



2013:23



STATSKONTORET

Styrningen av Polisens IT-verksamhet





2013-12-17

2013-09-19

2013/206

Ju2013/6348/PO

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att granska Rikspolisstyrelsens styrning av IT-verksamheten

Regeringen gav den 19 september 2013 Statskontoret i uppdrag att granska Rikspolisstyrelsens styrning av IT-verksamheten.

I uppdraget har Statskontoret bedömt om vald modell för styrning, uppföljning och kontroll fungerar tillfredställande och används på avsett sätt. Analysen har genomförts i enlighet med den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret redovisade till regeringen i rapporten *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Styrningen av Polisens IT-verksamhet* (2013:23).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och chefsjuristen Johan Sørensson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Johan Sørensson

Innehåll

	Förkortningslista	7
	Sammanfattning	9
1	Inledning	15
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	15
1.2	Myndighetsanalysmodellen	15
1.3	Bakgrund och genomförande	17
1.4	Disposition	20
2	Uppgifter, mål, organisation och resurser	21
2.1	Uppgifter och mål	21
2.2	Rikspolisstyrelsens organisation	25
2.3	Resurser inom IT-verksamheten	30
2.4	Styrprocesser i IT-verksamheten	31
2.5	Analys och slutsatser	37
3	Resultat	41
3.1	Resultatet av arbetet med IT-strategin	41
3.2	Ekonomiskt resultat	44
3.3	Förmågan att fånga användarnas behov	49
3.4	Analys och slutsatser	52
4	Interna och externa faktorer som påverkar IT-verksamhetens resultat	55
4.1	Kompetensförsörjning	55
4.2	Arbetet med risker inom IT-verksamheten	63
4.3	Upphandling	65
4.4	Säkerhet	67
4.5	Författningskrav, samarbeten och överenskommelser	69
4.6	Enmyndighetsreformen	70
4.7	Kulturer	71
4.8	Analys och slutsatser	73

5	Sammanfattande bedömning och utvecklingsfrågor	79
	Referenser	85

Bilagor

1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	91
2	Nyligen genomförda granskningar av Polisens IT-verksamhet	93

Förkortningslista

CIO	Chief Information officer (befattning)
GKITP	Genomförandekommittén för den nya Polismyndighetens IT-program
PNU	Polisens nationella utredningskoncept (ledningsmodell)
PPU	Polisens programvaruutvecklingsprocess
PROPS	Projektet för projektstyrning (projektstyrningsmodell)
PUM	Polisens underrättelsemodell (ledningsmodell)
PUST	Polisens utredningsstöd (IT-stöd)
PVIT	Polisväsendets IT-service (enhet inom Polisens verksamhetsstöd)
PVS	Polisens verksamhetsstöd (Avdelning)
PÄR	Polisens ärendehandläggningssystem (IT-stöd)
RIF	Rättsväsendets informationsförsörjning (myndighetssamarbete)
RUP	Rational Unified Process (Systemutvecklingsprocess)
TG	Tollgate (etapp i projektstyrningsmodellen PROPS)
UFE	Utvecklings- och förvaltningsenheten (enhet inom Polisens verksamhetsstöd)
VÄS	Vapenärendesystemet (IT-stöd)
XLPM	Excellence in Project Management (projektstyrningsmodell)

Sammanfattning

På regeringens uppdrag har Statskontoret granskat Rikspolisstyrelsens styrning av IT-verksamheten. I uppdraget har ingått att utreda om styrningen har organiserats på ett ändamålsenligt sätt, om ansvaret för åtgärder och beslut är tydligt kopplat till roller i organisationen och hur kompetensfrågorna hanteras för att stödja en effektiv IT-styrning. En annan del av uppdraget har varit att beskriva hur interna och externa påverkansfaktorer tas om hand i Polisens styrning av IT-verksamheten. En ytterligare del av uppdraget har varit att bedöma om vald modell för styrning, uppföljning och kontroll fungerar tillfredsställande och används på avsett sätt. Statskontorets uppdrag har genomförts i enlighet med modellen för myndighetsanalyser.

Rikspolisstyrelsens IT-verksamhet är omfattande. År 2013 omsluter IT-budgeten cirka 1,3 miljarder kronor, det vill säga 5 procent av Polisens anslag. De senaste åren har Rikspolisstyrelsen genomfört en omfattande satsning på IT-verksamheten, där en allt större andel av budgeten har lagts på utveckling av nya IT-stöd. Utvecklingsbudgeten är ungefär 450 miljoner kronor och budgeten för drift och förvaltning är cirka 900 miljoner kronor. En IT-strategi som beslutades år 2009 har varit utgångspunkten för denna satsning. Statskontoret har i sin granskning utgått från IT-strategin och genomförandet av denna.

IT-strategin har varit alltför ambitiös

Rikspolisstyrelsen har ett antal styrdokument på plats, ordnade i en tydlig styrkedja som har sin grund i IT-strategin. I praktiken har dock IT-strategin endast haft en begränsad betydelse för utvecklingen av IT-verksamheten. Den huvudsakliga anledningen till detta är att IT-strategin har varit alldeles för omfattande i förhållande till Rikspolisstyrelsens förmåga att leverera färdiga IT-stöd. Arbetet med att prioritera mellan olika initiativ har inte fungerat och det har inte funnits utrymme för att hantera nya behov och krav, exempelvis nya EU-direktiv. Styr-

dokumenten, så som IT-handlingsplanen, har inte uppdaterats i takt med att styrmodellerna har förändrats.

Sammantaget står Rikspolisstyrelsen långt från att nå de mål som enligt IT-strategin ska nås senast år 2015.

Den övergripande organisationen har lett till förseningar och svårigheter att prioritera

IT-organisationen har under det senaste året förändrats vid upprepade tillfällen, delvis som en anpassning för att kunna fokusera på de aktiviteter som krävs för att Polisen ska stå färdig inför sammanslagningen av polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen den 1 januari 2015.

Till och med maj 2013 hade en IT-stab det sammanhållande ansvaret för IT-strategin. Vi har konstaterat att mycket kritik har riktats mot IT-staben, bland annat för att inte i tillräckligt stor utsträckning ha haft ett verksamhetsperspektiv. De förefaller inte heller ha förmått att prioritera mellan utvecklingsalternativen.

Vi har också konstaterat att Rikspolisstyrelsen i stor utsträckning har präglats av en beslutsgång som brister på grund av kulturfrågor. Detta har lett till att förhandlingslösningar i alltför hög grad har efterfrågats inom IT-verksamheten, både på övergripande nivå och i enskilda projekt. Dessutom har problem många gånger eskalerats inom organisationen. Detta har lett till att besluten i ett stort antal fall har behövt fattas av ledningspersoner som inte kan förväntas ha detaljerad kunskap om beslutens innebörd.

Parallella styrprocesser försvårar för samsyn och effektivitet

Rikspolisstyrelsen tillämpar inom ramen för verksamhetsutvecklingen ett antal olika styrprocesser. Några av dem har av olika funktioner inom Rikspolisstyrelsen betecknats som alltför administrativt krångliga och har därför kompletterats av andra, dock utan att det har klarlagts hur gränssnitten mellan processerna ser ut.

Rikspolisstyrelsen har valt att bedriva utvecklingsprocessen i fyra separata steg: behovsanalys, utveckling, införande och mottagande. Dessa steg drivs utan krav på hur kompetensöverföringen ska ske

mellan de olika stegen. Det finns ingen uttalad roll i organisationen som håller samman processen från början till slut.

Utvecklingsmedel har omdisponerats mellan projekt på grund av bristande budgetplanering

IT-budgeten i sin helhet har inte överskridits sedan IT-satsningen påbörjades, utan när budgeten i enskilda projekt inte har hållits har omdisponeringar mellan projekt förhandlats fram. En orsak till att enskilda projektbudgetar inte har hållit är att alla projekt har budgeterats efter ett lågkostnadsscenario. En sprucken budget har sällan fått några andra konsekvenser för projekten, incitamenten för att hålla budgeten har således varit låga. Projekt som har dragit över budgeten har inte stoppats då Rikspolisstyrelsen bedömt att alltför stora investeringar ofta redan har gjorts.

Flera samverkande faktorer har lett till svårigheter att anpassa nya IT-stöd till verksamhetens behov

Polisen har ett stort behov av IT-stöd, vilket bland annat kan förklaras av att polisverksamheten omfattar många olika delar. Verksamheten bedrivs också på olika sätt, vilket enligt Rikspolisstyrelsen har försvårats av att mandatet att styra polismyndigheterna är litet i den nuvarande organisationsformen. Förutsättningarna för Polisen att arbeta på ett likartat sätt ökar när den sammanhållna Polismyndigheten träder i kraft den 1 januari 2015. Att verksamheten fungerar olika har dock hittills lett till att det har varit svårt för Rikspolisstyrelsen att anpassa IT-stöden, vilket ofta har lett till förseningar i utvecklingsarbetet. Rikspolisstyrelsen anger dessutom att det är besvärligt att anskaffa kompetens som inte bara vet hur verksamheten fungerar i den egna polismyndigheten.

Även svårigheterna att prioritera har lett till att flera nya IT-system inte har levererats i tid, vilket innebär att polismyndigheterna i stor utsträckning tvingas använda otidsenliga system.

Kompetensbehovet har i hög grad lösts med hjälp av konsulter

Rikspolisstyrelsen har bedrivit ett aktivt kompetensförsörjningsarbete, men resultatet har varierat. Det har exempelvis i vissa fall varit svårt

att rekrytera med konkurrenskraftiga villkor och att omskola medarbetare internt. Rikspolisstyrelsen har av den anledningen ett stort behov av att använda konsulter. Rikspolisstyrelsen har hanterat detta genom att teckna avtal med en co-sourcingpartner, vilket bland annat torde ha förenklat upphandlingsprocessen. Med hjälp av co-sourcingpartnern har Rikspolisstyrelsen med relativt kort varsel fått tillgång till extern kompetens i form av konsulter och outsourcingalternativ. Detta ställer också krav på god leverantörsstyrning.

Ett stort konsultberoende har lett till att konsulter sitter på ett antal nyckelpositioner inom Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen har vidtagit vissa åtgärder för att minska konsultberoendet i projektverksamheten. Det finns dock konsulter som har suttit på sådana funktioner under lång tid, vilket är ett tecken på att det inte har vidtagits tillräckliga åtgärder för att minska konsultberoendet på nyckelpositioner.

Risker har inte omhändertagits i tillräckligt hög utsträckning

Rikspolisstyrelsen identifierar risker inom IT-verksamheten på flera nivåer, i synnerhet inom projekten. Det är dock inte i samma utsträckning klart hur de identifierade riskerna har hanterats. I flera fall finns det tecken på att riskerna inte har hanterats. Exempelvis har risker i kompetensförsörjningen och i beroendet mellan olika utvecklingsprojekt inte hanterats i tillräcklig grad.

När polisdatalagen (2010:361) trädde i kraft i mars 2012 medgav riksdagen att Polisen skulle få tillämpa vissa övergångsbestämmelser till i januari 2015. Motivet var att ge Rikspolisstyrelsen tid att genomföra nödvändiga anpassningar i datasystemen. Rikspolisstyrelsen har dock inte fullt ut kunnat leverera dessa anpassningar på grund av förseningar i utvecklingen av nya IT-stöd och har i oktober 2013 begärt förlängning av övergångsbestämmelserna.

Rikspolisstyrelsen har också vid flera tillfällen drabbats av förseningar på grund av att de formella säkerhetskraven inte har omhändertagits i utvecklingen av nya eller anpassade IT-stöd. Det kan exempelvis vara fråga om krav på loggning av aktiviteter i IT-stödet. Bland orsakerna till de bristande säkerhetsanalyserna är att kraven inte är tillräckligt

definierade och att det finns brister i kunskaperna kring hur säkerhetsnivåerna påverkar kraven på systemen.

Flera åtgärder är nödvändiga

Statskontoret pekar i rapporten på att ett antal som kan förbättra förutsättningarna för styrningen av IT-verksamheten framöver.

- Behov av att någon tar ett helhetsansvar för IT-verksamheten. Denne bör kunna bidra med djup IT-kunskap för att möjliggöra för Polisens tekniska utveckling. Samtidigt bör Polisen förstärka möjligheterna att fånga användarnas behov.
- Polisen bör även etablera en strategisk beslutsprocess i vilken det ingår att besluta om mål och att förstärka förmågan att besluta om prioriteringar. I en sådan process bör det ingå att kunna hantera en flerårig planeringscykel och att möjliggöra för kontinuerlig omprövning.
- En gemensam verksamhetsutvecklingsmodell måste etableras och tillämpas. Samtliga styrmodeller bör vara etablerade och dokumenterade, för att kunna tillämpas på ett enhetligt sätt av både den egna personalen i olika verksamhetsgrenar och konsulter.
- Polisen har ett behov av att stärka leverantörsstyrningen genom att utveckla kompetensen bland de egenanställda för att säkerställa förmågan att hantera konsulter och externa leverantörer. Polisen bör i det sammanhanget på nytt utreda vad som ska hanteras internt respektive av konsulter.
- Polisen bör utveckla arbetet med att omhänderta de identifierade riskerna. Det finns även ett behov av att i större utsträckning identifiera risker som beror på projektberoenden. Transparensen i riskhanteringsprocessen bör öka.

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att granska Rikspolisstyrelsens styrning av IT-verksamheten. Granskningen ska göras ur ett verksamhetsperspektiv. Granskningen ska genomföras i enlighet med den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret redovisade till regeringen i rapporten Modell för myndighetsanalyser (2008:17).

I uppdraget ingår att:

- utreda om styrningen av polisens IT-verksamhet har organiserats på ett ändamålsenligt sätt, om ansvaret för åtgärder och beslut är tydligt kopplat till roller i organisationen och hur kompetensfrågorna hanteras för att stödja en effektiv IT-styrning,
- beskriva hur interna och externa påverkansfaktorer tas om hand i Polisens styrning av IT-verksamheten och
- bedöma om vald modell för styrning, uppföljning och kontroll fungerar tillfredsställande och används på avsett sätt.

Statskontoret ska samråda med Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (Ju 2012:16).

Statskontoret ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 20 december 2013.

Uppdraget återfinns i sin helhet i bilaga 1.

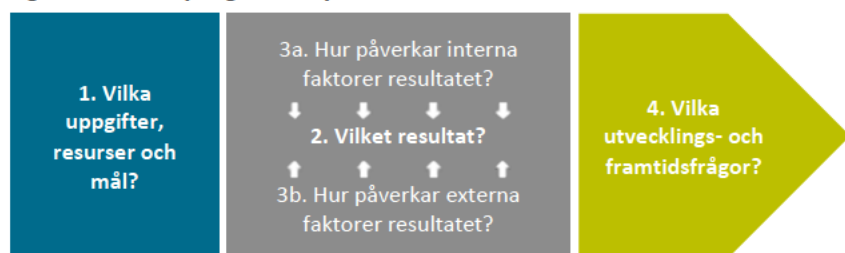
1.2 Myndighetsanalysmodellen

Enligt uppdraget ska Statskontoret i tillämpliga delar använda modellen för myndighetsanalyser. I en myndighetsanalys görs en genomlysning av myndighetens mål, uppdrag, verksamhet, resultat och ut-

maningar. Myndighetsanalysen ger bland annat ett underlag för regeringen att bedöma om myndigheten är rustad att möta förändringar på sitt område och om styrningen är ändamålsenlig. Av myndighetsanalysen kan också utläsas hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv och medborgar- och företagsorienterad förvaltning.

En myndighetsanalys består av fyra analysmoment.

Figur 1 **Myndighetsanalys**



Analysens första moment handlar om myndighetens förutsättningar i form av uppgifter, resurser och mål och är en förutsättning för att myndighetens resultat ska kunna värderas. Det första och det andra momentet om myndighetens resultat ger tillsammans en grund för det tredje analysmomentet, att undersöka vilka interna och externa faktorer som påverkar myndighetens resultat. Det fjärde analysmomentet berör frågor om hur myndigheten ska arbeta framöver och bygger på vad som har framkommit i de tre föregående momenten.

Den här myndighetsanalysen skiljer sig från andra som Statskontoret har genomfört, genom att den avser en myndighets stödverksamhet.

Kompletterande frågor

I myndighetsanalysen har regeringen begärt att Statskontoret ska besvara tre frågor. Dessa har preciserats ovan.

När det gäller frågan om att utreda om styrningen av Polisens IT-verksamhet organiserats på ett ändamålsenligt sätt, om ansvaret för åtgärder och beslut är tydligt kopplat till roller i organisationen och hur kompetensfrågorna hanteras för att stödja en effektiv IT-styrning, bedömer vi att den behöver delas in i tre delfrågor. Dessa frågor, som kan sammanfattas i ordet ”styrning”, är:

- Har IT-verksamheten organiserats på ett ändamålsenligt sätt?
- Är ansvar kopplat till roller på ett tydligt sätt?
- Stödjer hanteringen av kompetensfrågorna en effektiv verksamhet?

En viktig utgångspunkt för vår bedömning av ändamålsenligheten är att riksdagens och regeringens styrning på olika sätt bryts ned inom polisorganisationen. Därigenom identifieras olika utvecklingsbehov i verksamheten. Dessa kommer till uttryck i Polisen genom dokumentet Rikspolischefens inriktning, som i sin tur bryts ned i olika underliggande styrdokument. För IT-verksamheten gäller den nationella IT-strategin för åren 2010-2015, som utgör grunden för prioriteringar och planer inom IT-området. IT-strategin ligger därför till grund för vår bedömning av resultatet i IT-verksamheten. En ändamålsenlig IT-verksamhet, enligt vår bedömning, är således en IT-verksamhet som bedrivs enligt IT-strategin, alternativt styrs på ett sätt som Polisen bedömer uppfyller målen på IT-området på ett ännu bättre sätt.

För att IT-verksamheten ska vara ändamålsenlig krävs också att verksamheten levererar produkter som stämmer överens med användarnas behov. Vi har som utgångspunkt att detta behov är synonymt med vad som krävs för att användaren i sitt arbete ska kunna leverera det bästa möjliga resultatet för att möta riksdagens och regeringens krav på Polisen.

1.3 Bakgrund och genomförande

Bakgrund till uppdraget

Regeringen anger i uppdraget till Statskontoret att styrningen av Polisens IT-verksamhet har omorganiserats flera gånger under senare år, i syfte att skapa ordning och reda, tydliga roller samt rakare, kortare och tydligare beslutsvägar. Flera interna och externa granskningar

visar dock på kvarstående problem. Brister i Polisens IT-stöd påverkar det operativa arbetet och kan i förlängningen ge negativa effekter på Polisens samlade resultat. Regeringen bedömer att det därför är angeläget att utreda orsakerna till de problem som granskningarna pekar på.

Med IT-verksamhet avses dels drift och förvaltning av existerande system för informationshantering i polisverksamheten, dels utveckling och genomförande av nya lösningar. Polisverksamheten är mycket informationsintensiv. Polisen bedriver en omfattande och komplex IT-verksamhet, som år 2013 omsluter 1,3 miljarder kronor. Polisens IT-verksamhet är viktig även för den gemensamma informationshanteringen i hela rättsväsendet. Ett väl fungerande stöd för informationshanteringen är en nyckelfaktor för effektiviseringar och bidrar till verksamhetens resultat.

Genomförande

Myndighetsanalysen av styrningen av Polisens IT-verksamhet tar i hög grad sin utgångspunkt i skriftliga källor. Till dessa hör ett stort antal dokument som Rikspolisstyrelsen har försett Statskontoret med. Bland dessa ingår exempelvis styrdokument, redovisningar, riskanalyser, beskrivningar och enskilda beslut.

Vi har även tagit del av ett antal tidigare granskningar och utvärderingar av delar av Polisens IT-verksamhet. Se bilaga 2.

Statskontoret har också intervjuat ett antal tjänstemän vid Rikspolisstyrelsen. Hit hör representanter för beställare- respektive utförarsidan inom Rikspolisstyrelsen, samt ett antal specialiserade funktioner, till exempel inom ekonomi och verksamhetscontrolling, säkerhet och juridik. Vi har även intervjuat överdirektören och ytterligare fyra personer som ingår i Rikspolisstyrelsens ledningsgrupp. Dessutom har vi intervjuat en representant för Rikspolisstyrelsens internrevision. Sammanlagt har vi intervjuat 20 personer. Dessa personer har valts ut av Rikspolisstyrelsen, efter att vi hade beskrivit vilka funktioner som är relevanta för vår analys. Intervjuerna fördelar sig jämnt mellan beställare och utförare.

Vi har under arbetet samrått med Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten.

Förutsättningar för genomförandet

Rikspolisstyrelsen har under de senaste åren – i synnerhet under år 2013 – genomfört och beställt ett antal granskningar av delar av IT-verksamheten. Dessa har kontinuerligt lett till anpassningar i hur verksamheten organiseras och styrs. Ytterligare förändringar planeras eller har inte fått genomslag ännu. Vi har försökt fånga en så aktuell bild som möjligt av situationen och funktionssättet. I de fall ytterligare åtgärder just nu vidtas eller planeras har dessa förändringar ännu inte hunnit ge något resultat och vi kan därför inte heller bedöma om de är verkningsfulla.

I rapporten betraktar vi tidsperspektivet från åren 2009–2010, då IT-strategin beslutades och flera andra initiativ på området vidtogs, fram till i dag.

Regeringen har beslutat att Polisen ska omorganiseras till en myndighet. Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2015. En genomförandekommitté har tillsatts av regeringen för att förbereda och genomföra denna omorganisation. Rikspolisstyrelsen ska bistå Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten i detta arbete.

Vi kan konstatera att det under de senaste månaderna har vidtagits flera åtgärder som är kopplade till genomförandet av en myndighetsreformen av Polisen. Exempelvis beslutade Genomförandekommittén den 16 oktober 2013 ett inriktningsbeslut för den nya myndighetens organisation. Enligt detta beslut ska bland annat Rikspolisstyrelsen, det vill säga det nuvarande huvudkontoret, upphöra och den befintliga beställar- och utförarmodellen avskaffas från den 1 januari 2015. Som en följd av omorganisationen har Rikspolisstyrelsen beslutat om en interimistisk IT-organisation per den 5 november 2013. Eftersom dessa förändringar ännu inte har hunnit få effekt i verksamheten, kan vi i vår studie inte heller bedöma effekterna av dem.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Arbetet har bedrivits i projektform. I projektgruppen har ingått Ulrika Strid och Johan Sörensson (projektledare) samt praktikanten Linn Annerstedt.

Konsulter från Vergenta AB har bidragit med en underrapport, bland annat angående styrningen i Polisens IT-program och -projekt.

Rapporten har kvalitetssäkrats i enlighet med Statskontorets interna rutiner. Rikspolisstyrelsen har getts möjlighet att sakgranska fakta i rapporten.

1.4 Disposition

Rapportens disposition följer myndighetsanalysmodellens indelning. I kapitel 2 behandlas analysmoment 1, som omfattar frågor om verksamhetens mål, resurser, organisation och styrmodeller. Verksamhetens resultat redovisas och analyseras i kapitel 3, vilket motsvarar analysmoment 2. I kapitel 4 behandlas de interna och externa påverkansfaktorerna, det vill säga analysmoment 3. I kapitel 5 har vi samlat vår sammanvägda bedömning av Polisens IT-styrning och dess funktions-sätt. I kapitlet pekar vi på ett antal problem som behöver adresseras inför Polisens kommande enmyndighetsreform.

2 Uppgifter, mål, organisation och resurser

I detta kapitel beskriver vi uppgifter, mål, organisation och resurser för Polisens IT-verksamhet. Polisen består i dag av Rikspolisstyrelsen, 21 polismyndigheter och Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL). Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för Polisen och ska verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. Inom Polisen finns cirka 28 000 anställda.

2.1 Uppgifter och mål

Enligt polislagen (1984:387) är ändamålet med polisverksamheten att arbetet ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisens arbete ska vara ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet. I polislagen anges även att Polisens uppgifter ska vara att bland annat förebygga brott, bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal samt i övrigt fullgöra den verksamhet som ankommer på Polisen enligt särskilda bestämmelser.

Regeringens krav på Polisen

Enligt regleringsbrevet för år 2013 ska inriktningen för Polisen vara att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Det ska finnas ett högt förtroende för Polisen. Polisen ska vara synlig och tillgänglig i hela landet. Arbetet inom Polisen ska bedrivas med krav på rättsäkerhet, kvalitet och effektivitet. Rikspolisstyrelsen inklusive andra berörda myndigheter ska fortsätta arbetet med att samordna rättsväsendets informationsförsörjning (RIF).

Polisens mål och inriktning

Rikspolischefens inriktning är det dokument som utgör grunden till Rikspolisstyrelsens verksamhetsplan och Polisens planeringsförfarande.

ningar. Det sistnämnda dokumentet riktar sig till och styr polismyndigheternas verksamhetsplanering. I Rikspolischefens inriktning beskriver rikspolischefen sin syn på Polisens verksamhet och hur uppdraget ska genomföras.

I dokumentet Rikspolischefens inriktning står Polisens effektivitet och verksamhetsstyrning i fokus. Satsningar på ändamålsenligt stöd till kärnverksamheten genom modernisering av tekniska resurser ska stödja detta mål.

Rikspolisstyrelsens IT-strategi

Rikspolischefens inriktning har för IT-verksamheten konkretiserats i den nationella IT-strategin. Den beslutades år 2009 och gäller för perioden 2010-2015. I strategin anges att även om det tidigare har gjorts lyckade insatser för att effektivisera IT-verksamheten kan en större verksamhetsnytta uppnås med ett förnyat och moderniserat IT-stöd. Rikspolisstyrelsen anger att förbättringsmöjligheterna är störst inom kärnverksamheten och dess operativa stödverksamhet.

Ett förnyat IT-stöd ska bidra främst med nyttor kopplade till effektivitet och kvalitet, men även rena besparingar är möjliga. Vidare kan servicen till allmänheten förbättras. Dessutom bidrar ett modernt IT-stöd också till en förbättrad arbetsmiljö.

Enligt IT-strategin ska dessa möjligheter på en övergripande nivå förverkligas genom:

1. En förnyad applikationsportfölj, med väsentligt färre applikationer och en IT-miljö som domineras av standardprodukter.
2. Utvecklade organisationsformer för IT-verksamheten. För detta krävs en aktiv och effektiv och löpande och uppdaterad prioritering av pågående aktiviteter. Former för att mäta och rapportera effektivitet, kvalitet och upplevt värde av IT-verksamheten behöver också etableras. Samverkan mellan de olika aktörerna i IT-verksamheten är av verksamhetskritisk betydelse.
3. En översyn av arbetet med kostnadseffektivitet och kostnadsläge inom IT-arbetet. För att kunna föra en trovärdig och konstruktiv dialog kring finansieringen av IT-verksamheten krävs strukturella

förändringar. Löpande uppföljning och kostnadsuppföljning ska förändras och utvecklas. Därmed kommer även behovet av kompetens och lärande i organisationen öka dramatiskt.

Genomförandet av IT-strategin enligt IT-handlingsplanen

Som en följd av IT-strategin etablerade Rikspolisstyrelsen år 2010 en gemensam och samlad IT-handlingsplan för perioden fram till år 2015.

I handlingsplanen beskrivs hur IT-strategins mål och delmål ska uppnås samt vilka förmågor som under perioden ska utvecklas. I den IT-strategiska visionen beskrivs hur mobilt IT-stöd, till exempel genom utredningsstödet PUST, ska etableras så att Polisens arbetsinsatser kan påbörjas i direkt anslutning till händelser, oberoende av tid och plats. Stöd ska även finnas för gemensam informationshantering inom Polisen, exempelvis inom ärende- och dokumenthantering, resurshantering, ekonomi och personal. Detta ska bli möjligt genom att etablera en gemensam applikationsstruktur.

Enligt tidplanen ska ett antal leveranser ske fram till år 2015. För att säkerställa att leveranserna sker enligt IT-handlingsplanen anges att IT-styrningen bör komma på plats, utvecklingsprocessen bör vara framtagen och verksamhetsutvecklingen bör ske parallellt eller innan IT-utvecklingen startas.

Det framkommer, i synnerhet från de intervjuade som representerar beställarsidan, att man anser att IT-strategin är alltför lite kopplad till verksamheten. Som ett exempel på detta menar vissa intervjuade att det i IT-strategin används begrepp i polisverksamheten som inte finns, eller som ger fel styr signaler. Indelningen i IT-strategin i olika verksamhetsdelar, till exempel i utredningsverksamhet, överensstämmer inte med hur Rikspolisstyrelsen i andra sammanhang numera definierar sin verksamhet. IT-strategin har inte uppdaterats i dessa avseenden.

Flera av de intervjuade har varit med i framtagandet av IT-strategin och vittnar om att den föregicks av omfattande faktainsamlings- och förankringsprocesser. Även bland dem som inte deltog i arbetet med IT-strategin är den övervägande uppfattningen att strategin i sak har varit positiv. Den har framför allt angett en långsiktig inriktning, som inte fanns tidigare. Alla anger också att det var nödvändigt med större

utvecklingsfokus än vad som hade varit fallet tidigare, i synnerhet eftersom Rikspolisstyrelsen några år innan IT-strategin beslutades hade centraliserat IT-resurserna och därmed centraliserat systemutvecklingen.

Den IT-handlingsplan som beslutades i anslutning till IT-strategin har inte heller ändrats i något avseende. Någon uppföljning av IT-handlingsplanen som sådan har inte genomförts. IT-handlingsplanen bryts dock ned i årliga IT-planer, som i sin tur regelbundet revideras och följs upp i förhållande till den beslutade IT-strategin och IT-handlingsplanen.

Den kritik som framförs har att göra med att IT-strategin är för ambitiös. Det har inte funnits några i förväg angivna grunder för vad som skulle prioriterats, utan dessa har kommit till efter förhandlingar. Det finns olika åsikter inom om vilken inriktning som ska prioriteras. Bland de intervjuade finns det stora skillnader mellan dem som tycker att det i IT-strategin lades för mycket kraft på infrastruktursatsningar och de som anser att infrastrukturen är en förutsättning för att över huvud taget kunna utveckla nya verksamhetsstöd. Flera av de intervjuade anger också att IT-strategin och de underliggande styrdokumentet inte på ett tillräckligt sätt har gett utrymme för tillkommande behov, som till exempel har uppkommit till följd av EU- eller nya lagkrav.

Nedbrutna mål i Polisens IT-plan

Rikspolischefen fastställer årligen Rikspolisstyrelsens IT-plan över de utvecklingsinsatser som ska genomföras under verksamhetsåret för att nå IT-strategin.

Den första IT-planen, som är kopplad till den nationella IT-strategin 2010–2015, beslutades i december 2010 och avser året 2011. Utfallet av IT-planerna återkommer vi till i kapitel 3.

Rikspolisstyrelsens prioritering av IT

Parallellt med den nationella IT-strategin har Rikspolischefens inriktning även brutits ned i Rikspolisstyrelsens verksamhetsplan, som bland annat riktas mot de funktioner vid Rikspolisstyrelsen som arbetar med IT.

Rikspolisstyrelsen har i sina verksamhetsplaner betonat betydelsen av IT-utveckling. I verksamhetsplanen för år 2013 poängteras att verksamhetsutveckling med stöd av IT är resursmässigt och verksamhetsmässigt Rikspolisstyrelsens viktigaste bidrag till att utveckla verksamhetsresultaten.

I verksamhetsplanerna för åren 2010, 2011 och 2012 anges att Rikspolisstyrelsen ska utveckla Polisens IT-verksamhet i syfte att leverera IT-stöd som med väsentligt högre verksamhetsnytta bidrar till att öka Polisens förmåga att nå verksamhetens mål. Viktiga delar av detta arbete är bland annat att:

- Etablera en förtydligad och förstärkt styrning av såväl utvecklingsverksamhet som av IT-verksamheten i stort.
- Verka för att Polisen har en applikations- och plattformstruktur baserad på modern teknik som stödjer verksamheten på ett optimalt sätt.
- Höja utvecklingstakten så att Rikspolisstyrelsen snabbt ska kunna leverera nytt eller förbättrat IT-stöd vid rätt tidpunkt.
- Säkerställa att IT-stödet är kostnadseffektivt.

Enligt verksamhetsplanen för år 2013 ska Rikspolisstyrelsen främst prioritera utvecklingsinsatser med inriktning mot kärnverksamheten, såsom utredningsstödet PUST.

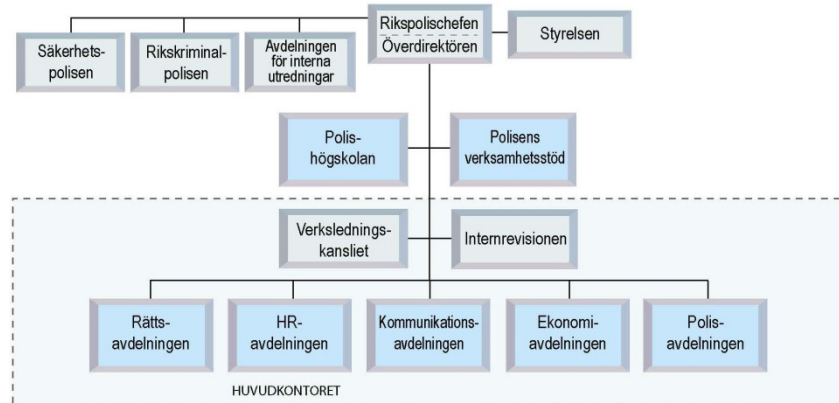
Till verksamhetsplanen hör att varje avdelning har ett årligt åtagande som beslutas av rikspolischefen.

2.2 Rikspolisstyrelsens organisation

Enligt 7 § polislagen är Rikspolisstyrelsen central förvaltningsmyndighet för Polisen. Rikspolisstyrelsen är organiserad i ett huvudkontor och flera stödjande funktioner. Huvudkontoret ansvarar för att fördela medel till polisverksamheten och för metodutvecklingen inom Polisen. Vid huvudkontoret finns: Verksledningskansliet, Internrevisionen, Ekonomiavdelningen, HR-avdelningen, Kommunikationsavdelningen, Polisavdelningen och Rättsavdelningen.

På uppdrag av huvudkontoret arbetar Polisens verksamhetsstöd (PVS) för att genomföra och utveckla tjänster åt Polisen på nationell nivå. Polishögskolan planerar och genomför utbildningar; både den grundläggande polisutbildningen och fortbildningar.

Figur 2 Rikspolisstyrelsens organisation



Källa: Rikspolisstyrelsen, IntraPolis

Polisens verksamhetsstöd

Polisens verksamhetsstöd (PVS) utför tjänster inom IT, teknik, administration, service, information och ärendehantering på uppdrag av huvudkontoret. Inom PVS verksamhet finns delvis tjänstekatalogen som rymmer samtliga varor och tjänster som PVS utför. Inom projektportföljen ryms de utvecklingsprojekt som PVS arbetar med.

Inom PVS återfinns IT-organisationen främst vid enheterna Polisväsendets IT-service (PVIT) och Utvecklings- och förvaltningsenheten (UFE). PVIT ansvarar för alla befintliga applikationer. Ansvaret för infrastruktur, såsom exempelvis telefoni och servrar, finns även inom denna enhet. UFE ansvarar för utveckling och förvaltning inom system och teknik.

Verksledningskansliet

Verksledningskansliet organiserar det interna arbetet inom Rikspolisstyrelsen. Ansvaret innebär även att samordna Rikspolisstyrelsen i förhållande till polismyndigheterna och Justitiedepartementet.

Vid Verksledningskansliet finns verksamhetsskyddschefen som beslutar i frågor kring säkerhets- och verksamhetsskydd. Inom IT-programmen beslutar verksamhetsskyddschefen om signalskydd, säkerhetsloggning samt om loggutdrag i Polisens IT-system.

Ansvar och roller i IT-verksamheten

Rikspolischefen är chef över Rikspolisstyrelsen och ordförande i Rikspolisstyrelsens styrelse. Rikspolischefen ansvarar för Rikspolisstyrelsens verksamhet inför regeringen och beslutar om arbetsordning, organisation samt strategi och inriktning. Inom IT-verksamheten fattar rikspolischefen beslut om nationell IT-strategi, IT-handlingsplanen och den årliga IT-planen.

Enligt 18 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen är överdirektören rikspolischefens ställföreträdare och ansvarar för Rikspolisstyrelsens interna arbete inom huvudkontoret. Enligt arbetsordningen ska överdirektören fatta beslut om system- och programägarskap samt bedöma om den interna styrningen och kontrollen vid huvudkontoret fungerar på ett betryggande sätt.

Från IT-stab till interimistisk organisation i väntan på reform

Från år 2009 till maj 2013 fanns IT-staben som en egen avdelning i huvudkontoret. IT-staben leddes av en CIO (Chief Information Officer). Från början bestod staben av till antalet sju personer. Under år 2012 tillkom fler resurser och avsikten var att IT-staben skulle bemannas ytterligare.

IT-stabens roll var att leda, samordna, följa upp och prioritera Polisens IT-utveckling. En av IT-stabens ansvarsuppgifter var att ta fram och bereda Rikspolisstyrelsens IT-strategi inklusive IT-handlingsplan och den årliga IT-planen. CIO:n hade rätt att inom ramen för beslutad budget göra prioriteringar. Till sitt stöd fanns en prioriteringsgrupp, i vilken bland annat ett antal avdelningschefer ingick. Verkställandet av IT-strategins mål var även IT-stabens ansvar. Förutom att ha det stra-

tegiska samordningsansvaret fungerade IT-staben som beställare av en del IT-stöd, i synnerhet IT-stöd avseende den tekniska infrastrukturen.

I våra intervjuer har mycket kritik riktats mot IT-staben. Kritiken har främst rört stabens oförmåga att prioritera mellan projekt samt brist på budgetdisciplin. IT-staben var enligt Rikspolisstyrelsen indelad i fyra olika funktioner med skilda ansvar (planering och styrning, PMO, kontroll och uppföljning samt infrastruktur och applikation). Trots detta upplevs IT-staben ha suttit på en dubbelställning eftersom de fungerat som samordnare samtidigt som de har agerat beställare av IT-stöd. Detta sägs enligt några av de intervjuade ha påverkat IT-stabens förmåga att ha en övergripande bild av IT-verksamheten. I IBM-rapporten från april 2013 utvärderas införandet av Polisens Siebelplattform. I rapporten framförs kritik mot IT-staben som upplevs ha beslutat om att flytta Polisens utredningsstöd, PUST, till en ny plattform, Siebel, utan att ha förankrat beslutet tillräckligt. Enligt Rikspolisstyrelsens ledning förankrades dock beslutet med berörda avdelningar inklusive ledningsgruppen.

I maj 2013 beslutade överdirektören att lägga ned IT-staben och därmed upphörde också CIO-funktionen. Beslutet innebar en förändrad arbetsfördelning inom IT-verksamheten. IT-stabens uppgifter fördelades mellan Verksledningskansliet och PVS. Flera personer från IT-staben överfördes till PVS. Verksledningskansliet har tagit över det strategiska samordningsansvaret för IT-verksamheten. Verksledningskansliet ansvarar numera bland annat för den tilldelade IT-budgeten. Arbetsordningen reviderades i juli 2013. I september samma år fattades beslut om ett nytt styrdokument om arbetsfördelning och uppföljning inom IT-verksamheten.

Den 5 november 2013 beslutade rikspolischefen om en ny interimistisk IT-utvecklingsorganisation, i syfte att fokusera och stärka Polisens IT-utveckling inför enmyndighetsreformen. Uppdraget för organisationen är att leda och styra den IT-utveckling som bedrivs enligt den ännu inte beslutade IT-planen för år 2014 och de resterande åtgärderna enligt IT-planen för år 2013. Enligt beslutet avskaffas även Beställar- och ut-

förarmodellen, programstyrningen och IT-ledningsgruppen avseende den interimistiska IT-organisationens verksamhet.¹

Styrgrupper inom IT-verksamheten

Vid sidan av den formella organisatoriska uppdelningen som reglerar ansvar och roller finns det dessutom en funktionsindelning i IT-verksamheten och inom ramen för de olika utvecklingsinitiativen.

Under ledning av CIO:n fanns det tidigare en prioriteringsgrupp som skulle ansvara för att hantera förändringar och omprioriteringar inom utvecklingsarbetet och inom ramen för den totala IT-budgeten. Vid IT-stabens nedläggning i maj 2013 ersattes prioriteringsgruppen av en IT-ledningsgrupp med liknande uppgifter. Chefen för PVS fick då ansvar för IT-ledningsgruppen. Den 29 oktober 2013 lämnade Rikspolisstyrelsen besked om att även IT-ledningsgruppen skulle upphöra.

På program och projektnivå finns det ytterligare olika former av styrgrupper. I programmen finns det både interna och externa styrgrupper. I en extern styrgrupp ingår representanter för polismyndigheterna och arbetstagarorganisationerna. Det kan även ingå representanter från andra myndigheter. Inom PVS finns det för varje projekt en operativ styrgrupp som behandlar exempelvis resurskonflikter samt samordning mellan projekt och linjeverksamhet.

Det finns flera dokument som beskriver roller och ansvar kopplade till Rikspolisstyrelsens IT-verksamhet. Det handlar bland annat om arbetsordningen, föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet, beslutsdokument inom styrning och uppföljning inom IT-verksamheten, beskrivningen av Beställar- och utförarmodellen med flera. En roll som inte anses vara beskriven tydligt nog är systemägarrollen. Flera intervjuade påpekar att systemägarens ansvar och befogenheter är oklara och att det bidrar till otydligheter om vem som ska göra vad. Statskontoret kan också notera att ansvaret för det övergripande riskarbetet i förhållande till IT-strategin inte är reglerat i Rikspolisstyrelsens nya dokument om styrning och uppföljning av IT-verksamheten. Det är

¹ Den kvarvarande IT-verksamheten, som omfattar drift och förvaltning, kommer tillsvidare att fortsätta drivas i enlighet med Beställar- och utförarmodellen. Rikspolisstyrelsens dnr. A259.613/2013.

således oklart vart det formella ansvaret för löpande identifiering och bedömning av risker ligger i dag.

2.3 Resurser inom IT-verksamheten

Budgetunderlag och anslag

Polisens IT-verksamhet är mycket omfattande och IT-budgeten uppgår för år 2013 till drygt 1,3 miljarder kronor, det vill säga 5 procent av Polisens totala budget. Enligt IT-strategin är målsättningen att minst en tredjedel av IT-budgeten ska gå till utveckling. I dag uppskattas utvecklingsbudgeten vara cirka 450 miljoner kronor och budgeten för tjänstekatalogen är cirka 900 miljoner kronor. År 2013 är anslaget till Polisen cirka 20,5 miljarder kronor. I nästa kapitel återkommer vi till resultatet i IT-verksamheten.

Enligt Polisens budgetunderlag för åren 2014-2016 visar Polisens bokslut för år 2012 att Polisen har en budget i balans. Rikspolisstyrelsen anger att det dock finns behov av att de kommande åren tillskjuta medel till IT-utvecklingsverksamheten. En sådan satsning kan delvis finansieras inom tillgänglig ram, men kräver även resurstillskott för att kunna genomföras fullt ut. Tillkommande årskostnad för satsningen bedöms uppgå till 100 miljoner. Rikspolisstyrelsen begärde därför ett tillskott som motsvarar detta.

Enligt budgetpropositionen för år 2014 vill regeringen tillfälligt utöka Polisens anslag med 100 miljoner för att täcka visst underskott. Regeringen har inte angett att medlen ska användas specifikt i IT-verksamheten (prop. 2013/14:1, uo 4).

Resurser i form av anställda och konsulter

Resurser som enbart sysslar med IT finns i egentlig mening endast vid Polisens verksamhetsstöd. Det är främst enheterna UFE och PVIT som bistår Rikspolisstyrelsen med IT-tjänster.

Inom UFE arbetar cirka 435 personer varav drygt 40 procent är konsulter. PVIT har 381 anställda, därutöver jobbar ungefär 40 konsulter inom enheten. Andelen konsulter och andelen egenanställda inom IT-projekt varierar beroende på vilken kompetens som efterfrågas. I kapi-

tel 4 återkommer vi till frågorna om kompetensförsörjning och konsultanvändning.

2.4 Styrprocesser i IT-verksamheten

Beställar- och utförarmodellen

Rikspolisstyrelsen beslutade år 2006 om att införa en beställar- och utförarmodell. I samband med detta organiserades Rikspolisstyrelsen om i en beställardel, huvudkontoret och en utförardel, Polisens verksamhetsstöd och Polishögskolan. Från och med år 2012 är dock inte Polishögskolan en del av utförlädet.

Rikspolisstyrelsens beskrivning av Beställar- och utförarmodellen finns tillgänglig på intranätsidan och omfattar sammanlagt knappt sex sidor text. Enligt beskrivningen ska huvudkontorets arbete vara inriktat på strategiska frågor genom att man har det övergripande ansvaret för verksamheten och dess utveckling. Utförarna ska på ett professionellt och kostnadseffektivt sätt utföra de tjänster som beställs.

Ansvaret för Polisens verksamhetsutveckling är fördelat bland de avdelningar som har sakansvar, det vill säga Ekonomiavdelningen ansvarar för den ekonomiadministrativa utvecklingen och så vidare. Med detta följer även ansvaret för IT-systemen inom området. Ekonomiavdelningen ska således beställa förvaltningsåtgärder och nyutveckling av IT-system inom ekonomiområdet. PVS utför dessa åtgärder och har det löpande ansvaret för driften av systemen. Inom avdelningarna på beställarsidan är det avdelningscheferna som har det formella ansvaret. Ansvaret är dock delegerat till olika funktioner och personer, beroende på vilket område man är huvudman för. Det får till konsekvens att det på huvudkontoret finns flera personer, på olika avdelningar och enheter, som beställer IT-insatser av PVS. Efter att IT-staben lades ned och vissa uppgifter flyttades till PVS, ska PVS inom vissa områden beställa av sig själv.

Beställningarna kan göras av specificerade tjänster, till exempel informationsinsatser från PVS informationsenhet, eller varor, till exempel polisfordon eller mobiltelefoner. Dessa tjänster och varor finns specificerade i tjänstekatalogen. Beställningar av utvecklingsinsatser läggs

in i projektportföljen. De utvecklingsinitiativ som finns i projektportföljen är de som finns i den gällande IT-planen.

Inom ramen för tjänstekatalogen sker dialogen mellan beställare och utförare i huvudsak i de så kallade B/U-råden. Rikspolisstyrelsen anger på sitt intranät att uppgiften för B/U-råden är att skapa diskussioner och överenskommelser mellan beställare och utförare för att definiera omfattning och innehåll i befintliga tjänster såväl som nya. En liknande konstruktion finns avseende systemförvaltning.

De allra flesta av dem som vi har intervjuat oavsett var de befinner sig i organisationen anser att Beställar- och utförarmodellen inte har bidragit till att tydliggöra ansvaret och rollerna vad gäller IT-utvecklingen. Beställar- och utförarmodellen upplevs av många som byråkratisk med långa tidsödande beslutsprocesser. En del menar dock att den i viss mån har bidragit med att synliggöra kostnader inom tjänstekatalogen.

Ett problem som många av de intervjuade återkommer till är att beställningarna med nuvarande ansvarsfördelning blir för övergripande och otydliga. Detta sägs bero på att beställarna är i kunskapsunderläge i förhållande till utförarna när det gäller vilka krav modellen ställer på respektive roll. En annan anledning är att det stora antalet beställare leder till att alla inte har tillräcklig IT-kunskap för att kunna göra effektiva beställningar. Detta leder till att kravställningen i beställningarna inte blir tydlig.

För beställarnas del finns det i egentlig mening inga alternativa motparter. Det innebär att förhandlingsläget är svagt, genom att det är svårt att bedöma rimligheten i det angivna priset. Inte heller för utförarna finns det några andra möjliga motparter. Flera av de intervjuade på beställarsidan har angett att detta har lett till att PVS har tvingats gå in i projekt som inte har varit fullt finansierade.

Den 16 oktober 2013 angav Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten i ett inriktningsbeslut om den nya polismyndighetens övergripande organisation och styrning att Beställar- och utförarmodellen kommer att avskaffas när den nya polismyndigheten inrättas. Den kommer att ersättas av en traditionell styrmodell med årliga uppdrag och medelsramar.

Projektstyrningsmodellen

Rikspolisstyrelsen använder projektstyrningsmodellen PROPS (Projektet för projektstyrning), som länge var en av de mest använda projektstyrningsmodellerna inom olika branscher. Enligt Semcon som förvaltade modellen har den nu på de flesta andra håll avskrivits och ersatts av en annan modell, XLPM (Excellence in Project Management).

Syftet med en projektstyrningsmodell är att strukturera och tidsbestämma aktiviteter i ett projekt. Att i rätt tid identifiera olika risker som kan uppkomma under projektets gång, är ett annat syfte. I PROPS-modellen sker detta genom att projektet behöver passera vissa kontrollsteg, så kallade milstolpar eller tollgates, då vissa formella förutsättningar ska prövas innan projektet kan fortskrida till nästa fas.

Inom Rikspolisstyrelsen förvaltas modellen av PVS, som också ansvarar för en huvuddel av aktiviteterna i modellen.

I den ursprungliga PROPS-modellen ska sex milstolpegranskningar ske:

- TG0: Beslut att påbörja projektanalys eller förstudie, vilket bland annat innebär att riskanalys, arkitekturskiss och outsourcinganalys ska tas fram
- TG1: Beslut om att påbörja projektplanering och resurssäkring
- TG2: Beslut om att påbörja projektet
- TG3: Beslut om att fortsätta projektet eller att revidera dess plan
- TG4: Beslut om att överlämna projektets resultat till mottagarorganisationen
- TG5: Beslut om projektavslutning

En nyttohemtagningskalkyl ska genomföras innan beslut vid TG2. Rikspolisstyrelsen har tagit fram en modell för hur detta ska gå till. Ansvarig funktion vid huvudkontoret beställer en nyttohemtagningskalkyl av PVS. Nyttohemtagningskalkylen ska sätta ett ekonomiskt värde på vad investeringen i utvecklingsprojektet kommer att kosta, respektive vilka som är de förväntade nyttoeffekterna. Enligt Riks-

polisstyrelsen fungerar nyttohemtagningsmodellen bra i teorin, men de framräknade vinsterna kan ofta inte hämtas hem av polisorganisationen. Modellen bör enligt Rikspolisstyrelsen förankras i större utsträckning och tas med vid besluten av IT-planerna. Enligt flera av de intervjuade finns det inte heller något utpekat ansvar inom huvudkontoret för att utreda om dessa vinster i realiteten hämtas hem när IT-stödet väl har införts.

I projekten sker förutom de mer omfattande milstolpegranskningarna månadsvisa uppföljningar.

PROPS beskriver i första hand hur ett IT- eller programvaruutvecklingsprojekt ska bedrivas hos PVS, det vill säga i den konkreta utvecklingsprocessen. I den formella modellen ingår dock flera steg som ska ske innan projektbeställningen överlämnas till PVS. Flera av de intervjuade på beställarsidan anger att projektinitieringen enligt PROPS är alltför administrativt betungande, framför allt i mindre projekt. Det pågår därför diskussioner kring möjligheten att utveckla en enklare modell av PROPS.

Många av de intervjuade beskriver det som att det är vanligt att projekthanalyserna stressas fram. Bland annat upplever flera personer att bristerna finns i nyttohemtagningskalkyler, kostnadsberäkningar och säkerhetsanalyser.

I vad som förefaller vara ett svar på att PROPS-modellen är så fokuserad på IT-utveckling beslutade rikspolischefen år 2006 om modellen Verksamhetsstyrd utveckling, som skulle vara en process för att beskriva processen från initiering av ett behov till färdigt införande av en ny process eller ett IT-stöd. Modellen Verksamhetsstyrd utveckling förvaltades av IT-staben. En viktig aspekt inom Verksamhetsstyrd utveckling var att ett verksamhetsutvecklingsprojekt skulle pågå parallellt med IT-utvecklingen och därmed förbereda verksamheten på att ta emot det nya systemet. Med det menas att Verksamhetsstyrd utveckling skulle löpa sida vid sida av programvaruutvecklingen som bedrivs enligt PROPS-modellen.

Bland de intervjuade finns det en enighet om att modellen aldrig har tillämpats som den var avsedd. En orsak till detta anges vara att model-

len var för komplex och tidskrävande för vissa områden inom Rikspolisstyrelsen. Redan från början bedrevs relativt mycket vid sidan av modellen. Statskontoret har inte fått någon uppgift om att modellen har korrigerats eller upphävts. I praktiken är dock det enda som återstår av Verksamhetsstyrd utveckling en e-postlåda till vilken man kan skicka förslag på utvecklingsinitiativ. Förslagen omhändertas sedan inom verksamheten.

Utvecklingsprocessen i fyra steg

Många beskriver det också som att utvecklingsprocessen inte sker i en fortlöpande process. I stället beskrivs arbetet ske i fyra arbetssteg med separerade ansvar:

1. Behovsanalys och beställning: Huvudkontoret ansvariga
2. Utveckling och leverans: PVS ansvariga
3. Införande: Huvudkontoret ansvariga
4. Mottagande: Polismyndigheterna ansvariga

Enligt de intervjuade finns det inte någon beskrivning för hur utvecklingsprocessen ska genomföras. Inte heller finns det någon sammanhållen projektgrupp som står för kontinuiteten genom hela utvecklingsprocessen. Några anger till exempel att systemleverantörer och användare inte har involverats i tillräckligt hög grad under den fas då behovsinventeringen och beställningen sker.

Programstruktur och programstyrning

För att effektivisera arbetet inom IT-utvecklingen introducerade Rikspolisstyrelsen i IT-handlingsplanen att man skulle arbeta med klustring av projekt i olika program. I IT-handlingsplanen beskrivs programmen och hur målbilden ska realiseras. Aktiviteter skulle ske stegvis inom ramen för ett program för att nå programmets mål. Ett program kunde således innehålla ett antal olika projekt.

På huvudkontoret utsågs för varje program en programägare som ansvarade för programmets mål och koordinerade de underliggande projekten.

Efter en tid förändrades den ursprungliga uppdelningen i nio program. Programstrukturen i IT-handlingsplanen hade inte samma organisato-

riska indelning som Rikspolisstyrelsen eller polismyndigheterna, vilket framför allt orsakade problem i kommunikationen med polismyndigheterna. När ett IT-stöd i ett visst program skulle införas berörde det inte sällan flera olika funktioner hos polismyndigheterna, vilket gjorde införandet svårhanterligt.

Den programstruktur som Rikspolisstyrelsen använde till och med beslutet om en interimistisk IT-organisation var indelad efter hur organisationen ser ut. Strukturen byggde på en gruppering av olika initiativ och på Rikspolisstyrelsens tidigare erfarenheter, bland annat från den tidigare strukturen och vissa specifika stora utvecklingsinsatser där projekt har behövt samordnas. Enligt de intervjuade är det i första hand praktiska skäl som har legat till grund för beslutet att klustra projekten. Tidigare var det svårt att hålla ordning på alla enskilda projekt. Enligt Ekonomistyrningsverket, som år 2008 presenterade rapporten Ramverk för programstyrning av IT-baserad verksamhetsutveckling, tar programstyrning som strategi dock sin utgångspunkt i att det finns ett antal projekt, händelser och beslut som måste koordineras för att nå en gemensam målbild. För detta finns flera etablerade modeller. Rikspolisstyrelsens programstyrningsmodell byggde dock inte på någon sådan modell för hur styrning, ledning och uppföljning av program ska hanteras, utan vilar som har sagts på egna erfarenheter.

Enligt ett beslut av rikspolischefen från januari 2013 framgår vad avdelningar med programägaransvar ansvarar för. Bland annat framgår hur avvikelser som inte kan hanteras inom ramen för ett program ska behandlas och möjligheterna för programägaren att fördela medel som har blivit över inom programmet.

Hur Rikspolisstyrelsens programstyrningsmodell ska fungera i praktiken, såsom Ekonomistyrningsverket har angett bör ske, finns dock inte dokumenterat. Det finns inte heller längre någon koppling mellan programstrukturen och IT-handlingsplanen, eftersom handlingsplanen inte har uppdateras trots att programstrukturen har förändrats.

Den som är programägare ska säkerställa beställningen och se till att leveranserna sker inom ramar för tid, kostnad och omfattning. Att fortlöpande följa upp beställningar avseende genomförande och finansiellt utfall är också programägarens ansvar.

Flera av de intervjuade anger att det är otydligt hur uppföljningen och styrningen av programmen fungerar på en övergripande nivå. Förutsättningarna för styrning i programmen har dock förbättrats något sedan det vid PVS år 2012 infördes funktioner som leveransansvariga, som håller ihop utförarsidans åtaganden.

IT-systemutvecklingsprocessen

Inom PVS tillämpas en modell som kallas PPU (Polisens programvaruutvecklingsprocess) genom vilken IT-systemen designas och implementeras. PPU är en för Polisens skräddarsydd version av RUP (Rational Unified Process), som är en väl etablerad systemutvecklingsmodell.

2.5 Analys och slutsatser

IT-handlingsplanen har inte uppdaterats efter förändrade förutsättningar

Det finns ett flertal styrdokument för hur IT-verksamheten ska bedrivas. IT-strategin har bidragit med en långsiktig inriktning som upplevs som positiv. Det finns en tydlig styrkedja med nedbrutna mål i dokumenten.

Varken IT-strategin eller IT-handlingsplanen har uppdaterats eller utvärderats. Trots att det har tillkommit en ny programstruktur och externa krav så har ingen hänsyn tagits till att tidplanen har förskjutits. IT-strategin har även kritiserats för brist på verksamhetsförankring. När IT-strategin inte har uppdaterats framstår det som att utgångspunkterna gäller även i dag, även om förutsättningarna har förändrats.

För Statskontoret framstår det som att Rikspolisstyrelsen har tagit för givet att nya omvärldsfaktorer, till exempel att Polisen ska omorganiseras till en sammanhållen myndighet, inte har någon påverkan på hur utvecklingsverksamheten ska bedrivas. I annat fall borde IT-strategin ha omprövats eller IT-handlingsplanen kontinuerligt ha uppdaterats.

Många tunga parallella styrprocesser

Överlag så är styrprocesserna administrativt tunga och passar därför inte alla projekt. Det har framkommit att efterfrågan är stor på att utveckla modeller för mindre projekt.

Statskontoret noterar att det finns många liknande styrprocesser som avser att täcka hela projektförloppet. PROPS, PPU och modellen för Verksamhetsstyrd utveckling löper parallellt, vilket innebär att processerna delvis överlappar. Flera av de intervjuade påpekar att det är otydligt hur programstyrningen och Beställar- och utförarmodellen har hängt samman.

Eftersom inte alla modeller är beskrivna eller vilar på etablerad praxis innebär det att det egna godtycket eller den egna avdelningens eller enhetens praxis är avgörande för vilka delar man väljer att tillämpa inom styrprocessen. Detta gör det dessutom svårt för utomstående att komma in i ett projekt om processen inte finns beskriven, eller att avsteg har gjorts från den beslutade och beskrivna modellen.

Det finns styrprocesser som inte tillämpas längre men som inte har avskrivits. Modellen för Verksamhetsstyrd utveckling är en sådan styrprocess.

I viss utsträckning är rollerna otydliga

Statskontoret bedömer att ansvaret för olika åtgärder och beslut generellt är tydligt kopplat till roller inom organisationen. Det finns dock några undantag. Ansvaret för att räkna på den egentliga nyttan av de utvecklade systemen är oklart. Vad Statskontoret erfar så finns det inte heller något formellt ansvar för det löpande riskarbetet i förhållande till IT-strategin. Syftet med att införa Beställar- utförarmodellen var att skapa ordning och reda samt tydliga roller. Det förhållande att PVS även har haft en funktion som beställare innebär ett avstamp från styrmodellen som den är tänkt att fungera och riskerar att skapa otydliga strukturer.

Som Statskontoret konstaterat ovan finns det gott om styrdokument inom IT-verksamheten. Statskontoret ser en risk för att mängden styrdokument som finns på området påverkar tydligheten i ansvarsfördelningen om de inte är tillräckligt koordinerade.

Det saknas ett helhetsansvar på olika nivåer

Det faktum att man i utvecklingsprocessen arbetar utifrån fyra separata arbetssteg, behovsanalys, utveckling, införande och mottagande, har lett till att faserna bedrivs som fyra separata projekt med olika projektansvariga. Statskontoret konstaterar att det inte finns en sammanhållen process för projekten. Ingen har ansvaret för att upprätthålla kunskapen om projektinnehållet och att driva processen genom överlämningarna mellan stegen på ett effektivt sätt. Systemleverantörer och användare bedöms exempelvis bara behövas i vissa faser i utvecklingen. Bristerna orsakas av att det inte finns en projektgrupp eller en projektledare som håller samman processen från början till slut. En funktion med helhetsansvar för utvecklingsprocessen efterfrågas.

Det finns inte heller någon funktion med IT-kompetens som har ett helhetsansvar för de IT-satsningar som genomförs. En konsekvens av detta är exempelvis att verksamheten har präglats av olika åsikter om vilka prioriteringar och fokus som bör gälla, till exempel avseende infrastrukturens betydelse för IT-utvecklingen.

3 Resultat

I det här kapitlet undersöker vi IT-verksamhetens resultat. Som vi nämnde i avsnitt 1.2 har Rikspolisstyrelsens IT-strategi varit utgångspunkten för att kunna bedöma IT-verksamhetens resultat. När vi studerar resultatet undersöker vi dels hur verksamheten presterar i förhållande till IT-strategin och dess underliggande dokument, till exempel IT-handlingsplan, årliga IT-planer och IT-budget, dels hur IT-verksamheten presterar i förhållande till kärnverksamhetens behov.

Vi använder oss av dessa perspektiv parallellt i detta kapitel när vi granskar IT-verksamhetens resultat. Vi samlar våra iakttagelser under huvudområdena:

- Förmågan att uppnå IT-strategins mål
- Ekonomiskt resultat
- Förmågan att fånga verksamhetens behov

3.1 Resultatet av arbetet med IT-strategin

Genomförandet av IT-strategin har dragit ut på tiden

Fyra år har förlöpt sedan IT-strategin beslutades. Endast ett år återstår innan Polisen ska omorganiseras till en samordnad myndighet.

I kapitel 2 redovisade vi hur Rikspolisstyrelsen styr IT-verksamheten genom dess mål, organisation och styrande dokument. Den nationella IT-strategin har brutits ned i en femårig handlingsplan och årliga IT-planer. Den första IT-planen gällde år 2011 och omfattade bland annat 50 utvecklingsinsatser.

I juni 2011 konstaterades att den beslutade IT-planen behövde revideras. Orsakerna till detta var att pågående initiativ hade överskridit eller förväntades överskrida den beslutade budgeten, samtidigt som produktionen var för låg.

I IT-planen för år 2012 konstaterade Rikspolisstyrelsen att modernisering och avveckling hade flyttats framåt i tid under år 2011. På grund av utökningar i prioriterade projekt och att viktiga utvecklingsinitiativ inte hade genomförts i önskad omfattning. Konsekvensen av detta blev att 2012 års IT-plan tydligare fokuserades på modernisering och avveckling. Av planen framgick även att tekniska lösningar som kan användas av flera projekt skulle drivas under IT-stabens ledning. Projektportföljen för år 2012 innehöll 104 initiativ. Därutöver precisades ytterligare 22 initiativ som skulle genomföras tidigast år 2013.

I IT-planen för år 2013 konstaterades att det var nödvändigt att skjuta den nationella IT-strategin framåt i tid. De planerade utvecklingsvolymerna för åren 2014 och 2015 måste därför minskas. Detta skedde i syfte att säkerställa finansiering av tillkommande avskrivnings- och licenskostnader. IT-planen inriktades på åtgärder som kan leda till effektiviseringar inom det brottsförebyggande arbetet, utredning och lagföring, service samt ledning och styrning av den operativa verksamheten. I IT-planen precisades 85 utvecklingsinitiativ.

I juni 2013 konstaterade Rikspolisstyrelsen att oförutsedda händelser under det första tertialet hade medfört att vissa IT-projekt hade fått särskilda beslut att förbruka mer än som hade budgeteras i den fastställda IT-planen.

Enligt en reviderad plan för år 2013 skulle 43 pågående utvecklingsinitiativ genomföras. De övriga 42 initiativen skulle inaktiveras eller inte starta. Enligt Rikspolisstyrelsen ingår tertialvisa revideringar i styrstrukturen.

IT-strategin har inte följts upp

Någon uppföljning av IT-strategin har inte skett. Det innebär att det inte går att uttala sig exakt om vilken uppfattning Rikspolisstyrelsen har om hur man ligger till i förhållande till strategin. I IT-planen för år 2013 har dock Rikspolisstyrelsen översiktligt redovisat sin syn på resultatet av IT-verksamheten under perioden 2010–2012. Rikspolisstyrelsen anger bland annat att arbetet i huvudsak har fokuserats på att etablera grundförutsättningar för att realisera målbilden i den nationella IT-strategin. Exempelvis har styrstrukturer etablerats, förståelse och

kontroll ökat och resurser omfördelats från drift och förvaltning till förmån för utveckling.

Bland de mest prioriterade initiativen har exempelvis utredningsstödet PUST dellevererats. PUST som först levererades på en egenutvecklad Java-plattform har därefter överförts till en standardiserad Siebelplattform. Den första etappen av det allmänna ärendehandläggningssystemet PÄR har också satts i drift. PÄR har också lagts på Siebelplattformen.

Rikspolisstyrelsen anger i IT-planen för år 2013 att i takt med en ökad utvecklingsvolym har förmågan att uppskatta tid, kostnad och omfattning av initiativ i projektportföljen och tjänstekatalogen minskat. Det har inneburit att utvecklingsinsatserna ligger efter ursprunglig plan. Eftersläpningen har både påverkat möjligheterna att avveckla föråldrade stöd och möjligheterna att effektivisera drift och förvaltning av IT med stöd av modern teknik. Verksamhetsmässiga nyttoeffekter har senarelagts. I IT-planen för år 2013 skriver Rikspolisstyrelsen att det fortfarande är nödvändigt att väsentligt stärka beställar-, leverans-, styr- och uppföljningsförmågorna.

Utvecklingen av nya IT-stöd

Sedan år 2009 har ett antal nya IT-stöd driftsatts. Enligt Rikspolisstyrelsen har utvecklingstakten varit flera gånger högre än innan IT-satsningen påbörjades.

Det går dock att utläsa i IT-planerna att många initiativ har skjutits på framtiden. Om vi specifikt studerar hur Rikspolisstyrelsen arbetar med nya IT-stöd ges följande bild:

Tabell 1 Utvecklingen av nya IT-stöd åren 2009–2013, enligt Rikspolisstyrelsens redovisning i december varje år (antal)

År	Avslutade projekt	Vilande	Pågående	Varav gula	Varav röda
2009	7		18	5	2
2010	6	4	27	0	6
2011	14	2	44	7	3
2012	16	2	38	11	6
2013(aug)	9	6	28	6	9

Källa: Rikspolisstyrelsens månadsvisa uppföljningar av IT-planerna

Under åren 2009–2013 (till och med augusti) har Rikspolisstyrelsen avslutat 52 projekt avseende nya IT-stöd. Vid respektive års slut har dock en relativt stor andel av de pågående projekten haft problem. Några av projekten har redovisat att de är försenade men att detta inte påverkar kommande milstolpegranskningar (gul flagga). Andra projekt har mött problem som är så stora att detta påverkar den totala tidplanen eller datum för kommande milstolpegranskningar (röd flagga). År 2010 och 2011 beräknades 22 procent av de pågående projekten ha problem. Den andelen har dock vuxit successivt. I slutet av år 2012 var det 48 procent av de pågående projekten som flaggade rött eller gult. I augusti 2013 hade den siffran vuxit till 54 procent.

Målen med ett förnyat IT-stöd är, såsom vi redogjorde för i avsnitt 2.1, att det ska bidra till en högre effektivitet och kvalitet. Rikspolisstyrelsen förväntar sig dessutom göra rena besparingar, att servicen till allmänheten ska förbättras och arbetsmiljön bli bättre. Dessa mål har inte konkretiserats i arbetet.

3.2 Ekonomiskt resultat

Rikspolisstyrelsen beslutar själva om fördelning av medel till IT-verksamheten. Som har nämnts i kapitel 2 budgeterades år 2013 drygt 1,3 miljarder kronor för IT-verksamheten av Polisens anslag, vilket utgör cirka 5 procent av det totala anslaget. Av IT-budgeten är cirka 450 miljoner kronor budgeterat för utveckling.

IT-budgeten har hållits relativt konstant under den studerade perioden, åren 2010–2013.

Projektbudgetarna beslutas med utgångspunkt i lågkostnadsscenarier

IT-budgeten har aldrig överskridits, men när budgeten i enskilda projekt inte har hållits har medel omdisponerats från andra projekt. En orsak till att enskilda projektbudgetar inte har hållit är att projekten genomgående har budgeterats utifrån ett lågkostnadsscenario. Flera av de intervjuade anger att detta inte har varit tillräckligt. Varje år har flera projekt överskridit sin ursprungliga budget, bland annat PUST, vilket i sin tur har lett till att andra projekt har senarelagts på grund av omdisponeringar. Några vittnar om att en sprucken budget sällan har fått några konsekvenser för projekten. Incitamenten för att hålla budgeten har således varit låga. Då alltför stora investeringar ofta redan har utförts har det gjorts en bedömning att inte stoppa projekt som har dragit över budgeten.

I rapporten *Analys av Siebelprogrammet* konstaterar IBM att kostnaden för systemutvecklingen är högre än förväntat. Ett av huvudmålen med att implementera Siebelplattformen har, i enlighet med IT-strategin, varit att sänka utvecklingskostnaderna och förvaltningskostnaderna. Genom att i utvecklingsarbetet göra många avsteg från standardversionen av plattformen kommer dock även de löpande kostnaderna för förvaltning att bli höga.

Vid Rikspolisstyrelsens internrevisionsgranskning av projektet Ren-IT, som publicerades år 2010, konstateras att projektet visserligen hade budgeterats med ett överskott motsvarande 78 miljoner kronor, men detta överskott förväntades helt utebli vid granskningstillfället. Enligt Internrevisionen kan orsakerna till detta vara många, men bottnar i stort i missbedömningar av projektets komplexitet och felaktiga eller missvisande tids- och kostnadsberäkningar.

Svårigheter att prioritera

Vissa av de intervjuade pekar på att IT-budgeten i sin helhet har varit väl tilltagen. Flera medarbetare menar dock att oförmågan att prioritera bland initiativen har lett till att pengarna inte har räckt till. Enligt Riks-

revisionen, som år 2011 redovisade rapporten IT-stödet i rättskedjan, finns det brister hos Polisen vad gäller att realistiskt planera, budgetera och genomföra IT-projekt. Internrevisionen vid Rikspolisstyrelsen anger i rapporten Granskning av Polisens IT-satsning, som publicerades i juni 2013, att Rikspolisstyrelsen inte har nått en högre grad av stabilitet och långsiktighet i sin planering och prioritering inom ramen för IT-satsningen. Några av orsakerna till detta är att Rikspolisstyrelsen har budgeterat efter ett lågkostnadsscenario, att kravställningen har varit otydlig och att vissa aktiviteter inte har varit finansierade. Enligt Internrevisionen har en för hög ambitionsnivå och otillräcklig leveransförmåga lett till flaskhalsar och ineffektivitet.

Att flera stora projekt har blivit dyrare än beräknat har lett till att pengarna inte har räckt till mindre utvecklingsprojekt och avveckling. Inom IT-staben har det funnits en lista med projekt som relativt enkelt och billigt kan leda till effektivitetsvinster i verksamheten (så kallade quick wins). Andra utanför IT-staben har dock inte varit medvetna om denna lista och har därför inte haft möjlighet att värdera dessa insatser i prioriteringsarbetet.

Fördelning mellan utveckling och förvaltning

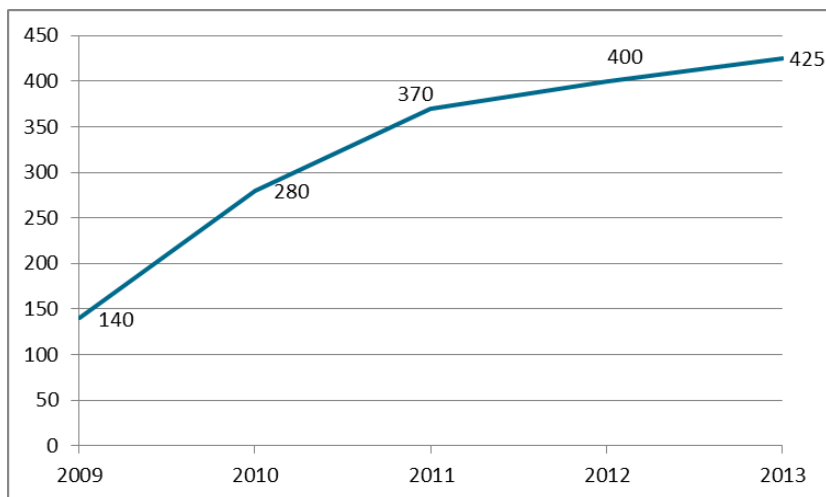
En huvuddel av Polisens IT-budget avser löpande drift och förvaltning.

År 2009 lades ungefär 10 procent av den totala IT-budgeten på utveckling, det vill säga på annat än drift och förvaltning. Sedan dess har allt fler initiativ inkluderats i Rikspolisstyrelsens projektportfölj.

I IT-strategin anges att minst en tredjedel av den totala IT-budgeten ska läggas på annat än drift och förvaltning år 2015. Orsaken till detta anges vara IT-verksamheten genom en hög andel nyutveckling snabbt ska kunna anpassa sig till nya förutsättningar och att leverera en högre kvalitet.

Det finns ingenting som antyder att Rikspolisstyrelsens beslut att lägga mer resurser på utveckling har försämrat driften eller förvaltningen av IT-stödet.

Figur 3 Utvecklingsbudget i IT-verksamheten, åren 2009-2013 (Mkr)



Källa: Rikspolisstyrelsen, IT-planerna åren 2010-2013

År 2013 är utvecklingsbudgeten 425 miljoner kronor, det vill säga en tredjedel av den totala IT-budgeten. Enligt uppgift i intervjuerna så har den ansträngda ekonomin lett till att inga kostnader för systemförvaltning får beslutas inom utförarorganisationen, utan ska på samma sätt som utvecklingsinitiativen beslutas av chefen för Verksledningskansliet.

För år 2014 har Genomförandekommittén meddelat att de utvecklingsinsatser som krävs för enmyndighetsreformen kommer att kosta 183 miljoner kronor, vilket enligt uppgift kommer att motsvara 92 procent av den planerade budgeten.

Ekonomimodellen och Beställar- och utförarmodellen

Beställar- och utförarmodellen i Rikspolisstyrelsen är inte kopplad till myndighetens ekonomimodell, på det sättet att PVS redan i årsbudgeten tilldelas medel för att finansiera utvecklingsinitiativen. Den uppskattade projektbudgeten som beställare och utförare enas om avpassas mot PVS faktiska resursutnyttjande och debiteras på PVS årsbudget. I projekten kalkyleras för samma timpris, oavsett om utvecklingen ska

ske internt eller av konsulter. Timpriset beräknas på den genomsnittliga fördelningen mellan egenanställda och konsulter, inklusive kostnader för administration.

Många av de intervjuade har uppfattningen att Beställar- och utförarmodellen ger en känsla av att "leka affär", det vill säga att man köper och säljer saker vars priser egentligen redan är förutbestämda och finansierade. Det förstärks av att fördelningen av budgetmedel beslutas utanför modellen. I takt med att budgeten i allt fler enskilda projekt har överskridits har kostnadskontrollen blivit allt hårdare. I stället för att programägarna omdisponerar medel mellan projekten är det från och med juni 2013 Verksledningskansliet som tar dessa beslut efter beredning inom PVS. De flesta tycker att detta är bra och en naturlig konsekvens av tidigare misslyckanden.

Finansiering genom avveckling

I IT-strategin har Rikspolisstyrelsen angett som mål att avveckla applikationer och plattformar som skapar inlåsnings- och personberoenden. Enligt en av intervjupersonerna hade målformuleringen föregåtts av beräkningar där nyttan med avveckling hade räknats fram. Syftet är att finansiera moderniseringen och utvecklingen av Polisens IT-stöd genom avveckling. I rapporten IT-stödet i rättskedjan anger Riksrevisionen att det är nödvändigt att avveckla gamla och omoderna system och föråldrad infrastruktur för att kunna utveckla nya system och få ned kostnaderna för drift och förvaltning.

Rikspolisstyrelsen har återkommande i IT-planerna budgeterat för avvecklingsaktiviteter. Till exempel ska det tidigare vapenärendesystemet VÅS under slutet av år 2013 ersättas av det nya ärendehandläggningssystemet PÅR. Internrevisionen har dock i rapporten Granskning av styrning och kontroll – Avveckling av Polisens IT-system som publicerades år 2012 bedömt att det finns väsentlig risk för att avvecklingen i stort inte kommer att genomföras i tillräcklig omfattning och/eller inom fastställda tidsramar.

Tilltron i Rikspolisstyrelsen för förutsättningarna för avveckling och vissa andra långsiktiga IT-projekt har varit relativt stor. Rikspolisstyrelsen har, förutom att ta delar av årsanslaget till IT-utveckling även finansierat IT-verksamheten genom interna krediter. I vissa fall har det

ansetts lönsamt att investera i IT-projekt, även om de ekonomiska effekterna inte skulle kunna hämtas hem på flera år. IT-organisationen har då fått låna pengar mot att förvaltningskostnaderna på sikt skulle sjunka. Effektivitetsvinsterna har dock inte blivit tillräckligt stora för att kunna finansiera kostnaderna för utvecklingsverksamheten och lånen har då omvandlats till anslagsbelastningar. Enligt den ursprungliga IT-handlingsplanen för år 2013 skulle IT-utvecklingen under året finansieras med 175 miljoner kronor i anslag och 250 miljoner kronor i lån.

Rikspolisstyrelsens internrevision anser i den nämnda rapporten att trots att avveckling av gamla IT-system är ett tydligt mål enligt IT-strategin saknas det tillfredsställande finansiella analyser och kalkyler som underbygger att detta ger en realistisk finansiering av IT-satsningen.

Enligt konsultfirman Vergenta som Statskontoret har använt i detta uppdrag och som har stor erfarenhet av IT-utveckling inom andra organisationer är det generellt sett mycket svårt att hämta hem nyttor av avvecklingsinitiativ. Det gäller i synnerhet i den offentliga sektorn där arkiveringskraven är så omfattande.

3.3 Förmågan att fånga användarnas behov

Upplevd kvalitet bland användarna

I dag finns ingen sammanhållen bild av kvaliteten i Polisens IT-verksamhet. Någon mätning av hur hela IT-verksamhetens prestationer står sig i förhållande till objektiva kriterier eller hur de uppfattas av användarna av de olika IT-stöden saknas.

I den senaste medarbetarenkäten i Polisen från år 2012 fick medarbetarna under frågeområdet Fysisk arbetsmiljö svara på om de ofta känner sig stressade av långa svarstider, dålig tillgänglighet eller andra brister i de IT-system som de använder. Enligt sammanställningen av enkäten finns en stor spridning mellan svaren gällande detta. Av 10 möjliga poäng får den fysiska arbetsmiljön medelbetyget 5,7. År 2010 var medelbetyget 5,4.

Någon ytterligare mätning av hur användarna uppfattar hela IT-stödet som sådant har inte gjorts.

Svårigheter med att fånga användarnas behov

Rikspolisstyrelsen har sedan IT-strategin beslutades driftsatt cirka 10–15 nya IT-stöd per år, vilket är en väsentlig ökning jämfört med tidigare. Det finns inte något som antyder att det finns generella brister i dessa system, men det finns tydliga exempel på att användarna inte är nöjda med några av de nya systemen. Det gäller i synnerhet utredningsstödet PUST, som är ett de mest prioriterade systemen och som dessutom ska användas av en stor del av poliskåren.

En viktig förutsättning för att IT-stöden ska kunna bidra till en högre effektivitet för Polisen är att stöden fångar verksamhetens behov. Rikspolisstyrelsen har genomfört olika aktiviteter, exempelvis genom workshops och genom ett metod- och utvecklingsråd. Det finns dock vissa problem förenade med möjligheten att fånga användarnas behov.

I intervjuerna har svårigheterna att fånga användarnas behov när man ska ta fram nya eller anpassade IT-stöd ofta återkommit. Problematiken har också tagits upp i de många granskningar som har gjorts i Polisens IT-system (se bilaga 2). I exempelvis konsultbolaget EY:s Utvärdering av ärendehandläggningssystemet SiebelPUST från år 2013 konstateras att det framtagna systemet inte är ett lämpligt ärendehandläggningssystem för Polisen. Enligt EY bör Rikspolisstyrelsen börja om från början och ta fram en tydlig kravställning för vad ett modernt utredningsstöd ska innehålla.

Förmågan att fånga användarnas behov kan beskrivas utifrån två dimensioner. För det första att på ett adekvat sätt identifiera faktorer som på bästa sätt kan leda till en högre polisiär effektivitet. För det andra att omvandla faktorerna till rätt funktioner i IT-stödet.

När det gäller den första frågan så har Beställar- och utförarmodellen inneburit att ansvaret för att fånga användarnas behov har lagts på beställarna, vilket vad gäller den operativa polisverksamheten betyder Polisavdelningen. Bland dem som vi har intervjuat på Polisavdelningen uppges att det i princip är omöjligt att beställa IT-system som uppfyller användarnas behov fullt ut. Det beror bland annat på att

polismyndigheternas behov är så olika. I intervjuerna pekas det på att en orsak till detta är att de ledningsmodeller som Rikspolisstyrelsen har infört, Polisens underrättelsemodell (PUM) och Polisens nationella utredningskoncept (PNU), inte har implementerats fullt ut eller på samma sätt i polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsens bristande mandat att besluta över polismyndigheterna är en av huvudanledningarna till den kommande enmyndighetsreformen (se SOU 2012:13 och prop. 2011/12:1 uo 4). Eftersom polismyndigheterna inte arbetar på samma sätt anges det att ett IT-stöd omöjligt kan möta verksamhetens alla behov. En annan anledning till att användarna inte anser att IT-stöden uppfyller deras behov är missnöjet med att behöva anpassa arbetssätten efter IT-stöden. Rikspolisstyrelsen har med hjälp av IT-stöden möjlighet att styra polismyndigheterna mot att använda nya eller samordnade arbetsmetoder. Men när polismyndigheterna inte har anpassat sitt arbetssätt efter IT-stödet har de i stället framfört sitt missnöje med hur IT-stödet är utformat. En tredje huvudorsak till svårigheten att möta användarnas behov är att Rikspolisstyrelsen måste göra vissa nödvändiga prioriteringar. Det gäller till exempel avseende hur lång tid IT-utvecklingen får ta, vad den får kosta och vilken kvalitet som ska uppnås. Dessa tre faktorer påverkar sammantaget funktionaliteten.

Bristande kravställning från beställarna påverkar resultaten

När det gäller frågan om att omvandla faktorerna till rätt funktioner i IT-stödet är den nära förknippad med vad som brukar kallas kravställning. Begreppet syftar på de krav som IT-systemen behöver uppfylla för att till exempel fånga användarnas behov, säkerhetskrav med mera. Inom Beställar- utförarmodellen är det beställarnas ansvar att göra adekvata kravställningar.

Bland de personer som vi har intervjuat har ingen uppgett att utförarsidan inte har adekvat teknisk förmåga att utveckla det beställda IT-stödet. Som tidigare har nämnts har dock många IT-stöd försenats, vilket delvis har berott på att utvecklingsprocessen har gått långsammare än beräknat. Förutom att utvecklingsprocessen kan stöta på problem eller att tiden är för snålt tilltagen, kan förseningarna bero på att systemkraven har kommunicerats till utvecklarna för sent.

I ett stort antal intervjuer har det framförts att beställarna inte i tillräcklig utsträckning identifierar alla behov i den ursprungliga beställningen, utan att detta sker senare i processen genom ändringsbeställningar. Många av de intervjuade anger att de sena ändringarna är en huvudorsak till flera budgetöverskridanden och försenade leveranser.

Rikspolisstyrelsens internrevision har i rapporten Granskning av utvecklings- och projektverksamhet från år 2009 berört samma fråga. I rapporten konstateras att för att utvecklingsprojekten ska bli effektiva och ge önskad verksamhetsnytta måste styrgrupperna bli bättre på att ställa krav på och följa upp effektivitet, kvalitet och leverans.

3.4 Analys och slutsatser

Rikspolisstyrelsen är långt ifrån att nå målen med IT-strategin

Statskontoret har inte utvärderat IT-strategins utfall i detalj. Vi kan konstatera att många av de aktiviteter som har genomförts ligger i linje med IT-strategin. Bland dessa ingår att byta den tekniska plattformen till Siebel. När det gäller styrningen ingick det i IT-strategin att den organisatoriska styrningen av IT skulle ses över. Vi har konstaterat i kapitel 2 att det under de senaste åren har formulerats en lång rad styrande dokument, som inte fanns tidigare.

Vi kan dock konstatera att Rikspolisstyrelsen gång på gång i IT-planerna har skjutit genomförandet av IT-strategin framåt i tiden. Tiden för IT-strategin är inte ute, men som vi har annonserat tidigare har Genomförandekommittén angett att huvuddelen av IT-budgeten för år 2014 kommer att gå till att förbereda sammanslagningen av Polisen till en myndighet.

Även om Rikspolisstyrelsen hade haft möjlighet att genomföra IT-strategin enligt plan även under år 2014 finns det inget som tyder på att målen hade nåtts. Leveransförmågan har varit alldeles för låg under de år som har gått sedan IT-strategin beslutades.

IT-strategin har varit alltför omfattande

IT-strategin och de underliggande styrdokumentet, det vill säga IT-handlingsplanen och IT-planerna, är mycket omfattande. Dels omsluter strategin ett mycket stort antal utvecklingsinitiativ inom hela polisverksamheten, dels ska den genomföras under en i sammanhanget kort tidsperiod på fem år. Vår undersökning visar att IT-strategin var alldeles för ambitiös i förhållande till Polisens leveransförmåga inom IT.

Styrningen med kortsiktigt fokus på att hålla IT-budgeten är en av förklaringarna till det svaga resultatet

Vissa projekt har tillåtit att dra över sin budget och eftersom Rikspolisstyrelsen har lagt stor vikt vid att inte överskrida den totala IT-budgeten har andra projekt nedprioriterats. Det har i sin tur inneburit att vissa stora projekt, till exempel PUST, som också har dragits med stora underskott har upptagit en mycket stor del av IT-budgeten. Det förefaller som att samordningen av projekt, till exempel vad gäller ekonomi och prioriteringar, har varit svag.

Vi bedömer att kortsiktigt fokus på IT-verksamhetens kostnader, som har lett till en rad omdisponeringar mellan projekt, har påverkat förutsättningarna för en långsiktigt effektiv verksamhet. Initiativ som har krävt ihärdighet eller inledningsvis höga kostnader har nedprioriterats eller aldrig kommit igång.

Budgeteringsprocessen har varit svag

En av huvudanledningarna till att flera IT-projekt har överskridit budgeten är att projekten har beslutats och budgeterats utan att tillräckligt förarbete har genomförts. Både våra intervjuer och andra genomförda granskningar pekar på att vissa projekt har krävt betydligt mer tid och resurser än vad de inledningsvis har planerats för. När väl projektet är beslutat och stora investeringar har gjorts har det i princip varit omöjligt att säga nej till att ge ytterligare pengar om projektet inte har hållit sin budget. Vi bedömer att styrningen av budgeteringsprocessen behöver stärkas.

Verksamhetens behov har inte fångats

Även om Rikspolisstyrelsen har genomfört aktiviteter för att fånga behoven hos användarna har svårigheterna att definiera kraven på nya

IT-stöd påverkat förmågan att i förväg beräkna kostnaderna för utvecklingsinitiativen. Företrädare för Rikspolisstyrelsen har själva pekat på att Rikspolisstyrelsen i dag saknar fullt mandat över polismyndigheterna och detta har gjort att man har svårt att fånga alla användares behov eftersom de varierar i hög grad. Vidare har det varit svårt att redan inför ett kommande beslut om att initiera ett IT-utvecklingsprojekt bryta ner till exempel användarbehov och säkerhetskrav på rätt nivå. Särskilt stora problem har det varit i den polisoperativa verksamheten. Ärendehandläggningssystemet PÄR, som används inom Polisens serviceverksamhet och administrativa verksamhet, förefaller ha kringgårdats av betydligt färre problem.

Rikspolisstyrelsen, som tidigare har beslutat om vilka nationella arbetsmodeller (PUM och PNU) som ska gälla, hade enligt vår bedömning kunnat besluta om att nya IT-stöd endast skulle understödja tillämpningen av dessa modeller. Polismyndigheterna hade då haft större incitament att snabbt ta åt sig och börja använda modellerna fullt ut, vilket på sikt torde ha lett till en högre grad av enhetlighet inom hela Polisen. Ett IT-stöd som tydligt styr de enskildas agerande genom sina funktioner och sin logik kan vara ett starkt påverkansmedel för att effektivisera användningen av IT-stöden i polisverksamheten.

Ett återkommande problem i IT-utvecklingen har varit utmaningen att från början identifiera eller åtgärda alla svårigheter och krav. Detta har i flera fall orsakat omfattande omtag i genomförandet av IT-utvecklingen. Sammantaget har detta lett till dels omfattande leveranssvårigheter för IT-verksamheten, dels stora merkostnader.

4 Interna och externa faktorer som påverkar IT-verksamhetens resultat

I kapitlet redogör vi för ett antal faktorer som påverkar eller som kan komma att påverka IT-verksamhetens resultat. Vi har även undersökt hur dessa faktorer hanteras inom Rikspolisstyrelsen. De faktorer som vi har identifierat är:

- Kompetensförsörjning
- Arbetet med risker
- Upphandling
- Säkerhetskrav
- Författningskrav, samarbeten och överenskommelser
- Enmyndighetsreformen
- Kulturer

4.1 Kompetensförsörjning

I Statskontorets uppdrag ingår att särskilt undersöka hur kompetensfrågorna hanteras för att stödja en effektiv IT-styrning. Tillgång till adekvat kompetens är en förutsättning för att kunna prestera bra resultat inom IT-verksamheten. Statskontorets granskning och tidigare genomförda utvärderingar har visat på ett antal kompetensbrister inom IT-verksamheten. De återfinns både inom beställarledet och hos utförarna. Frågorna har delvis berörts tidigare i rapporten och sammanfattas i detta kapitel.

Nedan redogör vi för våra iakttagelser kring hur Rikspolisstyrelsen kompetensplanerar för IT-verksamheten inom beställar- och utförarleden, vilka kompetensbehov som har identifierats och hur dessa omhändertas inom ramen för kompetensförsörjningsarbetet.

IT-sourcingstrategin

Enligt Polisens modell för verksamhetsstyrning ska Polisen ha en kompetensförsörjning som är anpassad till verksamhetens behov. Sourcing är enligt Rikspolisstyrelsen de aktiviteter som säkerställer tillgång till rätt kompetens. År 2011 tog Rikspolisstyrelsen fram en IT-sourcingstrategi som syftar till att löpande säkerställa Rikspolisstyrelsens förmåga att leverera IT-stöd genom att ha tillgång till rätt kompetens, i tillräcklig omfattning och i rätt tid. Syftet är också att sänka kostnaderna för drift, förvaltning, utveckling, införande, support och avveckling. Strategin innehåller riktlinjer för hur sourcing av IT-verksamheten ska genomföras inom utförarledet.

I korthet går strategin ut på att definiera vilka sourcinglösningar Rikspolisstyrelsen ska arbeta med inom IT, klargöra vilken verksamhet som ska hanteras internt alternativt köpas in av en extern leverantör och förtydliga hur processen för beslut om IT-sourcing ska gå till.

Tabell 2 Vem ska ansvara för utveckling, förvaltning och andra IT-aktiviteter enligt IT-sourcingstrategin?

Aktivitet	Hantering
Kärnverksamhet	Internt
Leverans av generell och standardiserad IT	Externt
Avveckling av IT	Externt
IT-support för kärnverksamhetsnära stöd	Internt
IT-support för generella tjänster	Externt
Nyutveckling	Kortsiktigt: Externt

Källa: Rikspolisstyrelsens IT-sourcingstrategi

Möjliga sourcinglösningar som anges i strategin är exempelvis att anställa kompetens, kompetensutveckla egna medarbetare, införa traineeprogram, avropa resurser från ramavtal eller genom upphandling ingå partneravtal med externa leverantörer, lägga ut hela verksamhetsområden eller utveckla myndighetssamverkan. PVS har i sina åtaganden för både år 2012 och år 2013 haft i uppdrag att tertialvis redovisa vidtagna sourcingaktiviteter. PVS har dock rapporterat enbart externa sourcingaktiviteter, det vill säga olika former av outsourcing och kon-

sultanvändning. Interna sourcingaktiviteter så som rekrytering och kompetensutveckling av egna medarbetare berörs inte, enligt PVS beror det på utrymmesskäl. Interna kompetensutvecklingsåtgärder redovisas i enheternas tertialuppföljningar.

IT-sourcingstrategin ska kompletteras av en årlig sourcingplan. Sourcingplanen visar när i tiden olika åtgärder ska genomföras. För att ha ett korrekt beslutsunderlag som både tar hänsyn till IT-sourcingstrategins inriktning och förutsättningarna i det specifika fallet, genomförs sourcingutredningar för projekt och andra teknikområden, exempelvis inom IT-driften. Resultatet av utredningarna bildar i praktiken sourcingplanen enligt Rikspolisstyrelsen. Det finns dock inga årliga övergripande sourcingplaner trots att vikten av att sourcingen integreras i IT-planen poängteras i IT-sourcingstrategin.

Under 2013 har sourcingaktiviteterna begränsats till ett beslut om att lägga ut skrivare som tjänst på extern part och att ytterligare använda co-sourcingavtalet (se sidan 59 om användningen av co-sourcingpartner). Detta beror enligt Rikspolisstyrelsen på de omfattande leveranskrav som kommer från Genomförandekommittén och där tidsfaktorn inte gör det möjligt att genomföra outsourcingaktiviteter.

Kompetensbehov i utförarledet

I IT-sourcingstrategin konstateras att ökade relationer med externa aktörer ökar kraven på att detaljerat kunna definiera vad som ska göras och på vilka villkor.

I Rikspolisstyrelsens IT-verksamhet finns en medvetenhet om att det finns en risk att inte få tag på tillräckligt många kompetenta resurser. Enligt några av de intervjuade beror risken delvis på att Rikspolisstyrelsen har svårigheter att erbjuda konkurrenskraftiga löner för att kunna anställa egen personal, vilket i sin tur beror på att arbetsmarknaden för personer med IT- eller upphandlingskompetens är överhettad. Detta får konsekvenser för verksamheten. Av de avvikelser som år 2012 rapporterades inom ramen för utvecklingsarbetet berodde 6 procent på problem med att tillhandahålla rätt kompetens.

Inom PVS handlar behovet av kompetens främst om områdena leverantörsstyrning, upphandling, Siebelplattformen och projektledning.

Med expansionen av IT-verksamheten är PVS även i behov av annan personal, exempelvis arkitekter, integratörer och inom nätsäkerhetsområdet. Enligt vad vi erfar har ett stort antal personer slutat under åren 2012–2013. PVS anger i sin uppföljning av avdelningens kompetensplan för år 2012 att endast ett fåtal tjänster återbesattes under 2012 och då med konsulter eller visstidsanställningar. Personalomsättningen är som högst för projektledare, vilket enligt intervjuade kan bero på den press som rollen innebär och svårigheten att driva projekt i organisationen.

Kompetensförsörjning i utförarledet

PVS tar fram kompetensförsörjningsplaner på enhetsnivå men även för hela avdelningen. Kompetensförsörjningsplanerna följs upp årligen.

På projektnivå genomförs sourcingutredningar i inledningen av projekten. De genomförs ofta externt av konsulter med motiveringen att detta ger en mer objektiv bild av vilka sourcinglösningar som är aktuella. I planeringsfasen, enligt PROPS-modellen inför TG2, görs en mer noggrann planering av vilka kompetenser som behövs för genomförandet. Flera av de intervjuade anser att dålig framförhållning i IT-planeringen även försvårar möjligheten att tillgodose kompetensbehovet på projektnivå. Mer långsiktighet i kompetensplaneringen efterfrågas.

För att komma tillrätta med kompetensbehoven har ett antal åtgärder vidtagits inom PVS, bland annat har rekryteringssatsningar genomförts. Sedan tre år tillbaka har Rikspolisstyrelsen även infört trainee-tjänster för relativt nyutexaminerade personer, främst inom områdena upphandling och IT.

Enligt PVS verksamhetsuppföljning för år 2012 genomgick under året ett femtontal medarbetare utvecklingstjänstgöring inom prioriterade områden. PVS har startat ett omställningsarbete för att locka anställda att ta anställning inom nya områden, främst inom projektledning, förvaltningsledning och som testledare. PVS har också startat en intern skola där egenanställda får möjlighet att kompetensutvecklas i Siebel-plattformen.

Det hårda trycket på IT-verksamheten medför också svårigheter att hinna med den interna kompetensförsörjningen. Enligt uppföljningen

av kompetensförsörjningen inom PVS år 2012 genomfördes generellt inga kompetensutvecklingsåtgärder inom PVIT under året. Detta eftersom flera högt prioriterade projekt inte lämnade utrymme för sådana åtgärder. Anskaffning av upphandlingskompetens behandlas i 4.3.

I och med att Rikspolisstyrelsen har beslutat att flytta flera system till Siebelplattformen för att öka möjligheten till standardisering och på sikt få ned kostnaderna, är kompetens om plattformen nödvändig. Rikspolisstyrelsen har dock haft svårt att rekrytera nya egenanställda med denna kompetens. Enligt våra intervjuer är en orsak till detta att de erbjudna lönerna inte är tillräckligt höga. Rekryteringen till de interna Siebelutbildningarna har också varit lägre än förväntat, eftersom medarbetarna inte har varit motiverade att byta till ett nytt kompetensområde. Det har även varit svårt att hitta konsulter i Sverige med denna kompetens. I stället har Rikspolisstyrelsen behövt anlita utländska konsulter, vilket IBM i sin granskning av Siebelprojektet konstaterar har inneburit språkproblem och missförstånd.

Rikspolisstyrelsen har en co-sourcingpartner

Rikspolisstyrelsen har i linje med IT-sourcingstrategin valt att outsource och använda externa konsulter i flera delar av IT-verksamheten. Rikspolisstyrelsen tecknade år 2012 ett co-sourcingavtal med konsultbolaget Accenture värt cirka 1,2 miljarder kronor, fördelat fram till år 2018. Avtalet innebär att Rikspolisstyrelsen kan avropa enstaka konsulter, lägga ut objekt för förvaltning eller anlita Accenture för hela projekt. Valet att ha en strategisk IT-partner är en del av IT-sourcingstrategin.

Co-sourcingavtalet med Accenture innebär att Rikspolisstyrelsen med relativt kort varsel kan få tillgång till kompetensresurser utan att det måste föregås av ett upphandlingsförfarande, vilket gör det enklare att löpande ombesörja kompetensbehoven. En annan fördel som har uttryckts är att konsulter som används från ett och samma företag kan lära av varandra, vilket underlättar upplärningsprocessen.

Enligt vad som framkommer i intervjuerna har det varit PVS mål att anlita ytterligare en co-sourcingpartner för att öka konkurrenssituationen bland konsulterna. Det finns dock oklarheter i formuleringarna i

avtalet med Accenture som kan påverka möjligheterna att anlita ytterligare en co-sourcingpartner.

Stort beroende av externa konsulter

IT-verksamheten är i dag i hög grad beroende av konsulter. Inom PVS enheter PVIT och UFE är andelen konsulter cirka 10 procent respektive 40 procent, vilket innebär att det samtidigt arbetar drygt 200 konsulter i verksamheten. Riksrevisionen konstaterar i rapporten IT-stödet i rättskedjan från år 2012 att det inte är ovanligt att andelen konsulter i Rikspolisstyrelsens IT-projekt uppgår till uppemot 70 procent. Ett högt konsultberoende gör kompetensförsörjningen sårbar. IBM går så långt i sin rapport om Siebelprojektet att man skriver att Rikspolisstyrelsen "är i händerna på externa leverantörer". Samtidigt har antalet konsulter minskat med 11 procent inom hela PVS under år 2012.²

En hög andel konsulter ökar risken för att externa personer blir nyckelkompetenser i IT-verksamheten, vilket som regel medför både högre kostnader och större sårbarhet än om nyckelfunktionerna innehas av egen personal. Inom PVS har egenanställda erbjudits utbildning för att överta roller som konsulter har haft och en viss konsultväxling har genomförts. Enligt några av de intervjuade finns det dock konsulter som har jobbat för PVS i flera år utan att detta har hanterats, exempelvis genom att konsulterna har ersätts med egenanställd personal. Enligt Rikspolisstyrelsen finns en fördel med att behålla konsulterna eftersom de då kan projektprocessen. Riksrevisionen menar i en rapport om statliga IT-projekt som överskrider budget att beställare som driver stora projekt med konsulter på nyckelpositioner kan få svårigheter att kommunicera verksamhetens krav på projektens resultat till konsulterna. Det kan även bli problem med att återföra konsulternas erfarenheter från projekten till myndigheten.

Det framgår också i intervjuerna att konsulterna som har anlåtats inte alltid anses ha en tillräckligt bra kunskap om Polisens arbetssätt och principer. De får inte alltid det stöd de behöver eftersom man ofta inte hinner med att introducera konsulterna på ett bra sätt.

² Då är all verksamhet inom PVS medräknad även om IT utgör majoriteten. Verksamhetsuppföljning PVS Tertial 3 – 2012.

Användning av konsulter, men framför allt att outsourca en viss verksamhet, förutsätter en bra leverantörsstyrning. Det handlar bland annat om att ha tydliga kravställningar, utforma avtal som ställer krav på leverans samt styra och följa upp kraven när de väl är uppsatta. För att klara av det behövs även kompetens i huset kring det som ska levereras även om utvecklingen eller driften utförs externt. Leverantörsstyrningen har kritiserats, både i våra intervjuer och i tidigare genomförda utvärderingar. PVS har identifierat bristande leverantörsstyrning som en risk i verksamhetsplaneringen för både år 2011 och år 2012. Det finns synpunkter kring att kraven i avtalen är för milda och att konsulter likställs med anställda även i projektförhandlingar. Exempelvis har beställarsidan ibland diskuterat projektpolis och förutsättningar med konsulter i stället för med anställda inom utförarsidan. Det försvårar enligt vissa medarbetare hårdare styrning av leverantörerna och komplicerar kravställningen när förutsättningarna exponeras.

Det framförs i intervjuerna att det finns en uppfattning om att verksamheten har varit "naiv" gentemot underleverantörerna. Det finns avtal där Rikspolisstyrelsen inte har tryckt på i upphandlingarna om vad som bör finnas i leveranserna. Det har inte heller alltid funnits vitesklausuler i avtalen. Enligt Rikspolisstyrelsen innehåller dock Kammarkollegiets ramavtal i princip alltid vitesklausuler.

IT-sourcingpartneravtalet beskrivs av flera av de intervjuade som en vändpunkt när det gäller leverantörsstyrning. Avtalet innehåller bestämmelser om fasta priser, krav på tidskrav för leverans, hur många fel som kan accepteras, vilka garantier som ska lämnas och vad som händer om problem drabbar tredje part. I juli 2012 bildades också en affärsenhet inom PVS för att samla PVS anskaffningsresurser och sätta anskaffningsfrågorna i fokus.

Kompetensbehoven i beställarledet

Beställar- och utförarmodellen ställer krav på huvudkontoret i rollen som beställare att förfoga över kompetens avseende bland annat kravfångst, kravställning, säkerhet och nyttohemtagning. Såsom vi har beskrivit tidigare finns det ett antal beställare på huvudkontoret som måste ha denna kompetens. Flera av de intervjuade anser att detta är ett problem. Man upplever sig inte alltid ha den kompetens som krävs för

att kunna beställa eller styra ett program. Det finns inte heller tillräckliga incitament att på enhetsnivå rekrytera IT-kunnig personal för enstaka projekt eftersom kompetensen blir överflödigt så fort projektet är slut. En av de intervjuade efterfrågar en resurspool inom huset att använda i dessa fall.

I IT-sourcingstrategin poängterar Rikspolisstyrelsen vikten av att huvudkontoret utvecklar sin roll som beställare och införandeansvarig gentemot slutanvändarna av IT-stöden.

Brister i beställarkompetensen som har identifierats och som vi har diskuterat i avsnitt 3.3, handlar om problem med att fånga och prioritera bland användarnas behov och att beställningarna inte är tillräckligt genomarbetade när de lämnas till utförarledet.

Kompetensförsörjning i beställarledet

Polisavdelningen, som är den största beställaren av IT-stöd, tar inte fram några kompetensförsörjningsplaner. Det finns således ingen dokumentation på enhets- eller avdelningsnivå motsvarande PVS planering av kompetensförsörjningen.

Personal vid huvudkontoret har ofta erfarenhet från verksamheten

Inom Polisavdelningen är hälften av de anställda poliser. Av den del som är poliser består ungefär hälften av tidsbegränsade tjänster på 2–3 år som tas in från polismyndigheterna för att öka kunskapen om verksamhetens behov. I samband med rekryteringen från polismyndigheterna ser Polisavdelningen över kompetensbehoven och vidareutbildar personalen för att möta behoven.

De tidsbegränsade tjänsterna utgör viktig kompetensutfyllnad. Samtidigt medför det problem. Som vi tidigare har beskrivit i kapitel 3 varierar polismyndigheternas behov. Enligt intervjuerna tenderar en del medarbetare som har sin bakgrund enbart i någon av polismyndigheterna att se behoven utifrån situationen i just den polismyndigheten. Det medför att det blir svårt att se helheten i de behov som finns och prioritera rätt.

Fokus på beställarkompetens vid rekrytering men ingen intern utbildning

Omfattningen av beställarutbildning har enligt ansvariga varit liten. Frågan har vid upprepade tillfällen identifierats som en risk och det har funnits tankar om att utbildning ska ske, men någon utbildning har inte genomförts.

Enligt medarbetare vid Polisavdelningen finns ett större fokus på beställarkompetensen vid rekrytering i dag. Vid rekrytering av systemägare från polismyndigheterna till Polisavdelningen pekar man på att IT- och beställaransvar ingår i tjänsten. Flera programledare har rekryterats genom internrekrytering från utförarsidan. Detta har i sin tur lett till ett kompetenstapp hos de leveransansvariga på utförarsidan.

4.2 Arbetet med risker inom IT-verksamheten

Det har utifrån intervjuerna varit svårt att få en bild över hur risker identifieras och hanteras kopplat till IT-verksamheten. Det finns bland annat olika uppfattningar om i vilken grad Rikspolisstyrelsen arbetar med risker på projektnivå. Det kan sannolikt delvis förklaras av att man jobbar på olika sätt i olika delar av verksamheten, men det är också ett tecken på att bilden i praktiken är otydlig. Det framgår dock att riskanalyser görs på flera nivåer i organisationen.

Inom det övergripande arbetet med intern styrning och kontroll har Rikspolisstyrelsen i verksamhetsplanen för år 2012 tagit fram en plan för kontrollåtgärder där väsentliga risker i Rikspolisstyrelsens hela verksamhet har identifierats. Av de 14 väsentliga risker som har identifierats kopplas flera till IT-verksamheten, exempelvis risken att inte kunna omställa resurser för att genomföra IT-strategin. Kopplat till riskerna finns ett antal åtgärder nämnda, exempelvis att förbättra IT-styrningen. Ansvarsfördelningen för kontrollåtgärderna regleras enligt Rikspolisstyrelsen i åtagandena för huvudkontorets avdelningar.

PVS gör en verksamhetsinriktad riskanalys för sin verksamhet som följs upp varje tertiäl. I riskanalysen identifieras risken, möjlig konsekvens och vilken åtgärd som ska vidtas för att undvika risken. Även beräknat slut anges. Riskanalysen berör hela tjänstekatalogen, det vill

säga även delar av PVS verksamhet som inte är kopplad till IT. Riskanalysen fungerar som underlag till myndighetens övergripande arbete med intern styrning och kontroll.

IT-planen för år 2013 innehåller en riskidentifiering, dels en övergripande för hela IT-planen, dels en inom varje program. De övergripande riskerna som nämns är beställarförmåga, utförarens förmåga att leverera, införandeförmåga, förmåga att kostnadseffektivisera samt behovet av medeltillskjutning för organisationsförberedande åtgärder inför sammanslagningen. Det framgår dock inte i IT-planen hur riskerna hanteras eller vem som har ansvaret för att hantera riskerna. Enligt Rikspolisstyrelsen hanteras riskerna i styrgrupperna och i tertialuppföljningarna.

På projektnivå genomförs en analys av möjliga risker i en inledande förstudie. Ytterligare analys görs mellan projektplanerings- och genomförandefasen, kring aspekter som osäkerhetsfaktorer i tidplan och budget, teknik, produkt, resurser och kompetens, samarbete, nyttohemtagning, införande och arbetsmiljö. I projektens genomförande hanteras riskfrågorna i styrgrupperna. Risker med höga riskvärden³ ska alltid tas upp i styrgrupperna. Det finns även ett sammanhållande eskaleringsråd som sammanträder en gång per vecka kring risker som har lyfts i alla projekt.

Risker i projektportföljens projekt flaggas även månadsvis i samband med att projekten statusrapporterar. Status redovisas i uppföljningen av IT-planerna. Här används färgkoordinering (gröna, gula och röda flaggor) för att beskriva status, orsaker och hur avvikelser hanteras. Risker som ska rapporteras till projektportföljen är risker i direkt när-tid, det vill säga risker som senast vid nästa statusrapportering realiserar om ingen åtgärd vidtas.

³ Riskvärdet är en produkt av sannolikheten för och konsekvensen av att risken realiserar.

Internrevisionen har konstaterat flera brister i riskhanteringen

Under åren 2012 och 2013 har Internrevisionen genomfört granskningar av styrning och kontroll kopplade till IT-strategin. Flera av slutsatserna kan knytas till hanteringen av risker.

Slutsatserna handlar bland annat om att det har saknats en helhetsbild över Polisens IT-satsning och beroenden mellan projekten. Exempelvis finns det ingen risk- och konsekvensanalys över genomförandet av IT-strategin. I 2013 års uppföljning noterar Internrevisionen att risk- och konsekvensanalyser har genomförts i IT-planen för år 2013 men att de inte har beaktats och hanterats i tillräcklig utsträckning.

Att risker inte har beaktats i tillräckligt hög utsträckning anses vara en av orsakerna till att utvecklingsprojekten har underbudgeterats. Som vi har konstaterat i kapitel 3, har budgetarna fram tills i år utgått från ett lågkostnadsscenario. Nu har Rikspolisstyrelsen infört en 10 procentig bedömer buffert på utvecklingsbudgeten. I sin uppföljning Internrevisionen dock att detta inte är tillräckligt, då den bufferten hade förbrukats redan under det första tertialet av år 2013. Internrevisionen menar att buffertens storlek i hög grad påverkar möjligheten att kunna säkerställa kontinuitet i prioriterade utvecklingsprojekt samt möjligheten att ha en mer flexibel och kostnadseffektiv planering. Även de omprioriteringar som har skett genom revideringar av IT-planer är, enligt Internrevisionen, tecken på bristande planering och riskhantering.

Även våra intervjupersoner inom utförarledet betonar att ekonomiska risker identifieras men inte omhändertas systematiskt. Exempelvis har PVS flaggat redan i offertstadiet om att budgeten eller tidsplaneringen inte kommer att hålla. Detta har inte beaktats, vilket har lett till att projekten flaggas rött efter kort tid.

4.3 Upphandling

Enligt flera av de intervjuade personerna påverkas IT-verksamheten av upphandlingsförfarandet i relativt hög grad. Det beskrivs som en flaskhals i arbetet. Flera faktorer påverkar och försenar IT-verksamheten. Att Rikspolisstyrelsen är en så stor organisation ger långa ledtider i upphandlingsförfarandet. Eftersom det ofta är stora summor involve-

rade i upphandlingarna är det också vanligt med överprövningar, vilket också förhalar projekten. Det kan handla om 6–12 månaders väntetid mellan planerings- och genomförandefaserna. I IT-planen för år 2013 identifieras överprövningar exempelvis som en risk inom ett program.

Utöver problemen med utdragna upphandlingsförfaranden har det även påpekats i intervjuerna att det har varit svårt att rekrytera bra upphandlingskompetens. Under år 2012 rekryterades dock sex upphandlare, en IT-avtalsjurist och en trainee. I januari 2013 tecknade Rikspolisstyrelsen avtal med två upphandlingskonsultföretag för ökad genomströmning av upphandlingsuppdrag. Myndigheten har även tecknat avtal med en advokatfirma rörande juridiska tjänster inom upphandlingsområdet. Trots vidtagna åtgärder bedömer Rikspolisstyrelsen i sin verksamhetsuppföljning för år 2012 att efterfrågan på upphandlingstjänster inte kan mötas. Av de åtta personer som anställdes vid affärsenheten på PVS under år 2012 hade endast två personer tidigare erfarenhet av offentlig upphandling, enligt PVS egen kompetensuppföljning.

IT-sourcingavtalet med Accenture har som tidigare nämnts inneburit möjligheter att få tillgång till externa leverantörer utan ett konventionellt upphandlingsförfarande. Enligt uppgift finns ett långsiktigt mål om att använda co-sourcingpartnern i 90 procent av alla uppdrag. Detta borde enligt vår bedömning framöver kunna minska omfattningen av problemen som är kopplade till upphandlingsförfarandet.

Kammarkollegiets ramavtal

I intervjuerna har det framgått att Kammarkollegiets ramavtal används i IT-verksamheten.

Riksrevisionen konstaterar år 2011 i rapporten IT-stödet i rättskedjan att det saknades aktuella statliga ramavtal för vissa IT-konsulttjänster, bland annat för ledning och styrning, systemutveckling och infrastruktur. Enligt Kammarkollegiets hemsida genomförs dock för närvarande flera förstudier kring nya upphandlingar för exempelvis upphandlingsområdet IT-resurskonsulttjänster, och olika ramavtalsområden inom IT-drift.

En annan utmaning med upphandling är att avtalen är tidsbegränsade, vilket innebär att de kan upphöra mitt i ett projekt som drar över tiden. Det faktum att Kammarkollegiets beslut, som omfattar ännu större volymer än Rikspolisstyrelsens, ofta överklagas kan också medföra att tillgången till ramavtal påverkas.

4.4 Säkerhet

Inom både drift- och utvecklingsverksamheten finns säkerhetskrav som beställare och utförare måste förhålla sig till vid utveckling av data-system. Det handlar om lagar såsom exempelvis polisdatalagen (2010:361) och Rikspolisstyrelsens egna föreskrifter. I säkerhetsarbetet är Föreskrifter och allmänna råd om säkerhet vid Polisens informationsbehandling vid stöd av IT (FAP 174-1, RPSFS 2009:04) central. Föreskriften beskriver bland annat den lägsta säkerhetsnivå som gäller för Polisens IT-system och informationsbehandling. Den beskriver även på en övergripande nivå olika roller och funktioners ansvar samt hur säkerhetsfrågor ska hanteras.

För varje driftsatt IT-system ansvarar systemägaren för säkerhet och samordning och för att IT-systemet överensstämmer med säkerhetsrelaterade krav. Säkerhetsaspekter identifieras i förstudien och projektet placeras då in i en säkerhetsklass. Enheten för verksamhetsskydd i Verksledningskansliet ansvarar för att kvalitetssäkra IT-projekten ur ett säkerhets- och verksamhetsskyddsperspektiv. I planeringsfasen får systemägaren hjälp av en säkerhetsspecialist som ska stödja systemägaren och projektet i att identifiera vad som krävs ur ett säkerhetsperspektiv. Vid avstämningen inför genomförandefasen presenteras en hot- och riskbedömning med säkerhetsrisker för systemet. UFE:s säkerhetsgrupp granskar säkerhetsmålsättningen och Enheten för verksamhetsskydd godkänner lösningen. Säkerhetskraven handlar exempelvis om behörigheter, loggning och gallring.

Säkerhetskraven i kravställningarna

Arbetet med att identifiera säkerhetsaspekterna i projekten har inte alltid fungerat tillfredställande då kraven inte fångas och förtydligas i tillräckligt hög utsträckning av systemägaren i planeringsfasen. Det finns bristande kunskap om hur säkerhetsnivån påverkar kraven på

systemen och det finns brister i arbetet med att bryta ned kraven så att beställningen blir korrekt. Bristande säkerhetsanalyser i planeringsfasen medför att projekt stoppas först inför överlämnandet från PVS till beställaren, i samband med att säkerhetslösningarna prövas och Enheten för verksamhetsskydd ska godkänna kravuppfyllnaden. Då säkerhetslösningar, som till exempel loggning, hanteras i systemens grundinfrastruktur kan ett sådant stopp medföra att projektet måste backas relativt långt i utvecklingsarbetet, vilket kan medföra betydande förseningar.

En av orsakerna till att kravställningarna blir bristfälliga är, enligt några av de intervjuade, att säkerhetskraven inte är tydligt definierade. Enheten för verksamhetsskydd granskar de säkerhetslösningar som tas fram men kraven på lösningarna anses inte vara tydliga nog. Internrevisionen konstaterar i rapporten Granskning av behörighetshantering från år 2011 att PVS inte har omsatt krav kopplat till behörighetshantering i FAP 174-1 i riktlinjer och rutiner i tillfredställande ordning. Otydliga säkerhetskrav medför även att de konsulter som jobbar i verksamheten ibland gör fel när de ska omsätta kraven till praktiken. Enligt intervjuade är det en utmaning att ge dem rätt bakgrund och förutsättningar om kraven på säkerheten. Upphandlingen av konsulter försvåras dessutom av de säkerhets- och sekretesskrav som finns.

En annan orsak till bristande säkerhetsanalyser i samband med kravställningen uppges vara att dialogen kring säkerhetsfrågorna inte genomförs tillräckligt tidigt och att Enheten för verksamhetsskydd granskar de färdiga lösningarna för sent. Flera respondenter upplever en problematik i att enheten har ett granskande fokus på om krav upprätthålls i stället för att stödja IT-verksamheten att leva upp till kraven. Representanter för enheten pekar i det här sammanhanget på att de kan rådfrågas, men att de inte kan användas som en projektresurs. En anledning som anges är att det inte anses vara lämpligt för enheten att ha både en granskande och en stödjande roll. PVS har noterat i sin verksamhetsuppföljning att ansvar och befogenheter i säkerhetsarbetet behöver tydliggöras.

De höga säkerhetskrav som sammantaget ställs på IT-verksamheten upplevs av medarbetare i flera fall som svåra att omsätta i teknisk mening. I IT-planen för år 2013 identifierade exempelvis ett av pro-

grammen de ställda säkerhetskraven som en riskfaktor för att genomföra planerade leveranser. Exempelvis menar en medarbetare att konsekvenserna blir lösningar som tar mycket prestanda, vilket försvårar för verksamheten och sätter upp hinder för leverans.

4.5 Författningskrav, samarbeten och överenskommelser

Polisens IT-verksamhet påverkas i flera fall av samarbeten med externa parter, både genom nationella samarbeten och internationella överenskommelser. Det kan till exempel handla om att flera system ska synkroniseras eller att andra myndigheter använder sig av Polisens system. Exempel på områden där samarbeten och överenskommelser finns är RIF, internationellt informationsutbyte, förbättringar för informationsutbyte om trafikrelaterade brott inom EU, kontroll av fingeravtryck och utbyte av straffrättsliga domar inom EU. Andra myndigheter inom rättskedjan är å sin sida beroende av att Polisens IT-system fungerar.

Ju fler intressenter som är involverade, desto större blir kravmassan. Vid utbyte av information mellan länder ökar svårigheterna eftersom infrastrukturen och utvecklingsnivån skiljer sig åt mellan länderna.

IT-planen för år 2013 identifierar för ett antal program risker kopplade till sådana externa beroenden. Inom programmet Utreda och lagföra, i vilket ett antal gemensamma system för ärendehantering med kopplingar till andra myndigheter i rättskedjan ska införas, ser Rikspolisstyrelsen en generell risk för beroenden som direkt påverkar leveranser. Det finns också osäkerheter kring finansieringen av RIF.

Projekt inom programmet Internationella överenskommelser styrs av centrala projekt i Europa med risk för förändringar av tidplaner och leveranser med kort varsel. Rikspolisstyrelsen är också beroende av extern finansiering från EU som är villkorat till att leverans senast sker vid en viss tid. Sådan finansiering är också förenad med stora uppföljningskrav.

Polisdatalagen

I mars 2012 började den nya polisdatalagen (2010:361) att gälla om behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet. Vissa bestämmelser som rör särskilda upplysningar, sökbegränsningar, statusuppdateringar, bevaring och gallring av gemensamt tillgängliga uppgifter behöver dock enligt lagens övergångsbestämmelser inte tillämpas förrän i januari 2015. Motivet var att ge Rikspolisstyrelsen tid att genomföra nödvändiga anpassningar i datasystemen.

Enligt Rikspolisstyrelsen har myndigheten bedrivit ett omfattande arbete för att anpassa datasystemen efter kraven i den nya lagstiftningen.⁴ Ett antal av de system som behövde anpassas efter den nya lagstiftningen bedömdes vid tiden för anpassningsarbetet under år 2011 vara avvecklade vid utgången av år 2014. För att undvika onödiga resurs- och medelsanvändning avvaktade Rikspolisstyrelsen därför med att anpassa dessa system, med inriktningen att ersättningsystemen i stället skulle vara anpassade till rätt författningskrav.

I oktober 2013 lämnade Rikspolisstyrelsen in en begäran om förlängning av övergångsbestämmelserna. En anledning är att utvecklingen av ersättningsystemen, framför allt PUST, är försenade och förmodligen inte kommer att vara klara till utgången av år 2014. Dessutom har förseningar hos andra myndigheter inom ramen för RIF avgörande betydelse för att anpassningen av systemen ska hinna bli klara i tid. Rikspolisstyrelsen har därför begärt att tiden för övergångsbestämmelserna förlängs till januari 2018.

4.6 Enmyndighetsreformen

Den 1 januari 2015 ska dagens 21 polismyndigheter bli en nationell polismyndighet tillsammans med Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL). Genomförandekommittén för nya polismyndigheten arbetar med att förbereda Rikspolisstyrelsens verksamhet, bland annat inom IT-området. Genomförandekommittén har genomlyst IT-verksamheten och identifierat ett antal projekt som är nödvändiga för att sammanslagningen ska fungera ur ett IT-perspektiv.

⁴ Skrivelse till Justitiedepartementet 2013-10-11. Behov av förlängning av övergångsbestämmelserna i polisdatalagen (2010:361) Polisens dnr: A.204.096/2013.

Rikspolisstyrelsen har därför skapat ett eget program (GKITP/"Röda listan") för att hantera kraven från Genomförandekommittén. Inom programmet har Genomförandekommittén identifierat sammanlagt 20 projekt som är nödvändiga att genomföra för att kunna fullfölja sammanslagningen. Projekten handlar om förbättringar och moderniseringar i driften och inkluderar inte nyutvecklingsprojekt. Med tanke på att Rikspolisstyrelsen tidigare i genomsnitt har driftsatt ungefär 14 projekt per år står man inför en ytterligare höjning av ambitionsnivån under år 2014.

Enligt Rikspolisstyrelsens beslut från september 2013 om styrning och uppföljning av IT-verksamheten ska Verksledningskansliet säkerställa resurser för utveckling och genomförande av GKITP/"Röda listan". Det innebär att GKITP/"Röda listan" har getts prioritet framför all annan utveckling. Kraven från Genomförandekommittén har bland annat lett till en större revidering i IT-planen för år 2013. De nya prioriteringarna innebär att flera andra projekt har parkerats. I intervjuerna uttrycks oro över att ett antal av dessa parkerade projekt avser IT-stöd som har en begränsad livslängd och som behöver ersättas eller moderniseras. Exempelvis kommer flera av de lösningar som Polisen använder snart att sluta supportas av leverantörerna på grund av systemens ålder.

Under år 2013 tar Genomförandekommitténs krav i anspråk cirka 40 miljoner kronor från IT-budgeten. Enligt uppgift från kommittén kommer det år 2014 röra sig om drygt 183 miljoner kronor, det vill säga 92 procent av budgeten för utvecklingsinitiativ.

Enligt Rikspolisstyrelsens skrivelse till Justitiedepartementet om behov av förlängning av övergångsbestämmelserna i polisdatalagen kan även möjligheten att anpassa datasystemen till den nya polisdatalagen påverkas av enmyndighetsreformen. Detta är en följd av att de anpassningar som krävs för övergången till den nya polismyndigheten är så kostnads- och resurskrävande.

4.7 Kultur

Kulturer som finns på en arbetsplats har betydelse för hur värde skapas av de resurser verksamheten förfogar över. Detta kan därför få kon-

sekvenser för resultaten i verksamheten. I Statskontorets intervjuer har flera olika sinsemellan sammanhängande kulturer kunnat urskiljas.

Förtroendet mellan beställare och utförare

Flera intervjupersoner nämner att det finns ett ”vi-och-dom-tänk” i tillämpningen av beställar- och utförarmodellen.

Bland representanter för beställarna om att Beställar- och utförarmodellen har lett till att utförarna har detaljstyrat deras arbete. Utförarna anser å sin sida att deras arbete har blivit för detaljstyrat av beställarna. Detta har bidragit till brister i förtroendet mellan beställar- och utförarsidan.

Bland de intervjuade är uppfattningarna mycket polariserade, beroende på om man arbetar som utförare eller beställare. Det finns på de flesta håll en insikt om att den egna sidan har begått misstag, men en majoritet av de inblandade lägger huvuddelen av skulden för de nuvarande problemen på antingen IT-staben eller den motsatta sidan.

Överprövningskultur

Vi uppfattar också att det finns en överprövningskultur inom Rikspolisstyrelsen som leder till att även små ärenden ofta eskaleras inom organisationen, ibland ända upp till högsta ledningsnivån. I intervjuerna har det beskrivits som att frågor efter att beslut har fattas på en nivå har ”överklagats” till högre chefer. Det beskrivs även att frågor eskaleras för att man inte har haft förmågan att komma överens på den avsedda nivån. De intervjuade beskriver detta som ett relativt vanligt och tidsödande förfaringssätt. Kulturen har förstärkts av att det inom organisationen finns ett antal hierarkiskt ordnade styrgrupper.

Av intervjuerna framgår också att när frågor eskaleras till allt högre nivåer betyder det att frågor lyfts allt längre bort från dem inom Beställar- och utförarmodellen som har verksamhetskunskap respektive teknisk kunskap. Den praktiska kunskapen ersätts av annat, vilket ökar risken för kompromisser.

Konsensuskultur

Både i våra intervjuer och i Internrevisionens rapport från år 2013 framgår att det råder en konsensuskultur inom Rikspolisstyrelsen. Konsensus innebär att man har eftersträvat en samstämmighet mellan avdelningarna kring prioriteringar och revideringar. Det finns en uppfattning bland de intervjuade om att både stora och små ärenden måste delas, vilket innebär långa beslutsvägar. Internrevisionen menar att en orsak till att en allt för hög ambitionsnivå har pressats in i kostnadsramen är att de olika parterna bevakar sina egna intressen i stället för att prioritera ur ett helhetsperspektiv.

4.8 Analys och slutsatser

Rikspolisstyrelsen jobbar med kompetensfrågor men med varierande resultat

De höga ambitioner som IT-strategin har medfört har ökat behovet av kompetens inom flera områden. Sammantaget bedömer Statskontoret att Rikspolisstyrelsen i flera delar bedriver ett aktivt kompetensförsörjningsarbete. Myndigheten har identifierat de kompetensbehov som finns och flera åtgärder har vidtagits i form av rekryteringssatsningar, kompetensväxling, konsultanvändning och möjligheter till kompetensutveckling. Alla satsningar har dock inte fallit väl ut. PVS har exempelvis inte lyckats rekrytera anställda till den interna Siebelutbildningen i önskad utsträckning. En orsak kan vara att det behövs starkare incitament för de anställda att vilja omskola sig. Den överhettade arbetsmarknaden för IT har försvårat möjligheterna att konkurrera lönemässigt. Ambitionerna har inneburit ett högt tryck på IT-verksamheten vilket lämnar ett minskat utrymme för intern kompetensutveckling.

Beställarnas förmåga att leverera tillfredsställande kravställningar har ifrågasatts. Kraven på beställarkompetens omfattar i stort sett samtliga avdelningar inom huvudkontoret. Statskontoret menar att Rikspolisstyrelsen inte tillräckligt har satsat på utveckling av beställarkompetensen. Behovet har visserligen identifierats men utan att åtgärder har vidtagits.

Konsultberoende verksamhet men sourcingpartner underlättar kompetensförsörjningen

De höga ambitionerna har tillsammans med svårigheter att rekrytera på arbetsmarknaden medfört att IT-verksamheten i hög grad är beroende av konsulter. Det stora konsultberoendet får konsekvensen att konsulter blir nyckelkompetenser som i längden är svåra att byta ut. Det faktum att det finns konsulter som jobbat för PVS i flera år utan att det har hanterats visar på svårigheter med att ersätta de nyckelkompetenser som byggs upp runt konsulter. Att konsulter hamnar på nyckelpositioner inom utförarledet som exempelvis förhandlingspart mot beställarna försvårar kravställningsarbetet.

Det finns ytterligare utmaningar i arbetet med externa konsulter. Det tar tid för utomstående att lära sig Polisens organisation och arbetssätt. Stor konsultanvändning och outsourcing förutsätter också en bra leverantörsstyrning. Utifrån de intervjuer och rapporter som Statskontoret tagit del av finns stora behov av att utveckla leverantörsstyrningen gentemot externa parter. Frågan har dock delvis omhändertagits genom att en särskild affärsenhet har införts vid PVS.

Även om ett stort konsultberoende kan få negativa konsekvenser för verksamheten har sourcingpartneravtalet underlättat kompetensförsörjningen på projektnivå. Det ger Rikspolisstyrelsen möjligheten att undvika de problem som internt förknippas med upphandlingsförfarandet så som till exempel långa ledtider. En annan fördel med att använda sig av konsulter kan vara att extern kompetens bidrar till att myndigheten får in ny kunskap och hänger med bättre i teknikutvecklingen.

Risker har inte hanterats i tillräcklig utsträckning

Det har varit svårt att få en bild av hur riskhanteringen ser ut inom IT-verksamheten. Det beror bland annat på att olika bilder av riskarbetet getts i de intervjuer som har genomförts, vilket indikerar att det saknas en sammanhållen bild över hur man arbetar med risker som kan kopplas till IT-verksamheten. En orsak kan vara att det inte finns en aktuell sammanhållen beskrivning över hur riskprocessen ser ut.

Ansvar för det övergripande riskarbetet är inte reglerat i Rikspolisstyrelsens styrdokument om styrning och uppföljning av IT-verksamheten. Det är således oklart vart det formella ansvaret för löpande identifiering och bedömning av risker ligger i dag.

Statskontoret konstaterar att risker inom IT-verksamheten identifieras på flera nivåer i verksamheten. Flera av de problem som Statskontoret har iakttagit i verksamheten är identifierade i Rikspolisstyrelsens riskanalyser. Det finns dock flera tecken på att identifierade risker inte har hanterats i tillräcklig utsträckning. Ekonomiska risker identifieras men omhändertas inte, exempelvis har projekt återkommande planerats utifrån lågkostnadsscenarier. De risk- och konsekvensanalyser som har genomförts i IT-planen för år 2013 har hittills inte beaktats i tillräcklig utsträckning.

Det finns en bristande överblick över hur enskilda risker påverkar andra områden eller projekt, trots att riskanalyser genomförs på flera nivåer. Medarbetare efterfrågar riskhantering över hela projektportföljen för att kunna hantera projektberoenden.

Höga säkerhetskrav ställer höga krav på kompetens hos beställarna

Arbetet med att möta säkerhetskraven inom IT-verksamheten har inte alltid fungerat tillfredställande. Sammantaget leder bristerna i arbetet med att definiera säkerhetskraven till försämrade kravställningar och försenade leveranser. Å ena sidan anses kraven inte vara tillräckligt tydligt definierade, å andra sidan saknas kunskap hos beställarna för att kunna bryta ned kraven i teknisk mening. Enheten för verksamhetskydd är inriktad på att främst godkänna framtagna säkerhetslösningar i egenskap av den granskande roll de har idag. Våra intervjuer visar att det finns behov av en mer rådgivande roll gentemot ansvariga systemägare, mot bakgrund av svårigheterna med att identifiera och bryta ner de säkerhetskrav som finns.

Våra intervjuer visar också att det finns en bristande förståelse för hur IT-systemen behöver utformas för att leva upp till beslutade säkerhetsnivåer. Enligt medarbetarna är Rikspolisstyrelsens interna bestämmelser förenade med säkerhetskrav som begränsar funktionaliteten i IT-systemen. Kraven påverkar också kompetensförsörjningen eftersom

det försvårar rekryteringen av konsulter och medför att konsulterna får svårt att hitta rätt i kraven.

Oförmågan att leverera har försvårat möjligheten att fullfölja lagkrav

Förmågan att hantera IT-relaterade lagkrav, samarbeten och överenskommelser i riskanalysen är identifierad som en risk inom verksamheten.

Att Rikspolisstyrelsen får problem med att anpassa systemen efter den nya polisdatalagsstiftningen beror delvis på förseningar i tidsplaneringen i den egna systemutvecklingen. Som redan har konstaterats i rapporten kan förseningarna kopplas till Rikspolisstyrelsens styrning av IT-verksamheten. För att kunna anpassa systemen helt efter den nya lagstiftningen är dock Rikspolisstyrelsen även beroende av andra myndigheters IT-utveckling inom rättskedjan, vilket ligger utanför Rikspolisstyrelsens kontroll.

Utvecklingsverksamheten påverkas i hög grad av enmyndighetsreformen

Statskontoret konstaterar att i princip allt utvecklingsutrymme inom IT-verksamheten under år 2014 kommer att tas i anspråk av åtgärder som har identifierats som nödvändiga för att möjliggöra enmyndighetsreformen. Det gäller resurser i termer av kostnader, personal och utrustning.

Förberedelserna inför sammanslagningen innebär omprioriteringar och krav som ytterligare påverkar Rikspolisstyrelsens möjlighet att genomföra IT-strategin inom avsatta tidsramar. Det är positivt att ytterligare prioriteringar inom IT-strategin genomförs, det vill säga att de viktigaste moderniseringsbehoven urskiljs, samtidigt som prioriteringarna innebär ett ännu större tryck på förmågan att driftsätta system i tid. Det finns också risk för att system med utvecklingsbehov som är viktiga för verksamheten men som inte påverkas direkt av sammanslagningen parkeras.

Kulturfrågor bidrar till en ineffektiv verksamhet

De konsensusinriktade beslutsformerna som används inom Rikspolisstyrelsen har fått konsekvenser för effektiviteten i verksamheten. Vi uppfattar att det finns en överprövningskultur och en konsensuskultur som bidrar till tidskrävande processer och svårigheter att prioritera i verksamheten.

5 Sammanfattande bedömning och utvecklingsfrågor

I detta kapitel redogör vi för Statskontorets sammanfattande bedömningar och slutsatser om styrningen av Polisens IT-verksamhet. En del av dessa slutsatser är oberoende av Polisens organisation. De kommer således att behöva hanteras även efter den kommande enmyndighetsreformen och även om styrformerna helt förändras. Kapitlet svarar mot det fjärde analysmomentet i myndighetsanalysmodellen, Utvecklings- och framtidsfrågor.

Polisens IT-verksamhet omsluter över 1,3 miljarder kronor och omfattar en mycket bred verksamhet. De problem som vi har identifierat härrör sig i första hand till utvecklingsverksamheten. Denna omfattar visserligen bara en tredjedel av hela IT-verksamheten men är avgörande för att Polisen även i framtiden ska ha ett relevant IT-stöd inom ramen för en väl fungerande teknisk miljö. Ju större utvecklingsverksamheten blir, desto viktigare blir dess funktionssätt för IT-verksamheten i sin helhet. Enligt Statskontoret finns det flera konkreta orsaker till att Rikspolisstyrelsens styrning av IT-utvecklingen inte fungerar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Flera åtgärder är nödvändiga för att få ordning på IT-verksamheten framöver.

Behov av att något tar ett helhetsansvar för IT-verksamheten

Polisens IT-verksamhet involverar en stor del av Rikspolisstyrelsen. Beställare av IT har förekommit vid de flesta avdelningar, som dessutom äger ett eller flera system.

Vid sidan av Beställar- och utförarmodellen har IT-staben tidigare haft det övergripande strategiska samordningsansvaret för IT-verksamheten. IT-staben var också ansvariga för IT-strategin och en del av styrmodellerna, men hade dessutom visst systemägarskap. När IT-

staben lades ner flyttades en del av ansvarsområdena till Verksledningskansliet och andra till PVS.

När det gäller beslutsbehörigheter i övergripande frågor ligger i dag en del på chefen för kansliet, annat på överdirektören och ytterligare vissa beslut ska fattas av rikspolischefen. Vi har också sett att det finns ett antal styrgrupper i projekten och programmen, men att det förekommer att beslut inte kan fattas eller att fattade beslut överprövas. I ett antal fall har besluten lyfts ända till Rikspolisstyrelsens ledningsgrupp, som inte kan förväntas ha de detaljkunskaper som behövs.

Sammanfattningsvis framstår beslutsgången i IT-verksamheten som svår att följa. I många frågor har beställare, i synnerhet Polisavdelningen, utförare och tidigare IT-staben arbetat utifrån olika utgångspunkter och med olika syften. Vi bedömer att en huvudorsak till detta är att ingen har tagit ett helhetsansvar för IT-verksamheten. I frånvaro av en utpekad befälsordning har frågorna lyfts till Rikspolisstyrelsens ledningsgrupp. Resultatet har ofta blivit förhandlingslösningar.

Statskontoret bedömer att ansvar och roller kan tydliggöras genom att peka ut att någon ska ha ett strategiskt helhetsansvar. Det finns starka skäl för att denne bör ha en djup IT-kunskap för att kunna fatta beslut som innebär att Polisens tekniska nivå kan lyftas ytterligare.

Det är dock viktigt att ett starkt övergripande mandat kombineras med funktioner som på rätt nivå har större inflytande i IT-verksamheten för polisverksamhetens behov än vad som har varit fallet hittills. Genom att säkerställa att verksamhetens behov fångas tidigt i processen och att den i tillräcklig utsträckning tas hänsyn till, torde de situationer som i dag ofta leder till missnöje och eskaleringar av beslut kunna minska.

Inom ramen för IT-styrningen måste det finnas en förmåga att prioritera och ompröva tidigare beslut

Rikspolisstyrelsen behöver i de styrande dokumenten lägga fast vilka prioriteringar som ska gälla mellan förnyelse av IT-infrastrukturen och verksamhetsutveckling. Dessutom behöver det bli klart hur avveckling av gamla system ska förhålla sig till nyutveckling.

En stor del av de stora projekt som har bedrivits under de senaste åren har tillkommit på grund av olika lagkrav, i synnerhet den nya polis-datalagen. Någon prioritetsordning mellan dessa projekt anvisas dock inte i styrdokumentet, utan sådana frågor har hänvisats till olika beslutsgrupper.

Vi har också konstaterat att i praktiken har IT-verksamheten återkommande ställts inför behovet av att göra justeringar i IT-budgeten, för att korrigera för att vissa projekt har dragit över budget.

I frånvaro av tydliga prioriteringar har IT-styrningen således i hög grad kännetecknats av kompromisslösningar eller att med kort framförhållning och reaktivt prioritera mellan olika initiativ, snarare än att Rikspolisstyrelsen uthålligt och strukturerat har bestämt vilken tågorning som ska gälla.

Lösningen på denna problematik är att etablera en strategisk beslutsprocess i vilken det ingår att besluta om såväl mål som prioriteringar. En sådan beslutsprocess borgar för en större samstämmighet och möjliggör en flerårig planeringscykel, inklusive hanteringen av budgetmedel. I processen måste funktioner ingå för att fortlöpande ompröva och justera prioriteringarna i förhållande till den strategiska inriktningen för IT-verksamheten.

En gemensam verksamhetsutvecklingsmodell måste etableras och tillämpas

I Rikspolisstyrelsens IT-verksamhet finns ett stort antal styrande dokument och processbeskrivningar. De olika dokumenten är dock inte samordnade, vilket påverkar resultatet negativt.

Olika delar av organisationen använder olika styrmodeller, varav en del överlappar varandra och en del inte är dokumenterade. Även om man tillhör olika delar av verksamheten behöver man styras av samma logik, annars är det risk att det uppkommer kommunikationssvårigheter och tidsfördröjningar. Det är viktigt att det förs en diskussion om man upptäcker brister i de beslutade modellerna och att korrigeringar sker med utgångspunkt i hela organisationens behov.

Om man i stället för egenutvecklade styrmodeller använder en etablerad och dokumenterad modell blir det enklare för externa leverantörer att anpassa sig till Rikspolisstyrelsens utvecklingsprocess. Detta kan i sig leda till effektivitetsvinster.

Statskontoret bedömer att Polisen redan nu bör påbörja arbetet med att etablera en gemensam verksamhetsutvecklingsprocess, i stället för de som finns i dag. En sådan process kommer att bli särskilt viktig i den sammanhållna polismyndigheten, som förhoppningsvis kommer att ha ett stort fokus på verksamhetsförbättring. Polisen bör eftersträva en så administrativt enkel modell som möjligt. Samtidigt är det viktigt att den innehåller tillräckligt många kontrollfunktioner för att fånga relevanta risker.

Behov av att stärka leverantörsstyrningen

Även om Rikspolisstyrelsen på flera områden bedriver en aktiv kompetensförsörjning där kompetensbehoven är kartlagda, finns det kompetensområden som inte är omhändertagna i tillräcklig utsträckning. Myndigheten behöver till exempel utveckla beställarkompetensen ytterligare för att möta användarnas behov.

Rikspolisstyrelsen är i hög grad beroende av konsulter i IT-verksamheten och externa leverantörer används i hög utsträckning. Användningen av extern kompetens är en nödvändighet för att uppnå de krav på modernisering och utveckling som verksamheten ställer på IT-stöden. Samtidigt är det troligen en nyckelfråga för Rikspolisstyrelsen att utveckla kompetensen bland de egenanställda när det gäller leverantörsstyrning och upphandling för att säkerställa förmågan att hantera konsulter och externa leverantörer.

Den IT-sourcingstrategi som Rikspolisstyrelsen har beslutat förefaller endast i låg grad ha en styrande effekt för kompetensförsörjningen. Det innebär att Rikspolisstyrelsen har ett förnyat behov att utreda bland annat hur stor konsultanvändningen ska vara, i vilken utsträckning egna medarbetare ska besätta nyckelpositioner och hur man ska skapa starkare incitament för egenanställda att omskola sig efter behov, exempelvis för att förbättra den interna Siebelkompetensen.

Vi konstaterar att IT-sourcingpartneravtalet har varit positivt för kompetensförsörjningen så tillvida att det är enklare att anskaffa relevanta konsulter och beroendet av att upphandla mot de statliga ramavtalen har minskat. Flera av de intervjuade har pekat på fördelar med om det fanns ytterligare en co-sourcingpartner. Vi förutsätter att Rikspolisstyrelsen utvärderar frågan och agerar om det visar sig att detta behov finns.

Transparensen i riskarbetet kan förbättras

Statskontoret konstaterar att Rikspolisstyrelsen i hög grad arbetar med att identifiera risker på olika nivåer i organisationen. Med bakgrund av de problem som vid flera tillfällen identifierats inom IT-verksamheten, framför allt inom ramen för Internrevisionens rapporter, drar vi dock slutsatsen att riskerna däremot inte har omhändertagits i tillräcklig utsträckning. Det gäller särskilt de ekonomiska riskerna. Utvecklingsverksamheten har kännetecknats av beroenden mellan projekten, inte bara ekonomiskt så till vida att medel har omdisponerats dem emellan, utan även ur ett tekniskt perspektiv där förseningar i ett projekt har påverkat förmågan att genomföra andra projekt. För att förstärka helhetsbilden över IT-verksamheten blir det viktigt att i riskanalysen skapa en förståelse för hur de olika utvecklingsprojekten är beroende av varandra, vilka effekter det kan få och hur riskerna ska hanteras.

Av intervjuerna har vi fått en varierad bild av hur risker identifieras och hanteras i verksamheten, vilket indikerar att det även finns en utvecklingsfråga i att tydliggöra hur processen för riskarbetet ser ut inom hela IT-verksamheten och vem som har det formella ansvaret för det övergripande riskarbetet. Vi vill i sammanhanget även peka på vikten av att löpande och systematiskt följa upp identifierade risker.

Referenser

Regeringen och Regeringskansliet

Propositioner

Prop. 2011/12:1 Budgetpropositionen för 2012

Offentliga utredningar

SOU 2012:13 En sammanhållen svensk polis

Regleringsbrev

Regleringsbrev för budgetår 2013 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen

Analyser på Justitiedepartementets uppdrag

Gartner, Organisations- och arbetsprocessanalys av RIF-arbetet vid vissa myndigheter, till Justitiedepartementet 2012-05-23

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsens interna dokument

Arbetsordning och organisation

Arbetsordning för Rikspolisstyrelsen – gällande fr.o.m. 1 juli 2013

Beslutsprotokoll 2013-05-31: Rikspolisstyrelsens organisation för IT-verksamhet – beslut om nedläggningen av it-staben

Beslutsprotokoll 2013-09-17: Styrning och uppföljning av Polisens IT-verksamhet

Beslutsprotokoll 2013-11-05 Interimistisk IT-organisation

Övriga beslut

Beslutsprotokoll 2013-01-24: Beslut om styrning och uppföljning av Polisens IT-verksamhet

Beslutsprotokoll 2013-03-21: Beslut om tilldelning av särskilda anslagsmedel 17 222 tkr till PVS

Beslutsprotokoll 2012-10-10: Utökning av låneram med 21 mkr för IT-utveckling

Beslutsprotokoll 2006-11-28: Införande av processen ”Verksamhetsstyrd IT-utveckling” på Rikspolisstyrelsen

Styrdokument

Rikspolischefens inriktning (uppdaterad år 2011)

Dokumentation av Polisens verksamhetsstyrning: Så här styrs Polisen

Polisens planeringsförutsättningar 2013–2014

Polisens budgetunderlag 2014–2016

Rikspolisstyrelsens verksamhetsplan och budget (2009)

Rikspolisstyrelsens verksamhetsplan och budget (2010)

Rikspolisstyrelsens verksamhetsplan och budget (2011)

Rikspolisstyrelsens verksamhetsplan och budget (2012)

Rikspolisstyrelsens verksamhetsplan och budget (2013)

Verksamhetsplan PVS 2009–2011

Verksamhetsplan PVS 2010

Verksamhetsplan PVS 2011

Verksamhetsplan PVS 2012

Verksamhetsplan PVS 2013

Nationell IT-strategi – utvecklingsområden för Polisens IT 2010–2015

Nationell IT-strategi (kortversion)

Nationell IT-handlingsplan – genomförandet av Polisens IT 2010–2015

IT-handlingsplan 2013–2015 (2012-11-23)

Beslut om Polisens IT-plan 2011

Beslut om Polisens IT-plan 2012

Beslut om Polisens IT-plan 2013

Beslut om revidering av Polisens IT-plan 2011

Beslut om revidering av Polisens IT-plan 2012

Beslut om T2-revidering av Polisens IT-budget 2012

Tertialrevidering av IT-plan för Polisen 2013

Finansiering av reviderad IT-plan (2013-06-13)

Polisens IT-sourcingstrategi – för en ökad och kostnadseffektiv leveransförmåga (2011)

Kompetensförsörjningsplan 2013-2015 (2012-12-03)

Intern styrning och kontroll (ISK) inom RPS – beskrivning av processen 2012–2013 samt möjliga utvecklingsområden (2012-09-24)

Intern styrning och kontroll vid Rikspolisstyrelsen 2012 (2013-01-18)

Riskbedömning avseende arbetsmiljö och hälsa – nedläggningen av IT-staben 2013-05-23

B/U-modellen – beskrivning enligt IntraPolis

Rikspolisstyrelsens Projektprocess

Milstolpekriterier PROPS

Milstolpekriterier Programutvecklingsprojekt

Stadsplan – Polisen (preliminär)

Processutveckling rapport 1: Verksamhetsstyrd utveckling

Dokument om uppföljning av verksamheten

Tertialuppföljning av IT-staben T3 2010

Tertialuppföljning av IT-staben T3 2011

Tertialuppföljning av IT-staben T3 2012

Tertialuppföljning av IT-staben T1 2013
Verksamhetsberättelse (2010)
Verksamhetsberättelse (2011)
Verksamhetsberättelse (2012)
Verksamhetsuppföljning Polisavdelningen T3 2010
Verksamhetsuppföljning Polisavdelningen T3 2011
Verksamhetsuppföljning Polisavdelningen T3 2013
PVS – helårsuppföljning 2009
Uppföljning av PVS kompetensplan 2012
Verksamhetsuppföljning PVS T3 2010
Verksamhetsuppföljning PVS T3 2011
Verksamhetsuppföljning PVS T3 2012
Verksamhetsuppföljning PVS och tjänstebilaga T1 2013
Verksamhetsuppföljning PVS ekonomisk bilaga T1 2013
Årsredovisning (2012)

Övriga dokument

Termineringsbeslut
Åtaganden PVS 2011(2010-12-16)
Åtaganden PVS 2011-2015 (2010-12-16)
Åtaganden IT-staben 2012 (2012-03-16)
Åtaganden HK 2012 (2012-02-06)
Åtaganden PVS 2012-2014 (2012-03-16)
Åtaganden HK 2013 (2012-12-21)

Interna rapporter

Internrevisionen 2009-11-27 Granskning av utvecklings-och projektverksamheten

Internrevisionen 2010-12-03 Granskning av projektet Ren-IT styrning och kontroll

Internrevisionen 2011-04-19 Granskning av behörighetshandlingar

Internrevisionen 2012-06-11 Granskning av styrning och kontroll – avveckling av Polisens IT-system

Internrevisionen 2013-06-18 Granskning av polisens IT-satsning – fördjupad uppföljande granskning av Polisens avveckling av IT-system

Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion (2013:3) Införandet av PUST – en uppföljning

Analyser på Rikspolisstyrelsens uppdrag

EY 2013-10-01 Utvärdering av ärendehanteringssystemet SiebelPUST

IBM 2013-04-29 Siebel Project Review – slutrapport för Rikspolisstyrelsen

SCB 2013 Polisens medarbetarundersökning – analysrapport våren 2013

Andra myndigheter

Ekonomistyrningsverket (2008:11) Ramverk för programstyrning av IT-baserad verksamhetsutveckling

Riksrevisionen (2011:5) Statliga IT-projekt som överskrider budget

Riksrevisionen (2011:25) IT-stöd i rättskedjan

Statskontoret (2008:17) Modell för myndighetsanalys

Bilaga 1

Regeringens uppdrag till Statskontoret



Regeringsbeslut I:10
2013-09-19 Ju2013/6348/P O

Justitiedepartementet



Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att granska Rikspolisstyrelsens styrning av it-verksamheten

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att granska Rikspolisstyrelsens styrning av it-verksamheten. Granskningen ska göras ur ett verksamhetsperspektiv.

Granskningen ska genomföras i enlighet med den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret redovisade till regeringen i rapporten Modell för myndighetsanalyser (2008:17). I uppdraget ingår bland annat att bedöma om vald modell för styrning, uppföljning och kontroll fungerar tillfredsställande och används på avsett sätt.

Statskontoret ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 20 december 2013.

Del av kostnaderna för uppdraget ska belasta utgiftsområde 4 Rättsväsendet, anslaget 1:1 Polisorganisationen, anslagspost 4, som disponeras av Kammarkollegiet. För detta ändamål får Statskontoret vid ett tillfälle under 2013 rekvrirera högst 284 000 kronor från Kammarkollegiet.

Skälen för regeringens beslut

Med it-verksamhet avses dels drift och förvaltning av existerande system för informationshantering i polisverksamheten, dels utveckling och genomförande av nya lösningar. Polisverksamheten är mycket informationsintensiv. Polisen bedriver en omfattande och komplex it-verksamhet som är viktig för den gemensamma informationshanteringen i hela rättsväsendet. Ett väl fungerande stöd för informationshanteringen är en nyckelfaktor för effektiviseringar och bidrar till verksamhetens resultat.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Rosenbad 4

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-29 27 34

E-post j.r@registrator@regeringskansliet.se
Teleax
178 20 PREMIER S

Styrningen av polisens it-verksamhet har omorganiserats flera gånger under senare år, i syfte att skapa ordning och reda, tydliga roller samt rakare, kortare och tydligare beslutsvägar. Flera interna och externa granskningar visar dock på kvarstående problem. Brister i polisens it-stöd påverkar det operativa arbetet och kan i förlängningen ge negativa effekter på polisens samlade resultat. Det är därför angeläget att utreda orsakerna till de problem som granskningarna pekar på. En sådan utredning bör lämpligen genomföras av Statskontoret.

Uppdraget

I uppdraget ingår att

- utreda om styrningen av polisens it-verksamhet organiserats på ett ändamålsenligt sätt, om ansvaret för åtgärder och beslut är tydligt kopplat till roller i organisationen och hur kompetensfrågorna hanteras för att stödja en effektiv it-styrning,
- beskriva hur interna och externa påverkansfaktorer tas om hand i polisens styrning av it-verksamheten och
- bedöma om vald modell för styrning, uppföljning och kontroll fungerar tillfredsställande och används på avsett sätt.

Rikspolisstyrelsen ska bistå Statskontoret med de uppgifter som behövs för uppdragets genomförande.

Statskontoret ska samråda med Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (Ju 2012:16).

På regeringens vägnar


Beatrice Ask


Fredrik Nygren

Kopia till:

Rikspolisstyrelsen
Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten

Bilaga 2

Nyligen genomförda granskningar av Polisens IT-verksamhet

Granskning av IT-stödet i rättskedjan (Riksrevisionen)

År 2011 granskade Riksrevisionen hur myndigheterna i rättskedjan hanterar kända brister i sina IT-stöd och om regeringen genom sin styrning hade gett myndigheterna tillräckliga förutsättningar för att utveckla IT-stödet.

Riksrevisionen konstaterar i sin rapport att regeringen och myndigheterna, trots vissa tydliga förbättringar, ännu inte har skapat tillräckliga förutsättningar för utveckling av ett effektivt IT-stöd i rättskedjan. Kostnaderna för IT-verksamheten hade dittills ökat varje år. Enligt Riksrevisionen är det nödvändigt att avveckla gamla och omoderna system och föråldrad infrastruktur för att kunna utveckla nya system och få ned kostnaderna för drift och förvaltning.

Riksrevisionen skriver också att i arbetet med rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) har få konkreta resultat uppnåtts, och att planeringen för de kommande etapperna var oklar. Likaså finns det brister i myndigheternas arbete för att realistiskt planera, budgetera och genomföra IT-projekt.

Utvärdering av RIF-arbetet vid vissa myndigheter (Justitiedepartementet)

I maj 2013 redovisade Gartner en organisations- och arbetsprocessanalys av RIF-arbetet vid vissa myndigheter för Justitiedepartementet.

I rapporten anges att RIF behöver förtydligas och förenklas. Myndigheterna i rättskedjan har definierat arbetets innehåll och mål på olika sätt, vilket har lett till att samarbetet har försvårats. Den operativa samverkan mellan myndigheterna behöver, enligt Gartner, förstärkas. Detsamma gäller förutsättningarna för att bedriva utvecklingsarbetet. Till exempel saknas det en gemensam projektplan för genomförandefasen på en detaljnivå som möjliggör att förändringar och beroenden

kan hanteras och blir spårbara mellan myndigheterna. Finansieringen behöver samordnas.

Enligt Gartner finns det även en fundamental brist på tillit mellan de inblandade parterna. Fokus ligger på skuldfrågan, i stället för på att hitta lösningar.

Analys av Siebelprogrammet (IBM)

I april 2013 redovisade IBM, på Rikspolisstyrelsens uppdrag, en genomlysning av Rikspolisstyrelsens implementering av Siebel som en standardplattform för all ärendehantering, det vill säga SiebelPUST för den brottsutredande verksamheten och SiebelPÄR för andra ärenden i Polisens verksamhet.

IBM konstaterar att kostnaden för Siebelprogrammet är högre än förväntat. Ett av huvudmålen med att implementera Siebelplattformen var att sänka utvecklingskostnader och förvaltningskostnader, men eftersom Rikspolisstyrelsen har anpassat den implementerade versionen i så hög grad kommer de löpande kostnaderna att bli högre än om en standardversion hade valts.

Styrningen av programmet är komplex, men Rikspolisstyrelsen har inte tillämpat kvalitetssäkringsprocesserna, till exempel vad gäller testning, ändringshantering och konfigurationsstandarder, på ett strikt och konsekvent sätt. IBM menar att resultatet har blivit en förvirrad rapporteringsstruktur, ett program som inte reagerar snabbt och sämre leveranskvaliten än tänkt vid projektets början.

IBM konstaterar att de verksamhetsrelaterade målen i programmet brister. I stället har målen i stor utsträckning varit IT-relaterade.

I rapporten anges också att kunskapen om Siebel är väldigt begränsad hos Rikspolisstyrelsen. Det betyder att Rikspolisstyrelsen är beroende av externa leverantörer för att implementera projektet. Samtidigt förefaller det som att vissa konsulter har brustit i kvalitet och erfarenhet. På grund av att bristen på tillgänglig kompetens har konsulter från andra länder behövt anlitas, vilket i sin tur har lett till språkförbistringar.

Utvärdering av ärendehandläggningssystemet SiebelPUST (EY)

Även EY har fått i uppdrag av Rikspolisstyrelsen att genomföra en analys av SiebelPUST. Huvudfrågeställningen som skulle besvaras var om SiebelPUST är ett lämpligt ärendehandläggningssystem att införa nationellt i den nya organisationen år 2015.

EY konstaterar i sin rapport som publicerades i oktober 2013 att så som systemet är utformat i dag är det inte ett lämpligt ärendehandläggningssystem för Polisen. Enligt EY:s rekommendation bör Rikspolisstyrelsen börja om från grunden med att ta fram en tydlig kravställning för vad ett modernt utredningsstöd ska innehålla. Utifrån denna kravställning bör Polisen noggrant utvärdera alternativa lösningar. Analysen bör ta hänsyn till den totala livstidskostnaden för ett nytt system och den befintliga och planerade arkitekturen. Någon utveckling av ny funktionalitet i det befintliga SiebelPUST bör inte ske. Enligt EY bör inte SiebelPUST rullas ut till fler användare innan en ny konsekvensanalys har genomförts.

Införandet av PUST – en uppföljning (Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion)

Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion presenterade i mars 2013 en uppföljning av införandet av PUST. Arbetet hade bedrivits genom att följa pilotdriften i Östergötlands län och införandearbetet nationellt. Rapporten sammanfattas i följande fyra rekommendationer:

- Skapa förutsättningar för en pilotverksamhet genom att tidigt utse pilotmyndighet, förbereda och utbilda personal, resurssäkra personal, utveckla och förbättra systemet successivt samt utvärdera innan övergång till skarp drift i större skala.
- Tydliggör uppdraget och dess mål, syfte och omfattning från början.
- En utbildningsmiljö med e-learning måste vara uppdaterad och färdigutvecklad i tid inför påbörjandet av utbildningsinsatserna.
- Kommunicera ut budskapet kring PUST-konceptet vad det innebär med det nya arbetssättet, på ett tydligt, konkret och relevant sätt.

Granskning av utvecklings- och projektverksamheten (Rikspolisstyrelsens internrevision)

Internrevisionen granskade år 2009 utvecklings- och projektverksamheten inom IT-området vid Rikspolisstyrelsen.

Resultatet från granskningen visar att Rikspolisstyrelsen under år 2009 väsentligt hade förbättrat den övergripande organisationen och styrningen av utvecklingsverksamheten. I de enskilda projekten bedöms Rikspolisstyrelsen överlag ha god intern styrning och kontroll samt att det finns bra metodstöd och arbetsprocesser för projekthantering.

Det kvarstår dock ett antal viktiga åtgärder för att åstadkomma en effektiv och ändamålsenlig utvecklingsverksamhet. En viktig förutsättning för det fortsatta utvecklingsarbetet är att en flerårig IT-strategi fastställs och förankras i verksamheten. Det är viktigt att det etableras en tydlig process för prioritering och styrning av projekt utifrån verksamhetens behov. För att utvecklingsprojekten ska bli effektiva och ge önskad verksamhetsnytta måste styrgrupperna bli bättre på att ställa krav på och följa upp effektivitet, kvalitet och leverans. Kriterier för prioritering mellan olika projekt baserade på verksamhetsnyttan bör fastställas och kommuniceras.

Granskning av projektet Ren-IT styrning och kontroll (Rikspolisstyrelsens internrevision)

År 2010 redovisade Internrevisionen en granskning hur styrning och kontroll hade utövats inom projektet Ren-IT. Internrevisionen bedömde att det hade funnits en förbättringspotential i utövandet av styrning och kontroll inom projektet.

Internrevisionen bedömde vidare att det hade funnits oklarheter i projektet Ren-IT avseende vem som bär ansvar för att avvikelser mot projektmålen åtgärdas och hanteras inom projektets fastställda ramar.

Styrningen och kontrollen avseende kostnader och leveransplan i projektet har inte varit tillfredsställande och bör förbättras. Det förväntade överskottet på 78 miljoner kronor förväntades utebli vid Internrevisionens granskning. Enligt Internrevisionen kan orsakerna till detta vara många men bottnar i stort i missbedömningar av projektets komplexitet och felaktiga/missvisande tids- och kostnadsberäkningar, oklarheter

kring projektets omfattning, samt svårigheter att säkerställa de resurser och kompetenser som krävts.

Granskning av behörighetshantering (Rikspolisstyrelsens internrevision)

Internrevisionen granskade år 2011 den övergripande hanteringen av behörigheter till Polisens IT-system. Internrevisionen bedömde att det finns en förbättringspotential beträffande såväl ansvarfördelningen som riktlinjer och rutiner för tilldelning, förändring och inventering av behörigheter.

De iakttagelser som Internrevisionen har gjort indikerar på en risk för att behörigheter kan användas på ett otillbörligt sätt då användarna kan ha fler och högre behörigheter i IT-systemen än de behöver för att kunna utföra sina arbetsuppgifter.

Internrevisionen konstaterade att detta dels berodde på att Polisen (Polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen) i olika grad hade omsatt de övergripanden kraven på hanteringen av behörigheter i lokala föreskrifter, riktlinjer och rutiner.

Granskning av styrning och kontroll – Avveckling av Polisens IT-system (Rikspolisstyrelsens internrevision)

År 2012 granskade Internrevisionen styrningen och kontrollen avseende avveckling av IT-system, IT-infrastruktur och tillhörande tjänster inom Polisen.

Internrevisionen poängterar i rapporten att Polisen nationella IT-strategi och IT-handlingsplan tydligt anger att avveckling av gamla IT-stöd ska ske i syfte att finansiera modernisering och utveckling. Inriktningen är dock enligt Internrevisionens bedömning inte underbyggd med tillfredställande finansiella analyser och kalkyler för att säkerställa att det finns en realistisk finansiering av IT-satsningen.

Internrevisionen anser att det finns risk för att de besparingar som skulle genomföras för att nå budget för år 2012 och inför år 2013 inte kommer att realiseras fullt ut. Detta beror på dels på att det inte fastställts avvecklings- och besparingsåtgärder i tillräcklig omfattning samt att åtgärder vidtas för sent.

Granskning av Polisens IT-satsning (Rikspolisstyrelsens internrevision)

I juni 2013 redovisade Internrevisionen en fördjupad uppföljande granskning av Polisens IT-satsning.

I rapporten konstaterar Internrevisionen att Rikspolisstyrelsen inte har nått en högre grad av stabilitet och långsiktighet i sin planering och prioritering inom ramen för IT-satsningen. De finansiella riskerna som IT-satsningen har medfört har inte heller beaktats och hanterats i tillräcklig omfattning. Det finns en stor risk att ambitionsnivån i IT-satsningen överstiger de ekonomiska ramar som finns fram till år 2015. Enligt Internrevisionen har uppföljningar i ett tidigt skede visat att IT-budgeten inte är realistisk, utan att tillräckliga åtgärder har vidtagits.

Internrevisionen anser att bland orsakerna till att utvecklingsprojekten har underbudgeterats är att ett lågkostnadsscenario har valts i kombinationer med en otydlig kravställning, bristande finansiering av vissa aktiviteter och att risker inte har beaktats i tillräcklig utsträckning. De risk- och konsekvensanalyser som har genomförts i anslutning till IT-planen 2013 har inte beaktats. En för hög ambitionsnivå och otillräcklig leveransförmåga leder till flaskhalsar och ineffektivitet.