
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om politiets
it-system POLSAG

August
2013

revision
revision

revision

Vedrører:
Statsrevisorernes beretning nr. 9/2012 om politiets it-system POLSAG

Justitsministerens redegørelse af 31. maj 2013
Finansministerens redegørelse af 17. juni 2013

5. juli 2013

RN 1104/13

1. Dette notat handler om de initiativer, som justitsministeren og finansministeren har iværksat eller vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens indhold og konklusioner.

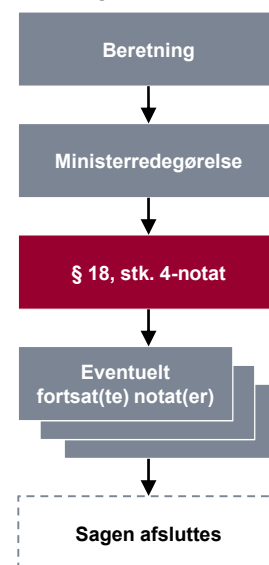
KONKLUSION

Rigsrevisionen finder, at initiativerne med henblik på at styrke tilsynet med og forbedre styringen af større it-projekter på Justitsministeriets område er tilfredsstillende. Rigsrevisionen finder endvidere finansministerens initiativ til at sikre rettidig orientering af bevillingsmyndigheder tilfredsstillende og vurderer på den baggrund, at beretnings-sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- POLSAG-projektet er lukket, og justitsministeren oplyser, at Rigspolitiet fremadrettet vil følge statens it-projektmodel vedrørende håndteringen af større statslige it-projekter, så udviklingen af fremtidige it-systemer både inkluderer en projektafklaringsfase og en analysefase med en bred forretningsrepræsentation og styrkelse af ledelsesinvolveringen.
- Justitsministeren oplyser, at departementets økonomistyringskontor fremadrettet vil følge op på ministerområdets større it-projekter, herunder udarbejde en oversigt og en risikovurdering over alle it-projekter med en værdi over 10 mio. kr. Oversigten vil blive forelagt departementschefen.
- Justitsministeren oplyser, at Justitsministeriet generelt har øget sit fokus på orienteringerne til Finansudvalget, så udvalget fremadrettet orienteres rettidigt og fyldestgørende om fremdrift og om væsentlige ændringer i it-projekter på ministerområdet.
- Finansministeren har oplyst, at det i udkast til budgetvejledning 2014 er præciseret, at forelæggelse for Finansudvalget skal ske snarest og senest 3 måneder efter, at en situation, der kræver forelæggelse for Finansudvalget, er opstået.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i marts 2013 en beretning om politiets it-system POLSAG. Beretningen handlede om Rigspolitiets anskaffelse af POLSAG, der efter et langt og dyrt udviklingsforløb endte med ikke at blive taget i brug.

Beretningen viste, at Rigspolitiets forberedelse og styring af POLSAG ikke var tilfredsstillende, og at Justitsministeriet ikke styrede bevillingerne til POLSAG tilfredsstillende. Rigsrevisionen fandt det heller ikke tilfredsstillende, at ministeriet ikke belyste de samlede omkostninger ved bevillingsanmodningen og først orienterede Finansudvalget om væsentlige ændringer ¾ år efter, at projektet var replanlagt og udvidet markant.

Beretningen viste også, at Justitsministeriet inddrog relevante økonomiske, tekniske og leverandørmæssige risici i grundlaget for at lukke POLSAG. Det var desuden hensigtsmæssigt, at ministeriets grundlag blev udarbejdet med deltagelse af eksterne eksperter.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, påtalte de, at Justitsministeriet ikke havde ført et tilstrækkeligt tilsyn med POLSAG og ikke rettidigt og fyldestgørende havde orienteret Finansudvalget om ændringer, omkostninger og risici ved projektet.

Derudover påtalte Statsrevisorerne skarpt Rigspolitiets uprofessionelle og utilfredsstillende forberedelse og styring af POLSAG. Statsrevisorerne påtalte således, at staten havde betalt ca. 567 mio. kr. for et system, der aldrig blev taget i brug, og at politiet derfor fortsat har et udækket behov for et tidssvarende og landsdækkende system til håndtering af sager og dokumenter.

4. Dette notat indeholder Rigsrevisionens vurdering af de initiativer, som justitsministeren og finansministeren har iværksat eller vil iværksætte som følge af beretningen.

5. Justitsministeren lægger afgørende vægt på, at der drages mest mulig læring af forløbet omkring POLSAG, og bemærker, at ministeriet i sine løbende overvejelser omkring planlægningen, opfølgningen og styringen af større it-projekter vil inddrage Rigsrevisionens beretning.

Justitsministeren oplyser, at Rigspolitiets direktion i oktober 2012 igangsatte et projektafklaringsforløb vedrørende et fremtidigt tidssvarende sagsbehandlingssystem for politiet. Forløbet, der blev afsluttet primo 2013, har været understøttet af en intern styregruppe med bred forretningsrepræsentation. Konklusionen på projektafklaringsforløbet er, at der skal gennemføres en grundig analysefase, som skal fokusere på en solid afdækning af arbejdsprocesser og fremtidige forretningsbehov, samt udarbejdes og fremlægges en business case for Statens IT-projektråd. Ministeren oplyser, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at sige noget om tidshorisonten for implementeringen af den samlede fremtidige løsning.

Det fremgår af finansministerens redegørelse, at ministeren finder, at beretningen bidrager med en række konstruktive anbefalinger i forhold til det videre arbejde med store statslige it-projekter.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af ministrenes redegørelser

6. I det følgende gennemgår Rigsrevisionen justitsministerens og finansministerens initiativer.

Rigspolitiets forberedelse og styring af POLSAG

Rigspolitiets ledelsesengagement

7. Beretningen viste, at Rigspolitiets styring af POLSAG ikke var tilstrækkelig i et så stort og komplekst it-udviklingsprojekt. Rigspolitiet sørgede frem til 2010 ikke for en tilstrækkelig ledelsesmæssig forankring af udviklingen af POLSAG og undlod i for stort omfang at udarbejde skriftlige beslutningsgrundlag ved centrale beslutninger og milepæle.

8. Statsrevisorerne bemærkede, at Rigspolitiets ledelse ikke havde udvist det nødvendige engagement i POLSAG.

9. Justitsministeren tager dette til efterretning og understreger, at ministeren deler opfattelsen af, at et tilstrækkeligt ledelsesengagement er helt centralt for gennemførelsen af større statslige it-projekter. Det er ministerens opfattelse, at Rigspolitiet inddrog ledelsen på den måde, de fandt mest hensigtsmæssig på daværende tidspunkt. Ministeren oplyser desuden, at Rigspolitiet i dag følger statens it-projektmodel, som bl.a. sigter på at styrke netop ledelsesinvolveringen. Det er derfor ministerens klare opfattelse, at Rigspolitiets ledelse i dag udviser det nødvendige engagement i forbindelse med gennemførelsen af politiets større it-projekter.

Ministeren oplyser endvidere, at ministeriet har valgt at styrke arbejdet med tværgående digitalisering på ministerområdet. Arbejdet vil blive forankret i et topledertforum med departementschefen som formand og med deltagelse af topledere fra de 4 største myndigheder på ministerområdet. Dette skal styrke ledelsesinvolveringen på ministerområdet.

10. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

POLSAGs betydning for politiets organisation mv.

11. Beretningen viste, at Rigspolitiet frem til 2010 ikke forankrede POLSAG i den øverste ledelse på en måde, der tog højde for, at projektet ville få betydelige konsekvenser for hele politiets organisation og derfor krævede en stærk ledelsesmæssig forankring.

12. Statsrevisorerne bemærkede, at ledelsen i Rigspolitiet ikke havde haft 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.

13. Justitsministeren tager dette til efterretning og oplyser, at Rigspolitiet har styrket sine styringsprocesser de seneste år, hvilket bl.a. har haft til hensigt at sikre, at hele organisationens opgaveløsning tænkes ind i politiets it-projekter fra start. Rigspolitiet har fx nedsat en intern styregruppe med bred forretningsrepræsentation, som skal understøtte arbejdet vedrørende et kommende it-system til afløsning af POLSAS.

14. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Rigspolitiet har taget initiativ til at styrke styringen af it-projekter for at sikre, at hele organisationens opgaveløsning tænkes ind i et kommende it-projekt fra start.

Rigspolitiets brug af eksterne konsulenter

15. Beretningen viste, at Rigspolitiet i vidt omfang brugte eksterne konsulenter – ud over leverandørerne – til at kompensere for de kompetencer, Rigspolitiet selv manglede til fx it og projektledelse. Omfanget oversteg langt det forventede niveau og betød, at også centrale roller, der burde have været forankret i Rigspolitiets egen organisation, blev varetaget af eksterne konsulenter.

Den fællesstatslige it-projektmodel skal anvendes ved gennemførelsen af alle statslige it-projekter. Modellen skal bidrage til en bedre og mere ensartet planlægning, styring og gennemførelse af it-projekter i staten. Hvis et projekt har en værdi over 10 mio. kr., skal projektet indmeldes til Statens IT-projektråd, der yder rådgivning og vurderer projektets risikoprofil.

16. Statsrevisorerne bemærkede, at Rigspolitiet i vidt omfang brugte eksterne konsulenter til at løse programledelsesopgaver, der burde have været forankret i Rigspolitiets egen organisation.

17. Justitsministeren tager dette til efterretning, og ministeren er helt enig med Rigsrevisionen i, at en organisation af Rigspolitiets størrelse selv skal kunne varetage rollen som programchef. Ministeren nævner endvidere, at Rigspolitiet fremover vil følge statens it-projektmodel og have et strategisk fokus rettet mod at sikre, at centrale roller i it-projekter forankres i og varetages af Rigspolitiets egen organisation.

18. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

God praksis for styring af statslige it-projekter

19. Beretningen viste, at Rigspolitiets forberedelse og styring af POLSAG-projektet på en række punkter ikke levede op til daværende god praksis for statslige it-projekter.

20. Statsrevisorerne bemærkede, at Rigspolitiets forberedelse og styring af POLSAG var mangelfuld og på flere punkter ikke fulgte god praksis for at styre statslige it-projekter.

21. Justitsministeren tager dette til efterretning og oplyser, at Rigspolitiet i forbindelse med ændringen af sine styringsprocesser har haft fokus på at efterleve god praksis for styring af it-projekter. Ministeren oplyser endvidere, at ministeriet har gennemført en række tiltag til at skærpe opmærksomheden på gældende regler og krav til styringen af it-projekter.

22. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Rigspolitiet i forbindelse med ændringen af sine styringsprocesser vil have fokus på at efterleve god praksis for styring af it-projekter. I forlængelse heraf konstaterer Rigsrevisionen, at Statens IT-projektråd nu følger og risikovurderer større statslige it-projekter med en værdi over 10 mio. kr.

Leverandørens forståelse af politiets arbejdsprocesser

23. Beretningen viste, at Rigspolitiet ikke i tilstrækkelig grad sørgede for at afdække de arbejdsprocesser, som POLSAG skulle understøtte, og som kunne have hjulpet leverandøren i designet af POLSAG. Der skete derfor et skred i designfasen, der betød, at det valgte standardssystem ikke blev udnyttet godt nok, og at specialudviklingen blev øget. Det øgede projektets kompleksitet og risiko.

24. Statsrevisorerne bemærkede, at Rigspolitiet ikke sikrede sig, at leverandøren havde den nødvendige forståelse af politiets arbejdsprocesser. Det medførte omfattende og fordyrende specialudvikling af en løsning, der var baseret på et standardssystem.

25. Justitsministeren noterer sig dette og bemærker, at den valgte leverandør i forvejen var leverandør af en række af politiets helt centrale it-systemer, herunder POLSAS, som POLSAG skulle erstatte, og at ét af de krav, Rigspolitiet stillede til leverandøren, var, at POLSAG skulle kunne præcis det samme som POLSAS. Ministeren finder på den baggrund, at Rigspolitiet har kunnet have en berettiget forventning om, at den pågældende leverandør havde den nødvendige forståelse af politiets arbejdsprocesser, og ministeren finder det således ikke helt retvisende, når det fremgik af beretningen, at Rigspolitiet ikke i tilstrækkelig grad sikrede, at leverandøren fik den nødvendige forståelse af forretningsområdet.

26. Rigsrevisionen lægger til grund, at Rigspolitiet og leverandøren i en fælles analyse i 2008 vurderede, at systemet udnyttede standardfunktionaliteterne mindre godt, og at dette ville have forudsat en større forretningsanalyse. Parterne var desuden enige om, at en efterfølgende forbedring af POLSAG skulle tage udgangspunkt i Rigspolitiets forretning og processerne med involvering af personer med viden om den daglige brug af POLSAS. Rigsrevisionen noterer samtidig med tilfredshed, at justitsministeren oplyser, at Rigspolitiet vil foretage en solid afdækning af arbejdsprocesser og fremtidige forretningsbehov i forbindelse med udviklingen af politiets fremtidige it-systemer.

Samlet vurdering

27. På baggrund af de igangsatte initiativer hos Justitsministeriet og Rigspolitiet, der bl.a. vil imødegå den rejste kritik ved at styrke ledelsesinvolvering og styringsprocesser, og fremadrettet vil følge statens it-projektmodel, vurderer Rigsrevisionen, at punktet kan afsluttes.

Justitsministeriets styring af bevillingerne til POLSAG

28. Beretningen viste, at Justitsministeriet ikke styrede bevillingerne til POLSAG tilfredsstillende. Ministeriet belyste ikke de samlede omkostninger ved bevillingsanmodningen i 2007, idet ministeriet udelod omkostninger, der var en væsentlig forudsætning for at gennemføre POLSAG-projektet. Ministeriet orienterede desuden først Finansudvalget om en væsentlig ændring af projektet ¾ år efter, at Rigspolitiet og leverandøren havde replanlagt og udvidet projektet markant.

29. Statsrevisorerne bemærkede, at Justitsministeriet havde ført et utilstrækkeligt tilsyn, og at ministeriet ikke havde orienteret Finansudvalget rettidigt og fyldestgørende om ændringer i POLSAG, projektets omkostninger og risici.

Tilsynet med POLSAG

30. Justitsministeren beklager det utilstrækkelige tilsyn. Ministeren oplyser i den forbindelse, 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. Ministeren oplyser, at ministeriet har etableret et økonomistyringskontor i departementet, der bl.a. har til opgave fremadrettet at følge op på ministerområdets større it-projekter, og at kontoret har udpeget en it-koordinator, der skal føre tilsyn med de større it-projekter på ministerområdet, herunder projekternes omkostninger og fremdrift.

Etableringen af Statens IT-projektråd betyder endvidere, at der for statslige it-projekter med en værdi over 10 mio. kr. skal udarbejdes halvårslige statusrapporter til Regeringens Økonomiudvalg. Justitsministeren oplyser, at de halvårslige statusrapporteringer tillige vil blive drøftet på møder i ministeriets it-forum og brugt af departementets økonomistyringskontor til at udarbejde en oversigt indeholdende en risikovurdering af alle it-projekterne. Denne oversigt vil blive forelagt departementschefen.

Orientering af Finansudvalget

31. Justitsministeren er helt enig i, at Finansudvalget burde have været orienteret tidligere, og understreger, at ministeren finder det helt afgørende, at ministeriets forelæggelser for Finansudvalget både er rettidige og fyldestgørende. Ministeren oplyser, at ministeriet generelt har øget sit fokus på orienteringerne til Finansudvalget, så udvalget fremadrettet orienteres rettidigt og fyldestgørende om fremdrift og væsentlige ændringer i it-projekter på ministerområdet.

32. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet vil skærpe tilsynet med it-projekter på ministerområdet for at sikre, at forelæggelser for Finansudvalget både er rettidige og fyldestgørende.

33. Rigsrevisionen anbefalede, at Finansministeriet overvejede, hvordan Finansudvalget fremadrettet blev orienteret i tide, når et it-projekt udviklede sig anderledes end forventet. Finansministeriet har oplyst, at det i udkast til budgetvejledning 2014 er præciseret, at forelæggelse for Finansudvalget skal ske snarest og senest 3 måneder efter, at den situation, der kræver forelæggelse for Finansudvalget, er opstået – særligt i forhold til forsinkelser og fordyrelser af it-projekter.

34. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

III. Afslutning

35. Rigsrevisionen finder både justitsministerens og finansministerens initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes. POLSAG-projektet er lukket, og etableringen af Statens IT-projektråd betyder, at alle større statslige it-projekter med en værdi over 10 mio. kr. fremover vil blive fulgt og risikovurderet af Statens IT-projektråd. Justitsministeren har derudover oplyst, at ministeriet har skærpet sit tilsyn med it-projekter med en værdi over 10 mio. kr., og at Rigspolitiet i sit arbejde med at udvikle et fremtidigt it-system vil følge statens it-projektmodel vedrørende håndteringen af større statslige it-projekter.

Lone Strøm