



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:25

It-stödet i rättskedjan

Till riksdagen

Datum: 2011-09-30

Dnr: 31-2010-1225

RiR: 2011:25

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

It-stödet i rättskedjan

Riksrevisionen har granskat hur myndigheterna i rättskedjan hanterat väl kända brister i it-stödet och om regeringen genom sin styrning gett myndigheterna tillräckliga förutsättningar för att utveckla it-stödet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården samt Regeringskansliet (Justitiedepartementet och Finansdepartementet) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser ovanstående myndigheter samt regeringen.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Tina Malmberg* har varit föredragande. Programansvarig *Tina J Nilsson* och revisionsdirektör *Bengt E W Andersson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Tina Malmberg

För kännedom:

Regeringen, Justitiedepartementet, Finansdepartementet,
Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Granskningens inriktning	17
1.1 Motiv till granskning	17
1.2 Syfte och revisionsfrågor	18
1.3 Inriktning och avgränsning	19
1.4 Utgångspunkter för granskningen	19
1.5 Finansiering av myndigheternas it-verksamheter	23
1.6 Genomförande	23
2 Arbetet med att modernisera it-stödet i rättskedjan	25
2.1 En förenklad systemkarta över it-stödet i rättskedjan	25
2.2 Ambitionen om ett elektroniskt ärendeflöde	26
3 Nuläget och den utmaning som myndigheterna står inför	31
3.1 Bristande it-stöd i rättskedjan under många år	31
3.2 Flera åtgärder måste vidtas samtidigt	33
3.3 Utveckling kräver avveckling	34
3.4 En kostnadspuckel i rättskedjan 2011	36
3.5 Ett års försening av den första etappen	39
3.6 Sammanfattande iakttagelser	42
4 Prioriterade kritiska it-projekt	43
4.1 Förseningar och ökade kostnader i projekten	43
4.2 Lägesbild av granskade it-projekt	46
4.3 Sammanfattande iakttagelser	48
5 Myndigheternas förutsättningar att leverera ett bättre it-stöd	49
5.1 Rikspolisstyrelsen	49
5.2 Åklagarmyndigheten	54
5.3 Domstolsverket	60
5.4 Kriminalvården	64
5.5 Sammanfattande iakttagelser	69
6 Regeringens styrning	71
6.1 Vägen fram till regeringens beslut 2009	71
6.2 Regeringens styrning av RIF-arbetet var återhållsam i början av 2000-talet	74
6.3 Samordningen av RIF-arbetet har förbättrats	75
6.4 En långsiktig plan för RIF saknas	76
6.5 Förslag till kommande etapp är under beredning	77
6.6 Lagstiftningen sätter ramarna för informationsförsörjningen	78
6.7 Svåröverskådligt och till vissa delar omodernt regelverk	80
6.8 Sammanfattande iakttagelser	82

forts.

7	Sammanfattande slutsatser	83
7.1	Slutsatser och bedömningar	84
8	Rekommendationer	91
	Referenser	93
Bilaga 1	Definitioner och begrepp	103
Bilaga 2	Myndigheternas it-stöd	105
Bilaga 3	Granskade it-projekt	109

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat hur myndigheterna i rättskedjan hanterat väl kända brister i it-stödet och om regeringen genom sin styrning gett myndigheterna tillräckliga förutsättningar för att utveckla it-stödet.

Granskningens bakgrund

Motiv: En viktig del i en väl fungerande och effektiv brottmålsprocess är att informationsförsörjningen inom och mellan myndigheterna i rättskedjan fungerar på ett bra sätt. Regeringen ställer ökade krav på rättsväsendets myndigheter att förbättra effektiviteten, minska balanserna och korta genomströmningstiderna i brottmålsprocessen. De senaste 15 åren har regeringen haft en uttalad målsättning att skapa en helt elektronisk och strukturerad informationsförsörjning för rättsväsendets myndigheter i rättskedjan genom arbetet inom ramen för Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF). Rättsväsendets myndigheter har sedan senare delen av 1990-talet påbörjat ett omfattande arbete för att modernisera it-stödet i rättskedjan och förbättra informationsförsörjningen. Arbetet har dock gått trögt genom åren, och få konkreta resultat har uppnåtts. Myndigheterna behöver även minska kostnaderna för drift och förvaltning för att skapa ekonomiskt utrymme för utveckling av nytt it-stöd. Omoderna system och it-stöd, som inte tillräckligt bidrar till en effektiv verksamhetsnytta och som driver kostnader, har inte avvecklats eller moderniserats i den takt som krävs. Sammantaget motiverar denna problembild en granskning av it-stödet i rättskedjan.

Syfte: Syftet är att granska vilka åtgärder regeringen och myndigheterna samlat vidtagit för att säkerställa att it-stödet bidrar till ett effektivt ärendeflöde i rättskedjan.

Övergripande fråga

Har regeringen och myndigheterna skapat förutsättningar för utveckling av ett effektivt it-stöd i rättskedjan?

Delfrågor

- Finns det samordnade behovsanalyser mellan myndigheterna som säkerställer att utvecklingen av it-stöd motsvarar verksamheternas behov och regeringens krav?
- Finns det samordnade riskanalyser mellan myndigheterna för myndigheternas it-verksamheter och utveckling av nytt it-stöd?
- Har myndigheterna en realistisk långsiktig planering för avveckling av system samt utveckling av it-stöd och informationsförsörjning med hänsyn till rättskedjan?
- Har myndigheterna säkerställt kompetensförsörjningen för utveckling av it-stöd?
- Har myndigheterna en realistisk budget och långsiktig prognos för finansiering av it-stöd?

Omfattning: Granskningen omfattar Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården. Granskningen omfattar även den styrning som regeringen bedriver inom området. Det är it-stödet för myndigheternas operativa arbete i brottmålsprocessen och rättskedjan som är i fokus i granskningen. Myndigheternas administrativa it-stöd, som till exempel tidredovisningssystem och ekonomisystem, ingår inte i granskningen. Eventuella effekter av nytt it-stöd och uppföljning av åtgärder för att hantera specifika brister i it-stödet ingår inte heller i granskningen.

Utgångspunkter: Riksdagens och regeringens uttalanden.

- Det övergripande målet för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rättsäkerhet. Regeringen framhåller att rättsväsendet består av en kedja av samverkande myndigheter som måste bedömas, utvärderas och utvecklas med sikte på ett effektivt resursutnyttjande.
- Regeringen menar att en förutsättning för att rättsväsendets verksamheter och samarbetet mellan myndigheterna ska fungera väl är en effektiv informationsförsörjning. Regeringens målsättning är att ärendehantering i rättskedjan ska vara helt elektronisk inom och mellan berörda myndigheter. Regeringen har också framfört att om verksamheten ska bli mer kostnadseffektiv måste myndigheterna tillgodogöra sig de möjligheter som ny teknik ger.
- Rättskedjans totala effektivitet förutsätter att myndigheterna tar ansvar för sina delar i rättsprocessen och att de på olika sätt underlättar övriga myndigheters insatser.
- Gällande regelverk, bland annat myndighetsförordningen (2007:515), förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte, ställer krav på myndigheternas effektivitet, hushållning av medel, samverkan, styrning och kontroll samt uppföljning och redovisning av verksamheten. Myndigheternas it-verksamheter omfattas av dessa regleringar.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen och myndigheterna samlat, trots vissa tydliga förbättringar och insatser, ännu inte skapat tillräckliga förutsättningar för utveckling av ett effektivt it-stöd i rättskedjan. Riksrevisionen menar att det fortfarande finns väsentliga brister som behöver åtgärdas och som sammantaget medför en risk för ökade kostnader för it-verksamheten i rättskedjan och för att nytt it-stöd inte utvecklas i den takt som krävs.

De totala kostnaderna för myndigheternas it-verksamheter är betydande och har hittills ökat varje år. Myndigheternas beräkningar och prognoser av de totala budgeterade it-kostnaderna i rättskedjan visar på en kostnadsruckel 2011 som motsvarar cirka 2,26 miljarder kronor. Polisen står för närmare 70 procent av dessa kostnader. För att kunna utveckla nya system och it-stöd och få ned kostnaderna för drift och förvaltning är det nödvändigt att avveckla gamla och omoderna system och föråldrad infrastruktur inom framför allt polisen och Kriminalvården. Riksrevisionen noterar att Rikspolisstyrelsen sedan 2009 har vidtagit åtgärder för att förbättra ekonomiadministrativa rutiner och planer för it-verksamheten. Riksrevisionen menar dock att det finns en risk för att avvecklingen av gamla system och it-stöd försenas eller drar ut på tiden på grund av komplexiteten i denna typ av större projekt med många integrationer mellan systemen. Förseningar kan medföra att kostnaderna fortsätter att öka och att angelägna it-projekt försenas.

Riksrevisionen konstaterar att i arbetet med rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) har hittills få konkreta resultat uppnåtts, och planeringen för kommande etapper är oklar. Riksrevisionen noterar att den första etappen i RIF-arbetet för närvarande är försenad med ett år. Granskningen visar även att flera kritiska it-projekt på myndigheterna är försenade och fördröjade. Samtidigt vill Riksrevisionen framhålla det positiva i att regeringen och myndigheterna i rättskedjan har intensifierat RIF-arbetet och att regeringen har avsatt särskilda medel för detta under åren 2010-2012. Sedan Justitiedepartementet övertog ordförandeskapet för RIF-rådet har trycket ökat på myndigheterna att arbeta mer fokuserat med it-verksamheterna.

Myndigheternas registerförfattningar ger inte tillräckliga förutsättningar för att utveckla it-stödet i rättskedjan

Myndigheternas registerförfattningar reglerar bland annat i vilken omfattning informationsförsörjningen i rättskedjan är möjlig. Riksrevisionens slutsats är att myndigheternas registerförfattning inte ger tillräckliga förutsättningar för att utveckla it-stödet i rättskedjan. Vid flera tillfällen har myndigheterna uppmärksammat regeringen på behovet av anpassning av lagstiftningen. Riksrevisionen noterar dock att etapp ett och två i RIF-arbetet inte ska kräva några lagändringar. Det är oklart vilka förutsättningar som ska gälla för etapp tre och framåt. Regeringen har ännu inte

genomfört en samlad analys av lagstiftningen. Riksrevisionen menar att det därmed finns en risk att myndigheterna inte kan tillgodogöra sig de möjligheter som ny teknik ger, vilket kan leda till att it-stödet inte blir så effektivt som det skulle kunna vara.

Regeringen har inte en långsiktig planering för RIF-arbetet efter den första etappen

Granskningen visar att regeringen ännu inte har tagit fram en långsiktig planering för RIF-arbetet efter den första etappens genomförande. Det är även oklart när målsättningarna för RIF-arbetet ska uppnås. Riksrevisionens slutsats är att avsaknaden av en plan för RIF-arbetet försvårar för myndigheterna att planera för it-verksamheten och andra angelägna it-projekt som inte i första hand är RIF-relaterade. Trots att RIF-arbetet har fått en tydligare samordning från Justitiedepartementet sedan 2009 menar Riksrevisionen att det fortfarande finns oklara ansvarsförhållanden mellan regeringen och myndigheterna. Konsensusproblematiken, det vill säga svårigheter att komma överens i arbetsgrupperna, är ett problem som har lyfts fram av flera myndigheter i granskningen.

Vidare är regeringens avsikt att så snart som möjligt utöka antalet aktiva myndigheter i RIF-arbetet. Riksrevisionen ser dock en risk med en utökning av antalet myndigheter innan huvudflödet i rättskedjan fungerar på ett bra sätt. En för snabb utökning kan leda till att RIF-arbetet blir mindre effektivt.

Osäkra ekonomiska underlag och risk för att angeläget omställningsarbete drar ut på tiden

Riksrevisionen kan konstatera att myndigheterna har svårigheter att avveckla gamla system, genomföra projekt och långsiktigt planera för olika insatser. Detta beror bland annat på svårigheter att bedöma komplexiteten i it-stödet med kopplingar mellan olika system, brist på erfarenhet från motsvarande projekt samt brist på personalresurser. Polisen står inför en omfattande uppgift att avveckla gamla system, byta tekniska plattformar och samtidigt utveckla ett modernt it-stöd. Dessa insatser har stor betydelse för it-stödet i rättskedjan då polisen står för 70 procent av rättskedjans budgeterade totala it-kostnader. Även Kriminalvården behöver avveckla gamla system och Domstolsverket har behov av att bygga om domstolarnas verksamhetsstöd.

Riksrevisionens slutsats är sammantaget att det finns en risk för att myndigheternas omställningsarbete inte påbörjas eller genomförs i tid, vilket kan leda till att kostnaderna ökar och att utvecklingen av nytt it-stöd försenas. En annan slutsats är att det är svårt att få en uppfattning om realismen i myndigheternas budgetar och långsiktiga prognoser för it-verksamheten. Det handlar om vad som ska göras, hur det ska göras och när i tiden olika insatser ska genomföras. Riksrevisionen konstaterar

att myndigheternas arbete med att ta fram it-strategier, handlingsplaner, budgetar och långsiktiga prognoser för it-verksamheten har kommit olika långt. Riksrevisionen noterar att Rikspolisstyrelsen de senaste åren har förbättrade ekonomiadministrativa rutiner för it-verksamheten samt har tagit fram långsiktiga handlingsplaner och prognoser fram till 2015. Riksrevisionen menar dock att det finns en risk att polisens sammantagna projektportfölj är för optimistisk på grund av redan nu konstaterade förseningar och ökade kostnader. Motsvarande rutiner och planer finns inte i samma utsträckning på övriga myndigheter. För att myndigheterna ska kunna genomföra handlingsplaner för it-verksamheten är det väsentligt att olika insatser inte försenas och att projekten kan bemannas med rätt kompetens. Granskningen visar dock att samtliga myndigheter har svårt att genomföra sina planer för granskade it-projekt.

Arbetet med behovs- och riskanalyser behöver utvecklas i rättskedjan för ökad insyn i verksamheterna

Behovs- och riskanalyser är viktiga förutsättningar för att få en realistisk bild av kommande it-insatser och när dessa bör genomföras. Riksrevisionens slutsats är att myndigheterna inte har samverkat tillräckligt för att analysera behov av it-stöd och relaterade risker. Sådana analyser ger bättre förutsättningar för att kunna göra relevanta bedömningar och prioritera mellan olika insatser. Myndigheterna har kommit olika långt i det egna arbetet med behovsanalyser och riskanalyser. Riksrevisionen noterar att Rikspolisstyrelsen och Domstolsverket har gjort aktuella genomlysningar av behovet av it-stöd och av olika risker. Motsvarande samlade dokumenterade analyser saknas i Åklagarmyndigheten och Kriminalvården. Riksrevisionen menar att arbetet med behovs- och riskanalyser behöver vidareutvecklas på Åklagarmyndigheten och Kriminalvården, men framför allt i samverkan mellan de fyra myndigheterna i rättskedjan för att ge ökad insyn i varandras verksamheter och bättre kunna göra relevanta bedömningar och prioriteringar mellan olika insatser, samt bättre kunna värdera risker.

Granskningen visar också att Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket och Kriminalvården i riskanalysen, som utgår från förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, inte har tagit med risk för brister i intern styrning och kontroll av it-verksamheten som en risk i arbetet med att utveckla myndigheternas kärnverksamhet. Riksrevisionen menar att denna fråga är viktig för att öka medvetenheten om styrningen av it-verksamheten.

Bristande planering och rutiner för it-projekt

För att kunna förbättra och modernisera it-stödet måste it-projekten drivas framgångsrikt och planenligt. Riksrevisionens slutsats är att det fortfarande finns brister i myndigheternas arbete för att realistiskt planera, budgetera och genomföra

it-projekt. Riksrevisionens granskning visar att brister i ekonomiadministrativa rutiner får konsekvenser för tillförlitligheten i myndigheternas planering och för möjligheten att genomföra it-projekt till rätt kostnad i rättskedjan. Samtliga sex granskade it-projekt på myndigheterna har drabbats av förseningar och ökade kostnader. Granskningen visar att myndigheterna sammantaget överskridit den ursprungliga totala budgeten på cirka 250 miljoner kronor för fem av de sex granskade it-projekten med ungefär 75-100 miljoner kronor. Återkommande problem i it-projekten är att komplexiteten i it-stödet har underskattats och att det uppstått svårigheter med kompetensförsörjningen. Myndigheterna har även brister i kraven på beslutsunderlag för investeringsprojekt. Domstolsverket och Kriminalvården har haft återkommande problem med överplanering och/eller överbudgetering av it-utvecklingen i förhållande till tillgängliga personalresurser. Därmed finns behov av förbättrade ekonomiadministrativa rutiner för myndigheternas it-verksamheter, exempelvis ökad kvalitet i beslutsunderlagen för investeringsprojekt för att bland annat kunna bedöma lönsamheten och realismen i it-projekten.

Kompetensförsörjningen är en kritisk faktor

Granskningen visar att myndigheterna har påtagliga problem med kompetensförsörjningen i it-verksamheten, exempelvis i fråga om särskild it-kompetens, och att konsultberoendet är högt. Riksrevisionen noterar att det saknas aktuella statliga ramavtal för vissa it-konsulttjänster, vilket försvårar för myndigheterna att genomföra samordnade upphandlingar inom området. Riksrevisionens slutsats är att kompetensförsörjningen är en kritisk faktor och att myndigheterna har svårt att säkerställa kompetensförsörjningen på kort och lång sikt, både bland beställare och utförare. Riksrevisionen noterar att Rikspolisstyrelsen har en aktuell strategi för kompetensförsörjning för it-verksamheten, en så kallad sourcingstrategi. Övriga myndigheter har ännu inte tagit fram ett motsvarande dokument. Vidare konstaterar Riksrevisionen att myndigheterna inte har samverkat tillräckligt för att minska problemen med kompetensförsörjningen, exempelvis genom gemensamma upphandlingar eller genom rutiner för att bättre utnyttja varandras kompetenser.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- För en långsiktig och effektiv ledning och samordning av RIF-arbetet bör regeringen överväga vilka möjligheter som finns att ännu tydligare styra och samordna utvecklingsarbetet efter den första etappens genomförande. I det sammanhanget bör regeringen även pröva om RIF-rådets nuvarande verksamhetsform och mandat för att åstadkomma samverkan behöver ändras.

- För att säkerställa utvecklingen av ett modernt och effektivt it-stöd i rättskedjan bör regeringen:
 - ta fram en långsiktig plan för det fortsatta RIF-arbetet efter den första etappens genomförande,
 - säkerställa en fungerande informationsförsörjning i rättskedjans huvudflöde innan en utvidgning sker av fler aktiva myndigheter i RIF-arbetet samt
 - utreda behovet av en anpassning av gällande registerförfattningar för kommande etapper i RIF-arbetet.
- Regeringen bör löpande och långsiktigt följa upp myndigheternas arbete och planering för avveckling och ombyggnation av gamla system och it-stöd.
- Regeringen bör ställa krav på ökad samverkan mellan myndigheterna i arbetet med behovs- och riskanalyserna samt ställa krav på ökad samverkan för kompetensförsörjningen, exempelvis genom gemensamma upphandlingar för it-tjänster och bättre samordning av personalresurser. Regeringen bör även följa upp hur denna samverkan fungerar.
- Regeringen bör säkerställa att det finns en fungerande upphandlingssamordning för it-utvecklingsområdet för ett modernt it-stöd i rättskedjan.

Rekommendationer till de granskade myndigheterna

Myndigheterna bör, utifrån behov och identifierade brister, tydliggöra och förbättra sin styrning och kontroll av it-verksamheten genom att

- utveckla och förankra behovsanalysen internt för it-stöd
- säkerställa att det finns en tydlig koppling mellan it-strategin och verksamhetsutvecklingen
- utveckla den långsiktiga planeringen av olika it-insatser vad gäller handlingsplaner, avveckling av system och tekniska plattformar, budgetprognoser och finansieringsplaner
- se över riskanalysen som utgår från förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll med avseende på myndighetens styrning och kontroll av it-verksamheten
- förbättra de ekonomiadministrativa rutinerna för styrningen av it-verksamheten, särskilt vad gäller it-projekten
- ta fram en strategi och plan för kompetensförsörjningen samt i samverkan med andra myndigheter överväga gemensamma lösningar, exempelvis upphandling av it-konsulter och bättre utnyttjande av befintlig it-kompetens mellan myndigheterna.

1 Granskningens inriktning

1.1 Motiv till granskning

En viktig del i en väl fungerande och effektiv brottmålsprocess är att informationsförsörjningen inom och mellan myndigheterna i rättskedjan fungerar på ett bra sätt. Regeringen ställer ökade krav på rättsväsendets myndigheter att förbättra effektiviteten, minska balanserna och korta genomströmningstiderna i brottmålsprocessen. De senaste 15 åren har regeringen haft en uttalad målsättning att skapa en helt elektronisk och strukturerad informationsförsörjning för rättsväsendets myndigheter i rättskedjan genom arbete inom ramen för Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF). Rättsväsendets myndigheter har sedan senare delen av 1990-talet påbörjat ett omfattande arbete för att modernisera it-stödet i rättskedjan och förbättra informationsförsörjningen. Arbetet har dock gått trögt genom åren, och få konkreta resultat har uppnåtts. Det krävs även, för att skapa ekonomiskt utrymme för utveckling av nytt it-stöd, väsentligt minskade kostnader för drift och förvaltning i rättskedjan. Omoderna system och it-stöd som inte tillräckligt bidrar till en effektiv verksamhetsnytta och som driver kostnader behöver avvecklas.

År 2008 uttalade justitieministern att myndigheterna under en lång tid satsade på att utveckla egna verksamhetsstöd utan att se till helheten och att resultat av arbetet därför varit magert.¹ Förklaringar som ges till den bristande måluppfyllelsen är bland annat att utvecklingsarbetet varit utdraget på myndigheterna, och att det gemensamma arbetet tagit längre tid än väntat.² Flera av Riksrevisionens granskningar av rättsväsendets myndigheter under åren 2009-2011 har visat att det fortfarande finns sådana brister i

¹ Justitieministerns svar i riksdagen den 9 januari 2008 på skriftlig fråga i riksdagen 2007/08:531 Samhällets reaktion på brott av unga.

² RIF-myndigheternas Redovisning av RIF-samordningen år 2006, Rättsväsendets informationsförsörjning (2007-02-20), dnr: POA-450-165/07, s. 9-10, och Redovisning av RIF-samordningen år 2007, Rättsväsendets informationsförsörjning (2008-02-20), dnr: POA-450-01/08, s. 5.

it-stödet att dessa negativt påverkar effektiviteten i brottmålsprocessen.³ Det handlar bland annat om bristande användarvänlighet, föråldrad infrastruktur, gamla system som leder till långa söktider, mycket manuell registrering och bearbetning av uppgifter vid handläggning av brottmål samt bristande kvalitet i kontaktuppgifter. Det finns även brister i myndigheternas styrning och kontroll av it-projekt. Att det finns brister i it-stödet är väl känt, och dessa har funnits under många år. Nyare it-stöd har också kritiserats för att vara bristfälliga, svårarbetade och i behov av vidareutveckling.

Förutom negativa konsekvenser i form av längre handläggningstider, ineffektivitet och lägre rättssäkerhet, medför brister i it-stödet även negativa konsekvenser för kunskapsstödet till rättsväsendet. Det har bland annat visat sig vara svårt att återföra information till myndigheter i tidigare led i rättskedjan och få en helhetsbild över genomströmningen av ärenden. Sammantaget motiverar denna problembild en granskning av it-stödet i rättskedjan. Frågan är om myndigheterna har förutsättningar att åtgärda väl kända brister i it-stödet och om myndigheterna har skapat ett ekonomiskt utrymme för utveckling av nytt it-stöd.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska vilka åtgärder regeringen och myndigheterna samlat vidtagit för att säkerställa att it-stödet bidrar till ett effektivt ärendeflöde i rättskedjan. Granskningen inriktas på hur myndigheterna i rättskedjan hanterat väl kända brister i it-stödet och om regeringen genom sin styrning gett myndigheterna tillräckliga förutsättningar för att utveckla it-stödet. Revisionsfrågorna i granskningen är följande:

Övergripande fråga

Har regeringen och myndigheterna skapat förutsättningar för utveckling av ett effektivt it-stöd i rättskedjan?

Delfrågor

- Finns det samordnade behovsanalyser mellan myndigheterna som säkerställer att utvecklingen av it-stöd motsvarar verksamheternas behov och regeringens krav?

³ Riksrevisionen: Polisens brottsförebyggande arbete, RiR 2010:23; Hanteringen av mängdbrott, RiR 2010:10; IT-investeringar över gränserna, RiR 2009:18; Inställda huvudförhandlingar i brottmål, RiR 2010:07; Hanteringen av unga lagöverträdare, RiR 2009:12; Kriminalvårdens verkställighetsplanering, RiR 2009:27; Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet, RiR 2010:26; Brott utsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott, RiR 2011:18.

- Finns det samordnade riskanalyser mellan myndigheterna för myndigheternas it-verksamheter och utveckling av nytt it-stöd?
- Har myndigheterna en realistisk långsiktig planering för avveckling av system samt utveckling av it-stöd och informationsförsörjning med hänsyn till rättskedjan?
- Har myndigheterna säkerställt kompetensförsörjningen för utveckling av it-stöd?
- Har myndigheterna en realistisk budget och långsiktig prognos för finansiering av it-stöd?

Rättskedjans myndigheter bidrar var och en utifrån sin verksamhet till den samlade effektiviteten i rättskedjan och brottmålsprocessen. Ett effektivt it-stöd är en viktig förutsättning för detta arbete. Helheten är beroende av de enskilda myndigheternas resultat och regeringens förutsättningar. För att besvara hur myndigheterna i rättskedjan hanterar väl kända brister i it-stödet granskar vi hur detta arbete är planerat och organiserat utifrån olika aspekter eller så kallade framgångsfaktorer (se avsnitt 1.6).

1.3 Inriktning och avgränsning

Det är it-stödet för myndigheternas operativa arbete i brottmålsprocessen och rättskedjan som är i fokus i granskningen. Myndigheternas administrativa it-stöd, som till exempel tidredovisningssystem och ekonomisystem, ingår inte i granskningen. Eventuella effekter av nytt it-stöd och uppföljning av åtgärder för att hantera specifika brister i it-stödet ingår inte heller i granskningen.

Riksrevisionens granskning omfattar regeringen och Regeringskansliet (Justitiedepartementet) samt följande centrala myndigheter inom rättsväsendet och rättskedjan: Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården.

1.4 Utgångspunkter för granskningen

Det övergripande målet för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet.⁴ De regelverk som styr brottmålsprocessen och informationsförsörjningen i rättsväsendet och i huvudsak sätter ramarna för Riksrevisionens bedömningar är: rättegångsbalken (1942:740), budgetlagen

⁴ Prop. 2008/09:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.3, prop. 2009/10:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.3, prop. 2007/08:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.3 och prop. 2006/07 utg.omr. 4 avsnitt 4.3. Målen är beslutade av riksdagen (prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:juU1).

(1996:1059), myndighetsförordningen (2007:515), förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll samt förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte.

1.4.1 Regeringen

Enligt budgetlagen ska staten eftersträva hög effektivitet och god hushållning i verksamheten.⁵ Rättsväsendets myndigheter i rättskedjan ska bland annat genom it-investeringar förbättra effektiviteten i verksamheten. För att säkerställa styrning och kontroll av kostnader för it-investeringar är det viktigt att tidsplaner och budgetar är realistiska och inte överskrids. Regeringen framhåller att rättsväsendet består av en kedja av samverkande myndigheter som måste bedömas, utvärderas och utvecklas med sikte på ett effektivt resursutnyttjande. Rättskedjans totala effektivitet förutsätter att myndigheterna tar ansvar för sina delar i rättsprocessen och att de på olika sätt underlättar övriga myndigheters insatser.⁶

Regeringen fastställde i ett regeringsbeslut 1996 en strategi för samordningen av rättsväsendets informationsförsörjning och inrättade ett Råd för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet).⁷ Av strategin framgår att ärendeflödet i rättskedjan ska vara elektroniskt. Uppgifter ska normalt registreras en gång och kontrolleras vid källan. Varje behörig myndighet ska kunna få den information som behövs vid önskad tidpunkt och i önskad form.

Uppdraget i strategin till myndigheterna gäller fortfarande. Hittills är endast en första etapp beslutad.⁸ Riksdagen har fått återrapportering av RIF-arbetet främst i budgetpropositioner. Regeringens återrapportering har inte lett till några specifika kommentarer eller krav på åtgärder från riksdagens sida. Justitiekottnet har inte kommenterat strategin, men i betänkanden till budgetpropositionerna 1996-1997 skriver utskottet att alla förändringar inom rättsväsendet måste bygga på en helhetssyn och att konsekvenserna av förslagen måste vara väl belysta innan beslut fattas.⁹

Regeringen menar att en förutsättning för att rättsväsendets verksamheter och samarbetet mellan myndigheterna ska fungera väl är en effektiv

⁵ Lag (1996:1059) om statsbudgeten.

⁶ Prop. 2008/09:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.4.2 och liknande formulering i prop. 2009/10:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.4.2, prop. 2007/08:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.4.2; och prop. 2006/07 utg.omr. 4 avsnitt 4.4.2.

⁷ Regeringens beslut 1996-11-21 Strategi för samordning av rättsväsendets informationsförsörjning, Justitiedepartementet, dnr Ju96/3163.

⁸ Regeringsbeslut 2009-03-05 om ordförande i Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet), Justitiedepartementet, dnr Ju2009/2204/PO, dnr Ju2008/1785/PO, dnr Ju2009/636/PO, dnr Ju2009/1937/PO. RIF5-myndigheterna fick i uppdrag att genomföra den första etappen i regleringsbrev 2010 och 2011.

⁹ Bet. 1996/97:JuU1. Utskottet betonar även detta i bet. 1997/98:JuU1.

informationsförsörjning.¹⁰ Vidare framhåller regeringen att "ett självklart kriterium för en modern brottsbekämpning och brottmålsprocess är att ärendehantering sköts elektroniskt både inom och mellan berörda myndigheter".¹¹ Verksamhetsnyttan sedd ur ett helhetsperspektiv och den personliga integriteten är viktiga förutsättningar för myndigheternas arbete med informationsförsörjningen.¹² Regeringen har också framfört att om verksamheten ska bli mer kostnadseffektiv måste myndigheterna tillgodogöra sig de möjligheter som ny teknik ger.¹³ Regeringen har på senare år gjort vissa tillägg till strategin. Målsättningen med RIF-arbetet är nu en effektivare och mer kvalitativ ärendehantering samt förbättrad medborgarservice och ökad kunskap.¹⁴

Utgångspunkter för granskning av regeringens styrning är att det finns tydliga mål, tidsplaner och finansiering med kriterier för myndigheternas it-verksamheter och RIF-arbete. En annan utgångspunkt är regeringens krav på att ärendehantering i rättskedjan ska ske helt elektroniskt inom och mellan myndigheterna.

1.4.2 Myndigheterna

Myndigheternas styrning och kontroll av it-verksamheten

Myndigheternas styrning och kontroll av it-verksamheten omfattas av krav i bland annat myndighetsförordningen (2007:515), förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte. Dessa regleringar ställer krav på myndigheternas effektivitet, hushållning av medel, samverkan, styrning och kontroll samt uppföljning och redovisning av verksamheten.

För att åtgärda brister i it-stödet och skapa ekonomiskt utrymme för utveckling av nytt it-stöd, krävs betydande insatser av myndigheternas it-verksamheter. Detta ställer krav på att myndigheterna har etablerat en god intern styrning och kontroll av it-verksamheterna. I detta avseende är utgångspunkter för Riksrevisionens bedömningar i granskningen bland annat ovan nämnda förordningar och de internationella metoderna COSO

¹⁰ Prop. 2003/04:1 utg.omr. 4 s. 15, prop. 2004/05:1 utg.omr. 4 s. 25 och prop. 2005/2006:1 utg.omr.4 s. 18-19.

¹¹ Prop. 2008/09:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.4.4.

¹² Verksamhetsnyttan som styrande för samordningen inom RIF uttrycktes i Regeringsbeslut 1996-11-21 Strategi för samordning av rättsväsendets informationsförsörjning, Justitiedepartementet, Ju96/3163. Detta har senare bland annat uttryckts i prop. 2008/09:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.4.4 och i prop. 2007/08:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.4.4.

¹³ Prop. 1997/98:1 utg.omr. 4, s. 25.

¹⁴ Prop. 2010/11:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.4.2 s. 20.

(se avsnitt 1.6) respektive Cobit¹⁵ samt erfarenheter från Riksrevisionens tidigare revisioner¹⁶ och från revisionsmyndigheter i andra länder.¹⁷ Myndighetsledningen bör mot den bakgrunden ha infört och dokumenterat kontrollåtgärder, så kallade framgångsfaktorer, för att säkerställa att it-verksamheten är effektiv.

Riksrevisionen har i granskningen utgått från ett antal framgångsfaktorer som vi ser som viktiga för att utveckla ett effektivt it-stöd i rättskedjan:

- Behovsanalyser av it-stöd med utgångspunkt i en aktuell strategi för verksamhetsutveckling ska finnas dokumenterade.
- Långsiktig planering (3-5 år) för it-stödets utveckling med koppling till verksamhetsutvecklingsstrategin, en realistisk it-strategi och årlig handlingsplan eller motsvarande samt en projektportfölj eller liknande ska finnas. I den långsiktiga planeringen ska även en plan för avveckling av gamla system och it-stöd finnas.
- Riskanalyser ska göras utifrån en etablerad process för att kunna identifiera risker utifrån olika perspektiv. Dessa ska analyseras och beslut om åtgärder ska fattas.
- En budget och långsiktiga prognoser (3-5 år) för finansiering av it-verksamheten (drift, förvaltning och utveckling) ska tas fram. För detta krävs etablerade ekonomiadministrativa rutiner för it-verksamheten.
- En kompetensförsörjningsplan för it-verksamheten ska finnas dokumenterad.

Samverkan mellan myndigheterna

Regeringen framhåller att rättsväsendet består av en kedja av samverkande myndigheter som måste bedömas, utvärderas och utvecklas med sikte på ett effektivt resursutnyttjande. Verksamhetsnyttan utgår från helheten i rättskedjan. Rättskedjans totala effektivitet förutsätter att myndigheterna tar ansvar för sina delar i rättsprocessen och att de på olika sätt underlättar övriga

¹⁵ Cobit är en förkortning för Control Objective for Information and Related Technology Standards. Cobit is a set of best practices (framework) for information technology (IT) management created by the Information Systems Audit and Control Association (ISACA), and the it Governance Institute (ITGI) in 1996. Cobit provides managers, auditors, and it users with a set of generally accepted measures, indicators, processes and best practices to assist them in maximizing the benefits derived through the use of information technology and developing appropriate it governance and control in a company.

¹⁶ Riksrevisionen: It-investeringar över gränserna (RiR 2009:18), Statliga IT-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5), It inom statsförvaltningen (RiR 2011:4).

¹⁷ Erfarenheter av granskning av It Governance presenterade för Intosai Working Group on It Audit. Viktiga komponenter i it-styrningen är följande: ledning och organisation, att det finns en it-strategi som har koppling till verksamhetsutvecklingen, och verksamhetens mål, behovsanalyser, it-policys och standarder, rutiner för kvalitetssäkring, kontrollåtgärder i it-stödet, planering av it-investeringar, upphandling, riskanalyser, uppföljning och rapporteringsrutiner samt rutiner för att säkerställa driften av it-system.

myndigheters insatser.¹⁸ För att myndigheterna ska få ett effektivt och väl fungerande it-stöd i rättskedjan menar Riksrevisionen att myndigheterna bör samverka i arbetet med sina behovs- och riskanalyser för att kunna säkerställa att utvecklingen av it-stöd motsvarar regeringens krav och verksamheternas samlade behov.

1.5 Finansiering av myndigheternas it-verksamheter

Det finns olika finansieringsformer för myndigheternas it-verksamheter beroende på vilken typ av aktivitet det är fråga om - drift, förvaltning eller utveckling. Ekonomistyrningsverkets regelverk är styrande. Myndigheternas it-projekt ska utvärderas i efterhand, och de olika aktiviteterna ska analyseras och kopplas till respektive finansieringsform samt rymmas inom myndighetens budgetram. Finansieringen av myndigheternas it-verksamheter kräver en relativt sofistikerad redovisning med följande möjliga finansieringsformer:

- Anslagsfinansiering - drift och förvaltning ska belasta det ordinarie anslaget.
- Lånefinansiering – för investeringar som tillfört ny funktionalitet (immateriella anläggningstillgångar) i it-system samt investeringar i hårdvaror.
- Särskilt avsatta medel som ska användas för att samordna och utveckla rättsväsendets informationsförsörjning.¹⁹

Granskningen omfattar polisens och Åklagarmyndighetens ramanslag, respektive Sveriges Domstolars och Kriminalvårdens anslag.²⁰

1.6 Genomförande

Inledningsvis har dokumentstudier genomförts av styrdokument, författningar och förarbeten. Dessutom har tidigare utredningar gått igenom inom området och identifierade brister i it-stödet i rättskedjan verifierats. Därefter har ett frågeformulär med strukturerade frågor om myndigheternas kostnader och prognoser för it-verksamheterna för åren 2007-2015 distribuerats och sammanställts i syfte att få en översiktlig bild över kostnadsutvecklingen.

¹⁸ Prop. 2008/09:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.4.2. och liknande formulering i prop. 2009/10:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.4.2 prop. 2007/08:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.4.2 och prop. 2006/07 utg.omr. 4 avsnitt 4.4.2.

¹⁹ I budgetpropositionen för 2010 avsattes sammanlagt 210 miljoner kronor för åren 2010-2012.

²⁰ Polisorganisationens anslag 1:1 (ramanslag), Åklagarmyndighetens anslag 1:3 (ramanslag), Sveriges Domstolars anslag 1:5 samt Kriminalvårdens anslag 1:6. Totalt omfattar dessa anslag cirka 33 miljarder kronor budgetåret 2011. It-verksamheten utgör cirka 6,5 procent av dessa medel.

Frågeformuläret innehöll också frågor om myndigheternas högst prioriterade it-projekt. Riksrevisionen har därefter valt ut sex it-projekt som är väsentliga för myndigheternas operativa verksamheter i brottmålsprocessen samt för informationsförsörjningen i rättskedjan, för att granska projektens tidsplaner, budgetar och utfall.

En granskning av myndigheternas ekonomiadministrativa rutiner och intern styrning och kontroll av it-verksamheterna har genomförts av Ernst & Young på uppdrag av och i samråd med Riksrevisionen.²¹ En utgångspunkt har varit de etablerade perspektiven för styrning och kontroll i enlighet med den så kallade COSO-modellen.²² Bedömningarna har sin utgångspunkt i COSO samt normgivande krav, vägledning och praxis inom området.²³ Intervjuer i denna del har genomförts med företrädare för myndigheternas ekonomifunktioner och it-verksamheter.

Intervjuer utifrån ovanstående aspekter har genomförts med företrädare för myndighetsledningarna, it-verksamheterna och ekonomiavdelningarna samt med operativ personal i verksamheterna. Intervjuer har även genomförts med projektledare för ett urval pågående it-projekt vid myndigheterna utifrån verksamhetsnytta och kostnader. Företrädare för Justitiedepartementet respektive Finansdepartementet har också intervjuats.

Revisor Emelie Juter har medverkat i granskningen.

²¹ Någon närmare verifiering av att verksamheterna följer de styrande principer som framkommit i granskningen har inte gjorts. Inom området it-utvecklingsprojekt har en fördjupad granskning gjorts med inriktning på lönsamhetskalkyler, budgetkalkylavstämning, prognosarbete samt projektutvärdering.

²² COSO (Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission) är ett internationellt ramverk (publicerat 1992, revideras för närvarande) för att utvärdera intern kontroll. Följande perspektiv ingår: kontrollmiljö, riskbedömning, kontrollåtgärder, information och kommunikation, ekonomisk uppföljning samt utvärdering.

²³ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll, Ekonomistyrningsverkets rapport (2005:13) Räkna på lönsamheten! – Vägledning för lönsamhetskalkyler vid statlig verksamhetsutveckling samt E-delegationens rapport Vägledning i nyttorealiserings (remissutgåva 2011-02-08).

2 Arbetet med att modernisera it-stödet i rättskedjan

I detta kapitel illustreras först en förenklad systemkarta över it-stödet i rättskedjan. Därefter redogör vi för syftet med och ambitionen för RIF-arbetet, som omfattas av elva myndigheter, och ett helt elektroniskt och strukturerat ärendeflöde.

2.1 En förenklad systemkarta över it-stödet i rättskedjan

Informationsförsörjningen och it-stödet inom rättsväsendet syftar till att stödja de primära operativa verksamheterna. Ett annat syfte med it-stödet är att stödja myndigheternas ledning och styrning, planering, kontroll och uppföljning av sakverksamheterna, samt myndigheternas produktion av bland annat officiell statistik. It-stödet och de olika systemen i rättskedjan kan ha ett samband med varandra, det vill säga att de för olika ändamål lämnar eller tar emot information från andra it-system. Detta sker inom varje myndighet respektive mellan myndigheterna i rättskedjan och kräver följaktligen ett ändamålsenligt och effektivt it-stöd med kopplingar mellan de olika systemen.

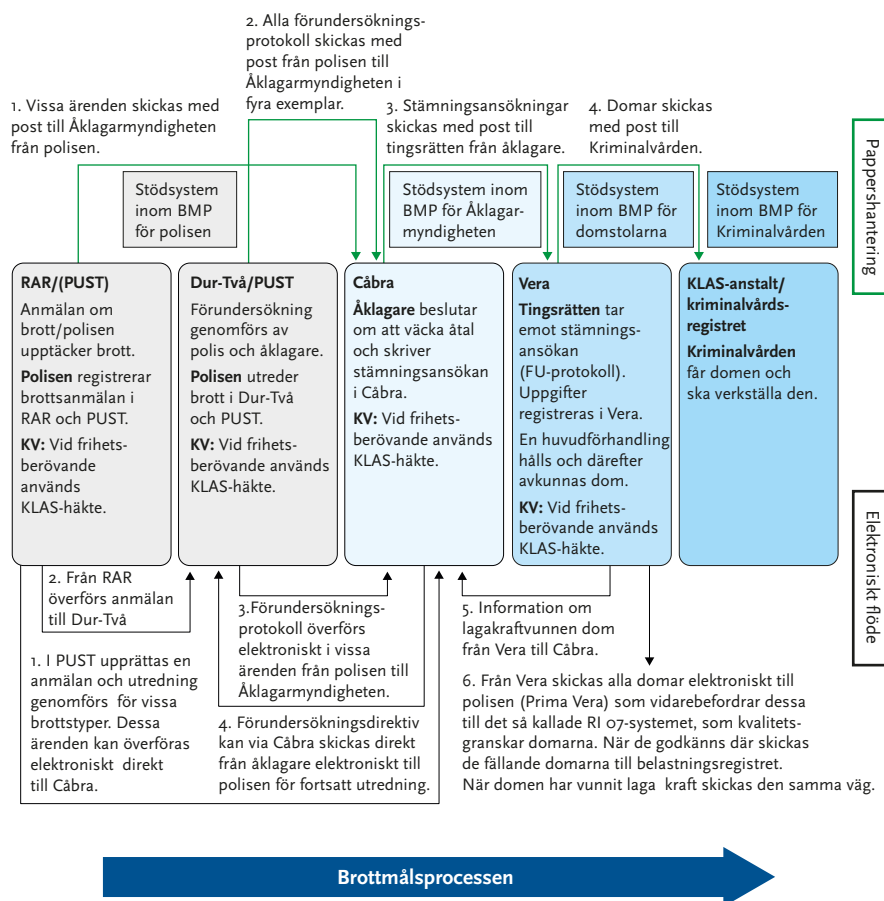
Granskningen har fokus på brottmålsprocessens it-stöd. Vi återger detta it-stöd med en förenklad indelning av de olika it-systemen i huvudsystem och stödsystem, där huvudsystemen är de system som är själva kärnan i processen. Stödsystemen är de system som direkt eller indirekt stöder denna process, exempelvis register av olika slag. Nedan presenteras en förenklad systemkarta över olika verksamhetsstöd/it-stöd - huvudsystem och stödsystem för det operativa arbetet i brottmålsprocessen vid myndigheterna och informationsutbytet mellan myndigheterna. De huvudsakliga flödena – elektroniska och pappersbundna - redovisas också i figuren.

Systemkartan visar att det sker ett omfattande informationsutbyte mellan myndigheterna och att detta utbyte i stora delar fortfarande är pappersbundet. En ytterligare beskrivning av myndigheternas it-stöd finns i bilaga 2.

Figur 1. En förenklad systemkarta.

En förenklad systemkarta: It-stöd i brottmålsprocessen

Schemat beskriver en förenklad brottmålsprocess, de huvudsakliga it-stöden och dokumenthanteringen. Brottmålsprocessen (BMP) och vilka it-stöd som ingår är komplext, och andra möjligheter finns som inte redovisas här.



Källa: Riksrevisionen 2011.

2.2 Ambitionen om ett elektroniskt ärendeflöde

År 1996 fattade regeringen beslut om att bilda Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet), som sedan inrättades den 1 januari 1997.²⁴ Åtta myndigheter fick då i uppdrag att verkställa strategin för rättsväsendets

²⁴ Regeringsbeslut 1996-11-21 Strategi för samordning av rättsväsendets informationsförsörjning, Justitiedepartementet, dnr Ju96/3163.

informationsförsörjning (RIF).²⁵ RIF-arbetet omfattar för närvarande elva myndigheter (RIF11). Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen och Rättsmedicinalverket blev ordinarie medlemmar i RIF-rådet genom regeringsbeslut åren 2005 och 2006.²⁶

Målsättningen är att få ett elektroniskt och strukturerat ärendeflöde i rättskedjan och att en uppgift normalt endast ska registreras en gång och kontrolleras direkt vid källan. RIF-arbetet beskrivs i strategin som en förutsättning för att rättsväsendets myndigheter bättre ska kunna bedriva verksamheter som präglas av effektivitet, kvalitet och rättssäkerhet. Varje behörig myndighet ska kunna få den information som behövs vid önskad tidpunkt och i önskad form. En viktig förutsättning för att genomföra RIF-arbetet och förverkliga målen är att den personliga integriteten värnas. En annan utgångspunkt i strategin är att myndigheterna ska genomföra sina delar av det gemensamma åtagandet inom ramen för tillgängliga medel.²⁷

År 2008 gjorde RIF11-myndigheterna ett försök att konkretisera och förstärka RIF-arbetet genom att upprätta en gemensam dokumenterad målbild och handlingsplan som kom att kallas Målbild 2012.²⁸ I fokus i Målbild 2012 är att grundläggande informationsförsörjning för brottmålsprocessens ärendehantering ska ske elektroniskt och ersätta den omfattande pappershanteringen mellan myndigheterna. Ändringar i gällande lagstiftning skulle dock krävas för att förverkliga Målbild 2012. Regeringen har inte tagit ställning till Målbild 2012.

Myndigheternas RIF-arbete och ambitionen om att skapa ett elektroniskt ärendeflöde gick trögt mellan åren 1996-2008. Få konkreta resultat uppnåddes. Regeringen beslutade därför i mars 2009 att överta ansvaret för samordningen av RIF-arbetet. Ny ordförande för RIF-rådet blev expeditionschefen vid Justitiedepartementet.²⁹ I samband med detta inrättades en ny enhet på

²⁵ Ibid. Ett förslag till en strategi togs fram på regeringens uppdrag av Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Generaltullstyrelsen och Riksskatteverket. Regeringsbeslutet omfattade även Brottsoffermyndigheten.

²⁶ RIF11 består av: Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Tullverket, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen och Rättsmedicinalverket. Regeringsbeslut 2005-04-21 Utökning av ordinarie myndigheter i Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet), Justitiedepartementet, dnr Ju2004/11719/PO och Regeringsbeslut 2006-12-21 Utökning av ordinarie myndigheter i Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet), Justitiedepartementet, dnr Ju2006/10392/PO.

²⁷ Regeringsbeslut 1996-11-21 Strategi för samordning av rättsväsendets informationsförsörjning, Justitiedepartementet, dnr Ju96/3163.

²⁸ RIF- Rättsväsendets informationsförsörjning, Målbild för informationsutbytet 2012 – En uppdragsbeskrivning för RIF-myndigheterna, 2008-02-20, dnr POA 450-01/08.

²⁹ Regeringsbeslut 2009-03-05 om ordförande i Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet), Justitiedepartementet, dnr Ju2009/2204/PO, Ju2008/1785/PO, Ju2009/636/PO, Ju2009/1937/PO.

Justitiedepartementet för samordning, utveckling och informationsförsörjning, den så kallade SI-enheten. Enheten tog över det tidigare RIF-sekretariatets uppgifter, men myndigheterna är fortsatt ansvariga för genomförandet av RIF-arbetet. Dessutom har regeringen i budgetpropositionen för 2010 avsatt 210 miljoner kronor för åren 2010-2012 som myndigheterna kan ansöka om enligt kriterier som uppställts inom Regeringskansliet.³⁰ Dessa medel motiverades med att myndigheternas RIF-arbete inte får nedprioriteras av ekonomiska skäl.

Arbetet intensifierades och avgränsades till ett elektroniskt huvudflöde i brottmålsprocessen och omfattade de så kallade RIF5-myndigheterna.³¹ Regeringen beslutade att den första etappen skulle färdigställas senast den 31 december 2011.³² I november 2010 konstaterades det dock att den första etappen skulle bli försenad med ett år. Enligt den nya tidsplanen från juni 2011 har regeringen gett myndigheterna i uppdrag i regleringsbrev att genomföra den första etappen av arbetet senast den 31 december 2012, exklusive en sex månaders avveckling av de så kallade RI-systemen³³ som kommer att löpa parallellt med de nya it-systemen fram till den 30 juni 2013.³⁴

Den sammantagna bedömning som myndigheterna gör i en nyttovärdering i början av 2011 är att kostnaderna för den första etappen kan förväntas vara intjänade omkring 2018, alltså fem år efter genomförandet.³⁵ Kostnaderna för systemutveckling, hårdvara och införande av första etappen bedöms uppgå till drygt 610 miljoner kronor.³⁶ Nyttan beräknas uppstå genom ökad effektivitet och mer rationella rutiner vid överföring av information och dokumentation mellan rättsväsendets myndigheter. Ett omfattande pappersflöde förväntas i stor utsträckning ersättas av ett helt elektroniskt flöde. Betydande kvalitetsvinster till följd av första etappen förväntas direkt vid driftsättning.

³⁰ Regeringskansliet, promemorian Principer för RIF-arbetet, 2011-04-13. Dessa medel utgör endast regeringens satsning på första etappen i RIF, och den totala kostnaden är högre.

³¹ Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården och Brottsförebyggande rådet.

³² RIF5-myndigheterna fick i uppdrag i regleringsbrev 2010 och 2011 att genomföra första etappen till den 31 december 2011.

³³ RI-systemen tar emot information om brottmålsavgörande – laga kraft – från domstolarna och överför efter bearbetningar denna information till interna system hos Rikspolisstyrelsen och till system hos andra myndigheter.

³⁴ Regeringsbeslut 2011-06-22 (Ju2011/4732/PO, Ju2011/4791/Å, Ju2011/4804/DOM, Ju2011/4788/KRIM).

³⁵ Justitiedepartementet, promemorian Nyttovärdering 2011 avseende utveckling av rättsväsendets informationsförsörjning, 2011-05-04, s. 5-6 dnr, Ju2010/9779/SI.

³⁶ Av de totala kostnaderna avser omkring 100 miljoner kronor utveckling av första etappen av polisens PUST.

2.2.1 *Organiseringen av RIF-arbetet under den första etappen*

Justitiedepartementet (SI-enheten) har upprättat en projektorganisation, med bland annat särskild it-kompetens, med uppgift att samordna myndigheternas RIF-arbete. SI-enheten ansvarar inte för myndighetsstyrning och lagstiftningsärenden. Detta ansvarar sakenheterna på Justitiedepartementet för. Sakenheterna har utsedda kontaktpersoner som får regelbunden information om RIF-arbetet och har därmed möjlighet att lämna synpunkter på olika förslag och underlag från SI-enheten.³⁷ Det är myndigheterna som ansvarar för leveranser och utveckling av it-stödet.

RIF5-myndigheterna bedriver det aktiva arbetet i första etappen i RIF-arbetet medan övriga sex myndigheter löpande uppdateras om arbetet bland annat i samband med att möten hålls i RIF11-rådet. RIF-rådet består av myndighetschefer som fattar strategiska beslut om hur arbetet ska bedrivas. Ordföranden i RIF-rådet kan vid behov döma i frågor. Den så kallade RIF-gruppen, som består av verksamhets- och it-ansvariga från myndigheterna, är underställd RIF-rådet. Det löpande arbetet bedrivs av personal på myndigheterna i arbetsgrupper som sätts samman i olika konstellationer beroende av uppgift och behov. Varje myndighet har även en utsedd RIF-samordnare som är kontaktperson för respektive myndighet.³⁸

³⁷ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-04-29.

³⁸ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-04-29.

3 Nuläget och den utmaning som myndigheterna står inför

3.1 Bristande it-stöd i rättskedjan under många år

Under flera år har it-stödet för rättsväsendets myndigheter inte varit tillräckligt användarvänligt och effektivt. Därmed finns ett uppdämt behov av att modernisera it-stödet i rättskedjan. Nedan redovisas iakttagelser om brister i myndigheternas it-stöd.

3.1.1 Rikspolisstyrelsen

Polisens brister i it-stödet för den operativa polisverksamheten är väl kända sedan många år tillbaka. Polisens RAR (rationell anmälningsrutin) är ett föråldrat teckenbaserat system i UNIX-miljö där alla anmälningar registreras. I Dur-Två genomförs utredningar; bland annat registreras beslag och förhör, och förundersökningsprotokoll sammanställs. Utöver detta finns åtskilliga register, exempelvis misstanke- och belastningsregistret (MR/BR). Kritik har under åren riktats mot polisens it-stöd från flera olika håll. Kritiken har främst handlat om att it-stödet inte är tillräckligt effektivt och användarvänligt, exempelvis för avrapportering inne på polisstationen i RAR och Dur-Två.³⁹ Vid vissa polisstationer finns även risk för köbildning. En kommentar vi fått är: "Det är en konst att rapportera och få det så effektivt som möjligt, det är hela tiden en avvägning mellan tiden ute på fältet och tiden inne på polisstationen."⁴⁰ Det har också konstaterats att det finns ett gap mellan vad Rikspolisstyrelsen tillhandahåller i form av nuvarande it-stöd och polismyndigheternas behov och efterfrågan av detsamma. Företrädare för Rikspolisstyrelsen är väl medvetna om att ett sådant gap finns, men hänvisar till bristande resurser och att myndigheten tvingas göra nödvändiga prioriteringar mellan olika insatser i utvecklingen av it-stöd.⁴¹

³⁹ Riksrevisionsverket, Polisens IT-stöd, RRV 2000:8; Linköpings universitet, doktorsavhandling av Stefan Holgersson, Yrke: Polis, 2005; Ekonomistyrningsverket, Polisen – Styrning och uppföljning (ESV 2009:6).

⁴⁰ Intervju vid Norrmalms Polisstation 2010-09-02.

⁴¹ Intervju vid Rikspolisstyrelsen 2011-04-11.

3.1.2 Åklagarmyndigheten

Ärendehanteringssystemet Cåbra har av personal på åklagarkamrar kritiserats för bristande användarvänlighet, exempelvis på grund av att större ärenden inte kan hanteras på ett bra sätt.⁴² Kritik har också framförts mot en omfattande och tidskrävande registrering av uppgifter.⁴³ De största bristerna uppges finnas i kommunikationen med polisens it-stöd, RAR och Dur-Två, exempelvis att brottsmisstanken inte är sammankopplad med målsäganden och vittnen när ärendet når Åklagarmyndigheten. Uppgifterna från polisen är inte sällan felaktiga. Sammantaget leder dessa brister till att resurskrävande manuella dubbelkontroller och telefonsamtal mellan polis, åklagare och domstolar krävs för att undvika fel.⁴⁴ Ekonomistyrningsverket har kritiserat Åklagarmyndigheten för att inte ha tagit tillräcklig hänsyn till hur arbetsprocesserna på ett bättre sätt skulle kunna effektiviseras vid utvecklingen av Cåbra.⁴⁵

3.1.3 Domstolsverket

Företrädare för flera tingsrätter uppger att det är mycket tidskrävande när det relativt ofta saknas korrekta kontaktuppgifter i handlingar som når domstolarna, trots att uppgifterna ska ha kontrollerats av såväl polis som åklagare i tidigare led. Många uppgifter registreras fortfarande manuellt vid respektive myndighet.⁴⁶ Domstolarnas ärendehanteringssystem Vera uppges av flera personalkategorier på det hela taget fungera bra. Det har dock framförts önskemål om vissa förenklingar av Vera, exempelvis i form av enklare sökvägar.⁴⁷

3.1.4 Kriminalvården

Tidigare granskningar har visat på att Kriminalvården har brister i sitt it-stöd.^{48, 49} I myndighetens remissvar över den offentliga utredningen

⁴² Intervju vid Ekobrottsmyndigheten 2011-02-11, Åklagarkammaren i Stockholm 2010-10-13 och Åklagarkammaren i Uppsala 2011-02-09.

⁴³ Intervju vid Åklagarkammaren i Stockholm 2010-10-12.

⁴⁴ Intervju vid Ekobrottsmyndigheten 2011-02-10, Åklagarkammaren i Stockholm 2010-10-13 och Åklagarkammaren i Uppsala 2011-02-09.

⁴⁵ Ekonomistyrningsverket, Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll, (ESV 2009:7).

⁴⁶ Dessa brister framhölls i Riksrevisionens rapport: Inställda huvudförhandlingar i brottmål (RiR 2010:7).

⁴⁷ Intervju vid Attunda tingsrätt 2010-10-18.

⁴⁸ Riksrevisionen: Kriminalvårdens verkställighetsplanering (RiR 2009:27), Riksrevisionsverket: Informationsförsörjning och IT-användning inom kriminalvården (RRV 1999:19).

⁴⁹ Bristerna bekräftas även i tidigare rapporter och utredningar såsom: Informationsförsörjning och IT-användning inom Kriminalvården (RRV 1999:19), Användbarhet i Kriminalvårdens IT-system – med inriktning på intern kommunikation och systemtillgänglighet, (Linköpings Universitet, kandidatuppsats 2007-06-01), Kriminalvården – ledning och styrning (SOU 2009:80).

”Kriminalvården – ledning och styrning”⁵⁰ delar Kriminalvården utredningens bedömning att ”it-stödet inte är fullt ut användarvänligt och anpassat till kärnverksamhetens behov. It-stödet är i vissa delar gammalmodigt”.⁵¹ Samtidigt konstateras det att ”it-stödet i högre utsträckning än i dag skulle kunna bidra till effektiviseringar av verksamheten”. I myndighetens budgetunderlag till regeringen för åren 2012-2014 redovisar Kriminalvården att ”Allt högre krav ställs inom Kriminalvården på ett utvecklat it-stöd. Detta innefattar både krav på att ge bättre användarstöd i befintliga system och önskemål om framtagning av nya typer av it-baserade stödsystem.”⁵² I intervjuer med företrädare för Kriminalvården väl förtrogna med it-stödet har synpunkter på it-stödet lämnats som i stort överensstämmer med denna problembild.⁵³ Det handlar främst om att it-stödet inte är tillräckligt användarvänligt i förhållande till behov i det dagliga operativa arbetet och om att angeläget nytt it-stöd inte har utvecklats i tillräcklig omfattning.

Andra exempel på brister i it-stödet uppges i intervjuer med företrädare för Kriminalvården vara att it-stödet för klienttransporter bygger på föråldrad teknik. Vidare har behörigheter för att få fram information om klienter begränsats sedan mars 2010, vilket uppges ha försvårat arbetet på häkten vid beräkning av exempelvis påföljd.⁵⁴ Andra störande omständigheter uppges vara när it-stödet uppdateras under dagtid samt att olika lösenord krävs för it-stöden. Det uppges även förekomma att personal mister behörighet till it-stöd, vilket medför att behörigheten på nytt måste aktiveras i ett särskilt system för behörighetstilldelning (KRITA). Dessutom uppges faxmaskiner fortfarande användas i hög utsträckning i kommunikationen mellan Kriminalvården, polisen och Åklagarmyndigheten. Dessa brister leder sammanfattningsvis till en hög grad av manuell pappershantering.

3.2 Flera åtgärder måste vidtas samtidigt

Det kommer att krävas omfattande insatser av myndigheterna för att förbättra och effektivisera it-stödet för den egna operativa verksamheten och för informationsförsörjningen i rättskedjan. Myndigheterna står inför en utmanande uppgift där flera åtgärder måste vidtas samtidigt. Det handlar

⁵⁰ SOU 2009:80 Kriminalvården - ledning och styrning.

⁵¹ Kriminalvården, remissvar 2009-11-30, dnr 2009-024382.

⁵² Kriminalvården: Kriminalvårdens budgetunderlag 2012 (tryckt 2011-03-03).

⁵³ Intervjuer vid Kronobergshäktet 2010-10-25, Österåkeranstalten 2011-02-11 och regionkontoret i Stockholm 2011-02-08.

⁵⁴ Enligt Kriminalvårdens huvudkontor ska behörigheten till informationen om en viss klient tas bort efter utskrivning.

exempelvis om att polisen redan i år måste påbörja en avveckling av gamla och omoderna system och it-stöd. Det är angeläget för Kriminalvården att inom tre år genomföra en avveckling av KLAS och skapa nya funktioner i kriminalvårdsregistret (KVR). Domstolsverket å sin sida måste genomföra en så kallad modularisering av Vera; det vill säga systemet ska delas upp i olika moduler, vilket är ett komplext förändringsarbete som beräknas ta många år. Myndigheternas kostnader av drift och förvaltning måste minska för att säkerställa finansiering för nyutveckling, framför allt inom Polisen och Kriminalvården.

Vidare behöver granskade myndigheter förbättra sin styrning av it-verksamheten och förbättra förmågan att styra och driva it-projekt för att effektivisera den operativa verksamheten med hjälp av ett bättre it-stöd.⁵⁵ Flera myndigheter i rättskedjan har påbörjat ett internt förändringsarbete i syfte att bland annat förbättra styrningen och arbeta mer professionellt med it-verksamheten. I RIF-arbetet har det bland annat framkommit att myndigheterna har svårt att driva it-projekt planenligt. Dessa iakttagelser överensstämmer med Riksrevisionens tidigare iakttagelser.⁵⁶ När det gäller RIF är det viktigt att myndigheterna går i takt och kan leverera i tid. I kedjan är inte någon aktör starkare eller bättre än den svagaste länken. Efter det att den första etappen har genomförts är tanken att fler etapper i RIF-arbetet ska genomföras, vilket kommer att ställa fortsatt höga krav på myndigheternas långsiktiga förmåga att leverera i tid och med hög kvalitet.

3.3 Utveckling kräver avveckling

För polisen, som sammanlagt har hundratals olika system och it-stöd för sin verksamhet, är avvecklingen av gamla system och it-stöd dels en strategiskt viktig förutsättning för att minska kostnaderna för drift och förvaltning genom att lägga ned omoderna system som inte levererar tillräcklig verksamhetsnytta i förhållande till behov och i relation till kostnader, dels en förutsättning för att kunna finansiera utvecklingen av ett nytt it-stöd. Historiskt sett har Rikspolisstyrelsen inte prioriterat avveckling av gamla system och gammal infrastruktur. I samband med ett beslut om polisens nya it-strategi 2010

⁵⁵ Riksrevisionen noterar att frågan om myndigheternas försörjningsstrategier för it-tjänster har tagits upp av e-delegationen i ett betänkande 2009. Det framkommer också att regeringen för närvarande bereder denna fråga. E-delegationens betänkande Effektivare stödprocesser (SOU 2009:86). Regeringens skrivelse till riksdagen 2010//:138 Riksrevisionens granskning av it inom statsförvaltningen och statliga it-projekt (2011-05-12).

⁵⁶ Riksrevisionen: Statliga IT-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5).

påbörjade dock Rikspolisstyrelsen planeringen för ett avvecklingsarbete under 2011 som sträcker sig fram till 2015.⁵⁷ Under våren 2011 påbörjade Rikspolisstyrelsen också ett arbete med att ta fram en avvecklingsplan för system och it-stöd som enligt planen ska beslutas i december 2011, vilket innebär en försening med cirka sex månader för närvarande. Utveckling av nya system och it-stöd kräver avveckling av gamla och omoderna system och föråldrad infrastruktur för att få ned kostnaderna för drift och förvaltning.

Under en övergångsperiod kan parallella system och it-stöd, både gamla och nya, krävas av bland annat säkerhetsskäl. Men det finns risker med att gamla system och it-stöd inte avvecklas i tid. Parallella system och it-stöd leder till ökade kostnader för drift och förvaltning. En annan risk är om gamla system stängs ned innan de nya fungerar tillfredsställande. Det finns också en risk att integrationer och beroendeförhållanden mellan olika system förbises, vilket skulle kräva extra insatser som i sig är kostnadsdrivande. Företrädare för Rikspolisstyrelsen framhåller i en intervju att det är ett komplext arbete som ska genomföras med stora mängder av information och integrationer mellan olika system. Rikspolisstyrelsen har heller aldrig tidigare avvecklat system och it-stöd av samma dignitet som den kommande avvecklingen av RAR och Dur-Två innebär. Det är därför osäkert vad detta arbete i slutändan kommer att innebära och vilka kostnader som kommer att uppstå efter 2015.

Kriminalvården behöver avveckla det äldre klientadministrativa systemet KLAS för att minska kostnaderna för drift och förvaltning. Det är en åtgärd som har diskuterats i närmare tio år.⁵⁸ Först i juni 2011 beslutade Kriminalvården att avveckla KLAS under en treårsperiod.⁵⁹ Projektet planeras starta den 1 september 2011 och avslutas den 31 december 2014. Motsvarande eller liknande funktioner i KLAS ska nyutvecklas och integreras i det nya kriminalvårdsregistret KVR. I möjligaste mån ska data i KLAS flyttas över till KVR.⁶⁰ Syftet är att Kriminalvården ska ha *ett* klientadministrativt it-system. I samband med starten av projektet ska en bedömning av projektets inriktning ske utifrån en genomlysning av arkitekturen för KVR. Denna analys ska genomföras under hösten 2011.

⁵⁷ Rikspolisstyrelsen, IT inom Polisen – nationell IT-strategi 2010-2015, dnr ITS-170-5180/09.

⁵⁸ Kriminalvården, e-post 2011-07-07.

⁵⁹ Beslut om avveckling av KLAS, 2011-06-27, dnr 50-2011-114268.

⁶⁰ Kriminalvården, e-post 2011-07-07.

3.4 En kostnadspuckel i rättskedjan 2011

De totala kostnaderna för myndigheternas it-verksamheter är betydande och ökar varje år. De budgeterade totala it-kostnaderna för de fyra granskade myndigheterna i rättskedjan under åren 2007-2011 har ökat från cirka 1,72 miljarder kronor till närmare 2,26 miljarder kronor, det vill säga en ökning med drygt en halv miljard kronor under fyra år.⁶¹ Av de totala budgeterade it-kostnaderna 2011 står polisen för närmare 70 procent.

Myndigheterna i rättskedjan har haft vissa svårigheter att i granskningen få fram jämförbara och korrekta uppgifter om it-kostnaderna ur redovisningen framför allt för åren 2007-2009. Under åren 2010-2011 har dock mer tillförlitliga uppgifter om kostnader för it-verksamheterna kunnat tas fram ur redovisningen. Enligt myndigheternas beräkningar och prognoser för de totala budgeterade it-kostnaderna i rättskedjan väntas kostnaderna vara som högst redan i år, det vill säga 2011. Därefter ska kostnaderna, enligt polisens prognoser, minska successivt varje år fram till 2015. Avgörande blir om polisen kommer att lyckas med framför allt avveckling av gamla system och gammal infrastruktur i den takt som kommer att krävas för att avsevärt få ned kostnaderna, givet riskerna. Rikspolisstyrelsens förmåga att agera kommer att ha stor betydelse för kostnadsutvecklingen totalt sett i rättskedjan, då myndigheten svarar för en hög andel av de totala it-kostnaderna.

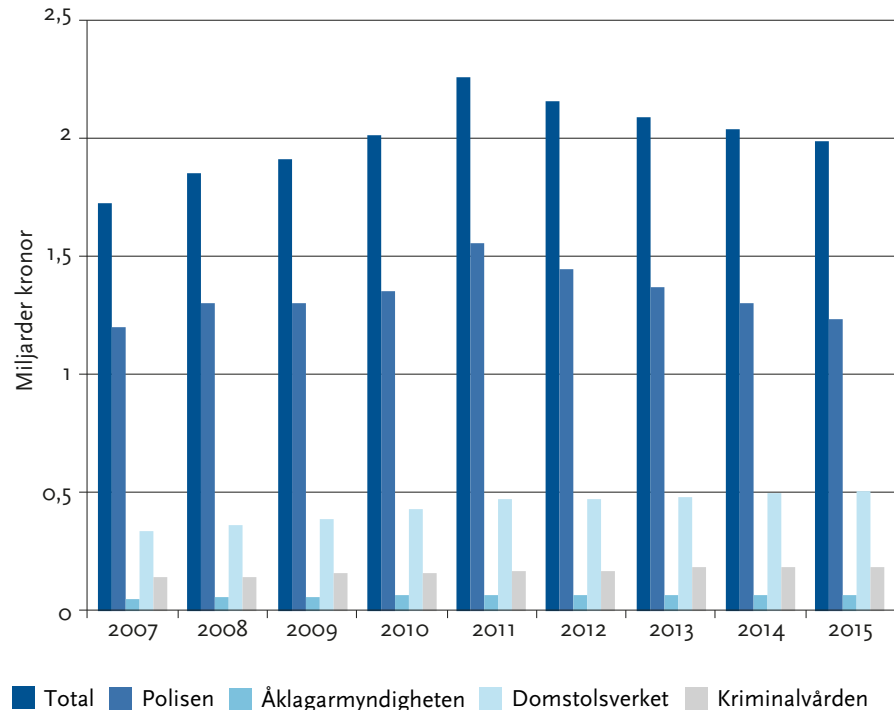
Domstolsverket och Kriminalvården bedömer att deras respektive it-kostnader kommer att fortsätta öka något varje år fram till och med 2015. Båda myndigheterna bedömer att kostnaderna främst kommer att öka på grund av investeringar i infrastruktur. Däremot bedömer Åklagarmyndigheten att myndighetens kostnader kommer att vara relativt konstanta mellan 2012 och 2015.⁶²

Se diagrammet på nästa sida över myndigheternas budgeterade och prognostiserade totala it-kostnader för åren 2007-2015.

⁶¹ Riksrevisionens sammanställning av de totala it-kostnaderna 2007-2011 omfattar följande: drift, förvaltning, it-utveckling samt avskrivningar för materiella och immateriella anläggningstillgångar.

⁶² Intervju vid Åklagarmyndigheten 2011-03-25.

Budget och prognos för it-kostnadsutvecklingen 2007-2015



Not: Prognos över de totala it-kostnaderna i rättskedjan. De totala kostnaderna innefattar här drift och förvaltning, it-utveckling samt avskrivningar för materiella och immateriella anläggningstillgångar. Åklagarmyndighetens budget och nivå för 2011 avser även åren 2012-2015.

Rikspolisstyrelsens finansieringsplaner innebär att budgeten för utveckling av nytt it-stöd under 2011 och 2012 ska förstärkas med totalt 200 miljoner kronor för att man ska kunna genomföra angelägna och planerade it-satsningar.⁶³ Polisen har dock inte fattat några formella beslut om budgetar för åren 2012-2015. Detta sker en gång per år i den interna budgetdialogen hos polisen. Polisens målsättning är att på sikt ställa om kostnaderna för drift och förvaltning till utveckling från tidigare det förhållandet 90/10 till idealet 60/40. Nuvarande fördelning av kostnader är ungefär 85/15. Förutom att gamla system och gammal infrastruktur måste avvecklas, måste även den gemensamma förvaltningen av system utökas för att polisen ska ha råd att finansiera ett nytt it-stöd. Tidigare år har, enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen, ett problem varit att it-utvecklingsbudgeten tidigare fungerade som en slags budgetregulator. Denna ordning har dock ändrats, och behovet av nya system och it-stöd prioriteras väsentligt högre nu.⁶⁴

⁶³ Eftersom särskilda RIF-medel tilldelas årligen finns inte sådana medel inräknade i strategin.

⁶⁴ Intervju vid Rikspolisstyrelsen 2011-01-18.

Företrädare för Rikspolisstyrelsen framhåller att hela omställningsarbetet är komplext och att detta gör att alla risker av förklarliga skäl inte kan identifieras i nuläget. Trots riskerna finns ändå en tro på prognoserna. Polisen har en målbild och styr med ekonomin. Det uppges vara ett paradigmskifte att tidsplaner ska hållas.⁶⁵ En kommentar vi fått är: "Vi vet vad som förväntas av oss och måste tro på våra prognoser, det finns inget annat alternativ."⁶⁶ Sammantaget räknar polisen med att de totala it-kostnaderna kommer att minska med drygt 20 procent fram till 2015. De totala it-kostnaderna för polisen beräknas uppgå till cirka 1,23 miljarder kronor 2015.

Åklagarmyndighetens kostnader för drift och förvaltning är till stor del bundna genom avtal med en konsult, vilket gör att kostnaderna uppges vara väl kända. Dessutom uppges storleken på investeringarna vara ungefär lika över åren. Sammantaget beräknas it-investeringarna uppgå till cirka 20 miljoner kronor per år under perioden 2012-2015. Myndigheten tar fram en budget för ett år i taget och givet den information som finns i nuläget bedöms den nuvarande ambitionsnivån vara rimlig och konstant.⁶⁷ Sammantaget räknar Åklagarmyndigheten med i stort sett oförändrade totala it-kostnader fram till 2015. De totala it-kostnaderna för Åklagarmyndigheten beräknas uppgå till cirka 65 miljoner kronor 2015.

Företrädare för Domstolsverket framhåller att många faktorer påverkar kostnaderna för drift och förvaltning, exempelvis ramavtal och upphandlingar, konsultberoende, yttre krav och behov av justeringar i system. Prognosen för drift och förvaltning 2012 ligger relativt högt, enligt vad som framkommit i en intervju med företrädare för it-avdelningen. Orsaker som anges är att myndigheten bland annat planerar att byta ut den centrala miljön, såsom hårdvara, applikationer och maskiner. Domstolsverket räknar också med att underhållskostnaderna kommer att stiga något. Underhållet av hårdvaran kostade cirka 5 miljoner kronor 2010, och om denna inte byts ut beräknas kostnaden stiga till närmare 35 miljoner kronor 2014.⁶⁸ I övrigt är Domstolsverkets projektarbete för anpassning till RIF-arbetet högprioriterat inom myndigheten. Alla resurser prioriteras för detta vad gäller utveckling och investeringar för två år framåt. I övrigt är det justeringar och en så kallad modularisering av domstolarnas verksamhetsstöd Vera som är högprioriterat.⁶⁹ I myndighetens framtagna prognoser är det främst antalet timmar för

⁶⁵ Intervju vid Rikspolisstyrelsen 2011-04-11.

⁶⁶ Intervju vid Rikspolisstyrelsen 2011-04-11.

⁶⁷ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2011-03-25.

⁶⁸ Intervju vid Domstolsverket 2011-04-04.

⁶⁹ En så kallad modularisering innebär att verksamhetsstödet Vera delas upp i olika moduler som var och en kan förändras utan att påverka övriga moduler. En förstudie om modularisering har genomförts, men ett formellt beslut om modularisering saknas.

personalen som ligger till grund för dessa beräkningar.⁷⁰ Sammantaget räknar Domstolsverket med att de totala it-kostnaderna kommer att öka med närmare 10 procent fram till 2015. De totala it-kostnaderna för Domstolsverket beräknas uppgå till cirka 505 miljoner kronor 2015.

Kriminalvården behöver minska sina kostnader för drift och förvaltning för it-stödet, bland annat genom en avveckling av KLAS, för att myndigheten i högre grad ska kunna satsa på utveckling av nytt it-stöd. I juni 2011 beslutade Kriminalvården, som tidigare nämnts, att avveckla KLAS under treårsperioden 2011-2014. Kostnadsramen är cirka 26 miljoner kronor för tre år.⁷¹ Risker med avvecklingen av KLAS är bland annat att komplexiteten och kostnader för detta underskattas. Erfarenheter visar att tidigare större it-insatser i KVR varit mer komplexa än vad som förutsetts. Det finns även ett stort behov av utveckling och bättre förvaltning av KVR, vilket kan leda till ökade kostnader.⁷² Kriminalvården kalkylerar med att avvecklingen av KLAS ger en årlig kostnadsbesparing om cirka 6 miljoner kronor från och med 2015 samt att denna investering blir ekonomiskt lönsam efter cirka fem år. Sammantaget räknar Kriminalvården med att de totala it-kostnaderna kommer att öka med ungefär 10 procent fram till 2015. De totala it-kostnaderna för Kriminalvården beräknas uppgå till cirka 184 miljoner kronor 2015.

3.5 Ett års försening av den första etappen

I november 2010 aviserade Domstolsverket att myndighetens leveranser i RIF försenats på grund av främst underskattad komplexitet och att den interna organisationen på Domstolsverket inte var tillräcklig, exempelvis i fråga om rätt kompetens. Även andra faktorer påverkade förseningen, som att gemensamma förutsättningar kom senare än planerat och att det omfattande arbetet mot externa aktörer försvårat arbetet.⁷³ Den första etappen av RIF5-myndigheternas arbete har därmed försenats med ett år. Den gemensamma leveransplanen har reviderats, och ett beslut om en ny leveransplan togs på RIF-rådsmötet i mars 2011. Den första etappen av RIF-arbetet ska, enligt ett regeringsbeslut den 22 juni 2011, i stället vara genomförd senast den 31 december 2012.⁷⁴

⁷⁰ Intervju vid Domstolsverket 2011-04-04.

⁷¹ Beslut om en avveckling av KLAS, 2011-06-27, dnr 50-2011-114268.

⁷² Kriminalvårdens IT-projektkatalog 2011 (version 2011-03-03). Redovisning av en lång lista problem och förslag till förbättringar av enskilda funktioner i KVR, s. 12.

⁷³ Intervju vid Domstolsverket 2011-05-04 och promemoria Domstolsverket; Information om förseningar 2010-12-07.

⁷⁴ Regeringsbeslut 2011-06-22 (Ju2011/4732/PO, Ju2011/4791/Å, Ju2011/4804/DOM, Ju2011/4788/KRIM). Den nya tidsplanen är dock exklusive avveckling av de så kallade RI-systemen, som ska löpa parallellt under sex månaders tid fram till den 30 juni 2013.

Av protokoll från RIF-rådets möten mellan juni och november 2010 framgår att försenade resultat från myndigheternas arbetsgrupper, som handlade om en gemensam kravbild och referensarkitektur, innebar en risk för förseningar av flera myndigheters leveranser.⁷⁵ Enligt företrädare för Justitiedepartementet fastställdes kravbilden den 31 december 2009. Därefter hanterades ett antal öppna frågor under våren 2010, och den slutliga versionen fastställdes i maj 2010.⁷⁶ RIF-rådets ordförande, tillika expeditionschefen för Justitiedepartementet, hävdar att projekt av denna storlek ”tyvärr ofta blir försenade” och att den konstaterade förseningen därför inte kom som någon ”större överraskning”.⁷⁷ Tidsplanen var snäv och därmed fanns en risk för förseningar från start, enligt företrädare från både Justitiedepartementet och myndigheterna.

På grund av förseningen av den första etappen beräknas kostnaderna för denna öka med närmare 160 miljoner kronor, enligt beräkningar i nyttovärderingen från våren 2011. Komplexiteten i utvecklingsarbetet uppges även i beräkningen ha underskattats, och parallella system kommer att behöva användas under en övergångsperiod, som en direkt konsekvens av förseningen. Dessutom beräknas konsultkostnaderna öka för genomförande av vissa kompletterande insatser.⁷⁸ Bedömningen är att de totala kostnaderna väntas uppgå till drygt 610 miljoner kronor för RIF-arbetets första etapp, vilket innebär en ökning med 43 procent.⁷⁹

Regeringen överväger att genomföra en extern granskning av SI-enhetens och myndigheternas arbete. Diskussioner pågår för närvarande om formerna för ett sådant arbete. Tanken är att en sådan granskning ska inledas under 2011. Åtgärder har även vidtagits för att minska risken för ytterligare förseningar i RIF-arbetet, exempelvis har den nya leveransplanen två så kallade ”tidsbuffertar”. Dessutom har kriterier för statusrapportering i arbetet förtydligats i syfte att säkerställa att myndigheterna rapporterar på liknande sätt. Ett riskmoment som identifierats är övergången från planeringen i RIF till den operativa planering som ska ske på myndigheterna, det vill säga att bryta ned gemensamma förutsättningar till enskilda aktiviteter som ska genomföras. En så kallad ”mognadsmodell” ska införas som ska bidra till en större öppenhet och säkerställa en ”lägsta nivå” avseende myndigheternas interna processer.⁸⁰

⁷⁵ En gemensam kravbild med realiseringsmodell beskriver det gemensamma åtagandet i rättskedjan och referensarkitekturen beskriver de tekniska förutsättningarna för att realisera den gemensamma kravbilden.

⁷⁶ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-04-29.

⁷⁷ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-05-23. Liknande synpunkter har även framförts i samband med intervjuer vid Justitiedepartementet 2011-04-29 och vid Kriminalvården 2011-05-03.

⁷⁸ Justitiedepartementet, promemoria; Nyttovärdering 2011 avseende utveckling av rättsväsendets informationsförsörjning, 2011-05-04, s. 6, dnr Ju2010/9779/SI.

⁷⁹ Justitiedepartementet, promemoria; Nyttovärdering 2011 avseende utveckling av Rättsväsendets informationsförsörjning, 2011-05-04, sid. 6, dnr Ju2010/9779/SI.

⁸⁰ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-04-29.

3.5.1 Beslut om en utvidgning av den första etappen

När förseningen i första etappen var ett faktum genomfördes en analys av hur tiden bäst skulle användas av myndigheterna för att förbättra verksamhetsnyttan, utan att riskera huvudleveranserna.⁸¹ På RIF-rådsmötet i maj 2011 presenterades ett förslag att utvidga den första etappen, som innebar att även Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket skulle omfattas. De båda myndigheterna bedöms ha de tekniska förutsättningar som krävs för en sådan anslutning. RIF11-myndigheterna ställde sig bakom en utvidgning vid RIF-rådsmötet.⁸² I juni 2011 beslutade regeringen om en utvidgning och senareläggning av den första etappen, som i stället ska avslutas den 31 december 2012.⁸³

Utvidgningen av den första etappen i RIF-arbetet förutsatte att Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket ställde sig bakom de arbetsätt och vägval som gjorts i arbetet.⁸⁴ Utan förseningen hade utvidgningen troligtvis inte blivit av förrän efter den första etappens avslut, enligt företrädare för Justitiedepartementet.⁸⁵ Risker som identifierats med en utvidgning är att den kan medföra en ”inledande tröghet” i arbetet under tiden som nya deltagare ska läras upp och att antalet tolkningsfrågor om den gemensamma kravbilden initialt kan öka.⁸⁶ Flera företrädare för myndigheterna har framhållit att det är viktigt att säkra den första etappen och huvudflödet först.⁸⁷ Rikspolisstyrelsen och Domstolsverket har exempelvis framfört att det inte är lämpligt med en utvidgning av den första etappen, bland annat för att det saknas en tillräcklig stabilitet bland RIF5-myndigheterna och för att arbetsbelastningen är tillräckligt hög som det är.⁸⁸ Trots detta har samtliga ledamöter i RIF11-rådet ställt sig bakom en utvidgning av den första etappen. Beslut om detta togs på RIF-rådsmötet i maj 2011.

⁸¹ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-05-23.

⁸² Intervju vid Justitiedepartementet 2011-05-29.

⁸³ Regeringsbeslut 2011-06-22 (Ju2011/4732/PO, Ju2011/4791/Å, Ju2011/4804/DOM, Ju2011/4788/KRIM).

⁸⁴ Justitiedepartementet, protokoll från RIF11-rådsmöte den 11 maj 2011 vad avser Justitiedepartementet promemoria; Beslut om utökning av RIF-arbetet etapp 1 och Förutsättningar för utökning, 2011-04-27.

⁸⁵ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-05-23.

⁸⁶ Justitiedepartementet, protokoll från RIF11-rådsmöte den 11 maj 2011 vad avser Justitiedepartementet promemoria; Beslut om utökning av RIF-arbetet etapp 1 och Förutsättningar för utökning, 2011-04-27.

⁸⁷ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2011-05-04.

⁸⁸ Intervju vid Rikspolisstyrelsen 2011-05-02 och vid Domstolsverket 2011-05-04.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar det följande:

- It-stödet för den operativa verksamheten i rättsväsendets myndigheter i rättskedjan har fortfarande brister och fungerar inte tillräckligt effektivt.
- Myndigheterna står inför en utmanande uppgift där flera åtgärder måste vidtas samtidigt. Kostnaderna för myndigheternas drift och förvaltning av it-stöd måste minska för att säkerställa finansiering av nyutveckling, framförallt inom polisen och Kriminalvården. Det finns även ett uppdämt behov av att avveckla eller bygga om gamla system och it-stöd för att kunna modernisera it-stödet.
- Myndigheterna bedömer att en kostnadspuckel för de totala budgeterade it-kostnaderna inträffar 2011. Det motsvarar cirka 2,26 miljarder kronor, vilket är en ökning med drygt en halv miljard kronor under fyra år. Polisen står för närmare 70 procent av rättskedjans totala budgeterade it-kostnader.
- I RIF-arbetet har det framkommit att myndigheterna har svårt att driva it-projekt planerligt. Myndigheterna har brister i sin styrning av it-verksamheten och behöver förbättra sin förmåga att styra och driva it-projekt.
- Myndigheterna saknar erfarenhet av komplicerade omställningsarbeten, såsom att avveckla, utveckla och modernisera system och it-stöd i motsvarande omfattning som nu krävs.
- Den första etappen av RIF-arbetet är för närvarande försenad med ett år och ska enligt plan avslutas den 31 december 2012. Som en konsekvens av denna försening har den första etappen utvidgats med två myndigheter - Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten. Sammantaget leder dessa ändrade förutsättningar till att kostnaderna ökar med närmare 160 miljoner kronor till totalt drygt 610 miljoner kronor.
- Etapp två av RIF-arbetet är för närvarande under beredning. Avsikten är att regeringen tar ett beslut om etapp två under hösten 2011.

4 Prioriterade kritiska it-projekt

För att myndigheterna i rättskedjan ska kunna modernisera it-stödet och uppfylla sina respektive åtaganden i RIF-arbetet, krävs att de har förmåga att genomföra beslutade insatser i rätt tid, till rätt omfattning och till rätt kostnad. Detta gäller inte minst för högt prioriterade och kritiska it-projekt, som syftar till att stödja myndigheternas operativa kärnverksamheter och till att kunna åstadkomma en helt elektronisk informationsförsörjning mellan myndigheterna i rättskedjan.

Riksrevisionen har utifrån ovanstående aspekter granskat följande sex prioriterade och kritiska it-projekt på myndigheterna, varav tre stycken vid polisen:

- PUST, BMP-A och Ren-IT Rikspolisstyrelsen
- Cåbra II Åklagarmyndigheten
- NRB och e-Stämning Domstolsverket
- Avveckling av KLAS Kriminalvården

4.1 Förseningar och ökade kostnader i projekten

Tre faktorer som myndigheterna kan påverka är tid, budget och funktionalitet i projekten. Granskningen av pågående kritiska it-projekt på myndigheterna visar att samtliga projekt drabbats av förseningar och ökade kostnader, eller har haft svårt att leverera enligt ursprunglig kravspecifikation.⁸⁹ En kritisk faktor är kompetensförsörjningen.⁹⁰ En sammanställning visar att myndigheternas ursprungliga budgetar som motsvarar totalt cirka 250 miljoner kronor för granskade it-projekt hittills har överskridits med totalt mellan 75-100 miljoner kronor. Nedan redovisas kortfattat syftet med respektive projekt och en sammanfattande tabell över avvikelser i tid, budget och funktionalitet för projekten vid en avstämning under våren 2011. I bilaga 3 redovisas mer utförlig information om it-projekten.

⁸⁹ Det är samma granskningsresultat som Riksrevisionen kom fram till i granskningen av it-projekt som avslutades år 2009, se Riksrevisionen: Statliga IT-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5).

⁹⁰ Det saknas aktuella statliga ramavtal för vissa it-konsulttjänster, bland annat för ledning och styrning, systemutveckling och infrastruktur. Kammarkollegiet, telefonsamtal 2011-09-28.

4.1.1 Rikspolisstyrelsen

Det nya mobila utredningsstödet (PUST)

Polisen har under många år haft behov av ett nytt utredningsstöd och krav har även funnits på att ett sådant ska vara mobilt. PUST är det system som på sikt helt ska ersätta avrapporteringsstödet Rationell anmälningsrutin (RAR) och Datoriserat utredningsstöd (Dur-Två). Syftet med PUST är att det ska stödja polisens nationella utredningskoncept (PNU), som är ett nytt arbetssätt för polis i yttre tjänst. PUST ska byggas i flera etapper. I den första etappen ingår ett urval brottstyper som har ett så kallat förenklat utredningsförfarande.⁹¹ Till dess att samtliga brottstyper kan registreras i PUST kommer de olika it-stöden att användas parallellt. Projektet är ett av polisens fem högst prioriterade it-projekt. PUST har många integrationer med andra system inom polisen och med andra myndigheter. Huvuddelen av alla nödvändiga uppgifter för brottmålsprocessen ska registreras i PUST. Förundersökningsprotokoll ska också upprättas som därefter ska överföras till åklagarnas Cåbra-system.

Anpassning av RAR och DUR-Två till brottmålsprocessen (BMP-A)

Som tidigare nämnts hinner inte polisen utveckla det nya it-stödet PUST för alla typer av brott i den första etappen. Därmed måste befintliga it-stöd för anmälan och utredning (RAR och Dur-Två) anpassas till de överenskommelser som gjorts i RIF för att det elektroniska informationsutbytet med åklagarnas Cåbra-system ska fungera. Polisens BMP-A projekt syftar till att åtgärda detta. För att uppnå spårbarhet på misstankar, samt högre kvalitet, ska även misstankeregistret (MR) vidareutvecklas enligt de nya kraven i RIF.⁹²

It-arkitekturen och driftmiljön (Ren-IT) ska standardiseras

Polisen har relativt höga kostnader totalt sett för den mångfald teknologier och leverantörer som är ett resultat av de senaste tjugo årens utveckling.⁹³ Projektet Ren-IT syftar till att flytta befintliga it-system från gammal plattform till en ny gemensam och enhetlig teknisk plattform. Polisen bedömer att detta ska ge en mer standardiserad teknisk miljö och förutsättningar för en kostnadseffektiv hantering av framtida utveckling, förvaltning och drift av it-stöd. Polisen bedömer också att vissa förbättringar kan uppnås i den polisiära

⁹¹ Rikspolisstyrelsens svar på Riksrevisionens frågeenkät i februari 2011. Rikspolisstyrelsen, PUST Projektkontrakt, 2009-09-23, dnr PVS-171-3001/09. Med förenklat utredningsförfarande menas att enkla utredningar kan färdigställas ute på fältet och det gäller för närvarande brottstyper såsom snatteri, brott mot knivlagen, olovlig körning, rattfylleri och narkotikabrott.

⁹² Rikspolisstyrelsen, Projekt BMP-A Projektdirektiv för RAR/DUR inklusive Tvång/MR – en anpassning till krav i brottmålsprocessen, 2010-05-26.

⁹³ Rikspolisstyrelsen, Projektdirektiv Ren-IT, 2009-05-28.

verksamheten genom en stabilare it-miljö med färre avbrott.⁹⁴ Ren-IT bedrivs i ett program, som ursprungligen omfattande ett trettiotal it-system, som var och en hanterades i ett delprojekt. Projektet har indirekt ett samband med RIF-arbetet.⁹⁵

4.1.2 Åklagarmyndigheten

Cåbra II

Cåbra II-projektet syftade ursprungligen till att utveckla en stämningsansökan som åklagare ska kunna skicka elektroniskt via åklagarnas Cåbra till domstolarnas Vera-system. I stämningsansökan ingår information som polisen skickat till Cåbra, som ska stödja ett rationellt och kvalitativt åklagararbete. Den elektroniska stämningsansökan ska säkerställa kvaliteten på den strukturerade informationen om tilltalad, målsägande och brottsmisstanke som ska överföras till domstolen.⁹⁶ Domstolsverket genomför en del av åtagandet i projektet *Uppdrag e-Stämning*.⁹⁷ Nya och utökade direktiv beslutades i maj 2011.⁹⁸ Cåbra II-projektet har ännu inte fullgjort någon leverans av it-stöd.

4.1.3 Domstolsverket

Domstolsverket genomför numera sina åtaganden i RIF-arbetet inom ramen för myndighetens så kallade RIF-program.⁹⁹ I programmet ingår bland annat Uppdrag e-Stämning, Ny rapportering av brottmålsavgöranden och ett införandeprojekt.

Uppdrag e-Stämning

I en överenskommelse har Åklagarmyndigheten och Domstolsverket åtagit sig att i samarbete förverkliga viktiga delar av det informationsutbyte som ska komma till stånd mellan åklagare och domstol. Syftet med uppdraget är att utveckla en elektronisk stämningsansökan, som i strukturerad form överför information från åklagarnas Cåbra-system till domstolarnas verksamhetsstöd Vera.

⁹⁴ Rikspolisstyrelsen, Projektdirektiv Ren-IT, 2009-05-28.

⁹⁵ Rikspolisstyrelsen, Projektdirektiv Ren-IT, 2009-05-28.

⁹⁶ Åklagarmyndigheten, Projektdirektiv Cåbra II – utveckling av elektroniskt informationsutbyte, 2009-06-12, dnr ÅM-A 2009/0721.

⁹⁷ Domstolsverket, svar på Riksrevisionens frågeformulär i februari 2011.

⁹⁸ Åklagarmyndigheten, Beslut om revidering av projektdirektiv Cåbra II, 2011-05-30.

⁹⁹ Domstolsverket, svar på Riksrevisionens frågeformulär i februari 2011.

Ny rapportering av brottnålsavgörande (NRB)

NRB-projektet syftar till att ta fram krav och tekniska lösningar som behövs för att elektroniskt överföra och ta emot information om brottnålsdomar mellan domstolarna och berörda myndigheter i rättskedjan. Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården och Brottförebyggande rådet samarbetar i projektet. När projektet är klart finns förutsättningar för att avveckla de så kallade RI-systemen. Samordning sker därför med det projekt som drivs för att avveckla RI-systemen.

4.1.4 Kriminalvården

Avvecklingen av kriminalvårdens KLAS-system

Kriminalvården framhåller att avvecklingen av KLAS och nyutvecklingen av motsvarande KLAS-funktioner i kriminalvårdsregistret KVR är förenade med stora risker på grund av projektets storlek och outredda risker. I juni 2011 fattades dock beslut om en treårig avveckling av KLAS med beräknad start i september 2011 och avslut den 31 december 2014.¹⁰⁰ Syftet är bland annat att minska kostnader för drift och förvaltning, att modernisera funktioner i en nyare teknisk plattform samt att förbättra funktionaliteten i de funktioner som förs in i KVR. Att avveckla KLAS-systemet har inte ett direkt samband med myndighetens åtagande i den första etappen i RIF. Kriminalvårdens åtagande i RIF-arbetet är att utveckla it-system för att kunna ta emot elektronisk information om domar i brottnål från domstolarna. Information från myndigheterna i rättskedjan ska registreras i KVR.

4.2 Lägesbild av granskade it-projekt

Nedan redovisas i tabellen lägesbilden för de granskade it-projekten i myndigheterna under våren 2011. Granskningen visar att flera projekt är försenade, att de har avvikelser i funktionalitet eller överskridit ursprunglig budget.

¹⁰⁰ KLAS byggdes på 1990-talet och konverterades till en ny version KLAS år 2001. Formellt beslut om en avveckling av KLAS togs den 27 juni 2011 (dnr 50-2011-114268).

Projekt	Ursprunglig budget	Överskriden budget våren 2011	Överskriden tidsplan våren 2011	Förändrad funktionalitet våren 2011
PUST (polisen)	67 mnkr	+ 20 mnkr (ev. ytterligare + 19 mnkr)	+ 3 mån (ev. ytterligare + 6 mån)	Avvikelse från planerade brottstyper och funktionalitet
BMPA (polisen)	27 mnkr	Delprojekt + 1,7 mnkr (budget 5,2 mnkr) Oklart om total budget	+ ca 6 mån	Nej
Ren-IT (polisen)	90 mnkr	+ 40 mnkr	+ 4 mån	Utökning med fler applikationer och it-stöd
Cåbra II (Åklagarmyndigheten)	13,5 mnkr	+ 25 mnkr (investeringsram för 2011 och 2012 enligt tilläggsdirektiv)	+ 1 år	Utökad omfattning genom integrationer med polisen och Brå
Vera R14/R15, RIF-program (Domstolsverket)	52 mnkr	+ 8 mnkr	+ 1 år	Utökad omfattning och komplexitet jämfört med ursprunglig plan
Avveckling av KLAS (Kriminalvården)	Beslutad total kostnadsram för tre år (2011-2014) är ca 26 mnkr kr. Beslutad budget för 2011 är 8,6 mnkr	Uppgifter om tidigare kostnader för att överföra delar av KLAS till KVR finns inte	+ 4 år (tidigare ambition var att avveckla KLAS till 2010). Enligt beslut i juni 2011 ska avvecklingen vara klar i slutet av 2014	Viss del av KLAS har tidigare avvecklats och motsvarande funktioner införts i KVR

4.3 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar:

- Myndigheternas it-projekt har haft svårt att leverera enligt ursprunglig kravspecifikation, vilket bidragit till förseningar och ökade kostnader.
- Planeringen av it-projekt brister, bland annat underskattas analys av projektens omfattning, risker, resurser och tidsplaner. Återkommande förklaringar som myndigheterna har till förseningar i it-projekten är avvikelser i funktionalitet; exempelvis har komplexiteten i it-stödet underskattats såsom integration med andra it-system internt och mellan myndigheterna.¹⁰¹ Det har även förekommit att vissa projekt har fått vänta på förutsättningar från det gemensamma RIF-arbetet.
- Kompetensförsörjningen är en sårbar faktor som får konsekvenser för it-projekten; i vissa fall har projekten försenats som en direkt följd av vakanser eller att nyckelpersoner med särskild kompetens varit upptagna i andra projekt.
- Myndigheternas ursprungliga budgetar för fem av de granskade it-projekten om cirka 250 miljoner kronor har hittills överskridits med ungefär 75-100 miljoner kronor.
- Myndigheterna har identifierat införande och mottagande av nytt it-stöd som en väsentlig risk. Om nytt it-stöd inte används på det sätt som det är tänkt uppnås inte den effektivitet och verksamhetsutveckling som avsetts.

¹⁰¹ Jämför med motsvarande granskningsresultat i Riksrevisionens rapport Statliga IT-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5).

5 Myndigheternas förutsättningar att leverera ett bättre it-stöd

Riksrevisionen har i granskningen utgått från fem områden, eller så kallade framgångsfaktorer, som bör ha dokumenterats och hanterats i arbetet med att utveckla it-stödet i rättskedjan. Följande områden har granskats: behovsanalyser, långsiktig planering, långsiktig dokumenterad prognos och budget för finansiering av it-stöd, riskanalyser samt kompetensförsörjning. Därutöver har myndigheternas ekonomiadministrativa rutiner för it-verksamhet och övergripande dokumentation för intern styrning och kontroll granskats. I detta avsnitt redovisas för Riksrevisionens samlade iakttagelser per myndighet.

5.1 Rikspolisstyrelsen

5.1.1 Rikspolisstyrelsens utmaning

Rikspolisstyrelsens stora utmaning är att minska antalet system som driver kostnader för drift och förvaltning. Framför allt handlar det om att avveckla och ersätta så kallade stordatorsystem från 1970-talet som driver kostnader. Enligt polisens prognoser har myndigheten en kostnadspuckel 2011. Polisen behöver avveckla gamla system, migrera till modernare tekniska plattformar och samtidigt driva flera högt prioriterade it-projekt. Det är nödvändigt att få ned kostnaderna för drift och förvaltning för it-verksamheten för att skapa ett ekonomiskt utrymme för utveckling av nytt it-stöd. Om inte polisen lyckas med detta kommer de totala kostnaderna för gamla och nya system och it-stöd att öka. En annan viktig utmaning består i att införandet och mottagande av nytt it-stöd sker på ett bra sätt, så att potentialen till rationalisering och effektivisering i de operativa verksamheterna tas till vara.

5.1.2 *En genomlysning av it-verksamheten har ökat medvetenheten om behovet av nytt it-stöd och bättre styrning*

Brister i polisens operativa it-stöd har kunnat konstateras sedan flera år.¹⁰² It-stödet är inte tillräckligt användarvänligt och effektivt, exempelvis för avrapportering av polis i yttre tjänst. För att få en samlad bild av it-verksamheten och behovet av nytt it-stöd gjorde Rikspolisstyrelsen 2009 en omfattande genomlysning av it-verksamheten.¹⁰³ Resultatet av denna genomlysning bekräftade bland annat brister i det operativa it-stödet och pekade på vikten av bättre styrning och ledning av it-verksamheten. Därmed finns en relativt tydlig bild av behovet av nytt it-stöd och bättre styrning. Rikspolisstyrelsen är väl medveten om att det finns ett gap mellan utbudet av it-stöd och polismyndigheternas efterfrågan men på grund av begränsade resurser tvingas Rikspolisstyrelsen att prioritera. Detta ställer krav på förmåga att styra och göra tydliga prioriteringar av olika it-insatser. Företrädare för Rikspolisstyrelsen menar dock att det krävs mer kommunikation och förankring i organisationen. Det är, enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen, inte rimligt att tillgodose alla behov. För att kunna leverera nytt it-stöd måste it-investeringarna öka och kostnaderna för drift och förvaltning minska. Hittills uppges leveranserna mest ha handlat om olika anpassningar till ny lagstiftning och utveckling av befintligt it-stöd.¹⁰⁴ Flera åtgärder har vidtagits som ett resultat av genomlysningen, bland annat har en ny organisation och styrning av it-verksamheten införts. Utmaningen för att åtgärda bristerna i polisens it-stöd och åstadkomma konkreta resultat är dock fortsatt mycket stor.

5.1.3 *It-frågorna har fått högre prioritet inom polisen*

Ansvaret för i stort sett all drift, förvaltning och utveckling av it-stöd är sedan 2004 centraliserat inom polisen. Sedan 2006 har Rikspolisstyrelsen en beställar- och utförarmodell för it-verksamheten. I intervjuer med företrädare för Rikspolisstyrelsen framkommer att det har tagit tid att få beställar- och utförarorganisationen på plats, men att det nu tycks fungera bättre. År 2009 rekryterades en sammanhållande it-strateg (CIO) som är chef för en nyinrättad it-stab vid huvudkontoret. CIO är direkt underställd rikspolischefen och ingår i ledningsgruppen. För att tydliggöra arbetet finns även ett så kallat prioriteringsråd där CIO är ordförande. Chefen för it-staben (CIO) beslutar om och prioriterar it-initiativ inom ramen för den av RPS fastställda it-strategin med stöd av prioriteringsrådet. Flera personer, på olika funktioner inom it-

¹⁰² Riksrevisionsverket, Polisens IT-stöd, RRV 2000:8, Linköpings universitet, doktorsavhandling Stefan Holgersson, Yrke: Polis Linköping, 2005, Ekonomistyrningsverket, Polisen – Styrning och uppföljning, ESV 2009:6.

¹⁰³ Logica, Preliminär rapport RPS, version 2009-07-10.

¹⁰⁴ Intervju vid Rikspolisstyrelsen 2011-04-11.

verksamheten, uppger i intervjuer att it-frågor diskuteras i mycket högre grad nu jämfört med tidigare. Det finns en tydlig viljeinriktning mot att leverera bättre resultat än vad polisen historiskt sett har kunnat göra. It-frågor har fått en högre prioritet och status inom polisen än tidigare. Företrädare inom it-verksamheten framhåller också att "vi måste tro på våra planer, vem ska annars kunna tro på oss?".¹⁰⁵

5.1.4 *Det finns dokumenterade planer fram till 2015*

Polisens it-strategi gäller för åren 2010-2015.¹⁰⁶ Strategin är, enligt flera företrädare för Rikspolisstyrelsen, mycket ambitiös och utmanande. Strategin kommer därför att ställa stora krav på bland annat beställarkompetens, leveransförmåga, införande och mottagande. It-strategin är knuten till den planerade verksamhetsutvecklingen för polisen. Det är CIO och it-staben som analyserar och bedömer vad som ska prioriteras, det vill säga tar fram förslag till it-plan, prognoser och avvecklingsplan. Sedan lämnar utförarsidan underlag med förväntade konsekvenser av dessa analyser, exempelvis för kostnader och drift och förvaltning.

Vidare finns en handlingsplan kopplad till it-strategin för samma period. Polisen har också en årlig it-plan och budget samt en projektportfölj med ungefär trettio stycken pågående it-projekt av olika karaktär, varav fem projekt har högre prioritet (däribland PUST, BMP-A och Ren-IT, se avsnitt 4.1.1). Polisen har även långsiktiga prognoser för it-verksamheten 2012-2015. Avvecklingsplan, sourcingstrategi och finansieringsplan är exempel på viktiga nyckeldokument för it-verksamheten. Enligt planerna ska kostnaderna för drift och förvaltning minska successivt från 2011 fram till 2015. Minskade kostnader ska främst åstadkommas genom avveckling av gamla system och plattformar. Beslutet för en avvecklingsplan är för närvarande försenad med sex månader och förväntas fattas i december 2012.

Ett problem tidigare år har varit att ekonomiadministrativa rutiner inte fungerat ändamålsenligt inom polisens it-verksamhet, enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen. Kontrollen över kostnadsutvecklingen för it-verksamheten var därför mycket osäker. I samband med den nya organiseringen 2009 av it-verksamheten med it-stab och CIO har dock olika åtgärder vidtagits som bidragit till bättre ekonomistyrning av området. Granskningen visar att Rikspolisstyrelsen numera har rutiner för uppföljning av riskområden, nyckeltal och budgetavvikelser med utpekade ansvariga. Åtgärder har bland annat vidtagits för förbättrade rutiner för att registrera ekonomiska data för it-projekten samt bättre rutiner för uppföljning av it-verksamhetens kostnader

¹⁰⁵ Intervju vid Rikspolisstyrelsen 2011-04-11.

¹⁰⁶ Rikspolisstyrelsen, IT inom Polisen – Nationell IT-strategi 2010-2015.

på olika nivåer. Detta har lett fram till att ekonomiavdelningen numera har ungefär två års framförhållning för budgetering och finansiering för it-verksamheten på aggregerad nivå.

Vidare uppger företrädare för Rikspolisstyrelsen att den nya organisationen och styrningen av it-verksamheten har bidragit till ökad insyn och förbättrade förutsättningar, men att det fortfarande återstår att genomföra flera nödvändiga åtgärder. Det finns bland annat behov av avstämningar på olika nivåer för att höja kvaliteten och tillförlitligheten i budgetar, exempelvis för it-stabens arbete med prognoser.¹⁰⁷ Granskningen visar att det finns brister i kraven på beslutsunderlag till it-investeringsprojekt, exempelvis saknas krav på jämförelser med nollalternativ och konkurrerande alternativ i enlighet med Ekonomistyrningsverkets rekommendationer. Det finns även brister i sättet att realisera nytta efter att ett it-projekt har avslutats. I projektutvärderingen som genomförs i form av en projektslutrapport saknas en utvärdering av en så kallad nyttorealiserings. I nuläget saknas en rutin för att säkerställa om ett it-investeringsprojekt varit lönsamt.¹⁰⁸

5.1.5 Riskanalyser görs på flera nivåer men saknas för helheten

Arbetet med riskanalyser, kalkyler och riskbedömningar för it-projekten är uppdelade i sammanlagt fem olika faser, så kallade tollgates. Avstämningar sker enligt polisens projektstyrningsmodell, den så kallade Props-modellen. Rikspolisstyrelsen har dock inte fastställt en metodik (hur och periodicitet) för att identifiera brister för it-tjänster. En annan brist är att det saknas ett it-stöd för att förenkla arbetet med att sammanföra olika risker till myndighetsnivå.

På en övergripande nivå finns en riskanalys som tagits fram i enlighet med förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. I denna riskanalys finns dock inte risk för brister i styrning och kontroll av it-verksamheten med som en specifik risk. Polisen har en komplex it-verksamhet med ett stort tjänsteutbud, varför en riskhantering inriktad på ekonomiska risker är väsentlig. En sammanställning av den övergripande riskanalysen sker en gång per år och uppföljningen av riskområden sker per tertial.¹⁰⁹ Det saknas dock en övergripande riskanalys för hur polisen ska genomföra sin it-strategi och handlingsplan. Företrädare för Rikspolisstyrelsen uppger att planerna för enskilda it-projekt är realistiska, men att det finns en risk för överoptimism för hela projektportföljen och när projekten ska avslutas. Under hösten 2010

¹⁰⁷ Intervju vid Rikspolisstyrelsen 2011-01-18.

¹⁰⁸ Ernst & Young, Granskning av ekonomistyrningen i Rikspolisstyrelsens it-verksamhet, 2011-05-27.

¹⁰⁹ Ernst & Young, Granskning av ekonomistyrningen i Rikspolisstyrelsens it-verksamhet, 2011-05-27.

har Rikspolisstyrelsen studerat denna risk i en förstudie.¹¹⁰ Ett sätt att hantera detta är att regelbundet göra en bedömning i prioriteringsrådet där arbetet med projektportföljen sker fortlöpande. Risken för överoptimism i projektportföljen som helhet kvarstår dock, enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen.¹¹¹ Polisens it-strategi och handlingsplan är, enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen, krävande och förutsätter förbättringar av olika förmågor. Det finns en medvetenhet inom polisens ledning om att det är ett stort förändringsarbete som måste genomföras under flera år för att myndigheten ska lyckas genomföra sin it-strategi. Företrädare för myndigheten menar att "polisen tidigare har varit bra på att planera, men inte på att genomföra projekt."¹¹²

I den senaste riskanalysen från hösten 2010 för myndighetens projektportfölj framhålls risken för att en samlad bild av utvecklingsbehovet inte tas fram. Rikspolisstyrelsen uppdaterar därför löpande den fleråriga it-planen för insatser. Rikspolisstyrelsen har dock ännu inte utvärderat om denna åtgärd är tillräcklig, men en utvärdering planeras genomföras under hösten 2011.¹¹³

Inre och yttre krav från det gemensamma RIF-arbetet och EU-arbetet förändras löpande, enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen, och är även exempel på förutsättningar som måste tas omhand i riskanalyserna.¹¹⁴

5.1.6 *Kompetensförsörjningen är sårbar*

Polisens långsiktiga prognos för it-verksamheten förutsätter bland annat att kompetensförsörjningen är tillgodosedd. Flera företrädare för polisen uppger dock att kompetensförsörjningen är en av de enskilt största riskerna för möjligheterna att lyckas genomföra olika åtaganden i it-verksamheten. Det finns ett stort behov av exempelvis beställarkompetens, erfarna projektledare, systemutvecklare och it-arkitekter. Kompetensförsörjningen är sårbar med ett högt konsultberoende i flera prioriterade it-projekt. Det är inte ovanligt att andelen konsulter i projekt uppgår till uppemot 70 procent. En försvårande omständighet är att det är brist på erfarna it-konsulter, vilket gör det svårt att få tag i rätt kompetens och i rätt tid.

En åtgärd för att hantera frågan om kompetensförsörjningen för it-verksamheten är att Rikspolisstyrelsen i mars 2011 beslutade om en så kallad sourcingstrategi.¹¹⁵ Strategin ger riktlinjer för hur kompetenser för olika delar

¹¹⁰ Rikspolisstyrelsen, Riskanalys ISK Projektportföljen, 2010-08-31.

¹¹¹ Intervju vid Rikspolisstyrelsen 2011-09-12.

¹¹² Intervjuer vid Rikspolisstyrelsen 2010-09-03, 2010-09-16, 2011-03-31 och 2011-04-12.

¹¹³ Intervju vid Rikspolisstyrelsen 2011-09-12.

¹¹⁴ Intervju vid Rikspolisstyrelsen 2011-04-12.

¹¹⁵ Rikspolisstyrelsen, Sourcingstrategi 2011.

av it-verksamheten ska kunna säkerställas. Företrädare för Rikspolisstyrelsen menar att det är "en palett av åtgärder som kommer krävas för att möta behovet av personalresurser och särskild kompetens inom it-verksamheten". Det framhålls även att det kommer bli en utmaning att förankra sourcingstrategin inom polisen och få gehör för olika åtgärder. Detta på grund av att det bland annat finns delade meningar om hur arbetet ska genomföras.¹¹⁶ Polisens ledning har i samband med detta diskuterat att utveckla den interna förmågan och kompetensen för beställare, leveranser, införande och mottagande.

5.1.7 *Införande och mottagande av nytt it-stöd inom polisen är strategiska risker*

Att inte kunna införa och ta emot nytt it-stöd på ett bra sätt är en av de största riskerna som identifierats av polisen. Enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen är det svårt att utveckla it-organisationen och få genomslag i verksamheterna. För att lyckas med detta ställs krav på ett kommunikativt ledarskap och samverkan. Det finns planer på att genomföra så kallade workshops med bland annat Utvecklingsavdelningen och PV/IT.¹¹⁷ Detta omställningsarbete kommer att kräva stor pedagogik och retorik för att lyckas, enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen, som menar att kulturfrågor och attityder till nya arbetssätt och it-stöd är viktiga områden att arbeta vidare med för att reella effekter ska kunna uppnås. "Potentialen finns i människan och i hur varje polis uppfattar sitt uppdrag".¹¹⁸

5.2 Åklagarmyndigheten

5.2.1 *Åklagarmyndighetens utmaning*

Åklagarmyndigheten har under 2009 och 2010 vidtagit flera åtgärder för att förbättra den interna styrningen och kontrollen inom bland annat it-verksamheten. Det finns enligt företrädare för Åklagarmyndigheten behov av en tydligare styrning och organisation av it-verksamheten, där bland annat beställar- och utförarrollerna renodlas och ansvarsförhållandena förtydligas.¹¹⁹ Införandet av den nya styrningen och organisationen pågår för närvarande. Parallellt med omorganisationen ska Åklagarmyndigheten genomföra projektet Cåbra II som på ett omfattande sätt är integrerat med och beroende av andra myndigheters it-stöd.

¹¹⁶ Intervju vid Rikspolisstyrelsen 2011-04-18.

¹¹⁷ Intervju vid Rikspolisstyrelsen 2011-04-11.

¹¹⁸ Intervju vid Rikspolisstyrelsen 2011-05-02.

¹¹⁹ Åklagarmyndigheten, Förslag till styrning av Åklagarmyndighetens IT-verksamhet, 2010-01-31, dnr ÅM-A 2010/1535.

5.2.2 *Stort behov av bättre it-stöd*

Åklagarmyndigheten har ingen samlad och dokumenterad behovsanalys över behovet av it-stöd. Referensgrupper och utbildningstillfällen används för att samla in synpunkter, studiebesök genomförs och synpunkter kan även lämnas via supporten. Däremot finns en omfattande lista över behov av förbättringar av it-stödet Cåbra. Sedan it-stödet lanserades 2007 har, enligt företrädare för Åklagarmyndigheten, cirka 5 300 ärenden med felanmälningar och förslag på ändringar inkommit och registrerats i it-stödet JIRA. En majoritet av dessa uppges ha hanterats av myndigheten. Åklagare och administratörer finns knutna till Cåbraavdelningen som bereder ärenden och lämnar förslag på prioriteringar. Brister har av myndigheten identifierats i hur prioriteringar inom it-verksamheten har genomförts. De möjligheter som funnits i budgetutrymmet har styrt mer än verksamhetens behov.¹²⁰ Åklagarmyndigheten har ett pågående projekt för att förbättra Cåbra och tillgodose synpunkter från Ekobrottsmyndigheten och specialkamrarna vad gäller hantering av mycket stora mål.

I intervjuer med personal vid två kammare har kritik framförts mot Cåbra. Systemet upplevs inte vara tillräckligt användarvänligt och det är tidskrävande att registrera data som saknar betydelse för åklagarnas bedömning av ärendet. Företrädare för Ekobrottsmyndigheten beskriver Cåbra som ett komplext system, men att det inte utgår från användarens perspektiv.¹²¹ Företrädare för Åklagarmyndigheten menar att de största bristerna finns gentemot polisens system, men sedan detta informationsutbyte blev möjligt 2007 har få åtgärder vidtagits. Åtgärder för att komma till rätta med bristerna har, enligt företrädare för Åklagarmyndigheten, inte varit prioriterade av polisen.¹²² Dessa brister kvarstår även när första etappen av polisens nya it-stöd PUST införs. Detta beror på att polisens gamla system RAR och Dur-Två fortsättningsvis kommer att leverera information till Cåbra för vissa brottstyper. PUST ska bidra till en mer effektiv handläggning av ärenden som lämpar sig för elektronisk handläggning av exempelvis mängdbrott.¹²³

Flera användare av Cåbra har uppfattat införandet av ny funktionalitet som en försämring, exempelvis införandet av en ny tvångsmedelsrutin under hösten 2010. Det finns en medvetenhet om detta på Riksåklagarens kansli. Att it-stödet inte är förankrat i verksamheten är också en risk som identifierats

¹²⁰ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2011-04-13.

¹²¹ Intervju vid Ekobrottsmyndigheten 2011-02-10.

¹²² Intervjuer vid Åklagarmyndigheten 2010-10-14 och 2011-03-25.

¹²³ Av regeringen definierat som "brott beträffande vilka förundersökning enligt gällande reglering leds av polismyndighet" (se Mängdbrottsuppdraget, Ju2009/3950/Å). Brott som hör till denna kategori är sådana där saken anses vara av enkel beskaffenhet, exempelvis snatteri och skadegörelse.

i Cåbra II-projektet.¹²⁴ Problemet uppges bland annat bero på ett visst motstånd till nyheter och förändringar i verksamheten som varierar vid olika åklagarkammare och de olika kammarledningarnas inställning till Cåbra. Utbildningsinsatser har genomförts i syfte att förankra och informera om förändringar.

5.2.3 *Bristande styrning och planering av it-verksamheten*

Åklagarmyndigheten hade i början av 2000-talet en it-vision som bland annat inkluderade nationellt it-system, elektronisk akt och bättre användarvänlighet. Denna vision uppges ha styrt it-verksamheten de första åren av 2000-talet. Ännu återstår uppgifter som måste genomföras.¹²⁵ I nuläget har inte Åklagarmyndigheten en aktuell it-strategi och vision för it-verksamheten. Den organisation och styrning av it-verksamheten som funnits under senare år uppges ha medfört en splittrad it-verksamhet. Företrädare för Åklagarmyndigheten menar att det inte finns en sammanhållen it-arkitektur. En orsak till detta är att det inte har funnits en samlad beredning inför beslut om it-satsningar. Det är en brist, enligt företrädare för Åklagarmyndigheten, att det inte har funnits tydliga befogenheter med budgetansvar. Det har funnits en uppdelning av ansvaret på olika avdelningar inom Riksåklagarens kansli.¹²⁶ Cåbraavdelningen har ansvar för att beställa funktionalitet, och att utveckla och förvalta Cåbra.

År 2007 framförde Riksrevisionen kritik mot bland annat avsaknad av en formell rutin och modell för systemförvaltningen av Cåbra.¹²⁷ Åklagarmyndigheten svarade då att bristerna åtgärdats genom bland annat tydligare rutiner för systemförvaltning.¹²⁸ Åklagarmyndigheten har dock inte en gemensam modell för systemförvaltning.¹²⁹ I nuläget finns inte heller en gemensam modell för projektstyrning med tillhörande krav på ekonomistyrning i projekten. Viss dokumentation finns dock som reglerar arbetsätt, exempelvis en modell för finansiell beredning och en mall för hur projektdirektiv ska skrivas och vad de bör innehålla. Åklagarmyndigheten saknar även direktiv och en fastställd metod för projektutvärdering och nyttorealiserings.¹³⁰ Exempel på ett it-projekt som har haft problem med

¹²⁴ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2011-03-25.

¹²⁵ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2010-10-14.

¹²⁶ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2011-04-13.

¹²⁷ Riksrevisionen, it-revision av Cåbra, februari 2008, dnr 32-2007-0647.

¹²⁸ Åklagarmyndigheten, svar till Riksrevisionen angående it-revision av Cåbra, 2008-05-26, dnr ÅM-A 2008/0793.

¹²⁹ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2010-10-14.

¹³⁰ Ernst & Young, Granskning av ekonomistyrning i Åklagarmyndighetens it-verksamhet, 2011-05-27.

styrning är det så kallade NYSS-projektet. Detta projekt bedömdes först ha levererat efterfrågad funktionalitet. Därefter visade det sig att systemet inte gick att använda som det var tänkt. En konsekvens blev att Åklagarmyndigheten avbröt satsningen och gjorde en avskrivning på cirka 4,8 miljoner kronor år 2010. Denna kostnad finansierades via anslaget.¹³¹

5.2.4 *Långsiktig prognos saknas och budget för it-projekt överskrids*

Åklagarmyndigheten saknar en långsiktig prognos för it-verksamheten. Budgeten för it-verksamheten uppges av företrädare för myndigheten till stor del bestå av bundna kostnader och investeringarna ser i princip lika ut från år till år.¹³² Diskussioner om långsiktiga it-kostnader har främst förts i samband med it-utvecklingsprojekt som kan medföra strukturella kostnadsökningar. För närvarande består utvecklingsprojekten framför allt av Cåbra II och myndighetens åtaganden i RIF.¹³³ En viss uppstramning har skett av planeringen och uppföljning med anledning av att Åklagarmyndigheten sedan februari 2010 även omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll, exempelvis sker finansiell beredning numera innan projektstart.¹³⁴ Företrädare för Åklagarmyndigheten framhåller även att det saknas en tydlig gräns mellan vad som är drift eller förvaltning och vad som är utveckling, vilket riskerar att medföra att tillräcklig kontroll saknas över myndighetens it-utvecklingskostnader.¹³⁵

De större projekten Cåbra och Cåbra II har väsentligt överskridit den ursprungliga budgeten. Cåbra har vid införandet fördubblat budgeten från 30 till 60 miljoner kronor, medan Cåbra II-projektet planeras få en utökad budget med ytterligare 25 miljoner kronor. Utökade budgetar uppges bero på att funktionaliteten och omfattningen i projekten ökar.¹³⁶

5.2.5 *Ett område under utveckling är riskhantering*

En myndighetsövergripande riskanalys utifrån kraven i förordning om intern styrning och kontroll har tagits fram 2011. Åklagarmyndigheten har sedan förordningen trädde i kraft i februari 2010 utvecklat området riskhantering, bland annat har riktlinjer för arbetet med riskbedömning fastställts. Det finns dock en förbättringspotential då arbetssättet för identifiering av risker inte är

¹³¹ NYSS var det nya statistiksystemet som skulle ersätta det gamla systemet Leonardo. Det gamla systemet bedömdes inte utnyttja framställning av möjlig verksamhetsstatistik som Cåbra gav.

¹³² Intervju vid Åklagarmyndigheten 2011-03-25.

¹³³ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2011-04-13.

¹³⁴ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2011-03-25.

¹³⁵ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2010-10-14.

¹³⁶ Intervjuer vid Åklagarmyndigheten 2011-04-13 och 2010-10-14.

tillräckligt detaljerat dokumenterat. Detta riskerar att medföra att underlagen innehåller fel eller att kvaliteten i underlagen inte är likvärdiga.¹³⁷ I den myndighetsövergripande riskanalysen från 2011 har risker identifierats som kan hindra myndigheten från att uppfylla mål och krav som statsmakterna ställer på verksamheten. Bland de risker som identifierats nämns bland annat brister i implementeringen av förordningen om intern styrning och kontroll och bristande styrning av it-verksamheten. Båda dessa risker har en utsedd ansvarig så kallad "riskägare". Åtgärder har identifierats för att minska riskerna.¹³⁸

Vidare finns brister i dokumentationen kring Cåbra II-projektets riskhantering. Dokumenterade statusrapporter och styrgruppsprotokoll ger inte en överblick över riskhanteringen och ansvariga för riskhantering. Företrädare för Åklagarmyndigheten menar dock att det finns en kontinuerlig riskhantering och översyn av risker. I styrgruppen diskuteras främst risker som kan vara kostnadsdrivande. Behov av personalresurser diskuteras också löpande i verksamheten.¹³⁹

5.2.6 *Konsult- och nyckelpersonberoenden är kända risker*

Åklagarmyndigheten är i hög grad beroende av konsulter för utveckling och förvaltning av Cåbra. Konsultberoenden och nyckelpersonberoenden är kända risker inom it-verksamheten. Eftersom myndigheten använt samma konsulter under lång tid finns risk för ett starkt konsultberoende. Åklagarmyndigheten har i stället övervägt att rekrytera egen personal, men företrädare för myndigheten menar att det är ett problem att upprätthålla rätt spetskompetens med egen personal. Det är också svårt att rekrytera verksamhetsexperter. Sammantaget har problemet med att hantera personalressituationen blivit en stående risk i Cåbra II-projektet.¹⁴⁰

5.2.7 *Ett arbete pågår för att förbättra styrningen av it-verksamheten*

Arbetet med att förbättra styrningen av it-verksamheten pågår för närvarande inom Åklagarmyndigheten. Företrädare för myndigheten framhåller att orsaker till de vidtagna åtgärderna bland annat är följande:

¹³⁷ Ernst & Young, Granskning av ekonomistyrning inom Åklagarmyndighetens it-verksamhet, 2011-05-27.

¹³⁸ Åklagarmyndigheten, Riskanalys Åklagarmyndigheten med åtgärder, 2011-02-21, dnr ÅM-A 2011/0297.

¹³⁹ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2011-03-25.

¹⁴⁰ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2011-03-25.

- teknikutvecklingen och det ökade beroendet av it - det finns numera krav på tillgång till Cåbra dygnet runt,
- myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om informationssäkerhet,
- förordningen om intern styrning och kontroll ställer ökade krav på att skapa en professionell styrning, bland annat inom it-verksamheten, samt
- tidigare identifierade problem med myndighetens upphandlingsverksamhet.¹⁴¹

Åklagarmyndigheten har, som en åtgärd för att förbättra den interna styrningen och kontrollen av kärnverksamheten tagit fram en styrmodell som bland annat omfattar en vision och långsiktiga uppföljningsbara mål. I arbetet med att ta fram modellen identifierades att it-verksamheten behövde hanteras separat, varför en översyn av verksamheten genomfördes under 2010. Riksrevisionens iakttagelser ger motsvarande bild av brister som presenterades i Åklagarmyndighetens översyn av såväl styrning och organisering av it-verksamheten som ekonomiadministrativa rutiner och kompetensförsörjning. Brister och åtgärder dokumenterades av Åklagarmyndigheten.¹⁴² Åtgärderna ska enligt företrädare för myndigheten ge betydande besparingseffekter och kvalitetsvinster genom bättre utnyttjande av resurser, kompetens och strukturer. En huvuddel av åtgärderna ska vara genomförda 2011. Vidare finns ett inriktningsbeslut om att påbörja en utveckling av en ny it-organisation. En första åtgärd är att rekrytera en it-direktör som ska vara ansvarig för och leda it-verksamheten.¹⁴³ It-direktören ska även medverka till att ta fram en it-strategi eller en it-vision. Exempel på andra åtgärder är att utveckla en projektutvecklingsmodell och en gemensam modell för systemförvaltning. Ändringar i arbetsordningen som befäster den nya organisationen är planerad till augusti/september 2011.

Ambitionen med åtgärderna är att stärka ledningens it-kompetens och bidra till en helhetssyn för myndighetens it-verksamhet. Företrädare för Åklagarmyndigheten uppger att de viktigaste utmaningarna består i att tydliggöra beställar- och utförarrollerna, förbättra upphandlingsverksamheten och att it-frågor hanteras samlat i myndigheten.¹⁴⁴

¹⁴¹ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2011-05-04.

¹⁴² Åklagarmyndigheten, Förslag till styrning av Åklagarmyndighetens IT-verksamhet, 2010-01-31, dnr ÅM-A-2010/1535.

¹⁴³ Åklagarmyndigheten, Inriktningsbeslut avseende en utvecklad IT-organisation, 2011-03-23, dnr ÅM-A 2010/1535.

¹⁴⁴ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2011-05-04.

5.3 Domstolsverket

5.3.1 *Domstolsverkets utmaning*

Domstolsverket har inte kunnat leverera enligt tidsplan i RIF-arbetets första etapp. Ett års försening av den första etappen i RIF-arbetet är konstaterad. Myndigheten har bland annat haft svårigheter med organisering och styrning inom RIF. Dessutom har problem funnits med vakanser och viss underbemanning i it-verksamheten. Myndigheten signalerar även behov av ett lugnare arbetstempo i den kommande andra etappen om personalen ska orka med.¹⁴⁵ Utmaningen för Domstolsverket består bland annat i att driva projekt inom RIF och samtidigt arbeta med nödvändiga uppgraderingar av domstolarnas verksamhetsstöd Vera. Sedan reformen "En modernare rättegång" (EMR)¹⁴⁶ har Vera blivit mer sårbar än tidigare. Kraven på systemet har ökat väsentligt. Systemet måste nu vara tillgängligt under förhandlingar, annars leder det till inställda förhandlingar. En mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv förvaltning av Vera kräver en modularisering, vilket är ett komplext förändringsarbete som, enligt företrädare för Domstolsverket, beräknas pågå fram till åtminstone 2020.¹⁴⁷

5.3.2 *Behovsanalysen är framtagen och en översyn har gjorts av it-verksamheten*

Domstolsverket har identifierat behov av förbättringar och modernisering av it-stödet Vera, men som helhet uppges Vera fungera bra. En långsiktig strategi för hur förvaltningen och vidareutvecklingen av Vera ska bli enklare och mer kostnadseffektivt har tagits fram under hösten 2009.¹⁴⁸ Planen är att Vera ska delas upp i olika moduler för att effektivisera förvaltningen och säkerställa en mer stabil drift. Beslut har tagits att genomföra en förstudie som senare ska ligga till grund för ett formellt beslut om så kallad modularisering.¹⁴⁹ Därutöver har myndigheten en övergripande it-strategi för Sveriges Domstolar för åren 2008-2011 som främst är inriktad på hur it-avdelningen ska arbeta med it-frågor, såsom tekniker och standarder, men som har svag koppling till verksamhetens utveckling.¹⁵⁰

¹⁴⁵ Intervju vid Kriminalvården 2011-04-05.

¹⁴⁶ Reformen "En modernare rättegång" (EMR) trädde i kraft den 1 november 2008. Den innebar en reformering av processen i allmän domstol, samt bättre utnyttjande av bland annat modern videoteknik.

¹⁴⁷ Intervju vid Domstolsverket 2011-04-04.

¹⁴⁸ Analys av Veras Arkitektur, Domstolsverket, 2009-10-09, version 1.0.

¹⁴⁹ Domstolsverket, mötesanteckningar från Planeringsråd och planeringsråd IT, 2011-06-13.

¹⁵⁰ Domstolsverket, IT-strategi för Sveriges Domstolar åren 2008-2011 (2008-11-04).

It-verksamheten har inte kunnat leverera i den takt som myndigheten har föresatt sig. Den första etappen i RIF-arbetet är, som tidigare nämnts, försenad med ett år, trots att arbetet varit högt prioriterat inom myndigheten. Företrädare för it-avdelningen menar att tidsplanen för den första etappen "var orealistisk". Orsaker som anges till förseningen i myndighetens RIF-arbete är bland annat otydlig kravbild, underskattning av komplexitet i konstruktionsfasen samt personalbrist.

Med anledning av förseningen av första etappen i RIF-arbetet har en extern konsult under hösten 2010, på uppdrag av Domstolsverket, gjort en översyn och intern analys av arbetsläget och av hur myndighetens it-verksamhet fungerar. Som ett resultat av analysen, med tillhörande rekommendationer, bedrivs myndighetens RIF-arbete sedan den 1 april 2011 i en ny organisation (se nedan).

5.3.3 *Ett arbete har påbörjats för att förbättra riskanalyserna och styrningen av it-verksamheten*

Domstolsverket har i och med förseningen i RIF-arbetet vidtagit åtgärder för att förbättra styrningen av it-verksamheten. En programansvarig för myndighetens RIF-arbete, som rapporterar direkt till myndighetsledningen, har rekryterats under våren 2011. En styrgrupp har även tillsatts där myndighetsledningen finns representerad. Rapportering om projekten ska ske varannan vecka och strategiska frågor ska lyftas till styrgruppen. Den nya organisationen förväntas möjliggöra leveranser i RIF och förbättra förankringen hos domstolarna genom att planering, mål, aktiviteter och riskanalyser löpande ska uppdateras och hanteras. Planeringen ska kalkyleras och förbrukade kostnader ska tydliggöras. Målet är att förändringskrav på ett bättre sätt ska kopplas samman med en kostnad. It-verksamheten har haft problem med att hålla ihop olika insatser; "det har spretat åt olika håll".¹⁵¹ Vidare finns planer om eventuell ytterligare förstärkning och tydliggörande av styrningen av it-verksamheten. Myndigheten har identifierat behov av tydligare strategisk inriktning för it-verksamheten för bättre helhetssyn i olika insatser, samt att stärka it-kompetensen med koppling till verksamhetsutveckling. Detta saknas i nuläget.¹⁵² I myndighetens riskanalys med utgångspunkt i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll finns dock inte risk för brister i styrning och kontroll av it-verksamheten med som ett riskområde.

¹⁵¹ Intervju vid Domstolsverket 2011-04-04.

¹⁵² Telefonsamtal med företrädare för Domstolsverket 2011-06-13.

5.3.4 *Dokumenterade planer finns men it-verksamheten har svårt att leverera*

Domstolsverkets övergripande it-strategi och treåriga verksamhetsplan är utgångspunkter för it-verksamhetens planering.¹⁵³ RIF-arbetet och den första etappen är högst prioriterat för närvarande. En stor del av resurserna ungefär två år framåt är därför avsatta för utvecklingsprojekt kopplat till RIF-arbetet. Vad som kommer att ingå i den andra etappen i RIF är ännu inte klart. Beslut väntas av regeringen under hösten 2011. Utöver RIF och arbetet med att dela in Vera i moduler för att möjliggöra en effektivare förvaltning av systemet finns en lista uppdelad i prioritetsgrupper med ett antal projekt som planeras. Företrädare för Domstolsverket framhåller dock att förutsättningarna för långsiktig planering av it-utvecklingsprojekt är svåra, bland annat på grund av att det är oklart vad som kommer att krävas i nästa etapp av RIF-arbetet.

It-verksamhetens planering, budget och prognoser tas fram för fyra år i taget, det vill säga budget samt treåriga planeringsramar med uppskattade årliga it-kostnader. Domstolsverket har dock ingen dokumenterad finansieringsplan för planeringsramarna. I arbetet med budget är personal och antal timmar kända faktorer som it-verksamheten utgår ifrån. Företrädare för Domstolsverket menar att det är svårt att planera och budgetera under hösten för vad som ska hända nästkommande år. En försvårande omständighet är bland annat att upphandlingar sällan är klara vid denna tidpunkt. Därmed revideras budgetar efter hand i samband med uppföljning och prognoser.

Myndighetens it-verksamhet har en historik där it-utvecklingsbudgeten under åren 2007-2010 inte har utnyttjats fullt ut något utav åren. Planeringen och tidsplanen för olika insatser har därmed inte kunnat infrias. Av intervjuer med företrädare för Domstolsverket framkommer att myndigheten både i RIF-arbetet och i utveckling och investeringar med koppling till den it-strategiska styrningen, har behövt förändra organisation och styrning. Konsultberoendet är även högt. Det har funnits svårigheter med att genomföra alla projekt på grund av personalbrist, men även på grund av uppdrag som kommit från Justitiedepartementet och som måste prioriteras framför vissa planerade projekt. Ett exempel är omorganisationen av länsrätterna, som uppges ha tagit många resurser i anspråk och som medförde att andra projekt senarelades.

Granskningen visar att it-verksamheten haft problem med överplanering av olika insatser, vilket medfört att it-utvecklingsbudgeten underutnyttjats under åren 2007-2010. När olika insatser inte kunnat genomföras, bland annat på

¹⁵³ IT-strategi för Sveriges Domstolar 2008-2011 samt Verksamhetsplan 2011-2013. Denna är inriktad på 2011, även om den också täcker verksamhet som sträcker sig längre fram i tiden. Domstolsverket har en mer detaljerad verksamhetsplan som följs upp och justeras löpande under året.

grund av personalbrist och andra yttre omständigheter, har myndighetens investeringsbudget för it-verksamheten totalt under perioden haft mycket stora avvikelser mellan budget och utfall. Det totala utfallet mot budget för perioden är endast 58 procent. Inom enskilda år varierar utfallet mellan 35 och 78 procent av budget.¹⁵⁴ I intervjuer har framkommit att myndigheten haft förseningar i projekt, vilket fått till följd att investeringstakten varit lägre än planerat. I detta läge har inte genomförda men planerade investeringar förts över till nästkommande års budget. Andra förklaringar som ges är exempelvis att vissa investeringar blivit billigare, svårigheter att göra bedömningar utifrån oklara förutsättningar, senareläggning av investeringar på grund av intensifierat RIF-arbete sedan år 2009 och att myndigheten sedan åren 2007-2008 fått ett utökat anslag för att kunna öka produktionen i verksamheten. Omprioriteringar och nedskärningar har varit nödvändiga att genomföra utan att de prioriterade önskemål som har framställts från avdelningarna, när det gäller utvecklings- och investeringsbehov, i allt väsentligt har kunnat tillgodoseas. En tendens att överbudgetera har i och med detta funnits.¹⁵⁵

Vidare finns brister i planeringen av it-projekt. I projekt som inte är RIF-relaterade används ofta en förenklad modell där kostnaderna vägs mot nyttan i kvalitativa termer. Beslutet om projektet tas då inte på ekonomiska grunder. Ett arbete pågår för närvarande med att ta fram en gemensam modell för kostnads- och nyttoanalyser. Det är oklart när detta arbete avslutas. Domstolsverket har krav på att sammanställa avslutade it-projekt i en dokumentmall för slutrapport. I denna mall saknas dock krav på uppföljning av nyttorealiserings.¹⁵⁶

5.3.5 *Kompetensförsörjningen är en stor risk*

Personalförsörjningen inom it-verksamheten är ett stort problem, med personalbrist, konsultberoende och högt arbetstryck i RIF-arbete, enligt företrädare för Domstolsverket. Myndigheten "går på knäna" och det finns en risk att personalen drivs för hårt. Domstolsverket har därför begärt en temposänkning i den andra etappen av RIF. It-verksamheten är i behov av bland annat systemanalytiker, arkitekter, verksamhetsanalytiker samt jurister som deltar i analysarbetet att koppla samman it-stöd med verksamheten. En försvårande omständighet är att det visat sig vara svårt att rekrytera kvalificerad it-kompetens: "vi lever på gränsen". Ett mer långsiktigt och strategiskt arbete

¹⁵⁴ Inom området it-infrastruktur är utfallet 70 procent mot budget för hela perioden. För enskilda år är utfallet 47-117 procent. Inom området it-utveckling är det totala utfallet mot budget 39 procent. För enskilda år är utfallet 23-78 procent.

¹⁵⁵ Ernst & Young, promemoria Granskning av Domstolsverkets ekonomistyrning av it-verksamheten, 2011-05-27.

¹⁵⁶ Ibid.

med kompetensförsörjning ingår därför i myndighetens RIF-program. En inriktning och ambition är bland annat att växla över från konsulter till mer av egen personal inom it-verksamheten. Ytterligare en svårighet är nya frågeställningar och problem inom it-verksamheten som inte alltid hade kunnat förutses, och som måste kunna hanteras på ett bra sätt.

5.4 Kriminalvården

5.4.1 *Kriminalvårdens utmaning*

Kriminalvården har behov av att förbättra it-stödet utifrån bland annat effektivitetskrav på verksamheten.¹⁵⁷ Det finns behov av att effektivisera genom att minska en omfattande pappershantering och i högre grad arbeta med elektroniska handlingar. Den stora utmaningen består i att avveckla det föråldrade klientadministrativa systemet KLAS och uppgradera till en modernare plattform. Diskussioner om en avveckling har pågått sedan 2001. I juni 2011 beslutades att en treårig avveckling av KLAS beräknas påbörjas under 2011 och ska vara genomförd till slutet av 2014.¹⁵⁸

5.4.2 *Det finns ett stort behov av bättre it-stöd men det är oklart hur behovet fångas upp*

Ett verksamhetskritiskt arbete är att avveckla det gamla klientadministrativa KLAS-systemet och integrera nyutvecklade KLAS-funktioner eller liknande i KVR. Detta kräver anpassningar i KVR.¹⁵⁹ Av Kriminalvårdens dokumentation framgår att det finns behov av förbättringar i KVR.¹⁶⁰ Flera andra it-system behöver dessutom nyutvecklas eller vidareutvecklas, till exempel för transporttjänsten och verkställighetsplaneringen. Myndighetens ledning är även angelägen om att it och informationssäkerheten förbättras.¹⁶¹

Under senare år har Kriminalvården infört en organisation för att i den årliga verksamhets- och budgetplaneringsprocessen ta emot förslag på it-investeringar och insatser för diskussion och beslut om vilka åtgärder som bör genomföras under kommande budgetår. Företrädare för Kriminalvården

¹⁵⁷ Intervjuer vid Kriminalvården 2010-10-29 och 2011-04-05.

¹⁵⁸ Beslut om en avveckling av KLAS, 2011-06-27 (dnr 50-2011-114268).

¹⁵⁹ Kriminalvården e-post 2011-07-07. Kriminalvårdens beslut 2011-06-27 om Avveckling KLAS (dnr 50-2011-114268).

¹⁶⁰ Kriminalvårdens IT-projektkatalog 2011-03-03, s. 12 "Det finns en lång lista på problem och förslag till förbättringar av enskilda funktioner i KVR".

¹⁶¹ Intervju vid Kriminalvården 2011-05-03 samt Kriminalvårdens budgetunderlag 2012 till regeringen. Kriminalvården uppger i juni 2011 att säkerhetsarbetet är påbörjat och att stora delar av KLAS och KVR är analyserade.

menar att det finns ett flera kanaler för personalen att föra fram förslag till förbättringar av it-stödet. I gruppintervjuer på lokal nivå har det i granskningen framkommit kritik mot hur synpunkter till förbättringar av it-stödet samlas in.¹⁶² Det har också framförts att it-samordningen upplevs vara oklar på regional nivå. Vid huvudkontoret finns en medvetenhet om att det är svårt att få en bra kommunikation som rör it-stödet mellan olika nivåer i organisationen.¹⁶³ Sammantaget är det oklart hur behovet fångas upp.

Det saknas dock en dokumenterad långsiktig bedömning av behovet av olika it-insatser och utvecklingen av it-stöd med koppling till budget och finansiering.

5.4.3 *Det har tagit lång tid att besluta om en avveckling av KLAS*

Den verksamhetskritiska frågan om en avveckling av KLAS har inte tidigare prioriterats, trots att behovet har varit väl känt sedan 2001. Vid denna tidpunkt bedömde Kriminalvården att systemet skulle kunna vara utbytt efter cirka sju år. Detta visade sig inte vara möjligt, bland annat för att nyckelpersoner slutade.¹⁶⁴ Därefter har olika tidpunkter för en avveckling diskuterats utan att formellt beslut tagits om en avveckling. Efter att ha diskuterat avvecklingsfrågan på ledningsnivå sedan hösten 2009 beslutade Kriminalvården i juni 2011 att KLAS ska avvecklas före slutet av 2014.

5.4.4 *It-utvecklingsbudgeten är överoptimistisk*

Planering och budget av it-verksamheten sker i huvudsak med ett års framförhållning och beslutade insatser följs sedan upp i Kriminalvårdens projektkatalog. I den årliga verksamhetsplaneringen och budgetprocessen tar Kriminalvården beslut om it-insatser för det kommande verksamhetsåret.¹⁶⁵ Kriminalvårdens it-utvecklingsbudget för åren 2007-2010 visar att it-insatser beslutade i verksamhetsplaneringen inte alltid genomförs som planerats.¹⁶⁶ Företrädare för myndigheten bekräftar att det finns en viss överoptimistisk budgetering och planering för olika it-insatser.¹⁶⁷ Detta uppges dock ha varit en medveten strategi, det vill säga att ha en budget som är väl tilltagen i stället för att räkna på en mer realistisk budget som riskerar att senare justeras upp. Det råder delade meningar internt om huruvida detta är ett bra sätt att

¹⁶² Gruppintervjuer vid Kriminalvården: Kronobergshäktet 2010-10-21 respektive Österåkeranstalten 2011-02-01.

¹⁶³ Intervjuer vid Kriminalvården 2010-10-21, 2011-04-05 och 2010-10-27.

¹⁶⁴ Intervju vid Kriminalvården 2010-10-21, 2011-10-29.

¹⁶⁵ Kriminalvårdens IT-strategi, beslutad 2010-04-21.

¹⁶⁶ Kriminalvården, svar på Riksrevisionens frågeformulär i februari 2011.

¹⁶⁷ Intervjuer vid Kriminalvården 2011-04-05 och 2011-04-06.

budgetera. Åtgärder för att få en ökad realism i budgeteringen har ännu inte genomförts.

Inför varje delårsavstämning får verksamhetsansvariga bedöma realismen i it-utvecklingsbudgeten. De ansvariga rapporterar ofta till ekonomiavdelningen att de inte hinner med de planerade insatserna. Orsaker till detta är bland annat att kravspecifikationer från beställarna till it-avdelningen är sena, tidsplanerna är för optimistiska och konsultberoendet högt. Det finns även svårigheter med att anlita rätt kompetens.¹⁶⁸ Enligt it-enheten har det hänt att vissa it-satsningar har kostat mindre än beräknat. Kriminalvården har haft problem med att få fram uppgifter om it-kostnader, exempelvis har inte myndigheten definierat vad som är it-verksamhet och vilka personalkategorier som ingår i denna.

5.4.5 *Den långsiktiga styrningen av it-verksamheten har förbättrats men brister kvarstår*

Kriminalvården har fram till 2009 haft betydande svårigheter att åtgärda väl kända brister i it-stödet. Myndigheten har också haft en otillräcklig styrning av it-verksamheten. Det har varit en viss turbulens med flera chefsbyten inom it-avdelningen.¹⁶⁹ Dessutom har det, enligt företrädare för myndigheten, funnits svårigheter med kompetensförsörjningen på beställarsidan under åren 2007-2009.¹⁷⁰

År 2009 uppmärksammades Kriminalvårdens ledning på behovet av en bättre it-styrning i en offentlig utredning.¹⁷¹ Myndigheten instämde i kritiken att det strategiska perspektivet i it-verksamheten behövde förstärkas. En ny it-chef anställdes under 2009 med uppdrag att se över styrningen av it-verksamheten. En viktig åtgärd blev att inrätta ett it-råd med generaldirektören som ordförande. Under it-rådet är ansvaret och kontrollen för it-stödet fördelat på ett antal styrgrupper ansvariga för system och projekt inom olika områden.¹⁷² I april 2010 togs beslut om en ny it-strategi. En ny organisation och styrning för it-verksamheten fastställdes i strategin. En projektkatalog över pågående och i verksamhetsplanen prioriterade it-projekt, som löpande följs upp under aktuellt verksamhetsår, togs också fram, samt beslut om tekniska utgångspunkter och standarder för it-verksamheten. Enligt företrädare för Kriminalvården

¹⁶⁸ Ernst & Young, Granskning av Kriminalvårdens ekonomiska styrning av it-verksamheten, 2011-05-27. Intervju vid Kriminalvården 2011-04-05.

¹⁶⁹ Intervju vid Kriminalvården 2011-04-06.

¹⁷⁰ Intervju vid Kriminalvården 2011-04-05.

¹⁷¹ SOU 2009:80 Effektivitetsutredningens betänkande Kriminalvården – ledning och styrning. Kriminalvårdens remissvar i november 2009 (dnr 2009-024382). Vid denna tidpunkt var myndighetens gällande it-strategi närmare nio år gammal och it-chefstjänsten var vakant.

¹⁷² Enligt Kriminalvårdens it-strategi utförs löpande förvaltningsarbete av förvaltningsgrupper underställda styrgrupperna. I detta arbete ingår även kommunikationen med användarna av it-stödet.

är dialogen mellan kärnverksamheten och it-verksamheten numera bättre, och ytterligare åtgärder anses inte vara nödvändigt för närvarande.¹⁷³ Kriminalvården har inte diskuterat behov av en it-strategi eller CIO.¹⁷⁴

Vidare har Kriminalvårdens it-strategi från 2010 brister i kopplingen mellan verksamhetens utveckling och it-stödet.¹⁷⁵ I strategin ställs allmänna krav dels på organisationens it-verksamhet, dels på att it-stödet ska stödja kriminalvårdens kärnverksamhet och dess stödjande funktioner. Kriminalvården aviserade dock sent 2009, i myndighetens svar på utredningen om Kriminalvårdens ledning och styrning, att myndigheten skulle överväga behovet av att i någon form av styrdokument samla de större och mer långsiktiga utvecklingsinsatserna.¹⁷⁶ Enligt uppgift har diskussioner på ledningsnivå därefter pågått om långsiktiga mål för Kriminalvården, men något formellt arbete kopplat till dessa diskussioner med att ta fram en strategi för verksamhetsutvecklingen har inte initierats.¹⁷⁷ Det saknas därmed en strategi för verksamhetsutvecklingen som grund för kraven på it-stödets utveckling. I avvaktan på en långsiktig inriktning av kärnverksamheten och krav på it-stödet i verksamhetsutvecklingen har it-verksamheten utgått från Kriminalvårdens långsiktiga vision från 2007.¹⁷⁸ Denna vision är inte uppdaterad och ger inte tillräcklig grund för en långsiktig planering av it-verksamheten.¹⁷⁹ Av Kriminalvårdens budgetunderlag för 2012-2014 redovisas dock en långsiktig utmaning för it-verksamheten att vidareutveckla klientsystemen från att ha varit så kallade inrapporteringssystem till att vara moderna stödsystem.¹⁸⁰ En viktig del i detta arbete är, som tidigare nämnts, att utveckla KLAS och införa bättre klientadministrativa funktioner i KVR. Sammantaget visar dessa insatser på en ökad medvetenhet i myndigheten om vikten av bättre styrning av it-verksamheten för att få ut mer verksamhetsnytta av it-stödet.

¹⁷³ Intervju vid Kriminalvården 2011-05-03.

¹⁷⁴ Telefonintervju med företrädare för Kriminalvården 2011-06-11.

¹⁷⁵ Kriminalvårdens it-strategi från april 2010 är ett relativt kortfattat dokument. It-strategin ska uppdateras årligen, och enligt uppgift påbörjas arbetet med att uppdatera strategin under juli 2011, e-post 2011-07-06.

¹⁷⁶ Kriminalvårdens remissvar 2009-11-30 (dnr 2009-024382) på Effektivitetsutredningens betänkande SOU 2009:80 "Kriminalvården – ledning och styrning" framgår att myndigheten i slutet av 2009 inte hade en särskild utvecklingsstrategi och inte heller en ansvarig för myndighetens utvecklingsarbete. Enligt Kriminalvården är detta dock inte detsamma som att prioritering av olika utvecklingsinsatser saknas. Myndigheten redovisar i svaret flera olika insatser. Kriminalvården kommer att överväga behov av att i någon form av styrdokument samla de större och mer långsiktiga utvecklingsinsatserna. Utredningens beskrivningar kan enligt Kriminalvården vara en indikation på behov av att tydligare och på ett mer samlat sätt lyfta fram vissa utvecklingsinsatser.

¹⁷⁷ Intervju vid Kriminalvården 2011-04-06 och telefonintervju med företrädare för Kriminalvården 2011-09-01.

¹⁷⁸ Intervju vid Kriminalvården 2011-04-06.

¹⁷⁹ Kriminalvården, "Bättre ut" Kriminalvårdens vision och värdegrund, september 2007.

¹⁸⁰ Kriminalvården, Budgetunderlag för Kriminalvården 2012-2014.

5.4.6 *Styrningen av it-verksamheten finns inte med i riskanalysen*

Kriminalvårdens arbete med riskhantering är dokumenterat och myndigheten har de senaste åren förstärkt den interna styrningen i samband med en riskanalys med utgångspunkt i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.¹⁸¹ När det gäller årliga riskbedömningar av förslag till it-insatser görs detta av enheterna i verksamhetsplaneringen. Sättet att identifiera risker inom myndigheten varierar och saknar ett metodstöd. Riskerna utreds inför start av varje nytt it-projekt. Riskerna följs sedan veckovis i projekten och inför övergången till en ny projektfas.¹⁸² En risk som uppmärksammas på myndighetsnivå i arbetet med riskanalyser är att underhåll och utveckling av it-stödet KLAS blir bristfälligt eller orimligt dyrt på grund av systemets tekniska plattform och att databasen inte kan hanteras med befintlig kompetens och för att tillgången på konsulter är begränsad.¹⁸³ Myndighetens förslag till åtgärd är att införa KLAS-funktioner i KVR på en annan teknisk plattform. Några andra riskbedömningar på avdelningsnivå finns inte.¹⁸⁴

Granskningen visar att Kriminalvården avser att genomföra flera större aktiviteter under de närmaste tre åren.¹⁸⁵ Ett delsyfte är att få en mer effektiv och resurssnål it-verksamhet. För att detta ska vara genomförbart måste styrningen fungera när det gäller exempelvis prioriteringar, resurstilldelning, uppföljning och vidareutveckling. Den övergripande riskanalysen behandlar dock inte risk för brister i styrning och kontroll av it-verksamheten. Inte heller återfinns denna risk i protokollen från it-rådets möten. Kompetensförsörjningen inom it-området är också en riskfaktor (se nedan).

5.4.7 *Otillräcklig kompetensförsörjning är en risk*

Utvecklingen av nytt it-stöd och avvecklingen av KLAS har inte kunnat genomföras, bland annat på grund av brist på personal. Det har också funnits problem med otydliga beställningar och kravspecifikationer, vilket gjort det svårare att bedöma omfattningen på den beställda funktionaliteten i relation till den preliminära budgetkalkylen.¹⁸⁶ På utförarsidan har problem med kompetensförsörjningen nyligen uppstått.¹⁸⁷ Fler systemutvecklare

¹⁸¹ Kriminalvården, pm Kriminalvårdens arbete med intern styrning och kontroll, 2010.

¹⁸² Ernst & Young, Granskning av Kriminalvårdens ekonomistyrning av it-verksamhet, 2011-05-27.

¹⁸³ Kriminalvården, Kriminalvårdens riskanalys 2010 version 1.0, 2011-02-15.

¹⁸⁴ Intervju vid Kriminalvården 2011-04-05. Kriminalvården e-post 2010-06-10. Kriminalvården har en it-säkerhetsansvarig som i samråd med myndighetens ansvarige för informationssäkerhet bevakar risker inom it-området.

¹⁸⁵ Exempelvis avveckling av KLAS och överföring av data från KLAS till KVR, förbättringar i funktionalitet av KVR, avveckling av gamla it-stöd samt utveckling av nytt it-stöd.

¹⁸⁶ Intervju vid Kriminalvården 2011-04-05.

¹⁸⁷ Intervju vid Kriminalvården 2011-04-06.

och projektledare behövs men det är för närvarande svårt att rekrytera sådan personal, och även konsulter, då konkurrensen om samma resurser på marknaden är stor. It-arkitekturfrågor och avvecklingen av it-system, till exempel knutna till KVR, är också svåra frågor som kräver specialistkompetens. Kriminalvården har under senare år haft problem med att ha egen kompetens inom detta område.

Om bristerna i kompetensförsörjningen inte löses riskerar detta att leda till att planerade it-insatser tvingas senareläggas. It-verksamheten är på så sätt sårbar och påverkar kärnverksamhetens utveckling. Behov finns att stärka och utveckla kompetensen internt för it-verksamheten när det gäller exempelvis kravställande, projektledning, kalkylering och uppföljning. Behov finns bland annat av projektledare som är specialister på verksamhetsförändring och på att analysera processer och aktiviteter. Under 2011 har ett arbete med att stärka styrgruppernas kompetens att styra it-projekten påbörjats.

En annan identifierad sårbarhet är beroendet av externa konsulter för förvaltningen av KLAS. Som tidigare nämnts avser myndigheten att minska beroendet och kostnaderna för konsultstödet. Strategin är att i stället förstärka kompetensen inom myndigheten och ta över förvaltningen av KLAS i egen regi. I övrigt finns en risk med hög arbetsbelastning på både beställarsidan och utförarsidan, vilket kan leda till att en temposänkning kan bli nödvändig.

Frågor om kompetensförsörjning inom it-verksamheten har sammantaget ökat i betydelse. Otillräcklig kompetens på olika nivåer i organisationen för att styra it-verksamheten är därmed ett riskområde.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar följande:

- Granskade myndigheter arbetar sedan 2009 mer fokuserat med att förbättra styrningen av it-verksamheten. RIF-arbetet är högprioriterat i myndigheterna och har påverkat denna utveckling.
- Myndigheterna har kommit olika långt i det egna arbetet med *behovs- och riskanalyser*, men medvetenheten om behovet av sådana analyser har ökat. För närvarande arbetar myndigheterna i huvudsak var och en för sig med behovs- och riskanalyser. I RIF-arbetet finns dock en viss samverkan mellan myndigheterna inför beslut om leveransplan och överenskommelser om åtaganden.
- Flera myndigheter har svårigheter att *långsiktigt planera, budgetera och ta fram prognoser* för it-verksamheten. Rikspolisstyrelsen har en dokumenterad långsiktig planering och prognoser för it-verksamheten

med it-strategi, handlingsplan och finansieringsplan som gäller fram till 2015. Det finns dock en risk för att polisens handlingsplan sammantaget är alltför optimistisk. Domstolsverket har en it-strategi för 2008-2011 som har svag koppling till verksamhetsutvecklingen. Myndigheten har prognoser för fyra år i taget, men saknar en dokumenterad finansieringsplan och har svårt att på kort sikt planera och realisera olika it-insatser, bland annat på grund av problem med personalbrist och oklara förutsättningar i RIF-arbetet. Åklagarmyndigheten saknar en aktuell it-strategi och långsiktig dokumenterad planering och prognoser för it-verksamheten, samt en dokumenterad finansieringsplan. Kriminalvården har en it-strategi från 2010 som har svag koppling till verksamhetsutvecklingen. Kriminalvården saknar en långsiktig dokumenterad planering, prognoser och dokumenterad finansieringsplan för it-verksamheten.

- Myndigheternas *ekonomiadministrativa rutiner* för it-verksamheten har brister, framför allt när det gäller rutiner för att säkerställa om ett it-projekt är lönsamt. Myndigheterna har även brister i kraven på beslutsunderlag för investeringsprojekt. Det finns behov av att förbättra tillförlitligheten i budgetar och utveckla arbetet med utvärdering av projekten. Domstolsverket och Kriminalvården har återkommande överplanerat och/eller överbudgeterat it-utvecklingen i förhållande till tillgängliga personalresurser. Detta har fått till följd att planerade projekt försenats eller inte har kunnat genomföras.
- Myndigheternas *kompetensförsörjning* är kritisk, exempelvis finns brist på it-arkitekter och erfarna projektledare. Konsultberoendet är för närvarande högt i flera projekt och det är svårt att rekrytera rätt kompetens, vilket i flera fall har orsakat förseningar i verksamheten. Rikspolisstyrelsen har 2011 beslutat om en kompetensförsörjningsplan, en så kallad sourcingplan. Motsvarande plan finns ännu inte framtagen av övriga granskade myndigheter. Myndigheterna i rättskedjan har inte heller samverkat genom exempelvis gemensamma upphandlingar av it-tjänster och har inga etablerade rutiner för att bättre utnyttja varandras kompetenser.

6 Regeringens styrning

Det övergripande målet för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Regeringen fastställde i ett regeringsbeslut 1996 en strategi för samordningen av rättsväsendets informationsförsörjning. Regeringens målsättning är att ärendeflödet i rättskedjan ska vara elektroniskt och strukturerat samt att en uppgift normalt endast ska registreras en gång och kontrolleras direkt vid källan. Regeringen har dock inte uttalat när detta ska vara genomfört (jfr avsnitt 2.2).

6.1 Vägen fram till regeringens beslut 2009

Regeringen beslutade 1996 att åtta myndigheter i rättsväsendet skulle effektivisera rättskedjans informationsförsörjning med stöd av it. Senare utökades RIF-arbetet till totalt elva myndigheter. Under åren 1996-2008 ledde dock arbetet till få konkreta resultat och regeringens krav uppfylldes inte. Regeringens styrning av arbetet under denna period bestod främst av uppdrag och återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev. Myndigheterna gjorde ett försök 2008 att intensifiera och förstärka arbetet genom att komma överens om en målsättning för arbetet i dokumentet "Målbild 2012". Dokumentet presenterades för regeringen i anslutning till att årsredovisningen för RIF 2007 överlämnades. I samband med detta informerade myndigheterna (RIF11) regeringen om de svårigheter myndigheterna hade med att gemensamt hålla samman och prioritera utvecklingsarbetet. Gemensamma målsättningar för RIF-arbetet kom i konflikt med den enskilda myndighetens verksamhetsintressen och bidrog till att målen inte kunde uppnås. RIF11-myndigheterna lämnade också en skrivelse till regeringen där de framförde att arbetet innebar en kraftsamling och viktig prioritering i förhållande till andra åtaganden, samt att lagändringar skulle behövas framöver för de berörda myndigheterna. RIF11-myndigheterna hemställde i skrivelsen att regeringen snarast skulle ge till känna en viljeyttring och ställa sig bakom arbetet som i huvudsak framgick av Målbild 2012 och den preliminära handlingsplanen.¹⁸⁸

¹⁸⁸ Rättsväsendets informationsförsörjning, Årsredovisning för 2007 och redovisning av RIF-myndigheternas arbete med att utveckla informationshanteringen i rättskedjan, 2008-02-20, dnr POA 450-01/08.

Problembilden och myndigheternas hemställan till regeringen blev starten på ett beredningsarbete inom Justitiedepartementet under 2008 och 2009. Regeringen fokuserade på att få det elektroniska huvudflödet i brottmålsprocessen framåt i rättskedjan att fungera efter tolv års uteblivna resultat. Justitiedepartementet gjorde en översyn och analyserade brister i regeringens dåvarande organisering av RIF-arbetet. Flera omständigheter i styrningen kunde konstateras som bidragande orsaker till att konkreta resultat uteblivit. Analysen visade bland annat att en professionell projektorganisation saknades, myndigheternas engagemang och ansvar var splittrat med många involverade personer, och att endast en handfull personer arbetade på heltid med RIF-frågor. Vidare fanns inte en avdömningsfunktion, vilket ledde till att problemen i stället för att lösas ”lades på hög”. Det saknades incitament för myndigheterna att lösa problem. Dessutom saknades en budget och det fanns behov av att dela upp arbetet på ett bättre sätt. Justitiedepartementets analys visade också att myndigheterna i första hand prioriterade den egna verksamheten och nyttan i stället för helheten i rättskedjan.¹⁸⁹ Under beredningsarbetet fördes bland annat diskussioner med dåvarande ordförande för RIF-rådet, som framhöll att Justitiedepartementet borde ta över samordningsansvaret för RIF-arbetet. Förslaget möttes initialt av viss tveksamhet inom Justitiedepartementet, eftersom denna typ av arbete vanligtvis inte bedrivs inom Regeringskansliet och för att kompetens saknades för dessa it-frågor inom myndigheten. I mars 2009 beslutade dock regeringen att expeditionschefen för Justitiedepartementet skulle överta ordförandeskapet för RIF-rådet och att Regeringskansliet skulle ansvara för samordningen av RIF-arbetet.¹⁹⁰

Regeringens tidigare organisering av RIF-arbetet, när myndigheterna på egen hand skulle driva arbetet framåt, medförde få konkreta resultat. Flera företrädare för myndigheterna uppger i intervjuer att arbetet dessutom ofta varit ineffektivt. Mot den bakgrunden valde regeringen en unik lösning där samordningsansvaret centraliserades från myndigheterna till Regeringskansliet i den nya SI-enheten. I samband med denna förändring blev arbetet mer avgränsat med tydliga prioriteringar. Regeringen fokuserade i en första etapp på RIF5-myndigheterna. Dessa fem myndigheter hanterade de största ärendemängderna med omfattande manuella inslag samt upprepad registrering av information i brottmålsprocessen. Flera åtgärder för att effektivisera brottmålsprocessen, exempelvis för tvångsmedel och beslag, nedprioriterades till senare etapper. Orsaken till detta var att myndigheterna gjorde bedömningen att omfattningen av den första etappen annars blev

¹⁸⁹ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-05-23.

¹⁹⁰ Regeringsbeslut 2009-03-05 om ordförande i Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet), Justitiedepartementet dnr Ju2009/2204/PO, Ju2008/1785/PO, Ju2009/636/PO, Ju2009/1937/PO.

för stor. År 2010 beställde Justitiedepartementet en redovisning över RIF5-myndigheternas större planerade och bedrivna utvecklingsprojekt under åren 2000-2009, samt en redovisning av budget och utfall för vissa it-kostnader för samma period. Syftet var att Justitiedepartementet skulle få information för bättre styrning av myndigheternas fortsatta RIF-arbete.¹⁹¹

Vidare gav regeringen myndigheterna i uppdrag i regleringsbrev 2010 och 2011 att genomföra den första etappen i RIF. Myndigheterna har även fått krav på att anpassa sin interna planering och prioritering av it-baserad verksamhetsutveckling till RIF-gemensamma ställningstaganden.¹⁹² Ett problem för myndigheterna var att finansiera it-utvecklingsprojekt där en myndighet står för merparten av kostnaderna medan nyttan främst tillfaller andra myndigheter.¹⁹³ För att ytterligare öka incitamenten för myndigheterna att leverera bättre it-stöd i rättskedjan har i budgetpropositionen för 2010 avsatts totalt 210 miljoner konor för åren 2010-2012.¹⁹⁴ Myndigheterna har också fått i uppdrag i regleringsbrev 2011 att ta fram planer för att anpassa verksamheterna till införandet av första etappen så att de effektivitets- och kvalitetsnyttor som skapas kan tillvaratas fullt ut. Företrädare för Justitiedepartementet betonar att myndigheternas styrning av it-verksamheterna är en uppgift för respektive myndighetsledning.¹⁹⁵ Myndigheternas it-verksamheter och it-stöd aktualiseras på sakenheterna om de får indikationer på väsentliga problem eller när större förändringar av arbetssätt genomförs med hjälp av it-stöd.¹⁹⁶ Den nya organiseringen av RIF-arbetet innebär således att regeringen svarar för samordningen medan myndigheterna har ansvaret för att realisera en effektiv informationsförsörjning i rättskedjan.

Vad gäller RIF-rådets befogenheter har inte rådet någon förvaltningsmässig status utan består av myndigheter som var för sig fattar beslut i gemensamma frågor. RIF-rådet som sådant har inte något formellt ansvar eller några befogenheter gentemot myndigheterna. Ordförande i RIF-rådet är sedan 2009, som tidigare nämnts, expeditionschefen i Justitiedepartementet. Expeditionschefen är ansvarig för departementets arbete med myndighetsstyrning, vilket innefattar finansiering och styrning av myndigheternas verksamhet.¹⁹⁷

¹⁹¹ Justitiedepartementet, pm Redovisning av det IT-baserade utvecklingsarbetet åren 2000-2009 hos vissa av rättsväsendets myndigheter, 2010-04-21, dnr Ju 2009/10205/SI.

¹⁹² Regeringens regleringsbrev till myndigheterna åren 2010 och 2011.

¹⁹³ Denna situation benämns för "investeringsparadoxen" och diskuteras av bland annat e-delegationen.

¹⁹⁴ Regeringskansliet, pm Principer för RIF-arbetet, 2011-04-13.

¹⁹⁵ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-04-29.

¹⁹⁶ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-02-07.

¹⁹⁷ Regeringskansliet, Justitiedepartementet e-post 2011-09-23.

6.2 Regeringens styrning av RIF-arbetet var återhållsam i början av 2000-talet

Under åren 2000-2008 följde regeringen i huvudsak RIF-arbetet genom åiterrapporteringskrav i regleringsbrev och genom att ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera RIF-arbetet under 1996-2000. Resultatet och de iakttagelser som Statskontoret redovisade stämmer väl överens med Justitiedepartementets egen analys av RIF-arbetet åtta år senare.¹⁹⁸ Statskontoret påpekade bland annat att de sammantagna resultaten av arbetet varit begränsade. En bidragande orsak till detta var att Regeringskansliet och myndigheterna inte prioriterade arbetet, exempelvis saknades en kraftfull ledning, tydlig prioritering och planering samt uppföljning av resultat. Ett annat problem var fördelningen av kostnader mellan myndigheterna, det vill säga när en myndighet utvecklar it-system men nyttan i första hand uppstår hos en annan myndighet.

Åren 1997-2002 gavs myndigheterna i uppdrag att åiterrapportera vilka åtgärder som vidtagits med anledning av strategin för RIF-arbetet 1996 och den tidsplan som myndigheterna fastställt.¹⁹⁹ Myndigheterna fick senare även i uppdrag 2004 och 2005 att redovisa hur RIF-arbetet fortskred och vilka åtgärder som vidtagits med anledning av bland annat den strategiska planen för RIF-arbetet som fastslogs för 2002-2007.²⁰⁰ Dessutom skulle minska kostnader och behov av åtgärder som leder till att arbetet kan utföras effektivare och med högre kvalitet redovisas. Under 2006-2009 gavs myndigheterna i uppdrag att göra en samlad redovisning av RIF-arbetet i rådets årliga redovisning, både för respektive myndighets enskilda arbete och för det gemensamma arbetet. Därefter upphör åiterrapporteringskraven och uppdragen som rör RIF i myndigheternas regleringsbrev.²⁰¹

Vidare framgår av budgetpropositionerna 2001-2006 att regeringen ska ta ställning till hur samordningen av RIF-arbetet ska utvecklas och hur RIF-rådets verksamhet ska se ut i framtiden. Som underlag i beredningsarbetet nämns bland annat Statskontorets rapport och åiterrapporteringen från

¹⁹⁸ Statskontoret, Kan rättsväsendets information samordnas – en utvärdering, rapport 2000:45.

¹⁹⁹ Myndigheterna fick i regleringsbrev 1997 i uppdrag att ta fram och fastställa en tidsplan över vilka åtgärder som med avseende på standarder, säkerhetsfrågor, kommunikationslösningar och gränssnitt krävs för att myndigheterna ska uppnå en samordnad informationsförsörjning. I Rikspolisstyrelsens regleringsbrev 2001 saknas hänvisning till strategin och tidsplanen. I regleringsbrev 2002 gör regeringen ett tillägg om att den strategiska planen som RIF-rådet arbetar med ska vara färdig senast den 1 april 2002.

²⁰⁰ Uppdrag i myndigheternas regleringsbrev för 2004 och 2005. Regeringens uppdrag återupprepas dock inte i regleringsbrevet för Rikspolisstyrelsen för 2005.

²⁰¹ Regeringsbeslut 2006-01-19 Uppdrag till myndigheterna i Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning att göra en gemensam årlig redovisning av verksamhetens utveckling, Justitiedepartementet dnr Ju2006/302/PO.

myndigheterna.²⁰² Trots detta vidtar regeringen inte några betydande åtgärder eller förändringar i styrningen av RIF-arbetet. Däremot gav regeringen 2006 Rikspolisstyrelsen ett permanent ansvar för ordförandeskapet när det så kallade roterande ordförandeskapet mellan myndigheterna i RIF-rådet upphörde.²⁰³ Den tidigare rikspolischefen utsågs till ordförande för RIF-rådet från och med februari 2008.²⁰⁴ Sammantaget var regeringens styrning av RIF-arbetet under 2000-talet återhållsam.

6.3 Samordningen av RIF-arbetet har förbättrats

Regeringens nuvarande samordning av RIF-arbetet uppfattas som positiv av en majoritet bland företrädarna för myndigheterna, inklusive Justitiedepartementet. Myndigheterna prioriterar numera RIF-arbetet högt. Hittills har få färdiga leveranser av nytt it-stöd genomförts i första etappen, men arbetet i RIF-arbetsgrupperna uppfattas av företrädare vid myndigheterna som konstruktivt. Projektorganisationen har löst uppkomna problem och kommit vidare i olika frågor.²⁰⁵ Flera företrädare för polisen, Domstolsverket och Kriminalvården redogör dock för att personal inom myndigheterna är relativt hårt pressad och ofta upplever stress med att genomföra RIF-åtagandet. Det finns även en medvetenhet om detta inom Justitiedepartementet, men krav på en hög arbetstakt motiveras av att myndigheterna inte lyckades leverera bättre resultat inom ramen för RIF-arbetet under många år.²⁰⁶

Enligt företrädare för flera myndigheter och Justitiedepartementet präglar rättskedjerspektivet i högre grad RIF-arbetet i dag jämfört med tidigare år. Genomslag för detta perspektiv finns enligt uppgift i RIF-rådet och har även fått ett större genomslag på RIF-gruppsnivå. Däremot uppges det fortfarande finnas behov av förbättringar i de enskilda arbetsgrupperna där rättskedjerspektivet ännu inte är fullt ut etablerat.²⁰⁷ Omställningsarbetet har inneburit att myndigheterna har fokuserat på leveranser i RIF-arbetet och inte på att diskutera enskilda it-projekt. Fokus handlar även om förmåga att ta emot leveranser och informationsutbytet som sådant.²⁰⁸

²⁰² Prop. 2000/2001:1 utg.omr. 4 s. 18-19; prop. 2001/2002:1 utg.omr. 4 s. 29; prop. 2002/03:1 utg.omr. 4 s. 21; prop. 2003/2004:1 utg.omr. 4 s. 15; prop. 2004/2005:1 utg.omr. 4 s.87 och 92; prop. 2004/05:1 utg.omr. 4 s. 25 och prop. 2005/2006:1 utg.omr. 4 s. 18-19.

²⁰³ Regeringsbeslut 2006-01-19, Uppdrag till myndigheterna i Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning att göra en gemensam årlig redovisning av verksamhetens utveckling, Justitiedepartementet dnr Ju2006/302/PO.

²⁰⁴ Regeringsbeslut 2008-02-14, Ordförande i Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet), Ju2008/1178/PO.

²⁰⁵ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-05-23.

²⁰⁶ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-05-23.

²⁰⁷ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-05-23.

²⁰⁸ Intervju vid Justitiedepartementet 2010-11-12.

Enligt flera myndighetsföreträdare är framgångsfaktorer för den nuvarande organiseringen av RIF-arbetet bland annat att arbetet är tydligt avgränsat och i hög grad prioriterat av regeringen och myndigheterna. Av stor betydelse är att expeditionschefen vid Justitiedepartementet är ordförande i RIF-rådet, enligt flera myndighetsföreträdare.²⁰⁹ Avdömningsfunktionen har hittills aldrig använts, även om det har varit nära. Företrädare för Justitiedepartementet menar att denna funktion har ökat incitamenten för myndigheterna att lösa problem: ”de anstränger sig en extra gång för att lösa problemen gemensamt”.²¹⁰ Huvudprincipen är dock att myndigheterna ska samarbeta och komma överens. Företrädare för Justitiedepartementet framhåller att beredningen och samordningen mellan myndigheter riskerar att ta tid och att vissa frågor måste kunna lösas snabbt. Företrädare för Justitiedepartementet menar att det är viktigt att avdömningsfunktionen används för att undvika långa beredningstider.²¹¹ Domstolsverkets myndighetsledning har framfört önskemål om tydligare styrning av RIF-arbetet när myndigheterna inte kommer överens. Konsensus beskrivs som problematiskt i kritiska lägen och medför risk för att tidsplanerna inte kan hållas.²¹²

6.4 En långsiktig plan för RIF saknas

I strategin för RIF-arbetet, som beslutades av regeringen 1996, preciserades inte en långsiktig och tidsbestämd plan för arbetet, utan strategin var en vision av ett önskat läge. Regeringen har fortfarande inte beslutat om en långsiktig plan för RIF-arbetet, utan endast om en första etapp. Dokumentet Målbild 2012, som är framtaget av myndigheterna, är en uppdragsbeskrivning för RIF-arbetet och det myndighetsinterna utvecklingsarbetet fram till 2012.²¹³ Företrädare för Justitiedepartementet framhåller att dokumentet ska betraktas som en kravspecifikation över vad myndigheternas it-stöd skulle kunna leverera rent tekniskt och inte vad som faktiskt ska levereras. Det är inte heller önskvärt att realisera Målbild 2012 eftersom tillräcklig hänsyn inte tas till den personliga integriteten.²¹⁴ Justitiedepartementet arbetar för närvarande med att ta fram ett underlag till en långsiktig plan för RIF-arbetet.

²⁰⁹ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2011-05-04, vid Rikspolisstyrelsen 2011-05-02 och vid Kriminalvården 2011-05-03.

²¹⁰ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-05-23.

²¹¹ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-04-29.

²¹² Intervju vid Domstolsverket 2011-05-04.

²¹³ Rättsväsendets informationsförsörjning, Årsredovisning för 2007 och redovisning av RIF-myndigheternas arbete med att utveckla informationshanteringen i rättskedjan, 2008-02-20, dnr POA 450-01/08.

²¹⁴ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-05-23.

Företrädare för Justitiedepartementets menar att det finns ett stort behov av ett sådant underlag och att avsikten är att regeringen ska ta beslut om en sådan under hösten 2011.²¹⁵

Sedan 2009 har regeringen utvecklat målsättningarna för RIF-arbetet. Regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2011 att målet är en effektivare och mer kvalitativ ärendehantering samt förbättrad medborgarservice och ökad kunskap.²¹⁶ De två senare målsättningarna är tillägg jämfört med innehållet i strategin från 1996. Regeringen nämner dock inte när målsättningarna ska uppnås.

För närvarande finns inga planer på att flytta ansvaret för samordningen av RIF-arbetet från Regeringskansliet och SI-enheten. Det är inte klarlagt hur länge denna organisering av RIF-arbetet ska fortsätta och på vilket sätt det ska utvecklas. Företrädare för Justitiedepartementet framhåller dock att RIF-överenskommelser framöver även kommer att behöva förvaltas samlat och att det för närvarande saknas alternativ till SI-enheten för en sådan uppgift.²¹⁷

6.5 Förslag till kommande etapp är under beredning

Justitiedepartementet bereder för närvarande innehållet i den andra etappen av RIF-arbetet. Ett beslut om den andra etappen planeras tas under hösten 2011. Avsikten är att det ska bli fler funktionaliteter och att fler myndigheter ska ingå i nästa etapp. Bruttolistor över tänkta insatser har tagits fram och en nyttovärdering har genomförts som en del i det pågående planeringsarbetet.²¹⁸ Företrädare för myndigheterna betonar att det är viktigt att driva arbetet successivt och att det inte går att "ta allt på en gång".²¹⁹ Ambitionen från regeringen är dock att så snart som möjligt återgå till de elva myndigheter (RIF11) som arbetet omfattar enligt tidigare regeringsbeslut. Företrädare för Justitiedepartementet menar att en förutsättning för att en sådan utökning i andra etappen ska vara möjlig är att tillkommande myndigheter och andra departement accepterar den struktur och styrning och de överenskommelser som gjorts i den första etappen. Det har även framförts önskemål från myndigheterna och Justitiedepartementet om att finansieringsmodellen med särskilda RIF-medel ska fortsätta.

²¹⁵ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-04-29.

²¹⁶ Prop. 2010/2011:1 utg.omr. 4 s. 20.

²¹⁷ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-05-23.

²¹⁸ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-04-29.

²¹⁹ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2011-05-04.

Företrädare för Justitiedepartementet menar att det finns en medvetenhet om riskerna med att utöka antalet myndigheter i RIF-arbetet, men de framhåller samtidigt att erfarenheterna av att driva RIF-arbetet är större nu än tidigare år. Därmed anser företrädare för Justitiedepartementet att fördelarna och nyttan med en utvidgning överväger riskerna. Flera företrädare för myndigheterna anser däremot att hela första etappen bör vara klar innan antalet myndigheter utökas. Trots detta ställde sig ledamöterna i RIF11-rådet i maj 2011 bakom en utökning av RIF-arbetet. Den största risken med de kommande etapperna är, enligt företrädare för Justitiedepartementet, att det kommer att krävas ”mycket mer arbete än beräknat och att rätt personal inte finns på plats”.²²⁰

Även om styrningen av RIF-arbetet har förbättrats finns identifierade risker som kan förhindra en full nyttohemtagning. Brottsförebyggande rådet har identifierat risker i en RIF-nyttovärdering 2011.²²¹ I myndighetens värdering framhålls att dessa risker kan antas gälla även för övriga myndigheter och för RIF-arbetet i stort. Bland annat nämns följande:

- Resursbrist inom myndigheterna eller förändrade prioriteringar kan leda till att arbetet och därmed förutsättningarna för nyttohemtagningen försenas.
- Oförutsedda problem som medför omfattande utvecklingsarbete kan riskera tidsplanen och därmed nyttohemtagningen.
- Om nyckelpersoner med särskild kompetens slutar kan detta allvarligt riskera arbetet.

6.6 Lagstiftningen sätter ramarna för informationsförsörjningen

En anpassning av gällande lagstiftning behövs för att fullt ut realisera målsättningarna för RIF-arbetet och för att i högre grad kunna utnyttja de möjligheter som teknikutvecklingen ger. Det finns behov av att kontinuerligt se över lagar, förordningar och föreskrifter eftersom teknikutvecklingen går snabbt framåt. Den ökade effektiviteten som kan uppnås måste avvägas mot den personliga integriteten. Detta har regeringen också framfört bland annat i budgetpropositionen för 2002.²²² Regeringen har ansvar för att uppmärksamma riksdagen på behov av författningsändringar.

²²⁰ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-05-23.

²²¹ Justitiedepartementet, pm Nyttovärdering 2011 avseende utveckling av Rättsväsendets informationsförsörjning, 2011-05-04, Dnr Ju2010/0770/Sl.

²²² Prop. 2001/2002:1 utg. omr. 4, s. 29, prop. 2002/03:1 utg. omr. 4 s. 21.

Regeringens utgångspunkt för den första och andra etappen i RIF är att inga lagändringar ska vara nödvändiga för genomförandet. Bedömningen är dock att det kommer att krävas ett antal förordningsändringar. Justitiedepartementet skiljer på författningsändringar som är nödvändiga för genomförandet och sådana som kan skapa effektivisering eller nytta.²²³ Justitiedepartementet bedömer att hinder i lagstiftningen inte föreligger för att ärenden ska kunna skickas elektroniskt i brottmålsprocessen från utredning till verkställighet av dom.²²⁴ Domstolsverket har analyserat behovet av ändringar i förordning och överlämnat skrivelser till Justitiedepartementet med förslag till ändringarna som bedöms nödvändiga för att möjliggöra myndighetens åtaganden i den första etappen.²²⁵ Exempelvis kräver RI-systemens utfasning en ny reglering som ersätter förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem (RI-förordningen).

Åklagarmyndigheten har i en skrivelse till regeringen framfört behov av förändrad lagstiftning för att säkerställa nyttan med första etappen. Skrivelsen rör formkrav i rättegångsbalken på underskrift av stämningsansökan samt krav på att utskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen och bevisning ska inges till rätten.²²⁶ Detta är dock väl kända hinder som identifierats tidigare.²²⁷ Om dessa ändringar inte genomförs kan det elektroniska flödet införas men pappersflödet kommer att kvarstå. Åklagarmyndigheten har därför lämnat förslag på förändringar till Justitiedepartementet.²²⁸ Företrädare för Justitiedepartementet bedömer att ändringen är viktig och att det är önskvärt att undvika parallell pappershantering.²²⁹ Målsättningen för Justitiedepartementet är att förändringen ska hinna träda i kraft innan åklagaren ska börja skicka elektroniska stämningsansökningar till domstolarna i april 2012.

²²³ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-05-23.

²²⁴ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-05-23. En liknande bedömning gjordes även i Rikspolisstyrelsens pm Författningsöversyn för genomförande av RIF:s målbild och handlingsplan – En preliminär rättsanalys s. 17, 21-22 och 33, juni 2008, dnr RA-450-3507/08.

²²⁵ Domstolsverket pm Analys i anledning av en ny kommunikationslösning för rapportering av brottmålsavgöranden, 2010-09-21, dnr 1644-2010; Domstolsverket, Promemoria Behov av författningsändringar i anledning av ett elektroniskt förundersökningsprotokoll, 2010-02-15 och Domstolsverket, pm Elektronisk stämningsansökan och brottsmisstankar – en författningsanalys, 2010-10-25.

²²⁶ Formkraven för en stämningsansökan finns i 45 kap. 4 § rättegångsbalken (1942:740) där det bland annat framgår att ansökan ska vara undertecknad av åklagare och 45 kap. 7 § rättegångsbalken ställer krav på att åklagaren när åtal väcks eller så snart som möjligt därefter till rätten ska inge utskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen samt de skriftliga handlingar och föremål som han vill åberopa som bevisning.

²²⁷ Formel Formkrav och elektronisk kommunikation (Ds 2003:299); Rikspolisstyrelsen, Författningsöversyn för genomförande av RIF:s målbild och handlingsplan – En preliminär rättsanalys s. 44, juni 2008, dnr RA-450-3507/08.

²²⁸ Åklagarmyndigheten, promemoria Framställan om ändringar i rättegångsbalken.

²²⁹ Intervjuer vid Justitiedepartementet 2011-04-29 och 2011-05-23.

För att realisera full nytta av den första och kommande RIF-etapper krävs förändringar i lagstiftningen kring återkopplingen av information bakåt i rättskedjan. RIF11-myndigheterna bedömer att återkoppling av information kan ge nya förutsättningar för uppföljning, planering och styrning av myndigheternas verksamhet samt för kvalitetssäkring och utbildning.²³⁰ Företrädare för Justitiedepartementet framhåller att återkoppling av information är en komplicerad fråga och att det krävs principiella ställningsstaganden kring skyddet för den personliga integriteten. Myndigheternas it-stöd måste initialt vara anpassade efter gällande lagstiftning. Företrädare för Justitiedepartementet uppger att regeringen har för avsikt att tillsätta en utredning av gällande lagstiftning under hösten 2011 med hänsyn till kommande etapper av RIF-arbetet.²³¹

6.7 Svåröverskådligt och till vissa delar omodernt regelverk

Det saknas en samlad lagstiftning som reglerar personuppgiftsbehandlingen och informationshanteringen i rättsväsendet. Detta regleras i flera olika författningar.²³² År 2004 framförde Domstolsverket till regeringen att det främst var regelverket om myndigheternas personuppgiftsbehandling och arkivering som behövde anpassas bättre till hantering av pappersdokument och elektronisk information.²³³ Därefter har RIF-myndigheterna i flera sammanhang i skrivelser till regeringen framfört att det vore önskvärt att skapa en sammanhållen reglering för sektorn, utifrån målsättningen om en sammanhållen nationell informationsstruktur för rättsväsendet. Detta innebär att brottmålsprocessen och dess ändamål kommer i fokus och inte den enskilda myndighetens hantering. Myndigheterna hänvisar i detta sammanhang till patientdatalagen (2008:355) som uppfattas som en modern, it-anpassad och sammanhållen lagstiftning kring personuppgiftsbehandling.²³⁴ Flera myndighetsföreträdare har också framhållit att det är mer ändamålsenligt om registerförfattningar hanteras i ett process- eller helhetsperspektiv.²³⁵

²³⁰ Justitiedepartementet promemoria Nyttovärdering 2011 avseende utveckling av Rättsväsendets informationsförsörjning, 2011-05-04, dnr Ju2011/9779/SI.

²³¹ Intervjuer vid Justitiedepartementet 2011-05-23 och 2011-05-23.

²³² Exempel: Tryckfrihetsförordningen (1949:195), Regeringsformen (1974:152), förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), personuppgiftslagen (1998:204) och ett flertal registerförfattningar.

²³³ Domstolsverket, Rättsväsendets Informationsförsörjning (RIF) s. 11, 2004-07-01, rapport 2004:6.

²³⁴ Rikspolisstyrelsen, Författningsöversyn för genomförande av RIF:s målbild och handlingsplan – En preliminär rättsanalys s. 36, juni 2008, dnr RA-450-3507/08. Redovisning av RIF-samordningen år 2006, Rättsväsendets informationsförsörjning s. 21, 2007-02-20, dnr: POA-450-165/07.

²³⁵ Intervjuer Åklagarstyrelsen 2010-10-14, Domstolsverket 2010-10-20 och Rikspolisstyrelsen 2010-11-04.

Registerförfattningarna har bland annat i utredningar kritiserats för att vara föråldrade och inte anpassade till modern teknik. Författningarna påminner om varandra men saknar gemensam struktur och harmoniserade begrepp samt skiftar i förhållningssätt till personuppgiftslagen (1998:204), PUL.²³⁶

En ny lag om personuppgiftsbehandlingen i polisens brottsbekämpande verksamhet börjar gälla den 1 mars 2012, med undantag av vissa ändringar som trädde i kraft den 1 juli 2010.²³⁷ Lagen ska vara teknikneutral och flexibel samt sätta ramarna för personuppgiftsbehandlingen snarare än att reglera i detalj.²³⁸ Regeringen fick ett slutbetänkande från Domstolsdatautredningen 2001, men hittills har detta inte föranlett någon ny lagstiftning.²³⁹ Förslag till ny registerförfattning för Sveriges Domstolar och åklagarväsendet är för närvarande under beredning inom Regeringskansliet.²⁴⁰ Det är oklart när den nya lagen kommer att träda i kraft och i vilken utsträckning de två lagarna kommer att vara harmoniserade med den nya polisdatalagen.

De nya registerförfattningarna åtgärdar inte bristerna när det gäller äldre tekniska begrepp, som till exempel direktåtkomst, vilket är ett mer generellt problem för alla registerförfattningar.²⁴¹ Flera utredningar har hittills inte kunnat lösa bristerna i enskilda pågående lagstiftningsärenden.

Vidare har lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården kritiserats av företrädare för Kriminalvården. Kritiken består främst av att det finns behov av att klargöra vilken information andra myndigheter bör få återkomst till och vilken grad av sekretess, uppgifter och handlingar i Kriminalvårdens it-system ska ha. Regleringen upplevs som föråldrad och är inte anpassad till modern teknik. Företrädare för Kriminalvården framhåller att myndigheten har framfört dessa synpunkter till Justitiedepartementet, men frågan uppges inte vara prioriterad för närvarande.²⁴²

²³⁶ Intervjuer vid Justitiedepartementet 2011-04-29 och Åklagarmyndigheten 2010-10-14. http://www.edelegationen.se/sida/registerlagstiftning_2011-05-26 och SOU 2007:45 Utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter s. 159 f.

²³⁷ Polisdatalagen (2010:361).

²³⁸ Prop. 2009/10:85 Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet, behandlades i bet. 2009/10:JuU19, rskr. 2009/10:255.

²³⁹ SOU 2001:100 Informationshantering och behandling av uppgifter vid domstolar.

²⁴⁰ Intervju vid Justitiedepartementet 2011-05-23.

²⁴¹ Denna begreppsbildning som används i många registerförfattningar har kritiserats i olika sammanhang, vilket också de remissmyndigheter som är kritiska hänvisar till. Integritetsskyddsutredningen påpekar i sitt delbetänkande (SOU 2007:22, del 1, s. 462 f.) att uttrycket direktåtkomst ibland avser utlämnande på elektroniskt medium. Vidare framhåller utredningen att det finns olika uppfattningar om huruvida bestämmelser om direktåtkomst är sekretessbrytande eller inte.

²⁴² Intervju vid Kriminalvården 2010-10-26.

6.8 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar följande:

- Regeringens styrning av RIF-arbetet har fram till 2009 varit återhållsam och myndigheterna har inte levererat konkreta resultat. Sedan nystarten 2009 har regeringen övertagit samordningen för RIF-arbetet och expeditionschefen i Justitiedepartementet har numera ordförandeskapet i RIF-rådet. Rådet har dock inte någon förvaltningsmässig status utan består av myndigheter som var för sig fattar beslut i gemensamma frågor. Regeringen har även avsatt särskilda medel för RIF-arbetet för åren 2010-2012. Sammantaget har dessa åtgärder bidragit till ett intensifierat arbete i Regeringskansliet och inom myndigheterna för att effektivisera informationsförsörjningen i rättskedjan och utveckla it-verksamheten.
- Regeringen har ännu inte tagit fram en långsiktig plan för RIF-arbetet. Regeringen har inte heller redovisat när målsättningarna med RIF-arbetet ska uppnås.
- Förslag till en andra etapp i RIF-arbetet är under beredning och ska beslutas under hösten 2011. Avsikten är att det ska bli fler funktionaliteter och att fler myndigheter ska ingå i en andra etapp. En nyttovärdering har bland annat genomförts som ett underlag för detta planeringsarbete. Regeringens ambition är dock att så snart som möjligt ska samtliga elva myndigheter som RIF-arbetet omfattar vara aktiva i RIF-arbetets fortsättning.
- Flera myndigheter i rättskedjan har vid flera tillfällen i skrivelser uppmärksammat regeringen på behov av en anpassning av registerförfattningar till ett tydligare process- och helhetsperspektiv. Regelverket är svåröverskådligt och till vissa delar omodernt, exempelvis vad gäller reglering av personuppgiftsbehandling och informationshantering. Regeringen har ännu inte genomfört en samlad analys för att identifiera behov av att anpassa gällande registerförfattningar.

7 Sammanfattande slutsatser

Regeringen ställer ökade krav på rättsväsendets myndigheter att förbättra effektiviteten, minska balanser och korta genomströmningstiderna i brottmålsprocessen. Den uttalade målsättningen är att skapa en helt elektronisk och strukturerad informationsförsörjning för rättsväsendets myndigheter i rättskedjan. Regeringen har också framfört att myndigheterna måste tillgodogöra sig de möjligheter som ny teknik ger om verksamheten ska bli mer kostnadseffektiv.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen och myndigheterna samlat, trots vissa tydliga förbättringar och insatser, ännu inte skapat tillräckliga förutsättningar för att ett effektivt it-stöd i rättskedjan ska kunna utvecklas. Riksrevisionen menar att det fortfarande finns väsentliga brister som behöver åtgärdas och som sammantaget utgör en risk för ökade kostnader för it-verksamheten i rättskedjan och att nytt it-stöd inte kan utvecklas i den takt som krävs.

De totala kostnaderna för myndigheternas it-verksamheter är betydande och har hittills ökat varje år. Myndigheternas beräkningar och prognoser av de totala budgeterade it-kostnaderna i rättskedjan visar på en kostnadspuckel 2011 som motsvarar cirka 2,26 miljarder kronor. Polisen står för närmare 70 procent av dessa kostnader.

För att kunna utveckla nya system och it-stöd och få ned kostnaderna för drift och förvaltning är det nödvändigt att avveckla gamla och omoderna system och föråldrad infrastruktur inom framför allt polisen och Kriminalvården. Myndigheterna saknar dock erfarenhet av avveckling i denna storleksordning. Personalresurser och kompetensförsörjningen för detta arbete är sårbara faktorer och myndigheternas plan för hur it-stöd och tekniska plattformar ska avvecklas är delvis oklar. Riksrevisionen noterar även att det saknas aktuella statliga ramavtal för vissa it-konsulttjänster, vilket försvårar för myndigheterna att genomföra samordnade upphandlingar inom området. Riksrevisionen menar att det därmed finns en risk för att avvecklingen av gamla system och it-stöd försenas eller drar ut på tiden. Rikspolisstyrelsen signalerar redan nu för en viss försening i arbetet med avveckling. Förseningar kan medföra att kostnaderna fortsätter att öka och att angelägna it-projekt försenas.

Riksrevisionen konstaterar att i arbetet med rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) har få konkreta resultat uppnåtts hittills och planeringen för kommande etapper är oklar. Riksrevisionen noterar att den första etappen i RIF-arbetet för närvarande är försenad med ett år. Granskningen visar även att flera kritiska it-projekt på myndigheterna är försenade och fördrade.

Samtidigt vill Riksrevisionen framhålla det positiva i att regeringen och myndigheterna i rättskedjan har intensifierat RIF-arbetet och att regeringen avsatt särskilda medel för detta under åren 2010-2012. Sedan Justitiedepartementet övertog ordförandeskapet för RIF-rådet och samordningsansvaret för RIF-arbetet har trycket ökat på myndigheterna att arbeta mer fokuserat med it-verksamheterna. Riksrevisionen menar att RIF-arbetet, i och med denna organisering, har fått en bättre ledning och samordning. Samtliga myndigheter uppger även att medvetenheten om rättskedjan som helhet har ökat i och med detta. Granskningen visar även att myndigheterna arbetar mer målinriktat med att förbättra it-stödet. Riksrevisionen ser också positivt på att Rikspolisstyrelsen har genomfört flera viktiga åtgärder sedan 2009 för att bättre kunna styra it-verksamheten. Riksrevisionen noterar även att samtliga myndigheter i rättskedjan fått i uppdrag av regeringen att ta fram en plan för att anpassa verksamheten till införandet av ett strukturerat elektroniskt informationsflöde.

Trots att RIF-arbetet har fått en tydligare samordning från Justitiedepartementet sedan nystarten 2009 menar Riksrevisionen att det fortfarande finns oklara ansvarsförhållanden mellan regeringen och myndigheterna som behöver klaras ut, exempelvis RIF-rådets roll och befogenheter. Sammantaget är det viktigt att regeringen och myndigheterna arbetar långsiktigt och uthålligt för att åstadkomma ett effektivt it-stöd i rättskedjan.

7.1 Slutsatser och bedömningar

7.1.1 *Myndigheternas registerförfattningar ger inte tillräckliga förutsättningar för att utveckla it-stödet i rättskedjan*

En viktig förutsättning för att kunna utveckla it-stödet i rättskedjan är att myndigheternas registerförfattningar möjliggör ett effektivt utnyttjande av modern teknik och är anpassade till kommande etapper i RIF-arbetet.

Lagstiftningen sätter en ram för möjligheterna att utveckla it-stödet i rättskedjan. Myndigheternas olika registerförfattningar reglerar bland annat i vilken omfattning informationsförsörjningen i rättskedjan är möjlig. Riksrevisionens slutsats är att myndigheternas registerförfattningar inte ger

tillräckliga förutsättningar för att utveckla it-stödet i rättskedjan. Myndigheterna har vid flera tillfällen uppmärksammat regeringen på behovet av en sådan anpassning. Riksrevisionen noterar att etapp 1 och 2 i RIF-arbetet inte ska kräva några lagändringar och att det är oklart vilka förutsättningar som ska gälla för etapp 3 och framåt. Regeringen har ännu inte genomfört en samlad analys av lagstiftningen. Riksrevisionen menar att det i och med detta finns en risk för att myndigheterna inte kan tillgodogöra sig de möjligheter som ny teknik ger. Detta kan leda till att it-stödet inte blir så effektivt som det skulle kunna vara. Riksrevisionen anser att det är viktigt att lyfta fokus, från enbart informationshantering i huvudflödet i rättskedjan, till en bredare analys av behovet av verksamhetsutveckling med stöd av it.

7.1.2 *Regeringen saknar en långsiktig planering för RIF-arbetet*

En viktig förutsättning för att myndigheterna ska kunna utveckla it-stödet i rättskedjan är att regeringen har en dokumenterad långsiktig planering för RIF-arbetet.

Mycket tyder på att myndigheternas RIF-arbete kommer att bli ett flerårigt och omfattande projekt som ställer krav på långsiktighet och uthållighet. Riksrevisionens granskning visar dock att det saknas en långsiktig planering för RIF-arbetet efter den första etappens genomförande. Det är oklart hur många etapper som det totalt sett kommer att bli och hur RIF-arbetet är tänkt att genomföras och organiseras framöver. Riksrevisionens slutsats är att avsaknaden av en långsiktig planering för RIF-arbetet efter den första etappens genomförande försvårar för det fortsatta RIF-arbetet och för myndigheterna att planera för andra angelägna it-projekt.

Riksrevisionen noterar att regeringen inte uttalat när målsättningarna med RIF-arbetet ska uppnås. Det är inte heller beslutat vad en andra etapp kommer att omfatta. Avsikten är att ett sådant beslut ska tas under hösten 2011. Granskningen visar att det är väsentligt att myndigheterna går i takt och kan leverera enligt planen i RIF-arbetet. Detta har förseningen med ett år för första etappen tydligt visat betydelsen av. Regeringens avsikt är att så snart som möjligt utöka antalet aktiva myndigheter i RIF-arbetet. Riksrevisionen ser dock en risk med en utökning av antalet myndigheter innan huvudflödet i rättskedjan fungerar på ett bra sätt. En för snabb utökning kan leda till att RIF-arbetet blir mindre effektivt.

Dessutom menar Riksrevisionen att det, trots förbättrad samordning i Justitiedepartementet av RIF-arbetet sedan 2009, fortfarande finns oklara ansvarsförhållanden mellan regeringen och myndigheterna. Vad gäller RIF-rådets befogenheter har inte rådet någon förvaltningsmässig status utan

består av myndigheter som var för sig fattar beslut i gemensamma frågor. Konsensusproblematiken, det vill säga svårigheter att komma överens i arbetsgrupperna, är ett problem som har lyfts fram av flera myndigheter i granskningen.

7.1.3 *Osäkra ekonomiska underlag och risken för att ett angeläget omställningsarbete drar ut på tiden*

För att kunna utveckla ett nytt it-stöd och effektivisera informationsförsörjningen i rättskedjan krävs, enligt Riksrevisionen, att myndigheterna har realistiska budgetar och rutiner för it-verksamheten samt att omställningsarbetet med att avveckla gamla system påbörjas och genomförs i tid. Gamla system driver kostnader för drift och förvaltning, vilket försvårar finansieringen när det gäller att utveckla ett modernt it-stöd.

Granskningen visar att avvecklingen av gamla system och it-stöd i rättskedjan, framför allt inom polisen och Kriminalvården, är angeläget för att få ned kostnader för drift och förvaltning. Det behövs för att skapa ekonomiskt utrymme för att kunna utveckla ett nytt it-stöd. Riksrevisionen kan konstatera att myndigheterna har svårigheter med att påbörja avvecklingen av gamla system, genomföra projekt och leverera ett nytt it-stöd samt långsiktigt planera för olika insatser. Detta beror bland annat på komplexiteten, brist på erfarenheter från liknande insatser och brist på personalresurser. Planerna visar att polisen står inför en svår uppgift att avveckla gamla system, byta tekniska plattformar och samtidigt utveckla ett modernt it-stöd. Detta arbete har stor betydelse eftersom polisen står för 70 procent av rättskedjans budgeterade totala it-kostnader. För närvarande har Rikspolisstyrelsen ett inriktningsbeslut om att avveckla system. Beslutet om en avvecklingsplan har senarelagts, bland annat på grund av att nyckelpersoner är uppbundna i pågående it-utvecklingsprojekt. Kriminalvården har i juni 2011 beslutat om en treårig avveckling av KLAS. Det är ett omfattande arbete som dragit ut på tiden under flera år på grund av bland annat otillräckligt beslutsunderlag samt brist på personalresurser. Även Domstolsverket står inför ett långsiktigt arbete med att bygga om verksamhetsstödet Vera fram till 2020. Om RIF-arbetet även fortsättningsvis kommer att kräva större insatser av Domstolsverket finns dock en risk för att arbetet med ombyggnaden av Vera drar ut på tiden. Riksrevisionens slutsats är sammantaget att det finns risk för att myndigheternas omställningsarbete inte påbörjas eller genomförs i tid, vilket kan leda till ökade kostnader och att utvecklingen av ett nytt it-stöd försenas.

En annan slutsats är att det är svårt att få en uppfattning om myndigheternas långsiktiga planering för it-verksamheten. Riksrevisionen menar att det är svårbedömt hur realistiska myndigheternas budgetar och långsiktiga prognoser för it-verksamheten är. Riksrevisionen konstaterar att myndigheternas arbete med att ta fram it-strategier, handlingsplaner, budgetar och prognoser för it-verksamheten har kommit olika långt. Polisens it-strategi för åren 2010-2015 är ambitiös och detaljerad. Riksrevisionen menar dock att det finns en risk för att polisens projektportfölj sammantaget för it-verksamheten är för optimistisk på grund av att kompetensförsörjningen är en kritisk faktor och nyckelpersoner ofta är uppbundna i pågående försenade projekt. Riksrevisionen noterar att Åklagarmyndigheten saknar en aktuell it-strategi medan Domstolsverket och Kriminalvården har it-strategier, men dessa har inte en tydlig koppling till verksamhetsutvecklingen.

Rikspolisstyrelsen har budget och prognoser för it-verksamheten för åren 2011-2015 samt en finansieringsplan för denna som uppdateras fortlöpande. Motsvarande rutiner och planer finns inte i samma utsträckning på övriga myndigheter. Åklagarmyndigheten och Kriminalvården har årliga budgetar men saknar långsiktiga prognoser och finansieringsplaner för it-verksamheten. Domstolsverket har budget och prognoser med treåriga planeringsramar men saknar finansieringsplan för sina planeringsramar. Riksrevisionen noterar att Domstolsverket och Kriminalvården återkommande har överplanerat och/eller överbudgeterat it-investeringar i förhållande till tillgängliga personalresurser. Detta har fått till följd att planerade projekt försenats eller inte har kunnat genomföras.

7.1.4 Arbetet med behovs- och riskanalyser behöver utvecklas i rättskedjan för ökad insyn i verksamheterna

Behovs- och riskanalyser är viktiga förutsättningar för att få en realistisk bild av behovet av it-stöd och när olika it-insatser bör genomföras. Rättskedjans totala effektivitet förutsätter att myndigheterna tar ansvar för sina delar i rättsprocessen men också att de på olika sätt underlättar övriga myndigheters insatser. Riksrevisionens slutsats är att myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning har samverkat för att analysera behovet av it-stöd och relaterade risker. Granskningen visar att myndigheterna har kommit olika långt i det egna arbetet med behovsanalyser och riskanalyser. Rikspolisstyrelsen och Domstolsverket har under de två senaste åren genomfört aktuella genomlysningar av behovet av it-stöd och av olika risker. Motsvarande samlade dokumenterade analyser saknas i Åklagarmyndigheten och Kriminalvården. Sammantaget gör detta att det är svårt att få en tydlig uppfattning om hur de konkreta planerna för myndigheternas utveckling av it-stödet ser ut. Riksrevisionen menar att arbetet med behovs- och riskanalyser behöver

vidareutvecklas på Åklagarmyndigheten och Kriminalvården. Det är också viktigt att samtliga granskade myndigheter förbättrar samverkan i arbetet med behovs- och riskanalyser för ökad insyn i varandras verksamheter och för att bättre kunna värdera risker. Ökad transparens mellan myndigheterna kan förbättra förutsättningarna för myndigheterna att göra relevanta bedömningar och prioriteringar mellan olika insatser.

Granskningen visar också att Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket och Kriminalvården i sina riskanalyser, som utgår från förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, inte har tagit med risk för brister i intern styrning och kontroll av it-verksamheten som en risk i arbetet med att utveckla myndigheternas verksamhet. Riksrevisionen menar att denna fråga är viktig och bör ingå i en sådan riskanalys - detta för att öka medvetenheten om styrningen av it-verksamheten.

I samband med att RIF-rådet under hösten 2010 konstaterade att arbetet var ett år försenat framkom att den gemensamma statusuppdateringen och myndigheternas riskanalyser behövde vidareutvecklas i syfte att säkerställa att bedömningen och hanteringen av risker i RIF-arbetet genomfördes på ett enhetligt sätt. Justitiedepartementet och myndigheterna har därefter gemensamt arbetat för att förbättra detta.

7.1.5 *Bristande planering och rutiner för it-projekt*

För att kunna genomföra myndigheternas handlingsplaner för it-verksamheten är det väsentligt att it-projekten håller tidsplaner och bemannas med rätt kompetens. Riksrevisionens slutsats är att det fortfarande finns brister i myndigheternas arbete för att realistiskt planera, budgetera och genomföra it-projekt. Granskningen visar att brister i ekonomiadministrativa rutiner får konsekvenser för tillförlitligheten i myndigheternas planering och för möjligheten att genomföra it-projekt till rätt kostnad i rättskedjan. Granskningen visar även att myndigheterna har drabbats av förseningar och ökade kostnader - sammantaget har den ursprungliga totala budgeten på cirka 250 miljoner kronor för fem av de sex granskade it-projekten överskridits med ungefär 75-100 miljoner kronor.

Återkommande problem i it-projekten är att komplexiteten i it-stödet underskattats och att det finns svårigheter med kompetensförsörjning. Det kan exempelvis handla om att myndigheterna inte har haft tillräcklig kunskap om antal integrationer med andra myndigheters system och it-stöd. Polisens PUST-projekt och Domstolsverkets RIF-program har haft betydande svårigheter med att leverera i tid på grund av detta. Åklagarmyndighetens NYSS-projekt fick avbrytas på grund av att projektet inte kunde leverera it-

stödet enligt kravspecifikationen. Granskningen visar också att myndigheterna inte systematiskt har som rutin att följa upp erfarenheter och dra lärdomar från it-projekten för att så långt möjligt undvika risk för förseningar och ökade kostnader. I flera fall har resurser tagits från andra prioriterade it-projekt för att klara leveranserna. Riskerna ökar därmed för ytterligare förseningar, resurskonflikter och merarbete.

En annan slutsats är att det finns behov av förbättrade ekonomiadministrativa rutiner i myndigheternas it-verksamheter. Riksrevisionen ser positivt på att Rikspolisstyrelsen under de senaste två åren har vidtagit åtgärder och infört förbättrade ekonomiadministrativa rutiner för it-verksamheten. Riksrevisionen konstaterar dock att de granskade myndigheterna har brister i kraven på beslutsunderlag inför investeringsprojekt, exempelvis genom att förbättra arbetet med jämförelser av olika alternativ inför beslut. Åklagarmyndigheten har inte fastställt en projektstyrningsmodell med tillhörande krav på ekonomistyrning. Domstolsverkets projektplaneringsmodell ger begränsade möjligheter att genomföra nuvärdesberäkningar av projektens kostnader och intäkter. Riksrevisionen noterar att Domstolsverket och Kriminalvården återkommande har haft problem med att överplanera eller överbudgetera it-investeringar i förhållande till tillgängliga personalresurser. Granskningen visar också att samtliga myndigheter behöver förbättra rutinerna för projektutvärdering vad det gäller att bedöma om ett it-projekt varit lönsamt.

7.1.6 Kompetensförsörjningen är en kritisk faktor

För att kunna driva it-verksamheten och enskilda projekt effektivt krävs en långsiktig plan för kompetensförsörjningen. Granskningen visar att myndigheterna har påtagliga problem med kompetensförsörjningen i it-verksamheten, exempelvis finns ett högt konsultberoende. Riksrevisionen noterar även att det saknas aktuella statliga ramavtal för vissa it-konsulttjänster, vilket försvårar för myndigheterna att genomföra samordnade upphandlingar inom området.

Riksrevisionens slutsats är att kompetensförsörjningen är en kritisk faktor och att myndigheterna har svårt att säkerställa kompetensförsörjningen på kort och lång sikt, både inom beställar- och utförarsidan. Riksrevisionen konstaterar att myndigheterna inte har samverkat för att minska problemen med kompetensförsörjning, exempelvis genom gemensamma upphandlingar eller genom att utnyttja varandras kompetenser bättre. Myndigheterna har stort behov av särskild it-kompetens, både inom beställar- och utförarsidan, för att bättre kunna analysera, planera och driva it-verksamheten. Rikspolisstyrelsen har under våren 2011 beslutat om en så kallad sourcingplan för kompetensförsörjning. Motsvarande plan finns inte på övriga myndigheter.

Vidare noterar Riksrevisionen att Rikspolisstyrelsen har inrättat en strategisk ledningsfunktion för it-verksamheten. Åklagarmyndigheten har beslutat om att inrätta en sådan funktion före årsskiftet 2011/12. Även Domstolsverket har för avsikt att genomföra samma åtgärd under samma period, medan Kriminalvården ännu inte har hanterat frågan.

8 Rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- För en långsiktig och effektiv ledning och samordning av RIF-arbetet bör regeringen överväga vilka möjligheter som finns att ännu tydligare styra och samordna utvecklingsarbetet efter den första etappens genomförande. I det sammanhanget bör regeringen även pröva om RIF-rådets nuvarande verksamhetsform och mandat för att åstadkomma samverkan behöver ändras.
- För att säkerställa utvecklingen av ett modernt och effektivt it-stöd i rättskedjan bör regeringen:
 - ta fram en långsiktig plan för det fortsatta RIF-arbetet efter den första etappens genomförande,
 - säkerställa en fungerande informationsförsörjning i rättskedjans huvudflöde innan en utvidgning sker av fler aktiva myndigheter i RIF-arbetet samt
 - utreda behovet av en anpassning av gällande registerförfattningar för kommande etapper i RIF-arbetet.
- Regeringen bör löpande och långsiktigt följa upp myndigheternas arbete och planering för avveckling och ombyggnation av gamla system och it-stöd.
- Regeringen bör ställa krav på ökad samverkan mellan myndigheterna i arbetet med behovs- och riskanalyserna samt ställa krav på ökad samverkan för kompetensförsörjningen, exempelvis genom gemensamma upphandlingar för it-tjänster och bättre samordning av personalresurser. Regeringen bör även följa upp hur denna samverkan fungerar.
- Regeringen bör säkerställa att det finns en fungerande upphandlingssamordning för it-utvecklingsområdet för ett modernt it-stöd i rättskedjan.

Rekommendationer till de granskade myndigheterna

Myndigheterna bör, utifrån behov och identifierade brister, tydliggöra och förbättra sin styrning och kontroll av it-verksamheten genom att

- utveckla och förankra behovsanalysen internt för it-stöd
- säkerställa att det finns en tydlig koppling mellan it-strategin och verksamhetsutvecklingen
- utveckla den långsiktiga planeringen av olika it-insatser vad gäller handlingsplaner, avveckling av system och tekniska plattformar, budgetprognoser och finansieringsplaner
- se över riskanalysen som utgår från förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll med avseende på myndighetens styrning och kontroll av it-verksamheten
- förbättra de ekonomiadministrativa rutinerna för styrningen av it-verksamheten, särskilt vad gäller it-projekten
- ta fram en strategi och plan för kompetensförsörjningen samt i samverkan med andra myndigheter överväga gemensamma lösningar, exempelvis upphandling av it-konsulter och bättre utnyttjande av befintlig it-kompetens mellan myndigheterna.

Referenser

Lagar

Lag (1996:1059) om statsbudgeten

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Personuppgiftslagen (1998:204)

Polisdatalagen (2010:361)

Regeringsformen (1974:152)

Rättegångsbalken (1942:740)

Förordningar

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll

Förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Myndighetsförordningen (2007:515)

Tryckfrihetsförordningen (1949:195)

Betänkanden

Bet 1996/97:JuU1

Bet. 1997/98:JuU1

Bet. 2009/10:JuU19

Propositioner och skrivelser

Prop. 1997/98:1 utg.omr. 4 s. 25

Prop. 2000/01:1 utg.omr. 4 s. 18-19

Prop. 2001/02:1 utg.omr. 4 s. 29

Prop. 2002/03:1 utg.omr. 4 s. 21

Prop. 2003/04:1 utg.omr. 4 s. 15

Prop. 2004/05:1 utg.omr. 4 s. 25, 87 och 92

Prop. 2005/06:1 utg.omr. 4 s. 18-19

Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 avsnitt 4.3 och 4.4.2

Prop. 2007/08:1 utg.omr. 4 avsnitt 3, 3.4.2 och 3.4.4

Prop. 2008/09:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.3, 2.4.2, och 2.4.4

Prop. 2009/10:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.3 och 3.4.2

Prop. 2009/10:85 Integritet och effektivitet i polisens
brottsbekämpande verksamhet

Prop. 2010/11:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.4.2 s. 20

Offentliga utredningar och departementspromemorior

Ds 2003:29, Formel Formkrav och elektronisk kommunikation

Justitiedepartementet, promemoria Redovisning av det IT-baserade
utvecklingsarbetet åren 2000-2009 hos vissa av rättsväsendets myndigheter,
2010-04-21, dnr Ju 2009/10205/SI

SOU 2001:100 Informationshantering och behandling av uppgifter
vid domstolar

SOU 2007:22 Integritetsskyddsutredningen del 1

SOU 2007:45 Utökad elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter.

SOU 2008:87 Åklagarväsendets brottsbekämpning.

SOU 2009:80 Effektivitetsutredningens betänkande Kriminalvården –
ledning och styrning

SOU 2009:86 E-delegationens betänkande Effektivare stödprocesser

Regeringsbeslut

Mängdbrottsuppdraget, Ju2009/3950/Å

Regeringsbeslut 1996-11-21, Strategi för samordning av rättsväsendets informationsförsörjning, Justitiedepartementet, dnr Ju96/3163

Regeringsbeslut 2005-04-21, Utökning av ordinarie myndigheter i Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet), Justitiedepartementet, dnr Ju2004/11719/PO

Regeringsbeslut 2006-01-19, Uppdrag till myndigheterna i Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning att göra en gemensam årlig redovisning av verksamhetens utveckling, Justitiedepartementet, dnr Ju2006/302/PO

Regeringsbeslut 2006-12-21, Utökning av ordinarie myndigheter i Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet), Justitiedepartementet, dnr Ju2006/10392/PO

Regeringsbeslut 2008-02-14, ordförande i rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet), Justitiedepartementet, dnr Ju2008/1178/PO

Regeringsbeslut 2009-03-05, ordförande i rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet), Justitiedepartementet, dnr Ju2009/2204/PO, dnr Ju2008/1785/PO, dnr Ju2009/636/PO, dnr Ju2009/1937/PO

Regeringsbeslut 2011-06-22, (Ju2011/4732/PO, Ju2011/4791/Å, Ju2011/4804/DOM, Ju2011/4788/KRIM)

Regleringsbrev åren 1996-2011 till granskade myndigheter

Regeringens skrivelser och svar till riksdagen

Justitieministerns svar (2008-01-09) i riksdagen på en skriftlig fråga 2007/08:531 Samhällets reaktion på brott av unga

Regeringens skrivelse (2011-05-12) till riksdagen 2010/138: Riksrevisionens granskning av it inom statsförvaltningen och statliga it-projekt

Dokument från stöd-/stabsmyndigheter och delegationer

Ekonomistyrningsverket 2005:13 Räkna på lönsamheten! – Vägledning för lönsamhetskalkyler vid statlig verksamhetsutveckling

E-delegationens rapport Vägledning i nyttorealiserings (remissutgåva 2011-02-08)

Ekonomistyrningsverket 2009:6 Polisen – Styrning och uppföljning

Ekonomistyrningsverket 2009:7 Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll

Statskontoret 2000:45 Kan rättsväsendets information samordnas – en utvärdering

Dokument från Regeringskansliet

Rättsväsendets informationsförsörjning (2007-02-20), Redovisning av RIF-samordningen år 2006, dnr: POA-450-165/07

Rättsväsendets informationsförsörjning (2008-02-20), Målbild för informationsutbytet 2012 – En uppdragsbeskrivning för RIF-myndigheterna, dnr POA 450-01/08

Rättsväsendets informationsförsörjning (2008-02-20), Redovisning av RIF-samordningen år 2007, dnr: POA-450-01/08

Regeringskansliet (2011-04-13), promemoria Principer för RIF-arbetet

Justitiedepartementet (2011-05-04), promemoria Nyttovärdering 2011 avseende utveckling av Rättsväsendets informationsförsörjning, s. 5-6, dnr Ju2010/9779/SI

Justitiedepartementet, Protokoll från RIF11-rådsmöte den 11 maj 2011 vad avser Justitiedepartementet promemorior Beslut om utökning av RIF-arbetet etapp 1 respektive Förutsättningar för utökning, 2011-04-27

Dokument från granskade myndigheter

Rikspolisstyrelsen

Logica, Preliminär rapport till Rikspolisstyrelsen, version 2009-07-10

Rikspolisstyrelsen 2008, promemoria Författningsöversyn för genomförande av RIF:s målbild och handlingsplan – En preliminär rättsanalys, dnr RA-450-3507/08

Rikspolisstyrelsen 2009-05-28, Projektdirektiv Ren-IT

Rikspolisstyrelsen 2009-09-23, PUST Projektkontrakt, dnr PVS-171-3001/09

Rikspolisstyrelsen 2010, IT inom Polisen – nationell IT-strategi 2010-2015, dnr ITS-170-5180/09

Rikspolisstyrelsen 2010, PUST-protokoll vårterminen 2010

Rikspolisstyrelsen 2010-05-26, Projekt BMP-A Projektdirektiv för RAR/DUR inkl Tvång/MR – en anpassning till krav i brottmålsprocessen

Rikspolisstyrelsen 2010-08-31, Riskanalys ISK Projektportföljen

Rikspolisstyrelsen 2010-12-31, PVS Riskanalys per den 31 december 2010, version 01.00

Rikspolisstyrelsen 2011, Sourcingstrategi

Rikspolisstyrelsens svar på Riksrevisionens frågeenkät i februari 2011

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten 2009-06-12, Projektdirektiv Cåbra II – utveckling av elektroniskt informationsutbyte, dnr ÅM-A 2009/0721

Åklagarmyndigheten 2010-01-31, Förslag till styrning av Åklagarmyndighetens IT-verksamhet, dnr ÅM-A-2010/1535

Åklagarmyndigheten 2011-02-21, Riskanalys Åklagarmyndigheten med åtgärder, dnr ÅM-A 2011/0297

Åklagarmyndigheten 2011-03-23, Inriktningsbeslut avseende en utvecklad IT-organisation, dnr ÅM-A 2010/1535

Åklagarmyndigheten 2011-05-30, Beslut om revidering av projektdirektiv Cåbra II

Åklagarmyndighetens IT-verksamhet, dnr ÅM-A 2010/1535

Åklagarmyndigheten, Promemoria. Framställning om ändringar i rättegångsbalken

Åklagarmyndighetens svar på Riksrevisionens frågeenkät om EA-rutiner i it-verksamheten i februari 2011

Åklagarmyndigheten, svar till Riksrevisionen angående it-revision av Cåbra, 2008-05-26, dnr ÅM-A 2008/0793

Domstolsverket

Domstolsverket, Förstudie om modularisering av Vera

Domstolsverket 2004-07-01, Rättsväsendets Informationsförsörjning (RIF), rapport 2004:6

Domstolsverket 2008-11-04, IT-strategi för Sveriges Domstolar åren 2008-2011

Domstolsverket 2010-09-21, Promemoria Analys i anledning av en ny kommunikationslösning för rapportering av brottmålsavgöranden, dnr 1644-2010

Domstolsverket 2009-10-09, Analys av Veras Arkitektur, version 1.0

Domstolsverket 2010-02-15, promemoria Behov av författningsändringar i anledning av ett elektroniskt förundersökningsprotokoll

Domstolsverket 2010-10-25, promemoria Elektronisk stämningsansökan och brottsmisstankar – en författningsanalys

Domstolsverket 2010-12-07, Information om förseningar i RIF-arbetet

Domstolsverket 2011-06-13, Mötesanteckningar från Planeringsråd och planeringsråd IT

Domstolsverkets svar på Riksrevisionens frågeenkät om EA-rutiner i it-verksamheten i februari 2011

Domstolsverket, Verksamhetsplan 2011-2013

Kriminalvården

Kriminalvården 2007, "Bättre ut", Kriminalvårdens vision och värdegrund

Kriminalvården 2009-11-30, remissvar på Effektivitetsutredningens betänkande SOU 2009:80 Kriminalvården – ledning och styrning, dnr 2009-024382

Kriminalvården 2010, PM Kriminalvårdens arbete med intern styrning och kontroll.

Kriminalvården 2010-04-21, Kriminalvårdens IT-strategi

Kriminalvården 2011 Kriminalvårdens budgetunderlag 2012 (tryckt 2011-03-03)

Kriminalvården 2011-01-31, PM Förstudie KLAS:NET – Slutrapport, (dnr 50-2010-27971)

Kriminalvården 2011-02-15, Kriminalvårdens riskanalys 2010 version 1.0

Kriminalvården 2011-06-27, Beslut om avveckling av KLAS, dnr 50-2011-114268

Kriminalvårdens IT-projektkatalog 2011 (version 2011-03-03)

Kriminalvården, minnesanteckningar från IT-rådets möte den 19 september 2009 (dnr 59-2009-26033)

Kriminalvården, minnesanteckningar från IT-rådets möte den 16 mars 2010 (dnr 59-2009-28605)

Kriminalvården, minnesanteckningar från IT-rådets möte den 21 september 2010 (dnr 59-2009-28605)

Kriminalvården, minnesanteckningar från IT-rådets möte den 10 mars 2011 (dnr 59-2011-6403)

Kriminalvården, minnesanteckningar från IT-rådets möte den 15 juni 2011 (dnr 59-2009-28605)

Kriminalvården, PM IT-utmaningar (2009-08-18,version 1.0)

Kriminalvårdens svar på Riksrevisionens frågeenkät i februari 2011

EU, internationella standarder/metoder

Cobit 1996: Control Objective for Information and Related Technology Standards. The Information Systems Audit and Control Association (ISACA), and the IT Governance Institute (ITGI)

COSO 1992: Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission

Riksrevisionen

Riksrevisionen 2009:12, Hanteringen av unga lagöverträdare

Riksrevisionen 2009:18, IT-investeringar över gränserna

Riksrevisionen 2009:27, Kriminalvårdens verkställighetsplanering

Riksrevisionen 2010:7, Inställda huvudförhandlingar i brottmål

Riksrevisionen 2010:10, Hanteringen av mängdbrott

Riksrevisionen 2010:23, Polisens brottsförebyggande arbete

Riksrevisionen 2010:26, Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet

Riksrevisionen 2011:4, IT inom statsförvaltningen

Riksrevisionen 2011:5, Statliga IT-projekt som överskrider budget

Riksrevisionen 2011:18, Brott utsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott

Riksrevisionen, IT-revision av Cåbra, februari 2008, dnr 32-2007-0647

Ernst & Young 2011-05-27: Granskning av ekonomistyrningen i Rikspolisstyrelsens it-verksamhet

Ernst & Young 2011-05-27: Granskning av ekonomistyrningen i Åklagarmyndighetens it-verksamhet

Ernst & Young 2011-05-27: Granskning av ekonomistyrningen i Domstolsverkets it-verksamhet

Ernst & Young 2011-05-27: Granskning av ekonomistyrningen i Kriminalvårdens it-verksamhet

Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket 1999:19, Informationsförsörjning och IT-användning inom kriminalvården

Riksrevisionsverket 2000:8, Polisens IT-stöd

Revisionsmyndigheter i andra länder

Intosai 2007, 2010: Erfarenheter från granskning av IT Governance presenterade för INTOSAI Working Group on IT Audit

Övriga källor

Linköpings universitet 2005, doktorsavhandling Stefan Holgersson, Yrke: Polis

Linköpings Universitet 2007, kandidatuppsats Användbarhet i Kriminalvårdens IT-system – med inriktning på intern kommunikation och systemtillgänglighet

E-delegationens hemsida

Intervjuer och telefonsamtal

Myndigheter

Rikspolisstyrelsen:

Intervjuer med företrädare för Rikspolisstyrelsen, 2010-09-03, 2010-09-16, 2010-11-04, 2011-01-18, 2011-03-22, 2011-03-31, 2011-04-11, 2011-04-12, 2011-04-18, 2011-05-02, 2011-09-12 (telefonintervju)

Intervju med företrädare för Polismyndigheten i Stockholm, 2010-09-02

Intervjuer med företrädare för Polismyndigheten i Östergötlands län, 2010-11-10

Åklagarmyndigheten:

Intervjuer med företrädare för Riksåklagarens kansli, 2010-10-14, 2011-03-25, 2011-04-13, 2011-05-04

Intervju med företrädare för åklagarkammaren i Stockholm, 2010-10-12

Intervju med företrädare för åklagarkammaren i Uppsala, 2011-02-09

Domstolsverket:

Intervjuer med företrädare för Domstolsverket, 2010-10-20 (telefon), 2011-04-04, 2011-05-04, 2011-06-13 (telefon)

Intervju med företrädare för Attunda tingsrätt, 2010-10-18

Kriminalvården:

Intervjuer med företrädare för Kriminalvården, 2010-10-21 (telefon),
2010-10-26 (telefon), 2010-10-29 (telefon), 2011-04-05, 2011-04-06,
2011-05-03 (telefon), 2011-06-11 (telefon), 2011-09-01 (telefon)

Gruppintervju med företrädare för Kronobergshäktet, 2010-10-25

Gruppintervju med företrädare för Österåkeranstalten, 2011-02-11

Intervju med företrädare för regionkontoret i Stockholm, 2011-02-08

Ekobrottsmyndigheten:

Intervju med företrädare för Ekobrottsmyndigheten, 2011-02-10

Regeringskansliet

Intervjuer med företrädare för Justitiedepartementet, 2010-11-12,
2011-02-07, 2011-04-29, 2011-05-23, 2011-05-29

Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2010-04-27

Bilaga 1 Definitioner och begrepp

Nedan följer förklaringar till definitioner och begrepp som återkommer i granskningen:

Verksamhetsstöd: Med verksamhetsstöd avser vi alla typer av stöd som bidrar till att en specifik verksamhet kan genomföras. En typ av stöd är it-stöd. Andra stödformer är exempelvis organisation, administration, service, kompetens, modeller och metoder för arbetssätt.

It-stöd: Med it-stöd avser vi sådana it-system, it-applikationer eller it-funktioner som personalen i en viss verksamhet har behörighet att använda i sin tjänst.

It-system: Med it-system avser vi de datoriserade delarna i ett informationssystem där man manuellt registrerar olika data. Det innebär att det exempelvis finns datoriserade funktioner för att lagra data och bearbeta data.

It-infrastruktur: Den hårdvara (exempelvis servrar, datorer och kringutrustning), mjukvara (exempelvis operativsystem, övervakningssystem och kommunikationssystem), metoder, tekniker och kompetenser som krävs för att kunna erbjuda organisationen ett it-stöd.

Drift: Den dagliga support som en (normalt) it-enhet utför för att användarna ska ha tillgång till det beslutade it-stödet.

Förvaltning/systemförvaltning: Ett återkommande underhåll av it-stödet (it-system och it-infrastruktur) som innehåller åtgärder främst för att bibehålla beslutad kvalitet på it-stödet. It-system kräver till exempel uppdatering vid ny lagstiftning. Förvaltningen svarar också för att systemen uppfyller krav på säkerhet etc.

It-utveckling: större insatser, ofta utveckling av nytt it-stöd/it-system eller större ingrepp i ett redan befintligt it-system. It-utveckling bedrivs oftast i projektform.

It-verksamhet: All verksamhet som en organisation utför för att ett beslutat it-stöd i verksamheterna ska finnas på plats. I it-verksamheten ingår således både organisationen för drift, förvaltning och utveckling av it-stödet och själva it-stödet.

Avveckla/konvertera/migrera: Med avveckling avses att ett it-system eller it-stöd tas bort. Systemet/stödet kan ersättas av ett nytt system/stöd. Med konvertera avses att programkoden i ett it-system skrivs om till ny programkod. Med migrera avses att data överförs från ett it-system, som ska avvecklas, till ett annat it-system.

Bilaga 2 Myndigheternas it-stöd

Polisens it-stöd

Det finns mellan 400 och 700 system inom polisen beroende på vilken definition som används. Polisen har omfattande kopplingar mellan såväl interna som externa it-system.

Inom utredning och lagföring använder sig polisen av två huvudsystem, nämligen ett avrapporteringsystem Rationell anmälningrutin (RAR)²⁴³, och ett utredningsstöd, Datoriserad utredningsrutin och tvångsmedelshandling (Dur-Två) inklusive tvångsmedelstjänsten (Tvång). RAR är ett diariesystem från 1990-talet som är knutet till respektive polismyndighet och som består av K-diarium, T-diarium och A-diarium²⁴⁴. Polisen håller för närvarande på att utveckla ett nytt nationellt mobilt utredningsstöd (PUST), som är tänkt att ersätta RAR och Dur-Två inom några år.

Utöver polisens två huvudsystem för brottsutredande verksamhet, Dur-Två och RAR, kan sökningar även göras i en mängd olika så kallade stödsystem (register). Det finns också system i gränslandet mellan huvudsystem och stödsystem, exempelvis belastningsregistret (BR) och misstankeregistret (MR). Dessa system används även av andra myndigheter som stöd i deras verksamheter. Andra exempel på stödsystem inom polisens utredande verksamhet är allmänna spaningsregistret (ASP), beslags- och analysregistret för narkotika (BAR), kriminalunderrättelseregistret (KUR), signalementsregistret (SIGN), delgivningssystemet (DS) och DNA-registret, bara för att nämna några. Totalt har polisen ungefär ett trettiotal olika stödsystem.²⁴⁵

²⁴³ Rikspolisstyrelsen, Föreskrifter och allmänna råd om postbehandling och diarieföring vid polismyndigheterna, FAP 181-1 – RPSFS 2004:3.

²⁴⁴ Kriminaldiarium, Trafikdiarium och Allmänt diarium, allmän del för ärenderegistrering utanför utredningsprocessen.

²⁴⁵ E-post från Rikspolisstyrelsen, 2010-11-15.

Åklagarmyndighetens it-stöd

Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra infördes 2007. Ärenden förs över elektroniskt från polisens Dur-Två till Cåbra. De brott som inte utreds i Dur-Två kommer i pappersform till Åklagarmyndigheten och registreras manuellt i Cåbra. Åklagare kan också genom den elektroniska kopplingen till Dur-Två skicka förundersökningsdirektiv, alternativt skicka tillbaka förundersökningen till polisen om kompletteringar behövs. Trots att det finns en elektronisk koppling för att skicka förundersökningar från polisen till Åklagarmyndigheten, skickar polisen samtliga förundersökningar i fyra pappersexemplar enligt gällande rutiner. Polismyndigheterna har ansvar för att kopiera förundersökningsprotokoll för överlämnande till Åklagarmyndigheten, bland annat på grund av att domstolarna för närvarande inte kan ta emot stämningsansökan elektroniskt.

Cåbra är kopplat till vissa stödsystem, exempelvis folkbokföringsregistret, och har även direkllänkar till belastningsregistret (BR) och misstankeregistret (MR). Den elektroniska kontakten med domstolarnas verksamhetsstöd Vera är begränsad till uppgifter om domstolens målnummer, datum för meddelad dom, domsreferensnummer och laga kraft. Cåbra kommunicerar med myndighetens egen statistikdatabas Leonardo och med Brottsförebyggande rådets (Brås) datorsystem.²⁴⁶ Det finns även e-arkiv och diarium för hantering av hemliga tvångsmedel på myndigheten. Vidare har Åklagarmyndigheten en säker förbindelse med polisen för att exempelvis kunna skicka sekretessbelagda uppgifter elektroniskt mellan myndigheterna. Motsvarande möjligheter finns inte i informationsutbytet med domstolarna. Fortfarande används fax i hög utsträckning. Inom ramen för RIF-arbetet är dock tanken att Åklagarmyndigheten ska kunna skicka stämningsansökan elektroniskt till domstolarna.

Domstolsverkets it-stöd

Vera är domstolarnas verksamhetsstöd sedan 2004. Flera uppdaterade versioner av it-stödet med ny funktionalitet har därefter tillförts. Kopplingen mellan Vera och övriga myndigheters system är begränsad, exempelvis skickas alla handlingar fortfarande med vanlig post till domstolarna som därefter måste registrera informationen på nytt. Från Vera skickas endast information om lagakraftvunnen dom till Åklagarmyndighetens Cåbra. Domstolsverket skickar alla domar till polisen (Prima Vera) som sedan vidarebefordrar dessa till de så kallade RI 07-systemet. I detta system kvalitetsgranskas domarna och när de är

²⁴⁶ SOU 2008:87 Åklagarväsendets brottsbekämpning, s. 113.

godkända skickas de fällande domarna till belastningsregistret. När domen har vunnit laga kraft skickas den samma väg.

Stödsystem som är kopplade till Vera är exempelvis folkbokföringen och belastningsregistret (BR), men det finns även andra system av administrativ karaktär som är kopplade till Vera. Inom ramen för RIF-arbetet är tanken att domstolarna ska kunna ta emot stämningsansökan elektroniskt från Åklagarmyndigheten och ansvara för att distribuera domarna elektroniskt till andra myndigheter.

Kriminalvårdens it-stöd

De klientadministrativa systemen kriminalvårdsregistret (KVR) och KLAS är Kriminalvårdens huvudsystem. KLAS infördes 1993, och ny funktionalitet har tillkommit under åren. Systemen bygger på föråldrad teknik och det pågår för närvarande ett arbete med att flytta över all hantering i KLAS till KVR. KLAS finns i tre varianter (KLAS-häkte, KLAS-anstalt och KLAS-föreläggande²⁴⁷). KVR kommunicerar med KLAS och innehåller bland annat information om verkställighetstider, verkställighetsplaner och straffidsberäkning.

Utöver dessa huvudsystem finns ett flertal stödsystem i Kriminalvården, exempelvis för transporttjänsten (nationella LIFT och regionala Levut), för patientjournaler (PMO) och system för hantering av fotbojor (E3).²⁴⁸ Kriminalvården har även åtkomst till externa stödsystem som misstanke- och belastningsregistren (MR och BR).

Vidare har Kriminalvården fortfarande en omfattande pappershantering eftersom myndigheten ännu inte har någon elektronisk informationsförsörjning med andra myndigheters system. All information måste därför registreras manuellt, exempelvis skickas domar per post till Kriminalvården. Även inom Kriminalvården skickas exempelvis personutredningar per post. Det saknas även it-stöd i Kriminalvården, exempelvis för planering av transporttjänsten som fortfarande sköts manuellt och med hjälp av fax. Inom ramen för RIF-arbetet är tanken att myndigheten ska kunna ta emot domar elektroniskt från domstolarna.

²⁴⁷ Detta system hanterar information som rör klienter innan ett fängelsestraff börjar avtjänas.

²⁴⁸ Kriminalvården, e-post 2010-11-19.

Bilaga 3 Granskade it-projekt

För att myndigheterna i rättskedjan ska kunna modernisera it-stödet och uppfylla sina respektive åtaganden i RIF-arbetet, krävs att de har förmåga att genomföra beslutade insatser i rätt tid, till rätt omfattning och till rätt kostnad. Detta gäller inte minst för högt prioriterade och kritiska it-projekt, som syftar till att stödja myndigheternas operativa kärnverksamheter och åstadkomma en helt elektronisk informationsförsörjning mellan myndigheterna i rättskedjan.

Riksrevisionen har utifrån ovanstående aspekter granskat följande sex prioriterade och kritiska it-projekt på myndigheterna, varav tre stycken vid polisen:

- PUST, BMP-A och Ren-IT Rikspolisstyrelsen
- Cåbra II Åklagarmyndigheten
- NRB och eStämning Domstolsverket
- Avveckling av KLAS Kriminalvården

Rikspolisstyrelsen

Det nya mobila utredningsstödet (PUST)

Polisen har under många år haft behov av ett nytt utredningsstöd och krav har även funnits på att ett sådant ska vara mobilt. PUST är det system som på sikt helt ska ersätta avrapporteringsstödet Rationell anmälningsrutin (RAR) och Datoriserat utredningsstöd (Dur-Två). Syftet med PUST är det ska stödja polisens nationella utredningskoncept (PNU), som är ett nytt arbetssätt för polis i yttre tjänst. PUST ska byggas i flera etapper. I den första etappen ingår ett urval brottstyper som har ett så kallat förenklat utredningsförfarande.²⁴⁹ Tills dess att samtliga brottstyper kan registreras i PUST kommer de olika it-stöden att användas parallellt. Projektet är ett av Polisens fem högst

²⁴⁹ Rikspolisstyrelsens svar på Riksrevisionens frågeenkät i februari 2011. Rikspolisstyrelsen, PUST Projektkontrakt, 2009-09-23, dnr PVS-171-3001/09. Med förenklat utredningsförfarande menas att enkla utredningar kan färdigställas ute på fältet och gäller för närvarande brottstyper såsom snatteri, brott mot knivlagen, olovlig körning, rattfylleri och narkotikabrott.

prioriterade it-projekt. PUST har många integrationer med andra system inom polisen och med andra myndigheter. Huvuddelen av alla nödvändiga uppgifter för brottmålsprocessen ska registreras i PUST. Förundersökningsprotokoll ska också upprättas som därefter ska överföras till åklagarnas Cåbra-system.

PUST hade under början av 2010 problem och en krissituation i styrningen av projektet uppstod. Arbetsläget – utvecklad funktionalitet, tidplan och kostnader - blev svårbedömt. För att reda ut projektstatus fick en konsult i uppdrag att under sensvåren 2010 genomföra en granskning av projektets status. Samma granskning visade att projektet hade problem med styrningen, leveranser, budget och kompetens.²⁵⁰ En slutsats var att komplexiteten i att integrera PUST med andra it-system underskattades. Vald projektmetod gjorde det också svårt att överblicka status. För att uppfylla rikspolischefens absoluta krav på lansering av PUST i oktober 2010 behövdes akut mer resurser till projektet och en förändrad styrning. Resurserna i PUST-projektet utökades genom att föra över resurser från andra angelägna it-utvecklingsinsatser. Efter denna genomlysning har projektet bytt projektledare två gånger. I en försöksverksamhet lanserades PUST i oktober 2010, cirka två veckor efter den ursprungliga tidplanen. De särskilda åtgärderna för att säkerställa projektet medförde merkostnader på cirka 6 miljoner kronor under 2010.

Under våren 2011 var PUST-projektet försenat med cirka tre månader. I juni 2011 har den första versionen av PUST införts vid samtliga polismyndigheter.²⁵¹ Rikspolisstyrelsen har prioriterat tidsplanen för PUST så långt möjligt och istället genomfört förändrad funktionalitet. Den första versionen av PUST kommer därmed inte att omfatta de antal brottstyper som var planerat från början, såsom ordningsbrottsbrott och brott mot alkohollagen. I stället har sjöfylleri och viss annan funktionalitet som inte fanns med i ursprungsplanen lagts till. Orsaker till nuvarande försening, och eventuell ytterligare justering av tidplanen, är dels att komplexiteten i utvecklingsarbetet underskattades, bland annat antal integrationer med andra system inom Polisen och med andra externa myndigheter, dels att vissa anpassningar behöver göras i leveranserna av PUST för att nå acceptans inom poliskåren. Projektets styrgrupp överväger en förlängning av PUST etapp ett under hösten 2011 för att göra vissa funktionella tillägg och avsluta i december 2011.

PUST har överskridit ursprunglig budget om 67 miljoner kronor med närmare 20 miljoner. En eventuell fortsättning av PUST etapp ett under hösten 2011

²⁵⁰ Rikspolisstyrelsen PUST protokoll från projektet vårterminen 2010. Protokollen visar att konsultgranskningen av PUST identifierade flera problem: ändrade krav under projektets gång, arbetet med systemintegrationer underskattades, en så kallad agil projektmetod utan långsiktig planering användes, statusrapporterna gav inte en rättvisande bild av status, problem fanns mellan projektet och omvärlden, risklistan var svår att agera utifrån.

²⁵¹ Rikspolisstyrelsen, e-post 2011-06-09.

innebär ytterligare kostnader i storleksordningen 19 miljoner kronor.²⁵² PUST-projektet är tänkt att löpa på fram till 2013 eller 2014. Arbetet med att planera den andra etappen av PUST-projektet har försenats med någon månad och bedöms vara klar i slutet av augusti 2011.

Den stora risken med projektet är, enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen, inte tekniken i sig utan hur it-stödet kommer att tas emot och användas av poliskåren. PUST är ett it-stöd för ett nytt arbetssätt i enlighet med polisens nationella utredningskoncept (PNU). Ett särskilt införandeprojekt för PUST finns därför för att hantera dessa frågor. En försöksverksamhet av PUST genomfördes i samarbete med Polismyndigheten i Östergötland under sju månader mellan oktober 2010 och april 2011. Då framkom bland annat indikationer på att information som registreras i PUST av polis i yttre tjänst, och som sedan överförs till åklagare, inte uppfyllt de kvalitetskrav som åklagare ställer på informationen för sitt arbete. Åtgärder har därefter vidtagits för att ge polismyndigheterna förutsättningar att effektivisera utredningsverksamheten i samband med införandet av PUST. Åtgärderna, som fastlagts i Rikspolisstyrelsens verksamhetsplan för 2010 och 2011, innefattar bland annat kompetenshöjande åtgärder, effektivisering av förundersökningsledning och brottsamordning och är en del av polisens nationella utredningskoncept.²⁵³

Anpassning av RAR och DUR-Två till brottmålsprocessen (BMP-A)

Som tidigare nämnts hinner inte polisen utveckla det nya it-stödet PUST för alla typer av brott i den första etappen. Därmed måste befintliga it-stöd för anmälan och utredning (RAR och Dur-Två) anpassas till de överenskommelser som gjorts i RIF för att det elektroniska informationsutbytet med åklagarnas Cåbra-system ska fungera. Polisens BMP-A projekt syftar till att åtgärda detta. För att uppnå spårbarhet på misstankar, samt högre kvalitet, ska även Misstankeregistret (MR) vidareutvecklas enligt de nya kraven i RIF.²⁵⁴

De inledande delarna av BMP-A projektet har överskridit delbudgeten på 5,25 miljoner kronor med cirka 1,75 miljoner kronor. Insatserna för att hålla tidsplanen kan leda till att projektet överskrider total ursprunglig budget. Enligt uppgift från projektet är det för närvarande oklart vilket utfallet kommer att bli trots att förseningen blir totalt cirka sex månader.

BMP-A projektet innebär en anpassning av Polisens it-stöd, RAR och Dur-Två, till brottmålsprocessen och RIF-arbetet. Projektet var i planeringsfasen försenat med ett par månader. Förseningen påverkar sannolikt sluttidpunkten

²⁵² Intervju vid Rikspolisstyrelsen, 2011-03-22.

²⁵³ E-post Rikspolisstyrelsen, 2011-06-10.

²⁵⁴ Rikspolisstyrelsen, projekt BMP-A Projektdirektiv för RAR/DUR inklusive Tvång/MR – en anpassning till krav i brottmålsprocessen, 2010-05-26.

för projektet. En åtgärd har därför varit att tillföra resurser till projektet under våren 2011. Orsaker till förseningen är bland annat att projektet väntat på förutsättningar i RIF-arbetet, samt att det inledningsvis fanns svårigheter med bemanning och rätt kompetens. För närvarande är projektet ett halvår försenat och driftsättningen senarelagd till slutet av april 2012 som beror på en anpassning till Åklagarmyndigheten.²⁵⁵

It-arkitekturen och driftmiljön ska standardiseras (Ren-IT)

Polisen har relativt höga kostnader totalt sett för den mångfald teknologier och leverantörer som är ett resultat av de senaste tjugo årens utveckling.²⁵⁶ Projektet Ren-IT syftar till att flytta befintliga it-system från gammal plattform till en ny gemensam och enhetlig teknisk plattform. Polisen bedömer att detta ska ge en mer standardiserad teknisk miljö och förutsättningar för en kostnadseffektiv hantering av framtida utveckling, förvaltning och drift av it-stöd. Polisen bedömer också att vissa förbättringar kan uppnås i den polisiära verksamheten genom en stabilare it-miljö med färre avbrott.²⁵⁷ Ren-IT bedrivs i ett program, som ursprungligen omfattande ett trettiotal system, som var och en hanterades i ett delprojekt. Projektet har indirekt ett samband med RIF-arbetet.²⁵⁸

Ren-IT hade en ursprunglig kalkyl på cirka 90 miljoner kronor som troligen kommer att överskridas med cirka 40 miljoner kronor, varav hälften är medel för tillkommande uppgifter. En konsekvens blir därför att investeringen inte blir ekonomiskt lönsam förrän efter cirka sex år efter avslutat projekt, jämfört med kalkylerade fem år.

Under våren 2011 är projektet Ren-IT försenat med fyra månader sett över en tvåårsperiod. Efter hand har projektet utökats med fler applikationer och därmed fler delprojekt.²⁵⁹ Orsaker till förseningen är främst att inledande analyser underskattade både omfattning och komplexitet i flytten av it-system från en gammal teknisk plattform till en ny. Dessutom berörs fler it-system än förväntat av migreringen, vilket medfört att fler delprojekt etablerats i projektet. Arbetet med enskilda it-system har även underskattats, exempelvis integreringen till andra it-system och underskattad omfattning av arbete med att uppfylla polisens nya säkerhetskrav. Kalkylerna per it-system visade sig inte vara tillräckligt väl genomarbetade.²⁶⁰ Andra orsaker var att bemanningen vid starten inte var klar och att ny plattform krävde vissa särskilda åtgärder

²⁵⁵ E-post Rikspolisstyrelsen 2011-06-10.

²⁵⁶ Rikspolisstyrelsen, projektdirektiv Ren-IT 2009-05-28.

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ Rikspolisstyrelsen, svar på Riksrevisionens frågeformulär i februari 2011.

²⁶⁰ Intervju vid Rikspolisstyrelsen 2011-03-23.

innan flytt av systemen kunde ske. Den största risken är för närvarande antalet system som ska överföras till den nya plattformen. Denna risk medför att it-verksamheten riskerar bli en flaskhals.

Åklagarmyndigheten

Cåbra II

Cåbra II-projektet syftade ursprungligen till att utveckla en stämningsansökan som åklagare ska kunna skicka elektroniskt via åklagarnas Cåbra till domstolarnas Vera-system. I stämningsansökan ingår information som Polisen skickat till Cåbra, som ska stödja ett rationellt och kvalitativt åklagararbete. Den elektroniska stämningsansökan ska säkerställa kvaliteten på den strukturerade informationen om tilltalad, målsägande och brottsmisstanke som ska överföras till domstolen.²⁶¹ Domstolsverket genomför en del av åtagandet i projektet *Uppdrag eStämning*.²⁶² Nya och utökade direktiv beslutades i maj 2011.²⁶³ Cåbra II-projektet har inte fullgjort någon leverans av it-stöd ännu.

Den ursprungliga budgeten för Cåbra II-projektet var 13,5 miljoner kronor för åren 2009-2010 och har inte utnyttjats fullt ut. I april 2012 beräknas e-Stämning kunna skickas från Cåbra till domstolarnas Vera. Investeringsramen för 2011 och 2012 är 25 miljoner kronor enligt tilläggsdirektiven. Total kostnad under perioden för Cåbra II-projektet beräknas uppgå till 34 miljoner kronor.

Cåbra II-projektet (inklusive eStämning) startade i maj 2009 och är närmare ett år försenat. Orsaken till förseningen är att projektet startade med utgångspunkt i den verksamhetsmodell (BMP) som RIF-myndigheterna tidigare kommit överens om och att projektet var tvunget att invänta vissa styrande RIF-dokument, bland annat en så kallad RIF-gemensam referensarkitektur. Vidare blev Domstolsverket ett år försenad med sina leveranser. RIF-arbetsgrupperna för såväl verksamhetsmodellen som referensarkitekturen krävde mer resurser från Cåbra II-projektet än planerat. Resurssituationen har också varit en risk i Cåbra II-projektet med svårigheter att rekrytera verksamhetsexperter, resurskonflikter samt ett nyckelpersonberoende.²⁶⁴

När Domstolsverket aviserade om ett års försening av RIF-arbetet fick Cåbra II-projektet revideras. De nya direktiven innebär en utökning av projektets omfattning, tidplan och budget. Leveranser kopplade till informationsutbyte

²⁶¹ Åklagarmyndigheten, projektdirektiv Cåbra II – utveckling av elektroniskt informationsutbyte, 2009-06-12, dnr ÅM-A 2009/0721.

²⁶² Domstolsverket, svar på Riksrevisionens frågeformulär i februari 2011.

²⁶³ Åklagarmyndigheten, beslut om revidering av projektdirektiv Cåbra II, 2011-05-30.

²⁶⁴ Intervju vid Åklagarmyndigheten 2011-03-25.

med polisen och Brå ingår och tester planeras till september 2011 följt av en driftsättning i november 2011. Därefter följer leveranser till Domstolsverket och mottagande av leveranser från Domstolsverket under år 2012.

Domstolsverket

Domstolsverket genomför numera sina åtaganden i RIF-arbetet inom ramen för myndighetens så kallade RIF-program.²⁶⁵ I programmet ingår bland annat Uppdrag e-Stämning, Ny rapportering av brottmålsavgöranden och ett införandeprojekt.

Uppdrag e-Stämning

I en överenskommelse har Åklagarmyndigheten och Domstolsverket åtagit sig att i samarbete förverkliga viktiga delar av det informationsutbyte som ska komma till stånd mellan åklagare och domstol. Syftet med uppdraget är att utveckla en elektronisk stämningsansökan, som i strukturerad form överför information från åklagarnas Cåbra-system till domstolarnas verksamhetsstöd Vera.

Ny rapportering av brottmålsavgörande (NRB)

NRB-projektet syftar till att ta fram krav och tekniska lösningar som behövs för att elektroniskt överföra och ta mot information om brottmålsdomar mellan domstolarna och berörda myndigheter i rättskedjan. Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården och Brottsförebyggande rådet samarbetar i projektet. När projektet är klart finns förutsättningar för att avveckla de så kallade RI-systemen och därför samordnas detta med projekt som drivs för en avveckling av RI-systemen.

Den ursprungliga budgeten för Domstolsverkets RIF-program (e-Stämning, Ny rapportering av brottmålsavgörande (NRB) och införandeprojekt) har i och med ett års konstaterad försening i december 2010, utökats med 8 miljoner kronor.²⁶⁶

Domstolsverkets projekt i första etappen, e-Stämning och NRB, är försenade med ett år. Främsta orsaker till detta är personalbrist och att kravbildningen för konstruktionsarbetet inte var tillräckligt preciserad, vilket ledde till att arbetsinsatsen underskattades både vad gäller kompetensförsörjning och

²⁶⁵ Domstolsverket, svar på Riksrevisionens frågeformulär i februari 2011.

²⁶⁶ Domstolsverkets redovisning är inte uppställd så att det enkelt går att få fram RIF-relaterade medel.

antalet arbetstimmar.²⁶⁷ Under hösten 2010 gjordes en fördjupad kravanalys nedbruten på bland annat timmar och behov av kompetens. Myndighetens bedömning var att planeringen av konstruktionstiden inte var realistisk. Domstolsverket meddelade RIF-rådet om förseningen i november 2010. Därefter gjordes en intern analys av arbetsläget och organisationen på myndigheten av en extern konsult.²⁶⁸ Domstolsverket vidtog sedan åtgärder efter rekommendationer. Den aviserade förseningen har lett till att den första etappen för RIF-arbetet har senarelagts med ett år. Risken för ytterligare förseningar, trots ny tidplan, finns enligt Domstolsverket om kravbildens förändras och om beroenden eller förseningar hos annan myndighet inträffar, eller vid oväntat kompetensbortfall.

Kriminalvården

Avvecklingen av kriminalvårdens KLAS-system

Kriminalvården framhåller att avvecklingen av gamla KLAS och nyutvecklingen av motsvarande funktioner i det nya klientadministrativa systemet KVR innebär stora risker på grund av projektets storlek och att det fortfarande finns outredda risker med projektet. I juni 2011 fattades ändå beslut om en treårig avveckling av KLAS med beräknad start i september 2011 och med avslut den 31 december 2014.²⁶⁹ Syftet är bland annat att minska kostnader för drift och förvaltning av system, att modernisera funktioner i en nyare teknisk plattform samt att förbättra funktionaliteten i de funktioner som införs i det nya systemet KVR. Avvecklingen av KLAS har dock inte ett direkt samband med myndighetens åtagande i den första etappen i RIF. Kriminalvårdens åtagande i RIF-arbetet är att utveckla it-system för att kunna ta emot elektronisk information och domar i brottmål. Inkommande information från myndigheterna i rättskedjan ska registreras i KVR.

År 2001 bedömde Kriminalvården att KLAS skulle ha en ekonomisk livslängd på cirka sju år. Viss avveckling av delar av systemet och utveckling av nya delar i KVR påbörjades några år efter att KVR blev klart 2003. En beslutad och dokumenterad avvecklingsplan för KLAS saknades dock vid denna tidpunkt.²⁷⁰ År 2007 beslutade Kriminalvården om en insats för att slutföra avvecklingen av KLAS. Insatsen gick dock inte att genomföra, bland annat på grund av att

²⁶⁷ Intervju vid Domstolsverket 2011-04-04.

²⁶⁸ Intervju vid Domstolsverket 2011-04-04.

²⁶⁹ KLAS byggdes på 1990-talet och konverterades till en ny version KLAS 2001. Ett formellt beslut om en avveckling av KLAS togs den 27 juni 2011 (dnr 50-2011-114268).

²⁷⁰ Kriminalvården har inte kunnat uppge siffror över nedlagda kostnader för redan genomförd konvertering från KLAS till KVR.

nyckelpersoner slutade.²⁷¹ Ambitionen var att avvecklingen av KLAS skulle vara klar 2010. Kriminalvårdens inriktning har varit att successivt och efter behov avveckla funktioner i KLAS och införa motsvarande och bättre funktioner i nya KVR, vilket har förutsatt vissa förvaltningsåtgärder i KVR.

Under hösten 2009 uppmärksammade Kriminalvården att myndigheten hade höga kostnader för drift och underhåll av vissa system som var utplacerade hos en extern leverantör. Kriminalvården kom fram till att det fanns behov av att genomföra en översyn av situationen.²⁷² På it-rådets möte diskuterades bland annat oklarheter om it-stödets tekniska plattform och om nya KVR:s tekniska struktur var tillräckligt stabil för att kunna bygga vidare på.²⁷³ Våren 2010 framkom på it-rådets möte ”att långsiktigt ska funktionaliteten som finns i KLAS-systemet flyttas över till KVR. Detta måste göras på ett klokt sätt så att KVR kan hålla i ytterligare tio år”.²⁷⁴ Under hösten 2010 aviserade it-enheten om behov av en analys av hur länge KVR tekniskt kan fungera.²⁷⁵ Därefter genomfördes en förstudie om teknik för att konvertera KLAS.²⁷⁶ Förstudien blev klar i januari 2011 och diskuterades i it-rådet i mars 2011.²⁷⁷ Rådet konstaterade att Kriminalvården inte längre har egen kompetens att ansvara för drift och förvaltning av KLAS. I juni 2011 beslutades i it-rådet att ett beslutsunderlag för avveckling skulle tas fram och föredras för generaldirektören som därefter fattade beslut om en treårig avvecklingsplan.²⁷⁸

²⁷¹ Intervju vid Kriminalvården 2011-04-05.

²⁷² Kriminalvården, promemoria IT-utmaningar (2009-08-18, version 1.0).

²⁷³ Kriminalvården, minnesteckningar från it-rådets möte den 19 september 2009 (dnr 59-2009-26033).

²⁷⁴ Kriminalvården, minnesanteckningar från it-rådets möte den 16 mars 2010 (dnr 59-2009-28605).

²⁷⁵ Kriminalvården, minnesanteckningar från it-rådets möte den 21 september 2010 (dnr 59-2009-28605). Analysen av arkitekturen genomförs under hösten 2011, Kriminalvården e-post 2011-07-07.

²⁷⁶ Kriminalvården, promemoria förstudie KLAS:NET – slutrapport, 2011-01-31 (dnr 50-2010-27971).

²⁷⁷ Kriminalvården, minnesanteckningar från it-rådets möte den 10 mars 2011 (dnr 59-2011-6403).

²⁷⁸ Kriminalvården, minnesanteckningar från it-rådets möte den 15 juni 2011 (dnr 59-2009-28605).

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- | | | |
|------|---------|---|
| 2010 | 2010:1 | Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning |
| | 2010:2 | Regeringens försäljning av Vasakronan |
| | 2010:3 | Från många till en – sammanslagningar av myndigheter |
| | 2010:4 | Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Höskoleverkets uppföljning |
| | 2010:5 | Arbetspraktik |
| | 2010:6 | Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter |
| | 2010:7 | Inställda huvudförhandlingar i brottmål |
| | 2010:8 | Sveaskog AB och dess uppdrag |
| | 2010:9 | En förändrad sjukskrivningsprocess |
| | 2010:10 | Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare |
| | 2010:11 | Enhetlig beskattning? |
| | 2010:12 | Riksrevisorernas årliga rapport 2010 |
| | 2010:13 | Säkerheten i statens betalningar |
| | 2010:14 | Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition |
| | 2010:15 | AB Svensk Exportkredit |
| | 2010:16 | Underhåll av järnväg |
| | 2010:17 | Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare |
| | 2010:18 | Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats? |
| | 2010:19 | Förberedelsearbetet i apoteksreformen |
| | 2010:20 | Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga |
| | 2010:21 | Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion? |
| | 2010:22 | Underhållsstödet – för barnens bästa? |
| | 2010:23 | Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts? |
| | 2010:24 | Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete |
| | 2010:25 | Kostnadskontroll i stora väginvesteringar? |
| | 2010:26 | Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte |
| | 2010:27 | Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet |

- 2011 2011:1 Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen
– omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
- 2011:2 Använder lärosätena resurserna effektivt?
Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
- 2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
- 2011:4 IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt
prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
- 2011:5 Statliga IT-projekt som överskrider budget
- 2011:6 Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
- 2011:7 Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
- 2011:8 Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
- 2011:9 Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset
av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
- 2011:10 Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
- 2011:11 Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? –
Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
- 2011:12 Statens stöd till studieförbunden
- 2011:13 Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella
materiellsamarbeten
- 2011:14 Svenska bidrag till internationella insatser
- 2011:15 Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
- 2011:16 Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning
– förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
- 2011:17 Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning
– Ett (o)lösligt problem?
- 2011:18 Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk
kompensation på grund av brott
- 2011:19 Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg
– samverkan utan verkan?
- 2011:20 Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
- 2011:21 Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
- 2011:22 Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det
blivit och vad har det kostat?
- 2011:23 Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot
en likvärdig betygssättning i grundskolan
- 2011:24 Statliga myndigheters tjänsteexport

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se