidsbesparelser, bedre styringsmuligheter og bedre rettssikkerhet for klientene.

Prosjektene er valgt fordi

- det er forventet at disse skal gi gevinster
- prosjektene har pågått lenge nok til at det vil være mulig å dokumentere eventuelle gevinster
- arbeidet pågår i og mellom ulike etater (politi- og lensmannsetaten, Kriminalomsorg i anstalt og Kriminalomsorg i frihet) innenfor straffesakskjeden, som er en viktig verdikjede under Justisdepartementet

KOMPIS/SSP (Kriminalomsorgens produktivitetsfremmende informasjonssystem / Det sentrale straffe- og opplysningsregister)

Formålet med KOMPIS/SSP-prosjektet er å automatisere og forbedre informasjonsflyten mellom fengselsvesenet og KRIPOS. Det framgår av undersøkelsen at dette er det eneste definerte samordningsprosjektet som skal legge til rette for gjenbruk og flyt av informasjon på tvers av straffesakskjeden. Undersøkelsen viser at ressursbruken og gevinsten forbundet med dette prosjektet er av begrenset omfang. Med bakgrunn i fengselslovens §56 er det etablert en praksis med manuell overføring av meldinger om innsettelse, permisjoner og løslatelse til KRIPOS. Undersøkelsen viser at det likevel er uklart hvilken informasjon som kan utveksles. Etter Datatilsynets oppfatning er det i strid med de nåværende konsesjonsbestemmelsene å utveksle slik informasjon, manuelt eller elektronisk, med bakgrunn i KOMPIS/SSP som register betraktet.

KOMPIS-Kif (Kriminalomsorgens produktivitetsfremmende informasjonssystem for Kriminalomsorg i frihet)

Formålet med KOMPIS-Kif-prosjektet har vært å innføre et edb-basert system for klientadministrasjon innenfor Kriminalomsorg i frihet. Undersøkelsen viser at det på forhånd ikke var utarbeidet et system for gevinstrealisering. Ved gjennomføring av prosjektet er det innhentet enkelte tilbakemeldinger fra brukerne vedrørende effekter av systeminnføringen. Samtidig med at prosjektet avsluttes, har departementet stilt krav om at Kriminalomsorg i frihet legger forholdene til rette slik at det kan realiseres gevinster av denne IT-virksomheten.

Lokal IT

Lokal IT har sin bakgrunn i en videreføring av prosjektet for utvikling av politisystemene til OL-94 på Lillehammer og har hatt som formål å utplassere disse systemene i hele politi- og lensmannsetaten. Formålet har vært å foreta en totalfornyelse av infrastrukturen og tilhørende systemer i etaten og innføre BL-systemet (Basisløsninger) som er et saksbehandlingssystem for avvikling av straffesaker. Undersøkelsen viser at det er utarbeidet et system for gevinstplanlegging og gevinstrealisering i forbindelse med gjennomføringen av Lokal IT i de enkelte politidistriktene. Enkelte distrikter har konkludert med at målet om en rasjonaliseringsgevinst på fire prosent er nådd, etter at de nye systemene og løsningene har vært i full drift mer enn ett år. Politidistriktene er imidlertid noe usikre på den beregningsmodellen som er lagt til grunn ved gevinstrapportering.

Framdriften i gjennomføringen av Lokal IT er noe lavere enn først forutsatt. I henhold til plan for perioden 1996–98 skulle alle distrikter ha innført Lokal IT innen 1. april 1998. I begynnelsen av januar 1998 gjensto det installering i 28 politidistrikter. Disse installasjonene vil bli gjennomført i 1998 og 1999. Kun fire av 54 politidistrikter har hatt de nye systemene og løsningene i full drift mer enn ett år, og det er derfor for tidlig å vurdere hvorvidt gevinster er synliggjort i forbindelse med Lokal IT som helhet.

3 JUSTISDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Justisdepartementet har i brev av 22. oktober 1998 avgitt uttalelse til rapporten. Departementet framhever at rapporten er et nyttig innspill til departementets pågående satsing på samordning av IT-virksomheten i justissektoren, og konstaterer at Riksrevisjonens vurderinger langt på vei er sammenfallende med de konklusjoner departementet har gjort i sin egen evaluering som ble avsluttet i 1997.

Departementet uttaler at Riksrevisjonens undersøkelse er gjennomført på et tidspunkt da Justisdepartementet selv har iverksatt tiltak for å effektivisere samordningen av IT-virksomheten i justissektoren. Flere av de forhold Riksrevisjonen påpeker i sin rapport, er allerede under oppfølging i Justisdepartementet.

Departementet framhever at IT-ansvaret i justissektoren, i tråd med virksomhetsstyringen for øvrig, er lagt opp slik at de enkelte departementsavdelingene er ansvarlig for utviklingen innen sitt ansvarsområde. Ressursene som er medgått til IT-samordning, har i stor grad vært rettet mot å få etablert de to sentrale grunnlagsdokumentene «Retningslinjer for IT i justissektoren» og «Informasjonsmodell for straffesaker». Virksomhetene er i noen sammenhenger pålagt, i andre sammenhenger anbefalt, å legge doku-

mentene til grunn for sin IT-utvikling. Målet er at IT-løsningene i sektoren skal harmoniseres over tid i forbindelse med nyanskaffelser og nyutvikling i den enkelte etat. På den måten skal det sikres at systemene er i stand til å utveksle informasjon etter hvert som det besluttes konkrete utviklingsprosjekter på tvers av justissektoren. Realisering av mål må med denne tilnærmingen ses i et langsiktig perspektiv.

Det har den siste tiårsperioden pågått betydelige IT-prosjekter innen de ulike delene av justissektoren. Prosjektene har for en stor del hatt som mål å få på plass basisløsninger for virksomhetene. Departementet mener dette kan ha medført at satsingen og investeringene til nå har ivaretatt etatsvise og lokale behov på bekostning av gjenbruk og samordning. Det er først gjennom den pågående innføring og standardisering av infrastruktur og basisløsninger i politiet at alle virksomhetene i straffesakskjeden er kommet på et teknologisk nivå der effektiv samhandling med bruk av teknologi er mulig på tvers av kjeden.

Departementet understreker at samordningsarbeidet i tillegg til forutsetninger som personvern og sikkerhet må foregå på en måte som ivaretar forholdet til domstolene og påtalemyndighetens uavhengighet og relasjoner mellom disse. Dette kan bidra til at man i enkelte sammenhenger velger andre virkemidler og tilnærminger enn i andre sektorer.

Justisdepartementet fastslår at dets ambisjoner i løpet av 1990-årene har vært å oppnå sterkere effekter av den tverrsektorielle IT-satsingen innen justissektoren. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at de konkrete effekter av samordningsbestrebelsene ikke står i forhold til det angitte ambisjonsnivå, og konstaterer at dette arbeidet har vært tyngre enn forventet. Som en konsekvens av dette har departementet det siste året aktivt involvert egen toppledelse i departementet i en rekke prosjekter. Departementsråden har ledet styringsgruppen for flere av prosjektene.

Departementet presiserer at i hele den omtalte perioden har Plan- og administrasjonsavdelingen hatt det sektorovergripende planansvaret og ansvar for at alle ledd i IT-organisasjonen har arbeidet i henhold til de gjeldende retningslinjer. Justissektorens samordningsenhet for IT sin rolle og dens ansvar har vært å legge til rette for det praktiske samarbeid mellom de ytre IT-enhetene. På bakgrunn av departementets evaluering av IT-organisasjonen ble det meste av ressursene i Justissektorens samordningsenhet for IT fra 1. januar 1998 overført til Plan- og administrasjonsavdelingen for å styrke arbeidet med strategiske sektorovergripende oppgaver.

I tillegg til utarbeidelsen av grunnlagsdokumentene har det bl a vært arbeidet for å få mer ut av de midlene som benyttes til IT. For eksempel er det gjennom samarbeid blitt vanlig at avtaler om IT-anskaffelser som inngås for store aktører i sektoren, åpner for at også andre deler av sektoren kan anven-

de dem. Videre utveksles kompetanse og ressurser mellom de ulike aktører ved gjennomføring av prosjekter.

Justisdepartementet påpeker at arbeidet med en overordnet IT-strategi ble påbegynt i annet kvartal 1998. Departementet mener videre at for IT-strategien for domstolene og IT-strategien for kriminalomsorgen ligger samordningen med de øvrige virksomhetsområdene inne som en forutsetning.

I tråd med Riksrevisjonens vurderinger vil departementet tilstrebe at samordningsmål om kostnadseffektivitet og kvalitet blir presisert i form av hensiktsmessige resultatkrav i tildelingsbrevene.

Videre vil departementet etablere bedre rutiner for kost-nytte-vurderinger, gevinstrealisering og oppfølging av effektene av samordningstiltak. Disse vil bli nedfelt i handlingsplan for oppfølging av overordnet IT-strategi for justissektoren.

Departementet er enig i Riksrevisjonens vurdering av at en årsak til at det ikke tidligere er utarbeidet søknad om konsesjon for å oppnå gjenbruk og flyt av informasjon, er at det har manglet konkrete prosjekter å knytte søknaden til. Videre må tidspunktet for å starte utarbeidelse av en konsesjons-søknad og en veiledning til IT-sikkerhetskåndbok ses i sammenheng med nye retningslinjer fra Datatilsynet. Veiledningen til IT-sikkerhetskåndbok tar utgangspunkt i de nye retningslinjene. Videre gjør departementet oppmerksom på at Datatilsynets innvending mot utveksling av informasjon om innsettelse, permisjoner og løslatelser mellom Kriminalomsorg i anstalt og KRIPOS relaterer seg til overføring av slik informasjon fra KOMPIS som register betraktet. Utveksling av informasjon om innsettelse, permisjoner og løslatelser som sådan er hjemlet i fengselsloven og fengselsreglementet.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementets vurderinger langt på vei sammenfaller med konklusjonene i Riksrevisjonens undersøkelse, og at det er igangsatt tiltak for å bedre samordningen av IT-virksomheten.

Ut fra målet om at samordning av anvendelse av IT skal bidra til kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene, både innen faglige arbeidsprosesser som straffesakskjeden, og innen ulike IT-funksjoner, kan det stilles spørsmål om ansvar og prioriteringer har vært tilstrekkelig forankret i departementets toppledelse.

Undersøkelsen viser at den overordnede styringen for å nå målene har vært mangelfull ved at det ikke er utarbeidet en overordnet IT-strategi, og IT-strategiene for delsektorene er vedtatt på avdelingsnivå i departementet. IT-enhetene har også pekt på manglende koordinering, uklare signaler og mangelfull overordnet styring fra departementets side, noe

som synes å ha resultert i at fagavdelingene har vært mer opptatt av resultatene innen egen sektor, og i mindre grad av samordningen på tvers av sektorene. Departementet har heller ikke presisert og konkretisert målene om kostnadseffektivitet og kvalitet i form av hensiktsmessige resultatkrav i tildelingsbrevene. Videre viser undersøkelsen at fagavdelingenes IT-strategier inneholder få målsettinger for å sikre gjenbruk og flyt av informasjon på tvers i straffesakskjeden.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det en forutsetning for å nå målene at det er aksept for de overordnede målsettingene innenfor hele sektoren. Det er uheldig at Politiets datatjeneste klart gir uttrykk for at departementets målsetting om samordning på tvers av straffesakskjeden har begrenset nytteverdi. Det må forutsettes at departementet i sin etatsstyring sikrer at alle enheter arbeider mot de samme målene innen IT-virksomheten.

Riksrevisjonen har merket seg at Justisdepartementet er enig i at de konkrete effekter av samordningsbestrebelsene ikke står i forhold til deres angitte ambisjonsnivå, og at arbeidet har vært tyngre enn forventet. Undersøkelsen viser at problemet bl a kan tilbakeføres til mangel på samordningsprosjekter. Departementet har her en oppgave med å identifisere hvilke prosjekter som er strategisk viktige for å bedre informasjonsflyten på tvers av straffesakskjeden, og å sikre at disse blir gjennomført og evaluert.

Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at de vedtatte IT-strategier blir fulgt opp av departementet og etatene bl a ved å utarbeide realistiske målsettinger, og at de tiltakene som iverksettes bidrar til å nå de målsettingene som Stortinget og sektoren selv setter. Det er viktig å fokusere på hvordan effektivitetsgevinstene av IT skal synliggjøres.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil tilstrebe at samordningsmål om kostnadseffektivitet og kvalitet blir presisert i form av hensiktsmessige resultatkrav i tildelingsbrevene, og at det blir etablert bedre rutiner for kost-nytte-vurderinger, gevinstrealisering og oppfølging av effektene av samordningstiltak. Det presiseres at det ved oppstart av prosjekter er viktig å stille krav om gevinstplaner med klare mål om forventede gevinster og hvordan gevinstene skal synliggjøres og realiseres i praksis. Departementets oppfølging av gevinstplaner og gevinstrealisering er viktig for å medvirke til at prosjektene blir vellykkede og oppfyller Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av tilstrekkelig sammenheng mellom mål og disponering av midler/ressurser og departementets oppfølging av resultatene.

Justisdepartementet har i flere år ment det er viktig å få til en avklaring om informasjonssikkerhet og personvern i forhold til gjenbruk og flyt av informasjon innenfor justissektoren. Det kan stilles spørsmål ved om Justisdepartementet ikke burde ha avklart disse forholdene på et tidligere tidspunkt. Videre er

det viktig at departementet får en avklaring på Data-tilsynets innvendinger mot kriminalomsorgens bruk av det elektroniske innsatsregisteret i forbindelse med utveksling av informasjon vedrørende innsettelse, permisjoner og løslatelser.

Framdriften i gjennomføringen av Lokal IT er noe lavere enn først forutsatt. Det er langt fram før de totale gevinstene av Lokal IT kan synliggjøres. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at prosjektet følges særskilt opp både med hensyn til framdrift og at de planlagte gevinstene blir brukt til politioperativt arbeid slik justiskomiteen forutsatte i Budsjett-innst S nr 4 (1995–96).

5 JUSTISDEPARTEMENTETS SVAR

Departementet har i brev av 13. desember svart:

«Vi viser til oversendelse av Riksrevisjonens dokument til Stortinget om ovennevnte.

De omtalte forhold er i hovedsak kommentert i vårt brev av 22.10.98, og vi viser i sakens anledning til dette. Et forhold som imidlertid ikke er kommentert der, er gevinstrealisering i forhold til Lokal IT i politiet. Det forutsettes i Rundskriv for 'Presisering av mål og retningslinjer for gevinstrealisering i prosjekt lokale IT-løsninger' at de frigjorte ressursene enten anvendes til økt volum av tjenesteproduksjon, økt kvalitet og/eller overføring til andre områder.

Justisdepartementet har ingen øvrige bemerkninger til det oversendte dokument.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen vil presisere departementets ansvar for den overordnede styringen av IT-virksomheten. Dette innebærer ansvar for at alle enheter arbeider ut fra målet om at samordning av IT skal gi kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har igangsatt flere tiltak for å ivareta dette ansvaret. For å lykkes må departementet styre og kontrollere i forhold til de målsettinger som Stortinget og sektoren selv fastsetter. Det er blant annet nødvendig å ferdigstille en overordnet IT-strategi, identifisere, gjennomføre og evaluere prosjekter som er strategisk viktige for å nå målene om kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene, og lage gevinstplaner og realisere gevinster for å oppfylle Stortingets vedtak og forutsetninger.

I departementets svar framgår det at de frigjorte ressursene vedrørende Lokal IT i politi- og lensmannsetaten enten skal anvendes til økt volum av tjenesteproduksjon, økt kvalitet og/eller overføring til andre områder. Riksrevisjonen vil understreke at framdriften i dette prosjektet må følges opp, og at de frigjorte ressursene må brukes til politioperativt arbeid slik justiskomiteen har forutsatt.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. januar 1999.

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Styring og samordning av IT-virksomheten i justissektoren

Innhold

	Side
Sammendrag	9
1 Innledning	10
1.1 Bakgrunn	10
1.2 Formål	10
1.3 Metoder og gjennomføring	11
2 Revisjonskriterier	12
2.1 Klare styringssignaler og prioriteringer	12
2.2 Gjenbruk og flyt av informasjon	13
2.3 Planlegging og realisering av gevinster	13
3 Faktabeskrivelse	15
3.1 IT-organisasjonen innenfor justissektoren	15
3.1.1 Behovet for en organisasjon som kan ivareta samordning	15
3.1.2 Opprettelse av IT-organisasjonen	15
3.1.3 Evaluering av IT-organisasjonen	16
3.1.4 Styringsgruppen for sektorovergripende IT-prosjekter	16
3.1.5 Styringssignaler, tiltak og ressursbruk i forbindelse med tverrsektorielt IT-samarbeid	17
3.1.6 Aktørenes syn på samordning	18
3.2 Utforming av grunnlagsdokumenter	18
3.2.1 Retningslinjer for IT i justissektoren	18
3.2.2 Informasjonsmodell for straffesaker	19
3.2.3 Gevinstpotensiale og mulige svakheter	19
3.3 Tre utvalgte IT-prosjekter	19
3.3.1 KOMPIS/SSP	19
3.3.2 Lokal IT	21
3.3.3 Kompis-Kif	23
4 Vurderinger	26

Sammendrag

Riksrevisjonen har undersøkt flere sider ved Justisdepartementets IT-virksomhet. Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om IT-satsingen innen justissektoren styres og samordnes, slik at igangsatte prosjekter og tiltak bidrar til å nå målene om kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene. Det er lagt vekt på forhold knyttet til overordnet styring, gjenbruk og flyt av informasjon og planlegging og realisering av gevinster.

Undersøkelsen viser blant annet at det har vært svak koordinering, uklare signaler og mangelfull overordnet styring av IT-virksomheten fra departementets side. Fagavdelingene har vært opptatt av resultatene innen egen sektor, og i mindre grad av samordning på tvers av sektorene. I tillegg viser undersøkelsen at Politiets datatjeneste, som er den største og mest betydningsfulle IT-enheten, ikke har sett nytteverdien av samordning på tvers av straffesakskjeden. Det kan stilles spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har klart å skape aksept for de overordnede målsettingene for IT-satsingen og sannsynliggjøre forventede effekter overfor Politiets datatjeneste. Det kan være en risiko for at Politiets datatjeneste ikke bidrar til å nå samordningsmålene. Ut fra målet om at samordning av anvendelse av IT skal bidra til kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene, både innen faglige arbeidsprosesser som straffesakskjeden, og innen ulike IT-funksjoner, kan det stilles spørsmål om ansvar og prioriteringer har vært tilstrekkelig forankret i departementets toppledelse.

Det er ikke utviklet en overordnet IT-strategi for hele justissektoren. En slik strategi vil kunne bidra til at alle deler av sektoren får de samme styringssignaler og prioriterer de samme områdene. Særlig gjelder dette i forhold til videreføring av signalene om samarbeid for å få til flyt og gjenbruk av informasjon på tvers av straffesakskjeden. De IT-strategier

som er utarbeidet for deler av sektoren er kun vedtatt på avdelingsnivå i departementet. Det kan medføre risiko for at helheten ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt samt en mangelfull kobling mot de overordnede målsettinger.

Undersøkelsen viser at få av vedtakene i IT-strategien for Justisdepartementet 1993–96 ble gjennomført i perioden og mye ressurser er gått til oppgaver som ikke var med i strategien. Riksrevisjonen vil peke på viktigheten av at de vedtatte IT-strategier blir fulgt opp av departementet og etatene.

Riksrevisjonens gjennomgåelse viser at målet om kostnadseffektivitet og kvalitet heller ikke er presisert og konkretisert i form av hensiktsmessige resultatkrav i tildelingsbrevene. Den enkelte fagavdelings IT-strategi inneholder få målsettinger om gjenbruk og flyt av informasjon på tvers av straffesakskjeden. På bakgrunn av dette kan det synes som om departementets oppfølging av målet om samordning for å bidra til kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessen, har vært mangelfull.

Undersøkelsen viser at det i varierende grad er foretatt kost-nytte-vurderinger, utarbeidet gevinstplaner, gjennomført evalueringer og/eller rapportert om gevinster i forbindelse med de prosjekter Riksrevisjonen har undersøkt. Det er uheldig at det ved oppstart av slike prosjekter ikke blir stilt krav om gevinstplaner med klare mål om forventede gevinster, og hvordan gevinstene skal synliggjøres og realiseres i praksis.

Manglende avklaringer på spørsmål knyttet til datasikkerhet og personvern kan være et vesentlig hinder for å oppnå gjenbruk og flyt av informasjon, både innenfor og mellom etater. Det har tatt lang tid fra problemet ble satt på dagsorden til arbeidet med en konsesjonssøknad til Datatilsynet startet. Dette må også sees i sammenheng med mangel av konkrete prosjekter å knytte søknaden til.

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

I St meld nr 12 (1982–83) Desentralisering og effektivisering i den offentlige databehandling og spørsmål om datapolitiske organer, jf Innst S nr 171 (1982–83), ble det understreket at det er viktig å forsøke og samordne edb-utviklingen og anvendelsen av edb innenfor statsforvaltningen. I meldingen ble det påpekt at en bedring av kvalitet, økonomi og effektivitet tilsier samarbeid, og at en offentlig institusjons ledelse og ansatte må samarbeide over institusjonsgrensene når dette kan gi besparinger eller effektiviseringsgevinster.¹

Fordelene med samordning av IT ble igjen framhevet i NOU 1988:40 Datapolitikk i staten i 1990-årene. Utvalget fokuserte på behovet for samordning innen etater og sektorer, og anså det som vesentlig at det stilles særlige krav til utforming av en overordnet edb-politikk og konkrete strategiske planer for etatene.² NOU 1988:40 lå til grunn for St meld nr 35 (1991–92) Statens forvaltnings- og personalpolitikk, jf Innst S nr 63 (1992–93).

Det er forventet ulike gevinster av slik samordning, blant annet kostnadsreduksjon og kvalitetsheving av saksbehandlingen. Forankring i ledelsen, felles planlegging og utforming av IT-strategier og standardisering er framhevet som viktig i forbindelse med samordning av IT.

I St prp nr 1 for de siste årene har Justisdepartementet prioritert å arbeide med å samordne anvendelse av informasjonsteknologi i justissektoren, og spesielt og få effektiv utnyttelse av teknologi i straffesaksjeden.³

I forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse i 1994–95 Om anskaffelse og bruk av edb i statsforvaltningen, var Justisdepartementet enig i behovet for IT-strategier, standardisering av edb-løsninger og bedre samordning av etatenes virksomhetsplaner og IT-planer.⁴

Ut fra en erkjennelse av at det eksisterer et informasjonsfelleskap i justissektoren, og at gjenbruk av data kan øke effektiviteten samtidig som kvalitet og

tilgjengelighet blir bedre, ble det 1. januar 1995 opprettet en egen IT-organisasjon under Justisdepartementet. Denne organisasjonsformen skulle være tilpasset de krav som stilles til en effektiv bruk av informasjon på tvers av fagområdene i sektoren.⁵

Justisdepartementet gikk inn for at Plan- og administrasjonsavdelingen skulle styrkes for å kunne ivareta de overordnede styringsoppgavene på IT-området. Videre skulle det opprettes en ekstern enhet med ansvar for operative fellesfunksjoner som kommunikasjon, informasjonsmodellering og standardisering. Man ville i tillegg omorganisere Politiets datatjeneste, og opprette egne datatjenester for domstolene/påtalemyndigheten og kriminalomsorgen. Det ble tatt sikte på en gradvis gjennomføring av disse planene i perioden 1993–95.⁶

Fra 1995 har det pågått flere prosjekter med særlig sikte på å samordne virksomhet tilknyttet straffesaksjeden. Bedre informasjonsflyt mellom etatene og gjenbruk av informasjon gjennom straffesaksjeden ble framhevet som sentrale problemstillinger i 1996, men i 1997 ble det presisert at ønsket om gjenbruk og flyt av informasjon måtte avveies mot kravene til personvern og sikkerhet. Justisdepartementet vil i 1998 videreføre arbeidet med samordning av IT i justissektoren.⁷

Justissektorens samordningsenhet for IT ble opprettet 1. januar 1995, og har hatt ansvaret for felles bruk av IT i justissektoren. Enheten skulle samordne og effektivisere bruken av IT-ressursene, og ta initiativ til løsninger som fremmer en mer effektiv bruk av informasjon innenfor sektoren.⁸ Justissektorens samordningsenhet for IT ble nedlagt 1. januar 1998, og enhetens funksjoner er delvis overført til departementet og delvis til Politiets datatjeneste.⁹

1.2 FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om IT-satsingen innen justissektoren styres og samordnes, slik at igangsatte prosjekter og tiltak bidrar til å nå de fastsatte målene om kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene.

Revisjonen fokuserer på den overordnede styrin-

¹ St meld nr 12 (1982–83), side 14.

² NOU 1988:40, side 31.

³ Straffesaksjeden: Begrepet brukes for å vise det nære avhengighetsforholdet mellom de ulike ledd i behandlingen av lovbrudd og lovforbrytere. Dette gjelder primært politiet og påtalemyndigheten, domstolene og kriminalomsorgen i anstalt og i frihet, jf St meld nr 23 Om bekjempelse av kriminalitet, side 10.

⁴ Dokument nr 3:6 (1994–95) og brev av 6. april 1994, Saksnr 93/771-54 m/vedlegg.

⁵ St prp nr 1 (1993–94) Justisdepartementet, side 24.

⁶ St prp nr 1 (1993–94) Justisdepartementet, side 24–25.

⁷ St prp nr 1 for Justisdepartementet (1994–1995), side 26; (1995–96), side 31; (1996–97), side 24 og (1997–98), side 27.

⁸ St prp nr 1 (1996–97) Justisdepartementet, side 35.

⁹ St prp nr 1 (1997–98) Justisdepartementet, side 31.

gen og samordningen av justissektorens IT-virksomhet. Dette vil innebære en nærmere vurdering av mål og resultater knyttet til samordningsarbeidet, og planlagte og realiserte gevinster forbundet med IT-prosjekter.

1.3 METODER OG GJENNOMFØRING

Det er innhentet informasjon fra ulike nivåer og virksomheter innenfor justissektoren for å vurdere gjennomføringen og resultatene av arbeidet med å samordne IT og gevinstrealisering i de enkelte prosjekter. Det er innhentet konkrete opplysninger om

- fagavdelingenes og/eller IT-enhetenes arbeid med å samordne anvendelsen av IT
- planlegging og gjennomføring av prosjektene Lokal IT, KOMPIS-Kif og KOMPIS/SSP, herunder forventede og oppnådde gevinster
- hvordan det i de enkelte prosjektene er lagt til rette for gjenbruk av informasjon gjennom straffesakskjeden

KOMPIS/SSP er definert som et samordningsprosjekt. Lokal IT og KOMPIS-Kif er sentrale prosjekter innenfor politi- og lensmannsetaten og kriminalomsorgen.

De tre prosjektene er valgt fordi

- det er forventet at disse prosjektene skal gi gevinster
- prosjektene har pågått lenge nok til at det vil være mulig å dokumentere eventuelle gevinster
- arbeidet pågår i og mellom ulike etater (politi- og lensmannsetaten, Kriminalomsorg i anstalt og Kriminalomsorg i frihet) innenfor straffesakskjeden, som er en viktig verdikjede under Justisdepartementet

Datagrunnlaget omfatter både foreliggende skriftlig dokumentasjon (stortingsdokumenter, tildelingsbrev, IT-strategier, prosjektplaner og -rapporter, evalueringer etc), og bekreftede opplysninger som Riksrevisjonen har innhentet ved intervju.

Intervjumaterialet er innhentet ved besøk hos følgende virksomheter og avdelinger:

Plan- og administrasjonsavdelingen i
Justisdepartementet
Politiets datatjeneste
Rettsvesenets IT- og fagtjeneste
Kriminalomsorgens IT-tjeneste
Oslo politidistrikt
Hamar politidistrikt
Kriminalomsorg i frihet i Akershus
Kriminalomsorg i frihet i Vestfold

Det er utarbeidet skriftlige oppsummeringer som vedkommende virksomhet har fått oversendt for eventuelle rettelser og/eller bekreftelse av opplysningene. Riksrevisjonen har tatt hensyn til disse rettelser, og oppsummeringer fra intervjuene er sammen med andre data lagt til grunn for faktabeskrivelsen.

Dataene er pålitelige og gyldige for beskrivelser av forholdene som det er fokusert på i undersøkelsen, dvs arbeidsprosesser i og rundt de utvalgte prosjektene og hvilke resultater disse prosessene har gitt og/eller forventes å gi.

Revisjonskriteriene som legges til grunn for en vurdering av fakta er i hovedsak utledet gjennom analyse av stortingsdokumenter. Det er utledet hovedkriterier, og både den samlede faktabeskrivelsen og de forskjellige delene kan vurderes i forhold til disse kriteriene.

2 Revisjonskriterier

I St prp nr 1 (1996–1997) er kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene fastsatt som mål for arbeidet med å samordne justissektorens anvendelse av IT.¹⁰ Justisdepartementet har senere presisert at disse målene gjelder både innen faglige arbeidsprosesser som straffesakskjeden, og innen ulike IT-funksjoner som f.eks. anskaffelser.

Som etatsleder har departementet bl.a. ansvar for å ta initiativ til utviklings- og effektiviseringstiltak, og ansvar for den faglige gjennomføringen og oppfølgingen av slike tiltak. Gjennomføring av denne typen tiltak har mye å si for muligheten til å realisere de mål som Regjeringen og Stortinget har satt for domstolene og etatene. Videre vil dette bidra til en effektiv utnyttelse av ressursene i justissektoren, og dermed en forbedring av tjenestene som sektoren skal yte i samfunnet.¹¹

Det vil være et overordnet revisjonskriterium at justissektoren når målene om økt kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene. Det forventes at muligheten for å nå disse målene øker dersom det er

- klare styringssignaler og prioriteringer, herunder videreføring av mål som er fastsatt i St prp nr 1
- tilrettelagt for gjenbruk og flyt av informasjon innenfor og mellom etatene og domstolene
- planlagt med og realisert gevinster i forbindelse med IT-prosjekter

De tre ovennevnte forholdene legges til grunn som hovedkriterier for denne forvaltningsrevisjonen rettet mot styring og samordning av IT-virksheten i justissektoren. Nedenfor følger en presisering av disse revisjonskriteriene, og en redegjørelse for hvordan de er forankret i bl.a. Stortingets forutsetninger og intensjoner.

2.1 KLARE STYRINGSSIGNALER OG PRIORITERINGER

I henhold til bevilgningsreglementet § 2 skal departementet i St prp nr 1 beskrive hvilke resultater som er tilsiktet oppnådd.¹² Denne bestemmelsen er videreført i økonomireglementet § 3.1, hvor det kreves at

hvert departement innenfor egne ansvarsområder fastsetter mål og resultatkrav. Målene og kravene skal nås innenfor rammen av vedtatte bevilgninger uten uhjemlede overskridelser.¹³

I kommentarene til bevilgningsreglementet blir det påpekt at hvert fagdepartement må foreta prioriteringer av de ulike formål innenfor sin ramme i samsvar med regjeringens retningslinjer. Kravet om realistisk budsjettering rettes derfor i første rekke til departementene, som fastsetter beløp for hver enkelt institusjon sammen med resultatmål som angir oppgaver og aktivitetsnivå. Fagdepartementet har ansvar for at det ikke blir misforhold mellom resultatmål og tildelt bevilgning.¹⁴

Statskonsult understreker i temaheftet «Etatsstyring. Erfaringer og utfordringer» (1997) at med krav om fastsettelse av resultatmål i St prp nr 1 er resultatstyring utvidet fra å være et verktøy for intern administrativ styring, til å bli et mer direkte instrument for politisk styring. Gjennom budsjettet kobles mål og resultatkrav direkte inn i prosessen knyttet til allokering av ressurser og prioriteringer.

Når det settes resultatmål i budsjettproposisjonen vil kravene til iverksetting, rapportering og evaluering skjerpes. Derfor er det viktig å være bevisst hvilke resultatmål som skal stå i budsjettproposisjonen, og hvilke som kun bør stå i tildelingsbrevet. Etersom resultatmålene i budsjettproposisjonen er politisk bindende, er det viktig at de er grundig vurdert og av mer overordnet karakter.¹⁵

I henhold til «Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten» skal departementet i tildelingsbrev til underliggende virksomheter presisere overordnede mål og konkretisere disse i form av hensiktsmessige resultatkrav, samt påpeke strategiske utfordringer med prioritering og angivelse av eventuelle satsingsområder. Innholdet i tildelingsbrevet skal på en helhetlig måte henge sammen med innholdet i St prp nr 1.¹⁶

¹⁰ Allerede i sin rapport «Organisering av IT-virksheten i justissektoren» fra 1993 hadde Justisdepartementet fokusert på hensynet til informasjonsflyt i hele straffesakskjeden, og ment dette ville bidra positivt til kvaliteten på saksbehandlingen og gi mer kostnadseffektive løsninger.

¹¹ St prp nr 1 (1996–97) Justisdepartementet, side 29.

¹² Bevilgningsreglementet, oktober 1997, side 3.

¹³ R-0564 B, Finans- og tolldepartementet, oktober 1996, side 12.

¹⁴ R-0534 B, Finansdepartementet, april 1994, side 22.

¹⁵ «Etatsstyring. Erfaringer og utfordringer» (1997) temaheftet fra Statskonsult, side 42.

¹⁶ R-0564 B, Finans- og tolldepartementet, oktober 1996, funksjonelle krav 1-1.1 og 1-1.2, side 42.

I NOU 1988:40¹⁷ ble det bl a fokusert på den overordnede styringen av IT-virksomhet. Utvalget påpekte at det var viktig å samordne styringssignaler ved utforming av virksomhetsplaner og mer langsiktige, strategiske planer. Innenfor disse rammene måtte virksomhetene ha ansvar for å følge planene og realisere målene.¹⁸

I veiledningen «Store statlige IT-prosjekter. Styring, organisering og ansvarsfordeling» (1997) påpeker Statskonsult at de fleste departementer bør utarbeide en IT-strategi for sin sektor. På denne måten kan det lages et rammeverk for underliggende virksomheter ved at bl a samarbeidsområder defineres/prioriteres, og frihetsgrader og koordineringsmekanismer avklares.¹⁹

2.2 GJENBRUK OG FLYT AV INFORMASJON

I NOU 1988:40 ble det lagt vekt på at edb vil kunne åpne for nye arbeidsrutiner innen og mellom etater og sektorer. Det ble fokusert på utnyttelse av felles datagrunnlag. Definisjon av datagrunnlaget og kartlegging av informasjonsflyt ble understreket som nøkkelen til å kunne tilby publikum gode tjenester.²⁰

I Dokument nr 3:6 (1994–95) En undersøkelse om anskaffelse og bruk av edb i statsforvaltningen påpekte Riksrevisjonen at det måtte være et overordnet mål for statens IT-satsning å oppnå en mer effektiv utnyttelse av informasjonsressursene, og at dette blant annet krevde at informasjonen ble gjort tilgjengelig for andre.

Riksrevisjonen fastslo at arbeidet med standardisering burde utvikles for å oppnå best mulig samordning av de statlige ressurser til IT-formål, og for å bedre informasjonsflyten i statsforvaltningen. Dessuten burde standardene i større grad enn før gjøres obligatoriske.²¹

Justisdepartementet har understreket at straffesakskjeden er departementets viktigste og mest komplekse verdikjede. IT er viktig for å understøtte denne arbeidsprosessen, og kan gi bedre informasjonsflyt både innen og mellom de enkelte leddene i kjeden. Dette forventes å bidra til

- kortere saksbehandlingstid
- mer rasjonelle arbeidsprosesser
- høyere kvalitet i saksbehandlingen (bl a ved at opplysninger registreres færre ganger)
- bedre oversikt over informasjonen i den enkelte sak og i den samlede saksbeholdning i kjeden

¹⁷ NOU 1988:40 Datapolitikk i staten i 1990-årene.

¹⁸ NOU 1988:40, side 23. Denne NOUen inngår som en del av grunnlaget for St meld nr 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, jf Innst S nr 63 (1992-93).

¹⁹ «Store statlige IT-prosjekter. Styring, organisering og ansvarsfordeling» (1997) veiledning fra Statskonsult, side 15.

²⁰ NOU 1988:40, side 31.

²¹ Dokument nr 3:6 (1994-95) En undersøkelse om anskaffelse og bruk av edb i statsforvaltningen, side 1, 2 og 6.

2.3 PLANLEGGING OG REALISERING AV GEVINSTER

Riksrevisjonen fant i undersøkelsen om anskaffelse og bruk av edb i statsforvaltningen at få etater hadde foretatt evalueringer av sine IT-prosjekter. Derfor var det også vanskelig å anslå hvilken betydning edb-innføring hadde hatt for de enkelte virksomheter, og om resultatene sto i rimelig forhold til ressursbruken.²²

Videre hadde gevinstene i forbindelse med anskaffelse og bruk av edb i statsforvaltningen i liten utstrekning vært synliggjort, og kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst S nr 132 (1994–95) at flere av de svakheter og mangler som var framkommet i Riksrevisjonens undersøkelse kunne vært begrenset ved bedre og mer aktiv styring og oppfølging. Det kan være fare for at mulige gevinster av IT-prosjekter ikke tas ut dersom det ikke blir utarbeidet planer for gevinstrealisering, og dersom nødvendige analyser og tiltak ikke blir gjennomført i tide.

Justisdepartementet forventer at samordning av IT-funksjoner vil gi justissektoren gevinster. Blant annet er det ut fra ressurs hensiktsmessig at etatene samarbeider om utforming av retningslinjer for IT-virksomhet.

Ved behandling av politi- og lensmannsetatens budsjett for 1995 påpekte justiskomiteen at det innenfor denne etaten var viktig å prioritere og ta i bruk utstyr og programvare som ville gi større effekt, og la mer avanserte systemer vente. Ettersom det på dette området var avsatt betydelige ressurser, mente komiteen det var nødvendig med god styring etter oversiktlige og konkrete planer.²³ Ved budsjettbehandlingen året etter ble det fra justiskomiteens side påpekt at politi- og lensmannsetaten bedre måtte synliggjøre effektiviseringsgevinsten av IT, og at gevinsten ble brukt til politiooperativt arbeid.²⁴

Høsten 1995 ble IT-planen for politi- og lensmannsetaten revidert i tråd med justiskomiteens merknader. I St prp nr 1 (1996–97) fastslo Justisdepartementet at det i gjennomføring av denne planen lå et stort potensiale for å effektivisere straffesaksbehandlingen. Den planlagte innføringen av edb ville gi betydelig arbeidsbesparelse som kunne anvendes til politiooperativ innsats på prioriterte områder. Utplasseringen av infrastruktur og IT-løsninger skulle følges opp med et gevinstrealiseringsprogram. I hvert politidistrikt skulle den samlede gevinsten framgå av en gevinstplan som politimesteren var forpliktet til å gjennomføre.²⁵

I Statskonsults veiledning «Utviklingsprosjekter med IT» (1996) er det fastslått at hovedformålet med utviklingsarbeid er forbedringer. Alt utviklingsar-

²² Riksrevisjonens Dokument nr 3:6 (1994-95), side 3 og 6.

²³ Budsjett-innst S nr 4 (1994-95), side 21.

²⁴ Budsjett-innst S nr 4 (1995-96), side 19.

²⁵ St prp nr 1 (1996-97) for Justisdepartementet, side 70.

beid koster imidlertid penger, innsats og tid, og derfor forventes det et kost-nytte-forhold som er vesentlig bedre enn det som ville ha vært uten denne utviklingen.

I forbindelse med utviklingsprosjekter må mulige gevinster sannsynliggjøres, og deretter må gevinstene realiseres i praksis. Gevinstrealisering krever

bl a bevisst gevinstplanlegging og gevinstoppfølging. Konkrete gevinster kan være forbedring av tjenesten, redusert ressursforbruk og forbedret arbeidsmiljø. Både kostnadsreduksjon og forbedring av tjenesten må tilgodeses, for begge deler bidrar til nytten.²⁶

²⁶ «Utviklingsprosjekter med IT», veiledning fra Statskonsult, april 1996, side 15-16, 23, 55 og 63-64.

3 Faktabeskrivelse

3.1 IT-ORGANISASJONEN INNENFOR JUSTISSEKTOREN

3.1.1 Behovet for en organisasjon som kan ivareta samordning

Prosjektet «Organisering av IT-virksomheten i justissektoren» ble gjennomført i 1992–93, delvis på bakgrunn av at IT ble oppfattet som en viktig ressurs når departementet skulle realisere sentrale mål for justisforvaltningen. Prosjektgruppen mente det lå et stort innsparingspotensiale i automatisering av registeradministrasjon, f eks datafangst ved kilden og registrering av data kun en gang. Det ble påpekt at daværende etatsvise løsninger inneholdt mye dobbeltregistrering og lagring av informasjon på til dels lite konsistent form.²⁷

I prosjektrapporten fra 1993 fastslo departementet at organiseringen av IT-funksjonene i justissektoren hadde vært sterkt etatsrettet med ansvaret plassert i de respektive avdelinger, og at det over tid hadde utviklet seg løsninger (på system- og utstyrssiden) som var lite egnet til å kommunisere på tvers av etatsgrensene eller med departementet. Manglende organisatorisk samordning ble oppfattet som en årsak til denne utviklingen. Det ble oppfattet som et viktig trekk ved IT-virksomheten i justissektoren at evt IT-samarbeid på tvers av etatsgrensene hadde vært veldig begrenset eller helt fraværende.

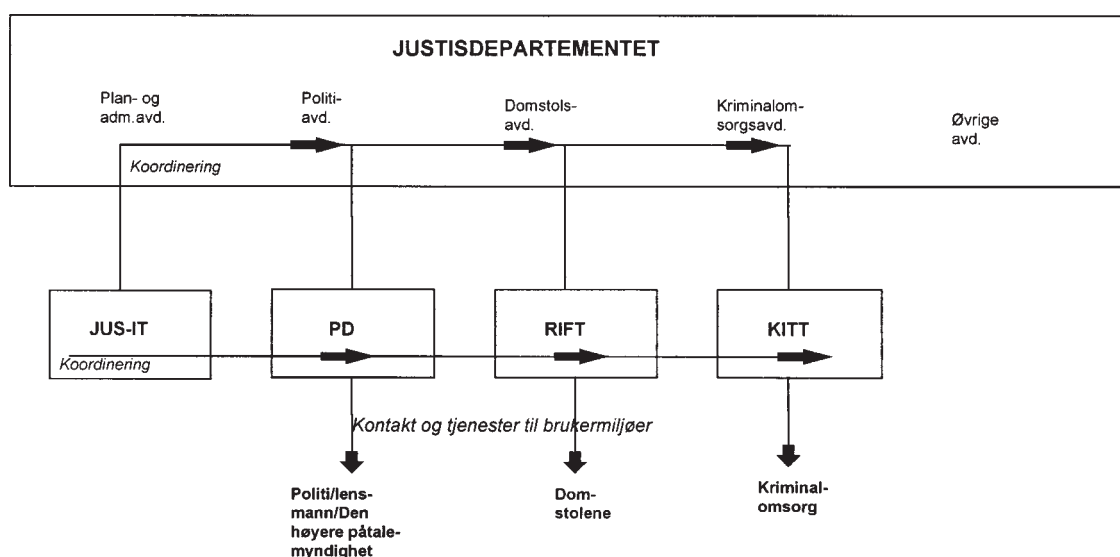
I 1993 var det foreløpig ikke etablert et opplegg

for dataadministrasjon på tvers av etatene i justissektoren, men det ble arbeidet med å utvikle en informasjonsmodell for straffesakskjeden og med å etablere et opplegg for forvaltning av modellen. Videre arbeidet man med å etablere felles retningslinjer for utstyr, systemer og databehandling, både i sektoren og innenfor de enkelte etater. Departementet påpekte imidlertid at det lå kapasitets- og ressursproblemer til hinder for arbeidet med henholdsvis informasjonsmodellen og retningslinjene.

På bakgrunn av prosjektet i 1992–93 mente departementet at IT-oppgavene som måtte ivaretas framover ville endre karakter og få en annen vektlegging, blant annet som følge av at informasjonsutvekslingen mellom etatene og kravene til datasikkerhet og forvaltning ville øke.

3.1.2 Opprettelse av IT-organisasjonen

Et resultat av prosjektet «Organisering av IT-virksomheten i justissektoren», var en reorganisering som ble gjennomført i perioden 1993–95. Fra 1. januar 1995 var IT-organisasjonen i drift med en omorganisert Politiets datatjeneste og tre andre nyopprettede IT-enheter, hhv Justissektorens samordningsenhet for IT, Rettsvesenets IT- og fagtjeneste og Kriminalomsorgens IT-tjeneste. Se figur 1. IT-enhetene ble samlokalisert på Majorstua for å sikre samarbeid og samordning.



Figur 1²⁸

²⁷ «Organisering av IT-virksomheten i justissektoren», Rapport nr 1 1993, Justisdepartementet, side 1 og 62.

²⁸ Justissektorens samordningsenhet for IT ble nedlagt 1. januar 1998.

Hver fagavdeling fastsetter rammer for underliggende IT-enheter og har direkte myndighet og ansvar for virkemidlene og resultatene av IT-satsingen på egne etatsområder. På denne måten er det samsvare mellom myndighet og ansvar for resultatoppnåelse innen de enkelte deler av sektoren.

At samordning og effektivisering var de prioriterte formålene med en ny IT-organisasjon framgår av St prp nr 1 (1993–94): «Utgangspunktet for prosjektet var erkjennelsen av at det eksisterer et informasjonsfellesskap i justissektoren, og at gjenbruk av data kan øke effektiviteten samtidig som kvalitet og tilgjengelighet blir bedret.» De utvalgte satsingsområdene i prosjektrapporten peker også i retning av en prioritering av samordning og informasjonsflyt på tvers av straffesaksjeden.

3.1.3 Evaluering av IT-organisasjonen

I 1996–97 foretok departementet en evaluering av IT-organisasjonen som ble opprettet fra 1. januar 1995. Evalueringsrapporten, utarbeidet av konsulenter fra Considium Consulting Group AS, inneholder en del beskrivelser og vurderinger av de siste års arbeid med samordning av IT i justissektoren:

Av dokumentasjon og intervjuer framgikk det klart at virksomhetene (etatene og domstolene) hadde prioritert tverrsektorielle IT-tiltak lavt. Virksomhetene hevdet at verken synliggjøring av tiltakene eller foreliggende prosjektforslag hadde vært tilfredsstillende.

Virksomhetsplanen for Seksjonen for administrativ utvikling og virksomhetsplanene for Justissektorens samordningsenhet for IT ble oppfattet som uttrykk for sektorens overgripende mål på IT-siden. Considium Consulting Group AS fastslo at de sektorovergripende målene hadde vært for lite ambisiøse og interessante, og at de ikke hadde forpliktet virksomhetene. Videre mente Considium Consulting Group AS at de foreslåtte sektorovergripende prosjektene ikke var prioritert i virksomhetsplanene for etatene og domstolene.

Det ble hevdet at ledergruppen i Plan- og administrasjonsavdelingen hadde lite fokus på utvikling og IT generelt. Departementsråden og lederne for Plan- og administrasjonsavdelingen, Domstolsavdelingen, Politiafdelingen og Kriminalomsorgsavdelingen, hadde ikke hatt noen helhetlig ledelsesprosess hvor IT-spørsmål inngikk og hvor man ble enige om felles, forpliktende mål.

Considium Consulting Group AS bemerket at Justissektorens samordningsenhet for IT disponerte små ressurser til fellesprosjekter. Videre ble det stilt spørsmål ved om ansvar for IT og administrativ samordning og omstilling på tvers av etatene kunne ivaretas med den organisasjonsmessige plassering som Justissektorens samordningsenhet for IT hadde. Considium Consulting Group AS mente at departementet med den daværende organisasjonsform og

måte å arbeide på verken fikk fram forpliktende mål eller tilgang til de ressursene som kreves for å gjennomføre sektorovergripende omstillingsprosjekter.

I henhold til evalueringsrapporten var den tekniske infrastrukturen preget av manglende enhetlige konsepter og manglende vekt på enhetlig utvikling.

Departementsråd og ekspedisjonssjefer for berørte avdelinger (Domstolsavdelingen, Politiafdelingen, Kriminalomsorgsavdelingen, Rednings- og beredskapsavdelingen og Plan- og administrasjonsavdelingen) fungerte som styringsgruppe for prosjektet som ledet fram til evalueringsrapporten. Styringsgruppen ga sin tilslutning til Considium Consulting Group AS sin innstilling i et møte i april 1997. Det ble bl a slått fast at det er viktig med sektorovergripende tiltak og at disse må oppfattes som interessante for etatene. Forbedring av beskrivelse av nytte kan derfor være nødvendig. Videre ble det gitt uttrykk for at etatene må være villige til å prioritere i fellesskap og sette av midler til fellestiltak som styres sentralt. Sektortiltak innen IT må i større grad bringes opp til ledelsen, og beslutningsmyndigheten for fellestiltak må ligge hos departementsråden.

I styringsgruppens møte i september 1997, ble det gitt innstilling til rapporten etter at høringsuttalelser var innhentet. Justissektorens samordningsenhet for IT ble besluttet nedlagt fra 1. januar 1998. Tre rådgiverhjemler ble overført til Plan- og administrasjonsavdelingen og en til Politiets datatjeneste. Plan- og administrasjonsavdelingen ble tillagt ansvaret for en implementeringsplan for øvrige forslag.

3.1.4 Styringsgruppen for sektorovergripende IT-prosjekter

Det er opprettet en styringsgruppe for sektorovergripende IT-prosjekter. Gruppen skal bl a bidra til at IT-investeringer og –anvendelse blir mest mulig nyttig for sektoren, og arbeide for effektiv og sikker utveksling og gjenbruk av informasjon samt helhetlig og funksjonell IT-struktur. Videre skal gruppen være et ordinært forum for utveksling av informasjon om IT-tiltak og eventuelle problemer som kan berøre to eller flere avdelinger eller deres underliggende virksomheter.

Styringsgruppen er satt sammen av seksjonslederne med IT-ansvar i Plan- og administrasjonsavdelingen, Politiafdelingen, Domstolsavdelingen og Kriminalomsorgsavdelingen. Rednings- og beredskapsavdelingen deltar i behandlingen av saker som vedrører IT-sikkerhet. Lederne i IT-enhetene deltar også i møtene. Plan- og administrasjonsavdelingen er sekretariat for og leder gruppen.

Ansvaret skal være beskrevet i planen for det enkelte prosjekt og alle sektorovergripende prosjekter skal rapportere til gruppen. Det skal gjøres vedtak i saker som vedrører igangsetting, framdrift og resultater av IT-prosjekter som berører flere departementsavdelinger eller etater i justissektoren. Grup-

pen skal også prioritere mellom sektorovergrepene prosjekter blant annet ut i fra gevinstpotensiale. Potensialet skal framgå av det enkelte prosjekts plan.

Ifølge Justisdepartementet har ikke styringsgruppen greid å utnytte alle mulighetene som mandatet gir. Det framgår av referatene fra styringsgruppen at det i liten grad er fattet konkrete vedtak eller iverksatt konkrete prosjekter med utgangspunkt i gruppens arbeid. Considium Consulting Group AS foreslo i sin evaluering at styringsgruppen skulle opprettholdes som et tverretattlig informasjonsorgan og et rådgivende forum for Plan- og administrasjonsavdelingen i saker som skal behandles i ledergruppen. I saker som det ikke er naturlig å bringe opp på ledergruppenivå, foreslår Considium Consulting Group AS at Plan- og administrasjonsavdelingen eller styringsgruppen skal ha myndighet til å fatte beslutninger.

3.1.5 Styringssignaler, tiltak og ressursbruk i forbindelse med tverrsektorielt IT-samarbeid

Samordningen av IT har så langt vært konsentrert om områdene som ligger innenfor straffesakskjeden (politi, påtalemyndighet, rettsvesen og kriminalomsorg).

Satsingsområder for samordningsarbeidet har vært

- «Informasjonsmodell for straffesaker»
- harmonisering av begreper og kodeverk
- «Retningslinjer for IT i Justissektoren»
- IT-plan for sektor
- IT-sikkerhet
- elektronisk kommunikasjon
- felles regelverk og prosess for anskaffelser

Ressursbruken knyttet til dette arbeidet har vært budsjettert til Justissektorens samordningsenhet for IT og i overkant av to årsverk fra Plan- og administrasjonsavdelingen, til sammen omtrent 5 millioner kroner i året. Det er gitt uttrykk for at arbeidet med grunnlagsdokumentene «Informasjonsmodell for straffesaker» og «Retningslinjer for IT i Justissektoren» har vært langsiktig.

I St prp nr 1 (1997–98) har Justisdepartementet konstatert at flyten i straffesakskjeden kan forbedres ved samordnet utnyttelse av IT. Det er utarbeidet en IT-plan for samarbeids- og samordningsprosjekter i justissektoren, og det er flere samordningsprosjekter på gang.²⁹

Ved utgangen av første halvår 1998 var det ikke utarbeidet noen overordnet strategiplan for IT-virkosheten i justissektoren som helhet. Fordi det allerede fantes IT-strategier eller pågikk arbeid med IT-strategier innen de ulike deler av sektoren, som til dels også hadde ulik planleggingshorisont, la Plan-

og administrasjonsavdelingen i 1996 opp til et strategiarbeid i to faser. I første fase ble det i samarbeid med etatsavdelingene funnet fram til samarbeidsområder som avdelingen fant det hensiktsmessig å arbeide med innenfor virksomhetens gjeldende IT-strategier. Arbeidet med en IT-strategi for justissektoren ble igangsatt i april 1998 og skal i henhold til planen være avsluttet i løpet av 1998.

Imidlertid er det laget en IT-strategi for departementet. I innledningen til IT-strategi for Justisdepartementet 1997–2000 framgår det at den skal gi føringer og prioriteringer for bl a hvordan departementet skal utnytte IT til å utveksle informasjon både innen justissektoren og med andre enheter i statsforvaltningen. Administrativt ekspedisjonssjefmøte i departementet har utgjort styringsgruppen for IT-strategien. Administrativt ekspedisjonssjefmøte er rådgivende organ for departementsråden, som har godkjent IT-strategien.

I henhold til den nye strategien ble få av vedtakene i den foregående IT-strategi for perioden 1993–96 gjennomført og mye ressurser er i perioden gått til oppgaver som ikke var med i strategien.

Det er utarbeidet IT-strategier for domstolene og kriminalomsorgen som er vedtatt av ledelsen i de respektive avdelinger ved ekspedisjonssjefen.

I IT-strategien for domstolene fra desember 1997 er ett av satsingsområdene bedre informasjonsflyt og tilgjengelighet i saksbehandlingen. Veivalg for å realisere Strategiplanen inneholder målsettinger om at ved investeringer i nye IT-løsninger skal det legges vekt på integrasjon med eksisterende løsninger og koordinering med løsninger og planer i andre deler av justissektoren. I IT-strategien står det at IT-satsingen i perioden 1989–96 har vært preget av faggrensene. Det har i liten grad vært tatt hensyn til gjenbruk av data og integrasjon mellom de ulike deler av sektoren.

I IT-strategien for kriminalomsorgen er ett av satsingsområdene å bidra til å effektivisere straffesakskjeden ved å innføre felles e-post system i kriminalomsorgen og innføre elektronisk utveksling av data med andre etater i justissektoren.

En ny IT-strategi for politi- og lensmannsetaten samt Politiavdelingens øvrige underliggende organer er under utarbeidelse. IT-strategien skal forholde seg til og samordnes med IT-strategiarbeidet for justissektoren for øvrig. Politiets datatjeneste har utarbeidet en strategi for edb,- anskaffelser, drift og utvikling i politi- og lensmannsetaten, særorganene og høyere påtalemyndighet. Dette dokumentet vil bli inkludert i den nye IT-strategien til politi- og lensmannsetaten.

I tildelingsbrevene til IT-enhetene i justissektoren i perioden 1995–97 framkommer det få signaler eller resultatmål vedrørende samordning og effektivisering av informasjonsflyten i straffesakskjeden. I tildelingsbrevet 1996 for Kriminalomsorgens IT-tjeneste er det en målsetting at Kriminalomsorgens IT-

²⁹ St prp nr 1 (1997–98), side 27.

tjeneste skal delta i samordningsprosjekter som standardiseringsprosjektet, kodeverksprosjektet og IT-sikkerhet. I tillegg framgår det at koplingen mellom IT-systemene KOMPIS og KRIPOS/SSP skal videreføres. I Kriminalomsorgens IT-tjenestes tildelingsbrev for 1997 er det vist til at enheten skal delta i relevante fellesprosjekter i justissektoren, bl a harmonisering av kodeverk og IT-sikkerhet.³⁰

I tildelingsbrevene for 1998 til IT-enhetene i justissektoren er det innarbeidet resultatkrav og føringer som gjelder samordning i justissektoren og effektivisering av informasjonsflyten i straffesakskjeden. I tildelingsbrevet til Politiets datatjeneste er ett av delmålene sektorovergripende samordning av IT i form av bidrag til samordningsprosjekter som skal gjennomføres i 1998.³¹

I tildelingsbrevet til Rettsvesenets IT- og fagtjeneste framgår det at det er en strategisk føring for investeringer i nye IT-løsninger i domstolene at det legges vekt på integrasjon med eksisterende løsninger og koordinering med løsninger og planer i andre deler av justissektoren. Følgende områder er prioritert fra departementets side: Personvern/Datatilsynet, felles sikkerhetshåndbok, identifisere flaskehalser i straffesakskjeden, elektronisk meldings- og dataformidling.³²

I tildelingsbrevet til Kriminalomsorgens IT-tjeneste står det lite om samordningsmål, men ett av delmålene er å bidra til å effektivisere informasjonsflyten i straffesakskjeden. Resultatmålet er å effektivisere rutinen for å utveksle informasjon mellom Kriminalomsorg i anstalt og KRIPOS.³³

Det er utarbeidet retningslinjer for IT-sikkerhet i justissektoren, og det arbeides med en veiledning til IT-sikkerhetshåndbok for justissektoren. Datatilsynet ønsker ikke å behandle flere søknader fra justissektoren før dette er på plass. Det er gjennom flere år blitt fokusert på personvern og datasikkerhet. Justisdepartementet la i 1993 vekt på å få en avklaring av hvilke forhold som må oppfylles for å kunne bruke sensitive personopplysninger på tvers av straffesakskjeden. Datatilsynets konsesjoner for systemer som brukes i straffesakskjeden har hittil vært begrenset til bruk i den enkelte virksomhet. Departementet mener dette kan gjøre samordning og elektronisk utveksling av informasjon innenfor sektoren mer problematisk og kostbart.

Datatilsynet ga i brev av 21. mars 1997 uttrykk for et ønske om en helhetlig gjennomgang av justissektorens kommunikasjonsbehov og infrastruktur for å få til en sikker og fornuftig utveksling av informasjon og et enhetlig sikkerhetsnivå hos alle parter. Parallelt med utarbeidelse av «Veiledning til IT-sikkerhetshåndbok for justissektoren» arbeides det med

konsesjonssøknad for sammenslåing av kriminalomsorgens to nettverk samt elektronisk overføring av informasjon til politiets strafferegister.

3.1.6 Aktørenes syn på samordning

Det har kommet fram forskjellige syn på behovet for samordning på tvers av straffesakskjeden. Ifølge Justisdepartementet vil samordningen av IT i justissektoren bidra til raskere informasjonsflyt i straffesakskjeden, høyere kostnadseffektivitet og bedre kvalitet i arbeidsprosessene, slik det også er nedfelt i St prp nr 1. Politiets datatjeneste mener imidlertid behovet for samordning er størst innenfor politi- og lensmannsetaten, og at samordningspotensialet på tvers av straffesakskjeden er lite. Rettsvesenets IT- og fagtjeneste og Kriminalomsorgens IT-tjeneste på sin side viser til at det både er et behov for samordning på tvers av straffesakskjeden og egne deler av sektor.

Politidistriktene ga uttrykk for at samordningen pr i dag ikke er god nok. De mente det er et stort potensiale ved økt samordning mellom de ulike instanser innen justissektoren, først og fremst ved samordning med domstolene og kriminalomsorgen.

Tilsvarende ga også Kriminalomsorg i frihet uttrykk for at det var store behov for datakommunikasjon både med politiet og domstolene.

Det er i IT-enhetene vist til manglende koordinering, uklare signaler og mangelfull overordnet styring fra departementets side. Det er også vist til at departementet ikke tar stort nok ansvar når det sendes ut generelle signaler om samordning og ansvaret delegeres til organisasjonsledd som ikke har de nødvendige ressurser til å oppnå ønskede effekter.

Ressursene i straffesakskjeden er bundet til den enkelte etat, det vil si politi- og lensmannsetaten, domstolene og kriminalomsorgen. For å realisere samordning må det etter IT-enhetenes mening være en sentral styring av ressursene, slik at den enkelte etat har ressurser til å gjennomføre samordningsprosjekter. Dette krever en sterkere koordinert tverrsektoriell styring i departementet. Det er i stor grad gitt uttrykk for at oppbygging og bruk av IT prioriteres i egen sektor framfor tverrsektoriell samordning.

3.2 UTFORMING AV GRUNNLAGS-DOKUMENTER

3.2.1 Retningslinjer for IT i justissektoren

«Retningslinjer for IT i justissektoren» ble første gang utgitt i mars 1994. Formålet med retningslinjene er å sikre helhetsperspektivet på IT-virksomheten i justissektoren. Retningslinjene omfatter blant annet krav om at det i justissektoren skal bygges opp en nettverksarkitektur som gir tilgjengelighet til elektronisk informasjon på tvers av etatsgrensene. Fra enhver arbeidsstasjon i sektoren skal det være tekno-

³⁰ Tildelingsbrev for 1997 - KITT pkt 3.2.6 side 6.

³¹ Tildelingsbrev for 1998 - Politiets datatjeneste delmål 13 side 7.

³² Tildelingsbrev for 1998 - RIFT pkt 3.6 side 8.

³³ Tildelingsbrev for 1998 - KITT delmål 6 side 8.

logisk mulig å nå de informasjonsressursene som er nødvendig for å utføre arbeidsoppgavene på en rasjonell og effektiv måte.

I fraværet av en overordnet IT-strategi har retningslinjene vært det styrende dokumentet for sektoren på IT-siden. Det er først og fremst departementet og IT-enhetene som er målgruppe for dette dokumentet.

Justisdepartementet skal følge opp og kontrollere at retningslinjene etterleves av IT-enhetene m fl. Ifølge departementet forekommer det sjelden brudd i forhold til disse kravene. Eventuelle brudd blir vurdert i et langsiktig perspektiv.

3.2.2 Informasjonsmodell for straffesaker

Arbeidet med «Informasjonsmodellen for straffesaker» startet i 1991, og en første versjon av dokumentet forelå i 1992. Etter videre bearbeiding, utvidelser og forbedringer, ble versjon 2.0 utgitt i april 1997. Denne modellen gir en detaljert beskrivelse av behandlingen av straffesaker, kjæremål, personundersøkelser og forkynnelser, og målet er i første rekke å etablere en felles plattform for utvikling av edb-baserte systemer i justissektoren.

Informasjonsmodellen er utviklet ut fra en visjon om helhetstenkning, begrepharmonisering og felles informasjonsgrunnlag innenfor straffesaksbehandlingen, som sammen med modeller over andre virksomhetsområder vil utgjøre justissektorens felles informasjons- og kravspesifikasjonsgrunnlag. Fagmiljøer og IT-miljøer skal bruke informasjonsmodellen ved standardisering av begrepsapparatet i sektoren, planlegging av nye faganvendelser og vurdering av standardsystemers logiske struktur og begreper, det vil si i forbindelse med det meste av systemutviklingen.

Justisdepartementet uttaler at informasjonsmodellen ikke bare er nyttig for å beskrive dagens situasjon, men også vil være nyttig i forbindelse med endringer i prosessene i straffesakskjeden. Det er aktuelt at modellens detaljeringsnivå blir justert over tid.

3.2.3 Gevinstpotensiale og mulige svakheter

Med rapporten «Organisering av IT-virksomheten i justissektoren» (1993) framsatte Justisdepartementet ideen om å samordne anvendelsen av IT i justissektoren. Forut for dette hadde samordningstanken vært på dagsorden med ulike mellomrom, men ikke forbundet med så stor ressursinnsats.

Ifølge Justisdepartementet har samordningsprosessen foreløpig resultert i grunnlagsdokumentene «Retningslinjer for IT i justissektoren» og «Informasjonsmodell for straffesaker». Det meste av ressursene har vært benyttet til utarbeidelse av grunnlagsdokumenter, og departementet mener derfor at det vil ta noe tid før man ser effekten av arbeidet.

I forbindelse med evalueringen av justissekto-

rens IT-organisasjon ble det fastslått at de to grunnlagsdokumentene er nødvendige hjelpemidler for å skape en infrastruktur i hele sektoren og legge til rette for enklere og mer effektiv saksbehandling. Det ble imidlertid også påpekt at for å oppnå resultater av betydning må etatene samarbeide om å komme fram til effektive sektorløsninger. I henhold til evalueringsrapporten har det foregått en holdningsendring med hensyn til etatenes interesse for å arbeide sammen, og det er utviklet bedre kontakt mellom personer og etablert et bedre klima for samarbeid.

Justisdepartementet mener det er vanskelig å foreta en kost-nytte-vurdering i forhold til utarbeidelse av «Retningslinjer for IT i justissektoren» og «Informasjonsmodell for straffesaker». Nyten av disse grunnlagsdokumentene vil ikke framgå før dokumentene tas i bruk i den enkelte virksomhet.

Ifølge Politiets datatjeneste er det fare for at «Informasjonsmodellen for straffesaker» sementerer eksisterende rutiner og er et hinder for organisasjonsutvikling. Derfor er det viktig at den betraktes som en konseptuell, overordnet modell. Fordelen med informasjonsmodellen er at den kan brukes i forhold til opplæring av nytillsatte, slik at de får oversikt over prosessene i straffesakskjeden. Justisdepartementet peker på at «Informasjonsmodellen for straffesaker» i stor grad er en representasjon av de regler som finnes i straffeprosessloven og påtaleinstruksen. Dette er regler som må følges. Kriminalomsorgens IT-tjeneste mener informasjonsmodellen har en ambisiøs detaljeringsgrad, men inneholder definisjoner som særlig kan benyttes i prosjektenes utviklingsfaser.

3.3 TRE UTVALGTE IT-PROSJEKTER

3.3.1 KOMPIS/SSP

Bakgrunn og formål

Opprinnelig ble det arbeidet med å opprette et eget nettverk for hele justissektoren. Ideen ble initiert av Plan- og administrasjonsavdelingen rundt 1992, og det ble startet opp en foranalyse. Prosjektet ble nedlagt etter omtrent et halvt år, da kostnadene ved opprettelse av et slikt nett var for høye.

Arbeidet med utnyttelse og gjenbruk av informasjon for hele justissektoren ble imidlertid gradvis trappet ned. KRIPOS' behov for gjenbruk av data fra fengselsvesenet var fremdeles til stede, men arbeidet med å automatisere utveksling av informasjon fra fengselsvesenet til KRIPOS kom ikke ordentlig i gang før Kriminalomsorgens IT-tjeneste ble opprettet i januar 1995. Arbeidet var ikke særlig organisert i begynnelsen, men utviklet seg etter hvert til et prosjekt.

Formålet med prosjektet er å automatisere og forbedre informasjonsflyten mellom fengselsvesenet og KRIPOS.

KRIPOS har behov for å ha en oppdatert oversikt over hvor alle innsatte befinner seg til enhver tid. Med hjemmel i fengselsloven § 56 er anstaltene i fengselsreglementet i henhold til § 44.2 pålagt å oversende meldinger om innsettelser, permisjoner og løslatelser til KRIPOS. Årlig utgjør dette ca 60 000 meldinger.

Inntil for kort tid siden ble oversiktene produsert ved at den enkelte anstalt registrerte opplysningene ved hjelp av skrivemaskin i et eget skjema. Skjemae-
ne ble sendt til KRIPOS i posten. Deretter ble opplysningene registrert av KRIPOS i Det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret (SSP).

Overordnet styring, prosjektstyring og gevinstplanlegging

Prosjektet ble første gang nevnt i rapporten «Nasjonal infrastruktur for edb, prosjekt 3. Elektronisk datautveksling.», datert 5. september 1991. I tildelingsbrevene til Kriminalomsorgens IT-tjeneste er prosjektet nevnt første gang i 1996, hvor det vises til at planene for prosjektet videreføres. For 1997 er det et tiltak at løsning med utskrift av løslatelses- og innsettelsesmeldinger som oversendes KRIPOS innføres ved flere anstalter. Det foreligger også et rapporteringskrav om at gevinstoppnåelsen skal vurderes. For 1998 er det nedfelt at rutinene for utveksling av permisjons-, løslatelses- og innsettelsesmeldinger fra KOMPIS-Kia til SSP skal effektiviseres. Gjennomførte tiltak og oppnådde gevinster skal beskrives. Det framgår også som et eget delmål at prosjektet gjennomføres for å bidra til å effektivisere informasjonsflyten i straffesakskjeden. Prosjektet er ikke nevnt i tildelingsbrevene til Politiets datatjeneste.

Av referatene for Justisdepartementets styringsgruppe for sektorovergripende IT-prosjekter, framgår det i liten grad opplysninger om prosjektet. Det ble gitt en orientering om prosjektet i et møte 27. september 1996.

Høsten 1996 ble prosjektet innledet med to pilotprosjekter som omfattet Hof og Sem arbeidskolonier. De nødvendige data ble generert fra database direkte til skriver, og utskrifter ble sendt pr post til KRIPOS. Prosjektet ble etter hvert utvidet med 7 anstalter, og i løpet av 1997 var alle anstalter med på ordningen. Prosjektet ble sluttført som planlagt i henhold til prosjektplanen.

Etter den innledende fasen var resultatet at en standard melding ved en automatisk operasjon kunne sendes i posten til KRIPOS. Dette innebar imidlertid fremdeles at KRIPOS gjennom en manuell operasjon la inn data i SSP.

Fra og med høsten 1997 har Politiets datatjeneste hatt det overordnede ansvaret for arbeidet med å utvikle en klient som skal motta informasjon fra KOMPIS, kvalitetssikre dataene og oppdatere SSP automatisk. En faggruppe med forankring i KRIPOS fikk i oppgave å sørge for at man fikk de nødvendige

data fra Kriminalomsorgens IT-tjeneste. Det viste seg at Kriminalomsorgens IT-tjeneste måtte forbedre kvaliteten på rapportene fra KOMPIS, og i følge Politiets datatjeneste oppsto det problemer på grunn av manglende harmonisering mellom systemene; innenfor fengselsvesenet hadde man på et område en mer detaljert koding enn i politiet, og manglende koding for andre områder.

Klienten som skal sammenligne og overføre informasjon fra KOMPIS-Kia til SSP ble levert 20. desember 1997, i henhold til fristen. Det er i ettertid foretatt enkelte rettelser av klienten, og Politiets datatjeneste anser prosjektet som avsluttet. Ansvaret for den daglige driften er overført til konsulentselskapet Circle Innovation.

Fra januar 1998 har Hof og Sem arbeidskolonier vært med på et pilotprosjekt som innebærer at opplysningene herfra overføres elektronisk. Opplysningene overføres via linje til Kriminalomsorgens IT-tjeneste sentralt i Oslo, hvor dataene tas ut på diskett. Politiets datatjeneste mater deretter opplysningene inn i SSP.

Det foreligger ingen plan for realisering av gevinster og en slik plan er heller ikke planlagt utarbeidet. Det er heller ikke utført kost-nytte-vurderinger i forbindelse med prosjektet. Men både fengselsvesenet og KRIPOS har på forhånd foretatt målinger for å klargjøre gevinstpotensialet samt gjennomført målinger etter innføringen.³⁴ Det har vært et mål å bedre kvaliteten på meldingene, redusere tiden fra hendelsen oppstår til KRIPOS mottar meldingen, og redusere tidsbruken på meldingene i KRIPOS og ved fengslene.

Kostnader

Kriminalomsorgens IT-tjeneste har fått utført det nødvendige utviklingsarbeidet innenfor rammen av tidligere inngåtte avtaler uten ekstra kostnader. Arbeidet har i langt større grad vært knyttet til utarbeidelsen av rutiner, brukermedvirkning mv. I forbindelse med utviklingen av klienten utgjør investeringskostnaden i underkant av én million kroner.

Gevinster og hindringer

For fengselsvesenet er gevinsten hovedsakelig innsparing av tidsbruk. Gevinstpotensialet er kartlagt gjennom en spørreundersøkelse i anstaltene. På bakgrunn av undersøkelsen ble det estimert at anstaltene samlete tidsbruk til behandling av meldingene til KRIPOS var 1944 timer (ca 250 dagsverk). Gevinstpotensialet ble fulgt opp med etterfølgende målinger av tidsbruken ved prøvedriften i Hof og Sem arbeidskolonier. Som følge av disse målingene reg-

³⁴ Sluttrapport for KRIPOS-prosjektet (udatert), KITT og utkast til brev/notat (v.F 1.0) mottatt fra Politiets datatjeneste ved brev av 20. mai 1998.

ner Kriminalomsorgens IT-tjeneste med at tilnærmevis hele gevinstpotensialet vil bli spart inn, dvs 1944 timer i året. Kriminalomsorgens IT-tjeneste har ikke gjort tilsvarende målinger utenom prøvedriftsanstaltene for å få bekreftet dette. På bakgrunn av de forhåndsmaalinger og vurderinger som er foretatt, samt de etterfølgende resultater som er påvist, synes de dette ikke er nødvendig.

Informasjonen fra KOMPIS er av stor betydning for politiet, og det er derfor viktig at opplysningene legges inn i SSP så raskt som mulig og med best mulig kvalitet. For KRIPOS del ble det kartlagt tidsbruk, type og frekvens i form av feil og mangler for meldingene mottatt fra fengselsvesenet. KRIPOS fant at feilfrekvensen var omtrent ti prosent og at enheten vil kunne spare omtrent 250 dagsverk i redusert registreringsarbeid. Etterfølgende malinger basert på prøvedriften i Hof og Sem arbeidskolonier viste bl a at feilprosenten var gått ned til ca 1 prosent. Åpenbare gevinster er bedre kvalitet på data-materialet, redusert feilprosent, redusert tidsbruk og forbedret rettssikkerhet. En unngår dessuten at politiet leter etter personer som faktisk sitter i fengsel.

Imidlertid er besparelsen i tid langt under det estimerte gevinstpotensialet, fordi KRIPOS på bakgrunn av papirbaserte meldinger fremdeles må legge data manuelt inn i SSP. Unntaket er de data som blir mottatt fra Hof og Sem via diskett. Størstedelen av potensialet vil først kunne bli tatt ut når samtlige anstalter overfører data elektronisk til SSP.

Pilotprosjektet med elektronisk overføring av data via diskett vil pågå helt til Datatilsynet eventuelt godkjenner elektronisk overføring via linje. Antallet «leverandører» av data vil da bli trappet opp, men opplysningene vil sannsynligvis bli oversendt på papir parallelt med den elektroniske overføringen. Årsaken til manglende realisering er blant annet at konsesjonsvilkårene for KOMPIS-Kia forutsetter et datanett for en lukket brukergruppe.

I henhold til Datatilsynets brev til Justisdepartementet av 3. juli 1998 kan ikke utlevering av opplysninger, manuelt eller på edb, fra den enkelte fengselsanstalt til KRIPOS skje uten endringer av dagens konsesjonsbestemmelser.

Det er også planlagt overføring av data om permisjoner. Det er allerede et krav at KRIPOS skal ha slike opplysninger, men KRIPOS har til nå bedt kriminalomsorgen om ikke å oversende opplysningene. KRIPOS har ikke kapasitet til å behandle dem. Ved elektronisk overføring stiller dette seg annerledes.

3.3.2 Lokal IT

Bakgrunn og formål

Lokal IT har sin bakgrunn i en videreføring av prosjektet for utvikling av politisystemene til OL-94 på Lillehammer og har hatt som formål å utplassere disse systemene i hele etaten. Alle OL-systemene ble

utviklet for etterbruk i landets politidistrikter. IT-løsningene skulle omfatte et politiooperativt system, et personaladministrativt system og et saksbehandlerstøttesystem som effektiviserer dokumentproduksjonen i politiet.³⁵ Etter betydelige problemer ble det besluttet å omorganisere prosjektet i 1995.³⁶

I 1995 var IT-strategien til politi- og lensmannsetaten under revisjon, og det skulle legges et grunnlag for prioritering av aktiviteter og beslutninger om IT-investeringer i perioden 1995–97.³⁷ I forbindelse med budsjettbehandlingen samme år påpekte justiskomiteen at det i etaten var betydelig misnøye med departementets IT-strategi, at det på mange tjenestesteder var betydelig mangel på elementære IT-hjelpemidler og at programvare ikke ble oppgradert.

I svaret fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen, vedrørende antegnelsen for 1995 for OL-systemene, framgår det at det er lagt opp til et system for beregning av nødvendig rasjonaliseringsgevinst for at prosjektet skal tilfredsstille statens krav til avkastning.³⁸ Det forutsettes at hvert politidistrikt realiserer sin gevinst på minst fire prosent ett år etter at installasjonen av utstyr og programvare er avsluttet i distriktet. Videre er det lagt opp til rutiner for å følge opp og dokumentere gevinstene gjennom rapportering til prosjektledelse og departementets etatsstyringsdialog med politimestrene.

I omtalen av de lokale IT-løsninger i St prp nr 1(1996–97) framgår det at det ligger et stort potensiale for å effektivisere straffesaksbehandlingen. I tillegg til bedre saksoversikt og styringsmulighet vil IT-innføringen gi betydelige arbeidsbesparelser som kan anvendes til politiooperativ innsats på prioriterte områder.³⁹ Departementet fokuserer spesielt på arbeidsbesparende gevinster som kan anvendes til politiooperativ innsats, jf St prp nr 1 (1997–98), og tildelingsbrevene til politi- og lensmannsetaten i perioden 1996–98.

Det har vært et ønske om å få utbygd en helhetlig teknisk infrastruktur (standard PC-er, skrivere, lokale nettverk og kommunikasjonsutstyr) ved alle driftsenheter i politi- og lensmannsetaten. Det var ønskelig med et fåtall ulike komponenter, og at de ulike installasjoner er så likeartede som mulig. I Lokal IT er det fokusert på samordning internt. Man ønsket bl a et enhetlig tekstbehandlingssystem som kunne integreres med fellessystemer. Prosjektet ville også medføre utvidelse av tilgangen til sentrale systemer og eksterne registre etaten har oppslagsmuligheter i.

Det blir pekt på at muligheten for videre effektivisering av arbeidsrutinene i etaten er avhengig av at

³⁵ St prp nr 1 (1994-95) for Justisdepartementet, side 100.

³⁶ Jamfør Riksrevisjonens antegnelse til statsregnskapet for 1995 og Dokument nr 3:1 (1997-98).

³⁷ St prp nr 1 (1994-95) for Justisdepartementet, side 100.

³⁸ Dokument nr 1 (1996-97), side 42.

³⁹ St prp nr 1 (1996-97), side 70.

systemene samordnes bedre.⁴⁰ I mandatet for prosjektet framgår det blant annet at prosjektet skal bidra til å legge til rette for en effektiv informasjonsflyt i etaten og sektoren.

Lokal IT består av fire store delprosjekter (med prosjektledere som rapporterer direkte til lederen for Politiets datatjeneste), henholdsvis

- Infra (totalfornyelse av infrastruktur og tilhørende systemer i etaten)
- Innføring
- BL (Basisløsninger – saksbehandlingssystem for avvikling av straffesaker)
- Ledere og IT (bedre mulighet for lederskap i en ny IT-virkelighet)

Vår beskrivelse tar utgangspunkt i det nye Lokal IT-prosjektet fra mai 1995.

Overordnet styring og prosjektstyring

Justisdepartementet har tidligere fått kritikk fra Riksrevisjonen og Stortinget vedrørende bl a manglende styring av kostnader og framdrift av Lokal IT. Saken står fortsatt til observasjon i Riksrevisjonen. Problemene i forhold til prosjektstyringen relaterer seg i hovedsak til forhold før omorganiseringen av prosjektet i 1995.

Lokal IT er organisert med en styringsgruppe (oppnevnt av Politiavdelingen i departementet), prosjektleder (leder for Politiets datatjeneste) og en sentral prosjektgruppe i Politiets datatjeneste. Justisdepartementet har representanter fra Politiavdelingen og Plan- og administrasjonsavdelingen i styringsgruppen. De ansattes organisasjoner er også representert i styret. Det rapporteres kvartalsvis om gjennomføringen av Lokal IT til Justisdepartementet. Videre har de fem landsdelspolitimestrene ansvar for å koordinere innføringen i de enkelte politidistrikter og innhente rapporter fra de lokale politimestrene.

Justisdepartementet har i rundskriv av 25. mai 1997 satt krav om en rasjonaliseringseffekt på fire prosent i forhold til antall ansatte. Justisdepartementet har presisert at gevinstrealiseringen skal skje senest ett år etter at systemet kommer i drift i distriktet. Politimesteren er ansvarlig for gjennomføringen av de lokale innføringsprosjektene og at forutsetningene for lokal gjennomføring er oppfylt. Gevinstrealiseringen og disponeringen av frigjorte gevinster er i prinsippet et lokalt ansvar.

Grunnlagsdokumentene «Retningslinjer for IT i justissektoren» og «Informasjonsmodell for straffe-

saker» er ikke brukt aktivt i prosjektet. Harmonisering av kodeverk har vært et element i utviklingen av BL-systemet. Imidlertid har det vært problematisk å implementere de harmoniserte kodeverkene i eksisterende systemer og dette gjør realiseringen vanskelig.

Det er ikke gitt spesielle styringssignaler i forhold til samordning med andre systemer i straffesakskjeden. I prosjektet er samordningen internt i politio- og lensmannsetaten prioritert.

Kostnader

Totalrammen for prosjektet er 369 mill kroner. I henhold til plan for perioden 1996–98 skulle alle distrikter ha innført Lokal IT innen 1. april 1998. I begynnelsen av januar 1998 gjensto det installering i 28 politidistrikter. De gjenstående installeringene skal gjennomføres i løpet av 1998 og 1999. Pr 1. juli 1998 er 26 av 54 politidistrikter i full drift, dvs at hele distriktet har gjennomført opplæring og er i full produksjon. Fire politidistrikter har på samme tidspunkt gitt tilbakemelding til Politiets datatjeneste på oppnådde gevinster etter ett år i full drift.

I begynnelsen av 1998 var de totale kostnadene påløpt prosjektet 203,4 mill kroner. I tillegg kommer egeninnsatsen i distriktene til innføring, opplæring og igangsetting. Det har vært en glidende overgang mellom henholdsvis Lok IT – prosjektet, som ble stanset ultimo mai 1995, og Lokal IT. Det er ikke mulig å skille ut driftsutgifter forbundet med delprosjektet Innføring vedrørende Lokal IT i denne overgangsperioden.

Gevinstplanlegging og gevinstrealisering

Justisdepartementet har gitt Politiets datatjeneste ansvaret for å følge opp gevinstrealisering og gjennomføring av Lokal IT. Politiets datatjeneste har utviklet materiale til støtte for det enkelte politidistrikt i forbindelse med gjennomføringen av Lokal IT. Materialet inneholder bl a krav og støttemateriell for gevinstplanlegging og gevinstrealisering. Metodikken har vært under vurdering og videreutvikling underveis. Det har vært en del prøving og feiling i forhold til beregning av gevinster.

Innføring av lokale IT-løsninger er inndelt i følgende gevinstområder: Strategiske gevinster (bidrag til oppfyling av overordnede langsiktige målsettinger), styringsmessige gevinster (gevinster i form av muligheter for bedre måloppnåelse ved at styringen av et arbeidsområde bedres) og rasjonaliseringsgevinster (gevinster i form av direkte arbeidsbesparende effekter i oppgaveutførelsen).

Overordnet målsetting for Lokal IT er

- effektivisering og best mulig ressursutnyttelse i politidistriktene
- forbedrede oppfølgings- og styringsmuligheter på alle nivåer

⁴⁰ I planen for utbygging av lokale IT-løsninger 1996-98 framgår det at etter innføring av nye lokale og sentrale IT-løsninger, vil etaten sitte med en systemportefølje bestående av et betydelig antall systemer med lite hensiktsmessige funksjonelle og tekniske grensesnitt.

- forbedrede muligheter for analyse av kriminalitetsutvikling, strategisk planlegging og valg av forebyggende og etterfølgende tiltak

BL er forventet å gi strategiske gevinster som økt oppklaringsprosent, bedret service overfor publikum, økt kvalitet i saksbehandlingen, redusert saksbehandlingstid og et mer synlig politi for publikum.

Styringsgevinster som er nevnt er å få en samlet oversikt på politidistriksnivå, bedret saksoppfølging på ulike nivåer, muligheter for detaljert oppfølging, bedre utnyttelse av disponible ressurser og mulighet for omlegging av arbeidsrutiner og omorganisering.

Tilsvarende rasjonaliseringsgevinster er betydelig reduksjon i antall skjema i straffesaksbehandlingen, enklere og raskere dokumentutfylling og rapportskrivning, og muligheter for gjenbruk av data mellom ulike skjemaer og saker. I tillegg enklere, raskere og standardisert framgangsmåte for deling og sammenslåing av saker, mindre kopiering og distribusjon, reduserte trykkeriutgifter samt automatisk overføring av informasjon til andre systemer.

Det skal være foretatt en kartlegging av rutine og organiseringen før innføringen av prosjektet. Deretter skal det foretas en analyse av hvilke mulige gevinster som kan oppnås. Endelig skal det foretas en detaljering og konkretisering av gevinstmålene sammen med en mer detaljert risikoanalyse samt utforming av plan for gjennomføring. Politiets datatjeneste foretar en fortløpende vurdering av gevinstplanene og støtter politidistriktene underveis via landsdelspolitikamrene. De som ikke klarer å sannsynliggjøre gevinstmålene på fire prosent følges opp.

Det skal gjøres periodevise målinger i forhold til kvantitative og kvalitative gevinster. Noen gevinsttyper kan ikke måles før etter ett eller flere år. Gevinstplanen skal inneholde opplegg og rutiner for hvordan gevinstene skal kunne måles, og politimesterens prioriteringer i forhold til gevinstanvendelse i distriktet og hvilken effekt det forventes av anvendelsen.

Gevinster av Lokal IT i distriktene

Fjordane politidistrikt er ett av fire distrikter som pr 1. juli 1998 har hatt systemet i full drift i ett år. Distriktet konkluderer med at innføringen av BL og ny infrastruktur har gitt politidistriktet til dels betydelige gevinster. Distriktet mener imidlertid det er forbundet med større usikkerhet å anslå gevinstens størrelse.

Gevinstrapporteringen konkluderer med at kravet til 4 prosent rasjonaliseringsgevinst er nådd. I tillegg er oppklaringsprosenten blitt forbedret fra 31. desember 1995 til 31. desember 1997. Den største forbedringen har skjedd i 1997. Dette er også det første året med BL i full drift. Distriktet uttaler likevel at det ikke kan trekkes bastante konklusjoner om Lokal ITs påvirkning på oppklaringsprosenten på dette grunnlaget.

Hamar politidistrikt har hatt både tekniske problemer og brukerproblemer ved innføring av BL-96. Distriktet mener likevel at gjenbruk av opplysninger er positivt og at dokumentkvaliteten bedres. I tillegg blir det ansett som hensiktsmessig å ha straffesakene samlet på data, fordi dette gir mulighet for innsyn i sakene til en hver tid og uansett hvor en befinner seg i politidistriktet. Dette gir god oversikt, med mindre sakene har mange eksterne dokumenter. Videre ble arbeidet med dokumentlistene i straffesakene framhevet som betydelig forenklet med BL.

Hamar politidistrikt peker også på negative effekter som

- avansert brukernivå
- systemet tar tid med mange operasjoner
- utstrakt musebruk
- oversendelse av dokumenter i flere operasjoner
- BL tvinger brukeren inn i et elektronisk samleband
- fare for at viktig informasjon drukner i mengden av unødvendig informasjon

Distriktet har antydnet at en ny resultatvurdering om ca ett år trolig vil gi et mer korrekt bilde av resultatene.

Oslo politidistrikt mener det er for tidlig å vurdere eventuelle gevinster. Det første året regner distriktet med at effektiviteten blir lavere.

Politidistriktene føler usikkerhet med å beregne gevinstens størrelse. Beregningsgrunnlaget for gevinster er utarbeidet sentralt. Det er uttalt at dette grunnlaget i for liten grad er forankret i politidistriktenes virkelighet. Ifølge ett av politidistriktene er det ikke tatt tilstrekkelig hensyn til hvor mange og hvilke typer dokumenter som omfattes av en straffesak. Videre er det vanskelig å måle alle gevinster, og spesielt de strategiske gevinstene.

Det er også uttalt at prøvemålingene som er utført på forskjellige steder i politi- og lensmannsetaten i for stor grad er preget av usikkerhet.

3.3.3 KOMPIS-Kif

Bakgrunn og formål

Justisdepartementet opplyste i St prp nr 1 (1995–96) at det fra 1996 gradvis ville bli innført et edb-basert klientadministrasjonssystem innenfor Kriminalomsorg i frihet (Kif). I St prp nr 1 var det tidligere meldt om utarbeiding av et edb-basert register som skulle ivareta etatens og departementets statistikkbehov, gi raskere og sikrere informasjon og forbedre grunnlaget for styring og planlegging.⁴¹

I Justisdepartementets prosjektplan av 24. februar 1994 er formålet med KOMPIS-Kif prosjektet formulert slik:

⁴¹ St prp nr 1 for Justisdepartementet (1992-93), side 54; (1994-95), side 83 og (1995-96), side 73.

«Utvikle og etablere et IT-basert klientregistrerings- og rapporteringssystem for Kriminalomsorg i frihet. Klientregisteret skal være et redskap i det daglige arbeidet, representere en forenkling av eksisterende registreringspraksis og danne grunnlag for statistisk framstilling av arbeidsmengden, kvalitetssikring og resultatmåling. Utvalgte deler av registeret skal kunne overføres elektronisk til Justisdepartementet til bruk i den løpende statistikkføringen. Systemet skal forbedre tilgangen og påliteligheten til den plan- og styringsinformasjon Justisdepartementet benytter i rollen som etatsleder og sekretariat for den politiske ledelse.»

I henhold til planen for gjennomføring som er utarbeidet av Kriminalomsorgens IT-tjeneste skulle registeret ha fire forskjellige, men relaterte funksjoner:

- Framskaffe statistikk til departementet
- Fungere som styringsredskap
- Gi oversikt over opplysninger ved forvaltning av klientsaker og gjennomføring av straffereaksjoner
- Føre til forenklete og forbedrede saksbehandlingsrutiner

Det var Justisdepartementet som i 1994–95 først planla prosjektet og fikk utarbeidet en kravspesifikasjon. I henhold til kravspesifikasjonen skulle KOMPIS-Kif baseres på KOMPIS-systemet (Kriminalomsorgens produktivitetsfremmende informasjonsystem, innført i Kriminalomsorg i anstalt) og løsningene som var valgt i forbindelse med dette. Videre skulle det spesifiseres en felles database for de to etatene innen kriminalomsorgen.

Det hadde gjennom flere år vært identifisert behov for et informasjonssystem til bruk i Kriminalomsorg i frihet. I Kriminalomsorgens IT-strategi for 1994–96 ble forbedring av forvaltningen av klientinformasjon i friomsorgen omtalt som et tiltak med høy prioritet.

Overordnet styring, prosjektstyring og gevinstplanlegging

Fra 1995 ble prosjektet organisert med departementet som oppdragsgiver, og med utøvende ansvar tillagt Kriminalomsorgens IT-tjeneste ved prosjektleder. Videre skulle større, prinsipielle spørsmål drøftes i IT-utvalget for kriminalomsorgen. Prosjektplanen omfattet planer for systemutvikling, teknisk løsning, innføring, opplæring og drift og brukerstøtte. Det ble ikke laget noen egen plan for gevinstrealisering.

Ifølge Kriminalomsorgens IT-tjeneste blir «Retningslinjer for IT i Justissektoren» fulgt i de enkelte prosjekter, bl a i forbindelse med kryptering. I henhold til Justisdepartementets kravspesifikasjon skal

«Informasjonsmodell for straffesaker» ligge til grunn for spesifisering og modellering i prosjektet.

I tildelingsbrevet til Kriminalomsorgens IT-tjeneste for 1995, 1996 og 1997 har Justisdepartementet fastsatt tiltak og resultatkrav knyttet til gjennomføringen av KOMPIS-Kif prosjektet. I tildelingsbrevet for 1997 stilte departementet i tillegg krav om at Kriminalomsorgens IT-tjeneste skulle rapportere om framdriften i prosjektet.

Prosjektplanen fra 1995 ble revidert i 1997. Den opprinnelige planen hadde indikert en raskere framdrift enn det som faktisk hadde vært mulig å få til, både med hensyn til utvikling og utplassering av systemet.

Det ble ikke forventet å oppnå full effekt av KOMPIS-Kif før systemet var ferdig utviklet og utplassert ved samtlige enheter. Underveis i prosjektet har Kriminalomsorgens IT-tjeneste innhentet tilbakemeldinger om systemets effekter fra fylkesenhetene i Vestfold og Rogaland, hvor det ble gjennomført pilottesting. Videre ble det i løpet av første kvartal 1997 foretatt en mindre evaluering av funksjonaliteten til den første versjonen av systemet.

Det er hittil ikke foretatt noen konkret gevinstberegning eller utarbeidet noen metode for gevinstplanlegging- og rapportering for prosjektet. I tildelingsbrevet for 1998 til Kriminalomsorg i frihet har Justisdepartementet fastsatt som resultatmål at forholdene skal legges til rette slik at gevinstene av å innføre KOMPIS-Kif kan realiseres. Resultatindikatoren er dokumentert gjennomgang av arbeidsrutiner. Systembrukerne har påpekt at systemet kun har vært i drift i halvannet år, og at det hittil ikke har vært mulig å hente ut noen gevinst.

En første versjon av KOMPIS-Kif ble installert ved fem fylkesenheter i løpet av annet halvår 1996. I løpet av 1997 ble en ny versjon av systemet utplassert til 13 fylkesenheter. Prosjektet videreføres i 1998, og bl a skal det legges til rette for overføring av klientinformasjon fra underkontor til hovedkontor; lederen for hver fylkesenhet skal kunne bli oppdatert om underkontorets saker og ta ut statistikkinformasjon for fylket som helhet. Det skal også tilrettelegges for at Justisdepartementet ved en senere anledning kan få inn statistikkinformasjon fra ytre etat. Overføring av statistikkinformasjon til Justisdepartementet via en kopidatabase er ikke innenfor vilkårene i nåværende konsesjon fra Datatilsynet for KOMPIS-Kif. I henhold til tildelingsbrevet skal Kriminalomsorgens IT-tjeneste i 1998 utplassere KOMPIS-Kif ved fem fylkesenheter.

Kostnader

Ifølge Kriminalomsorgens IT-tjeneste er det i årene 1995, 1996 og 1997 brukt til sammen ca 11 millioner kroner på gjennomføringen av KOMPIS-Kif-prosjektet. Nedenfor følger en mer detaljert oversikt over investeringskostnader og løpende kostnader for hvert av årene (beløp i 1000 kroner):

	1994	1995	1996	1997	1994–97
Investeringer	300	3 400	4 900	4 100	12 700

For 1998 er KOMPIS-Kif-prosjektet tildelt ca 2,8 millioner kroner.

Gvinster og hindringer

Etter pilottesting av KOMPIS-Kif i 1996 ga fylkesenhetene i Rogaland og Vestfold tilbakemelding om at systemet

- var et godt styringsverktøy for ledere
- krevde mer strukturert informasjonsbehandling
- bedret kvaliteten på informasjonen, men belastet saksbehandlerne med mer registreringsarbeid
- gjorde det enkelt og raskt å gjenfinne saksinformasjon

Det ble også gitt tilbakemelding om at innføringen av systemet hadde medført en nødvendig gjennomgang av interne rutiner for registrering, behandling og gjenfinning av saksinformasjon, og stimulert til økt samarbeid innenfor og mellom kontorer. Dessuten hadde nye maskiner og ny programvare gitt mer stabilt, driftssikkert og moderne utstyr.

De intervjuede systembrukerne så flere gevinster som følge av KOMPIS-Kif-innføringen, både på saksbehandler- og kontornivå:

Systemet krever at saksbehandlerne må tenke etter hva som skrives om klientene (dvs hvilken klientinformasjon som registreres) og bruke standardbrev i saksbehandlingen. Videre blir klientinformasjonen tilgjengelig for flere, og forholdet mellom den enkelte saksbehandler og klient mindre internt og personlig. Alt dette innebærer en bedre rettssikkerhetsgaranti for klientene. Saksbehandlingen blir mer ensartet, både innenfor hvert fylke og på landsbasis.

KOMPIS-Kif-systemet gir også en gevinst ved at kommunikasjon og informasjonsbehandling forenkles. Informasjon registreres kun én gang, og standardmalene for brev og meldinger er enkle å tilpasse.

I dag er det teknisk mulig å overføre informasjon om klienter innen eller mellom friomsorgens fylkesenheter. Likevel lar det seg ikke gjøre å overføre informasjon elektronisk mellom kontorene på grunn av etiske og sikkerhetsmessige begrensninger. For tiden arbeides det med en sårbarhetsanalyse. Systembrukerne understreket at det er viktig å ivareta hensynet til taushetsplikt og personvern.

Ved de enkelte hoved- og underkontorer i Kriminalomsorg i frihet har de ansatte nå tilgang til hverandres saker i KOMPIS-Kif. Det går an å legge inn nye opplysninger i saker som andre har ansvaret for, men systemet registrerer hele tiden hvem som har foretatt slike oppdateringer. Systembrukerne påpekte at kontorene innenfor friomsorgen er små, og at det derfor er nødvendig med fleksibilitet og mulighet for å overlapse hverandre i saksbehandlingen.

Det er planlagt at informasjonstilgangen ved de to etatene innenfor kriminalomsorgen skal samordnes, ettersom fengselsvesenet og friomsorgen har gjensidige behov for klientinformasjon fra hverandre. Etatene kan imidlertid ikke utveksle e-post før det er innhentet konsesjon fra Datatilsynet.

De besøkte fylkesenhetene uttrykte også et ønske om elektronisk informasjonsutveksling med politi- og lensmannsetaten og domstolene. I dag kommuniserer friomsorgens enheter med disse virksomhetene pr post, og opplysninger må registreres på nytt i de forskjellige edb-systemene.

4 Vurderinger

Undersøkelsen viser at flere sider ved departementets IT-satsing har vært mangelfull. Dette gjelder blant annet departementets styring og prioritering i forhold til IT-virkosomheten i justissektoren. IT-enhetene har vist til manglende koordinering, uklare signaler og mangelfull overordnet styring fra departementets side. Manglende overordnet styring medfører en risiko for at sektorene prioriterer etatsvise prosjekter på bekostning av sektorovergripende tiltak. Ut fra målet om at samordning av anvendelse av IT skal bidra til kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene, både innen faglige arbeidsprosesser som straffesakskjeden, og innen ulike IT-funksjoner, kan det stilles spørsmål om ansvar og prioriteringer har vært tilstrekkelig forankret i departementets toppledelse. Overordnet styring er etter Riksrevisjonens oppfatning avgjørende for om justissektoren skal lykkes med sin IT-satsing.

Det er heller ikke utviklet en overordnet IT-strategi for hele justissektoren. En slik strategi vil kunne bidra til at alle deler av sektoren får de samme styringssignaler og prioriterer de samme områdene. Særlig gjelder dette i forhold til videreføring av signalene om samarbeid for å få til flyt og gjenbruk av informasjon på tvers av straffesakskjeden. De IT-strategier som er utarbeidet for deler av sektoren er kun vedtatt på avdelingsnivå i departementet. Det kan medføre risiko for at helheten ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt samt en mangelfull kobling mot de overordnede målsettinger.

Få av vedtakene i IT-strategien for Justisdepartementet 1993–96 ble gjennomført i perioden og mye ressurser er gått til oppgaver som ikke var med i strategien. Riksrevisjonen vil peke på viktigheten av at de vedtatte IT-strategier blir fulgt opp av departementet og etatene.

Ansvar for styring av IT-prosjekter som på samme tid involverer politi- og lensmannsetaten, domstolene og/eller kriminalomsorgen er i hovedsak overlatt til henholdsvis Justisdepartementets samordningsenhet for IT (fram til 1. januar 1998), Plan- og administrasjonsavdelingen og Styringsgruppen for sektorovergripende IT-prosjekter. De som har fått delegert ansvaret for samordningstiltakene har disponert begrensede ressurser og beslutningsmyndighet og har hatt få muligheter til å iverksette omfattende tiltak. Det kan stilles spørsmål ved om det på dette området er et misforhold mellom Justisdepartementets mål og disponering av midler/ressurser. Det har medgått ressurser til å vedlikeholde grunnlags-

dokumentene «Retningslinjer for IT i justissektoren» og «Informasjonsmodell for straffesaker», som ble utviklet i begynnelsen av 1990-årene. Undersøkelsen viser at det er gjennomført få konkrete samordningsprosjekter. Det kan derfor stilles spørsmål om nytteverdien av informasjonsmodellen for straffesaker.

Etter Riksrevisjonens vurdering synes det som om fagavdelingene i stor grad har vært opptatt av resultatene innen egen sektor, og i mindre grad av samordning på tvers av sektorene. I tillegg viser undersøkelsen at Politiets datatjeneste, som er den største og mest betydningsfulle IT-enheten, ikke har sett nytteverdien av samordning på tvers av straffesakskjeden. Det kan stilles spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har klart å skape aksept for de overordnede målsettingene for IT-satsingen og sannsynliggjøre forventede effekter overfor Politiets datatjeneste. Etter vår vurdering kan det være en risiko for at Politiets datatjeneste ikke bidrar til å nå samordningsmålene.

Evalueringer som departementet selv har gjennomført i 1997 viste svakheter som er sammenfallende med revisjonens funn. Dette er bl a

- tverrsektorielle IT-tiltak har vært prioritert lavt
- de sektorovergripende målene har vært lite ambisiøse og interessante, og de forpliktet ikke virksomhetene
- de sektorovergripende prosjektene ble ikke prioritert i virksomhetsplanene for etatene og domstolene
- ingen helhetlig ledelsesprosess og lite fokus på utvikling og IT generelt
- den tekniske infrastrukturen var preget av manglende enhetlig konsepter og manglende vekt på enhetlig utvikling

Målet om kostnadseffektivitet og kvalitet er heller ikke presisert og konkretisert i form av hensiktsmessige resultatkrav i tildelingsbrevene. Den enkelte fagavdelings IT-strategi inneholder få målsettinger om gjenbruk og flyt av informasjon på tvers av straffesakskjeden. På bakgrunn av dette kan det synes som om departementets oppfølging av målet om samordning for å bidra til kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene, har vært mangelfull.

Når det gjelder straffesakskjeden som helhet, kan KOMPIS/SSP prosjektet bidra til kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene. Ressursbru-

ken og gevinsten forbundet med dette prosjektet er imidlertid av begrenset omfang. For øvrig er det ikke gjennomført tilsvarende prosjekter for å legge til rette for gjenbruk og flyt av informasjon på tvers av straffesakskjeden.

Innenfor de enkelte deler av straffesakskjeden, spesielt politi- og lensmannsetaten og kriminalomsorgen, kan de undersøkte IT-prosjektene bidra til både kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene, bl a gjennom tidsbesparelser, bedre styringsmuligheter og bedre rettssikkerhet for klientene. Det er imidlertid for tidlig å gi en endelig vurdering av måloppnåelsen for prosjektene fordi de ikke er avsluttet. Det kan være en risiko for at mulige gevinster av IT-prosjekter ikke tas ut dersom det ikke blir utarbeidet planer for gevinstrealisering og rutiner for oppfølging av effektene. Departementets oppfølging av gevinstplaner og gevinstrealisering er derfor viktig for å medvirke til at prosjektene blir vellykket.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet jobber med spørsmål om datasikkerhet og personvern. Manglende avklaringer på disse områdene kan være et vesentlig hinder for å oppnå gjenbruk og flyt av informasjon, både innenfor og mellom etater. Det har tatt lang tid fra problemet ble satt på dagsorden til arbeidet med en konsesjonssøknad til Datatilsynet ble startet. Dette må også sees i sammenheng med mangel av konkrete prosjekter å knytte søknaden til. I forhold til KOMPIS/SSP og flyt og gjenbruk av informasjon mellom Kriminalomsorg i anstalt og KRIPOS synes det å være uklarheter om hvilke informasjon som kan utveksles mellom etatene. I henhold til fengselslovens § 56 er anstaltene pålagt å oversende meldinger om innsettelse, permisjoner og løslatelse til KRIPOS. Det er etablert en praksis på manuell overføring av slike opplysninger i dag. Imidlertid mener Datatilsynet at det er i strid med de nåværende konsesjonsbestemmelsene å utveksle slik informasjon, manuelt eller elektronisk.

Riksrevisjonen ser det som positivt at departementet fokuserer på gevinstrealisering i forhold til IT-virksomheten innen justissektoren. Undersøkelsen viser imidlertid at det i varierende grad er foretatt kost-nytte-vurderinger, utarbeidet gevinstplaner,

gjennomført evalueringer og/eller rapportert om gevinster i forbindelse med de prosjekter Riksrevisjonen har undersøkt. Det er uheldig at det ved oppstart av slike prosjekter ikke blir stilt krav om gevinstplaner med klare mål om forventede gevinster, og hvordan gevinstene skal synliggjøres og realiseres i praksis.

For KOMPIS-Kif ble det på forhånd ikke utarbeidet et system for gevinstrealisering. Ved gjennomføring av prosjektet er det innhentet enkelte tilbakemeldinger fra brukerne vedrørende effekter av systeminnføringen. Samtidig med at prosjektet avsluttes har departementet stilt krav om at Kriminalomsorg i frihet legger forholdene til rette slik at det kan realiseres gevinster av denne IT-virksomheten.

Det er positivt at det er utarbeidet et system for gevinstplanlegging og gevinstrealisering i forbindelse med gjennomføringen av Lokal IT i de enkelte politidistriktene. Enkelte distrikter har konkludert med at målet om en rasjonaliseringsgevinst på fire prosent er nådd, etter at de nye systemene og løsningene har vært i full drift mer enn ett år. Politidistriktene er imidlertid noe usikre på den beregningsmodellen som er lagt til grunn ved gevinstrapportering. Riksrevisjonen har merket seg denne usikkerheten og vil peke på nødvendigheten av at departementet følger opp spesielt gevinstrealiseringen og framdriften i dette prosjektet.

Riksrevisjonen har også merket seg at framdriften i gjennomføringen av Lokal IT er noe lavere enn først forutsatt. I henhold til plan for perioden 1996–98 skulle alle distrikter ha innført Lokal IT innen 1. april 1998. I begynnelsen av januar 1998 gjensto det installering i 28 politidistrikter. Disse installasjonene vil bli gjennomført i 1998 og 1999. Kun fire av 54 politidistrikter har hatt de nye systemene og løsningene i full drift mer enn ett år, og det er derfor for tidlig å vurdere hvorvidt gevinster er synliggjort i forbindelse med Lokal IT som helhet. Det er viktig at departementet følger opp at denne IT-virksomheten oppnår de planlagte gevinster og at de blir brukt på politiooperativt arbeid slik justiskomiteen forutsatte i Budsjett-innst S nr 4 (1995–96).