

Innst. S. nr. 166.

(1998-99)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende styring og samordning av IT-virksomheten i justissektoren.

Dokument nr. 3:5 (1998-99).

Til Stortinget.

1. INNLEDNING

Ved behandlingen av Riksrevisjonens undersøkelse om anskaffelse og bruk av edb i statsforvaltningen uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at svakheter og mangler kunne vært begrenset ved bedre og mer aktiv styring og oppfølging av IT-prosjektene, jf. Dokument nr. 3:6 (1994-95) og Innst. S. nr. 132 (1994-95). I St.prp. nr. 1 (1996-97) er kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene fastsatt som mål for arbeidet med å samordne justissektorens anvendelse av IT, noe som igjen skal bidra til raskere informasjonsflyt i straffesaker. Justiskomiteen har i Budsjett-innst. S. nr. 4 (1995-96) påpekt at politi- og lensmannsetaten må synliggjøre effektiviseringsgevinsten av IT på en bedre måte. Det vises for øvrig til Stortingets tidligere behandling av forvaltningens IT-politikk, jf. St.meld. nr. 12 (1982-83) og Innst. S. nr. 171 (1982-93), og St.meld. nr. 35 (1991-92) og Innst. S. nr. 63 (1992-93).

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

Følgende problemstillinger er belyst:

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

Rapporten følger som trykt vedlegg til Riksrevisjonens dokumentet.

2. OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

2.1 Justisdepartementets overordnede styring og koordinering

Undersøkelsen viser at IT-enhetene innen justissektoren mener det har vært manglende koordinering, uklare signaler og mangelfull overordnet styring fra departementets side.

Det synes som om fagavdelingene i departementet i stor grad har vært opptatt av resultatene innen egen sektor, og i mindre grad av samordning på tvers av sektorene. Dette krever en sterkere koordinert tverrsektoriell styring i departementet. Undersøkelsen viser at Politiets datatjeneste, som er den største og mest betydningsfulle IT-enheten, ikke har sett nytteverdien av samordning på tvers av straffesakskjeden.

Ansvar for styring av IT-prosjekter, som på samme tid involverer politi- og lensmannsetaten, domstolene og/eller kriminalomsorgen, er i hovedsak overlatt til henholdsvis Justissektorens samordningsenhet for IT (fram til 1. januar 1998), Plan- og administrasjonsavdelingen og Styringsgruppen for sektorovergripende IT-prosjekter. Ifølge Justisdepartementet har samordningsprosessen foreløpig resultert i grunnlagsdokumentene "Retningslinjer for IT i justissektoren" og "Informasjonsmodell for straffesaker".

Det er ikke utviklet en overordnet IT-strategi for hele justissektoren. Dette kan medføre risiko for at helheten ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt, samt en mangelfull kobling mot de overordnede målsettinger.

Riksrevisjonens gjennomgåelse viser at målet om kostnadseffektivitet og kvalitet heller ikke er presisert og konkretisert i form av hensiktsmessige resultatkrav i tildelingsbrevene.

Departementet fokuserer på gevinstrealisering i forhold til IT-virksomheten innen justissektoren. Undersøkelsen viser imidlertid at det i varierende grad er

foretatt kost-nytte-vurderinger, utarbeidet gevinstplaner, gjennomført evalueringer og/eller rapportert om gevinster i forbindelse med de prosjekter Riksrevisjonen har undersøkt.

2.2 Nærmere om de undersøkte prosjektene

Tre konkrete prosjekter er gjennomgått for å vurdere den overordnede styringen, gjennomføringen, resultatene og gevinstrealiseringen.

Prosjektene er valgt fordi det er forventet at disse skal gi gevinster, prosjektene har pågått lenge nok til at det vil være mulig å dokumentere eventuelle gevinster, samt at arbeidet pågår i og mellom ulike etater.

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

Formålet med KOMPIS/SSP-prosjektet er å automatisere og forbedre informasjonsflyten mellom fengselsvesenet og KRIPOS. Undersøkelsen viser at ressursbruken og gevinsten forbundet med dette prosjektet er av begrenset omfang. Med bakgrunn i fengselslovens § 56 er det etablert en praksis med manuell overføring av meldinger om innsettelser, permisjoner og løslatelser til KRIPOS. Etter Datatilsynets oppfatning er det i strid med de nåværende konsesjonsbestemmelsene å utveksle slik informasjon med bakgrunn i KOMPIS/SSP som register betraktet.

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

Formålet med KOMPIS-Kif-prosjektet har vært å innføre et edb-basert system for klientadministrasjon innenfor Kriminalomsorg i frihet. Undersøkelsen viser at det på forhånd ikke var utarbeidet et system for gevinstrealisering.

Lokal IT

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

Framdriften i gjennomføringen av Lokal IT er noe lavere enn først forutsatt. Det er for tidlig å vurdere

hvorvidt gevinster er synliggjort i forbindelse med Lokal IT som helhet.

3. JUSTISDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Justisdepartementet konstaterer i sitt svarbrev av 22. oktober 1998 at Riksrevisjonens vurderinger langt på vei er sammenfallende med de konklusjoner departementet har gjort i sin egen evaluering. Flere av de forhold Riksrevisjonen påpeker i sin rapport, er allerede under oppfølging i Justisdepartementet.

Departementet framhever at IT-ansvaret i justissektoren, i tråd med virksomhetsstyringen for øvrig, er lagt opp slik at de enkelte departementsavdelingene er ansvarlig for utviklingen innen sitt ansvarsområde. Målet er at IT-løsningene i sektoren skal harmoniseres over tid i forbindelse med nyanskaffelser og nyutvikling i den enkelte etat. Realisering av mål må med denne tilnærmingen ses i et langsiktig perspektiv.

Det har den siste tiårsperioden pågått betydelige IT-prosjekter innen de ulike delene av justissektoren. Prosjektene har for en stor del hatt som mål å få på plass basisløsninger for virksomhetene. Det er først gjennom den pågående innføring og standardisering av infrastruktur og basisløsninger i politiet at alle virksomhetene i straffesakskjeden er kommet på et teknologisk nivå der effektiv samhandling med bruk av teknologi er mulig på tvers av kjeden.

Departementet understreker at samordningsarbeidet i tillegg til forutsetninger som personvern og sikkerhet må foregå på en måte som ivaretar forholdet til domstolene og påtalemyndighetens uavhengighet og relasjoner mellom disse.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at de konkrete effekter av samordningsbestrebelsene ikke står i forhold til det angitte ambisjonsnivå, og konstaterer at dette arbeidet har vært tyngre enn forventet. Som en konsekvens av dette har departementet det siste året aktivt involvert egen toppledelse i departementet i en rekke prosjekter.

I tillegg til utarbeidelsen av grunnlagsdokumentene har det bl.a. vært arbeidet for å få mer ut av de midlene som benyttes til IT. For eksempel er det gjennom samarbeid blitt vanlig at avtaler om IT-anskaffelser som inngås for store aktører i sektoren, åpner for at også andre deler av sektoren kan anvende dem. Videre utveksles kompetanse og ressurser mellom de ulike aktører ved gjennomføring av prosjekter.

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

I tråd med Riksrevisjonens vurderinger vil departementet tilstrebe at samordningsmål om kostnadseffek-

tivitet og kvalitet blir presisert i form av hensiktsmessige resultatkrav i tildelingsbrevene.

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

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

4. RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

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

Undersøkelsen viser at den overordnede styringen for å nå målene har vært mangelfull ved at det ikke er utarbeidet en overordnet IT-strategi, og IT-strategiene for delsektorene er vedtatt på avdelingsnivå i departementet. IT-enhetene har også pekt på manglende koordinering, uklare signaler og mangelfull overordnet styring fra departementets side, noe som synes å ha resultert i at fagavdelingene har vært mer opptatt av resultatene innen egen sektor, og i mindre grad av samordningen på tvers av sektorene. Departementet har heller ikke presisert og konkretisert målene om kostnadseffektivitet og kvalitet i form av hensiktsmessige resultatkrav i tildelingsbrevene. Videre viser undersøkelsen at fagavdelingenes IT-strategier inneholder få målsettinger for å sikre gjenbruk og flyt av informasjon på tvers i straffesakskjeden.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det en forutsetning for å nå målene at det er aksept for de overordnede målsettingene innenfor hele sektoren.

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

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil tilstrebe at samordningsmål om kostnadseffektivitet og kvalitet blir presisert i form av hensiktsmessige resultatkrav i tildelingsbrevene, og at det blir etablert bedre rutiner for kost-nytte-vurderinger, gevinstrealisering og oppfølging av effektene av samordningstiltak.

Justisdepartementet har i flere år ment det er viktig å få til en avklaring om informasjonssikkerhet og personvern i forhold til gjenbruk og flyt av informasjon innenfor justissektoren. Det kan stilles spørsmål ved om Justisdepartementet ikke burde ha avklart disse forholdene på et tidligere tidspunkt. Videre er det viktig at departementet får en avklaring på Datatilsynets innvendinger mot kriminalomsorgens bruk av det elektroniske innsatsregisteret i forbindelse med utveksling av informasjon vedrørende innsettelse, permisjoner og løslatelser.

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

5. JUSTISDEPARTEMENTETS SVAR

Departementet har i brev av 13. desember 1998 svart:

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

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

Justisdepartementet har ingen øvrige bemerkninger til det oversendte dokument."

6. RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen vil presisere departementets ansvar for den overordnede styringen av IT-virksomheten. Dette innebærer ansvar for at alle enheter arbeider ut fra målet om at samordning av IT skal gi kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har igangsatt flere tiltak for å ivareta dette ansvaret. Det er blant annet nødvendig å ferdigstille en overordnet IT-strategi, identifisere, gjennomføre og evaluere prosjekter som er strategisk viktige for å nå målene om kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene.

I departementets svar framgår det at de frigjorte ressursene vedrørende Lokal IT i politi- og lensmannsetaten enten skal anvendes til økt volum av tjenestepro-

duksjon, økt kvalitet og/eller overføring til andre områder. Riksrevisjonen vil understreke at framdriften i dette prosjektet må følges opp, og at de frigjorte ressursene må brukes til politiooperativt arbeid slik justiskomiteen har forutsatt.

Saken sendes Stortinget.

7. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, lederen Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Heikki Holmås, har merket seg at Riksrevisjonens konklusjoner i forbindelse med gjennomgang av styring og samordning av IT-virksomheten i justissektoren langt på vei er sammenfallende med Justisdepartementets egne, når det gjelder behovet for en bedret samordning og styring av IT-sektoren.

Komiteen vil peke på at undersøkelsen viser at den overordnede styringen for å nå målsettingen om at samordningen av IT-sektoren skal gi kostnadseffektivitet og kvalitet i arbeidsprosessene har vært mangelfull i lengre tid. Komiteen har videre merket seg at det heller ikke har vært utarbeidet en overordnet IT-strategi, og at IT-strategiene for de enkelte delsektorene er vedtatt på avdelingsnivå i departementet. Rapporten avdekker videre at IT-enhetene selv også peker på manglende koordinering, uklare signaler og mangelfull overordnet styring fra departementets side, noe som iflg. rapporten synes å ha resultert i at fagavdelingene har vært mer opptatt av resultatene innen egen sektor fremfor samordning på tvers av sektorene.

Komiteen har videre merket seg at Justisdepartementet ikke har presisert og konkretisert målene om kostnadseffektivitet og kvalitet i form av hensiktsmessige resultat, i tildelingsbrevene. Komiteen vil understreke at departementet har et hovedansvar for å sørge for at de fastsatte målsettinger blir iverksatt og gjennomført. Komiteen er ikke tilfreds med at undersøkelsen viser at fagavdelingenes IT-strategier inneholder få målsettinger for å sikre gjenbruk og flyt av informasjon på tvers av straffesakskjeden. Komiteen vil understreke at dette er en forutsetning for å nå målsettingene innenfor hele sektoren. Komiteen mener at det også må være en forutsetning at departementet i sin etatsstyring sikrer at alle enheter arbeider mot de samme målene innen IT-virksomheten.

Komiteen vil peke på at rapporten avdekker at Justisdepartementets konkrete effekter av samordningsbestrebelsene ikke står i forhold til departementets angitte ambisjonsmål. Komiteen mener derfor at dette arbeidet må gis høyere prioritet.

Komiteen er enig med Riksrevisjonen i at de vedtatte IT-strategier må bli fulgt opp av departementet og at etatene, bl.a. ved å utarbeide realistiske målsettinger. Videre er det viktig at de tiltakene som iverksettes bidrar til å nå de målsettinger som Stortinget og sektoren selv fastsetter.

Komiteen er tilfreds med at departementet nå vil tilstrebe bedre samordningsmål om kostnadseffektivitet og at kvalitet vil bli presisert i form av hensiktsmessige resultatkrav i tildelingsbrevene. Komiteen har også merket seg at det blir etablert bedre rutiner for kostnads- og nyttevurderinger som et ledd i gevinstrealisering og at oppfølgingen av effektene av samordningstiltak skal bedres.

Komiteen vil også understreke at det er viktig at Justisdepartementet snarest får en avklaring om informasjonssikkerhet og personvern i forhold til gjenbruk og flyt av informasjon innenfor justissektoren. Videre vil komiteen påpeke at det er viktig at departementet i samarbeid med Datatilsynet får en avklaring om problemstillingene rundt kriminalomsorgens bruk av elektronisk innsatsregister i forbindelse med utveksling av informasjon vedrørende innsettelse, permisjoner og løslatelse.

Komiteen har også merket seg at gjennomføringen av lokal-IT er noe lavere enn forutsatt og at det kan synes som om det er langt fram før de totale gevinstene av lokal-IT kan synliggjøres. Dette arbeidet må derfor etter komiteens mening følges opp i den videre prosessen.

Komiteen viser også til Stortingets tidligere behandlinger av disse problemstillingene, bl.a. gjennom Dokument nr. 3:6 (1994-95) og Innst. S. nr. 132 (1994-95), og Budsjett-innst. S. nr. 4 (1995-96).

8. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:5 (1998-99) - om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende styring og samordning av IT-virksomheten i justissektoren – vedlegges protokollen.

Jørgen Kosmo,
leder.

Vidar Kleppe,
ordfører.

Svein Ludvigsen,
sekretær.