

Rapport 2002:11

Evaluering av Datasystem for UtlendingsForvaltningen (DUF)

Forord

Statskonsult har i oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) evaluert utlendingsforvaltningens nye saksbehandlersystem, DUF. Denne rapporten gjør rede for resultatene av evalueringsarbeidet, som ble gjort i perioden januar til juni 2002.

DUF er ment å være et verktøy for saksbehandling, kontrolltiltak, statistikk og analysebehov i utlendingsforvaltningen. Det er planlagt å være et verktøy for Utlendingsdirektoratet, Politiet, Utlendingsnemnda og KRD. Arbeidet med DUF ble påbegynt i 1998-1999 og innføring av systemet i organisasjonen er i ferd med å starte opp.

Evalueringen er gjennomført av seniorrådgiverne Hans Fredrik Berg, Amund Eriksen, Maria Strøm og rådgiver Marianne Kvalvåg. Seniorrådgiver Endre Grønnes har bistått i teknisk vurdering av DUF, i tillegg til konsulenter fra Kompetanseweb AS og DaVinci Consulting. Seniorrådgiver Olaug Hana Nesheim har vært prosjektleder og prosjektansvarlig har vært avdelingsdirektør Guri Verne. Jorunn Sørby har vært prosjektsekretær.

Oslo, juni 2002

Jon Blaalid
direktør

Innhold

1	INNLEDNING	4
2	FRAMGANGSMÅTE/METODE	5
3	BAKGRUNN OG FAKTA OM DUF-PROSJEKTET	7
4	STATSKONSULTS DRØFTING OG EVALUERING	11
4.1	Styring av prosjektet	11
4.2	Styring i prosjektet	12
4.3	Spesifisering	14
4.4	Testing	15
4.5	Systeminnføring	17
4.6	Saksbehandling	17
4.7	Teknisk	18
4.8	Drift	20
5	ROLLER I PROSJEKTGJENNOMFØRING OG DRIFT AV SYSTEMET	21
5.1	Kort beskrivelse av rollemodellen	21
5.2	Roller i DUF-prosjektet	22
6	ANBEFALINGER	25
6.1	Eventuell videreutvikling av DUF	25
6.2	Anbefalte tiltak for vellykket innføring og drift av DUF	25
6.3	Ivaretagelse av myndighetsutøvelse i saksbehandlingsverktøyet	27
6.4	Hvordan erfaringene kan gi læringseffekt for nye utviklingsprosesser	27

1 Innledning

DUF er planlagt å være et felles verktøy for saksbehandling, statistikk og oppfølging for hele utlendingsforvaltningen, det vil si Utlendingsdirektoratet (UDI), Politiet og Utlendingsnemnda (UNE). I begrenset omfang er det også planlagt at Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) skal være bruker av systemet. UDI har hatt hovedansvaret for utviklingen av systemet.

Det ble inngått kontrakt mellom UDI og Computas om utvikling av det nye saksbehandlingsverktøyet for utlendingsforvaltningen sommeren 1999. På forhånd var det gjennomført flere utredninger/forstudier som la grunnlaget for dette utviklingsprosjektet. BRODD¹ laget en EDB-analyse av FREMKON² og FLYREG høsten 1996, og analyse og kravspesifikasjon av en ny systemløsning ble gjennomført av Andersen Consulting høsten 1997. Etter planen skulle første versjon av DUF ferdigstilles i oktober 2001. Det har imidlertid oppstått forsinkelser og det er nå estimert at systemet kan settes i drift høsten 2002. Det har fra starten vært planlagt utvikling i flere faser. Meningen har vært at når første versjon av systemet settes i drift, skal neste byggetrinn spesifiseres.

Et viktig formål med evalueringen har vært å få et grunnlag for å vurdere om DUF er et hensiktsmessig system og om det bør bygges videre på dette systemet gjennom nye utviklingstrinn. Evalueringen omfatter styringsmessige forhold, teknologisk løsning, saksbehandlingsfunksjoner og driftsforhold.

Det har også vært et mål å analysere og å systematisere erfaringer rundt systemplanleggings- og utviklingsprosessen på en slik måte at det kan komme til nytte i framtidige prosjekter.

I mandatet heter det at det skal legges særlig vekt på å få belyst problemstillinger knyttet til:

- eventuell videreutvikling av DUF
- behov for tiltak for å sikre en vellykket implementering og drift av DUF i utlendingsforvaltningen
- ivaretagelse av myndighetsutøvelse i saksbehandlingsverktøyet
- systemplanleggings- og utviklingsprosessen og hvordan erfaringene kan gi læringseffekt for nye utviklingsprosesser

Resultatet av denne evalueringen blir delvis formidlet gjennom denne sluttrapporten og delvis gjennom direkte rådgiving med departementet og andre involverte parter.

¹ BRODD: Brodd er en privat stiftelse som tilbyr kurs og konsulenttjenester innen bibliotek, arkiv, kultur, web, ledelse og organisasjon.

² FREMKON og FLYREG er dagens sentrale registre for saksbehandling i utlendingsforvaltningen.

2 Framgangsmåte/metode

Statskonsult har sett det som viktig å ha en bred faglig innfallsvinkel i dette prosjektet. Det ble etablert en tverrfaglig prosjektgruppe bestående av informatikere, jurister og en økonom med arbeidsfelt styring og omstilling i offentlig sektor.

Evalueringen er basert på følgende datagrunnlag:

- intervjuundersøkelse
- kontraktsanalyse
- dokumentanalyse
- teknisk gjennomgang av systemløsningen
- drøftinger i referansegruppe

Det er gjennomført intervjuer med personer som er involvert i utviklingen av DUF i KRD, UDI, UNE, politiet, Politiets datatjeneste (Pd) og Computas. Noen av informantene er nå sluttet i utlendingsforvaltningen, men deltok i oppstarten av DUF-prosjektet. I alt er det gjennomført 24 intervjuer.

Vi har lagt vekt på å intervjuere ledere på ulike nivåer i de involverte etatene, deltakere i prosjektgruppen samt brukerrepresentanter. I Computas har personer med lederansvar i prosjektet blitt intervjuet. I forbindelse med teknisk analyse er det holdt møter med systemutviklere i Computas med ansvar for utviklingen av DUF.

Intervjuene varte i én til to timer. I noen få tilfeller ble 2–3 personer intervjuet samtidig; de fleste intervjuene ble gjennomført med én person. Fra Statskonsult stilte det 2–3 personer på de fleste intervjuene, og våre fortolkninger av intervjuet ble diskutert og harmonisert i etterkant.

Alle som ble intervjuet ble lovet anonymitet slik at ingen uttalelser kan føres tilbake til enkeltpersoner. Der det refereres til uttalelser og meninger som kom frem under intervjuene, benyttes derfor betegnelsen ”informanter” på de personene som ble intervjuet.

Kontrakter og kontraktsutkast i DUF-prosjektet knyttet til utvikling, vedlikehold og drift er vurdert. I forbindelse med kontraktsanalysen er det også gjort intervjuer med kontraktsansvarlige både hos UDI og Computas.

Statskonsult har hatt tilgang til en omfattende skriftlig dokumentasjon fra DUF-prosjektet, blant annet referater fra prosjektgruppemøter, styringsgruppemøter, månedsrapporter fra Computas, kravspesifikasjoner og systemdokumentasjon. Store deler av dette materialet er gjennomgått som supplement til intervjuundersøkelsen.

I den tekniske analysen er det holdt møter med Computas der det har vært lagt spesielt vekt på å identifisere og drøfte tekniske flaskehalser i systemet. Relevant teknisk dokumentasjon, blant annet testdokumentasjon er gjennom-

gått. Arbeidet er gjennomført av Kompetanseweb med støtte fra DaVinci Consulting.

KRD har oppnevnt en referansegruppe for evalueringen av DUF. Denne gruppen har bestått av:

Seniorrådgiver Svein Erik Bersås, UDI
Underdirektør Kirsti Johnson Ness, UDI
Avdelingsdirektør Steinar Langbakk, UDI
Rådgiver Anne U. Langseth, Politiet
IT-sjef Lars Petlund, UNE
Rådgiver Ann Kristin Roheim, UDI

Det har i alt vært holdt 2 referansegruppemøter. Resultater fra intervjuundersøkelsen har vært drøftet i referansegruppen. Videre har Statskonsults anbefalinger og forslag til tiltak vært tema for et referansegruppemøte. Flere av medlemmene i referansegruppen har kommet med innspill til rapporten i sluttfasen av arbeidet.

3 Bakgrunn og fakta om DUF-prosjektet

Utlendingsforvaltningen benytter i dag registeret FREMKON som et viktig IT-verktøy i saksbehandlingen. FREMKON inneholder opplysninger om alle personer som har fremmet en sak for utlendingsforvaltningen, og omfatter de viktigste hendelsene som oppstår i forbindelse med behandling av utlendingsaker. FREMKON ble utviklet i 1986-88 og har i tråd med den tids standard tegnbasert grensesnitt. Registeret kjøres på en BULL stormaskin hos ErgoGroup.

Et annet sentralt register er FLYREG som inneholder informasjon om alle som skal i asylmottak, og registeret brukes primært av Integrasjonsavdelingen og regionskontorene. FLYREG er utviklet i Microsoft Access og driftes internt i UDI.

UNE har utviklet sitt eget interne saksbehandlingssystem, INKA. Dette systemet er utviklet i Access og driftes internt i UNE. I tillegg benyttes en rekke mindre IT-verktøy i utlendingsforvaltningen som planlegges integrert med DUF.

Et viktig problem med dagens registerløsninger er manglende datakvalitet på grunn av ulike rutiner for registrering av informasjon. Det er også innebygget få automatiske kontroller i registrene. Det blir oppfattet som tungvint og arbeidskrevende å hente ut data til statistikkformål og det er begrenset mulighet til å besvare adhoc forespørsler raskt. Inkonsistens mellom FREMKON og FLYREG fører til ekstraarbeid. Blant annet forekommer det ofte avvik mellom de to registrene når det gjelder personopplysninger, noe som fører til at det må gjøres manuelle kontroller.

Driftskostnadene for FREMKON er forholdsvis høye, i størrelsesorden 20 millioner i året. Å redusere årlige driftskostnader har vært et viktig incitament for utviklingen av en ny systemløsning som kan erstatte dagens registre. Meningen har vært å fase ut FREMKON og FLYREG så snart det nye systemet kom i operativ drift. INKA-systemet i UNE skal etter planen kobles mot DUF, og en del funksjoner i INKA skal erstattes av DUF.

Initiativet til å utvikle det nye systemet "Datasytem for utlendingsforvaltningen" (DUF)³ ble tatt på slutten av 1990-tallet. Meningen var at dette skulle være et enhetlig saksbehandlingsverktøy som skulle erstatte de eksisterende systemene. Det ble satt opp en rekke overordnede og funksjonelle mål for det nye systemet. De overordnede målene ble formulert på følgende måte:

- *Det skal utvikles et felles system i stedet for dagens FREMKON/FLYREG med mulighet for tilkobling av andre tilhørende databaser som direktoratet (UDI) eventuelt andre brukere benytter.*

³ Opprinnelig ble navnet FLYFREM benyttet på det nye systemet i spesifikasjonsfasen, dette ble senere endret til DUF.

-
- *Følgende behov skal ivaretas: kontrollhensyn, saksbehandlerverktøy, statistikk/analyseverktøy*
 - *Systemet skal utvikles fra den arbeidsordningen og arbeidsmetodikk som det legges opp til i fremtiden*
 - *Systemet må relativt enkelt kunne videreutvikles av UDI selv⁴*

Etter en anbudsrunde med mange tilbydere ble det våren 1999 inngått kontrakt med Computas om utvikling av et nytt system, for ferdigstilling i oktober 2001. Det ble valgt en modulbasert utviklingsmodell og i kravspesifikasjonen ble følgende argument for dette gitt:

”Vi tenker oss en etappevis gjennomføringsstrategi hvor man for hver etappe (arbeidsområde/modul) lager en detaljert spesifisering som gjennomføringen baserer seg på. En slik fleksibel fremgangsmåte er viktig også ut i fra det forhold at rammebetingelser/krav overfor de enkelte delsystemer kan endre seg under utviklingsfasen. Slike endringer kommer ofte utenfra brukeretatenes myndighetsområde og kan ikke kontrolleres av disse.”⁵

Computas er et norsk programvarehus/datafirma som ble etablert i 1985 og som har spesialisert seg på kunnskapsteknologi. De legger vekt på at deres kjernekompetanse er *”kunnskapsforvaltning, intelligente systemer for arbeidsstøtte og kunnskapsprosesser”* og medarbeiderne betegner seg selv som *”kunnskapsingeniører”*. I utviklingen av DUF har Computas lagt vekt på å utvikle kunnskapsbasert støtte for arbeidsprosesser og arbeidsflyt integrert med resten av systemet. I sin metode vektlegger Computas sterk brukerdeltakelse med utviklingsteam som består av systemutviklere og brukerrepresentanter. I sin løsningsspesifisering (bilag 2 til kontrakten) fremhever Computas at:

”Kvaliteten i leveransene innenfor gitte tids- og kostnadsrammer ivaretas ved at erfaringer, metoder og teknikker er systematisert i Computas Kvalitetssystem”, som ”koordinerer, kontrollerer og forbedrer de tiltak som vil medføre ønsket kvalitet i service og produktleveranse”.

Spesifikasjons- og utviklingsarbeidet har foregått kontinuerlig fra 1999 til nå. DUF er utviklet ved hjelp av trelagsarkitektur med klienter hos brukerne utviklet i det objektorienterte utviklingsspråket Smalltalk, og med Gemstone applikasjonsserver i midten som igjen lagrer deler av dataene i en Oracle-database.

Den opprinnelige planen var at DUF skulle settes i full drift innen høsten 2001 og FREMKON skulle tas ut av produksjon ved årsskiftet 2001/2002. Etter revidert plan er produksjonsstart satt til 4. kvartal 2002, men tidspunkt er ikke

⁴ Kravspesifisering/prosjektgrunnlag for FLYFREM, 9. april 1999, s 9, bilag 1 til utviklingskontrakten.

⁵ Kravspesifisering/prosjektgrunnlag for FLYFREM, 9. april 1999, s 3, bilag 1 til utviklingskontrakten.

avtalt. DUF består av 14 moduler/funksjoner og status for disse modulene var pr. 1. januar 2002:

- 5 moduler er funksjonelt akseptansetestet med forbehold, eller akseptansetest er nær forestående
- 5 moduler er under utvikling eller i testfase
- 4 moduler/funksjoner er spesifisert, men utviklingen er ikke startet

Et kritisk punkt i forbindelse med ferdigstilling av modulene har vært systemets ytelse eller kapasitet til å håndtere mange samtidige brukere. I følge kontrakten er kravet satt til 1000 samtidige brukere. Pr i dag fyller ikke systemet dette kravet. Etter nyttår 2002 har hovedinnsatsen vært konsentrert om å forbedre ytelsen til systemet, og ferdigstilling av modulene og funksjonene har stoppet opp.

Prosjektet er organisert med styringsgruppe, prosjektgruppe, utviklingsgruppe og brukergruppe. Prosjektet har vært ledet av en styringsgruppe. Denne gruppen har bestått av avdelingslederne i UDI og representanter for ledelsen i Pd og Justisdepartementet (senere UNE), KRD og Computas. Politidirektoratet er også kommet med i senere tid. Fra starten var styringsgruppen ledet av UDIs direktør. Fra høsten 2001 overtok avdelingsleder på administrasjonsavdelingen som styringsgruppens leder. KRD trakk seg ut av styringsgruppen i 2001, fordi de oppfattet at dette skapte uklare roller. Både prosjektleder for Computas og prosjektets interne prosjektleder i utlendingsforvaltningen har møtt i styringsgruppen. Den interne prosjektlederen (heretter kalt prosjektleder for DUF) har vært ansatt i UDI og har ledet en egen enhet i Administrasjonsavdelingen med en mindre stab.

Prosjektleder for DUF i UDI har ledet prosjektgruppen for prosjektet. Prosjektgruppen har bestått av prosjektkoordinatorer for de ulike avdelinger i UDI, koordinatorer for Politiet og UNE (etter at UNE ble opprettet). Videre har prosjektleder fra Computas og prosjektleder for driftsetablering i Pd deltatt på møtene i prosjektgruppen. Koordinatorene i UDI har hatt en todelt rapporteringsplikt. I tillegg til å rapportere til prosjektgruppen, har de også rapportert til linjeledelsen for den avdelingen de representerer. Denne modellen har vært benyttet med noe variasjon også for politiet og UNE.

Utviklingsprosjektet, slik det også er lagt vekt på i kontrakten, har i stor grad vært basert på aktiv deltagelse og felles ansvar mellom kunde og leverandør for å ”bygge faget inn i løsningen”, slik Computas uttrykker det⁶. Det heter i kontrakten (tillegg til pkt 1.1, i bilag 12) at:

”Prosjektet skal gjennomføres som et samarbeidsprosjekt der UDI skal delta aktivt ved utviklingen av systemet gjennom deltakelse i faggrupper og brukergrupper og andre samarbeidsfora, løpende evaluering og eventuell testing av utviklede løsninger og ved å komme med innspill til det løpende arbeidet etter avtalte rutiner.”

⁶Avtale om utvikling og etablering av FLYFREM for Utlendingsdirektoratet.
Bilag 7. Prosjektorganisering

For hver av modulene har det vært etablert brukergrupper på 2–3 personer fra utlendingsforvaltningen. Disse har rapportert til prosjektkoordinator for den aktuelle modulen. Sammen med en utviklingsgruppe fra Computas på 2–3 utviklere har brukergruppene fungert som såkalte utviklingsteam for hver modul. Brukernes funksjon i teamet har vært å representere en blanding av faginteresser og brukernes interesser. Arbeidet har bestått i å delta i utforming av spesifikasjon og gi fortløpende innspill og avklaringer til utviklingsgruppens arbeid.

Det har fra starten vært planlagt at Pd skal være ansvarlig for drift av DUF. Pd har deltatt i prosjektet, både i styringsgruppe og i prosjektgruppe, og står nå for drift av systemet i forbindelse med testing og pilotkjøring. Det er under utarbeidelse forslag til driftsavtale mellom UDI og Pd. Computas skal etter planen stå for systemvedlikehold og det foreligger et første grovutkast til vedlikeholdsavtale mellom UDI og Computas. Disse avtalene er først og fremst aktuelle når hele systemet er levert som ferdig (etter vellykket godkjenningssperiode som nevnt), og må ses i forhold til ettårsgarantien det første ordinære drifts- og vedlikeholdsåret. Ingen av disse avtalene er undertegnet.

4 Statskonsults drøfting og evaluering

4.1 Styring av prosjektet

Utvikling og innføring av nye, omfattende systemløsninger, som for eksempel saksbehandlingsverktøyet DUF, er en krevende og kompleks arbeidsoppgave. Ikke minst er dette krevende fordi det involverer hele organisasjonen gjennom at arbeidsmåter, rutiner og tilvante tankemåter blir endret eller påvirket av de nye systemene. Det er en generell tendens til å undervurdere behovet for organisasjons- og kompetanseutvikling i systemutviklingsprosjekter. Erfaring tilsier imidlertid at det svært ofte er nyttig å betrakte systemutviklingsprosjekter som omstillingsprosjekter fra starten av, med et helhetlig perspektiv på endringer i organisasjonen.

I forprosjektfasen før DUF-prosjektet startet opp, ble det vurdert et forslag til utviklingsprosjekt som også omfattet større organisatoriske tilpasninger og endringer. Dette var en forholdsvis kostbar løsning og et mer begrenset systemutviklingsløp ble valgt. I ettertid ser vi det slik at DUF-prosjektet i for liten grad har vært forankret i utlendingsforvaltningens overordnede mål og strategier. DUF har i liten grad blitt oppfattet og planlagt brukt som et virkemiddel av ledelsen i de involverte etatene til å nå strategiske mål. I praksis har DUF-prosjektet i for stor grad fungert som et eget og noe frikoblet løp i UDI med begrenset engasjement fra Politiet og Justisdepartementet tidlig i prosjektet. UNE ble opprettet i 2001 og kom derfor sent med i prosjektet. UDI har videre hatt prosjektledelsen for DUF. I drøftingen er derfor forholdene rundt prosjektet i UDI særlig lagt til grunn.

Både i kontrakt, bilag og i kravspesifikasjonen for prosjektet fra 1999 ble det satt opp overordnede mål (se side 10). Det ble også satt opp funksjonelle mål. Så langt vi kan se har disse målformuleringene i liten grad blitt benyttet aktivt i styringen av prosjektet til for eksempel å vurdere måloppnåelse knyttet til milepæler underveis. Kontrakten med bilag inneholder et relativt detaljert ”kart” eller ”oppskrift” som det forutsettes blir brukt til styring av de prosesser partene må gjennom. Generelt ser det ut til å ha vært en manglende fokusering på formell styring ved hjelp av kontrakt med tilhørende plandokumenter og tidsrammer i prosjektet.

I spesifikasjonen av DUF er det primært saksbehandlingsfunksjoner som er blitt vektlagt. Potensialet for å utnytte systemet i større grad også som et ledelsesinformasjonssystem til styringsformål er, etter vår mening, ikke tilstrekkelig forstått og utnyttet. Generelt er vår oppfatning at IT i liten grad har hatt fokus som et strategisk virkemiddel i utlendingsforvaltningen.

Utviklingen av DUF har falt sammen med en krevende og turbulent fase i UDI med stor vekst og mange nye krav. Dette har blant annet ført til at DUF-arbeidet internt i UDI ikke har vært tilstrekkelig prioritert og vektlagt i fagavdelingene. Det har for så vidt vært en holdning at ”DUF-arbeid må prioriteres”, men uten at dette har fått gjennomslag i forhold til mange andre

oppgaver som også skulle prioriteres. Ikke minst gjelder dette å fristille personale til brukergruppene i forbindelse med utvikling og testing av de enkelte modulene.

Eierskapet til systemet kan virke noe uklart. Avdelingslederne for fagavdelingene sitter i styringsgruppen, men systemutviklingsprosjektet er organisatorisk forankret i Administrasjonsavdelingen. Det går fram av våre intervjuer at rollefordelingen er uavklart.

Det kan stilles spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er at leverandøren, Computas, har sittet i styringsgruppen. Det er nødvendig å skape god kontakt mellom kunde og leverandør i denne typen arbeid og viktig å ha arenaer for samordning og utveksling av erfaringer. Samordning bør imidlertid ikke blandes sammen med styringsoppgavene. Etter Statskonsults vurdering har sammenblanding av samordnings- og styringsoppgaver i styringsgruppen vanskeliggjort overordnet styring av DUF-prosjektet. Sammensetningen av styringsgruppen har i praksis ført til at den har fått en mer rådslignende samordningsfunksjon enn en reell styringsfunksjon.

Vårt inntrykk er at styringsgruppen samlet sett ikke har hatt tilstrekkelig kompetanse og erfaring med å styre systemutviklingsprosjekter av denne størrelsesorden, blant annet IT-faglig kompetanse. Styringsgruppen har ikke gjort noen samlet vurdering av behovet for styringsinformasjon, eller for eksempel satt krav til rapportering fra prosjektleder for DUF eller hvordan månedsrapportene fra Computas skulle utformes.

Styringsgruppen har lagt vekt på å holde seg innenfor budsjettammer, og dette har vært et sentralt tema på styringsgruppemøtene. Vi etterlyser imidlertid mer vekt på kost/nytte-vurdering og risikovurderinger i styringsgruppens arbeid. Eksempler på nyttevurderinger kan være effekt for saksbehandlingstid eller tilgang på strategisk styringsinformasjon. Risikofaktorer kan for eksempel være UDIs medvirkning, integrasjon med andre systemer, kompetanse, organisatoriske tilpasninger med mer. Så langt vi kan se har det ikke vært utført noen form for kost/nytte-vurderinger og lite risikovurderinger underveis i prosjektet.

4.2 Styring i prosjektet

Styringsproblemene avspeiler seg også i prosjektgruppens arbeid. Deltakerne i prosjektgruppen har opplevd at deres mandat har vært uklart, og gruppen som helhet har hatt en mindre aktiv rolle enn det som hadde vært ønskelig i et såpass stort og komplekst prosjekt. Prosjektgruppen har hovedsakelig fungert som et forum for utveksling av informasjon. Vi vil særlig peke på at prosjektgruppen har vært noe underdimensjonert i forhold til:

- arbeidet med forankring av prosjektet i utlendingsforvaltningens virksomhet
- teknisk spisskompetanse
- kompetanse på testmetodikk og gjennomføring av tester av systemer

-
- kontraktsområdet

I de ulike avdelingene i UDI, i Politiet og i UNE har personer hatt rollen som prosjektkoordinatører og gjort en stor innsats i forbindelse med spesifisering og testing av de ulike modulene. Kjennskapen til DUF har derimot vært liten både hos mellomledere og saksbehandlere. Særlig i UDI kunne systeminnføring med fordel ha blitt forberedt bedre gjennom informasjon og blant annet drøfting av nødvendige endringer på kontorrutiner, saksmappetryk og eventuelle behov for endringer i papirskjemaer som benyttes.

Prosjektgruppen har i liten grad hatt tilgang til teknologisk spisskompetanse på den teknologiske plattformen Computas benytter. Dette har gjort det vanskelig for både prosjektgruppen og styringsgruppen å vurdere teknisk argumentasjon og løsningsforslag fra Computas. Det er grunn til å tro at en bedre teknisk kvalitetssikring i prosjektet ville ha gjort at ytelsesproblemene hadde kommet opp på et mye tidligere tidspunkt, og at tiltak dermed kunne ha blitt satt i gang før.

Vi vil peke på at det har manglet kompetanse på testmetodikk og gjennomføring av tester av systemet. Systematisk og grundig testing av systemløsninger er svært viktig for å sikre at leveransen er i henhold til avtale. God testing fra kundens side bidrar også til å skape et ryddig forhold mellom kunde og leverandør. Etter Statskonsults oppfatning har ikke uformelle tester eller formelle akseptansetester vært gjennomført med tilstrekkelig systematikk i dette prosjektet.

Kontrakten har i liten grad vært benyttet som et styringsinstrument i prosjektet. Intervjuene viser at kjennskapen til kontraktens innhold har vært liten blant styringsgruppens medlemmer. Heller ikke Computas har vektlagt kontrakten som et instrument i prosjektgjennomføringen. Prosjektet bør i større grad knytte til seg/konsultere avtalejuridisk kompetanse, både for gjennomføringen av slutfasen i utviklingsavtalen og i forbindelse med eventuell revisjon av kontrakter og inngåelse av nye kontrakter.

Prototypingmetoden som har vært benyttet i systemutviklingen bygget i stor grad på prinsippet om at "veien blir til mens man går" blant annet ved hjelp av prøvekjøring av funksjonelle løsninger som en del av spesifiserings- og utviklingsarbeidet. En slik arbeidsform setter store krav til styring med definering og oppfølging av milepæler. Denne typen oppfølging og planlegging har ikke vært godt nok ivarettatt i prosjektet.

De økonomiske rammene for prosjektet ble satt på bakgrunn av den generelle kravspesifiseringen som ble utarbeidet i forbindelse med prosjektstart. Her ble også de økonomiske rammene for de enkelte moduler fastsatt. Under utviklingsarbeidet har det vist seg at spesifiseringen som ble lagt til grunn for kostnadsrammene har vært altfor skissemessig og ikke har tatt høyde for mange sentrale behov. Den systemutviklingsmetoden som ble lagt til grunn her med prototyping innen gitte rammer er krevende, og setter store krav til styring underveis i prosjektet.

Som det kan forventes har det også kommet opp mange nye ønsker og krav til systemet underveis i prosjektet. Dette har medført at det har vært behov for en stram prioritering av behov underveis og det har kommet mange endringer i forhold til opprinnelige rammer. Dette har ført til at systemet er blitt dyrere enn den avtalte fastprisen, og har øket i kompleksitet og størrelse etter hvert. Kombinasjonen av lavt estimerte kostnadsrammer og lite vekt på kost/nyttevurderinger av endringer, har etter vår mening hatt en uheldig innvirkning på prosjektforløpet. Brukerrepresentantene gir uttrykk for at det i forvirrende liten grad er gitt retningslinjer for hva som det var aktuelt å definere som tilleggsarbeider.

Tekniske risikovurderinger, blant annet i forhold til ytelse og organisatoriske konsekvenser for utlendingsforvaltningen er lite eller ikke behandlet i forbindelse med endringsordrene. Computas har utarbeidet mal for endringsordrer, men de burde også ha formalisert rutinene rundt definering av tilleggsordrer tydeligere, og blant annet bistått prosjektet med utforming av kriterier for prioritering av tiltak.

Det har vært etablert egne brukergrupper for hver av modulene. Det har selvfølgelig vært nødvendig å ha med brukere med inngående kjennskap til de funksjonsområdene som de enkelte modulene representerer. Det ser derimot ut som at det i liten grad er etablert mekanismer til å utveksle erfaringer mellom de enkelte brukergruppene, både når det gjelder funksjonelle løsninger og arbeidsmåter i gruppene. Det har på denne måten vært lagt liten vekt på å systematisere og bygge videre på de erfaringene og den kompetansen som de ulike brukergruppene har opparbeidet. Slik vi oppfatter det gir Computas' metode liten støtte for slik kunnskapsoppbygging i organisasjonen. I deres kunnskapsteknologiske tilnærming legges det større vekt på å bygge kunnskap inn i systemene enn å legge til rette for kunnskapsoppbygging hos medarbeiderne.

I prosjektet har det vært flere leverandører involvert. I tillegg til Computas som har stått for selve systemleveransen, har Politiets datatjeneste (Pd) stått for leveranse av driftstjenester. Videre har ErgoGroup driftsansvar for FREMKON og dermed også hatt oppgaver i forbindelse med konvertering av data fra gammelt til nytt system. Periodevis har det vært uklare ansvarsforhold og forsinkelser knyttet til leveranser som har forutsatt samarbeid mellom leverandørene. En klarere styring og koordinering mellom aktørene fra prosjektgruppens side, ville etter vår mening kunne ha redusert disse problemene.

4.3 Spesifisering

Utgangspunktet for spesifiseringen av systemets funksjonalitet har vært den generelle kravspesifikasjon som ble laget som første del av prosjektet. For hver modul har deretter brukergruppen og utviklingsgruppen i samarbeid fungert som et utviklingsteam og utarbeidet detaljert kravspesifikasjon. Computas kommuniserte i liten grad sin utviklingsmetodikk til brukerdeltakerne og prosjektgruppen fra starten av. Dette skapte forvirring rundt roller og

arbeidsform. Flere moduler ble ferdigstilt før saksbehandlerne tok initiativ til et metodeseminar med Computas, noe som forbedret samarbeidsforholdene. Den manglende felles kunnskapen om hvordan utvikling foregår har påvirket effektiviteten i systemutviklingen og trolig også kvaliteten på flere av modulene i systemet.

Fra intervjuundersøkelsen fremgår det for eksempel at det er gode erfaringer med å fristille brukerrepresentantene helt fra andre arbeidsoppgaver i spesifikasjonsperioden. Dette ble gjort i politiet og i UNE. I UDI hadde medlemmene i brukergruppen andre oppgaver parallelt med spesifikasjonsarbeidet, og fikk ikke samme anledning til å konsentrere seg om disse oppgavene over en lengre tidsperiode.

Det faglige bidraget fra UDI bygget på den saksbehandlingshverdagen medarbeiderne kjente på spesifikasjonstidspunktet. Nytenking i form av forbedringer og forenklinger, samt koblinger til utviklingen av saksbehandlingen i UDI, er ikke systematisk vektlagt. Dette har delvis sammenheng med manglende metodekunnskap, men har også en sammenheng med det generelt lave samvirkningsnivået mellom prosjektet og UDIs ordinære ansvarslinje. Mulige forbedringer ble ikke vurdert parallelt, og vi mener at muligheten til å få et fremtidsrettet system med større fleksibilitet ble redusert ved at saksbehandlerne ble ”overlatt til seg selv” i denne perioden.

DUF er et system for hele utlendingsforvaltningen. Slik den modulariserte utviklingen ble gjennomført, svekket den mulighetene for å utvikle nye arbeidsrutiner i samhandlingen mellom de ulike aktørene, særlig mellom UDI og politiet og UNE. Etter vår mening burde saksflyt og arbeidsrutiner som har betydning for forholdet mellom etatene blitt vektlagt sterkere for å utnytte effektiviseringspotensialet, for eksempel ved elektronisk forsendelse av saker.

For rapporteringsmodulen er det valgt en løsning der hver etat bruker egne rapportgeneratorverktøy, og spesifiserer rapporter for eget behov. Dette kan være en sårbar metode når kompetansen er lav eller ujevnt fordelt og ledelsesforankringen er dårlig. Statskonsult stiller seg tvilende til om dagens løsning i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for statistikk og ledelsesinformasjon for utlendingsforvaltningen som helhet. Nå som Computas sitt arbeid med rapportbasen er stanset for å frigjøre ressurser til ytelsesforbedring, bør UDI revurdere om behovet for ledelsesinformasjon er ivaretatt gjennom den planlagte løsningen.

4.4 Testing

I kontrakten (bilag 8) blir det presisert at mye av testingen skal foregå underveis i utviklingsprosjektet som en integrert del av utviklingsarbeidet. Dette skjer i samarbeid med deltakerne i brukergruppene for de enkelte modulene. Noen av testene er tenkt som samarbeid mellom brukere og utviklere for å få produktet mest mulig i tråd med brukernes ønsker og blir i kontrakten kalt ”Brukertester” og ”Faglige tester”.

Testing er imidlertid også et viktig styringsinstrument for kunden for å sikre at systemleveransen er i tråd med kravspesifikasjon og kontraktsvilkår. I tillegg til testingen underveis er det derfor viktig at det gjennomføres formelle tester knyttet til avtalte og viktige milepæler for godkjenning av de antatt ferdige modulene/ hele systemet. Dette blir kalt for akseptansetester og omfatter gjerne funksjonalitet, brukervennlighet, pålitelighet og ytelse (responstider). I DUF-prosjektet etterfølges akseptansetesten av en godkjenningsperiode (på tre måneder) der kunden skal bruke systemet i drift og kontrollere at det tilfredstiller kravene.

I et så komplekst system som DUF er det en krevende jobb i seg selv å fastsette hva som er testgrunnlaget. Utgangspunktet for testen vil både være kravene som i utgangspunktet er bestemt i den generelle kravspesifikasjonen, detaljspesifikasjonen av modulene, endringsordrene og ikke minst integrasjonen mellom de ulike modulene. Brukerrepresentantene som har testet i UDI har gjort en stor og grundig innsats innen gitte rammer. Men verken UDI eller Computas kan sies å ha prioritert tilstrekkelig innsats av ressurser og kompetanse til overordnet testplanlegging og gjennomføring. Versjonene av de ulike modulene burde vært mye mer gjennomtestet av Computas før de ble lagt fram for akseptansetesting.

Tester i seg selv løser ingen problemer. Det er den etterfølgende utbedringen av påviste feil og mangler som kan øke kvaliteten på produktet. God systematikk rundt utarbeidelse av testgrunnlag (testscenarier) er viktig for å sikre at flest mulige feil blir funnet og dokumentert. Ikke minst er det viktig å kontrollere at feilen faktisk er blitt rettet og at ikke andre feil har oppstått i forbindelse med feilrettingen, såkalt regresjonstesting.

Computas skal/skulle som en del av prosjektet utarbeide forslag til akseptansetestplan (inkludert prosedyrer og detaljerte kriterier for akseptanse, i samarbeid med UDI (kontraktens pkt 7.1, som endret i bilag 12). Samarbeidet har imidlertid vist seg å være vanskelig på dette punktet. Akseptansetest er kundens test og det er viktig at kunden tar ansvaret for å gjennomføre slike tester, og at utformingen av testgrunnlaget dekker kundens behov og krav etter kontrakten. Etter Statskonsults vurdering har prosjektgruppen ikke tatt tilstrekkelig selvstendig ansvar for akseptansetesting. Det har også manglet både metodikk og tilstrekkelig systematikk i forhold til hva som må forventes i forhold til et så stort og komplekst system. I praksis har testing blitt overlatt til brukerrepresentanter med svært liten IT-faglig veiledning.

Mangelen på systematikk har blant annet ført til at tester har vært utført noe forskjellig i UDI, UNE og politiet. Dette gjelder både i forhold til utforming av testgrunnlag, gjennomføring av tester og regresjonstesting. Fra Statskonsults side stilles det spørsmål ved om UDI har mestret det nødvendige rollebyttet fra samarbeidspart i utviklingsfasen, til kontrollør av om kravene er oppfylt i test-situasjonene, og om Computas har oppfylt sine forpliktelser i henhold til kontrakten på disse områdene.

Høsten 2001 ble det gjennomført akseptansetester av 5 moduler (av 14 totalt, se kapittel 3). Inntil den nye kommunikasjonsløsningen kom på plass i mai, har systemet vært så ustabil og hatt så lange responstider at pålitelighet og ytelse

ikke er blitt godkjent. Modulene er imidlertid blitt funksjonelt godkjent. Det er på nytt gjennomført funksjonelle tester av disse modulene etter at ny versjon av DUF ble installert i mai i år. Slik vi har forstått det er den formelle statusen til disse testene noe uklar. Etter vår mening bør prosjektet straks styrkes med kompetanse på metodikk og gjennomføring av tester.

4.5 Systeminnføring

Bruken av systemet i organisasjonen har vært lite vektlagt, både fra det interne DUF-prosjektet og fra Computas sin side. Systeminnføringstiltak har vært knyttet til planlegging og innkjøp av maskinvare, installering av programvare og innføringskurs for brukerne. I og med at pilotkjøring og driftssetting er blitt forskjøvet mange ganger, har disse brukerkursene vært gjennomført flere ganger uten at kunnskapene har kunnet bli tatt i bruk. Den resignasjon som dette har skapt må tas på alvor, og møtes med trekk som kan skape entusiasme og ny giv når reell systeminnføring faktisk gjennomføres.

Som vi har vært inne på tidligere, har kontakten mellom ansvarlig nivå i fagavdelingene og prosjektorganisasjonen vært liten. Dette har resultert i en situasjon der verken prosjektet eller linjen har tatt ansvaret for planlegging av de nødvendige tilpasninger i brukerorganisasjonen for å utnytte potensialet i DUF-systemet. Så langt vi kjenner er det gjort noen forberedelser til systeminnføring i Politiet og i UNE. I UDI forelå det ved igangsetting av pilotdrift ikke planer for endring av kontortjenesten og tilpasning av de manuelle rutinene. Opplysningsmengden som skal registreres øker ved innføring av DUF, søknadsskjemaene på papir er ikke revidert slik at de gjenspeiler DUF-registreringsbilder.

Søknad til Datatilsynet om konsesjon for DUF ble sendt i september 2001. Saken er fremdeles til behandling. Det er uklart om det er gitt dispensasjon for pilotdrift, og det er uklart når saksbehandlingen av konsesjonen kan forventes ferdigstilt. Datatilsynet opplyser at de har behov for ytterligere informasjon fra UDI før sluttbehandling kan finne sted. Det er derfor for tidlig å si noe om hvilke krav som stilles til systemet fra Datatilsynets side.

Det som imidlertid er på det rene, er at internkontrollsystemet for å sikre sikkerhet, konfidensialitet og kvalitetshåndtering (særlig rutiner for inputkontroll, informasjon til de registrerte, retting og sletting) må være på plass, og distribuert til brukerne. Statskonsult har ikke informasjon fra UDI eller samarbeidende etater om at dette er gjort.

4.6 Saksbehandling

Hovedinnretningen av DUF er knyttet til definisjoner av arbeidsprosesser, ved at systemet loser saksbehandleren gjennom de forhåndsdefinerte arbeidsprosessene. Slik DUF er lagt opp, foregår det ikke noen automatisering av den skjønnsutøvelsen UDI skal foreta. Vurderingene av fakta og regelverk gjøres i hvert tilfelle av saksbehandleren selv, med støtte i gitte saksbehandlings-

prosedyrer, de opplysninger som er registrert i saken og generell tolkningsveiledning (regelverksbasen). Problemstillinger knyttet til automatisert myndighetsutøvelse, oppstår derfor ikke i DUF slik det foreligger i dag.

Det er liten erfaring ved bruk av DUF ennå. Både Politiet og UDI er i gang med pilotdrift, og erfaringene er delte. Politiets erfaringer er gjennomgående mer positive. Politiet har via DUF fått tilgang til UDIs hjelpesystem (Regelverksbasen). Dette forenkler saksbehandlingen hos politiet, og bidrar til at systeminnføringen gir et begrenset effektivitetstap. Håndtering av DUF i politiet følger Politiets Datasentrals generelle prosedyrer, både ved test og systeminnføring. Dessuten er det allerede erfaring i etaten fra et liknende system utviklet av Computas. I UNE er det ikke gjennomført pilotdrift ennå, og derved foreligger ingen saksbehandlingserfaring med DUF.

Systemet skiller ikke mellom nybegynnere og erfarne saksbehandlere. Arbeidsprosessene som er definert i prosjektet gir god støtte for nybegynnere og vil trolig gjøre nye medarbeidere raskere operative enn tidligere. Erfarne medarbeidere vil derimot trolig ha nytte av å kunne gå snarveier. Det er også andre eksempler på at systemet i denne første versjonen på noen områder kunne vært mindre omstendelig. Eksempelvis er en del sakstyper egnet for felles behandling av flere saker. Dette er i dag fremgangsmåten ved manuell saksbehandling. I DUF må alle opplysninger i hver sak legges inn etter den gitte prosedyre; informasjon fra én sak lar seg ikke kopiere, selv om en del søknader med fordel kan behandles forholdsvis skjematisk etter en modellsak, for eksempel grupper som søker om sesongarbeidstillatelse/-opphold. Det er viktig at DUF blir en støtte i arbeidet og ikke et hinder for effektivitet. Mulige forbedringer på dette området må derfor kontinuerlig vurderes.

Alle saksbehandlingssystemer må utvikles med organisasjonen. Mange av modulene i DUF har ”stått stille” i ett til to år siden utvikling og systeminnføring har tatt lenger tid enn planlagt. Dette er uheldig og vil føre til at en del funksjonalitet i systemet i praksis kan være foreldet før det blir tatt i bruk. På kort sikt må det tas høyde for at systeminnføring kan bli noe mer krevende enn ellers og kravet om endringer og forbedringer større, fordi funksjonaliteten i systemet har vært uendret mens organisasjonen, særlig i UDI, har gjennomgått forholdsvis store endringer.

4.7 Teknisk

Som tidligere nevnt har Computas vektlagt å lage en løsning med kunnskapsbasert støtte for arbeidsprosesser og arbeidsflyt i saksbehandlingen. Det vil si at systemet skal holde rede på hvilke trinn saksbehandlingen skal gjennomgå, og blant annet gi støtte for å finne relevant hjemmel i lovverk og forskrifter. Denne løsningen blir forholdsvis kompleks og setter store krav til kapasitet og ytelse. Computas har i all hovedsak konsentrert sin arbeidsinnsats på å levere funksjonelt tilfredstillende løsninger. Dimensjonering av ”grunnmuren” i byggverket i form av kapasitet og tilfredstillende responstider har i altfor liten grad vært viet oppmerksomhet underveis.

Først i mai 2001 da det ble forsøkt å sette i gang pilotkjøring ble ytelsesproblemene synlige for alvor. Systemet var langt fra å kunne håndtere 1000 samtidige brukere. Det ble gjennom simulering anslått at systemet kunne gi akseptabel responstid opp mot 150 samtidige brukere. Fra januar i år har i all hovedsak ferdigstilling av modulene blitt stoppet og Computas har utviklet en ny kommunikasjonsløsning mellom klienter og tjener for å øke kapasiteten. Etter at denne løsningen nå er installert viser tester at systemet håndterer 300 samtidige brukere. Det er videre planlagt å utvide internminne, diskkapasitet og intern båndbredde på maskinvareplattformen. Beregninger tilsier at denne styrkingen av maskinvarekapasiteten vil gjøre det mulig å kjøre minimum 500 samtidige brukere.

Det etterlyses imidlertid planer for å nå kontraktskravet på 1000 samtidige brukere. Computas har ikke lagt fram planer over mulige tiltak for å forbedre ytelsen utover den nye kommunikasjonsløsningen og utvidelse av maskinvaren. Dette burde etter Statskonsults mening ha foreligget fra Computas sin side. På bakgrunn av samtaler med nøkkelpersonell hos Computas og tilgjengelig skriftlig dokumentasjon er vi imidlertid av den oppfatning at det finnes en rekke tiltak som kan settes i gang for å øke systemets ytelse. Computas har også kompetanse til å sette i verk slike tiltak, etter vår vurdering.

Utvikling i Smalltalk med Gemstone som applikasjonsserver er en forholdsvis spesiell løsning som det utenfor Computas finnes lite kompetanse på her i landet. I forvaltning og videreutvikling av systemet blir utlendingsforvaltningen svært avhengig av Computas over tid, noe som kan gjøre løsningen og forvaltningen av den sårbar.

Hovedargumentet for å velge denne løsningen var at denne programvareløsningen er særlig godt egnet til pilotering eller ”prøve-seg-fram”-spesifikasjon/utvikling i samarbeid med brukerne, slik også kontrakten legger opp til. Forutsatt at utlendingsforvaltningen ønsket å skaffe seg en løsning med vekt på arbeidsprosessstøtte, har vi heller ikke grunnlag for å si at andre verktøy ville være bedre egnet. Dersom valget hadde vært en enklere registerløsning, mer likt utlendingsregistre slik de er i bruk i dag, ville alternative teknologiske plattformer vært mer aktuelle. Industristandard plattformer kunne ha gjort UDI mindre avhengig av leverandørens metodikk og kompetanse enn tilfellet er for DUF.

Denne første versjonen av DUF som evalueringen omfatter, er primært utviklet for saksbehandlere, arkivfunksjon og andre som skal legge inn opplysninger og bruke systemet som støtteverktøy i saksbehandling. En brukergruppe som i mindre grad er ivaretatt så langt er alle brukerne som bare skal hente fram opplysninger om utlendinger fra DUF. Dette gjelder særlig tjenestemenn i politiet over hele landet. I praksis betyr det mange tusen brukere som har behov for å gjøre enkle oppslag om personer og som ikke kjenner systemet særlig godt. Trolig vil det også være ønskelig å ha tilgang til DUF fra mobile enheter. Det foreligger planer for å utvikle en egen spørre-modul for denne brukergruppen. Statskonsult vil anbefale at det vurderes å bruke industristandard verktøy til å utvikle denne modulen, eventuelt også vurdere andre leverandører som kan lage en slik løsning mot Oracledatabasen.

For uttak av statistikk og ledelsesinformasjon er det planlagt en egen rapport-modul. Det er planlagt at de enkelte etatene skal benytte egne rapport-generatorer til dette formålet. Computas skal på sin side legge til rette for uthenting av relevante datatyper fra Oraclebasen. Det ser imidlertid ut til at en del sentral informasjon i styringssammenheng ikke ligger i Oracledatabasen, men på Gemstone applikasjonsserveren. Dette gjelder blant annet hendelsesinformasjon for saksflyten. UNE har spesielt bedt om at slik informasjon blir gjort tilgjengelig for uttak i Oracledatabasen. Det er ikke avklart hvilke begrensninger den teknologiske løsningen setter for uttak av relevant ledelsesinformasjon. Det bør avklares hvilke begrensninger som finnes og en kost/nytte-vurdering av eventuelle alternative løsninger.

4.8 Drift

Det er planlagt at Pd skal stå for drift av DUF. Pd har også stått for drift av systemet i testfasen. Politiet har en sentralisert og standardisert løsning for drift av sine systemer og Pd har ansvar for drift av fellessystemer i hele politietaten. Pd tar generelt kun eksterne oppdrag for å ivareta politiets behov. Politiet har vært den største brukeren av FREMKON og det er meningen at politiet skal bli en sentral bruker av DUF. Det er ennå ikke inngått driftsavtale, men det utkastet som foreligger legger opp til drift til ”selvkost”. Driftsavtalen skal regulere ansvarsforhold mellom partene, avgrenset mot det som blir ansvaret for vedlikeholdsleverandøren (antakelig Computas).

Statskonsult oppfatter Pd som et kompetent driftsmiljø som har kapasitet og kompetanse til å stå for driften av DUF. Siden det primært er Pds funksjon å ivareta politiets behov, er det imidlertid viktig å sikre at Pd også har tilstrekkelig incitament til å ivareta UDI og UNE sine behov ved eventuelle interessekonflikter. Prosjektdeltakerne har i perioder etterlyst større engasjement og prioritering av DUF-prosjektet fra Pds side.

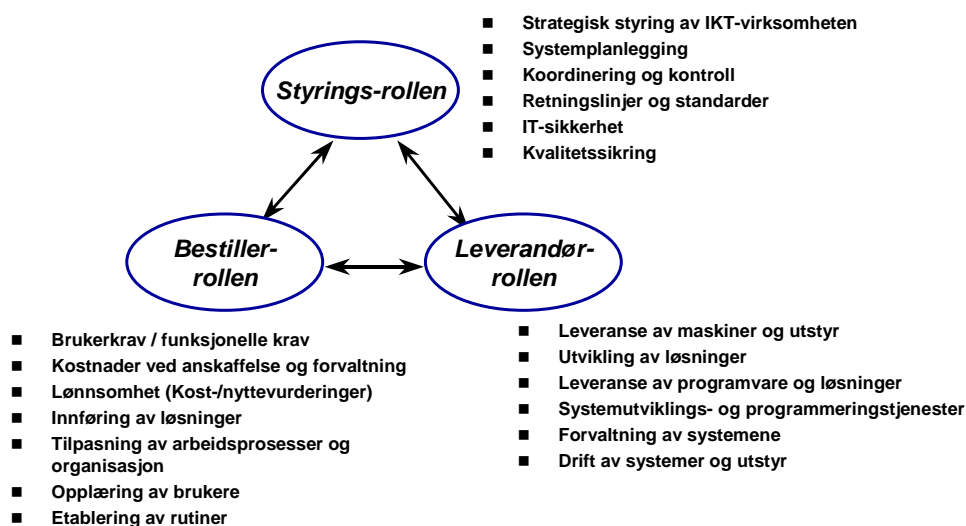
I forhold til UDI, UNE og KRD har Pd ansvaret for drift av systemet fra en sentral tjener og fram til kunden. For politiet har Pd også ansvaret for klientene og et apparat for brukerstøtte for systemer som kjøres sentralt. Denne tjenesten vil også omfatte DUF. Det er meningen at UDI, UNE og KRD skal organisere egen brukerstøtte. Driftsenheten i UDI har til nå vært lite involvert i etablering av en driftsløsning og brukerstøtte. Det er viktig at forhold rundt drift av DUF i UDI blir integrert med driftsoppgaver for øvrig. Riktig nok vil driftsoppgavene knyttet til DUF i hovedsak være begrenset til innlegging av nye klientversjoner og feilsøking, men særlig i starten kan det medføre en del arbeid. En vellykket systeminnføring forutsetter at både UDI, UNE og KRD tilføres tilstrekkelig kompetanse og ressurser for drift og brukerstøtte.

En mulig modell for drift på sikt ville være at Pd tar driftsansvar for utlendingsforvaltningen etter politiets driftsmodell. Pd vil da kunne ta et enhetlig ansvar for drift og brukerstøtte for DUF som helhet. En slik løsning kan eventuelt vurderes nærmere.

5 Roller i prosjektgjennomføring og drift av systemet

5.1 Kort beskrivelse av rollemodellen

I dette kapitlet vil vi drøfte DUF-prosjektet i lys av Statskonsults rollemodell og benytte denne til å oppsummere våre vurderinger. Den generelle beskrivelsen av roller som blir gitt nedenfor er hentet fra Statskonsults veiledning om styring, organisering og ansvarsfordeling i store statlige IT-prosjekter⁷. Å etablere tydelige skiller mellom Styrings-, Bestiller og Leverandørrollen blir her betraktet som et viktig virkemiddel for å profesjonalisere og forbedre forvaltningens evne til å gjennomføre større IT-prosjekter.



Figur 1: Roller i utviklingsprosjekter

Styring av IT-området

For alle større virksomheter der IT-løsningene utgjør et virksomhetskritisk arbeidsredskap er det en forutsetning for å lykkes at det foreligger en overordnet plan og at denne er forankret i toppledelsen. Styringsrollen omfatter strategisk planlegging av IT-området og den koordinering og ledelse som er nødvendig for å følge opp planen. Planen må være toppledelsens styrings- og planleggingsverktøy.

Inkludert i dette ligger overordnet koordinering, prioritering og beslutninger om strategiske valg og satsninger som skal gjennomføres. Her legges premisser og forutsetninger for beslutninger om både oppstart og gjennomføring av store utviklingsprosjekter. Styreverrollen beslutter hva som skal gjennomføres og gir bevilgninger til prosjekter, samt beslutter bruk av interne ressurser til oppgavene som skal utføres.

Bestillerrollen

⁷ Statskonsult 1997: Store statlige IT-prosjekter. Styring, organisering og ansvarsfordeling.

Bestillerrollen omfatter ansvaret for å definere behov og stille brukerkrav/- funksjonelle krav, kjøp/anskaffelse av løsningen, bruker- og akseptansetester, opplæring av brukere, etablering av rutiner, innføring av løsningene i organisasjonen og ansvaret for at kost-/nytteforutsetningene for prosjektet følges opp. Det viktigste er at det blir definert et klart ansvar for at de målene som er satt for prosjektet blir realisert. I store utviklingsprosjekter er bestillerrollen ofte sammenfallende med ledelsen av styringsgruppen.

Bestillerrollen bør utøves av de samme enheter og personer som er ansvarlig for å nyttiggjøre seg løsningen. Det anbefales ofte at dersom det er et fagsystem som utvikles bør ”største bruker” på fagsiden ha prosjektledelsen. En viktig forutsetning for å inneha bestillerrollen er tilstrekkelig kompetanse til å se hvilke muligheter og begrensninger som IT-løsningene gir. Det forutsettes at bestiller knytter til seg relevant kompetanse for å gjennomføre prosjektet.

Leverandørrollen

Leverandørrollen omfatter i videste forstand leveranse av alt fra løsninger og tjenester til utstyr. Leverandørrollen i store IT-prosjekter er i stor grad synonym med prosjektorganisasjonen og ”leverandøren” er representert ved prosjektlederen. Eksterne leverandører kan på denne måten oppfattes som underleverandører til prosjektet. Det anbefales at det inngås en kontrakt, eller utformes en avtale eller et såkalt prosjektdirektiv mellom prosjektleder og styringsgruppen (bestilleren). Der det også er eksterne leverandører i prosjektet inngås de juridiske avtalene mellom kunden og de eksterne firmaene som deltar i prosjektet.

I de fleste store, statlige utviklingsprosjekter er deltakerne i prosjektet en blanding av interne og eksterne ressurser. De interne ressursene kommer oftest både fra IT-avdelingen og fra aktuelle systemeiere/brukere. De eksterne ressursene kan være leid inn fra flere leverandører/konsulentfirma. Denne blandede sammensetningen av prosjektdeltakere kan gjøre det vanskelig å samle det juridiske ansvaret for leveransen hos en av de eksterne aktørene, og det blir derfor viktig å plassere leverandøransvaret entydig internt i organisasjonen.

Det er viktig å være klar over forskjellene mellom de rollene som er beskrevet og organisasjonens inndeling i enheter. Rollene og enhetene kan i prinsippet både samles og splittes – eller krysse hverandre, i forhold til organisasjonens formelle struktur. Det viktigste ved denne rollemodellen er å øke bevisstheten om hva de ulike rollene innebærer av ansvar og hvilke oppgaver i styringsmessig sammenheng de ulike aktørene har.

5.2 Roller i DUF-prosjektet

Etter vår vurdering kan en god del problemer i dette prosjektet direkte eller indirekte føres tilbake til at roller ikke er tilstrekkelig definerte. Nedenfor vil vi anvende rollemodellen til å drøfte noen sentrale problemområder i DUF-prosjektet.

Styringsmessig har prosjektet vært svakt forankret i overordnede planer og strategier. Prosjektet framstår som noe løsrevet fra virksomheten for øvrig, blant annet har DUF vært lite integrert med annen IT-virksomhet i UDI. Det var UDI som tok initiativet til prosjektet, men det har ikke foreligget noen overordnet IT-plan for UDI eller utlendingsforvaltningen som helhet som har vært egnet som styringsverktøy for prosjektet.

Som tidligere nevnt burde kompetansen på å styre IT-prosjekter av denne størrelse ha vært styrket på et tidlig tidspunkt i prosjektet. Dette kunne gjøres enten ved å styrke strategiressurser i stab i UDI – slik det nå gjøres, eller ved bruk av eksterne konsulenter.

Et gjennomgående problem i prosjektet har vært at rammene for prosjektet ble satt på bakgrunn av en grov spesifisering utarbeidet på et noe svakt grunnlag. Dette har ført til mye arbeid med å definere endringer og tillegg underveis uten at disse har vært forankret i en helhetlig strategi. En sterkere strategisk styring rundt endringer underveis, eventuelt en mer helhetlig revisjon av kravspesifikasjonen, ville etter vår mening ha styrket prosjektet.

Det er ingen entydig eier til DUF-prosjektet, slik vi oppfatter det. Organisatorisk har prosjektet vært forankret i Administrasjonsavdelingen. Prosjektleder har vært ansatt i denne avdelingen og avdelingsdirektør for denne avdelingen har i senere tid fungert som leder for styringsgruppen. Mange av våre informanter oppfatter at det er Administrasjonsavdelingen som "eier" DUF i utviklingsfasen.

Samtidig framstår den gamle juridiske avdelingen (JURA) i UDI som "største bruker" av prosjektet i forbindelse med at prosjektet ble startet opp, og var en sentral faglig premissleverandør. Denne avdelingen er nå splittet i to og det er mindre entydig hvem som har rollen som "største bruker".

I styringsgruppen har linjeledelsen for fagavdelingene i UDI sittet, i tillegg til ledere fra de andre brukeretatene. Mangelen på et entydig eierskap til DUF, mener vi, har bidratt til å redusere styringsgruppens slagkraft som bestiller, blant annet har medlemmene i Styringsgruppen hatt lite kjennskap til innholdet i kontrakten og i liten grad betraktet denne som "sitt" styringsredskap. Eierskapet til prosjektet og systemet når det settes i drift bør defineres entydig. Generelt anbefaler vi at det er fagavdelingene som "vet hvor skoen trykker" som bør ta ansvar for sine systemer. Det krever selvfølgelig en nødvendig ressursmessig og kompetansemessig styrking av disse avdelingene.

Det har ikke vært entydig hvem som har vært Leverandøren av DUF. Det er inngått en utviklingskontrakt med Computas om systemleveranse og Computas har i praksis vært oppfattet som Leverandøren. Samtidig har også ErgoGroup, Steria (BULL) og Pd vært leverandører til prosjektet og internt i UDI og UNE har driftsenhetene levert driftstjenester til prosjektet. Brukergruppene fra de ulike etatene har bidratt i detaljspesifikasjonsarbeidet og oppfattes sammen med prosjektkoordinatorene til en viss grad som "medansvarlig" for spesifikasjonen og dermed for de enkelte moduler.

At Computas blir oppfattet som Leverandøren viser seg blant annet i at det kun er prosjektleder fra Computas som fast leverer månedsrapport i Styringsgruppen. Prosjektleder i UDI og prosjektgruppens rolle derimot, er svakt definert. Det foreligger et mandat for prosjektgruppen utformet av Computas, men Styringsgruppen har ikke utformet noe prosjektdirektiv eller kontrakt med prosjektleder som entydig definerer prosjektleder og prosjektgruppens ansvar som leverandør. Det framgår av intervjuer med medlemmene i prosjektgruppen at de ikke har hatt klare forestillinger om sin rolle og sitt ansvar.

Et sted der de uklare ansvarsforholdene fremstår tydelig er samordningen mellom de ulike leverandørene, både eksterne og interne. Det har ikke vært entydig hvem som har hatt ansvaret for å rydde opp i samordningsproblemene. Det har blant annet i perioder vært problemer og forsinkelser knyttet til samordning mellom Ergo og Computas når det gjelder konvertering fra FREMKON. Et annet eksempel er uklare ansvarsforhold når det gjelder Pd, driftsenheten i UDI og Computas i forbindelse med igangsetting av testkjøring av systemet.

I prosjektet har prosjektleder både hatt bestillings- og leverandørfunksjoner, og denne rolleblanding har vært uheldig for styring og framdrift i prosjektet, etter Statskonsults mening. En modell kan være at prosjektleder i UDI får entydig definert rollen som Leverandør i forhold til Styringsgruppe, og at prosjektgruppen styrkes i den grad det er nødvendig for å ta leverandøransvaret. Det viktigste er at det etableres tydeligere ansvarsforhold i prosjektet enn det som er tilfellet i dag.

6 Anbefalinger

6.1 Eventuell videreutvikling av DUF

Statskonsult anbefaler at første versjon av DUF ferdigstilles og settes i drift så snart som mulig. I denne versjonen bør det prioriteres å nå kontraktens ytelseskrav på 1000 samtidige brukere, og at systemet har tilstrekkelig funksjonalitet til at forsvarlig saksbehandling kan utføres med akseptabel tidsbruk.

I løpet av arbeidet med fase I i DUF- prosjektet er det samlet opp en del ønsker og behov som ikke er dekket opp av den første versjonen av DUF- systemet. Dette vil måtte legges til en ny utviklingsfase (fase II). Det er mye som tyder på at en fase II i utviklingen av DUF- systemet er nødvendig for å kunne realisere gevinstene som ligger i systemet. Først etter å ha gjennomført en fase II i utviklingen av systemet vil utlendingsforvaltningen fullt ut kunne dra nytte av de investeringer som er gjort i fase I.

Planleggingen av den nye fasen kan gjerne starte opp parallelt med at den første versjonen av DUF settes i drift. Som et ledd i planleggingen av fase II bør det gjennomføres en kost- nytte vurdering av fase II, også i forhold til den enkelte foreslåtte funksjonalitet.

For å få en mest mulig kostnadseffektiv slutføring av fase I i utviklingen av DUF- systemet og innføring av dette, er det nødvendig at det settes av tilstrekkelig midler (ekstern bistand, opplæring, testing med mer) En eventuell videreutvikling av systemet i en fase II vil også kreve bevilgninger.

6.2 Anbefalte tiltak for vellykket innføring og drift av DUF

- Statskonsult anbefaler at rollemodellen som er skissert i kapittel 5 blir tatt i bruk i prosjektet.

Departementets styring

- Departementet bør avklare sine behov som bruker av DUF, og skille klart mellom bruker og etatsstyrerrollen.
- Departementet bør løpende vurdere behovet for ekstern bistand til kvalitetskontroll som ledd i sitt systemkontrollansvar.

Styringsrollen i UDI

- Ledelsen i UDI bør sikre at DUF-systemet til enhver tid er forankret i overordnede mål og strategier for UDI og utlendingsforvaltningen som helhet.
- Ledelsen bør sørge for at det blir gjennomført kost/nytte analyser som en del av planleggingen av DUF/fase II.

-
- Styringsgruppen bør foreta en gjennomgang av styringsdokumenter inkludert kontrakter og innholdet i disse, både for ferdigstilling av fase I og eventuell fase II.
 - Ledelsen bør gjennomgå sitt behov for ledelsesinformasjon fra DUF og spesifisere krav til systemet. DUF bør i større grad kunne benyttes til å produsere ledelsesinformasjon enn det er lagt opp til i dag.

Bestillerrollen

- Styringsgruppen for DUF-prosjektet har hittil hatt en blanding av styrings- og samordningsoppgaver. Etter Statskonsults vurdering bør UDI ta sikte på å skille samordnings- og styringsoppgavene i DUF-prosjektet og rendyrke sin bestillerrolle.
- Det er behov for en rolleavklaring i forhold til eierfunksjonen for DUF, både i og etter prosjektfasen.
- Det bør entydig defineres hvem som er ansvarlig leverandør⁸. Statskonsult anbefaler at prosjektleder i UDI får tildelt dette overordnede leverandøransvaret i forhold til styringsgruppen. Å skaffe tilveie/profusere et samlet beslutningsgrunnlag for styringsgruppen inngår i dette ansvaret.
- Som ledd i styringen av prosjektet bør styringsgruppen revurdere målformuleringer for prosjektet i forhold til resultater så langt og nye forventninger.
- Prosjektet må sørge for at brukerrepresentantene får tilstrekkelig kompetanse til å forstå og ivareta sine interesser i alle prosjektaktiviteter de er del av.
- Styringsgruppen bør sørge for at det blir laget en prioritert plan for tiltak knyttet til ytelsesforbedringer for å nå målet på 1000 samtidige brukere.
- Planlegging av systeminnføringen må ivaretas bedre. Styringsgruppen må legge føringer for systeminnføring og overføring av eierskap for systemet til brukeravdelingene.
- Styringsgruppen må sørge for at tilstrekkelige ressurser og kompetanse til drift og brukerstøtte for UDI, UNE og KRD stilles til disposisjon for prosjektet.
- Metodikk og kompetanse på testing bør styrkes straks.
- Kontrakten bør i større grad benyttes som et aktivt styringsinstrument.

Leverandørrollen

- Prosjektgruppen bør umiddelbart styrkes med flere typer kompetanse for å kunne ivareta sitt leverandøransvar. For de fleste typene kompetanse er det mest hensiktsmessig å leie konsulenter i kortere perioder. Ved leie av konsulenter er det viktig å vektlegge og systematisere kompetanseoverføring til organisasjonen, slik at det internt bygges opp relevant kompetanse på sikt. Prosjektgruppen bør styrkes med:
 - kompetanse innen prosjektledelse/organisasjonsforankring av prosjektet
 - kontrakter
 - testing

⁸ I henhold til terminologien i ”Store statlige IT-prosjekter. Styring, organisering og ansvarsfordeling.” Statskonsult 1997

-
- relevant teknisk spisskompetanse (på de utviklingsverktøy som benyttes av Computas)
 - Ansvarlig leverandør må få et tydelig koordineringsansvar mellom de ulike aktørene på leverandørsiden som er involvert i utviklings- og systeminnføringsfasen, og følge opp at de enkelte leverandører overholder sine forpliktelser.
 - Vedlikeholdsavtalen med Computas bør ferdigstilles og inngås.
 - Prosjektgruppen må intensivere planleggingsarbeidet for systeminnføring. Tilpasninger til bruk av DUF må ses i sammenheng med andre organisasjonstiltak i UDI. Dette gjelder bl.a.
 - skjemarevisjoner
 - utvikling av ledelsesinformasjonsverktøy
 - kontorrutiner
 - saksflyt mellom etatene
 - Planene for drifts- og brukerstøtte til de etatene som ikke blir dekket av Pd bør revurderes.
 - Det bør vurderes å bruke industristandard programvareløsninger for utvikling av modul for brukere som bare skal gjøre oppslag i databasen (spørremodul).
 - Tekniske begrensninger for å hente ut relevant ledelsesinformasjon bør snarest avklares og eventuelle endringer planlegges.

6.3 Ivaretagelse av myndighetsutøvelse i saksbehandlingsverktøyet

Som det fremgår av pkt. 4.6 oppstår ikke problemstillinger knyttet til automatisert myndighetsutøvelse slik DUF foreligger i dag.

Som ledd i eventuelle nye utviklingsfaser kan automatisering av myndighetsutøvelse bli aktuelt. Vi vil i så fall anbefale at risikovurderinger blir gjennomført og rutiner for å sikre faglig forsvarlig kvalitetssikring blir etablert.

6.4 Hvordan erfaringene kan gi læringseffekt for nye utviklingsprosesser

I denne rapporten har vi vektlagt å påpeke områder der det særlig er forbedringspotensial i utviklingen av DUF og innføringen i organisasjonen. I vår noe skjematiske gjennomgang har det i større grad vært vektlagt problemer enn suksesser og positive sider ved prosjektgjennomføringen.

De involverte etatene har tradisjonelt i liten grad benyttet prosjektorganisering som en arbeidsform. I dette prosjektet er det mange medarbeidere som har vært involvert i brukergrupper, som prosjektkoordinatorer eller som medlemmer i styringsgruppen. Vi er ikke i tvil om at dette har gitt læringseffekt i organisasjonen. Det blir stadig stilt større krav til offentlig sektor om å beherske prosjektorganisering som arbeidsform. DUF-prosjektet kan nettopp bli et viktig bidrag til å styrke kompetansen på prosjektarbeid i de berørte etatene. Dette

krever imidlertid at det gjøres en innsats med å sette ord på erfaringene og at det etableres fora der fallgruver og gode ideer kan drøftes, og dermed i større grad bli felles tankegods i organisasjonene. Det er mulig at erfaringer fra DUF kan inngå i organisasjonsutviklingsarbeid i etatene for øvrig.

Vi vil anbefale at det i første omgang gjennomføres en rekke med mindre seminarer der erfaringer fra DUF-arbeidet og gode råd for nye utviklingsprosjekter er tema. Et resultat fra en slik seminarrekke kan for eksempel være en sjekklister til bruk ved oppstart og gjennomføring av utviklingsprosjekter i utlendingsforvaltningen, for eksempel fase II av DUF.

REFERANSER

Tittel:	Evaluering av Datasystem for UtlendingsForvaltningen (UDI)
Forfatter(e):	Olaug Hana Nesheim, Maria Strøm, Marianne Kvalvåg, Amund Eriksen og Hans Fredrik Berg
Statskonsults rapportnummer:	2002:11
Prosjektnummer:	42 742
Prosjektnavn:	Evaluering av utlendingsforvaltningens nye saksbehandlingsverktøy (DUF)
Prosjektleder:	Olaug Hana Nesheim
Oppdragsgiver(e):	Kommunal- og regionaldepartementet
Resymé:	Evaluering av utlendingsforvaltningens nye datasystem med vekt på styringsmessige forhold, funksjonalitet, teknologisk løsning og driftsforhold.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input checked="" type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Datasystem for UtlendingsForvaltningen UDI
Dato:	11.06.02
Sider:	29
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO