

Innst. S. nr. 30

(2000-2001)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og prosjektstyring i prosjektet EDB lokal forvaltning i Hæren og Heimevernet

Dokument nr. 3:11 (1999-2000)

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

I 1988 igangsatte Hæren IT-prosjektet EDB lokal forvaltning (EDBLF) for å effektivisere forvaltningen ved de lokale avdelingene, jf. St.prp. nr. 1 (1988-1989). Prosjektet skulle utvikle og installere IT-løsninger for administrative funksjoner lokalt i Hæren og Heimevernet (HV). Det skulle utvikles seks moduler (personell, økonomi, materiell, bygg og anlegg, transport og utdanning) med til sammen 23 undersystemer. Samtlige lokale avdelinger i Hæren og HV skulle ta modulene i bruk, og det skulle ikke anskaffes andre konkurrerende systemer.

Systemet skulle være fullt utbygd i 1995 og ville ifølge St.prp. nr. 1 (1988-1989) medføre en investering på ca. 175 mill. kroner.

Hovedmålsettingene for prosjektet EDBLF var å:

- gi den lokale ledelsen et verktøy for mer effektiv ledelse og styring,
- øke produktiviteten,
- forenkle og effektivisere informasjonsbehandlingen innen avdelingene, og
- legge forholdene til rette for en mer effektiv informasjonsutveksling mellom nivåene i Hæren og HV.

Utviklingen og innføringen av EDBLF skulle gi reduserte driftskostnader og ved full drift muliggjøre et effektiviseringspotensial for Hæren og HV på mellom 400 og 500 årsverk. Den årlige gevinsten av EDBLF fra og med 1996 ble her vurdert til 373,5 mill. kroner.

Riksrevisjonen har undersøkt om prosjektet EDBLF har nådd de målene som ble satt for utvikling og innføring av IT-løsninger ved lokale avdelinger i Hæren og HV, og om dette har gitt de forventede resultatene og

gevinstene. I undersøkelsen er det vurdert hvordan styring og kontroll av prosjektet EDBLF ble ivaretatt.

1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Det er gjennomført analyse av stortingsdokumenter og styringsdokumenter for Forsvaret samt planer, rapporter og notater fra prosjektet EDBLF. Representanter fra Hærstaben og Heimevernstaben i FO og Hærens Forsyningskommando er intervjuet. Samtlige avdelinger i Hæren og HV har fått spørreskjemaer. Resultater og gevinster på avdelingsnivå, og den enkelte avdelings oppfølging og kontroll av innføringen og bruken av modulene, ble belyst gjennom spørreskjema til avdelingslederne. Bruken av modulene og resultater og gevinster på brukernivå ble kartlagt gjennom spørreskjema til brukerne.

På grunnlag av spørreundersøkelsen ble det utformet et sett med oppfølgingsspørsmål til FO.

Kostnadsutviklingen i EDBLF-prosjektet

EDBLF-prosjektet ble belastet med totalt ca. 550 mill. kroner (i løpende kroneverdi), hvilket er 375 mill. kroner mer enn forutsatt i St.prp. nr. 1 (1988-1989). Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet allerede i 1990 var kjent med at prosjektet ville gå ut over de økonomiske rammene.

I hvilken grad systemene er utviklet og tatt i bruk

Prosjektet EDBLF utviklet færre moduler og undersystemer enn forutsatt. Ifølge de opprinnelige planene skulle det utvikles seks moduler bestående av 23 undersystemer. Det var i 1999 bare tre moduler med seks undersystemer som var utviklet og tatt i bruk.

EDBLF-modulene ble ikke benyttet i det omfang som var forutsatt. I 1999 var det til sammen 30 pst. av avdelingene i Hæren og HV som hadde tatt materiell-

modulen i bruk. For personellmodulen, økonomi-modulen og idrettsmodulen var det henholdsvis 25, 9 og 7 pst. som hadde tatt disse i bruk. I tillegg viser undersøkelsen at ca. 24 pst. av avdelingene ikke har tatt en eneste EDBLF-modul i bruk. Avdelingene i HV hadde ikke tatt i bruk noen av de ovennevnte modulene. HV benytter kun arkivsystemet FOARK, som ble kjøpt inn og tilpasset av EDBLF-prosjektet.

Resultater og gevinstrealisering

Undersøkelsen viser at verken Hæren eller HV har etablert systemer for å måle og realisere gevinster. Prosjektet har ikke hatt noen plan for å ta ut gevinster etter hvert som modulene og undersystemene ble utviklet og innført. Det kan ikke dokumenteres om Hæren og HV har nådd målene om reduserte drifts- og investeringskostnader. Av til sammen 67 avdelinger i Hæren og HV var det kun en avdeling i Hæren som utarbeidet en gevinstrealiseringsrapport som forutsatt.

Det er vanskelig å se at EDBLF har bidratt til å sikre mer effektiv informasjonsutveksling mellom de ulike nivåene og enhetene i Hæren og HV. Det var i 1998 fremdeles manglende datakommunikasjon over linje.

FO opplyser at prosjektet har bidratt positivt til utvikling av teknologisk infrastruktur og IT-kompetanse. Det er også grunn til å tro at EDBLF har bidratt til en kompetanseheving for Hærens og HVs faste ansatte innen bruken av EDB generelt og i kontorstøttefunksjonene.

Prosjektets styring og organisering

Undersøkelsen avdekker svakheter ved systemene for overordnet styring og oppfølging av EDBLF-prosjektet både hva angår systemutviklingen og innføringen av systemet. Med hensyn til systemutviklingen viser undersøkelsen at HV har fått anledning til å definere seg ut av viktige deler av prosjektet. HVs deltakelse i systemutviklingen har vært begrenset, og oppgaven ble i stor grad overlatt til Hæren. Når det gjelder innføringen, har ledelsen ved lokalavdelingene i stor grad fått anledning til selv å avgjøre hvilke moduler og delsystemer som skulle tas i bruk. I tillegg har FO/Hærstaben tillatt avdelinger i Hæren og HV å investere i andre systemer med samme funksjoner som EDBLF. HV har investert i egne IT-systemer, eget nettverk, egne kurs og et eget drifts- og vedlikeholdskonsept.

Det fremgår også i undersøkelsen at prosjektets planer og milepæler ikke var hensiktsmessige for å ivareta prosjektstyringen. Fremdriftsplanene de første årene var generelle og lite retningsgivende for gjennomføringen. I tillegg gir undersøkelsen indikasjoner på at rolle- og ansvarsforholdet var uklart internt i prosjektet. Prosjektets organisering later til å ha vært preget av en rekke uavklarte forhold mellom prosjektlederen, prosjektgruppen og styringsgruppen. Forståelsen av hva som var den enkeltes oppgaver i prosjektet, synes å ha vært mangelfull.

Gjennomgangen viser at IT-utviklingskompetansen i Forsvaret har vært begrenset. Det er grunn til å forvente

at det tas hensyn til kompetansen i planleggingen og gjennomføringen av et stort IT-prosjekt. I undersøkelsen reises det spørsmål om Forsvaret i lys av den begrensede kompetansen burde valgt en annen strategi, med mindre satsing på egenutviklede systemer, og større bruk av enklere standardssystemer.

1.3 Forsvarsdepartementets kommentarer

Departementet bestrider ikke Riksrevisjonens rapport, men påpeker at en del viktige positive momenter ikke belyses tilstrekkelig. Etter departementets vurdering har investeringene i EDBLF trolig gitt positive effekter ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. I den forbindelse nevnes investeringene i grunnleggende infrastruktur.

Departementet er enig i at systemene som ble produsert, i for liten grad er tatt i bruk. Dette kan skyldes svakheter ved innføringsmetodikken som ble utviklet av prosjektet, og svake styringssignaler fra ledelsen i Hæren og HV. Et mye klarere pålegg om innføring ville trolig ha ført til en betydelig høyere bruksprosent.

Forsvarsdepartementet sier seg enig i Riksrevisjonens vurdering av svakheter vedrørende roller og ansvarsforhold når det gjelder forholdet mellom oppdragsgiver (FO/Hærstaben) og prosjektet, men mener at det ikke i samme grad kan sies å ha vært svakheter ved den interne prosjektorganiseringen og gjennomføringen. En etablert sivil metode (Stradis) ble benyttet, og dette mener departementet bidro til å gi prosjektet god oversikt over ansvar, roller, framdrift og milepæler.

Riksrevisjonens spørsmål vedrørende koordinering, implementering, innføring av konkurrerende systemer og manglende forankring i avdelingene, viser at det har vært nødvendig å få til en klarere ansvarsfordeling, herunder innføring av et bedre prosjektstyringsverktøy. I ettertid har Forsvaret utviklet og tatt i bruk et nytt prosjektstyringsverktøy, PRINSIX, for å oppnå best mulig styring.

Departementet er enig i at Forsvaret ideelt sett ville vært tjent med å benytte enklere standardssystemer og i mindre grad egenutviklede løsninger, men at dette forutsetter at slike standardssystemer er tilgjengelige. Etter hva departementet opplyser var ikke dette tilfelle da beslutningene om utvikling ble fattet.

1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om prosjektet EDBLF har nådd de mål som var satt for utvikling og innføring av IT ved de lokale avdelingene i Hæren og HV. Det synes å være enighet mellom departementet og Riksrevisjonen om at prosjektet EDBLF ikke har nådd de utviklings- og implementeringsmålene som ble satt, men prosjektet kan ha bidratt til noen positive bieffekter som generell kompetanseheving i bruk av informasjonsteknologi og bedre infrastruktur.

Prosjektet EDBLF ble belastet med ca. 550 mill. kroner. Dette er 375 mill. kroner mer enn prosjektets opp-

rinnelige ramme. Undersøkelsen viser at avdelinger i Hæren og HV parallelt har investert i andre systemer med samme funksjoner som EDBLF-modulene var ment å ivareta. De totale kostnadene til de funksjonsområdene som EDBLF skulle ivareta, er derfor større enn det som fremgår av prosjektets regnskap.

Undersøkelsen viser også at både FO/Hærstaben og departementet på et tidlig tidspunkt var kjent med kostnadsutviklingen, og i Forsvarsdepartementets uttalelse opplyses det at den økonomiske rammen til prosjektet ble utvidet i 1989 uten at dette formelt ble etablert. Etter Riksrevisjonens oppfatning synes en slik praksis å være uheldig sett i forhold til å ha god styring med prosjektet.

Undersøkelsen viser at prosjektet EDBLF ikke utviklet de moduler og undersystemer som var forutsatt. Den mangelfulle systemutviklingen hadde sammenheng med den interne styringen av prosjektet, bl.a. var prosjektets planer og milepæler ikke hensiktsmessige for å ivareta prosjektstyringen. Fremdriftsplanene de første årene var generelle og lite retningsgivende for gjennomføringen.

Ifølge prosjektets langtidsplan fra 1990 skulle utviklingen og innføringen av EDBLF gi reduserte driftskostnader og ved full drift muliggjøre et effektiviseringspotensial for Hæren og HV på mellom 400 og 500 årsverk. Den årlige gevinsten av EDBLF fra og med 1996 ble her vurdert til 373,5 mill. kroner. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det ikke er etablert nødvendige systemer for å måle og realisere eventuelle gevinster i prosjektet, og at prosjektet ikke har hatt noen plan for å ta ut gevinster etter hvert som modulene og undersystemene ble utviklet og innført. Den mangelfulle utviklingen og bruken av EDBLF-modulene sannsynliggjør imidlertid at målet om reduksjon av drifts- og investeringskostnadene ikke er innfridd. Riksrevisjonen stiller seg kritisk til at Forsvaret har igangsatt et stort IT-utviklingsprosjekt med klare mål for effektiviseringsgevinster uten å etablere et system for måling og realisering av slike gevinster.

1.5 Forsvarsdepartementets svar

Forsvarsministeren har intet ytterligere å tilføye utover det at departementet fastholder det de tidligere har uttalt i sitt brev til Riksrevisjonen av 22. februar 2000.

1.6 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvarsdepartementet i all hovedsak slutter seg til Riksrevisjonens funn og konklusjoner.

Det synes å være enighet om at EDBLF-prosjektet var en kostbar IT-satsing med høye ambisjoner som i liten grad har gitt de resultater og gevinster som var forutsatt. Departementet bestrider ikke de grunnleggende svakheter som Riksrevisjonens rapport dokumenterer når det gjelder bl.a. økonomioppfølging, styring av innføringsprosessen samt koordinering av utviklingsarbeidet mellom Hæren og HV.

Departementet synes å forklare mange av Riksrevisjonens funn med svakheter i oppfølgingsrutiner i FO/Hærstaben som hadde det operative styringsansvaret for prosjektet.

Departementet viser bl.a. til at de økonomiske rammene ble utvidet i 1989, uten at dette formelt ble etablert. Videre sier departementet seg enig i at FO/Hærstaben som oppdragsgiver ikke etablerte klare roller og ansvarsforhold i forhold til prosjektet.

Riksrevisjonen vil understreke at det er departementet som har det overordnede ansvaret for at økonomiske beslutninger fattes på riktig grunnlag og i korrekte former, inklusive at underliggende organer har systemer og prosedyrer som sikrer dette. Etter Riksrevisjonens oppfatning burde departementet engasjert seg mer direkte for å sikre at overordnede premisser for innføringsgrad og gevinstrealisering ble fulgt.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland og lederen 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, Kristin Halvorsen, viser til at Riksrevisjonen har undersøkt om prosjektet nådde de målene som ble satt for utvikling og innføring av de nye IT-løsningene, og om EDBLF har gitt de forventede resultater og gevinster. I undersøkelsen er det vurdert hvordan styring og kontroll av prosjektet har blitt ivaretatt.

Komiteen er enig med at Riksrevisjonen konkluderer med at EDBLF var en kostbar IT-satsing med høye ambisjoner som i liten grad har gitt de resultater og gevinster som var forutsatt.

Komiteen viser til at undersøkelsen av prosjektet ble belastet med ca. 550 mill. kroner og vil påpeke at dette er en økning på 375 mill. kroner i forhold til det opprinnelige estimatet på 175 mill. kroner. Det skulle utvikles seks moduler med til sammen 23 undersystemer. I 1999 var det bare tre moduler med seks undersystemer som var utviklet og tatt i bruk.

Komiteen viser til at verken Hæren eller Heimevernet etablerte systemer for å måle og realisere gevinster. Prosjektet manglet et planmessig opplegg for å ta ut gevinster etter hvert som modulene og undersystemene ble utviklet og innført.

Komiteen ser med bekymring på at undersøkelsen viser at det har vært svakheter ved systemene for styring og oppfølging av EDBLF-prosjektet både når det gjelder systemutvikling og implementering av de ferdige løsningene. På flere punkter er det avdekket mangelfull styring og kontroll fra FO/Hærstaben som hadde det operative ansvaret for gjennomføringen av prosjektet.

Komiteen er enig med Riksrevisjonens undersøkelse at Heimevernet i praksis fikk definere seg ut av

viktige deler av prosjektet. Ledelsen ved lokalavdelingene fikk i stor grad anledning til selv å avgjøre hvilke moduler og delsystemer som skulle tas i bruk, uten at man var forpliktet av en samlet plan for koordinert innføring. Riksrevisjonen påviser også at Hæren og Heimevernet under utviklingen av EDBLF har investert i andre systemer med samme funksjoner som hovedsystemet.

Komiteen vil vise til merknader i Innst. S. nr. 238 (1999-2000) om fremtidige prosjekter.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:11 (1999-2000) - om Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og prosjektstyring i prosjektet EDB lokal forvaltning i Hæren og Heimevernet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 14. november 2000

Gunnar Skaug
leder

Vidar Kleppe
ordfører

Svein Ludvigsen
sekretær