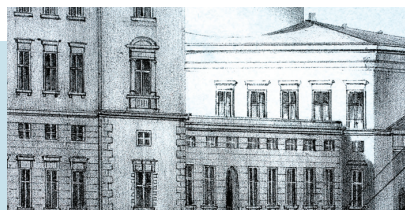


9/2012

STATSREVISORERNE



Beretning om
politiets it-system POLSAG



9/2012

Beretning om politiets it-system POLSAG

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2013

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Finansministeren og justitsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i august 2013.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2012, som afgives i april 2014.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-401-8

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM POLITIETS IT-SYSTEM POLSAG

Politiets it-system POLSAG var en del af flerårsaftalen for politiet 2004-2006. Formålet med POLSAG var at modernisere politiets håndtering af sager og dokumenter, så håndteringen blev elektronisk og landsdækkende.

Efter at have brugt ca. 10 år på at forberede, udvikle og anskaffe POLSAG blev det i februar 2012 besluttet at lukke POLSAG. Statsrevisorerne bemærker, at beslutningerne om at anskaffe og afvikle POLSAG har været velbegrundede, men at en række forhold omkring projektet har været kritisable.

Statsrevisorerne påtaler skarpt Rigspolitiets uprofessionelle og utilfredsstillende forberedelse og styring af POLSAG.

Statsrevisorerne påtaler således:

- At staten har betalt ca. 567 mio. kr. for et system, som aldrig bliver taget i brug – og at politiet derfor stadig har et udækket behov for et tidssvarende og landsdækkende system til håndtering af sager og dokumenter.
- At Rigspolitiets ledelse ikke har udvist det nødvendige engagement i POLSAG. Ledelsen har ikke haft tilstrækkelig forståelse af, at POLSAG ikke alene var et it-projekt, men et komplekst projekt, som ville få stor betydning for politiets organisation og opgaveløsning. Endvidere brugte Rigspolitiet i vidt omfang eksterne konsulenter til at løse programledelsesopgaver, der burde have været forankret i Rigspolitiets egen organisation.
- At Rigspolitiets forberedelse og styring af POLSAG var mangelfuld og på flere punkter ikke fulgte god praksis for at styre statslige it-projekter. Rigspolitiet sikrede sig ikke, at leverandøren havde den nødvendige forståelse af politiets arbejdsprocesser. Det medførte omfattende og fordyrende specialudvikling af en løsning, der var baseret på et standardssystem.

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

Statsrevisorerne,
den 20. marts 2013

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Mogens Jensen
Klaus Frandsen*



Beretning til Statsrevisorerne om politiets it-system POLSAG

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	6
	A. Baggrund	6
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	8
III.	Justitsministeriets styring af bevillingerne til POLSAG	11
	A. De samlede omkostninger til POLSAG.....	12
	B. Bevillingsanmodninger til POLSAG	13
IV.	Rigspolitiets forberedelse af POLSAG.....	19
	A. Rigspolitiets business case for POLSAG.....	19
	B. Rigspolitiets krav til POLSAG	20
	C. Kontraktgrundlaget.....	24
V.	Rigspolitiets styring af POLSAG-projektet	27
	A. Projektorganisering.....	28
	B. Rigspolitiets test af POLSAG før pilotdriften på Bornholm.....	32
	C. Problemer og fejl under pilotdriften på Bornholm.....	35
	D. Rigspolitiets håndtering af risikoen for dårlige svartider	40
VI.	Grundlaget for at lukke POLSAG	43
	A. Elementer i indstillingen om at lukke POLSAG.....	43
	Bilag 1. Kronologisk oversigt over POLSAG-projektet.....	49
	Bilag 2. Forelæggelser for Finansudvalget	51
	Bilag 3. Ordliste.....	52

Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Lene Espersen: november 2001 - september 2008

Brian Mikkelsen: september 2008 - februar 2010

Lars Barfoed: februar 2010 - oktober 2011

Morten Bødskov: oktober 2011 -

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om Rigspolitiets anskaffelse af it-systemet POLSAG, der efter et langt og dyrt udviklingsforløb endte med ikke at blive taget i brug.

2. I februar 2012 godkendte Finansudvalget, at Rigspolitiet lukkede POLSAG og opsagde samarbejdet med leverandøren. På det tidspunkt havde POLSAG-projektet været i gang i knap 10 år og havde kostet over ½ mia. kr. Justitsministeriets indstilling om at lukke POLSAG var baseret på arbejdet i et udvalg under en ekstern formand med deltagelse af Finansministeriet, Justitsministeriet og Rigspolitiet.

3. POLSAG blev anskaffet for at erstatte POLSAS, som er politiets nuværende system til sags- og dokumenthåndtering. Baggrunden var, at Rigspolitiet på daværende tidspunkt vurderede, at POLSAS ikke kunne anvendes på længere sigt. Grundlæggende adskilte POLSAG sig fra POLSAS på 2 områder. For det første ville al sagshåndtering blive elektronisk, og for det andet ville POLSAG blive landsdækkende. POLSAG blev bygget op om standard-systemet Captia, men projektet omfattede også en meget betydelig udviklingsopgave.

4. Rigspolitiet skrev efter nogle års forberedelse kontrakt med den valgte leverandør i 2007. I 2009 replanlagde Rigspolitiet og leverandøren POLSAG-projektet. Det omfattede bl.a. en ny tidsplan og væsentlige ændringer i projektets økonomi og indhold.

POLSAG blev i december 2010 sat i pilotdrift i Bornholms politikreds, der nåede at bruge systemet i over 1 år, inden kredsen i marts 2012 gik tilbage til at bruge POLSAS. POLSAG kom aldrig i drift i andre kredse.

5. Justitsministeriet har løbende forelagt aktstykker om POLSAG for Finansudvalget i takt med, at projektet blev ændret og bevillingen øget.

6. Formålet med undersøgelsen er at vurdere Justitsministeriets og Rigspolitiets indsats for at gennemføre POLSAG-projektet. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Hvad var Justitsministeriets grundlag for at lukke POLSAG?
- Gav Rigspolitiets forberedelse af projektet et godt grundlag for at anskaffe POLSAG?
- Har Rigspolitiet styret POLSAG-projektet tilfredsstillende?
- Har Justitsministeriet styret bevillingerne til POLSAG tilfredsstillende?

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

POLSAG blev i starten af 2012 lukket efter et langt og dyrt udviklingsforløb. Samlet løb projektet knap 10 år og kom til at koste ca. 567 mio. kr. Rigsrevisionen vurderer, at det var hensigtsmæssigt, at grundlaget for beslutningen om at lukke POLSAG blev udarbejdet af et udvalg, hvor eksterne repræsentanter deltog i at undersøge POLSAG og projektets fremtid.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Rigspolitiet ikke forberedte og styrede POLSAG-projektet tilfredsstillende og på en række punkter ikke fulgte god praksis for at styre statslige it-projekter.

Flere af udfordringerne for POLSAG-projektet blev grundlagt allerede i den forberedende fase. Rigspolitiet udnyttede ikke mulighederne for at gentænke og effektivisere arbejdsgange og processer, men valgte, at POLSAG skulle ligne det eksisterende it-system så meget som muligt. Rigspolitiet sørgede ikke for i tilstrækkelig grad at afdække de arbejdsprocesser, som POLSAG skulle understøtte, og som kunne have hjulpet leverandøren i designet af POLSAG. Derfor skete der et skred i designfasen, der betød, at det valgte standardssystem ikke blev udnyttet godt nok, og at specialudviklingen blev øget. Det øgede projektets kompleksitet og risiko.

Rigsrevisionen vurderer, at Rigspolitiets styring ikke var tilstrækkelig i et så stort og komplekst it-projekt. Rigspolitiet sørgede frem til 2010 ikke for en tilstrækkelig ledelsesmæssig forankring af udviklingen af POLSAG og dokumenterede generelt ikke centrale milepæle.

Da POLSAG skulle sættes i pilotdrift i Bornholms politikreds, undervurderede Rigspolitiet opgaven og sørgede ikke for tilstrækkelig støtte til brugerne. Betyngene på Bornholm arbejdede i en lang periode med et system, som ud fra en brugervinkel ikke var tilfredsstillende.

Rigsrevisionen vurderer, at Justitsministeriet ikke styrede bevillingerne til POLSAG tilfredsstillende. Ministeriet belyste ikke de samlede omkostninger ved bevillingsanmodningen i 2007, idet ministeriet udelod omkostninger, der var en væsentlig forudsætning for projektet, og som Justitsministeriet efter Rigsrevisionens vurdering burde have taget med i aktstykket. Det bidrog til, at de samlede omkostninger til POLSAG i aktstykket var undervurderet. Justitsministeriet orienterede desuden først Finansudvalget om en væsentlig ændring af projektet ¾ år efter, at Rigspolitiet og leverandøren havde replanlagt og udvidet projektet markant. I mellemtiden fortsatte projektet, og Rigspolitiet betalte i et tilfælde i alt 12 mio. kr. til leverandøren for opgaver, der ikke var bevillingsmæssig hjemmel til. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Rigsrevisionens beretning omhandler Justitsministeriet og Rigspolitiet. Udfaldet af POLSAG-projektet var også et resultat af leverandørens indsats.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende delkonklusioner:

Hvad var Justitsministeriets grundlag for at lukke POLSAG?

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet inddrog både økonomiske, tekniske og leverandørmæssige risici, der var relevante for at vurdere projektets fremtid, i grundlaget for at lukke POLSAG. Det var hensigtsmæssigt, at Justitsministeriets grundlag blev udarbejdet med deltagelse af eksterne repræsentanter i et setup, der ligner det, der i dag er bedste praksis for at vurdere it-projekter i staten.

De tekniske undersøgelser, der indgik i grundlaget for at lukke POLSAG, rejste alvorlig tvivl om svartiderne, men konsekvenserne af undersøgelsesternes resultater var usikre. Udvalget, der anbefalede at lukke POLSAG, var opmærksom på usikkerheden og lagde vægt på, at svartiderne endnu ikke var tilfredsstillende dokumenteret.

Gav Rigspolitiets forberedelse af projektet et godt grundlag for at anskaffe POLSAG?

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Rigspolitiets forberedelse af POLSAG-projektet på en række punkter var mangelfuld. Rigspolitiet udarbejdede tidligt en business case. Den indeholdt usikkerheder i forhold til økonomien, og Rigspolitiet brugte eller opdaterede den ikke efterfølgende, fx ved centrale milepæle som kontraktindgåelse, bevilling og udvidelse af projektet.

Rigsrevisionen finder, at Rigspolitiet ikke i tilstrækkelig grad sikrede, at leverandøren fik den nødvendige forståelse af forretningsområdet, herunder de arbejdsprocesser, som POLSAG skulle understøtte. Det betød bl.a., at der skete et skred i omfanget af udvikling i designfasen, fordi Rigspolitiet og leverandøren ofte fortolkede kravene til POLSAG sådan, at POLSAG skulle være præcis det samme som POLSAS.

Systemet blev tilpasset politiet og ikke omvendt, og POLSAG endte med at blive en skræddersyet løsning baseret på et standardsystem.

Rigsrevisionen vurderer, at kontraktgrundlaget indeholdt en række uhensigtsmæssigheder, der vanskeliggjorde Rigspolitiets styring af projektet. Fx var der ingen kobling mellem betalinger og leverancer i hovedkontrakten. Rigspolitiet fik dog på enkelte punkter afhjulpet nogle af disse uhensigtsmæssigheder mod slutningen af projektet.

Har Rigspolitiet styret POLSAG-projektet tilfredsstillende?

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Rigspolitiets styring af POLSAG ikke var tilstrækkelig i et så stort og komplekst it-udviklingsprojekt. Frem til 2010 forankrede Rigspolitiet ikke POLSAG i den øverste ledelse på en måde, der tog højde for, at projektet ville få betydelige konsekvenser for hele politiets organisation og derfor krævede en stærk ledelsesmæssig forankring.

Rigspolitiet undlod i for stort et omfang at udarbejde skriftlige beslutningsgrundlag ved centrale beslutninger og milepæle, fx forud for leverandørvalget og pilotdriften på Bornholm.

Den måde, Rigspolitiet styrede projektøkonomien på, gav tidstro og deltaljerede økonomiplysninger. Interne resurser indgik dog ikke i styringen af projektøkonomien, selv om de havde et betydeligt omfang.

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

Rigspolitiets brug af eksterne konsulenter viser efter Rigsrevisionens opfattelse, at det – som allerede anbefalet i Bonnerup-rapporten i 2001 – bør være et centralt opmærksomhedspunkt for ministerierne, hvordan de anvender og styrer eksterne konsulenter. Særligt til projektledelse i længerevarende udviklingsprojekter, hvor behovet for at sikre ejerskab og forankre viden og kompetencer i organisationen er stort.

Rigsrevisionen vurderer, at Rigspolitiet ikke forberedte pilotdriften på Bornholm godt nok. Brugernes uddannelse var mangelfuld, og brugerne fik ikke nok støtte i at forstå, hvordan det nye system skulle bruges. Kontrakten betød samtidig, at Rigspolitiet ikke i tilstrækkeligt omfang kunne sikre, at leverandøren rettede de forretningskritiske fejl, der prægede systemet. Inden pilotdriften gennemførte Rigspolitiet ikke en anvendelsestest, der tester et system i de rigtige omgivelser og derfor ville have været egnet til at finde flere af de fejl, som brugerne oplevede på Bornholm. Det var dog en fordel, at Rigspolitiet brugte en pilotdrift til at få afklaret, om POLSAG var klar til at blive brugt i de andre politikredse.

I en situation, hvor brugerne over lang tid oplevede fejl og problemer og samtidig skulle have systemet til at fungere i den daglige sagsbehandling, blev pilotdriften på Bornholm en dårlig oplevelse.

Gennem hele projektforløbet var dårlige svartider en central risiko, som Rigspolitiet og leverandøren var opmærksomme på, men ikke fik adresseret tidligt nok.

Rigsrevisionen anbefaler, at kunde og leverandør – særligt ved mere komplekse it-løsninger – sikrer tidlige test af svartider, fx ved at måle svartider på det, man har udviklet indtil videre, og derudfra vurderer, hvordan svartiden vil være i drift. Tidlige målinger vil være dyrere og kan ikke give fuldstændig sikkerhed for, at svartiderne bliver de samme som ved en driftsprøve. Til gengæld kan kunde og leverandør gennem udviklingen gradvist reducere risikoen for dårlige svartider.

Har Justitsministeriet styret bevillingerne til POLSAG tilfredsstillende?

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet ikke har styret bevillingerne til POLSAG tilfredsstillende.

Projektet blev løbende udvidet og fordyret og havde, da det blev lukket, samlet kostet ca. 567 mio. kr., inkl. ca. 145 mio. kr. til interne lønomkostninger. Fra 2007 til 2010 blev bevillingen til POLSAG udvidet med 72 % fra 236 mio. kr. til 405,5 mio. kr. (2010-priser).

Rigsrevisionen vurderer, at Justitsministeriets aktstykke i 2007 ikke medtog alle væsentlige omkostninger. Ministeriet belyste ikke de samlede projektomkostninger og udelod omkostninger, der var en væsentlig forudsætning for at gennemføre POLSAG-projektet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Justitsministeriet tidligere burde have orienteret Finansudvalget om, at projektet ved en replanlægning i 2009 blev væsentligt ændret.

Justitsministeriet orienterede først Finansudvalget om den væsentlige ændring af projektet ¾ år efter, at Rigspolitiet og leverandøren havde replanlagt og udvidet projektet markant. I mellemtiden fortsatte projektet, og Rigspolitiet betalte i et tilfælde i alt 12 mio. kr. til leverandøren for opgaver, der ikke var bevillingsmæssig hjemmel til.

Forløbet omkring replanlægningen af POLSAG viser ifølge Rigsrevisionen, at der kan være god grund til at skærpe opmærksomheden omkring forelæggelser for Finansudvalget. Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet overvejer, hvordan bevillingsmyndighederne fremadrettet orienteres i tide, når et it-projekt udvikler sig anderledes end forventet.

II. Indledning

A. Baggrund

7. Denne beretning handler om Rigspolitiets anskaffelse af it-systemet POLSAG, som efter et langt og dyrt udviklingsforløb endte med ikke at blive taget i brug. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen på eget initiativ.

8. I februar 2012 godkendte Finansudvalget, at Rigspolitiet lukkede POLSAG-projektet og opsagde samarbejdet med leverandøren. På det tidspunkt havde POLSAG været i gang i knap 10 år, og Rigspolitiet havde i alt brugt ca. 567 mio. kr. på POLSAG, heraf ca. 145 mio. kr. til interne lønomkostninger.

9. Rigspolitiet og leverandøren skrev kontrakt om POLSAG i 2007, efter at Rigspolitiet i nogle år havde forberedt anskaffelsen. POLSAG blev anskaffet for at erstatte POLSAS, som er politiets nuværende system til sags- og dokumenthåndtering. Baggrunden var, at en konsulentanalyse i 2002 konkluderede, at POLSAS ikke kunne anvendes på længere sigt på grund af systemets teknologiske beskaffenhed. Forskellen på de 2 systemer fremgår af boks 1.

10. POLSAG var bygget op om standardssystemet Captia, der blev anskaffet over en rammeaftale for køb af systemer til elektronisk sags- og dokumenthåndtering. Projektet indebar også en meget betydelig udviklingsopgave.

11. POLSAG blev sat i pilotdrift i Bornholms politikreds i december 2010, og politiet på Bornholm nåede at bruge systemet i over 1 år, inden kredsen i marts 2012 gik tilbage til at bruge POLSAS. POLSAG kom aldrig i drift i andre kredse.

BOKS 1. FORSKEL PÅ POLSAS OG POLSAG

POLSAS er et sags- og dokumentstyringssystem, der er udviklet til politiet. Det blev taget i brug af den første politikreds i oktober 1997. POLSAS blev leveret og vedligeholdt af samme leverandør, som skulle levere POLSAG.

Sagsbehandlingen i POLSAS er papirbaseret, og systemet kan ikke "tale" på tværs af politikredse, fx kan man ikke søge oplysninger om personer mv. på tværs af kredse.

POLSAG skulle være et fuldt digitaliseret og landsdækkende sags- og dokumentstyringssystem, som skulle understøtte politiets arbejdsprocesser ligesom POLSAS.

POLSAG skulle understøtte arbejdet i de nye store politikredse og danne grundlag for at levere ledelsesinformation til politi og anklagemyndighed. POLSAG skulle således bl.a. omfatte indskanning og elektronisk arkivering af dokumenter, mulighed for digital dataudveksling, bl.a. med domstolene, og mulighed for internetbaseret selvbetjening for borgerne.

12. I dag bruger alle politikredse POLSAS. Rigspolitiet har oplyst, at POLSAS vil kunne anvendes i nogle år, men at det vil være med de begrænsninger, som POLSAS har, og med et væsentligt udestående investeringsbehov.

Flerårsaftalen for politiet 2004-2006 og FESD-rammeaftalen

13. POLSAG-projektet blev iværksat i 2003 på baggrund af flerårsaftalen for politiet for 2004-2006. Flerårsaftalen fastlagde, at politiets it-systemer skulle forbedres og moderniseres i aftaleperioden, og afsatte en it-udviklingspulje til bl.a. at udskifte POLSAS med et nyt sagsbehandlingssystem.

Det fremgår af aftaleteksten, at de fællesoffentlige standarder (ESDH) i videst muligt omfang skulle benyttes i udviklingen af politiets sagsbehandlingssystem. Det indebærer ifølge Justitsministeriet og Rigspolitiet, at POLSAG skulle anskaffes inden for FESD-rammeaftalen, hvis det var muligt. Se boks 2 for en beskrivelse af FESD-rammeaftalen.

BOKS 2. FESD-RAMMEAFTALEN

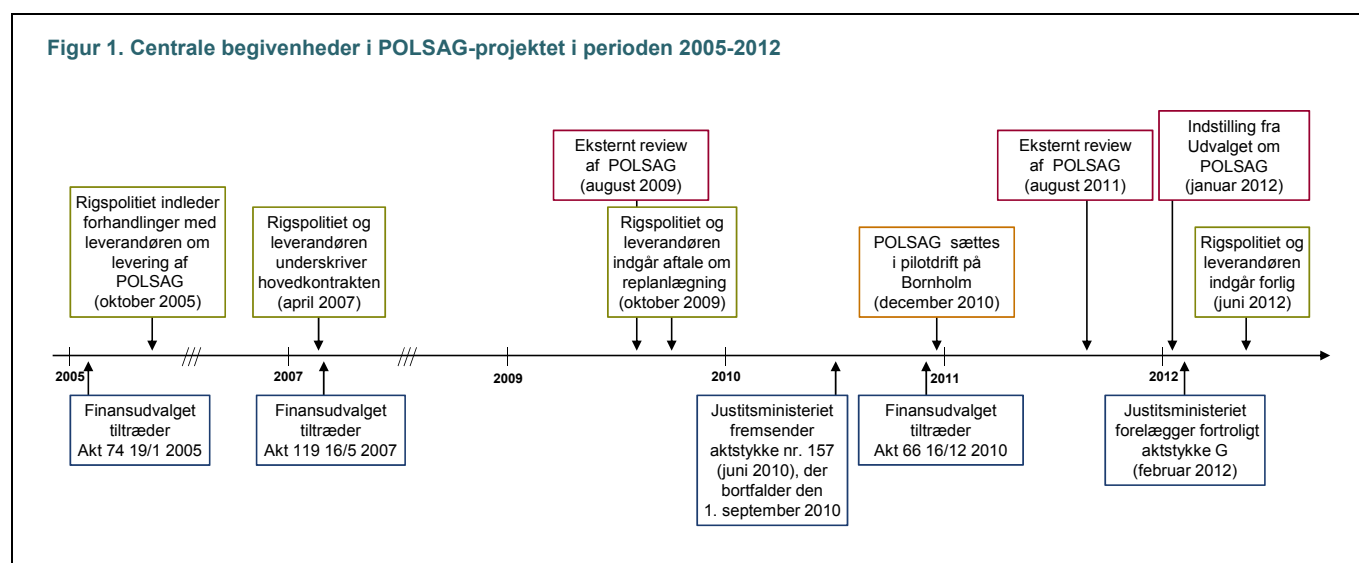
FESD er en forkortelse for Fællesoffentligt Elektronisk Sags- og Dokumenthåndteringsprojekt. FESD-projektet havde til formål at fremme brugen af elektronisk sags- og dokumenthåndtering (ESDH) inden for den offentlige administration.

Efter et EU-udbud kvalificerede 3 leverandører sig i 2004 til FESD-rammeaftalen med hver deres ESDH-løsning. FESD-rammeaftalen indeholdt et standardkontraktgrundlag til leverancer indkøbt under aftalen. De 3 leverandørers løsninger levede op til en standardkravspecifikation, men der var tale om 3 meget forskellige tekniske løsninger.

Ved at købe inden for rammeaftalen skulle den ordregivende myndighed ikke gennemføre et særsomt EU-udbud.

Rigspolitiet indgik i april 2007 aftale med en leverandør om levering af POLSAG inden for FESD-rammeaftalen.

14. Figur 1 viser udvalgte centrale begivenheder i POLSAG-projektet.



De grønne bokse viser aftaler mellem Rigspolitiet og leverandøren. De blå bokse er tidspunkter, hvor Justitsministeriet har forelagt projektet for Finansudvalget. De røde bokse er eksterne undersøgelser af POLSAG, og den orange boks viser tidspunktet for opstarten i Bornholms politikreds.

Lukningen af POLSAG i 2012

15. Et længere udredningsforløb lå forud for beslutningen om at lukke POLSAG. Arbejdet blev iværksat efter, at Justitsministeriet i efteråret 2010 måtte bede om Finansudvalgets tilslutning til at videreføre POLSAG på et nyt grundlag, der indebar en udvidet bevilling, en ny tidsplan, der tog højde for, at projektet var blevet forsinket og udvidet, og et ændret projektindhold.

16. Udredningen blev ledet af et udvalg med en ekstern formand og repræsentanter fra Finansministeriet, Justitsministeriet og Rigspolitiet og var bl.a. baseret på eksterne konsulentundersøgelser og erfaringerne fra pilotdriften på Bornholm.

Udvalget fandt på baggrund af et samlet risikobillede, der omfattede både tekniske, leverandørmæssige og økonomiske risici, at POLSAG burde lukkes. På det tidspunkt var systemet næsten færdigudviklet. Udvalget konkluderede, at det ville være for dyrt og risikobetonet at bringe POLSAG i en stand, så det kunne føres sikkert i drift, og at der var en betydelig risiko for, at Rigspolitiet ville stå med et system, der ikke fungerede i praksis.

17. Justitsministeriet gengav udvalgets anbefaling i en indstilling (Akt G) til Finansudvalget om at lukke projektet.

Efter Finansudvalget havde tiltrådt aktstykket, indledte Rigspolitiet drøftelser med leverandøren om samarbejdets ophør. Det skete efter rådgivning fra Kammeradvokaten, der rådgav Rigspolitiet og Justitsministeriet om kontraktgrundlaget både op til og efter forelæggelsen for Finansudvalget.

Rigspolitiet og leverandøren indgik forlig i juni 2012. Justitsministeriet oplyste umiddelbart derefter Finansudvalget om værdien af forliget, der bestod af en kombination af en kontant betaling fra leverandøren, eftergivelse af betalingskrav og en række fremtidige rabatter til Rigspolitiet. Justitsministeriet estimerede værdien af forliget til mellem 40 mio. kr. og 136 mio. kr. Især værdien af de fremtidige rabatter er usikker.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

18. Formålet med undersøgelsen er at vurdere Justitsministeriets og Rigspolitiets indsats for at gennemføre POLSAG-projektet. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Hvad var Justitsministeriets grundlag for at lukke POLSAG? (Kap. VI).
- Gav Rigspolitiets forberedelse af projektet et godt grundlag for at anskaffe POLSAG? (Kap. IV).
- Har Rigspolitiet styret POLSAG-projektet tilfredsstillende? (Kap. V).
- Har Justitsministeriet styret bevillingerne til POLSAG tilfredsstillende? (Kap. III).

Udvalget for en undersøgelse af POLSAG blev nedsat med udgangspunkt i Justitsministeriets Akt 66 16/12 2010, hvoraf det fremgik, at der skulle laves et eksternt review af POLSAG.

Udvalget skulle undersøge årsagerne til fordyrelsen af POLSAG, vurdere projektets fortsatte risici og analysere fremtidige driftsudgifter og mulige besparelser/effektiviseringer.

Udvalget blev nedsat i april 2011 og færdiggjorde sit arbejde med en anbefaling i januar 2012.

Afgrænsning

19. Undersøgelsen omfatter perioden fra november 2003, hvor flerårsaftalen for politiet for 2004-2006 afsatte de første midler til POLSAG, og frem til juni 2012, som er tidspunktet for forliget mellem Rigspolitiet og leverandøren.

20. Vi behandler i beretningen nogle af de mange årsager til, at POLSAG blev lukket. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at vores revisionsadgang omfatter Justitsministeriet og Rigspolitiet. Beretningens resultater afspejler dette, selv om udfaldet af POLSAG-projektet også var et resultat af leverandørens indsats.

Rigspolitiet har som led i arbejdet med POLSAG brugt flere konsulentbureauer til både enkeltstående analysebidrag og løbende rådgivning. Rigsrevisionen reviderer ikke konsulentvirksomhederne, men beretningen gennemgår nogle af konsulenternes bidrag og den rådgivning, Rigspolitiet har fået i forløbet.

21. Rigsrevisionen har i beretningen været opmærksom på ikke at vurdere Justitsministeriet og Rigspolitiet efter de standarder for offentlige it-investeringer, som gælder i dag, og som er blevet udviklet, mens POLSAG-projektet kørte.

Rigsrevisionen har bl.a. brugt anbefalingerne fra "Erfaringer fra statslige IT-projekter – hvordan gør man det bedre?" fra 2001 (den såkaldte Bonnerup-rapport) til at vurdere, om Rigspolitiet levede op til god praksis på daværende tidspunkt.

22. POLSAG-projektet indebar en omfattende specialudvikling, som ikke blev konkurrenceudsat under FESD-rammeaftalen. Rigsrevisionen har ikke set på overholdelsen af de udbudsretlige forhold ved Rigspolitiets brug af den rammeaftale, POLSAG blev købt under. Det gælder også aftaler indgået med leverandøren om drift og vedligehold af POLSAG.

Metode

23. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af skriftligt materiale, som vi har fået udleveret af Justitsministeriet og Rigspolitiet. Vi har desuden indhentet materiale fra Finansministeriet om behandlingen af Justitsministeriets aktstykker om POLSAG. Herudover har vi modtaget materiale fra leverandørsiden i mere begrænset omfang.

Vi har holdt møder med Justitsministeriet, Rigspolitiet, Finansministeriet, leverandøren (både hoved- og underleverandør) og formanden for Udvalget for en undersøgelse af POLSAG.

Rigsrevisionen har haft adgang til nogle af de personer, der har været involveret i POLSAG-projektet i Rigspolitiet. På grund af projektets langvarige forløb har det ikke været muligt at tale med alle relevante medarbejdere, da mange ikke er ansat hos politiet længere.

24. Rigsrevisionen har i undersøgelsen ikke haft adgang til et fuldstændigt materiale. Det skyldes 2 forhold. For det første har Rigspolitiets ledelsesbehandling været karakteriseret ved manglende skriftlig dokumentation. Rigspolitiet har oplyst, at alle væsentlige, overordnede spørgsmål fra programmets start blev forelagt og godkendt af rigspolitichefen, og at disse drøftelser foregik på et mundtligt grundlag i overensstemmelse med de samarbejdsprocedurer, der generelt var gældende i politiet på det tidspunkt. Derfor er ledelsesmæssige overvejelser og beslutninger ikke dokumenteret. For det andet har Rigspolitiet kun i begrænset omfang kunnet dokumentere møder i leverandørstyregruppen i en periode fra april 2010 og frem til september 2011. Leverandørstyregruppen var det overordnede beslutningsforum for samarbejdet mellem Rigspolitiet og leverandøren. Den manglende dokumentation har begrænset Rigsrevisionens mulighed for at afdække denne væsentlige periode i projektet, herunder pilotdriften på Bornholm.

25. Rigsrevisionen har gennemgået projektøkonomien. Herunder har Rigsrevisionen foretaget en særskilt gennemgang af Rigspolitiets konsulentudgifter. Kilderne hertil har omfattet oplysninger i regnskabssystemer, Rigspolitiets registreringer af udgifter og træk fra politiets tidsregistreringssystem.

26. Rigsrevisionen har modtaget bistand fra en it-ekspert fra IT-Universitetet i København bl.a. til gennemgang af Rigspolitiets opgørelse af behov til POLSAG, kravspecifikation og løsningsbeskrivelser, systemdesigndokumentation, fejl i systemet og udvalgte dele af beslutningsgrundlaget for at lukke POLSAG-projektet.

27. Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet. Vi har desuden forelagt relevante uddrag for hovedleverandøren og underleverandøren.

28. Bilag 1 indeholder en kronologisk oversigt over POLSAG-projektet. Bilag 2 indeholder en oversigt over de aktstykker, Justitsministeriet har forelagt for Finansudvalget. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Justitsministeriets styring af bevillingerne til POLSAG

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet ikke har styret bevillingerne til POLSAG tilfredsstillende.

Projektet blev løbende udvidet og fordyret og havde, da det blev lukket, samlet kostet ca. 567 mio. kr., inkl. ca. 145 mio. kr. til interne lønomkostninger. Fra 2007 til 2010 blev bevillingen til POLSAG udvidet med 72 % fra 236 mio. kr. til 405,5 mio. kr. (2010-priser).

Rigsrevisionen vurderer, at Justitsministeriets aktstykke i 2007 ikke medtog alle væsentlige omkostninger. Ministeriet belyste ikke de samlede projektomkostninger og udelod omkostninger, der var en væsentlig forudsætning for at gennemføre POLSAG-projektet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Justitsministeriet tidligere burde have orienteret Finansudvalget om, at projektet ved en replanlægning i 2009 blev væsentligt ændret.

Justitsministeriet orienterede først Finansudvalget om den væsentlige ændring af projektet ¾ år efter, at Rigspolitiet og leverandøren havde replanlagt og udvidet projektet markant. I mellemtiden fortsatte projektet, og Rigspolitiet betalte i et tilfælde i alt 12 mio. kr. til leverandøren for opgaver, der ikke var bevillingsmæssig hjemmel til.

Forløbet omkring replanlægningen af POLSAG viser ifølge Rigsrevisionen, at der kan være god grund til at skærpe opmærksomheden omkring forelæggelser for Finansudvalget. Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet overvejer, hvordan bevillingsmyndighederne fremadrettet orienteres i tide, når et it-projekt udvikler sig anderledes end forventet.

29. I kapitlet vurderer vi Justitsministeriets styring af bevillingerne til POLSAG-projektet. Vi vurderer bl.a. ministeriets økonomiske oplysninger i bevillingsanmodningerne til Finansudvalget. Desuden behandler vi udvidelsen og fordyrelsen af projektet og de bagvedliggende årsager. Vi indleder kapitlet med at gennemgå de samlede omkostninger til POLSAG-projektet.

A. De samlede omkostninger til POLSAG

30. Rigsrevisionens undersøgelse af de samlede omkostninger til POLSAG har vist følgende:

- De samlede omkostninger til POLSAG var ca. 567 mio. kr. i perioden fra 2005 til lukningen i 2012. Heraf gik ca. 145 mio. kr. til interne lønomkostninger.

Fordelingen af de samlede omkostninger til POLSAG

31. Da projektet blev lukket, opgjorde Justitsministeriet, hvad POLSAG samlet havde kostet. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i Rigspolitiets tal undersøgt de samlede omkostninger til POLSAG, der er fordelt på udviklingsomkostninger, eksterne driftsomkostninger og interne lønomkostninger.

Vi har opgjort udviklingsomkostningerne til POLSAG ud fra de anlægsværdier, Rigspolitiet har registreret. De eksterne driftsomkostninger er baseret på POLSAG-programmets interne økonomiplysninger, mens de interne lønomkostninger er skønnet med udgangspunkt i træk fra politiets tidsregistreringssystem og forudsætninger anvendt i det eksterne review af POLSAG i 2011.

Omkostningerne til udviklingen af POLSAG gik især til anskaffelsen og udviklingen af POLSAG-applikationen, dvs. selve it-programmet eller softwaren, sammenkobling til politiets eksisterende it-systemer og de tekniske miljøer, POLSAG skulle køre på.

De eksterne driftsomkostninger omfattede fx omkostninger til konsulenter i projektforløbet, vedligeholdelse af politiets eksisterende systemer, så de kunne arbejde sammen med POLSAG, og drift af det tekniske miljø, der blev brugt i pilotdriften.

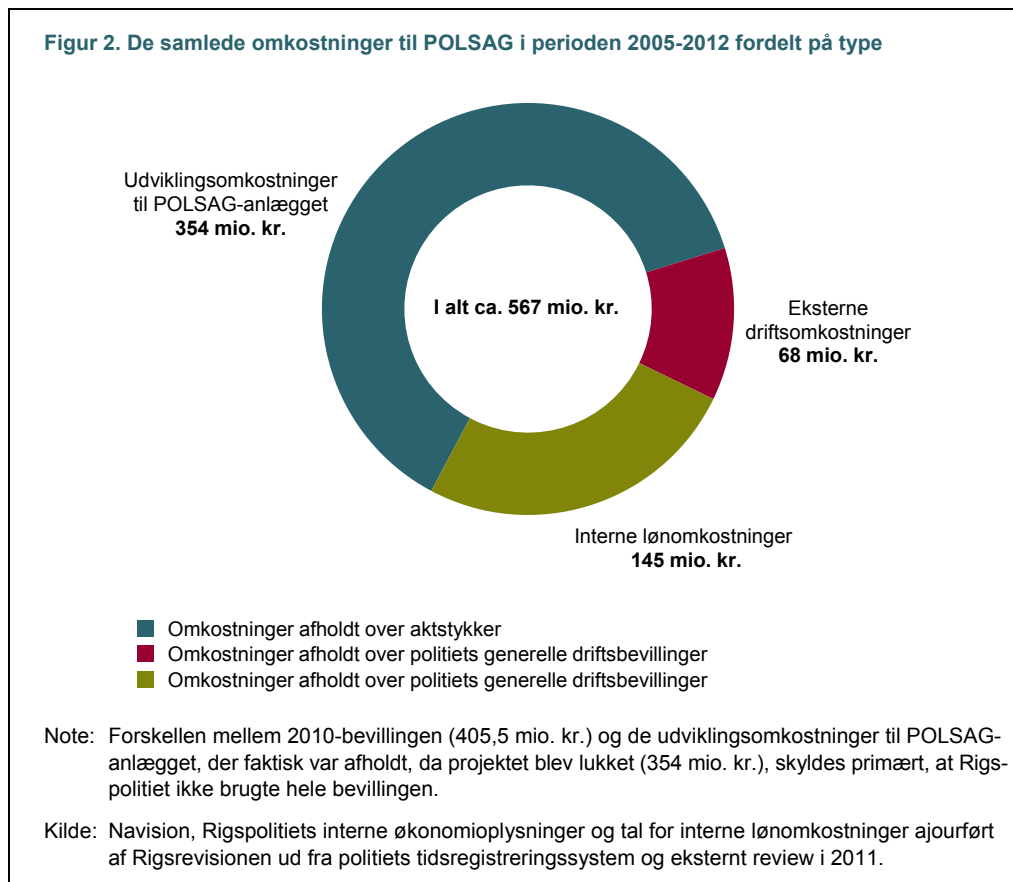
De interne lønomkostninger var de medarbejderressurser, politiet brugte i POLSAG-projektet. Det var fx projektmedarbejdere i Rigspolitiet og tid brugt til uddannelse og støtte af de medarbejdere, der skulle bruge POLSAG.

Udviklingsomkostninger

I et omkostningsbaseret regnskab skelnes mellem anlæg og drift.

Udviklingsomkostninger til POLSAG blev regnskabsmæssigt registreret som anlæg. Bevillingerne via aktstykkerne til POLSAG omfattede udelukkende anlægget, dvs. udviklingsomkostningerne til POLSAG.

De 3 omkostningstyper, og hvordan de blev finansieret, er illustreret i figur 2.



Figur 2 viser, at POLSAG samlet har kostet ca. 567 mio. kr. i perioden fra 2005 til lukningen i 2012. Heraf gik ca. 354 mio. kr. til udviklingsomkostninger til POLSAG-anlægget, ca. 68 mio. kr. til eksterne driftsomkostninger og ca. 145 mio. kr. til interne lønomkostninger. Rigspolitiet er enig i opgørelsen.

Bevillingen i aktstykkerne omfattede udviklingsomkostningerne, mens Rigspolitiet har afholdt de øvrige omkostninger over politiets generelle driftsbevillinger.

B. Bevillingsanmodninger til POLSAG

32. Rigsrevisionens undersøgelse af bevillingerne til POLSAG-projektet har vist følgende:

- POLSAG-projektet blev løbende udvidet og fordyret. Fra 2007 til 2010 blev bevillingen til POLSAG udvidet med 72 % fra 236 mio. kr. til 405,5 mio. kr. (2010-priser).
- Den største enkeltstående årsag til fordyrelsen fra 2007 til 2010 var etablering og drift af tekniske it-miljøer, der øgede bevillingen med 75 mio. kr. (2010-priser). Justitsministeriet burde efter Rigsrevisionens opfattelse have medtaget et skøn over omkostningerne til miljøerne allerede i aktstykke nr. 119 af 24. april 2007, da miljøerne var en væsentlig forudsætning for at gennemføre projektet. At Justitsministeriet undlod dette bidrog til at undervurdere de samlede omkostninger til POLSAG.
- Justitsministeriet oplyste først i 2012 Finansudvalget om de interne lønomkostninger til POLSAG som en del af de samlede projektomkostninger. Efter Rigsrevisionen opfattelse burde Justitsministeriet allerede i 2007-aktstykket have skønnet de interne lønomkostninger, idet de også var en væsentlig forudsætning for at gennemføre projektet.

- Aktstykkerne vedrørende POLSAG har løbende været forelagt med forsinkelse i forhold til de tidspunkter, Justitsministeriet stillede Finansudvalget i udsigt, ligesom Justitsministeriet ikke gav en orientering til Finansudvalget i 2009, selv om der i aktstykket i 2005 var forudsat en årlig orientering.
- Det er Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet tidligere burde have orienteret Finansudvalget om, at der var gennemført væsentlige ændringer af projektet. Rigspolitiet underskrev i oktober 2009 en ny kontrakt om replanlægning af POLSAG, men Justitsministeriet forelagde først en ny bevillingsanmodning i juni 2010. I den mellemliggende periode fortsatte projektet.
- Rigspolitiet betalte i et tilfælde for aktiviteter gennemført under den nye kontrakt, før Finansudvalget havde tilsluttet sig aktstykket, der godkendte replanlægningen. Rigspolitiet betalte i alt 12 mio. kr. for opgaver, der ikke var hjemmel til.

Bevillinger om POLSAG forelagt for Finansudvalget

33. Justitsministeriet har forelagt i alt 8 aktstykker og 1 orientering om POLSAG for Finansudvalget. 3 aktstykker var bevillingsanmodninger til udvikling af POLSAG, som Finansudvalget tiltrådte. En oversigt over forelæggelser vedrørende POLSAG til Finansudvalget fremgår af bilag 2.

I begyndelsen af 2005 godkendte Finansudvalget, at Justitsministeriet igangsatte et samlet moderniseringsprogram for politiets it-systemer. Programmet bestod af 14 projekter med POLSAG som det største. Bevillingen til POLSAG udgjorde 173 mio. kr. ud af samlet 309 mio. kr. (2010-priser). Aktstykket blev forelagt, inden Rigspolitiet havde modtaget et tilbud på POLSAG, hvorfor Justitsministeriet angav, at beløbet var forbundet med usikkerhed.

Omkring 2 ½ år senere anmodede Justitsministeriet i april 2007 om tilslutning til at anskaffe et nyt sagsbehandlingssystem. Rigspolitiet havde på det tidspunkt afsluttet forhandlingerne om hovedkontrakten med den valgte leverandør med forbehold for, at Finansudvalget godkendte bevillingen. Dvs. at der forelå et aftalegrundlag med en anskaffelsespris og en hovedtidsplan. Derfor var oplysningerne i aktstykket mere sikre end i 2005. Fra 2005 til 2007 steg projektets bevilling med 36 % fra 173 mio. kr. til 236 mio. kr. (2010-priser).

I slutningen af 2010 – efter yderligere 2 ½ år – anmodede Justitsministeriet om at videreføre POLSAG inden for en forhøjet økonomisk ramme. Fra 2007 til 2010 steg projektets bevilling med 72 % fra 236 mio. kr. til 405,5 mio. kr. (2010-priser).

Tabel 1 viser, hvordan projektet løbende blev dyrere. Der er tale om samlede bevillinger, idet den eksisterende bevilling løbende blev forhøjet.

Tabel 1. Udviklingen i bevillingerne til POLSAG

	Samlet bevilling (2010-priser)	Stigning (2010-priser)
Akt 19/1 2005	173 mio. kr.	-
Akt 119 16/5 2007	236 mio. kr.	63 mio. kr. eller 36 %
Akt 66 16/12 2010	405,5 mio. kr.	169,5 mio. kr. eller 72 %

Note: I tabellen udgør stigningen fra 2007 til 2010 169,5 mio. kr. Specifikationen af fordyrelsen fra 2007 til 2010, jf. pkt. 35-37, udgør 164,5 mio. kr. Forskellen på de 2 tal skyldes forskelle i, hvordan tallene er pristalsreguleret og afrundet.

Bevillinger til POLSAG

- Akt 74 19/1 2005 om igangsættelse af udviklings- og moderniseringsprogram for politiets it-systemer.
- Akt 119 af 16/5 2007 om tilslutning til at igangsætte anskaffelse af et nyt sagsbehandlingssystem.
- Akt 66 16/12 2010 om videreførelse af et nyt sagsbehandlingssystem.
- I Akt G 23/2 2012 tiltrådte Finansudvalget en merbevilling til at nedskrive POLSAG og et bevillingsbortfald.

Tabel 1 viser stigningen i bevillingerne til POLSAG fra 2005 til 2007 og fra 2007 til 2010. Vi fokuserer i det følgende på fordyrelsen fra 2007 til 2010. Stigningen fra 2005 til 2007 var udtryk for, at det økonomiske grundlag i 2005-aktstykket var baseret på et tidligt og dermed usikkert estimat.

Årsager til fordyrelsen af POLSAG fra 2007 til 2010

34. Rigsrevisionen har gennemgået årsagerne til, at POLSAG blev fordyret. Justitsministeriet redegjorde i aktstykket i 2010 for årsagerne til den udvidede projektøkonomi. Udvidelsen på 72 % fra 2007 til 2010 kunne ifølge ministeriet henføres til tekniske miljøer, nye udviklingspakker, forsinkelser og designændringer og en ny reserve.

Tekniske miljøer

35. Den største enkeltstående årsag til fordyrelsen var etablering og drift af tekniske miljøer, der øgede bevillingen med 75,2 mio. kr. (2010-priser) Udgifterne havde hele tiden skullet afholdes, men var ikke indeholdt i aktstykket i 2007 (nr. 119 af 24. april 2007). Miljøerne var den hardware, som selve POLSAG-applikationen skulle køre på, fx under test og drift.

Nye udviklingspakker

36. Udviklingen af POLSAG-projektet var opdelt i såkaldte udviklingspakker. En del af fordyrelsen, i alt 62,3 mio. kr. (2010-priser), skyldtes 2 nye udviklingspakker, der tilføjede ny funktionalitet i forhold til de oprindelige krav.

Justitsministeriet oplyste i aktstykke nr. 66 af 30. november 2010, at der var tale om nye udviklingspakker, der tog højde for bl.a. ny lovgivning, en ændret kredsstruktur efter politireformen, nye krav i form af rettelser af uhensigtsmæssigheder i det oprindelige design og ønsker om ny funktionalitet, der var kommet til, efter kontrakten var underskrevet.

Dermed blev selve indholdet af projektet udvidet i forhold til oprindeligt.

Forsinkelser, designændringer og ny reserve

37. Projektomkostningerne steg også på grund af et merforbrug på 27 mio. kr., hvoraf 17 mio. kr. gik til forsinkelser og ændringer i det eksisterende design, og 10 mio. kr. blev afsat til en ny reserve (2010-priser). Den oprindelige reserve var opbrugt, bl.a. på grund af et højere konsulentforbrug end forventet.

Mens udviklingspakkerne også tilføjede ny funktionalitet, indebar forsinkelser og designændringer, at den funktionalitet, der var beskrevet i den oprindelige bevilling i Akt 119 16/5 2007, samlet set blev dyrere.

Oplysninger i aktstykkerne om de samlede projektomkostninger til POLSAG

38. Rigsrevisionen har vurderet, om Justitsministeriet medtog alle væsentlige omkostninger i bevillingsanmodningerne i 2007 og 2010.

Omkostninger til tekniske it-miljøer

39. Justitsministeriet undlod at oplyse om omkostninger til tekniske it-miljøer i aktstykke nr. 119, der blev fremsendt i april 2007 og tiltrådt i maj 2007.

Justitsministeriet har oplyst, at Rigspolitiet ved forberedelsen af aktstykket i 2007 forudsatte, at omkostninger til driftsmiljøer skulle afholdes inden for politiets generelle driftsbevillinger og derfor ikke skulle indgå som en del af anskaffelsen i aktstykket.

Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriet burde have indarbejdet omkostningerne til de tekniske miljøer i aktstykket i 2007 som en del af de samlede projektomkostninger. Det skyldes, at omkostningerne til tekniske miljøer var en forudsætning for at gennemføre projektet. At Justitsministeriet ikke medtog et skøn over de tekniske miljøer i 2007-aktstykket bidrog til at undervurdere de samlede omkostninger til POLSAG.

40. Rigspolitiet har anført, at kontrakten på de tekniske miljøer først blev underskrevet i oktober 2007. Der forelå imidlertid et kontraktudkast med et skøn over omkostningerne til de tekniske miljøer allerede i marts 2007 forud for, at Finansudvalget godkendte aktstykke nr. 119 i maj 2007. Rigspolitiet har oplyst, at størrelsen af udgifter til drift og etablering af testmiljøer var kendt fra projektets start.

Det er således Rigsrevisionens opfattelse, at det havde været muligt for Rigspolitiet at skønne omkostningerne til drift og etablering af tekniske miljøer i aktstykke nr. 119 af 24. april 2007. Rigspolitiet burde også have regnet de tekniske miljøer med i de interne budgetter for at opnå et komplet grundlag for den interne styring af projektøkonomien.

Interne lønomkostninger

41. Justitsministeriet angav ikke et skøn over de interne lønomkostninger i aktstykkerne om POLSAG i 2007 og 2010. Endvidere tilrettelagde Rigspolitiet ikke den interne tidsregistrering med henblik på at kunne opgøre det faktiske tidsforbrug til POLSAG. Af samme grund kan de interne lønomkostninger i dag også kun opgøres som et skøn.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de interne resurser var en væsentlig forudsætning for at realisere projektet, hvorfor det havde været naturligt, om Justitsministeriet havde oplyst det forventede omfang af de interne omkostninger i aktstykkerne i 2007 og 2010. De interne lønomkostninger omfattede bl.a. tid brugt på projektledelse, test og uddannelse og støtte af brugere.

Budgetvejledning 2006 omfattede efter Justitsministeriets opfattelse ikke et krav om at medtage interne lønomkostninger i it-udviklingsprojekter.

Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at det under alle omstændigheder havde været hensigtsmæssigt, at Justitsministeriet havde oplyst om de interne lønomkostninger i aktstykkerne. At Justitsministeriet ikke medtog et skøn over de interne lønomkostninger i 2007-aktstykket og 2010-aktstykket bidrog til at undervurdere de samlede omkostninger til POLSAG.

42. Justitsministeriet oplyste først Finansudvalget om de interne lønomkostninger til POLSAG i Akt G i februar 2012. På baggrund af et skøn fra 2011 oplyste Justitsministeriet, at Rigspolitiet havde haft interne lønomkostninger til POLSAG på i alt 124 mio. kr. Oplysningen blev gentaget i en orientering til Finansudvalget i juni 2012.

Rigsrevisionen har ajourført 2011-skønnet over de interne lønomkostninger på baggrund af oplysninger fra Rigspolitiet, herunder træk fra politiets tidsregistreringssystem. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i de samme forudsætninger, som blev anvendt i 2011, skønnet, at Rigspolitiets interne lønomkostninger til POLSAG beløb sig til ca. 145 mio. kr.

Tidspunkterne for forelæggelse af bevillingsanmodninger

43. I april 2005 oplyste Justitsministeriet, at anskaffelsen af et nyt sagsbehandlingssystem ville blive forelagt for Finansudvalget inden udgangen af 2005. I en orientering til Finansudvalget i februar 2006 oplyste Justitsministeriet, at forelæggelsen ville ske medio 2006. Den kom med aktstykke nr. 119 i april 2007. Forsinkelsen skyldtes, at kontraktforhandlingerne med leverandøren trak ud.

44. Oprindeligt forudsatte Justitsministeriet i det første aktstykke i 2005, at Finansudvalget skulle orienteres årligt. Det skete ikke i 2009. Efter forelæggelsen af en status for projektet i maj 2008, hvoraf det fremgik, at arbejdet med at realisere POLSAG forløb planmæssigt og inden for den bevillingsmæssige ramme, forelagde ministeriet først projektet for Finansudvalget igen i juni 2010. På det tidspunkt var projektet forsinket og fordyret.

Interne lønomkostninger til POLSAG

Skønnet over Rigspolitiets interne lønomkostninger omfatter bl.a. medarbejdere, der arbejdede med POLSAG-projektet i Rigspolitiet, tid brugt på uddannelse i kredse, undervisere i POLSAG, kredsprojekter og tid brugt på at genindtaste sager fra POLSAG til POLSAS i Bornholms politikreds.

I efteråret 2008 stod det klart, at leverandøren var forsinket, og Rigspolitiet og leverandøren blev derfor i november 2008 enige om at replanlægge POLSAG-projektet.

Replanlægningen omfattede både projektets tidsplan, økonomi og indhold.

45. I juni 2009 blev replanlægningen forhandlet færdig mellem Rigspolitiet og leverandøren, og den 1. oktober 2009 blev en ny aftale underskrevet. Replanlægningen blev indgået som tillæg til det eksisterende kontraktgrundlag. Rigspolitiet underskrev kontrakten med forbehold for bevillingsmæssig hjemmel. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet forud for en orientering af forligskredsen i november 2009 blev orienteret af Rigspolitiet om replanlægningen.

Replanlægningen omfattede bl.a. en ændring af hovedkontrakten og havde et betydeligt omfang. Fx lagde aftalen 34.000 timer til kontraktens oprindelige 97.000 timer. Det svarer til en stigning på 35 %.

Det var et generelt krav i budgetvejledningen, at væsentlige ændringer af it-projekter skulle forelægges Finansudvalget. Justitsministeriet forelagde imidlertid først ændringen som følge af replanlægningen for Finansudvalget i juni 2010. Ca. $\frac{3}{4}$ år efter kontrakten var indgået.

Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet umiddelbart efter, at kontrakten var reforhandlet, burde have orienteret Finansudvalget om, at ministeriet var på vej med et bevilgende aktstykke.

Justitsministeriet har anført, at ministeriet i juni 2010 oversendte aktstykke nr. 157, men at ministeriet senere valgte at trække aktstykket tilbage. Finansudvalget var således i juni 2010 orienteret om projektets status. Dermed gik der samlet ca. $\frac{3}{4}$ år, fra kontrakten om replanlægningen var underskrevet, til Justitsministeriet forelagde ændringen for Finansudvalget første gang. Justitsministeren angav, at årsagen til at trække aktstykket tilbage bl.a. var, at leverandøren alligevel ikke kunne bestå en planlagt overtagelsesprøve. I stedet forelagde Justitsministeriet i november 2010 aktstykke nr. 66, som Finansudvalget tiltrådte i december 2010.

46. Forløbet omkring replanlægningen er illustreret i figur 3.

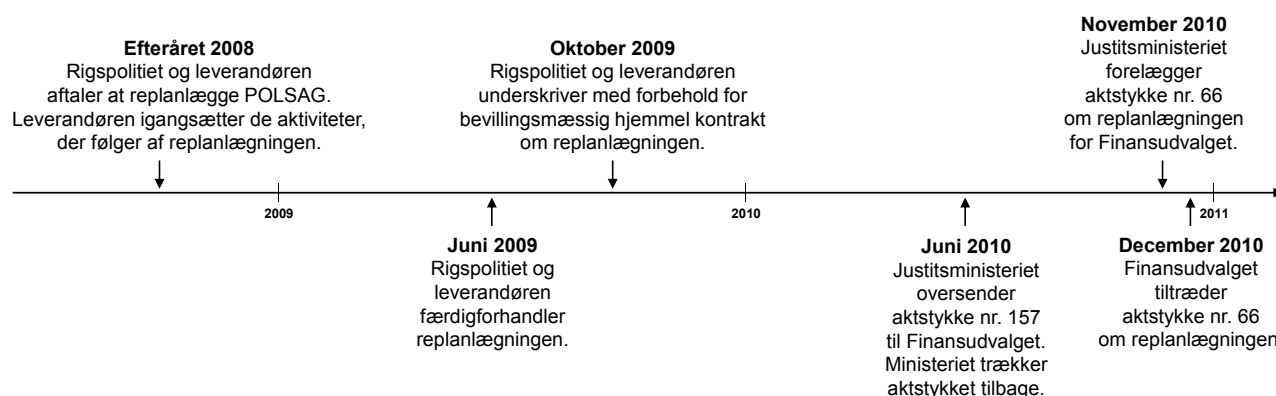
Udviklingstimer

Hovedkontrakten med leverandøren var baseret på timeforbrug. Leverandøren fakturerede efter forbrugt tid svarende til antallet af timer brugt på at udvikle POLSAG. Værdien af kontrakten svarede derfor til et antal timer.

Budgetvejledning 2006

Ved væsentlige ændringer af it-projekter skal der ske forelægning for Finansudvalget. Det gælder bl.a., hvis de samlede udgifter til et projekt på over 50 mio. kr. forøges med 10 % eller derover eller med 10 mio. kr.

Figur 3. Begivenheder ved replanlægningen



Finansministeren skrev i november 1996 til samtlige ministre, at ministrene "så hurtigt som muligt og forsvarligt" skulle orientere Finansudvalget og forelægge en fornyet bevillingsanmodning, hvis et it-projekt udvikler sig anderledes end forventet, hvad angår økonomi, tid eller indhold. Finansministeren anførte, at det efter omstændighederne kunne være hensigtsmæssigt at indhente fx ekspertudsagn om projektets udvikling, "også selv om dette indebærer en lille udskydelse af forelæggelsen for Finansudvalget".

Kilde: Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 1999, s. 228.

Bevillingsoverholdelse – betaling uden hjemmel

47. Efter at Rigspolitiet og leverandøren i efteråret 2008 aftalte at replanlægge projektet, men inden kontrakten blev underskrevet, gik leverandøren i gang med de nye opgaver. Fx opgaver relateret til de nye udviklingspakker. Leverandøren fremsendte fakturaer for opgaverne, men Rigspolitiet betalte dem ikke i starten, bl.a. med henvisning til, at kontrakten var underskrevet med forbehold for bevillingsmæssig godkendelse, og at en sådan endnu ikke var opnået.

Rigsrevisionens stikprøve af udvalgte fakturaer relateret til replanlægningen har vist, at Rigspolitiet i marts 2010 betalte en faktura på 18 mio. kr. for ydelser under den replanlagte kontrakt. Det skete, før der var bevillingsmæssig hjemmel hertil. Den hjemmel opnåede Justitsministeriet først med Finansudvalgets godkendelse af aktstykke nr. 66 af 30. november 2010. Betalingen omfattede aktiviteter gennemført i perioden juni 2009 - september 2009. Rigspolitiet har oplyst, at $\frac{2}{3}$ af de i alt 18 mio. kr. vedrørte opgaver under den nye kontrakt. Det svarer til, at Rigspolitiet betalte 12 mio. kr., før der var hjemmel til det.

Justitsministeriet har oplyst, at Rigspolitiet efterfølgende modtog yderligere fakturaer fra leverandøren, men at disse først blev betalt den 17. december 2010 umiddelbart efter, at Finansudvalget godkendte aktstykke nr. 66 af 30. november 2010. Rigspolitiet har oplyst, at leverandøren i alt fremsendte 11 fakturaer til en samlet værdi af 46,7 mio. kr. under den replanlagte kontrakt, og af de 11 blev kun den ene faktura på 18 mio. kr. betalt, før der var hjemmel til det.

Justitsministeriet har anført, at der i ministeriet og Rigspolitiet var stort fokus på og dialog mellem myndighederne om at sikre, at fakturaer under den replanlagte kontrakt ikke blev betalt, inden Justitsministeriet havde opnået hjemmel.

IV. Rigspolitiets forberedelse af POLSAG

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Rigspolitiets forberedelse af POLSAG-projektet på en række punkter var mangelfuld. Rigspolitiet udarbejdede tidligt en business case. Den indeholdt usikkerheder i forhold til økonomien, og Rigspolitiet brugte eller opdaterede den ikke efterfølgende, fx ved centrale milepæle som kontraktindgåelse, bevilling og udvidelse af projektet.

Rigsrevisionen finder, at Rigspolitiet ikke i tilstrækkelig grad sikrede, at leverandøren fik den nødvendige forståelse af forretningsområdet, herunder de arbejdsprocesser, som POLSAG skulle understøtte. Det betød bl.a., at der skete et skred i omfanget af udvikling i designfasen, fordi Rigspolitiet og leverandøren ofte fortolkede kravene til POLSAG sådan, at POLSAG skulle være præcis det samme som POLSAS.

Systemet blev tilpasset politiet og ikke omvendt, og POLSAG endte med at blive en skræddersyet løsning baseret på et standardsystem.

Rigsrevisionen vurderer, at kontraktgrundlaget indeholdt en række uhensigtsmæssigheder, der vanskeliggjorde Rigspolitiets styring af projektet. Fx var der ingen kobling mellem betalinger og leverancer i hovedkontrakten. Rigspolitiet fik dog på enkelte punkter afhjulpet nogle af disse uhensigtsmæssigheder mod slutningen af projektet.

48. I kapitlet vurderer vi Rigspolitiets forberedelse af projektet. Det omfatter Rigspolitiets arbejde med at opstille fordele og omkostninger ved projektet og Rigspolitiets krav til systemet. Endelig gennemgår vi udvalgte dele af kontraktgrundlaget.

A. Rigspolitiets business case for POLSAG

49. Rigsrevisionens undersøgelse af Rigspolitiets business case for POLSAG har vist følgende:

- Rigspolitiet udarbejdede en business case ved opstarten af POLSAG-projektet, selv om der ikke var krav herom på daværende tidspunkt.
- Rigspolitiet opdaterede ikke business casen, selv om dens økonomiske forudsætninger ændrede sig markant, og Rigspolitiet selv havde lagt op til, at den skulle opdateres, når kontrakten var på plads.
- Rigspolitiet brugte ikke business casen i den løbende styring af projektet og kunne derfor ikke foretage valg på baggrund af en vurdering af omkostninger og fordele.

- Justitsministeriet og Rigspolitiet burde forud for udvidelsen af projektet i 2010 have udarbejdet en business case for at have et bedre grundlag for at vurdere POLSAGs fremtid.

Rigspolitiets brug af business case

50. Bonnerup-rapporten anbefalede i 2001 at gennemføre costbenefit-analyser af store it-projekter, og at de forretningsmæssige mål var klare. Først fra 2008 var der krav om at udarbejde en business case for statslige it-projekter.

Rigspolitiet udarbejdede i april 2006, dvs. ca. 1 år inden hovedkontrakten blev underskrevet med leverandøren, en business case for POLSAG. Business casen var ikke udarbejdet efter det koncept, der er gældende i dag, men omfattede skøn over kvantificerede fordele og samlede omkostninger. Desuden blev nogle ikke-kvantificerbare fordele identificeret.

51. Business casen henviste til en række projektmål, som Rigspolitiet havde opstillet i januar 2006, herunder bl.a. mulighed for elektronisk sagsbehandling og mulighed for at få adgang til sager på tværs af kredse.

52. Ifølge business casen var POLSAG en forudsætning for politiets effektiviserings- og moderniseringsplaner. Det fremgik dog samtidig, at det var fordelagtigt for Rigspolitiet at vurdere projektets fordele og omkostninger, så disse kunne udgøre basis for det videre forløb.

Rigspolitiet har fremhævet, at POLSAG blev igangsat som et nødvendigt infrastrukturprojekt mere end som et effektiviseringsprojekt. POLSAG skulle primært udskifte POLSAS. Rigspolitiet har oplyst, at Rigspolitiet ikke definerede fordelene ved POLSAG yderligere eller prissatte disse, fordi det var åbenlyst, at projektet ville indebære fordele, fx blot i kraft af muligheden for at søge på tværs af kredsene.

53. Business casen byggede bl.a. på et mundtligt prisestimat fra leverandøren, der stammede fra den eksterne leverandøranalyse, der lå til grund for Rigspolitiets indledende leverandørvalg i 2005. Konsulenten, der foretog leverandøranalysen, bad leverandøren belyse økonomien i Captia-løsningen yderligere, men fik ikke flere oplysninger.

54. Det fremgår af business casen, at den skulle opdateres, når kontrakten forelå, og en række usikkerheder ville være reducerede. Rigsrevisionens sagsgennemgang har vist, at det ikke skete, ligesom business casen ikke blev brugt efterfølgende i den løbende styring af projektet. Rigspolitiet udarbejdede heller ikke efterfølgende nye business cases, når projektet blev udvidet.

Finansministeriet efterspurgte en business case forud for den forøgede bevilling i 2010, men det afviste Justitsministeriet med henvisning til, at der ikke var udarbejdet en business case ved bevillingen af projektet i 2007, og at det ikke oprindeligt havde været et krav.

B. Rigspolitiets krav til POLSAG

55. Rigsrevisionens undersøgelse af Rigspolitiets krav til POLSAG har vist følgende:

- Rigspolitiet havde fra projektets start indikationer på, at POLSAG inden for rammene af et standardssystem ville kræve betydelig specialudvikling med deraf følgende risici. POLSAG endte med at blive en skræddersyet løsning baseret på et standardssystem, hvor POLSAG blev tilpasset Rigspolitiet og ikke omvendt.

Ifølge Bonnerup-rapporten fra 2001 skal en costbenefit-analyse af hele projektet sikre, at det fra starten bliver synligt, om der er tilstrækkelig dokumentation for projektets samlede fordele. Endvidere skal en løbende vurdering af costbenefit sikre, at nye ønsker modsvares af, at mindre vigtige ønsker eller krav udelades.

Finansministeriets business case-model for offentlige digitaliseringsprojekter

I dag indeholder Finansministeriets business case-model for offentlige digitaliseringsprojekter krav om, at der skal udarbejdes en business case, når statslige myndigheder anskaffer it-systemer.

I 2008 blev det et krav at anvende business case-modellen for projekter over 20 mio. kr. I 2010 blev kravet indarbejdet i budgetvejledningen.

- Rigspolitiet opstillede kravene til POLSAG på 2 måder. Et overordnet 1:1-krav om, at POLSAG skulle have samme funktionalitet som det eksisterende POLSAS. Dertil kom ca. 1.000 specifikke krav. I designfasen blev specialudviklingen betydeligt større end forudsat i kontrakten. Det skyldtes bl.a., at Rigspolitiet og leverandøren ofte fortolkede 1:1-kravet sådan, at POLSAG skulle understøtte politiets arbejdsprocesser på præcis samme måde som POLSAS – fx med skærmbilleder, der lignede dem i POLSAS – i stedet for at udnytte standardsystemets muligheder.
- I en fælles analyse med leverandøren konkluderede Rigspolitiet, at det ville have forudsat større forretningsanalyser, hvis POLSAG skulle have udnyttet Captia bedre. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Rigspolitiet burde have sikret et bedre grundlag for at begrænse omfanget af specialudvikling.
- I den eksterne konsulentundersøgelse fra 2011 blev det vurderet, at 80 % af den samlede leverance var skræddersyet, mens 20 % var standard. Ifølge konsulentundersøgelsen var det modsatte tilfældet for de fleste andre kunder.

Første indikationer på omfanget af udvikling

56. Rigspolitiet fik i slutningen af 2004 en konsulent til at vurdere, om POLSAG kunne base-res på 2 ud af 3 FESD-leverandørers løsninger. Den 3. leverandør inden for rammeaftalen ønskede ikke at deltage.

Analysen lå færdig i september 2005. Konsulenten vurderede overordnet, at det var muligt for Rigspolitiet at anskaffe en FESD-baseret løsning, ligesom det var muligt at gennemføre de fornødne tilpasninger på en måde, så det ifølge konsulenten var i overensstemmelse med FESD-rammeaftalen og udbudsreglerne. Den valgte leverandør gjorde under analysen opmærksom på, at en løsning inden for FESD-rammen baseret på Captia ikke var den bedste løsning teknisk set, og at mængden og typen af specialudvikling ville være stor.

Justitsministeriet har oplyst, at leverandørens udmelding ikke blev opfattet som et klart budskab om, at det var mere risikofyldt at anskaffe POLSAG inden for end uden for FESD-rammeaftalen. Justitsministeriet har videre oplyst, at også en løsning med 100 % nyudvikling ville være kompleks og risikofyldt, og at der ikke fandtes standardløsninger, der kunne opfylde politiets behov. Endelig har ministeriet oplyst, at det allerede fra starten af POLSAG-projektet var klart, at POLSAG udviklet inden for FESD-rammeaftalen ville forudsætte betydelig specialudvikling.

At det tidligt var klart, at den valgte løsning forudsatte betydelig udvikling, betyder efter Rigsrevisionens opfattelse, at Rigspolitiet i designet og udviklingen af POLSAG burde have været ekstra opmærksom på ikke at øge omfanget yderligere.

Udviklingsopgaven voksede betydeligt i designfasen

57. Udviklingen af Rigspolitiets krav til POLSAG skete i 3 trin – foranalysen, analysefasen og designfasen.

58. Rigspolitiet identificerede og prioriterede med hjælp fra en ekstern konsulent en lang række behov til det nye sagsbehandlingssystem i *foranalysen*. Rigsrevisionens eksterne it-ekspert har gennemgået behovene. Gennemgangen viser, at behovene beskrev, hvad systemet skulle gøre, men ikke, hvad det skulle bruges til, fx identificerede Rigspolitiet lange lister af ting, man skulle kunne søge på, og hvilke rapporttyper der var behov for. Rigspolitiet beskrev i alt 260 behov.

59. Efter udvælgelsen af leverandøren blev behovene omsat til krav og løsningsbeskrivelser. Det foregik i *analysefasen* forud for kontraktunderskrivelsen. Rigspolitiet og leverandøren udviklede i fællesskab disse krav og løsningsbeskrivelser, der indgik i kontrakten som bilag.

3 trin i udviklingen af krav

Foranalysen: Rigspolitiet definerede sammen med en ekstern konsulent behov til POLSAG.

Analysefasen: Rigspolitiet formulerede krav til POLSAG, og leverandøren beskrev løsninger, inden parterne underskrev kontrakten.

Designfasen: Underleverandøren designede POLSAG i samarbejde med hovedleverandøren og Rigspolitiet efter indgåelsen af kontrakten. Designet blev dokumenteret i såkaldte systemdesign-dokumenter.

Inden for FESD-rammeaftalen var det muligt at udarbejde kravspecifikationen og løsningsbeskrivelsen sammen med leverandøren. Det anses generelt for en fordel. Rigspolitiet og leverandøren indgik i marts 2006 en separat kontrakt om leverandørens deltagelse i denne del af projektet. Kontrakten var på ca. 8 mio. kr.

Løsningsbeskrivelsen beskrev, hvordan et givet krav kunne opfyldes med Captia, og hvilken type udvikling det ville kræve. I denne fase blev nogle af Rigspolitiets behov fravalgt, fordi leverandøren vurderede, at Captia ikke var i stand til at opfylde disse specifikke behov, og nogle krav blev udskudt.

60. Rigspolitiet stillede krav til POLSAG på 2 måder i kravspecifikationen. For det første stillede Rigspolitiet et overordnet krav om, at POLSAG skulle have samme funktionalitet som det eksisterende system POLSAS. Dette krav blev omtalt som 1:1-kravet, jf. boks 3. For det andet indeholdt kravspecifikationen ca. 1.000 specifikke krav til POLSAG. De specifikke krav vedrørte ikke kun ny funktionalitet, men specificerede også eksisterende funktionalitet i POLSAS.

BOKS 3. FORMULERINGEN AF 1:1-KRAVET

"Al nuværende funktionalitet i POLSAS skal tilvejebringes på en brugervenlig måde i det nye POLSAG. Ved tilvejebringelse af tilsvarende funktionalitet som i POLSAS i dag forstås etablering af funktionalitet – baseret på Captia-løsningen – som understøtter samme forretningsprocesser og løser samme opgaver, som det eksisterende POLSAS gør i dag."

Rigspolitiet har oplyst, at 1:1-kravet bl.a. blev formuleret for at sikre sig mod oversete behov. Kravet blev også anset som et styringsinstrument over for leverandøren, fordi Rigspolitiet kunne undgå diskussioner med leverandøren om fortolkningen af enkelte krav.

1:1-kravet kan ifølge Rigsrevisionen forstås på 2 måder. At POLSAG skulle understøtte politiets arbejdsprocesser ligesom POLSAS med udgangspunkt i Captias muligheder. Alternativt at POLSAG skulle understøtte politiet på præcis samme måde uden at tage hensyn til mulighederne i Captia.

Løsningsbeskrivelserne, der viste, hvordan hvert krav kunne opfyldes, blev udarbejdet af underleverandøren og beskrev i grove træk, hvordan skærbilleder og anden funktionalitet i det eksisterende POLSAS kunne erstattes af funktionalitet i Captia. Rigsrevisionens eksterne it-ekspert har gennemgået udvalgte krav og løsningsbeskrivelser. Gennemgangen viser, at leverandørens løsningsbeskrivelser byggede på den fortolkning af 1:1-kravet, som tog udgangspunkt i at bruge standardsystemets muligheder.

61. Efter at Rigspolitiet og leverandøren underskrev kontrakten i april 2007, blev kravene og løsningsbeskrivelserne i *designfasen* omsat til systemdesigndokumenter. Underleverandøren skrev designdokumenterne i samarbejde med hovedleverandøren og Rigspolitiet.

Rigsrevisionens eksterne it-eksperts gennemgang af udvalgte designdokumenter viser, at POLSAG nu indebar en betydeligt større udviklingsopgave, end der måtte forventes ud fra kontraktens løsningsbeskrivelser. Bl.a. krævede designet ca. 500 kundespecifikke tabeller ud over de ca. 300 tabeller, der var indeholdt i Captia.

Den tilvækst i specialudvikling er efter Rigsrevisionens opfattelse et udtryk for, at 1:1-kravet i designfasen ofte blev fortolket sådan, at POLSAG skulle gøre præcis det samme som POLSAS, hvorved der i betydeligt omfang blev set bort fra de muligheder, som lå i Captia, jf. boks 4.

Tabel

En database består af tabeller. En tabel kan fx være en liste af personer, en liste af patruljer, politiet har kørt, eller en liste af dyretransporter, der skal kontrolleres.

BOKS 4. RIGSPOLITIET OG LEVERANDØRENS INDSATS FOR AT OMSÆTTE 1:1-KRAVET TIL DESIGNET AF POLSAG

Til arbejdet med at omsætte kravene til designdokumenterne stillede Rigspolitiet med erfarne politifolk (brugere), der havde viden om politiets forretning. Hovedleverandøren stillede med nogle af de folk, der var med til at drive POLSAS, og systemudviklere, der havde viden om POLSAS, men ikke viden om politiets forretningsprocesser. Underleverandøren stillede med udviklere, der havde viden om Captia.

Rigspolitiet og leverandøren designede systemet skærmbillede for skærmbillede og beskrev detaljeret, hvad hver knap skulle gøre i forskellige situationer. Det var underleverandøren, der skrev designdokumenterne. Underleverandøren har bl.a. anført, at det kunne være svært for udviklerne at afvise, at krav ikke skulle opfyldes på en bestemt måde, når den tilsvarende POLSAS-funktionalitet ikke var beskrevet, og det ikke var klart, hvad funktionaliteten skulle bruges til. Samtidig oplevede underleverandøren, at brugerne kunne være uenige om, hvordan POLSAS faktisk blev brugt.

Bonnerup-rapporten fra 2001 pegede på, at brugerinddragelse kræver stram styring. Omkring brugerne påpegede rapporten bl.a., at projektledelsen skal udfordre og prioritere brugernes krav. Projektledelsen skal endvidere sørge for, at projektets målsætninger er kendte for at undgå, at brugere stiller krav til systemet, der bygger på forskellige forestillinger om, hvad systemet skal bruges til, og hvilke forretningsgange det skal understøtte.

Rigspolitiet og leverandørens analyse af den voksende specialudvikling

62. På initiativ fra Rigspolitiet undersøgte Rigspolitiet og leverandøren i 2008, hvordan designet af POLSAG havde udnyttet standardfunktionaliteten i Captia. Efter at have gennemgået dele af designet, der var godkendt eller tæt på at blive godkendt i maj 2008, var konklusionen, at POLSAG-designet udnyttede den leverede standardfunktionalitet mindre godt. I flere tilfælde havde Rigspolitiet og leverandøren valgt at specialudvikle løsninger, som med fordel kunne have været løst inden for standardrammerne, jf. boks 5. Det ville dog ifølge Rigspolitiet og leverandørens analyse have forudsat større forretningsanalyser.

BOKS 5. EKSEMPEL PÅ MANGLENDE UDNYTTELSE AF CAPTIA

Rigspolitiet og leverandøren konkluderede i analysen af designet, at personkategorierne i POLSAG var baseret på POLSAS' måde at opfatte personer på og ikke på Captias. Hvis løsningen havde udnyttet Captia mere, ville mange kontroller i POLSAG have været overflødige eller nemmere, og det ville have været lettere at udnytte nye faciliteter i kommende versioner af Captia.

Analyseresultaterne førte ikke til ændringer i designet af POLSAG, som blev godkendt i september 2008. Rigspolitiet udskød brugen af mere standardfunktionalitet til en senere version af POLSAG. Parterne konkluderede, at et eventuelt senere projekt om at forbedre POLSAG skulle tage udgangspunkt i politiets forretning og processer, og at de personer, der skulle involveres, skulle have viden om den daglige brug af POLSAG og forretningsprocesserne.

63. Ved replanlægningen i 2009 blev omfanget af specialudvikling yderligere øget.

Omfanget af specialudvikling blev belyst i de eksterne konsulentrapporter i både 2009 og 2011. I 2009-rapporten blev det konstateret, at underleverandørens tidsforbrug til designet af POLSAG blev 7 gange højere end de estimater, der lå til grund for kontrakten. Underleverandøren afholdt selv ekstraomkostningerne.

Den eksterne konsulentundersøgelse i 2011 karakteriserede POLSAG som et skræddersyet udviklingsprojekt og anslog, at 80 % af den samlede leverance var specialudvikling. Ifølge konsulentrapporten vurderede leverandøren, at POLSAG på dette punkt var unikt. De fleste andre kunder havde snarere 10-20 % tilretning og 80-90 % standardsystem.

C. Kontraktgrundlaget

64. Rigsrevisionens undersøgelse af kontraktgrundlaget har vist følgende:

- Der var ikke sammenhæng mellem de forskellige kontrakter, som Rigspolitiet benyttede til at anskaffe POLSAG. Fx måtte Rigspolitiet i en periode betale for drift af testmiljøer, selv om de ikke kunne bruges, fordi POLSAG-applikationen, der skulle bruge miljøerne, var blevet forsinket.
- Betalingen af leverandøren under hovedkontrakten, som var den økonomisk største, var ikke knyttet til indholdet af leverancen, men alene til de forbrugte timer hos leverandøren. Det var set i lyset af det betydelige udviklingsarbejde u hensigtsmæssigt ikke at sikre en kobling mellem betalinger og leverancer. Kombineret med at projektet ikke var opdelt i selvstændige faser, hvor Rigspolitiet kunne stoppe op og få vished om projektets kvalitet, gav det Rigspolitiet begrænsede styringsmuligheder over for leverandøren.
- Rigspolitiet opstillede krav til POLSAGs svartider i kontrakten, men kunne ikke få leverandøren til at garantere den samlede svartid, når systemet skulle kommunikere med andre it-systemer. Det medførte en risiko for, at systemet kunne leve op til de kontraktuelt fastsatte svartider for POLSAG, men stadigvæk give brugeren en utilfredsstillende oplevelse af svartiderne, når randsystemerne blev koblet på.

Kontrakterne om POLSAG

65. Kontraktgrundlaget voldte undervejs problemer for Rigspolitiet. Rigsrevisionen har ikke foretaget en total gennemgang af kontraktgrundlaget for anskaffelsen af POLSAG, men udpeger i det følgende nogle forhold, hvor kontrakten med leverandøren vanskeliggjorde Rigspolitiets styring af projektet. Nogle af vanskelighederne behandler vi også i kap. V.

66. FESD-rammeaftalen indeholdt et standardkontraktgrundlag til leverancer indkøbt under aftalen. Rigspolitiet indgik hovedkontrakten om POLSAG på tilrettede standardvilkår under FESD-rammen. Det var vilkår, som Kammeradvokaten forhandlede til brug for leverancer af it-systemer med betydelige tilretninger.

Kobling mellem betalinger og leverancer

67. Det samlede kontraktgrundlag bestod ud over hovedkontrakten af flere andre kontrakter, der havde forskellige mekanismer til at styre leverancer og betalinger. Tabel 2 viser en oversigt over de vigtigste kontrakter.

Tabel 2. POLSAG-kontrakter

Kontrakt	Indhold	Styringsmekanisme
Hovedkontrakt (POLSAG FESD)	Design og udvikling af POLSAG-applikationen.	Betalingsplan fastlagt i kontrakten.
T14	Opgradering af eksisterende systemer til at kommunikere med POLSAG.	Milepælsbetaling.
T16	Etablering af driftsmiljøer til POLSAG.	Milepælsbetaling og månedligt vederlag.
Driftsaftale	Tilføjelser til politiets eksisterende driftsaftaler med henblik på drift af test- og driftsmiljøer.	Månedligt vederlag.

Kilde: Rigspolitiets kontrakter POLSAG FESD, T14, T16 og driftsaftale (PSAG001).

Det fremgår af tabel 2, at kontrakterne indeholdt forskellige måder at styre betalingerne til leverandøren på.

Betalingsmodellen i hovedkontrakten bestemte, at leverandøren fakturerede efter forbrugt tid i overensstemmelse med en på forhånd fastlagt betalingsplan, som indgik i kontrakten. Dermed var der ingen kobling mellem betalinger og leverancer. Dog kunne leverandøren ikke fakturere over det til enhver tid akkumulerede beløb i betalingsplanen, og Rigspolitiet kunne tilbageholde 10 % af beløbet i betalingsplanen. Hovedkontrakten var den økonomisk største.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse forbundet med styringsmæssige vanskeligheder i et udviklingsprojekt som POLSAG ikke at sikre en kobling mellem betalinger og leveret funktionalitet eller andre dokumenterede resultater. I yderste konsekvens risikerer kunden at betale for en ydelse, som ikke bliver leveret. Denne problemstilling skal ses i lyset af, at funktionaliteten i hovedkontrakten ikke var opdelt i selvstændigt værdiskabende faser. De forskellige udviklingspakker var indbyrdes afhængige og kunne ikke fungere selvstændigt. Rigspolitiet kunne fx ikke tage den første udviklingspakke i brug. Systemet skulle tages i brug som en samlet løsning.

T14-kontrakten og T16-kontrakten var i modsætning til hovedkontrakten baseret på, at Rigspolitiet betalte, når leverandøren havde opnået bestemte milepæle eller leveret bestemte leverancer.

68. Justitsministeriet har oplyst, at det på tidspunktet for kontraktens indgåelse var Rigspolitiets vurdering, at der i FESD-kontraktvilkårene ikke var mulighed for at indgå en leveranceaftale med en betalingsplan knyttet til milepæle, som sikrede en kobling mellem betaling og leveret funktionalitet.

69. I efteråret 2010 forhandlede Rigspolitiet nye overtagelsesvilkår på plads med leverandøren. Her lykkedes det Rigspolitiet at få koblet en del af leverandørbetalingen i hovedkontrakten til leveret funktionalitet, så betalingen først skulle finde sted, når leverancen levede op til nogle specifikke krav om bl.a. antallet af fejl. Rigspolitiet har oplyst, at der var tale om ca. 5 mio. kr.

Sammenhæng på tværs af kontrakter

70. Hovedkontrakten omfattede udviklingen af POLSAG-applikationen (software), mens Rigspolitiet anskaffede de tekniske miljøer (hardware), som applikationen skulle køre på, over separate kontrakter. Rigspolitiet fik ikke etableret sammenhæng mellem kontrakterne og måtte i en periode betale for drift af testmiljøer, der ikke kunne bruges, fordi POLSAG-applikationen var forsinket. I det eksterne review fra 2011 anslog konsulenterne, at Rigspolitiet samlet set betalte 8 mio. kr. i driftsudgifter i perioden april 2010 - december 2010, hvor miljøerne ikke blev brugt. Rigspolitiet har oplyst, at det blev opvejet af rabatter, som Rigspolitiet efterfølgende opnåede på andre leverancer. Rigsrevisionen finder stadig, at det var u hensigtsmæssigt, at Rigspolitiet bragte sig i en situation, hvor Rigspolitiet betalte for en ydelse, som ikke blev brugt.

Randsystemer

POLSAG skulle hente og aflevere data i en række forskellige it-systemer, fx Kriminalregistret og politiets system til at håndtere bøder.

Rigspolitiets krav til POLSAGs svartider

71. POLSAG skulle hente oplysninger fra andre it-systemer (randsystemer), når der blev arbejdet i POLSAG.

Kontrakten indeholdt krav til svartider for selve POLSAG-systemet, men ingen konkrete svartidskrav for POLSAGs kommunikation med randsystemerne, jf. trin 5, 6 og 7 i boks 6. Her angav kontraktgrundlaget, at svartiden skulle være rimelig. Det forringede Rigspolitiets muligheder for at sikre tilfredsstillende samlede svartider for POLSAG.

BOKS 6. SVARTID

Et systems svartid forstås som tidsintervallet, fra brugeren sender sin kommando, til resultatet er synligt for brugeren, og denne har mulighed for at afgive en ny kommando. Tidsforbruget kan opdeles i 9 trin. Hvert trin tager tid, og den samlede tid er svartiden.

1. Brugers computer udfører et program, som eventuelt også bruger computerens egen disk.
2. Programmet sender noget til serveren (et request) og venter på svar.
3. Serveren udfører et program (Captia og POLSAG-udvidelser af Captia).
4. Programmet henter og skriver ting i databasen.
5. Programmet sender eventuelt noget til randsystemerne og venter på svar.
6. Randsystemet udfører et program, der henter og skriver ting i sin egen database.
7. Randsystemet svarer serveren.
8. Serveren svarer brugers computer.
9. Brugers computer sender eventuelt yderligere requests som i trin 2-8.
10. Brugers computer viser resultaterne på skærmen og lader brugeren afgive næste kommando.

Det er hele tidsintervallet fra 1 til 10, der er vigtigt for brugeroplevelsen, da det bestemmer den samlede tid, brugeren skal vente. Brugeren oplever ikke svartiden som god i en situation, hvor svartiderne i trin 1-4 og 8-10 isoleret set er gode, hvis brugeren skal vente på svar fra randsystemerne i trin 5-7. Svartiderne fra randsystemerne er derfor en integreret del af brugers oplevelse af den samlede svartid.

I det eksterne review fra 2009 blev det konkluderet, at selv om leverandøren levede op til de kontraktlige svartidskrav, ville der være en risiko for, at brugeren ville opleve utilfredsstillende svartider, fordi kontraktgrundlaget ikke indeholdt et konkret svartidskrav til systemets samlede svartid. Det fremgår af rapporten, at de svartidsgarantier, Rigspolitiet opnåede, var de bedst opnåelige, da kontrakten blev indgået.

Rigspolitiet har oplyst, at det ikke var muligt for Rigspolitiet at få leverandøren til at garantere svartider for systemer, leverandøren ikke selv havde ansvaret for. Rigsrevisionens eksterne it-ekspert har bemærket, at det normalt kan være svært, men at størstedelen af de randsystemer, som POLSAG skulle kommunikere med, blev leveret og drevet af leverandøren.

72. Risikoen for dårlige samlede svartider var et af de forhold, der indgik i grundlaget for at lukke POLSAG.

V. Rigspolitiets styring af POLSAG-projektet

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Rigspolitiets styring af POLSAG ikke var tilstrækkelig i et så stort og komplekst it-udviklingsprojekt. Frem til 2010 forankrede Rigspolitiet ikke POLSAG i den øverste ledelse på en måde, der tog højde for, at projektet ville få betydelige konsekvenser for hele politiets organisation og derfor krævede en stærk ledelsesmæssig forankring.

Rigspolitiet undlod i for stort et omfang at udarbejde skriftlige beslutningsgrundlag ved centrale beslutninger og milepæle, fx forud for leverandørvalget og pilotdriften på Bornholm.

Den måde, Rigspolitiet styrede projektøkonomien på, gav tidstro og deltaljerede økonomiplysninger. Interne resurser indgik dog ikke i styringen af projektøkonomien, selv om de havde et betydeligt omfang.

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

Rigspolitiets brug af eksterne konsulenter viser efter Rigsrevisionens opfattelse, at det – som allerede anbefalet i Bonnerup-rapporten i 2001 – bør være et centralt opmærksomhedspunkt for ministerierne, hvordan de anvender og styrer eksterne konsulenter. Særligt til projektledelse i længerevarende udviklingsprojekter, hvor behovet for at sikre ejerskab og forankre viden og kompetencer i organisationen er stort.

Rigsrevisionen vurderer, at Rigspolitiet ikke forberedte pilotdriften på Bornholm godt nok. Brugernes uddannelse var mangelfuld, og brugerne fik ikke nok støtte i at forstå, hvordan det nye system skulle bruges. Kontrakten betød samtidig, at Rigspolitiet ikke i tilstrækkeligt omfang kunne sikre, at leverandøren rettede de forretningskritiske fejl, der prægede systemet. Inden pilotdriften gennemførte Rigspolitiet ikke en anvendelsestest, der tester et system i de rigtige omgivelser og derfor ville have været egnet til at finde flere af de fejl, som brugerne oplevede på Bornholm. Det var dog en fordel, at Rigspolitiet brugte en pilotdrift til at få afklaret, om POLSAG var klar til at blive brugt i de andre politikredse.

I en situation, hvor brugerne over lang tid oplevede fejl og problemer og samtidig skulle have systemet til at fungere i den daglige sagsbehandling, blev pilotdriften på Bornholm en dårlig oplevelse.

Gennem hele projektforløbet var dårlige svartider en central risiko, som Rigspolitiet og leverandøren var opmærksomme på, men ikke fik adresseret tidligt nok.

Rigsrevisionen anbefaler, at kunde og leverandør – særligt ved mere komplekse it-løsninger – sikrer tidlige test af svartider, fx ved at måle svartider på det, man har udviklet indtil videre, og derudfra vurderer, hvordan svartiden vil være i drift. Tidlige målinger vil være dyrere og kan ikke give fuldstændig sikkerhed for, at svartiderne bliver de samme som ved en driftsprøve. Til gengæld kan kunde og leverandør gennem udviklingen gradvist reducere risikoen for dårlige svartider.

73. I kapitlet vurderer vi Rigspolitiets styring af projektet. Vi ser på, hvordan Rigspolitiet organiserede sin egen projektledelse og den interne styring af projektøkonomien, og hvordan Rigspolitiet styrede overgangen fra udvikling til implementering. De vigtige milepæle i overgangen var Rigspolitiets test af POLSAG og håndtering af pilotdriften på Bornholm. Sidst i kapitlet behandler vi, hvordan Rigspolitiet håndterede en af de centrale risici i projektet – risikoen for dårlige svartider.

A. Projektorganisering

74. Rigsrevisionens undersøgelse af projektorganiseringen har vist følgende:

- POLSAG-programmet var fra starten placeret i Rigspolitiets dataafdeling og var i perioden frem til 2010 ikke forankret i et formelt beslutningsforum, der gik på tværs af politiet. Denne organisering tog ikke højde for, at projektet ville få betydelige konsekvenser for hele politiet og derfor krævede, at der var beslutningskraft og forankring på tværs af organisationen og i den øverste ledelse. I 2010 etablerede Rigspolitiet en intern styregruppe med stærkere ledelsesmæssig forankring.
- Der har i forløbet været mangel på skriftlighed om en række centrale beslutninger, fx ved valget af leverandør og beslutningen om at gå i pilotdrift på Bornholm. Det har efter Rigsrevisionens opfattelse begrænset Rigspolitiets løbende overblik over det hidtidige sagsforløb i et så omfattende og langstrakt projekt.
- Rigspolitiet brugte i vidt omfang eksterne konsulenter til at kompensere for de kompetencer, Rigspolitiet selv manglede til fx it og projektledelse. En markant andel af udgifterne til POLSAG-projektet blev anvendt til de eksterne konsulenter, og det realiserede konsulentforbrug lå langt over det forventede niveau ved projektets opstart. Rigspolitiet har opgjort de samlede konsulentudgifter til 73 mio. kr. Over 1/3 af konsulentudgifterne gik til projektledelse. Gennemgående for de undersøgte konsulents ansættelsesforhold var lange ansættelsesperioder og et højt omkostningsniveau.
- Rollen som programchef, der burde have været forankret i Rigspolitiets egen organisation, blev i en længere periode varetaget af eksterne konsulenter.
- I den interne styring af projektøkonomien har Rigspolitiet anvendt et regneark, der gav et overblik over projektøkonomien med tidstro data, og som kunne understøtte ledelses- og økonomistyringsinformation.
- Rigspolitiets interne lønomkostninger indgik ikke i den interne styring af projektøkonomien på trods af, at de havde et betydeligt omfang på ca. 145 mio. kr.

Ledelsesmæssig forankring

75. Bonnerup-rapporten fra 2001 pegede på, at it-projekter skal forankres stærkt i den øverste ledelse. Især ved et stort it-udviklingsprojekt, der altid vil have konsekvenser for en organisations arbejdsprocesser.

76. POLSAG-projektet var fra projektets start placeret i Rigspolitiets dataafdeling med en programleder til at varetage projektledelsen med reference til afdelingschefen for dataafdelingen. Projektets placering i dataafdelingen som et rent it-projekt gav efter Rigsrevisionens opfattelse ikke projektledelsen mulighed for at træffe beslutninger om de fremtidige arbejdsprocesser i POLSAG på tværs af hele politiet.

I september 2005 nedsatte rigspolitichefen en intern styregruppe. Rigspolitichefen var formand. Styregruppens formål var at følge projektet og drøfte principielle spørgsmål. Rigsrevisionens gennemgang viser, at styregruppemøderne i de 5 første år var rent orienterende. Det fremgår ikke af referaterne fra styregruppen, at der blev truffet beslutninger. Der var generelt tale om orienteringer og beskrivelser af status og indhold i relation til POLSAGs fremdrift.

Sagsgennemgangen har desuden vist, at der i samme periode var en lav mødefrekvens i styregruppen, ligesom den øverste ledelse generelt var fraværende i styregruppen. Fx gik der helt op til 1 år mellem møder. Rigspolitichefen deltog i projektets første 5 år i 4 møder.

77. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet og Rigspolitiet er enige i, at styregruppen reelt var en følgegruppe, men at projektet var forankret i Rigspolitiets øverste ledelse i kraft af, at den daværende afdelingschef for dataafdelingen fulgte projektet tæt og løbende afrapporterede til rigspolitichefen, og at overordnede økonomi-, budget- og driftsspørgsmål blev drøftet med og godkendt af chefen for økonomi- og administrationsafdelingen.

78. I 2009 tiltrådte en ny rigspolitichef, og i 2010 skiftede Rigspolitiet projektorganisation, og både ledelsestilstedeværelsen og mødefrekvensen i styregruppen blev øget.

Skiftet i projektorganisationen i efteråret 2010 medførte, at der nu var en programchef, en programejer og en programstyregruppe. Omorganiseringen fandt bl.a. sted, fordi projektet ifølge Rigspolitiet var i en fase, hvor der skulle være fokus på organisatorisk udrulning. POLSAG-projektet blev organisatorisk placeret i en nyetableret projektafdeling.

Rigspolitiet vurderer, at den nye organisering i 2010, på trods af sin korte aktive levetid, medførte en samlet styrkelse af arbejdet med POLSAG, men at det dog var vanskeligt at opnå den fulde effekt i så fremskredent et program.

79. Samlet set manglede Rigspolitiet fra start et reelt beslutningsforum, der gik på tværs af politiets organisation, og som sikrede, at projektet var stærkt forankret i politiets ledelse. Det skyldtes for det første, at der kun var en intern følgegruppe uden beslutningskraft, for det andet at projektet primært blev ledet i dataafdelingen, og for det tredje at beslutninger truffet efter drøftelser mellem afdelingschefen for dataafdelingen og henholdsvis rigspolitichefen og chefen for Rigspolitiets økonomi- og administrationsafdeling ikke var formaliserede.

Manglende skriftlige beslutningsgrundlag

80. POLSAG-projektet har internt i Rigspolitiet været karakteriseret ved manglende skriftlig dokumentation, fx om centrale ledelsesbeslutninger. Rigsrevisionen har ved sin sagsgennemgang kun fundet dokumentation for 1 skriftlig forelæggelse for rigspolitichefen om POLSAG, og Rigspolitiet har ikke kunnet identificere yderligere.

81. Rigspolitiet har generelt produceret store mængder skriftligt materiale i projektføreløbet, fx i de tekniske spor i form af testrapporter. Men de centrale beslutninger truffet af projektledelsen og den øverste ledelse, fx i overgangene mellem forskellige faser i projektet, blev generelt ikke bakket op af skriftligt materiale. Det gælder en række centrale milepæle, fx da Rigspolitiet besluttede at gå i forhandling med leverandøren, og da Rigspolitiet besluttede at gå i pilotdrift på Bornholm.

Rigspolitiet gik i forhandling med leverandøren i oktober 2005. Beslutningen blev baseret på en konsulentrapport fra september 2005. Den målte 2 mulige FESD-leverandører på 6 forskellige parametre, men pegede ikke på den ene frem for den anden. Rigspolitiet udarbejdede derudover ikke et skriftligt beslutningsgrundlag ved valget af leverandøren. Rigspolitiet har oplyst, at det indledende leverandørvalg blev truffet ved en mundtlig forelæggelse for rigspolitichefen.

Beslutningen om at gå i pilotdrift på Bornholm var baseret på, at leverandøren fik bragt antallet af fejl i systemet ned til nogle kriterier, der blev aftalt mellem Rigspolitiet og leverandøren. Rigspolitiet udarbejdede ikke andet materiale, der fx beskrev konsekvenserne for projektet i en situation, hvor projektet ud over den fortsatte udvikling af POLSAG også skulle håndtere en driftssituation på Bornholm med andre krav.

82. Rigspolitiet har oplyst, at alle væsentlige overordnede spørgsmål fra projektets start blev forelagt og godkendt af rigspolitichefen, og at alle overordnede økonomi-, budget- og driftsmæssige spørgsmål løbende blev drøftet med og godkendt af den daværende chef for Rigspolitiets økonomi- og administrationsafdeling. Rigspolitiet har bemærket, at disse drøftelser er foregået mundtligt i overensstemmelse med de samarbejdsprocedurer, der generelt var gældende i politiet på det tidspunkt.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Rigspolitiet burde have dokumenteret centrale milepæle og beslutninger som led i projektstyringen. Det har begrænset Rigspolitiets løbende overblik over det hidtidige sagsforløb i et så omfattende og langstrakt projekt.

Rigspolitiets brug af konsulenter

83. Bonnerup-rapporten anbefalede i 2001, at kunden ikke i høj grad lader konsulenter udøve projektledelsen og varetage strategiske og centrale funktioner, der bør forankres i organisationen selv, ligesom kunden ikke bør overdrage centrale ledelsesopgaver i organisationen til en ekstern part, der hverken er underlagt politisk eller økonomisk ansvar.

84. Rigspolitiet har opgjort, at Rigspolitiet i perioden 2007 - maj 2012 anvendte ca. 73 mio. kr. på eksterne konsulenter, hvilket på daværende tidspunkt udgjorde 20 % af omkostningerne til POLSAG (ekskl. interne lønomkostninger). Der er dermed tale om, at konsulentforbruget udgjorde en betydelig andel af omkostningerne til POLSAG-programmet.

Konsulentforbruget var også markant højere end oprindeligt skønnet i Akt 119 16/5 2007, hvor Justitsministeriet skønnede forbruget til 12 mio. kr., svarende til 5,4 % af de samlede projektomkostninger på det tidspunkt.

85. Ud over de ca. 73 mio. kr. brugte Rigspolitiet i foranalysen inden kontraktindgåelse også ca. 23 mio. kr., hvoraf størstedelen blev anvendt på eksterne konsulenter. Desuden indeholdt T14-kontrakten ca. 18 mio. kr. til projektledelse hos leverandøren.

Justitsministeriet har oplyst, at Rigspolitiet i lange perioder var nødt til at bruge eksterne konsulenter med et højere kompetenceniveau til at bistå Rigspolitiets medarbejdere med henblik på at løfte de kontraktuelle forpligtelser og gennemføre opfølgning på leverancerne i kontrakten. Det skyldtes ifølge ministeriet flere forhold. Rigspolitiet havde bl.a. vanskeligt ved at rekruttere de rette medarbejdere, fx med erfaring fra større projekter. Desuden blev kompleksiteten i programmet væsentligt større end forventet ved programmets start, og særligt leverandørens manglende evne til at levere rettidigt og i den fornødne kvalitet krævede flere ledelsesressourcer. Omfanget af brugen af konsulenter skal ifølge Justitsministeriet ses i lyset af udvidelserne undervejs, og af at projektet strakte sig over en væsentlig længere periode end forventet.

86. Rigspolitiet brugte forskellige typer konsulenter. Nogle løste specifikke tekniske opgaver, fx test, mens andre løste mere almindelige projektledelsesopgaver. Konsulentudgifterne fordelte sig ifølge Rigspolitiets egen opgørelse med ca. 61 % til tekniske specialister og administrativ støtte, ca. 37 % til projektledelse og ca. 2 % til juridisk bistand. Opgørelsen er beregnet på baggrund af konsulentforbruget i 2010 og 2011. Rigspolitiet vurderer, at denne fordeling er kendetegnende for alle årene.

87. Rigsrevisionen har gennemgået kontraktforholdene for 2 ud af 8 projektledelseskonsulenter. Derudover har Rigsrevisionen gennemgået betalingerne til de 2 konsulenter, der har varetaget programledelsen (som programchef) og de 2 konsulenter, der har ydet administrativ støtte. Samlet har over 50 forskellige enkeltpersoner virket som konsulenter for Rigspolitiet i perioden 2010-2011, dog ikke alle på fuldtid.

Gennemgående for de undersøgte forhold var lange ansættelsesperioder og et højt omkostningsniveau. Én af projektledelseskonsulenterne var tilknyttet projektet i flere år. Rigspolitiets omkostninger til denne ene konsulent, der var tilknyttet projektet på fuldtid, var 3,3 mio. kr. i 2008 og 3,2 mio. kr. i 2009.

88. Rigsrevisionens undersøgelse har også vist, at eksterne konsulenter har varetaget centrale opgaver i projektforløbet. Funktionen som programchef blev i knap 2 år varetaget af eksterne konsulenter. Da den oprindelige programchef opsagde sin stilling i januar 2010, rekrutterede Rigspolitiet en ekstern konsulent til opgaven. Denne blev i sommeren 2010 afløst af en anden ekstern konsulent, som først i oktober 2011 blev fastansat. Rigspolitiet har oplyst, at de 2 konsulenter i høj grad fungerede som daglige ledere af programmet, men at de ikke havde kompetence til at træffe væsentlige ledelsesmæssige beslutninger uden involvering af afdelingschefen, ligesom økonomiansvaret ikke blev overdraget til programchefen, så længe denne var en ekstern konsulent. Afdelingschefen varetog derfor en række af de funktioner, som var tiltænkt programchefen.

Rigspolitiets interne styring af projektøkonomien

89. For at understøtte styringen af POLSAG-programmet udarbejdede Rigspolitiet et regneark, der blev brugt til at udgiftsstyre programmet. Det udgjorde et supplement til Navision, som er det økonomisystem, der generelt anvendes i staten.

Oplysningerne i regnearket var ifølge Rigspolitiet mere tidstro og mere detaljerede end i Navision, hvor regnskabsoplysningerne ofte først bliver registreret 1 måned efter, en faktura er modtaget.

Regnearket blev brugt til at opstille budgetter på baggrund af fx betalingsplaner og indgåede kontrakter. Modtagne fakturaer blev registreret i regnearket forud for betalingen i regnskabssystemet, hvilket gav et aktuelt billede af udviklingen i budgetter og forbrug under POLSAG-programmet. Regnearket gjorde det dermed muligt for programmets økonomiansvarlige at følge budgetter og forbrug. Regnearket gjorde det også muligt for Rigspolitiet at udarbejde detaljeret økonomistyringsinformation på en række forskellige parametre, fx kontraktniveau, udgiftstyper og aktivitetsområder.

Rigspolitiet har oplyst, at rapporter fra regnearket blev brugt i budgetrapporteringen til ledelsen og de programansvarlige. Rigspolitiet har ikke kunnet dokumentere ledelsesbehandlingen af projektets økonomiske status, da Rigspolitiet ikke har gemt materialet.

90. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at sammenhængen til regnskabsoplysningerne i Navision ikke har været klar, fx har Rigspolitiet ikke kunnet dokumentere, at der har været foretaget afstemning mellem enkeltposter i henholdsvis Navision og regneark. Rigsrevisionen har gennemgået sammenhængen mellem anlægsposterne i Navision og regnearket. På trods af en mindre uforklaret difference på under 1 % af anlægssummen vurderer Rigsrevisionen imidlertid, at regnearket har udgjort et tilstrækkeligt grundlag for den løbende styring af projektøkonomien.

91. Rigspolitiet havde i den interne styring fokus på de eksternt rettede udgifter, dvs. omkostninger til leverandører, konsulenter mv., og opgjorde ikke interne omkostninger så som intern tid anvendt til POLSAG.

Omfanget af interne resurser anvendt på POLSAG udgjorde i alt ca. 145 mio. kr. og har dermed været betydeligt. Det havde efter Rigsrevisionens opfattelse været relevant, at Rigspolitiet kunne følge op på de anvendte resurser i den interne styring af projektøkonomien, især i forbindelse med implementeringen af projektet, hvor alle dele af politiet i sidste ende skulle have været inddraget i uddannelsesindsatsen.

B. Rigspolitiets test af POLSAG før pilotdriften på Bornholm

92. Rigsrevisionens undersøgelse af testen af POLSAG har vist følgende:

- Det var en fordel, at Rigspolitiet brugte pilotdriften til at få afklaret, om POLSAG var klar til at blive brugt i de andre politikredse. Rigspolitiet udførte dog ikke en anvendelsestest af POLSAG før pilotdriften på Bornholm. Det betød, at man ikke før pilotdriften systematisk fandt de fejl, der ville vise sig, når systemet blev anvendt af rigtige brugere.
- Rigspolitiet godkendte at gå i drift på Bornholm på baggrund af, at det samlede fejlniveau var faldende. Forventningen om et fortsat fald viste sig ikke at holde stik, og POLSAG blev taget i brug med et større antal fejl, end det var tilsigtet.

Test i 3 miljøer

93. Under udviklingen af POLSAG blev systemet testet af både Rigspolitiet og leverandøren. Testen af POLSAG foregik i 3 miljøer. Ved en systemtest hos underleverandøren, en systemtest hos hovedleverandøren og Rigspolitiets kundetest. Hver part registrerede løbende fejl, og hvordan de blev håndteret. Kundetesten var Rigspolitiets egen test af, om POLSAG fungerede efter hensigten. Kundetesten testede også, om integrationen til randsystemerne fungerede.

94. De 3 testmiljøer var sat meget forskelligt op. Rigspolitiet har oplyst, at der generelt var problemer og opstod fejl i overgangene mellem de forskellige miljøer, når systemet bevægede sig fra underleverandøren over hovedleverandøren til Rigspolitiets miljø. Underleverandøren havde fx ikke adgang til hele den opsætning, som Rigspolitiet skulle anvende i produktion, men udviklede i noget, der kun simulerede de rigtige miljøer (bl.a. randsystemerne).

Systemtest og kundetest

Testene af POLSAG skal sikre, at leverancen er funktionsdygtig, dækker kravene og er dokumenteret. Systemtesten er leverandørens egen test af det, der skal leveres, mens kundetesten er kundens test af det system, der skal modtages.

Rigspolitiets betingelser for at overtage POLSAG

95. Før pilotdriften på Bornholm skulle leverandøren bestå en overtagelsesprøve, jf. boks 7.

BOKS 7. OVERTAGELSESPRØVE

Overtagelsesprøven skulle gennemføres efter Rigspolitiets kundetest og lå forud for idriftsættelsen af POLSAG. Ifølge kontrakten var formålet med prøven at gennemføre den formelle overtagelse af POLSAG, dvs. at Rigspolitiet overtog systemet fra leverandøren. Ved prøven skulle det konstateres, at den aftalte funktionalitet og dokumentation var leveret, og at POLSAG kunne tages i brug. Ligeledes skulle servicemål verificeres i det omfang, det var muligt, specielt skulle en svartidsprøve gennemføres.

96. Leverandøren udskød den oprindeligt planlagte overtagelsesprøve i maj 2010, fordi der var så højt et fejlniveau, at leverandøren vurderede, at det ikke var muligt at bestå prøven.

97. Da det høje fejlniveau udskød overtagelsesprøven, forhandlede Rigspolitiet i efteråret 2010 nye vilkår for at overtage POLSAG på plads med leverandøren.

For at kunne bestå overtagelsesprøven skulle leverandøren leve op til nogle aftalte kriterier, der angav, hvor mange fejl systemet måtte have inden for kategorierne 1-4, hvor 1 var kritiske og 4 uhensigtsmæssige fejl.

Rigspolitiet og leverandøren aftalte bl.a., at det var de fejl, der var registreret på et givent tidspunkt, der skulle bruges som udgangspunkt for at vurdere, om leverandøren levede op til acceptkriterierne. Disse fejl blev opført på en liste, den såkaldte fastfrosne fejlliste.

Fordelen for leverandøren var, at leverandøren kunne fokusere på fejlene på den fastfrosne liste. Selv om det samlede fejlniveau voksede, ville det ikke indgå i vurderingen af, om Rigspolitiet skulle overtage POLSAG.

Ulempen for Rigspolitiet var, at nye fejl, der kom til, efter fejllisten var fastfrosset, ikke ville tælle med i vurderingen af, om acceptkriterierne var nået. Dermed skulle Rigspolitiet overtage POLSAG, selv om nye fejl samlet set havde bragt POLSAG over acceptkriterierne. Rigspolitiet kom derfor i en situation, hvor leverandøren ikke var forpligtet til at håndtere eventuelle nye alvorlige fejl inden pilotdriften. Nye fejl skulle i stedet håndteres som en del af vedligeholdelsen af POLSAG.

Til gengæld fik Rigspolitiet mulighed for at udvide antallet af testcases i overtagelsesprøven og ikke kun de testcases, der indgik i kontraktgrundlaget. Det betød, at Rigspolitiet fik mulighed for at teste bredere og potentielt finde flere fejl inden overtagelsen.

98. I november 2010 var antallet af fejl på den fastfrosne liste under acceptkriterierne, og Rigspolitiet godkendte POLSAGs funktionalitet. Godkendelsen var betinget, idet den forudsatte, at leverandøren senere levede op til kontraktens svartidskrav.

Det samlede fejlniveau i POLSAG var på godkendelsestidspunktet højere end acceptkriterierne. Tabel 3 sammenholder kriterierne i kontrakten med antallet af fejl på den fastfrosne liste og med det samlede fejlniveau den 9. november 2010, hvor Rigspolitiet godkendte POLSAG.

Fejlkategori 1-4

Kategori 1 – kritiske fejl. Væsentlig funktionalitet fejler eller er ikke tilgængelig.

Kategori 2 – større fejl. Betydende funktionalitet fejler eller er ikke tilgængelig.

Kategori 3 – mindre fejl. Ikke kritisk for driften og skaber ikke væsentlige hindringer for brugerne.

Kategori 4 – uhensigtsmæssigheder. Ikke kritisk for driften og berører ikke eller kun i ringe udstrækning brugerne.

En **testcase** er en slags drejebog for en test, der beskriver, hvad testpersonen skal gøre under testen og forudsætningerne for testen.

Tabel 3. Acceptkriterier og fejl (Antal)

	Acceptkriterier i kontrakten	Fejl på den fastfrosne liste den 9. november 2010	Samlet fejlniveau i POLSAG den 9. november 2010
Kategori 1-fejl (kritiske fejl)	0	0	0
Kategori 2-fejl (større fejl)	10	10	103
Kategori 3-fejl (mindre fejl)	120	84	250
Kategori 4-fejl (uhensigtsmæssigheder)	Ubegrænset antal	Ubegrænset antal	Ubegrænset antal

Tabel 3 viser, at selv om antallet af fejl på den fastfrosne liste var under acceptkriterierne, var der på godkendelsestidspunktet samlet set ca. 10 gange så mange kategori 2-fejl og mere end dobbelt så mange kategori 3-fejl end de aftalte kriterier.

99. Justitsministeriet har oplyst, at der forud for aftalen om de ændrede overtagelsesvilkår var sket et væsentligt fald i fejlniveauet, og at Rigspolitiet derfor vurderede, at der var en væsentlig positiv udvikling i fejlretningen, som ville medføre, at man inden for en overskuelig tid ville have et produktionsklart POLSAG. Imidlertid blev der opdaget nye fejl samtidig med, at antallet af fejl på den fastfrosne liste blev nedbragt til det aftalte niveau. Det samlede fejlniveau blev derfor ikke væsentligt ændret. Rigspolitiets forventning om, at den væsentlige reduktion i antallet af fejl ville fortsætte, blev ifølge ministeriet ikke indfriet af leverandøren.

100. Rigsrevisionens eksterne it-ekspert vurderer, at et fejlniveau af dette omfang ikke nødvendigvis er alvorligt. Mange it-systemer overtages med langt flere kendte fejl. Det afgørende er, om kunden har taget stilling til fejlenes karakter, og hvilke konsekvenser fejlene kan få for brugen af systemet.

Rigsrevisionen har ikke set dokumentation for, at Rigspolitiet inden pilotdriften vurderede arten af de kendte fejl og deres betydning for pilotdriften. Rigspolitiet udarbejdede fx heller ikke et samlet beslutningsgrundlag for at gå i pilotdrift på Bornholm. Rigspolitiet har dog oplyst, at Rigspolitiet vurderede, at de kendte fejl især var fejl, der kun ville optræde under specielle omstændigheder og ikke indebar en særlig risiko for pilotdriften. Rigsrevisionens eksterne it-ekspert har ud fra den fastfrosne fejlliste bekræftet denne vurdering.

101. Rigspolitiet har oplyst, at fordelene ved at godkende funktionaliteten på de aftalte vilkår var, at POLSAG kunne sættes i pilotdrift i en fungerende politikreds. Herved kunne Rigspolitiet på et oplyst grundlag få afklaret, om POLSAG var klar til at blive udrullet i de øvrige kredse. Ulempen var, at politikredsen på Bornholm fik et system, hvor der var en række kendte fejl, og hvor der var risiko for, at yderligere fejl blev opdaget, når systemet skulle flyttes ud i et egentligt produktionsmiljø på Bornholm.

Testen af POLSAG omfattede ikke en anvendelsestest

102. POLSAG gennemgik flere typer test. Rigsrevisionen har ikke vurderet kvaliteten af de gennemførte test, men vi har undersøgt, hvordan Rigspolitiet forud for pilotdriften på Bornholm sikrede, at POLSAG var klar til at blive sat i drift på Bornholm.

Produktion

Man taler om produktion, når et it-system anvendes til at sagbehandle i den daglige drift (producere sager). Produktionsmiljøet er det it-miljø – de systemer – brugerne anvender i sagsbehandlingen.

Der er mange måder at teste, om et system er klar til drift. Rigsrevisionens eksterne it-ekspert har anført, at det i POLSAG-projektet havde været hensigtsmæssigt at anvendelsesteste POLSAG, før systemet blev sat i drift. Det skyldes bl.a., at der var tale om omfattende udvikling og et komplekst system med stor betydning for politiets arbejdsprocesser. Ved en anvendelsestest prøves systemet i de rigtige omgivelser, med rigtige data og rigtige brugere, uden at der er tale om egentlig produktionsdrift. Det betyder, at det ville have været muligt at opdage andre fejl end dem, Rigspolitiet og leverandøren identificerede i system- og kundetesten, og at fejlene ville være blevet opdaget, inden systemet blev taget rigtigt i brug, og inden fejlene fik konsekvenser for den daglige produktion.

Der blev i testen af POLSAG ikke gennemført en egentlig anvendelsestest inden driften på Bornholm. Pilotdriften på Bornholm fik derfor karakter af en anvendelsestest, hvor Rigspolitiet og leverandøren fik viden om, hvordan systemet virkede med rigtige brugere, og her kunne finde fejl, som først ville vise sig, når brugerne anvendte POLSAG i almindelig drift. Det er Rigsrevisionens eksterne it-eksperter vurdering, at de mangeartede fejl, der opstod under pilotdriften, er typiske for en anvendelsestest. Ved at gennemføre pilotdriften sikrede Rigspolitiet dog, at der var mulighed for at finde fejl i en almindelig driftssituation i en lille politikreds, inden POLSAG skulle rulles ud til de resterende politikredse.

103. Rigspolitiet har oplyst, at der kun var et lille overlap – omkring 10 % – mellem de fejl, Rigspolitiet fandt i kundetesten under udviklingen af POLSAG, og de fejl, der efterfølgende blev fundet under pilotdriften på Bornholm. Dvs. at langt størstedelen af de fejl, der blev opdaget i en driftssituation, ikke blev fundet i testforløbet. Rigspolitiet har oplyst, at det lille overlap bekræftede den opfattelse, der var i Rigspolitiets projektledelse af, at det var vigtigt at komme i drift for at finde ud af, om kundetestene fungerede og fandt de fejl, der ville være i drift. Det viser efter Rigsrevisionens opfattelse dog også, at det ville have været hensigtsmæssigt med en anvendelsestest, der – inden pilotdriften gik i gang – ville have været egnet til at finde flere af de fejl, Rigspolitiet ikke kunne finde i kundetesten, men som brugerne på Bornholm oplevede.

104. Rigspolitiet overvejede ved replanlægningen af projektet i 2009 at indskyde en pilottest før pilotdriften, hvor man i 30 dage kunne teste systemet på Bornholm i en rigtig driftssituation. Det ville have svaret til en anvendelsestest. Det var dog Rigspolitiets opfattelse, at det ikke var muligt at gennemføre en anvendelsestest. Dels fordi en anvendelsestest ikke indgik i kontraktgrundlaget, dels fordi det ville have været en meget omfattende teknisk udfordring, fx ville det have været svært at undgå dobbeltregistreringer i randsystemerne, hvis disse både skulle anvendes af POLSAG og POLSAS.

Rigsrevisionens eksterne it-ekspert er enig i, at det ville have været vanskeligt at introducere en anvendelsestest sent i forløbet, og at der ville have været tekniske udfordringer. Hvis Rigspolitiet fra starten havde tænkt en anvendelsestest ind i projektet, ville disse udfordringer imidlertid have været lettere at håndtere. Samtidig havde det efter Rigsrevisionens opfattelse også været lettere at håndtere eventuelle kontraktmæssige udfordringer.

105. Rigsrevisionen vurderer, at det gav vanskeligere betingelser for pilotdriften på Bornholm, at Rigspolitiet undlod at gennemføre en anvendelsestest.

C. Problemer og fejl under pilotdriften på Bornholm

106. Mange af de fejl, der prægede POLSAG, viste sig under pilotdriften på Bornholm, og erfaringerne herfra indgik i vurderingen af POLSAGs fremtid. Rigsrevisionens undersøgelse af de fejl, der prægede POLSAG under pilotdriften på Bornholm og fejlenes konsekvenser, har vist følgende:

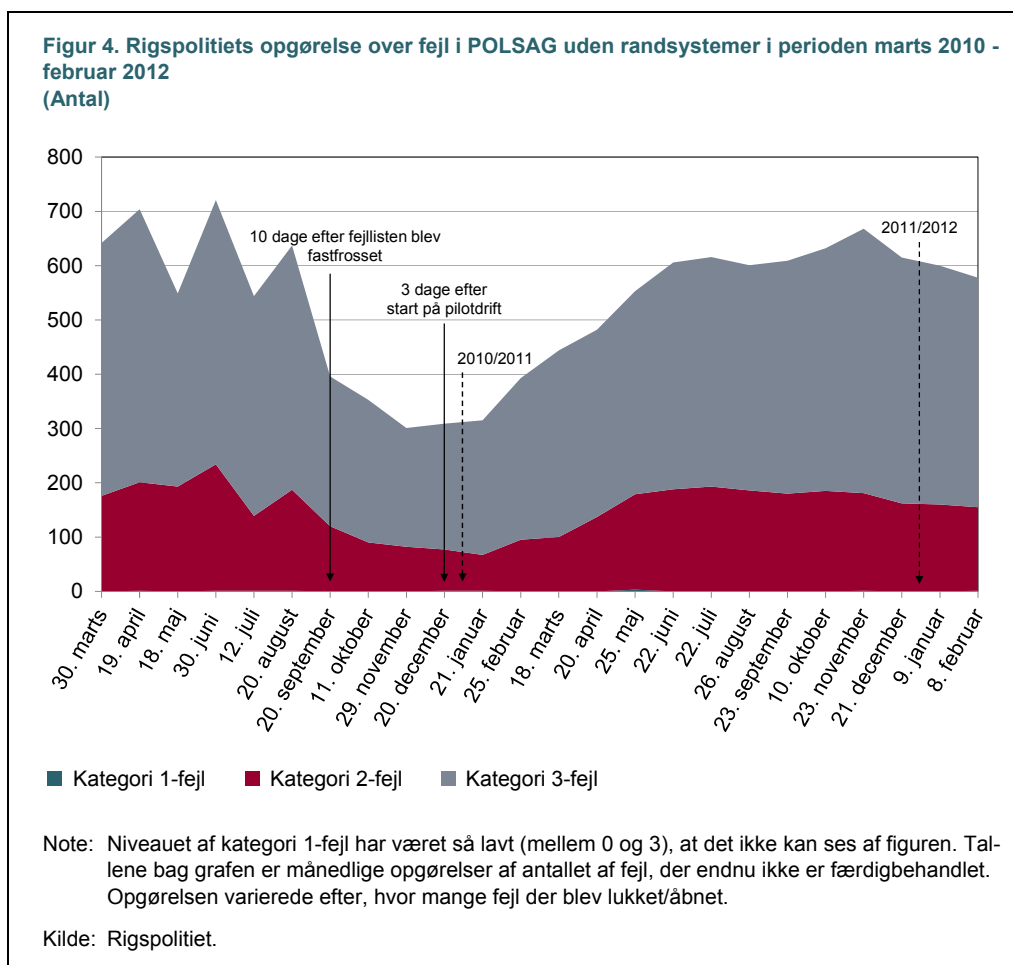
- Rigspolitiet konstaterede, at der under pilotdriften var mange fejl, at der gik lang tid, inden fejlene blev rettet, og at fejlrretningen affødte nye fejl eller ikke løste de konstaterede problemer.

- Fejlene havde mange forskellige kilder, og de udsprang af forhold hos både Rigspolitiet og hos leverandøren.
- Rigspolitiet prioriterede den pilotdrift, der efterfølgende skulle have været i gang i Midt- og Vestjyllands politikreds, da Rigspolitiet skulle vælge, om leverandørens resurser skulle gå til at afhjælpe problemer på Bornholm eller til at forberede Midt- og Vestjylland.
- Rigspolitiets uddannelse af brugerne på Bornholm var mangelfuld, og Rigspolitiet støttede ikke brugerne til at forstå, hvordan det nye system skulle bruges. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at brugerne i vid udstrækning forventede et system, der kunne bruges i dagligdagen, mens der reelt var tale om en anvendelsestest.

107. Rigspolitiet har peget på flere årsager til den problematiske pilotdrift, heriblandt mængden af fejl i POLSAG, fejlretningen og uddannelsen af og støtten til de bornholmske betjente. Rigsrevisionen gennemgår her årsager til den problematiske drift, som dækker forhold på både kunde- og leverandørsiden.

Fejlniveau og fejlenes konsekvenser

108. Figur 4 viser udviklingen i fejlniveauet i POLSAG i perioden fra før den udskudte overtagelsesprøve i foråret 2010 til februar 2012.



Det fremgår af figur 4, at fejlniveauet faldt frem mod pilotdriften på Bornholm, der gik i gang i december 2010, for derefter at stige igen. Det skyldtes bl.a., at der blev opdaget flere fejl, da Rigspolitiet begyndte at teste yderligere, fordi udviklingsarbejdet ikke var afsluttet. Figuren illustrerer kvaliteten af systemet ud fra en isoleret betragtning, nemlig omfanget af opgjorte fejl. Figuren fortæller fx ikke noget om årsagerne til eller konsekvenserne af fejlene. Figuren viser heller ikke kategori 4-fejl, der ifølge kontrakten ikke skulle rettes.

Rigspolitiet konkluderede i marts 2011, at pilotdriften havde givet mulighed for at fjerne de værste børnesygdomme. En pilotdrift identificerer typisk nogle af de børnesygdomme, som ethvert nyt it-system må forventes at have, bl.a. fordi systemet bliver brugt i nogle nye situationer. Det er bl.a. det, stigningen i fejlniveauet umiddelbart efter pilotdriftens opstart viser i figur 4. Efter 6 måneders pilotdrift konstaterede Rigspolitiet i juni 2011, at kvaliteten af den version af POLSAG, som blev anvendt på Bornholm, ikke havde været optimal. Brugere oplevede, at det tog lang tid at behandle sagerne på grund af fejl i systemet og manglende viden om systemet, jf. pkt. 117. Systemet var også præget af problemer med forkert opsætning. I oktober 2011 efter mere end ¾ års drift på Bornholm konkluderede Rigspolitiet, at Bornholms politikreds var stærkt negativt påvirket af de mange fejl.

109. Rigsrevisionen har ikke vurderet, om fejlniveauet i POLSAG har været højere end ved andre lignende it-projekter, men har kunnet konstatere, at både Rigspolitiet og leverandøren har vurderet, at fejlenes konsekvenser var problematiske.

Rigsrevisionens eksterne it-ekspert har gennemgået Rigspolitiets fejllister. Gennemgangen viste, at POLSAG på Bornholm var plaget af en kombination af forskellige fejl og problemer på forskellige tidspunkter i forløbet. Fejlene og problemerne kan ifølge Rigsrevisionens ekspert i nogle tilfælde tilskrives Rigspolitiet og i andre leverandøren. Forskellige fejltypen i POLSAG beskrives i boks 8-11.

BOKS 8. EKSEMPLER PÅ FEJL PÅ BORNHOLM I – DØGNRAPPORTEN

Det tog lang tid – op til 30 minutter – at trække en døgnrapport på 300 sager. Den garanterede svartid i kontrakten var 30 sekunder for en døgnrapport med 25 sager. Døgnrapporten viser, hvilke sager politiet har haft i det senest døgn, men kan også udtrækkes for længere perioder, som man prøvede på Bornholm. Den bruges bredt af både ledelse, vagthavende og betjente til at få overblik over opgaverne og er derfor et vigtigt arbejdsredskab for politiet.

Den lange svartid skyldtes problemer med integrationen til Word. Rigspolitiet havde ønsket, at døgnrapporten kunne trækkes i Word-format ligesom i POLSAS i stedet for at bruge Captias standardrapportfunktion. Leverandøren valgte en Word-teknologi, der virkede anderledes end forventet, og som gav lange svartider. Der var også problemer med opsætningen af Rigspolitiets systemer, som gav lange svartider for Word-dokumenter. I samspillet mellem Rigspoliti, hovedleverandør og underleverandør gik der lang tid med at identificere og håndtere problemerne, der havde mange årsager. Parterne har angivet forskellige kilder til problemerne.

110. Ud over problemer med opsætningen af systemet, der i starten gav lange svartider, skyldtes problemerne på Bornholm ifølge Rigspolitiet primært genereringen af Word-dokumenter og fejl i skabeloner og dokumenter, jf. boks 8 og 9. Rigspolitiet har oplyst, at ca. halvdelen af de fejl, som brugere på Bornholm oplevede, var fejl i dokumenter.

111. Rigspolitiet har oplyst, at Rigspolitiet løbende reklamerede over fejl og mangler. Mod slutningen af forløbet fremsendte Rigspolitiet en samlet reklamlationsliste over fejl og mangler ved systemet til leverandøren.

Fejlkilder

For at forstå de fejl, der prægede POLSAG, kan det være hensigtsmæssigt at skelne mellem forskellige fejlkilder:

- kravfejl (når kundens krav fører til en uhensigtsmæssig løsning)
- fejl i software (kan være funktionelle fejl, småfejl, fx stavfejl eller kvalitetsfejl som dårlige svartider, svær vedligeholdelse og lav brugervenlighed)
- installationsfejl (systemet er sat forkert op)
- manglende brugeruddannelse
- drifts- og supportfejl.

Rigsrevisionens eksterne it-ekspert har gennemgået reklamationen. Gennemgangen viser, at hovedparten af fejlene i reklamlationslisten er softwarefejl i form af stavfejl, fejl i layout og formatering, fx forkerte farver og forkert brug af kursiv. Der er 1-2 fejl af denne art pr. skærm-billede. Rigspolitiet har bekræftet dette. Det er bl.a. udtryk for, at reklamationen også indeholder alle de kategori 4-fejl (fx stavfejl), som leverandøren ifølge kontrakten ikke skulle rette.

BOKS 9. EKSEMPLER PÅ FEJL PÅ BORNHOLM II – MANGE STAVEFEJL I BREVSKABELONER

Mange fejl var stavfejl i fx brevskebeloner. Stavfejl var ifølge kontrakten kategori 4-fejl (uhensigtsmæssigheder), der ikke skulle rettes. Men for politiet var der tale om forretnings- og produktionskritiske fejl, når der i stedet for afhøringsrapport stod afsløringsrapport i breve, der skulle sendes til fx anklagemyndigheden, og sagsbehandleren ikke selv havde mulighed for at rette i skabelonen. Det var leverandørens opgave at rette fejlene. Rigspolitiet har oplyst, at det var en udfordring for leverandøren at rette fejlene på tværs af alle skabeloner, bl.a. fordi fejl, der var den samme i mange forskellige dokumenter – fx forkert datoformat – skulle rettes i alle skabeloner og ikke kun i én.

De mange fejl i brevskebelonerne hænger ifølge underleverandøren også sammen med, at Rigspolitiet oprindeligt skulle have levereret skabelonerne i Word-format, men endte med at levere dem i et andet format. Da det format ikke umiddelbart kunne omsættes til Word, måtte underleverandøren efterfølgende selv udarbejde skabelonerne og løbende tilpasse dem til Rigspolitiets ønsker.

Det fremgår af reklamationen, at det var Rigspolitiets opfattelse, at selv om en stor del af de enkelte fejl i reklamationen i sig selv ikke var væsentlige, udgjorde de samlet set væsentlige mangler i systemet. Fejlene i skabeloner og dokumenter var forretningskritiske og betød, at brugerne i tilfælde af fejl ikke kunne anvende de dokumenter, systemet genererede. Rigspolitiet har fx oplyst, at brugerne ikke havde mulighed for at rette i dokumenterne og derfor i nogle tilfælde – hvor fejlene i dokumentet forekom uacceptable – fravalgte det automatisk genererede dokument og i stedet selv skrev det.

Rigspolitiets reklamation gengav også konklusionerne i de tekniske undersøgelser, der blev gennemført ved det eksterne review i 2011.

BOKS 10. EKSEMPLER PÅ FEJL PÅ BORNHOLM III – LANGSOM LOGIN OG LÅSTE SAGER

På Bornholm tog det i starten meget lang tid at logge på. Årsagen var bl.a., at systemet var forkert sat op. Når en bruger loggede på, prøvede systemet at identificere ham ved at spørge den række af brugerkataloger, det var sat op til. Men det første katalog svarede ikke. Efter 20 sekunders ventetid prøvede systemet det næste katalog i rækken. Det svarede heller ikke. Næste katalog blev prøvet, og til sidst lykkedes det. For brugeren så det ud som om, login var meget langsomt, men der var reelt tale om en opsætningsfejl.

Brugerne på Bornholm oplevede, at en sag blev "låst", så andre ikke kunne få adgang til den. Årsagen viste sig at være, at der gik 30 minutter, før systemet låste en sag op, så andre kunne få adgang til den, hvis en bruger havde åbnet sagen og ikke lukket den, inden brugeren gik hjem. Captia bruger normalt "optimistisk låsning", dvs. at andre altid kan se sagen, selv om den er åben, men hvis de begynder at rette i data, mens andre også retter, får de en advarsel. Til POLSAG havde Rigspolitiet valgt "pessimistisk låsning", hvorfor sagen forblev låst i en længere periode.

Fejl og langsom fejlretning

112. Under en pilotdrift som den på Bornholm, hvor der reelt var tale om en anvendelsestest, er det særligt afgørende for brugernes oplevelse af systemet, at de fejl, der besværliggør brugernes arbejde, bliver rettet inden for rimelig tid.

113. Rigspolitiet og leverandøren har oplyst, at en for stor andel af de rettede fejl opstod igen. Det betød, at fejl, der allerede én gang var registreret og forsøgt rettet, igen dukkede op som fejl. Brugere oplevede dermed, at de samme fejl kom igen og igen.

Under driften blev det også konstateret, at fejlretningen affødte nye fejl. For brugerne betød det, at fejlniveauet blev oplevet som konstant.

114. Rigspolitiet var generelt kritisk over for tempoet i leverandørens fejlretning, hvilket Rigspolitiet bl.a. påpegede på møder i leverandørstyrgruppen under pilotdriften.

115. Kontrakten havde mål for, hvor hurtigt leverandøren skulle starte på at rette konstaterede fejl, men indeholdt ikke mål for, hvornår en given fejl skulle være rettet. Det betød, at Rigspolitiet ikke kunne bruge kontrakten til at styre tempoet i fejlretningen.

I forbindelse med de nye overtagelsesvilkår, som blev aftalt i efteråret 2010, fik Rigspolitiet mulighed for selv at prioritere, hvilke fejl leverandøren skulle rette først. Det øgede Rigspolitiets styringsmuligheder. Rigspolitiet har oplyst, at fejkategorierne i kontrakten (kategori 1-4) ikke nødvendigvis gav mulighed for at prioritere forretningskritiske fejl højest. Kategorierne tog ifølge ministeriet fx ikke højde for, at en stavfejl, som ville være kategori 4-fejl, der ikke skulle rettes, kunne være forretningskritisk. Ifølge kontrakten skulle leverandøren ikke rette kategori 4-fejl.

116. Justitsministeriet har oplyst, at Rigspolitiet og leverandøren var nødt til at prioritere i fejlretningen. Rigspolitiet skulle bl.a. forholde sig til, om leverandørens resurser skulle gå til at afhjælpe pilotdriften på Bornholm eller til at forberede udrulningen i Midt- og Vestjylland. Sideløbende med pilotdriften skulle leverandøren også bruge resurser til den fortsatte udvikling af POLSAG.

Justitsministeriet har oplyst, at Rigspolitiet op til den planlagte driftsstart i Midt- og Vestjylland i juni 2010 også måtte vælge mellem at adressere mindre alvorlige fejl på Bornholm eller potentielt meget alvorlige fejl i Midt- og Vestjylland, fordi leverandøren ikke havde resurser nok til at løse begge opgaver. I den situation valgte Rigspolitiet at prioritere Midt- og Vestjylland. Rigspolitiet har oplyst, at leverandøren afsatte flere resurser til fejlretning frem mod Rigspolitiets reklamation over systemet i november 2011.

Uddannelse og støtte af brugerne på Bornholm

117. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en tilstrækkelig forberedelse og støtte af brugerne er afgørende for en vellykket pilotdrift.

118. Rigspolitiet forberedte forud for pilotdriften på Bornholm brugerne på at tage POLSAG i brug ved hjælp af en uddannelsesindsats, der kombinerede kursusdage, projekter i kredsen og et rejsehold kaldet det Nationale UddannelsesTeam, der bistod kredsen.

119. Efter et halvt års pilotdrift konstaterede Rigspolitiet, at den gennemførte uddannelse af brugerne på Bornholm havde været mangelfuld. Lange sagsbehandlingstider på Bornholm skyldtes ud over fejl i systemet bl.a. også, at brugerne manglede viden om funktioner i systemet og smarte måder at bruge det på. Desuden var der blandt brugerne usikkerhed om de nye arbejdsprocesser i POLSAG. Derfor var det nødvendigt at genuddanne brugerne og gennemgå de nye arbejdsprocesser, før POLSAG kunne fungere i daglig brug.

BOKS 11. EKSEMPLER PÅ PROBLEMER PÅ BORNHOLM IV – USIKKERHED OM BRUGEN AF SYSTEMET

Selv om POLSAG ifølge 1:1-kravet skulle indeholde samme funktionalitet som POLSAS, indebar POLSAG en ændring af arbejdsprocesserne. Det betød, at der under pilotdriften opstod tvivl om de nye arbejdsgange. Fx blev betjentene i tvivl om, hvordan de skulle godkende en nedsat bøde. Tidligere var der et bødeforlæg, som en person godkendte ved at underskrive et stykke papir. Det var ikke beskrevet for brugerne, hvordan det skulle foregå elektronisk. Der opstod også tvivl om, hvem der skulle sende en afgørelsesudskrift til Kriminalregistret, og hvornår det skulle ske. Tidligere fik anklagemyndigheden sagen i fysisk form, og modtageren kunne dermed se, at afgørelsesudskriften skulle sendes til Kriminalregistret.

Ca. 1 år efter starten på pilotdriften konstaterede Rigspolitiet, at der var behov for at gennemgå sagsprocesserne på Bornholm. I den forbindelse skulle det besluttes, hvem der skulle gøre hvad og hvornår, hvilket ville blive integreret i den uddannelsesindsats, der var under planlægning for de næste kredse. Rigspolitiet har oplyst, at Rigspolitiet brugte erfaringerne fra Bornholm til at justere uddannelsesindsatsen for efterfølgende kredse.

Rigspolitiet havde over 1 år efter, pilotdriften var startet, ikke i tilstrækkelig grad beskrevet de nye arbejdsprocesser, der var affødt af POLSAG. Det betyder efter Rigsrevisionens opfattelse, at brugerne i en lang periode havde dårligere betingelser for at udnytte systemet i sagsbehandlingen.

120. Det fremgår af baggrundsmaterialet til evalueringen af pilotdriften på Bornholm, at brugerne i vid udstrækning forventede et system, der kunne bruges i dagligdagen med hensyn til både funktionalitet og hastighed. Bornholms politikreds gik over til at bruge POLSAG 100 %, så al sagsbehandling foregik i POLSAG. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Rigspolitiet ikke i tilstrækkelig grad sikrede, at brugernes forventninger var afstemt med det faktum, at pilotdriften reelt var en anvendelsestest, hvor brugerne måtte forvente, at der ville opstå fejl, og at der ville gå tid, før systemet kunne bruges optimalt.

D. Rigspolitiets håndtering af risikoen for dårlige svartider

121. Svartider var et af de centrale risikoområder i POLSAG. Rigsrevisionens undersøgelse af Rigspolitiets håndtering af risikoen for dårlige svartider har vist følgende:

- Rigspolitiet anså dårlige svartider for at være en af de centrale risici gennem hele POLSAG-projektet. Rigspolitiet og leverandøren nedsatte tidligt i forløbet en arbejdsgruppe til at håndtere svartider, men arbejdet var præget af manglende fremdrift.
- Leverandøren igangsatte først sent målinger af svartiderne, hvorfor Rigspolitiet først kort før idriftsættelsen på Bornholm havde målinger af systemets svartider. Rigspolitiet forsøgte løbende at fremskynde arbejdet med svartiderne, men kunne hverken fremrykke eller udvide leverandørens målinger af svartider ifølge kontrakten.
- POLSAGs svartider er aldrig endeligt dokumenteret.

Rigspolitiets håndtering af POLSAGs svartider

122. Rigspolitiet identificerede fra starten af projektet og i risikovurderinger undervejs utilstrækkelige svartider som en af de væsentlige risici i projektet. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Rigspolitiet på den baggrund skulle følge denne risiko tæt i hele projektperioden.

123. Hovedkontrakten definerede kun på et meget overordnet niveau, hvordan leverandøren skulle måle og dokumentere svartiderne. Det betød, at der, efter kontrakten var indgået, udstod et større arbejde for Rigspolitiet og leverandøren med at afklare, hvordan svartiderne skulle måles.

Allerede i 2008 nedsatte Rigspolitiet og leverandøren en arbejdsgruppe med særsigtet fokus på at måle og forbedre svartiderne i POLSAG. Arbejdet i arbejdsgruppen var imidlertid præget af manglende fremdrift. Fx gik der ¾ år, inden leverandørens projektleder tiltrådte, og senere manglede der specialister. Samtidig var arbejdet i arbejdsgruppen ifølge Rigspolitiet afhængigt af fremdriften i udviklingen af POLSAG og etableringen af it-miljøerne. Når POLSAG blev forsinket, blev arbejdet med at måle svartider også forsinket.

124. I den oprindelige projektplan havde leverandøren ikke planlagt test af svartider før sent i projektet. Formålet med arbejdsgruppen var bl.a. at fremrykke test og at håndtere eventuelle svartidsproblemer. Oprindeligt var formålet med arbejdsgruppen endvidere at undersøge de samlede svartider. Arbejdet blev imidlertid indsnævret, så det til sidst udelukkende kom til at handle om de kontraktuelt garanterede svartider og altså ikke den samlede svartid. Samtidig blev planerne for at gennemføre test af svartider løbende udskudt i projektperioden, og de første delvise svartidsmålinger forelå først i marts 2010.

Rigspolitiet har oplyst, at leverandøren i stigende grad fokuserede på kontraktens svartidsgarantier, efterhånden som projektet blev forsinket, og tidsplanen blev mere presset. Endvidere satte kontrakten ikke Rigspolitiet i stand til at udvide testen af svartider til de samlede svartider eller fremrykke leverandørens måling af svartiderne.

125. Det eksterne review, som Rigspolitiet fik gennemført i 2009, identificerede bl.a. dårlige svartider som en risiko. I reviewet konkluderede konsulenterne dog samtidig, at utilfredsstillende performance som udgangspunkt altid ville kunne løses med en tilstrækkelig indsats, og at risikoen for, at leverandøren ikke kunne levere denne for at opnå de kontraktlige fastsatte performancekrav, var lav. Rigspolitiet besluttede at behandle opfølgningen på reviewets konklusioner om svartider i den eksisterende arbejdsgruppe om POLSAGs svartider.

126. Det viste sig i efteråret 2010, at Rigspolitiet og leverandøren ikke havde en fælles forståelse af, hvornår svartiderne skulle dokumenteres endeligt. Leverandøren skulle ifølge kontrakten først gennemføre en svartidsprøve ved driftsprøven efter udrulning i alle politikredse, men Rigspolitiet ønskede tidligere at få sikkerhed for, at svartiderne var gode nok. Den tidligere omtalte aftale om nye overtagelsesvilkår betød, at leverandøren skulle dokumentere svartider, før Rigspolitiet satte POLSAG i pilotdrift. Det lykkedes dermed Rigspolitiet at fremrykke tidspunktet for, hvornår leverandøren skulle dokumentere svartiderne i forhold til udgangspunktet i kontrakten.

Aftalen indebar, at leverandøren 1 måned før pilotdriften på Bornholm skulle gennemføre en svartidsprøve, og at leverandøren kunne bestå prøven med dobbelte svartider i forhold til niveauet i den oprindelige kontrakt. Inden den anden pilotdrift i Midt- og Vestjyllands politikreds skulle leverandøren leve op til de garanterede svartider i kontrakten.

Den 22. november 2010 bestod leverandøren en svartidsprøve med dobbelte svartidskrav forud for pilotdriften på Bornholm i december 2010.

I december 2011 udførte leverandøren den endelige svartidsmåling, der skulle bestå inden den næste pilotdrift. Rigspolitiet og leverandøren nåede aldrig til enighed om, hvorvidt leverandøren havde bestået og opnået de garanterede svartider. Det er fortsat uklart, hvad de endelige svartider ville være, når tiderne fra randsystemerne blev inkluderet.

127. Justitsministeriet har oplyst, at det samlede billede af forløbet omkring svartidsmålingerne er uklart, og at det var vanskeligt for Rigspolitiet at få et præcist billede af situationen og leverandørens arbejde med svartider.

128. Risikoen for, at POLSAG ville have utilfredsstillende samlede svartider, var ét af de elementer, der indgik i grundlaget for at lukke POLSAG.

VI. Grundlaget for at lukke POLSAG

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet inddrog både økonomiske, tekniske og leverandørmæssige risici, der var relevante for at vurdere projektets fremtid, i grundlaget for at lukke POLSAG. Det var hensigtsmæssigt, at Justitsministeriets grundlag blev udarbejdet med deltagelse af eksterne repræsentanter i et setup, der ligner det, der i dag er bedste praksis for at vurdere it-projekter i staten.

De tekniske undersøgelser, der indgik i grundlaget for at lukke POLSAG, rejste alvorlig tvivl om svartiderne, men konsekvenserne af undersøgelsesresultater var usikre. Udvalget, der anbefalede at lukke POLSAG, var opmærksom på usikkerheden og lagde vægt på, at svartiderne endnu ikke var tilfredsstillende dokumenteret.

129. I dette kapitel gennemgår vi grundlaget for at lukke POLSAG. Vi har ikke efterprøvet det samlede grundlag eller vurderet, om det var den rigtige beslutning, men har undersøgt, om Justitsministeriet inddrog relevante risici i vurderingen af POLSAGs fremtid.

A. Elementer i indstillingen om at lukke POLSAG

130. Rigsrevisionens undersøgelse af indstillingen om at lukke POLSAG har vist følgende:

- Et udvalg nedsat for at gennemføre et eksternt review af POLSAG fandt på baggrund af et samlet risikobillede, at POLSAG burde lukkes. På det tidspunkt var systemet efter et langt og dyrt udviklingsforløb næsten færdigudviklet.
- De elementer, der indgik i udvalgets vurdering, var relevante for at vurdere POLSAGs fremtid. De omfattede tekniske og leverandørmæssige risici, erfaringerne fra pilotdriften på Bornholm, manglende fremtidssikring og en business case for projektet.
- Udvalget havde en ekstern formand og repræsentanter fra både Finansministeriet, Justitsministeriet og Rigspolitiet. Udvalgets arbejde fulgte bedste praksis for at vurdere it-projekter i staten.
- Som en del af udvalgets arbejde gennemførte konsulenter tekniske undersøgelser af svartiderne. De rejste alvorlig tvivl om POLSAG-systemets svartider. Det var efter Rigsrevisionens opfattelse imidlertid uklart, hvilke konklusioner der kunne drages på baggrund af undersøgelsesresultater, og POLSAGs svartider er aldrig endeligt afklaret. Udvalget lagde i den endelige vurdering af risikoen for, at POLSAG ville have utilfredsstillende svartider, vægt på, at svartiderne endnu ikke var tilfredsstillende dokumenteret.

Udvalget for en undersøgelse af POLSAG

131. Justitsministeriet baserede sin indstilling til Finansudvalget om at lukke POLSAG på et arbejde i et embedsmandsudvalg med deltagelse af en ekstern formand og repræsentanter fra Finansministeriet, Justitsministeriet og Rigspolitiet. Udvalget blev nedsat, efter at Justitsministeriet i efteråret 2010 måtte bede om Finansudvalgets tilslutning til at videreføre POLSAG på et nyt grundlag, der bl.a. indebar en udvidelse af bevillingen.

132. Udvalgets anbefaling bestod af en længere afrapportering. Anbefalingen blev behandlet i Regeringens Økonomiudvalg, der godkendte, at Justitsministeriet indstillede at lukke projektet. Justitsministeriet gengav anbefalingen i indstillingen (Akt G) til Finansudvalget om at lukke projektet.

Udvalgets arbejde blev gennemført på en måde, der ligner den måde, Statens IT-projektråd arbejder på. Det repræsenterer i dag bedste praksis for at vurdere it-projekter i staten.

Risikoområder i anbefalingen om at lukke POLSAG

133. Justitsministeriet baserede sin indstilling til Finansudvalget om at lukke POLSAG på en enig anbefaling fra Udvalget for en undersøgelse af POLSAG.

Udvalgets anbefaling var baseret på en sammenvæjning af 6 risikoområder. Udvalget konkluderede på baggrund af disse risikoområder, at det ville være for dyrt og risikobetonet at bringe POLSAG i en stand, så det kunne føres sikkert i drift, og at der var en betydelig risiko for, at Rigspolitiet ville stå med et system, der ikke fungerede i praksis. Risikoområderne er gengivet i tabel 4.

Tabel 4. Risikoområder og udvalgets konklusioner om POLSAG

Områder	Udvalgets konklusioner
Tekniske risici	POLSAGs kodekvalitet var utilstrækkelig, og leverandøren havde endnu ikke dokumenteret, at POLSAG havde en tilstrækkelig performance og skalerbarhed.
Leverandørmæssige risici	Samarbejdet mellem hovedleverandør og underleverandør fungerede ikke tilfredsstillende, og Rigspolitiet havde på baggrund af de hidtidige erfaringer med leverandøren manglende tillid til, at leverandøren havde evne eller vilje til at levere.
Erfaringerne fra pilotdriften på Bornholm	Pilotdriften på Bornholm var et utilfredsstillende forløb, der bidrog til indtrykket af, at leverancerne fra leverandøren ikke var i orden. Oplevelsen var, at leverandørens forsøg på at rette fejl i systemet ikke løftede kvaliteten af et system, der var præget af mange fejl.
Implementeringsrisici	Det ville kræve en meget stor ændring i politiets arbejdsmetode og omfattende forandringsledelse og uddannelse at gå fra papirbaseret til digital sagsbehandling. Dette ville blive besværliggjort, hvis brugerne oplevede, at systemet ikke fungerede tilfredsstillende, som det skete på Bornholm.
Manglende fremtidssikring	POLSAG var ikke tilstrækkeligt fremtidssikret. Det indebar bl.a., at POLSAG ikke understøttede effektivisering af politiets arbejdsprocesser og digital integration med andre myndigheder uden for politiet.
Utilfredsstillende business case	Det ville være både tids- og resursekrævende at forsøge at genoprette POLSAG og løse de identificerede problemer. Kombineret med den hidtidige pris og forsinkelser vurderede udvalget, at det ville have karakter af "at smide gode penge efter dårlige" at fortsætte med POLSAG. Samtidig var der begrænsede muligheder for at effektivisere politiets arbejdsgange med udgangspunkt i systemet og begrænsede gevinster i forhold til omkostningerne.

Kilde: Rigsrevisionens omskrivning af konklusionerne i "Review af POLSAG – afrapportering fra styregruppen", Udvalget for en undersøgelse af POLSAG (2011) og Justitsministeriets fortrolige Akt G 23/2 2012.

Udvalgets vurderinger var bl.a. baseret på et eksternt review udarbejdet af et konsulentfirma, herunder tekniske undersøgelser af POLSAG, og Rigspolitiets erfaringer fra pilotdriften på Bornholm.

134. Erfaringerne fra Bornholm har vi i vidt omfang behandlet i kap. V. De implementeringsmæssige risici i efterfølgende kredse var ifølge udvalget en konsekvens af erfaringerne på Bornholm. De leverandørmæssige risici var ligeledes delvist en konsekvens af Rigspolitiets erfaringer på Bornholm.

Tekniske undersøgelser af POLSAG

135. Som en del af det eksterne review i 2011 hyrede Rigspolitiet eksterne konsulenter til bl.a. at gennemføre tekniske undersøgelser af POLSAG. Formålet var at give svar på, om POLSAG kunne udrulles i de andre kredse efter Bornholm. De tekniske undersøgelser indgik som en del af arbejdet i Udvalget for en undersøgelse af POLSAG.

136. Konsulenternes undersøgelser af svartider viste i første omgang alvorlige problemer. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse imidlertid uklart, hvilke konklusioner der kunne drages ud fra undersøgelse. Målingerne var fx foretaget i uddannelsesmiljøet, som var sat anderledes op end produktionsmiljøet. Konsulenterne havde ikke adgang til andre miljøer og måtte efter aftale med Rigspolitiet konkludere på baggrund af uddannelsesmiljøet med de begrænsninger, der lå heri. Konsulenterne gennemførte bl.a. sammenlignende analyser for at vurdere konsekvensen af begrænsningerne.

137. Inden de tekniske undersøgelser blev færdiggjort var der ad flere omgange dialog mellem konsulenterne og leverandøren om metoderne bag rapporterne, og konsulenterne indarbejdede bl.a. kommentarer fra leverandøren, der påpegede fejl og mangler i rapporten.

Antallet af brugertransaktioner, der lå til grund for konsulenternes målinger, var baseret på informationer fra Rigspolitiet. Tallene blev justeret af Rigspolitiet, før rapporten blev færdig.

Boks 12 forklarer nogle af de mere tekniske problemstillinger i de tekniske undersøgelser af POLSAGs performance.

It-miljøer er den hardware og infrastruktur, softwaren kører på, og de systemer, der bruges. Til POLSAG-applikationen var der en række forskellige miljøer.

Uddannelsesmiljøet, der blev brugt til at uddanne brugerne.

Forskellige *testmiljøer*, som henholdsvis Rigspolitiet og leverandøren brugte til at teste systemet.

Produktionsmiljøet, som var det miljø, brugerne på Bornholm anvendte i drift.

BOKS 12. DE TEKNISKE UNDERSØGELSER

Eksterne konsulenter undersøgte i 2011 POLSAGs svartider. Resultaterne dokumenterede de i en rapport kaldet et performance review. Hovedkonklusion viste nogle alvorlige problemer med POLSAGs potentielle svartid.

Rigsrevisionens eksterne it-ekspert har gennemgået nogle af forudsætningerne og observationerne i performance reviewet.

For at dække alle politikredses behov skulle POLSAGs web-servere ifølge konsulenternes målinger behandle 2.187 web-requests pr. sekund. Et web-request er en forespørgsel efter et ikon, et stykke tekst eller data over nettet. Set med teknikerens øjne er det et meget stort tal, som ville kræve rigtig mange web-servere. At tallet var så højt, skyldtes ifølge konsulenterne den måde, POLSAG var programmeret. Hovedkonklusionen var også, at databasen skulle behandle 100.000 SQL-kald pr. sekund. Et SQL-kald henter data fra en database. Set med teknikerens øjne er det stort set umuligt at håndtere så stort et antal.

Konsulenterne målte POLSAGs ydeevne i uddannelsesmiljøet, som havde korrekt kobling til randsystemerne, men var sat op på en anden måde end test- og produktionsmiljøerne.

Udgangspunktet for konsulenternes målinger var Rigspolitiets tal for det forventede antal brugertransaktioner i løbet af en time for hele landet. Transaktionerne var af meget forskellig art, fx at starte systemet (logge på og se sit startbillede), at oprette en sag og at søge efter en sag. Tallene var baseret på målinger fra det eksisterende POLSAS-system. I alt skønnede konsulenterne, at der ved spidsbelastning ville være ca. 40.000 brugertransaktioner pr. time for hele landet, dvs. ca. 11 pr. sekund.

Hver brugertransaktion består af et antal web-requests til systemets web-servere. Konsulenterne målte antallet af requests for de forskellige brugertransaktioner. Tallet varierede mellem 13 og 900 og var i gennemsnit ca. 200 requests pr. brugertransaktion. Med 11 transaktioner pr. sekund bliver det de nævnte 2.187 web-requests pr. sekund.

Mange requests drejede sig om at hente faste dele af skærbillederne, fx programstumper og ikoner. Hvis brugerens computer er sat korrekt op, husker den disse ting over flere dage, så de ikke skal hentes fra serveren hver gang (caching). Resultatet ville være, at der var langt færre requests i et korrekt driftsmiljø. Konsulenterne anførte, at de ikke havde mulighed for at se, hvordan caching var sat op på uddannelsesmiljøets computere, men antog, at det var korrekt.

Konsulenterne målte, at der i gennemsnit var 47 SQL-kald pr. request (inkl. 20 såkaldte interne kald). I alt giver det de nævnte 100.000 SQL-kald pr. sekund. Ingen af de involverede parter har kunnet forklare det meget høje tal, men de er enige om, at med det givne program, burde det ikke være så højt.

I en senere udgave af performancerapporten gentog konsulenterne disse tal i hovedkonklusionen, men tilføjede, at en ny måling i et produktionsmiljø viste forbedringer.

138. Konsulentrapporten blev i den afsluttende fase omarbejdet og suppleret med en række forbehold og tilføjelser. Konsulenterne anførte bl.a., at nye oplysninger indikerede, at der var sket en væsentlig forbedring i performance, men at der fortsat var usikkerheder om leverandørens resultater. Senere målinger i produktionsmiljøet havde vist væsentlige forbedringer, men konsulenterne havde ikke mulighed for at kontrollere oplysningerne.

Det er aldrig endeligt afklaret, om POLSAG ville have haft tilfredsstillende svartider.

139. Udvalget tog i den samlede vurdering af risikoen for, at POLSAG ville have utilfredsstillende svartider, højde for, at der var usikkerhed om konsekvenserne af performance reviewets resultater.

Udvalget konkluderede, at POLSAGs performance endnu ikke var tilfredsstillende dokumenteret. Derudover påpegede udvalget, at Rigspolitiet risikerede at overtage et system, der levede op til kontraktens krav, men som ud fra en brugersynsvinkel ikke havde tilstrækkelige svartider, fordi kontraktens krav ikke sikrede brugerne en acceptabel samlet svartid. Det skyldtes, at kravene til svartider i kontrakten kun gjaldt selve POLSAG og ikke de tilstødende randsystemer, jf. pkt. 71-72.

Leverandørmæssige risici

140. Udvalget vurderede bl.a., at nogle af de tekniske risici, der i 2011 blev påpeget af konsulenterne, også indgik i det review, Rigspolitiet fik gennemført i 2009, og at leverandøren ikke havde fået gennemført afgørende forbedringer siden da.

Udvalget koblede desuden de leverandørmæssige risici til erfaringerne under pilotdriften på Bornholm. Udvalget vurderede, at Rigspolitiets erfaringer med leverandøren, især under pilotdriften på Bornholm, havde skabt mistillid til leverandørens evne og vilje til at bringe systemet i en brugbar stand.

Udvalget bemærkede endvidere, at det var Rigspolitiets opfattelse, at samarbejdet mellem hoved- og underleverandør ikke fungerede tilfredsstillende. Det medførte ifølge udvalget en væsentlig risiko for uforudsete omkostninger, forsinkelser og mangelfulde leverancer.

Manglende fremtidssikring

141. Udvalget konkluderede, at POLSAG fremstod som et sagsbehandlings- og arkiverings-system med begrænset understøttelse af arbejdsprocesser og uden understøttelse af integration til andre interessenter uden for politiet, fx domstolene.

Udvalget anførte, at det bl.a. skyldtes, at Rigspolitiet oprindeligt havde defineret POLSAG-projektet som et infrastruktur- og udskiftningsprojekt. Derfor havde Rigspolitiet ikke fra projektets start lagt tilstrækkelig vægt på potentielle muligheder for at effektivisere arbejdsgange og -processer i Rigspolitiet og på, at POLSAG skulle kunne danne grundlag for en digitalisering, herunder integration mellem Rigspolitiet og andre myndigheder. Udvalget konkluderede, at POLSAG i forhold til en effektiviserings- og digitaliseringsdagsorden fremstod som et forældet system.

Business case for POLSAG

142. Som en del af det eksterne review i 2011 kortlagde konsulenterne POLSAG-projektets samlede udgifter og økonomiske gevinster med udgangspunkt i den statslige business case-model. Konklusionen i august 2011 var, at de totale udgifter til POLSAG over systemets levetid (2004-2020) ville blive i alt ca. 1,4 mia. kr., heraf ca. 950 mio. kr. til driftsudgifter. De økonomiske gevinster ved POLSAG ville være på ca. 550-850 mio. kr., afhængigt af omfanget af de kopiopgaver, der ville falde bort med POLSAG. Tallene i business casen kan ikke sammenlignes med de oplysninger om POLSAGs samlede omkostninger, vi bringer her i beretningen, eller med de bevilgede beløb i aktstykkerne, da der er tale om forskellige opgørelsesmetoder.

Kvalitative aspekter ved POLSAG, fx at det ville blive lettere for politiet at producere og analysere, indgik ikke i business casen. Konsulenterne bemærkede derfor, at selv om POLSAG ikke var attraktiv ud fra en rent økonomisk betragtning, så ville vurderingen af, hvor attraktiv POLSAG samlet set ville være for politiet også afhænge af de kvalitetsmæssige fordele ved systemet.

Endvidere vurderede konsulenterne, at der – afhængigt af de tekniske risici og behovet for at adressere disse – var risiko for, at POLSAG ville koste yderligere mellem 0 og 300 mio. kr., og at der kunne komme betydelige forsinkelser. Denne vurdering var baseret på en række scenarier for POLSAGs fremadrettede udvikling. Scenarierne omfattede både fuld funktionalitet, genopretning eller udbedring, laveste niveau af stabilisering og lukning – med det første som det mest og det sidste som det mindst omkostningstunge scenarie. Scenarierne blev bl.a. opstillet på baggrund af tekniske undersøgelser af POLSAGs kodekvalitet, der især blev brugt til at sige noget om de fremtidige muligheder for at vedligeholde og udvikle POLSAG. Afhængigt af kodens kvalitet ville det blive mere eller mindre omkostningstungt at ændre i POLSAG i fremtiden.

143. Udvalget brugte den opstillede business case og scenarierne for POLSAG som et centralt element i vurderingen af POLSAGs fremtid. Det er i dag bedste praksis for it-projekter at opstille en business case.

Rigsrevisionen, den 13. marts 2013

Lone Strøm

/Lene Schmidt

Bilag 1. Kronologisk oversigt over POLSAG-projektet**2005**

Januar	Finansudvalget tiltrådte aktstykke nr. 74 af 4. januar 2005 om igangsættelse af et udviklings- og moderniseringsprogram for politiets it-systemer (POLSAG var et af flere projekter).
September	Konsulentundersøgelse af brugen af FESD-rammeaftalen og 2 FESD-leverandører.
Oktober	Rigspolitiet besluttede at gå i forhandling med den valgte leverandør af POLSAG.

2007

April	Rigspolitiet og leverandøren underskrev hovedkontrakten om POLSAG.
Maj	Finansudvalg tiltrådte aktstykke nr. 119 af 27. april 2007 om POLSAG.

2008

April	Rigspolitiet og leverandøren nedsatte en arbejdsgruppe med fokus på svartider.
November	Rigspolitiet og leverandøren aftalte, at POLSAG-projektet skulle replanlægges på grund af forsinkelse i projektet og behov for ny/ændret funktionalitet.

2009

August	Det første større, eksterne review af POLSAG blev afsluttet.
Oktober	Rigspolitiet og leverandøren indgik aftale om replanlægningen af POLSAG (med forbehold for bevilling).

2010

Marts	Leverandøren gennemførte de første begrænsede svartidsmålinger.
April	Leverandøren udskød en planlagt overtagelsesprøve på grund af fejlniveaue i POLSAG.
September	Rigspolitiet overtog T14-kontrakten og T16-kontrakten.
Oktober	Rigspolitiet og leverandøren indgik aftale om nye overtagelsesvilkår for POLSAG.
November	Rigspolitiet godkendte funktionaliteten i POLSAG (godkendelsen var betinget, idet den forudsatte, at leverandøren senere levede op til kontraktens svartidskrav).
November	Leverandøren bestod svartidsprøven med dobbelte svartidskrav.
December	Finansudvalget tiltrådte aktstykke nr. 66 af 30. november 2010 om en forhøjet bevilling til POLSAG.
December	POLSAG gik i pilotdrift på Bornholm.

2011

April	Udvalget for en undersøgelse af POLSAG blev nedsat. Dermed gik det andet større, eksterne review af POLSAG i gang. Det skete med baggrund i Akt 66 16/12 2010.
Maj	Rigspolitiet udsatte pilotdriften i Midt- og Vestjylland på grund af en faglig konflikt hos leverandøren og behov for yderligere tilretninger af POLSAG.
Juli	Rigspolitiet igangsatte yderligere tekniske undersøgelser af POLSAG på grund af foreløbige resultater fra konsulentundersøgelsen igangsat i april 2011.
August	Det andet eksterne review blev afsluttet.
Oktober	Rigspolitiet udskød pilotdriften i Midt- og Vestjyllands politikreds på grund af de foreløbige resultater fra reviewet.
December	Leverandøren gennemførte svartidsprøve med udgangspunkt i de garanterede svartider i kontrakten.

2012

Januar	Resultaterne af de tekniske undersøgelser forelå.
Januar	Udvalget for den eksterne konsulentundersøgelse afleverede undersøgelsen.
Februar	Justitsministeriet forelagde fortroligt aktstykke G om POLSAG.
Marts	Bornholms politikreds gik fra POLSAG tilbage til POLSAS.
Juni	Rigspolitiet og leverandøren indgik forlig.
Juni	Justitsministeriet orienterede Finansudvalget om resultatet af forliget mellem Rigspolitiet og leverandøren.

Bilag 2. Forelæggelser for Finansudvalget

Akt nr.	Ministeriets ansøgningsdato (Tiltrædelsesdato)	Bevilling	Indhold
57	30. november 2004 (8/12 2004)	153 mio. kr. (172 mio. kr. i 2010-priser)	Igangsættelse af et samlet udviklings- og moderniseringsprogram for politiets it-systemer. (Taget tilbage og erstattet med aktstykke nr. 74).
74	4. januar 2005 (19/1 2005)	153 mio. kr. (173 mio. kr. i 2010-priser)	Igangsættelse af et samlet udviklings- og moderniseringsprogram for politiets it-systemer. Omfatter flere projekter. Nyt sagsbehandlingssystem udgør 153 (173) ud af 273 (309) mio. kr.
106	6. februar 2006 (Til efterretning)	-	Orientering om status om udviklings- og moderniseringsprogrammet for politiets it-systemer.
119	24. april 2007 (16/5 2007)	221 mio. kr. (236 mio. kr. i 2010-priser)	Tilslutning til at igangsætte anskaffelse af et nyt sagsbehandlingssystem og første fase af en integrationsløsning til politiet.
157	30. maj 2008 (12/6 2008)	-	Status om anskaffelse af nyt sagsbehandlingssystem.
157	16. juni 2010 (1/9 2010)	425,2 mio. kr. (422 mio. kr. i 2010-priser)	Videreførelse af anskaffelse af et nyt sagsbehandlingssystem. (Taget tilbage og erstattet med aktstykke nr. 66).
66	30. november 2010 (16/12 2010)	405,5 mio. kr. (405,5 mio. kr. i 2010-priser)	Videreførelse af anskaffelse af et nyt sagsbehandlingssystem.
G	1. februar 2012 (23/2 2012)	313 mio. kr. eller 350 mio. kr. ÷ 37 mio. kr.	Fortroligt aktstykke. Mandat til at opsiges POLSAG-kontrakten og indstille anskaffelsen. Samlet merbevilling på 313 mio. kr., der bestod af 350 mio. kr. til straksafskrivning af POLSAG og 37 mio. kr. i bevillingsbortfald.
-	25. juni 2012 -	-	Orientering om resultatet af forhandlingerne med leverandøren og det indgåede forlig.

Note: Godkendte bevillingsanmodninger er fremhævet.

Bilag 3. Ordliste

Anvendelsestest	Systemtest i de rigtige omgivelser, med rigtige data og brugere, men uden at der er tale om egentlig produktionsdrift.
Applikation	It-system, der tjener et bestemt formål. Består af software, der fortæller computeren, hvad den skal gøre, og data, som systemet skal opbevare.
Bonnerup-rapporten	Rapport fra 2001, der præsenterer en række anbefalinger til at gennemføre statslige it-projekter. Rapportens titel var "Erfaringer fra statslige IT-projekter – hvordan gør man det bedre?"
Brugertransaktion	Forespørgsel eller kommando, brugeren afgiver til et it-system, fx "find en sag" eller "opret en sag". Brugertransaktionen indebærer, at systemet foretager et antal requests til web-serveren, inden svaret på forespørgslen kan præsenteres for brugeren. Antallet af brugertransaktioner afhænger af brugsmønstret, fx kan der være mange transaktioner mandag morgen, når alle brugere starter systemet op.
Business case	Dokument, der beskriver forventede fordele/gevinster og omkostninger forbundet med et projekt.
Cachen/caching	Mellemlager for data, så data ikke skal hentes fra et fjernt sted hver gang. Når et system cacher, antager det, at data, der lige er blevet brugt, snart skal bruges igen og derfor skal kunne hentes hurtigt.
Captia	Standarddokumenthåndteringssystem, som POLSAG skulle baseres på.
Costbenefit-analyse	Konsekvensberegning, der kan anvendes som led i vurderingen af, om et givent projekt kan betale sig økonomisk. Stort set det samme som en business case.
Driftsprøve	Fastlægger, om den lovede svartid og tilgængelighed er til stede under rigtig drift.
Effektiviseringsprojekt	Projekt, hvor dele af eller hele formålet med projektet er at opnå effektiviseringer i den pågældende organisation.
ESDH	Elektronisk Sags- og DokumentHåndtering.
FESD	Fællesoffentlig Elektronisk Sags- og Dokumenthåndtering.
Hardware	Fysiske it-komponenter, fx diske, kommunikationsledninger og regneenheder.
Infrastrukturprojekt	It-projekt, der indfører ny eller opgraderer eksisterende it-teknologi, uden at de organisatoriske processer skal forandres.
It-miljø	Den hardware og basissoftware applikationen kører på, og den måde, de er sat op.
Kodekvalitet	Vurdering af, hvor godt et computerprogram er opbygget. Kodekvalitet kan bl.a. have indflydelse på, hvor svært det er at opdatere og vedligeholde it-systemet.
Kravspecifikation	Dokument, der beskriver kundens behov som en række krav. På baggrund af kravene designes en løsning.
Kundetest	Rigspolitiets egen test af, om POLSAG-systemet fungerede og dækkede kravene i kravspecifikationen og Rigspolitiets faktiske behov.

Løsningsbeskrivelse	Beskrivelse af, hvordan de enkelte krav til det ønskede it-system opfyldes.
Overtagelsesprøve	Formålet med prøven er at fastlægge, om den aftalte funktionalitet og dokumentation er leveret. Ofte vil man også fastlægge, om de aftalte svartider er opnået.
Performance	Udtryk for et it-systems ydeevne, fx svartider ved forskellig belastning.
Randsystem	Andre it-systemer som et it-system skal kommunikere med. POLSAG skulle bl.a. kommunikere med politiets egne eksisterende systemer og med SKATs systemer.
Request	En computerkomponents forespørgsel efter data, billeder eller tekst hos en anden komponent.
Skalerbarhed	Egenskab, der indikerer systemets evne til at håndtere voksende mængder af transaktioner på en effektiv måde, fx når antallet af brugere øges.
Software	En samling instruktioner, som fortæller en computer, hvad den skal gøre. Betegnes også som et computerprogram eller en applikation.
Specialudvikling	Kan forekomme, hvis kunden ønsker særlige løsninger, som ikke er en del af et eksisterende it-systems standardfunktionalitet. Forekommer også, hvis et helt nyt it-system udvikles fra bunden. Er typisk forbundet med risici, fordi løsningen endnu ikke er gennemprøvet i praksis.
SQL-kald	SQL (Structured Query Language) er et programmeringssprog til databaser. SQL bruges til relationelle databaser – dvs. data, der er organiseret i tabeller – som data kan hentes fra efter regler skrevet i SQL-sprog.
Standardfunktionalitet	Den eksisterende funktionalitet, der følger med ved køb af et standardsystem. Hvis kunden ønsker at ændre på den eksisterende funktionalitet, kræver det specialudvikling.
Standardsystem	It-system, som allerede eksisterer, og som kan bruges til mange forskellige formål.
Svartid	Tidsintervallet, fra brugeren sender sin kommando i et it-system, til resultatet er synligt for brugeren, og denne har mulighed for at afgive en ny kommando.
Svartidskrav	Kontraktuelle krav om, hvor hurtigt et system skal svare under forskellige omstændigheder.
Svartidsprøve	Prøve, hvor it-systemets svartider måles og sammenholdes med de krævede svartider.
Systemdesigndokumentation	Beskrivelse af, hvad et system skal gøre i detaljer, når brugeren klikker på de forskellige knapper i forskellige situationer. Er fx baseret på krav- og løsningsbeskrivelser, som er udarbejdet forud for systemdesigndokumentationen.
Tabel	En database består af tabeller. I POLSAG kan en tabel fx være en liste af personer, en liste af patruljer, politiet har kørt, eller en liste af dyretransporter, der skal kontrolleres.
Web-request	Forespørgsel efter fx data, billeder eller tekststykker over internettet.
Web-server	Computerkomponent, der kan modtage web-request og returnere svar.
Ydeevne	Et udtryk for et it-systems evne til at svare under forskellige belastninger. Et andet ord for performance.