

Revisionsverkets ställningstaganden

Polisens och justitieförvaltningens datasystemprojekt

Föremål för revisionen var tre datasystemprojekt för polisen och justitieförvaltningen. De projekt som granskades var projektet för polisens verksamhetsstyrningssystem VITJA, projektet för åklagarväsendets och de allmänna domstolarnas ärende- och dokumenthanteringssystem AIPA samt projektet för Brottspåföljdsmyndighetens verksamhetsutvecklings- och klientdatasystem Roti. Syftet med projekten var att ersätta gamla datasystem som nått slutet av sin livscykel samt att skapa en interoperabel helhet som förnyar och effektiviserar kärnverksamheten i myndigheternas behandlingskedja för brottmål. Av datasystemen har endast Roti införts i sin helhet och systemet har övergått till vidareutvecklingsfasen. AIPA är delvis i produktionsanvändning. VITJA-projektet, däremot, avslutades medan revisionen pågick innan systemet blev klart och projektets mål uppnåddes i huvudsak inte. Främjandet av projektets funktioner fortsätter i ett annat utvecklingsprogram.

Redan när revisionen inleddes visste man att projektens ursprungliga tidsplaner och budgetar hade överskridits betydligt. Det primära syftet med revisionen var att utreda orsakerna till problemen i genomförandet av de tre långvariga datasystemprojekten, som var anknutna till varandra. Målet var att producera information om vilka faktorer som påverkar framgången i offentliga datasystemprojekt. Revisionen lyfter fram kritiska faktorer som det är skäl att fästa särskilt avseende vid när offentliga datasystemprojekt planeras och genomförs.

Projektens tidsplaner och budgetar överskreds betydligt

Varje projekt som var föremål för revisionen försenades flera år från den ursprungliga tidsplanen. Efter att projekten hamnat i problem beslöt man att fortsätta med dem och tidpunkten för färdigställandet av dem senarelades upprepade gånger. Projekten inleddes 2009–2011. Av datasystemen lanserades Roti 2022. AIPA har delvis införts och de sista pilottesterna av systemet, begränsad produktionsanvändning, planeras för slutet av 2024. VITJA-projektet avslutades 2023 innan systemet slutfördes och endast en del av det hann bli klart.

Även projektens budgetar överskreds märkbart. Vid utgången av 2023 uppgick projektkostnaderna till sammanlagt över 200 miljoner euro. De ursprungliga kostnadskalkylerna hade nästan tredubblats. I inledningsfasen beviljade Finansministeriet alla projekt ett produktivetsanslag som skulle täcka en ansevärd andel av projektkostnaderna. Eftersom projektens utvecklingskostnader har överskridit de ursprungliga kalkylerna har deras uppskattade produktivetsnytta minskat eller till och med gått helt förlorad.

Man var tvungen att pruta på de ursprungliga projektmålen under genomförandet. I AIPA och Roti överfördes sådana funktioner som skulle genomföras i det egentliga projektet till vidareutvecklingsfasen. Eftersom

projektet drog ut på tiden var man i vissa fall tvungen att förlänga de gamla datasystemens livslängd, vilket också orsakade kostnader.

Projektens mål var för omfattande och planeringen bristfällig

Målet för alla tre projekt var en datasystemreform med betydande effekter. I varje projekt var det ursprungliga målet för omfattande. De som genomförde projektet insåg projektets verkliga omfattning först efter att de inletts. Detta berodde på den bristfälliga planeringen i projektets inledningsfas.

Utifrån revisionen är det skäl att betona vikten av sakkunnig planering som grundar sig på en realistisk bedömning för att projektet ska hålla tidsplanen och budgeten. Detta förutsätter att projektbyrån har både sakkunskap inom förvaltningsområdet och ICT-kompetens.

Ledningsgrupperna arbetade aktivt, men borde ha ingripit kraftigare i problemen i projektet

Alla projekt leddes av en lednings- eller styrgrupp. Vid revisionen konstaterades att de hade varit aktiva. Grupperna sammanträdde regelbundet och behandlade frågor som var väsentliga för projektet. Grupperna fick mycket material som stöd för sina beslutsprocesser, trots att man vid revisionen upptäckte att problemen i projektet tidvis kom som en överraskning för dem.

Trots att lednings- och styrgrupperna var aktiva ingrep de inte effektivt i de problem som projektet stötte på. Projektet drog ut på tiden och problemen kunde inte lösas. I gruppans sammansättning, liksom i projektbyråerna, betonades substansexpertis. ICT-kompetensen verkar ha ägnats mindre uppmärksamhet. Användargrupperna för de system som var under arbete har inte varit representerade i rätt proportion i grupperna.

Interoperabilitet uppnåddes tills vidare inte

Det centrala målet var att bygga upp en helhet bestående av tre interoperabla datasystem. I projektet försökte man genuint bygga interoperabilitet genom olika metoder, till exempel genom att anställa en koordinator för projektet. Problemen i projektet ledde dock till att interoperabilitetsmålet tidvis hamnade i skymundan. Metoderna för att bygga interoperabilitet var inte tillräckligt gedigna för att bidra till uppnående av målet. Avslutandet av VITJA-projektet har lett till att informationen åtminstone inom den närmaste framtiden inte rör sig obehindrat mellan myndigheterna och datasystemen enligt det ursprungliga målet, trots att vissa tillfälliga lösningar har byggts.

Ansvaret för styrningen av sektorbundna projekt ligger hos det behöriga förvaltningsområdet och det ämbetsverk som genomför projektet. Så är fallet också i situationer där projektet anknyter till projekt utanför förvaltningsområdet. Till Finansministeriets ansvarsområde hör inte samordning av sektorbundna projekt inom olika förvaltningsområden. Det är projektets ansvar att ordna och

koordinera samarbetet, och revisionsiakttagelserna av möjligheterna till detta är inte uppmuntrande i alla avseenden. Situationen skulle kunna förbättras genom att Finansministeriet som villkor för beviljande av produktivetsfinansiering skulle förutsätta att projekthanteringsstrukturerna i projekt som har koppling till varandra är sådana att projektsamarbetet lyckas och ger resultat.

Brister i kommunikationen och användarnas delaktighet samt för dålig ICT-kompetens

I AIPA- och Roti-projekten hade man rekryterat i synnerhet experter på förvaltningsområdet till projektbyråerna. Experterna hade en bra uppfattning om hurdana uppgifter det system som skulle byggas upp borde stödja. Trots detta lyckades projektbyråerna inte beakta alla användargrupper eller kommunicera tillräckligt väl om att målen hade minskat i omfång i takt med att projekten fortskred. Kommunikationen skulle ha kunnat vara aktivare särskilt när lanseringen av datasystemen sköts upp. Till följd av användarnas alltför stora förväntningar och bristande delaktighet förblev användargodkännandet svagt. Förväntningarna på de färdiga systemen (delvis införda AIPA och Roti) uppfylldes inte och slutanvändarnas kritik har varit ganska stark. Projekten stötte på datatekniska utmaningar som kanske hade kunnat undvikas till en del om projektpersonalens datatekniska kompetens hade varit bättre från och med projektens planeringsfas.

Kritiska punkter i datasystemprojekt

Utifrån de iakttagelser som gjordes vid revisionen bör man i datasystemprojekt beakta särskilt följande:

1. Projektets mål ska vara genomförbart. Det ska också vara noggrant definierat. Dessutom ska det framgå vad som ingår i projektet och vad som inte ingår i det. Man måste också hålla fast vid riktlinjerna när projektet genomförs.
2. Projektet ska indelas i faser och pilottestas. Slutresultatet ska byggas upp i små delar (smidig utveckling) i sådana helheter som är hanterbara. Projektet ska planeras baserat på den minsta publikationsdugliga produkten, dvs. på MVP-konceptet.
3. Projektets tidsplan och budget ska vara realistiska. Detta förutsätter hantering av både substans- och ICT-kompetens. Tidsplanen och budgeten ska planeras med sakkunskap, omsorg och transparens.
4. Projektbyråns personal ska väljas så att den har sakkunskap om substans, datasystem och projekthantering.
5. Projektet ska få stöd av organisationens högsta ledning. Projektmålen får till exempel inte ökas i omfång så att de blir orealistiska och projektet måste få de resurser som behövs. För detta behövs förutom ledningens stöd även sakkunskap om datasystemen och införandet av dem.
6. Projektet ska informera ledningsgruppen öppet om projektets situation. Om projektet stöter på problem går man in för att lösa dem utan dröjsmål. Även här är det viktigt att den högsta ledningen stödjer projektet.

7. De kommande användarna av det datasystem som byggs upp ska göras delaktiga i projektet till exempel med hjälp av förändringsledning och användarutbildning i systemet vid rätt tidpunkt. Deras behov ska höras redan i planeringsfasen. Kommunikationen ska vara systematisk och öppen och man ska inte ge en felaktig, till exempel för optimistisk, bild av det system som bereds. Information om framstegen i projektet ska ges under hela projektets gång och i synnerhet när slutförandet närmar sig.
8. Organisationens interna revision kan i bästa fall stödja den interna kontrollen av projektet genom utbildning. Dessutom kan intern revision göra organisationsledningen medveten om problempunkter i projektet.