



# **Granskning av verksamhetsstyrd it- utveckling för de nationella avdelningarna**

## **(Fungerande it-stöd)**

## Granskning av verksamhetsstyrd it-utveckling för de nationella avdelningarna

### INNEHÅLL

<b>1</b>	<b>SAMMANFATTNING.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>INLEDNING.....</b>	<b>5</b>
2.1	Bakgrund.....	5
2.2	Syfte och mål.....	6
2.3	Omfattning och avgränsning.....	6
2.4	Metod och tillvägagångssätt.....	6
2.5	Bedömningsgrunder.....	6
<b>3</b>	<b>SAMVERKANSMODELLEN.....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>BEHOVSFÅNGSTEN.....</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>SAMORDNINGEN MED ANDRA INTRESSETER.....</b>	<b>10</b>
<b>6</b>	<b>IT-PLANEN.....</b>	<b>11</b>
<b>7</b>	<b>BESTÄLLNINGEN.....</b>	<b>13</b>
<b>8</b>	<b>UTVECKLINGEN OCH EFFEKTHEMTAGNINGEN.....</b>	<b>15</b>

### Bilaga – RPC beslutsprotokoll 2019-03-26

## 1 Sammanfattning

Internrevisionen har under granskningen fått intrycket att produktägarna på it-avdelningen är i stort sett nöjda med hur samverkansmodellen fungerar för de nationella avdelningarnas it-utveckling.

Informationsägarna är också i huvudsak nöjda med hur samverkansmodellen fungerar vad avser de formella delarna, dvs. mötesstrukturen med operativa, taktiska och strategiska möten samt hur it-utvecklingen hanteras av it när arbetsgrupperna har formerats och utvecklingen har påbörjats. Enligt vad som framkommit i intervjuerna med informationsägarna ligger bristerna istället i strukturen och styrningen i steget före själva utvecklingen, i samordningen mellan avdelningar och operativa verksamheter, samt i prioriteringen av it-utveckling. Det finns även en otydlighet i ansvarsfördelning och roller mellan it och avdelningarna.

Gränssnittet mellan it och de nationella avdelningarna kan bryggas över mer effektivt. Informationsägarna saknar vanligen en teknisk bakgrund, och it har inte tillräcklig verksamhetsbakgrund. Detta kan överbryggas genom en affärsanalytiker/ verksamhetsutvecklare på verksamhetenssidan, och en kompletterande kravställarkompetens på it-sidan. Dessa kompetenser bör ha en kontaktyta tidigt under behovsutredningen för att säkerställa precisionen i beställningen och att effekthemtagningen går att realisera i verksamheten.

Utvecklingsprocessen varierar något beroende på avdelning och om avdelningens system utvecklas internt av it eller är standardsystem som köpts och utvecklas av externa leverantörer. Även beställningsprocessen kan därmed variera i motsvarande grad. Internrevisionen har dock inte uppfattat att detta skulle vara något problem. Ett administrativt systemstöd för relationen mellan it och avdelningarna borde dock kunna öka effektiviteten och transparensen i it-utvecklingen.




Inför granskningen hade fyra revisionsfrågor formulerats:

- Stödjer samverkansmodellen mellan de nationella avdelningarna och it-avdelningen en effektiv utveckling av administrativa it-stöd?
  - Internrevisionen bedömer att modellen i sig är implementerad och används som en struktur för beställning och uppföljning av it-utveckling. Det finns väl fungerande kontaktytor mellan produktägare och informationsägare i form av operativa och taktiska möten. I detta avseende är modellen effektiv. Dock ligger samordningen med andra intressenter utanför modellen, liksom en strategisk samordning av behoven mellan de olika nationella avdelningarna och med de brottsbekämpande delarna av polisen. Detta sker inte tillräckligt strukturerat och riskerar därmed att inte bli effektivt.
- Används en effektiv prioriteringsmodell som stödjer polisens strategier?
  - Prioriteringen av resurser för systemutveckling av de nationella avdelningarnas större system sker i huvudsak inom arbetet med it-planen. Internrevisionen bedömer att avdelningarnas inflytande på innehållet i it-planen är begränsad, både på grund av att it-planen sammanställs före avdelningarnas egen planering, och genom att taktiska möten inte hålls mellan it och berörda avdelningar i tillräcklig omfattning i samband med utarbetande av it-planen. Behoven av utveckling styrs via arbetsgrupperna där representanter finns för

de nationella avdelningarna. Utvecklingen blir därmed verksamhetsstyrd, men knappast medarbetardriven.

- Används en effektiv planeringsmodell för it-utveckling?
  - Planeringen av it-utveckling sker till stor del i de taktiska mötena mellan it och respektive utvecklingsansvarig i de nationella avdelningarna. Internrevisionen menar att dessa möten stödjer it-utvecklingen effektivt, men också att skillnader i kunskapsbas mellan it och de ansvariga på de nationella avdelningarna kan medföra att utvecklingen inte blir effektiv.
- Finns det ett effektivt system för uppföljning av it-utveckling?
  - Uppföljning av it-utveckling kan ske i två perspektiv. Dels den löpande styrningen och uppföljningen för att säkerställa att rätt utveckling sker i rätt omfattning. Dels en uppföljning av slutlig effekthemtagning som visar om nytan med utvecklingen har realiserats och om utvecklingen därmed har blivit effektiv. Internrevisionen bedömer att den löpande uppföljningen är acceptabel, men att det finns utrymme för förbättringar vad avser effekthemtagningen.

Tabellen nedan visar att internrevisionens granskning har resulterat i totalt 10 rekommendationer, fördelade utifrån internrevisionens modell för bedömning av brister som presenteras i rapporten.

	<b>Antal</b>
 Mycket väsentlig brist	1
 Väsentlig brist	6
 Mindre väsentlig brist	3

## 2 Inledning

Granskningen har utförts i enlighet med revisionsplanen för 2018-2019.

### 2.1 Bakgrund

Internrevisionen begärde inför sitt riskanalysarbete i juni 2017 att verksamheterna skulle komma in med förslag på risker som granskningsområden i den kommande revisionsplanen. Både från RPCK och från Rättsavdelningen inkom då risken att det inte finns någon utvecklings- eller samverkansmodell för it-utveckling och att det därmed kan vara svårt för avdelningarna att få it-utveckling genomförd. It gör prioriteringar och it-planen beslutas av it-chefen. Avdelningarna ifrågasätter därmed vad som i realiteten styr vad som utvecklas. Detta skulle kunna leda till effektivitets- och kostnadsförhöjande risker samt risk för att myndigheten saknar rutiner för viktig samplanering av it-investeringar och it-stöd vid utveckling av processrelaterad verksamhet.

Vid tidpunkten för riskanalysarbetet hade samverkansmodellen för de nationella avdelningarna nyligen beslutats.

I internrevisionens revisionsplan för 2017-2018 beskrivs följande:

- ”För flera delar av polisens verksamhet saknas myndighetsgemensamma it-stöd, vilka skulle behövas för att genomföra effektiviseringar och rationaliseringar, både i kärn- och stödverksamhet. Under de senaste åren har framförallt operativ kärnverksamhet prioriterats. Detta kan leda till att väsentliga effekthemtagningar avseende övrig verksamhet uteblir. Internrevisionen kommer att granska den interna styrningen och kontrollen när det gäller att förse myndigheten med effektiva och ändamålsenliga myndighetsgemensamma it-stöd.”

Under planeringen har internrevisionen formulerat följande fyra revisionsfrågor:

- Stödjer samverkansmodellen mellan de nationella avdelningarna och it-avdelningen en effektiv utveckling av administrativa it-stöd?
- Används en effektiv prioriteringsmodell som stödjer polisens strategier?
- Används en effektiv planeringsmodell för it-utveckling?
- Finns det ett effektivt system för uppföljning av it-utveckling?

Under internrevisionens planering av uppdraget noterades skillnaden mellan en utvecklingsprocess, som är den tekniska utvecklingen hos it, och en samverkansprocess, som är processerna för behovsidentifiering, beställning och uppföljning. Den mest lämpliga tekniska utvecklingsprocessen beslutas självständigt av it, och innehåller andra risker än de som ingår i denna granskning. De risker som denna granskning är inriktad på finns inom samverkansprocessen.

Under granskningen uppmärksammade internrevisionen också att begreppen nytto- eller effektkalkylering inte förekommer i samverkansmodellen. Dessa begrepp ingår snarare i verksamhetsutvecklingen och ligger därmed utanför denna granskning. Internrevisionen menar dock att verksamhetsnyttan ska vara en viktig faktor för prioriteringen av utvecklingsprojekt. Nytto- eller effektkalkyler bör därmed finnas med i beslutsunderlagen, både inför it-planen, beslutet om utveckling och i informationsägarens presentation av behov. En sådan kalkyl bör då innehålla en värdering både av interna och externa nyttor och effekter i ekonomiska och kvalitativa termer. En prioritering utifrån nytta måste göras utifrån ett myndighetsperspektiv för att uppnå en transparens mellan myndighet-

ens olika delar, och där även det strategiska digitaliseringsmålet beaktas. Internrevisionen menar att en samverkansmodell behöver skapas även för denna nivå.

## 2.2 Syfte och mål

Granskningen utförs i enlighet med revisionsplan för 2018-2019. Internrevisionen kommer att granska den interna styrningen och kontrollen för utveckling av polisens it-stöd. Syfte med granskningen är att bedöma om samverkansmodellen för den verksamhetsstyrda it-utvecklingen är implementerad.

Följande av myndighetsförordningens krav nedan berörs av granskningen:

- att verksamheten bedrivs effektivt,
- att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen, samt
- att myndigheten hushållar väl med statens medel

## 2.3 Omfattning och avgränsning

Granskningen har enbart omfattat it-utvecklingen av verksamhetsstöd för de större nationella avdelningarna, exklusive Noa men inklusive it-avdelningen. Granskningen har främst inriktas på den samverkan som sker innan själva utvecklingen påbörjas och hur utvecklingsfrågor hanteras mellan avdelningar och it under utvecklingsarbetet.

## 2.4 Metod och tillvägagångssätt

De huvudsakliga metoderna för att uppnå granskningsmålen har varit intervjuer och granskning av styrdokument. Granskningen har utförts under perioden juni – oktober 2018 av internrevisorerna Lars Agerberg och Marja Seppänen.

Rapporten sakgranskades i november 2018 de nationella avdelningar som har berörts av granskningen.

## 2.5 Bedömningsgrunder

Internrevisionens iakttagelser, bedömningar och grunder för lämnade rekommendationer framgår av den löpande texten i rapporten. För respektive rekommendation har internrevisionen bedömt bristen vid tidpunkten för granskningen. Internrevisionens bedömning följer nedanstående mall.

Bedömning	Beskrivning
Röd - Mycket väsentlig brist	Brist som allvarligt påverkar Polismyndighetens måluppfyllelse enligt instruktion eller regleringsbrev och/eller medför stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och/eller innebär att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning.
Orange - Väsentlig brist	Brist som påverkar den granskade verksamheten så att uppställda mål inte nås och/eller medför betydande negativa konsekvenser för verksamheten.
Gul - Mindre väsentlig brist	Brist som inte påverkar den granskade verksamhetens måluppfyllelse men som medför negativa konsekvenser för verksamheten.

### 3 Samverkansmodellen

#### *Iakttagelser*

En första samverkansmodell för de nationella avdelningarna beslutades den 24 januari 2017. Beslutet om samverkansmodellen finns i en riktlinje för samverkan i it-frågor mellan it-avdelningen och nationella avdelningar. De nationella avdelningar som omfattas av beslutet är Avdelningen för särskilda utredningar, Ekonomiavdelningen, HR-avdelningen, Internrevisionen, Kommunikationsavdelningen, Rikspolischefens kansli samt Rättsavdelningen. Riktlinjen hänvisar till en PM från it-avdelningen, daterad 2017-02-08, där samverkan beskrivs i detalj. I bilaga till denna PM framgår även de roller som ingår i samverkansmodellen, bland annat produktägare, informationsägare och processägare. Beslut av en avdelningschef i form av en riktlinje har inte har samma tyngd som ett beslut av RPC. I praktiken styr också arbetsordningen före riktlinjer.

I samverkansmodellen fanns tre gränssnitt mellan de nationella avdelningarna och it-avdelningen:

- Strategisk nivå som hanteras mellan chefer på avdelningen mot utvecklingschef på it.
- Taktisk nivå mellan avdelningens informationsansvariga mot flera olika grupperingar på it avseende utvecklingsfrågor för ett större antal system/lösningar.
- Operativ nivå mellan processledare och produktägare på it.

Möten ska hållas regelbundet mellan de nationella avdelningarna och it på operativ och taktisk nivå och vid behov på den strategiska nivån.

En version 2, nu kallad samarbetsmodell, presenterades på kanslichefsmöte den 31 januari 2018. Internrevisionen har dock inte kunnat fastslå om uppdateringen är bindande för de nationella avdelningarna eller enbart är ett förslag från it. Som underlag fanns en PM om samarbetsmodellen, daterad 2018-01-18. Denna PM beskriver till stor del ändringar som föreslås i samarbetsmodellen. Där framgår bland annat att vissa system som används både av de nationella avdelningarna och av den brottsbekämpande verksamheten kan ha en produktägare i den brottsbekämpande hanteringen på it. I så fall ska samarbetsmodellen för den brottsbekämpande verksamheten tillämpas. I den nya samarbetsmodellen har it även ändrat terminologin för de olika samarbetsnivåerna till forum med tre olika namn<sup>1</sup>. Denna ändring tycks dock inte ha slagit igenom hos de produktägare och informationsägare som internrevisionen har intervjuat.

De nationella avdelningarna har vanligen särskilt utsedda ansvariga för it-utveckling. Dessa är informationsägare och har rätt att beställa it-utveckling för sin avdelning. Informationsägare är också oftast processägare, med undantag för när ett system omfattar många processer. I övrigt styr arbetsordningen ansvaret inom respektive avdelning. Utgångspunkten i samverkansmodellen är att det vanligen finns ett bilateralt förhållande mellan en produktägare och en informationsägare. I många fall kan dock det verkliga förhållandet omfatta en eller flera produktägare på en eller flera informationsägare.

#### *Bedömning*

Internrevisionen har genomfört intervjuer med utvecklingsansvariga på de nationella avdelningarna och med produktägare på it-avdelningen. Intervjuerna ger stöd för att samverkansmodellen numera är känd på de flesta av avdelningarna och implementerad.

---

<sup>1</sup> PM från UAF 2018-01-18

Internrevisionen har inte noterat några väsentliga negativa synpunkter på samverkansmodellen från de nationella avdelningarna. Dock har nämnts från några avdelningar att taktiska möten med it inte hålls i tillräcklig omfattning inför att it-planen tas fram.

De taktiska mötena sker enligt dagordning och protokollförs. Även de operativa mötena dokumenteras, dock inte lika formstyrt. Det finns därmed en spårbarhet på avdelningsnivå över utvecklingen. I övrigt är de enskilda momenten i samverkansmodellen inte särskilt tydligt dokumenterade.

Diskussioner om it-utveckling sker även utanför samverkansmodellen, i avdelningarnas tertialdialoger, där bland annat avvikelser mot planerad it-utveckling rapporteras och diskuteras.

Rollerna som produktägare, informationsägare och processägare tycks vara inarbetade, och rollerna beskrivs i PM till samverkansmodellen. Trots det framgår det i många av intervjuerna att dessa roller upplevs som otydliga, särskilt vad gäller ansvar och beslutsmandat. It-avdelningen anser dock att ansvarsfördelningen är tillräckligt beskriven i arbetsordningen. Internrevisionen menar dock att oklarheter kan bidra till ineffektivitet genom att olika ansvariga riskerar att fatta olika beslut om samma sak, eller att beslut saknas efter att ha fallit mellan stolarna. Det är särskilt processägarens roll i it-utveckling som inte uppfattas som tydlig. Processägaren är den som ska ha nyttan av systemet, men i PM för samverkansmodellen nämns bara processägaren på ett ställe, förutom i rollbeskrivningen.

#### *Rekommendation 1*

##### **Gul – Mindre väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att it överväger att utforma ett nationellt styrdokument som beskriver samverkansmodellen som ett processflöde för att uppnå en bättre transparens och efterlevnad hos berörda parter.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att processen för it-utveckling blir otydlig för de berörda parterna. Detta kan medföra negativa konsekvenser för verksamheten.

#### *Rekommendation 2*

##### **Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att it och RA tydliggör uppgifter, ansvar och beslutsmandat avseende it-utveckling för rollerna produktägare, informationsägare och processägare.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att rollerna inte är tillräckligt tydliga och leder till oklarheter i ansvarsområdena. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås eller medför betydande negativa konsekvenser för verksamheten.



## 4 Behovsfångsten

### *Iakttagelser*

It-utvecklingen ska utgå från de nationella avdelningarnas behov. Det är främst informationsägarna som ansvarar för att fånga behov och stämma av med olika intressenter. Informationsägarna kan också vara processägare. Utvecklingsbehoven framkommer ibland i verksamheternas riskanalyser i det arbete som görs utifrån förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Det förekommer också att förslag inkommer från medarbetarna (förslagslåda eller annat), men dessa förslag har sällan fått något större genomslag, och intresset från personalen för att komma med förslag har därmed blivit ganska måttligt. It-avdelningen kan också själva komma med förslag på it-lösningar. Ett exempel är vissa idéer för utveckling av fordonsregistret.

Det saknas ofta en brygga i form av verksamhetsutvecklare mellan it och avdelningarna. Informationsägarna saknar vanligen en teknisk bakgrund, och it har inte en verksamhetsbakgrund. It-avdelningen vill vanligen inte delta i förstudieprojekten (verksamhetsanalyserna). Detta leder till att förstudier drivs enbart av avdelningarna, utan samordning med it eller leverantörer, vilket kan medföra att förslagen blir ofullständiga eller ogenomförbara. It deltar istället först när arbetsgrupper bildas för utvecklingen. Det finns därmed en risk att it kommer in för sent med sin bedömning i förstudien eller av förstudiens resultat. Det kan medföra effektivitetsbrister om en förstudie bedrivs alltför långt innan it kan ge besked om en utvecklingsinsats är möjlig eller inte. Därtill fördelar it budgeten för utveckling av systemen medan avdelningarna gör verksamhetsutredningarna. Avdelningarna kan därför ha svårt att få utrymme för en större systemutveckling när budgeten och därmed fördelningen av utvecklingsresurserna inte är tillräckligt flexibla.

### *Bedömning*

Det finns skillnader i formell kunskapsbas mellan it och de utvecklingsansvariga på de nationella avdelningarna. Utvecklarna hos it har inte verksamhetskompetens och avdelningarna har inte den tekniska kompetensen om vilka lösningar som går att realisera. Kvalitén på verksamhetsanalyserna kan variera då det idag ofta saknas "Business Analyst"-kompetens (affärsanalytiker/verksamhetsutvecklare) på verksamhetssidan. Enligt uppgift från it-avdelningen har man inga resurser som kan stödja avdelningarna i sitt arbete med verksamhetsutredningar eller att utforma beställningar. It anser att den kompetensen istället bör finnas på respektive avdelning. It kan dock i begränsad omfattning stödja avdelningarna i en kravspecifikation inför en rekrytering av sådan kompetens. It uppger dock att man ändå samarbetar med de nationella avdelningarna under hela arbetet, inklusive fasen för verksamhetsanalys. It menar även att en förstärkning av kompetenserna på respektive sida kan uppfattas som onödig. Denna uppfattning delas dock inte av avdelningarna som menar att det finns ett behov av en starkare "brygga" mellan it och avdelningarna.

I de riskanalyser som görs saknas ibland ett helhetsperspektiv på hela myndigheten. Enskilda brister som bara berör en avdelning, eller att utveckling prioriteras ned om inte ett större behov kan styrkas, kan inte bara medföra en kvarstående risk för avdelningen utan att även utgöra en verksamhetskritisk risk kvarstår för myndigheten.

I och med att it ansvarar för leverantörskontakterna, men inte har den djupa kunskapen om avdelningens verksamhet, finns en risk att effektiva lösningar för att tillgodose avdelningarnas behov förbises.

*Rekommendation 1***Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att it ställer krav på förstudie (verksamhetsanalys) i samverkansmodellen samt att it bidrar med vissa resurser i förstudierna för att styra kravspecifikationen mot en genomförbar lösning.

*Rekommendation 2***Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att avdelningarnas kompetens kompletteras med it-kunniga verksamhetsutvecklare och att it-avdelningen kompletteras med en systemutvecklare eller systemarkitekt med verksamhetskunskap.

Konsekvensen av om rekommendationerna inte följs är att avdelningarna inte kan beskriva sina behov tillräckligt tydligt och effektivt och att it därmed inte kan realisera verksamhetens behov av utveckling. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås.

## 5 Samordningen med andra intressenter

*Iakttagelser*

Det bilaterala samarbetet inom samverkansmodellen fungerar oftast bra, dvs. när en enskild avdelning är informationsägare till ett system och det bara finns en enskild motpart hos it. Samordningen är däremot mer problematisk när processer täcker flera system. Informationsägaren måste då koordinera med flera intressenter. Ett exempel på detta är utvecklingen av e-tjänster. Ett annat är när helt nya system ska utvecklas, exempelvis för dokumentlagring eller för delningar. Utvecklingsbehoven måste därför i många fall samordnas med flera processägare, med andra nationella avdelningar och även ibland med regionerna. Det är informationsägarna som primärt ansvarar för denna samordning.

Det förekommer därför att forum bildas för utveckling som berör flera intressenter/ avdelningar. Det finns exempelvis samverkansforum för vissa system eller tjänster (e-tjänster, ARS-forum etc.). En linjeförordning hos it ska enligt modellen vara sammankallande i dessa. Det finns dock en risk att om representationen i forum inte är fullständig kan verksamheternas behov inte tillgodoses fullt ut.

Därtill behövs samverkan med andra avdelningar och enheter för rättsutredning, informationshanteringsanalys och kravarbetet, samt för utbildning och kommunikation vid införandet.

Samordning är en utmaning. Samverkansmodellen för de nationella avdelningarna har inga RIFA, RMA eller motsvarande för att underlätta samordningen mellan avdelningar och operativa verksamheter. Även samordningen mellan informationsägarna är ibland en utmaning eftersom de ibland är många i beslutsstödssystemen. Avdelningarna tycks arbeta i stuprör trots att de kan ha gemensamma behov av samma it-stöd, t ex HR och

EA. Detta kan leda till att ofullständig eller inkorrekt data hämtas från/till de administrativa systemen.

### *Bedömning*

It har huvudsakligen kontakt med informationsägaren, inte med processägaren, såvida dessa inte är samma person. Enligt arbetsordningens 3 kap 3§ ingår i processansvaret att kartlägga beroenden till andra processer samt att utveckla processen genom att uppmärksamma förändringsbehov och initiera förbättringsarbete. Det borde därmed vara angeläget att det även finns en kontakt mellan processägaren och it vad gäller utvecklingsfrågor, i den mån denne inte samtidigt är informationsägare.

Samordning av utveckling kan vara ett problem när det saknas informationsägare eller där flera processägare har behov av ett och samma system. Detta kan lösas genom att utse en samordnande informationsansvarig för utveckling av gemensam funktionalitet.

Avdelningarna har indikerat att samordningen inom it inte heller fungerar bra, vilket innebär att en avdelning ibland måste vända sig till flera produktägare för att säkerställa allt som behövs, t.ex. både till utveckling för e-tjänst och för källsystem.

Informationsägarens ansvar, uppdrag och beslutsmandat, samt gränssnittet mot produktägaren är inte tillräckligt tydliggjort. Gränsdragningen mellan produktägare och informationsägare inte är klar vad gäller ansvar och beslutsmandat. Det är framför allt informationsägarens roll som samordnare som inte är tydlig. I samverkansmodellen ingår inte heller de processägare som it-systemen ska stödja. Orsaken kan vara att begreppen kommer från utvecklingsmodellen Scrum som används på it-sidan.

### *Rekommendation 1*

#### **Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att it alltid utser en samordnande utvecklingsansvarig för att underlätta kontakterna vid utveckling av gemensam funktionalitet som berör flera processer och flera system.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att samtliga intressenters behov inte beaktas vid utveckling av ett it-system. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och/eller medför betydande negativa konsekvenser för verksamheten.

## **6 It-planen**

### *Iakttagelser*

It-planen var tidigare ett internt dokument för it-avdelningen. Numera kommuniceras it-planen utanför avdelningen, vilket tydliggör resultatet av vad it-avdelningen har prioriterat vad avser it-utveckling. Men på vilken grund denna prioritering görs är inte transparent för avdelningarna. Samma gäller resurstilldelningen i förvaltningen. Men det finns undantag. It-utveckling inom Mobilitet har hittills varit ett prioriterat område. Däremot är det otydligt varför de större verksamhetssystemen som Durtvå, system för arbetstidplanering- och uppföljning etc. inte har fått samma prioritet.

I it-planen framgår att kansli och stöd står för ca 148 Mkr av ca 545 mkr (exkl MSB) av totala budgeterade kostnader för utveckling och applikationsförvaltning. Fördelningen mellan utveckling och förvaltning framgår dock inte, men enligt uppgift står utveckling

för ca 55-60%. Det betyder att avdelningarnas it-utveckling ändå tillförs en stor del av utvecklingsbudgeteten.

Avdelningarna upplever att it-avdelningen har svårt att se till myndigheten som helhet. Man säger att it fokuserar på utveckling för kärnverksamheten, medan de nationella avdelningarnas, och ibland hela myndighetens samlade intressen inte alltid når fram.

It-planen är inte transparent avseende vilken nationell avdelning som berörs i respektive it-strategiskt initiativ. Men från rubrikerna i 2017 års it-plan kan härledas ett antal initiativ som berör avdelningarna, främst att vidareutveckla Intrapolis, nytt system för löne-, tids och resursplanering, vidareutveckla polisens webbplatser, vidareutveckla beslutsstöden samt ett tiotal leveranser inom strategiområdet vidareutveckla och underhålla befintliga it-system. Det framgår inte heller i it-planen hur stor del av it-avdelningens anslagsbudget som avser respektive strategiskt initiativ, och därmed inte heller hur stor andel av utvecklingsresurserna som fördelas till brottsbekämpande respektive administrativa system. Det framgår heller inte i planen vilka informationsägare eller processägare som berörs av respektive strategiskt initiativ. It-planen innehåller även ett antal strategiska områden där it-avdelningen själv behöver prioritera en intern utveckling av en produkt, t ex utifrån teknisk livscykel, migrering eller utveckling av arkitektur för att skapa förutsättningar för den utveckling som avdelningarna är i behov av.

### *Bedömning*

Strategiska planer för polisen, såsom VP, budget etc. beslutas samordnat, men it-planen beslutas i annan ordning, trots att digitalisering är en strategisk målsättning som omfattar hela myndigheten. Det saknas ett forum för en gemensam strategisk och taktisk planering inför it-planen där it, de nationella avdelningarna och de operativa verksamheterna deltar gemensamt för att fördela utvecklingsresurser utifrån polisens övergripande behov.

När avdelningarna arbetar fram sin VP och sina aktivitetsplaner har en it-plan redan lagts långt tidigare. Det blir därmed svårt för avdelningarna att planera för utveckling i och med att resurserna redan är fördelade i it-planen. I inledningen av it-planen beskrivs att denna tas fram i nära samarbete med verksamheten i enlighet med samverkansmodellen för medarbetardriven it-utveckling och att planen även förankras med avdelningarna. Internrevisionen har i samtalen med ansvariga på de nationella avdelningarna inte fått det bekräftat. Istället påpekas från flera avdelningar att processen för it-planen inte är transparent. En tydlig beredningsprocess saknas. IT uppger dock att berörda parter är fullt delaktiga i processen, vilket är en uppfattning som inte delas av alla intervjuade i granskningen.

När it-planen är fastställd finns vissa möjligheter att ändra i prioriteringen av resurser för utveckling inom respektive produkt. Däremot inte i den totalbudget som har allokerats till utveckling av respektive produkt. Avdelningarna menar att det saknas tillräcklig flexibilitet i det avseendet. Det saknas en gemensam pott i budget för utveckling av de nationella avdelningarnas system. De år som potten inte utnyttjas fullt ut skulle den kunna överföras till större utvecklingsprojekt för en annan avdelnings utvecklingsbehov.

### *Rekommendation 1*

#### **Röd – Mycket väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att it inrättar ett forum för en gemensam strategisk och taktisk planering inför it-planen där it, de nationella avdelningarna och de operativa verksamheterna deltar gemensamt för att fördela utvecklingsresurser utifrån polisens övergripande behov.

Internrevisionen rekommenderar även att beredningsprocessen för it-planen görs mer transparent för berörda parter utanför it-avdelningen, och att berörda avdelningar, processägare och informationsägare görs mer delaktiga i processen.

Konsekvensen/konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att utvecklingsresurser inte fördelas optimalt utifrån myndighetens strategier. Detta kan medföra stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och/eller innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning.

### *Rekommendation 2*

#### **Gul – Mindre väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att it lägger in en generell pott i it-planen för att möjliggöra enstaka större utvecklingsinsatser för något gemensamt system/lösning.

Konsekvensen av om rekommendationerna inte följs är att utvecklingsresurser inte fördelas optimalt. Detta kan medföra negativa konsekvenser för verksamheten.

## **7 Beställningen**

### *Iakttagelser*

Internrevisionen har noterat att processen för att sammanställa behov av förmågor ser något olika ut på de olika avdelningarna. Dessa behov av nya eller ändrade förmågor i it-stöden sammanställs av vissa avdelningar som ett underlag till it-planen och betraktas därmed som en beställning.

Under en period fanns en så kallad FoI-funktion som utgjorde ett stöd till avdelningarna i verksamhetsutredningar och förstudier inför beställning av it-utveckling. Denna funktion togs senare bort och har inte ersatts. Detta har nu medfört att avdelningarna har olika modeller vid införandet av nya system, och att det ibland är oklart vem som ansvarar för vad t.ex. i kravställning och införande.

Beställningen dokumenteras både av beställaren på avdelningen (vanligen informationsägaren) och av it (produktägaren). På avdelningssidan upprättas dokument (verksamhetsutredning) som ska påvisa vilka förmågor som avdelningen vill att it ska utveckla.

På it-sidan upprättar produktägaren en PM som används som beslutsunderlag för beslut om utveckling inom it-avdelningen.

I de flesta fall sammanställs avdelningens behov av en chef, men i andra fall sker det av en handläggare på delegation (av avdelningschefen). För it är det viktigt att den som it möter har mandat av sin avdelning. Därmed kan beställning av it-utveckling hanteras enligt de generella reglerna i arbetsordningen.

Behoven överstiger vanligen utvecklingsbudget och utvecklingskapacitet med stor marginal. Avdelningarna har då en ”Backlog” av behov som ligger till grund för en intern bevakning av önskemål. Denna backlog diskuteras och prioriteras tillsammans med it på de taktiska mötena, och blir underlag för beställningar så långt som budgetutrymme finns inom de ”block” som it-planen har för systemet/produkten.

I och med att många av de administrativa systemen är standardsystem, och att den externa leverantören genomför utvecklingen, förekommer det ibland att beställning sker direkt från utvecklingsgruppen till leverantören. Detta förfarande accepteras av it under förutsättning att kostnaden ryms inom budget. Spårbarheten över vad som överenskommits mellan informationsägare och produktägare är begränsad till beställningen, i den mån denna är dokumenterad, och till anteckningarna från de periodiska taktiska forumen.

#### *Bedömning*

De behov av nya eller ändrade förmågor som ska lämnas över till it-avdelningen diskuteras på de taktiska mötena. Underlag i dessa taktiska diskussioner är bland annat en sammanställning av behov (backlog) från avdelningen. Även beställningarna tycks variera i utformning. Detta beror sannolikt på att avdelningarna har olika antal system och dessa utgör olika stor del av deras verksamhet. It har inte ställt krav på en enhetlig mall. Internrevisionen menar dock att en gemensam beställningsmall kan stödja en jämförbarhet mellan olika behov och därmed underlätta transparensen i prioriteringen mellan behoven.

Enligt uppgift från it-avdelningen finns inga resurser att stödja avdelningarna i arbetet med verksamhetsutredningar eller med att utforma beställningar. Dock finns ett kunskapsglapp mellan avdelningarnas informationsägare och produktägarna på it-avdelningen som skulle behöva täckas när behoven av förmågor i systemen ska sammanställas.

#### *Rekommendation 1*

##### **Gul – Mindre väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att it tar fram mallar med ett gemensamt format, dels en mall för beställning, dels en mall för en så kallad backlog.

Konsekvensen av om rekommendationen inte följs är att status på beställningar av it-utveckling fortsätter att vara oöverskådlig och försvårar transparensen vad gäller prioriteringar. Detta kan medföra negativa konsekvenser för verksamheten.

## 8 Utvecklingen och effekthemtagningen

### *Iakttagelser*

När en utveckling har beslutats bildas arbetsgrupper (utvecklingsgrupper) i samverkan mellan it och informationsägaren.

It fokuserar på leveranserna och att de blir utförda i enlighet med det som avdelningen/informationsägaren har beställt. It kan dock ha svårt att upptäcka om en beställning inte överensstämmer helt med behoven och avdelningen kan ha svårt att upptäcka om utvecklingen går i fel riktning. Det finns för närvarande inget gemensamt systemstöd för utvecklingsprocessen. Däremot finns systemstöd på it (JIRA) när beställningen kommit in i utvecklingsfasen. Ett systemstöd skulle möjliggöra för beställaren att följa leveransen av beställningen i dess olika faser. Flertalet av de avdelningar som internrevisionen har intervjuat i granskningen ser dock inte detta som någon stor brist eftersom man istället har upprättat egna modeller för uppföljning av beställningar.

På några av de nationella avdelningarna bedömer man att resurstilldelningen för utveckling av it-system har minskat under de senaste åren. Antalet utvecklingsresurser är för få i förhållande till behovet. Avdelningarna har svårt att se en långsiktighet i resursplaneringen hos it, och man ser inte heller någon diskussion med den brottsbekämpande verksamhetssidan om behoven av administrativa utvecklingsresurser. Från it:s sida uppges att avdelningarna deltar i den långsiktiga planeringen, men avdelningarna menar att man tillfrågas, men att it inte lyssnar eller tar hänsyn till önskemålen.

Hos Rättsavdelningen ligger ca 75 av ett 90-tal önskade utvecklingsuppdrag kvar i backlog, varav många skulle ha genomförts om it hade haft mer utvecklingsresurser. En liknande brist redovisas av Kommunikationsavdelningen. En del backlog kan också bestå av förslag från medarbetarna vid några av avdelningarna. Utrymmet för medarbetardriven utveckling blir begränsat om dessa förslag aldrig kommer fram till it.

Några av avdelningarna gör effektberäkningar på vinsterna med en systemutveckling. Effekthemtagningstiden kan ligga på mellan 6 månader och 2 år. Polisen har dock ingen generell modell för nyttokalkylering av it-stöd, men EA:s modell, som i sin tur är hämtad från Ekonomistyrningsverket, har använts i vissa fall.

### *Bedömning*

Det finns flera modeller för it-utvecklingen. Förutom modellerna hos it sker rättsutredning, ärendehanteringanalys, kravarbetet samt vid utbildning och införandet av nya system. Vem som ansvarar för att dessa utförs i tillämpliga fall, t.ex. ansvarar för kravställning och införande, är inte helt tydligt i samverkansmodellen.

Resurserna hos it för utveckling av system på de nationella avdelningarna upplevs ha minskat på senare år. Orsaken är både för liten grundbemanning och svårigheter att återrekrytera. Det sägs att i något fall (PÄr) har antalet utvecklare minskat från 10 till 2 sedan 2014.

It har inte längre någon funktion för förändringsledning. Nyttokalkylering och effekthemtagning är därmed helt ett ansvar för de beställande avdelningarna. It uppger att man förutsätter att detta blir gjort, men internrevisionen har endast funnit några enstaka sådana. Någon enhetlig modell för nyttokalkylering används för närvarande inte heller. Dock uppger någon avdelning att ESV:s modell för nyttorealisering har använts. Internrevisionen menar därför att it bör ha uppdraget att säkerställa att detta har gjorts i sam-

band med att utveckling beslutas, delvis för att it själva måste bidra till nyttokalkyleringen med en kostnadsuppskattning för att kalkylen ska bli fullständig.

### *Rekommendation 1*

#### **Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att it-avdelningen gör avdelningarna mer delaktiga i den långsiktiga planeringen av utvecklingsresurser.

### *Rekommendation 2*

#### **Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar att beställande avdelning gör en nyttokalkylering som lämnas till it i samband med beställningen för att en bedömning ska kunna göras innan en utveckling påbörjas.

Konsekvensen av om rekommendationerna inte följs är att it-utveckling skjuts upp eller inte kan genomföras på grund av resursbrist. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och/eller medför betydande negativa konsekvenser för verksamheten samt ett bristande hushållande med statens medel.

## INTERNREVISIONEN



Lars Agerberg



Marja Seppänen





Datum  
2019-03-26

Beslutsnummer  
RPC 56/2019

Diariernr, ärende  
A343.897/2018

Saknr  
977

Beslutande Rikspolischefen Anders Thornberg	Föredragande Handläggaren Lena Brandt Ojala
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen Avdelningschefen Eva Årestad Radner <i>ER</i> Avdelningschefen Martin Valfridsson <i>MV</i> Avdelningschefen Tomas Landeström <i>TL</i> Tf. avdelningschefen Ulrika Herbst <i>UH</i> Avdelningschefen Fredrik Modigh <i>FM</i> Avdelningschefen Carola Ahlström Määttä <i>AM</i> Internrevisionschefen Stina N Kristiansson <i>SN</i>	
Ärende Beslut om åtgärder med anledning av internrevisionens granskning av verksamhetsstyrd it-utveckling för de nationella avdelningarna.	
Beslut Internrevisionen har genomfört en granskning av it-utvecklingen av verksamhetsstöd för de större nationella avdelningarna, exklusive nationella operativa avdelningen men inklusive it-avdelningen. Granskningen har främst inriktats på den samverkan som sker innan själva utvecklingen påbörjas och hur utvecklingsfrågor hanteras mellan avdelningar och it-avdelningen under utvecklingsarbetet.  Granskningen har resulterat i tio rekommendationer. Berörda nationella avdelningar har lämnat ett antal förslag till åtgärder med anledning av rekommendationerna. I detta beslut har en sammanvägning gjorts av de förslag som kommit in och resulterat i fyra åtgärder.  Polismyndigheten beslutar följande  <b>Rekommendation 3.1</b> Den befintliga modellen för verksamhetsstyrd it-utveckling för brottsbekämpande verksamheten ska uppdateras och omfatta samtliga nationella avdelningar. Det kommer att bli en modell för Polismyndigheten. Chefen för it-avdelningen är ansvarig för att genomföra åtgärden i samverkan med representanter från ekonomiavdelningen, HR-avdelningen, kommunikationsavdelningen och rättsavdelningen. Åtgärden ska vara genomförd senast den 30 september 2019.  <b>Rekommendation 3.2</b> Ett underlag för att förtydliga rollerna för processägare, informationsägare, produktägare och processledare ska tas fram i samverkan mellan it-avdelningen och rättsavdelningen. Detta ska därefter inarbetas i arbetsordningen för myndigheten. Chefen för rättsavdelningen är ansvarig och åtgärden ska vara genomförd senast den 30 september 2019.	

**Rekommendation 4.1**

Rekommendationen omhändertas genom åtgärden för rekommendation 3.1.

**Rekommendation 4.2**

Cheferna för ekonomiavdelningen, HR-avdelningen, it-avdelningen, kommunikationsavdelningen och rättsavdelningen ska säkerställa att avdelningarna har tillräckligt god kompetens för att samverkansmodellen ska fungera. Åtgärden ska vara genomförd senast den 30 juni 2020.

**Rekommendation 5.1**

Rekommendationen omhändertas genom åtgärden för rekommendation 3.1.

**Rekommendation 6.1**

Rekommendationen omhändertas genom åtgärden för rekommendation 3.1.

**Rekommendation 6.2**

Förslag att inget beslut om åtgärd fattas för att möta rekommendationen.

**Rekommendation 7.1**

Rekommendationen omhändertas genom åtgärden för rekommendation 3.1.

**Rekommendation 8.1**

Rekommendationen omhändertas genom åtgärden för rekommendation 3.1.

**Rekommendation 8.2**

En myndighetsgemensam modell för nyttokalkylering och effekthemtagning ska införas och berörda medarbetare ska utbildas i modellen. Chefen för ekonomiavdelningen är ansvarig och åtgärden ska vara genomförd senast den 31 oktober 2019.


Kostnad	Finansiering
Inom budget	

Vid protokollet



Lena Brandt Ojala

Justeras



Anders Thornberg

Sändlista

Samtliga avdelningar och polisregioner  
Internrevisionen

Kopia till

Arbetstagarorganisationerna  
Skyddsorganisationen