

Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i politiet

Dokument 3:7 (2023–2024)



Forside: BF Sandnes/Scanstockphoto
ISBN-nummer: 978-82-8229-576-5

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:7 (2023–2024)
Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i politiet

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet
- vedlegg 2: Statsrådets svar
- vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 20. november 2023

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	6
2	Konklusjoner	8
3	Overordnet vurdering	9
4	Utdyping av konklusjoner	10
4.1	Politiet har i liten grad effektivisert ressursbruken og etablert brukervennlige tjenester gjennom digitalisering	10
4.1.1	Justis- og beredskapsdepartementet og politiet har i liten grad prioritert å digitalisere straffesaksområdet.....	11
4.1.2	Politiet har ikke prioritert å digitalisere arbeidstidsplanleggingen	12
4.2	Politiet innfører nye, smidige utviklingsmetoder, men det er utfordringer med viktige forutsetninger for å lykkes	13
4.2.1	Smidige utviklingsmetoder krever autonomi, men forutsetter samtidig realistisk planlegging og tydelig styring	13
4.2.2	Høy teknisk gjeld gir økende driftskostnader og gjør det utfordrende å få til digitalisering	14
4.2.3	For lite av politiets IT-kapasitet brukes til å digitalisere sentrale fagsystemer	15
4.2.4	Politiet utnytter i liten grad skyløsninger og egne data til å forbedre virksomheten.....	16
4.3	Politidirektoratets styring av digitaliseringsarbeidet har ikke vært langsiktig, men styrt av kortsiktige prioriteringer	17
4.4	Justis- og beredskapsdepartementets manglende langsiktighet i styringen har stått i veien for å gi brukerne bedre digitale tjenester og mer effektiv ressursbruk i politiet	19
5	Anbefalinger	21
6	Statsrådets svar	21
7	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar	21
	Vedlegg	22
	Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden.....	23
	Vedlegg 2: Statsrådets svar	24
	Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger.....	25

Tabelloversikt

Tabell 1 Hovedarbeidsområder i politiet med eksempler på sentrale fagsystemer	11
---	----

Figuroversikt

Figur 1 Politiets utviklingsportefølje for IT-utviklingsmidler i perioden 2014–2022 (N = 3 668 millioner kroner).....	15
Figur 2 Regnskapsførte utgifter til IT-utvikling i perioden 2020–2022 (millioner kroner)	18

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

1. **Sterkt kritikkverdige** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
2. **Kritikkverdige** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
3. **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

1 Innledning

Det er et stort uutnyttet potensial for effektivisering i forvaltningen gjennom digitalisering.¹ Ifølge OECD er Norge et av de landene som har kommet lengst når det gjelder digitalisering, men det er rom for forbedring.² Nasjonal strategi for digitalisering i offentlig sektor viser til at digitalisering handler om å gi en enklere hverdag for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor gjennom å yte bedre tjenester, effektivisere ressursbruken i offentlige virksomheter, og legge til rette for produktivitetsøkning i samfunnet.³

Politiet har en viktig rolle i å gi trygghet for borgerne, forebygge og bekjempe kriminalitet og håndtere kriser som rammer samfunnet.⁴ For å yte disse tjenestene for samfunnet er politiet avhengig av gode IT-systemer. I Meld St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden* vises det til et stort behov for å gjennomføre utviklingsprosjekter i politiet. Ved behandlingen av meldingen var justiskomiteen enig med regjeringen i at det er et stort digitalt etterslep i etaten, jf. Innst. 248 S (2020–2021). Politiet har foreldede IT-systemer som fører til ineffektiv ressursbruk og mangelfull styringsinformasjon.⁵ DFØs evaluering av politireformen viser i tillegg at politidistrikter og særorgan er lite fornøyd med digitale tjenester og verktøy.⁶ En rapport fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) viser at Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har manglet kunnskap om teknologi og om hvordan teknologi kan brukes for å utvikle framtidens politi- og påtaletjenester.⁷

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om sentrale forutsetninger i tilstrekkelig grad er på plass i politiet for å sikre effektiv ressursbruk og brukervennlige tjenester gjennom digitalisering. Vi har undersøkt hva som er årsakene til politiets utfordringer på området, hvordan politiet innretter digitaliseringsarbeidet, og Justis- og beredskapsdepartementets og Politidirektoratets styring. Undersøkelsesperioden er 2015–2023.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov om politiet (politiloven)
- lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)
- lov om straff (straffeloven)
- budsjettproposisjoner fra Justis- og beredskapsdepartementet med tilhørende innstillinger
- Meld. St. 30 (2019–2020) *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse*, jf. Innst. 191 S (2020–2021)
- Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*, jf. Innst. 248 S (2020–2021)



Organisering og ansvar

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for politiet og fastsetter overordnede mål og hovedstrategier innenfor rammene som Stortinget fastlegger gjennom lov- og budsjettvedtak.

Politidirektoratet har ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer.

Politiets IT-enhet er politiets IT-organisasjon og er underlagt Politidirektoratet. Enhetens ansvar er å være en pådriver for digitalisering i etaten.

Årsverk, budsjett og IT-kostnader i politiet

- Årsverk i 2022: 18 611
- Årsverk i Politiets IT-enhet: 650
- Politiets totale regnskapsførte kostnader i 2022: 23,4 mrd. kroner
- Totale IT-kostnader i 2022: 2,2 mrd. kroner

¹ NOU 2015:1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*; Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen*.

² OECD. (2017). *Digital Government Review of Norway – Boosting the Digital Transformation of the Public Sector*. OECD Digital Government Studies, OECD Publishing.

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*.

⁴ Lov om politiet (politiloven) § 1.

⁵ Dokument 3:7 (2021–2022) *Undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver*.

⁶ DFØ. (2021). *Evaluering av nærpolitireformen - statusrapport 2020*. DFØ-rapport 2021:1.

⁷ FFI. (2021). *Teknologiutviklingens betydning for politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet*. Rapport 21/02532.

- Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*, jf. Innst. 84 S (2016–2017)
- Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*, jf. Innst. 306 S (2014–2015)
- Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*, jf. Innst. 307 L (2014–2015)

Rapporten ble forelagt Justis- og beredskapsdepartementet ved brev 1. september 2023. Departementet har i brev 4. oktober gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev av 24. oktober 2023 til statsråden, og statsrådets svar av 7. november 2023 er vedlegg.

2 Konklusjoner



- Politiet har i liten grad effektivisert ressursbruken og etablert brukervennlige tjenester gjennom digitalisering.
 - Justis- og beredskapsdepartementet og politiet har i liten grad prioritert å digitalisere straffesaksområdet.
 - Politiet har ikke prioritert å digitalisere arbeidstidsplanleggingen.
- Politiet innfører nye, smidige utviklingsmetoder, men det er utfordringer med viktige forutsetninger for å lykkes.
 - Smidige utviklingsmetoder krever autonomi, men forutsetter samtidig realistisk planlegging og styring.
 - Høy teknisk gjeld gir økende driftskostnader og gjør det utfordrende å få til digitalisering.
 - For lite av politiets IT-kapasitet brukes til å digitalisere sentrale fagsystemer.
 - Politiet utnytter i liten grad skyløsninger og egne data til å forbedre virksomheten.
- Politidirektoratets styring av digitaliseringsarbeidet har vært lite langsiktig og styrt av kortsiktige prioriteringer.
- Justis- og beredskapsdepartementets manglende langsiktighet i styringen har stått i veien for å gi brukerne bedre digitale tjenester og mer effektiv ressursbruk i politiet.

3 Overordnet vurdering

Kritikkverdig



Det er kritikkverdig at

- Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratets styring av digitaliseringsarbeidet i politiet har vært lite langsiktig og preget av kortsiktige prioriteringer. Manglende digitalisering av sentrale fagsystemer for straffesaksbehandling og arbeidstidsplanlegging har ført til høy teknisk gjeld, lite effektiv ressursbruk og lite brukervennlige løsninger. Den teknologiske utviklingen tilsier at digitalisering er en forutsetning for å løse samfunnsoppdraget. Manglende digitalisering vil derfor gi mindre trygghet til borgerne og dårligere bekjempelse av kriminalitet.

4 Utdyping av konklusjoner

Politiets gamle IT-løsninger og stadig større teknisk gjeld er kostbare å forvalte og har blant annet ført til forsinket iverksettelse av flere lover. Gjennomførte revisjoner, evalueringer og politiets egne vurderinger viser at det har vært vedvarende utfordringer med digitale støttesystemer på de fleste virksomhetsområdene i politiet, inkludert de digitale publikumstjenestene og den grunnleggende infrastrukturen. Samtidig har politiet over tid hatt flere strategier for digitalisering som ikke er realisert. Sanering av teknisk gjeld og modernisering av sentrale fagsystemer har ikke vært prioritert.

Det er Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratets ansvar å fastsette strategier basert på tilgjengelig kunnskap og sørge for at politiet beveger seg i takt med samfunnsutviklingen. Etter Riksrevisjonens vurdering har det vært et misforhold mellom politiets ambisjoner for digitalisering, og politiets prioriteringer, kapasitet og evne til å digitalisere virksomheten. Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har ikke hatt tilstrekkelig forståelse for teknologiens betydning for oppgaveløsningen i politiet, og har ikke hatt nok oppmerksomhet på det digitale skiftet. Riksrevisjonen merker seg at politiet har iverksatt en plan for å fase ut de gamle fagsystemene for straffesaksbehandlingen og for det politioperative arbeidet.

4.1 Politiet har i liten grad effektivisert ressursbruken og etablert brukervennlige tjenester gjennom digitalisering

Undersøkelsen viser at det er sammensatte årsaker til at politiet ikke har lykkes med å digitalisere virksomheten. Politiet har i perioden 2015–2022 vedtatt flere strategier for digitalisering som i liten grad er fulgt opp. Politiet har brukt 3,7 milliarder kroner i perioden 2014–2022 på å utvikle nye IT-løsninger, men uten planer for sanering av teknisk gjeld eller for modernisering av sentrale fagsystemer. IT-utviklingskapasiteten har i stor grad vært bundet opp i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet og internasjonale forpliktelser som Schengenavtalen. Konsekvensen av dette har vært at politiet har hatt et begrenset handlingsrom for å prioritere digitalisering.

Tabell 1 Hovedarbeidsområder i politiet med eksempler på sentrale fagsystemer

Tjenestekområde	IT-system
Straffesak	BasisLøsning (BL) Straffesaksregisteret (STRASAK)
Politioperativt	Politioperativt system (PO)
Forebygging	Kriminaletterretningsregisteret (Indicia)
Forvaltning og sivil rettspleie	Saksbehandlingssystemet for Namsmannen Politiets utlendingsregister (UTSYS)
Publikumstjenester	Politiet.no
Administrasjon/HR	Turnus-, tjeneste- og arbeidsplanleggingsverktøy (TTA) Politiets HR og lønnsystem (SAP) Politiets styringsverktøy (PSV)

Kilde: Politiets IKT-tjenester. (2019). *Teknisk tilstand viktige systemer*. Intern rapport bestilt av Politidirektoratet, 4. september 2019.

Undersøkelsen viser at sentrale fagsystemer i politiet for straffesaksbehandling (BL) og arbeidstidsplanlegging (TTA) ikke har blitt modernisert og digitalisert. Dette er systemer som brukes av mange ansatte i politiet, har stor betydning for publikum og er avgjørende for politiets evne og mulighet til å løse sitt samfunnsoppdrag, slik det framgår av *lov om politiet* (politiloven) § 1. Etter Riksrevisjonens vurdering kunne økt digitalisering ha gitt mer effektiv ressursbruk, mer brukervennlige tjenester og bedre rettssikkerhet.

4.1.1 Justis- og beredskapsdepartementet og politiet har i liten grad prioritert å digitalisere straffesaksområdet

Saksbehandlingssystemet som brukes i straffesaker - BasisLøsning (BL) - er ineffektivt og lite brukervennlig. Systemet er basert på utdatert teknologi. Alderen og mange koblinger til andre IT-systemer i politiet, gjør det komplisert, kostbart og risikofyllt å gjøre endringer i BL. BLs gamle teknologi har forsinket og fordyret innføringen av nye lover, og begrenser mulighetene for å modernisere løsningen. Det er lav kompetanse i markedet på programmeringsspråket BL bygger på, og politiet er avhengig av én leverandør for vedlikehold og utvikling av systemet. Manglende konkurranse i markedet og avhengighet til en leverandør har satt politiet i en sårbar situasjon. Både politidistrikter og særorgan har lenge ønsket sterkt at BL fornyes, og Politidirektoratet har fremmet flere forslag om å modernisere systemet til Justis- og beredskapsdepartementet.

Politiets har innført noen nye digitale løsninger i straffesaksbehandlingen, som har gitt gode resultater, for eksempel digital samhandling mellom aktørene i straffesakskjeden, digitale avhør, digitale aktorater og digital bøtelegging. Men disse løsningene er basert på, eller utveksler data med



BasisLøsning

- Systemet ble lansert i 1996.
- 18 000 ansatte har brukertilgang.
- Det er 4 000–5 000 samtidige brukere.
- Om lag 300 000 anmeldelser håndteres her årlig. All etterforskning og påtalefaglig arbeid dokumenteres i systemet.
- Systemet brukes som kilde til SSBs statistikk om kriminalitet og etterforskning.
- Årlige kostnader til drift og forvaltning var 38 millioner kroner i 2022.
- Merverdiprogrammet som skulle føre modernisere BL, pågikk fra 2011–2015. Programmet ble stoppet blant annet mangelfull styring og kontroll.

BL, som er basert på utdatert teknologi, noe som øker kompleksiteten og bidrar til at det blir mer krevende å digitalisere straffesaksområdet.

Undersøkelsen viser at Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet fram til nå i liten grad har prioritert å digitalisere straffesaksområdet. Fordi BL brukes av svært mange ansatte i politiet, er det et stort potensial for å gjøre ressursbruken mer effektiv og løsningene mer brukervennlige på straffesaksområdet. For eksempel kan digitalisering av anmeldelser, bevisinnhenting, beslagshåndtering og etablering av selvbetjeningsløsninger gi kortere saksbehandlingstid, bedre rettsikkerhet og større kapasitet til andre oppgaver. I tillegg kan ny teknologi utnytte data på en bedre måte og bidra til å styrke kunnskapen om kriminalitetsbildet og den forebyggende innsatsen. Etter Riksrevisjonens vurdering bidrar den manglende digitaliseringen til mindre effektiv ressursbruk, lavere måloppnåelse for politiets samfunnsoppdrag og dårligere tjenester for innbyggerne.

Norsk politi er ikke alene om å ha utfordringer med å digitalisere straffesaksområdet. Svensk, dansk og britisk politi har gjennomført store IT-prosjekter på straffesaksområdet som har overskredet tids- og kostnadsrammene uten å levere tilfredsstillende løsninger. Svensk og dansk politi har vendt tilbake til sine opprinnelige, gamle IT-løsninger. Britisk politi har utfordringer med å utvikle nye IT-systemer samtidig som gamle skal vedlikeholdes. På bakgrunn av disse erfaringene tar svensk, dansk og britisk politi i bruk smidig utviklingsmetodikk for å utvikle nye digitale løsninger. Norsk politi kan derfor ha nytte av å samarbeide og utveksle erfaringer med andre lands politi om utvikling av teknologiske løsninger.

4.1.2 Politiet har ikke prioritert å digitalisere arbeidstidsplanleggingen

TTA er et samfunnskritisk system som har stor betydning for politiets operative evne.⁸ TTA skal bidra til etterlevelse av formålsparagrafen i arbeidstidsbestemmelsene som sikrer korrekt regulering av arbeidstiden for de ansatte og derigjennom sikre en best mulig ressursstyring og måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten.⁹ TTA skal vise etatens reelle bemanningsoversikt. TTA er en gammel IT-løsning som gir flere utfordringer. IT-løsningen innebærer stor grad av manuelle prosesser, er lite brukervennlig og er lite egnet som planleggings- og ledelsesverktøy. Svakheterne fører til at bruken av overtid og godtgjørelser er høyere enn nødvendig i politiet. Svakheterne ved TTA har vært godt kjent over mange år og er dokumentert i en rekke rapporter i perioden 2011–2021. Til tross for de kjente utfordringene har Politidirektoratet ikke prioritert å modernisere IT-løsningen for arbeidstidsplanlegging.

Tidligere brukte Barne-, ungdoms- og familieetaten, i likhet med politiet, arbeidsplanleggingsverktøyet TTA. I 2018 gikk etaten over til å bruke DFØs løsning for arbeidstidsplanlegging i barnevernet, og viser til en rekke fordeler ved denne løsningen. Det er sannsynlig at politiet også vil oppnå noe av de



TTA

- TTA er en forkortelse for turnus, tjenestelister og arbeidstidsbestemmelser.
- TTA ble utviklet til OL på Lillehammer i 1994.
- 8 000 ansatte har adgang til å registrere opplysninger i TTA.
- TTA brukes av operasjonsledere, oppdragsledere på operasjonssentralene, beredskapsplanleggere, tjenestepanleggere, ledere, HMS-rådgivere og vanlige ansatte som arbeider turnus.
- Årlige kostnader til drift og forvaltning var 13,5 millioner kroner i 2022.

⁸ Politidirektoratet. (2020). *Politiets beredskapssystem Del I. Retningslinjer for politiets beredskap*. POD-publikasjon 2020/2.; St. meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*.

⁹ Politidirektoratet. (2022). *Etatsinstruks for TTA*.

samme fordelene ved å gå over til en mer moderne løsning. Blant annet vil det kunne gi politiet lettere tilgang til data for analyse og rapportering som kan utnyttes for å sikre operativ beredskap, et godt arbeidsmiljø og mer effektiv ressursbruk. Politiet har over flere år utredet muligheten for å ta i bruk DFØs løsning. Etter planen skal politiets porteføljestyre ta stilling til innkjøp av nytt system høsten 2023 eller tidlig våren 2024.

4.2 Politiet innfører nye, smidige utviklingsmetoder, men det er utfordringer med viktige forutsetninger for å lykkes

Ifølge nasjonal strategi for digitalisering av offentlig sektor er teknologi en viktig faktor for å gjøre oppgaveløsningen i offentlig sektor mer effektiv og sette brukeren i sentrum.

Politiet har i likhet med andre etater i Norge og politimyndigheter i andre land hatt utfordringer med å få til digitalisering. Undersøkelsen viser at viktige forutsetninger for å lykkes ikke har vært på plass. Den digitale modenheten har vært lav, og politiets ledelse har hatt mangelfull forståelse for hvordan teknologi brukes i oppgaveutførelsen. Nye IT-løsninger er bygget på toppen av gamle, noe som har ført til høy teknisk gjeld. Utgiftene til IT har økt uten at nytteverdien har blitt tilsvarende høyere. Utviklingskapasiteten har i stor grad vært brukt til å lage nye IT-løsninger - på oppdrag fra departementet - som ikke har bidratt til at politiet løser kjerneoppgavene på en bedre måte. Etter Riksrevisjonens vurdering har politiet i for stor grad innrettet digitaliseringsarbeidet etter kortsiktige behov.

Riksrevisjonen merker seg at politiet de siste årene har gjort endringer i arbeidet med digitalisering. Det er innført smidige utviklingsmetoder og en ny modell for produktutvikling.¹⁰ Modellen forutsetter at nye løsninger skal utvikles gjennom tverrfaglig teamarbeid. I denne modellen står brukerperspektivet sterkere, og den legger opp til å sikre at relevant regelverk skal etterleves fra første stund i utviklingsarbeidet. Digitalisering blir også i større grad vektlagt i styrende dokumenter i politiet. I juni 2023 har Politiets IT-enhet utarbeidet en plan for å modernisere IT-løsningene for politioperativt arbeid og straffesaksområdet. Moderniseringen skal gjennomføres innenfor produktområdet *fra hendelse til avgjort sak*. Et produktområde er et avgrenset område for IT-utvikling i en virksomhet og består av tverrfaglige produktteam. Formålet er å levere økt verdi for brukerne gjennom kontinuerlig utvikling og forbedring.

4.2.1 Smidige utviklingsmetoder krever autonomi, men forutsetter samtidig realistisk planlegging og tydelig styring

Politiet innfører smidige utviklingsmetoder, som i dag er bransjestandard for utvikling av alle typer digitale produkter. Undersøkelsen viser at flere offentlige virksomheter og politimyndigheter i andre land har gått over til å utvikle nye IT-løsninger på denne måten. Samtidig er produktområder og



Smidige utviklingsmetoder i politiet

Utvikling av IT-løsninger i team med stor grad av selvstyre og autonomi. Omtales som kontinuerlig produktutvikling i politiet. Arbeidsmåten i politiet er inspirert av Nav og private selskaper. Legger opp til hyppig testing og utprøving av programvare. Modellen legger til rette for at brukere deltar fra start i utviklingen. Teamet har ansvar for alle faser fra utvikling, til drift og avvikling. Suksess måles i verdi for brukerne og sett opp mot samfunnsoppdraget.

¹⁰ Produktutvikling forstås i denne sammenhengen som en kontinuerlig prosess med vekt på kontinuerlig forbedring av IT-løsningen og dens brukerverdi så lenge produktet lever. Til forskjell fra prosjekter er det ikke én enhet som utvikler et produkt og en annen enhet som får produktet overlevert for videre drift og forvaltning.

kontinuerlig produktutvikling en relativt ny arbeidsmåte for IT-utvikling i offentlig sektor.

De nye arbeidsmåtene som politiet tar i bruk, forutsetter stor grad av autonomi i utviklingsarbeidet. Gjennomgang av digitaliseringsarbeidet i Nav viser at det er viktig å finne en god balansegang der ledelsen setter tydelig retning og rammer for veien videre, samtidig som produktområdene og teamene fortsetter å være selvstendige slik at de står fritt til å løse oppgaven innenfor de rammene ledelsen har satt. Erfaringene fra Nav viser at kontinuerlig produktutvikling kan være krevende, og at det trengs tydelig styring, oppfølging og realistisk planlegging for å lykkes.

Et viktig formål med produktområdet *fra hendelse til avgjort sak* har vært å redusere risikoen i de sentrale fagsystemene BL og Politioperativt system (PO)¹¹. Politidirektoratet har etterspurt konkrete planer for å redusere risikoen i sentrale fagsystemer fra produktområdet i 2022 og 2023. I juni 2023 ble et forslag til en plan for å redusere risikoen i BL og PO vedtatt i politidirektørens ledermøte. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet vil balansen mellom behovet for styring og kontroll og produktområdets behov for autonomi ivaretas av den vedtatte planen og av at det inngås en resultatavtale med produktområdet høsten 2023. På bakgrunn av erfaringene fra Nav vil Riksrevisjonen peke på viktigheten av både autonomi og systemer som sikrer realistisk planlegging, styring og oppfølging av produktområdet.

4.2.2 Høy teknisk gjeld gir økende driftskostnader og gjør det utfordrende å få til digitalisering

Det digitale etterslepet i politiet er stort, og preget av mange gamle virksomhetskritiske systemer som ikke understøtter dagens eller morgendagens behov. Gjennomførte evalueringer viser at det har vært vedvarende utfordringer med digitale støttesystemer på de fleste virksomhetsområdene i politiet.

Politiet har opparbeidet seg høy teknisk gjeld ved å utvikle nye IT-løsninger uten at grunnleggende infrastruktur og kjernesystemer er modernisert. Å innføre nye IT-løsninger uten å modernisere kjernesystemene er ikke bærekraftig over tid, fordi det gjør at driftskostnadene stiger og nytteverdien synker. Gamle systemer kan ikke saneres før nye er på plass. Politiet er avhengig av et handlingsrom for å få til dette.

Den høye tekniske gjelden i politiet gir i tillegg en rekke andre utfordringer. Teknisk gjeld gjør det vanskelig å iverksette endringer i regelverk og innføre nye lover. Straffeloven, politiregisterloven og straffeprosessloven har tatt lengre tid å iverksette på grunn av teknisk gjeld. Det blir også vanskelig å etterleve nye lover og regler når det innføres for eksempel nye krav til sikkerhet eller personvern. Teknisk gjeld gir også sikkerhetsutfordringer og gjør det krevende å få tak i kompetanse til å vedlikeholde de utdaterte IT-løsningene. IT-systemene blir over tid uoversiktlige på grunn av mange



Hva er teknisk gjeld?

Teknisk gjeld oppstår etter hvert som programvare og infrastruktur eldes, samtidig som flere funksjoner legges til de eldre systemene. Teknisk gjeld fører til økte driftskostnader som kunne vært brukt på verdifulle investeringer i nye IT-løsninger. Teknisk gjeld gjør også IT-systemene stadig mer komplekse, noe som gjør det vanskeligere å få til digitalisering.

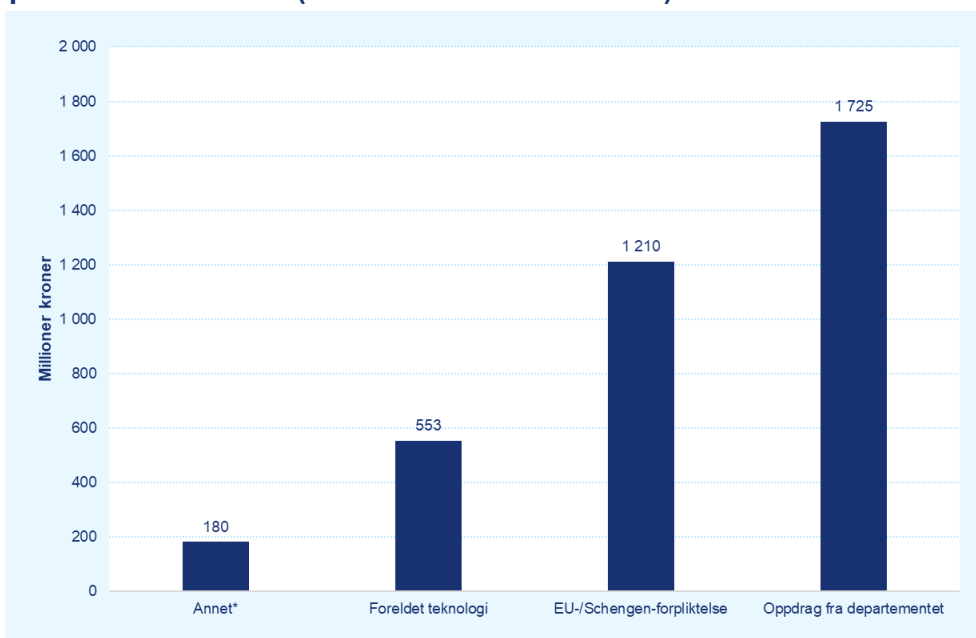
¹¹ PO er politiets vaktjournal og oppdragshåndteringsverktøy som i sanntid skal gi oversikt over hendelser og tilgjengelige ressurser i et politidistrikt.

endringer og integrasjoner med øvrige applikasjoner og systemer. Dette gjør det vanskelig og mer komplekst å fase ut de gamle kjernesystemene og få til digitalisering.

4.2.3 For lite av politiets IT-kapasitet brukes til å digitalisere sentrale fagsystemer

Driften av gamle IT-løsninger og oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet legger beslag på store deler av politiets IT-kapasitet. Politiet har derfor hatt begrenset kapasitet til å utvikle digitale løsninger som bidrar til mer brukervennlige tjenester og mer effektiv ressursbruk. Et stramt arbeidsmarked og uforutsigbare rammebetingelser har dessuten gjort det krevende å rekruttere og beholde IT-kompetanse. Arbeidsmarkedssituasjonen er ifølge politiet bedre høsten 2023.

Figur 1 Politiets utviklingsportefølje for IT-utviklingsmidler i perioden 2014–2022 (N = 3 668 millioner kroner)



Kilde: Politidirektoratet, 12. desember 2022. Tallene for 2022 gjelder for perioden 1. januar til 12. desember 2022.

*Kategorien *Annet* består blant annet av innføring av nytt materiell- og logistikkssystem og kø- og bestillingssystem for utlendingsforvaltningen.

I perioden 2014–2022 har politiets utviklingsmidler og -kapasitet i stor grad gått til å løse oppdrag fra departementet og EU-/Schengen-forpliktelser, jf. figur 1. Politiet har i tillegg brukt 553 millioner kroner til å erstatte foreldet teknologi. De største prosjektene under kategorien foreldet teknologi var ny løsning for kommunikasjonskontroll til bruk i politidistrikter og særorganer (215 millioner kroner) og produktområdet *fra hendelse til avgjort sak* (101 millioner kroner), hvor et viktig mål er å fase ut BL og PO. Det at politiet har brukt kapasiteten til å utvikle nye IT-løsninger som må integreres med gamle kjernesystemer uten samtidig å modernisere disse systemene og sanere teknisk gjeld, har forsterket kapasitetsutfordringene over tid.

Politidirektoratet fordeler budsjettmidler til IT over den strategiske utviklingsporteføljen og til Politiets IT-enhet, særorganer og politidistrikter.

Politiet oppgir at de totale IT-kostnadene i etaten i 2022 var 2,2 milliarder kroner, men samtidig er det enkelte IT-utgifter som ikke inngår i denne summen. En evaluering av Boston Consulting Group (BCG) i 2019 pekte på behov for bedre kontroll og styring av de samlede IT-kostnader. BCG estimerte IT-kostnadene til 2,4 milliarder kroner i 2019.

Etter Riksrevisjonens vurdering har Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet hatt for liten oppmerksomhet om å sikre tilstrekkelig utviklingskapasitet til å understøtte politiets samfunnsoppdrag.

Riksrevisjonen merker seg at det er iverksatt flere tiltak som kan bidra til å sikre kapasitet og kompetanse til digitalisering i tiden framover. Blant annet gjør Politidirektoratet endringer i porteføljestylingen for å sikre at mer av utviklingskapasiteten brukes til å understøtte politiets samfunnsoppdrag og virksomhetsstrategi. Politidirektoratet har også vedtatt en plan for produktområdet *fra hendelse til avgjort sak* i juni som vil innebære en opptrapping av kapasiteten til å erstatte sentrale fagsystemer i tiden framover.

4.2.4 Politiet utnytter i liten grad skyløsninger og egne data til å forbedre virksomheten

En viktig forutsetning for å få mest mulig ut av digitaliseringen er at man bruker skyløsninger og utnytter eksisterende data i virksomheten bedre.

Politiet mangler en strategi for skyløsninger, men det pågår arbeid med å utvikle en ny. Regelverket for statens bruk av skyløsninger etter Schrems II-dommen¹² er uklart, ifølge politiet. I tillegg bidrar pågående diskusjoner om offentlig/statlig sky versus private skyløsninger det vanskelig å lage en strategi. Både Politidirektoratet og Politiets IT-enhet peker på at det er en utfordring at statlige virksomheter forholder seg ulikt til skyløsninger. Ifølge Politiets IT-enhet henger politiet her etter Skatteetaten og Nav, som begge har ambisiøse planer for bruk av sky. I påvente av sentrale avklaringer om bruk av skyløsninger benytter politiet en egen, privat skyløsning (Organa) for å øke antallet produksjonssettinger og redusere risikoen i eksisterende løsninger.

Politiet har ambisjoner om å bli mer datadrevet for i større grad å kunne utnytte eksisterende informasjon i systemene sine til å forbedre tjenestene og effektivisere ressursbruken. Men gammel teknologi gjør det vanskelig for politiet å bli mer datadrevet. Skatteetaten og Nav har kommet lenger i dette arbeidet. Riksrevisjonen merker seg at arbeidet med smidig produktutvikling omfatter å sette i gang tiltak som skal tilrettelegge for bruk av skyløsninger og bidra til at etaten blir mer datadrevet.

¹² Beslutning fra EU-domstolen som regulerer overføring av personopplysninger fra land i EU til land utenfor EU.

4.3 Politidirektoratets styring av digitaliseringsarbeidet har ikke vært langsiktig, men styrt av kortsiktige prioriteringer

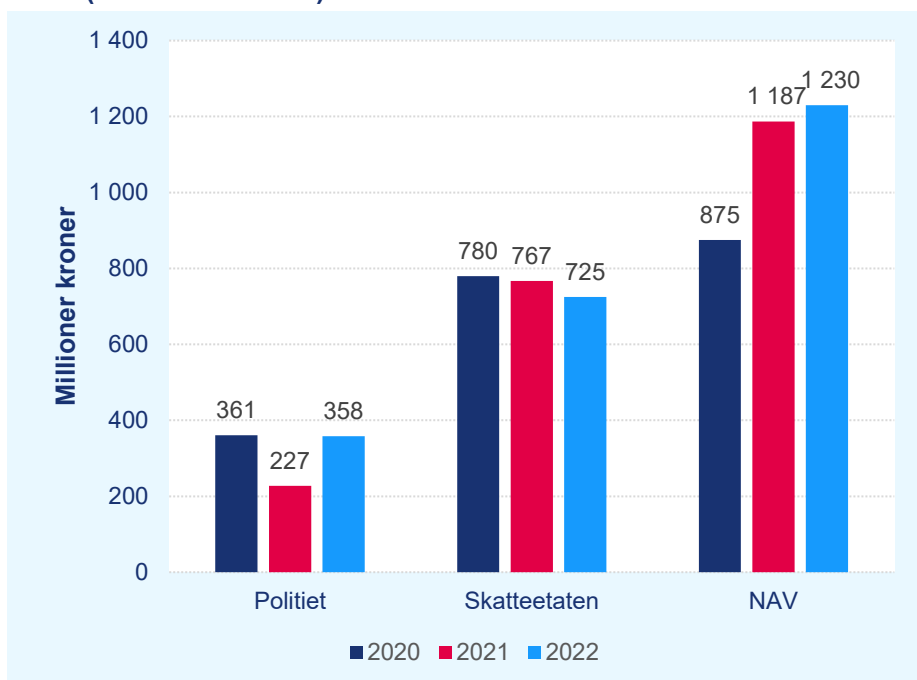
Politidirektoratet skal ifølge *Reglement for økonomistyring i staten* påse at etatens ressursbruk er effektiv. Ifølge *Digitaliseringsrundskrivet* og føringer fra Stortinget skal direktoratet bruke teknologi for å nå målene i samfunnsoppdraget og tilby bedre tjenester til interne og eksterne brukere.

Etter at merverdiprogrammet ble stoppet i 2015 har politiet fulgt en strategi om å gjennomføre flere, mindre prosjekter. Denne strategien er valgt for å redusere risikoen og realisere ny funksjonalitet raskere med gode løsninger for brukerne. Det er utviklet nye tjenester og løsninger som har bidratt til mer effektiv ressursbruk på enkelte områder, men uten at de gamle virksomhetskritiske systemene er modernisert.

I perioden 2018–2021 har en rekke evalueringer pekt på utfordringer ved Politidirektoratets styring av digitaliseringsarbeidet i politiet, og Politidirektoratet har iverksatt flere tiltak. Inntil nylig har det i styrende dokumenter vært lite oppmerksomhet om digitalisering. Politidirektoratets nye virksomhetsstrategi fra 2023 legger mer vekt på digitalisering. I tillegg er det innført en ny IKT-styringsmodell og styringen er endret med mål om at nye IT-prosjekter bedre skal understøtte politiets mål og strategi. Tiltakene er ment å bidra til at arbeidet med digital transformasjon skal gå raskere.

I perioden fra 2014 til 2022 har Politidirektoratet brukt 3,7 milliarder kroner til å utvikle nye IT-løsninger. Politiet har i perioden blant annet tilpasset IT-systemene for å gjennomføre politireformen, sikret etterlevelse av Schengenavtalen og lagt til rette for elektronisk informasjonsflyt mellom aktørene i straffesakskjeden. Samtidig har politiet i mindre grad lyktes med å effektivisere virksomheten gjennom digitalisering og gjøre tjenestene mer brukervennlige. En viktig årsak til dette er at arbeidet med å utføre oppdrag fra departementet og etterlevelse av internasjonale avtaler har vært så kapasitetskrevenende at det har begrenset muligheten til å digitalisere resten av virksomheten.

Figur 2 Regnskapsførte utgifter til IT-utvikling i perioden 2020–2022 (millioner kroner)



Kilde: Politiet, Skatteetaten og Nav

Politiet bruker betydelig mindre ressurser til å utvikle nye IT-løsninger enn det Nav og Skatteetaten gjør, jf. figur 2. I sin kommentar til Riksrevisjonens rapport peker Justis- og beredskapsdepartementet på at den strategiske utviklingsporteføljen ikke er avgrenset til investering i IT-utvikling, men også omfatter investeringer i for eksempel materiell, utstyr, nye helikoptre, eiendomsmasse og organisasjonsutvikling. Dette framgår ikke av figur 2. Ifølge politiet viser dette at det er stor bredde i politiets investeringsbehov.

Samtidig har politiet hatt utfordringer med å bruke opp investeringsmidler avsatt over statsbudsjettet til IT-utvikling blant annet på grunn av manglende gjennomføringsevne. Parallelt øker kostnadene til drift og forvaltning av gamle IT-løsninger. Alle nye IT-løsninger som utvikles, må integreres med de gamle, noe som gir økende kompleksitet. Politidirektoratet har ikke satt av ressurser til modernisering av kjernesystemene som kunne ha bidratt til å redusere driftskostnadene. Politidirektoratets finansieringsmodell har ført til en situasjon hvor det er risiko ved politiets sentrale kjernesystemer som BL og PO. Etter Riksrevisjonens vurdering har Politidirektoratets styring og finansiering av digitaliseringsarbeidet vært lite langsiktig og styrt av kortsiktige prioriteringer.

Etter Riksrevisjonens vurdering har det vært et misforhold mellom politiets mål og ambisjoner på området, og politiets prioriteringer, kapasitet og evne til å digitalisere virksomheten. Behovet for å fornye IT-løsningene i politiet er stort, og det vil ta tid å gjøre dette. Riksrevisjonen er kjent med at Politidirektoratet og PIT arbeider for å forbedre prosessene for vurdering, planlegging og gjennomføring av tiltak som skal inngå i utviklingsporteføljen for å gjøre handlingsrommet for digitalisering større. Det er positivt at Politidirektoratet og Politiets IT-enhet har igangsatt et arbeid for å forbedre porteføljestyringen og øke handlingsrommet, da det tidligere har vært for lite oppmerksomhet på dette.

4.4 Justis- og beredskapsdepartementets manglende langsiktighet i styringen har stått i veien for å gi brukerne bedre digitale tjenester og mer effektiv ressursbruk i politiet

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for etatsstyringen av politiet. Departementet skal sikre at ressurser utnyttes effektivt, og at politiet digitaliserer virksomheten for å gi brukerne bedre tjenester.

Politiet har hatt utfordringer med å gjennomføre flere større IT-prosjekter. Flere evalueringer peker på at Justis- og beredskapsdepartementets styring har vært lite strategisk og at departementet primært har sett på digitalisering som et virkemiddel for kortsiktig effektivisering. Evalueringene viser at Justis- og beredskapsdepartementet ikke har forstått godt nok hvilken betydning teknologi har for tjenesteproduksjonen i politiet. I en intern utredning fra 2022 påpeker departementet at det mangler tilstrekkelig oversikt over IT-situasjonen i politiet, og det stilles spørsmål ved om styringsinformasjonen fra Politidirektoratet gir en god ramme for styring og utvikling.

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet har ikke politiet manglet bevilgninger til å utvikle nye IT-løsninger i utviklingsporteføljen. Politiet har for eksempel hatt utfordringer med å få brukt opp budsjettmidlene til nye IT-prosjekter. Utfordringen har vært at store deler av bevilgningene til IT-utvikling har vært øremerket arbeid med å utføre oppdragene fra departementet og etterlevelse av internasjonale avtaler. Disse oppdragene har beslaglagt mye av kapasiteten til IT-utvikling. Samtidig har utgiftene til drift og forvaltning av gamle og nye IT-løsninger vokst.

Gitt de utfordringene politiet har med gamle IT-systemer og høye driftskostnader, vil langsiktighet og forutsigbarhet være viktig for både styring og finansiering. Undersøkelsen viser imidlertid at departementet detaljstyrer politiets digitaliseringsarbeid, og at styringen er lite langsiktig. For eksempel ga Justis- og beredskapsdepartementet i tildelingsbrevet til Politidirektoratet for 2023 føringer om å redusere utgiftene til konsulentbruk. For Politiets IT-enhet innebar dette et kutt på 29 millioner kroner. Politiets IT-enhet er avhengig av konsulenter blant annet for å drifte og vedlikeholde de gamle IT-systemene. I revidert nasjonalbudsjett våren 2023 ble politiet tilført ressurser. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er politiets budsjett økt kraftig over flere år, men bevilgningene kommer i stor grad med detaljerte føringer for hva pengene skal brukes til. Dermed er handlingsrommet for digitalisering lite til tross for økte bevilgninger.

Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at det er viktig å ha en langsiktig plan og skape handlingsrom slik at underliggende virksomheter kan lykkes med digitalisering.

Riksrevisjonen merker seg at politiet mener at konsekvensen av uforutsigbar styring begrenser mulighetene til å utvikle framtidsrettede IT-løsninger og kan få konsekvenser for driften av virksomhetskritiske IT-systemer. Detaljert styring gir politiet lite handlingsrom og har medført at politiet ikke har lykkes

med digitalisering. Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratets styring av digitaliseringsarbeidet i politiet har vært lite langsiktig og preget av kortsiktige prioriteringer.

Politiet er avhengig av velfungerende IT-løsninger for å gi borgerne trygghet og bekjempe kriminalitet, ifølge Innst. 306 S (2014–2015). Endringer i samfunnet og den teknologiske utviklingen tilsier at politiet vil være avhengig av en digital transformasjon for å ivareta samfunnsoppdraget sitt i tiden framover. Konsekvensen av manglende digitalisering er lav måloppnåelse på samfunnsoppdraget, mindre trygghet til borgerne og dårligere bekjempelse av kriminalitet.

5 Anbefalinger

For å effektivisere ressursbruken, få til mer brukervennlige tjenester og understøtte måloppnåelse på politiets samfunnsoppdrag anbefaler Riksrevisjonen at Justis- og beredskapsdepartementet

- legger til rette for langsiktighet i styringen slik at politiet kan ta i bruk ny teknologi og digitalisere virksomheten
- i etatsstyringen følger opp at Politidirektoratet utvikler sin styring og oppfølging av bruken av ny teknologi, nye utviklingsmetoder og digitalisering av virksomheten

6 Statsrådets svar

Dokument 3:7 (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i politiet* ble oversendt statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet.

Svaret fra statsråden følger i sin helhet i vedlegg 2.

7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 14. november 2023

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Tom Næss 22241228
Vår dato
24.10.2023
Deres dato

Vår referanse
2022/01039-81
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i politiet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i politiet*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Justis- og beredskapsdepartementet ved vårt brev 1. september 2023 og på departementets svar 4. oktober 2023.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som PDF lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 7. november 2023.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:X (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i politiet*.

Vedlegg 2:

Statsrådets svar



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref.
2022/01039-81

Vår ref.
22/2404 - KMØ

Dato
07.11.2023

Statsrådets kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i politiet

Jeg viser til Riksrevisjonens brev 24. oktober i år hvor jeg blir bedt om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger i Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av politiet, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Aller først, jeg slutter meg til Riksrevisjonens vurderinger. Undersøkelsen peker på viktige forbedringsområder, og vil være et godt grunnlag for læring og videreutvikling av politiets digitaliseringsarbeid.

Videre vil jeg understreke at de seks første årene av Riksrevisjonens åtteårige undersøkelsesperiode var under forrige regjering. Jeg kan følgelig ikke svare for hvilke prioriteringer eller vurderinger som ble gjort i denne perioden.

Som Riksrevisjonen påpeker i rapporten, har politiet en betydelig teknisk gjeld og begrenset mulighet til å utvikle nye løsninger og kapasiteter før det er gjort vesentlige oppgraderinger av infrastruktur og foreldede systemer. En hovedprioritering for politiet i 2024 er derfor å sikre trygg og stabil drift av IT-infrastrukturen. Dette er avgjørende, både for å sikre god operativ evne, mer effektiv kamp mot kriminalitet, adekvat beredskap og for å få bedre tjenester til innbyggerne. Det er derfor foreslått i statsbudsjettet for 2024 å øke politiets bevilgning med 35,5 mill. kroner til å drifte IT-løsninger i 2024.

Totalt har budsjettet til politi og påtale økt fra om lag 24,1 milliarder kroner i saldert budsjett 2022 til om lag 27,2 milliarder kroner i 2024. Justert for prisstigning, er dette en økning på om lag 1,3 milliarder kroner.

Fra utgangen av 2021 til september i år er dessuten Politiets IT-enhet styrket med over 100 årsverk.

Riksrevisjonen peker også på at styringen av digitaliseringsarbeidet har vært lite langsiktig og preget av kortsiktige prioriteringer. Politidirektoratet har tidligere i år utarbeidet en ny porteføljestrategi som skal sikre langsiktig styring av digitaliseringsarbeidet, og som er tuftet på at dagens kostnadsvekst for drift og forvaltning av stadig mer utdaterte IT-løsninger må brytes. Dette inkluderer utvikling av nye løsninger for straffesaksområdet, det politioperative arbeidet og arbeidstidsplanleggingen.

Når en fremtidsrettet, sikker og robust grunnplattform er etablert skal det utvikles nye strategiske kapabiliteter som legger til rette for de store effektene for samfunn, borgere og politiet selv.

I den videre styringsdialogen med Politidirektoratet vil jeg følge opp at politiet utvikler sitt digitaliseringsarbeid i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger og konklusjoner. Jeg vil også legge til rette for økt langsiktighet i departementets styring av politiet, slik at etaten gis større handlingsrom til å utvikle arbeidet med blant annet digitalisering.

Jeg ga Direktoratet for forvaltning og økonomistyring et oppdrag om å gjennomgå Politidirektoratet, i rapporten (DFØ-rapport 2023:2) blir det blant annet pekt på behovet for mer helhetlig, overordnet og langsiktig styring av politiet.

Med hilsen



Emilie Mehl

Vedlegg 3:

Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til

- lov om Riksrevisjonen § 9 tredje ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9
- INTOSAI standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon

Innhold

1	Innledning	9
1.1	Bakgrunn	9
1.2	Mål og problemstillinger	10
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	11
2.1	Casetilnærming	11
2.2	Dokumentanalyse	12
2.3	Intervjuer og møter	13
2.4	Sammenligning med andre lands politi	13
2.5	Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten, Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementets erfaring med digitalisering	14
2.6	Referansegruppe	15
3	Revisjonskriterier	16
3.1	Krav til digitalisering	16
3.1.1	Digitaliseringsrundskrivet	17
3.2	Krav til politiet	17
3.2.1	Krav som gjelder straffesaksområdet	18
3.2.2	Krav som gjelder det operative politiarbeidet	19
3.3	Generelle krav til styring og ressursbruk	19
4	Arbeidet med digitalisering i politiet	21
4.1	Organisering og ansvar	21
4.2	Tidligere utfordringer og nylige endringer i politiets arbeid med digitalisering	21
4.3	Politiets IT-løsninger	23
5	IT-løsningen for straffesaksarbeid i politiet	25
5.1	BasisLøsning – IT-løsningen som brukes i straffesaksbehandlingen	25
5.1.1	Igangsatte digitaliseringstiltak som berører straffesaksområdet	26
5.1.2	Utfordringer med BasisLøsning	26
5.2	Sentrale årsaker til at BL ikke er modernisert	28
5.2.1	Nedleggelsen av merverdiprogrammet	28
5.2.2	Årsaker til at BL ikke er erstattet	28
5.3	Potensial for å effektivisere straffesaksbehandlingen	29
5.3.1	Digitalisering av avhør	30
5.3.2	Digitalisering av beslag	30
5.3.3	Digitalisering av rettsmøter	31
5.4	Digitalisering av straffesaksarbeidet i svensk, dansk og britisk politi	31
5.4.1	Digitalisering av straffesakskjeden i Sverige	31
5.4.2	Digitalisering av straffesakskjeden i Danmark	32
5.4.3	Digitalisering av straffesakskjeden i Storbritannia	33

6	IT-løsningen for arbeidstidsplanlegging i politiet.....	35
6.1	TTA – IT-løsningen for arbeidstidsplanlegging	35
6.1.1	TTAs tekniske tilstand og kostnader	36
6.1.2	Utfordringer med TTA	36
6.2	Sentrale årsaker til at digitalisering i begrenset grad er tatt i bruk innen arbeidstidsplanleggingen	37
6.2.1	Politidirektoratets utredning av ny løsning i 2014–2015	37
6.2.2	Pågående arbeid med å erstatte TTA med ny løsning etter 2017	38
6.3	Barne-, ungdoms- og familieetatens erfaringer med å gå fra TTA til DFØs løsning for arbeidstidsplanlegging	38
6.4	Bruken av arbeidstidsplanlegging som verktøy for å sikre effektiv ressursbruk	39
7	Innretningen på digitaliseringsarbeidet i politiet.....	42
7.1	Politiet, Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten (Nav)	42
7.2	Strategi og planer for digitalisering i politiet	43
7.2.1	Arbeid med veikart og langsiktig utviklingsplan i Politiets IT-enhet	45
7.3	Organisasjonskultur og ledelse av digitaliseringsarbeidet i politiet.....	46
7.4	Teknisk gjeld i politiet	47
7.5	Brukerperspektivet i digitaliseringsarbeidet i politiet	50
7.6	Nye arbeidsmåter i utviklingen av digitale tjenester i politiet	52
7.6.1	Smidig utviklingsmetodikk i politiet.....	52
7.6.2	Produktområdet <i>fra hendelse til avgjort sak</i>	54
7.6.3	Håndtering av lover og regler i utviklingsarbeidet.....	57
7.6.4	Styring og oppfølging av produktområdet <i>fra hendelse til avgjort sak</i>	58
7.7	Ressurser og kompetanse til digitalisering i politiet	60
7.7.1	IT-kostnader i politiet.....	60
7.7.2	Personellressurser til IT-formål	63
7.7.3	Konsulentbruk i digitaliseringsarbeidet	64
7.8	Politiets bruk av skyløsninger og arbeid med å bli mer datadrevet	67
7.8.1	Skytjenester i offentlig sektor	67
7.8.2	Datadrevet beslutningsstøtte i offentlig sektor	68
7.8.3	Politiets erfaring med skyløsninger og datadrevet beslutningsstøtte.....	68
8	Politidirektoratets styring av arbeidet med digitalisering	71
8.1	Politidirektoratets styring av Politiets IT-enhet	71
8.1.1	Politidirektoratets virkemidler i styringen av Politiets IT-enhet.....	71
8.2	Politidirektoratets styring av den strategiske utviklingsporteføljen.....	73
8.2.1	Styring av utviklingsporteføljen	73
8.2.2	IT-utviklingsprosjektene i porteføljen i 2022.....	74
8.2.3	Tiltak for å forbedre prioritering og styring av porteføljen	79
8.2.4	Gevinstrealisering i digitaliseringsarbeidet.....	80

9	Justis- og beredskapsdepartementets styring av digitaliseringen av politiet	84
9.1	Justis- og beredskapsdepartementets virkemidler i styringen av politiets digitaliseringsarbeid	84
9.1.1	Politidirektoratets årsrapport viser at politiet har utfordringer med å få fart på digitaliseringsarbeidet	85
9.1.2	Evalueringer har styrket kunnskapsgrunnlaget og viser utfordringer i styringen	86
9.1.3	Justis- og departementets organisering av etatsstyringen av politiet	87
9.1.4	Langsiktige planer for digitalisering mangler, og styringsinformasjonen er mangelfull.....	88
9.2	Bruken av statens prosjektmodell for å sikre finansiering og for styring og kontroll	89
9.2.1	Bruken av statens prosjektmodell i politiet.....	90
10	Vurderinger	93
10.1	Politiet har i liten grad effektivisert ressursbruken og etablert brukervennlige tjenester gjennom digitalisering	93
10.1.1	Justis- og beredskapsdepartementet og politiet har i liten grad prioritert å digitalisere straffesaksområdet.....	93
10.1.2	Politiet har ikke prioritert å digitalisere arbeidstidsplanleggingen	94
10.2	Politiet innfører nye, smidige utviklingsmetoder, men det er utfordringer med viktige forutsetninger for å lykkes	95
10.2.1	Smidige utviklingsmetoder krever autonomi, men forutsetter samtidig realistisk planlegging og styring.....	95
10.2.2	For lite av politiets IT-kapasitet brukes til å digitalisere sentrale fagsystemer.....	96
10.2.3	Politiet utnytter i liten grad skyløsninger og egne data til å forbedre virksomheten.....	97
10.3	Politidirektoratets styring av digitaliseringsarbeidet har ikke vært langsiktig, men styrt av kortsiktige prioriteringer	97
10.4	Justis- og beredskapsdepartementets manglende langsiktighet i styringen har stått i veien for å gi brukerne bedre digitale tjenester og mer effektiv ressursbruk i politiet.....	98
11	Referanseliste.....	100
12	Vedlegg	106

Tabelloversikt

Tabell 1	Metodebruk per problemstilling	11
Tabell 2	Hovedarbeidsområder i politiet med eksempler på sentrale fagsystemer	23
Tabell 3	Totale kostnader til lønn og overtid i politiet for perioden 2017–2022.....	40
Tabell 4	Politiets, Skatteetaten og Navs totale IT-kostnader i 2022 (i millioner kroner)	62
Tabell 5	IT-kostnader i politiet, Nav og Skatteetaten i 2022. Andel av alle kostnader og per årsverk..	63
Tabell 6	Mål for politiet og Politiets IT-enhet	72
Tabell 7	Oversikt over realiserte gevinster fra digitaliseringstiltak i perioden 2020–2022 for Skatteetaten og Nav. Antall årsverk og kroner	82

Figuroversikt

Figur 1 Produktområdet <i>fra hendelse til avgjort sak</i>	55
Figur 2 Modell for utvikling og kontinuerlig etterlevelse i tverrfaglige produktteam i politiet	57
Figur 3 Fordeling av interne kostnader i Politiets IT-enhet i 2021 (i millioner kroner).....	61
Figur 4 Interne IT-årsverk i politiet, Skatteetaten og Nav i perioden 2020–2022.....	63
Figur 5 Eksterne IT-årsverk (konsulenter) i politiet, Skatteetaten og Nav i perioden 2020–2022.....	65
Figur 6 Politiets utviklingsportefølje for IT-utvikling 2014–2027 (N = 6 202 millioner kroner).....	75
Figur 7 Politiets utviklingsportefølje for IT-utviklingsmidler i perioden 2014–2022 (N = 3 668 millioner kroner).....	76
Figur 8 Oppdrag til politiet fra Justis- og beredskapsdepartementet i perioden 2014–2022 (N = 1 725 millioner kroner)	77
Figur 9 Regnskapsførte IT-utgifter i utviklingsporteføljen i Politiet, Skatteetaten og Nav i perioden 2020–2022 (millioner kroner).....	78

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Langsiktige planer for modernisering og digitalisering i Skatteetaten og Nav	44
Faktaboks 2 Prioritering av digitalisering i Skatteetaten og Nav	47
Faktaboks 3 Teknisk gjeld i Skatteetaten og Nav	49
Faktaboks 4 Digitalisering av kontakten med brukerne i Skatteetaten og Nav	51
Faktaboks 5 Smidige utviklingsmetoder	53
Faktaboks 6 Erfaring med smidig utviklingsmetodikk i Skatteetaten og Nav	54
Faktaboks 7 Håndtering av juridiske problemstillinger i utviklingsarbeidet i Skatteetaten og Nav	58
Faktaboks 8 Bruk av konsulenter til utvikling i Skatteetaten og Nav	67
Faktaboks 9 Skyløsninger og arbeid med å bli datadrevet i Skatteetaten og Nav.....	70
Faktaboks 10 Styring av IT-utviklingsportefølje i Nav og Skatteetaten	78
Faktaboks 11 Gevinstrealisering i Skatteetaten og Nav	82
Faktaboks 12 Finansdepartementets styring av digitaliseringsarbeidet i Skatteetaten	86
Faktaboks 13 Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring av digitaliseringsarbeidet i Nav	88
Faktaboks 14 Bruken av statens prosjektmodell i Skatteetaten og Nav	90

Ordliste og forkortelser

BasisLøsning (BL)	Politiets elektroniske saksbehandlingssystem for straffesaker.
Digital grunnmur	Refererer til teknologisk infrastruktur og fundament for digitale tjenester, applikasjoner og digitalisering. Utgjør rammeverk som gjør det mulig å samle, lagre, behandle og overføre data og informasjon på en pålitelig, sikker og effektiv måte.
DevOps	Verktøy og praksis som skal knytte nyutvikling tettere sammen med drift, vedlikehold og videreutvikling. DevOps innebærer å automatisere prosesser for blant annet kontinuerlig produksjonssetting og testing, og å samarbeide mellom utviklere og driftspersonell.
DFØ	Forkortelse for Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
Difi	Forkortelse for Direktoratet for forvaltning og IKT.
FTK	Forkortelse for Felles tjenestekontor. Politidistriktets sentrale, utøvende funksjon for helhetlig og kontinuerlig arbeidsplanlegging og ressursdisponering av alle operative ressurser.
Fossefallsmetoden	En tilnærming til IT-utvikling der arbeidet planlegges og gjennomføres sekvensielt gjennom analyse- og designfase, utvikling, testing og produksjonssetting. Fossefall ses ofte på som en motsetning til smidige utviklingsmetoder.
Indicia	Politiets etterretningsregister. Indicia brukes også for etterforskningsplaner i store saker.
NaM	Forkortelse for initiativet Nasjonalt Materieellberedskapssystem.
PIT	Forkortelse for Politiets IT-enhet.
PLG	Forkortelse for politidirektørens ledergruppe.
POD	Forkortelse for Politidirektoratet.
Politioperativt system (PO)	Politiets vaktjournal og oppdragshåndteringsverktøy som i sanntid skal gi oversikt over hendelser og tilgjengelige ressurser i et politidistrikt.
Produktområde	I politiet brukt for et avgrenset område for IT-utvikling og består av tverrfaglige produktteam som utvikler digitale produkter som inngår i og understøtter en verdikjede. Kontinuerlig utvikling og forbedring står i sentrum hvor formålet er å levere verdi for brukere innenfor tydelige rammer for kostnader, ressursbruk, tid og risiko. Et produktområde er en virtuell organisasjon med et tverrfaglig eiermøte utenfor PIT.
Produktutvikling	I politiet brukt som en modell for IT-utvikling og drift av IT-løsninger. Formålet er å utvikle digitale produkter som har verdi for brukere. Produktutvikling forstås i denne sammenhengen som en kontinuerlig prosess med vekt på kontinuerlig forbedring av IT-løsningen og dens brukerverdi så lenge produktet lever. Til forskjell fra prosjekter i politiet

er det ikke én enhet som utvikler et produkt og en annen enhet som får produktet overlevert for videre drift og forvaltning.

Schrems II dommen

Beslutning fra EU-domstolen som regulerer overføring av personopplysninger fra land i EU/EØS til land utenfor EU/EØS.

Smidig utviklingsmetodikk

Metoder for utvikling av programvare hvor programvareproduktet utvikles gradvis med hyppige tilbakemeldinger fra brukerne og kundene.

STRASAK

Politiets arbeidsregister på straffesaksområdet.

TTA

IT-løsningen for planlegging av tjeneste, turnus og arbeidstidsplanlegging i politiet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Produktivitetskommissjonen og perspektivmeldingen peker på at bruk av teknologi står sentralt for å forbedre og fornye offentlig sektor i Norge, og at det er et stort utnyttet potensial for å effektivisere forvaltningen gjennom bruk av IT.¹ OECD peker i sin *Digital Government Review of Norway* fra 2017 på at Norge er et av de landene som har kommet lengst i arbeidet med digitalisering, men mener at det er behov for sterkere styring og samordning av arbeidet.² I en annen undersøkelse fra FN om medlemslandenes digitale tjenestetilbud ble Norge i 2008 rangert som nummer tre. I 2022 ble Norge rangert på 17 plass på den samme e-Government Development Index. Norge kommer særlig dårlig ut på tilgang til informasjon fra det offentlige, og involvering av innbyggerne i politikk- og tjenesteutforming.³

I 2019 kom en strategi for digitalisering av offentlig sektor.⁴ Dette var en oppfølging av Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*, hvor hovedlinjene ble lagt. I strategien vises det til at digitalisering i offentlig sektor handler om å gjøre hverdagen enklere for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor gjennom å yte bedre tjenester, effektivisere ressursbruken i offentlige virksomheter og legge til rette for produktivitetsøkning i samfunnet. Digitaliseringsstrategien beskriver også begrepet digital transformasjon, som innebærer bedre brukeropplevelser og smartere og mer effektiv oppgaveløsning. For å få til dette kan det være nødvendig med organisasjons- og ansvarsendringer og omgjøring av regelverk og redesign av prosesser.

I Meld St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden* vises det til et stort behov for å gjennomføre utviklingsprosjekter i politiet. Justiskomiteen er enig med regjeringen i at det er et stort digitalt etterslep i etaten, jf. Innst. 248 S (2020–2021). Flere evalueringer og Riksrevisjonens rapport om måloppnåelse innenfor sentrale oppgaver har vist at politiet har foreldede IT-systemer som fører til ineffektiv ressursbruk og mangelfull styringsinformasjon.⁵ I rapportene pekes det på liten evne til å gjennomføre digitalisering og virksomhetsutvikling, svak gevinstrealisering og store IT-prosjekter som overskrider tids- og kostnadsrammene. Videre er det pekt på at styringen fra Justis- og beredskapsdepartementet er for lite strategisk og for fragmentert, og at politiets rapportering, satsningsforslag og lignende ikke gir god nok styringsinformasjon.⁶ DFØs evaluering av politireformen viser at politidistrikter og særorgan er lite fornøyd med digitale tjenester og verktøy.⁷ En rapport fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) peker på store mangler når det gjelder kunnskap om teknologi og hvordan teknologi bør integreres i framtidens politi- og påtaletjenester. Dette er spesielt tydelig i departementets og Politidirektoratets toppledelse, noe som fører til at det er vanskelig å videreutvikle ideer og iverksette nye løsninger utover småsatsinger i enkeltdistrikter.⁸

Politiet har iverksatt mange tiltak for å løse problemene det er pekt på, med mål om å sikre bedre framdrift og mer effektiv ressursbruk i digitaliseringsarbeidet.⁹ Langsiktige effektiviseringstiltak, nye måter å løse oppgavene på og nye teknologiske løsninger forventes å gi et styrket politi som er rustet for fremtiden. Det er derfor helt nødvendig å se IT-tiltak og digitalisering som en integrert del av utviklingsarbeidet i etaten.¹⁰

¹ NOU 2015:1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*; Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen*.

² OECD. (2017). *Digital Government Review of Norway – Boosting the Digital Transformation of the Public Sector*. OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris.

³ [United Nations. UN E-government Knowledgebase > Data > Country Information](#)

⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*.

⁵ Riksrevisjonen (2022) Dokument 3:7 (2021–2022) *Undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver*.

⁶ Boston Consulting Group. (2020). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*. Sluttrapport februar 2020, bestilt av Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet.

⁷ DFØ. (2021). *Evaluering av nærpolitireformen - statusrapport 2020*. DFØ-rapport 2021:1.

⁸ FFI. (2021). *Teknologiutviklingens betydning for politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet*. Rapport 21/02532.

⁹ Prop. 1 S (2022–2023) for Justis- og beredskapsdepartementet.

¹⁰ Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om sentrale forutsetninger i tilstrekkelig grad er på plass i politiet for å sikre effektiv ressursbruk og brukervennlige tjenester gjennom digitalisering.

Problemstillinger:

- 1. Hva er sentrale årsaker til at digitalisering i begrenset grad er tatt i bruk for å sikre effektiv ressursbruk og brukervennlige tjenester i politiet?**
 - 1.1. Hva er årsakene til at digitalisering i begrenset grad er tatt i bruk på straffesaksområdet?
 - 1.2. Hva er årsakene til at digitalisering i begrenset grad er tatt i bruk på området for arbeidstidsplanlegging i politiet?
- 2. I hvilken grad er politiets digitaliseringsarbeid innrettet på en måte som sikrer måloppnåelse, brukervennlige tjenester og effektiv ressursbruk?**
- 3. I hvilken grad bidrar Justis- og beredskapsdepartementets og Politidirektoratets styring av arbeidet med digitalisering til måloppnåelse, effektiv ressursbruk og brukervennlige tjenester?**

Problemstilling 1 om årsaker til at politiet i begrenset grad har tatt i bruk digitale løsninger er omfattende. Vi har derfor valgt å se nærmere på to sentrale områder i politiet: straffesaksområdet og arbeidstidsplanlegging for operativt personell. Årsakene til mangelfull digitalisering på disse to områdene dekker imidlertid ikke fullt ut den manglende digitaliseringen generelt. Derfor behandler vi også årsaker når vi belyser de andre problemstillingene.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene har vi gjennomført dokumentanalyser, intervjuer, deskriptive statistiske analyser og sammenligninger med andre lands politi og andre norske virksomheter. Metodene vi har brukt under hver problemstilling, er beskrevet i tabell 1.

Tabell 1 Metodebruk per problemstilling

Problemstilling	Dokument-analyse	Intervju	Deskriptiv statistikk	Sammenligne med andre lands politi	Sammenligne med Skatt/Nav/FIN/AID
1. Årsaker til manglende digitalisering	X	X	X		
a. Arbeidstidsplanlegging	X	X	X		
b. Straffesak	X	X	X	X	
2. Innretning av digitaliseringsarbeidet	X	X			X
3. Styring	X	X	X		X

Kilde: Riksrevisjonen

Datainnsamlingen er gjennomført i perioden september 2022 til mai 2023. Undersøkellesperioden strekker seg fra 2015 til august 2023. Undersøkellesperioden ble valgt fordi politireformen ble igangsatt og Politiets IT-enhet (PIT) etablert i 2015.

2.1 Casetilnærming

For å belyse problemstilling 1 (om sentrale årsaker til begrenset digitalisering for å sikre effektiv ressursbruk og brukervennlige tjenester) bruker vi en casetilnærming. Vi har valgt ut to vesentlige områder for caseundersøkelser:

- IT-løsningen for arbeidstidsplanlegging innen det operative politiarbeidet
- IT-løsningen som understøtter straffesaksbehandlingen

Arbeidstidsplanlegging og straffesaksbehandling er to sentrale områder som berører store deler av politiets virksomhet. Vi har valgt de to områdene ut fra formålet med digitalisering i staten, som er å gjøre ressursbruken mer effektiv og tjenestene mer brukervennlige. IT-løsninger for straffesaksarbeidet og arbeidstidsplanlegging berører mange ansatte i politiet, og har også stor betydning for publikum.

Politiets egne gjennomganger viser at det er potensial for å gjøre ressursbruken mer effektiv og tjenestene mer brukervennlige innenfor disse områdene. Straffesaksområdet legger beslag på 29

prosent av politiets totale driftskostnader og 31 prosent av årsverkene i politiet.¹¹ Politiets kapasitetsundersøkelse av etterforskningsområdet peker på potensialet for effektivisering av arbeidsprosessene i straffesakskjeden.¹² Politiet bruker flere IT-verktøy i straffesaksbehandlingen, hvor BasisLøsning (BL) er det mest sentrale av disse.¹³ BL brukes ved anmeldelse, etterforskning, påtalearbeid, stevning og registrering av straffereaksjoner og saksavgjørelser. I tillegg til BL brukes mange andre støttesystemer for ulike formål som for eksempel eDNA (DNA-registeret), BOT (bøtere registeret), Indicia (etterretningssystem) og Biometra (register for foto, fingeravtrykk og signalement). I undersøkelsen ser vi nærmere på digitalisering av BL.

I 2021 ble det anslått at politiet har 3 596 årsverk tilgjengelig til operativt politiarbeid.¹⁴ Hvordan de operative ressursene brukes, har stor betydning for politiets operative evne, kriminalitetsbekjempelse, beredskap, tilgjengelighet for befolkningen, ansattes arbeidsmiljø, ressursbruk og mye mer. Politiet bruker IT-løsningen TTA (turnus, tjeneste og arbeidsplanlegging) som verktøy for å planlegge arbeidstiden. Politidistriktene opplever TTA som gammeldags og utdatert. Politidirektoratets internrevisjon har konkludert med at politiet ikke har en IT-løsning som understøtter prosessene for arbeidstidsplanlegging på en effektiv måte i henhold til krav i økonomiregelverket.¹⁵

2.2 Dokumentanalyse

For å belyse årsakene til at politiet i begrenset grad har digitalisert arbeidstidsplanleggingen og saksbehandlingen på straffesaksområdet (problemstilling 1), har vi innhentet dokumentasjon fra Politidirektoratet og PIT. Vi har i tillegg identifisert dokumentasjon ved bruk av offentlig sektors søketjeneste (eInnsyn) og ved søk i Politidirektoratets arkiv. I tillegg har vi innhentet dokumentasjon fra Sverige¹⁶, Danmark¹⁷ og Storbritannia¹⁸ om arbeidet med å digitalisere straffesaksarbeidet der. Dokumentasjonen er analysert for å forstå bruken av IT-løsningene som skal understøtte arbeidstidsplanleggingen og arbeidet med straffesaker.

For å finne ut om politiets digitaliseringsarbeid er innrettet på en formålstjenlig måte (problemstilling 2) har vi innhentet dokumentasjon fra politiet, Arbeids- og velferdsetaten (Nav) og Skatteetaten. Skatteetaten og Nav har kommet langt i å ta i bruk nye metoder i utviklingen av digitale tjenester og digitalisere kontakten med publikum. Politiet har ikke kommet like langt i denne prosessen, men har de senere årene gjort ulike endringer for å komme videre i arbeidet. Vi trekker derfor inn dokumentasjon og erfaringer fra Skatteetaten og Nav for å kunne vurdere politiets digitaliseringsarbeid. Vi har innhentet dokumentasjon som er relevant for temaene som er valgt for denne delen av undersøkelsen. Det gjelder dokumentasjon av strategier og planer, organisasjonskultur og ledelse, teknisk gjeld, brukerorientering, arbeidsmåter, ressurser og kompetanse, bruk av skyløsninger og arbeid for å bli mer datadrevet. Vi har også hentet inn informasjon om hva de tre etatene bruker av ressurser og personell på IT for perioden 2020–2022. Dokumentasjon ble innhentet i perioden september 2022 til august 2023.

For å belyse problemstillingen som handler om styring av digitaliseringsarbeidet i politiet har vi innhentet dokumentasjon fra Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet. Fra Politidirektoratet har vi innhentet relevant dokumentasjon av styringen som virksomhetsstrategi, instruks og årlige resultatavtaler for PIT samt tertial- og årsrapportering fra PIT. I tillegg har vi innhentet annen relevant dokumentasjon av styringen som for eksempel IKT-styringsmodell,

¹¹ Politidirektoratet. (2022). *Flerårig effektiviseringsplan 2022*.

¹² Politidirektoratet. (2019). *Kapasitetsundersøkelse av etterforskningsområdet*.

¹³ Dokument 3:12 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av ict-forvaltningen i straffesakskjeden*; Politidirektoratet (2010) *Nye straffesakssystemer – behov, mål og krav*. Rapport.

¹⁴ Politidirektoratet. (2021). *Kapasitetsundersøkelse av politioperativt område*.

¹⁵ Politidirektoratets internrevisjon. (2017). *Arbeidsplanlegging og ressursdisponering gjennom etablering av FTK*. Revisjon nr. 2017/5; Politidirektoratets internrevisjon (2021) *Tjenestepanlegging*, Revisjon nr. 2021/1.

¹⁶ Blant annet fra Polismyndigheten, Polisen og Åklagarmyndigheten, Polistidningen og Computer Sweden.

¹⁷ Blant annet fra dansk riksrevisjon og det danske Folketinget.

¹⁸ Blant annet fra Home Office, National Audit Office (NAO), Committee of Public Accounts I House of Commons.

evalueringer og annen dokumentasjon. For å analysere Justis- og beredskapsdepartementets styring av digitaliseringsarbeidet i politiet har vi hentet inn tildelingsbrev, årsrapporter, referater som dokumenterer styringsdialogen mellom departementet og Politidirektoratet, instruksjer og annen dokumentasjon. Fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet har vi innhentet tildelingsbrev, årsrapporter og referater fra etatsstyringsmøter mellom de to departementene og deres underliggende etater Nav og Skatteetaten.

2.3 Intervjuer og møter

Vi har intervjuet:

- Justis- og beredskapsdepartementet (politiavdelingen)
- Politidirektoratet
 - styringsavdelingen (porteføljeseksjonen)
 - politifagavdelingen (straffesaksseksjonen)
 - HR og HMS-avdelingen (Arbeidsrettsseksjonen)
- PIT
 - direktør og annet ledende personell
 - produktområdeleder
 - representanter fra de fire produktteamene som er igangsatt
- politidistriktene Innlandet, Sør-Øst og Oslo om bruken av IT-løsningen TTA¹⁹

Temaene i intervjuene har blant annet vært straffesakssystemet BL og systemet for arbeidstidsplanlegging TTA, innretning av arbeidet med digitalisering, planer og strategier, organisering og samarbeid, teknisk tilstand og teknisk gjeld, brukerorientering, porteføljestyling og gevinstrealisering, kapasitet og kompetanse, bruk av skyløsninger, virksomhetsstyring og etatsstyring. Eventuelle årsaker til manglende digitalisering er også belyst i intervjuene.

I tillegg har vi intervjuet

- Skatteetaten (deltakere fra blant annet IT-divisjonen og avdeling for virksomhetsstyring)
- Nav (deltakere fra blant annet seksjon for økonomi og virksomhetsstyring, Nav ledergruppe og virksomhetsstyring IT)
- Finansdepartementet (etatsstyringsavdelingen, finansavdelingen og skattelovavdelingen)
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (Budsjett- og styringsavdelingen)

Formålet med disse intervjuene har vært å belyse faktorer som har vist seg å være vesentlige for å lykkes med digitaliseringsarbeidet. Disse departementene og virksomhetene er ikke revidert i denne undersøkelsen (se nærmere omtale punkt 2.5). Temaene i intervjuene og møtene har blant annet vært strategi og planer, organisasjonskultur og ledelse, teknisk gjeld, brukerorientering, arbeidsmåter, kapasitet og kompetanse, håndtering av juridiske problemstillinger, gevinstrealisering, skyløsninger og arbeid med å bli datadrevet. Årsaker til eventuelt manglende digitalisering er også belyst i intervjuene.

Alle intervjureferatene er verifisert av dem vi intervjuet.

2.4 Sammenligning med andre lands politi

I arbeidet med problemstilling 1 har vi innhentet erfaringer med digitalisering av straffesaksarbeidet fra politiet i henholdsvis Sverige, Danmark og Storbritannia. De tre landene har på samme måte som norsk politi hatt gamle IT-løsninger som er lite brukervennlige og ikke understøtter straffesaksarbeidet

¹⁹ Felles intervjuer med finansiell revisjon (etterlevelse) som har revidert utbetaling av tillegg og godtgjørelser i politiet.

på en god måte, og har hatt utfordringer med å modernisere og digitalisere sine straffesaksløsninger. Selv om politiets straffesaksarbeid og politiets ansvarsområder er ulikt organisert i de tre landene, bidrar sammenligningen til å identifisere fellestrekk, felles utfordringer, felles forbedringsområder og hvilke tiltak som iverksettes for å håndtere utfordringene de tre lands politimyndigheter har til felles.

Vi har forsøkt å innhente opplysninger om digitalisering av arbeidstidsplanleggingen i politiet i Sverige og Storbritannia. Det har vist seg vanskelig å innhente opplysninger om dette. I Sverige og Storbritannia håndteres arbeidstidsplanleggingen på politidistriktsnivå. Storbritannia har 45 politidistrikter, og alle forvalter selv sine IT-løsninger for arbeidstidsplanlegging. I begge land opplevde vi i tillegg utfordringer med at opplysninger og informasjon om arbeidstidsplanlegging handler om landenes sikkerhet og beredskap. Svensk politi delte ikke informasjon om dette da de anså dette som sikkerhetsmessige hensyn.

Vi har derfor i stedet innhentet informasjon om bruk av IT-løsninger for arbeidstidsplanlegging i Barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat). I 2021 var det 959 barnevernsinstitusjoner i landet med til sammen 1 890 ansatte. Om lag 82 prosent av de ansatte arbeider turnus. De ansatte har på lik linje med de politiansatte arbeidstidsbestemmelser avtalt mellom tjenestemannsorganisasjon og arbeidsgiver, institusjonene må ha døgnkontinuerlig bemanning, behovene kan variere, og etaten har over lengre tid arbeidet med å forbedre turnus- og arbeidstidsordninger.²⁰

2.5 Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten, Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementets erfaring med digitalisering

For å kunne vurdere politiets arbeid har vi intervjuet og innhentet dokumentasjon fra Skatteetaten og Nav. Selv om politiet, Skatteetaten og Nav har ulikt ansvar og oppgaver, vil de være avhengig av mange av de samme rammebetingelsene for å kunne lykkes med digitalisering. Vi har satt søkelyset på områder som forskning på digital modenhet har vist at er viktige.

I denne sammenhengen betyr digital modenhet politiets evne og kapasitet til å tilpasse seg og utnytte digitale teknologier og ressurser på en effektiv måte for å gjøre ressursbruken mer effektiv og tjenestene mer brukervennlige. Noen av temaene som går igjen i forskningslitteraturen om digital modenhet er strategi, kompetanse, kapasitet, organisering, bruk av data og teknologi, brukersyn og utviklingsmetoder.²¹

Styringen av politiets digitaliseringsarbeid skjer på ulike nivåer, og Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har ulike roller. Vi ser her på hvordan Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet styrer og følger opp digitaliseringsarbeidet. For å kunne vurdere Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av digitaliseringsarbeidet i politiet har vi innhentet informasjon om Finansdepartementets styring av digitaliseringsarbeidet i Skatteetaten og Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring av digitaliseringsarbeidet i Nav. Vi har vært opptatt av hvordan styringen innrettes, strategi og plan for digitaliseringsarbeidet, bruk av statens prosjektmodell og oppfølging av arbeidet.

²⁰ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2022). *Arsrapport 2021*.

²¹ Kræmmergård P. (2021) *Digital modenhet*; Rossmann A. (2018) *Digital Maturity: Conceptualization and Measurement Model*. 39th International Conference on Information Systems, San Francisco 2018; Weill, P. & Woerner, S. L. (2018) *Is Your Company Ready for a Digital Future?*, MIT Sloan Management Review; Gerald C. Kane et al. (2017) *Achieving Digital Maturity – Adapting Your Company to a Changing World*. MIT Sloan Management Review; Chanias S. and Hess T. (2016) *How digital are we? Maturity models for the assessment of a company's status in the digital transformation*.

2.6 Referansegruppe

I undersøkelsen har vi benyttet oss av en referansegruppe bestående av konsulenter og forskere. Formålet har vært å sikre en god faglig forståelse av hvordan politiet innretter utviklingsarbeidet.

Representantene fra konsulentbransjen ble valgt på bakgrunn av sin erfaring med IT-utvikling i Nav og Skatteetaten og kom fra Gnist Consulting AS, Bekk Consulting AS og Verdix AS. Forskerne i referansegruppen ble valgt på bakgrunn av sin kompetanse om digitalisering. Forskerne som deltok var Magne Jørgensen, Leif Knutsen og Torgeir Dingsøyrl tilknyttet forskningsprogrammet *Effektiv Digitalisering av Offentlig Sektor* (EDOS) ved Simula Metropolitan Center for Digital Engineering (SimulaMet).

Det har vært tre møter i referansegruppen. I det første møtet deltok representanter fra konsulentbransjen og forskere fra EDOS/SimulaMet. I møtet presenterte vi problemstillinger, metode og tidlige observasjoner og spørsmål. Vi fikk innspill fra konsulentene og forskerne på hva som er anerkjente metoder for IT-utvikling, og andre faglige spørsmål. I det andre og tredje møtet deltok kun forskerne. I disse møtene ga forskerne tilbakemelding på innsamlede fakta og forståelsen av fakta sett opp mot problemstillingene og revisjonskriteriene. Referansegruppen har ikke ansvar for rapportens innhold eller faglige kvalitet.

3 Revisjonskriterier

3.1 Krav til digitalisering

Regjeringen viste i Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* til at bruk av teknologi er viktig for å forbedre og fornye offentlig sektor i Norge, og at det er et stort utnyttet potensial for å effektivisere forvaltningen gjennom bruk av IT. Digitalisering handler ikke primært om teknologi, men innebærer omlegginger av virksomheten som endrer arbeidsprosesser, organisering, regelverk eller teknologi. Digitalisering handler derfor i stor grad om styring, organisasjonsutvikling og ledelse. Digitaliseringen må understøttes av ulike virkemidler – juridiske, organisatoriske og økonomiske. I meldingen vises det videre til at gevinstene ved digitalisering ikke kan realiseres uten at brukerne benytter de tjenestene som tilbys digitalt. Offentlige tjenester må derfor dekke brukernes behov og ha god brukskvalitet. Tjenestene skal ifølge meldingen være enklere å bruke og lettere tilgjengelige enn papirskjemaer eller personlig fram møte. Tjenestene skal også gi en reell merverdi, for eksempel ved at saksbehandlingen går raskere, at det blir enklere å få innsyn i egne personopplysninger, eller at det kreves mindre rapportering fordi man kan gjenbruke data som allerede er samlet inn. For å få dette til må offentlig sektor ifølge meldingen involvere brukerne i den digitale tjenesteutviklingen, lære av andres erfaringer, jobbe på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer og bruke teknologiens muligheter på smarte og innovative måter.

Ved behandlingen av Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* viste en samlet transport- og kommunikasjonskomite til regjeringens hovedprioriteringer i IT-politikken og ser positivt på de områdene som trekkes fram som de viktigste å legge innsats i framover.²² De fem hovedprioriteringene er:

- Brukeren (innbyggere, offentlige og private virksomheter og frivillig sektor) i sentrum.
- IT er en vesentlig innsatsfaktor for innovasjon og produktivitet.
- Styrket digital kompetanse og deltakelse.
- Effektiv digitalisering av offentlig sektor.
- Godt personvern og god informasjonssikkerhet.

En samlet transport- og kommunikasjonskomite var enig med regjeringen at en hovedprioritering i IT-politikken bør være å sette brukeren i sentrum. Transport- og kommunikasjonskomiteen peker videre på at målet om å lage så gode og effektive løsninger at de aller fleste velger å bruke disse er overordnet og viktig, og at brukerne og deres behov skal være det sentrale utgangspunktet. Komiteen viste videre til at ansvaret for virksomhetsutviklingen, herunder digitalisering, ligger hos den enkelte offentlige virksomhet og tilhørende sektordepartement.

I 2019 kom en ny strategi for digitalisering av offentlig sektor.²³ Dette var en oppfølging av Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Hovedlinjene ble lagt i denne meldingen, og transport- og kommunikasjonskomiteen sluttet seg til disse da meldingen ble behandlet.²⁴ Den felles digitaliseringsstrategien for statlig og kommunal sektor 2019–2025 har som mål at brukeren skal oppleve én digital offentlig sektor. Strategien definerer felles mål og innsatsområder, og hensikten er å understøtte digital transformasjon i hver enkelt virksomhet, og i offentlig sektor som helhet. Digital transformasjon betyr å endre de grunnleggende måtene virksomhetene løser oppgavene på ved hjelp av teknologi. Det innebærer at virksomhetene gjennomgår radikale endringer for å nå mål om bedre brukeropplevelser og smartere og mer effektiv

²² Innst. 84 S (2016–2017), jf. Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*.

²³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*. Utgitt 11. juni 2019.

²⁴ Innst. 84 S (2016–2017), jf. Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*.

oppgaveløsning. For å få til dette kan det være nødvendig med organisasjons- og ansvarsendringer og omgjøring av regelverk og prosesser.

Ifølge Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* har Kommunal- og moderniseringsdepartementet, nå Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), et overordnet ansvar for å koordinere arbeidet med digitalisering på tvers av fag- og ansvarsområder. Dette innebærer at KDD skal identifisere sektorovergrepene utfordringer og igangsette tverrgående tiltak, som for eksempel fellesløsninger.²⁵ I henhold til strategi for digitalisering av offentlig sektor har Justis- og beredskapsdepartementet ansvaret for å styre og samordne digitaliseringen i justissektoren. Dette innebærer for eksempel å følge opp digitalisering gjennom organisering, etats- og eierstyring, regelverk og finansiering.

Ved behandlingen av Meld. St. 30 (2019–2020) *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse* viste kommunal- og forvaltningskomiteen til at det er viktig med en sterk digital kjernekompetanse i offentlig sektor. Sterk kompetanse i kombinasjon med god forståelse av brukerbehov vil kunne bidra til god kommunikasjon med samarbeidspartnere og leverandører. Komiteen viste til målet om å sette brukeren i sentrum.²⁶

3.1.1 Digitaliseringsrundskrivet

Digitaliseringsrundskrivet sammenstiller krav, anbefalinger og veiledning om digitalisering i offentlig sektor.²⁷ Ifølge digitaliseringsrundskrivet handler digitalisering av offentlig sektor om å bruke teknologi til å tilby bedre tjenester til innbyggere, næringsdrivende og frivillig sektor. Digitale tjenester skal være enkle å bruke, effektive og pålitelige. Det handler også om å forenkle hverdagen for offentlig ansatte.

Digitaliseringsrundskrivet inneholder krav på mange områder. Rundskrivet gjelder for departementene, statens ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. Krav som anses å være relevante for denne undersøkelsen er:

- å sette brukeren i sentrum for tjenesteutviklingen, jf. blant annet forvaltningsloven § 15 a
- å følge krav om arkitektur og standarder, jf. forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning

Et sentralt krav i *Digitaliseringsrundskrivet* er at virksomheten skal sette brukerens behov i sentrum. Brukere kan være innbyggere, næringsdrivende, egne ansatte, frivillige organisasjoner og andre offentlige og private virksomheter. Brukere skal få hjelp og veiledning til å benytte virksomhetens digitale tjenester, for eksempel gjennom veiledning på nett, digital dialog eller direkte kontakt. Forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv skal normalt skje gjennom digitale, nettbaserte tjenester. Disse tjenestene skal være trygge, helhetlige, brukervennlige og universelt utformet.²⁸

3.2 Krav til politiet

Det følger av *lov om politiet* (politiloven) § 1 at politiet gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.

Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) og politiregisterforskriften regulerer politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger. Formålet

²⁵ Noen av de sentrale fellesløsningene er Altinn, ID-porten, Folkeregisteret, Matrikkelen, Enhetsregisteret, Sikker digital postkasse og Kontakt- og reservasjonsregisteret.

²⁶ Innst. 191 S (2020–2021), jf. Meld. St. 30 (2019–2020) *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse*.

²⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021). *Digitaliseringsrundskrivet*. Rundskriv H-5/21.

²⁸ Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021). *Digitaliseringsrundskrivet*. Rundskriv H-5/21.

med loven er å sikre en effektiv løsning av politiets og påtalemyndighetens oppgaver, beskyttelse av personvernet og forutberegnelighet for den enkelte ved behandlingen av opplysninger.

En samlet justiskomite uttalte ved behandlingen av Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)* at riktig bruk av digitale verktøy er avgjørende for politiets evne og mulighet til å løse sitt samfunnsoppdrag, jf. Innst. 306 S (2014–2015). Ett av seks effektmål for nærpolitireformen var å etablere et politi som arbeider mer effektivt ved å ta i bruk bedre metoder og ny teknologi.²⁹

Ved behandlingen av Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden* viste en samlet justiskomite til at det er investert store beløp i IKT og at flere utviklingsprosjekter har vært mer krevende enn etaten har hatt kapasitet og evne til å gjennomføre, jf. Innst. 248 S (2020–2021). Justiskomiteen mente derfor at det er helt nødvendig at Politidirektoratet gjennomfører tiltak for å styrke eierstyringen og IKT-styringen. Justiskomiteen var videre enig i regjeringens vurdering av at det er et stort digitalt etterslep i etaten, og påpekte at digitalisering av tjenester og prosesser er avgjørende for å få til effektivisering.

Regjeringen har i budsjettproposisjonene for perioden 2021–2023 vist til at politiet skal utnytte mulighetene i den teknologiske utviklingen til å heve kvaliteten og øke effektiviteten i oppgaveløsningen, og til å styrke kontakten med befolkningen. I flere av budsjettproposisjonene er digitalisering omtalt som et virkemiddel for å endre arbeidsprosesser, oppnå kostnadseffektivitet og frigjøre ressurser på sikt. Det dreier seg òg om å endre organiseringen og kulturen for å realisere potensielle gevinster, som vil bidra til å avdekke mer kriminalitet, styrke beredskapen og effektivisere etterforskningen. Videre vises det til at digitalisering i politiet er å bruke informasjonsteknologi til å fornye, forenkle og forbedre tjenester gjennom arbeidsprosesser, metoder og digitale innbyggertjenester. Politiet skal tilby nye og bedre tjenester som er enkle å bruke, effektive, pålitelige og setter innbyggerne i sentrum.

Ved behandlingen av Prop. 1 S (2021–2022) viste en samlet justiskomite til at politiets oppgave er å avdekke, etterforske og forebygge kriminalitet, jf. Innst. 6 S (2021–2022). Komiteen uttalte at det er viktig at politiet utrustes med midlene som er nødvendig for at de kan utføre samfunnsoppdraget på en forsvarlig måte. Justiskomiteen sluttet seg videre til de overordnede målene for justissektoren, hvor målene for politiet er rettssikkerhet, trygghet i samfunnet og en effektiv kamp mot kriminalitet.³⁰

3.2.1 Krav som gjelder straffesaksområdet

I Innst. 46 S (2012–2013) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av IKT-forvaltningen i straffesakskjeden, jf. Dokument 3:12 (2011–2012), skrev komiteen at IT i straffesakskjeden har vært et tema ved behandling av ulike saker i Stortinget, og kontroll- og konstitusjonskomiteen har også ved flere anledninger gitt uttrykk for viktigheten av at politiet har velfungerende og moderne datasystemer. En samlet komite viser videre til at bedre IT-systemer ville bidratt til at arbeidstid kunne frigjøres til andre oppgaver for å bekjempe og forebygge kriminalitet, og gitt mer effektiv og enklere saksbehandling. I behandlingen av Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)* uttalte en samlet justiskomite at arbeidsmetodene og arbeidsprosessene må sikre effektiv disponering av politiresursene og legge til rette for raskere etterforskning med høyere kvalitet. Tilstanden til politiets IT-systemer er en avgjørende forutsetning for at dette skal kunne gjennomføres. Videre framhevet komiteen at det i svært lang tid har vært kjent at politiets IT-systemer ikke understøtter en effektiv polititjeneste.³¹

²⁹ Prop. 1 S (2016–2017) *Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 100.

³⁰ Prop. 1 S (2021–2022) *Justis- og beredskapsdepartementet*.

³¹ Innst. 306 S (2014–2015), jf. Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*.

Riksadvokaten, som har det overordnede ansvaret for straffesaksbehandlingen, viser til at påtalemyndighetens overordnede mål om rettsikkerhet og lav kriminalitet blant annet skal søkes oppnådd gjennom effektive og digitale prosesser. God bruk av digitale verktøy for å styre er en forutsetning for god måloppnåelse, ifølge Riksadvokaten. Politiet må også rette oppmerksomhet mot sikring og bruk av digitale bevis.³²

Riksadvokatens generelle mål for straffesaksbehandlingen er høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon. Ifølge Riksadvokatens kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen er det påkrevd å sikre tilstrekkelige ressurser til straffesaksarbeidet, det være seg kompetent personell, utstyr eller økonomiske midler mv., slik at det er mulig å utføre oppgavene godt nok. Påtalemyndigheten skal ta i bruk og nyttiggjøre seg digitale løsninger og bidra til en framtidsrettet og hensiktsmessig utvikling med digitale aktorater og digital bevis- og dokumenthåndtering under straffesaksbehandlingen for øvrig.³³

3.2.2 Krav som gjelder det operative politiarbeidet

Justiskomiteen sluttet seg i forbindelse med behandlingen av nærpolitireformen til målene om at politiet skal være tilgjengelig og innbyggerne skal kunne stole på politiet, jf. Innst. 306 S (2014–2015). Ordene *tilgjengelig*, *pålitelig* og *beredt* uttrykker kjernen i de forventningene som bør stilles til norsk politi.³⁴ Politiet skal være tilgjengelig, det vil si at det må være der når det trengs – på telefonen, blant befolkningen på steder og til tider der hensynet til trygghet og kriminalitetsbekjempelse tilsier det, på nettet for tjenester og kontakt som kan besørges på den måten, og ved faste publikumsmottak. Videre skal innbyggerne kunne stole på politiet – det skal være *pålitelig*. Med *beredt* menes at politiet må ha en kultur og holdninger som gjør at det tas riktige valg når en situasjon oppstår. I tillegg må utviklingen og bruken av IT, kunnskap, informasjonsflyt og samhandling mellom politiet og innbyggerne og andre aktører holde en god standard.

3.3 Generelle krav til styring og ressursbruk

I henhold til reglement for økonomistyring i staten § 4 skal alle virksomheter fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger som er gitt av overordnet myndighet, og sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Alle virksomheter skal rapportere internt og til overordnet myndighet om måloppnåelsen og resultatene innenfor sitt ansvarsområde, jf. reglementet § 9.

Departementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i samsvar med de målene som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger.³⁵ Ansvarlig departement skal fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter.³⁶ Departementet har også et overordnet ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og direktorat fungerer på en hensiktsmessig måte, og at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon.³⁷ Departementene skal videre sørge for at det blir gjennomført evalueringer for å skaffe kunnskap om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av departementets ansvarsområde og aktiviteter, jf. reglementet § 16 og bestemmelser om økonomistyringen i staten punkt 1.6.3. Departementet har også ansvar for at utgiftsbevilgningene

³² Riksadvokaten. (2022). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2022*. Rundskriv nr. 1/2022.

³³ Riksadvokatens. (2018). *Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)*. Rundskriv nr. 3/2018.

³⁴ Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*.

³⁵ Økonomireglementet, § 6 Departementenes plikt til å gjennomføre stortingsvedtak og bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene), pkt. 1.2. Myndighet og ansvar.

³⁶ Økonomireglementet, § 7.

³⁷ *Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten*, Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015.

disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å nå forutsatte resultater, jf. reglementet § 15 og bestemmelsene punkt 1.3.

Politidirektoratet ledes av politidirektøren.³⁸ Politidirektøren er virksomhetsleder for politi- og lensmannsetaten, med ansvar for resultatene i etaten innenfor de budsjettfullmakter som er gitt i tildelingsbrevet.³⁹ Politidirektøren har videre ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling kultur og ledelse i hele politi- og lensmannsetaten, med unntak av den overordnede faglige ledelsen av straffesaksbehandlingen som er Riksadvokatens ansvar.

Ved behandlingen av Meld. St. 30 (2019–2020) *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse* viste kommunal- og forvaltningskomiteen til at ledelse er svært viktig, jf. Innst. 191 S (2020–2021). Komiteen viste til at det må benyttes ledelseskultur og ledelsessystemer som gir rom for reelle endringer. Det vises også til at departementenes etatsstyring av underliggende etater kan være et nyttig verktøy for å fremme innovasjon i offentlig sektor. Kommunal- og forvaltningskomiteen viser til at innovasjon skjer lokalt – ute i virksomhetene der arbeidet foregår. Premissene for det konkrete innovasjons-/endringsarbeidet må derfor ikke legges kun på politisk eller toppledernivå. Det er de ansatte og sluttbrukerne som vet hvor skoen trykker, og de må få mulighet til å utvikle løsninger på de utfordringene de ser, samtidig som innovasjonsarbeidet er godt forankret også på toppledernivå.

³⁸ Politiloven § 15.

³⁹ Hovedinstruks til politidirektøren, punkt 3.1.

4 Arbeidet med digitalisering i politiet

4.1 Organisering og ansvar

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for politiet og fastsetter overordnede mål og krav til virksomheten innenfor rammene Stortinget fastsetter gjennom lov- og budsjettvedtak. I dette ligger et ansvar for å påse at politiet har god styring og kontroll, fastsette økonomiske fullmakter gjennom tildelingsbrevet og følge opp gjennom styringsdialogen at politiet gjennomfører fastsatte mål og prioriteringer.⁴⁰ Det innebærer også et ansvar for å påse at politiet følger kravene og føringene som handler om digitalisering.

Politiets samfunnsoppdrag følger av politiloven. Politiet er en statlig virksomhet som ledes av Politidirektoratet, med tolv underliggende politidistrikt og fem særorgan, samt enhetene Nasjonalt ID-senter, Politihøgskolen, Grensekommisariatet, Politiets fellestjenester og Politiets IT-enhet. Politidirektoratets hovedoppgaver er faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer. I tildelingsbrevet for 2023 viser departementet til at Politidirektoratet skal utvikle digitale innbyggertjenester og effektivisere politiets oppgaveløsning, styrke befolkningens kontakt med politiet, redusere kostnader og redusere saksbehandlingstider. I tillegg viser departementet til at Politidirektoratet har et selvstendig ansvar for å identifisere, utrede og gjennomføre digitaliseringstiltak som effektiviserer driften og gir bedre tjenester til brukere og samfunn. Dette gjelder internt i virksomheten, mellom virksomheter i justissektoren, samt på tvers av sektorer.⁴¹

Politiets IT-enhet (PIT) er politiets IT-organisasjon og er underlagt Politidirektoratet. PITs ansvar er å være en pådriver for digitalisering i og av etaten. Dette innebærer at PIT skal ta et helhetlig ansvar for strategisk styring og organisering av teknologiutviklingen i politiet, herunder digital sikkerhet. PIT skal ha oppmerksomhet på drift og vedlikehold av eksisterende IT-løsninger og balansere dette mot behovet for å etablere nye verdiskapende og samfunnsnyttige løsninger som ivaretar brukernes behov.⁴²

4.2 Tidligere utfordringer og nylige endringer i politiets arbeid med digitalisering

Ettersom norsk politi har en større oppgaveportefølje enn politiet i de fleste andre land er også porteføljen av IT-systemer og applikasjoner større. Disse er utviklet over tid, og er etter hvert blitt gamle og utdaterte.⁴³ Det er derfor gjennomført en rekke større IT-prosjekter i norsk politi de senere årene for å modernisere gamle løsninger og utvikle nye. I flere av prosjektene har det vært utfordringer med lang gjennomføringstid og økte kostnader:⁴⁴

- Merverdiprogrammet som skulle modernisere IT-løsningen for straffesaksbehandlingen ble igangsatt i 2012 og skulle koste 2,4 milliarder kroner, men ble stoppet i 2015 av en kvalitetssikring som påviste betydelige svakheter i arbeidet.⁴⁵

⁴⁰ Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Hovedinstruks for politiet*. Fastsett av Justis- og beredskapsdepartementet med virkning fra 21. juli 2022.

⁴¹ Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). *Tildelingsbrev 2023 politiet*.

⁴² Politidirektoratet. (2022). *Instruks for politiets IKT-tjenester*. Politidirektoratet (2023) *Resultatavtale 2023 Politiets IT-enhet*.

⁴³ DFØ. (2022). *Evaluering av nærpolitireformen – en vurdering av resultater og effekter*. DFØ-rapport 2022:6. DFØ har fått i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet å følgeevaluere nærpolitireformen. Oppdraget startet i 2016 og er videreført til 2022. Dette er den sjuende og siste rapporten i evalueringsarbeidet.

⁴⁴ IKT-prosjektene er omtalt i artikler fra politiforum.no og i rapporter fra politiets internervisjon.

⁴⁵ Metier og Møreforskning. (2012). *Kvalitetssikring fase 1 (KS1 konseptvalg) av Fremtidige IKT-systemer til støtte for straffesaksbehandlingen i politi- og påtalemyndigheten*; Holthe Consulting. (2013). *Tilleggsoppdrag Kvalitetssikring (KS1) av merverdiprogrammet i politiet*; Dovre Group og Transportøkonomisk Institutt. (2015). *Merverdiprogrammet - Prosjekt 1. Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ (KS2)*.

- Innføring av nye pass og ID-kort med tilhørende IT-løsning har tatt lengre tid og kostet betydelig mer enn opprinnelig antatt.⁴⁶
- Prüm-prosjektet som skulle legge til rette for utveksling av biometriske data mellom norsk politi og politiet i 20 EU-land, ble stoppet i 2020.⁴⁷ Videre oppfølging ble ivaretatt gjennom ordinær linje for å sikre operasjonalisering av Prüm-arbeidet.

Samtidig har det skjedd forbedringer på flere andre områder. Det er investert betydelig for å bedre driftssikkerheten og IT-sikkerheten, etablere datasentre og forbedre IT-infrastrukturen. Under pandemien ble det blant annet gjennomført tiltak for å digitalisere samhandlingen mellom aktørene i straffesakskjeden. Videre ble det etablert en sentralisert, digital avhørsløsning, digitale forsendelser av stenvinger og forelegg med svarløsning for publikum, digitale aktorater og digital bøtelegging.⁴⁸

Politiet har samtidig erkjent, blant annet basert på eksterne evalueringer, at det er behov for endringer. Fra 2021 er det derfor gjennomført flere endringer for å styrke evnen til å levere IT-utvikling:

- **Eierstyringen av IT-arbeidet i Politidirektoratet ble omorganisert 1. januar 2021.** Virksomhetsutviklingsavdelingen (VUA), som tidligere hadde eierstyringsansvaret for PIT og utviklingsporteføljen, ble oppløst 1. januar 2021. Ansvar, fullmakter, oppgaver og bemanning ble i all hovedsak overført fra VUA til PIT.⁴⁹
- **Det ble innført ny IKT-styringsmodell 1. mai 2021.** Endringene innebærer blant annet at PIT får mer ansvar blant annet for IT-arkitekturstyringen, PITs direktør får plass både i Politidirektørens ledergruppe (PLG) og i porteføljestyret. PLG setter overordnet ramme for IT-forvaltning og -utvikling i politiet, og porteføljestyret prioriterer hvilke IT-utviklingsprosjektene som skal gjennomføres.⁵⁰
- **Det ble gjort endringer i porteføljestyringen 2021–2023.** En rekke tiltak er innført, blant annet endringer i prioriteringskriteriene for beslutning om IT-utviklingstiltak, styrking av risikostyring, og så videre.⁵¹
- **PIT ble omorganisert 1. januar 2022.** Formålet med omorganiseringen har vært å omstille PIT fra å være en tjenesteleverandør til å bli en partner, rådgiver og pådriver for digitalisering, og oppnå større fleksibilitet til å levere kapabilitet der det kan skapes verdi.⁵²
- **Nye, smidige utviklingsmetoder har blitt utprøvd fra 2022.** Produktområdet *fra hendelse til avgjort sak* har blitt etablert, og det foregår pilotering av produktteam som dekker verdikjeden fra en hendelse oppstår, til påtalebehandling og eventuell rettslig håndtering.⁵³
- **Eksterne konsulenter har blitt ansatt, og det er gjort nyrekruttering:** Målet er å gjøre om eksterne konsulenter om til fast ansatte slikt at man kan frigjøre ressurser og bygge intern kjernekompetanse.

Målet med mange av disse endringene er å få til raskere utvikling av nye IT-løsninger, effektiv ressursbruk og brukervennlige tjenester. Ambisjonene nå er å få til raskere og mer smidig utvikling av nye IT-løsninger og i større grad sikre at brukersiden er koblet på fra start og gjennom hele utviklingsløpet.⁵⁴

I 2023 har det pågått videre arbeid med å videreutvikle IT-utviklingen i politiet. PIT har videreutviklet arbeidet med smidige utviklingsmetoder og kontinuerlig produktutvikling. Det er i tillegg utarbeidet en

⁴⁶ Prop. 85 S (2017–2018) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018.

⁴⁷ Dokument nr. 15:1698 (2020–2021) *Skriftlig spørsmål fra Lene Vågslid (A) til justis- og beredskapsministeren*. Besvart 24.03.2021 av justis- og beredskapsminister Monica Mæland.

⁴⁸ Politidirektoratet. (2022). *Politiets årsrapport 2021*. Utgitt mars 2022.

⁴⁹ Boston Consulting Group. (2020). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*. Bestilt av Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet. Sluttrapport februar 2020.

⁵⁰ Politidirektoratet. (2021). *Innføring av IKT-styringsmodell og organisering av støttefunksjoner for virksomhetsutviklingen*. Sluttrapport versjon 1.0, 29. juni 2021.

⁵¹ Politidirektoratet. (2022). *Porteføljestyremøte 5. september 2022*. Presentasjon til porteføljestyremøtet 5. september 2022 fra porteføljestyret.

⁵² Politiets IKT-tjenester. (2021). *Forhandling og drøfting av ny organisasjon i henhold til hovedavtalen*. Saksframlegg for tjenestemannsorganisasjoner, 10. august 2021.

⁵³ Intervju med Politiets IT-enhet, 16. januar 2023.

⁵⁴ Politiets IKT-tjenester. (2021). *Forhandling og drøfting av ny organisasjon i henhold til hovedavtalen*. Saksframlegg for tjenestemannsorganisasjoner, 10. august 2021.

plan for produktområdet *fra hendelse til avgjort sak* hvor det er et mål om å gradvis erstatte de utdaterte kjernesystemene PO og BL med moderne systemer.

4.3 Politiets IT-løsninger

Politiet har mange gamle IT-løsninger som ikke støtter dagens eller morgendagens behov.⁵⁵ I nærpolitireformen ble det slått fast at ny teknologi, nye arbeidsprosesser og arbeidsmetoder er en forutsetning for å kunne levere gode polititjenester.⁵⁶ Selv om politireformen innebar «redesign» av prioriteringer og arbeidsmåter på en rekke områder, har de digitale løsningene på enkelte områder som fulgte av reformen vært mer «strøm på papir» enn del av et digitalt skifte.⁵⁷

Politiets IT-løsninger er imidlertid avgjørende for å sikre at politiet kan utføre sine oppgaver og tjenester. IT-løsningene understøtter politioperativt arbeid, straffesaksarbeidet med etterforskning og påtale, forebygging av kriminalitet, forvaltningssaker, sivil rettspleie, administrative tjenester og så videre.

Tabell 2 Hovedarbeidsområder i politiet med eksempler på sentrale fagsystemer

Tjenesteområde	IT-system
Politioperativt	Politioperativt system (PO)
Straffesak	BasisLøsning (BL) Straffesaksregisteret (STRASAK)
Etterretning og forebygging	Kriminaletterretningsregisteret (Indicia)
Forvaltning og sivil rettspleie	Saksbehandlingssystemet for Namsmannen Politiets utlendingsregister (UTSYS)
Publikumstjenester	Politiet.no
Administrasjon/HR	Turnus-, tjeneste- og arbeidsplanleggingsverktøy (TTA) Politiets HR og lønssystem (SAP) Politiets styringsverktøy (PSV)

Kilde: Politiets IKT-tjenester (2019) *Teknisk tilstand viktige systemer*. Intern rapport bestilt av Politidirektoratet, 4. september 2019.

Politioperative systemer understøtter det operative arbeidet i politidistriktene og skal gi grunnlag for raske og riktige beslutninger når hendelser oppstår. Det sentrale styringsverktøyet er Politioperativt system (PO). PO er operasjonssentralenes primære dataverktøy og støtter politiet direkte under planlegging og gjennomføring av operasjoner. I PO kan politiet hente indirekte strukturert informasjon om personer, kjøretøy, hendelser, oppdrag og ressurser til bruk i etterretning, forebygging og straffesak (for eksempel responstid). PO og støttesystemene skal understøtte arbeidet på operasjonssentralene i distriktene slik at hendelser og innkommende samtaler håndteres samtidig som patruljerressurser styres. PO er gammelt. Første versjon forelå i 1992 og ble tatt i bruk av operasjonssentralene i 1994.⁵⁸

Straffesakssystemene understøtter etterforskning og iretteføring av straffesaker. Den sentrale IT-løsningen er BasisLøsning (BL), hvor all informasjon om den enkelte straffesak samles. Anmeldelser,

⁵⁵ Politidirektoratet. (2018). *Strategi for fremtidig IKT-funksjon i politi*. Versjon 1.0, 25. mai 2018.

⁵⁶ Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*.

⁵⁷ DFØ. (2022). *Direktorsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet*. DFØ-rapport 2023 02.

⁵⁸ St.meld. 22 (2000–2001) *Politireform 2000 Et tryggere samfunn*; Lundgaard, Jenny Maria (2021) *Nød og neppe – Fra anrop til beslutning ved politiets operasjonssentral*. Utgitt av Universitetsforlaget med støtte fra Politidirektoratet og Polithøgskolen. [Nød og neppe \(idunn.no\)](https://www.idunn.no)

avhør, bevis, biometri og DNA og annet som innhentes i den enkelte sak, registreres her. For å understøtte saksbehandlingen har politiet i tillegg en rekke IT-løsninger og registre for ulike formål med informasjon om bøter, tidligere straffesaker, biometriske data og så videre. Det er også etablert IT-løsninger for å trekke ut informasjon fra BL til statistikkformål (STRASAK) og for styringsformål (PSV). BL gir data til og mottar data fra en rekke andre interne og eksterne løsninger som for eksempel Lovisa (domstol), Kompis (kriminalomsorg), utlendingsregisteret (DUF), Altinn, førerkortregisteret og Autosys.

Innenfor **etterretning og forebygging** er etterretningsregisteret Indicia en sentral IT-løsning. Indicia brukes av politidistrikter, særorgan og Politiets sikkerhetstjeneste (PST), og benyttes til forebygging, etterforskning og etterretning. Indicia ble innført i 2007 og skulle gjøre at informasjon kunne deles internt i politiet raskere, enklere og tryggere. Indicia brukes i tillegg i etterforskningen av større, komplekse saker fordi det inneholder en prosjektmodul som egnert seg for dette, og søkefunksjonaliteten i Indicia brukes for å gjøre effektive søk på tvers av ulike politiregistre.⁵⁹

Politiet ivaretar en rekke ulike typer **forvaltningssaker og sivil rettspleie**. For ivaretagelse av forvaltningssaker bruker politiet mange ulike IT-løsninger, blant annet egne systemer for saksbehandling av våpensaker, utlendingsforvaltning, pass/ID, utstedelse av politiattester og så videre. Innenfor sivil rettspleie ivaretar politiet namsmannsfunksjonen, er sekretariat for forliksrådet, Notarius publicus, og ivaretar ulike rettspleieoppgaver (takst, arv, skifte og konkurs). For flere av oppgavene samarbeider politiet med Skatteetaten, som har utviklet digitale løsninger. Skatteetaten har nylig iverksatt et stort IT-prosjekt for å modernisere saksbehandlingsløsningene på området kalt *Fremtidens innkreving*.⁶⁰

Publikumstjenester er tilgjengelige fra politiets nettsted politiet.no. Her får publikum informasjon om politiets tjenester og kan anmelde kriminalitet. I tillegg får publikum gjennom nettsiden muligheter til å søke digitalt om våpentillatelse, time for pass, politiattest, arrangementer og få oversikt over prikker i førerkortet og så videre.⁶¹

Til **administrasjon og personaloppfølging** bruker politiet en rekke IT-løsninger. Noen av de sentrale løsningene er TTA for arbeidstidsplanlegging og timeføring, SAP for personaloppfølging og lønn, og PSV for styring og oppfølging av blant annet politidistrikter og særorgan.

I denne undersøkelsen ser vi nærmere på to sentrale IT-løsninger for straffesaksbehandlingen (BasisLøsning - BL) og arbeidstidsplanlegging (TTA). Vi ser på årsaker til at digitalisering i begrenset grad er tatt i bruk for å sikre effektiv ressursbruk og brukervennlige tjenester innenfor områdene som de to IT-løsningene dekker.

⁵⁹ Politiets IT-tjeneste. (2019). *Teknisk tilstand viktige systemer*. Intern rapport bestilt av Politidirektoratet, 4. september 2019; Eklund, L.H. (2021) Nei, mistillit og kontroll fra toppen er ikke vår utviklingsmetodikk. Debattinnlegg publisert 22. april 2021. [Nei, mistillit og kontroll fra toppen er ikke vår utviklingsmetodikk - Digi.no](#)

⁶⁰ Boston Consulting Group. (2020). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*. Sluttrapport februar 2020, bestilt av Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet.

⁶¹ Politidirektoratet. (2021). *Kanalstrategi – et tilgjengelig og effektivt politi – for borgerne!* Et sammendrag av nåsituasjonen fra analyseseksjonen i virksomhetsutviklingsavdelingen i direktoratet.

5 IT-løsningen for straffesaksarbeid i politiet

I dette kapitlet ser vi på årsaker til at det i begrenset grad er tatt i bruk nye digitale løsninger innenfor straffesaksområdet i politiet. Straffesaksbehandlingen er et sentralt område for politiet. I 2022 ble det anmeldt og påtaleavgjort om lag 305 000 saker.⁶² Området har stor betydning for publikum som berøres av kriminalitet – enten som offer, vitne eller tiltalt. Området berører også mange av de ansatte i politiet og rettsvesenet. 29 prosent av politiets totale driftskostnader og 31 prosent av årsverkene i politiet brukes til straffesaksbehandling.⁶³ I 2018 var 5 288 årsverk involvert i straffesaksarbeidet, hvorav 4 920 til behandling av straffesaker og 368 til etterforskningsledelse.⁶⁴ IT-løsningen som understøtter politiets straffesaksbehandling, er BasisLøsning (BL). Straffesaksområdet består grovt sett av 40 ulike komponenter og løsninger. BL, sammen med Strasak er kjernen blant disse.

5.1 BasisLøsning – IT-løsningen som brukes i straffesaksbehandlingen

BL er politiets saksbehandlingssystem for anmeldelse, etterforskning, påtalearbeid, stevning og registrering av straffereaksjoner og saksavgjørelser. BL er et gammelt virksomhetskritisk system for politiet, som har koblinger til en rekke andre systemer. I forbindelse med politireformen ble 44 lokale BL-baser samlet til én felles base og driftssikkerheten ble bedret. Dette bidro til bedre samhandling og informasjonsdeling, og la bedre til rette for likere rutiner og saksbehandling. Det ble imidlertid ikke gjort noe med systemets underliggende løsningsarkitektur.⁶⁵

Primærbrukere av BL er politi, påtalejurister og sivilt ansatte, men alle som er involvert i straffesaksbehandlingen i politiet, er brukere. Det er høy daglig produksjon i systemet. I travle perioder kan det være 4 000–5 000 samtidige brukere.⁶⁶ Til sammen har mer enn 18 000 ansatte brukertilgang til BL.⁶⁷

Formålet med BL er

- å gi saksbehandlingsstøtte, dokumentere saksansvar i den enkelte sak, dokumentere pågående og gjennomførte aktiviteter⁶⁸
- å støtte samtidig arbeid i en sak fra etterforskere, påtaleansvarlige og administrativt personell, politidistrikter, særorgan, statsadvokat og riksadvokat⁶⁹
- å regulere tilganger avhengig av aktørenes rolle eller eierskap i saken eller sakens skjermingsgrad⁷⁰
- å utveksle opplysninger og/eller dokumenter med andre systemer⁷¹ og med samarbeidende aktører, som Kripos⁷², Oslo universitetssykehus⁷³, domstolene og Statens innkrevingsentral
- å gi tilgang til opplysninger rundt samtykkeerklæringer, å gi data som danner grunnlag for straffesaksstatistikk, analyseformål i PAL Strasak⁷⁴, politiattester og vandelsattester/kontroll⁷⁵

⁶² Politidirektoratet. (2023). *Politiets årsrapport 2022*, s. 10.

⁶³ Politidirektoratet. (2022). *Flerårig effektiviseringsplan 2022*, s. 10.

⁶⁴ Politidirektoratet. (2019). *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*, s. 33.

⁶⁵ Politidirektoratet. (2019). *Teknisk Tilstand Viktige systemer*. Intern rapport bestilt av Politidirektoratet, 4. september 2019.

⁶⁶ Politidirektoratet. (2019). *Teknisk Tilstand Viktige systemer*. Intern rapport bestilt av Politidirektoratet, 4. september 2019.

⁶⁷ *Avtale om vedlikehold og service av utstyr og programvare* (BL og eDNA) mellom Politiets IKT-tjenester og Computas AS (Bilag 3), 5. oktober 2017.

⁶⁸ Intervju med Politidirektoratet 30. januar 2023.

⁶⁹ Intervju med Politidirektoratet 30. januar 2023.

⁷⁰ Intervju med Politidirektoratet 30. januar 2023.

⁷¹ Eksempelvis ELYS, Autosys, Signalement, F-REG, Webkart.

⁷² eDNA er Kripos' saksbehandlingssystem for DNA-registeret.

⁷³ Analyselaboratoriet for straffesaker.

⁷⁴ Intervju med Politidirektoratet 30. januar 2023.

⁷⁵ Politidirektoratet. (2019). *Teknisk Tilstand Viktige systemer*. Intern rapport bestilt av Politidirektoratet, 4. september 2019.

5.1.1 Igangsatte digitaliseringstiltak som berører straffesaksområdet

Politidirektoratet har iverksatt tilpasning eller planlagt digitalisering av systemer som dekker deler av straffesaksbehandlingen:

- Prosjektet *elektronisk samhandling mellom aktørene i straffesakskjeden* (ESAS I og II) har digitalisert informasjonsutvekslingen mellom aktørene i straffesakskjeden.⁷⁶ Prosjektet (ESAS III) videreføres i 2023.⁷⁷
- BasisLøsning tilpasses Stortingets beslutning⁷⁸ om en supplerende leverandør⁷⁹ av DNA-analyser i strafferettspleien (gjennomføringsfase).
- Utvidelse av mulighet til digital anmeldelse av enkelte vinningsforbrytelser, eiendomskrenkelses, og andre typer lovbrudd. I tillegg arbeider politiet med å kunne inkludere vedlegg som underbygger anmeldelsen, for eksempel bilder.⁸⁰
- Digital løsning for å utstede forenklete forelegg på stedet.⁸¹
- Ny digital løsning for lagring og søk av fingeravtrykk og foto (ABIS).

Arbeidet med en straffesaksportal som vil gi forsvars- og bistandsadvokater tilgang til saksdokumenter og multimedia er planlagt, men ikke igangsatt. Politiet planlegger å overføre datasystemet Operativ IKT (OprIKT) fra Oslo politidistrikt til Politiets IT-enhet (skjulte metoder).⁸²

De siste 15 årene har verktøystøtte for straffesaksområdet vært utredet flere ganger, men hittil har det kun ført til mindre utbedringer av eksisterende systemer.⁸³ Politidirektoratet har igangsatt produktområdet *fra hendelse til avgjort sak*, der tverrfaglige sammensatte team skal utvikle digitale produkter med verdi for brukerne gjennom kontinuerlig utvikling og forbedring. Produktområdet omfatter hele verdikjeden, men har innledningsvis fokusert på den innledende fasen i en straffesak (denne måten å arbeide på er videre omtalt i kapittel 7).

5.1.2 utfordringer med BasisLøsning

Teknisk tilstand

BL er basert på foreldet teknologi. Arkitekturen er komplisert med funksjonalitet for mange brukergrupper, komplekst kodeverk og mange avhengigheter til andre IT-systemer i politiet. Dette gjør det komplisert, kostbart og risikofyllt å gjøre endringer, og det krever høy grad av kompetanse og erfaring.⁸⁴ Ifølge Politidirektoratet gir den tekniske tilstanden til BL begrensede muligheter for videreutvikling og modernisering, noe som begrenser muligheten for å modernisere politiet.⁸⁵

Samtidig viser en utredning fra 2019 at nettopp modernisering av BL (og Strasak) har størst nytte-kostnad potensial. Investeringer kan gi direkte effektiviseringsgevinster, og bedre grunnlag for videre digitalisering ved å gjøre informasjonen som politiet besitter, mer tilgjengelig og utnytte den bedre.⁸⁶

Drift og vedlikehold av BL

Computas AS har utviklet og vedlikeholder BL på oppdrag fra politiet. Oppdraget er regulert i årlige vedlikeholds- og bistandsavtaler.⁸⁷ De årlige kostnadene til drift og forvaltning av BL er ifølge

⁷⁶ Justis- og beredskapsdepartementet, Prop. 1 S (2022–2023), s. 74.

⁷⁷ Politidirektoratet. (2022). *Utviklingsporteføljen. Årsrapport 2022*.

⁷⁸ Innst. 390 S (2017–2018) til Dokument 8: 191 S (2017–2018) *Representantforslag om å gi Rettsgenetisk senter (RGS) ved UiT Norges arktiske universitet i oppdrag å utføre DNA- og sporanalyser til bruk i strafferettspleien, som supplement til Rettsmedisinsk institutt (RMI)*.

⁷⁹ Rettsgenetisk senter (RGS) ved Norges arktiske universitet i Tromsø (UiT).

⁸⁰ Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen - et politi for fremtiden*, s. 37.

⁸¹ Justis- og beredskapsdepartementet, Prop. 1 S (2020–2021), s. 101.

⁸² Politidirektoratet. (2022). *Flerårig effektiviseringsplan 2022*, kap. 1.2.

⁸³ Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Nåsituasjonen for digitalisering og bruk av teknologi i politiet, PST og Den Høyere påtalemyndighet*, Internt arbeidsdokument. U.off. jf. Offentleglova § 14.

⁸⁴ Politidirektoratet. (2019). *Teknisk Tilstand Viktige systemer*. Intern rapport bestilt av Politidirektoratet, 4. september 2019.

⁸⁵ Intervju med Politidirektoratet 30. januar 2023.

⁸⁶ Politidirektoratet. (2019). *Teknisk Tilstand Viktige systemer*. Intern rapport bestilt av Politidirektoratet, 4. september 2019.

⁸⁷ *Bistandsavtalen. Avtale om bistand fra Konsulent*. Avtale mellom Politiets IKT-tjenester og Computas AS.

Politidirektoratet 37,8 millioner kroner inkludert innleide konsulenter og lisenser (lønnskostnader for tre ansatte i PIT er ikke medregnet).⁸⁸

BL er stabil i drift.⁸⁹ Ifølge en rapport om viktige systemers tekniske tilstand fra 2019 er nedetiden for vedlikehold 3–4 timer i måneden. Det er imidlertid stadig vanskeligere å finne kompetanse som programmeringsspråket BL er basert på i markedet, og det er lav teknisk kompetanse på straffesaksområdet i PIT. Som eneste BL-kunde er politiet helt avhengig av Computas for støtte, vedlikehold og oppdateringer. Manglende konkurranse i markedet kan ha som konsekvens at det ikke er insentiver for god kvalitet, lav responstid, høy innovasjon eller lave kostnader. Avhengigheten gjør dessuten politiet sårbart ved manglende tilgang på kompetansen i Computas.⁹⁰

Prosess-støtte i straffesaksarbeidet

BL gir ikke brukerne optimal prosess-støtte i straffesakskjeden. Systemet oppleves som tungvint, lite brukervennlig og ikke tilpasset digitale arbeidsprosesser. Ansatte i politiet har et sterkt ønske om et saksbehandlingsverktøy med bedre brukergrensesnitt og som automatiserer, varsler, sammenstiller og støtter arbeidet bedre enn i dag.⁹¹ Det er en lang liste med innmeldte, men urealiserte brukerbehov i BL.⁹² En lang rekke av disse behovene er basisbehov som moderne løsninger mer eller mindre automatisk dekker, fordi det er slik løsninger utvikles i dag.

Politidirektoratet bekrefter mangelfull prosess-støtte i forbindelse med etterforskningsledelse. Som kompensasjon brukes blant annet Indicia prosjektmodul for å systematisere oppgaver, etterforskningsplan og informasjon i straffesaken, med de utfordringer dette gir med hensyn til dobbeltføring osv. Et annet eksempel er beslagsområdet, og digitale beslag i særdeleshet. Utvikling på området har, sammen med økt oppmerksomhet om etterlevelse og notoritet, fjernet seg så mye fra prosessstøtte i BL at man ikke lengre kan anse dette som relevant for brukeren, annet enn for å gi beslagene et minimum av gjenfinnbarhet i "sakens dokumenter". Alt annet arbeid må gjøres ved hjelp av løsninger utenfor BL, ofte utviklet lokalt i et politidistrikt. Det er også begrensede muligheter i BL for datadeling og gjenbruk av data fra andre systemer⁹³, og det er store mengder data/informasjon i BL som politiet kunne ha utnyttet bedre i straffesaksbehandlingen.⁹⁴

Informasjonsgrunnlag for styring og ledelse

Kapasitetsvurderingen av etterforskningsområdet peker på at politiets IT-systemer i liten grad er utviklet med tanke på politiets analyse- og rapporteringsbehov. Det gjelder også BL. Aktiviteter som utgjør en vesentlig del av straffesaksbehandlingen, registreres ikke i BL. Det gjelder blant annet etterforsknings- og påtaleledelse. Kriminalteknikere/dataetterforskere registrerer resultatene av kriminaltekniske undersøkelser, men ikke aktivitetene som er utført for å komme fram til resultatene. Dette gjør det utfordrende å fange opp alle aktivitetene som er gjennomført i en sak. Det samme gjelder etterforskningsaktiviteter som utføres i den politioperative fasen.⁹⁵

Oppdatert risikovurdering av BL

I juni 2023 har PIT risikovurdert BL og politioperativt system (PO). Vurderingen viser det er betydelig risiko på ulike områder i begge systemer. Risikoen kan reduseres noe etter at tiltak med dagens bemanning og organisering iverksettes, men ikke til et akseptabelt nivå, ifølge PIT.⁹⁶

⁸⁸ Politidirektoratet. (2019). *Teknisk Tilstand Viktige systemer*, s. 4. Intern rapport bestilt av Politidirektoratet, 4. september 2019.

⁸⁹ Intervju med Politidirektoratet 30. januar 2023.

⁹⁰ Politidirektoratet. (2019). *Teknisk Tilstand Viktige systemer*. Intern rapport bestilt av Politidirektoratet, 4. september 2019.

⁹¹ Politidirektoratet. (2019). *Teknisk Tilstand Viktige systemer*, s. 4 og 18. Intern rapport bestilt av Politidirektoratet, 4. september 2019.

⁹² Disponeringskrivet for 2019 nr. 48 – Vurdering av den tekniske tilstanden på viktige IKT-systemer datert 20.06.2019.

⁹³ Intervju med Politidirektoratet 30. januar 2023.

⁹⁴ Politidirektoratet. (2019). *Teknisk Tilstand Viktige systemer*, s. 4. Intern rapport bestilt av Politidirektoratet, 4. september 2019.

⁹⁵ Politidirektoratet. (2019). *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*, s. 22.

⁹⁶ Saksframlegg til PLG-møte. Innspill fra produktområde *Fra hendelse til avgjort sak*, 5. juni 2023 Vedlegg 1.

5.2 Sentrale årsaker til at BL ikke er modernisert

5.2.1 Nedleggelsen av merverdiprogrammet

Merverdiprogrammet skulle fornye den samlede IT-støtten til politiets arbeid med straffesaker og øvrig kriminalitetsbekjempelse. Programmet skulle strekke seg fra 2012 til 2020 og var beregnet å koste 2,4 milliarder kroner.⁹⁷ Første leveranse var ventet i 2017 og 2018.⁹⁸ Merverdiprogrammet var underlagt kvalitetssikringsprosessen som følger statens prosjektmodell for store investeringer.

Kvalitetssikringen⁹⁹ avdekket vesentlige mangler ved styringsdokumentene, porteføljestylingen, prosjektrutinene, kompetansen, implementeringen av rammeverk med mer. Styringen var i stor grad basert på tilgjengelige budsjettmidler og mindre på politiets gjennomføringskapasitet og linjens evne til å motta prosjektenes leveranser. Kvalitetssikreren vurderte at summen av manglene ga høy risiko for at programmet ikke ville lykkes.

I 2015 besluttet Justis- og beredskapsdepartementet å legge ned merverdiprogrammet etter råd fra Politidirektoratet. I Prop. 1 S (2015–2016) viser Justis- og beredskapsdepartementet til at regjeringen har besluttet å endre gjennomføringsstrategien i merverdiprogrammet. IT-satsingen i politiet skulle heretter gjennomføres gjennom flere, mindre prosjekter for å redusere risikoen og raskere realisere ny funksjonalitet og gode løsninger for borgerne. Det ble besluttet å tilpasse BL og tilstøtende systemer for å håndtere politireformen og iverksette straffeloven fra 1. oktober 2015. En langsiktig digitaliseringsstrategi for norsk politi skulle utarbeides som grunnlag for langsiktige investeringer, oversikt og styrbarhet. Prioritering og gjennomføring av ulike IT-tiltak skulle avklares etter nærmere dialog med Politidirektoratet.

5.2.2 Årsaker til at BL ikke er erstattet

I tiden etter 2015 er det gjennomført forbedringer og innført løsninger som dekker enkelte prosesser eller deler av straffesaksprosessen, men kjernesystemet BL er fortsatt i bruk med de utfordringene dette gir. Ifølge Politidirektoratet er det flere årsaker til at BL ikke er erstattet av ny teknologi¹⁰⁰:

- Etter at merverdiprogrammet ble stanset har ikke politiet hatt en klar strategi om å skifte ut BL.
- Politiet har ikke hatt kapasitet til å modernisere BL. BL som saksbehandlingssystem er svært komplekst, gir fra seg mye data og har mange avhengigheter til andre systemer. Nødvendige endringer i andre IT-løsninger har begrenset politiets kapasitet til å modernisere BL.¹⁰¹ I tillegg har mye av politiets oppmerksomhet og kapasitet vært rettet mot å gjennomføre politireformen. Å endre og vedlikeholde gammel teknologi er krevende, samtidig som nye krav til funksjonalitet og andre hastebehov har tatt oppmerksomheten bort fra BL.
- Politiets utviklingsportefølje er omfattende, men politiet har begrensede frie midler og begrenset kapasitet til IT-utvikling. Dette har krevd tydelige prioriteringer av særlig internasjonale forpliktelser, pålagte oppdrag fra departementet, andre regulatoriske krav, og initiativer for å opprettholde kritisk sikker og stabil drift i polititjenesten.
- De senere årene har Justis- og beredskapsdepartementet prioritert styrking av politibemanning i distriktene. Dette har redusert etatens kapasitet til å gjennomføre utviklingstiltak på IT-området.
- Etter at merverdiprogrammet ble stoppet, har Politidirektoratet i perioden 2017–2021 fremmet flere behov for og forslag til modernisering av straffesaksløsningene overfor porteføljestyret og Justis- og beredskapsdepartementet. I tillegg har en av utfordringene vært at det har manglet robuste gjennomføringsstrategier som ikke har medført likeartet investerings- og gjennomføringsrisiko på

⁹⁷ Prop. 1 S 89 (2014–2015) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 89.

⁹⁸ Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*, s. 15, 35.

⁹⁹ Metier og Møreforskning (2012) *Kvalitetssikring fase 1 (KS1 konseptvalg) av Fremtidige IKT-systemer til støtte for straffesaksbehandlingen i politi- og påtalemyndigheten*; Holthe Consulting (2013) *Tilleggsoppdrag Kvalitetssikring (KS1) av merverdiprogrammet i politiet*; Dovre Group og Transportøkonomisk Institutt (2015) *Merverdiprogrammet - Prosjekt 1. Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ (KS2)*.

¹⁰⁰ Intervju med Politidirektoratet 30. januar 2023.

¹⁰¹ Prosjekter som er vedtatt av porteføljestyret og skal iverksettes er for eksempel Lab2, implementering av ny straffeprosesslov, FATF og langtidslager.

samme måte som i merverdiprogrammet. En gjennomføringsstrategi basert på kontinuerlig produktutvikling i *fra hendelse til avgjort sak* adresserer dette.

- Til tross for alle utfordringene med BL og systemets tungvinte brukergrensesnitt, er det mulig for politiet å behandle straffesaker i BL. Systemet har etter hvert blitt stabilt i drift og er velkjent i etaten.

Ifølge Politidirektoratet har politiet tilpasset seg utfordringene ved å etablere mer enn 20 løsninger på utsiden av BLs kjerne som er basert på gammel teknologi. Disse løsningene er basert på ny teknologi, men har en avhengighet til BL-kjernen ved at data og kjernefunksjonalitet ligger i BL/Strasak. Ved utfasing av BL vil også disse løsningene måtte erstattes.¹⁰²

Politidirektoratet uttaler videre i intervju at det uavhengig av framgangsmåte har vist seg meget krevende å erstatte BL. Politidirektoratet uttaler at en mer realistisk måte å modernisere BL på er gjennom såkalt kontinuerlig produktutvikling. Det innebærer at man gjennom smidige utviklingsmetoder stadig leverer og driftsetter noe og får erstattet systemet bit for bit. Hele eller deler av et initiativ kan stanses underveis, uten å risikere at man ikke har levert noe. Prosjektankegangen som lå til grunn for merverdiprogrammet med fastlagte planer og leveranser, er ikke lenger beste praksis for programvareutvikling.¹⁰³

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler i intervju i mai 2023 at det ikke foreligger forslag om å erstatte BL. Politiets strategi er å bygge ny funksjonalitet som på sikt kan overta deler av BL, slik at man etter hvert kan slå av funksjoner. Politidirektoratet har signalisert at PIT trenger forutsigbarhet, stabilitet og tilpassede budsjettammer for å følge denne strategien. Dette er en ny tilnærming til problemet, som har vært sett på som en nærmest uløselig oppgave inntil produktutviklingen kom på banen.¹⁰⁴

Av saksframlegg fra styringsavdelingen i Politidirektoratet til PLG-møtet 19. juni 2023 går det fram at produktområdet *fra hendelse til avgjort sak* foreslår å fase ut BL og PO etter nødvendige grunninvesteringer i plattform og infrastruktur.

5.3 Potensial for å effektivisere straffesaksbehandlingen

Det er ifølge Politidirektoratet et meget stort potensial for å få mer brukervennlige løsninger og mer effektiv ressursbruk ved å digitalisere straffesaksområdet. Selv om BL er videreutviklet siden lanseringen i 1996, er store deler av systemet bygget på datidens teknologi. En satsing hvor hele verdikjeden ses under ett og bruker moderne teknologi, vil gi potensial for helt andre typer tjenester enn i dag.¹⁰⁵ Samtidig er det neppe potensial for å få til mer brukervennlige løsninger ved kun å endre arbeidsprosesser og rutiner i BL uten parallelt å utvikle nye IT-løsninger, ifølge Politidirektoratet.¹⁰⁶

Politiet har gjennomført egne analyser som viser potensialet for effektivisering ved å digitalisere straffesaksbehandlingen. Politidirektoratet peker på flere mulige gevinster:¹⁰⁷

- Politiets respons blir raskere og får bedre kvalitet.
- Politiet tar i bruk ny teknologi og endrer seg i takt med samfunnsutviklingen.
- Informasjonssikkerheten, personvernet og etterlevelsen styrkes.
- Kriminaliteten i samfunnet håndteres mer effektivt, og informasjonsdelingen mellom straffesak, forebygging og etterretning forbedres.

¹⁰² Intervju med Politidirektoratet 30. januar 2023; E-post fra Politidirektoratet datert 29. juni 2023, *Oppfølgingsspørsmål til referat fra 30. januar vedr straffesak*.

¹⁰³ Intervju med Politidirektoratet 30. januar 2023.

¹⁰⁴ Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2023.

¹⁰⁵ Intervju med Politidirektoratet 30. januar 2023.

¹⁰⁶ Intervju med Politidirektoratet 30. januar 2023.

¹⁰⁷ Intervju med Politidirektoratet 30. januar 2023.

- Politiet blir mer tilgjengelig, noe som vil gi bedre og mer effektiv dialog mellom samfunnet og politiet.

På bakgrunn av kapasitetsvurderingen i 2019 startet Politidirektoratet prosjektet *effektivisering av arbeidsprosesser på straffesaksområdet*, som anslo at politiet kunne spare 250–750 årsverk (tilsvarende 5 til 15 prosent på redusert liggetid for straffesaker). Det tilsvarer omtrent 300 millioner kroner gitt en årsverkskostnad på 1,2 millioner kroner. Potensielt kunne innbyggernes saker blitt raskere behandlet, og politiet kunne brukt mindre tid på unødvendig og kostbart dobbeltarbeid. Forslagene som handlet om å digitalisere ble imidlertid ansett som urealistiske sett opp mot tilgjengelige budsjettmidler. Ingen tiltak ble fremmet for beslutning, og ingen enkeltforslag nådde opp som prosjekter, men noen tiltak havnet i køen av ønskede endringer og løst der. Prosjektet hadde planlagt oppstart i 2020, men ble ikke iverksatt.¹⁰⁸

5.3.1 Digitalisering av avhør

*Kapasitetsvurderingen av etterforskningsområdet*¹⁰⁹ beregnet at 85,6 årsverk for operativt personell kan spares ved å forbedre prosesser eller innføre digitale hjelpemidler for avhør.¹¹⁰ I 2018 brukte operativt politi 23 prosent av arbeidstiden på straffesaksoppgaver, hvorav 11 prosent på å skrive ut avhør.¹¹¹ Det utgjorde om lag 270 årsverk.¹¹²

Politidirektoratet har også kartlagt effektiviseringspotensialet for å forberede, gjennomføre, administrere og referatføre digitale og analoge avhør.¹¹³ Opptak av avhør på mobiltelefon bedrer dokumentasjonen, men det er fortsatt kapasitetskrevene å skrive ut avhørene i etterkant. Det finnes løsninger som kan oversette tale til tekst, og det finnes systemer som kan administrere og kalle inn til avhør. Slike systemer kan gjøre at politiet slipper manuell transkribering og ikke mister like mye etterforskningstid når noen ikke møter opp til avhør.¹¹⁴

I rapporten *Anbefalinger for framtidig effektivisering i politiet* beregner Politidirektoratet et årlig gevinstpotensial på 150 millioner kroner dersom avhør automatisk transkriberes eller oppgaven overføres til en sentral rapportskrivingsfunksjon. Det tilsvarer 130 sparte årsverk fordelt på operativt personell (70 årsverk), etterforskning og forebygging (50 årsverk) og administrasjon (10 årsverk). Politidirektoratet rangerer tiltaket *optimalisering av avhør* som nummer 20. Kapasiteten til å gjennomføre tiltaket på kort sikt anses begrenset.¹¹⁵

5.3.2 Digitalisering av beslag

Politiet mangler gode systemer som gir oversikt over eget materiell og beslag.¹¹⁶ Riksrevisjonen har tidligere kritisert politiet for dårlig beslagshåndtering¹¹⁷, og Arkivverket har i tilsyn kritisert at store mengder usortert digitalt lyd- og bildemateriale oppbevares på «utgåtte» lagringsmedier. I straffesaker kan det i verste fall bety at bevismateriale går tapt.¹¹⁸

Politiet bruker mye tid på å identifisere, registrere, håndtere, flytte, transportere og utlevere beslag. Beslagshåndtering er en rent administrativ oppgave som ikke direkte bidrar til å oppklare straffesaker. Beslag håndteres primært av etterforskere, men også av påtalepersonell, operativt personell og administrativt personell. For at rettsikkerheten skal ivaretas må beslag håndteres slik at de sikres,

¹⁰⁸ Politidirektoratet. (2022). *Anbefalinger for framtidig effektivisering i politiet. Vurderinger fra et forprosjekt*, s. 40–41. U. off. jf. Offentleglova §14.1.

¹⁰⁹ Politidirektoratet. (2019). *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*.

¹¹⁰ Politidirektoratet. (2019). *Kapasitetsundersøkelsen på straffesaksområdet*, s. 49.

¹¹¹ Omfatter tid brukt på å kjøre inn til tjenestestedet, transkribere avhør som er tatt opp på lyd, opprette anmeldelser og dokumentere andre etterforskingskritt på stedet.

¹¹² Politidirektoratet. (2021). *Kapasitetsundersøkelsen på politioperativt område*, s. 60–61.

¹¹³ Politidirektoratet. (2021). *Kapasitetsundersøkelsen på politioperativt område*; Politidirektoratet. (2019). *Kapasitetsundersøkelsen på straffesaksområdet* og Politidirektoratet. (2021). *Flerårig effektiviseringsplan*.

¹¹⁴ Politidirektoratet. (2022). *Anbefalinger for framtidig effektivisering i politiet. Vurderinger fra et forprosjekt*. Rapport 2/2022.

¹¹⁵ Politidirektoratet. (2022). *Anbefalinger for framtidig effektivisering i politiet. Vurderinger fra et forprosjekt*. Rapport 2/2022, s.20–21.

¹¹⁶ Politidirektoratet. (2022). *Anbefalinger for framtidig effektivisering i politiet. Vurderinger fra et forprosjekt*. Rapport 2/2022, s. 37.

¹¹⁷ Riksrevisjonen, Dokument 1 (1998–1999), Dokument 1 (2017–2018), s. 49.

¹¹⁸ Arkivverket. (2021). *Endelig tilsynsrapport og pålegg om utbedring*. Brev fra Arkivverket til Politidistrikt Øst datert 13. september 2021.

systematiseres og gjenfinnes uten at bevis forringes. Politidirektoratet har beregnet en årlig tidsbesparelse verdt 60 millioner kroner dersom politiet anskaffer en felles nasjonal logistikk-løsning og overfører arbeidet med beslagshåndtering til sivile ressurser. Beregningen tar utgangspunkt i at politiet i dag bruker omtrent 260 årsverk på å håndtere beslag, og at dette kan reduseres med 20 prosent, tilsvarende 52 årsverk. Det antas å være liten motstand mot tiltaket, men kapasiteten til å gjennomføre er svært begrenset.¹¹⁹

I 2022 fikk Politiets fellestjenester i oppdrag å utarbeide en konseptutredning for anskaffelse av ny felles nasjonal materiell- og logistikk-løsning (NaM) for materiell og beslag (avgrenset til sentralt langtidslager for beslag med opsjon om nasjonal utrulling).¹²⁰ I presentasjon til porteføljestyremøte¹²¹ for juni 2023 går det fram at godkjente initiativer som finansieres over politiets egen ramme inkluderer anskaffelse av NaM. Prosjektet vil kunne bidra til økt tjenestekvalitet, da politiet vil få bedre oversikt over beslagsområdet og vil kunne benytte beslagene mer effektivt i straffesaksarbeidet.¹²² Etter endt utrednings- og planleggingsarbeid godkjente politidirektøren i porteføljestyremøte 11. september 2023 at det skal investeres i gjennomføring av prosjektet.¹²³ Styringsrammen for hele prosjektet er inntil 115 millioner kroner og avslutning innen 31. desember 2027.¹²⁴

5.3.3 Digitalisering av rettsmøter

Framstilling, transport og vakhold i retten er en omfattende oppgave for ansatte i operativ tjeneste¹²⁵. I 2019 brukte politiet 55 årsverk på dette. Under visse forutsetninger er det mulig å gjennomføre digitale rettsmøter.¹²⁶ Hvis loven endres og digital framstilling blir normen kan politiet spare 25–50 millioner kroner årlig og i tillegg redusere transportkostnader med 1–2 millioner kroner.¹²⁷

5.4 Digitalisering av straffesaksarbeidet i svensk, dansk og britisk politi

I arbeidet med å kartlegge årsaker til manglende digitalisering av straffesaksområdet har vi innhentet erfaringer fra politiet i Sverige, Danmark og Storbritannia. I likhet med norsk politi har også disse hatt utfordringer med å digitalisere straffesaksbehandlingen, og har lagt om til smidige utviklingsmetoder.

5.4.1 Digitalisering av straffesakskjeden i Sverige

Svensk politi vedtok i 2008 å utvikle *Polisens utredningsstöd* (Pust). Pust skulle erstatte de gamle systemene, og gi rutiner og støtte i straffesakskjeden. Målet var å forbedre kvaliteten på etterforskningsarbeidet og redusere både patruljenes tidsbruk og saksbehandlingstiden.

Innleide IT-konsulenter samarbeidet tett med politiet i utviklingen av Pust for å forstå politiets arbeid, utvikle rutiner og systemstøtte. De brukte smidige utviklingsmetoder og det var korte beslutningsveier. På relativt kort tid ble den nye måten å arbeide på innført i seks piloter, og politiet fikk opplæring i Pust på plattformen Java.¹²⁸ Resultatene var lovende. I enklere mengdekriminalitetstyper ble saksbehandlingstiden redusert med opptil 85 prosent.¹²⁹

Mens Pust Java var under utvikling, utarbeidet Polismyndigheten en ny standard systemstrategi for å begrense kostnadene og floraen av systemer. Politiet investerte i en ny plattform, Oracle Siebel, som

¹¹⁹ Politidirektoratet. (2022). *Anbefalinger for framtidig effektivisering i politiet. Vurderinger fra et forprosjekt*. Rapport 2/2022.

¹²⁰ Politidirektoratet. (2021). *Anbefalingsnotat til porteføljestyremøte T3-2021* datert 25.februar 2021, s. 11–12.

¹²¹ Politidirektoratet. (2023). *Presentasjon til Porteføljestyremøte 5. juni 2023*.

¹²² Politidirektoratet. (2021). *T1 rapportering* s. 25.

¹²³ Politidirektoratet. (2021). *T1 rapportering* s. 25.

¹²⁴ Politidirektoratet. (2021). *Anbefalingsnotat til porteføljestyremøte T3-2021* datert 25.februar 2021, s. 11–12.

¹²⁵ Patruljemannskap inkluderer blant annet de som er innplassert i rene patruljeseksjoner og - avsnitt, polititjenestestillinger som jobber i kombinert tjeneste.

¹²⁶ *jamfør straffeprosessloven §185, fjerde ledd.*

¹²⁷ Politidirektoratet. (2022). *Anbefalinger for framtidig effektivisering i politiet. Vurderinger fra et forprosjekt*. U. off jf. Offentleglova §14.1.

¹²⁸ [Haveriet inifrån: Så gick Pust från succé till fiasko - Computer Sweden \(idg.se\)](#) 25. oktober 2022.

¹²⁹ NOU 2013:9 *Ett politi - rustet til å møte framtidens utfordringer*, s. 196.

var omdiskutert. Blant annet var kostnadsberegningene dårlige, systemet var komplisert å bruke og det ble reist spørsmål om habilitet i valget av plattform. I tillegg viste det seg vanskelig å få tak i Siebel-kompetanse.¹³⁰ Til tross for kritikken startet arbeidet med å overføre Pust fra Java til Siebel i 2010 med bistand fra et annet konsultentselskap, Accenture. Det tette samarbeidet med politiet opphørte og Accenture arbeidet mer selvstendig.¹³¹ Kritikken nådde nye høyder da lanseringen av Pust Siebel avdekket et stort antall feil som testmiljøet ikke hadde identifisert.

Rikspolisstyrelsen bestilte to eksterne revisjoner.¹³² Disse kritiserte stort sett alle sider av prosjektet – styring og kontroll, valg av plattform, støtte til virksomhetsprosessene, brukervennlighet og så videre. I 2013 stengte Pust Java, og i 2014 besluttet daværende rikspolitimester å avvikle Pust Siebel.¹³³ Politiet returnerte til de gamle systemene RAR¹³⁴ og Dur2¹³⁵.¹³⁶ Det er fortsatt uenighet om sluttregningen, men summen er beregnet til omkring 200 millioner kroner.¹³⁷

Historien om Pust har ifølge Polismyndigheten skadet politiets omdømme. Samtidig har hendelsene og den etterfølgende debatten resultert i nye måter å arbeide på:

- IT-utvikling er blitt en integrert del av politiets virksomhet. Utviklernes samarbeid med politiet preges nå av tydelighet, veldefinert ansvar og dokumentert styring.
- Mens IT-utvikling tidligere foregikk i prosjekter med bestillere og utførere, skjer nå all IT-utvikling etter smidige utviklingsmetoder med kontinuerlige, mindre leveranser. Verktøy og samarbeids- og utviklingsmetoder er basert på beste praksis. Planleggingen styres av driftsnytte, og teknologene kurses i regelverksetterlevelse.¹³⁸
- Evalueringene avdekket mangelfull styring og ulike mål. Mens målet med Pust Java var å bidra til mer politi på gata, skulle Pust Siebel bidra til å redusere kostnader. I dag bygger IT-strategien på politiets visjon, driftskonsept, mål og strategiske satsinger. Strategien og leveransene henger tydelig sammen med disse. Plandokumenter gjelder for ulike tidsrom og har ulike formål, eksempelvis årlig IT-strategi og treårige veikart på strategisk nivå, årlig taktisk IT-plan, og det legges tremåneders planer for drift og etterslep.

5.4.2 Digitalisering av straffesakskjeden i Danmark

I perioden 2007–2012 gjennomførte dansk politi et prosjekt for å utvikle et nytt saks- og dokumenthåndteringssystem kalt POLSAG. IT-løsningen som skulle moderniseres, POLSAS, hadde blitt brukt siden 1997 og ble ansett som utdatert. Folketinget bevilget midler til å utvikle en ny IT-løsning. Ambisjonene med POLSAG var å utvikle et fulldigitalisert og landsdekkende saks- og dokumenthåndteringssystem for å understøtte arbeidsprosessene. POLSAG skulle inkludere skanning og elektronisk arkivering av dokumenter, mulighet for digital datautveksling med blant annet domstolene, og mulighet for internettbasert selvbetjening for innbyggerne.¹³⁹

På grunn av tekniske problemer kom ikke IT-løsningen lenger enn til pilotdrift. Dansk riksrevisjon publiserte i 2013 en rapport som viste at Folketinget hadde bevilget 567 millioner kroner til prosjektet. Rapporten viste at ledelsen i politiet ikke hadde god nok forståelse av prosjektets kompleksitet, at det var brukt konsulenttjenester i stort omfang til oppgaver som burde ha vært gjort av politiet, at styringen

¹³⁰ Polismyndigheten. (2018). *Historien om Pust och vad Polisen lärt sig av denna*. Datert 21. desember 2018, oversendt til Riksrevisjonen i e-post 24. januar 2023.

¹³¹ [Haveriet inifrån: Så gick Pust från succé till fiasko - Computer Sweden \(idg.se\)](#) 25. oktober 2022.

¹³² Utført av henholdsvis IBM Sverige og Ernst & Young.

¹³³ Polismyndigheten. (2018). *Historien om Pust och vad Polisen lärt sig av denna*. Datert 21. desember 2018, oversendt til Riksrevisjonen i e-post 24. januar 2023.

¹³⁴ Saksbehandlingssystem med informasjon om anmeldelsen (selve anmeldelsen, personopplysninger om mistenkte, saksøker, vitner mm). RAR har faste rubrikker og plass for fritekst.

¹³⁵ Digital utredningsrutine og tvangsmiddelshåndtering. Systemet som patrullene dokumenterer gjennomføre avhør i, sammen med observasjoner og informasjon av betydning i etterforskningens tidlige fase. Dur2 er koplet til anmeldelsen i RAR, og det opprettes en digital etterforskningsmappe.

¹³⁶ Polisen og Åklagarmyndigheten (2013) *Gemensam årsrapport utredning och lagföring 2013 Rikspolisstyrelsens och Åklagarmyndighetens gemensamma redovisning av resultatet avseende utredning och lagföring enligt regleringsbrevets återrapporteringskrav*, s. 28.

¹³⁷ [Färdigpustat till sommaren - Polistidningen](#)

¹³⁸ Polismyndigheten. (2018). *Historien om Pust och vad Polisen lärt sig av denna*. Datert 21. desember 2018, oversendt til Riksrevisjonen i e-post 24. januar 2023.

¹³⁹ Wikipedia: [Polsag](#).

var mangelfull og ikke etterlevde statens praksis for statlige IT-prosjekter, at leverandøren manglet forståelse av politiets arbeidsprosesser, og at Justitsministeriet ikke fulgte opp prosjektet godt nok.¹⁴⁰

Ved årsskiftet 2014–2015 la Rikspolitiet ut et anbud for å erstatte POLSAS, som de senere trakk fordi Rikspolitiet ikke hadde ressurser til å gjennomgå tilbud, velge løsning og gjennomføre.¹⁴¹

I mai 2023 orienterte dansk politi Folketinget om IT-utviklingen.¹⁴² Politiet rapporterte om tiltakende utfordringer med å sikre framdrift i IT-utviklingsprosjekter, betydelige forsinkelser og kostnadsøkninger, utfordringer med å etterleve krav til anskaffelser og IT-sikkerhet, og så videre. Det ble vist til at dansk politi drifter om lag 450 IT-løsninger, og hadde igangsatt 83 IT-utviklingsprosjekter. I tillegg var det betydelige utfordringer med kompetanse, kapasitet, teknisk gjeld, økende kompleksitet, sikkerhet og så videre. Dansk politi rapporterte å ha iverksatt følgende tiltak for å bøte på utfordringene:

- styrke gjennomføringskapasiteten gjennom ansettelse av ny ledelse og omorganisering
- replanlegge IT-utviklingsporteføljen for å sikre framdrift i de viktigste IT-prosjektene, blant annet oppfølging av Schengen-avtalen, forretningskritiske prosjekter, prosjekter som har kommet langt i utviklingsløpet, og prosjekter som er avgjørende for driften
- redusere teknisk gjeld og håndtere legacy-utfordringer. Arbeide for å avdekke og analysere utfordringene med gamle IT-systemer for å kunne lage en plan for modernisering i tillegg til å standardisere, automatisere og oppgradere nettverk og servere
- styrke etterlevelsen av anskaffelses- og IT-sikkerhetsregelverk

Ifølge redegjørelsen for Folketinget er ambisjonen i dansk politi de første årene å sette fart på prioriterte prosjekter, redusere teknisk gjeld og sette en retning for modernisering av systemporteføljen. Om tre til fire år skal foreldet infrastruktur erstattes og modernisering være igangsatt. Det skal frigjøres mer kapasitet for IT-utvikling gjennom smidige utviklingsmetoder i politiet. Gjennom de neste fem til ti årene er det et mål at dansk politi har systemer på plass til å håndtere utfordringene de har.

5.4.3 Digitalisering av straffesakskjeden i Storbritannia

Storbritannias 45 politidistrikter er uavhengige og har et selvstendig ansvar for å velge, anskaffe og vedlikeholde IT-systemer. Det innebærer at det britiske innenriksdepartementet (Home Office) normalt ikke pålegger politiet bestemte IT-løsninger. Unntaket er de to viktigste nasjonale IT-systemene for politiet i Storbritannia, som Home Office forvalter. Begge systemene nærmer seg slutten av levetiden og må erstattes.

- Police National Computer (PNC) er det nasjonale straffesakssystemet fra 1974 som brukes av politiet og 127 andre offentlige etater med behov for tilgang på deler av data. PNC er pålitelig, men har begrenset funksjonalitet og er lite brukervennlig. Det blir raskt færre med kompetanse på programmeringsspråket og den underliggende teknologien. Det gjør det dyrt å drifte og komplisert å oppdatere.¹⁴³
- Police National Database (PND) fra 2011 er det nasjonale etterretningssystemet som brukes av britisk politi og 18 andre offentlige etater.

Innenriksdepartementet lansterte i 2016 National Law Enforcement Data Program (NLEDP) for å erstatte PNC og PND med det skybaserte Law Enforcement Data Service (LEDS). Planen var å levere LEDS innen 2020 til en kostnad på 671 millioner pund. Mellom 2016 og 2020 fikk programmet

¹⁴⁰ Rigsrevisionen. (2013). *Beretning om politiets it-system POLSAG*. Beretning nr. 9/2012, avgitt til Folketinget 20. mars 2013.

¹⁴¹ Wikipedia: [Polsag - Wikipedia, den frie encyklopædi](#).

¹⁴² Folketinget. (2023). *Orientering om replanlægning af Rikspolitiets it-udviklingsportefølje, fra justitsministeren*. Ministerbrev til Folketingets Retsudvalg 16. mai 2023. [REU, Alm.del - 2022-23 \(2. samling\) - Bilag 184: Orientering om replanlægning af Rikspolitiets it-udviklingsportefølje, fra justitsministeren / Folketinget \(ft.dk\)](#)

¹⁴³ [Accounting officer assessment: National Law Enforcement Data Programme \(NLEDP\) - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#) [Nedlastingsdato 14.03.2023].

betydelige utfordringer med forsinkelser, overskridelser og leveranser som ikke var i tråd med politiets behov. En rekke evalueringer av programmet pekte på usikkerhet om krav, kutt i budsjettmidler, endringer i teknisk tilnærming, byråkratisk og ineffektiv utviklingsprosess og mangler i strategi, ledelse og styring. I 2020 erkjente Home Office utfordringene og besluttet å restarte programmet.¹⁴⁴ For å få fornyet tilliten til politiet oppnevnte Home Office ny prosjekteier, programteamet ble omstrukturert og det ble tatt i bruk en smidig utviklingsmetode med tettere samarbeid med politiet. Kontraktene for å vedlikeholde PNC ble forlenget, mens PND skal bestå som frittstående system til 2031. Ifølge revidert framdriftsplan skal LEDS erstatte PNC innen 2025–26.¹⁴⁵

På oppdrag fra Underhuset har Committee of Public Accounts gransket NLEDP, og gitt en rekke anbefalinger.¹⁴⁶ Våren 2023 pågår arbeidet i programmet fortsatt, men det er svært usikkert om programmet kan levere som forventet,¹⁴⁷ og om NLEDS fullt ut kan erstatte PNCs funksjoner før desember 2024 når databasen mister støtten fra leverandøren.¹⁴⁸

Etter dette er arbeidet med IT-utvikling lagt om til smidige utviklingsmetoder. Produktteamene har ende-til-ende ansvar for produktene de leverer, og politiet er direkte involvert i arbeidet. De første seks produktteamene startet arbeidet i 2022, og det første produktet – en løsning for identitetssjekk av sjåførere direkte mot førerkortregisteret – ble lansert til trafikkpolitiet i mars 2022. Britisk politi har estimert at løsningen årlig kan spare 125 000 timer ved å gjøre identitetskontrollene mer effektive.¹⁴⁹

Home Office skriver til det britiske parlamentet at flere produkter er under utvikling og til utprøving.¹⁵⁰ Veikartet for produktutviklingen som skal erstatte PNC, forventes fullført i 2024 med utrulling i politidistriktene i 2025 og avvikling av PNC fra 2025–2026. Ifølge Home Office har beslutningen om en produktorientert tilnærming og mindre produkter gitt mer fleksibilitet og bedre evne til tilpasning. Det er imidlertid risiko knyttet til en mekanisme som skal gjøre at den gamle plattformen PNC og den nye skybaserte LEDS-plattformen fungerer parallelt, ifølge Home Office. Dette påvirker ikke datoen for avvikling av PNC. Det er også risiko for at ikke alle politidistriktene forplikter seg til å bruke erstatningen for PNC.

¹⁴⁴ National Audit Office, Rapport 09/21 *The National Law Enforcement Data Programme*, 20. august 2021.

¹⁴⁵ National Audit Office, Rapport 09/21 *The National Law Enforcement Data Programme*, 20. august 2021.

¹⁴⁶ House of Commons, Committee of Public Accounts (2021) *The National Law Enforcement Data Programme*. Twenty-Ninth Report of Session 2021–22.

¹⁴⁷ National Audit Office, Rapport 09/21 *The National Law Enforcement Data Programme*, 20. august 2021.

¹⁴⁸ House of Commons, Committee of Public Accounts (2021) *The National Law Enforcement Data Programme*. Twenty-Ninth Report of Session 2021–22.

¹⁴⁹ House of Commons (2021) Oral evidence: National Law Enforcement Data Programme, HC 638. Public Accounts Committee, referat fra høring I komiteen 16. september 2021. [Unrevised \(parliament.uk\)](https://www.parliament.uk)

¹⁵⁰ Home Office. (2022). *National Law Enforcement Data Programme (NLEDP)*. Brev til Public Accounts Committee, 31. oktober 2022.

6 IT-løsningen for arbeidstidsplanlegging i politiet

I dette kapitlet ser vi på årsaker til at det i begrenset grad er tatt i bruk nye digitale løsninger for arbeidstidsplanleggingen i politiet. Arbeidstidsplanlegging i politiet er samfunnskritisk. Politiet er samfunnets førstelinje og skal opprettholde ro og orden gjennom håndtering av kriminalitet, redningsoperasjoner og kriser som ulykker, naturkatastrofer og terroranslag.¹⁵¹ Politiets utgifter er i stor grad bundet opp av kostnader¹⁵² til lønn og andre godtgjørelser. I 2022 utgjorde personellkostnadene om lag 75 prosent (17,2 milliarder kroner) av politiets samlede driftsutgifter.¹⁵³ Best mulig bruk av personell, ivaretagelse av HMS og god arbeidstidsplanlegging er derfor viktig for å sikre effektiv ressursbruk og løse samfunnsoppgaver.

6.1 TTA – IT-løsningen for arbeidstidsplanlegging

Til støtte i arbeidet med å planlegge tjeneste, sette opp turnuslister og registrere timer bruker politiet et tjeneste-, turnus- og arbeidstidsplanleggingsverktøy (TTA).¹⁵⁴ Hensikten med arbeidstidsplanlegging er å fordele personellressurser og sørge for at politiet har rett folk på rett sted til rett tid.¹⁵⁵ Ressursene skal disponeres på en måte som bidrar til en god og tilgjengelig polititjeneste, og kunnskap og etterretning om utfordringsbildet i politidistriktene skal føre til at personellet prioriteres og fordeles riktig.¹⁵⁶ IT-løsningen TTA er etablert for å bidra til dette. Systemet skal sikre at arbeidsplaner utarbeides i tråd med arbeidsmiljølov, arbeidstidsbestemmelser (ATB) og Hovedtariffavtalen i staten.¹⁵⁷ TTA viser planlagt og rapportert arbeidstid, og er grunnlaget for utbetaling av turnustillegg og overtid i politiets lønns- og regnskapssystem (SAP). Politidirektoratet er ansvarlig for løsningen, og Politiets IT-enhet (PIT) forvalter systemet på vegne av direktoratet. HR- og HMS-avdelingen¹⁵⁸ i Politidirektoratet har forvaltningsansvaret og samarbeider med PIT. Politidistriktene har ansvar for å sikre at TTA brukes i tråd med instruks.

TTA brukes av operasjonsledere, oppdragsledere på operasjonssentralene, beredskapsplanleggere, tjenesteplanleggere, ledere, HMS-rådgivere og alle ansatte som arbeider turnus. Årlig er det om lag 8 000 brukere som aktivt benytter systemet med registrering og saksbehandling. I tillegg er det mange som har lesetilgang. For de ansatte gir TTA oversikt over egen tjeneste og status for arbeidstid og hviletid/arbeidsfri.¹⁵⁹

Første versjon av TTA ble utviklet av Politiets datatjeneste i 1994. Siden 2005 har Decisive AS vært leverandør og hatt ansvaret for å utvikle og drifte systemet i tråd med avtaler med politiet. Regelmotoren¹⁶⁰ eies av PIT. Politidirektoratet har imidlertid ikke kompetanse til å utvikle/kode direkte i TTA og er avhengig av å bestille endringer fra Decisive AS. Decisive AS yter support og utvikler nye versjoner etter feilretting og oppdateringer. Systemet utvikles kontinuerlig i takt med endringer i arbeidstidsbestemmelsene for de ansatte. Systemet er komplekst og mindre endringer kan utløse flere andre endringsbehov.

¹⁵¹ Politidirektoratet. (2020). *Politiets beredskapssystem Del I. Retningslinjer for politiets beredskap*. POD-publikasjon 2020/2.; St. meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*.

¹⁵² Personellutgifter er her forstått som utgifter til lønn og godtgjørelser til alle ansatte, samt refunderbare lønnsutgifter, trygder, pensjoner, arbeidsgiveravgift og utgifter til møter, kurs og reiser.

¹⁵³ Politidirektoratet. (2022). *Ressursanalyse for 2021 – Utgifter og bemanning i politiet*.

¹⁵⁴ TTA er å betrakte som et hjelpesystem til lønns- og økonomisystemet idet systemet produserer turnustillegg og overtidstillegg som påvirker lønnsutbetalingen. I TTA registreres også avvik fra tjenestelisten i form av overtid, ekstravakter, omlegging av tjeneste, bytte av vakt, reisefravær etc. TTA danner filer til lønnsystemet SAP som inneholder bl.a. fraværdata og lønnstransaksjoner. Det er laget rutiner for overføring av data.

¹⁵⁵ Politidirektoratet. (2019). *Politiets årsrapport 2019*.

¹⁵⁶ Politidirektoratets internrevisjon. (2021). *Tjenesteplanlegging*. Revisjon nr. 2021/1.

¹⁵⁷ Politidirektoratet. (2023). *Etatsinstruks TTA*. Versjon 5.0, godkjent 1.1.2023.

¹⁵⁸ Eksempler på HR HR-avdelingens oppgaver er månedlig gjennomgang av budsjett, vurdering av behov for ny funksjonalitet og for håndtering av eventuelle hendelser.

¹⁵⁹ Politidirektoratet. (2023). *Etatsinstruks TTA*. Versjon 5.0, godkjent 1.1.2023.

¹⁶⁰ Regelmotoren er i dette tilfellet en programvarekomponent som kjører separat fra resten av applikasjonen og sikrer at arbeidstidsplanleggingen skjer i henhold til reglene og rutinene som gjelder for arbeidstidsplanleggingen. Regelmotoren er utviklet over flere tiår gjennom endringer i arbeidstidsavtaler og annet tilhørende regelverk og rutiner. Dette er programmert inn over flere tiår og gjør det komplisert å gjøre endringer, ifølge Politidirektoratet.

6.1.1 TTAs tekniske tilstand og kostnader

I 2019 ble det gjort en vurdering av den tekniske tilstanden til politiets sentrale og viktige IT-systemer¹⁶¹, herunder TTA.¹⁶² Vurderingen konkluderte med at driften de siste årene har vært svært sikker og stabil med lite feil og feilsituasjoner. Regelendringer i ATB for de politiansatte håndteres fortløpende med svært lite feil.

I 2005 inngikk politiet en standardavtale for vedlikehold og service på utstyr og programvare med Decisive.¹⁶³ Det er fortløpende gjort endringer og tilføyelser etter at avtalen ble undertegnet. Tjenestene som inngår i avtalen, er veiledning, feilretting, informasjon, opptid, overvåkning, vedlikehold og oppdateringer. Politiet er ansvarlig for utgifter til

- årlig vedlikehold og support
- lisenser
- ønsket utvikling/ending, lov- og avtaleendringer og andre tiltak (etter avtalt timepris)

De årlige kostnadene til drift, vedlikehold og utvikling av TTA var 13,5 millioner kroner i 2022. Lisenser utgjorde den største kostnaden på 7,6 millioner kroner.

6.1.2 Utfordringer med TTA

Det er flere kjente svakheter ved TTA¹⁶⁴:

- TTA oppleves som gammeldags og lite brukervennlig, og forutsetter stor grad av manuelle prosesser.
- TTA er uhensiktsmessig innrettet for sanntidsregistrering og oppdaterte bemanningsoversikter. Sanntidsføring er viktig for å ha oversikt over tilgjengelig personell i TTA ved for eksempel alvorlige hendelser, og det krever mye tid å føre dette manuelt i TTA.
- TTA er lite egnet som planleggings- og ledelsesverktøy.
- Politiet er eneste TTA-kunde hos Decisive AS. All nyutvikling initieres og betales av politiet.

Politidirektoratets internrevisjon har på grunnlag av disse svakhetene konkludert med at politiet ikke har etablert IT-verktøy som understøtter prosessene for arbeidstidsplanlegging på en effektiv måte i tråd med kravene i økonomiregelverket. I internrevisjonens rapporter trekker flere distrikter fram manglende funksjonalitet i TTA som en risiko i arbeidstidsplanleggingen, og samtlige distrikter bruker derfor Excel i tillegg for å understøtte tjenesteplanleggingsprosessen.¹⁶⁵ I tillegg mangler TTA funksjonalitet for å gjøre analyser og til å ta ut rapporter om eksempelvis årsaker til overtid. Mangel på egnede IT-verktøy medfører betydelig ressursbruk i tillegg til at systemet er lite egnet til å styre ressursene (i sanntid) effektivt. Verktøyet Power BI testes ut av tjenesteplanleggerne ved felles tjenestekontor i 2023 og har medført rapporter som gir bedre styringsinformasjon.

Politidirektoratet oppgir i intervju at de kjenner til flere av utfordringene ved TTA. Ifølge direktoratet gir ansatte med lang erfaring uttrykk for at TTA fungerer, men at det er sårbart ved skifte av ansatte og opplæring av nye. Ulike rapporter har i tillegg vist at det er et misforhold mellom når politiet er på jobb, og når hendelsene inntreffer. Dette viser ifølge Politidirektoratet at arbeidstidsplanleggingen ikke fungerer optimalt.

¹⁶¹ Systemer som er vurdert som viktige og sentrale er Politioperativt system (PO), Etterretningsregisteret Indicia, BasisLøsning (BL -inkludert Strasak), TTA og Grense- og territorialkontroll (GTK).

¹⁶² Politiets IKT-tjeneste. (2019). *Teknisk tilstand viktige systemer*. Intern rapport bestilt av Politidirektoratet, 4. september 2019.

¹⁶³ Politidirektoratet. (2011). *Fullstendig vedlikeholdsavtale med vedlegg*. Undertegnet 11. mai 2011 av Politiets Data- og Materieltjeneste og Turnuspartner AS (Decisive AS).

¹⁶⁴ Politidirektoratet. (2022). *Ny turnusløsning for politiet - turnusløsning fra DFØ*. Internt notat/informasjonsnotat til porteføljestyremøte 6. desember 2012.

¹⁶⁵ Politidirektoratets internrevisjon. (2017). *Arbeidsplanlegging og ressursdisponering gjennom etablering av FTK*, Revisjon nr. 2017/05: Politidirektoratets internrevisjon. (2021). *Tjenesteplanlegging*, Revisjon nr. 2021/1.

6.2 Sentrale årsaker til at digitalisering i begrenset grad er tatt i bruk innen arbeidstidsplanleggingen

Selv om TTA har blitt justert og oppdatert siden det ble tatt i bruk i 1994, har det lenge vært et ønske internt i politiet om å skifte ut løsningen. Det har vært vurdert å erstatte TTA i 2009 og i 2014, men det har endt med beslutning om å videreføre og oppgradere TTA.^{166,167}

6.2.1 Politidirektoratets utredning av ny løsning i 2014–2015

I 2013 tok Politidirektoratet initiativ til å gjennomgå hele HR-porteføljen. Ett sentralt område i dette arbeidet var å integrere arbeidstidsplanlegging og ressursstyring. Fra 2014 ble det avsatt 25 millioner kroner til et prosjekt med bred deltakelse. Prosjektet hadde workshops og møter med politidistrikter og særorgan for å utrede hvilke utfordringer det er med TTA, og hvilke gevinster det er å hente ved å anskaffe en ny løsning.¹⁶⁸ I tillegg til flere av utfordringene som er nevnt i kapittel 6.1.2, identifiserte prosjektet det følgende:

- Politiet har ingen nasjonal oversikt over kompetanse knyttet til person eller funksjon.
- HR bruker mye tid på (etter-)registrering og vedlikeholdsoppgaver i stedet for kjerneoppgaver.
- Det er lite systemstøtte til operativ ressursplanlegging og styring, og for ledere med personalansvar.
- Ulike måter å praktisere arbeidstidsplanlegging på i politidistriktene resulterer i mange hybridløsninger som ikke samhandler med viktige, sentrale administrative og operative systemer.
- Det er behov for mange hjemmesnekrede løsninger/verktøy (for eksempel Excel) for å holde oversikt.
- TTA er ressurskrevende og gjør det vanskelig å utvikle felles systemstøtte og verktøy.

Prosjektet identifiserte i tillegg mulige gevinster ved å erstatte TTA. Det ble særlig pekt på at et nytt system kunne forbedre ressursutnyttelsen i etaten. Hvis man i tillegg kunne få til å bedre integrere systemer for rekruttering, kompetanseoversikt, lønn/regnskap og arbeidstidsplanlegging, kunne det gi betydelige kvantitative og kvalitative gevinster, blant annet

- mindre behov for lokal registrering av kompetanse
- mindre overtidsbruk blant annet ved at man bruker mest kostnadseffektive ressursene
- mindre unntak fra arbeidstidsbestemmelser
- mindre tidsbruk på rapportering
- færre dobbeltregistreringer og korrigeringer i grensesnittet mellom TTA og SAP
- mindre kostnader til drift og vedlikehold av systemer for timeregistrering
- bortfall av drifts- og vedlikeholdskostnader for det eksisterende rekrutteringssystemet

Prosjektet anbefalte i 2014 til porteføljestyret i Politidirektoratet å anskaffe ny IT-løsning for arbeidstidsplanlegging. Budsjettbehovet for *Helhetlig HR-portefølje* var 172 millioner kroner i perioden 2014–2016, deretter 16 millioner kroner i årlige drifts- og forvaltningskostnader.

Samtidig som prosjektet *Helhetlig HR-portefølje* nærmet seg investeringsbeslutning, ble det høsten 2014 spilt inn et samlet budsjettbehov for utviklingsporteføljen for 2015 på 1 018 millioner kroner til porteføljestyret. Budsjettet for 2015 var på om lag 700 millioner kroner. Porteføljen ble derfor gjennomgått, og konklusjonen var at prosjekter i gjennomføringsfasen og oppdrag fra departementet måtte prioriteres. På dette tidspunktet utgjorde de store prosjektene pass/ID, merverdiprogrammet og politireformen en stor andel av porteføljen. Prosjekter som Politidirektoratet selv hadde initiert og

¹⁶⁶ Politiets IT-tjeneste. (2019). *Teknisk tilstand viktige systemer*. Intern rapport bestilt av Politidirektoratet, 4. september 2019.

¹⁶⁷ Intervju med Politidirektoratet 7. desember 2022.

¹⁶⁸ Politidirektoratet. (2014). *Styringsdokument: Helhetlig HR-portefølje*. Versjon 1.1, datert 19. september 2014.

foreslått for å forbedre politiets tjenester, ble nedprioritert. Det samme gjaldt prosjektet om ny IT-løsning for arbeidstidsplanlegging, som ble nedprioritert til fordel for andre IT-utviklingsbehov.¹⁶⁹

I intervju viser Politidirektoratet til at porteføljestyrets beslutning i 2015 om å avslutte *Helhetlig HR-portefølje* og videreføre TTA ble tatt av økonomiske hensyn samt at politiet stod framfor en krevende innføring av politireformen. Porteføljestyret besluttet å beholde TTA fordi å utvikle en erstatning for TTA ville overstegte tilgjengelig økonomiske rammer. Årlige kostnader til drift og vedlikehold av TTA i 2015 var 5 millioner kroner årlig og var lavere enn tilsvarende kostnader for ny løsning jamfør beregningene fra prosjektet *Helhetlig HR-portefølje* (15,5 millioner kroner årlig).

6.2.2 Pågående arbeid med å erstatte TTA med ny løsning etter 2017

Etter 2017 har Politidirektoratet fortsatt å utrede muligheten for å erstatte TTA. Tidligere hadde Decisive AS flere kunder enn politiet på arbeidstidsplanleggingsløsningen¹⁷⁰, men etter at Barne- og familieetaten (Bufetat) gikk over til DFØs ressursplanleggingsverktøy i 2017, har politiet vært eneste kunde som bruker TTA som turnusløsning. Det å være eneste kunde på løsningen innebærer ifølge Politidirektoratet en sårbarhet. For eksempel må kostnader til drift og utvikling dekkes av politiet alene. Politidirektoratet har i forbindelse med arbeidet med å utrede anskaffelse av ny løsning laget en risikoanalyse for TTA som omtaler dette.

Det har av sikkerhetshensyn vært behov for å se på leverandører som har *on-premise* løsninger, og det vil ifølge Politidirektoratet derfor være krevende å inngå avtale med utenlandske leverandører. Politidirektoratet ser på muligheten for å ta i bruk DFØs løsning for arbeidstidsplanlegging med nødvendige tilpasninger for politiet. Politidirektoratet mener at et nytt system vil kunne forbedre planleggingen av turnus, ivareta arbeidsgivers behov for å styre personell, og bedre HMS-vilkår for de ansatte. Det forventes også at et nytt system kan gi arbeidsgiver et bedre grunnlag for å følge opp bruken av overtid og unntak fra ATB i etaten.¹⁷¹

Ifølge Politidirektoratet gjennomførte Politidirektoratet, DFØ og Visma en forundersøkelse i november 2021 av om DFØs løsning, Visma GAT, kunne fungere for politiet.¹⁷² Undersøkelsen viste at kompleksiteten i politiets arbeidstidsbestemmelser gir utfordringer, men at løsningen er bedre og har et bedre brukergrensesnitt enn TTA. På dette tidspunktet var Politidirektoratet klare til å beslutte anskaffelse, men prosessen ble stoppet fordi DFØ hadde overstegte terskelverdien på den opprinnelige anskaffelsen av Visma GAT. DFØ måtte derfor gjennomføre en ny anskaffelsesrunde. Det gjennomføres en kartlegging av markedet gjennom en RFI (request for information) høsten 2023, som også DFØ blir invitert med i. Etter planen skal politiets porteføljestyre ta stilling til omlegging til bruk av nytt system høsten 2023/våren 2024.

I påvente av en ny løsning har Politidirektoratet iverksatt forbedringstiltak i TTA. Politidirektoratet arbeider for eksempel i samarbeid med PIT med å automatisere datauttrekk fra TTA på overtidbruk og gjøre rapporteringen enklere og mer lettfattelig ved bruk av verktøyet Power BI.¹⁷³

6.3 Barne-, ungdoms- og familieetatens erfaringer med å gå fra TTA til DFØs løsning for arbeidstidsplanlegging

Bufetat benyttet TTA i perioden 2009–2020. I perioden 2011–2014 avdekket Bufetat brudd på arbeidsmiljøloven, ulovlige turnuser, feil utbetaling av lønn og høy overtidbruk i

¹⁶⁹ Politidirektoratet. (2015). *Porteføljestyremøte T3 - 2014*. Referat fra møte 9. februar 2015.

¹⁷⁰ Intervju med HR, Politidirektoratet 7. desember 2022.

¹⁷¹ Politidirektoratet. (2022). *Nytt turnusløsning for politiet - turnusløsning fra DFØ*. Internt notat/informasjonsak til porteføljestyremøte 6. desember 2022.

¹⁷² Intervju med Politidirektoratet HR 7. desember 2023.

¹⁷³ Intervju med Politidirektoratet HR 7. desember 2023.

barnevernsinstitusjoner.^{174,175} I 2015 besluttet Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) å utrede anskaffelse av et nytt turnussystem. På grunnlag av utredningen ble det besluttet å inngå avtale om bruk av DFØs løsning, VISMA Gat, fra desember 2018. Ifølge DFØ bruker 17 virksomheter i offentlig sektor VISMA Gat.¹⁷⁶ Løsningen er gradvis innført i Bufetat, og fra og med 1. mars 2020 bruker alle regionene løsningen ifølge Bufdir.

Bufdir opplyser at flere av de antatte gevinstene er realisert etter innføringen av VISMA Gat:¹⁷⁷

- Ny dataløsning gir et helt annet utgangspunkt for riktig utregnet lønn.
- Det skjer færre lovbrudd på arbeidstidsbestemmelser og særavtaler som følge av bedre oversikt, varsler når brudd skjer, og krav til dokumentasjon for årsak til brudd.
- Det forsvinner ikke tid til registrering av personaldata på individnivå i flere systemer.
- Riktig bemanningsplanlegging gjør at bruken av overtid og innleie av vikarer går ned.
- Brukervennlige selvbetjeningsløsninger gjør at den enkelte tar større ansvar for oppfølging (vakter, timeføring mv.) via verktøy som smarttelefoner, nettbrett osv.
- Med de nye og bedre arbeidsprosessene får linjeledere ansvar for opplegg av turnuser, godkjenning og basiskontroll.
- Forbedrede arbeidsprosesser gir tidsbesparelser. Gjennom effektivisering og frigjort tid for medarbeidere i seksjon for arbeidstid og turnus i Bufdir – er totalt 10 årsverk spart inn. Frigjort tid kan brukes til turnusveiledning om lov/avtaleverk og internkontroll, og kan frigjøre tid for ledere.

Flere gevinster var planlagt, men i mindre grad realisert, ifølge Bufdir. Dette gjelder for eksempel planlegging av kostnadseffektive turnuser og integrasjonen med SAP. Noen av årsakene til at gevinster ikke er realisert, er at gevinsten ikke er målt, at barnevernsinstitusjonene i varierende grad har tatt i bruk funksjonalitet, og at det er tekniske utfordringer. Det er for eksempel fortsatt noen tekniske utfordringer i integrasjonen mellom GAT og SAP, ifølge Bufdir.

Arbeidet med forbedringer i arbeidstidsplanleggingen i Bufetat er ikke avsluttet. Etaten har gevinstrealiseringsplaner for etaten og for regionene. Bufdir arbeider med å styrke kompetansen i institusjonene og følger opp integrasjonen mellom SAP og GAT med DFØ.¹⁷⁸

6.4 Bruken av arbeidstidsplanlegging som verktøy for å sikre effektiv ressursbruk

En rekke rapporter og gjennomganger har pekt på svakheter i arbeidstidsplanleggingen til politiet, blant annet at det mangler samsvar mellom oppgaver og tilgjengelige ressurser, at arbeidstidsplanlegging praktiseres ulikt, og at kostnadene til overtid og andre godtgjørelser er høye:

- Dokument 1 (2011–2012) Riksrevisjonens rapport om den årlige forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010¹⁷⁹
- 22. juli kommisjonens rapport fra 2012¹⁸⁰
- Politianalysen fra 2013¹⁸¹
- Politidirektoratets internrevisjon i to undersøkelser fra 2017 og 2021¹⁸²
- Kapasitetsundersøkelsen av det politioverative arbeidet fra 2021

¹⁷⁴ Dokument 1 (2012–2013) Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2011.

¹⁷⁵ Bufdir. (2023). SV: TTA og GAT. E-post fra Bufdir til Riksrevisjonen 22. februar 2023.

¹⁷⁶ DFØ. (2023). Svar på spørsmål om Visma Gat. E-post 20. april 2023.

¹⁷⁷ Bufdir. (2023). SV: TTA og GAT. E-post fra Bufdir til Riksrevisjonen 13. april 2023.

¹⁷⁸ Bufdir. (2023). SV: TTA og GAT. E-post fra Bufdir til Riksrevisjonen 13. april 2023.

¹⁷⁹ Riksrevisjonen kritiserer et misforhold mellom hendelser og antall tjenestemenn på vakt i helgene, samt oppfølging av overtidsbruken, side 153–154 i Dokument 1 for budsjettåret 2010 [URL: [53802_Dok1_2011-12_webA.indd \(stortinget.no\)](#), 1. august 2023].

¹⁸⁰ NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli kommisjonen.

¹⁸¹ NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer.

¹⁸² Politidirektoratets internrevisjon. (2021). Tjenesteplanlegging. Revisjon nr. 2021/1.

- Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver fra 2022
- DFØs evalueringer av politireformen¹⁸³
- Politidirektoratets egen gjennomgang av effektiviseringspotensialet i politiet¹⁸⁴
- Intern rapport fra Justis- og beredskapsdepartementets om teknologisituasjonen fra 2022¹⁸⁵

Selv om politireformen satset på arbeidstidsplanlegging ved å etablere felles tjenestekontorer¹⁸⁶ i hvert politidistrikt, er resultatene på området svake.¹⁸⁷ Det er igangsatt tiltak gjennom forbedring av ledelse og oppfølging av rutiner, pilotarbeid i to politidistrikter og tettere samarbeid mellom tjenestekontorene, ifølge Politidirektoratet.

En intern effektiviseringsanalyse utført for ledelsen i Politidirektoratet viser at potensialet for forbedring er stort, og at effektiviseringstiltak innen arbeidstidsplanleggingen rangeres høyt.¹⁸⁸ Kun nedtrekk av konsulentutgifter og kutt i reise- og kursvirksomhet er rangert høyere. Ifølge Politidirektoratets gjennomgang kan bedre arbeidstidsplanlegging blant annet redusere utgiftene til overtid, optimalisere oppgaveløsningen, gjøre arbeidshverdagen mer forutsigbar, forbedre HMS for personellet og redusere forskjellene mellom politidistriktene.^{189,190} Arbeidstidsplanlegging er derfor rangert som tiltak nr. 1 i Politidirektoratets flerårige effektiviseringsplan fra 2022.¹⁹¹

Ettersom politiet i stor grad er hendelsesstyrt, kan enkelthendelser gjøre det nødvendig å kalle inn ekstra personell. Slike hendelser kan utløse stort forbruk av overtid og godtgjørelser som følge av arbeidstidsbestemmelsene (ATB). Ukraina-situasjonen er et eksempel med masseankomster av asylsøkere som utløste behov for store ressurser til registrering, opptak av biometri, utstedelse av oppholdskort og vedtak om kollektiv beskyttelse.¹⁹²

Tabell 3 Totale kostnader til lønn og overtid i politiet for perioden 2017–2022

År	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total lønnskostnader (mrd. kroner)	10,2	10,8	11,6	11,8	12,6	13,6
Totale overtidskostnader (mill. kroner)	530	523	526	456	555	689
Kostnad sær- kompensasjoner på ATB (overtid på fridag, unntak fra hviletid)¹⁾ (mill. kroner)	100	91	91	74	84	116
ATB-tillegg – belastende unntak²⁾ (mill. kroner)	373	391	420	436	463	481
Totale kostnader overtid/tillegg (mill. kroner)	1003	1005	1037	966	1102	1286

Kilde: Politidirektoratets ressursanalyse for 2022 og mottatt oversikt over totale kostnader til overtid og unntak fra Politidirektoratet.

- 1) Ved overtidsarbeid på fridag utbetales en særkompensasjon på 2 t forhøyet overtidsgodtgjørelse. Når hviletiden er under 11 timer utbetales en særkompensasjon på 2 t forhøyet overtidsgodtgjørelse
- 2) Alle ansatte som er i virkeområdet for ATB får en årlig fast godtgjørelse for dette, reguleres årlig.

¹⁸³ DFØ. (2021). *Evaluering av nærpolitireformen - Statusrapport 2020*. DFØ-rapport 2021: 1, april 2021.

¹⁸⁴ Politidirektoratet. (2021). *Anbefalinger for framtidig effektivisering i politiet. Vurderinger fra et forprosjekt*. Analyse 3/2021.

¹⁸⁵ Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Nåsituasjonen for digitalisering og bruk av teknologi i politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet*, Internt arbeidsdokument, U.off jf. Offentleglova § 14.

¹⁸⁶ Politidistriktets sentrale, utøvende funksjon for helhetlig og kontinuerlig arbeidsplanlegging og ressursdisponering av alle operative ressurser.

¹⁸⁷ Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Nåsituasjonen for digitalisering og bruk av teknologi i politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet*, Internt arbeidsdokument, U.off jf. Offentleglova § 14; DFØ (2021) *Evaluering av nærpolitireformen - Statusrapport 2020*. DFØ-rapport 2021: 1, april 2021; Politiets internrevisjon (2017) *Arbeidsplanlegging og ressursdisponering gjennom etablering av FTK*. Revisjon nr. 2017/5; Politidirektoratets internrevisjon (2021) *Tjenesteplanlegging*. Revisjon nr. 2021/1.

¹⁸⁸ Politidirektoratet. (2021). *Anbefalinger for framtidig effektivisering i politiet. Vurderinger fra et forprosjekt*. Analyse 3/2021.

¹⁸⁹ Politidirektoratet. (2022). *Flerårig effektiviseringsplan 2022*.

¹⁹⁰ Politidirektoratet. (2021). *Anbefalinger for framtidig effektivisering i politiet. Vurderinger fra et forprosjekt*. Analyse 3/2021.

¹⁹¹ Politidirektoratet. (2022). *Flerårig effektiviseringsplan 2022*.

¹⁹² Politidirektoratet. (2023). *Politiets årsrapport 2022*.

Tabell 3 viser at utgifter til lønn, overtid og tillegg for unntak fra arbeidstidsbestemmelsene utgjør en stor andel av politiets utgifter. Antallet overtidstimer økte med 18,5 prosent fra 2018 til 2022.

Politidirektoratets internrevisjon viser i en rapport fra 2021 til at lønnsutgiftene i politidistriktene utgjør en høy andel av driftsutgiftene, i noen distrikter opp mot 86–87 prosent.¹⁹³ De senere årene har Politidirektoratet stilt krav om å redusere overtidsbruken i politidistriktene gjennom tydeligere styring og arbeidstidsplanlegging. HR- og HMS-avdelingen i direktoratet har satt differensierte resultatkrav/ambisjonsnivå for hvert politidistrikt.¹⁹⁴ Rapporteringen for 2020 og 2021 viste at mange distrikter hadde redusert overtidsbruken, men flere distrikter påpekte at covid-19-pandemien har bidratt til mindre aktivitet. Internrevisjonen ba om ytterligere rapportering om overtidsbruk i fire utvalgte distrikter, men analysene kunne ikke framskaffes av HR- og HMS-avdelingen i Politidirektoratet fordi etaten ikke har IT-verktøy som kan utføre slike analyser.

Politidirektoratet opplyser i intervju at politidistriktene og Politidirektoratet kan ta ut oversikter over kompetanse, overtidsbruk og tilleggsbruk i TTA per distrikt, men ikke for hele landet. HR- og HMS-avdelingen i Politidirektoratet utarbeider månedlige rapporter til hvert enkelt distrikt for forbruk av overtid og unntak. Rapportene lages manuelt ved trekke ut rådata fra TTA. Innføringen av Power BI vil ifølge Politidirektoratet bidra til å redusere manuelt arbeid på dette området.

Politidirektoratet oppgir i intervju at en ny teknisk løsning for arbeidstidsplanlegging med bedre løsninger for rapportering og brukervennlighet vil effektivisere oppgavene. En ny løsning vil for eksempel gjøre det mulig for de ansatte selv å følge opp og registrere arbeidstid og fravær ifølge direktoratet. I dag må felles tjenestekontor (FTK) registrere arbeidstiden. Dagens løsning innebærer stor grad av manuelle prosesser hvor arbeids- og overtid føres i TTA av ledere eller FTK og må godkjennes. Ved å spare tid til registrering av arbeidstid vil man for eksempel kunne få mer tid til å drive analysearbeid og turnusplanlegging. Politidirektoratet viser videre til at en ny løsning vil gi bedre brukervennlighet, høyere effektivitet og lettere tilgang til data for analyse og rapportering.¹⁹⁵

Politidirektoratet antar videre at politidistriktene kan forbedre arbeidstidsplanleggingen uten en ny IT-løsning, men det vil kunne gjøres enda bedre med ny IT-løsning. Gevinstpotensialet er foreløpig ikke estimert, ifølge Politidirektoratet.

¹⁹³ Politidirektoratets internrevisjon. (2021). *Tjenesteplanlegging*. Revisjon nr. 2021/1, s. 17.

¹⁹⁴ Beregningene er ifølge Politidirektoratet gjort på bakgrunn av faktisk reduksjon i overtidsbruk gjennomført i Sør-Vest politidistrikt, faktisk forbruk av overtid i 2020 ved utgangen av september og estimert forbruk ifølge rapporten. Det er også tatt andre hensyn i estimeringen.

¹⁹⁵ Intervju med Politidirektoratet 7. desember 2022.

7 Innretningen på digitaliseringsarbeidet i politiet

I dette kapitlet ser vi på noen utvalgte områder som forskningslitteraturen om digital modenhet anser som viktige for å lykkes med digitalisering og digital transformasjon.¹⁹⁶ Digital modenhet handler om hvor langt en organisasjon har kommet i arbeidet med få til en digital transformasjon som responderer på den teknologiske utviklingen i dens omgivelser. De valgte temaene som vi ser på i undersøkelsen er ikke uttømmende. Valget av områder er basert på kunnskap om politiet fra tidligere undersøkelser og fra tilgjengelige, åpne kilder som evalueringer, årsrapport fra politiet og så videre. Dette er de utvalgte temaene:

- strategi og planer
- organisasjonskultur og ledelse
- teknisk gjeld
- innbygger- eller brukerperspektivet
- arbeidsmåter i IT-utviklingsarbeidet
- etterlevelse av lover og regler
- kapasitet og kompetanse
- bruk av skyløsninger
- arbeid med å bli mer datadrevet

7.1 Politiet, Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten (Nav)

Arbeidet med IT-utvikling og digitalisering drives ulikt i mange offentlige etater. Skatteetaten og Nav har kommet relativt langt i å ta i bruk nye metoder i IT-utvikling og digitalisere tjenesteproduksjon og kontakten med publikum. Skatteetatens innføring av elektronisk selvangivelse og Navs pensjonssystemer er gode eksempler.¹⁹⁷ Politiet har ikke kommet like langt i denne prosessen, men har siden 2021 gjort endringer for å komme videre i arbeidet. Vi trekker derfor inn erfaringer fra Skatteetaten og Nav for å kunne vurdere politiets digitaliseringsarbeid.

Politiet, Skatteetaten og Nav er tre store offentlige etater med ulike samfunnsoppgaver. Politiets oppgave er å skape trygghet for befolkningen og hindre lovbrudd og kriminalitet. Skatteetatens oppgave er å sikre et finansielt grunnlag for offentlig virksomhet gjennom å fastsette og kreve inn skatter og avgifter.¹⁹⁸ Nav forvalter sikkerhetsnettet i velferdsetaten og utbetaler ytelser, stønader og pensjoner i henhold til lovverket som regulerer dette.¹⁹⁹

Selv om virksomhetene er forskjellige, må de forholde seg til mange av de samme kravene som følger av *En digital offentlig sektor* og *Digitaliseringsrundskrivet*. Det forventes blant annet at de skal:

- modernisere gamle IT-systemer for å kunne
 - gi interne brukere mer brukervennlige løsninger som understøtter tjenesteproduksjonen
 - gi eksterne brukere som publikum, næringsliv, frivillige organisasjoner og andre offentlige etater mer brukervennlige løsninger
- drifte virksomheten mer effektivt og øke produktiviteten i samfunnet med bruk av digitale virkemidler ved for eksempel å erstatte manuelle og tungvinte løsninger med digitale og automatiserte tjenester

¹⁹⁶ Kræmmergård, P. (2021) *Digital modenhet*; Rossmann, A. (2018) *Digital Maturity: Conceptualization and Measurement Model*. 39th International Conference on Information Systems, San Francisco 2018; Weill, P. & Woerner, S. L. (2018) *Is Your Company Ready for a Digital Future?* MIT Sloan Management Review; Kane, G. C. et al. (2017) *Achieving Digital Maturity – Adapting Your Company to a Changing World*. MIT Sloan Management Review; Chanias, S. and Hess, T. (2016) *How digital are we? Maturity models for the assessment of a company's status in the digital transformation*.

¹⁹⁷ Rønning, R. m.fl. (2021) *Innovasjon i offentlig sektor. Innover eller bli innover*. Universitetsforlaget, ISBN elektronisk utgave: 978-82-15-04623-5.

¹⁹⁸ Finansdepartementet. (2020). *Hovedinstruks for Skatteetaten*. Fastsett av Finansdepartementet 12. desember 2020.

¹⁹⁹ Arbeids- og sosialdepartementet. (2021). *Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Fastsett av Arbeids- og sosialdepartementet 1. april 2021.

- arbeide mer smidig og innovativt med nye arbeidsmetoder og prosesser hvor effektivisering og brukeren settes i sentrum

Politiet, Skatteetaten og Nav opplyser i intervju at forutsetningene for å få til digitalisering kan variere avhengig av hva oppgavene er. Enkelte oppgaver er enklere å automatisere enn andre. Skatteetaten har vist at mye av skattefastsettelsen kan automatiseres slik at publikum ikke lenger trenger å bruke like mye tid på å registrere opplysninger om inntekt og formue. På den annen side kan det være arbeidsoppgaver som kan være vanskeligere å automatisere, for eksempel å hjelpe ungdom som har falt utenfor arbeidslivet, eller å forhindre kriminalitet, ordensforstyrrelser og terroranslag. Døgnkontinuerlig drift, strenge krav til sikkerhetsklarering og særskilt håndtering av opplysninger som politiet må forholde seg til kan gjøre det vanskeligere å få til digitalisering.

Vi har spurt politiet, Skatteetaten og Nav om synspunkter på forskjeller i digitaliseringsarbeidet mellom de tre etatene. De tre etatene viser i intervju til at det kan være mange og sammensatte årsaker til at politiet ikke har fått til digitalisering i like stor grad som Skatteetaten og Nav.

Krav til døgnkontinuerlig drift, slik politiet har, bør i seg selv ikke være til hinder for å få til digitalisering ifølge Skatteetaten.²⁰⁰ Skatteetaten viser også til at oppgaveporteføljen kan være mer diversifisert i Nav og politiet. Det er også interessant å se i hvor stor grad digitaliseringsarbeidet er integrert i virksomhetsstyringen, ifølge Skatteetaten. Skatteetaten framhever også hvor viktig det er å ha tilstrekkelig intern kapasitet og at ledelsen i virksomheten tar eierskap til IT-utviklingen.

Politiet og Nav opplevde omtrent samtidig i 2014–2015 at digitaliseringsprosjekter havarerte. Digitaliseringssituasjonen som de to etatene stod i, var sammenlignbar, ifølge Nav.²⁰¹ Nav peker på at det kan være mange ulike årsaker til at de to etatene har hatt ulike utviklingsforløp i perioden etter, men framhever at Nav har vært tidlig ute med å innføre smidige utviklingsmetoder og tverrfaglige team, og tatt eierskap til IT-utviklingen gjennom å redusere innleie av konsulenter og å ansette utviklere.

Politiets IT-enhet (PIT) peker på at Skatteetaten og Nav har holdt på lenger med teknologisk utvikling og digitalisering.²⁰² Årsakene til at politiet har kommet kortere enn de to andre etatene, er sammensatt, ifølge Politiets IT-enhet. Noe handler om kompetanse. I Nav er IT en del av direktoratet, mens politiet har sett på IT som en tjenesteleverandør. Politiet har mange gamle IT-løsninger som gjør det tungvint å gjøre endringer, og har kommet kortere når det gjelder produktutvikling enn Nav. Samtidig kan enkelte faser i produktutviklingen gå raskere i politiet fordi de bygger på Navs erfaringer. PIT mener derfor en direkte sammenligning ikke blir helt riktig når etatene har kommet ulikt i utviklingen.

7.2 Strategi og planer for digitalisering i politiet

I 2012 lanserte politiet en IT-strategi, og det ble igangsatt et arbeid for å modernisere infrastrukturen og IT-løsningene som understøttet for politioperativt og straffesaksarbeidet mot 2020.²⁰³ Det ble besluttet å igangsette arbeid på straffesaksområdet først, og et konseptvalg ble evaluert i 2012. Planleggingen fortsatte fram til 2015, da merverdiprogrammet ble stoppet. Dette er omtalt i kapittel 5.

I 2018 lanserte Politidirektoratet en ny IKT-strategi.²⁰⁴ I strategien fra 2018 slo direktoratet fast at utviklingen av politiets IT-løsninger de siste 20 årene ikke har fulgt noen helhetlig plan eller arkitektur basert på en samlet forståelse av politiets behov for IT-løsninger. I stedet har utviklingen vært preget av at større og mindre funksjonelle behov har blitt dekket ved å videreutvikle eksisterende

²⁰⁰ Intervju med Skatteetaten 18. januar 2023.

²⁰¹ Intervju med Nav 18. januar 2023.

²⁰² Intervjuer med Politiets IT-enhet 16. januar og 11. mai 2023.

²⁰³ Politidirektoratet. (2012). *Politiets IKT-strategi for perioden 2012–2020*.

²⁰⁴ Politidirektoratet. (2018). *Strategi for fremtidig IKT-funksjon i politiet*. Versjon 1.0, 25. mai 2018.

applikasjoner eller ved å etablere nye enkeltløsninger. Ifølge strategien har dette ført til at politiet har et fragmentert informasjons-, applikasjons- og teknologi- og infrastrukturelandskap som ikke støtter morgendagens behov. Strategien signaliserer at digitalisering og virksomhetsutvikling integreres i større grad i tiden framover.

I perioden fra 2018 til en ny strategi ble lansert i januar 2023, har politiet i liten grad klart å oppfylle sine strategier og planer for digitalisering. Boston Consulting Group som evaluerte Politiets IKT-tjenester i 2019–2020 intervjuet politidistrikter og særorgan.²⁰⁵ Flere satte spørsmålstegn ved etatens evne til å levere digitalisering og virksomhetsutvikling. Det ble vist til at Politidirektoratet hadde utarbeidet flere strategier for virksomhetsutvikling, digitalisering og IT, som i liten grad var realisert. I ettertid kom flere rapporter og gjennomganger som viste det samme, blant annet en gjennomgang fra Forsvarets forskningsinstitutt i 2021 og Justis- og beredskapsdepartementets egen gjennomgang fra 2022. Justis- og beredskapsdepartementet skriver i en rapport utarbeidet av en intern arbeidsgruppe at det er gjennomført utredninger i flere omganger de siste 15 årene, men at de hittil har ført til mindre utbedringer av de eksisterende IT-systemene.²⁰⁶

Skatteetaten og Nav har over tid hatt langsiktige planer for modernisering og digitalisering som har vært styrende for IT-utviklingsarbeidet, se faktaboks 1.

Faktaboks 1 Langsiktige planer for modernisering og digitalisering i Skatteetaten og Nav

Skatteetaten – IT-målbilde og reguleringsplan

Et langsiktig perspektiv og en langsiktig plan har vært en suksessfaktor som har bidratt til at etaten har lyktes med IT-utvikling og digitalisering ifølge Skatteetaten og Finansdepartementet. Et konkret IT-målbilde, en reguleringsplan og en dynamisk moderniseringsplan har gitt retning for arbeidet og rekkefølge for fornying av systemene. I dette arbeidet har det vært viktig å se regelverk, forretningsprosesser og teknologi i nær sammenheng. Skatteetaten har vurdert hvilken systemstøtte som har vært nødvendig og automatisering ble tidlig vektlagt. Dette innebærer at Skatteetaten i høy grad har automatisert kjerneprosessene. IT som fagområde er høyt prioritert i etaten og integrert i virksomhetsstyringen.

Nav – moderniseringsprogrammet

Da Nav-reformen ble vedtatt i Stortinget med oppstart i 2006, ble det påpekt behov for å modernisere etatens IT-løsninger. Det ble vist til at dette ville være en krevende oppgave over tid som ville måtte deles opp i flere store prosjekter. Allerede fra vedtak om sammenslåing ble fattet i 2006 har derfor modernisering av IT-løsninger foregått stegvis. I perioden fra 2011 til 2023 har moderniseringen foregått i fire store digitaliseringsprosjekter. Det første startet i 2012, og det fjerde skal være ferdig i 2026. Moderniseringsplanen som ble utarbeidet i 2011, er fulgt, og når det fjerde prosjektet er ferdig i 2026, er mange gamle IT-systemer erstattet med nye. Nav vil da ha automatisert saksbehandlingen og etablert mange nye selvbetjeningsløsninger.

Kilde: Intervjuer med Skatteetaten, Finansdepartementet og Arbeids- og velferdsetaten; St. prp. Nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*; Prop. 67 S (2015–2016) *Oppstart av Prosjekt 2 i modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten*, Arbeids- og sosialdepartementet, Prop.1 S (2019–2020).

I perioden fra 2021 til 2023 har politiet på nytt forsøkt å sette retning for digitaliseringsarbeidet. Blant annet har Politidirektoratet en ny virksomhetsstrategi fra 2023, der digitalisering er ett av de overordnede målene. Samtidig viser en gjennomgang av utviklingsporteføljen fra mai 2023 at politiets investeringer innen IT-området i stor grad går til å gjennomføre pålagte oppdrag, og opprettholde sikker og stabil drift. Investeringene går i liten grad til å utvikle IT-løsninger som kan bidra til å

²⁰⁵ Boston Consulting Group. (2020). *Evaluering av politiets IKT-tjenester og fellestjenester*.

²⁰⁶ Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Nåsituasjon for digitalisering og bruk av teknologi i politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet*. Intern arbeidsdokument, utarbeidet av politiavdelingen. U.off jf. Offentlighetsloven § 14.

realisere politiets virksomhetsstrategi. Kostnader til drift av eksisterende systemer øker, det mangler utviklingskapasitet, og det har manglet strategiske planer.²⁰⁷

Politidirektoratet opplyser i intervju at strategien fra 2018 om å oppnå digitalisering gjennom mindre initiativer fortsatt er gjeldende, og direktoratet har besluttet å gå over til smidige utviklingsmetoder og kontinuerlig produktutvikling. Implementeringen skal ikke bare være toppstyrt, men distrikter og særorgan skal kunne spille inn tiltak og aktiviteter som underbygger målene for å få fram gode løsninger og innovasjon.²⁰⁸ Politidirektoratet mener at handlingsrommet for å få til en ønsket strategisk IT-utvikling er for lite. Derfor arbeider direktoratet for å øke dette. Her vil langsiktige rammebetingelser, styrking av kapasitet og kompetanse være viktig. Ifølge direktoratet kommer IT-prosjekter i dag litt tilfeldig og i mindre grad som følge av en langsiktig plan. Det gjør det vanskelig å bygge kapasitet og kompetanse for å få til en digital transformasjon.²⁰⁹

7.2.1 Arbeid med veikart og langsiktig utviklingsplan i Politiets IT-enhet

I intervju viser PIT til at manglende langsiktighet i utviklingsarbeidet har gitt flere konsekvenser. For eksempel har lite strategisk tenkning ført til at eksterne leverandører drifter og utvikler IT-løsninger og plattformer.²¹⁰ Kostnaden ved å bruke konsulenter kan være opptil tre ganger høyere enn det egne ansatte koster. Avhengigheten av eksterne leverandører gir dessuten disse uforholdsmessig mye innflytelse, ifølge PIT. Et annet eksempel er manglende integrasjon mellom løsninger og plattformer. I etterforskningen av overgrep på nett er politiet avhengig av bortimot tolv ulike verktøy. Verktøyene er dårlig integrert med øvrige IT-løsninger og fører til at etterforskere bruker mye tid på å vente på systemer som arbeider sakte.²¹¹

Ifølge PIT er politiets virksomhetsstrategi for perioden 2023–2025 mer spisset og gjør det enklere å prioritere enn tidligere. PITs ambisjon er å bidra til den overordnede strategien med smidig produktutvikling. Ved siden av å forbedre finansieringsmodellen for utviklingsarbeidet er det å utarbeide et veikart og en langtidsplan for IT-utviklingen i politiet et prioritert tiltak. Et første veikart for produktområdet *fra hendelse til avgjort sak* ble forelagt politidirektørens ledergruppe i juni 2023, i forbindelse med at politidirektøren besluttet å godkjenne videre investering i produktområdet.²¹²

Veikartet beskriver Politidirektoratets ambisjoner for produktområdet *fra hendelse til avgjort sak*. Ambisjoner og mål er utledet av samfunnsoppdrag for politiet, tildelingsbrev fra departementet og virksomhetsstrategien. Et hovedmål er å gradvis erstatte de utdaterte systemene for straffesaksbehandling (BL) og operativt politiarbeid (PO) med flere mindre og moderne systemer. Saksframlegget dokumenterer produktområdet, risiko forbundet med eksisterende løsninger, og foreslår en plan og finansieringsmodell for hvordan produktområdet skal fase ut PO og BL. Forslaget innebærer en investeringskostnad på om lag 1,1 milliarder kroner. Dette kommer i tillegg til kostnader ved å drifte eksisterende løsninger fram til disse avvikles. Rammene er foreløpige og resultatavtale justeres årlig iht. prosessen for grunnfinansiering i den strategiske utviklingsporteføljen. Ved behov kan det gjøres omprioritering til andre områder både mellom år og innenfor ett år.

Ifølge PIT må det i tillegg til å lage veikart/langtidsplan for IT-utviklingen i politiet, ryddes i den digitale grunnmuren, det vil si infrastruktur, plattformer og data. PIT viser til at det er 40 ulike komponenter/systemer på straffesaksområdet som ikke kommuniserer godt sammen, og det er ikke mulig for politiet å nå ambisjonen om å bli datadrevet med eksisterende grunnmur.²¹³

²⁰⁷ Politidirektoratet. (2023). *Anbefalingsnotat porteføljestyremøte 5. juni 2023*. Notat fra styringsavdelingen i direktoratet til porteføljestyret, 26. mai 2023.

²⁰⁸ Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

²⁰⁹ Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

²¹⁰ Plattform kan være et operativsystem, en database, en applikasjonsserver, et rammeverk for utvikling og integrasjon av programvarekomponenter, en skyplattform, etc.

²¹¹ Intervju med PIT 11. mai 2023.

²¹² Politidirektoratet. (2023). *Saksframlegg beslutningssak: Oppfølging av porteføljesak 3 / 2 3 og videre investeringsbehov for utfasing av PO og BL*.

Saksframlegg fra Politiets IT-enhet vedlagt sak til møte i Politidirektørens ledergruppe 19. juni, dokumentdato 5. juni 2023.

²¹³ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

For å bryte trenden med stadig økende kostnader for å ivareta stadig mer utdaterte IT-løsninger godkjente politidirektøren en porteføljestrategi i porteføljestyremøtet 5. juni 2023 om at grunninvesteringer i plattform og infrastruktur, sammen med migrering av PO og BL i *fra hendelse til avgjort sak*, er en hovedprioritering i et 3–4 års perspektiv.²¹⁴ Av beslutninger i tidligere porteføljestyremøter følger at utfasing av dagens TTA også har høy prioritet. For å kunne understøtte en slik prioritering må andre investeringsbehov innen IT holdes på et minimum.

PIT har i tillegg til veikart/langtidsplan utarbeidet flere interne strategier:

- Strategisk bemanningsplan i PIT- hypoteser om hvordan PIT kommer til å arbeide om ti år og hvilken type kompetanse og kapasitet det er behov for²¹⁵
- Teknologiveivalg i politiet – teknologisk målbilde og strategi som skal sikre at produktteamene går i samme retning teknologisk²¹⁶
- *Fra hendelse til avgjort sak* – Migreringsstrategi – gradvis modernisering og migrering av funksjonaliteten i PO og BL med tilhørende systemer til egen plattform²¹⁷
- *Fra hendelse til avgjort sak* – Produktstrategi – strategi og prinsipper for produktene i produktområdet²¹⁸

Strategisk bemanningsplan og Teknologiveivalg er dokumenter som gjelder for hele PIT, mens migrerings- og produktstrategien er styrende dokumenter for produktområdet *fra hendelse til avgjort sak*.

7.3 Organisasjonskultur og ledelse av digitaliseringsarbeidet i politiet

I evalueringen av politireformen beskriver DFØ politiet som en umoden digital organisasjon, og mener at den digitale utviklingen i politiet skjer på overtid.²¹⁹ Digitalisering er ikke en integrert del når nye metoder og tiltak utvikles i politiet, ifølge DFØ. Så langt har digitalisering i politiet handlet for lite om helhetlige arbeidsprosesser og informasjonsflyt, organisasjonsutvikling og digital forståelse.²²⁰ I en ny evaluering fra 2023 viser DFØ til at pandemien tvang fram en del digitale løsninger, og at ledelsen i Politidirektoratet og medlemmene i politidirektørens ledergruppe i stadig større grad er opptatt av digital transformasjon.²²¹

Evalueringen av PIT gjennomført av Boston Consulting Group peker på at mangel på digitalisering i politiet synes å handle mye om kultur i en etat der etterforskning og operativ beredskap er i fokus. Den samme evalueringen viser at tilnærmet 80 prosent av IT-budsjettet til PIT brukes til tjenstedrift.²²² I intervju uttaler PIT at de har vært sett på som en tjenesteleverandør eller som en støttefunksjon til produksjonen/saksbehandlingen, og ikke som en del av kjernevirksomheten.²²³ Selv om politiet ikke har definert digitalisering som kjernevirksomhet, er det tendenser til at politiet i senere tid har gitt mer plass til digitalisering i styrende dokumenter, som for eksempel i etatens virksomhetsstrategi for 2023–2025.²²⁴

Skatteetaten og Nav ser på digitalisering som et viktig og prioritert område, se faktaboks 2.

²¹⁴ Politidirektoratet. (2023). *Anbefalingsnotat porteføljestyremøte 5. juni 2023*. Saksnotat til porteføljestyret fra styringsavdelingen i Politidirektoratet, 26. mai 2023.

²¹⁵ Politiets IT-enhet. (2023). *Strategisk bemanningsplan i PIT*. Datert 12. juni 2023.

²¹⁶ Politiets IT-enhet. (2023). *Teknologiveivalg i politiet*. Versjon 0.9.

²¹⁷ Politiets IT-enhet. (2023). *Fra Hendelse til Avgjort Sak – Migreringsstrategi*. Versjon 1.0, 9. mai 2023.

²¹⁸ Politiets IT-enhet. (2023). *Fra Hendelse til Avgjort Sak – Produktstrategi*. Versjon 1.0, 9. mai 2023.

²¹⁹ DFØ. (2022). *Evaluering av nærpolitireformen, En vurdering av resultater og effekter*. (DFØ-rapport 2022:6).

²²⁰ DFØ. (2022). *Evaluering av nærpolitireformen, En vurdering av resultater og effekter*. (DFØ-rapport 2022:6).

²²¹ DFØ. (2023). *Direktorsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet*. DFØ-rapport 2023:2.

²²² Boston Consulting Group. (2020). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*. Bestilt av Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet. Sluttrapport februar 2020, side 38.

²²³ Intervju med Politiets IT-enhet 16. januar 2023.

²²⁴ Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

Faktaboks 2 Prioritering av digitalisering i Skatteetaten og Nav

Skatteetaten

Ifølge Finansdepartementet og Skatteetaten er digitalisering et viktig område. IT som fagområde er høyt prioritert, integrert i virksomhetsstyringen og ansett som et viktig ledd i arbeidet med å forbedre virksomheten. Skatteetaten trekker fram at enkelte ledestjerner har dratt med seg resten av virksomheten. I dag anser virksomheten seg som en IT-bedrift. Finansdepartementet viser til at ansettelse av etatsledere med kunnskap og forståelse for hvordan IT kan bidra til bedre arbeidsprosesser og mer brukervennlige tjenester, har vært viktig for arbeidet med digitalisering i Skatteetaten.

Nav

Arbeids- og inkluderingsdepartementet beskriver IT i Nav som del av kjernevirksomheten, og mener Nav har gått langt i å integrere digitalisering i virksomhetsstyringen. Dette har vært et strategisk valg. Departementet peker på at virksomheten må ta eierskap og sikre at digitalisering blir en integrert del av tjeneste- og fagutviklingen. Det krever at virksomheten endrer organisasjonskulturen, noe Nav har lyktes med, ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Oppbyggingen av Nav på dette området handler om ledelse. Nav har hatt visjonære ledere som har bidratt til å sette retning. Det har vært en kontinuerlig forbedring i hele organisasjonen. At ledelsen forstår og aksepterer nye utviklingsmetoder, har også vært viktig.

Kilde: Intervjuer med Nav, Skatteetaten, Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet

PIT har siden 2014–2015 hatt fire direktører. Direktørene har hatt erfaring fra konsulentbransjen og fra andre større offentlige etater med betydelig IT-portefølje. Den fjerde og nåværende direktøren har blant annet bakgrunn fra Nav og begynte i stillingen 1. februar 2021. Det er ifølge DFØ store forventninger til at direktøren skal være en viktig kraft i arbeidet med det digitale skiftet i politiet.²²⁵

Ifølge DFØ vurderer de ansatte i politiet at Politidirektoratet har et forbedringspotensial i måten direktoratet ivaretar sin rolle som pådriver for digital transformasjon.²²⁶ FFI har også påpekt store mangler når det gjelder kunnskap om og forståelse av teknologi og innsikt i hvordan og hvorfor teknologi bør integreres i framtidens politi- og påtaletjenester. Dette er ifølge FFI spesielt tydelig i toppledelsen, noe som gjør det vanskelig å videreutvikle ideer og implementere nye løsninger utover småsatsinger i enkeltdistrikter.²²⁷

7.4 Teknisk gjeld i politiet

Det finnes ulike definisjoner av teknisk gjeld. Her forstår vi teknisk gjeld som alderen på systemet (legacy) og det som oppstår når et IT-system endres og bygges på så billig og raskt som mulig på bekostning av systemets tekniske kvalitet og fleksibilitet.²²⁸ Behovet for IT-løsninger tvinger noen ganger fram kortsiktige beslutninger om programmering og systemarkitektur som kan skape en usynlig teknisk gjeld som er prisen de en dag må betale for å gjøre det riktig. Etter hvert som programvare og infrastruktur eldes, og etter hvert som flere funksjoner legges til eldre systemer, vokser teknisk gjeld og fører til økende faste driftskostnader. Dette binder opp ressurser som ellers kunne vært brukt på verdifulle investeringer i nye IT-løsninger, samtidig som økende kompleksitet kan gjøre det vanskeligere å få til en digital transformasjon.²²⁹

Evalueringen av PIT i 2019–2020 slo fast at den tekniske gjelden var stor og økende i politiet, og at det var vanskelig å få tilstrekkelig midler til drift og forvaltning, vedlikehold og investeringer.²³⁰

²²⁵ DFØ. (2023). *Direktorsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet*. DFØ-rapport 2023:2.

²²⁶ DFØ. (2023). *Direktorsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet*. DFØ-rapport 2023:2.

²²⁷ FFI. (2021). *Teknologitvillingens betydning for politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet*, FFI-rapport 21/02532. s. 82.

²²⁸ Dalal, V., Krishnakanthan, K., Münstermann, B., og Patenge, R. (2020) *Tech debt: Reclaiming tech equity*. URL: [Tech debt: Reclaiming tech equity | McKinsey](#) besøkt 14. april 2023.

²²⁹ A. Burden, E. Van der Ouderaa, R. Venkataraman, T. Nyström, and P. P. Shukla (2018) *Technical Debt Might Be Hindering Your Digital Transformation*. MIT Sloan Management Review.

²³⁰ Boston Consulting Group. (2020). *Evaluering av politiets IKT- og fellestjenester*, U.off jf. Offentlighetslova §§13 og 14: Politidirektoratet (2021) *Resultatavtale for PIT 2021*.

Konsekvensene av teknisk gjeld kan for eksempel være at det blir vanskelig å implementere nye lover eller endre regelverk, slik erfaringene med gjennomføringen av straffeloven i politiet har vist.²³¹ I tillegg kan det bli vanskelig å automatisere og digitalisere prosesser. Det kan gå utover driftssikkerheten og IT-sikkerheten, slik erfaringene fra politiet også viser. Bruk av offentlige felleskomponenter eller standardløsninger kan bli vanskelig. Det kan også bli utfordrende å opprettholde kompetanse på gamle IT-løsninger, og IT-systemene kan over tid bli uoversiktlige på grunn av mange endringer og integrasjoner med øvrige applikasjoner og systemer. Generelt sett vil større teknisk gjeld, som følge av manglende modernisering, øke risikoen for at kostnadene blir større over tid. Økningen i kostnadene vil fortsette inntil IT-systemene er modernisert.²³²

Store deler av kjernefunksjonaliteten i IT-løsningene som brukes hyppigst i norsk politi, er bygget på foreldet og lite framtidsrettet teknologi.²³³ For å løse utfordringene innen straffesaksområdet ble merverdiprogrammet igangsatt i 2011 for å erstatte gamle IT-systemer og sanere tekniske gjeld.²³⁴ Prosjektet fulgte statens prosjektmodell med konseptvalgutredning. Det ble estimert at mer enn halvparten av kostnadene i programmet ville gå til å skifte ut av gammel teknologi, mens kun 30–50 prosent skulle gå til å bygge ny teknologisk løsning. Etter at merverdiprogrammet ble stoppet i 2015 har ikke politiet hatt planer for å sanere gammel teknologi. Samtidig er det utviklet nye IT-løsninger gjennom større og mindre IT-prosjekter ofte uten å ta hensyn til behovet for å redusere teknisk gjeld. Tiltak for å forbedre driftssikkerhet og innlemme ny funksjonalitet har kommet på toppen av gamle løsninger.²³⁵

PIT opplyser i intervju at den tekniske gjelden er høy innenfor alle tjenesteområder i politiet. Teknisk gjeld blir mer krevende og mer kostbart for hvert år som går. For eksempel forlater andre virksomheter de gamle systemene politiet fortsatt bruker. Dette øker politiets kostnader. Personellressurser må avsettes til å drifte og forvalte de gamle løsningene, og det er vanskelig både å rekruttere ansatte og å engasjere konsulenter til å jobbe med dette. Utfasing av BL og PO er del av det nye produktområdet *fra hendelse til avgjort sak*. Produktområdet bruker derfor mye ressurser på dette nå, og har utarbeidet en egen migreringsstrategi for de to løsningene og alle de systemene som henger sammen med disse. Strategien går ut på å ta bit for bit av systemene, slik at teamene utvikler nye løsninger sakte, men sikkert. PIT opplyser at migrering ut av BL kommer til å ta tid. Andre eksempler på høy teknisk gjeld i politiet er Strasak, som har et programmeringsspråk svært få kan bruke, og som det finnes lite tilgjengelig kompetanse på.²³⁶

For å komme ut av utfordringen med teknisk gjeld må det ifølge PIT investeres i en digital grunnmur som gjør det mulig å levere nye, integrerte IT-løsninger. Dette vil være en investering som vil gi verdi på sikt. Tilsvarende vil investeringer i å bli mer datadrevet og styrke sikkerheten være rene investeringer. Dette vil gi samfunnsverdi i form av mindre sårbarhet og økt sikkerhet. Men effektiviseringsverdi kommer ikke før nye IT-løsninger legges på toppen av de nye plattformene. Samtidig må man sørge for at systemene kan håndtere nytt regelverk.²³⁷

Justis- og beredskapsdepartementet viser i intervju til at departementet mangler oversikt over den tekniske gjelden som følge av at heller ikke Politidirektoratet har komplett oversikt. Den tekniske gjelden er stor, og det er ifølge departementet viktig med en oversikt som omfatter alt, for å vite om rammebetingelsene er tilstrekkelig for å drive utvikling og unngå at den tekniske gjelden fortsetter å øke.²³⁸ Politidirektoratet opplyser i intervju at det arbeides med et veikart og målbilde som gir kunnskap og oversikt over hvilke systemer det er utfordringer med, for eksempel systemer som vil

²³¹ NOU 2015:13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn – Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden*. Kapittel 21.8 Manglende evne til videreutvikling av og investering i politiets IKT-systemer.

²³² Lie-Nielsen, Sophus (2016) *Digitaliseringen av offentlig sektor kveles langsomt av teknisk gjeld*. Presentasjon på Software 2016, 10. februar 2016.

²³³ Politiets IT-tjeneste. (2019). *Teknisk tilstand viktige systemer*. Intern rapport bestilt av Politidirektoratet, 4. september 2019.

²³⁴ Dovre Group og Transportøkonomisk Institutt. (2015). *Merverdiprogrammet - Prosjekt 1. Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ (KS2)*.

²³⁵ Intervjuer med Politiets IT-enhet 16. januar og 11. mai 2023.

²³⁶ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

²³⁷ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

²³⁸ Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2023.

miste support og kontrakter som utgår på dato.²³⁹ PIT opplyser at det også arbeides med å se på hva som er mest kritisk å skifte ut.²⁴⁰

Skatteetaten og Nav har i likhet med politiet betydelig teknisk gjeld og utfordringer med å håndtere denne, se faktaboks 3. Skatteetaten og Nav har oversikt over gjelden og en plan for å sanere den.

Faktaboks 3 Teknisk gjeld i Skatteetaten og Nav

Skatteetaten erkjenner at arbeidet med teknisk gjeld har vært utfordrende

Skatteetaten begynte arbeidet med modernisering av IT-systemene i 2010/2011 og forsto tidlig behovet for fornyelse og reduksjon av teknisk gjeld, for eksempel sanering av Oracle-baserte løsninger. Skatteetatens eldste systemer som fortsatt er i bruk, er fra tidlig på 1990-tallet. Skatteetaten erkjenner at de ikke har vært gode nok på sanering av teknisk gjeld. Valg om å ikke sanere er en kost-nytte-vurdering. For eksempel er flytting av data fra gammelt til nytt system ofte svært komplisert. Å innføre nye systemer uten å rydde/sanere gamle har en kostnad. Ifølge Skatteetaten understreker dette hvor viktig det er å sette sanering enda høyere på dagsordenen.

Skatteetatens saneringsplan for teknisk gjeld

Skatteetaten har oversikt over sin tekniske gjeld og en plan for å sanere og erstatte teknisk gjeld med nye løsninger. Skatteetaten erkjenner samtidig at arbeidet med teknisk gjeld er utfordrende med hensyn til teknologi, kompetanse og ressurser. Saneringsarbeidet prioriteres på lik linje som utviklingsprosjekter, og det gjøres på grunnlag av kostnad-nyttevurdering. Oppmerksomhet på kostnad-nytte gjør det enklere for linjen å prioritere dette. Det er også etablert et eget styringsspor for sanering for å ha konstant oppmerksomhet på problematikken. Beslutninger tas i porteføljestyret. Sanering av teknisk gjeld er krevende, kostbart og har også betydning for IT-sikkerheten.²⁴¹ Skatteetaten opplever at Finansdepartementet hele tiden har sett behovet for å modernisere IT-systemene. Finansdepartementet forutsetter gjennom de årlige budsjettildelingene at Skatteetaten setter av midler til å modernisere infrastrukturen. Det har vært viktig at departementet og etaten har hatt felles forståelse av behovet for å prioritere ressurser til dette.²⁴²

Nav har mange gamle IT-løsninger og et stort etterslep på teknisk gjeld

Over tid har Nav bygd opp svært stor teknisk gjeld med store tunge plattformer og systemer. Dette er en krevende oppgave å ivareta med hensyn til kompetanse og kostnader, ifølge Nav. Mens utfasing av gamle IT-løsninger pågår, har Nav doble kostnader til å utvikle nye IT-systemer og opprettholde de gamle. Teknisk gjeld innebærer i tillegg flere risikoer som avhengighet til enkeltleverandører/monopolsituasjoner, tilgang på kompetanse, risiko for feil og nedetid, og i ytterste konsekvens risiko for at Nav ikke klarer å utbetale lovpålagte ytelser. Nav må derfor systematisk kvitte seg med teknisk gjeld for å lykkes med digitaliseringen. Nav har etablert et team i IT-avdelingen som har som hovedformål å koordinere avviklingen av teknisk gjeld innenfor produktområdene. Produktområdene har som formål å sanere teknisk gjeld. Det er etablert et veikart fram til 2030 for dette arbeidet. Nav har kommet lengst med avvikling av Infotrygd. Infotrygd er et system som kjører på stormaskin, som etter planen skal avvikles i løpet av 2028. Dette vil kreve flere milliarder kroner over flere år og kostnadene tas delvis gjennom moderniseringsprogrammet.

Kilde: Intervju med Skatteetaten, 18. januar 2023; Intervju med Finansdepartementet 23. mars 2023; Intervju med Nav, 18. januar 2023, Skatteetaten (2022) *Overordnet plan for sanering*. Første versjon, 5. september 2022.

I juni 2023 ble det lagt fram en plan for sanering av to av de mest sentrale kjernesystemene i politiet, PO og BL. Anbefalt beslutningsalternativ fra PIT om å først fase ut PO og deretter BL fikk tilslutning fra Politidirektørens ledergruppe 19. juni 2023. Arbeidet med å sanere de gamle IT-systemene vil skjer innenfor produktområdet *fra hendelse til avgjort sak*. Dette innebærer at politiet setter av årlige midler

²³⁹ Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

²⁴⁰ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

²⁴¹ Intervju med Skatteetaten 18. januar 2023.

²⁴² Intervju med Skatteetaten 18. januar 2023.

til grunninvesteringer i plattform /infrastruktur og til sanering av BL og PO i politiets strategiske utviklingsportefølje i tiden framover.²⁴³

7.5 Brukerperspektivet i digitaliseringsarbeidet i politiet

Et mål for politiet er å være tilgjengelig, ha god service og yte effektive tjenester i hele landet.²⁴⁴ Politiet skal møte innbyggerne der de ønsker å møte politiet og på måter de har behov for.

Politidirektoratet har utviklet strategien *Økt tilgjengelighet for innbyggerne: Politiets kanalstrategi 2021-2025*. Strategien beskriver hvordan politiet skal oppfylle innbyggernes behov framover gjennom digitale og andre kanaler. Det skal legges opp til fysiske møter ved behov og digitalt når det er mulig.²⁴⁵

Gjennom arbeidet med kanalstrategien har Politidirektoratet kartlagt kontakten med borgerne. Kartleggingen fra 2021 viser at politiet ikke oppfyller krav i digitaliseringsrundskrivet til brukervennlige tjenester og kontakt med publikum. Politiet har få selvbetjente løsninger og tjenestetilbudet framstår som fragmentert og lite oversiktlig for brukerne.²⁴⁶ Mer enn halvparten av kontakten som publikum har med politiet handler om tjenester som pass, ID og tillatelser (førerkort, våpen, kjøreseddel, arrangementer, og så videre). Anmeldelser utgjør 15 prosent, trafikkkontroller 14 prosent, tips 12 prosent og under 10 prosent av henvendelsene handler om nødsituasjoner. Kartleggingen viser at kontakten med publikum i stor grad foregår ved personlig kontakt og gjennom telefon (72 prosent). Kun om lag 20 prosent av kontakten foregår via nettside, selvbetjeningsløsninger eller e-post/skjema.

For i større grad å oppfylle kravene i digitaliseringsrundskrivet arbeider politiet med å styrke den fysiske og den digitale kontakten. Det arbeides med å etablere nye selvbetjeningsløsninger. Nye selvbetjeningsløsninger som er etablert, er for eksempel tjenester via politiet.no for å søke time for bestilling av pass og ID-kort, søke om digital politiattest, søke om digital våpentillatelse, levere digital anmeldelse og få oversikt over egne prikker i førerkortet.²⁴⁷

Konsekvensen av de politiske føringene om å prioritere oppbemanning i politidistriktene fører til en tilsvarende nedprioritering av politiets sentrale enheter – inkludert PIT, ifølge Politidirektoratet. Rammebetingelsene reduserer politiets muligheter for å styrke digitaliseringen og redusere antallet årsverk ved å innføre digitale selvbetjeningsløsninger. Politiet må prioritere knappe ressurser til det som er viktigst eller mest kritisk. Da er det for eksempel ikke sikkert at selvbetjeningsløsninger prioriteres foran å gjøre noe med PO eller BL. Ifølge direktoratet er det heller ikke hensiktsmessig å legge nye digitale løsninger på en gammel, utdatert og sårbar plattform. Politiet er avhengige av å ha en tidsriktig og sikker plattform før det utvikles nye selvbetjeningsløsninger.²⁴⁸

Selv om det ligger noen iboende utfordringer i rammebetingelsene, prøver Politidirektoratet ut ulike tilnærminger til kanalstrategien, det vil si hvordan politiet skal oppfylle publikums behov ved første kontakt. Flere nye selvbetjeningsløsninger er lansert blant annet mulighet til å søke framreisetillatelse gjennom systemet ETIAS på web, taps- og verifikasjonstjeneste for ID-kontroll med egen app for næringslivet, og digital søknad om tillatelse for kjøp av jaktvåpen. Ifølge direktoratet er det også igangsatt et produktteam for innloggede tjenester som ett av flere tiltak i kanalstrategien.²⁴⁹

Det framgår av tildelingsbrevet for 2023 at Politidirektoratet skal fortsette arbeidet med å utvikle digitale innbyggertjenester. Justis- og beredskapsdepartementet opplever å være godt orientert om

²⁴³ Politidirektoratet. (2023). *Saksdokumenter fra møte i politidirektørens ledergruppe 19. juni 2023*. E-post fra porteføljeseksjonen i styringsavdelingen i Politidirektoratet, 21. august.

²⁴⁴ Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). *Tildelingsbrev til Politidirektoratet 2023*.

²⁴⁵ Politidirektoratet. (2023). *Politiets årsrapport 2022*.

²⁴⁶ Politidirektoratet. (2021). *Kanalstrategi – et tilgjengelig og effektivt politi – for borgerne!* Et sammendrag av nåsituasjonen fra analyseseksjonen i virksomhetsutviklingsavdelingen i direktoratet.

²⁴⁷ Politidirektoratet. (2023). *Politiets årsrapport 2022*.

²⁴⁸ Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

²⁴⁹ Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

arbeidet med å utvikle publikumstjenester, særlig de prosjektene som trekkes fram i tildelingsbrevet til politiet. Mange av publikumstjenestene er relativt lite kostbare å gjennomføre, sammenlignet med for eksempel modernisering av BL.²⁵⁰

PIT oppgir i intervju at brukerne i stor grad blir involvert i IT-utviklingen med bruk av smidig produktutvikling. Det er etablert fem produktteam hvor medarbeidere med ulike typer kompetanser fra PIT og fagsiden i politiet deltar (særorgan og politidistrikter). Produktteamene tester ut løsninger som de tror vil fungere hos brukerne. Teamene har dialog med eksterne brukere, som næringsliv, og interne brukere, som ansatte på operasjonssentralene. Brukerinnsikten endres kontinuerlig. Politiet har tradisjonelt tenkt på de politiansatte som brukere, mens det har vært lite oppmerksomhet på innbyggerne som brukere, ifølge PIT.²⁵¹

For PIT er det viktig å få opp ideene fra politidistriktene. Det er viktig at forslag fra distriktene balanseres med andre forslag og oppdrag innenfor porteføljen. I dag blir programvare og løsninger anskaffet og utviklet lokalt utenfor porteføljen. Når det blir for stort for ett distrikt å drifte og gi support, sender distriktet en henvendelse til PIT om å ta over. Det kan være at løsningen ikke tilfredsstillende sikkerhetskrav og for eksempel GDPR. Dette er en lite heldig måte å drive IT-utvikling på.²⁵²

Skatteetaten og Nav har utviklet selvbetjeningsløsninger og automatisert saksbehandlingen, se faktaboks 4.

Faktaboks 4 Digitalisering av kontakten med brukerne i Skatteetaten og Nav

Skatteetaten har modernisert og utviklet etatens IT-systemer. Det har bidratt til enklere rapportering for næringslivet, enklere løsninger for vanlige borgere og en mer effektiv skatteadministrasjon. Digitale løsninger bidrar også til at det er enklere for næringslivet å betale riktig skatt.

Utvikling av løsninger som tar utgangspunkt i brukernes prosesser, og ikke kun etatens egne prosesser (for eksempel A-ordningen og Folkeregisteret).

- Tidlig ute i offentlig sektor med å håndtere kvantitative oppgaver og erstatte rutinepregede oppgaver med automatiske.
- Selvbetjening gjennom nettbasert selvangivelse, elektronisk skattekort, MVA, grunnlagsdata/lønnsinformasjon med mer etablert i perioden 2000–2010 og modernisert fra ca 2015.
- Høy grad av automatisering av kjerneprosessene.

Nav har utviklet digitale selvbetjeningsløsninger og automatisert deler av saksbehandlingen. Nav vektlegger å utvikle digitale produkter og tjenester som legger til rette for økt selvbetjening og automatisering for å frigjøre ressurser til å styrke innsatsen for å få flere i arbeid og imøtekomme den høye omstillingstakten i samfunnet.

- Har etablert selvbetjeningsløsninger via nettside som fører til færre klager og mindre telefoner.
- Automatiserte saksbehandlingsløsninger for ulike typer ytelser.
- Redusert behov for manuell saksbehandling på mange områder.

Kilde: Intervjuer med Skatteetaten og Nav, 18 januar 2023; Nav (2023) *Årsrapport 2022 Arbeids- og velferdsetaten*; Nav (2022) *Årsrapport 2021 Arbeids- og velferdsetaten*.

²⁵⁰ Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2023.

²⁵¹ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

²⁵² Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

7.6 Nye arbeidsmåter i utviklingen av digitale tjenester i politiet

Etter politireformen er politiets IT-ressurser samlet i PIT. Den nye instruksen for PIT fra 1. mai 2021 fastslår at enheten skal utvikle framtidsrettede IT-tjenester i samarbeid med brukerne, og ta et helhetlig ansvar for utvikling og strategisk styring av teknologiutviklingen i politietaten for å styrke politiets løsning av samfunnsoppdraget. Med utvikling menes også drift og forvaltning.²⁵³

Til og med 2021 var PIT i stor grad organisert etter fossefallstilnærmingen²⁵⁴, med egne avdelinger for planlegging, utvikling og drift. Fra 1. januar 2022 er PIT omorganisert, og det er etablert leveranseområder som skal gi virksomheten fleksibilitet og økt oppmerksomhet på verdiskaping for etaten. De sju leveranseområdene er: identitet, kunnskap, hendelse, reaksjon, plattform, produktivitet, og innbyggernære tjenester, jf. vedlegg 1. Leveranseområdene har ikke ansatte, med unntak av leveranseområdeleder. Leveransene gjøres i team, med kapasitet og kompetanse fra PITs avdelinger. Teamene vil i større grad være tverrfaglige, med fag- og brukerrepresentanter som faste medlemmer. Formålet med omorganiseringen er å snu PIT fra å være en tjenesteleverandør for politiet, til å bli en samarbeidspartner og pådriver for digitalisering.²⁵⁵

7.6.1 Smidig utviklingsmetodikk i politiet

I henhold til instruksen for PIT skal enheten bruke smidig utviklingsmetodikk.²⁵⁶ PIT viser i intervju til at man kan legge mye ulikt i begrepet smidig. Veldig mange arbeider for eksempel smidig innenfor fossefallsmodellen i prosjekter. PIT innfører en smidig produktutviklingsmodell basert på positive erfaringer fra Nav og private selskaper. Arbeidsmåten som innføres handler om å jobbe tverrfaglig med kontinuerlig produksjonssetting og etter overordnede, langsiktige planer og rammer. Man har skiftet blikket bort fra når og hva som skal leveres, til hvilken verdi som skal leveres. Suksess måles i verdi for brukerne og vurderes med utgangspunkt i samfunnsoppdraget. Mens prosjekter innebærer at man skal oppnå noe forhåndsdefinert for en gitt sum innen en dato, har produktutvikling et ende-til-ende-perspektiv, slik at alle faser i produktets levetid ivaretas, ifølge PIT.

Politidirektoratet opplyser i intervju at mange av systemene i politiet er gamle, og at det ikke lenger er ønskelig med store prosjekter der alt settes i spill og koster mye. Tanken er å utvikle nye tjenester som testes over tid. I en periode vil dette gi doble kostnader når nytt utvikles og det gamle vedlikeholdes før det fases ut. Fordelen med en slik strategi er ifølge direktoratet at det ikke blir én stor produksjonssetting med høy risiko for nedetid. Utfordringen er at det tar lang tid å kvitte seg med det gamle, og at man må trekke inn mange av de verdikjedene som BL er en del av. Politidirektoratet må sikre at PIT har rammene for å gjennomføre dette over tid, og langsiktighet er derfor viktig.²⁵⁷

²⁵³ Politidirektoratet. (2021). *Instruks for Politiets IKT-tjenester*. Versjon 1.0, datert 1. mai 2021.

²⁵⁴ En tilnærming til IT-utvikling der arbeidet planlegges og gjennomføres sekvensielt i faser (analyse, design, utvikling, testing og produksjon).

²⁵⁵ Politiets IKT-tjenester. (2021). *Utdypende om nåsituasjon, vurderinger og anbefalt organisasjonsmodell*. Vedlegg 1 jf. Politiets IKT-tjenester (2021) *Forhandling og drøfting av ny organisasjon i henhold til hovedavtalen*. Saksfremlegg, 10. august 2021; Politiets IKT-tjenester (2021) *Forhandling og drøfting av ny organisasjon i henhold til hovedavtalen*. IDF-sak 21/16. Saksfremlegg for organisasjonene.

²⁵⁶ Politidirektoratet. (2021). *Instruks for Politiets IKT-tjenester*. Versjon 1.0, 1. mai 2021.

²⁵⁷ Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

Faktaboks 5 Smidige utviklingsmetoder

Smidige utviklingsmetoder er metoder for utvikling av programvare hvor arbeidet gjøres i team med stor grad av selvstyre. Programvareproduktet utvikles gradvis med hyppige tilbakemeldinger fra brukere og kunde. Læringen underveis er sentral, og et hovedtrekk er at utvikling av programvare ses på som en problemløsningsprosess. Metodene ble popularisert fra tidlig 2000-tall, da en gruppe erfarne programvareutviklere kom sammen og utarbeidet *Manifestet for smidig programvareutvikling*. Manifestet har bidratt til at smidige programutviklingsmetoder brukes stadig mer. Iterative, inkrementelle programvareutviklingsmetodikk kan spores tilbake til 1957, adaptiv programvareutvikling til 1970-tallet og siden 1990-tallet forekommer lettvektige metoder som regnes som smidige utviklingsmetoder.

Noe av bakgrunnen for utviklingen av manifestet var frustrasjon over store IT-prosjekter som ikke leverte på tid og kostnad, og hvor «fossefallsmetoden» ble brukt. «Fossefallsmetoden» innebærer å bryte ned prosjektaktivitetene i faser hvor hver fase er avhengig av leveranser fra den foregående. Når man bygger en bro, vil dette kanskje være en naturlig utviklingsmetode. Å utvikle programvare med «fossefallsmetoden» kan være problematisk av flere grunner, blant annet fordi teknologi utvikler seg raskt, og fordi programvaren skal løse sammensatte, komplekse oppgaver i en virksomhet. Smidige utviklingsmetoder med hyppige tilbakemeldinger gir brukere større forståelse av kompleksiteten i programvareutvikling og utviklingsteamet større forståelse av problemet som kunden ønsker å løse. Det stilles fortsatt krav til planlegging og dokumentasjon, men det legges større vekt på å lage produkter som virker med høy kvalitet. Stadig flere virksomheter, i privat og offentlig sektor, tar derfor i bruk denne måten å arbeide på, og slike metoder anses i dag som bransjestandard for utvikling av alle typer digitale produkter. Smidige metoder har fått kritikk for at metodene fokuserer for lite på å planlegge viktige designavgjørelser, og at fokus på viktige krav i starten kan gjøre det vanskelig å løse krav som oppdages senere i utviklingsprosessen.

Kilde: Dingsøy, T. (2023) *Smidige utviklingsmetoder*. I Store norske leksikon (snl.no), Beck et al. (2021) *Manifestet for smidig programutvikling*. Fra agilemanifesto.org, besøkt 14. april 2023; Finne, H. (2019) *Styring og gjennomføring av store statlige IKT-prosjekter: Eksperters erfaringer og vurderinger*. Concept-rapport nr. 56, 06.2019; Atkins, PROMIS og Oslo Economics (2021) *Ekstern kvalitetssikring KS2 av flere i arbeid – enklere, raskere, bedre (p4)*. Statens prosjektmodell, rapportnummer e032b, 19. mars 2021. Intervjuer med Nav og Skatteetaten 18. januar 2023.

Ifølge PIT finnes det ikke standarder for smidig utviklingsmetodikk og kontinuerlig produktutvikling i produktområder i det offentlige. PIT mener det er en stor utfordring at det kun finnes rammeverk for gjennomføring og kvalitetssikring av prosjektorganisert IT-utviklingsarbeid (statens prosjektmodell) som forvaltes av Finansdepartementet og Digitaliseringsdirektoratet, men ikke for å jobbe smidig og i produktområder.²⁵⁸ PIT opplyser at for å sikre at produktteamene beveger seg mot ønskede effekter og mål på et overordnet nivå, brukes OKR (Objectives and Key Results). OKR kan være et effektivt styringsvirkemiddel som sikrer at strategier etterlevs, om det brukes rett. Det forutsettes at produktteamene hele tiden sjekker at de er på riktig vei, og at løsningene som utvikles, treffer brukernes behov. Det gjennomføres periodisk verdigjennomgang hvert kvartal. I gjennomgangen ses det ikke på tid, kostnad og omfang, som er vanlig i prosjektbaserte modeller, men det ses på om verdier skapes, gjennomførbarhet, juridisk handlingsrom, teknologisk kapabilitet, løsningens levedyktighet, om løsningen understøtter politiets mål, og økonomisk levedyktighet på kort og lang sikt.²⁵⁹

PIT opplyser at produktteamene derfor skal lære mye, at de må settes gode mål, at risikoen må dokumenteres, og så videre. Denne metodikken er vanskelig å kommunisere i en organisasjon som er vant til å arbeide annerledes. Selv for erfarne deltakere i teamene er det mye som skal læres, og i tillegg skal teamet fungere godt. I en organisasjon som er vant til å arbeide prosjektbasert, er det derfor krevende å innføre denne arbeidsmåten ifølge PIT. Ifølge PIT er det flere virksomheter i

²⁵⁸ Finansdepartementet presiserer i tilbakemelding på rapporten av 28. september 2023 at det er utarbeidet en egen veileder for digitaliseringsprosjekter i statens prosjektmodell som også adresserer tema for mer smidig utvikling selv om det ikke er en standard metodikk for smidig utvikling.

²⁵⁹ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

offentlig sektor som har tatt i bruk smidig utviklingsmetodikk og kontinuerlig produktutvikling.²⁶⁰ Skatteetatens og Navs erfaring med smidig utviklingsmetodikk framgår av faktaboks 6.

Faktaboks 6 Erfaring med smidig utviklingsmetodikk i Skatteetaten og Nav

Skatteetaten arbeider hovedsakelig gjennom prosjekter, og prosjektmodellen kombineres med smidig utvikling og tette koblinger til fag og forretning. Skatteetaten vil fortsette å legge vekt på smidig utviklingsmetodikk og videreutvikle metoden da erfaringer viser at dette er en mer effektiv utviklingsmetode. Skatteetaten vil i tiden framover ha en sammensatt portefølje der det både arbeides smidig i prosjekter og i produktteam. Skatteetaten ønsker i større grad å involvere fagsiden, men har ikke innført autonome produktteam fordi kompleksiteten anses å være for høy. Når kompleksitet er høy, er det viktig å sikre at helheten tas hensyn til gjennom prosjekter og koordinering. Skatteetaten benytter anerkjente standarder for porteføljestyling (Management of portfolios - MOP) og prosjektstyring (Prince2).

Nav er en pioner i norsk offentlig sektor når det gjelder å gjennomføre store digitaliseringssatsinger med kontinuerlig produktutvikling. Det første produktområdet ble etablert i 2018/2019. Per januar 2023 er det etablert åtte produktområder og om lag 75 tverrfaglige team innen IT-utvikling. Nav oppgir i intervju at i henhold til produktområdemodellen skal de nye løsningene/produktene kontinuerlig oppdateres og videreutvikles på bakgrunn av at behov og teknologi endrer seg. Målet er at det ikke lenger blir nødvendig med de store utskiftninger av løsninger. For å lykkes med denne endringen må etaten kjenne sine systemer, ha eierskap til løsningene og ha kompetanse til å videreutvikle løsningene kontinuerlig.

Nav opplever at innføringen av kontinuerlig produktutvikling og produktområder har gitt etaten en sterk digital kraft. For å få raskere resultater innførte Nav produktorientering og smidige produktteam med høy autonomi i foreldrepengeprosjektet. Forskningsarbeider og evaluering av produktområdeorganiseringen i Nav fra 2022 viser at denne måten å arbeide på gir resultater.

Produktområdeorganiseringen av sykepengeprosjektet i Nav ble evaluert av PWC i 2023. Evalueringen viser at Nav tok for stor risiko ved å endre leveransemodell og sourcingstrategi i gjennomføringen av det komplekse sykepengeprosjektet. Flere av målene med prosjektet ble ikke oppnådd, risiko ble undervurdert, styring og ledelse var mangelfull, framdriftsplan var urealistisk, og det var interne motsetninger og manglende etterlevelse av regelverk. Sykepengeområdet var komplekst, og Nav har her like erfaringer som Skatteetaten har. På komplekse områder er det behov for å etablere anerkjente strukturer og mekanismer for å sikre god styring samt helhetlig problemforståelse, ifølge Nav.

Kilde: Gnist og Deloitte (2022) *Erfaringsoppsummering av Navs produktområdeorganisering. Delrapport 1 – erfaringsoppsummering*. Evalueringsrapport bestilt av Nav, Juni 2022; PWC (2023) *Evaluering av prosjekt 3 i Nav*. Evaluering utført av PWC på oppdrag fra Nav, Mai 2023. Dingsøy, T. et al. (2022) "Enabling Autonomous Teams and Continuous Deployment at Scale," in *IT Professional*, vol. 24, no. 6, pp. 47-53; Atkins, PROMIS og Oslo Economics (2021) *Ekstern kvalitetssikring KS2 av flere i arbeid – enklere, raskere, bedre (p4)*. Statens prosjektmodell, rapportnummer e032b, 19. mars 2021; Intervjuer med Skatteetaten og Nav 18. januar 2023; Nav (2023) *Undersøkelse av digitalisering i politiet - oversendelse av rapport for sjekk av fakta og eventuelle kommentarer*. Brev til Riksrevisjonen, 26. september 2023.

7.6.2 Produktområdet fra hendelse til avgjort sak

Arbeidet med det første produktområdet i politiet, *fra hendelse til avgjort sak*, ble igangsatt i 2022. Målet med produktområdet er å håndtere hendelser bedre de første kritiske 48 timene. Produktområdet dekker straffesakskjeden og det politioperative området. Dette er et område hvor behovet for modernisering er stort, og som dekker store deler av politiets kapasitet. I dag brukes flere gamle IT-løsninger til å håndtere informasjon som politiet skal bruke i forebygging, etterretning, etterforskning og påtale. Ifølge PIT har politiet hatt et ubevisst forhold til hva slags informasjon som samles inn, og hva som skal gjenbrukes senere i straffesaksprosessen. I dag registreres samme

²⁶⁰ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

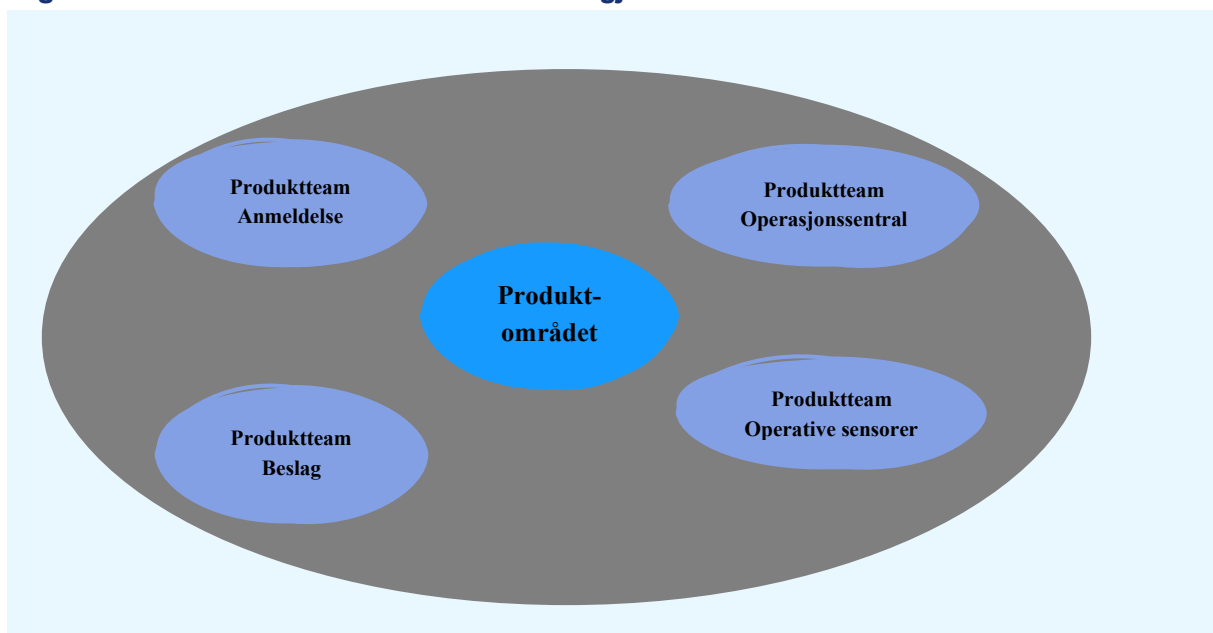
informasjon manuelt i flere ulike systemer. Systemene er ikke integrerte, og når det gjøres endringer i et system, blir det ikke automatisk oppdatert i et annet.²⁶¹

Et produktområde betyr her at utviklingsarbeid er avgrenset til et tematisk område innenfor en virksomhet. Den daglige ledelsen i produktområdet ivaretas av en produktområdeleder. Et områdeteam skal sørge for at helheten ivaretas på tvers av teamene i produktområdet, og legger til rette for at teamene har nødvendige rammebetingelser for å levere brukerverdi og synliggjøre resultatene.

Innenfor produktområdet gis produktteamene ansvar for å utvikle IT-løsninger (produkter). Arbeidsmåten i produktteamene er smidig, tverrfaglig og med kontinuerlig produksjonssetting. Erfaringen fra Nav tilsier ifølge PIT at det er viktig å tenke stort (vurdere hele verdikjeden) og starte smått. Samtidig må man sikre at organisasjonen ikke havner i nye siloer faglig eller teknologisk ifølge PIT.²⁶² Det er etablert fire produktteam med åtte deltakere i hvert team:

- to produktteam innenfor straffesaksområdet (beslag og anmeldelser)
- to produktteam innenfor det politioperative området (operasjonssentral og operative sensorer)

Figur 1 Produktområdet fra hendelse til avgjort sak



Kilde: Politiets IT-enhet

Ifølge PIT er produktteamene i gang med innsiktsarbeid, å kartlegge brukererfaringer og å utarbeide ny funksjonalitet. Målet er å levere funksjonalitet fortløpende uten at det er satt frister. Det er fastsatt noen overordnede prinsipper for alle teamene i produktutviklingen, som at arkitekturen skal være hendelsesdrevet.²⁶³ Det skal være lett å gjøre rett, både for dem som skal bruke systemene, og for teknikerne med innebygd personvern, sikkerhet og annet. Det jobbes kontinuerlig og helt fra starten av med å etterleve alle ikke-funksjonelle krav og med hyppige leveranser. Jurister i områdeteamet bidrar med å vurdere om juridiske krav ivaretas.²⁶⁴

²⁶¹ Intervju med Politiets IT-enhet 16. januar 2023.

²⁶² Intervju med Politiets IT-enhet 16. januar 2023.

²⁶³ En hendelsesdrevet arkitektur er designet slik at systemet reagerer på hendelser som oppstår, i stedet for å følge en tradisjonell, sekvensiell prosessflyt. Dette tillater mer fleksible, løst koblede systemer da komponentene kun trenger å være oppmerksom på hendelser de selv er interessert i, i stedet for å være tett knyttet til hele systemet. Kilder: <https://www.digdir.no/digital-samhandling/innledning/4169>.

²⁶⁴ Intervju med Politiets IT-enhet 16. januar 2023.

Arbeid i produktteamene i politiet

Styringen i et produktområde skjer etter «tight-loose-tight» modellen.²⁶⁵ Dette er ifølge PIT en måte å styre produktutvikling på som etter hvert har blitt god praksis. Her begynner det å komme kurs og sertifiseringer, og det nærmer seg en standard praksis.

Tight Hva skal oppnås?

Prosessen starter med at teamene får en strategi som gir arbeidet mål, retning og økonomiske rammer som skal finansiere et antall leveranser. Teamene bestemmer framdrift, rekkefølge og innhold i leveransene.

Loose Hvordan skal det gjøres?

Arbeidsprosessene i teamene er hypotesedrevet. Teamene utvikler løsninger basert på antakelser, juridisk rammeverk og brukerbehov, og de tester om løsningene leverer den planlagte verdien for brukerne. På denne måten bygges, testes og måles det teamene leverer, mot tiltenkte verdier. Samtidig utvikler teamene seg kontinuerlig og lærer hele veien.

Tight Hva ble oppnådd og hvilke lærdommer tar vi med oss?

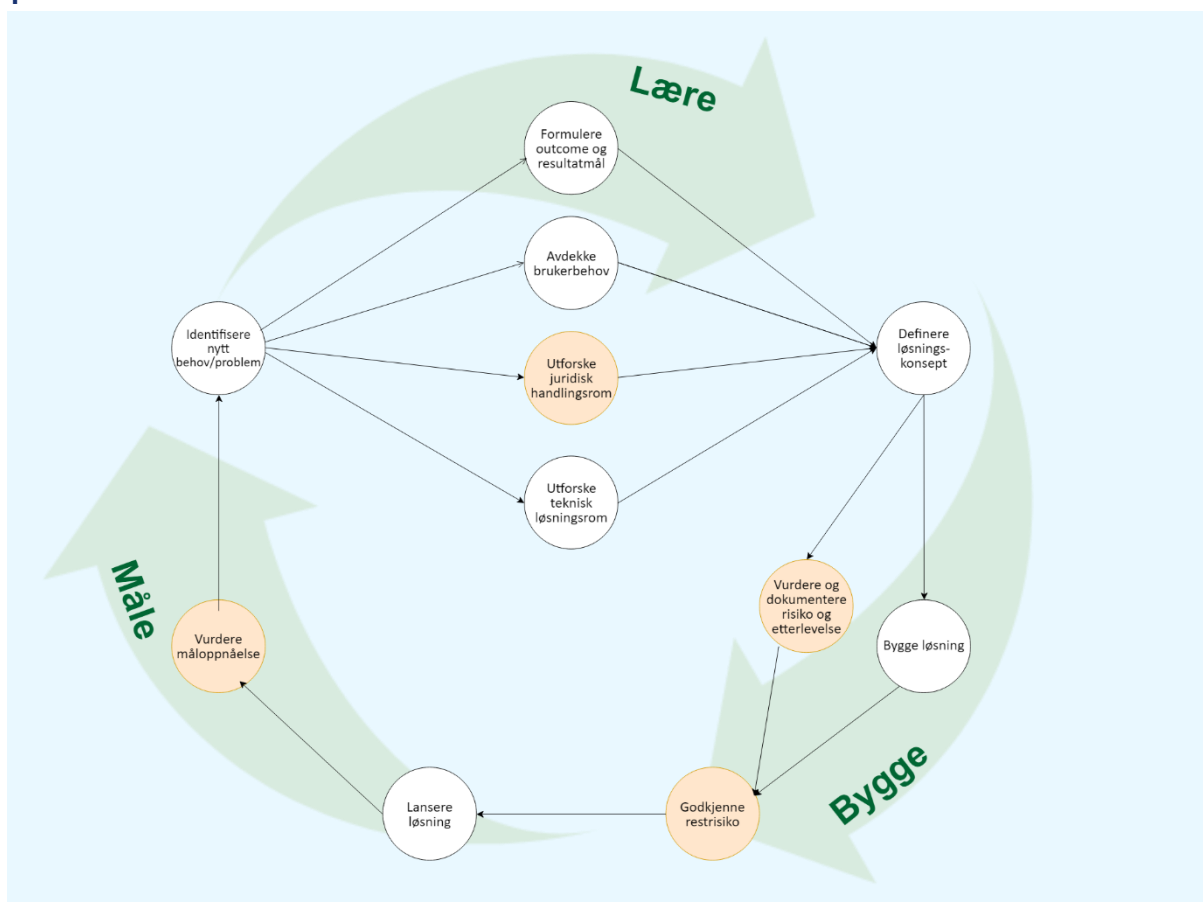
Teamenes ansvar er å ha skape verdi og løse problemet innenfor økonomiske, juridiske og andre forhåndsbestemte rammer. Ledelse og team evaluerer sammen hva som er levert og hva teamet har lært.

Dette er en arbeidsmåte som ikke bare handler om styring, men også om kultur, ledelse og samarbeid. Ledelsen må tørre å gi slipp og delegerer ansvar og beslutningsmyndighet lenger ned i organisasjonen enn det som er vanlig. Samtidig må man ha mekanismer, rutiner eller internkontroll for å sikre at lover og rammer overholdes.²⁶⁶

²⁶⁵ Modellen brukes i Norge blant annet av Nav, Telenor og Statens vegvesen. Se bl.a. [How to start with tight-loose-tight | Nyheter | CoWork](#).

²⁶⁶ Intervju med Politiets IT-enhet 16. januar 2023.

Figur 2 Modell for utvikling og kontinuerlig etterlevelse i tverrfaglige produktteam i politiet



Kilde: Politiets IT-enhet

Figur 2 viser hvordan arbeidet i produktteamene skal foregå ifølge PIT. Modellen bygger på «tight-loose-tight» tankegangen og skal bidra til at produktteamene tar hensyn til for eksempel resultatmål, brukerbehov, sikkerhet, personvern og universell utforming.

7.6.3 Håndtering av lover og regler i utviklingsarbeidet

I tildelingsbrevet for 2023 viser Justis- og beredskapsdepartementet til at Politidirektoratet skal løfte problemstillinger og behov for regelverksendringer til departementet på egnet måte når det ligger til departementet å vurdere disse. Det er flere eksempler på at de gamle IT-systemene i politiet har gjort det vanskelig å innføre nye lover. Ny straffelov ble vedtatt i Stortinget 20. mai 2005, men på grunn av gamle datasystemer i politiet trådte ikke loven i kraft før i 2015.²⁶⁷ Tilsvarende utfordringer har politiet hatt med politiregisterloven og nå straffeprosessloven. Det skyldes at lovendringene må iverksettes i BL og tilknyttede systemer.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser i intervju at i de senere årene har det særlig vært tett dialog knyttet til implementeringen av EUs informasjonssystemer i norsk rett. Direktoratet har i senere tid spilt inn at det er behov for å regulere automatisert behandling av våpensøknader. Noen ganger er det ikke nødvendigvis behov for regelverksendringer, men en juridisk fortolkning av et regelverk som trengs. Andre ganger kan arbeid med regelverksendringer vanskeliggjøres fordi den teknologiske løsningen som understøtter, er for kompleks eller umulig å endre, eller fordi det blir for kostbart. Slike problemstillinger oppstod for eksempel i arbeidet med ny straffeprosesslov.

²⁶⁷ Aftenposten. (2015). Den «nye» straffeloven er ti år forsinket uten grunn». Artikkel 1. juli 2015. [Den «nye» straffeloven er ti år forsinket uten grunn \(aftenposten.no\)](https://www.aftenposten.no)

Skatteetaten og Nav arbeider, i likhet med politiet, aktivt med tidlig å identifisere behov for regelverksendringer i arbeidet med digitalisering, se faktaboks 7.

Faktaboks 7 Håndtering av juridiske problemstillinger i utviklingsarbeidet i Skatteetaten og Nav

Skatteetaten

Regelverksutvikling er en del av Skatteetatens helhetlige utvikling og må ifølge etaten ses i sammenheng med utvikling av IT-systemer, prosesser og organisering. Når det skal gjennomføres forstudier, konseptvalg og utviklingsprosjekter, vil det derfor gjennomgående etableres tverrfaglige team, hvor juridisk kompetanse inngår. Etaten ser etter prinsipielle juridiske problemstillinger og regelverksendringer som må avklares så tidlig som mulig i utviklingsprosessen. Det må da vurderes om avklaringen kan skje innenfor handlingsrommet i gjeldende regelverk, om det trengs en forskriftsendring, som Skattedirektoratet i hovedsak har fått delegert myndighet til å fastsette, eller om det må skje ved en lovendring. Skatteetatens juridiske avdeling har løpende kontakt med skattelovavdelingen i Finansdepartementets om regelverksutvikling.

Nav

Lovverket kan være med på å senke farten på digitaliseringsprosessene, ifølge Nav. Et eksempel er der hvor lovverket som ligger til grunn for IT-løsninger som skal utvikles, gir føringer om manuelle prosesser eller gir rom for ulik praktisering. Dette er forhold som må avklares før nye automatiserte løsninger kan utvikles og kan være tidkrevende. Lovendringer kan ta 2–3 år. Derfor er det viktig at arbeidet med dette starter tidlig, og helst før selve digitaliseringsarbeidet starter. Nav prioriterer å få til utvikling innenfor dagens regelverk ettersom endringer tar lang tid. Tverrfaglighet og tilstrekkelig juridisk kompetanse er derfor viktig i produktområder og -team. Dette er erfaringer Nav har gjort seg gjennom arbeidet med digitaliseringsprosjekter. PricewaterhouseCoopers (PwC) har på oppdrag fra Nav gjort en ekstern evaluering av sykepengeprosjektet i Nav i perioden januar til mai 2023. Evalueringen viser at arbeidet med å etterleve gjeldende lovkrav og det tverrfaglige samarbeidet med blant annet jurister ikke fungerte godt nok. Da prosjektet ble avsluttet, var man dermed ikke i mål med etterlevelse for sykepengeløsningen. Et læringspunkt fra evalueringen var at etaten tidlig må danne seg en helhetlig forståelse av hvordan den skal etterleve det gjeldende regelverket, og hva det innebærer for løsningen. NAV har nå utarbeidet hjelpemidler for å gi produktteamene bedre oversikt og forståelse av etterlevelseskravene.²⁶⁸

Kilde: Intervju med Nav og Skatteetaten 18.01.2023; svar på spørsmål via e-post fra Skatteetaten 17. februar 2023; PwC (2023) *Evaluering av Prosjekt 3 i Nav*. Ekstern evaluering av Prosjekt 3 i Navs IKT-modernisering, 16. mai 2023.

7.6.4 Styring og oppfølging av produktområdet *fra hendelse til avgjort sak*

Politidirektørens ledergruppe prioriterer, beslutter, bestemmer og fastslår rammer for porteføljen og porteføljestyret prioriterer, beslutter, bestemmer og fastslår porteføljens innhold innenfor disse rammene. Porteføljestyret delegerer eierskapet for produktområdet til produktområdets eiergruppe, som i sin rolle utøver eierrollen for produktutviklingen ut fra delegert myndighet, ansvar og organisasjon fra porteføljestyremøtet. Politidirektoratets styringsavdeling fasiliteter styringsdialog på samme måte som i øvrig styringsdialog. Produktområdets ledelse operasjonaliserer produktutviklingen innenfor de fastslåtte rammene og skal med årlig, og flerårig planlegging, samt måneds-, tertial- og års-rapportering, sørge for at produktområdets eiergruppe kan utøve sitt eierskap.²⁶⁹

Da det ble besluttet å starte opp produktområdet *fra hendelse til avgjort sak* 31. mai 2022, ble det avsatt til sammen 84,5 millioner kroner fordelt på 26,5 millioner kroner i 2022 og 58 millioner kroner i 2023.²⁷⁰ En betingelse for beslutningen var at produktområdet skulle komme tilbake til porteføljestyret

²⁶⁸ PwC. (2023). Ekstern evaluering av Evaluering av Prosjekt 3 i Navs IKT-modernisering, 16. mai 2023.

²⁶⁹ Poliitiets IT-enhet. (2023). Produktområde *Fra hendelse til avgjort sak*. Presentasjon mottatt på e-post 16. januar 2023.

²⁷⁰ Referat fra porteføljestyremøte 31. mai 2022.

med utkast til mål, hypoteser og resultatindikatorer innen høsten 2022. Utkastet skulle inkludere en prioritering som bidro til å redusere dagens risiko ved PO og BL til et akseptabelt nivå. Det ble videre presisert at konkrete ambisjoner for effekt/verdi med resultatindikatorer må være endelig avklart før 2023 og ligge til grunn for videre investering i og oppfølging av produktområdet.

Produktområdets økonomiske behov i 2023 var større enn rammen som var avsatt. Porteføljestyret besluttet derfor 6. mars 2023 å øke rammen for 2023 til 75,4 millioner kroner.²⁷¹ Samtidig presiserte styringsavdelingen i direktoratet at produktområdets økonomiske behov kunne prioriteres på grunn av risikoen knyttet til PO og BL, men at produktområdet måtte komme tilbake i porteføljestyremøte i juni 2023 med konkrete ambisjoner for effekt/verdi.

Politidirektoratet opplyser i intervju at produktområdet fortsatt er i en utforskningsfase, og at det derfor er litt tidlig å snakke om erfaringer. Men det som er levert så langt, gir ifølge direktoratet en helt annen innsikt i hvordan løsninger bør utformes for å understøtte brukerne slik at de kan løse oppgavene mer effektivt enn med dagens løsninger. Et eksempel er Team operasjonssentral, som gjennom innsiktsarbeid har vist hvor tungvinte og ineffektive operasjonssentralens systemer er i dag ifølge Politidirektoratet. Produktteamet er i gang med å utvikle en løsning som tegner godt så langt ifølge Politidirektoratet.

Samtidig ser Politidirektoratet enkelte utfordringer relatert til å skalere opp, finansiere, styre og følge opp produktområdet, men også det som vedrører innføring og gevinstrealisering helt ut i distriktene. Disse utfordringene jobbes det med å løse. Nye IT-løsninger vil ha god effekt på oppgaveløsningen og kvaliteten som leveres, men samtidig viser erfaringene fra Nav at det ikke nødvendigvis er penger å spare på de nye arbeidsformene.²⁷²

En annen utfordring i arbeidet med å følge opp produktområdet og produktteamene har ifølge Politidirektoratet vært å styrke koblingen mellom strategi, tildelingsbrev og arbeidet i produktteamene. I referat fra porteføljestyremøtet 6. mars 2023 etterlyser styringsavdelingen mål, hypoteser og resultatindikatorer som kan redusere risikoen for PO og BL til et akseptabelt nivå. Politidirektoratet er fornøyd med at produktområdet har laget en produktstrategi som de har begynt å detaljere. Porteføljestyret har imidlertid hatt noen innvendinger fordi produktteamene ikke alltid tar hensyn til for eksempel krav om redusert risiko for PO og BL.

Et komplekst system som BL må brytes opp i mindre deler og produktområdet har laget et veikart som identifiserer de første utviklingsområdene. Som del av arbeidet i produktteamene skapes det innsikt i hva brukerne har behov for og man identifiserer og utvikler IT-løsninger som gir brukere, virksomheten og politi merverdi.²⁷³ Ifølge Politidirektoratet er dette en fase alle som starter med produktorientering må gjennom. Skatteetaten og Nav har gjennomgått innsiktsfasen for lenge siden, og kartleggingene og analysene er ferdige. Produktteamene i politiet er i innsiktsfasen der de analyserer kompleksiteten i eksisterende systemer for å finne ut hvor de skal begynne, hvilke systemer som må moderniseres, hvilke som må skiftes ut, og om det skal gjøres i en rekkefølge eller alt på en gang i et prosjekt. Ifølge direktoratet er noe av poenget med produktorientering at produktområdet selv skal ha innflytelse på i hvilken rekkefølge nye løsninger etableres.

Politidirektoratet er opptatt av å lære av Nav og har hatt kontakt blant annet om finansieringsmodell for produktområder og er kjent med evalueringen av produktområdeorganiseringen i Nav.²⁷⁴

I juni 2023 ga Politidirektørens ledergruppe tilslutning til et forslag fra produktområdet om et langsiktig veikart som skal bidra til å utfase BL og PO. I beslutningsnotatet fra styringsavdelingen i direktoratet til

²⁷¹ Referat fra porteføljestyremøte 6. mars 2023.

²⁷² Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

²⁷³ Politidirektoratet. (2023). *Saksframlegg beslutningssak: Oppfølging av porteføljesak 3 / 2 3 og videre investeringsbehov for utfasing av PO og BL*. Saksframlegg fra Politiets IT-enhet vedlagt sak til møte i Politidirektørens ledergruppe 19. juni, dokumentdato 5. juni 2023.

²⁷⁴ Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

Politidirektørens ledergruppe vises det til at det lenge har vært etterlyst konkrete ambisjoner for effekt og verdi fra produktområdet med resultatindikatorer, og at framlagte nytte- og kostnadsvurderinger er foreløpige og krever mer utredning. Ettersom arbeidet i produktområdet fortsatt er i en pilotfase påpeker styringsavdelingen nødvendighet av at styring av og i produktområdet standardiseres og formaliseres.²⁷⁵

Justis- og beredskapsdepartementet kommenterer i sitt tilsvarende til rapporten at produktområdet har levert mål, resultatindikatorer og konkrete ambisjoner og at dette ble godkjent av politidirektøren i et ledermøte i juni 2023. Politidirektoratet skal videre innføre resultatavtale for produktområdet høsten 2023. Resultatavtalen vil ivareta "tight" i "tight-loose-tight"-tilnærmingen. Dette skal ifølge Justis- og beredskapsdepartementet balansere behovet for styring og kontroll på den ene siden og produktområdets behov for autonomi på den annen side.²⁷⁶

7.7 Ressurser og kompetanse til digitalisering i politiet

7.7.1 IT-kostnader i politiet

I hovedsak finansieres IT drift og utvikling i politiet over budsjettrammen til PIT og gjennom den strategiske utviklingsporteføljen med større nyinvesteringer organisert i IT-prosjekter. I perioden fra 2014 til 2023 har PITs budsjett økt fra 535 millioner kroner til 1489 millioner kroner. Finansieringen av PIT skjer gjennom resultatavtale fra Politidirektoratet med egen budsjettamme. Budsjettammen til PIT settes på bakgrunn av de totale rammene til politiet som framgår av tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet.²⁷⁷ I tillegg avsettes årlig et budsjett til politiets strategiske utviklingsportefølje som består av nødvendige investeringer for å nå politiets strategiske mål.²⁷⁸ Den strategiske utviklingsporteføljen investeres ikke kun i digitaliseringsinitiativer, men også i utvikling relatert til innsatsfaktorer som for eksempel materiell, utstyr og bygningsmasse, samt ren organisasjonsutvikling. I tillegg bidrar særorganene med finansiering av egen IKT-funksjon, og politidistriktene eget sluttbrukerutstyr. Det har også forekommet at enkelte politidistrikter/særorgan har finansiert egne utviklingsprosjekter direkte og utviklet lokale IT-løsninger.²⁷⁹

Boston Consulting Groups evaluering av PIT pekte på at finansieringsmodellen oppleves som uoversiktlig og kortsiktig, og de mener at den kan bidra til høy konsulentbruk. Evalueringen peker på at det trengs bedre kontroll og styring av etatens samlede IT-kostnader.²⁸⁰

PIT viser i intervju til at politiet over tid har opparbeidet seg betydelig teknisk gjeld som er kostnadsdrivende, samtidig som det er kostbart å innpasse nye løsninger i gamle systemer. Politiet har i tillegg mange applikasjoner, og det er stor kompleksitet og stor avhengighet mellom systemene. Når det gjøres endringer i ett system, må det også gjøres endringer i flere andre systemer. Dette koster penger og tar tid.²⁸¹

²⁷⁵ Politidirektoratet. (2023). *Saksframlegg: Fra hendelse til avgjort sak – innstilling fra SA*. Notat fra styringsavdelingen til politidirektørens ledergruppe, 12. juni 2023. Unntatt offentlighet jf. offl. § 14.1.

²⁷⁶ Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). *Tilbakemelding på rapportutkast – digitalisering i politiet*. Brev til Riksrevisjonen 4. oktober 2023.

²⁷⁷ Politidirektoratet. (2023). *Resultatavtale for Politiets IKT-tjenester 2023*.

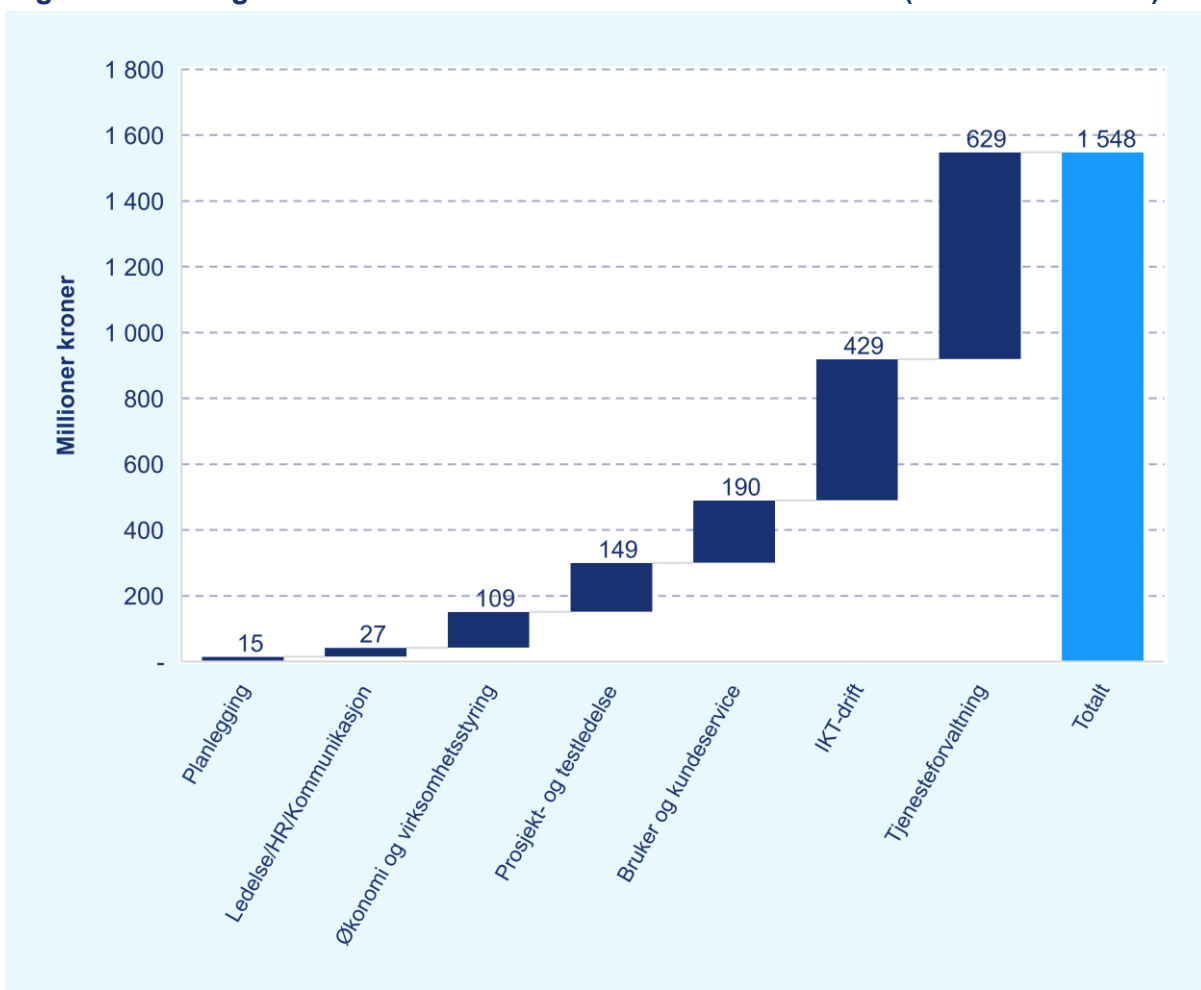
²⁷⁸ Intervju med Politiets IT-enhet 16. januar 2023.

²⁷⁹ Boston Consulting Group. (2020). *Evaluering av politiets IKT- og fellestjenester*, U.off jf. Offentleglova §§13 og 14; Politidirektoratet (2021) *Resultatavtale for PIT 2021*.

²⁸⁰ Boston Consulting Group. (2020). *Evaluering av politiets IKT- og fellestjenester*, U.off jf. Offentleglova §§13 og 14; Politidirektoratet (2021) *Resultatavtale for PIT 2021*.

²⁸¹ Intervju med Politiets IT-enhet 16. januar 2023.

Figur 3 Fordeling av interne kostnader i Politiets IT-enhet i 2021 (i millioner kroner)



Kilde: Politiets IT-enhet

Figur 3 viser at mesteparten av PITs budsjett går til drift og forvaltning av etatsens IT-systemer. PIT oppgir i intervju at det har vært krevende å drifte og forvalte eksisterende systemer, og at det i tillegg har kommet nye politiske føringer om å redusere konsulentbruk og ressurser til administrasjon i senere tid. PIT har i samarbeid med Politidirektoratet utredet hvordan den økonomiske situasjonen i enheten kan håndteres, og PIT samarbeider med styringsavdelingen i Politidirektoratet om å få til en ny finansieringsmodell for både PIT og PFT. Utredningen skal blant annet se på hva som er minimumskapasitet for å opprettholde sikker og stabil drift av IT-systemene. Ifølge PIT er enheten underbemannet til både drifts- og utviklingsoppgaver. Konsekvensen er blant annet at det må bes om midler til nødvendige systemendringer ved mindre endringer i regelverk fra porteføljestyret. Det mener PIT ikke er en effektiv og hensiktsmessig forvaltning av IT-systemene. PIT er opptatt av at en ny finansieringsmodell må gi større grad av forutsigbarhet i utviklingsarbeidet.²⁸²

PIT peker på EUIS-prosjektet som et eksempel på hvilke utfordringer dagens finansieringsmodell skaper. Prosjektet forutsetter mange tilpasninger i politiets foreldede IT-arkitektur som må ivaretas. PIT er tydelig på at politiet ikke kan fortsette med å utvikle nye systemer, som skal innlemmes i den gamle arkitekturen. Ifølge PIT er det viktig å redusere teknisk gjeld, utvikle nye plattformer og finne nye løsninger framover. Teknisk gjeld blir dyrere for hvert år som går.²⁸³

²⁸² Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

²⁸³ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

IT-kostnader i politiet, Skatteetaten og Nav

Vi har innhentet informasjon om IT-kostnader i politiet, Skatteetaten og Nav i 2022, se tabell 4.

Tabell 4 Politiets, Skatteetaten og Navs totale IT-kostnader i 2022 (i millioner kroner)

	Politiet	Skatteetaten	Nav
Lønnskostnader egne ansatte	734	907	749
Anskaffelse av programvare	158	14	291
Årlige lisenser for programvare	379	271	306
Konsulenttjenester til utvikling av programvare og IT-løsninger	208	609	941
Kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, IT	116	329	192
Datamaskiner mv. over kr. 50 000	243	57	91
Andre IT-utgifter til drift av IT-avdeling	367	241	156
Totale IT-kostnader	2 205	2 428	2 726

Kilde: IT-kostnader innhentet fra politiet i september 2023, og fra Skatteetaten og Nav i april/mai 2023

Sammenligningen av IT-kostnader i de tre etatene viser at Nav og Skatteetaten bruker mer midler på IT enn politiet. Dette gjelder både andelen utgifter i virksomheten som går til IT-formål, og kostnader i forhold til antall ansatte, se tabell 5. Det tas forbehold om at det kan være noen mindre ulikheter i rapporteringen av IT-kostnader mellom de tre etatene.

Politiet presiserer at IT-kostnadene som er oppgitt i tabellen dekker lønnskostnader i PIT, samt lønnskostnader regnskapsført på tjenestekategoriene *Politifaglig IKT* og *Administrativ IKT*. Øvrige utgifter gjelder for hele politiet inkludert distrikter og særorgan. Kategoriene *Andre utgifter til drift av IT-avdeling* omfatter regnskapsførte utgifter i PIT som ikke er inkludert i de andre kategoriene.²⁸⁴

Til sammenligning estimerte Boston Consulting Group i 2019 at IT-kostnadene i politiet var om lag 2,4 milliarder kroner.²⁸⁵ Kostnadene fordelte seg slik:

- Politiets IT-enhet 1,2 mrd. kroner
- drift og forvaltning av sluttbrukerutstyr i Politidirektoratet og særorgan 600 mill. kroner
- IT-andel av strategisk utviklingsportefølje 500 mill. kroner
- avdelingen for virksomhetsutvikling i Politidirektoratet 45 mill. kroner

²⁸⁴ Politiets IT-enhet. (2023). *Innhenting av tall og årsverk IKT politiet*. E-post fra Politiets IT-enhet, 20. juli 2023.

²⁸⁵ Boston Consulting Group. (2020). *Evaluering av politiets IKT- og felles tjenester*, Unntatt offentlighet jf. Offentlighetslova §§13 og 14; Politidirektoratet. (2021). *Resultatavtale for PIT 2021*.

Tabell 5 IT-kostnader i politiet, Nav og Skatteetaten i 2022. Andel av alle kostnader og per årsverk.

	Politiet	Nav	Skatteetaten
IT-kostnader som andel av virksomhetens totale kostnader	9 %	20 %	30 %
IT-kostnader per årsverk i tusen kroner	118	177	331
Årsverk	18 611	15 364	7 328

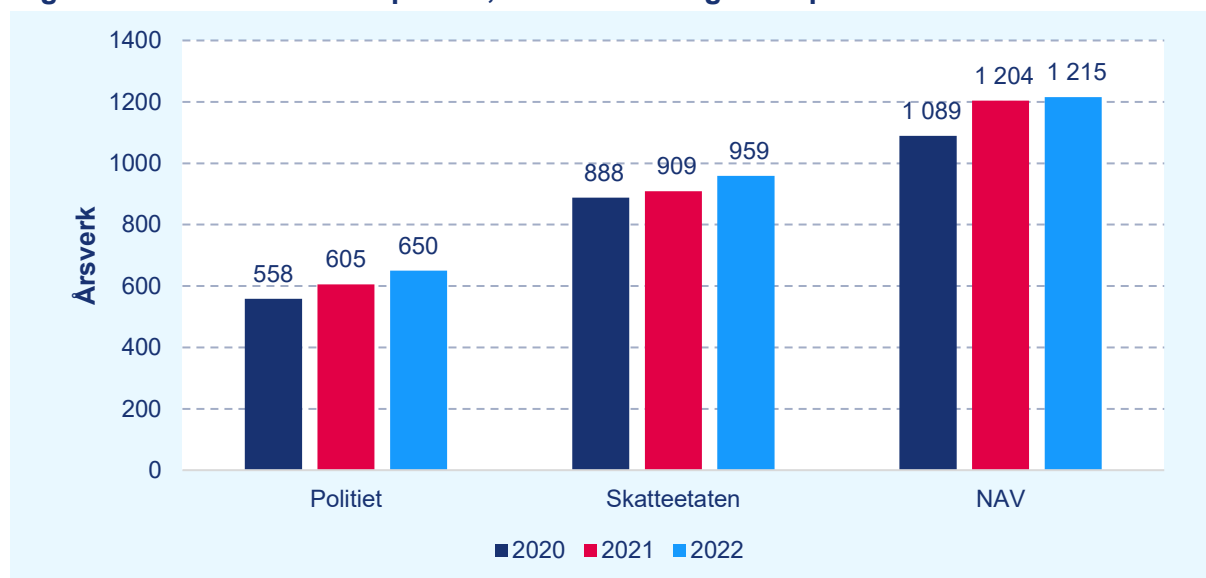
Kilde: Politiet, Nav og Skatteetaten

Beregningen i tabell 5 tar utgangspunkt i de statlige årsverkene i de tre etatene. Politiet og Skatteetaten har kun statlige ansatte. Nav har om lag 6 500 kommunalt ansatte i tillegg til de 15 364 statlige ansatte. Dersom kommunale årsverk tas med, vil IT-kostnader per årsverk være om lag 125 000 kroner.

7.7.2 Personellressurser til IT-formål

Politiet har sammenlignet med Skatteetaten og Nav færre IT-årsverk til disposisjon for drift, forvaltning og utvikling av IT-løsninger, jf. figur 4.

Figur 4 Interne IT-årsverk i politiet, Skatteetaten og Nav i perioden 2020–2022



Kilde: Politiet, Skatteetaten og Nav

NAV oppgir i kommentar til rapporten at årsverkene som er oppgitt i figur 4 omfatter både ansatte i IT-avdeling og andre ansatte som deltar i produktutviklingsarbeidet. Antallet ansatte i IT-avdelingen er 800, og årsverk som kommer i tillegg til dette er årsverk fra andre avdelinger som deltar i utviklingsarbeidet i produktområdene.²⁸⁶

For politiet inngår kun IT-årsverk i PIT, jf. figur 5. IT-årsverk brukt i særorgan og politidistrikter er ikke inkludert i tallene, med unntak av PIT-ansatte i politidistrikter som utfører lokal brukerstøtte. PIT hadde

²⁸⁶ Intervju med Nav 18. januar 2023.

650 årsverk ved utgangen av 2022.²⁸⁷ Ifølge PIT skal antallet ansatte øke i takt med at konsulenter erstattes med ansatte.

Ifølge PIT er mangel på kapasitet og kompetanse en av årsakene til at politiet ikke har kommet så langt med smidig produktutvikling. PIT oppgir i intervju at dagens budsjett i hovedsak dekker det eksisterende drifts- og forvaltningsansvaret for eksisterende IT-løsninger. Budsjettsituasjonen i 2023 vil trolig også begrense handlingsrommet.²⁸⁸

PIT har behov for å rekruttere flere utviklere. Det er imidlertid krevende fordi det er hard konkurranse om kompetansen fra både privat og offentlig sektor, og fordi det er krav om sikkerhetsklarering for å arbeide med visse systemer i politiet. PIT har hatt som mål å ansette 50 IT-ressurser både i 2022 og 2023. I løpet av 2022–2023 har PIT per mai 2023 kun ansatt 27 nyutdannede, og det vil ta tid før disse er i stand til å arbeide selvstendig.²⁸⁹ Både Nav og Skatteetaten anses som attraktive arbeidsgivere i IT-miljøet, men begge etater opplever at det er krevende å øke antallet IT-ansatte.²⁹⁰

Nav har lenge refundert lønnskostnadene for egne ansatte som er knyttet til prosjekter i utviklingsporteføljen. Åpenhet om hva egne ansatte koster, sammenlignet med eksterne konsulenter, har ført til krav om å ansette flere utviklere. Politiet har hatt en ordning med bare delvis refusjon av reelle lønnskostnader for arbeid i utviklingsporteføljen. 1. januar 2023 innførte politiet full lønnskompensasjon for ansatte i PIT som deltar i EUIS-programmet. PIT mener det har vært viktig å rydde opp i dette, slik at det blir åpenhet om faktiske kostnader som ligger til grunn for prioriteringer.²⁹¹

Justis- og beredskapsdepartementet viser i intervju til at departementet og Politidirektoratet har hatt mye dialog om kapasitet og kompetanse – også etter FFI-rapportene.²⁹² Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet har PIT inntil nylig hatt mer penger til IT-utvikling i porteføljen enn de har evnet å omsette. De siste årene har PIT brukt omtrent halvparten av tilgjengelig bevilgning i utviklingsporteføljen på grunn av lav gjennomføringskapasitet. Kapasitetsutfordringene i Schengen-prosjektene har medført lav framdrift i forhold til EUs frister. De store og krevende IT-prosjektene for å ivareta både nasjonale og internasjonale forpliktelser legger i tillegg beslag på kapasiteten i PIT; først pass- og ID-prosjektene, og deretter Schengen-porteføljen. Det har derfor vært nødvendig å rydde i porteføljen og klarlegge PITs restkapasitet til å drive IT-utvikling. Budsjettkutt som fulgte ABE-reformen, sammen med øremerkede satsinger til andre formål enn digitalisering, har i tillegg gjort det krevende å få satt av tilstrekkelige og forutsigbare rammer til nødvendig digitalisering og IT-utvikling i politiet, ifølge departementet. Politidirektoratet bruker ifølge departementet opp mot 2 milliarder kroner i året på IT-forvaltning. Det er likevel behov for å øke finansieringen og kapasiteten i politiet for å kunne gjennomføre nødvendig modernisering av kjernesystemer og annen IT-utvikling.²⁹³

7.7.3 Konsulentbruk i digitaliseringsarbeidet

I perioden 2015–2019 brukte politiet anslagsvis 2 milliarder kroner til konsulenter, hvorav en betydelig andel var innenfor IT.²⁹⁴ I 2022 brukte politiet 303 millioner kroner til konsulenttjenester innenfor IT. PIT opplyser i intervju at enheten i mai 2023 hadde 384 innleide konsulenter:

- 75 konsulenter for å håndtere gamle systemer og dekke underbemanning på andre områder
- 54 konsulenter til driftsavtaler (BL, Indicia og Abis)
- 65 konsulenter på serviceavtaler/tredjepartsavtaler (Biometra, etc)
- 190 konsulenter i prosjektene i porteføljen, hvorav de fleste bidrar i gjennomføringen av EU-informasjonsystemer (EUIS)

²⁸⁷ Politidirektoratet. (2017). *Ressursanalyse 2016*; Politidirektoratet (2022) *Ressursanalyse 2021*.

²⁸⁸ Intervju med Politiets IT-enhet 16. januar 2023.

²⁸⁹ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

²⁹⁰ Intervjuer med Skatteetaten og Nav 23. januar 2023.

²⁹¹ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

²⁹² FFI. (2021). *Teknologiutviklingens betydning for politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet*. FFI-rapport 21/02532.

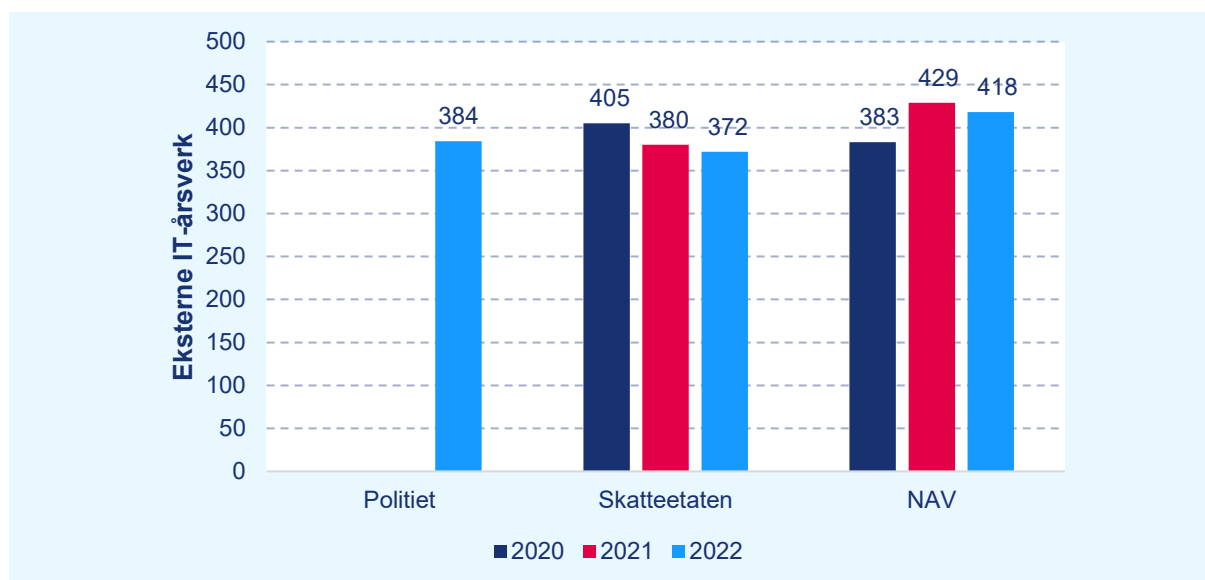
²⁹³ Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2023.

²⁹⁴ Boston Consulting Group. (2020). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*.

I regnskapet framkommer all konsulentbruk på én kostnadskonto hos PIT, mens arbeidet understøtter IT-løsninger som brukes i distrikter og særorgan ifølge PIT.²⁹⁵

Konsulentbruken i politiet, Skatteetaten og Nav framgår av figur 5. Figuren viser at konsulentbruken i Nav og Skatteetaten er omtrent på samme nivå i perioden 2020–2022. For politiet har vi kun fått oppgitt antall konsulenter engasjert i PIT i mai 2023, som var 384.

Figur 5 Eksterne IT-årsverk (konsulenter) i politiet, Skatteetaten og Nav i perioden 2020–2022



Kilde: Politiet, Skatteetaten og Nav. For politiet er det kun oppgitt antall konsulenter i 2022 med utgangspunkt i et tall oppgitt per mai 2023.

Ifølge PIT brukes konsulenter både til å utvikle nye tjenester innenfor den strategiske utviklingsporteføljen og til å drifte og forvalte eksisterende IT-løsninger. Ifølge PIT er bruk av konsulenter ønskelig fordi dette i stor grad er spesialkompetanse innen utvikling eller drift som det ikke er hensiktsmessig at etaten har på fast basis. Ifølge PIT skiller ikke Politidirektoratet på konsulenter som er inne for å øke kapasiteten, og konsulenter som er der i kraft av en driftsavtale som er satt ut i markedet for å drifte for eksempel straffesakssystemet. Hvis det kuttes i driftsavtalene kan det gå utover sikkerheten og driften ifølge PIT.²⁹⁶ Samtidig er det på disse områdene at etaten ser størst potensial for å benytte egne ansatte i større grad. Det er derfor iverksatt tiltak for å erstatte konsulenter med egne ansatte.²⁹⁷

I resultatavtalene for PIT er det nedfelt krav om å realisere gevinster på prioriterte resultatområder. Kravene handler blant annet om å bytte ut konsulenter med internt ansatte for å redusere konsulentbruk i etaten og frigjøre økonomiske ressurser til andre tiltak.²⁹⁸ En hypotese er at 100 ansettelser kan redusere konsulentutgiftene med ca. 150 millioner kroner (1,5 millioner kroner innspar per konsulent).²⁹⁹ I vedlegg til årsrapporten for 2022 skriver Politidirektoratet at det har gått langt saktere enn forutsatt å bytte ut konsulenter med fast ansatte fordi arbeidsmarkedet er svært krevende. Kostnadene til konsulenter generelt i politiet økte med 13 prosent fra 2021 til 2022, men kun med 1 prosent i PIT og Politidirektoratet. Besparelsen fra å bytte ut konsulenter med ansatte var nær null i 2022 og forventes å være lav også i 2023.

²⁹⁵ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

²⁹⁶ Intervju med Politiets IT-enhet 16. januar 2023.

²⁹⁷ Politidirektoratet. (2023). *Politiets årsrapport 2022*.

²⁹⁸ Politiets IKT-tjenester. (2022). 3. *tertielrapport 2021*.

²⁹⁹ Politiets IKT-tjenester. (2022). *Effektiviseringsiltak*. Sist oppdatert 19. januar 2022.

PIT oppgir at det er gjennomført betydelige kutt i konsulentbruken i 2021 og 2022. I 2023 har det kommet ytterligere krav om å kutte i bruken av konsulenter, men etter fjorårets kutt er mange av de gjenværende konsulentene satt til å drifte og forvalte eksisterende IT-løsninger. Mange nye IT-løsninger de siste årene har ført til varige og økte kostnader til drift og forvaltning. PIT opplever at Politidirektoratet i liten grad har forståelse for at konsulenter gjør driftsoppgaver. Kutt i konsulenter til driftsavtalene kan ifølge PIT føre til utfordringer med sikkerhet og drift. Det er også høyst problematisk for produktutviklingen. IT-konsulenter som ikke er involvert i driftsoppgaver, er i hovedsak engasjert for gjennomføring av Schengen-prosjektene. Dette er systemer Norge er forpliktet til å innføre.³⁰⁰ Politidirektoratet peker i intervju på at det er viktig med forutsigbare rammevilkår over tid. Dette er en forutsetning for å bygge kapabiliteter for å gjennomføre en digital omstilling på sikt, ifølge direktoratet.

På spørsmål om hvordan Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med å håndtere høy konsulentbruk sett i lys av utfordringene med å rekruttere faste ansatte, svarer departementet at regjeringens fellesføring om å redusere konsulentbruken følges opp i styringsdialogen med politiet. Politiets tildelingsbrev for 2023 gir også Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) i oppdrag å etablere effektive samhandlingsarenaer – «med mål om helhetlige og kapasitetseffektiverende IT-leveranser, teknologiutvikling og innovasjon på tvers av enheter i justissektoren».³⁰¹ Departementet viser til at oppdraget ble gitt på bakgrunn av hva som kom fram på strategisamlingen med Politidirektoratet, PST og Riksadvokaten i oktober i 2022 da digitalisering i etaten var tema. På samlingen diskuterte de blant annet mulighetene for effektiv og hensiktsmessig rekruttering på tvers av etatene. I etterkant av samlingen har Justis- og beredskapsdepartementet dessuten understreket overfor virksomhetene at departementet «legger til grunn at virksomhetene iverksetter de tiltak som de selv har identifisert og presentert på strategisamlingen, spesielt gjelder dette 1) effektiv og hensiktsmessig bruk og rekruttering av teknologiressurser på tvers av etatene, 2) hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom etatene på lavgradert og høygradert nett for videreutvikling, drift og forvaltning, og 3) felles og helhetlig strategi/plan for FoU for etatene».³⁰²

Skatteetaten, Nav og politiet bruker alle konsulenter til å utvikle digitale tjenester. Nav og etter hvert politiet gjennomfører og har ambisjoner om i større grad å erstatte eksterne konsulenter med faste ansatte, se faktaboks 8.

³⁰⁰ Intervju med Politiets IT-enhet 16. januar 2023.

³⁰¹ Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). *Tildelingsbrev 2023 politiet*.

³⁰² Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2023.

Faktaboks 8 Bruk av konsulenter til utvikling i Skatteetaten og Nav

Skatteetaten opplyser at for prosjekter innenfor utviklingsporteføljen er omtrent 50 prosent av ressursene eksterne og 50 prosent interne. Dette har vært stabilt de siste ti årene. Skatteetaten har de siste 17–18 årene vært opptatt av å eie prosjektene, og to tredjedeler av de styrende ressursene er interne. To tredjedeler av de utførende ressursene er eksterne konsulenter. Kapasiteten innenfor drift og forvaltning av IT-systemene er nesten utelukkende interne ressurser. Etaten ønsker seg flere interne ressurser, men det er krevende i dagens arbeidsmarked. Det vesentlige for Skatteetaten er at arbeidet ikke er styrt av konsulenter, da er det vanskelig å dra nytte av kompetansen.

Nav utarbeidet en sourcingstrategi i 2016 som hadde som mål at etaten selv skal ta eieransvar for IT-løsningene. Strategien ble revidert i 2022. Et av målene er at NAV skal ta helhetlig grep om design, utvikling og vedlikehold av egne løsninger, der standardløsninger ikke kan benyttes. I perioden 2014–2021 har andelen interne digitaliseringsårsverk økt fra 39 prosent i 2014 til 72 prosent i 2021. I 2021 brukte Nav 1 663 årsverk til digitaliseringsarbeidet. Av disse var 1 204 årsverk egne ansatte, mens 459 er konsulenter. Fra 2014 til 2021 har antallet interne årsverk som jobber med digitalisering økt med 665, mens eksterne har blitt redusert med 368 årsverk i samme periode.

Som følge av økningen i internt ansatte har de gjennomsnittlige kostnadene for et digitaliseringsårsverk (interne og eksterne) gått ned fra 1,8 millioner kroner i 2014 til 1,1 millioner kroner i 2021 (34 prosent reduksjon), ifølge Nav. Alle som jobber i produktområdene (både IT og andre fag), og de som jobber med drift av systemer, regnes som digitaliseringsårsverk. At det har blitt flere internt ansatte, har også styrket den digitale kulturen i etaten og gjort at virksomheten har kommet langt i arbeidet med digital transformasjon. Denne endringen har vært et klart strategisk mål, og det er brukt betydelige ressurser på å oppnå målet.

Nav er opptatt av å ha et sterkt eierskap til digitale løsninger, og etaten uttrykker tydelig at det er avgjørende for eierskapet at etaten har sterke kompetansemiljøer internt. På noen områder kan det være behov for å bruke nesten bare eksterne, for eksempel innenfor legacy og der hvor det eksisterer tjenesteaftaler.

Det brukes betydelige ressurser på å rekruttere fra utdanningsmiljøene på området. Etaten bruker mye tid på å tiltrekke seg nye ressurser, men også på å beholde eksisterende ressurser. Innleide konsulenter skal oppleve at de er en del av Nav på lik linje med etatens egne ansatte. For å lykkes er det etablert partnerskap med enkelte leverandører.

For 2023 er Navs mål å få til en mer enhetlig praksis for bemanningsstyring. Bruken av interne og eksterne henger sammen med prioriteringene som gjøres og oppgaver som skal løses, herunder porteføljestyringen i etaten.

Kilde: Intervjuer med Skatteetaten og Nav 18. januar 2023

7.8 Politiets bruk av skyløsninger og arbeid med å bli mer datadrevet

7.8.1 Skytjenester i offentlig sektor

Ifølge *digitaliseringsrundskrivet* skal virksomheter som etablerer nye eller oppgraderer eksisterende fagsystemer eller digitale tjenester, eller som endrer eller fornyer avtaler knyttet til drift, vurdere skytjenester på linje med andre løsninger. Når skytjenester gir den mest hensiktsmessige og kostnadseffektive løsningen, anbefales det å velge slike tjenester, så lenge det ikke er spesielle hindringer for å ta dem i bruk.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomført en kartlegging som viser at sju av ti statlige virksomheter bruker en eller flere skyløsninger. Seks av ti har i stor grad satt ut drift og

forvaltning av IT-infrastruktur til eksterne leverandører.³⁰³ Kartleggingen viser videre at skytjenester kan gi økt fleksibilitet og mer kostnadseffektiv IT-bruk. Det som kan stå i veien for bruk av skytjenester er særlige krav til sikkerhet eller at eksisterende systemer og infrastruktur gjør at skytjenester ikke vil være kostnadseffektive.³⁰⁴

PIT arbeider nå med en strategi for skyløsninger. Politiet ligger ifølge PIT etter Skatteetaten og Nav når det gjelder dette. Nav har rammeverk og bruker ulike typer skyløsninger, mens Skatteetaten har en ambisiøs skystrategi.³⁰⁵

7.8.2 Datadrevet beslutningsstøtte i offentlig sektor

Det er store ambisjoner om å gjøre offentlig sektor mer datadrevet og høye forventninger til at dette kan gi bedre tjenester og minske ressursbruken.³⁰⁶ Begrepet *datadrevet* indikerer at framdrift i en prosess eller virksomhet skjer på bakgrunn av data i motsetning til intuisjon eller personlig erfaring.³⁰⁷ På oppdrag fra Næringslivets hovedorganisasjon har Menon Economics estimert en årlig forventet verdiskaping tilsvarende 150 milliarder kroner og en sysselsetting på 100 000 arbeidsplasser basert på datadrevet virksomhet.³⁰⁸

En datadrevet virksomhet vil i større grad være villig til å sette data i sentrum for virksomheten og bruke data som grunnlag for å ta beslutninger, forbedre virksomheten og yte bedre tjenester. Alle offentlige virksomheter har saksbehandlingssystemer og -løsninger som håndterer data. En utfordring er at virksomhetene håndterer data som del av den enkelte prosessen eller tjenesten som leveres, og i mindre grad integrert på tvers av virksomheten og med andre virksomheter og brukerne.³⁰⁹ Samtidig som datadrevet beslutningsstøtte kan gi en mer effektiv forvaltning, vil det være viktig å avklare hvilke begrensninger som følger av lovverket for personvern, samtykke fra brukere, dokumentasjon, testing og så videre. Derfor blir det viktig å styre og forvalte data på en måte som tilfredsstillende alle interne behov og alle eksterne krav til informasjon (*data governance*).

Politiet, Skatteetaten og Nav har alle ambisjoner om å bli mer datadrevet. Politiets ambisjon er å bruke digitalisering og det å være datadrevet for å skape mer tilgjengelige polititjenester, bedre beredskap og større trygghet i det digitale rom.³¹⁰ Skatteetaten ser for seg å utnytte data til å forhindre arbeidslivskriminalitet og unndragelse av merverdiavgift.³¹¹ Nav har egne miljøer som har arbeidet med stordata og kunstig intelligens siden 2017–2018, og bruker det blant annet til å koble arbeidsgivere og arbeidstakere.³¹²

7.8.3 Politiets erfaring med skyløsninger og datadrevet beslutningsstøtte

Skyløsninger

Justis- og beredskapsdepartementet arbeider i 2023 med en konseptvalgutredning (KVU) om en nasjonal sky som skal dekke statsforvaltningens behov. Skyen vil kun dekke deler av politiets behov ettersom politiet også vil ha behov for en skytjeneste til gradert informasjon.³¹³

I Politidirektoratets IT-strategi fra 2018 er skyløsninger og moderne plattformtjenester nevnt som en forutsetning for å lykkes med bedre sikkerhet og modernisering av IT-løsningene.³¹⁴ Ambisjonen var å

³⁰³ A2. (2021). *Kartlegging av drift og forvaltning av IKT-løsninger i statlige virksomheter*. Sluttrapport. A-2 Norge AS på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Spørreundersøkelse til 259 statlige virksomheter.

³⁰⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Nasjonal strategi for skytjenester*.

³⁰⁵ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

³⁰⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Nasjonal strategi for kunstig intelligens*. Publisert 14. januar 2020.

³⁰⁷ [Datadrevet – Wikipedia](#)

³⁰⁸ Menon Economics. (2019). *Er verdiskaping med data noe Norge kan leve av?*

³⁰⁹ Sopra Steria. (2021). *Hvorfor skal vi tenke datadrevet? - med et fokus på data governance*.

³¹⁰ Politidirektoratet. (2023). *Politiets virksomhetsstrategi 2023–2025*.

³¹¹ Skatteetaten (2023) [Skatteetatens strategi](#); Skatteetaten (2023) [Skatteetaten jobber for å bygge en datadrevet hverdag](#). Artikkel på Skatteetatens nettsider, besøkt 3. mai 2023.

³¹² Nav. (2019). [Innspill til strategi for kunstig intelligens](#). Høringsuttalelse fra Nav til utkast til nasjonal strategi for kunstig intelligens, 4. august 2019.

³¹³ Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2023.

³¹⁴ Politidirektoratet. (2018). *Strategi for fremtidig IKT-funksjon i politiet*. Versjon 1.0, 25. mai 2018.

etablere en skybasert infrastruktur for utvikling og drift. Det er ifølge Politidirektoratet utfordringer med regelverket og uklarheter om kravene til skyløsninger som skal brukes av statlige virksomheter. Direktoratet oppgir at Schrems II-dommen³¹⁵ og diskusjoner rundt etablering av en offentlig, statlig sky eller bruk av private skyløsninger gjør det vanskelig å legge en strategi for bruk av skyløsninger. I tillegg peker både Politidirektoratet og PIT på at det er en utfordring at statlige virksomheter forholder seg ulikt til skyløsninger.³¹⁶

Ifølge politiets IT-reguleringsplan fra 2022 er det flere utfordringer ved hvordan politiet bruker skytjenester. Det er stor intern variasjon i bruken av skytjenester. Det mangler felles føringer for kjøp og forvaltning, og det kan være utfordringer med sikkerhetsmessige forhold og risiko for manglende etterlevelse av regelverk i tillegg til økonomisk og forvaltningsmessig risiko.³¹⁷

PIT har etablert en privat skyløsning der politiet kan flytte tjenester og applikasjoner (Organa).³¹⁸ Plattformen kan brukes på tvers av politiets egne datasentre og allmenne skyløsninger. Flere løsninger er allerede flyttet til Organa.³¹⁹ Dette mener PIT er en bra og framtidsrettet løsning.³²⁰

Datadrevet

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler i intervju at politiet arbeider for å bli mer datadrevet, men at det gjenstår mye arbeid med politiets IT-infrastruktur og kvaliteten på data i politiets systemer før det kan skje. Departementet følger opp dette arbeidet i fagdialogen.³²¹

Ifølge Politidirektoratet er potensialet stort for å utnytte tilgjengelige data til å forbedre tjenester og ressursbruk, og politiet har startet arbeidet i 2022 med et veikart for å bli mer datadrevet. Det er imidlertid utfordrende å prioritere dette når andre bestillinger og oppdrag må prioriteres. I tillegg er det vanskelig å rekruttere kvalifiserte ansatte, og derfor har politiet brukt konsulenter så langt.³²²

Etablering av datadrevet beslutningsstøtte er viktig for nå politiets mål ifølge PIT. Per i dag er det mulig å hente ut data fra gamle og nye IT-løsninger, men det mangler en analyseplattform slik Nav har, jf. faktaboks 10. Politiet har ellers begynt arbeidet med å etablere en datakatalog for å få oversikt over hvilke data som er tilgjengelig. Dette kan gi ansatte lettere tilgang til ulike data. Norsk politi ligger her bak Nav og Skatteetaten, ifølge PIT. Politiet kan ikke bli datadrevet med den digitale grunnmuren som finnes nå.³²³ Erfaringene fra Riksrevisjonens tidligere undersøkelser av politiet viser i tillegg at data i eksisterende IT-løsninger ofte kan være vanskelig tilgjengelig og ha lav kvalitet.³²⁴

Skatteetaten og Nav har ambisjoner om å bli mer datadrevet og ta i bruk skyløsninger i større grad, se faktaboks 9.

³¹⁵ Beslutning fra EU-domstolen som regulerer overføring av personopplysninger land i EU til land utenfor EU.

³¹⁶ Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

³¹⁷ Politidirektoratet. (2022). *Digital reguleringsplan*.

³¹⁸ Politiet har etablert en kontainerbasert plattform som tillater at applikasjoner og tjenester lastes opp som isolerte tjenester kalt containere. Disse kobles sammen ved hjelp av en skybasert infrastruktur og tillater utviklingsteam å teste ut og publisere programvare raskere enn med tidligere løsninger. Kilde: Google. URL: <https://cloud.google.com/containers>, hentet 14 november 2023.

³¹⁹ NAIS er Navs applikasjonsplattform basert på Kubernetes og Docker. Mål med plattformen er å gi produktteamene verktøy for å utvikle og kjøre applikasjonene sine på en sikker måte i en skytjeneste. NAIS er en verktøykasse som de kan velge å bruke for å løse sitt oppdrag.

³²⁰ Intervju med Politiets IT-enhet 6. januar 2023.

³²¹ Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2023.

³²² Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

³²³ Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

³²⁴ Dokument 3:7 (2020–2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT*; Dokument 3:7 (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver*.

Faktaboks 9 Skyløsninger og arbeid med å bli datadrevet i Skatteetaten og Nav

Skatteetaten

Skatteetaten har en strategi for å arbeide mer datadrevet og brukerorientert og arbeider med et veikart for dette. Etaten utarbeider også en ny skybasert analyse- og dataplattform der etaten skal utnytte data for å bli mer risikobasert i analyse- og kontrollarbeidet. Prosjektet vil bidra til automatisering og mindre manuelt arbeid. Målet er å ta i bruk kunstig intelligens og gjøre data mer tilgjengelig. Arbeidet skal komme hele etaten til gode og kan føre til økt provenu eller mer effektiv ressursbruk. Fremtidens innkreving er eksempel på et IT-utviklingsprosjekt som skal testes og produksjonsettes på den skybaserte plattformen Nebula fra høsten 2023.

Skatteetaten mener det trengs tydelige rammer for å forvalte og styre data dersom etaten skal bli datadrevet, oppfylle nye ambisjoner og møte nye krav fra omverdenen. Skatteetaten har ikke kommet så langt med å styre hvordan data behandles og lagres, men det pågår arbeid med informasjonsarkitektur og forbedret dataforvaltning. Styring av hvordan data lagres og behandles er nødvendig for å kunne bruke metoder for stordata, analyse, maskinlæring og deling av data i stor skala. Derfor arbeider Skatteetaten med å etablere ikke bare policyer for datastyring, men også en dataorganisasjon med nye roller som sikrer etterlevelse og riktig utførelse av føringene.

Nav

Nav opplyser at det ble utarbeidet en skystrategi våren 2021, som er innlemmet i etatens reviderte sourcingstrategi fra 2022 hvor den strategiske retningen ble bekreftet. For løsninger med særskilte krav til sikkerhet eller tilgjengelighet vil det være unntak. Per februar 2023 kjører rundt 60 prosent av Navs egenutviklede systemer i sky.

Nav viderefører en strategi om hybrid multisky-arkitektur hvor skytjenester samspiller med systemer som kjører i Navs egen infrastruktur og private sky, men der hoveddelen av systemene kjører i allmenn sky. Det skal i minst mulig grad gjøres endringer i skytjenestene som gir bindinger til Navs infrastruktur og integrasjon mellom skytjenester, og det skal brukes standardiserte grensesnitt. Nav må opprettholde kompetanse og kapasitet på programvare installert på datamaskiner i virksomhetens eget IT-miljø (on-premise) på kort og mellomlang sikt. Høye krav til tilgjengelighet ved krise, eller til lovpålagt beskyttelse av data, kan gi krav om at data skal lagres og/eller behandles i Norge.

Nav har i lang tid levert offisiell statistikk, data og styringsinformasjon både til intern bruk, til departement, til offentligheten (via nav.no) og til forskere. De senere årene har Nav også sett hvilke muligheter bruk av data science, maskinlæring og kunstig intelligens gir med tanke på å levere mer treffsikre og brukertilpassede tjenester, effektivisere arbeidsprosesser samt heve kvaliteten og redusere risikoen i tjenestene. I 2016 ble det etablert en tverrfaglig «stordatalab» i direktoratet, og i 2017 ble det etablert et data science-miljø i IT-avdelingen som fikk ansvar for å utforske mulighetene innen kunstig intelligens. For å understøtte behovene til den nye måten å bruke data på i produktområdene og deling av data mellom team har Nav etablert en ny dataplattform som gjør det enklere å finne, dele og bruke data på tvers.

Datadrevet beslutningsstøtte kan gjøre Navs forvaltning bedre og mer effektiv forvaltning, men det må avklares hvilket handlingsrom lovverket gir, og hvilke konsekvenser det kan få for brukerne. Nav IT har etablert et tverrfaglig støtteam som bistår produktteamene med råd, veiledning og støtte i utforming av løsninger for ansvarlig bruk av data science og AI, og juridisk avdeling har etablert en egen AI-gruppe.

Kilde: Intervjuer med Skatteetaten og Nav 18. januar 2023; Nav. (2023). *Undersøkelse av digitalisering i politiet - oversendelse av rapport for sjekk av fakta og eventuelle kommentarer*. Brev til Riksrevisjonen, 26. september 2023.

8 Politidirektoratets styring av arbeidet med digitalisering

8.1 Politidirektoratets styring av Politiets IT-enhet

Politidirektoratet har ansvaret for styring, faglig ledelse, oppfølging og utvikling av politiet innenfor gjeldende regelverk, budsjettammer og fullmakter gitt av Justis- og beredskapsdepartementet.³²⁵ Politiets IT-enhet (PIT) er underlagt Politidirektoratet, som har fastsatt enhetens ansvar, oppgaver og myndighet i instruksen. Ifølge instruksen skal PIT utvikle framtidsrettede IT-tjenester i samarbeid med brukerne.³²⁶ PIT skal ta et helhetlig ansvar for utvikling og strategisk styring av teknologiutviklingen i politietaten for å styrke politiets løsning av samfunnsoppdraget.

Fra og med 2021 er det etablert en overordnet IKT-styringsmodell for politiet som innebærer flere endringer i rollene og ansvaret for PIT:³²⁷

- PIT har overtatt det helhetlige og strategiske ansvaret for IT for hele Politi- og lensmannsetaten fra Politidirektoratet.
- PIT har fått IT-ansvaret for alle enheter i etaten, inkludert ansvaret for å styre IT-arkitekturen og leveransmodellene for smidig utvikling. (Produktorientert utvikling ble innført etter at IKT-styringsmodell ble innført, og er ikke formalisert i styringsmodellen.³²⁸)
- Direktøren i PIT har fått rett og plikt til å møte i Politidirektørens ledergruppe.³²⁹
- Virksomhetsutviklingsavdelingen i Politidirektoratet, som tidligere styrte PIT, er oppløst. Ansvaret for porteføljestyling, leverandørstyring og virksomhetsstyring av PIT ble samlet og lagt til styringsavdelingen i Politidirektoratet.³³⁰

Ellers er PITs oppgaver som før, å utvikle, forvalte og drifte alle felles IT-løsninger i etaten. Etter at styringsmodellen ble innført har PIT i tillegg fått utvidet myndighet og ansvar for blant annet IT-sikkerhet.³³¹

8.1.1 Politidirektoratets virkemidler i styringen av Politiets IT-enhet

Politidirektøren har ansvaret for virksomhetsstyringen av politiet.³³² Gjennom virksomhetsstyringen setter politidirektøren mål- og resultatkrav, fordeler ressurser og stiller krav til rapportering. Digitalisering har vært et tema i styringen, og politiets mål og ambisjoner har vært nedfelt i strategier.

Politidirektoratet har ulike virkemidler i styringen av PIT, som virksomhetsstrategi, resultatavtale og styringsdialog. Virksomhetsstrategien er et viktig verktøy for å styre politiet og PIT. I politiets nye virksomhetsstrategi fra 1. januar 2023, er digitalisering trukket fram som ett av de fire viktigste virkemidlene for å få til endringer internt i politiet, i samarbeidet med andre, og for å nå politiets strategiske mål.³³³

Et annet viktig verktøy i styringen er resultatavtaler. Siden 2020 har Politidirektoratet formidlet mål og resultatkrav til PIT i årlige resultatavtaler.³³⁴ Resultatavtalene er basert på tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet, virksomhetsstrategien og konklusjoner fra foregående års

³²⁵ Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Hovedinstruks for politiet*. Fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet med virkning fra 21. juli 2022.

³²⁶ Politidirektoratet. (2022). *Instruks for Politiets IKT-tjenester*. Fastsatt av Politidirektoratet 1. mai 2021.

³²⁷ Politidirektoratet. (2020). *Overordnet IKT-styringsmodell for politi- og lensmannsetaten*, 30. april 2020.

³²⁸ E-post fra Politidirektoratet, 14. mars 2023 om IKT-styringsmodell.

³²⁹ Politidirektoratet. (2020). *Overordnet IKT-styringsmodell for politi- og lensmannsetaten*, 30. april 2020.

³³⁰ Intervju med Politiets IT-enhet 16. januar 2023.

³³¹ Politidirektoratet. (2022). *Politiets årsrapport 2021*.

³³² Justis- og beredskapsdepartementet (2018) *Hovedinstruks til politidirektøren*. Fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet. 16. januar 2018; Politidirektoratet (2022) *Etatsinstruks for virksomhetsstyring i politiet*.

³³³ Politidirektoratet. (2023). *Politiets virksomhetsstrategi 2023–2025*.

³³⁴ Reglement for økonomistyring i staten § 4 a og b, s. 16.

styringsdialog. Resultatavtalen har endret seg i perioden 2020–2023. Resultatavtalene fra de to siste årene inneholder mål som gjenspeiler ambisjonene for utvikling av PIT. Perioden sammenfaller med perioden etter at endringene i PITs ansvar ble innført.

Per 11. mai 2023 har ikke PIT og Politidirektoratet blitt enige om en resultatavtale for 2023. Utkastet til resultatavtale foreslår å ikke videreføre verdimålene fra den tidligere resultatavtalen. Politidirektoratet forventer i 2023 at PIT bidrar til å nå målene for politiet fra tildelingsbrev 2023 og politiets virksomhetsstrategi 2023–2025, presentert i tabell 6.

Tabell 6 Mål for politiet og Politiets IT-enhet

Virksomhetsspesifikke mål for politiet fra tildelingsbrev 2023	Strategiske mål i politiets virksomhetsstrategi 2023–2025
Samfunnets trygghet og sikkerhet er ivaretatt.	Tilgjengelige polititjenester.
Kriminaliteten er lav.	Beredskap mot alvorlige samfunnstrusler.
Straffesaksbehandlingen er rettssikker og effektiv.	Trygghet i det digitale rom.
Alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold.	
Politiet er tilgjengelig og har god service og yter effektive tjenester i hele landet.	

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet (2022) *Tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2022*; Politidirektoratet (2023) *Politiets virksomhetsstrategi 2023–2025*.

I intervju understreker PIT at dialogen med Politidirektoratet er god, men at PIT ikke kan godta en urealistisk resultatavtale hvor kapasiteten kuttes samtidig som sikker og stabil drift forventes. 2023 startet med et krav fra Politidirektoratet om å kutte i *Sentral forvaltning, administrasjon og konsulenttjenester* på 86 millioner kroner. Dette ble senere redusert til et nedtrekk på 29 millioner kroner. Selv om store deler av kuttet gjøres innenfor utviklingsporteføljen, er PIT avhengig av konsulenter i alle roller, inkludert drift og sikkerhet. Med en naturlig avgang på normalt 20 ansatte hvert år førte kuttene i konsulenter til et samlet behov for å ansette 95 personer på kort tid.³³⁵

PIT uttaler i intervju at det er helt nødvendig å finne en ny finansieringsmodell for digitaliseringen. PIT mener at de var underbemannet allerede før utkastet til resultatavtale forelå. Den tekniske gjelden øker, og med programvarekostnader som er utsatt for endringer i kronekursen, endres også kostnadsbildet. I tillegg er PIT varslet om at bruken av konsulenter skal reduseres ytterligere i 2024.³³⁶

Et tredje virkemiddel i styringen av PIT er styringsdialogen. I intervju gir PIT uttrykk for at styringen fra Politidirektoratet er blitt bedre. Det at direktøren i PIT deltar i politidirektørens ledergruppe, bidrar til å sikre bedre og mer tverrfaglig samarbeid mellom Politidirektoratet og PIT. Samtidig henger den gamle tanken om bestiller- og leverandør-rollen igjen, for eksempel når Politidirektoratet viser liten forståelse for at krav om kutt i budsjett eller i konsulentbruk går på bekostning av noe.

Det kommer stadig nye oppdrag fra departementet som må prioriteres, ifølge PIT. Oppdragene kan øke kostnadene betydelig fordi politiet ikke har egen kapasitet til å gjennomføre dem. Innleide konsulenter blir vesentlig dyrere enn om etaten kunne forholde seg til en prioritering og bruke

³³⁵ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

³³⁶ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

kapasiteten på det man var enig om var viktigst. PIT nevner den internasjonale forpliktelsen om innføring av EU informasjonssystemer (EUIS)³³⁷ som et eksempel på dette.³³⁸

I intervju uttaler Politidirektoratet³³⁹ at det ideelle ville vært å ha

- langsiktige planer med en klar retning for hva politiet ønsker å oppnå
- en resultatavtale på et tilstrekkelig detaljert nivå til at Politidirektoratet kan følge den opp på en god måte
- finansering av det som er besluttet gjennomført

Politidirektoratet har en strategi og operasjonaliserer den, men uttaler at styringen fra departementet tar mye av kapasiteten bort fra prosesser som direktoratet vurderer som kritiske. I dag er det en utfordring at mange oppdrag og bestillinger fra departementet begrenser handlingsrommet, samtidig som det er høye forventninger om digitalisering fra departement, distrikter, særorgan og PIT. Styringen av politiet slik den utøves i dag, er ifølge Politidirektoratet ikke i tråd med tillitsreformen. Det er lite tillit, og mye styring og krav.

Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med å få til en mer helhetlig styring og sette av ressurser til digitalisering. Det er innført tiltak i 2023 for å få bedre kontroll med porteføljen, og politiet har nå nye prosesser for vurdering, planlegging og gjennomføring av utviklingstiltak. Det pågår dialog med Justis- og beredskapsdepartementet om kutt i konsulentbruk. Kutt i bruken av konsulenter som politiet er avhengig av, kan gi høyere driftsrisiko for Politioperativt system (PO) og BasisLøsning (BL).³⁴⁰

8.2 Politidirektoratets styring av den strategiske utviklingsporteføljen

Politiets strategiske utviklingsportefølje består av nødvendige investeringer for å nå politiets strategiske mål. Porteføljen består av prosjekter og programmer som strekker seg over flere år.³⁴¹

8.2.1 Styring av utviklingsporteføljen

Porteføljestyringen av politiets strategiske utviklingsportefølje skjer i tråd med etatsinstruks for virksomhetsstyring i politiet og følger politiets IKT-styringsmodell, som er presentert i kapittel 8.1.³⁴² I porteføljestyringen besluttes strategiske investeringer. Den strategiske utviklingsporteføljen er ikke avgrenset til investering i IT-utvikling, men omfatter også investering i utvikling gjennom bruk av innsatsfaktorer som for eksempel materiell, utstyr og eiendomsmasse, samt ren organisasjonsutvikling. Det er politidirektørens ledergruppe og porteføljestyret som setter de overordnede rammene for drift og utvikling i politiet, mens porteføljestyret prioriterer de viktigste utviklingsprosjektene. Porteføljesekretariatet ivaretas av styringsavdelingen i Politidirektoratet, og porteføljestyret består av politidirektørens ledergruppe samt direktør i PIT, utvalgte ledere fra to særorganer og to politidistrikter, samt direktør i Politiets fellestjenester. Styringsavdelingen har det overordnede økonomiansvaret for hele etaten, herunder IT-kostnader og utviklingskostnader.³⁴³

I 2019–2020 ble PIT evaluert. Evalueringen pekte på flere utfordringer ved styringen av utviklingsporteføljen, blant annet mangel på langtidsplan for digitalisering, overbudsjettering, uklart ansvar for oppfølging av prosjekter, prosjekter som overgår tids- og kostnadsplanene, lite oppmerksomhet om gevinstrealisering, manglende oversikt, lite helhetlige prioriteringer og manglende

³³⁷ Felles informasjonssystem for EU- og Schengen-landene som gjør det mulig å registrere og søke i opplysninger om personer og gjenstander i et felles register.

³³⁸ Intervju med Politiets IT-enhet 16. januar 2023.

³³⁹ Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

³⁴⁰ Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

³⁴¹ Intervju med Politiets IT-enhet 16. januar 2023.

³⁴² Politidirektoratet. (2023). *Svar på spørsmål vedrørende IKT-styringsmodell og tilbakemelding på skjema for innhenting av informasjon om kostnader og årsverk til IKT-formål i politiet*. E-post fra Politidirektoratet, 14. mars 2023.

³⁴³ Intervju med Politiets IT-enhet 16. januar 2023.

eierskap til IT-utvikling.³⁴⁴ Etter evalueringen er det gjennomført en rekke tiltak som skal bedre styringen av utviklingsporteføljen. Tiltakene handler blant annet om å kvalitetssikre planer, budsjetter og estimater, forbedre samarbeid, ha hyppigere møter og hyppigere oppfølging av porteføljerisikoen. I tillegg arbeides det for å

- sikre bedre prioritering gjennom tydeligere prinsipper for porteføljestyring og ved å bruke kompetanse og ressurser i beslutningsgrunnlaget
- utarbeide veikart som gir oversikt over hva porteføljen skal levere, når og til hvem i etaten
- utarbeide veiledning for gjennomføring av digitaliseringsprosjekter og produktutvikling, i tillegg til politiets prosjektmodell

Politidirektoratet foretar regelmessige gjennomganger av innholdet i porteføljen og all aktivitet som legger beslag på IT-kapasiteten. Analysene viser at det kommer oppdrag fra departementet, Politidirektoratet, særorganer og politidistrikter som legger beslag på IT-kapasiteten i PIT, men som ikke synliggjøres i porteføljestyringen. Gjennomgangene har vist at politiet manglet en helhetlig prioritering av sine IT-ressurser, og at styringen var preget av ulike behov som fremmes av ulike aktører som ikke behandles samlet.³⁴⁵

8.2.2 IT-utviklingsprosjektene i porteføljen i 2022

I 2022 analyserte Politidirektoratet utviklingsprosjektene i porteføljen. Prosjektene i utviklingsporteføljen ble fordelt på investeringskategorier med ulik prioritet. Analysen konkluderte med at det var lite handlingsrom for å prioritere innenfor porteføljen fordi den i stor grad består av prosjekter som ikke kan nedprioriteres. Å styre porteføljen for å nå strategiske mål er vanskelig når de fleste prosjektene er basert på ufravikelige krav eller oppdrag fra departementet som må gjennomføres.³⁴⁶ Den største satsningen i utviklingsporteføljen som omfatter kjerneoppgavene i politiet *er fra hendelse til avgjort sak*. Denne satsingen er fortsatt i planleggingsfasen i mai 2023, ifølge Justis- og beredskapsdepartementet.³⁴⁷

Figur 6 viser porteføljen av IT-utviklingsprosjekter fordelt på investeringskategorier.

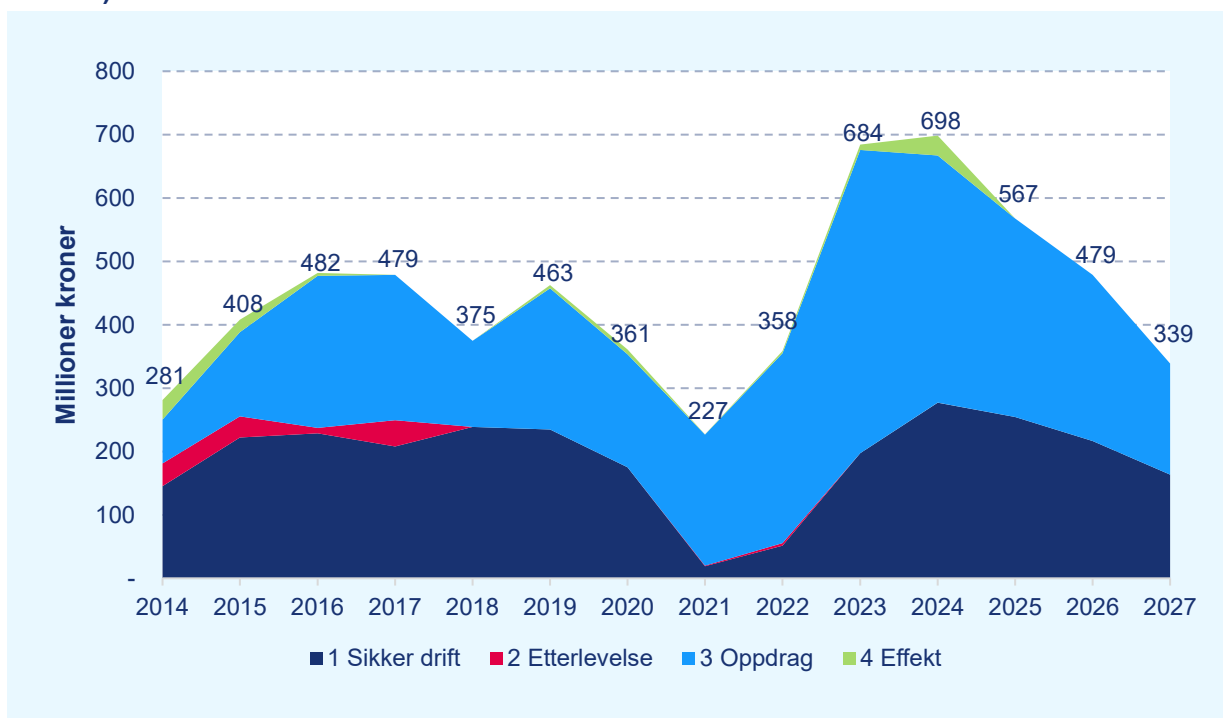
³⁴⁴ Boston Consulting Group. (2020). *Evaluering av politiets IKT- og fellestjenester*, U.off jf. Offentleglova §§13 og 14; Politidirektoratet (2021) *Resultatavtale for PIT 2021*.

³⁴⁵ Politidirektoratet. (2022). *Anbefalingsnotat porteføljestyremøte 5. september 2022*. Notat, 29. august 2022.

³⁴⁶ Politidirektoratet. (2022). *Møtereferat fra porteføljestyret T3*. 7. mars 2022.

³⁴⁷ Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). *Tilbakemelding på rapportutkast – digitalisering i politiet*. Brev til Riksrevisjonen 4. oktober 2023.

Figur 6 Politiets utviklingsportefølje for IT-utvikling 2014–2027 (N = 6 202 millioner kroner)

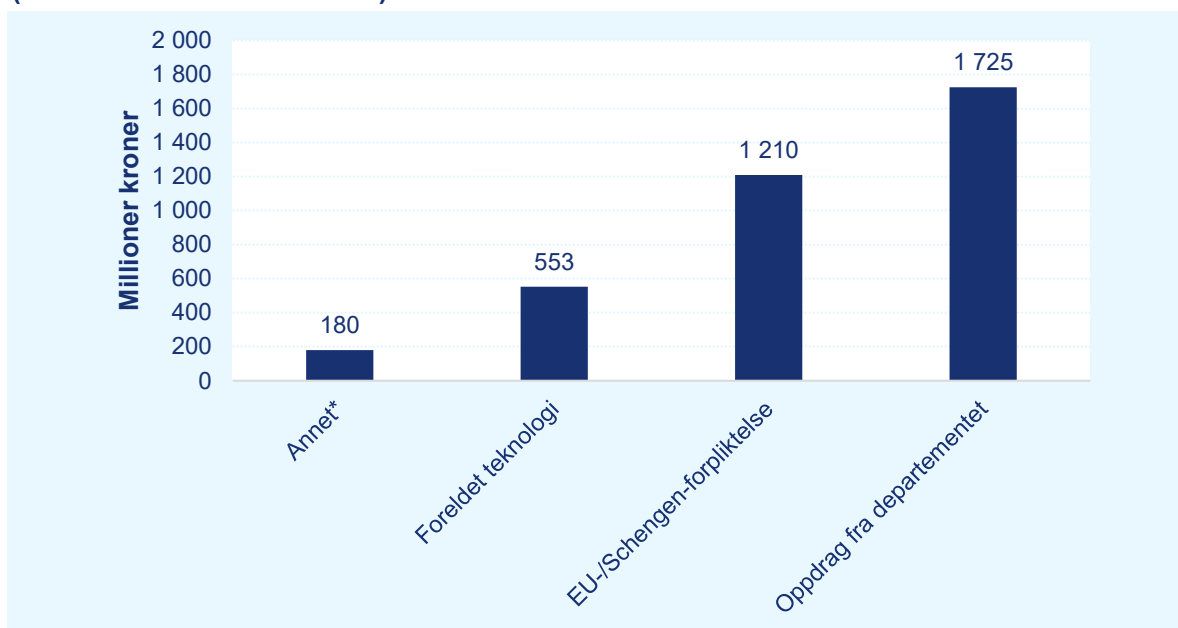


Kilde: Politidirektoratet. (2023). *Flerårig porteføljeplan 2023. Strategisk utviklingsportefølje*. Oppdatert av Politidirektoratet 11. september 2023. Oversikten viser regnskapsført årsresultat 2014–2022 og planlagt investeringsnivå per september 2023 for perioden 2023–2027 for godkjent portefølje avgrenset til IT-investeringer (politets strategiske utviklingsportefølje omfatter mer enn IT). Nedgang i 2025–2027 skyldes kun at det foreløpig ikke finnes konkrete planlagte initiativer for å utnytte investeringsrammene fullt ut, ikke at det er en nedgang i behovene.

Figur 6 viser hva politiet bruker på investering i utvikling der IT er en av de sentrale innsatsfaktorene. Til og med 2022 vises regnskapsførte kostnader, mens planlagte kostnader vises fra og med 2023. Som figuren viser, har politiet i perioden 2014–2022 hovedsakelig prioritert prosjekter som enten er kritiske for å opprettholde sikker/stabil drift (mørkeblå) eller er oppdrag fra departementet (rød). Investeringer som er valgt primært ut fra hvilken effekt de får for de strategiske målsettingene (grønn), utgjorde kun en mindre del av porteføljen. I 2022 utgjorde prioriterte utviklingstiltak basert på effekt kun 33 millioner kroner av den totale utviklingsporteføljen på 684 millioner kroner. Som tidligere nevnt består porteføljen av investeringer i andre type prosjekter enn digitaliseringsinitiativer og disse er utelatt fra figuren. Eksempler på dette er investeringer i nye helikoptre, mottaksprosjekt for nytt beredskapssenter og andre prosjekter. Dette viser at politiet har en stor bredde i investeringsbehovet.

Den delen av porteføljen som kun omfatter IT-utviklingsmidler (eksklusiv byggeprosjekter og andre tiltak), er framstilt i figur 7. Figuren viser at store deler av IT-utviklingsporteføljen i perioden 2014–2022 er styrt av oppdrag fra departementet eller oppfølging av internasjonale forpliktelser (Schengen-avtalen). Politiet har i samme periode brukt 553 millioner kroner til å forbedre/erstatte foreldet teknologi. De største prosjektene var ny løsning for kommunikasjonskontroll til bruk i politidistrikter og særorganer (215 millioner kroner) og produktområdet *fra hendelse til avgjort sak* (101 millioner kroner) som har til hensikt å utfase BL og PO.

Figur 7 Politiets utviklingsportefølje for IT-utviklingsmidler i perioden 2014–2022
(N = 3 668 millioner kroner)



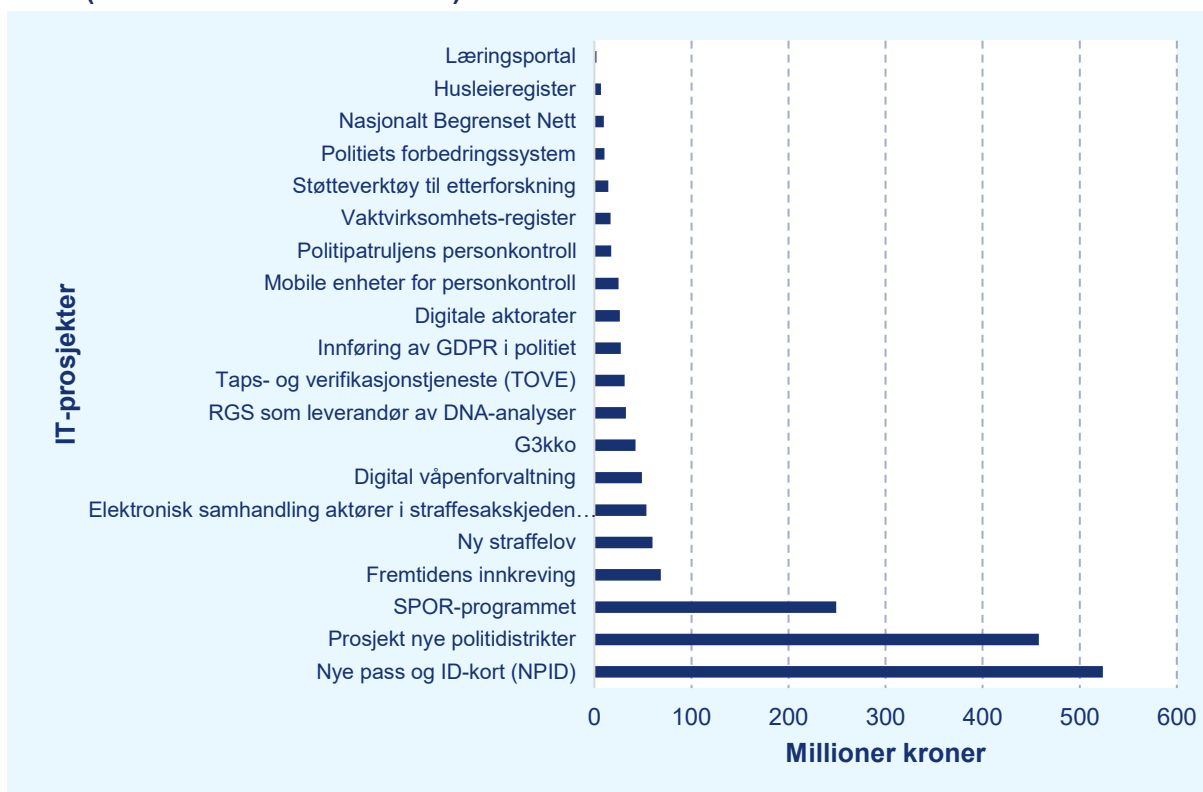
Kilde: Politidirektoratet, 12. desember 2022. Tallene for 2022 gjelder for perioden 1. januar til 12. desember
* Kategorien *Annet* består blant annet av innføring av nytt materiell- og logistikksystem og kø- og bestillingssystem for utlendingsforvaltningen

Figur 8 viser alle IT-utviklingsoppdragene fra Justis- og beredskapsdepartementet til politiet i perioden 2014–2022. De største investeringene er knyttet til *Nye pass og ID-kort* (524 millioner kroner), Prosjekt nye politidistrikter (458 millioner kroner) og SPOR-programmet³⁴⁸ (249 millioner kroner). Justis- og beredskapsdepartementet kommenterer i sitt tilsvarende til rapporten at omorganiseringen til 12 nye politidistrikter i forbindelse med politireformen innebar en betydelig innsats og kostnad for å tilrettelegge alle berørte IT-løsninger i politiet, og var en begrensende faktor med tanke på å investere i IT-modernisering samtidig i reformperioden.³⁴⁹

³⁴⁸ SPOR er styringssystem for informasjonssikkerhet og lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) som trådte i kraft 1. juli 2014.

³⁴⁹ Justis- og beredskapsdepartementet (2023) *Tilbakemelding på rapportutkast – digitalisering i politiet*. Brev til Riksrevisjonen 4. oktober 2023.

Figur 8 Oppdrag til politiet fra Justis- og beredskapsdepartementet i perioden 2014–2022 (N = 1 725 millioner kroner)



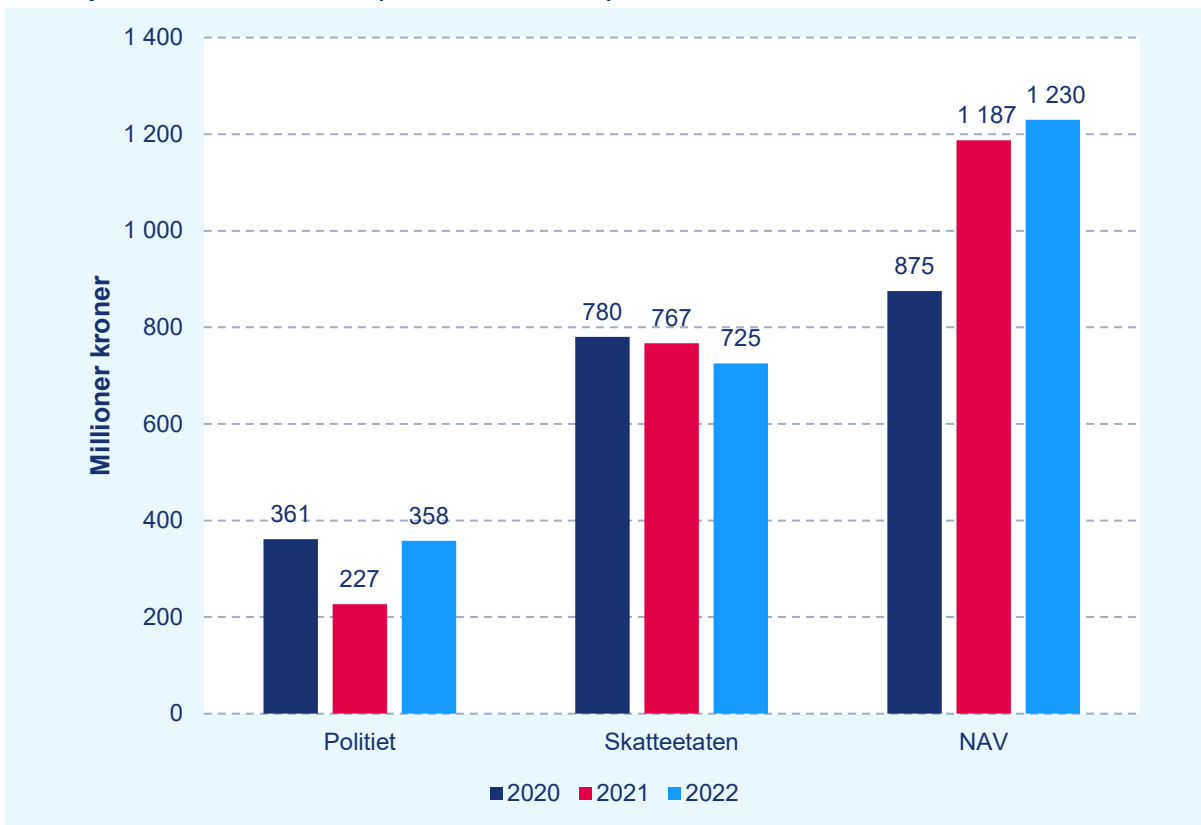
Kilde: Politidirektoratet, 12. desember 2022. Tallene for 2022 gjelder for perioden 1. januar til 12. desember.

I intervju bekrefter Justis- og beredskapsdepartementet at mye av porteføljen er bundet opp i forpliktelser som følger av internasjonale avtaler og krav fra Stortinget. Departementet har opprettet en egen budsjettpost for Schengen-prosjektene for at disse ikke skal påvirke resten av porteføljen. Departementet forsøker å finne en god balanse mellom pålegg fra departementet, og tiltak som er egeninitiert fra Politidirektoratet og PIT, som også er viktig å gjennomføre.³⁵⁰

Figur 9 viser at politiet bruker vesentlige mindre midler på IT-utvikling sammenliknet med Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten (Nav).

³⁵⁰ Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2023.

Figur 9 Regnskapsførte IT-utgifter i utviklingsporteføljen i Politiet, Skatteetaten og Nav i perioden 2020–2022 (millioner kroner)



Kilde: Politiet, Skatteetaten og Nav

Figur 9 viser utgifter i utviklingsporteføljen i perioden 2020–2022 for de tre etatene. Politiets budsjetter i utviklingsporteføljen for de tre årene var vesentlige høyere enn det som er regnskapsført til IT-utvikling. Av totalt 1 203 millioner kroner regnskapsført i utviklingsporteføljen i perioden 2020–2022 gikk 946 millioner kroner til IT-utvikling og 257 millioner kroner til andre formål.

Faktaboks 10 illustrerer hvordan Nav og Skatteetaten styrer sine IT-utviklingsporteføljer.

Faktaboks 10 Styring av IT-utviklingsportefølje i Nav og Skatteetaten

Nav

I Nav er porteføljestyring integrert i forretningsutviklingen. Produktområdene og fagavdelingene avklarer sammen hva som skal prioriteres. Hvor mye som skal brukes på å utvikle nye løsninger, og hvor mye som skal brukes på manuelle prosesser og/eller videreutvikling av eksisterende systemer, må balanseres. Porteføljen inneholder midler til nyutvikling, drift, forvaltning og videreutvikling. Nav er i porteføljestyringen bundet opp av blant annet et komplisert regelverk, samt av øremerkede midler fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I tillegg er noe midler bundet opp i lisenser og drift. Interne prioriteringer avgjør i stor grad hva øvrige midler skal brukes på.

Dersom det antatte effektiviseringspotensialet er stort, forekommer det at midler flyttes fra fagavdelingene til digitalisering. Direktørene tar de endelige beslutningene om prioriteringer i arbeidet med digitalisering etter innspill fra eiermøter, fagavdelinger, produktområder og produktteam, og ser dette i lys av tilgjengelige ressurser (budsjettmidler og medarbeidere). Arbeids- og administrasjonsdepartementet har de senere årene tildelt Nav 250–345 millioner kroner årlig til de sentrale satsingene (programmene). Øvrige behov til digitalisering må etaten finne rom for innenfor den ordinære driftsbevilgningen.

Skatteetaten

Skatteetaten har mekanismer for både portefølje- og arkitekturstyring. IT-området er oppdelt i segmenter med egne målbilder. Porteføljestyret, som er etatsledelsen, møtes fem ganger årlig. De forstår behovet for digitalisering og tar beslutninger om prosjekter, og Skatteetaten setter egne krav til gjennomføring av prosjektene.

Porteføljestyret bruker prioriteringskriterier når de tar beslutninger. De viktigste kriteriene er lovkrav og kritiske må-oppgaver, fulgt av særskilte satsinger med øremerkede midler. Det finnes også prioriteringsfunksjoner for mindre omfattende tiltak («ukentlig prioritering», ressursstyring innenfor hvert produkt, med mer). Øvrige prosjekter konkurrerer basert på samfunnsøkonomisk effekt og brukereffekter.

Skatteetaten har et veikart som sier noe om i hvilken rekkefølge noe skal gjøres. Etaten arbeider kontinuerlig med å sikre handlingsrom gjennom å ta ut interne effekter. Dersom ikke etaten klarer å bli mer effektiv når budsjettene reduseres, vil handlingsrommet forvitte. Samtidig brukes mye av handlingsrommet til prosjekter med lovpålagte krav.

Kilde: Intervjuer med Nav og Skatteetaten 18. januar 2023

8.2.3 Tiltak for å forbedre prioritering og styring av porteføljen

Kapittel 8.2.2 viste at hovedtyngden av prosjektene i porteføljen er ufravikelige eller må gjøres (prioritet 1 og 3). Det betyr at det ofte er andre drivere enn politiets virksomhetsstrategi (prioritet 4) som ligger til grunn for investeringene. Ifølge saksdokumentene til porteføljestyremøtet 5. juni 2023 betraktes porteføljen i for stor grad som en finansieringskilde, ikke som et strategisk instrument for å realisere politiets virksomhetsstrategi.³⁵¹ Høye ambisjoner på andre områder utfordrer derfor mulighetene for å realisere politiets virksomhetsstrategi. Ifølge anbefalingsnotat til porteføljestyremøte 30. mai 2022 kan strategisk handlingsrom kun skapes gjennom å styrke den samlede gjennomføringsevnen (kapasitet og kompetanse) og/eller være forsiktig i prioriteringen av prosjekter i kategorien 1–3 som handler om sikkerhet drift, oppdrag fra departementet og etterlevelse.³⁵²

Ifølge politiets årsrapport 2022 krever begrensningene i investeringsmidler og i tilgjengelig kapasitet tydelig prioritering. For å få til en bedre balanse og prioriteringer mellom utvikling og drift, og innenfor utvikling, er det utarbeidet investeringskategorier og en prioriteringsmodell som benyttes for å vurdere både eksisterende utviklingsomfang og nye utviklingsbehov.³⁵³ Politidirektoratets nye prinsipper for porteføljestyling innebærer at nye initiativer skal prioriteres etter effekt på eller verdi for politiets strategiske mål, og i tillegg skal det vektlegges å

- sikre kontinuitet og forutsigbare rammebetingelser
- innføre helhetlig kontinuerlig produktutvikling på det digitale området
- tilrettelegge for desentralisert eierstyring, eierinvolvering og samhandling
- re-prioritere basert på tilgjengelige midler og ressurser gjennom året
- bevege seg bort fra kritisk legacy i politiets kjernevirksomhet framfor å videreutvikle legacy³⁵⁴

Styringsprinsippene som handlet om å unngå ikke-finansiert kostnadsvekst ble ytterligere presisert i mars 2023. Det ble stilt krav om at innsparinger i driften er forpliktende gjennom gevinstrealiseringsplaner, og forslag til investeringer som ikke gjør godt nok rede for konsekvenser, vil ikke bli behandlet i porteføljestyret.

I intervju uttaler PIT at de prioriterer å få mer realisme i porteføljestylingen basert både på økonomiske rammer og tilgjengelige ressurser. PIT og styringsavdelingen i Politidirektoratet

³⁵¹ Politidirektoratet. (2022). *Anbefalingsnotat Porteføljestyremøte 5. juni 2023*.

³⁵² Politidirektoratet. (2022). *Anbefalingsnotat Porteføljestyremøte 30. mai 2022*.

³⁵³ Politidirektoratet. (2023). *Årsrapport for 2022*.

³⁵⁴ Politidirektoratet. (2022). *Presentasjon i møte med Riksrevisjonen 24. mai 2022*.

samarbeider om en ny finansieringsmodell som skal gi PIT større grad av forutsigbarhet i utviklingsarbeidet. Arbeidet har høy prioritet.³⁵⁵

En annen utfordring har vært at politiet ikke har klart å bruke opp avsatte midler til IT-utvikling. I 2021 regnskapsførte politiet kun 36 prosent av øremerkede og avsatte midler (770 mill. kroner).³⁵⁶ En årsak til mindreforbruket i porteføljen var vansker med å sikre riktig kapasitet og kompetanse til riktig tid. Gjennom 2022 og 2023 er det iverksatt tiltak for å bedre porteføljestyringen, og mindreforbruket var vesentlig lavere i 2022.³⁵⁷ Prognoser for utviklingsporteføljen viser at det kan bli et betydelig mindreforbruk av øremerkede midler i 2023 i størrelsesorden 200 mill. kroner.³⁵⁸ Tilgang til utviklingskapasitet er fremdeles den største begrensende faktoren sammen med eksterne avhengigheter.³⁵⁹

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler i intervju at det følger opp utviklingsporteføljens kostnader, framdrift og risiko som del av tertialrapporteringen. I 2023 er departementet særlig opptatt av Schengen-prosjektene og ESAS-prosjektet (elektronisk samhandling i straffesaksjeden) og har egne møter om disse. Politidirektoratet rapporterer om porteføljen og øremerkede midler hvert tertial. Justis- og beredskapsdepartementet er opptatt av effektiv prosjektgjennomføring og har i 2023 hatt dialog med Politidirektoratet for å legge til rette for en smidigere prosess for å sikre at prosjektene har en jevnere framdrift. Departementet opplever at Politidirektoratet har blitt mer profesjonelle i porteføljestyringen. I 2022 hadde departementet månedlige oppfølgingsmøter, noe det ikke lenger er behov for.³⁶⁰

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er ambisjonen om å levere IT-utvikling større enn evnen til å gjennomføre fordi det ikke er nok ressurser til å få til utvikling. Slik har det vært lenge. Dette gjelder både for tiltak finansiert av øremerkede og egne midler. Departementet er opptatt av å ha tett dialog med politiet om prioriteringer i porteføljen. Det jobbes med å få til en god balanse i porteføljen slik at det blir et større handlingsrom for egenfinansierte prosjekter fra etaten, og ikke bare oppdrag fra departementet med øremerkede midler som prioriteres.³⁶¹

De stigende kostnadene til drift av, og driftsrisiko ved, eksisterende systemer er ifølge saksdokumenter til porteføljestyret ikke bærekraftig, og kostnadene vokser videre ved at porteføljen skaper nye systemer som også må driftes. Utviklingen forsterkes i stedet for å bli styrt gjennom porteføljen, og dette hindrer digitalisering. I porteføljestyremøtet i juni 2023 ble det derfor gitt tilslutning til en ny porteføljestrategi. Grunninvesteringer i plattform og infrastruktur skal sammen med migrering av dagens PO og BL prioriteres de neste 3–4-årene. Andre investeringsbehov innen IT skal holdes på et minimum. Det følger av tidligere beslutninger i porteføljestyringen at også utskiftning av TTA har høy prioritet. Strategien skal utmeisles i større detalj og skal sammen med en risikovurdering forelegges porteføljestyret.³⁶²

8.2.4 Gevinstrealisering i digitaliseringsarbeidet

Reglementet for økonomistyring i staten pålegger statlige virksomheter generelle krav ved planlegging, styring og oppfølging av alle typer tiltak. Disse kravene innebærer at statlige virksomheter bør arbeide systematisk og målrettet for å realisere gevinster av iverksatte tiltak.³⁶³

Evalueringen av PIT fra 2020 konstaterte at det var lite oppmerksomhet om gevinster og gevinstrealisering på IT-området. Både Politidirektoratet, PIT, politidistrikter og særorganer trekker

³⁵⁵ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

³⁵⁶ Politidirektoratet. (2022). *Møtereferat fra porteføljestyret T3, 7. mars 2022*.

³⁵⁷ Politidirektoratet. (2022). *Anbefalingsnotat porteføljestyremøte 7. november 2022*. Notat fra styringsavdelingen/porteføljeseksjonen til porteføljestyret 2. november 2022; Politidirektoratet. (2023). *Utviklingsporteføljens Årsrapport 2022*. Datert 24. januar, Vedlegg 1 til porteføljestyremøte 6. mars 2023.

³⁵⁸ Politidirektoratet. (2023). *Anbefalingsnotat porteføljestyremøtet 5. juni 2023*. Notat fra styringsavdelingen til porteføljestyret, 26. mai 2023.

³⁵⁹ Politidirektoratet. (2023). *Porteføljestyremøtet 5. juni 2023*. Presentasjon til møtet vedlagt referat, fra styringsavdelingen, datert 19. juni 2023.

³⁶⁰ Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2023.

³⁶¹ Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2023.

³⁶² Politidirektoratet. (2023). *Referat fra møte i porteføljestyret 5. juni 2023*.

³⁶³ DFØ. (2014). *Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter*. Veileder, oppdatert: 29. april 2019.

fram dette i evalueringsrapporten.³⁶⁴ Det ble derfor anbefalt å styrke oppmerksomheten om gevinstrealisering ved å sikre eierskap, planlegging og oppfølging av gevinster før, under og etter prosjekter.

I PITs resultatavtale for 2022 er det nedfelt krav om gevinstrealisering på prioriterte resultatområder. Kravene handler blant annet om å bytte ut konsulenter med ansatte, identifisere områder hvor digitalisering kan bidra til å frigjøre økonomiske ressurser, iverksette effektiviseringstiltak og etablere finansieringsmodeller som kan bidra til kvalitative og økonomiske gevinster.³⁶⁵

Ifølge PIT er det høy teknisk gjeld på alle tjenesteområdene i politiet. De digitale plattformene er for mange og for lite framtidsrettede. For å løse utfordringene må politiet etablere en digital grunnmur som gjør det mulig å levere nye, integrerte IT-løsninger. Dette er en investering som vil gi verdi på sikt. Tilsvarende vil investeringer i å bli mer datadrevet styrke sikkerheten og gi samfunnsverdi i form av mindre sårbarhet. Effektiviseringsverdien vil ikke komme før nye IT-løsninger bygges på de nye plattformene. I mellomtiden vil en egen privat skyløsning (Organa) øke antallet produksjonssettinger og redusere risikoen på eksisterende løsninger.³⁶⁶

De senere årene har politiet gjennomført flere utviklingstiltak på IT-området, blant annet digitalt forenklet forelegg, digitale aktorater, plattform for samhandling mellom aktørene i straffesakskjeden (ESAS), og sentrale løsninger for lagring og oppbevaring av avhør, spor, beslag og bevis. Politidirektoratet har redegjort for kvalitative gevinster av tiltakene, men har ikke en samlet oversikt over økonomiske gevinster.³⁶⁷

Politidirektoratets gjennomgang av den tekniske tilstanden for PO, BL, Indicia og Gekko viser at innsparingspotensialet er størst for BL. Politidirektoratet har ikke oversikt over hvor stort innsparingspotensialet er. Politidirektoratet uttaler i intervju av det gir lite mening å sette opp verdipotensialet eller gevinstpotensialet før man er ferdig med innsiktsfasen. Det ligger i metodikken for produktutvikling at det skal være tid til å skaffe seg innsikt nok til å kunne sette opp en god hypotese om hva verdipotensialet er.³⁶⁸

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet kan digitaliseringsprosjekter gi store effektivitetsgevinster, for eksempel loggføring av digitale bevis i politiarbeid på stedet. Politiet trenger en ny måte å løse oppgavene på med nye digitale løsninger. Dette krever en annen strategi, og politiet ligger i startgropen for arbeidet med å gjennomføre denne strategien. Departementet bekrefter at gevinstpotensialet ved å digitalisere straffesakskjeden er stort og kan gi besparelser og frigjøre ressurser som dermed kan jobbe med andre oppgaver.³⁶⁹

Politidirektoratet uttaler i intervju³⁷⁰ at det er opptatt av å nyansere begrepet *innsparingspotensial*. Potensialet kan være besparelser i arbeidsprosesser eller i konsulentutgifter til drift, utvikling eller vedlikehold. Både Politidirektoratet og PIT trekker i intervju fram at den største utgiftsposten i politiet er lønn, og at muligheten til kutte i lønnskostnader i etaten ikke er til stede. Mer effektiv ressursbruk vil derfor ofte handle om å frigjøre arbeidskraft til mer politiarbeid. Både Politidirektoratet og PIT peker på at innsparingspotensialet går i retning av effektivisering/tidsbesparelser av arbeidsprosesser eller ineffektive løsninger. Ifølge PIT forutsetter dette å gjøre investeringer og å bruke mer ressurser på å utvikle digitale løsninger.³⁷¹

Det foreligger ingen avtale mellom Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet om deling av gevinster som følger av digitalisering, men Politidirektoratet mener ideen er god. Mye av porteføljen

³⁶⁴ Boston Consulting Group. (2020). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*, s. 37.

³⁶⁵ Politiets IKT-tjenester. (2022). 3. *tertiarapport 2021*.

³⁶⁶ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

³⁶⁷ Politidirektoratet. (2022). *Veien mot digitalisering av straffesakskjeden i norsk politi – en oversikt*. Notat oversendt Riksrevisjonen 22. november 2022.

³⁶⁸ Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

³⁶⁹ Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2023.

³⁷⁰ Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

³⁷¹ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

i politiet er pålagte oppgaver, og prosjekter prioriteres ikke etter hvilke gevinster som oppnås. Ifølge Politidirektoratet er det kontinuerlig dialog med Justis- og beredskapsdepartementet der digitalisering og behovet for finansiering diskuteres særskilt.³⁷²

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser i intervju at det er obligatorisk med et punkt om gevinstrealisering i alle planer om IT-utvikling, og i leveransene skal det derfor redegjøres for gevinster. I utgangspunktet gjennomføres prosjekter fordi de skal gi gevinster. For eksempel har alle prosjektene i Schengen-samarbeidet³⁷³ tydelige krav om gevinster. Gevinstene er tydelig kommunisert, og disse tas ikke nødvendigvis ut i kroner, men eksempelvis som mer effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Tabell 7 Oversikt over realiserte gevinster fra digitaliseringstiltak i perioden 2020–2022 for Skatteetaten og Nav. Antall årsverk og kroner

Realiserte gevinster	Politiet	Skatteetaten	Nav
Antall kutt i årsverk	-	91 mill. kroner*	-
Gvinster i form av budsjettkutt	-	75 mill. kroner	74,5 mill. kroner**

Kilde: Politiet, Skatteetaten og Nav

* Summen av «re-anvendbare gevinster» er i hovedsak årsverk oppgitt i kronebeløp. Dette er gevinster som ikke er tatt ut i budsjettkutt

** Netto gevinster (= summen av brutto gevinster – minus summen av økte kostnader)

Tabell 7 viser Skatteetaten og Navs realiserte gevinster fra digitaliseringstiltak i perioden 2020–2022. Politiet har ikke oppgitt tall for realiserte gevinster i samme periode.

Skatteetaten og NAV har systematiske planer for hva som skal oppnås med digitalisering, og hvordan gevinster skal realiseres, jf. faktaboks 11.

Faktaboks 11 Gevinstrealisering i Skatteetaten og Nav

Skatteetaten

Skatteetaten har en systematisk oppfølging for å realisere gevinster av tiltak. Det skal leveres en virkningsanalyse (nytte-kostnadsanalyse) før utviklingsprosjekter blir vedtatt. Virkningsanalysen skal inkludere forvaltningskostnadene ved tiltaket og skal revideres hvert år så lenge utviklingsprosjektet pågår. Ifølge Skatteetatens utviklingsprosjekter er det viktig å balansere mellom at leveransen skal gi effektiv ressursbruk og samtidig brukervennlige tjenester.

Store utviklingsprosjekter skal ha samfunnsøkonomiske effekter. Ved godkjenning av virkningsanalysen avtaler Skatteetaten og Finansdepartementet hvor mye av de interne gevinstene som skal kuttes i budsjettet for etaten. For de store satsingene med øremerket bevilgning mottar Finansdepartementet en forpliktende gevinstrealiseringsplan før investeringsbeslutningen. Departementet følger opp gevinstrealiseringen fra disse prosjektene gjennom de årlige budsjettprosessene. Det er vanlig at etaten får beholde en andel av de realiserbare gevinstene, mens resten trekkes inn, ifølge Finansdepartementet.

³⁷² Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

³⁷³ Begrepet omfatter det man kaller helhetlig grenseforvaltning (Integrated Border Management – forkortet IBM). Her inngår – foruten selve grensekontrollen – bekjempelse av grenseoverskridende kriminalitet herunder menneskesmugling, etterretning, trussel- og risikoanalyse, tverretattlig samarbeid i grenseforvaltningen, samordning og kommunikasjon osv.

Nav

Også Nav har rutiner for å sette mål og rammer for hva som skal oppnås med digitalisering, for eksempel mer effektiv produksjon, færre årsverk eller mer brukervennlige tjenester. Dette varierer mellom områdene. Produktteamenes frihet og autonomi er ikke til hinder for at etaten kan sette rammer og mål for hva som skal oppnås. Alle produktområdene rapporterer oppnådde gevinster. Dette er satt i system og er en del av den verdibaserte utviklingen som smidig utviklingsmetodikk bygger på. Verdiene som skapes, er enten samfunnsnytte for borgerne eller verdi for etaten. Gevinster av økt verdi for etaten kan tas ut gjennom å redusere antallet årsverk som brukes for å produsere en gitt tjeneste.

Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet skal det ligge en forpliktende gevinstrealiseringsplan til grunn for beslutningen om oppstart av prosjekt. For digitaliseringsprosjekter som er finansiert gjennom statsbudsjettet, er det innført en ordning med 50 prosent tilbakebetaling av planlagte gevinster. Tilbakebetalingen er som oftest forpliktende uavhengig av om gevinster faktisk realiseres. Dette gir ifølge departementet Nav insentiver til å lage gode gevinstrealiseringsplaner og å følge dem opp.

Kilde: Intervju med Skatteetaten og Nav 18. januar 2023, intervju med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 22. mars 2022.

Produktområdet *fra hendelse til avgjort sak* har estimert framtidige kostnadsreduksjoner etter utfasing av kjernesystemene BL og PO til 447 millioner kroner i perioden 2027–2030. Tallene er basert på 2023-priser og ikke justert for prisvekst eller kronekurs.³⁷⁴

³⁷⁴ Politiets IT-enhet. (2023) *Oppfølging av porteføljestyrimøte 2/23 - saksframlegg for PLG-møte 19. juni 2023*.

9 Justis- og beredskapsdepartementets styring av digitaliseringen av politiet

Justis- og beredskapsdepartementet skal gjennom etatsstyringen sikre at Politidirektoratet ivaretar samfunnsoppdraget sitt, oppnår mål og prioriteringer, utnytter tildelte ressurser effektivt og opererer innenfor de lover, regler og rammer som er satt. Justis- og beredskapsdepartementet skal ifølge økonomireglementet fastsette krav til rapportering for underliggende virksomheter, og departementet har ansvar for at styringsdialogen fungerer hensiktsmessig, og at virksomhetene rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon.³⁷⁵

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er digitalisering en forutsetning for at politiet skal utføre samfunnsoppdraget på en tilfredsstillende måte. Derfor må digitalisering bli en integrert del av virksomhetsutviklingen, og politiet må utvikles gjennom kontinuerlig forbedring og justeringer.³⁷⁶ Justis- og beredskapsdepartementet oppgir i intervju at digitalisering er krevende å få til fordi politiets IT-systemer kanskje er blant de mest omfattende og komplekse i norsk forvaltning som følge av bredden i politiets oppgaveportefølje.³⁷⁷ Ifølge departementet er det en kombinasjon av flere årsaker som gjør det utfordrende å få til økt digitalisering av politiet:

- Budsjettsituasjonen er krevende, samtidig som det er bestemte forventninger til hva politiet skal bruke penger på. Budsjettet til politiet har økt kraftig over år, men bevilgningene kommer i stor grad med detaljerte føringer for hva pengene skal brukes til. Derfor er handlingsrommet for digitalisering lite til tross for økte bevilgninger. Det er stramme budsjetter til utvikling og modernisering.
- De gamle og tunge kjernesystemene på straffesaksområdet og for det politioperative, særlig BasisLøsning (BL) og PO, er komplekse og svært utfordrende å fornye.
- Det er behov for kompetansebygging og å videreføre evnen til å opprettholde drift i gamle systemer parallelt med innføring av nye.
- Føringer fra departementet og øremerkede pålegg fra politisk hold legger beslag på mye kapasitet til fornyelse. Dette kan ikke etaten selv påvirke. Det gjelder for eksempel forpliktelser som følger av Schengen-avtalen.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at de har en pågående dialog med Politidirektoratet om dette. Justis- og beredskapsdepartementet viser videre til at politiet har mange oppgaver og tilsvarende mange IT-systemer sammenlignet med Nav og Skatteetaten. Det er vanskelig å si hvordan omfanget av oppgaver og systemer påvirker behovet for midler til å drifte og forvalte IT-systemene, ifølge departementet. Å sammenligne oppgaveporteføljen og systemer/applikasjoner med Nav og Skatteetaten kan også være utfordrende fordi kompleksiteten varierer. Skatteetaten og Nav har lyktes med å modernisere. Digitaliseringen i disse etatene henger tett sammen med deres primære leveranse som handler om dialogen med publikum. Politiet på sin side får mye politisk oppmerksomhet og pålegg om økt bemanning og synlighet i gatene, som gjør det vanskelig å prioritere digitalisering, ifølge departementet.

9.1 Justis- og beredskapsdepartementets virkemidler i styringen av politiets digitaliseringsarbeid

Justis- og beredskapsdepartementets styring av politiet skjer i hovedsak gjennom instruksene til politiet, tildelingsbrevet med påfølgende oppfølging gjennom etatsstyringsmøter. Det årlige tildelingsbrevet

³⁷⁵ *Reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten* § 7, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015.

³⁷⁶ Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Nåsituasjon for digitalisering og bruk av teknologi i politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet*. Internt arbeidsdokument, utarbeidet av politiavdelingen. Unntatt offentligheten, jf. offentlegsløva § 14.

³⁷⁷ Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2023.

utformes på basis av behandlingen av den årlige budsjettproposisjonen i Stortinget. Tildelingsbrevet angir mål med tilhørende styringsparametere og oppdrag i tillegg til de økonomiske rammene fra Stortinget for politiet. Tillegg og endringer i løpet av året formidles i supplerende tildelingsbrev.

I tildelingsbrevet for 2023 viser Justis- og beredskapsdepartementet til at digitaliseringen har gått tregere i politiet enn i mange andre etater. Digitalisering må derfor i større grad integreres i virksomhetsutviklingen for å gi mer effektive arbeidsprosesser og bedre måloppnåelsen, ifølge departementet. Det vises også til at EUs forordninger og direktiver påvirker politiet, særlig Schengen-avtalen, og at det er viktig at politiet etterlever rettsaktene og de tekniske systemkravene som EU stiller. Det gis videre føringer om at politiet skal fortsette å utvikle digitale innbyggertjenester og effektivisere politiets oppgaveløsning samt redusere kostnadene og saksbehandlingstider. I tillegg skal politiet videreutvikle løsninger for digital våpenforvaltning og delta i utviklingen av prosjektet *Fremtidens innkreving* som styres av Skatteetaten.

Justis- og beredskapsdepartementets instruks for politiet skal avklare myndighet og ansvarsdeling mellom departement og etat, og fastsetter krav til politiets interne styring og kontroll og rammene for styringsdialogen.³⁷⁸ I henhold til instruksjonen skal politiet ta i bruk teknologi som skal heve kvaliteten og effektivisere politiets arbeidsprosesser, blant annet gjennom digitaliserte publikumsløsninger. Bruk av teknologi og digitalisering skal være en integrert del av virksomhetsutviklingen til politiet, og IT-systemene skal understøtte samhandling i og med politiet.

Utover tildelingsbrevet og instruksjonen har Justis- og beredskapsdepartementet andre virkemidler i styringen til disposisjon, som for eksempel ansettelse av direktør for Politidirektoratet, igangsettelse av evalueringer, regulering gjennom lover, forskrifter og instruksjoner, pedagogiske virkemidler og arbeid med digitale forutsetninger (herunder IT-infrastruktur, fellesregistre med mer).

9.1.1 Politidirektoratets årsrapport viser at politiet har utfordringer med å få fart på digitaliseringsarbeidet

En av departementets viktigste kilder til kunnskap om digitaliseringsarbeidet i politiet er Politidirektoratets årsrapport. Tildelingsbrevet stiller krav til hva årsrapporten skal inneholde. Justis- og beredskapsdepartementet stiller blant annet krav om at Politidirektoratet skal identifisere, utrede og gjennomføre digitaliseringstiltak som effektiviserer driften og gir bedre tjenester til brukere og samfunn. Direktoratet skal i tillegg rapportere regnskapsmessige nøkkeltall, herunder kostnader, utgifter til tjenester, materiell og konsulenter på IT-området. Politidirektoratet redegjør årlig for arbeidet med å forbedre og effektivisere etaten i årsrapporten, herunder digitalisering og produktivitetutvikling.³⁷⁹

Politidirektoratet viser til i sin årsrapport fra 2022 at detaljert styring på innsatsfaktorer gir lite handlingsrom for å prioritere digitalisering.³⁸⁰ Politidirektoratet viser i årsrapporten til DFØs evaluering av nærpolitireformen hvor det slås fast at digitalisering går for sakte i politiet og at det er et stort teknologisk etterslep med mange gamle systemer som i liten grad snakker sammen. Det vises til at det pågår digitalisering i forvaltningssporet og i grensekontrollen, men at det fortsatt gjenstår å digitalisere det politioperative og straffesakskjeden.

³⁷⁸ Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Hovedinstruks for politiet*. Fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet med virkning fra 21. juli 2022.

³⁷⁹ Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2022*.

³⁸⁰ Politidirektoratet. (2023). *Politiets årsrapport 2022*.

Faktaboks 12 Finansdepartementets styring av digitaliseringsarbeidet i Skatteetaten

Finansdepartementet skaper handlingsrom for Skatteetaten til å lykkes med digitalisering

Finansdepartementet viser i intervju til at digitalisering er et viktig område både for departementet og for virksomhetene. Digitalisering følges opp på lik linje, og etter de samme prinsipper, som ellers i etatsstyringen. Tillit mellom etaten og departementet er viktig, og Finansdepartementet forsøker å støtte og sikre handlingsrom for at etatene kan lykkes med digitalisering. I etatsstyringen av digitaliseringsarbeidet skiller Finansdepartementet mellom oppfølging av øremerkede midler til prosjekter og øvrige midler. Øremerkede midler til prosjekter med en kostnadsramme fastsatt av Stortinget følges opp særskilt i henhold til rutiner for dette. I tillegg prioriterer etaten en rekke små og større utviklings- og forbedringsprosjekter innenfor sin budsjettamme (driftsbudsjettet). Departementet legger noen forutsetninger gjennom budsjettarbeidet og tildelingsbrevet, men ellers overlates prioriteringen og styringen av disse prosjektene til etaten. Skatteetaten er selv ansvarlig for gevinstrealiseringen fra disse prosjektene.

Skatteetaten oppgir i intervju at Finansdepartementet styrer på leveranser og effekter. Skatteetaten blir tidlig delaktig i regelverksutvikling. Det prioriteres midler til utvikling, av både departementet og Skatteetaten gjennom øremerkede og ordinære midler. Skatteetaten har erfart at god dialog med departementet er viktig for å sikre friske midler samt øremerkede midler til større prosjekter. Departementet ser eventuelle utfordringer og følger dem opp.

Kilde: Intervju med Finansdepartementet 23. mars 2023; Intervju med Skatteetaten 18 januar 2023

Et sentralt tiltak for å møte utfordringene og styrke det digitale transformasjonsarbeidet på området er å etablere produktområder og tverrfaglige utviklingsteam, ifølge Politidirektoratets årsrapport for 2022. Politidirektoratet viser til at moderne digital produktutvikling handler om å bruke et sett fag og metoder i tverrfaglige team for raskt å tilpasse seg brukernes endrede digitale behov. Tverrfagligheten synliggjør ifølge årsrapporten behovet for ny kapasitet og kompetanse, spesielt innenfor jus, dataanalyse, design og politifag.

9.1.2 Evalueringer har styrket kunnskapsgrunnlaget og viser utfordringer i styringen

Justis- og beredskapsdepartementet skal sørge for at det blir gjennomført evalueringer for å skaffe kunnskap om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av departementets ansvarsområde og aktiviteter.³⁸¹ Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har igangsatt flere evalueringer i perioden 2019–2021 som vurderer styringen av digitaliseringsarbeidet og viser hva utfordringene er.

Evalueringene påpeker flere utfordringer blant annet at det styres på en måte som gir lite manøvreringsrom for å utøve tjenestene og levere resultater på samfunnsoppdraget. Teknologi oppfattes ikke som innlemmet i tjenestene, men som løsninger som skal gi kortsiktige effektivitetsgevinster.³⁸² Styringen er tett og detaljert med høy politisk oppmerksomhet om enkeltsaker, og i liten grad om resultater og effekter.³⁸³ Styringen er for lite strategisk, styringsinformasjonen fra Politidirektoratet er svak, og styringen skjer for stor grad på innsatsfaktorer og av organisering (årsverk, lokasjoner). Flere evalueringer viser at Justis- og beredskapsdepartementet har for liten kompetanse om teknologi og hvordan teknologi kan brukes for å utvikle politiet.³⁸⁴ I rapporten fra FFI ble det også pekt på at de som besitter kunnskapen, befinner seg langt nede i etaten og at kunnskapen ikke i tilstrekkelig grad kommer fram til eller hensyntas av beslutningstakerne.

Justis- og beredskapsdepartementet viser i intervju til at flere evalueringer og utredninger etter Gjørv-rapporten har satt retning for utviklingen i politiet. Mellom Gjørv-rapporten og politireformen ble det

³⁸¹ Økonomireglementet § 16 og bestemmelser om økonomistyringen i staten punkt 1.6.3.

³⁸² FFI. (2021). *Teknologiutviklingens betydning for politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet*. Rapport 21/02532.

³⁸³ DFØ. (2022). *Evaluering av nærpolitireformen – en vurdering av resultater og effekter*. DFØ-rapport 2022:6.

³⁸⁴ Boston Consulting Group. (2020). *Evaluering av politiets IKT-tjenester og fellestjenester*; FFI (2021) *Teknologiutviklingens betydning for politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet*. Rapport 21/02532.

satt søkelys på sikkerhet og IT-modernisering i politiet. Det ble bevilget 100 millioner kroner i 2016 til IT-modernisering som en varig tildeling, og 40 millioner kroner i 2017 som en varig tildeling til IT-sikkerhet som en forlengelse av merverdiprogrammet for å sikre politiet faste rammer til å drive utvikling i etaten. Etter politireformen er det blant annet utviklet digitale løsninger og tjenester, for eksempel for politiarbeid på stedet, men kjernesystemene er ikke modernisert.³⁸⁵

Politidirektoratet opplyser i intervju at det må forholde seg til føringer som gir uttrykk for regjeringens styring. Embetsverket forstår utfordringene, men i praksis er det lite tegn til støtte til digitalisering og nye arbeidsformer i departementets styrende dokumenter.³⁸⁶ Politiets IT-enhet (PIT) opplever over tid at Justis- og beredskapsdepartementet detaljstyrer i mange sammenhenger. I stedet for å fortelle PIT hvilke oppdrag, hvilke behov eller hvilke verdier som skal leveres, går departementet langt i å beskrive og styre selve oppdraget. Noe av bakgrunnen for dette er den tette og detaljerte styringen på innsatsfaktorer i stedet for på effekter, noe som kan ha begrenset handlingsrommet til å prioritere innenfor digitalisering, ifølge PIT. PIT opplyser samtidig at departementets styring har blitt bedre de to siste årene. Det har vært mer dialog og styringsavdelingen i direktoratet, som holder i dialogen, har blitt flinkere til å synliggjøre konsekvensene av tilleggsoppdrag. Noen ganger betyr det at oppdrag blir stoppet eller satt på vent.³⁸⁷

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at det foreligger mye kunnskap om problemer på området fordi det er gjort mange evalueringer, men at det fortsatt er nødvendig å utvikle og tilgjengeliggjøre mer styringsinformasjon. Det er behov for å jobbe mer med gjennomføringsstrategier basert på kunnskap om problemene fra evalueringer og ellers. Departementets vurdering er at det vil ta lang tid å løse alle problemer og få et datadrevet politi.³⁸⁸

9.1.3 Justis- og departementets organisering av etatsstyringen av politiet

Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet følger opp digitalisering i samme avdeling som har ansvar for etatsstyringen av underliggende etat.³⁸⁹ I Justis- og beredskapsdepartementet har politiavdelingen det samlede ansvaret, og en seksjon har hovedansvar for etatsstyringen av politiet. Digitaliseringsarbeidet i politiet handler blant annet om etatens publikumstjenester, forebyggende arbeid, straffesaksbehandling, politioperativt arbeid og forvaltningsoppgaver, og derfor treffer det alle seksjoner i politiavdelingen. Departementet opplever ikke utfordringer med organiseringen av etatsstyringsansvaret.³⁹⁰

Politidirektoratet opplyser i intervju at det samlede trykket av oppdrag og bestillinger fra departementet er en belastning. Direktoratet har laget en oversikt og skulle ta opp dette med departementet i mai/juni 2023. Etter områdegjennomgangen av styringen skjedde det en forbedring, dialogen fungerte bedre, men Politidirektoratet opplever igjen ukoordinerte bestillinger og oppdrag. Derfor trengs det bedre koordinering og håndtering av oppdragene fra departementet. Politidirektøren er involvert i dialogen med departementet om utfordringene og ambisjonen er å få til bedre prosesser. Politidirektoratet opplever samtidig at dialogen med politiavdelingen og andre avdelinger i departementet er mer samkjørt enn tidligere.³⁹¹

Avdelingene som styrer politiet, deltar i etatsstyringsmøter og fagmøter. Politiet har en bred oppgaveportefølje med mange tilhørende verdikjeder. Det gir risiko for lite helhetlig styring dersom bestillinger og oppdrag kommer ukoordinert fra flere avdelinger i departementet, det kan også gi

³⁸⁵ Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2023.

³⁸⁶ Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

³⁸⁷ Intervju med Politiets IT-enhet 16. januar 2023.

³⁸⁸ Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2023.

³⁸⁹ Intervjuer med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 22. mars 2023 og Finansdepartementet 23. mars 2023.

³⁹⁰ Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2023.

³⁹¹ Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

utslag i tildelingsbrevet. Noen ganger må saker koordineres i direktoratet, fordi flere styringslinjer og aktører skal samhandle om å løse samfunnsoppdragene på tvers av etater.³⁹²

Justis- og beredskapsdepartementet viser i intervju til at politiet har en bred oppgaveportefølje, og flere avdelinger i departementet gir oppdrag til politiet, for eksempel innvandringsavdelingen, sivilavdelingen og samfunnssikkerhetsavdelingen i tillegg til politiavdelingen. Departementet forsøker å koordinere bestillinger for å sikre at det samlede trykket mot Politidirektoratet og PIT ikke blir for høyt. Videre understreker departementet at de ukoordinerte bestillingene som Politidirektoratet viser til, i all hovedsak trolig dreier seg om mindre, avgrensede bestillinger, ikke omfattende oppdrag. Politiet får også større oppmerksomhet på grunn av den sikkerhetspolitiske situasjonen som øker belastningen.

9.1.4 Langsiktige planer for digitalisering mangler, og styringsinformasjonen er mangelfull

Finansdepartementets veileder for etatsstyring beskriver hvordan gode politiske prosesser krever gode mekanismer for å ta inn faglige perspektiver fra underliggende etat, eksempelvis gjennom langsiktige planer med framskrivning av utgifter.³⁹³

I motsetning til Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten (Nav) har ikke politiet hatt langsiktige planer som følges opp med finansiering for å modernisere IT-systemene jf. tidligere omtale av dette i kapittel 7. Justis- og beredskapsdepartementet viser i intervju til at politiets strategi nå er å gjennomføre digitalisering gjennom mindre prosjekter og produktutvikling. Etter det departementet er kjent med, skal PIT fram mot sommeren 2023 utarbeide planer og veikart for dette. Departementet har vært opptatt av styring og oppfølging for å skape balanse i utviklingsporteføljen og sikre at de viktigste prosjektene prioriteres og gjennomføres.³⁹⁴

Faktaboks 13 Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring av digitaliseringsarbeidet i Nav

Digitalisering er et viktig tema for Arbeids- og inkluderingsdepartementet i dialogen med Nav

Nav har et IT-budsjett på om lag 3 milliarder kroner (inkludert drift, maskinvare og lisenser), med et budsjett til IT-utvikling på ca. 800 millioner kroner innenfor egen portefølje og i moderniseringsprogrammet. Omfanget er stort, og det skal mye til før departementet blander seg direkte inn i Navs prioriteringer innenfor porteføljen. Nav har best innsikt i utfordringene. For departementet er det viktig å forstå helheten, forstå handlingsrommet, og eventuelt bidra til at Nav gjennomfører nødvendige tiltak og ambisjoner innenfor digitalisering. I den grad Arbeids- og inkluderingsdepartementet styrer, er det gjennom tildelingsbrev, instruks, mandater, egne brev og styringsdialog. Styringsdialogen, der departementet etterspør status og framdrift, består av sær møter og tertialvise etatsstyringsmøter som handler om tertialrapporteringen, inklusive årsrapporten. I dialogen om årsrapporten får departementet oversikt over hele porteføljen. Departementet følger opp de særskilte satsningene i moderniseringsprogrammet tett med månedlige statusmøter, der direktoratet blant annet rapporterer om bruk av midler, risiko og framdrift.

Nav opplyser at Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring skjer gjennom den ordinære etatsstyringen. Det er ikke særskilte fora for oppfølging av digitaliseringsprosjekter, slik som Finansdepartementet har. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har likevel en tettere oppfølging av de store satsingene i moderniseringsprogrammet (Modernisering av IT program 1–4). Nav rapporterer særskilt og månedlig på disse programmene til departementet. I tilknytning til de månedlige rapportene gjennomføres det også møter med departementet. De

³⁹² Intervju med Politidirektoratet 10. mai 2023.

³⁹³ Finansdepartementet. (2022). *Veileder i etatsstyring*. Oppdatert 14. februar 2023.

³⁹⁴ Politidirektoratet. (2018). *Strategi for fremtidig IKT-funksjon i politiet*. Versjon 1.0, 25. mai 2018.

særskilte programmene utgjør en relativt liten del av det etaten samlet holder på med innen digitalisering. Alt det andre blir fulgt opp gjennom den ordinære etatsstyringen. Rapportering for hele utviklingsporteføljen skjer i årsrapporten til departementet, og utviklingsporteføljen blir derfor tema i det årlige etatsstyringsmøtet om årsrapporten.

Kilde: Intervju med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 22. mars 2023, Intervju med Nav 18. januar 2023

Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med å sette langsiktig retning for politiet, påtalemyndigheten og PST, basert på kunnskapsgrunnlag som forskningsprosjekter, fagrapporter og utredninger. FFI har utarbeidet to rapporter om politi og teknologi på oppdrag fra departementet som del av dette arbeidet.³⁹⁵ Rapportene er presentert for ledergruppene i underliggende etater, og det er gitt oppdrag i tildelingsbrev for 2023 om at Politidirektoratet og PST skal etablere samhandlingsarenaer, og de to etatene har inngått samarbeid om felles utnyttelse av IT-kompetanse.

En intern arbeidsgruppe i Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet et nåsituasjonsbilde for digitalisering og teknologi i politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet. Denne rapporten inngår i arbeidet med å sette langsiktig retning for virksomhetene.³⁹⁶ Departementet har her identifisert flere problemstillinger som gjelder styringen generelt av politiet. Ett hovedfunn i rapporten er at et helhetlig bilde av nåsituasjonen på teknologiområdet i politiet ikke har latt seg gjøre å beskrive fullt ut. Departementet opplyser i intervju at det er et spørsmål om styringsinformasjonen fra Politidirektoratet er tilstrekkelig, og om den gir en god ramme for styring og utvikling. Styringsinformasjon generelt og dialogen og informasjonen om IT-utvikling og digitalisering har ifølge departementet blitt bedre i den senere tid. Det er gitt en del klare prioriteringer i tildelingsbrevet, og departementet har i etatsstyringsmøter tatt opp behovet for bedre styringsinformasjon på bestemte områder.

Departementet viser videre til Politidirektoratet har gått bort fra strategien om å gjennomføre store IT-utviklingsprosjekter og tenker nå mer kontinuerlig utvikling innenfor forutsigbare budsjettammer. Selv om Politidirektoratet bruker om lag 2 milliarder kroner i året på IT-forvaltning er det likevel behov for å øke kapasiteten til PIT for å kunne gjennomføre nødvendig modernisering av kjernesystemene og annen IT-utvikling. PIT har hatt mer penger i porteføljen til å drive IT-utvikling enn de har hatt kapasitet til å omsette. Samtidig har Pass- og ID-prosjektet og Schengen-porteføljen vært ressurskrevende og bidratt til at handlingsrommet for modernisering av de sentrale IT-løsningene i politiet har vært begrenset. Schengen-prosjektene vil fortsette å binde opp ressurser i PIT fram til 2025 og vil derfor reduserer handlingsrommet for å sette i gang andre utviklingsprosjekter. Justis- og beredskapsdepartementet erfarer at det ikke er laget et samlet veikart som viser tydelig retning, rekkefølge og behov for styringen av IT-utviklingen.³⁹⁷

9.2 Bruken av statens prosjektmodell for å sikre finansiering og for styring og kontroll

Statens prosjektmodell er etablert som et felles sektorovergripende rammeverk for utredning, planlegging og ekstern kvalitetssikring av store, statlige investeringsprosjekter, også digitaliseringsprosjekter. Finansdepartementet har utarbeidet en egen veileder for digitaliseringsprosjekter.³⁹⁸ Ifølge veilederen er den overordnede målsettingen med statens prosjektmodell å legge til rette for at prosjektene er tilstrekkelig utredet, og at beslutningstakerne har all nødvendig informasjon når de skal fatte beslutninger om statlige investeringer.

³⁹⁵ FFI. (2021). *Teknologiutviklingens betydning for politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet*. Rapport 21/02532; FFI (2021) *Samfunnsutvikling frem mot 2030 – utfordringer for politiet, PST og påtalemyndigheten*. Rapport 21/01132.

³⁹⁶ Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Nåsituasjonen for digitalisering og bruk av teknologi i politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet*, Internt arbeidsdokument, U.off jf. offentleglova § 14.

³⁹⁷ Politidirektoratet. (2018). *Strategi for fremtidig IKT-funksjon i politiet*. Versjon 1.0, 25. mai 2018.

³⁹⁸ Finansdepartementet. (2020). *Digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell*. Veileder, 31. januar 2020.

9.2.1 Bruken av statens prosjektmodell i politiet

I perioden etter nedleggelsen av merverdiprogrammet i 2015 har ikke prosjekter innenfor sentrale IT-områder i politiet vært beløpsmessig store nok til å bli omfattet av kvalitetssikringsordningen. Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har i stedet hatt en strategi om å gjennomføre modernisering gjennom mindre prosjekter, jf. Prop. 1 S (2015–2016) for Justis- og beredskapsdepartementet.

Justis- og beredskapsdepartementet viser i intervju til at statens prosjektmodell er brukt i Schengen-prosjektene.³⁹⁹ Modellen ga et godt styringsgrunnlag, muligheter for oppfølging og støtte til å redusere risiko i programmet, ifølge departementet. Det er for tidlig å si om statens prosjektmodell vil bli brukt i andre prosjekter når omfanget ikke er kjent, som for eksempel moderniseringen av BL, ifølge departementet. Departementet viser videre til at det tidligere ikke har vært klart hvordan etaten ønsker å gå fram for å modernisere sentrale IT-systemer som BL og PO, og hvilke rammer etaten trenger for å gjøre det.

Departementet mener det ikke er behov for et IT-prosjekt i milliard-klassen. I stedet er departementet i dialog med Politidirektoratet for å legge bedre rammer for en mer robust digitalisering framover. Departementet viser videre til at smidige utviklingsmetoder nå brukes for å redusere risikoen på kjernesystemene BL og PO, og at det er mange år siden man forstod at IT-prosjekter trenger en annen utviklingsmetode (smidig tilnærming) for å levere det brukerne trenger. Departementet mener det ikke nødvendigvis er en motsetning å gå inn i et stort prosjekt der rammene må klargjøres og samtidig kunne benytte smidige utviklingsmetoder i gjennomføringen. Det er viktig å definere mål og ambisjoner og samtidig avklare de finansielle rammene og framdriftsplanen underveis, ifølge departementet. Konsekvensen av å gjøre feil er mindre dersom utviklingen skjer smidig, og det er enklere å justere kursen underveis enn i de store tradisjonelle prosjektene.

Faktaboks 14 Bruken av statens prosjektmodell i Skatteetaten og Nav

Ifølge Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet gir det større trygghet og kontroll at større digitaliseringsprosjekter har gjennomgått Finansdepartementets kvalitetssikringsregime (statens prosjektmodell). Finansdepartementet viser i intervju til at Statens prosjektmodell bygger på utredningsinstruksen og økonomiregelverket i staten. Finansdepartementet legger til grunn at regelverket praktiseres, at planleggingen skjer i tråd med føringene, at alternativer vurderes, og at det tilrettelegges for styring. Det er viktig med styring på gevinster og mål for å sikre en effektiv ressursutnyttelse.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplever at statens prosjektmodell har vært nyttig med hensyn til styring og kontroll av store IT-prosjekter og har tjent departementet og Nav godt. Det har vært nyttig å ha en konseptvalgutredning (KS1), samfunnsøkonomisk analyse, usikkerhetsanalyse og KS2. Dette har gitt gode diskusjoner om prosjektene, og det har gitt større trygghet og kontroll for departementet ved gjennomføring av store og komplekse IT-prosjekter. Ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet har statens prosjektmodell vært nyttig for å få finansiert store digitaliseringsløft i Nav. En av Arbeids- og inkluderingsdepartementets viktigste roller i etatsstyringen er å sikre finansiering til slike løft, og der har statens prosjektmodell vært nyttig. En annen fordel er at prosjektene konsekvensjusteres påfølgende år innenfor kostnadsrammen som er lagt.

I Nav har utviklingen i større IT-prosjekter gått i retning av smidige utviklingsmetoder med produktområder/produktteam, tett samarbeid mellom fag og IT, og stor autonomi hvor beslutninger skal tas nærmest mulig brukerne. Evalueringen av sykepengeprosjektet (P3) konkluderer med at det er mulig å lykkes med store satsinger i kombinasjon med

³⁹⁹ Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2023.

produktorganisering og smidige arbeidsmetoder, men det fordrer bevissthet og ledelse innen en rekke områder.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til enkelte utfordringer med statens prosjektmodell når den brukes på smidige utviklingsmetoder. I et lengre moderniseringsløp der framdriften skjer i påfølgende faser (prosjekter), vil ofte valg av konsept og arkitektur følge av tidligere faser. Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener at det kanskje i større grad kunne vært mulig å gå direkte til kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsanslag før behandling i Stortinget (KS2). En annen utfordring er tidsaspektet ved statens prosjektmodell, ifølge Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Fra oppstart av konseptvalgutredning (KVU) kan det gå 1½–2 år før det er mulig å starte et digitaliseringsprosjekt. Det er lang tid sett i lys av teknologiutviklingen for utviklingsprosjekter som allerede haster. I Nav er de store prosjektene for å kvitte seg med Infotrygd og Arena gjennomført etter statens prosjektmodell.

Finansdepartementet opplever at enkelte tolker statens prosjektmodell som mer rigid enn det er grunnlag for, og peker på at det er større fleksibilitet i modellen enn det enkelte ser ut til å legge til grunn. Det er mulig å planlegge prosjekter etter smidig metodikk innenfor rammeverket av modellen, ifølge Finansdepartementet. Utredningsarbeid tar tid, men det er for eksempel ikke riktig at alle IT-prosjekter må planlegges over flere år før en prosjektidé legges fram for Stortinget. Ved beslutning om store investeringsprosjekter, er det en forutsetning å ha god dialog mellom departement og etat om beslutningsprosesser, ifølge Finansdepartementet. Her vil det være variasjon mellom prosjekter, og man må vurdere hvordan prosjektmodellen skal brukes avhengig av karakteristika ved prosjektet. Ved langsiktige strategiske behov kan bruk av en programtilnærming, åpne for en bred vurdering av mulige alternativer i en konseptvalgutredning og ved KS1, samtidig som utvikling og gjennomføring kan deles opp i ulike steg eller pakker der man kan utvikle smidig, lære underveis og gjøre endringer innenfor det store målbildet. Med en slik tilnærming vil også videre kvalitetssikring av styringsunderlaget for hvert steg/pakke deles opp og avhenge av omfanget på hver del.

Finansdepartementet legger generelt til grunn at regelverket i statens prosjektmodell praktiseres, at planleggingen skjer i tråd med føringene, at alternativer vurderes og at det tilrettelegges for styring. Det er viktig med styring på gevinster og mål for å sikre en effektiv ressursutnyttelse. Med en mindre klar beskrivelse av hva som skal leveres, bør det etter Finansdepartementets syn, stilles strengere krav til et system for oppfølging av mål og gevinster. Slik sett kan man si at jo smidigere man skal jobbe, desto viktigere er det å vite hvor man skal, og også å følge med på målet underveis. Planlegging i forkant bør sikre at det er klarhet i hva som skal oppnås. Offentlig sektor er gjennom økonomiregelverket forpliktet til å bruke ressursene mest mulig effektivt. Statens prosjektmodell bygger på økonomiregelverket og utredningsinstruksjonen og legger til rette for dette. Det er viktig å sikre tilstrekkelig og relevant styringsinformasjon, ifølge Finansdepartementet.

Kilde: Intervjuer med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 22. mars 2023 og Finansdepartementet 23. mars 2023; Intervjuer med Nav og Skatteetaten 18. januar 2023; PWC. (2023). *Evaluering av prosjekt 3 i Nav*. Evaluering utført av PWC på oppdrag fra Nav, mai 2023; Nav. (2023). *Undersøkelse av digitalisering i politiet - oversendelse av rapport for sjekk av fakta og eventuelle kommentarer*. Brev til Riksrevisjonen, 26. september 2023.

PIT mener statens prosjektmodell forutsetter at det går mye tid og ressurser til å finne ut hva som skal lages, noe som gir lite mening for virksomheter som har gått over til smidige utviklingsmetoder.⁴⁰⁰ For disse virksomhetene er ofte arkitektur og infrastruktur bestemt, og produktteam og produktområder skal komme fram til IT-løsninger som ikke kan bestemmes på forhånd eller planlegges, ifølge PIT. Statens prosjektmodell holder ikke tritt med IT-utviklingen, slik PIT ser det. PIT mener at en modell hvor Finansdepartementet eller ansvarlig departementet porteføljestyrer, vil være en bedre løsning. Mange offentlige etater setter i gang store digitaliseringsprosjekter uten å ha tilstrekkelig intern kompetanse i gjennomføringen. Nå konkurrerer alle om utviklingsressurser og ender ofte med å hente inn dyre konsulentressurser, ifølge PIT. Konsulentene er inne i en kortere periode, bygger produktet og forsvinner igjen. Virksomheten sitter ofte igjen med en suboptimal løsning. Som eksempel trekker

⁴⁰⁰ Intervju med Politiets IT-enhet 11. mai 2023.

PIT fram EUIS-prosjektet som gjennomføres med høy konsulentbruk, og hvor 20 prosent av prosjektmidlene er satt av til drift. Erfaring tilsier at dette er for lite.

Ifølge PIT burde det heller finnes en ordning hvor man kommer med et problem, et veikart og produktteam. Dersom problemet er viktig nok og mulig å løse, får man finansiering og kan rapportere om framdrift ved behandlingen av neste års budsjett. Har man klart å demonstrere verdi kan man få ytterligere finansiering, hvis ikke bør problemet nedprioriteres. Dette ville være en mye bedre modell for finansiering av digitalisering i offentlig sektor. Et eksempel på dette i dag er utviklingen av kunstig intelligens, som mange ikke så for seg. Denne typen endringer gjør at det man trodde var en god løsning bare for kort tid siden, viser seg å være utdatert. Slik statens prosjektmodell er lagt opp, risikerer man å ende opp med utdaterte løsninger. Det er bedre at man demonstrerer verdi og får penger når man viser at man løser problemer.

10 Vurderinger

Ifølge *lov om politiet* (politiloven) § 1 skal politiet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd. Justiskomiteen har i forbindelse med behandlingen av politireformen uttalt at riktig bruk av digitale verktøy er avgjørende for politiets evne og mulighet til å løse sitt samfunnsoppdrag, jf. Innst. 306 S (2014–2015).

Det digitale etterslepet i politiet er stort. Mange virksomhetskritiske systemer er gamle, understøtter verken dagens eller morgendagens behov, og blir dyrere å drifte og vedlikeholde for hvert år som går. Politiets gamle IT-løsninger og økende teknisk gjeld er kostbart å forvalte og har blant annet ført til forsinket iverksettelse av flere lover. Gjennomførte revisjoner, evalueringer og politiets egne vurderinger viser at det har vært vedvarende utfordringer med digitale støttesystemer på de fleste virksomhetsområdene i politiet, inkludert de digitale publikumstjenestene og den grunnleggende infrastrukturen. Samtidig har politiet over tid hatt flere strategier for digitalisering som ikke er realisert.

Undersøkelsen viser at det er sammensatte årsaker til at politiet ikke har lyktes med å digitalisere virksomheten. Politiet har i perioden 2015–2022 vedtatt flere strategier for digitalisering⁴⁰¹ som i liten grad er fulgt opp. I stedet har politiet prioritert internasjonale forpliktelser og oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Dette inkluderer blant annet nye IT-løsninger for grensekontroll som følge av Schengenavtalen, og tilpasning av gamle IT-løsninger som følge av politireformen, personvernkrav og økt sikkerhet. Sanering av teknisk gjeld og modernisering av sentrale fagsystemer har ikke blitt prioritert.

Det er Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratets ansvar å fastsette strategier basert på tilgjengelig kunnskap, ta beslutninger og sørge for at politiet beveger seg i takt med samfunnsutviklingen. Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet har ikke hatt tilstrekkelig forståelse for teknologiens betydning for oppgaveløsningen i politiet, og har ikke hatt nok oppmerksomhet på det digitale skiftet. Etter vår vurdering har det vært et misforhold mellom politiets mål og ambisjoner for digitalisering, og politiets prioriteringer, kapasitet og evne til å digitalisere virksomheten. Vi merker oss at politiet i juni 2023 vedtok en plan for å fase ut politioperativt system (PO) og BasisLøsning (BL), og har tatt i bruk smidige utviklingsmetoder for å realisere planen.

10.1 Politiet har i liten grad effektivisert ressursbruken og etablert brukervennlige tjenester gjennom digitalisering

Politiet har brukt 3,7 milliarder kroner i perioden 2014–2022 på å utvikle nye IT-løsninger, men lite av dette har gått til å adressere teknologiutfordringene knyttet til kjerneområdene i politiet. Modernisering av politiets sentrale fagsystemer er avgjørende for å sikre effektiv ressursbruk og brukervennlige tjenester. Sentrale fagsystemer i politiet for straffesaksbehandling og arbeidstidsplanlegging er i liten grad digitalisert. Dette er systemer som brukes av mange ansatte i politiet, og som har stor betydning for publikum. Her er det stort potensial for å effektivisere ressursbruken og få til mer brukervennlige løsninger.

10.1.1 Justis- og beredskapsdepartementet og politiet har i liten grad prioritert å digitalisere straffesaksområdet

BL ble lansert i 1996 og har siden vært saksbehandlingssystemet som brukes i straffesaker. BL er lite brukervennlig, og både politidistrikter og særorgan har lenge hatt et sterkt ønsket at systemet fornyes. BL er basert på utdatert teknologi, noe som begrenser mulighetene for videreutvikling og

⁴⁰¹ Følgende strategier er vedtatt etter 2015: *Strategi for fremtidig IKT-funksjon i politiet*, *Politiets digitaliseringsstrategi*, *Mål og strategi for arkitekturstyring i politiet*, *IKT-styringssystem for politiet*, mv.

modernisering. Systemets alder og avhengigheten til andre IT-systemer i politiet gjør det komplisert, kostbart og risikofylt å gjøre endringer. BLs gamle teknologi har også forsinket og fordyret innføringen av nye lover. Politiet har gjort seg avhengig av én enkelt leverandør for vedlikehold og utvikling av systemet.

I 2011 lanserte politiet merverdiprogrammet for å fornye IT-løsningene for straffesaksbehandlingen. Merverdiprogrammet ble stoppet i 2015 blant annet på grunn av dårlig styring og kontroll. De senere årene har Politidirektoratet fremmet satsingsforslag og det er innført enkelte nye digitale løsninger for deler av straffesaksbehandlingen, for eksempel digital samhandling mellom aktørene i straffesakskjeden, digitale avhør, digitale aktorater og digital bøtelegging. De digitale løsningene har gitt positive resultater. Samtidig er dette løsninger som baserer seg på eller utveksler data med BL, som er basert på gammel teknologi. Det gjør løsningen mer kompleks og bidrar til at det blir mer krevende å digitalisere straffesaksområdet.

Undersøkelsen viser at Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet fram til nå i liten grad har prioritert å digitalisere straffesaksområdet. BL brukes av svært mange ansatte i politiet, og det er derfor et stort potensial for å få mer effektiv ressursbruk og brukervennlige løsninger på straffesaksområdet. For eksempel kan digitalisering av anmeldelser, bevisinnhenting, beslagshåndtering og etablering av selvbetjeningsløsninger gi kortere saksbehandlingstid, forbedre rettssikkerheten og øke kapasiteten til andre oppgaver. I tillegg kan ny teknologi utnytte data på en bedre måte og bidra til å styrke kunnskapen om kriminalitetsbildet og den forebyggende innsatsen. Manglende digitalisering av straffesaksområdet bidrar etter vår vurdering til mindre effektiv ressursbruk, lavere måloppnåelse for politiets samfunnsoppdrag og dårligere tjenester for innbyggerne.

Norsk politi er ikke alene om å ha utfordringer med å digitalisere straffesaksområdet. Svensk, dansk og britisk politi har gjennomført store IT-prosjekter på straffesaksområdet og overskredet tids- og kostnadsrammene sine, uten å levere tilfredsstillende løsninger. Svensk og dansk politi har vendt tilbake til sine opprinnelige, gamle IT-løsninger. Britisk politi har utfordringer med å utvikle nye IT-systemer samtidig som gamle skal vedlikeholdes. På bakgrunn av disse erfaringene har svensk, dansk og britisk politi gått over til smidig utviklingsmetodikk for å utvikle nye digitale løsninger. Norsk politi kan derfor ha nytte av å samarbeide og utveksle erfaringer med andre lands politi om utvikling av teknologiske løsninger.

10.1.2 Politiet har ikke prioritert å digitalisere arbeidstidsplanleggingen

Arbeidstidsplanleggingen i politiet med tilhørende IT-løsning, TTA, er et viktig virkemiddel for å opprettholde ro og orden, bekjempe kriminalitet, og håndtere kriser som store ulykker, naturkatastrofer og terroranslag.⁴⁰²

TTA er et samfunnskritisk system som har stor betydning for politiets operative evne. TTA skal bidra til etterlevelse av formålsparagrafen i arbeidstidsbestemmelsene som sikrer korrekt regulering av arbeidstiden for de ansatte og derigjennom sikre en best mulig ressursstyring og måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten.⁴⁰³ TTA skal vise etatens reelle bemanningsoversikt. TTA er en gammel IT-løsning som gir flere utfordringer. IT-løsningen er lite brukervennlig og lite egnet som planleggings- og ledelsesverktøy, og det innebærer at det må gjøres mye manuelt arbeid. Svakheterne fører til at bruken av overtid og godtgjørelser er høyere enn nødvendig i politiet. Dette har vært godt kjent over mange år og er dokumentert i en rekke rapporter i perioden 2011–2021. Til tross for de kjente

⁴⁰² Politidirektoratet. (2020). *Politiets beredskapssystem Del I. Retningslinjer for politiets beredskap*. POD-publikasjon 2020/2.; St. meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*.

⁴⁰³ Politidirektoratet. (2022). *Etatsinstruks for TTA*.

utfordringene har Politidirektoratet ikke prioritert å modernisere IT-løsningen for arbeidstidsplanlegging.

Tidligere var Barne-, ungdoms- og familieetaten, i likhet med politiet, bruker av arbeidsplanleggingsverktøyet TTA. I 2018 gikk etaten over til å bruke DFØs løsning for arbeidstidsplanlegging i barnevernet, og etaten viser til en rekke fordeler ved denne løsningen. Det er sannsynlig at politiet også vil oppnå noen av de samme fordelene ved å gå over til DFØs løsning. Blant annet vil det kunne gi politiet lettere tilgang til data for analyse og rapportering som kan utnyttes for å sikre operativ beredskap, et godt arbeidsmiljø og mer effektiv ressursbruk. Politiet har over flere år utredet muligheten for å ta i bruk DFØs løsning. Etter planen skal politiets porteføljestyre ta stilling til anskaffelse av nytt system høsten 2023/tidlig vår 2024.

10.2 Politiet innfører nye, smidige utviklingsmetoder, men det er utfordringer med viktige forutsetninger for å lykkes

Ifølge nasjonal strategi for digitalisering av offentlig sektor står teknologi sentralt for å få til mer effektiv oppgaveløsning i offentlig sektor med brukeren i sentrum. Brukeren skal stå i sentrum, og målet er å få til smartere og mer effektiv oppgaveløsning.

Politiet har i likhet med andre etater i Norge og politimyndigheter i andre land hatt utfordringer med å få til digitalisering. Undersøkelsen viser at viktige forutsetninger for å lykkes ikke har vært på plass. Den digitale modenheten har vært lav og politiets ledelse har hatt mangelfull forståelse for bruken av teknologi i oppgaveutførelsen. Nye IT-løsninger er bygget på toppen av gamle og har skapt høy teknisk gjeld. Utgifter til IT har økt uten at nytteverdien har økt tilsvarende. Utviklingskapasiteten har i stor grad vært brukt til å lage nye IT-løsninger på oppdrag fra departementet som ikke har bidratt til at politiet løser kjerneoppgavene på en bedre måte. Etter vår vurdering har politiet i for stor grad innrettet digitaliseringsarbeidet etter kortsiktige behov og pålagte oppgaver.

Vi merker oss at politiet de siste årene har gjort endringer for å få til digitalisering. Nye arbeidsmåter innføres, brukerperspektivet står sterkere i utviklingsarbeidet og digitalisering blir i større grad vektlagt i styrende dokumenter. Politiet utarbeidet i juni 2023 et veikart fram mot 2030 for å modernisere IT-løsningene for politiooperativt arbeid og straffesaksområdet.

10.2.1 Smidige utviklingsmetoder krever autonomi, men forutsetter samtidig realistisk planlegging og styring

Smidige utviklingsmetoder med kontinuerlig produktutvikling som politiet innfører, er i dag bransjestandard for utvikling av alle typer digitale produkter. Undersøkelsen viser at flere offentlige virksomheter og politimyndigheter i andre land har gått over til å utvikle nye IT-løsninger på denne måten. Samtidig er dette en relativt ny arbeidsmåte for IT-utvikling i offentlig sektor.

De nye arbeidsmåtene som politiet tar i bruk, forutsetter stor grad av autonomi i utviklingsarbeidet. Undersøkelsen viser at det er etterspurt mål, resultatindikatorer og konkrete ambisjoner fra produktområdet *fra hendelse til avgjort sak*. Det ble også etterspurt hvordan risiko forbundet med PO og BL kan reduseres.

Gjennomgang av digitaliseringsarbeidet i Arbeids- og velferdsetaten (Nav) viser at det er viktig å finne en god balansegang der ledelsen setter tydelig retning og rammer for veien videre, samtidig som selvstendigheten til produktområdene og teamene ivaretas slik at de står fritt til å løse oppgaven innenfor de rammene ledelsen har satt. Erfaringene fra Nav viser at kontinuerlig produktutvikling kan være krevende og at det er behov for tydelig styring, oppfølging og realistisk planlegging for å lykkes.

Justis- og beredskapsdepartementet viser i sitt tilsvarende rapport i september 2023 at produktområdet har foreslått mål, resultatindikatorer og konkrete ambisjoner og at dette ble godkjent av politidirektøren i et ledermøte i juni 2023. I tillegg skal Politidirektoratet innføre resultatavtale for produktområdet høsten 2023. Dette skal ifølge Justis- og beredskapsdepartementet balansere behovet for styring og kontroll på den ene siden og produktområdets behov for autonomi på den annen side.⁴⁰⁴ Høy teknisk gjeld gir økende driftskostnader og gjør det utfordrende å få til digitalisering.

Politiet har opparbeidet seg høy teknisk gjeld ved å utvikle nye IT-løsninger uten at grunnleggende infrastruktur og kjernesystemer er modernisert. Den høye tekniske gjelden i politiet gir en rekke utfordringer. Teknisk gjeld gjør det vanskelig å iverksette endringer i regelverk og innføre nye lover. Iverksetting av straffeloven, politiregisterloven og straffeprosessloven har tatt lenger tid på grunn av teknisk gjeld. Det blir også vanskelig å etterleve nye lover og regler når for eksempel nye krav til sikkerhet eller personvern innføres. Dette gir sikkerhetsutfordringer og det blir samtidig krevende å få tak i kompetanse til å vedlikeholde de utdaterte IT-løsningene. IT-systemene blir over tid uoversiktlige på grunn av mange endringer og integrasjoner med øvrige applikasjoner og systemer. Dette gjør det vanskelig og mer komplekst å fase ut de gamle kjernesystemene og få til digitalisering.

Å innføre nye IT-løsninger uten å modernisere kjernesystemene er ikke bærekraftig over tid fordi det gir økte driftskostnader og synkende nytteverdi. Gamle systemer kan ikke saneres før nye er på plass. Politiet er avhengig av et handlingsrom for å få til dette.

10.2.2 For lite av politiets IT-kapasitet brukes til å digitalisere sentrale fagsystemer

Politidirektoratet fordeler budsjettmidler til IT over den strategiske utviklingsporteføljen og over budsjettene til Politiets IT-enhet (PIT), særorganer og politidistrikter. Politiet oppgir at IT-kostnadene i 2022 var 2,2 milliarder kroner, men at det samtidig er IT-utgifter som ikke inngår i denne summen. En evaluering av Boston Consulting Group (BCG) i 2020 pekte på behov for bedre kontroll og styring av de samlede IT-kostnader. BCG estimerte IT-kostnadene til 2,4 milliarder kroner i 2019.

Driften av gamle IT-løsninger og oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet legger beslag på store deler av politiets IT-kapasitet. Kapasiteten til å utvikle digitale løsninger som bidrar til mer brukervennlige tjenester og mer effektiv ressursbruk i politiet, har vært begrenset. Et stramt arbeidsmarked og uforutsigbare rammebetingelser har gjort det krevende å rekruttere og beholde IT-kompetanse. Arbeidsmarkedssituasjonen er ifølge politiet bedre høsten 2023.

Undersøkelsen viser at politiet har manglet en langsiktig strategi for digitalisering. I tillegg har internasjonale avtaler, oppdrag fra departementet og finansieringsmodellen for digitalisering i politiet bidratt til å forsterke kapasitetsutfordringene over tid. Samlet innebærer dette at politiets utviklingskapasitet i liten grad har vært brukt til modernisering av sentrale fagsystemer. Etter vår vurdering har Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet hatt for liten oppmerksomhet om å sikre tilstrekkelig utviklingskapasitet for å understøtte politiets samfunnsoppdrag. Vi merker oss at det er iverksatt flere tiltak som kan bidra til å sikre kapasitet og kompetanse til digitalisering i tiden framover. Blant annet gjør Politidirektoratet endringer i porteføljestyringen for å sikre at en større andel av utviklingskapasiteten går til å understøtte politiets samfunnsoppdrag og virksomhetsstrategi. Politidirektoratet har også vedtatt et veikart for produktområdet *fra hendelse til avgjort sak* i juni som vil innebære en opptrapping av kapasiteten til å erstatte sentrale fagsystemer i tiden framover.

⁴⁰⁴ Justis- og beredskapsdepartementet. (2023). *Tilbakemelding på rapportutkast – digitalisering i politiet*. Brev til Riksrevisjonen 4. oktober 2023.

10.2.3 Politiet utnytter i liten grad skyløsninger og egne data til å forbedre virksomheten

En viktig forutsetning for å ta ut potensialet som digitalisering kan gi, er bruk av skyløsninger og bedre utnyttelse av eksisterende data i virksomheten.

Politiet mangler en strategi for skyløsninger, men det pågår arbeid med å utvikle en ny. Ifølge politiet er regelverket uklart for statens bruk av skyløsninger etter Schrems II dommen.⁴⁰⁵ Pågående diskusjoner rundt etablering av en eventuell offentlig, statlig sky eller bruk av private skyløsninger gjør det i tillegg vanskelig å lage en strategi. I tillegg peker både Politidirektoratet og PIT på at det er en utfordring at statlige virksomheter forholder seg ulikt til skyløsninger. Ifølge PIT henger politiet her etter Skatteetaten og Nav som har ambisiøse planer for bruk av sky. Politiet mangler plattform og infrastruktur for å ta i bruk skyløsninger, men har etablert en fremtidsrettet privat skyløsning som dekker noe av politiets behov.

Politiet har ambisjoner om å bli mer datadrevet for i større grad kunne utnytte eksisterende informasjon i politiets systemer til forbedring av tjenester og mer effektiv ressursbruk. Utfordringen er imidlertid at mange gamle applikasjoner og infrastruktur, ulike databaseløsninger og manglende handlingsrom til å prioritere dette gjør det vanskelig å få til. Politiet mangler en analyseplattform slik Nav har, og både Skatteetaten og Nav har kommet lengre i dette arbeidet. Vi merker oss at det som del av arbeidet med smidig produktutvikling skal igangsettes tiltak som skal tilrettelegge for bruk av skyløsninger og bidra til at etaten blir mer datadrevet.

10.3 Politidirektoratets styring av digitaliseringsarbeidet har ikke vært langsiktig, men styrt av kortsiktige prioriteringer

Politidirektoratet skal ifølge *Reglement for økonomistyring i staten* påse at etatens ressursbruk er effektiv. Ifølge *Digitaliseringsrundskrivet* og føringer fra Stortinget skal direktoratet bruke teknologi for å nå målene i samfunnsoppdraget og tilby bedre tjenester til interne og eksterne brukere.

Etter at merverdiprogrammet ble stoppet i 2015 har politiet fulgt en strategi om å gjennomføre flere, mindre prosjekter. Denne strategien er valgt for å redusere risiko og realisere ny funksjonalitet raskere med gode løsninger for brukerne. Det er utviklet nye tjenester og løsninger som har bidratt til mer effektiv ressursbruk på enkelte områder, men uten at de gamle virksomhetskritiske systemene er modernisert.

I perioden 2018–2021 har en rekke evalueringer pekt på utfordringer ved Politidirektoratets styring av digitaliseringsarbeidet i politiet, og Politidirektoratet har iverksatt flere tiltak. Inntil nylig har det i styrende dokumenter vært lite oppmerksomhet om digitalisering. Politidirektoratets nye virksomhetsstrategi fra 2023 legger mer vekt på digitalisering. I tillegg er det innført ny IKT-styringsmodell og styringen er endret med mål om at nye IT-prosjekter bedre understøtter politiets mål og strategi. Tiltakene er ment å skulle bidra til at arbeidet med digital transformasjon skal gå raskere.

I perioden fra 2014 til 2022 har Politidirektoratet brukt 3,7 mrd. kroner til utvikling av nye IT-løsninger. Politiet avsetter betydelig mindre ressurser til utvikling av nye IT-løsninger enn det Nav og Skatteetaten gjør. Politiet har i perioden blant annet tilpasset IT-systemene for å gjennomføre politireformen, sikret etterlevelse av Schengen-avtalen og lagt til rette for elektronisk informasjonsflyt mellom aktørene i straffesakskjeden. Samtidig har politiet i mindre grad lykkes med å effektivisere virksomheten gjennom digitalisering og få til mer brukervennlige tjenester. En viktig årsak til dette er at

⁴⁰⁵ Beslutning fra EU-domstolen som regulerer overføring av personopplysninger land i EU til land utenfor EU.

oppdrag fra departementet og etterlevelse av internasjonale avtaler har vært så kapasitetskrevenne at det har begrenset muligheten til å digitalisere resten av virksomheten.

I flere år har politiet fått midler til utvikling av nye IT-løsninger over statsbudsjettet som det ikke har hatt gjennomføringsevne til å realisere. Samtidig øker kostnadene til drift og forvaltning av gamle IT-løsninger. Alle nye IT-løsninger som utvikles må integreres med de gamle, noe som gir økende kompleksitet. Politidirektoratet har ikke satt av ressurser til modernisering av kjernesystemene som kunne ha bidratt til å redusere driftskostnadene. Denne finansieringsmodellen har ført til at politiet i dag står i en situasjon hvor det er risiko knyttet til sentrale kjernesystemer som BL og PO. Etter vår vurdering har Politidirektoratets styring og finansiering av digitaliseringsarbeidet i politiet vært lite langsiktig og styrt av kortsiktige prioriteringer innenfor føringene gitt av Justis- og beredskapsdepartementet.

Behovet for fornyelse av IT-løsningene i politiet er stort, og det vil ta tid å fornye disse. Vi er kjent med at det pågår et arbeid i Politidirektoratet og PIT for å forbedre prosessene for vurdering, planlegging og gjennomføring av tiltak som skal inngå i utviklingsporteføljen, og samtidig øke handlingsrommet for digitalisering. Det er positivt at Politidirektoratet og PIT har igangsatt et arbeid for å forbedre porteføljestyringen og øke handlingsrommet, da oppmerksomheten på dette tidligere har vært for lav.

10.4 Justis- og beredskapsdepartementets manglende langsiktighet i styringen har stått i veien for å gi brukerne bedre digitale tjenester og mer effektiv ressursbruk i politiet

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for etatsstyring av politiet, og skal sikre at ressurser utnyttes effektivt og at politiet digitaliserer virksomheten for å gi brukerne bedre tjenester.

Politiet har hatt utfordringer med gjennomføring av flere større IT-prosjekter. Flere evalueringer peker blant annet på at Justis- og beredskapsdepartementets styring har vært lite strategisk og at departementet primært har sett på digitalisering som et virkemiddel for kortsiktig effektivisering. Evalueringene viser at Justis- og beredskapsdepartementet ikke har hatt tilstrekkelig forståelse for hvilken betydning teknologi har for tjenesteproduksjonen i politiet. I en intern utredning fra 2022 påpeker departementet at det mangler tilstrekkelig oversikt over IT-situasjonen i politiet, og departementet stiller spørsmål ved styringsinformasjonen som Politidirektoratet gir på området og om denne gir en god ramme for styring og utvikling.

Digitalisering krever langsiktighet og forutsigbarhet både med hensyn til styring og finansiering, gitt de utfordringene politiet har med gamle IT-systemer. Det er gjort noen forbedringer i politiets IT-systemer de siste årene og Justis- og beredskapsdepartementet peker i styringssignalene til politiet på viktigheten av IT-utvikling og digitalisering. Undersøkelsen viser imidlertid at departementet fortsatt detaljstyrer politiets digitaliseringsarbeid gjennom å gi mange oppdrag som skal utføres. Konsekvensen av at departementet styrer digitaliseringsarbeidet detaljert er at det blir lite handlingsrom for Politidirektoratet til å gjøre egne prioriteringer innen digitaliseringsarbeidet. Både Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser til at det er viktig å ha en langsiktig plan og skape handlingsrom slik at etaten kan lykkes med digitalisering. Etter vår vurdering har ikke Justis- og beredskapsdepartementet sikret langsiktighet og forutsigbarhet for politiet på dette området.

Politiets økte kostnader til drift av gamle IT-løsninger gjør det krevende å få til digitalisering. I tildelingsbrevet for 2023 ga Justis- og beredskapsdepartementet føringer om kutt i administrative utgifter og redusert konsulentbruk. For PIT medførte dette et kutt på 29 millioner kroner. PIT er avhengig av konsulenter i alle roller, inkludert sikkerhet og drift av virksomhetskritiske fagsystemer. I

behandlingen av revidert nasjonalbudsjett våren 2023 fikk politiet ekstra bevilgninger. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er politiets budsjett økt kraftig over år, men bevilgningene kommer i stor grad med detaljerte føringer på hva pengene skal brukes til. Handlingsrommet for digitalisering er derfor lite tross for økte bevilgninger. Vi merker oss at politiet mener konsekvensen av uforutsigbar styring begrenser politiets muligheter til å utvikle framtidrettede IT-løsninger, og kan få konsekvenser for driften av virksomhetskritiske IT-systemer. Uforutsigbare rammevilkår og mangel på langsiktighet i styringen gjør det etter vår vurdering ekstra krevende for politiet å bygge kapasitet og kompetanse som er nødvendig for å få til digitalisering.

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet har ikke politiet manglet bevilgninger til utvikling av IT-løsninger. Som omtalt over har politiet for eksempel hatt utfordringer med å få brukt opp budsjettmidler til nye IT-prosjekter. Utfordringen har vært at store deler av bevilgningene til IT-utvikling har vært øremerket oppdrag fra departementet og etterlevelse av internasjonale avtaler. Disse oppdragene har beslaglagt mye av kapasiteten til IT-utvikling. Samtidig har utgiftene til drift og forvaltning av gamle og nye IT-løsninger vokst. Selv om bevilgninger til IT har økt over tid mener vi at manglende langsiktighet i styringen fra departementet og lite handlingsrom har bidratt til at politiet ikke har lyktes med å digitalisere virksomheten.

Politiet er avhengig av velfungerende IT-løsninger for å gi borgerne trygghet og bekjempe kriminalitet, ifølge Innst. 306 S (2014–2015). Endringer i samfunnet og den teknologiske utviklingen tilsier at politiet vil være avhengig av en digital transformasjon for å ivareta sitt samfunnsoppdrag i tiden framover. Konsekvensen av manglende digitalisering er lav måloppnåelse på samfunnsoppdraget, mindre trygghet til borgerne og dårligere bekjempelse av kriminalitet.

11 Referanseliste

Lover og forskrifter

- Lov om politiet (politiloven)
- Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)
- Lov om straff (straffeloven)
- Reglement for økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022
- Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022

Regelverk

- *Hovedinstruks for politiet*. Fastsatt med virkning fra 21. juli 2022
- Instruks for politiets IKT-tjenester (2021)
- *Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet* (2021). Fastsatt av Arbeids- og sosialdepartementet 1. april 2021
- *Hovedinstruks for Skatteetaten* (2020). Fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2020
- *Hovedinstruks til politidirektøren*, fastsatt 16. januar 2018
- *Overordnet instruks TTA* (2017)

Stortingsdokumenter

Innstillinger til Stortinget

- Innst. 191 S (2020–2021) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse*
- Innst. 390 S (2017–2018) til Dokument 8:191 S (2017–2018) *Representantforslag om å gi Rettsgenetisk senter (RGS) ved UiT Norges arktiske universitet i oppdrag å utføre DNA- og sporanalyser til bruk i strafferettspleien, som supplement til Rettsmedisinsk institutt (RMI)*
- Innst. 84 S (2016–2017) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*
- Innst. 306 S (2014–2015) *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen)*
- Innst. 307 L (2014–2015) *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen)*

Proposisjoner til Stortinget

- Prop. 1 S (2022–2023) *Justis- og beredskapsdepartementet*
- Prop. 1 S (2021–2022) *Justis- og beredskapsdepartementet*
- Prop. 1 S (2020–2021) *Justis- og beredskapsdepartementet*
- Prop. 85 S (2017–2018) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018*
- Prop. 1 S (2016–2017) *Justis- og beredskapsdepartementet*
- Prop. 1 S (2015–2016) *Justis- og beredskapsdepartementet*
- Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen)*

Meldinger til Stortinget

- Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen*
- Meld. St. 30 (2019–2020) *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse*
- Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*
- Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*
- St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*
- St.meld. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000 Et tryggere samfunn*

Representantforslag og skriftlige spørsmål

- Dokument nr. 15:1698 (2020–2021) Skriftlig spørsmål fra Lene Vågslid (A) til justis- og beredskapsministeren om Prüm/Omnia-prosjektet. Besvart 24. mars 2021 av Monica Mæland
- Representantforslag 191 S (2017–2018) om å gi Rettsgenetisk senter (RGS) ved UiT Norges arktiske universitet i oppdrag å utføre DNA- og sporanalyser til bruk i strafferettspleien, som supplement til Rettsmedisinsk institutt (RMI)

Rapporter fra Riksrevisjonen

- Dokument 3:7 (2021–2022) *Undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver*
- Dokument 3:5 (2020–2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT*
- Dokument 1 (2017–2018) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2016*
- Dokument 1 (2012–2013) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2011*
- Dokument 3:12 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av ikt-forvaltningen i straffesakskjeden*
- Dokument 1 (2011–2012) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2010*
- Dokument 1 (1998–1999) *Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjetterminen 1997*

Strategier og planer

Politiets strategier og planer

- Politidirektoratet. (2023). *Politiets virksomhetsstrategi 2023–2025*
- Politidirektoratet. (2022). *Flerårig effektiviseringsplan 2022.*
- Politidirektoratet. (2021). *Flerårig virksomhetsplan 2021–2023.*
- Politidirektoratet. (2021). *Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi 2021–2025*
- Politidirektoratet. (2020). *Overordnet IKT-styringsmodell for politi- og lensmannsetaten*, 30. april 2020.
- Politidirektoratet. (2018). *Strategi for fremtidig IKT-funksjon i politiet*
- Politidirektoratet. (2017). *Mål og strategi for arkitekturstyring i politiet*
- Politidirektoratet. (2016). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*
- Politidirektoratet. (2016). *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*
- Politidirektoratet. (2012). *Politiets IKT-strategi for perioden 2012–2020*

Andre strategier og planer

- Skatteetaten. (2022). *Overordnet plan for sanering*. Første versjon, 5. september 2022
- Skatteetaten. (2023). [Skatteetatens strategi](#)
- Skatteetaten. (2023). [Skatteetaten jobber for å bygge en datadrevet hverdag](#). Artikkel på Skatteetatens nettsider, besøkt 3. mai 2023

Styringsdokumenter

- Resultatavtaler for Politiets IT-enhet 2021–2023
- Politiets IKT-tjenester (2022) 3. *tertiar rapport 2021*
- Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet 2020–2023
- Justis- og beredskapsdepartementet, *Supplerende tildelingsbrev nr. 8 Revidert nasjonalbudsjett 2023*
- Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2022 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2022*
- Politiets IKT-tjenester. (2022). Effektiviseringstiltak. Sist oppdatert 19. januar 2022
- Politidirektoratets årsrapporter for 2019–2022
- Politidirektoratet. (2021). *T1 rapportering*
- Politidirektoratet. (2020). *Politiets beredskapssystem Del I. Retningslinjer for politiets beredskap*
- Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 *Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)*
- Riksadvokaten. (2015). *Direktiv om bruk av etterforskningsplaner - Utvidelse*
- Politidirektoratet. (2014). *Helhetlig HR-portefølje*. Versjon 1.1, datert 19. september 2014

Porteføljestyret

- Referat fra møte i porteføljestyret 6. mars 2023
- Anbefalingsnotat til møte i porteføljestyret 6. mars 2023
- Anbefalingsnotat til møte i porteføljestyret 7. november, datert 2. november 2022
- Presentasjon fra porteføljestyret i porteføljestyremøte 5. september 2022
- Referat fra møte i porteføljestyret 31. mai 2022
- Anbefalingsnotat til møte i porteføljestyret 30. mai 2022
- Referat fra møte i porteføljestyret T3 7. mars 2022
- Anbefalingsnotat til møte i porteføljestyret T3–2021, 25. februar 2021
- Referat fra møte i porteføljestyret 21. august 2017
- Referat fra møte i porteføljestyret T3 2014, 9. februar 2015
- Politidirektoratet. (2023). *Utviklingsporteføljens årsrapport 2022*
- Politidirektoratet. (2022). *Ny turnusløsning for politiet - turnusløsning fra DFØ*. Internt notat/informasjons sak til porteføljestyremøte 6. desember 2012

Direktiver og veiledere

- Finansdepartementet. (2022). *Veileder i etatsstyring*. Oppdatert 14. februar 2023
- Finansdepartementet. (2020). *Digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell*
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021). *Digitaliseringsrundskrivet*. Rundskriv H-5/21
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Nasjonal strategi for kunstig intelligens*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *En digital offentlig sektor Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Nasjonal strategi for skytjenester*
- DFØ. (2014). *Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter*. Veileder (Oppdatert: 29. april 2019)

Rapporter, planer og utredninger

Offentlige utredninger

- NOU 2019:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utvikling*
- NOU 2015:13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn — Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden*
- NOU 2015:1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*
- NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer: Politianalysen (Politianalyseutvalget)*
- NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen (Gjørsv-kommisjonen)*

Politiets rapporter og utredninger

- Politiets IT-enhet. (2023). *Teknologiveivalg i politiet*. Versjon 0.9
- Politidirektoratet. (2022). *Anbefalinger for framtidig effektivisering i politiet. Vurderinger fra et forprosjekt*. Rapport 2/2022, U. off jf. Offentleglova §14.1
- Politidirektoratet. (2021). *Kapasitetsundersøkelse av politioperativt område*
- Politidirektoratet. (2021). *Innføring av IKT-styringsmodell og organisering av støttefunksjoner for virksomhetsutviklingen*
- Politiets IKT-tjenester. (2021). *Utdypende om nåsituasjon, vurderinger og anbefalt organisasjonsmodell*. Vedlegg 1 til forhandling og drøfting av ny organisasjon i henhold til hovedavtalen. Saksfremlegg, 10. august 2021
- Politidirektoratet, Revisjon nr. 2021/1 *Tjenestepanlegging* Politidirektoratet, Revisjon nr. 2017/5 *Arbeidsplanlegging og ressursdisponering gjennom etablering av FTK*
- Politidirektoratet. (2021). *Kanalstrategi – et tilgjengelig og effektivt politi – for borgerne! Et sammendrag av nåsituasjonen*
- Politidirektoratets ressursanalyser for 2016 og 2021
- Politidirektoratet. (2019). *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*
- Politiets IT-tjeneste. (2019). *Teknisk tilstand viktige systemer*. Intern rapport bestilt av Politidirektoratet, 4. september 2019
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Nåsituasjonen for digitalisering og bruk av teknologi i politiet, PST og Den Høyere påtalemyndighet*, Internt arbeidsdokument. U.off jf. Offentlighetsloven § 14

Eksterne rapporter og utredninger

- Folketinget. (2023). *Orientering om replanlægning af Rigspolitiets it-udviklingsportefølje, fra justitsministeren*. Ministerbrev til Folketingets Retsudvalg 16. mai 2023. [REU, Alm.del - 2022-23 \(2. samling\) - Bilag 184: Orientering om replanlægning af Rigspolitiets it-udviklingsportefølje, fra justitsministeren / Folketinget \(ft.dk\)](#)
- PWC. (2023). *Evaluering av Prosjekt 3 i Nav*. Ekstern evaluering av Prosjekt 3 i Navs IKT-modernisering, 16. mai 2023
- DFØ. (2022). *Direktorsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet*. DFØ-rapport 2023 02
- Gnist og Deloitte. (2022). *Erfaringsoppsummering av NAVs produktområdeorganisering. Delrapport 1 – erfaringsoppsummering*. Evalueringsrapport bestilt av Nav, Juni 2022
- Home Office. (2022). *National Law Enforcement Data Programme (NLEDP)*. Brev til Public Accounts Committee, 31. Oktober 2022
- FFI. (2021). *Teknologiutviklingens betydning for politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet*. Rapport 21/02532
- Sopra Steria. (2021). *Hvorfor skal vi tenke datadrevet? - med et fokus på data governance*

- Atkins, PROMIS og Oslo Economics. (2021). Ekstern kvalitetssikring KS2 av flere i arbeid – enklere, raskere, bedre (p4)
- A2. (2021). *Kartlegging av drift og forvaltning av IKT-løsninger i statlige virksomheter*. Sluttrapport. A-2. Spørreundersøkelse til 259 statlige virksomheter
- Arkivverket. (2021). *Endelig tilsynsrapport og pålegg om utbedring*. Brev fra Arkivverket til øst politidistrikt datert 13. september 2021
- House of Commons. (2021). Oral evidence: National Law Enforcement Data Programme, HC 638. Public Accounts Committee, referat fra høring I komiteen 16. September 2021. [Unrevised \(parliament.uk\)](https://www.parliament.uk)
- House of Commons, Committee of Public Accounts. (2021). *The National Law Enforcement Data Programme*. Twenty-Ninth Report of Session 2021–22
- National Audit Office (2021). *The National Law Enforcement Data Programme*, 20. august 2021, Rapport 09/21
- Boston Consulting Group. (2020). Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØ) evalueringer av politireformen 2020–2023
- Boston Consulting Group. (2019). Evaluering av politiets IKT- og fellestjenester
- Menon Economics. (2019). Er verdiskaping med data noe Norge kan leve av?
- Finne, Håkon. (2019). *Styring og gjennomføring av store statlige IKT-prosjekter: Eksperters erfaringer og vurderinger*. Concept-rapport nr. 56, 06.2019
- Direktoratet for forvaltning og IKTs (Difi) evalueringer av politireformen 2017–2019
- Polismyndigheten. (2018). Historien om Pust och vad Polisen lärt sig av denna. Datert 21. desember 2018, oversendt til Riksrevisjonen i e-post 24. januar 2023
- Holthe Consulting. (2013). Tilleggsoppdrag Kvalitetssikring (KS1) av merverdiprogrammet i politiet
- Rigsrevisionen. (2013). *Beretning om politiets it-system POLSAG*. Beretning nr. 9/2012, avgitt til Folketinget 20. mars 2013
- Dovre Group og Transportøkonomisk Institutt. (2015). *Merverdiprogrammet - Prosjekt 1*. Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ (KS2)
- Polisen og Åklagarmyndigheten. (2013). *Gemensam årsrapport utredning och lagföring 2013 Rikspolisstyrelsens och Åklagarmyndighetens gemensamma redovisning av resultatet avseende utredning och lagföring enligt regleringsbrevets återrapporteringskrav*
- Metier og Møreforskning. (2012). Kvalitetssikring fase 1 (KS1 konseptvalg) av Fremtidige IKT-systemer til støtte for straffesaksbehandlingen i politi- og påtalemyndigheten
- Metier og Møreforskning. (2011). Kvalitetssikring fase 1 (KS1 konseptvalg) av Modernisering av IKT i NAV, 30. juni 2011

Forskning og litteratur

- Dingsøy, T. et al. (2022) *Enabling Autonomous Teams and Continuous Deployment at Scale*, in IT Professional, vol. 24, no. 6, pp. 47–53
- Rolf Rønning m.fl. (2021) *Innovasjon i offentlig sektor. Innover eller bli innover*. Universitetsforlaget, ISBN elektronisk utgave: 978-82-15-04623-5
- Alexander Rossmann (2018) *Digital Maturity: Conceptualization and Measurement Model*. 39th International Conference on Information Systems, San Francisco 2018
- Weill, P. & Woerner, S. L. (2018) *Is Your Company Ready for a Digital Future?* MIT Sloan Management Review
- Gerald C. Kane et al. (2017) *Achieving Digital Maturity – Adapting Your Company to a Changing World*. MIT Sloan Management Review
- Lundgaard, Jenny Maria (2021) *Nød og neppe – Fra anrop til beslutning ved politiets operasjonssentral*. Utgitt av Universitetsforlaget med støtte fra Politidirektoratet og Politihøgskolen

- Simon Chanias and Thomas Hess (2016) *How digital are we? Maturity models for the assessment of a company's status in the digital transformation*

Internettsider

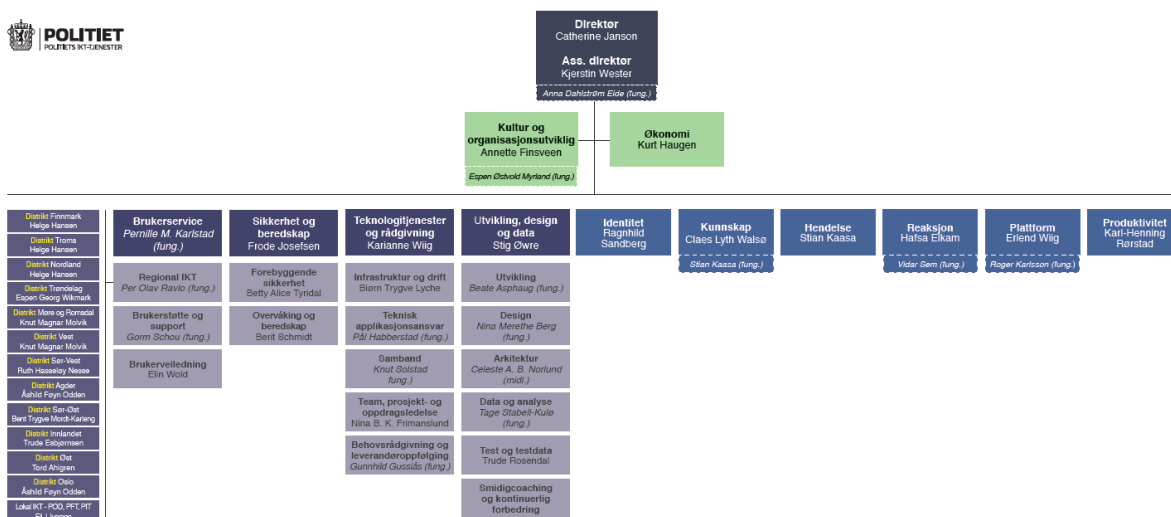
- OECD (2022) Digital Government Review of Norway – Boosting the Digital Transformation of the Public Sector. OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris. [EGOVKB | United Nations > Data > Country Information](#)
- Computer Sweden [Haveriet inifrån: Så gick Pust från succé till fiasko - Computer Sweden \(idg.se\) 25. oktober 2022](#)
- Digi (2021) Artikkel publisert 22. april 2021. [Nei, mistillit og kontroll fra toppen er ikke vår utviklingsmetodikk - Digi.no](#)
- Beck et. al (2021) *Manifestet for smidig programutvikling*. Fra [Manifesto for Agile Software Development \(agilemanifesto.org\)](#)
- Dalal, V., Krishnakanthan, K., Münstermann, B., og Patenge, R. (2020) *Tech debt: Reclaiming tech equity*. URL: [Tech debt: Reclaiming tech equity | McKinsey](#)
- www.gov.uk [Accounting officer assessment: National Law Enforcement Data Programme \(NLEDP\) - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#)
- Polistidningen [Färdigpustat till sommaren - Polistidningen](#)
- Wikipedia: [Polsag \[https://da.wikipedia.org/wiki/\]](#)
- Aftenposten (2015) [Den «nye» straffeloven er ti år forsinket uten grunn \(aftenposten.no\)](#)

Annet

- E-post fra Politiets IT-enhet om innhenting av tall og årsverk IKT politiet, 20. juli 2023
- E-post fra Politiets IT-enhet om kostnader til drift og forvaltning av BL, 12. juni 2023
- E-post fra DFØ; *Svar på spørsmål om Visma Gat*, 20. april 2023
- E-post fra Politidirektoratet. *Svar på spørsmål vedrørende IKT-styringsmodell og tilbakemelding på skjema for innhenting av informasjon om kostnader og årsverk til IKT-formål i politiet*, 14. mars 2023
- E-post fra Politidirektoratet om IKT-styringsmodell, 14. mars 2023
- E-post fra Bufdir til Riksrevisjonen om TTA og GAT, 22. februar 2023
- E-post fra Skatteetaten. Svar på spørsmål fra Riksrevisjonen, 17. februar 2023
- E-post fra Politidirektoratet om oppfølgingsspørsmål til referat fra 30. januar vedrørende straffesak, datert 29. juni 2023
- Notat fra Politidirektoratet til Riksrevisjonen. *Veien mot digitalisering av straffesakskjeden i norsk politi – en oversikt*, 22. november 2022
- Presentasjon fra Politidirektoratet til Riksrevisjonen, 24. mai 2022
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2022) *Årsrapport 2021*
- Politiets IKT-tjenester (2021) *Forhandling og drøfting av ny organisasjon i henhold til hovedavtalen*
- NAV (2019) [Innspill til strategi for kunstig intelligens](#). Høringsuttalelse fra Nav til utkast til nasjonal strategi for kunstig intelligens, 4. august 2019
- *Avtale om vedlikehold og service av utstyr og programvare (BL og eDNA) mellom Politiets IKT-tjenester og Computas AS (Bilag 3)*, 5. oktober 2017
- Lie-Nielsen, Sophus (2016) *Digitaliseringen av offentlig sektor kveles langsomt av teknisk gjeld*. Presentasjon på Software 2016, 10. februar 2016
- Politidirektoratet (2011) *Fullstendig vedlikeholdsavtale med vedlegg*. Undertegnet 11. mai 2011 av Politiets Data- og Materielltjeneste og Turnuspartner AS (Decisive AS)
- *Bistandsavtalen. Avtale om bistand fra Konsulent*. Avtale mellom Politiets IKT-tjenester og Computas AS

12 Vedlegg

Organisasjonskart for politiets IT-enhet



Organisasjonskart gjelder fra 1. januar 2022