



Afgjort den 1. september 2010

157

Justitsministeriet. København, den 15. juni 2010.

- a. Justitsministeriet anmoder om Finansudvalgets tilslutning til at videreføre anskaffelsen af et nyt sagsbehandlingssystem (POLSAG) til politiet, jf. Akt 119 16/5 2007 i lyset af, at den økonomiske ramme for anskaffelse og udvikling af POLSAG inkl. en ny buffer til uforudsete udgifter, forøges med 60,0 mio. kr. Hertil kommer, at udgifterne til etablering og drift af testmiljøer og driftsetablering i udviklingsperioden nu kan estimeres pålideligt til 124,2 mio. kr. Den samlede totaløkonomiske ramme for anskaffelse og udvikling af POLSAG udgør dermed 425,2 mio. kr.

Rebudgetteringen medfører samlet set mindreudgifter i forhold til det budgetterede til og med 2011 og merudgifter herefter. Den akkumulerede mindreudgift i 2010 forventes at udgøre 84,9 mio. kr., som reserveres på bevillingsafregningen for 2010.

Endvidere anmodes om Finansudvalgets tilslutning til, at lånerammen opjusteres med 158,0 mio. kr. på forslag til lov om tillægsbevilling for 2010 på grund af projektets opgjorte øgede økonomiske omfang.

De bevillings- og lånerammemæssige konsekvenser for 2011 og frem afholdes af den reservede bevilling og den bevilling, som måtte blive afsat på § 11.23.01. Politiet og anklagemyndigheden på de kommende års bevillingslove.

- b. Ved flerårsaftalen for politiet for 2004 – 2006 blev der iværksat et samlet moderniseringsprogram for politiets it-systemer. Moderniseringsprogrammet omfattede bl.a. udskiftning af politiets sagsbehandlingssystem (POLSAS). Finansudvalget tiltrådte ved Akt 119 af 16/5 2007, at Rigspolitiet indgik aftale med CSC Danmark A/S om levering af et nyt sagsbehandlingssystem samt en række ydelser i tilknytning hertil. I september 2008 godkendte Rigspolitiet den samlede systemdesigndokumentation for POLSAG. Den efterfølgende udviklingsfase blev herefter igangsat som planlagt, men CSC Danmark A/S havde vanskeligt ved at opfylde de fastsatte milepæle i forhold til leverancer til kundetest. I efteråret 2008 orienterede CSC Danmark A/S om, at der forventedes en forsinkelse med leveringen af POLSAG på ca. 4 måneder.

På denne baggrund og i lyset af de problemer, leverandøren havde haft med at sikre den fornødne kvalitet af leverancer i projektet, besluttede Rigspolitiet at gennemføre et eksternt konsulentreview af det samlede POLSAG program ved The Boston Consulting Group (BCG). BCG vurderer i den gennemførte konsulentundersøgelse fra august 2009 bl.a., at CSC Danmark A/S er i stand til at levere et

system, som opfylder de kvalitetskrav, der er fastsat i kontrakten, og at POLSAG vil indeholde den funktionalitet, der er beskrevet i Akt 119 – bortset fra et datawarehouse, der erstattes af rapporteringsfunktionalitet i POLSAG – herunder at:

- systemet bliver landsdækkende
- der kan foretages fuld elektronisk behandling og styring af sagerne
- der kan foretages indskanning og elektronisk arkivering af sagerne
- der er mulighed for etablering af dataudveksling med eksempelvis domstolene og kriminalforsorgen
- der er mulighed for at etablere internetbaseret selvbetjening for borgerne via politiets hjemmeside.

Herudover vurderer BCG, at ibrugtagningen af POLSAG kan effektivisere sagsbehandlingen i politikredsene.

En analyse har vist, at omkostningerne ved etablering af et datawarehouse vil overstige det udgiftsskøn, der lå til grund for Akt 119. Rigspolitiet har derfor besluttet at etablere de nødvendige rapporteringsfunktioner direkte i POLSAG.

Vedrørende reviewet henvises i øvrigt til bemærkningerne nedenfor under risikovurdering.

Replanlægning og tidsplan

Parallelt med det eksterne konsulentreview, der blev afleveret til Rigspolitiet den 14. august 2009, gennemførte Rigspolitiet forhandlinger med CSC om en samlet replanlægning af POLSAG-programmet, der omfattede den skønnede forsinkelse med leveringen. I forlængelse heraf gennemførtes de nødvendige ændringer i kontrakten, som herefter blev underskrevet af parterne med forbehold for opnåelse af fornøden hjemmel fra de bevilligende myndigheder.

Efter replanlægningen i efteråret 2009 har Rigspolitiet måttet konstatere, at CSC fortsat har haft vanskeligt ved at gennemføre de planlagte delleverancer til den aftalte tid og med det aftalte indhold. Rigspolitiet har derfor fundet det nødvendigt yderligere at justere projektets implementeringsplan. I Akt 119 er det anført, at implementering af POLSAG påbegyndes i 2009 og afsluttes i sommeren 2010. Efter den nu foreliggende planlægning forsinkes implementeringen af POLSAG ca. 13 måneder, således at implementeringen nu forventes påbegyndt i september 2010 og afsluttet i september 2011. Den nu foreliggende planlægning tager ud over leverandørens forsinkelse højde for en nødvendig udvidelse af tiden for projektets implementering i alle politikredsene fra 6 til 15 måneder for bl.a. at mindske belastningen af politikredsenes operative enheder. Endvidere omfatter replanlægningen nødvendige ændringer af projektet, navnlig som følge af den gennemførte politikredsreform og ændret lovgivning, der er kommet til efter udarbejdelsen af projektets kravspecifikation og indgåelse af kontrakt.

I forbindelse med replanlægningen har det været afgørende for Rigspolitiet, at CSC fortsat påtager sig ansvaret for at sikre en succesfuld gennemførelse af det samlede POLSAG-program, jf. herved bemærkningerne i Akt 119 af 16/5 2007, hvilket fortsat er tilfældet.

Økonomi

I Akt 119 af 16/5 2007 er det anført, at udgifterne til anskaffelse og udvikling af POLSAG udgør 221,0 mio. kr. (efter pristalsregulering 241,0 mio. kr.) eksklusive drifts- og interne statslige renteudgifter i projektperioden.

Anskaffelse og udrulning af POLSAG skønnes efter rebudgetteringen at overstige det i Akt 119 anførte med 17,0 mio. kr., idet det samtidig bemærkes, at det afsatte beløb til uforudsete udgifter på 19,0 mio. kr. er opbrugt. Anvendelsen af beløbet til uforudsete udgifter skyldes bl.a. højere konsulentudgifter end forudset i projektets startfase, hvor det på grund af situationen på arbejdsmarkedet var overordentlig vanskeligt at rekruttere personale med de nødvendige kompetencer.

Replanlægningen af projektet indebærer herudover udgifter på i alt 33,0 mio. kr. forbundet med ændring af implementeringstiden, ændringer på grund af kredsreform og lovgivning samt et afsat beløb på 10,0 mio. kr. til yderligere uforudsete udgifter. I alt forøges projektets udgifter med 60,0 mio. kr., sådan at udgiften til det replanlagte projekt bliver 301,0 mio. kr.

I det replanlagte budget indgår udgifter til foranalysen på 26,2 mio. kr. Disse udgifter har været afholdt i perioden 2004-2006 og aktiveres modsat ovenstående ikke, hvilket der er taget højde for i forbindelse med rebudgetteringen af projektet.

Hertil kommer, at udgifter til etablering af produktionsmiljøer og drift af test- og produktionsmiljøer i projektperioden nu kan estimeres pålideligt til 124,2 mio. kr. (ekskl. interne statslige renteudgifter). Disse udgifter aktiveres som en del af udviklingsprojektet.

Tabel 1 nedenfor viser ændringerne i omkostningerne til anskaffelse og udvikling af POLSAG samt etablering af produktionsmiljøer og drift af test- og produktionsmiljøer som følge af replanlægningen.

Tabel 1. Omkostninger til nyt sagsbehandlingssystem og integrationsløsning med fuld aktivering (mio.kr. 10-pl)

	04-06	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bevilling Aktstykke 119		3,3	7,8	12,4	38,1	37,0	35,9	34,9	33,8	32,7	31,8	30,7	0,
heraf renter		3,3	7,8	12,4	8,0	6,9	5,8	4,8	3,7	2,6	1,6	0,5	0,
heraf afskrivninger		0,0	0,0	0,0	30,1	30,1	30,1	30,1	30,1	30,1	30,1	30,1	0,
Bevilling efter rebudgettering	26,2	0,8	4,5	9,8	15,8	27,9	68,0	65,5	63,0	60,5	58,0	55,5	53,
heraf foranalyse	26,2												
heraf renter	0,0	0,8	4,5	9,8	15,8	15,4	18,1	15,6	13,1	10,6	8,1	5,6	3,
heraf afskrivninger	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5	49,9	49,9	49,9	49,9	49,9	49,9	49,
Ændring	26,2	-2,5	-3,2	-2,6	-22,3	-9,1	32,0	30,5	29,1	27,7	26,2	24,8	53,
heraf foranalyse	26,2												
heraf renter	0,0	-2,5	-3,2	-2,6	7,8	8,5	12,3	10,8	9,4	8,0	6,5	5,1	3,
heraf afskrivninger	0,0	0,0	0,0	0,0	-30,1	-17,7	19,7	19,7	19,7	19,7	19,7	19,7	49,

Note: Foranalysen er indeholdt i aktivets værdi i beregningen for Akt 119. Omkostningen hertil er afholdt over politiets driftsbevilling i 2004-06.

Anskaffelsens samlede værdi på 425,2 mio. kr., som er summen af de replanlagte projektudgifter på 301,0 mio. kr. og udgifterne til etablering mv. i projektperioden på 124,2 mio. kr., genfindes i tabel 1 i rækkerne for "Bevilling efter rebudgettering" som summen af foranalysen på 26,2 mio. kr. og de samlede afskrivninger på 399,0 mio. kr.

Tabel 2 viser de udgiftsmæssige konsekvenser af rebudgetteringen.

Tabel 2. Udgiftsmæssige konsekvenser af rebudgetteringen af POLSAG (mio.kr. 10-pl)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Samlet bevilling til POLSAG	0,0	3,3	17,8	47,6	73,4	37,0	35,9	34,9	33,8	32,7	31,8	30,7	0,
Udgift efter rebudgettering	26,2	0,8	4,5	9,8	15,8	27,9	68,0	65,5	63,0	60,5	58,0	55,5	53,
Difference	26,2	-2,5	-13,2	-37,8	-57,6	-9,1	32,0	30,5	29,1	27,7	26,2	24,8	53,
Akk. difference	26,2	23,7	10,5	-27,3	-84,9	-94,1	-62,0	-31,5	-2,4	25,3	51,5	76,3	129,

Den akkumulerede mindreudgift på skønnet 84,9 mio. kr. i 2010 vil i overensstemmelse med bevillingsreglerne blive reserveret til POLSAG ved bevillingsafregningen for 2010. Lånerammen opjusteres med 158,0 mio. kr. på forslag til lov om tillægsbevilling for 2010 på grund af projektets opgjorte øgede økonomiske omfang, der medfører et større lånebehov.

Herudover er udgiften til drift af POLSAG nu estimeret til 37 mio. kr. årligt, når systemet er i fuld drift. Hertil kommer en udgift til dobbelt-drift af POLSAG og POLSAS på 18 mio. kr. årligt i de første to år. Herefter udfases POLSAS gradvist, hvorved udgiften til POLSAS reduceres i takt med, at sagerne i POLSAS afsluttes.

De bevillings- og lånerammemæssige konsekvenser for 2011 og frem afholdes af reservationen og den bevilling, som måtte blive afsat på § 11.23.01. Politiet og anklagemyndigheden på de kommende års bevillingslove.

Risikovurdering

BCG har i august 2009 i det omtalte eksterne konsulentreview af anskaffelsen af POLSAG foretaget en risikovurdering. På baggrund af denne samt Rigspolitiets efterfølgende erfaringer med projektet vurderer Rigspolitiet, at den samlede risiko ved projektet er over middel, jf. nedenfor.

Tabel 4 - Risikovurdering

Risikoområde	Risikoniveau				
	1	2	3	4	5
Økonomi			X		
Organisation			X		
Teknisk løsning				X	
Leverandør				X	
Interessenter			X		
Samlet risikovurdering				X	

Risikovurderingen skal ses i lyset af, at Rigspolitiet vurderer, at udviklingen hos CSC/Scanjour, i alt væsentligt er gennemført. Applikationerne er nu inde i det afsluttende kvalitetssikringsforløb, overtagelsesprøve og idriftsættelse.

Økonomi

BCG og Rigspolitiet vurderer, at der er en økonomisk risiko forbundet med, at det selv efter replanlægningen af projektet kan blive nødvendigt at iværksætte tiltag til forbedring af performance ud over det, der er dækket af CSC Danmarks kontraktlige forpligtelser. I lyset af denne risiko samt at implementeringen af POLSAG først afsluttes om ca. 1½ år er der, som en del af de skønnede omkostninger til replanlægning af anskaffelsen, afsat et beløb på 10 mio. kr. til uforudsete udgifter.

Organisation

Rigspolitiet vurderer bl.a. på baggrund af BCG's gennemgang den organisatoriske risiko til middel. BCG vurderer, at POLSAG indeholder den nødvendige funktionalitet til at supportere politiets kerneprocesser, men at det er en risiko, at målprocesserne for brugen af POLSAG er fastlagt på baggrund af det udarbejdede systemdesign, hvilket betyder, at processer kan være begrænset heraf og derfor ikke er de mest optimale.

BCG peger endvidere på, at Rigspolitiets plan for implementeringen af POLSAG indeholder de nødvendige aktiviteter til at sikre en succesfuld implementering af systemet i de enkelte politikredse. Det bemærkes imidlertid, at produktiviteten i kredsene vil falde i forbindelse med implementeringen af POLSAG på grund af tidsforbruget til uddannelse og behovet for midlertidige arbejds gange i den periode, hvor POLSAS og POLSAG sameksisterer. BCG angiver videre, at den nye plan for implementeringen af POLSAG, der medfører en øget inddragelse af brugerne og en øget grad af forandringsledelse, har mindsket risikoen ved implementeringen.

Teknisk løsning

Det vurderes, at risikoen i relation til den tekniske løsning er over middel. BCG vurderer, at der er risiko for, at utilfredsstillende performance og unødvendig systemkompleksitet vil have indvirkning på den fremtidige drift, vedligeholdelse og videreudvikling af POLSAG.

BCG har vurderet, at POLSAG's performance ikke er tilstrækkeligt belyst. Det har ikke været muligt for BCG inden for reviewets tidsmæssige rammer at foretage en egentlig vurdering af eventuelle konsekvenser heraf.

CSC Danmark A/S og ScanJour samt Rigspolitiet har iværksat en række initiativer, der skal belyse eventuelle problemer med POLSAG's performance, herunder tiltag som skal iværksættes for at afhjælpe problemerne. Rigspolitiet har bl.a. gennemført en indledende performancetest af en del af POLSAG, hvorved et antal fejl er identificeret. En samlet performancetest gennemføres før påbegyndelse af overtagelsesprøven.

For så vidt angår eventuelle performancerelaterede problemer er det dog BCG's vurdering, at utilfredsstillende performance som udgangspunkt altid vil kunne løses med en tilstrækkelig indsats, og CSC Danmark A/S vurderes at kunne levere denne for at opnå de kontraktlige fastsatte performancekrav. BCG angiver, at de omkostningsrelaterede risici – som følge af den høje systemkompleksitet i forbindelse med drift og vedligeholdelse af POLSAG – er kontraktuelt begrænset.

Leverandører

I BCG's review fra august 2009 blev det vurderet, at der kun var lille risiko for, at den forventede funktionalitet i POLSAG ikke vil blive leveret, ligesom det blev vurderet, at den reviderede tidsplan var realistisk. På den anden side pegede BCG på, at en række performancerelaterede risici kunne have betydning for leverandørens mulighed for at overholde tidsplanen. Rigspolitiet har – som anbefalet af BCG – i samarbejde med CSC iværksat et arbejde med at adressere de identificerede performancerelaterede risici.

Som anført ovenfor har Rigspolitiet efter replanlægningen i efteråret 2009 konstateret, at CSC har haft vanskeligt ved at gennemføre de planlagte delleverancer til den aftalte tid samt med aftalt indhold og kvalitet. CSC har ikke gennemført den samlede leverance og overtagelsesprøve i maj 2010 som hidtil forudsat. Som følge heraf har Rigspolitiet fundet det nødvendigt at justere projektets implementeringsplan, således at endelig implementering er afsluttet september 2011. Tidspunktet for påbegyndelse af implementeringen af POLSAG afhænger af, hvornår overtagelsesprøven består. Den justerede implementeringsplan er baseret på, at overtagelsesprøven består den 9. juli 2010.

Interessenter

Rigspolitiet vurderer på baggrund af bl.a. BCG's gennemgang fortsat den interessentrelaterede risiko til at være middel, men peger samtidig bl.a. på, at inddragelsen af politikredsene gennem implementeringsforberedelserne nedsætter interessentrisikoen for POLSAG.

Samlet vurdering

Samlet vurderer Rigspolitiet projektets risikoprofil til at være over middel. Der er i forbindelse med replanlægningen afsat en buffer til yderligere uforudsete udgifter på i alt 10 mio. kr., men der er ikke foretaget en nærmere økonomisk vurdering af de mulige konsekvenser af de påpegede risici i forbindelse med færdiggørelse og idriftsættelse af POLSAG. Samlet set er det vurderingen, at de påpegede risici altovervejende kan imødekommes gennem en fokuseret ledelsesmæssig indsats fra politiets side.

c. Aktstykket forelægges med henblik på videreførelse af anskaffelsen af POLSAG, idet de samlede udgifter til POLSAG forøges med mere end 10 pct. jf. forelæggelseskravet i budgetvejledningens afsnit 2.2.18.1.

d. - - -

- e. Under henvisning til ovenstående anmodes om tilslutning til, at Rigspolitiet viderefører anskaffelsen af et nyt sagsbehandlingssystem (POLSAG) til politiet, jf. Akt 119 16/5 2007. De samlede udgifter til anskaffelse og udvikling udgør 425,2 mio. kr. (ekskl. interne statslige renteudgifter).

Politiets og anklagemyndighedens låneramme forhøjes med 158,0 mio. kr. på forslag til lov om til-lægsbevilling for 2010.

De bevillings- og lånerammemæssige konsekvenser for 2011 og frem afholdes af reservationen og den bevilling, som måtte blive afsat på § 11.23.01. Politiet og anklagemyndigheden på de kommende års bevillingslove.

- f. Finansministeriets godkendelse foreligger.

København, den 15. juni 2010

LARS BARFOED

/ John Vestergaard

Til Finansudvalget.

Taget tilbage på et møde den 01-09-2010