



JUSTITSMINISTERIET

Justitsministeren

Statsrevisoratet
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K

Dato: 31. maj 2013
Sagsnr.: 2012-024460
Dok.: 735915

Ministerredegørelse vedrørende Statsrevisorernes bemærkninger til Rigsrevisionens beretning om politiets it-system POLSAG

Jeg har den 3. april 2013 modtaget Statsrevisorernes beretning nr. 9/2012 om politiets it-system POLSAG. Statsrevisorernes har i den forbindelse anmodet mig om en redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen giver mig anledning til, jf. § 18, stk. 2, i lov om revisionen af statens regnskaber mm.

Jeg vil indledningsvist gerne kvittere for beretningen. Rigsrevisionen har gennemført en grundig undersøgelse af POLSAG-projektet fra start til slut, og såvel beretningen som Statsrevisorernes bemærkning bekræfter mig i, at vi i regeringen traf den rigtige beslutning, da vi sidste år valgte at lukke POLSAG.

Jeg konstaterer således med tilfredshed, at Statsrevisorerne bl.a. bemærker, at beslutningerne om at afvikle POLSAG har været velbegrundede.

Jeg konstaterer desuden, at beretningen alene omhandler Justitsministeriet og Rigspolitiet, og at leverandørens indsats således ikke har været genstand for Rigsrevisionens undersøgelse.

Idet udfaldet af POLSAG-projektet også var et resultat af leverandørens indsats, jf. bl.a. beretningens hovedkonklusion, har Rigsrevisionen således ikke haft mulighed for at inddrage en række helt centrale problemstillinger, som har haft væsentlig betydning for vurderingen af det samlede projektforsøg.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Når det er sagt, vil jeg gerne understrege, at jeg naturligvis lægger afgørende vægt på, at der drages mest mulig læring af forløbet omkring POLSAG. Justitsministeriet vil derfor i sine løbende overvejelser omkring planlægningen, opfølgningen og styringen i forbindelse med større it-projekter inddrage Rigsrevisionens beretning.

Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkning giver mig herudover anledning til følgende bemærkninger:

Rigspolitiets forberedelse og styring af POLSAG

Jeg konstaterer, at Statsrevisorerne finder, at Rigspolitiets forberedelse og styring af POLSAG har været uprofessionel og utilfredsstillende, og at Statsrevisorerne påtaler dette skarpt. Jeg tager Statsrevisorens bemærkning til efterretning, og jeg skal meget beklage de nævnte forhold.

Jeg kan i den sammenhæng oplyse, at der allerede er truffet en række foranstaltninger med henblik på netop at styrke forberedelsen og styringen af politiets it-projekter, jf. nærmere nedenfor.

Ad politiets behov for et tidssvarende it-system

Statsrevisorerne påtaler, at politiet stadig har et udækket behov for et tidssvarende og landsdækkende system til håndtering af sager og dokumenter. Dette tager jeg til efterretning.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at Rigspolitiet er fuldt opmærksom herpå, og at Rigspolitiet således allerede i forlængelse af beslutningen om at lukke POLSAG påbegyndte udarbejdelsen af et beslutningsoplæg vedrørende arbejdet med et tidssvarende sagsbehandlingssystem for politiet.

Rigspolitiets direktion godkendte i oktober 2012 igangsættelsen af et projektafklaringsforløb, der skulle levere et projektoplæg til et fremdigt it-system. Projektafklaringsfasen, der svarer til idéfasen i statens it-projektmodel, blev efterfølgende gennemført i perioden december 2012 til februar 2013. Arbejdet har været understøttet af en intern styregruppe med bred forretningsrepræsentation. Styregruppens leverancer drøftes i øjeblikket i Rigspolitiets direktion med henblik på at fastlægge organisering og retning for det videre arbejde.

Projektafklaringsfasen har haft til formål at mobilisere interne interessenter på ledelsesniveau til drøftelse af strategiske behov i forbindelse med fremtidig it-understøttelse af politiets sagsbehandlingsprocesser, ligesom den har sat rammerne for analysefasen, hvor en mere detaljeret afdækning af forretningsbehov og –krav skal finde sted.

Projektafklaringsfasen har desuden haft til formål at sikre en grundig diskussion af de styringsmæssige forhold i forbindelse med et fremtidigt it-udviklingsprogram med henblik på bl.a. at imødekomme Rigsrevisionens kritik.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at en modernisering af it-understøttelsen af politiets og anklagemyndighedens kerneopgaver er en omfattende opgave af stor kompleksitet. Dette er bl.a. fordi politikredsene årligt håndterer over 2 mio. sager, og fordi sagsbehandlingssystemet omfatter processer i såvel beredskab, lokalpoliti, efterforskning, anklagemyndighed og administration.

Konklusionen fra projektafklaringsfasen er, at der er behov for en grundig analyse, før der træffes beslutning om det videre forløb. Rigspolitiet planlægger derfor med en analysefase opdelt i underfaser. Analysefasen skal indledningsvist i særlig grad fokusere på en solid afdækning af arbejdsprocesser og fremtidige forretningsbehov, herunder digitalisering. Endvidere skal analysefasen afdække markedet og it-tekniske forhold og krav samt udarbejde og fremlægge en business case for Statens IT-projektråd.

Jeg er på den baggrund helt tryk ved, at Rigspolitiet under hensyn til de ovenfor beskrevne forhold får udarbejdet et grundigt beslutningsoplæg vedrørende politiets fremtidige sagsbehandlingssystem med henblik på forelæggelse for Finansudvalget.

Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at sige noget om tidshorisonten for implementeringen af den samlede fremtidige løsning, da der i analysefasen skal arbejdes yderligere med afdækning af forretningsbehov, udarbejdelse af kravspecifikationer og markedsafdækning, hvorefter faserne vedrørende anskaffelse og gennemførelse planlægges.

Ad Rigspolitiets ledelsesengagement

Statsrevisorerne påtaler, at Rigspolitiets ledelse ikke har udvist det nødvendige engagement i POLSAG. Dette tager jeg til efterretning.

Jeg har i den forbindelse noteret mig, at Rigsrevisionen i sin vurdering af Rigspolitiets ledelsesengagement lægger stor vægt på, at ledelsens beslutninger er sket på baggrund af mundtlige drøftelser.

Jeg har endvidere noteret, at det for Rigsrevisionen har været afgørende, at Rigspolitiet ikke havde et beslutningsforum, der gik på tværs af politiets organisation, men at programmet i stedet var organiseret ved en klar linjeorganisation.

Jeg skal indledningsvist understrege, at jeg naturligvis deler opfattelsen af, at et tilstrækkeligt ledelsesengagement er helt centralt for gennemførelsen af større statslige it-projekter.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at Rigspolitiet i forbindelse med etableringen af styringsstrukturene omkring POLSAG-programmet i særdeleshed var opmærksom på anbefalingerne i Bonnerup-rapporten, herunder behovet for en stærk og vedvarende ledelsesmæssig forankring. Det var i den forbindelse Rigspolitiets overordnede vurdering, at imødegåelse af en række af de problemstillinger, som blev påpeget i rapporten bedst kunne ske ved etablering af en klar linjeorganisation med klare ledelsesmæssige linjer såvel opad som nedad i organisationen.

Dette var i øvrigt også baggrunden for, at POLSAG-programmet allerede i 2007 blev etableret som en selvstændig sektion med egen ledelse inden for Rigspolitiets it-afdeling og med en programchef med direkte referat til afdelingschefen, jf. også Justitsministeriets høringssvar af 22. november 2012 til Rigsrevisionen vedrørende revisionsnotat 3.

Den daværende chef for Rigspolitiets it-afdeling fulgte i hele perioden frem til 2010 POLSAG tæt, hvor afdelingschefen samtidig løbende afrapporterede til rigspolitichefen jf. også Justitsministeriets høringssvar af 22. november 2012 til Rigsrevisionen vedrørende revisionsnotat 3.

Endvidere blev alle væsentlige spørgsmål fra POLSAG-programmets start forelagt for og godkendt af rigspolitichefen, ligesom alle overordnede og løbende økonomi-, budget- og driftsmæssige spørgsmål blev drøftet med og godkendt af den daværende chef for Rigspolitiets økonomi- og administrationsafdeling, jf. også Justitsministeriets høringssvar af 22. november 2012 til Rigsrevisionen vedrørende revisionsnotat 3.

Herudover er forelæggelsen for og den løbende orientering af rigspolitichefen sket i forbindelse med den styregruppe, som Rigsrevisionen bl.a. i beretningens pkt. 76 henviser til.

Jeg kan endvidere oplyse, at rigspolitichefen løbende er blevet orienteret i forbindelse med møder i Det Centrale Teknologiudvalg, som rigspolitichefen i en periode var formand for, ligesom rigspolitichefen løbende er blevet orienteret på ugentlige møder og på ad hoc møder med afdelingschefen for Rigspolitiets it-afdeling, jf. også Justitsministeriets høringssvar af 22. november 2012 til Rigsrevisionen vedrørende revisionsnotat 3.

Endelig gennemførte Rigspolitiet i 2010 en styrkelse af organiseringen omkring arbejdet med politiets og anklagemyndighedens større tværgående it-projekter ved bl.a. at etablere en selvstændig projektafdeling med egen afdelingschef. Som led heri blev også etableret en selvstændig styregruppe for POLSAG med stærkere ledelsesmæssig forankring på tværs af politiets organisation og med en øget mødefrekvens, jf. også beretningens pkt. 74 og 78.

På baggrund af ovenstående finder jeg det rimeligt at lægge til grund, at Rigspolitiets øverste ledelse under POLSAG-forløbet var opmærksom på nødvendigheden af et tilstrækkeligt ledelsesengagement, og at ledelsen blev inddraget på den måde, som Rigspolitiet på daværende tidspunkt fandt mest hensigtsmæssig.

Når det er sagt, bør det naturligvis løbende overvejes, om ledelsesinvolveringen kan ske på en mere hensigtsmæssig måde, herunder i forhold til nye vejledninger, krav mv.

Jeg finder det derfor også positivt, at Rigspolitiet siden opstarten af POLSAG har valgt at ændre sine styringsprocesser med henblik på bl.a. at styrke styringen af og forretningsinvolveringen i politiets it-projekter, jf. også ovenfor.

Dertil kommer, at Rigspolitiet som andre statslige myndigheder i dag følger statens it-projektmodel, som bl.a. netop sigter på at styrke ledelsesinvolveringen, jf. også nedenfor.

Det er på den baggrund min klare opfattelse, at Rigspolitiets ledelse udviser det nødvendige engagement i forbindelse med gennemførelsen af politiets større it-projekter.

Jeg kan endvidere oplyse, at Justitsministeriet har valgt at styrke arbejdet med tværgående digitalisering på ministerområdet, og at dette arbejde vil blive forankret i et toplederforum. Toplederforummet består af ministeriets departementschef, der varetager formandskabet, samt toplederne fra de fire største myndigheder på ministerområdet. Dette bl.a. med det formål at styrke ledelsesinvolveringen på ministerområdet.

Ad Rigspolitiets forståelse af, at POLSAG ville få stor betydning for politiets organisation mv.

Statsrevisorerne påtaler, at Rigspolitiets ledelse ikke har haft en tilstrækkelig forståelse af, at POLSAG ikke alene var et it-projekt, men et komplekst projekt, som ville få stor betydning for politiets organisation og opgaveløsning. Dette tager jeg til efterretning.

Jeg kan i den anledning oplyse, at Rigspolitiet ved etableringen af projektorganisationen nedsatte en brugergruppe med afdelingschefen i it-afdelingen som formand. Brugergruppen havde bl.a. til formål at sikre, at brugernes ønsker i videst muligt omfang blev tilgodeset ved udviklingen af systemet, jf. også Justitsministeriets høringsvar af 22. november 2012 til Rigsrevisionen vedrørende revisionsnotat 3.

Endvidere blev alle overordnede og løbende økonomi-, budget- og driftsspørgsmål drøftet med og godkendt af den daværende chef for Rigspolitiets økonomi- og administrationsafdeling, jf. også ovenfor.

Desuden har den ovenfor omtalte styrkelse af Rigspolitiets styringsprocesser i de seneste år bl.a. haft til hensigt at sikre en bred forretningsinvolvering i politiets it-projekter, således at hele organisationens opgaveløsning tænkes ind fra projektets start. Rigspolitiet har således f.eks. nedsat en intern styregruppe med bred forretningsrepræsentation, som skal understøtte arbejdet vedrørende et kommende it-system til afløsning af POLSAS, jf. også ovenfor.

Det er på den baggrund min klare opfattelse, at politiets fremtidige it-projekter – foruden de it-mæssige aspekter – vil have fokus på opgaveløsningen i den samlede organisation.

Ad Rigspolitiets brug af eksterne konsulenter

Statsrevisorerne påtaler, at Rigspolitiet i vidt omfang brugte eksterne konsulenter til at løse programledelsesopgaver, der burde have været forankret i Rigspolitiets egen organisation. Dette tager jeg til efterretning.

Det er i den forbindelse vigtigt for mig at understrege, at de eksterne konsulents kompetence under hele POLSAG-forløbet har været tilpasset det forhold, at de netop var tilknyttet som eksterne konsulenter og ikke som fastansatte i Rigspolitiet. F.eks. har de to konsulentansatte midlertidige programchefer ikke haft kompetence til at træffe væsentlige ledelsesmæssige beslutninger uden involvering af afdelingschefen i Rigspolitiets projektafdeling.

Når det er sagt, er jeg helt enig med Rigsrevisionen i, at man af en organisation af Rigspolitiets størrelse selv skal kunne varetage rollen som programchef.

I den forbindelse bør det også nævnes, at Rigspolitiet gennem de seneste år har arbejdet målrettet på at udvikle den organisatoriske evne til at håndtere større og komplekse it-udviklings projekter. Udover at følge statens it-projektmodel har Rigspolitiet et strategisk fokus rettet mod at udvikle organisationen, de interne processer og ikke mindst de it-faglige kompetencer med henblik på at sikre evnen til at gennemføre it-projekter med en ensartet og høj kvalitet. Heri ligger naturligvis også, at centrale roller i it-projekter skal forankres i og varetages af Rigspolitiets egen organisation.

Ad god praksis for styring af it-projekter

Statsrevisorerne påtaler, at Rigspolitiets forberedelse og styring på flere punkter ikke fulgte god praksis for styring af statslige it-projekter. Dette tager jeg til efterretning.

Jeg kan i den anledning oplyse, at Rigspolitiet i forbindelse med ændringen af sine styringsprocesser har haft stort fokus på at efterleve god praksis for styringen af it-projekter.

Erfaringerne fra de seneste års større it-projekter i staten – herunder POLSAG – har ført til, at større statslige it-projekter i dag først kan iværksættes efter Statens IT-projektråds grundige overvejelser af bl.a. projektets risikoprofil. God praksis for styring af statslige it-projekter dikteres således i dag af Statens IT-projektråd.

Jeg kan endvidere oplyse, at Justitsministeriet har gennemført en række tiltag, der bl.a. har til hensigt at skærpe opmærksomheden på gældende regler og krav til styringen af it-projekter, jf. nærmere nedenfor.

Ad leverandørens forståelse af politiets arbejdsprocesser

Statsrevisorerne påtaler, at Rigspolitiet ikke sikrede sig, at leverandøren havde den nødvendige forståelse af politiets arbejdsprocesser, og at det medførte omfattende og fordyrende specialudvikling af en løsning, der var baseret på et standardsystem. Dette har jeg noteret mig.

Jeg skal hertil bemærke, at den pågældende leverandør i forvejen var leverandør af en række af politiets helt centrale it-systemer, herunder POLSAS, og at leverandøren alene af den grund bør have haft forståelse for politiets arbejdsprocesser.

Jeg skal i den forbindelse i øvrigt bemærke, at ét af de krav Rigspolitiet stillede til leverandøren var, at POLSAG skulle gøre præcis det samme som POLSAS, jf. også beretningens pkt. 55.

Jeg skal endvidere bemærke, at POLSAG blev anskaffet inden for FESD-rammen. Dette betød, at man havde mulighed for at inddrage leverandøren i udarbejdelsen og formuleringen af både kravspecifikationen og løsningsbeskrivelsen.

Leverandøren havde således en meget omfattende viden om politiets helt centrale it-systemer herunder POLSAS, ligesom leverandøren var inddraget i udarbejdelse af såvel kravspecifikation som løsningsbeskrivelse.

Jeg skal herudover bemærke, at det hverken lå inden for Rigspolitiets forpligtelser eller muligheder at sikre, at leverandøren videregav den nødvendige forretningsmæssige information til sin underleverandør.

Jeg kan i den forbindelse henvise til Statens IT-projektråd, der i sin guide til godt kunde-leverandørsamarbejde skriver følgende om de forventninger, som kunden kan have til leverandøren: *"Hovedleverandøren forventes at samarbejde konstruktivt med underleverandøren herunder at koordinere underleverandørens og hovedleverandørens forhold, således at de lovede leverancer leveres som aftalt"*.

Jeg finder på ovenstående baggrund, at Rigspolitiet har kunnet have en berettiget forventning om, at den pågældende leverandør havde den nødvendige forståelse af politiets arbejdsprocesser, og at den pågældende leverandør sikrede, at den nødvendige forretningsmæssige information blev videregivet til underleverandøren.

Jeg finder derfor ikke, at det er helt retvisende, når det af Rigsrevisionens beretning fremgår, at Rigspolitiet ikke i tilstrækkelig grad sikrede at leverandøren fik den nødvendige forståelse af forretningsområdet, herunder de arbejdsprocesser som POLSAG skulle understøtte.

Justitsministeriets tilsyn, herunder orientering af Finansudvalget

Jeg konstaterer, at Statsrevisorerne påtaler, at Justitsministeriet har ført et utilstrækkeligt tilsyn, og at ministeriet ikke har orienteret Finansudvalget rettidigt og fyldestgørende om ændringer i POLSAG-projektets omkostninger og risici.

Jeg tager Statsrevisorernes bemærkning til efterretning og skal beklage de nævnte forhold.

Ad Justitsministeriet tilsyn med POLSAG

For så vidt angår Statsrevisorernes påtale af Justitsministeriets tilsyn med POLSAG, kan jeg oplyse, at ministeriet har iværksat en række initiativer med henblik på at styrke ministeriets tilsyn og overordnede styring, herunder i forhold til større it-projekter på ministerområdet.

Justitsministeriet har således bl.a. etableret et økonomistyringskontor i departementet, der foruden den generelle økonomistyring bl.a. har til opgave fremadrettet at følge op på ministerområdets større it-projekter.

Der er i Økonomistyringskontoret endvidere udpeget en it-koordinator, hvis rolle bl.a. er at føre tilsyn med de større it-projekter på ministerområdet, herunder med projekternes omkostninger og fremdrift.

Jeg kan desuden oplyse, at Justitsministeriets it-tilsyn er tilrettelagt i henhold til gældende retningslinjer, herunder Budgetvejledning 2011 og Vejledning om Statens IT-projektråd.

Etableringen af Statens IT-projektråd indebærer bl.a., at statslige it-projekter halvårligt skal afgive en statusrapportering til regeringens økonomiudvalg. Justitsministeriets tilsyn indbefatter således en halvårlig statusrapportering for it-projekter over 10 mio. kr. Statusrapporteringen indeholder en opdatering på udvalgte basisoplysninger og status på fremdrift i det enkelte it-projekt. Udgangspunktet for statusrapporteringen er projektets business case.

På baggrund af de indsendte statusrapporteringer udarbejder Økonomistyringskontoret en oversigt over alle it-projekter på Justitsministeriets område indeholdende en risikovurdering af projekterne, der forelægges departementschefen. I den forbindelse vurderer Økonomistyringskontoret bl.a., om det er relevant, at skærpe tilsynet med visse it-projekter. Det skærpede tilsyn indføres, såfremt it-projektet vurderes at være risikofyldt. Det kan f.eks. være ved afvigelser i projektomkostninger og/eller tidsplan.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at de halvårlige statusrapporteringer – som led i Justitsministeriets almindelige tilsyn – drøftes på møder i ministeriets it-forum.

Der er dermed allerede taget vigtige skridt, der fremadrettet kan understøtte ministeriets overordnede tilsyn med it-projekterne.

Jeg har i den forbindelse med tilfredshed noteret mig, at det af Rigsrevisionens it-revision af Justitsministeriets departements styring af digitalisering og tilsyn med it-sikkerhed af 25. april 2013 fremgår, at Rigsrevisionens gennemgang har vist, at Justitsministeriets tilsyn med it-projekterne er omstruktureret og væsentligt styrket inden for de seneste år.

Det fremgår desuden, at det er Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet fører løbende tilsyn med de større digitaliseringsprojekter, og at ministeriet overvåger aktiviteterne i hele projektforsløbet.

På den baggrund konkluderer Rigsrevisionen samlet set, at Justitsministeriets styring af digitaliseringsprojekter på ministerområdet er tilfredsstillende, hvilket bekræfter min opfattelse af, at Justitsministeriet nu fører et tilfredsstillende tilsyn med de større it-projekter på ministerområdet.

Ad orientering af Finansudvalget

For så vidt angår tidspunktet for orienteringen til Finansudvalget, er jeg helt enig i, at Finansudvalget burde have været orienteret tidligere.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at den langstrakte proces omkring udfærdigelsen af aktstykket bl.a. skyldtes tekniske drøftelser mellem Rigspolitiet og Justitsministeriet som følge af bl.a. indførelsen af omkostningsreformen. Drøftelserne skulle sikre, at Folketingets Finansudvalg fik forelagt et retvisende og fyldestgørende beslutningsgrundlag.

Jeg har i øvrigt noteret mig, at Rigsrevisionen under beretningens delkonklusioner anbefaler, at Finansministeriet overvejer, hvordan bevillingsmyndighederne fremadrettet orienteres i tide, når et it-projekt udvikler sig undervejs.

Jeg konstaterer, at det af beretningen fremgår, at Justitsministeriets aktstykke i 2007 ikke modtog alle væsentlige omkostninger, og at ministeriet ikke belyste de samlede projektkomkostninger og udelod oplysninger, der var en væsentlig forudsætning for at gennemføre POLSAG-projektet. Dette tager jeg til efterretning.

Jeg skal i den forbindelse dog bemærke, at det – for så vidt angår oplysningerne om de interne lønomkostninger – først ved budgetvejledningen for 2010 blev præciseret, at opgørelsen over de samlede budgetterede udgifter også skulle medregne det interne ressourceforbrug, herunder de interne lønomkostninger, jf. også Justitsministeriets høringsvar til af 20. december 2012 til Rigsrevisionen vedrørende revisionsnotat 4.

Når det er sagt, vil jeg gerne understrege, at jeg naturligvis finder det helt afgørende, at Justitsministeriets forelæggelser for Finansudvalg både er rettidige og fyldestgørende.

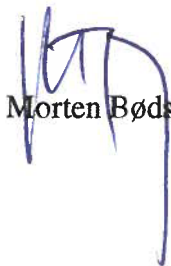
Jeg kan i den forbindelse oplyse, at Justitsministeriet generelt har øget sit fokus på orienteringerne til Finansudvalget.

Justitsministeriet har med oprettelsen af en tilsynsfunktion i departementet skærpet opmærksomheden på at sikre, at Finansudvalget, jf. Budgetvejledningen 2011, fremadrettet orienteres rettidigt og fyldestgørende om fremdrift samt væsentlige ændringer i it-projekter på ministerområdet.

Jeg kan i den sammenhæng desuden oplyse, at Justitsministeriet i forbindelse med indkaldelsen af den forestående statusrapportering vil indskærpe over for de underliggende myndigheder, at de skal være særligt opmærksomme på at opdatere business casene i det omfang, at der sker ændringer i projekterne undervejs.

Kopi af denne redegørelse er samtidig sendt til Rigsrevisionen.

Med venlig hilsen



Morten Bødskov