



## STORTINGET

# Innst. 198 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:7 (2023–2024)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i politiet

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Innledning

Det er et stort uutnyttet potensial for effektivisering i forvaltningen gjennom digitalisering. Ifølge OECD er Norge et av de landene som har kommet lengst når det gjelder digitalisering, men det er rom for forbedring. 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. Politiet har en viktig rolle i å gi trygghet for borgerne, forebygge og bekjempe kriminalitet og håndtere kriser som rammer samfunnet. 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. DFØs evaluering av politireformen viser i tillegg at politidistrikter og særorgan er lite fornøyd med digitale tjenester og verktøy. 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. 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. Riksrevisjonen har undersøkt hva som er årsakene til politiets utfordringer på området, hvordan politiet innretter digitaliseringsarbeidet, og Justis- og beredskapsdepartementets og Politidirektoratets styring. Undersøkellesperioden 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)
- 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 Riksrevisjonens dokument. Rapporten, riksrevisor-kollegiets oversendelsesbrev av 24. oktober 2023 til statsråden, og statsrådets svar av 7. november 2023 følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

## 1.2 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 arbeidsplanleggingen.
- 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.

## 1.3 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 arbeidsplanlegging 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 samfunnsoppgavet. Manglende digitalisering vil derfor gi mindre trygghet til borgerne og dårligere bekjempelse av kriminalitet.

## 1.4 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.

### 1.4.1 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.

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 samfunnsoppgavet, 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.

#### **1.4.1.1 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 risikofylt 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.

Politiet 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 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 rettssikkerhet 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.

#### **1.4.1.2 Politiet har ikke prioritert å digitalisere arbeidstidsplanleggingen**

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. 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 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.

### **1.4.2 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. 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.

#### 1.4.2.1 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 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). 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.

#### 1.4.2.2 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 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.

#### 1.4.2.3 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.

I perioden 2014–2022 har politiets utviklingsmidler og -kapasitet i stor grad gått til å løse oppdrag fra departementet og EU-/Schengen-forpliktelser. 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 mill. kroner) og produktområdet *fra hendelse til avgjort sak* (101 mill. 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 kjerne-systemer 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 mrd. 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 porteføljestyringen for å sikre at mer av utviklingskapasiteten brukes til å understøtte politiets samfunnsoppdrag og virksomhetsstrategi. Politidirektoratet ha 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.

#### 1.4.2.4 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-dommen 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.

### 1.4.3 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 Digitaliseringsrundskrivnet 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 virksomhetskrisiske 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 mrd. 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 lykkes 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 kapasitetskrevede at det har begrenset muligheten til å digitalisere resten av virksomheten.

Politiet bruker betydelig mindre ressurser til å utvikle nye IT-løsninger enn det Nav og Skatteetaten gjør. 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. 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.

#### **1.4.4 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 effektiv-

sering. 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 være 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 mill. 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.

## 1.5 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

## 1.6 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 som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

## 1.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, viser til Dokument 3:7 (2023–2024) Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i politiet.

Komiteen viser til Riksrevisjonens 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 arbeidsplanleggingen.

- 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.»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner.

Komiteen viser til Riksrevisjonens overordnede vurdering:

- «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.»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk.

Komiteen viser til Riksrevisjonens 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»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen registrerer videre at statsråden slutter seg til Riksrevisjonens vurderinger.

Komiteen bemerker at mange av utfordringene som adresseres i Riksrevisjonens rapport, er utfordringer som alle virksomheter står overfor, både i offentlig og privat sektor. Konklusjonene og anbefalingene i rapporten vil også kunne være relevante for andre offentlige

etater. Komiteen viser videre til at regjeringen har varslet at det skal fremmes en ny nasjonal digitaliseringsstrategi i løpet av 2024, der det blant annet skal staves ut en kurs for videre digitalisering av offentlig sektor. Komiteen bemerker at anbefalingene og lærdommen fra Riksrevisjonens rapport i Dokument 3:7 (2023–2024) og andre rapporter fra Riksrevisjonen som berører digitalisering i offentlig sektor, bør inngå i arbeidet med den nye digitaliseringsstrategien.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet vil fremheve at de omstendigheter som er påpekt om digitaliseringen i politiet, understreker behovet for en finansieringsmodell som gir politiet forutsigbare rammebetingelser over tid. Dette medlem viser til at Fremskrittspartiet har foreslått å innføre en langtidsplan for politiet, samt et eget investeringsbudsjett etter modell fra Langtidsplanen for Forsvaret, som vil mulig-

gjøre større langsiktige investeringer i politiets digitale infrastruktur. Dette medlem mener en slik finansieringsmodell vil sikre den nødvendige finansielle forutberegnelighet som trengs for at politiet skal settes i stand til å håndtere arbeidet med digitaliseringen på en bedre måte enn i dag.

### 3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:7 (2023–2024) – Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i politiet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 13. februar 2024

**Peter Frølich**

leder og ordfører