

## PROJEKTET FÖR UTSÖKNINGENS DATASYSTEM

Föremål för revision har varit projektet för utsökningens datasystem (det s.k. Uljas-projektet). Projektet kan åtminstone i justitieministeriets skala betraktas som omfattande och betydelsefullt, och det har kopplingar också till det övriga utvecklandet av arkitekturen för justitieministeriets datasystem. Med denna revision klarlades hur ändamålsenligt projektet har planerats och förverkligats samt vilka orsakerna har varit till att tidtabeller och kostnader har överskridits.

Uppbyggandet av det nya datasystemet påbörjades efter en anbudstävling i början av år 2000. Det togs i bruk ett år försenat dvs. 1.3.2004. Projektets kostnads kalkyl var 6,33 milj. euro och de realiserade kostnaderna 16,05 milj. euro dvs. 154 % mera än den ursprungliga kalkylen. Entreprenadpriset för det programvaruprojekt som ingick i projektet var 3,66 milj. euro. Dessutom uppgick kostnaderna för dess ändring och tilläggsarbeten till 4,87 miljoner euro dvs. ca 155 % av entreprenadpriset.

Projektet bestod av flera olika delprojekt. Det viktigaste var det programvaruprojekt som svarade för framställning av programvaran. Uppdraget att planera och förverkliga programvaran gavs efter konkurrensutsättning åt en utomstående leverantör av datasystemtjänster. De övriga projekten var s.k. justitieministeriets egna projekt, låt vara att också i dem utnyttjades utomstående leverantörer av tjänster. Projektet var en helhet där de olika delprojekten var beroende av varandra, vilket förutsatte samarbete mellan beställaren och leverantören. Hur programvaruprojektet avancerade inverkade väsentligt på hur de övriga projekten framskred.

Enligt observationerna vid revisionen förekom problem med tidtabeller och innehåll när justitieministeriets egna projekt skulle anpassas till programvaruprojektets framskridande och det nya programmet. I synnerhet överfö-

ringsprojektets uppgift att överföra gamla data till det nya systemet var besvärligare än väntat, vilket kom till synes som många felaktigheter i det skede när programvaran togs i användning.

Projektet hade börjat genomföras med bristfälliga planer och med en stram tidtabell. Den ursprungliga kostnads-kalkylen hade med undantag för programvaruprojektet varit rundhänt. Definieringen av det centrala elementet, dvs. programvaran, hade varit till den grad bristfällig att en programvara enligt den ursprungliga definieringen inte hade varit användbar, varför i den måste göras ett flertal ändringar och tillägg. Också den tidpunkt då programvaran skulle tas i bruk måste framskjutas med ett år.

Styrningen av projektet har inte ordnats på ett klart sätt. En styrningsgrupp för hela projektet med den sammansättning som avsågs i projektets tillsättningsbrev har inte alls fungerat. För styrningen har i fråga om hela projektet svarat en styrningsgrupp inom justitieministeriet, och för styrningen av det viktigaste delprojektet dvs. programvaruprojektet en styrningsgrupp bestående av representanter för beställaren och leverantören. Projektet har inte tillämpat något sådant förfarande, där läget för projektet vid behov eller vid på förhand bestämda tidpunkter hade underställts ett styrande organ ovanför de ovan nämnda styrningsgrupperna. Projektet har inte heller haft ett övergripande förvaltningssystem, vilket visas bl.a. av att en plan för kostnadsuppföljning saknas.

Uppföljningen av och rapporteringen om kostnadsutvecklingen har varit ringa hos båda styrningsgrupperna. Styrningsgruppen för programvaruprojektet har inte vid behandlingen av ändringar och tilläggsarbeten iakttagit den noggrannhet som förutsätts i avtalet, utan arbetsförordnandena gällande dem har getts närmast på rubriknivå. Kostnaderna för ändringsarbetena har inte följts upp. Projektet har genomförts med åsidosättande av kostnads-kalkylen och avtalet. Inte heller de sanktioner som ingår i avtalet har tillämpats under projektets gång, trots att deras syfte är att vid behov bidra till att projektet fullgörs på avtalsenligt sätt. Trots att stora ändringar gjordes i programvaruleveransens innehåll och leveranstidtabellen, har det ursprungliga avtalet ändå inte justerats. Styrningsgrupperna har under pro-

jektets gång utövat den beslutande makt som hade tillkommit programvaruprojektets beställare, dvs. justitieministeriet som var avtalspart.

I konkurrensutsättningen av programvaruprojektet har inte iakttagits bestämmelserna i upphandlingslagen. Trots att det kan anses att i anbudsinfordran har avsetts ett anbud till fast pris, har det vinnande anbudet delvis baserat sig på ett målsatt pris utan pristak. Därigenom borde anbudet enligt revisionsverkets åsikt ha förkastats, emedan det inte motsvarade anbudsinfordran. I konkurrensutsättningen deltog också anbud till fast pris. Det är inte möjligt att jämlikt bedöma anbud till fast pris och målsatt pris.

De centrala problemen i projektet anknöt till det beställda datasystemets uppbyggande. Den ursprungliga, av leverantören uppgjorda planen för programvarans förverkligande var inte realistisk med tanke på förverkligande och testning. Av denna anledning hade man under projektets gång varit tvungen att ändra planen så, att delprojekten hade organiserats på nytt och leveranshelheter som bättre motsvarade de operativa helheterna hade planerats. Planeringen av innehållet måste till betydande del göras två gånger av kvalitativa orsaker, och leveranspaket måste avvisas p.g.a. att leverantören gjort bristfälliga tester. Problemen hopade sig och avspeglade sig på övriga delar av projektet. Den stora mängden tilläggsarbete försvårade behärsandet av helheten.

När programvaran togs i bruk med beslut av styrningsgruppen 1.3.2004 var den till många delar på hälft. Det i avtalet förutsatta mottagningsprotokollet hade emellertid inte blivit adekvat godkänt från justitieministeriets sida. Också de beslut som beror på sanktionerna har fattats av styrningsgruppen, inte av justitieministeriet som var avtalspart.

På basis av korrespondensen kring den interna övervakningen, observerade oklarheter i faktureringen och direkta felaktigheter har revisionsverket ansett att projektets interna övervakning inte har varit på den nivå som bestämmelserna kräver. Detta har inneburit en betydande risk för pengarnas användning.

Den praxis för projektförvaltning som följts vid justitieministeriets datasystemprojekt kräver enligt revisions-

verkets förmenande brådskande utvecklingsåtgärder. Justitieministeriet har meddelat att en del sådana åtgärder redan har vidtagits. Dessutom har övervägts möjligheten att genomföra förnyelser av datasystem som delreformer i stället för totalreformer.