

**Dovre Group
Transportøkonomisk institutt**

Merverdiprogrammet – Prosjekt 1

**Kvalitetssikring av styringsunderlag og
kostnadsoverslag for valgt prosjekalternativ (KS2)**

Oppdragsgivere

Justis- og beredskapsdepartementet
Finansdepartementet

Merverdiprogrammet - Prosjekt 1

Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekalternativ (KS2)

Rapport til Finansdepartementet og
Justis- og beredskapsdepartementet

Dato: 27. mars 2015

Oppdragsansvarlig: Glenn Steenberg

Forfattere: Stein Berntsen
Glenn Steenberg
Jan Erik Horgen
Kent Mikael Rosseland
Reidar Melkevik
Jarle Finsveen

FORORD

I forbindelse med store statlige investeringer stilles det krav til ekstern kvalitetssikring. Dette arbeidet gjennomføres i henhold til rammeavtale med Finansdepartementet av 4. mars 2011. Hensikten med kvalitetssikringsordningen er å gi Finansdepartementet og gjeldende fagdepartement en uavhengig analyse av:

- Konseptvalget før forslag til forprosjekt forelegges Regjeringen (KS1)
- Styringsunderlag og kostnadsoverslag før det valgte prosjektoalternativ forelegges Stortinget (KS2)

Denne kvalitetssikringen er en KS2 og er gjennomført på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet i perioden september 2014 til mars 2015.

Konklusjoner og anbefalinger ble presentert for oppdragsgiverne i et møte hos Justis- og beredskapsdepartementet den 12. februar 2015. Det er under utarbeidelsen av rapporten tatt hensyn til kommentarer gitt i og etter møtet. Hovedkonklusjonene og anbefalingene fra presentasjonen er ikke endret.

Generelle opplysninger							Kap.
Kvalitets Sikringen	Kvalitetssikrer: Dovre Group AS Transportøkonomisk institutt					Dato: 26. mars 2015	
Prosjekt Informasjon	Prosjektnavn: Merverdiprogrammet Prosjekt 1		Departement: Justis- og beredskapsdepartementet		Prosjekttype: IKT og virksomhetsutvikling		
Basis for analysen	Prosjektfase: Fullført forprosjekt				Prisnivå: 2014		
Tidsplan	St.prp.: ikke avklart		Prosjektoppstart: 2016*		Planlagt ferdig: 2018		
Avhengighet av tilgr. prosjekter							
Styringsfilosofi	1. Kvalitet		2. Kostnad		3. Tid	4. Omfang	
Anmerkninger	* Planlagt projektoppstart i henhold til styringsdokumentet.						
Tema/Sak							
Kontraktstrategi	Entrepriise-/leveransestruktur: Hovedsamarbeidspartner (HSP) To større utviklingsleverandører samt flere små Anbefalt: Økt arbeidsomfang for utviklingsleverandører, ellers OK		Entrepriiseform/ Kontraktformat: Anbefalt:		Kompensasjons-/ vederlagsform: HSP: Medgått tid Leverandører: Medgått tid samt målpris Anbefalt: HSP format bør tilpasses arbeidstype		4
Suksessfaktorer og fallgruver	De viktigste suksessfaktorene		De viktigste fallgruvene			Anmerkninger: ref. usikkerhets- analysen	n.a.
	Høy prioritet, stabile rammebetingelser		Manglende styring fra politiet				
	Tung involvering fra politifag						
Estimat Usikkerhet	De tre største usikkerhetselementer:					Anmerkninger:	n.a.
Hendelses Usikkerhet	De største hendelsene:		Sannsynlighet	Konsekvens			5
	Program- og prosjektstyring						
	Endringer i omfang og grensesnitt etc.						
	Estimering(smodell) – Utvikling						
Risiko reduserende tiltak	Mulige / anbefalte tiltak:					Forventet kostnad:	9
	Sikre at HSP kontrakt kan brukes og at HSPs rolle rendyrkes til å støtte politiet på kundesiden. Etablere styringsfunksjoner som sikrer at prosjektet er styrt av politiet. Gjennomføringsplan med full stans etter prosjekt 1.						
Reduksjoner og forenklinger	Mulige / anbefalte tiltak:			Beslutningsplan:		Forventet besparelse:	6
	Kuttliste anbefales tatt ut av prosjektomfanget					ca. 100 MNOK	
Tilrådinger om kostnadsramme og usikkerhets-avsetninger	Forventet kostnad/ styringsramme	P50		Usikkerhetsanalyse vil bli oppdatert etter at styringsdokument er revidert. Kostnads- og styringsramme vil utarbeides basert på oppdatert usikkerhetsanalyse.			n.a.
	Anbefalt kostnadsramme	P85					
	Mål på usikkerhet	St. avvik i %:	St. avvik i MNOK:	Anmerkninger:			
Valuta	Forventet kostnad i fremmed valuta		NOK:	EUR:	GBP:	USD:	
Tilrådning om organisering og styring	Portefølje- og programstyret er egnet som et virkemiddel for å ivareta samlet overordnet styring. Forenkling av styringsmodell for prosjekt og program samt teste modell på mindre prosjekter i forkant av Merverdiprogrammet. Definere nøkkelposisjoner og besette disse med interne ressurser.						7
Planl.bevilgning	Inneværende år:		Neste år:				

SAMMENDRAG

Dovre Group og Transportøkonomisk institutt har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet utført kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag, av prosjekt 1 i Politidirektoratets Merverdiprogram. Merverdiprogrammet er delt inn i tre prosjekter, hvorav denne kvalitetssikringen omfatter det første prosjektet og en brobyggingsfase til neste prosjekt.

Programmet skal utvikle og innføre nye IKT-løsninger og arbeidsprosesser for politiets straffesaksbehandling, som vil erstatte dagens portefølje av IKT-systemer på dette området. Prosjekt 1 vil etablere ny teknisk infrastruktur, som også senere prosjekter i politiet vil kunne benytte.

I KS1 ble det anbefalt at Merverdiprogrammet ble gjennomført som et program med sekvensielle prosjekter. Den valgte organiseringen er i henhold til denne anbefalingen. Ved KS1 ble det i tillegg anbefalt å redusere gjennomføringsrisikoen ved at programmets varighet ble begrenset til 6,5 år og med en øvre kostnadsramme på 2,4 milliarder kroner (2011, inkl. mva.). For hvert prosjekt i programmet ble det anbefalt en årlig investeringskostnad på opp til 450 millioner kroner og en maksimal varighet på 1,5 til 2 år per prosjekt. Dette med bakgrunn i erfaringer fra store offentlige IKT-prosjekter.

I KS1 ble det videre anbefalt å ikke starte KS2 for Merverdiprogrammet før det var gjennomført flere tiltak som ville bidra til å klargjøre politiet for leveransene fra Merverdiprogrammet. For å verifisere status på tiltakene ble det ett år senere gjennomført et tilleggsoppdrag til KS1. Rapporten fra tilleggsoppdraget anbefalte ytterligere tiltak som burde gjennomføres før oppstart av KS2.

Som en del av KS2 har vi gjennomført en vurdering av om anbefalingene fra KS1 og tilleggsoppdraget til KS1 er tilstrekkelig fulgt opp. Vår gjennomgang viser at det er gjennomført mange gode utviklingstiltak som har bidratt til å klargjøre politiet for Merverdiprogrammet, men at operasjonalisering gjenstår på flere områder. Særlig gjelder dette porteføljestyring, hvor dagens styring i stor grad baseres på tilgjengelige budsjettmidler og mindre på politiets gjennomføringskapasitet og linjens evne til å motta prosjektenes leveranser. Arbeidet med å forberede politiet for leveransene fra Merverdiprogrammet bør fortsette, og måloppnåelsen bør evalueres og fremlegges for Justis- og beredskapsdepartementet før oppstart.

Som beskrevet ble det ved KS1 ble det anbefalt å redusere gjennomføringsrisiko ved å planlegge med en maksimal varighet på 2 år, og i tillegg ble det anbefalt en full stans etter prosjekt 1. Disse anbefalingene er ikke fulgt ettersom en brobyggingsfase, som inkluderer utvikling av ny funksjonalitet og gevinstrealisering, er lagt inn etter prosjekt 1. I tillegg er planlagt varighet uten brobyggingsfasen noe lenger enn anbefalt. Vi anbefaler at gjennomføringsplanen endres slik at det blir en full stans etter prosjekt 1, og at det etterstrebes å begrense omfang og dermed varighet av prosjektet. Tiden som er avsatt til brobyggingsfasen anbefales forbeholdt nødvendig feilrettinger,

opplæringsaktiviteter og gevinstrealisering. Utvikling av ny funksjonalitet i straffesakssystemet bør derfor skyves til neste prosjekt.

Programmet har knyttet til seg en hovedsamarbeidspartner som skal bistå politiet på kundesiden i gjennomføringen. Styringsdokumentet redegjør ikke for det strategiske valget om å benytte en hovedsamarbeidspartner, eller hvordan denne leverandøren skal styres i gjennomføringen. Dette er en vesentlig svakhet i forberedelsene til styring av prosjektet, i lys av at kontrakten med hovedsamarbeidspartner utgjør rundt halvparten av den totale leverandørkostnaden. I tillegg til å støtte politiet er det planlagt med vesentlige bidrag fra hovedsamarbeidspartner i selve løsningsutviklingen. En slik tilnærming vil kunne gi styrings- og rolleutfordringer, og det anbefales at rollen til hovedsamarbeidspartner begrenses og rendyrkes til å bistå politiet på kundesiden.

Kontrakten med hovedsamarbeidspartner ble inngått i 2011. Forutsetninger knyttet til varighet og kostnad er vesentlig endret siden inngåelsen. Det bør derfor verifiseres at denne kontrakten kan benyttes i prosjekt 1 og eventuelt i de påfølgende prosjektene i programmet.

Arbeidet med å utvikle den tekniske løsningen er planlagt delt i to store kontrakter og flere mindre kontrakter fra spesialistleverandører. Denne kontraktstrukturen balanserer programmets behov for fleksibilitet med et begrenset antall tekniske og kommersielle grensesnitt.

Prosjekt 1 er planlagt med ett delprosjekt for utvikling av løsning og ett for virksomhetsutvikling og gevinstrealisering. Det er en kritisk suksessfaktor at man lykkes med å utvikle virksomheten og IKT-løsningene i parallell. Todelingen av prosjektet vurderes som hensiktsmessig, men det er viktig å sikre tilstrekkelig koordinering mellom delprosjektene for å ivareta helheten.

For å lykkes med gjennomføring og idriftsettelse av prosjektene, er det avgjørende at prosjektet er styrt av politiet og at nøkkelposisjoner er bemannet med politiressurser. Styringsdokumentet mangler en beskrivelse av prosjektets organisering under prosjektleder, og hvilke posisjoner som skal besettes av interne ressurser, hovedsamarbeidspartner og utviklingsleverandørene er ikke beskrevet. Styringen av hovedsamarbeidspartner er i stor grad basert på gjensidig tillit mellom partene, og det er ikke etablert styringsfunksjoner for hovedsamarbeidspartneren som gir tilstrekkelig kontroll på tid, kostnad og kvalitet. Styringsdokumentet beskriver heller ikke hvordan dette er planlagt i gjennomføringen.

Gjennomføringen av prosjekt 1 er planlagt med opp mot full bemanning kort tid etter oppstart. Bemanningsanslagene er basert på usikre estimer, og høy bemanning tidlig kan gi vesentlige styringsutfordringer, som truer måloppnåelse for kvalitet, kostnad og tid. Vi anbefaler en lavere initiell bemanning, og en gradvis opptrapping etter at man har fått erfaring med styringsmodell og produktivitet. En gradvis opptrapping gir større trygghet for at styringsmodellen fungerer, at prosjektet ikke overbemannes og at produktiviteten blir god. Den planlagte bemanningen er basert på usikre og trolig for

høye timeestimer, og en gradvis opptrapping betyr derfor ikke nødvendigvis at varighet av prosjekt 1 blir utvidet.

Prosjektets styringsmodell består av en kombinasjon av flere etablerte standarder og metoder for gjennomføring av IKT-prosjekter. Vi vurderer modellen til å være kompleks og i lys av at den ikke tidligere er benyttet av politiet, innebærer den i seg selv en gjennomføringsrisiko. Gjennomføringsstrategien gir heller ikke tilstrekkelig trygghet for at kvalitetsutfordringer avdekkes tidlig nok. Dette skyldes blant annet mangelfull bruk av konseptvalidering og tredjeparts verifikasjoner samt at funksjonalitet først blir tilgjengelig for brukerne sent i prosjektet. I tillegg planlegges prosjektet med sen involvering av utviklingsleverandørene, som både gir en kostnads- og kvalitetsrisiko. Styringsmodell og gjennomføringsstrategi bør revideres og forenkles for å sikre at eventuelle avvik på kvalitet, kostnad og tid avdekkes så tidlig som mulig.

Styringsdokumentet inneholder en liste med mulige reduksjoner og forenklinger på rundt 110 millioner kroner som kan tas ut av omfanget uten å true den grunnleggende funksjonaliteten. Rammeavtalen legger opp til at listen med forenklinger og reduksjoner skal realiseres dersom kostnadsrammen er truet. Grunnet prosjektets høye kompleksitet, lange varighet og store usikkerhet anbefales det å ta ut de foreslåtte reduksjonene og forenklingene fra prosjektomfanget. Det anbefales videre at det etableres en ny liste over mulige reduksjoner og forenklinger som kan benyttes i styringen av prosjektet, i tråd med Rammeavtalens intensjon.

Kvalitetssikringen har avdekket vesentlige mangler som medfører en høy risiko for ikke å lykkes i gjennomføringen. Etter vår vurdering bør følgende risikoreducerende tiltak gjennomføres før beslutning om oppstart:

- Sikre at kontrakt med hovedsamarbeidspartner kan anvendes
- Rendyrke rollen til hovedsamarbeidspartner til å støtte politiet på kundesiden
- Etablere styringsfunksjoner som sikrer at prosjektet er styrt av politiet
- Planlegge med full stans i utviklingsarbeidet etter prosjekt 1
- Revidere gjennomføringsstrategi for å redusere kostnads- og kvalitetsrisiko

Konklusjonene fra kvalitetssikringen ble presentert for oppdragsgiverne 12. februar 2015. I etterkant av presentasjonen er det iverksatt tiltak i tråd med anbefalingene over og en vesentlig revisjon av styringsdokumentet. Resultatene av disse tiltakene vil ha avgjørende betydning for usikkerhetsnivået, og usikkerhetsanalysen vil derfor oppdateres etter at dette arbeidet er ferdigstilt. Det er derfor ikke hensiktsmessig på nåværende tidspunkt å gi tilrådinger om styrings- og kostnadsramme.

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	5
SAMMENDRAG	9
1 INNLEDNING.....	15
1.1 GENERELT OM KVALITETSSIKRINGSOPPDRAGET	15
1.2 OBJEKTET FOR KVALITETSSIKRINGEN	15
1.3 ARBEIDSPROSESSEN	16
1.4 PROGRAM- OG PROSJEKTFORSLAGET.....	17
2 GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER	21
2.1 MODNINGSAKTIVITETER I POLITIET.....	21
2.2 VURDERING AV MODENHET VED KS2	24
2.3 MODNING 2015	27
2.4 KOSTNADSRAMME GITT VED KS1	28
2.5 SENTRALT STYRINGSdokUMENT.....	28
3 GJENNOMFØRINGSSTRATEGI PROGRAM.....	29
4 KONTRAKTSTRATEGI	31
4.1 KONTRAKTSTRATEGI FOR PROSJEKT 1.....	31
4.2 VURDERING AV KONTRAKTSTRATEGI.....	32
5 USIKKERHETSANALYSE.....	37
5.1 VERIFISERING AV PROSJEKTETS KOSTNADSESTIMAT	37
5.2 INVESTERINGSKOSTNAD.....	38
5.3 VURDERING AV KOSTNADSESTIMAT.....	39
5.4 ANALYSERESULTATER	41
5.5 DRØFTING AV ANALYSERESULTATENE.....	43
6 KOSTNADSRAMME OG AVSETNINGER.....	45
6.1 FORENKLINGER OG REDUKSJONER	45
6.2 PROGRAMKOSTNAD.....	46
7 ORGANISERING OG STYRING.....	49
7.1 OVERORDNET ORGANISERING OG STYRING	49
7.2 ORGANISERING OG STYRING AV PROGRAM OG PROSJEKTER	51
8 GJENNOMFØRINGSSTRATEGI PROSJEKT	55
8.1 PROSJEKTPLAN	55
8.2 BEMANNING	56
8.3 KVALITETSRISIKO	58
9 ANBEFALINGER.....	61
VEDLEGG	63
VEDLEGG 1 REFERANSEPERSONER.....	65
VEDLEGG 2 INTERVJU- OG MØTEOVERSIKT	67
VEDLEGG 3 NOTAT 1 – GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER	69
VEDLEGG 4 ESTIMERINGSPROSESS.....	75
VEDLEGG 5 USIKKERHETSANALYSE - INVESTERINGSKOSTNADER	77
VEDLEGG 6 REFERANSEDOKUMENTER.....	79

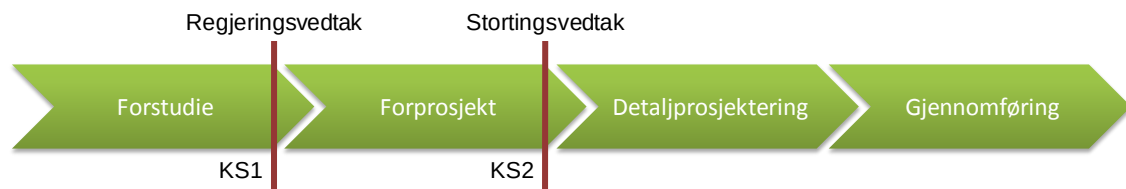
1 INNLEDNING

Dette kapitlet inneholder beskrivelse av forutsetninger for kvalitetssikringen og informasjon knyttet til gjennomføringen av oppdraget.

1.1 Generelt om kvalitetssikringsoppdraget

Kvalitetssikringsordningen er et element i statens prosjektmodell, der prosjekter utvikles trinnvis med definerte kontroll- og beslutningspunkter. Statens prosjektmodell har store likhetstrekk med tilsvarende modeller hos andre aktører som håndterer prosjekter av denne størrelse. Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) gjennomføres i overgangen mellom forstudie og forprosjekt, og skal bidra til at konseptvalget undergis reell politisk styring ved å kontrollere den faglige kvaliteten på de underliggende dokumenter i beslutningsunderlaget.

Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag (KS2) gjennomføres i overgangen mellom forprosjekt og detaljprosjektering før saken legges frem for Stortinget. Kvalitetssikrer skal her gjennomføre en uavhengig analyse der kontrollhensynet er dominerende. Det skal vurderes om grunnlaget for å fremme forslag til godkjenning er tilstrekkelig. På denne måten skal Stortinget få en rimelig trygghet for at prosjektet er godt planlagt før større forpliktelser inngås. Det skal også gjennomføres en analyse som kartlegger de styringsmessige utfordringene i de gjenstående faser av prosjektet. Analysen skal understøtte beslutningsunderlaget for den endelige investeringsbeslutningen.



Figur 1-1 Utsnitt av Statens prosjektmodell som viser faseinndeling og kvalitetssikring i to trinn. Grunnlaget for KS2 er leveranser fra forprosjektfasen

For prosjekter som har vært gjenstand for KS1, skal leverandøren etterse at prosjektet er videreført i tråd med forutsetningene som ble lagt ved konseptvalget. Leverandøren skal også vurdere om det har skjedd endringer i forutsetningene som kan påvirke anbefalingen fra KS1.

1.2 Objektet for kvalitetssikringen

Objektet for kvalitetssikringen er omtalt i avrop på rammeavtale mellom Finansdepartementet og Dovre Group AS og Transøkonomisk institutt av 4. mars 2011. Som det fremgår av avropet inngår en oppfølging av anbefalingene fra tilleggsoppdraget i kvalitetssikringen.

"I KS1-rapporten av 15.6.2012 for Merverdiprogrammet anbefalte kvalitetssikrer at det mest omfattende alternativet, «Nybygg», ble valgt som konseptstrategi. Videre ble det anbefalt å organisere arbeidet som et program med trinnvis gjennomføring av sekvensielle prosjekter med maksimal varighet på 1 ½ til 2 år. Prosjekt 1 defineres som et selvstendig prosjekt hvor det gjennomføres en egen KS2. Total investeringsramme for programmet ble estimert til 2,4 mrd. kroner (2011-priser) og det ble anbefalt å ha en øvre investeringskostnad per år på ca. 450 mill. kroner (2011-priser).

Videre anbefalte kvalitetssikrer som risikoreduserende tiltak at politiet brukte noe mer tid til forberedelser. En rekke tiltak ble iverksatt. Høsten 2013 ble det gjennomført ekstern kvalitetssikring som et tilleggsoppdrag til KS1 for å verifisere om etaten var tilstrekkelig forberedt. Rapporten forelå 6.11.2013 og kvalitetssikrer anbefalte at politiet iverksatte og ferdigstilte noen flere av tiltakene før KS2 for prosjekt 1 av programmet ble gjennomført og at det var mulig å gjennomføre de viktigste tiltakene innenfor ½ års tid. Justis- og beredskapsdepartementet har nå i samråd med Politidirektoratet konkludert med at etaten er tilstrekkelig forberedt til igangsetting av KS2.

Justis- og beredskapsdepartementet har styrket både etatsstyringen generelt og IKT-kompetansen spesielt siden 2011. Departementets forutsetning for eierstyring av programmet vurderes som tilstrekkelig.

Leverandøren skal vurdere om Merverdiprogrammet er i samsvar med anbefalinger i KS1-rapporten. Videre skal Leverandøren vurdere om anbefalingene i tilleggsoppdraget til KS1 er tilstrekkelig fulgt opp, jf. rapporten fra Holte Consulting/Vista Analyse av 6.11.2013. Leverandøren skal også vurdere om styringsdokumentet er egnet som grunnlag for styring av investeringsprosjektet, og hvorvidt det er sannsynliggjort at målsettingene kan oppnås innenfor den økonomiske rammen som er stipulert i SSD."

1.3 Arbeidsprosessen

Oppstartsmøtet for KS2 av Merverdiprogrammet ble avholdt 4. september 2014, og arbeidet med kvalitetssikringen startet opp etter dette. Avropet for oppdraget ble signert 12. september 2014.

Første del av kvalitetssikringen omhandler de grunnleggende forutsetningene for oppdraget, i tillegg til en vurdering av den organisatoriske modenheten i politiet. Tilbakemelding i form at et notat 1 ble oversendt i desember 2014. Notat 1 er vedlagt.

Del to av kvalitetssikringen er en gjennomgang av prosjektforslaget. Kvalitetssikringen omfatter en fullstendig gjennomgang av alt underlagsmaterialet, hvor blant annet styringsdokumentet, kostnadsestimer og usikkerhetsanalysen er gjennomgått.

Det er i kvalitetssikringen gjennomført en rekke intervjuer med nøkkelpersoner i prosjektet. Dette inkluderer sentrale personer i Justis- og beredskapsdepartementet,

Politidirektoratet, Politiets IKT-tjeneste og Merverdiprogrammet. En fullstendig liste over intervjuer finnes som vedlegg. I tillegg til intervjuene er det avholdt flere møter med nøkkelpersonell i Merverdiprogrammet.

I kvalitetssikringen har Miles (www.miles.no) bistått med spesialkompetanse innen informasjonssikkerhet, kostnadsestimering samt risikoreduksjon og styring av IKT-prosjekter.

1.4 Program- og prosjektforslaget

Prosjektet som kvalitetssikres inngår i et større program. Målet for Merverdiprogrammet er å levere kritiske forbedringer innenfor IKT-området, inkludert en modernisering av utdaterte teknologier og løsninger som brukes i dag. I dette inngår implementeringen av nasjonale løsninger som understøtter og muliggjør struktur- og kvalitetsreformer i politiet.

Merverdiprogrammet omtales som lokomotivet som skal endre arbeidsprosessene i politiet, og levere de tekniske løsningene som understøtter de nye arbeidsprosessene. Som figuren under viser er et av målene at politiet skal fremstå som ett politi, som kan ferdigstille flere oppgaver på stedet. Dette vil kreve store endringer i politiets IKT-løsninger.

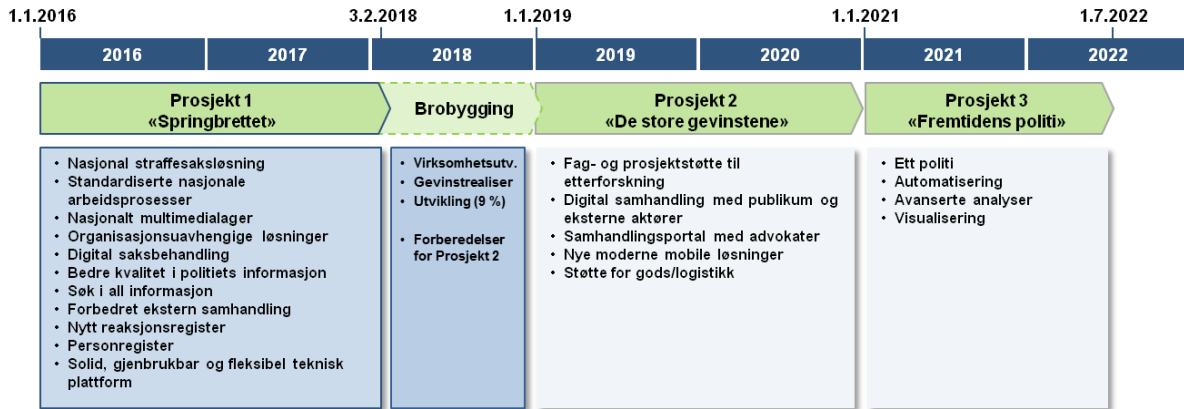


Figur 1-2 Overordnet målbilde for Merverdiprogrammet "Slik jobber fremtidens politi"

I tillegg til nye, nasjonale IKT-løsninger vil Merverdiprogrammet innbefatte virksomhetsutvikling. For at de nye løsningene som tas frem i programmet skal støtte politiet i fremtiden må de tekniske løsningene ta hensyn til endringene i arbeidsmetoder. I tillegg vil programmet være ansvarlig for at de nye prosessene og IKT-løsningene innføres i hele politiet og at gevinstene som programmet skal levere realiseres.

Som figuren under illustrerer, er Merverdiprogrammet delt opp i tre separate prosjekter. Omfanget for prosjekt 1 inkluderer nye nasjonale arbeidsprosesser og ny straffesaksløsning, i tillegg til den tekniske plattformen som de fremtidige prosjektene skal tuftes på. Det er kvalitetssikring av prosjekt 1 som inngår i denne rapporten. Det

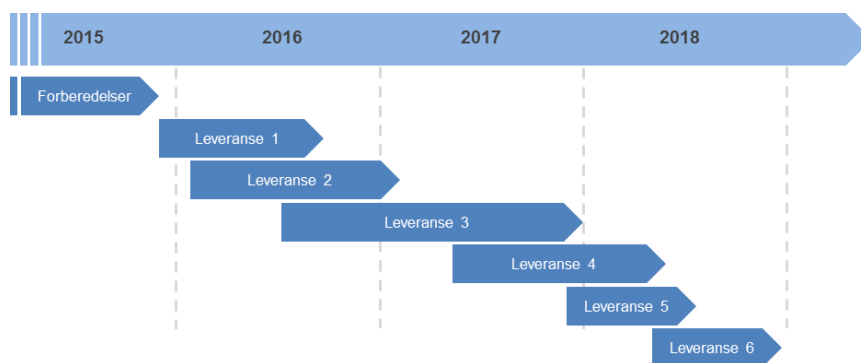
legges opp til at hvert prosjekt i Merverdiprogrammet gjennomgår en kvalitetssikring i forkant av regjerings- og stortingsbeslutning.



Figur 1-3 Merverdiprogrammet

Prosjekt 1 i Merverdiprogrammet baseres på en utfasing av dagens løsninger i straffesaksbehandlingen. Løsningene som skal erstattes inkluderer BL, Strasak, Sansak, PAL, SSP og BOT. Beslutningen om å erstatte dagens portefølje av programmer med nyutviklede løsninger er i tråd med anbefalingen fra KS1. Valget om å utvikle en ny, nasjonal straffesaksløsning medfører at en komplett løsning må ferdigstilles for å realisere prosjektets nytte.

Varigheten for prosjekt 1 er fra desember 2015 til og med januar 2018, med en påfølgende brobyggingsfase frem mot prosjekt 2. Som illustrert i figuren under planlegges prosjekt 1 med fire leveranser. Ytterligere to leveranser er lagt til brobyggingsfasen. Etter leveranse 3, sent i 2017, rulles den nye straffesaksløsningen ut i politidistriktene. Utrulling planlegges gjennomført i sekvens, og vil innbefatte en konvertering av data fra eksisterende løsninger.



Figur 1-4 Leveranser i prosjekt 1, inkludert brobyggingsfase

Alle leveransene inneholder behovsanalyse, løsningsbeskrivelse, utvikling og testing. I tillegg kommer aktiviteter knyttet til virksomhetsutvikling og gevinstrealisering.

I det sentrale styringsdokumentet for Prosjekt 1 er innholdet i brobyggingsfasen inkludert. Tilsvarende er kostnadene for denne fasen tatt med i estimert styrings- og kostnadsramme. I kvalitetssikringen inngår brobyggingsfasen i prosjektomfanget som analyseres.

2 GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER

Som en del av den ordinære KS2-prosessen, skal det valgte prosjektkonseptet gjennomgå med sikte på å kontrollere at prosjektet er veldefinert og entydig avgrenset.

Dersom det er gjennomført ekstern kvalitetssikring i forbindelse med konseptvalg, skal det vurderes om prosjektet er videreført etter de forutsetninger som ble lagt ved KS1. Det skal vurderes om grunnleggende forutsetninger for konseptvalget har endret seg på en måte som reiser spørsmål om prosjektet bør gjennomføres, eventuelt om et annet alternativ bør velges.

Videre skal det kontrolleres om det finnes et sentralt styringsdokument for prosjektet, og vurdere om dette er et tilstrekkelig grunnlag for gjennomføring av ekstern kvalitetssikring, og for den etterfølgende styringen av prosjektet. Denne vurderingen baseres på *Finansdepartementets veileder nr. 1 – det sentrale styringsdokumentet*.

I beskrivelsen av kvalitetssikringsoppdraget fremkommer det at oppdraget skal inkludere en vurdering av om anbefalingene fra tilleggsoppdraget til KS1 er tilstrekkelig fulgt opp. Vår initielle tilbakemelding, gitt i notat 1, på de pågående modningsaktivitetene ble oversendt til oppdragsgiverne i desember 2014. Vurderingene og anbefalingene som ble oversendt er gjengitt i kapittel 2.1.

Basert på våre anbefalinger, ble en ny plan for videre modningsarbeid, i form av et styringsdokument for prosjekt Modning 2015, oversendt. Vurdering av planen for Modning 2015 finnes i kapittel 2.2.

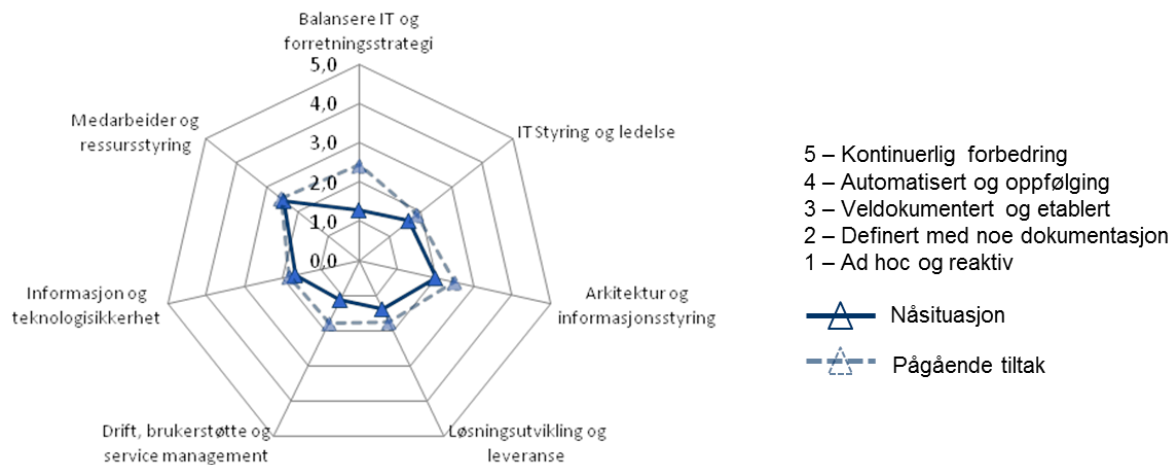
2.1 Modningsaktiviteter i politiet

Flere evalueringer av politiet har blitt gjennomført i perioden 2010–2013. Politiet og politiets data- og materieltjeneste, PDMT (senere politiets IKT-tjeneste, PIT) har blitt analysert og vurdert av Accenture, Riksrevisjonen, Difi med flere. Merverdiprogrammet har vært gjennom KS1 ved Metier, og KS1 Tilleggsoppdrag ved Holte Consulting. Flere ulike analyse- og evalueringsmetoder har blitt benyttet, og arbeidet har resultert i flere hundre tilstandsvurderinger og like mange tiltaksanbefalinger.

I grove trekk har analysene påpekt manglende modenhet innen virksomhetsutvikling, gevinstrealisering, IKT-styring, informasjonssikkerhet, porteføljestyling, ressursstyring og prosjektstyring. I kvalitetssikringen er det fokusert på de rapportene som er mest relevant for gjennomføringen av Merverdiprogrammet; Accenturerapporten (2010), samt rapportene fra kvalitetssikring av konseptvalg og tilleggsoppdraget til denne kvalitetssikringen.

Accenture hadde som formål å svare på hovedspørsmålene: (1) hvor godt egnet er PDMT til å håndtere dagens tjenester, og (2) hvor godt egnet er PDMT til å håndtere store systemutviklingsprosjekter i parallell med dagens oppgaver. Accenture vurderte status på blant annet strategisk retning og styringsrammeverk, kundeledelse, økonomisk

og operasjonell kontroll, organisasjonsutvikling, drift og forvaltning, løsningsutvikling og leveranser med mer. Resultatene kommer tydelig frem i følgende diagram, hvor nåsituasjonen (per 2010) lå et sted mellom 1. og 2. trinn på skalaen, definert som 1) «Ad hoc og reaktiv» og 2) «Definert med noe dokumentasjon». Tiltak gjennomført under og umiddelbart etter evalueringen ville løfte organisasjonen til noe over 2 på skalaen.



Figur 2-1 Evaluering av PDMT virksomhetsområde IKT 2010. Fremstilling utarbeidet av Accenture og viser resultatene av evaluering av syv kompetanseområder

Accenture konkluderte med at PDMT opererte reaktivt og hadde en kortsiktig planleggingshorisont, og det kunne synes som om organisasjonen kun hadde kapasitet til å håndtere de oppgavene som var viktige på kort sikt. Det ble videre pekt på et gap mellom omfanget av bevilgningene til PDMT og omfanget av oppgaver som det var forventet at PDMT skulle løse. Konsekvensen var at PDMT måtte gjøre harde prioriteringer mellom ulike oppgaver, også mellom de ulike virksomhetsområdene i PDMT. Dette gikk ofte på bekostning av arbeid med langsiktige aktiviteter som interne forbedringer.

Med bakgrunn i tiltaksanbefalinger fra Accenture og andre, iverksatte politidirektoratet flere modningstiltak. Tiltakene ble knyttet til en modningsmodell i flere trinn, med tilhørende tidsmål. Modningstiltakene ble fordelt på fire utviklingsområder, med 32 modningstiltak fordelt på modningstrinnene 2 og 3, se figur. Målet var å være på akseptabelt nivå innen 4-5 år.

Tabell 2-1 Modningstiltak, trinn 2 og 3. Utarbeidet av politidirektoratet 2010-11.

	Prosjektstyring og porteføljestyling	Informasjonssikkerhet	IKT-styring	Virksomhetsutvikling og gevinstrealisering
Trinn 3	- Prosjektmodellen i alle prosjekter - Porteføljestytingsfunksjonen er etablert, prosjektstatus konsolideres	- ISMS - Risikoanalyser og sikringstiltak - System for hendelser - Sikkerhetsmål - Informasjon klassifiseres	- Differensierte SLA - Oppgradert forvaltningsprosess - Sourcingstrategi iverksatt - IKT-funksjonens tilknytning i direktoratet	- Arbeidsprosesser (to-be). - God kvalitet på bestillinger - Kost/nytte vurderinger i beslutningsunderlag
Trinn 2	- Prosjektmodell - Oversikt over alle prosjekter - Styringsgrupper - Modell for porteføljestyling	- Roller og ansvar - Forum etablert - Metode for risikovurdering - Strategi	- Styringsmodellen - POD som premissgiver - Kapasitet/kompetanse - Livsyklusplaner - Oversikt bestillinger - Samhandlingsmodell - Sourcingstrategi	- IKT-strategi - Arbeidsprosesser (as-is) foreligger - Definere politiets virksomhetsmodell

Modningstiltakene ble iverksatt og arbeidet med frem mot KS. KS1 rapporten (medio 2012) la til grunn en generell prosjektusikkerhet, *U8 – Politiets utgangspunkt*. Ved KS1 vurderte eksterne kvalitetssikrer at politiet ikke var i posisjon og klar til å igangsette et så omfattende utviklingsløp, både på IKT- og organisasjonssiden. Videre beskrev kvalitetssikrer at implementering av nye løsninger, arbeidsprosesser og organisasjonsendringer ville kreve betydelig gjennomførings- og omstillingsevne, med tilhørende behov for endringsledelse.

Politiets utgangspunkt ble betraktet som en hendelsesrisiko. Ved KS1 ble ikke denne risikoen kvantifisert, men risikoen ble vurdert til å være for høy for en oppstart av Merverdiprogrammet. For å redusere risikoen knyttet til politiets modenhet, ble det anbefalt å intensivere arbeidet med de pågående modningsaktivitetene. Modningsaktivitetene på trinn 2, 18 stykker, ble anbefalt ferdigstilt i forkant av oppstart av første prosjekt. I tillegg ble det anbefalt å ha operative planer for gjennomføring av de 14 tiltakene på trinn 3 ved oppstart av prosjektet. Prosjekt 1 ble antatt å kunne starte tidligst i 2015.

På bakgrunn av KS1-anbefalingene initierte politiet prosjekt Modning 2013. Sommeren 2013 ble det besluttet å evaluere status på modningsaktivitetene gjennom et tilleggsoppdrag til KS1. I dette oppdraget inngikk en vurdering av hvorvidt politiet hadde lyktes med fullførelsen av modningstiltakene på trinn 2 og 3. Rapporten for dette tilleggsoppdraget ble publisert ultimo 2013, og konkluderte i hovedsak med at mer arbeid gjenstod før politiet kunne videreføre kvalitetssikringen av Merverdiprogrammet. Mulig oppstart av programmet ble vurdert til primo 2016. I rapporten ble det anbefalt åtte modningstiltak for gjennomføring på kort sikt, samt fire tiltak som det ville ta noe mer tid å gjennomføre.

Basert på disse 12 anbefalte tiltakene igangsatte politiet prosjekt Modning 2014, som hadde som formål å ferdigstille og operasjonalisere modningstiltakene. Resultatene fra dette prosjektet ble gjenstand for en egevaluering medio 2014. Politiets egevaluering konkluderer med at seks av de åtte tiltakene for prosjektoppstart, gitt i tilleggsoppdraget, var ferdigstilt. For tiltakene som ville ta lenger tid å ferdigstille er status «på plan». Videre konkluderte direktoratet at politiet er godt forberedt for en

oppstart av KS2 høsten 2014, samt at med samme modenhetsutvikling de neste årene, vil politiet være godt rustet til å gjennomføre Merverdiprogrammet. På bakgrunn av egenevalueringen ble det sentrale styringsdokumentet for prosjekt 1 av Merverdiprogrammet ferdigstilt og fremlagt for KS2, og prosjekt 1 ble nå antatt å kunne starte desember 2015.

2.2 Vurdering av modenhet ved KS2

Dette kapitlet redegjør for våre vurderinger av hvorvidt de anbefalte tiltakene fra KS1 tilleggsoppdrag er tilfredsstillende fulgt opp.

Som figuren under viser, avviker våre vurderinger i KS2 fra politiets egenevaluering. Av de åtte tiltakene som skulle ferdigstilles før oppstart av første prosjekt i programmet, er vår vurdering at to av disse er ferdigstilt. For de øvrige seks modningstiltakene gjenstår det arbeid, spesielt knyttet til operasjonalisering av nyetablerte rutiner og prosesser.

	#	Anbefalte tiltak KS1 Tilleggsoppdrag	POD	KS2	
Ferdig før KS2	1	Balansere totalporteføljen			
	2	Kompetanse og bemanningsplan POD			
	3	Innskjerpe styringsdokumentene			
	4	Innskjerpe prosjektrutiner			
	5	Styrke programstyringen på tvers			
	6	Prioriter kritiske funksjoner i linjeorganisasjonen			
	7	Videreutvikle sourcingstrategien			
	8	Etabler felles terminologi			
Påbegynt før KS2	9	Revidert IKT-styringsmodell			
	10	Forvaltningsmodell			
	11	Informasjonssikkerhetskultur og –kompetanse			
	12	Konkret oppfølging av modenhetstiltak			

Kontroll – kapabilitet og risiko
 Planlegging og modning
 Problemerkjenneelse

Figur 2-2 Intern og ekstern evaluering av modningstiltak 2014. En gul vurdering viser at man er på planleggings- og modningsstadiet for det vurderte tiltaket og at ytterligere arbeid er nødvendig. Grønt indikerer at man har kontroll på kapabilitet og risiko og at det ikke er nødvendig med ytterligere tiltak

Under følger en kort vurdering av status på de 12 modningstiltakene, samt anbefalinger for det videre arbeidet på hvert tiltak. Disse vurderingene og påfølgende anbefalinger ble gitt i form av et notat 1, november 2014.

Balansere totalporteføljen

Flere store prosjekter og initiativ som lå i totalporteføljen er nylig tatt ut. Dette demonstrerer at porteføljestyringen er igangsatt og at totalporteføljen trolig er nærmere direktoratets evne til å gjennomføre og realisere gevinstene av prosjektene enn tidligere. Samtidig synes balanseringen av porteføljen å være basert på vurdering av tilgjengelige investeringsmidler, framfor andre kriterier.

KS1 Tilleggsoppdraget anbefalte imidlertid balansering mot tilgang på kritisk kompetanse og evne til gevinstrealisering. Dette synes foreløpig ikke å være tilfelle, og det er enda ikke etablert et system som sørger for at porteføljestyringen kan baseres på slike parametere. Det anbefales tiltak for å sikre en bred og helhetlig vurdering av prosjekter i porteføljen, samt å opprettholde fokus på en balansert totalportefølje.

Kompetanse og bemanningsplan Politidirektoratet

Etaten har nådd et akseptabelt nivå. Arbeidet bør videreføres med fokus på gevinstrealisering, kontinuerlig forbedring og utvikling.

Innskjerpe styringsdokumentene

Politiets IKT-tjenester (PIT) og politidirektoratet har gjennomført en kvalitetssikring av fire prosjekter opp mot politiets prosjektmodell. Kvalitetssikringen viste at styringsdokumenter er gjennomgående mangelfulle, sjelden oppdaterte og ikke signert og godkjent av eier og styringsgruppe. Dette indikerer fortsatt mangler på området, noe som også er bekreftet gjennom flere av våre intervjuer. Det anbefales ytterligere tiltak for innskjerping av utarbeidelse, oppdatering og bruk av styringsdokumentene.

Innskjerpe prosjektrutiner

Ny prosjektmodell ble lansert i august 2013, men ifølge kvalitetssikringen omtalt i forrige avsnitt benytter flere prosjekter fortsatt gamle rutiner. Dette tyder på at nye prosjektrutiner ikke er operasjonalisert på et tilfredsstillende nivå. Det anbefales tiltak for å sikre at prosjektrutiner følger ny prosjektmodell, samt tiltak for tettere oppfølging av prosjektene i porteføljen.

Styrke programstyringen

Etaten har nådd et akseptabelt nivå. Arbeidet bør videreføres med fokus på gevinstrealisering, kontinuerlig forbedring og utvikling.

Prioriter kritiske funksjoner i linjeorganisasjonen

Det er nylig etablert verktøy for oversikt over samlet ressursbehov for pågående prosjekter, men tiltaket er ikke operasjonalisert på en tilfredsstillende måte. Vi støtter KS1-tilleggsoppdragets anbefaling om å utvikle og operasjonalisere en helhetlig plan for ressursbehov, kompetanse og kapasitet i både prosjekt og linje.

Videreutvikle sourcingstrategien

Sourcingstrategien er etablert, leverandøravtaler er kartlagt og plan for operasjonalisering er forberedt. Implementering og operasjonalisering gjenstår.

Etabler felles terminologi

Et rammeverk er produsert, men synes ikke å være tilstrekkelig implementert. Felles terminologi er nødvendig for å rulle ut endringer, sikre konsistent og korrekt endringsarbeid og en felles forståelse for hvordan utarbeide styringsunderlag. Gjennom

funn i diverse intervju mener vi at felles terminologi ikke er operasjonalisert på et tilfredsstillende nivå, og anbefaler tiltak for å sikre økt fokus på området.

Revidert IKT-styringsmodell

Revidert IKT-styringsmodell ble besluttet av politidirektoratets ledelse høsten 2013, men fortsatt gjenstår innførings- og operasjonaliseringsaktiviteter.

Forvaltningsmodell

Prinsipper og føringer ble besluttet av politidirektoratets ledelse våren 2014, men fortsatt gjenstår pilotering, innførings- og operasjonaliseringsaktiviteter.

Informasjonssikkerhetskultur og -kompetanse

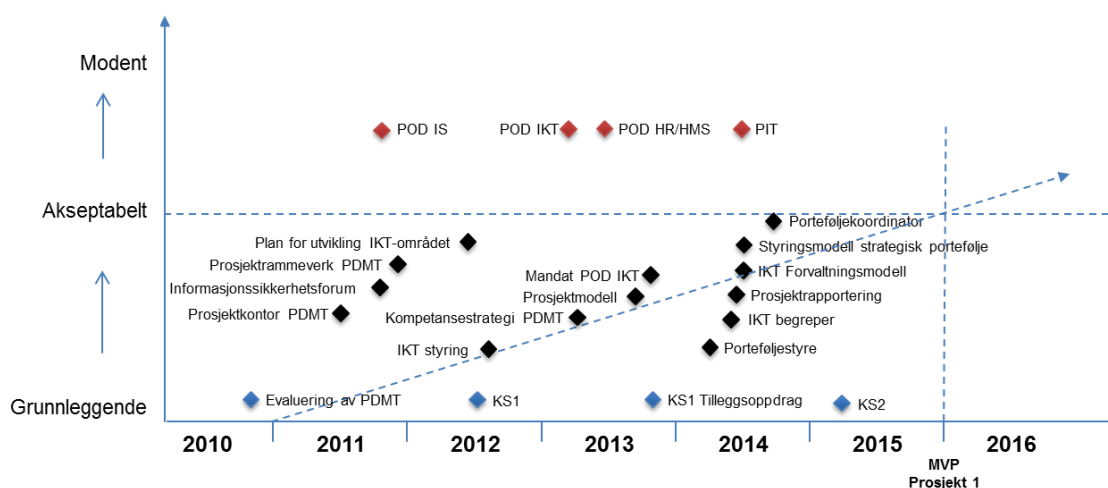
Seksjon for informasjonssikkerhet ble etablert våren 2014, men fortsatt gjenstår utarbeidelse av styrende elementer, samt innførings- og operasjonaliseringsaktiviteter.

Konkret oppfølging av modenhetstiltak

Modningsarbeidet bør fortsette i 2015, som beskrevet i neste avsnitt.

2.2.1 Samlet vurdering av modenhet

Som figuren under illustrerer, er mange viktige tiltak gjennomført de siste to årene, men ytterligere tiltak er nødvendig og operasjonalisering gjenstår på mange sentrale områder. Det er utformet gode rutiner, planer og rammeverk, men disse er ikke tatt i bruk i organisasjonen på en tilfredsstillende måte. Merverdiprogrammets prosjekt 1 er planlagt med oppstart rundt årsskiftet 2015/2016. I hvilken grad politiets organisasjon vil være klare til den tid, avhenger av hvilke tiltak som gjennomføres fra i dag og fremover.



Figur 2-3 Utvalgte modningsaktiviteter i politiet 2010-2015

Modningsarbeidet i 2013 og 2014 ble organisert som egne prosjekter, og synes å ha resultert i fremgang og modning i organisasjonen. Dette arbeidet må intensiveres for at politiet skal kunne gjennomføre Merverdiprogrammet med akseptabel risiko. Det er ikke etablert konkrete planer for det videre modningsarbeidet, og det er planlagt at videre tiltak skal gjennomføres i linjen. Dersom modningsarbeidet utelukkende gjennomføres og følges opp i linjen, mener vi det er fare for at modningsarbeidet mister fokus og stopper opp, og i verste fall reverseres. Dette vil kunne gi uakseptabel risiko for Merverdiprogrammets gjennomføring, idriftsettelse og gevinstrealisering.

I forbindelse med tilbakemelding på grunnleggende forutsetninger anbefalte vi at det strukturerte og sentralt koordinerte modningsarbeidet ble videreført i 2015. Arbeidet burde omfatte manglene som er beskrevet over, i tillegg til de øvrige modenhetstiltakene i politidirektoratets egen utviklingsplan. Det burde i tillegg utarbeides et styringsdokument for arbeidet som inkluderer definerte aktiviteter, fremdriftsplan, ressurser og midler for å sikre at modningsarbeidet gjennomføres. En plan for videre modning i politiet ble anbefalt ferdigstilt før gjennomført KS2, slik at den kan inngå som en del av kvalitetssikringen.

Videre modningsarbeid bør forankres i ledergruppen i direktoratet og ha tung involvering fra alle berørte avdelinger. Det er viktig med rutiner for regelmessig rapportering av status og fremdrift til ledergruppen.

2.3 Modning 2015

Styringsdokument for Modning 2015 ble mottatt 23. januar 2015. Styringsdokumentet er i samme format som de foregående modningsprosjektene, men i motsetning til tidligere er ikke aktiviteter ressursatt eller tildelt budsjett gjennom prosjektet. Det er besluttet at de videre modningsaktivitetene skal gjennomføres i linjen. Dette medfører at kostnadene for modningsaktivitetene dekkes av de enkelte avdelingene/seksjonene i politidirektoratet.

Prosjekt Modning 2015 fremstår mer som et tiltak for å samle rapporteringen fra de mange modningstiltakene fremfor et målrettet verktøy for å styrke den videre modningen i politiet. Anbefalingene gitt tidligere, i forbindelse med notat 1, er derfor kun delvis tilfredsstilt.

Politidirektoratets kapabilitet innenfor prosjekt- og virksomhetsstyring er bygget opp de siste årene. En av grunnene for å tilføre kompetanse og kapasitet er for å kunne gjennomføre større prosjekter og utvikle politiets organisasjon med ressurser fra politidirektoratet. I lys av dette vurderes det som akseptabelt at modningsprosjektet ivaretar kontroll og rapportering, men at oppgavene legges til linjen.

Det er ikke mulig å vurdere om politiet kommer til å nå et tilstrekkelig modningsnivå innen utgangen av 2015 basert på styringsdokumentet for Modning 2015. Vi anbefaler at måloppnåelse for Modning bør evalueres i fjerde kvartal 2015, og at resultatene legges frem for Justis- og beredskapsdepartementet. En vurdering av om politiet er godt

nok forberedt for oppstart av Merverdiprogrammet må inkludere vurderinger av resultatene av Modning 2015.

2.4 Kostnadsramme gitt ved KS1

Ekstern kvalitetssikrer ved KS1 anbefalte en øvre investeringsramme for hele Merverdiprogrammet på 2,4 milliarder kroner (2011-kroner inkludert mva.). Rammen inkluderte en usikkerhetsavsetning på 100 millioner disponert av Justis- og beredskapsdepartementet. Kostnader til forvaltning og drift i programperioden for eksisterende og nye systemer/løsninger er ikke inkludert. Programmet ble videre anbefalt å ha en øvre investeringskostnad på ca. 450 millioner kroner per år ved full aktivitet hele året, og ha en maksimal varighet på 6,5 år. Med en anbefaling om maksimal varighet for et prosjekt i Merverdiprogrammet på 1,5 til 2 år og med maksimalt kostnad på 450 millioner per år, var anbefalingen ved KS1 å planlegge med sekvensielle prosjekter i størrelsesorden 700 til 900 millioner kroner

Det fremgår av KS1 at programmet ble anbefalt med rammestyring av kostnader. Merverdiprogrammet skal dermed ikke kunne gå over rammen på 2,4 milliarder kroner, selv om dette medfører at omfanget må reduseres. Avsetningen på 100 millioner skal sikre at programmet avsluttes på en forsvarlig måte, selv om rammen som programmet disponerer er brukt opp.

Vurderinger knyttet til hvorvidt prosjekt 1 av Merverdiprogrammet er utarbeidet i henhold til de økonomiske rammene gitt ved KS1 finnes i kapittel 6.

2.5 Sentralt styringsdokument

Som en del av kvalitetssikringen skal det kontrolleres at det finnes et sentralt styringsdokument for prosjektet. Det skal vurderes om dette gir et tilstrekkelig grunnlag for gjennomføringen av ekstern kvalitetssikring, og for den etterfølgende styringen av prosjektet. Vurderingene baseres på Finansdepartementets veileder¹. Gjennomgangen av styringsdokumentet er i første rekke en kontroll av at alle relevante sider ved prosjektforslaget er beskrevet.

Vår vurdering av styringsdokumentets tilfredstillelse av krav i veileder til det sentrale styringsdokumentet er beskrevet i notat 1, som kan finnes som vedlegg. Notatet beskriver vesentlige mangler i styringsdokumentets innhold. Denne rapporten har i tillegg anbefalinger om en rekke tiltak som vil nødvendiggjøre en revidering av styringsdokumentet. Det anbefales derfor at styringsdokumentet oppdateres før prosjektstart.

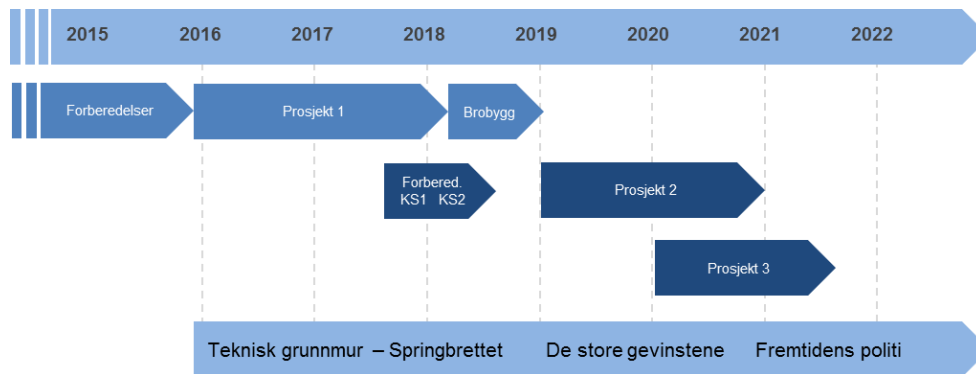
¹ Veileder nr. 1: Det Sentrale Styringsdokument, Finansdepartementet 2003

3 GJENNOMFØRINGSSTRATEGI PROGRAM

I henhold til anbefalinger fra KS1 er utviklingen av nye straffesakssystemer organisert som et program som omfatter flere prosjekter. Argumentet i KS1 for å velge program som gjennomføringsstrategi, er økt mulighet for å ivareta fremtidige behov samt endringer i målsettinger og strategi for virksomheten. Maksimal varighet for programmet ble anbefalt til 6,5 år og med prosjekter med maksimal varighet på 1,5 til 2 år.

Videre ble det anbefalt å redusere gjennomføringsrisiko for programmet ved å legge inn en stans etter første prosjekt: *"Prosjekt 1 ferdigstilles og evalueres før det eventuelt fremmes forslag om videreføring i henhold til konseptstrategi Nybygg. I evalueringen må foruten gjennomføring og leveranser fra prosjektet, inngå mottak, drift og gevinstrealisering. Prosjekt 1 skal planlegges med en full stans i programmet etter prosjektets avslutning."*

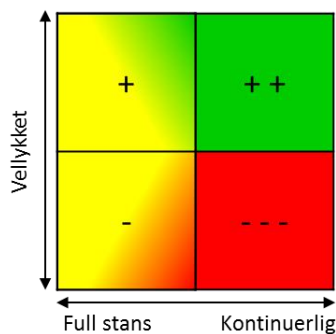
Figuren under viser planlagt gjennomføring av prosjekt 1 og 2 i Merverdiprogrammet. Som det fremgår av figuren planlegges det ikke med en full stans etter avslutningen av prosjekt 1. Brobyggingsfasen inneholder samme typer aktiviteter som prosjekt 1, men med noe lavere aktivitetsnivå. I tillegg til aktivitetene i brobyggingsfasen, vil forberedende aktiviteter for oppstart av prosjekt 2 utfordre anbefalingen om full stans.



Figur 3-1 Planlagt gjennomføring av prosjekt 1 og 2 i Merverdiprogrammet

Hva som inngår i de forberedende aktivitetene for prosjekt 2, er usikkert. I prosjektdokumentasjonen for prosjekt 1 er ikke de forberedende aktivitetene for prosjekt 2 detaljert ut. Forberedelsene for oppstart av prosjekt 1 har vært omfattende. Arbeidet med konseptvalgutredning, KS1, forprosjekt og KS2 har tatt flere år, og er gjennomført av interne og eksterne ressurser. Merverdiprogrammets budsjett for forberedende aktiviteter i 2015 er 140 millioner kroner.

Omfang og varighet av prosjekt 1 og modenhetsutfordringene i politiet gjør at gjennomføringsrisikoen vurderes som høy. Figuren nedenfor illustrerer oppsiden og nedsiden ved ulike gjennomføringsstrategier for Merverdiprogrammet.



Figur 3-2 Risikomatrix for ulike gjennomføringsstrategier for programmet

En gjennomføringsstrategi basert på en mest mulig kontinuerlig gjennomføring vil ha en økonomisk oppside dersom gjennomføringen lykkes fullt ut. Nedsiden er på den annen side meget stor dersom man ikke lykkes godt nok med prosjekt 1. En strategi hvor man planlegger med en stans etter prosjekt 1, og evaluerer første prosjekt før neste prosjekt planlegges i detalj, har ikke samme oppsidepotensial, men vil ha en mye lavere nedside.

Forberedende aktiviteter for prosjekt 2, i samme størrelsesorden som det aktivitetsnivået vi ser før prosjekt 1, vil påvirke en kritisk fase av gjennomføring av prosjekt 1. Sent i 2017 vil utviklingsaktiviteter for prosjekt 1 gå i parallell med utrulling i distriktene, datakonvertering, opplæring og gevinstrealisering. Dersom for mye fokus og ressurser flyttes over på planlegging av neste prosjekt, vil risikoen øke for prosjekt 1.

En tidlig oppstart av planlegging av prosjekt 2 vil også redusere muligheten for å basere planene på læring fra prosjekt 1. Man risikerer å planlegge basert på et feilaktig bilde av leveransene fra prosjekt 1, og vil ikke ha resultatene fra en komplett evaluering av første prosjekt tilgjengelig.

Omfanget av utvikling i brobyggingsfasen utgjør rundt ni prosent av det totale omfanget av prosjekt 1 og brobyggingsfasen. Funksjonene som skal utvikles er definert som mindre kritiske, og brorparten av funksjonene er satt på prosjektets liste over mulige forenklinger og reduksjoner (kuttlisten). For å mitigere noe av risikoen forbundet med en kontinuerlig gjennomføring, støtter vi KS1-anbefalingen om å planlegge med en full stans etter prosjekt 1. Utvikling av ny funksjonalitet bør tas ut av brobyggingsfasen og denne fasen forbeholdes gevinstrealisering.

I samsvar med anbefalingen fra KS1 er Merverdiprogrammet planlagt med individuell godkjenning av alle prosjektene. Det medfører behandling i regjering og storting, og gjør at prosjektet må forholde seg til tidsfristene som følger med regjerings- og stortingsbehandling. For å unngå unødige forsinkelser anbefaler vi at nødvendige aktiviteter i forstudie- og forprosjektfasen for prosjekt 2 gjennomføres, men at forberedende aktiviteter for prosjekt 2 utover dette avventer en ferdigstilling av KS2-behandlingen.

4 KONTRAKTSTRATEGI

Oppgavedefinisjonen i rammeavtalen med Finansdepartementet (utdrag) lyder:

"Det skal ved kvalitetssikringens oppstart foreligge utredet minst to prinsipielt ulike kontraktstrategier (ikke to varianter av den samme), samt begrunnelse for anbefalt strategi(...) Leverandøren skal vurdere alternativene og fremkomme med en begrunnet tilråding om hvilket som bør velges. Tilrådingen må være tilpasset statens regelverk for vedkommende type(r) anskaffelse(r)."

En kontraktstrategi bør beskrive virkemidlene for utvelgelse av leverandør, fordelingen av ansvar mellom partene og virkemidler for kontraktsprosessen. Både selskapsinterne føringer, så vel som prosjektspesifikke forhold, skal legge grunnlaget for valgene tilknyttet valg av kontraktstrategier.

Kontraktstrategiene for utviklingsleverandørene og andre innkjøp er vurdert på bakgrunn av beskrivelsene i styringsdokumentet, tilhørende dokumenter for kontraktstrategi og samtaler med program- og prosjektledelsen. Kontraktstrategi for hovedsamarbeidspartner (HSP) er ikke beskrevet i styringsdokumentet eller dets underlag.

4.1 Kontraktstrategi for prosjekt 1

Styringsdokumentet utreder seks kontraktstrategier som omhandler ulike kontraktstrukturer:

Tabell 4-1 Kontraktstrukturer utredet for Merverdiprogrammet

1. Spesialistalternativet	Det etableres egne kontrakter på laveste hensiktsmessige nivå av komponenter eller kombinasjoner av slike og legger disse ut i markedet.
2. Hovedleverandør-alternativet	Hele programmet legges ut i markedet til én kraftfull leverandør som tar ansvaret for å levere alt. Hovedleverandøren kan gå i partnerskap med spesialistleverandører.
3. To store leverandører alternativet	Merverdiprogrammet deles opp i to store kontrakter som legges ut i markedet til to kraftfulle leverandører. Leverandørene kan gå i partnerskap med spesialistleverandører.
4. To store og få spesialistleverandører alternativet	Som alternativ 3. I tillegg inngås det separate avtaler med noen få spesialistleverandører på mindre områder, eksempelvis innen datavarehus, søk og dokument.
5. Fleksibilitetsalternativet	Hele programmet utlyses som én kontrakt, men det inngås avtale med tre parallelle leverandører. Det kjøres løpende avrop mot leverandørene underveis.

6. Bodyshoppingalternativet	Det inngås avtaler med utvalgte leverandører om leveranse av kapasitet. Programmet foretar løpende avrop etter hvert som behov melder seg.
-----------------------------	--

Kontraktsområdene i prosjektet har fremkommet ved å dele opp totalleveransen i mindre deler. Antall samarbeidspartnere/leverandører i prosjektet er vurdert basert på alternativenes egenskaper knyttet til robusthet, fleksibilitet, kompetanse, ansvarsdeling, styring og kontroll. Med bakgrunn i disse vurderingene anbefales det i styringsdokumentet å gå for to store leverandører, og noen få spesialistleverandører.

Dette innebærer at det etableres to store kontraktsområder som i følge styringsdokumentet gir to store, robuste leverandører som ryggrad for leveransene, og som sikrer kontinuitet i programmet. I tillegg tillates det innhenting av spesialistkompetanse for å sikre løsninger av høy kvalitet inn mot spesielle funksjonelle områder. Gjennom valgt alternativ ønsker man å unngå å etablere et høyt antall grensesnitt mot leverandører som må koordineres, men man beholder samtidig en rimelig grad av mulighet for å tiltrekke spisskompetanse på enkelte områder.

For de oppgavene i prosjektet som krever mye leverandørsamarbeid, som behovsanalyse og løsningsbeskrivelser, er det planlagt med løpende timer som kompensasjonsformat. For utvikling av løsningen er planlagt kompensasjonsformat målpris, som inneholder mekanismer for å dele overskudd eller underskudd. Denne delingen ønskes å være 50/50 mellom kunde og leverandør. Målprisen skal videre ha et fast prosentpåslag for feilretting i en liten periode etter hver leveranse. Prosjektet planlegger for at det som skal leveres med målpris, i all hovedsak, vil kunne kobles til en leverandør, med kun få, eller en håndterbar mengde, avhengigheter til andre leverandører. Målpris skal estimeres ut ifra forventet timeantall og timepris.

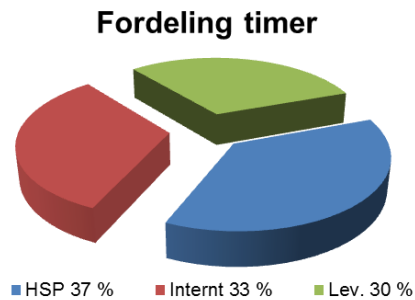
4.2 Vurdering av kontraktstrategi

Valget av to utviklingsleverandører vurderes som hensiktsmessig, da det balanserer behovet for fleksibilitet med ønsket om færrest mulig grensesnitt. Kompetanse- og kapasitetsfleksibilitet er viktig for å kunne imøtekomme endringer i prosjektet og dersom oppgavene i prosjektet har en annen karakter enn antatt. To større leverandører gir og prosjektet en viss trygghet dersom en av leverandørene får utfordringer med å levere tilstrekkelig kapable ressurser. Ved å begrense antallet leverandører reduseres antall grensesnitt som prosjektet må koordinere og følge opp. Når flere leverandører skal bidra til å løse en felles oppgave får man tekniske og kommersielle grensesnitt. I disse grensesnitt vil det blant annet oppstå informasjons- og dokumentasjonsbehov, i tillegg til at grensesnitt kan være utfordrende ved styring og kontroll av prosjektet.

Som nevnt innledningsvis, er kontraktstrategi for hovedsamarbeidspartner i liten grad beskrevet i styringsdokumentet. Kontrakt med HSP ble inngått i 2011, men størstedelen av kontraktens omfang gjenstår. Før oppstart av prosjekt 1 er det estimert med at rundt 220 millioner kroner vil henføres til den eksisterende HSP-kontrakten. For prosjekt 1 og

brobyggingsfasen er omfang for HSP estimert til 400 millioner kroner. HSP er også tiltenkt en tilsvarende rolle for de påfølgende prosjektene i Merverdiprogrammet.

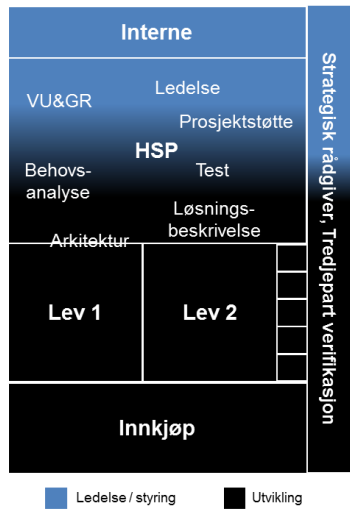
Vår vurdering er at politiet vil ha behov for en hovedsamarbeidspartner, men at dette burde vært drøftet i styringsdokumentet, spesielt strategi for bruken av hovedsamarbeidspartner. Som figuren under illustrerer, er HSP den største aktøren i prosjektet, målt i antatt timeforbruk.



Figur 4-1 Fordeling av timer mellom interne ressurser, HSP og leverandørene

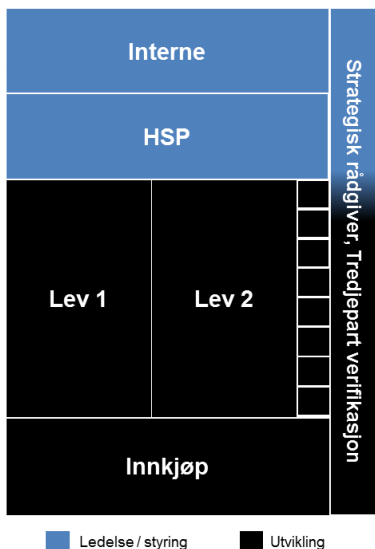
Mangelen av en kontraktstrategi for en så stor del av prosjekt vurderes som en vesentlig svakhet i prosjektets styringsdokument. Videre er det ikke drøftet hvordan HSP skal styres i gjennomføringen av prosjektet, og ingen effektive styringsfunksjoner er foreløpig implementert. Med gjeldende kontraktstrategi for Merverdiprogrammet har HSP svake insentiver til å levere til riktig kvalitet, pris og i henhold til avtalt tid.

Et annet kontraktstrategisk valg som burde omtales i prosjektets styringsdokument, er fordeling av oppgaver. For flere tekniske leveranser i prosjektet er det besluttet at politiet selv skal være utførende part, men på grunn av manglende kapasitet eller kompetanse i politiet er det høy sannsynlighet for at HSP utfører oppgavene. HSPs primære rolle i Merverdiprogrammet er å støtte politiet i prosjektgjennomføringen. Konsekvensene av at HSP også skal utvikle løsninger i prosjekt 1 er i liten grad drøftet i styringsdokumentet. Figuren under illustrerer fordeling av oppgaver mellom interne ressurser, HSP og utviklingsleverandørene.



Figur 4-2 Fordeling av oppgaver mellom interne ressurser, HSP og utviklingsleverandører

HSPs rolle dekker bistand til politiet i ledelse og styring av programmet, men også utviklingsleveranser. Vår vurdering er at det lett vil kunne oppstå rollekonflikter ved at HSP definerer, estimerer, utfører og kontrollerer oppgaver, og at politiets styring og kontroll svekkes med en slik modell. Vi anbefaler at rollen som samarbeidspartner til politiet rendyrkes og at oppgaver som kan utføres av leverandørene, eksempelvis arkitektur, inngår som en del av omfanget til utviklingsleverandørene. Som figuren under viser vil dette medføre at all utvikling av løsninger utføres av prosjektets utviklingsleverandører.



Figur 4-3 Anbefalt bruk av HSP, leverandører og tredjeparter. Små, sorte firkanter skal illustrere at prosjektet kan knytte til seg flere mindre leverandører med spisskompetanse

I tillegg til en samarbeidspartner, og to eller flere leverandører, vil prosjektet ha behov for uhildede vurderinger av tekniske valg tatt i prosjektet og på status på

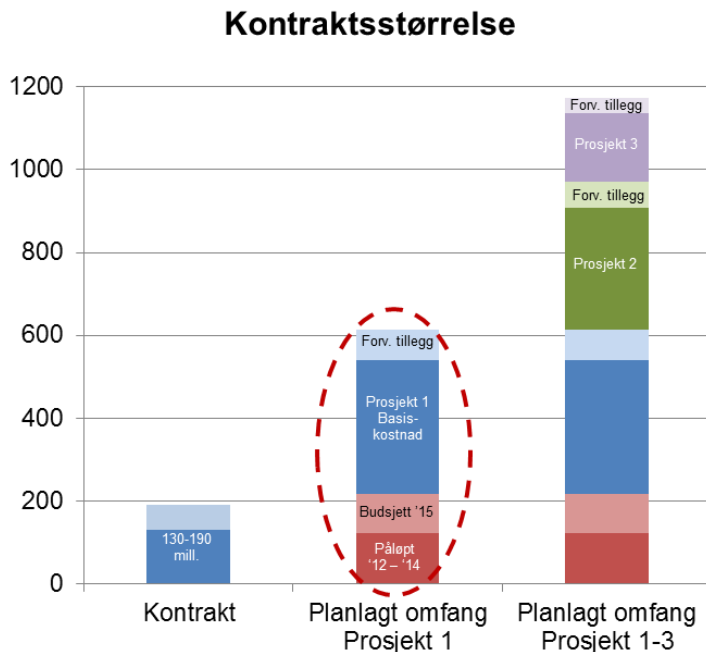
gjennomføringen av prosjektet. Det anbefales at programmet knytter til seg en strategisk rådgiver som kan utføre prosjektgjennomganger på vegne av prosjekteierne, styringsgruppene eller programledelsen. Prosjekt 1 i Merverdiprogrammet er et teknisk utfordrende prosjekt, og det anbefales videre at løsningene som planlegges verifiseres av en tredjepart for å redusere den tekniske gjennomføringsrisikoen. Kontraktene som utarbeides må reflektere politiets planlagte gjennomføring samt politiets styrings- og kontrollbehov i gjennomføringen.

4.2.1 Anvendelighet av HSP kontrakt

Konkurranses grunnlag for «Hovedsamarbeidspartner for program nye straffesakssystemer» ble utlyst 27.10.2010, og søkte en hovedsamarbeidspartner for fornying av straffesakssystemene i politiet. Hovedsamarbeidspartner skulle bistå på kundens side ved gjennomføringen av programmet ved å tilføre oppdragsgiver ressurser, metodikk og aktuell fagkompetanse for å gjennomføre programmets oppgaver. Hovedsamarbeidspartner måtte videre ha stor fleksibilitet med tanke på ressursdisponering, og kunne ikke delta i konkurransen om systemutviklingen og leveransene av nye straffesakssystemer.

Kontraktens omfang ble estimert til mellom 130 og 190 millioner kroner inkludert merverdiavgift og med en antatt varighet frem til 2014. Det ble presisert at estimatene som forelå i utlysningen ikke var bindende for oppdragsgiver. Det ble den 27.5.2011 signert en hovedavtale mellom politidirektoratet og Accenture i henhold til utlysningen.

Som omtalt tidligere har modningsaktiviteter i politiet og endringer i forutsetninger medført utsettelse for oppstart av prosjekt 1. Det er estimert at HSP-kontraktens øvre grense på 190 millioner kroner overskrides allerede før oppstart av prosjekt 1. Som figuren under viser er estimert kostnad nå høyere enn den var i 2010, da konkurransegrunnlaget ble utlyst. Dette gjelder både for prosjekt 1 alene og for programmet som helhet.



Figur 4-4 Definert omfang av kontrakt, planlagt omfang prosjekt 1 og planlagt omfang program. Den den eksterne juridiske vurderingen er det et omfang som tilsvarer den midterste søylen som er lagt til grunn

På grunn av økningen på det planlagte omfanget av HSPs bidrag i Merverdiprogrammet kan det stilles spørsmålstegn til om kontrakten kan brukes slik den foreligger.

Politiet mottok en ekstern, juridisk vurdering av avtalen i februar 2015. Evalueringen er basert på et anslag for samlede kostnader på 500 til 700 millioner kroner. Vurdering er at kontrakten som er inngått vil kunne videreføres til prosjektet for innføring av nytt straffesakssystem er ferdigstilt. Dette er basert på at det i konkurransedokumentene ikke er satt noen bestemt varighet for kontrakten, men kun antydning en fremdriftsplan med ferdigstillelse i 2014. Det er også uttrykkelig angitt at denne ferdigstillelsesplanen er foreløpig og at den kan bli endret. Videre er det tydeliggjort at de estimerer som er gjort med hensyn til verdi av kontrakten er foreløpige, og ikke bindende for oppdragsgiver.

Vi anbefaler at politiet forsikrer seg om at HSP-kontrakten kan anvendes i gjennomføringen av prosjekt 1, og eventuelt for det videre arbeidet i Merverdiprogrammet. Vurderingen bør ses i lys av anbefalingen om å redusere HSPs andel av prosjektomfanget. Dersom det viser seg at kontraktsveksten er problematisk kan et mitigerende tiltak være å begrense foreliggende avtale til prosjekt 1 og planlegge ny utlysning for prosjekt 2 og 3.

5 USIKKERHETSANALYSE

For å få et best mulig utgangspunkt for den kvantitative usikkerhetsanalysen, og dermed det best mulige utgangspunktet for anbefaling av kostnadsramme for prosjektet, er det foreliggende kostnadsestimatet gjennomgått. Kostnadsestimatet dekker prosjektomfanget slik det forelå ved endt forprosjekt, og inkluderer aktiviteter i brobyggingsfasen. Påløpte kostnader før prosjektoppstart er ikke inkludert.

Den uavhengige analysen benytter samme kroneverdi som kostnadsestimatet fra programmet (2014). Resultatene fra analysen kan dermed sammenlignes direkte med programmets kostnadstall.

5.1 Verifisering av prosjektets kostnadsestimat

En verifisering av kostnadsestimat inneholder vanligvis en nøkkeltallsammenligning, hvor estimatet er sammenholdt med erfaringstall fra lignende prosjekter, samt en vurdering av estimeringsprosessen som er benyttet.

5.1.1 Nøkkeltallssammenligning

Hensikten med nøkkeltallsanalysen er å vurdere rimeligheten av prosjektets basisestimat. Det benyttes sluttkostnader fra tidligere utførte, sammenlignbare prosjekter for å vurdere om det foreliggende estimatet ligger på et rimelig nivå.

I motsetning til eksempelvis bygge- og infrastrukturprosjekter, finnes det få holdepunkter for å sammenligne kostnader i IKT-prosjekter. Bygg og veier defineres ofte av en gitt standard samt kvadrat- eller lengdemeter. Det er da mulig å få et rimelig korrekt bilde av hva et nytt, tilsvarende prosjekt vil koste. For IKT-prosjekter vil ofte en nyutviklet løsning være nødvendig, fordi det ikke finnes et system som dekker behovet. Et IKT-system vil også tilpasses en spesiell organisasjon og en eller flere av organisasjonens prosesser. Prosjektet som skal fremskaffe løsningen er dermed i sin natur mer eller mindre unikt, og en nøkkeltallssammenligning må, i større grad en for mer tradisjonelle prosjekter, inkludere en drøfting av likheter og ulikheter.

For Merverdiprogrammet er ikke benchmarking mot andre prosjekter gjennomført. Det har i forbindelse med kvalitetssikringen heller ikke lyktes med å skaffe tilstrekkelig pålitelige og sammenlignbare data fra andre prosjekter. Vurderingen av om estimatet er på rett nivå må derfor baseres på en gjennomgang av estimeringsprosessen og vurderinger av metode, mengder, enhetspriser og kompleksitet.

5.1.2 Estimeringsprosess

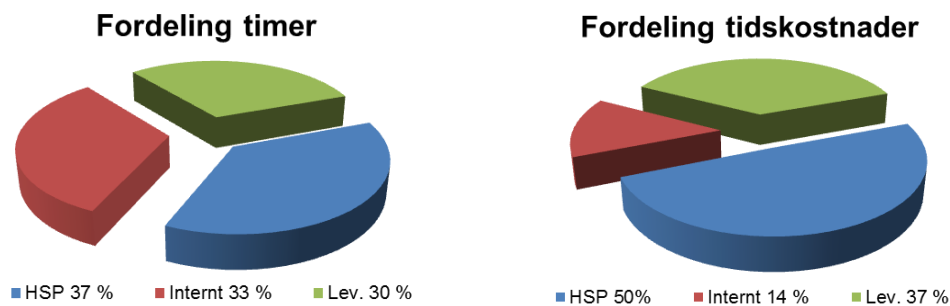
I dette kapitlet gis en kort oppsummering av resultatene fra prosjektets kostnadsestimeringsprosess, samt en vurdering av prosessens beskaffenhet. En detaljert beskrivelse av prosessen er lagt i eget vedlegg.

Kostnadsestimatet er delt i fire hoveddeler hvorav tre er estimert på bakgrunn av timeestimat for aktiviteter i prosjektet, mens administrative kostnader og investeringer er estimert i kroner. Som figuren under viser, er tiden det tar å utvikle nye straffesaksløsninger den største kostnaden, 360 000 timer. I tillegg kommer 260 000 timer til andre aktiviteter som for eksempel program- og prosjektledelse, virksomhetsutvikling og datakonvertering. Administrative kostnader og investeringer i infrastruktur og opplæringsmateriell er estimert til 137 millioner kroner.



Figur 5-1 Inndeling av kostnadsestimatet

Basert på en skjematisk fordeling av timer i estimatet fremkommer timefordelingen på HSP, interne ressurser og på utviklingsleverandørene. De tidsrelaterte kostnadene påvirkes av fordelingen mellom de ulike aktørene og hver aktørs timepris. Fordelingen av timer og tidskostnader vises i figuren under.



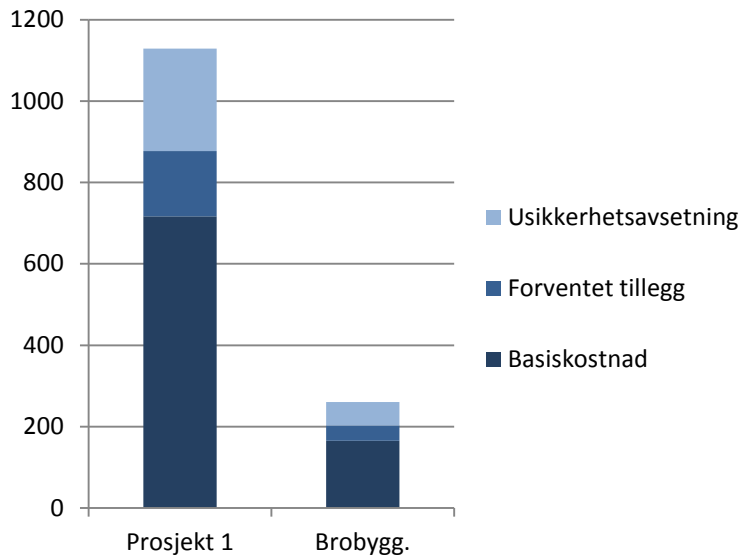
Figur 5-2 Fordeling av timer og tidskostnader mellom interne ressurser, HSP og leverandørene

5.2 Investeringskostnad

Hovedbidraget til prosjektets investeringskostnad er timeestimatet, fordelingen av timer mellom interne og eksterne ressurser og timeprisene som benyttes. I tillegg kommer nivået på administrative kostnader og investeringene i infrastruktur samt bidraget fra usikkerhetsanalysen. Usikkerhetsanalysen som er utført i forprosjektet inneholder ikke en kvalitetssikring av basiskalkylen.

Styringsramme for prosjekt 1 er oppgitt til 877 millioner kroner. For brobyggingsfasen er styringsrammen satt til 203 millioner kroner. Total styringsramme blir dermed 1 080 millioner 2014-kroner.

Figuren under viser basiskostnad, forventet tillegg og usikkerhetsavsetning.



Figur 5-3 Kostnadsestimat, inkludert usikkerhetsavsetning

Den totale kostnadsramme, gitt av kostnadsestimatets P85, er vurdert til 1 390 millioner kroner.

Kostnader i Merverdiprogrammet etter KS1, 2012 til 2014, er ikke med i kostnadsestimatet. I denne perioden er 183 millioner kroner brukt i programmet.

Kostnadsestimatet for prosjekt 1 er basert på oppstart i årsskiftet 2015/2016, men som det fremgår av "Merverdiprogrammet – Beslutningsgrunnlag for arbeidsprogram og budsjett 2015", avhenger dette av betydelig forarbeider:

"Hensikten med tiltaket er å gjennomføre de nødvendige forberedelsene til Prosjekt 1, slik at Prosjekt 1 kan starte som forutsatt i Sentralt styringsdokument (SSD) dvs. 1.1.2016.(...) Dersom tiltaket ikke gjennomføres vil oppstart av prosjekt 1 måtte utsettes med tilsvarende forsinkelse på slutføring av prosjekt 1."

Merverdiprogrammet estimerer finansieringsbehovet for 2015 til å være i underkant av 140 millioner kroner.

5.3 Vurdering av kostnadsestimat

Estimeringsprosessen vurderes til å være transparent og sentrale forutsetninger og avgrensinger er tilstrekkelig dokumentert. Estimeringen er basert på anerkjente estimeringsmetoder og har høy grad av sporbarhet.

Estimeringsmetoden gir imidlertid en stor usikkerhet da utviklingskostnaden er estimert med utgangspunkt i en detaljert analyse av rundt fem prosent av det totale omfanget. Den totale utviklingskostnaden er fremkommet ved å anta at det analyserte omfanget er representativt for helheten. I oppskaleringen fra et representativt utvalg til totalestimat er det gjort flere vesentlige forenklinger som har medført at estimatet for utviklingskostnad trolig er for høyt. I tillegg er det benyttet store påslag for de øvrige kostnadene ved utviklingen. Vurderingene av kompleksiteten på de analyserte delene av utviklingen vil være usikre og modellens bruk av påslag vil øke denne usikkerheten.

Estimeringsmetoden for de øvrige kostnadene vil også bidra til usikkerhet for kostnadsestimatet. Antall og kompleksitet for aktivitetene som er identifisert i program og prosjekt er analysert på et overordnet nivå og er i liten grad støttet av individuelle analyser av aktivitetenes innhold. I tillegg kommer prosjekts anslag for antall personer som er nødvendige for å ivareta ledelse og støttefunksjoner.

Alle de tidsdrevne kostnadene, som utgjør over 80 prosent av prosjektets kostnad, er fordelt skjematisk mellom interne ressurser, HSP og utviklingsleverandører. Hvilken oppgavefordeling man faktisk ender opp med i prosjektet er høyst usikker og bidrar, sammen med usikkerhet rundt faktisk timekostnad for aktørene, til kostnadsestimatets usikkerhet.

Prosjektets usikkerhetsanalyse omfatter ikke egne vurderinger av kostnadsestimat, og fraværet av nøkkeltallssammenligning gjør at kostnadsusikkerheten forblir stor. Tilsvarende gir KS1-rapporten få holdepunkter for å vurdere kostnadsnivået da kvalitetssikringen av konseptvalg omfattet hele Merverdiprogrammet, og ikke prosjektene slik de er definert nå. Hvorvidt Merverdiprogrammets kostnadsestimat for utvikling i prosjekt 1 og brobyggingsfasen er på korrekt nivå, er dermed ikke analysert i forbindelse med kvalitetssikringen av konseptvalget.

Som det beskrives over, har Merverdiprogrammet estimert et behov for midler til forberedende aktiviteter i 2015. Vi vurderer at flere av aktivitetene i 2015 også inngår i kostnadsestimatet forøvrig. I den uavhengige usikkerhetsanalysen korrigeres det for kostnaden ved de overlappende aktivitetene. Det korrigeres i tillegg for post for uspesifisert, da uspesifisert vurderes til å være inkludert i estimatet. Her er korreksjonen utført på basisestimatet.

Estimatet, med de betenkningene og justeringene som er beskrevet over, vurderes til å gi et tilstrekkelig utgangspunkt for den uavhengige usikkerhetsanalysen ved KS2.

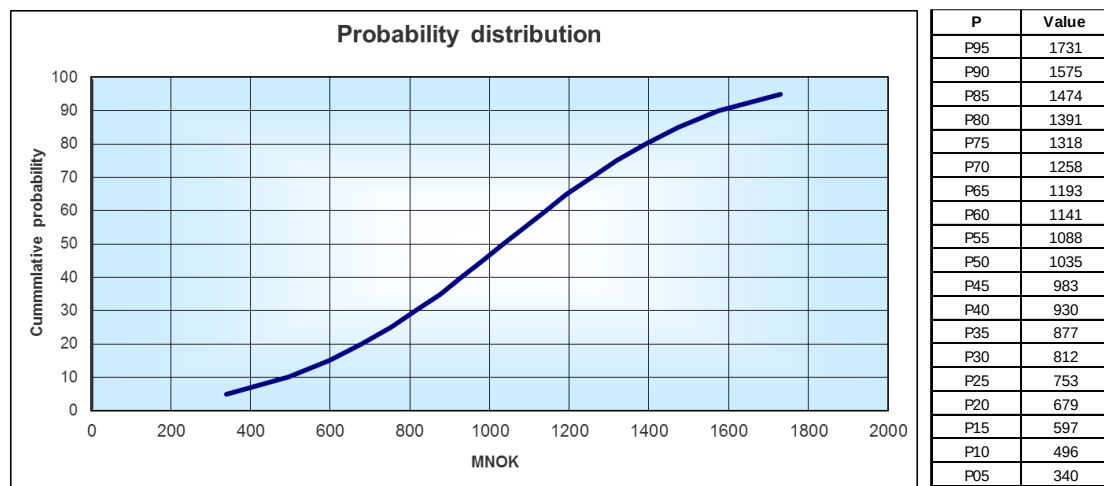
Usikkerhetsanalysen tar utgangspunkt i kostnadsestimatene slik de foreligger i styringsdokumentene, med de justeringene som er beskrevet over. Prisnivået i den uavhengige analysen er 2014 og kostnadsestimatet inkluderer merverdiavgift

5.4 Analyseresultater

I dette kapitlet presenteres resultatene fra usikkerhetsanalysen. Vurderingene som ligger til grunn for den uavhengige usikkerhetsanalysen ved KS2 er dokumentert i eget vedlegg.

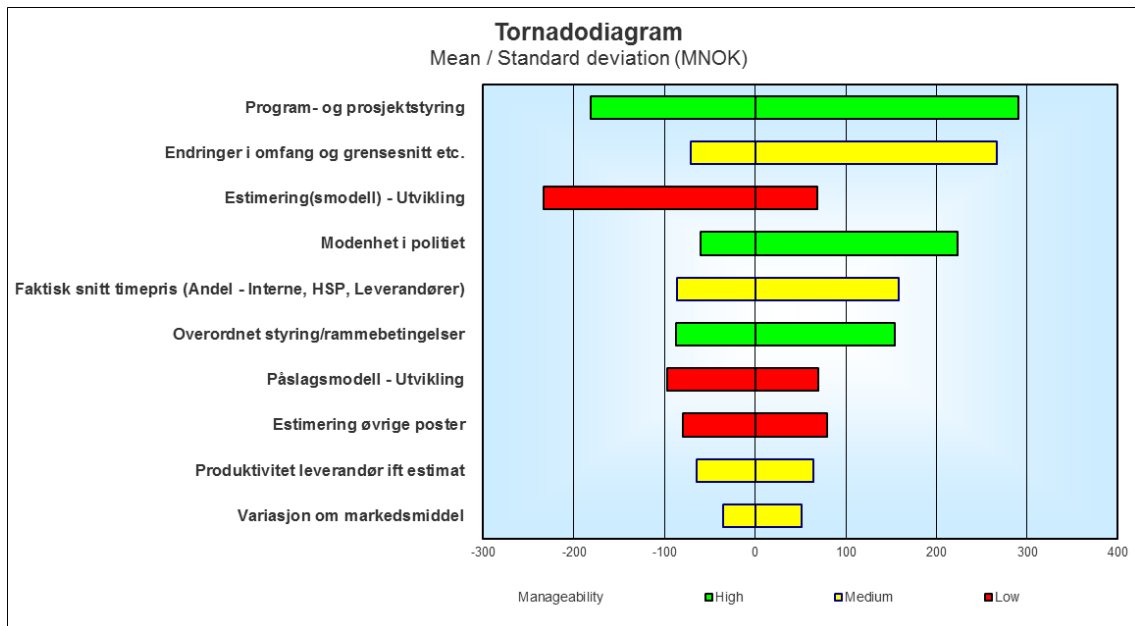
Analysen i kvalitetssikringen viser at det er 85 prosent sannsynlighet for at investeringskostnadene for prosjekt 1 og brobyggingsfasen blir lavere enn 1 470 millioner 2014-kroner (P85). Forventet kostnad er 1 040 millioner kroner (P50, 2014-kroner inkludert mva.). Kostnader før oppstart av prosjekt 1 er ikke inkludert i disse størrelsene.

I figuren under vises sannsynlighetsfordelingen for investeringskostnadene.



Figur 5-4 S-kurven angir sannsynlighetsfordeling fra ekstern kvalitetssikring. Av kurven kan det leses hvilken trygghet man har mot kostnadsoverskridelse for ulike sannsynlighetsnivåer. Mye brukte sannsynligheter er angitt til høyre

Figuren under viser usikkerhetselementene i en prioritert liste, der elementene med størst innflytelse på resultatene i usikkerhetsanalysen står øverst. Fargene angir grad av styrbarhet for de enkelte usikkerhetselementene.



Figur 5-5 Usikkerhetselementer som har størst innflytelse på resultatet av analysen. Fargekodene angir grad av styrbarhet.

Under følger en kort beskrivelse av de fire usikkerhetselementene som bidrar mest til usikkerheten i prosjekt 1 og brobyggingsfasen. Mer utfyllende beskrivelse av utvalgte usikkerhetselementer finnes i andre kapitler i rapporten.

Usikkerhetselementet som bidrar mest er *Program- og prosjektstyring*. Organiseringen av program og prosjekt drøftes senere i denne rapporten, men hovedbidragene til denne usikkerheten er knyttet til programmets evne til å fremskaffe og styre de interne og eksterne ressursene, inkludert styring av HSP. I tillegg er det usikkert om styringen av program og prosjekt, samt HSP kontrakt, medfører utsettelse eller forsinkelser i gjennomføringen. Prosjektets gjennomføringsstrategi, herunder prosjektplan, bemanningsplan og styringsmodell omfattes også av elementet. Usikkerhetselementet tar også hensyn til hvorvidt gode oppfølgings- og insentivmekanismer etableres for interne og eksterne ressurser. Usikkerheten knyttet til styring er styrbar.

Usikkerheten knyttet til endringer i omfang og grensesnitt ivaretar hvorvidt definisjonen av prosjektet vedvarer i gjennomføringsfasen, eller om innholdet endres underveis. Dette inkluderer risikoen for at dagens definisjon og kostnadsestimat er basert på feil grunnlag, men også at krav til endringer som kommer senere endrer prosjektets innhold. Merverdiprogrammet har et stort tilfang av oppgaver som skal løses, og avgrensningen av prosjekt 1 er ikke entydig definert. Endringer som påvirker innholdet i prosjektet kan være initiert utenfra, slik at usikkerheten bare delvis er styrbar.

Som det er nevnt tidligere i dette kapitlet, medfører estimeringsmodellen som er benyttet stor usikkerhet. Utvalg av brukerhistorier, oppgavenes antatte kompleksitet, tilgang på kompetente ressurser og antakelser om produktiviteten som oppnås i prosjektet, er alle usikre størrelser. Usikkerhetselementet ivaretar også den manglende

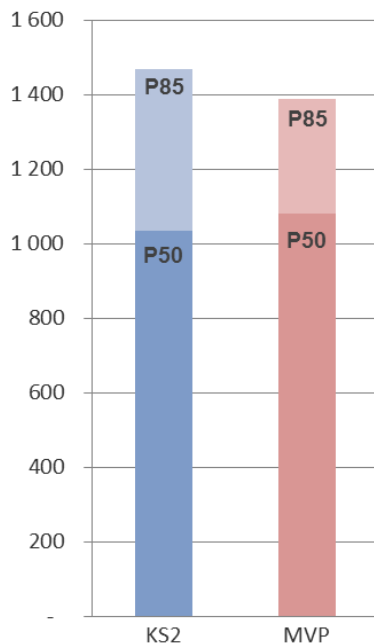
kvalitetsvurderingen av basisestimat i prosjektets usikkerhetsanalyse og manglende holdepunkter for kostnadsestimatet i KS1.

Det pågående arbeidet med modenhet i politiet omtales i denne rapporten under grunnleggende forutsetninger. For prosjektet er det politiets evne til å bistå under utviklingen av de nye arbeidsprosessene og straffesakssystemene, og i neste omgang operasjonalisere endringene som medfører usikkerhet. Ressurser fra politiet vil være viktige bidragsytere i Merverdiprogrammet og politiets rutiner for prosjekt- og porteføljestyling, sourcingstrategier, utviklingspraksis med mer vil påvirke gjennomføringen av programmet. Til slutt vil endringsdyktigheten i politiet påvirke gevinstrealiseringen til prosjektet. Dersom man opplever motvilje eller andre hinder i innføringen av nye prosesser og systemer, vil dette påvirke prosjektet negativt. Som tidligere nevnt, har lav modenhet i politiet utsatt oppstart av programmet ved flere anledninger, og modenhetsnivået i organisasjonen bidrar fortsatt til usikkerhet for program og prosjekt.

For beskrivelse av de øvrige usikkerhetselementene henvises det til vedlegg.

5.5 Drøfting av analyseresultatene

Figuren og tabellen nedfor viser resultatene fra kvalitetssikringens usikkerhetsanalyse sammenlignet med resultatene fra analysen som er gjengitt i styringsdokumentet.



Figur 5-6 Forventet verdi og P85-verdi, henholdsvis fra KS2 og Merverdiprogrammets styringsdokument

Tabell 5-1 Sammenligning av resultater fra usikkerhetsanalysene for byggeprosjektet (millioner 2014-kroner, inklusive mva.)

Analyseresultat byggeprosjektet	P50	Standard-avvik
KS2	1 040	41 prosent
Styringsdokumentet	1 080	26 prosent

Avviket i forventningsverdi er relativt beskjedent, mens vurderingene av usikkerhet divergerer mye. Vår noe lavere forventningsverdi er hovedsakelig et resultat av at vi vurderer flere av kostnadsposter til å være for høyt estimert. Den store forskjellen i spredning kommer av at vår uavhengige analyse gjennomgående vurderer usikkerheten til å være høyere, særlig knyttet til organisering og styring. Usikkerhetsanalysen i styringsdokumentet inneholder heller ingen kvalitetssikring av estimatet, og har således en noe lavere estimatusikkerhet.

Analysen gir en kostnadsusikkerhet, definert som ett standardavvik, på over 40 prosent, noe som er svært høyt for et prosjekt som er ferdig med forprosjektfasen. Dette er en refleksjon av manglene i forberedelsene til styring av prosjektet og den store estimeringsusikkerheten som det er redegjort for i rapporten for øvrig.

I etterkant av presentasjonen av resultatene fra kvalitetssikringen for oppdragsgiverne er det iverksatt tiltak i tråd med anbefalingene i kapittel 9 og en vesentlig revisjon av styringsdokumentet. Resultatene av disse tiltakene vil ha avgjørende betydning for usikkerhetsnivået, og usikkerhetsanalysen bør derfor betraktes som foreløpig.

6 KOSTNADSRAMME OG AVSETNINGER

Konklusjonene fra kvalitetssikringen ble presentert for oppdragsgiverne 12. februar 2015. I etterkant av presentasjonen er det iverksatt tiltak i tråd med anbefalingene i kapittel 9, og en vesentlig revisjon av styringsdokumentet. Usikkerhetsanalysen vil oppdateres etter at dette arbeidet er ferdigstilt, og det er derfor ikke hensiktsmessig på nåværende tidspunkt å gi tilrådingen om styrings- og kostnadsramme.

I dette kapitlet omhandles derfor kun forenklinger og reduksjoner og vurderinger av realismen i den totale kostnadsrammen for Merverdiprogrammet.

6.1 Forenklinger og reduksjoner

Forenklinger og reduksjoner er ofte tiltak som isolert sett ikke er ønskelige, og som man i utgangspunktet ikke tar sikte på å realisere. I situasjoner hvor kostnadsramme eller andre rammer trues, er det imidlertid nødvendig at kartlagte muligheter faktisk er realiserbare.

Som en del av kvalitetssikringen skal det gjennomføres en analyse av potensialet for forenklinger og reduksjoner ut over det som allerede er implementert i eksisterende planer og løsninger.

En liste over mulige tiltak bør blant annet omfatte en utfyllende beskrivelse av hvert tiltak, tidsfrist for beslutning og beregning av netto besparelse. Innbyrdes prioritering av tiltakene bør også fremkomme. Kuttlisten i det sentrale styringsdokumentet for prosjekt 1 i Merverdiprogrammet bryter med to av prinsippene over, ved at listen ikke er prioritert og tidsfrister for kuttbeslutninger er utelatt.

Kuttliste fra styringsdokumentet	
1. Generell reduksjon av automatisert av funksjonalitet	- 50 millioner
2. Overlate gjennomføring av kurs til distriktene	- 25 millioner
3. Utelate elektronisk samhandling med kriminalomsorgen	- 13 millioner
4. Manuelle prosesser for registerforvaltning	- 12 millioner
5. Manuelle prosesser for arkivforvaltning	- 11 millioner
6. Utelate oversikt over politiets tjenesteleverandører	- 6 millioner
7. Redusert samhandling med politiets forvaltning	- 3 millioner
8. Mer manuell håndtering av multimedia	- 1 million
Totalt	- 121 millioner

Figur 6-1 Kuttliste for prosjekt 1 og brobyggingsfasen av Merverdiprogrammet. Listen er utarbeidet basert på beskrivelser av kuttmuligheter på side 137 til 139 i sentralt styringsdokument.

Mulighetene for kutt som er omtalt i prosjektet, vurderes som egnede, med unntak av punkt to i listen over. Ved å overlate gjennomføringen av kurs til de enkelte politidistriktene øker, risikoen for lav nytterealisering og kostnadene for opplæring

flyttes til distriktene. For prosjekteier vil ikke dette tiltaket medføre en reduksjon i kostnader.

Mye av funksjonaliteten som er satt på listen over mulige kutt i prosjektet er planlagt implementert i brobyggingsfasen. Funksjonalitet som er planlagt utviklet i brobyggingsfasen utgjør rundt ni prosent av det totale omfanget av prosjekt. Funksjonene som skal utvikles er definert som mindre kritiske og funksjonaliteten kan flyttes til senere prosjekter dersom kostnadsrammene trues.

For å redusere risikoen knyttet til prosjektets omfang, varighet, og risikoen ved en kontinuerlig gjennomføring, støtter vi KS1-anbefalingen om å planlegge med en full stans etter prosjekt 1, og at utvikling av ny funksjonalitet dermed tas ut av brobyggingsfasen. Brobyggingsfasen beholdes gevinstrealisering, læring fra prosjekt 1 og aktiviteter som følger av kvalitetssikring av prosjekt 2.

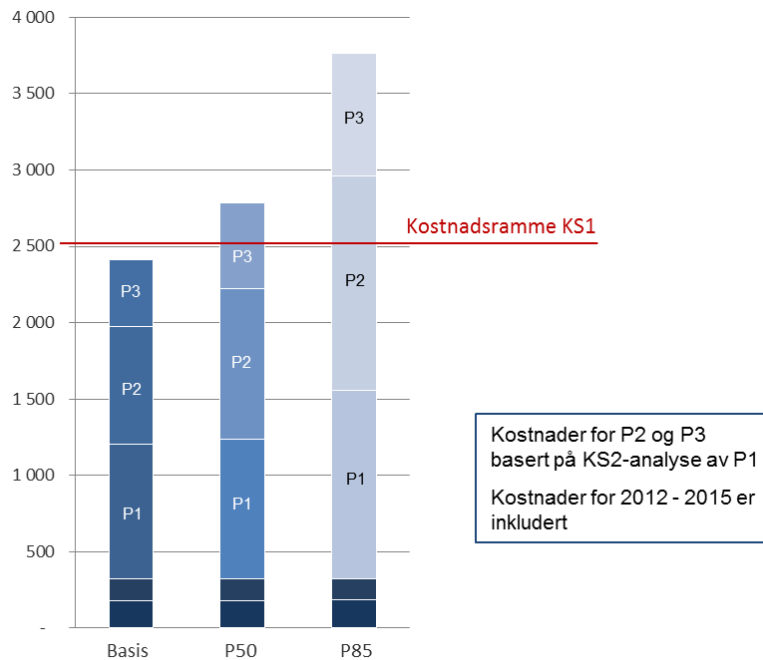
Rammeavtalen legger opp til at listen med forenklinger og reduksjoner skal realiseres dersom kostnadsrammen er truet. Grunnet prosjektets høye kompleksitet, lange varighet og store usikkerhet anbefales det å ta ut de foreslåtte reduksjonene og forenklingene fra prosjektomfanget. Det anbefales videre at det etableres en ny liste over mulige reduksjoner og forenklinger som kan benyttes i styringen av prosjektet, i tråd med Rammeavtalens intensjon. En mulig tilnærming kan være å prioritere prosjektets oppgaver innbyrdes, og legge opp en gjennomføringsstrategi som realiserer de høyest prioriterte oppgavene først.

6.2 Programkostnad

I kvalitetssikringen av konseptvalg ble det anbefalt en øvre ramme for kostnader for Merverdiprogrammet på 2,4 milliarder 2011-kroner. Dette beløpet inkluderer en avsetning på 100 millioner som disponeres av Justis- og beredskapsdepartementet og er inklusive merverdiavgift. Inkludert avsetningen som skal disponeres av departementet og justert med konsumprisindeks, tilsvarer dette i overkant av 2,5 milliarder 2014-kroner.

I en analyse utført på vegne av Merverdiprogrammet er kostnadsestimatet og usikkerhetsanalysen for prosjekt 1 benyttet for å vurdere den totale kostnaden for programmet. Det er naturlig å tenke at usikkerheten er større for prosjekter som ligger langt frem i tid, men en slik analyse vil gi en pekepinn på Merverdiprogrammets kostnad. Forventningsverdien for kostnaden for hele Merverdiprogrammet er vurdert til 2 350 millioner kroner, med en estimert P85 på 3 060 millioner kroner. Disse størrelsene inkluderer ikke medgåtte kostnader før oppstart av prosjekt 1 (2012–2015).

I forbindelse med KS2 er det utført en tilsvarende analyse av Merverdiprogrammets kostnad. Analysene og vurderingene som er gjort i kvalitetssikringen for prosjekt 1 er lagt til grunn for en samlet vurdering av programmet. Som figuren under viser, er forventet verdi (P50) for programmet høyere enn det som ved KS1 ble satt som øvre kostnadsramme.



Figur 6-2 Estimert basiskostnad, P50 og P85 for Merverdiprogrammet. 2014-kroner, inkludert merverdiavgift og medgåtte kostnader (2012–2015)

Hvorvidt påløpte kostnader frem mot oppstart av prosjekt 1 inngår i den øvre kostnadsrammen gitt ved KS1 kan diskuteres. Dersom kostnader til og med 2015 tas ut vil forventningsverdien for programmet bli lik den øvre kostnadsrammen ved KS1.

Dersom Merverdiprogrammet skal rammestyles på kostnad, vil dette medføre at deler av programomfanget må tas ut, altså har programmet en betydelig omfangsrisiko. Alternativt vil ikke kostnadsrammen som ble satt ved KS1 være tilstrekkelig. Som figuren også viser, vil et scenario hvor de to første prosjektene må bruke sine kostnadsrammer (P85) medføre at rammen gitt ved KS1 brytes, og hele prosjekt 3 må kuttes eller kreve ytterligere finansiering.

Metoden som er brukt, med å analysere et tidlig prosjekt og benytte funnene på prosjekter lenger frem i tid, gir stor grad av usikkerhet. Omfanget av de to påfølgende prosjektene er umodent, men resultatene viser at Merverdiprogrammets kostnadsramme trolig er for lav, gitt det prosjektomfanget som er definert.

7 ORGANISERING OG STYRING

Prosjektets organisering og forberedelser for styring må være forankret i usikkerhetsbildet, gjennomføringsstrategien og foreliggende kontraktstrategi for å sikre en hensiktsmessig struktur og plassering av kompetanse på kritiske områder i prosjektet. I kvalitetssikringen er det gjennomført en vurdering av forberedelsene for styring av første prosjekt i Merverdiprogrammet. Vurderingen er basert på beskrivelsene av valgt tilnærming til styring i det sentrale styringsdokumentet og intervjuer med aktørene.

Kapittelet behandler i første omgang forhold knyttet til overordnet organisering og styring, og tar deretter for seg prosjektorganisasjon og prosjektstyring.

7.1 Overordnet organisering og styring

De viktigste styringsfunksjonene som må ivaretas på overordnet nivå er å etablere klare mål for gjennomføringen, samt å sikre stabile og hensiktsmessige rammer for prosjektet. Den organisatoriske overbygningen til prosjektet må være entydig, og styringsfunksjonene må utøves på en forutsigbar måte, også opplevd fra prosjektets ståsted.

Basert på erfaringer hos kvalitetssikrer, bør følgende styringsfunksjoner være ivaretatt:

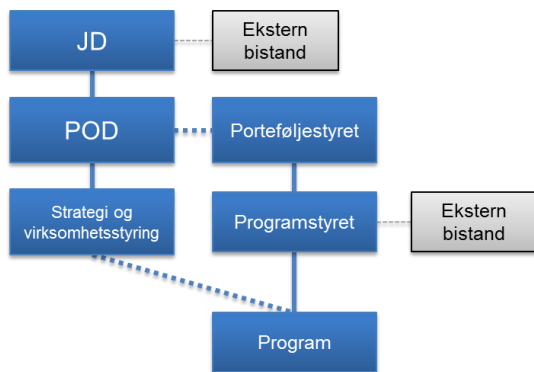
- Utpeke prosjektleder – sikre at prosjektet har en leder med riktig kompetanse og kapasitet/dedikering.
- Fastlegge prosjektomfang og verne om overordnede rammer – styre innholdet i prosjektet, herunder å forvalte kuttliste og eventuelle opsjoner om økt innhold. Godkjenne eventuelle programendringer.
- Utarbeide og følge opp prosjektmål – sikre at prosjektet har relevante målsettinger som er utformet for å gi styring av prosjektet.
- Fastlegge styrings- og gjennomføringsstrategier – sikre at prosjektet har egnede strategier for styring av usikkerhet, kontrakt, gjennomføring og organisering og styring. Fastlegge holdning til risiko.
- Sikre ressurstilgang, finansielt – skape forutsigbarhet om prosjektfinansiering.
- Sikre ressurstilgang, personell – skape forutsigbarhet om bemanning.
- Strategisk kontroll og revisjoner – sikre at prosjektet underlegges nødvendig kontroll på områder som er kritisk for mulighet for suksess.

Øvrige styringsfunksjoner knyttet til virksomhetens porteføljestyling og strategi kommer i tillegg til punktene nevnt over. Utøvelsen av overordnet styring av Merverdiprogrammet er knyttet til modenhet utfordringene i politiet. Historisk har det vært lite oversikt over, og strategisk styring av, alle initiativene i politiet. Som det vises i kapittel 2 er det nå etablert ett porteføljestyre i politiet for å prioritere og samordne de strategisk viktige prosjektene. Porteføljestylingen er fortsatt under utvikling og modning, og Merverdiprogrammet vurderes som sårbart for endringer i prioriteringer og

manglende ressurser. I tillegg kommer omfanget av endringer som politiet må innarbeide i organisasjonen fremover.

Merverdiprogrammet vil være politiets klart største initiativ innenfor IKT- og virksomhetsutvikling, og i lys av dets sårbarhet for endringer i prioritet vil den overordnede styringen som operasjonaliseres i direktoratets porteføljestyre være kritisk. Skal programmet lykkes må programmets behov for finansiering, ressurser og ledende personell ha forrang. Videre vil tidsriktige avklaringer og beslutninger være viktig for gjennomføringen av programmet. Også her spiller porteføljestyret en viktig rolle, og må legge til rette for en mest mulig optimal gjennomføring av programmet.

Figuren under viser viktige premissgivere for Merverdiprogrammet og søker å illustrere den innbyrdes organiseringen.



Figur 7-1 Overordnet styring for Merverdiprogrammet

Justis- og beredskapsdepartementet er eier av tiltaket, og vil ha det overordnede ansvaret for gjennomføringen. Departementet vil ha et kontrollansvar og et kontrollbehov for å møte det ansvaret departementet har som programeier. For å ivareta dette ansvaret har departementet en representant som sitter som observatør i Merverdiprogrammets styre. Videre må departementet bidra til stabile rammebetingelser gjennom forutsigbarhet, samt å unngå nye store prosjekter eller andre prioriterte initiativ.

I henhold til styringsdokumentet skal politidirektoratet eskalere til Justis- og beredskapsdepartementet hvis programmet fraviker rammene som er fastsatt av departementet. Videre skal Politidirektøren varsle departementet umiddelbart ved alvorlig endringer i risikobildet. Det planlegges møter avholdt hver andre måned mellom politidirektoratet/programmet og departementet, hvor statusrapportering, eventuelle avvik fra planer, korrigeringsiltak, og utfordringer/muligheter vil være på agendaen.

Vi mener at departementet må utvide den planlagte kontrollen av programmet, utover rollen som mottaker av statusrapporter fra programmet og involvering som er initiert av programmet eller direktoratet. Det anbefales at departementet etablerer en plan for strategisk kontroll av programmet og at departementet knytter til seg ekstern bistand.

Ekstern bistand er anbefalt for å øke kontrollkapasitet og -kompetanse, samtidig som det gir departementet en strategisk rådgiver i oppfølgingen av programmet.

Politidirektoratet er ansvarlig for at programmet gjennomføres etter mandatet gitt av Justis- og beredskapsdepartementet. Programmet som planlegges er viktig for direktoratet. Det er sikret god forankring ved at politidirektøren er satt som programeier, og ved at programmet er underlagt avdelingen for strategi og virksomhetsstyring, ledet av assisterende politidirektør. Politidirektøren er i tillegg leder av både portefølje- og programstyret.

Politidirektoratet har nylig knyttet til seg en strategisk partner, og det bør vurderes om denne skal benyttes for å sikre god styring og oppfølging av prosjektet. Styringsdokumentet for prosjekt 1 beskriver planer for periodiske kontroller av programmet eller prosjektenes gjennomføring og status, initiert av programstyret. Denne type kontroller vil en ekstern partner med fordel kunne utføre.

7.2 Organisering og styring av program og prosjekter

Merverdiprogrammet omtales som en sentral brikke i utviklingen av fremtidens politi, og selv om programmet har en stor IKT-del, er programmets virksomhetsutviklingsaspekt avgjørende for programmets suksess. Dersom programmet skal lykkes med IKT-leveransene, og samtidig redefinere måten politiet jobber på, må programmet ha en tydelig og sterk forankring i politiets ledelse.

Som nevnt over, er politidirektoratets porteføljestyre en viktig premissgiver for programmet. Figuren under viser deltakerne i programstyret. Det er stort overlapp mellom deltakeren i dette styret og politidirektoratets porteføljestyre. Dette vurderes som hensiktsmessig, og vil gi Merverdiprogrammet god forankringen til politiets øverste ledelse.

Porteføljestyret - Ledergruppen Politidirektoratet	
Programstyret	
- Programeier (Styreleder)	- Avdelingsdirektør IKT-avdelingen
- Programleder	- Avdelingsdirektør HR/HMS
- Endringseier (avdelingsdirektør Politifag)	- Avdelingsdirektør Politiberedskap og krisehåndtering
- Riksadvokaten	- Avdelingsdirektør Kommunikasjonsstab
- (Representanter fagforeninger)	- Avdelingsdirektør Strategi og virksomhetsstyring

Figur 7-2 Programstyret for Merverdiprogrammet

I tillegg til politiets ledelse sitter andre viktige interessenter, som riksadvokaten og eventuelt representanter for fagforeningene, i programstyret. Når majoriteten av styremedlemmene sitter i både portefølje- og programstyret vil det bli viktig at styrenes ulike funksjon ivaretas. Styreleder for begge styrene er politidirektøren, som også er eier av programmet.

Under vises styredeltakerne til to av del-prosjektene i Merverdiprogrammet. Prosjektstyrene i Merverdiprogrammet er rådgivende organer og bør betraktes som styringsgrupper.



Figur 7-3 Prosjektstyrene for to av delprosjektene i Merverdiprogrammet

De to styrene er satt sammen av interessenter og premissgivere. Styret for virksomhetsutvikling og gevinstrealisering er ledet av avdelingsdirektør for politifagavdelingen, som også er definert som endringseier for Merverdiprogrammet. Styreleder for løsningsprosjektet er programleder for Merverdiprogrammet, som også sitter som medlem i programstyret og i styret til prosjektet for virksomhetsutvikling og gevinstrealisering. Vår vurdering er at deltakerne i disse del-prosjektene sikrer god forankring i direktoratet og hos viktige interessenter. Deltakelse i disse styrene gir disse viktige interessentene mulighet for å påvirke prosjektene, i tillegg til at det skapes eierskap til prosjektenes leveranser.

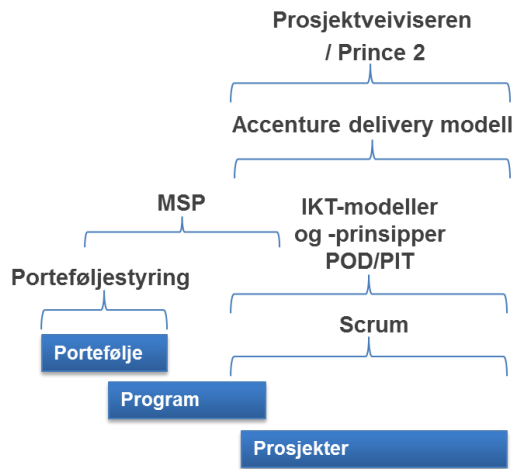
Valget med å ha et eget prosjekt og prosjektstyre for virksomhetsutvikling og gevinstrealisering vurderes til å være hensiktsmessig. Merverdiprogrammet er mer enn et IKT-program og dette tydeliggjøres når programmets mål om å endre måten politiet jobber på fremheves gjennom å defineres som et eget prosjekt.

Ulempen med to parallelle prosjekter er at det oppstår et koordineringsbehov mellom prosjektene. For å sikre at prosjektstyrene ivaretar helheten, og ikke tar suboptimale beslutninger, må det påses at det er tilstrekkelig overlapp mellom styrene. I dette henseende anbefales det at styret for virksomhetsutvikling og gevinstrealisering styrkes med teknisk kompetanse. Eksempelvis kan prosjektleder for løsningsprosjektet tas inn som medlem i styret.

7.2.1 Styringsmodeller

Styringsdokumentet for prosjekt 1 av Merverdiprogrammet er omfattende og det er utfordrende å finne de reelle styringsprinsippene for prosjektet. Dokumentets størrelse vil også gjøre det vanskelig å gjøre nødvendig oppdatering og revisjon i gjennomføringsfasen.

Noe av utfordringen med å finne styringsprinsippene i styringsdokumentet er at styringen baseres på et mangfold av ulike modeller. Figuren under forsøker å illustrere dette, og viser hvilke deler av styringen som benytter de ulike modellene.



Figur 7-4 Styringsmodeller - Portefølje, program og prosjekter

Dagens prosjektmodell i politiet er basert på prosjektveiviseren, utarbeidet av Difi, og Prince2. I Merverdiprogrammet suppleres modellen med styringsprinsipper fra Managing Successful Programs (MSP), Accenture Delivery modell og IKT-modeller benyttet i Politiets IKT-tjeneste. I tillegg påvirkes styringsmodellen av prinsipper hentet fra politiets porteføljestyre, smidige metoder (eksempelvis scrum) og IKT-prinsipper i politiet. Med så mange ulike, og til dels overlappende, modeller blir kompleksiteten høy og det vil med stor sannsynlighet oppstå grensesnittutfordringer.

Det vurderes som usikkert om modellen som er planlagt i Merverdiprogrammet lar seg implementere, og om modellen vil gi en kostnadseffektiv gjennomføring. Det anbefales at modellen forenkles, og at den prøves ut på mindre prosjekter før den eventuelt benyttes i Merverdiprogrammet.

7.2.2 Rollefordeling

Det fremkommer ikke av styringsdokumentet hvilke roller i prosjektet som skal besittes av politiressurser. For å lykkes med styringen av Merverdiprogrammet anbefaler vi at de sentrale rollene identifiseres, at politiet styrer alle sentrale beslutningsprosesser, og at det gjøres en vurdering av hvilke roller som bør forbeholdes ressurser i politiet. Dette vil gjelde både løsningsprosjektet og prosjektet som er ansvarlig for virksomhetsutvikling og gevinstrealisering. Involvering av politiressurser er en kritisk suksessfaktor for Merverdiprogrammet.

Det er avgjørende at interne ressurser med den rette kompetansen, er tilgjengelige kan mobiliseres i henhold til prosjektets behov. Det er ikke gitt at deltakelse i Merverdiprogrammet er attraktivt nok til å sikre de riktige ressursene. Det bør derfor vurderes å gjøre det mer attraktivt for operativt personell å jobbe i Merverdiprogrammet.

Arbeidet med å fremskaffe interne ressurser gjøres lettere ved å ha oversikt over hvilke roller man ønsker å fylle, og ved å sette kompetansekrav til rollen. Varigheten på Merverdiprogrammet gjør at man, i tillegg til å se i politiet etter ressurser, bør vurdere muligheten for å ansette personer for å fylle kritiske posisjoner i programmet eller i prosjektene.

7.2.3 Styling av HSP

Styringsdokumentet drøfter i liten grad hvordan HSP skal styres i gjennomføringen av program og prosjekt. Med gjeldende kontraktstrategi for Merverdiprogrammet har HSP svake insentiver til å levere til riktig kvalitet, pris og tid. Stylingen synes å være tillitsbasert, og ingen effektive styringsfunksjoner er implementert eller planlagt i programmet. Som tidligere beskrevet, er HSP prosjektets klart største leverandør og god styring vil være påkrevd. Noe av utfordringen med å etablere god styring av HSP, er at HSP, i tillegg til å bistå politiet med gjennomføringen av programmet, også skal utvikle og levere løsninger i prosjekt 1. HSP har derfor ulike roller, som potensielt må styres ulikt.

Manglende styring gir utslag i stor usikkerhet på både kvalitet, kostnad og tid. HSP bør ansvarliggjøres for sine leveranser i den grad det er mulig gjennom tett oppfølging fra politiet og programmets side. Ved en rendyrking av rollen som hovedsamarbeidspartner må politiet, som et minimum, styre kvaliteten på HSP-ressurser gjennom definisjon av roller, gjennomgang av CV på tilbudt personell og godkjenning av ressurser. Videre bør det etableres og fastlegges bemanningsplaner som godkjennes og følges opp for å sikre kostnadskontroll. Det bør i tillegg vurderes å følge opp HSPs arbeid gjennom revisjoner og strategiske kontroller.

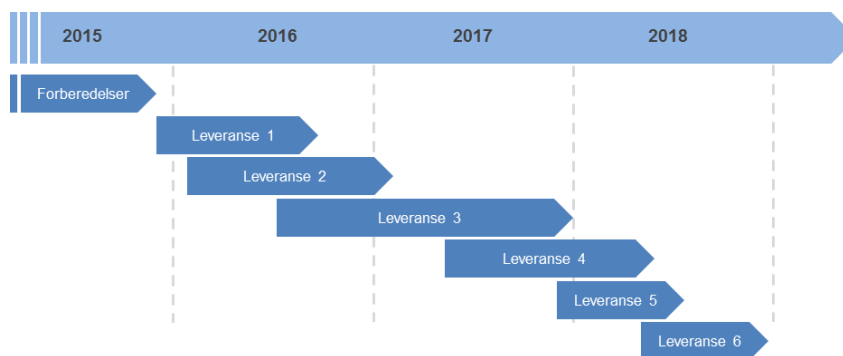
Skal HSP i tillegg utføre utviklingsoppgaver, bør denne delen av arbeidet styres etter samme prinsipper som det øvrige utviklingsarbeidet.

8 GJENNOMFØRINGSSTRATEGI PROSJEKT

Prosjektets gjennomføringsstrategi beskriver hvordan prosjektet, og hver enkelt fase/leveranse, planlegges gjennomført. Gjennomføringsstrategien bør være forankret i hensikt, mål, kritiske suksessfaktorer, rammebetingelser og usikkerhetsbilde.

8.1 Prosjektplan

Figuren under viser planlagt gjennomføringsplan for prosjekt 1, inkludert forberedende aktiviteter i 2015 og leveransene i brobyggingsfasen.



Figur 8-1 Gjennomføringsplan for prosjekt 1, inkludert brobyggingsfasen

Som figuren viser, er prosjekt 1 planlagt med sekvensielle leveranser etter fossefallsmetoden. Ved KS1 ble det anbefalt å planlegge programmet med prosjekter med en maksimal varighet på 1,5 til 2 år. Prosjekt 1 bryter med dette, spesielt når brobyggingsfasen inkluderes. Prosjekter med lang varighet gir i seg selv økt risiko og medfører et økt behov for risikoreduserende kontroller og tiltak.

Utviklingen baseres på tidlige analyse- og designaktiviteter utført av HSP. Leverandørene vil så implementere løsningen basert på en smidig/agile gjennomføring. Først etter leveranse 3 vil den store mengden av brukere ta i bruk de nye systemene. Dette gjøres ved å flytte distrikt for distrikt over på den nye løsningen. Ved leveranse 4 er den vesentlige funksjonaliteten på plass.

Prosjektplanen forutsetter at nok analyse- og designarbeidet er ferdigstilt, før oppstart av prosjektet, til at leverandørene skal kunne starte utvikling ved oppstart av prosjekt 1. I tillegg skal den funksjonelle arkitekturen for prosjekt 1 ferdigstilles i 2015. Dette er aktiviteter som vanligvis utføres etter at prosjektet er startet opp, men i Merverdiprogrammet er dette definert som forberedende aktiviteter som krever en omfattende prosjektorganisasjon i 2015. Ved å legge mye av spesifiseringen av løsningen i 2015 ønsker prosjektet å raskt kunne oppnå full prosjektbemanning.

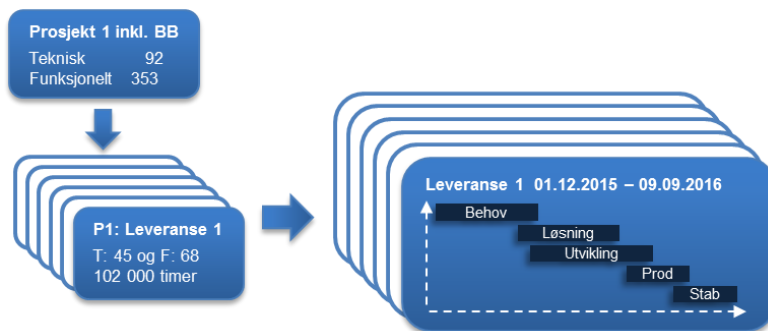
En av ulempene med å legge mye av analyse- og designaktivitetene til 2015 er at dette hindrer leverandørene å delta i dette arbeidet. Når leverandørene kontraheres vil mye av

løsningen være fastlagt, og man mister bidraget som utviklingsleverandørene kunne kommet med. Normalt ville utviklingsleverandørene delta i dette arbeidet, men i Merverdiprogrammet vil leverandørene måtte bruke mye tid innledningsvis i prosjektet for å gjøre seg kjent med de løsningsplanene som foreligger. Eventuelle endringer som leverandørene finner nødvendig vil medføre fordyrende endringsaktiviteter, og mulighet for dårligere kvalitet.

For å redusere gjennomføringsrisikoen knyttet til prosjektets omfang og varighet anbefaler vi at leveranse 5 og 6 tas ut av prosjektplanen for prosjekt 1.

8.2 Bemanning

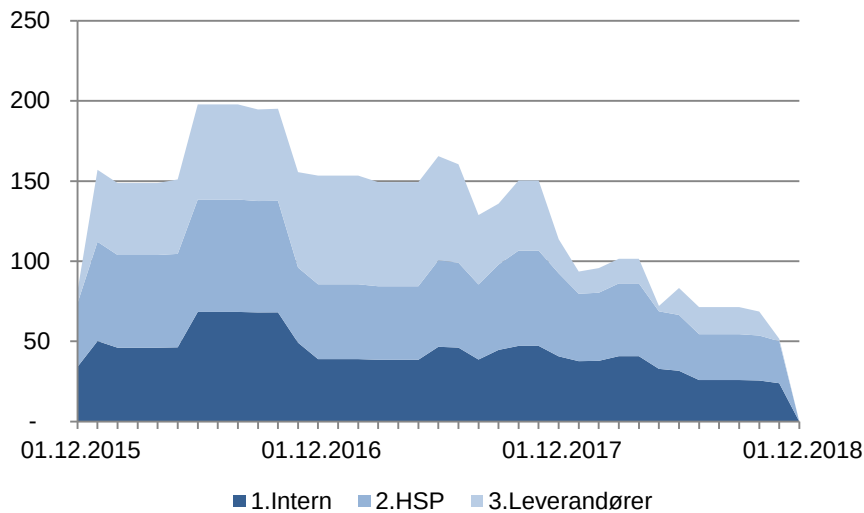
Planen for gjennomføringen av prosjektet er basert på hurtig oppramping av prosjektressurser. Den planlagte bemanningen er basert på kostnadsestimatet. I utarbeidelsen av tidsplan er alle oppgavene som skal utføres i prosjektet lagt ut i tid. Bakgrunnen for arbeidsmengden for utviklingsaktivitetene er kravpoengene som er knyttet til hver brukerhistorie. På figuren under illustreres dette.



Figur 8-2 Oppbyggingen av tidsplan for prosjekt 1. 445 brukerhistorier knyttet til prosjekt 1 fordelt på seks leveranser som ligger sekvensielt etter hverandre, men med noe overlapp i tid. Ved å anta en grov fossefallsmetode innenfor hver leveranse (behovsanalyse, løsningsbeskrivelse, utvikling, test, produksjonssetting og stabilisering) får man estimert bemanningsbehov for leveransen. Det totale behovet for personell etableres ved å summere behovet for alle leveransene, og legge på personalbehovet for aktiviteter samt personellet som er knyttet til tid (varighetsdrevne oppgaver).

Metoden som er benyttet gjør at prosjektets bemanning har samme usikkerhet som kostnadsestimatet, og det bør vurderes om man bør analysere en eller to leveranser i mer detalj for å sikre at prosjektet startes opp med korrekt kompetanse og bemanning.

Som bemanningskurven under viser, planlegger prosjektet med nesten 160 stillinger/fulltidsekvivalenter fra start. Etter en stund øker dette til nær 200, før prosjektbemanningen avtar.



Figur 8-3 Bemanningskurve for prosjekt 1, leveranse 1 til 6

Siden bemanningsbehovet er estimert basert på et meget usikkert kostnadsestimat, er også bemanningen usikker. I styringsdokumentet problematiseres ikke dette, men tvert imot antar man at dette er en grunnbemanning (basert på grunnkalkyle av kostnadsestimatet), og at det kan bli behov for ytterligere bemanning.

Figuren over viser også fordelingen av ressurser på interne, HSP og leverandørene. Fordelingen mellom de ulike gruppene diskutertes ikke i styringsdokumentet utover at fordelingen vil være usikker.

I tillegg til usikkerheten knyttet til antall personer man trenger for å realisere prosjekt 1 av Merverdiprogrammet er det en risiko knyttet til den raske opprampingen av personell som planlegges. En høy bemanning fra første dag vil gi en høy belastning på prosjektledelsen, styrings- og støttefunksjonene og på løsningsplanene som er utviklet. Prosjektet kan oppleve at personer eller hele team mangler veldefinerte oppgaver og at ønsket om å drive prosjektet fremover resulterer i mindre optimale løsninger. Dette kan igjen medføre et behov for endringer og rettelser senere i prosjektet. Dersom prosjektet opplever utfordringer på noen av disse områdene er det en risiko for at man får lav produktivitet, dårlig produktkvalitet og fremdriftsutfordringer.

En annen utfordring med den planlagte bemanningen er at den vanskeliggjør realisering av oppsiden. Å følge den oppsatte bemanningsplanen kan medføre at produktiviteten blir lav, og at det dermed virker som om prosjektet trenger enda flere ressurser. Ved å starte med en lavere bemanning vil prosjektet få erfaring med styringsrutiner, planer og faktisk produktivitet, og gjøres bedre i stand til å planlegge resten av prosjektet.

Vi anbefaler en mer stegvis mobilisering av prosjektorganisasjonen enn den som planlegges og at mobiliseringen av ressurser i prosjektet baseres på en mer detaljert analyse enn den som er benyttet nå. En bemanningsplan basert på en gjennomsnittsberegning av brukerhistorier vil ha høy usikkerhet for over- eller underbemanning og en risiko knyttet til kapabilitet. Leveransene bør undersøkes i mer

detalj for å sikre at rett kompetanse er til stede i prosjektets ulike faser. En mer detaljert vurdering av kompetansebehov og -tilgjengelighet vil også gi prosjektet mulighet til å sikre best mulig utnyttelse av kompetansen internt, hos HSP og hos leverandørene.

En anbefaling om en mer stegvis oppbemanning kan medføre lenger gjennomføringstid for prosjektet, men usikkerheten i det estimerte bemanningsbehovet og risikoen knyttet til styrings- og kvalitetsrisiko fordrer en mer kontrollert prosjektoppstart.

Bemanningsplanen som foreligger nå er basert på mange antakelser og forutsetninger. Når prosjektet høster erfaringer fra gjennomføringen må planen revideres for å reflektere endringene i prosjektet og kapabilitetsbehovet slik det vurderes for prosjektets neste leveranse. Det er utfordrende å si nøyaktig når prosjektet vil kunne øke bemanningen, men en oppbemanning må baseres på at man har styring- og kontroll på dagens bemanning og at prosjektorganisasjonen har behov for ytterligere ressurser, og er klar for å håndtere en vekst.

8.3 Kvalitetsrisiko

Prosjekt 1 er planlagt med en lenger gjennomføringstid enn det som ble anbefalt ved KS1. En lang gjennomføringstid øker behovet for kontrolltiltak for å gi prosjekteier kontinuerlig styringsinformasjon og for å sikre at eventuelle avvik avdekkes tidlig. De to første årene i Merverdiprogrammet er det planlagt fire leveranser, hvor første leveranse har et teknisk fokus mens de senere leveransene er mer knyttet til straffesakssystemets funksjonalitet. Det er naturlig at prosjekteier legger inn kontrollpunkter, både for å teste kvaliteten på leveransene, men også styringen av prosjektgjennomføringen. Kontrollpunkter ved hver leveranse vil avhjelpe kontrollbehovet, men det anbefales at de legges opp til flere kontroller for å redusere risikoen ved prosjektet.

For å tidlig avdekke mulige tekniske kapasitetsutfordringer, og for å redusere risikoen for at funksjonaliteten som utvikles er uhensiktsmessig, bør Merverdiprogrammet vurdere en mer smidig gjennomføringsstrategi og økt bruk av konseptvalidering. I smidig utvikling lages planer sent/kontinuerlig i utviklingsløpet slik at beslutninger tas på best mulig grunnlag og for best å ivareta endringer i prosjektet. Konseptvalidering brukes for å teste gjennomførbarheten av mulige løsninger på et tidlig stadium. I den forbindelse er det viktig at alle tekniske utfordringer identifiseres og løsningskonseptene som velges valideres basert på mest mulig realistiske tester. For å ytterligere redusere kvalitetsrisiko anbefales det at de tekniske valgene og valideringene kontrolleres av en uavhengig tredjepart.

Dersom man avdekker utfordringer med de tekniske løsningene må dette få konsekvenser for den videre prosjektgjennomføringen. I en situasjon hvor kvaliteten på den tekniske grunnmuren, som løsningen skal bygges, er usikker bør den funksjonelle utviklingen stanses. Å fortsette utviklingen av løsningen i en slik situasjon vurderes til å gi en uakseptabel risiko.

Som nevnt over, vil analyse, design og overordnet løsningsbeskrivelse av prosjekt 1 gjennomføres med få bidrag fra utviklingsleverandørene. Prosjektet vil da gå glipp av mye av den kompetansen som leverandørene besitter når løsningene utarbeides. Det er også en fare for at en planlegging av prosjektet basert på tidlig spesifisering av løsninger blir endrings- og kostnadsdrivende i gjennomføringen. Et virksomhets-utviklingsprosjekt, som også innbefatter en stor IKT-andel, må forvente at løsninger definert lang tid i forveien vil endres under gjennomføringen. Når store deler av løsningene først ferdigstilles etter nesten to års utvikling medfører dette en risiko for at løsningene ikke er hensiktsmessige for brukerne, og at antallet samtidige brukere blir en utfordring.

Underveis i utviklingen av ny straffesaksløsning bør prosjekteier påse at politiet er tilstrekkelig involvert i testing og kvalitetssikring. Representanter for politifag og prosess- og systemeier bør gjennomføre løpende testing og kvalitetssikring av de leverte løsningene, og rapportere status i forhold til plan, med spesiell fokus på avvik. Ved avvik bør man vurdere konsekvensene av avviket og beslutte avbøtende tiltak.

Basert på det ovenstående anbefaler vi at gjennomføringsstrategien revideres og at en mer smidig modell for styring av løsningsutviklingen vurderes. Det anbefales også at leverandørene involveres mye mer i utviklingen av løsningene og at kritiske løsninger valideres, internt i prosjektet og av en tredjepart. For å ivareta prosjekteiers kontrollansvar, og gitt prosjektets risikoprofil, anbefales det en tett oppfølging på fremdrift, kvalitet og kostnader.

9 ANBEFALINGER

Merverdiprogrammet er et stort og viktig program for å løfte IKT-løsningene og -infrastrukturen i politiet. Programmet er langvarig, har en høy kostnad og utfordrer politiets gjennomføringskapasitet og evne til virksomhetsutvikling. I kvalitetssikringen av styringsunderlaget for det valgte prosjekteralternativet er det avdekket flere utfordringer som gir høy usikkerhet for gjennomføringen av prosjekt 1. Etter vår vurdering bør følgende risikoreduserende tiltak gjennomføres før beslutning om oppstart:

- Politiet har forsikret seg om den foreliggende kontrakten med HSP er anvendbar
- HSPs rolle i gjennomføringen av Merverdiprogrammet er rendyrket til å støtte politiet på kundesiden
- Styringsfunksjoner som sikrer at prosjektet er styrt av politiet er etablert, herunder styring av interne ressurser, HSP og leverandørene
- Gjennomføringsplan med full stans etter prosjekt 1 er utarbeidet. I perioden etter prosjekt 1 er levert skal gevinstene fra prosjektet sikres. Nødvendige oppgaver for å sikre god regjerings- og stortingsbehandling av prosjekt 2 kan utføres under og etter prosjekt 1
- Gjennomføringsstrategi er revidert for å redusere kostnads- og kvalitetsrisiko. Her inngår revidert styringsmodell for prosjekt og utvikling, bemanningsplan, kvalitetskontroll og leverandørenes involvering

I tillegg til tiltakene over, anbefales det at styringsunderlaget revideres ytterligere, og at et forbedret styringsregime også innarbeider følgende anbefalinger:

- Måloppnåelse for politiets modningsaktiviteter i 2015 bør evalueres og fremlegges for departementet. En beslutning om oppstart av Merverdiprogrammet bør inkludere en vurdering av politiets organisatoriske modenhet
- Programledelsen bør styrkes med kapasitet og kompetanse. Merverdiprogrammet er et stort og krevende prosjekt, og det er avgjørende at program- og prosjektledelse har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse
- Programmets styringsmodell er satt sammen av deler fra flere styringsmodeller. Politiet har ingen erfaring med modellen som er fremkommet. Modellen bør forenkles og testes på mindre prosjekter før den tas i bruk i Merverdiprogrammet
- Omfanget, kompleksiteten og varigheten av prosjekt 1 gir høy gjennomføringsrisiko. Det anbefales at funksjonalitet på kuttlisten tas ut av prosjektomfang
- Prosjektets bemanningsplan er basert på en raskt oppramping av ressurser. Vurderingen er at en slik rask oppbygging av prosjektet medfører styrings- og

kvalitetsrisiko og at en mer stegvis og kontrollert oppbemanning mitigerer noe av denne risikoen

Alle punktene over er omtalt tidligere i denne rapporten og det vises til mer utdypende vurderinger under egne kapitler.

VEDLEGG

Vedlegg 1 Referansepersoner

Vedlegg 2 Intervju- og møteoversikt

Vedlegg 3 Notat 1 – Grunnleggende forutsetninger

Vedlegg 4 Estimeringsprosess

Vedlegg 5 Usikkerhetsanalyse – Investeringskostnader

Vedlegg 6 Referansedokumenter

Vedlegg 1 Referansepersoner

Organisasjon	Navn	Kontaktinfo
Finansdepartementet	Jan Olav Pettersen	jan.olav.pettersen@fin.dep.no
Justis- og beredskapsdepartementet	Liv Solveig Lundgaard	livsolveig.lundgaard@jd.dep.no
Dovre Group AS	Glenn Steenberg	glenn.steenberg@dovregroup.com

Vedlegg 2 Intervju- og møteoversikt

Nedenfor følger en oppsummering av de viktigste intervjuene som er gjennomført i forbindelse med kvalitetssikringen.

Dato	Navn	Organisasjon
04.09.2014	Oppstartsmøte	JD, FIN, POD, MVP
23.09.2014	Liv Solveig Lundgaard	JD
06.10.2014	Oddbjørg Bakli / Vivi Lassen	Difi
13.10.2014	Frede Hermansen	POD
13.10.2014	Rune Refvik	Holte Consulting
13.10.2014	Hans Bakke	POD
14.10.2014	Sven Olav Gunnerud	POD
14.10.2014	Svein Olaussen / Øyvind Tendal	Metier
16.10.2014	Wilfred Østgulen	POD
16.10.2014	Asbjørn Rønnestad	POD
17.10.2014	Olav Nysæter	POD
17.10.2014	Rasmus Myklebust	POD
20.10.2014	Monica Hvidsten	POD
21.10.2014	Lasse Johansen	MVP
21.10.2014	Nils Arild Hallanger	JD
21.10.2014	Lise Nilsen	JD
23.10.2014	Holger Zobel	MVP
23.10.2014	Kristian Vadseth	POD
27.10.2014	Vidar Refvik	POD
29.10.2014	Ragnar Wisløf	MVP
29.10.2014	Cato Rindal	POD
30.10.2014	Knut Erik Huseby	MVP
30.10.2014	Nina Sørstad-Myrlid	POD
30.10.2014	Nils Moe	POD
31.10.2014	Knut Smedsrud	POD
05.11.2014	Johan Skutle	MVP
07.11.2014	Lars-Erik Aass	PIT
10.11.2014	Sigurd Eritsland	PIT
10.11.2014	Mikkel Nielsen	MVP/Accenture
10.11.2014	Arne Falla	PIT
17.11.2014	Erik Hasle	PIT
27.11.2014	Grunnleggende forutsetninger	JD, FIN, POD, MVP
09.01.2015	Johan Skutle	MVP
19.01.2015	Foreløpige resultater	JD, FIN

03.02.2015	Cato Rindal	POD
12.02.2015	Sluttpresentasjon	JD, FIN, POD, MVP

Vedlegg 3 Notat 1 – Grunnleggende forutsetninger

Dovre Group
Transportøkonomisk institutt



Notat til Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet,
5. desember 2014

Grunnleggende forutsetninger for KS2 Merverdiprogrammet Prosjekt 1

Dovre Group og Transportøkonomisk institutt utfører på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet ekstern kvalitetssikring (KS2) av Merverdiprogrammet Prosjekt 1 (MVP). Arbeidet utføres i henhold til rammeavtale med Finansdepartementet og avrop av 12. september 2014. Torsdag 27. november ble det i møte for Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet og Politidirektoratet (POD) redegjort for vår vurdering av Politiets modenhet for gjennomføring av MVP, samt grunnleggende forutsetninger for gjennomføring av KS2.

Dette notatet oppsummerer de mest sentrale vurderinger fra presentasjonen i møtet. Notatet har fokus på områder der det er avvik mellom anbefalinger og dagens situasjon, og kan derfor ikke leses som en samlet vurdering av modenheten i politiet eller forberedelsene for styring av MVP.

Et utdrag av objektbeskrivelsen i avropet er gjengitt nedenfor.

«Avropet gjelder kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2) for politiets Merverdiprogram. Merverdiprogrammet er foreslått inndelt i 3 sekvensielle prosjekter med programporter mellom hvert prosjekt. Programportene vil bestå i en forenklet KS1 av revidert KVVU før prosjekt 2 og en KSP før påfølgende prosjekt hvor innhold og omfang av neste prosjekt prioriteres utfra nyttekostnadsvurdering.

I KS1-rapporten av 15.6.2012 for Merverdiprogrammet anbefalte kvalitetssikrer at det mest omfattende alternativet, «Nybygg», ble valgt som konseptstrategi. Videre ble det anbefalt å organisere arbeidet som et program med trinnvis gjennomføring av sekvensielle prosjekter med maksimal varighet på 1 ½ til 2 år. Prosjekt 1 defineres som et selvstendig prosjekt hvor det gjennomføres en egen KS2. Total investeringsramme for programmet ble estimert til 2,4 mrd. kroner (2011-priser) og det ble anbefalt å ha en øvre investeringskostnad per år på ca. 450 mill. kroner (2011-priser).

Videre anbefalte kvalitetssikrer som risikoreduserende tiltak at politiet brukte noe mer tid til forberedelser. En rekke tiltak ble iverksatt. Høsten 2013 ble det gjennomført ekstern kvalitetssikring som et tilleggsoppdrag til KS1 for å verifisere om etaten var tilstrekkelig forberedt. Rapporten forelå 6.11.2013 og kvalitetssikrer anbefalte at politiet iverksatte og ferdigstilte noen flere av tiltakene før KS2 for prosjekt 1 av programmet ble gjennomført og at det var mulig å gjennomføre de viktigste tiltakene innenfor ½ års tid. Justis- og beredskapsdepartementet har nå i samråd med Politidirektoratet konkludert med at etaten er tilstrekkelig forberedt til igangsetting av KS2.

Leverandøren skal vurdere om Merverdiprogrammet er i samsvar med anbefalinger i KS1-rapporten. Videre skal Leverandøren vurdere om anbefalingene i tilleggsoppdraget til KS1 er tilstrekkelig fulgt opp, jf. rapporten fra Holte Consulting/Vista Analyse av 6.11.2013. Leverandøren skal også vurdere om styringsdokumentet er egnet som grunnlag for styring av investeringsprosjektet, og hvorvidt det er sannsynliggjort at målsettingene kan oppnås innenfor den økonomiske rammen som er stipulert i Sentralt Styringsdokument.»

Politiets modenhet

KS1 ble gjennomført i 2012 og anbefalte at oppstart av KS2 og MVP ble forskjøvet inntil POD hadde implementert modenhetstiltakene som var definert i PODs egen utviklingsplan. I 2013 ble det gjennomført et tilleggsoppdrag til KS1 for å verifisere status på tiltakene samt vurdere politiets evne til å starte, ta i mot og realisere gevinstene av MVP Prosjekt 1. KS1 Tilleggsoppdraget konkluderte med at POD trengte mere tid og anbefalte åtte konkrete tiltak som måtte gjennomføres før KS2 kunne starte. I tillegg ble det anbefalt å utarbeide planer for gjennomføring av fire andre tiltak som ville ta noe lenger tid å ferdigstille.

I juni 2014 gjennomførte POD en egenevaluering av status på de tolv tiltakene. Egenevalueringen konkluderte blant annet med at POD har tatt styring som eier og premissgiver for IKT. Seks av åtte tiltak var i hovedsak gjennomført som planlagt, og to av åtte tiltak ble vurdert som delvis ferdigstilte. For tiltakene som ville ta lenger tid å ferdigstille var status «på plan». Videre konkluderte POD at politiet er godt forberedt for en oppstart av KS2 høsten 2014, samt at med samme modenhetsutvikling de neste årene vil politiet være godt rustet til å gjennomføre Merverdiprogrammet.

Avropet ber om en vurdering av om anbefalingene i KS1 Tilleggsoppdraget er tilstrekkelig fulgt opp. Vi mener det er gjennomført en rekke viktige og gode tiltak det siste året og at politiet i dag er vesentlig bedre rustet for gjennomføring av MVP enn i 2013. Våre vurderinger avviker likevel noe fra egenevalueringen. Vi mener to av åtte tiltak er gjennomført som planlagt. De øvrige seks anbefalte tiltakene er igangsatt, men er ikke fullt ut gjennomført. Nedenfor følger en redegjørelse for våre vurderinger.

	#	Anbefalte tiltak KS1 Tilleggsoppdrag	POD	KS2	
Ferdig før KS2	1	Balansere totalporteføljen			
	2	Kompetanse og bemanningsplan POD			
	3	Innskjerpe styringsdokumentene			
	4	Innskjerpe prosjektrutiner			
	5	Styrke programstyringen på tvers			
	6	Prioriter kritiske funksjoner i linjeorganisasjonen			
	7	Videreutvikle sourcingstrategien			
	8	Etabler felles terminologi			
Påbegynt før KS2	9	Revidert IKT-styringsmodell			
	10	Forvaltningsmodell			
	11	Informasjonssikkerhetskultur og –kompetanse			
	12	Konkret oppfølging av modenhetstiltak			

Kontroll – kapabilitet og risiko
 Planlegging og modning
 Problemerkjenneelse

1. Balansere totalporteføljen
Flere store prosjekter og initiativ som lå i totalporteføljen er nylig tatt ut. Dette demonstrerer at porteføljestyringen er igangsatt og at totalporteføljen trolig er nærmere PODs evne til å gjennomføre og realisere gevinstene av prosjektene enn tidligere. Samtidig synes balanseringen av porteføljen å være basert på vurdering av tilgjengelige investeringsmidler. KS1 Tilleggsoppdraget anbefalte imidlertid å balansere porteføljen mot tilgang på kritisk kompetanse og evne til gevinstrealisering. Dette er ikke gjennomført og det er heller ikke etablert et system som sørger for at porteføljestyringen kan baseres på slike parametere. Vi anbefaler tiltak for å sikre en bred og helhetlig vurdering av prosjekter i porteføljen, samt å opprettholde fokus på en balansert totalportefølje.
2. Kompetanse og bemanningsplan
POD Etaten har nådd et akseptabelt nivå. Arbeidet bør videreføres med fokus på gevinstrealisering, kontinuerlig forbedring og utvikling.
3. Innskjerpe styringsdokumentene
Politiets IKT-tjenester (PIT) og POD har gjennomført en kvalitetssikring av fire prosjekter opp mot politiets prosjektmodell. Kvalitetssikringen viste at styringsdokumenter gjennomgående var mangelfulle, sjelden oppdaterte og ikke signert og godkjent av eier og styringsgruppe. Dette indikerer fortsatt mangler på området, noe som også er bekreftet gjennom flere av våre intervjuer. Vi anbefaler ytterligere tiltak for innskjerping av utarbeidelse, oppdatering og bruk av styringsdokumentene.
4. Innskjerpe prosjektrutiner
Ny prosjektmodell ble lansert i august 2013, men ifølge kvalitetssikringen omtalt i forrige avsnitt benytter flere prosjekter fortsatt gamle rutiner. Dette tyder på at nye prosjektrutiner ikke er operasjonalisert på et tilfredsstillende nivå. Vi anbefaler tiltak for å sikre at prosjektrutiner følger ny prosjektmodell, samt tiltak for tettere oppfølging av prosjektene i porteføljen.

5. Styrke programstyringen
Etaten har nådd et akseptabelt nivå. Arbeidet bør videreføres med fokus på gevinstrealisering, kontinuerlig forbedring og utvikling.
6. Prioritere kritiske funksjoner i linjeorganisasjonen
Det er nylig etablert verktøy for oversikt over samlet ressursbehov for pågående prosjekter, men tiltaket er ikke operasjonalisert på en tilfredsstillende måte. Vi støtter tidligere anbefaling om å utvikle og operasjonalisere en helhetlig plan for ressursbehov, kompetanse og kapasitet i både prosjekt og linje.
7. Videreutvikle sourcingstrategien
Sourcingstrategien er etablert, leverandøravtaler er kartlagt og plan for operasjonalisering er forberedt, men implementering og operasjonalisering gjenstår.
8. Etabler felles terminologi
Et rammeverk er utarbeidet, men vurderes ikke til å være tilstrekkelig implementert. Vi støtter tidligere anbefaling om at felles terminologi er nødvendig for å rulle ut endringer, sikre konsistent og korrekt arbeid og en felles forståelse utarbeidelse av styringsunderlag.
9. Revidert IKT-styringsmodell
Revidert IKT-styringsmodell ble besluttet av PODs ledelse høsten 2013, men fortsatt gjenstår innførings- og operasjonaliseringsaktiviteter.
10. Forvaltningsmodell
Prinsipper og føringer ble besluttet av PODs ledelse våren 2014, men fortsatt gjenstår pilotering, innførings- og operasjonaliseringsaktiviteter.
11. Informasjonssikkerhetskultur og -kompetanse
Seksjon for informasjonssikkerhet ble etablert våren 2014, men fortsatt gjenstår utarbeidelse av styrende elementer, samt innførings- og operasjonaliseringsaktiviteter.
12. Konkret oppfølging av modenhetstiltak
Modningsarbeidet bør fortsette i 2015, som beskrevet i neste avsnitt.

Mange viktige tiltak har blitt gjennomført de siste to årene, men ytterligere tiltak er nødvendig på mange sentrale områder. Det er utformet gode planer og rammeverk, men disse er ikke tatt i bruk i organisasjonen på en tilfredsstillende måte. Merverdiprogrammets Prosjekt 1 har planlagt oppstart januar 2016, og i hvilken grad politiets organisasjon vil være klare til den tid avhenger av hvilke tiltak som gjennomføres fra i dag og fremover.

Modningsarbeidet i 2013 og 2014 ble organisert som egne prosjekter, og har resultert i fremgang og modning i organisasjonen. Dette arbeidet må intensiveres for at politiet skal kunne gjennomføre MVP med akseptabel risiko. Det er ikke etablert konkrete planer for det videre modningsarbeidet, og det er planlagt at videre tiltak skal gjennomføres i linjen. Dersom modningsarbeidet utelukkende gjennomføres og følges opp i linjen, er det fare for

at modningsarbeidet mister fokus og stopper opp, og i verste fall reverseres. Dette vil kunne gi uakseptabel risiko for Merverdiprogrammets gjennomføring, idriftsettelse og gevinstrealisering.

Vi anbefaler at det strukturerte og sentralt koordinerte modningsarbeidet videreføres i 2015. Arbeidet bør omfatte manglene beskrevet tidligere i notatet og de øvrige modenhetstiltakene i PODs egen utviklingsplan. Arbeidet bør forankres i ledergruppen i POD og ha tung involvering fra alle berørte avdelinger. Det bør utarbeides et styringsdokument for arbeidet som inkluderer definerte aktiviteter, fremdriftsplan, ressurser og midler til å sikre at modningsarbeidet gjennomføres. Det er viktig med rutiner for regelmessig rapportering av status og fremdrift til ledergruppen. Vi anbefaler at det settes krav til at det utarbeides en plan for modning 2015. Denne bør foreligge før KS2 ferdigstilles, og vurderes som en del av KS2.

Styringsdokument

Styringsdokumentet er meget omfattende, og det er utfordrende å finne de reelle styringsprinsippene for prosjektet. En av årsakene til det store omfanget er at mye informasjon som finnes i vedlegg også er duplisert i hoveddokumentet. Omfanget vil utfordre bruken av dokumentet i den operative styringen og vil gjøre nødvendig oppdatering og revisjon i gjennomføringsfasen krevende. Vi anbefaler at dokumentet revideres før prosjektstart med fokus på å begrense styringsdokumentets omfang.

Videre anbefaler vi at dokumentet innen prosjektstart utbedres på følgende områder:

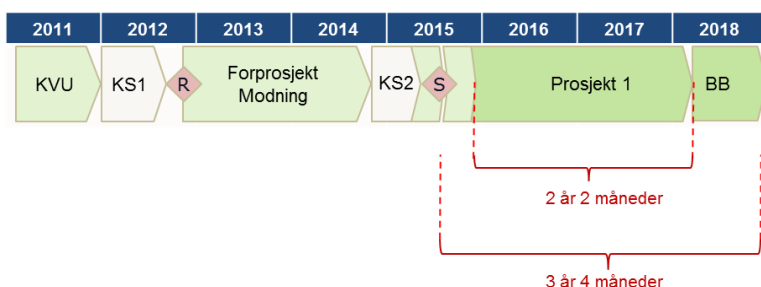
- **Prosjektmål**
Målene er lite spesifikke og målbare da det foreløpig brukes språk som «system som er fleksibelt», «økt brukertilfredshet», «i bedre stand til», «i større grad», «gi bedre informasjon», «godt fungerende». I henhold til KS-veilederen må prosjektmål være spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske og tidsavgrensede.
- **Grensesnitt**
Grensesnitt mot pågående eller planlagte prosjekter er ikke beskrevet. Tekniske grensesnitt, også mot eksisterende infrastruktur, er ikke beskrevet på et tilfredsstillende nivå. I henhold til KS-veilederen skal det foreligge en beskrivelse av alle vesentlige grensesnitt av teknisk, organisatorisk eller kommersiell art. Vesentlige prosjektinterne grensesnitt bør også beskrives.
- **Kontraktsstrategi**
Valget om å benytte hovedsamarbeidspartner (HSP) er et sentralt kontaktstrategisk valg som burde vært redegjort for i styringsdokumentet. Dette valget er ikke omtalt eller drøftet, og prosessen for valg av eksisterende HSP er utelatt. Det bør gjøres en drøfting av kontraktsmodeller både med og uten bruk av HSP, på lik linje med drøftingen av ulike modeller for kjøp av utviklingstjenester. Det foreligger heller ingen beskrivelse av HSP-kontraktens egenskaper slik som kontraktstype, kompensasjonsform, risikofordeling, incentiver, etc. I henhold til KS-veilederen skal begrunnelsen for den valgte kontraktsstrategi for prosjektet samlet og for hver enkelt kontrakt beskrives.

- **Organisering og ansvarsdeling**
Det foreligger ikke et organisasjonskart for gjennomføringsfasen på nivåene under prosjektlederne. Styringsdokumentet bør inkludere et komplett organisasjonskart, som også omfatter hvor de ulike ressursene skal komme fra, eksempelvis ulike politiavdelinger, hovedsamarbeidspartner, leverandører, etc. Videre er det uklart ansvars- og arbeidsfordeling mellom Programleder og Endringseier innenfor prosjekt Virksomhetsutvikling og Gevinstrealisering.
- **Arbeidsomfang, herunder endringsstyring**
Det bør gjøres en mer konkret beskrivelse av omfanget enn eksempelvis «*Nasjonal straffesaksløsning*» og «*Nasjonalt multimedialager*» og en oppsummering av antall og type brukerhistorier. I henhold til KS-veilederen må arbeidsomfang beskrives presist og kvantitativt der det er mulig, på et detaljeringsnivå som er hensiktsmessig. Vi har fått en mer presis beskrivelse av arbeidsomfang i intervjuer, og dette bør inkluderes i styringsdokumentet.

Andre anbefalinger fra KS1

Ved KS1 ble det som risikoreduserende tiltak anbefalt prosjekter med maksimal varighet på 1½ til 2 år, samt at Prosjekt 1 skulle planlegges med full stans og evalueres før det eventuelt fremmes forslag om Prosjekt 2.

I henhold til planen varer prosjektet 2 år og 2 måneder, og etterfølges av en 11 måneder lang «Brobyggingsfase» mellom Prosjekt 1 og 2. Vi mener deler av eller hele «Brobyggingsfasen» bør anses som en integrert del av Prosjekt 1, da det er planlagt konkrete leveranser i tillegg til utbedring, stabilisering, og overføring i denne fasen. Det vil også gjennomføres et omfattende arbeid i forkant av den definerte oppstarten av prosjekt 1 med forberedelser til utviklingsarbeidet. Dette er aktiviteter som normalt defineres å være en del av gjennomføringsfasen. Varigheten vurderes derfor å være lenger enn anbefalt i KS1.



«Brobyggingsfasen» pågår helt frem til planlagt oppstart av Prosjekt 2, og omfanget av denne fasen tilsier at det ikke planlegges med full stans etter endt Prosjekt 1, som anbefalt i KS1. Det videre arbeidet med KS2 vil ha fokus på muligheten for å redusere prosjektetsvarighet, samt vurdere hvordan overgangen mellom prosjekt 1 og etterfølgende prosjekter bør planlegges.

Vedlegg 4 Estimeringsprosess

Dovre Group AS Transportøkonomisk institutt

Arbeidsdokument

Gjennomgang av prosessen for kostnadsestimering benyttet for prosjekt 1 av Merverdiprogrammet

Vedlegget er unntatt offentlighet i henhold til Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd, paragraf 23-3

Vedlegg 5 Usikkerhetsanalyse - Investeringskostnader

Dovre Group AS Transportøkonomisk institutt

Arbeidsdokument

Usikkerhetsanalyse av kostnader, inkludert beskrivelse av kalkylestruktur og -elementer, usikkerhetselementer og analysemodell

Vedlegget er unntatt offentlighet i henhold til Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd, paragraf 23-3

Vedlegg 6 Referansedokumenter

- Accenture (2010). *Evaluering av IT-funksjonen i Politiet*
- Accenture (2010). *Evaluering av PDMT*
- Concept (2004). *Concept Rapport nr. 2. Styring av statlig prosjektledelse - Empiri og økonomiske prinsipper*
- Concept (2007). *Concept rapport nr. 19. Effektvurdering av store statlige investeringsprosjekter*
- Departementene (2012). *Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet*
- Difi (2012). *Prosjektveiviseren 2.0 – Anbefalt prosjektmodell for offentlig sektor*
- Difi (2012). *Prosjektveiviseren versjon 2.0*
- Difi (2013). *Evaluering av Politidirektoratet*
- Difi (2013). *Veileder i tilgjengeliggjøring av offentlige data*
- Dovre International AS (2006). *LOS Programmet. Økonomiprojektet. Analyse av gjennomførbarhet og hensiktsmessighet av omfangsutvidelse*
- Dovre International AS (2006). *LOS Økonomiprojektet. Kvalitetssikring av valgt prosjektoalternativ (KS2)*
- Dovre International AS (2007). *LØFT-Modulis*
- Finansdepartementet (2005). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*
- Finansdepartementet (2008). *Det sentrale styringsdokumentet, Veileder nr. 1*
- Finansdepartementet (2008). *Felles begrepsapparat KS 1, Veileder nr. 3*
- Finansdepartementet (2008). *Kostnadsestimering, Veileder nr. 6*
- Finansdepartementet (2008). *Systematisk usikkerhet, Veileder nr. 4*
- Finansdepartementet (2008). *Utkast til veileder for markedsusikkerhet*
- Finansdepartementet (2011). *Rammeavtale mellom Finansdepartementet og Dovre Group AS og Transportøkonomisk institutt*
- Holte Consulting (2013). *Tilleggsoppdrag KS1 Merverdiprogrammet*
- Innstilling til Stortinget fra Justiskomiteen, dokument 8:40 S*
- Justisdepartementet (2011). *IKT-strategi Justissektoren. Strategi 2011–2015.*
- Justisdepartementet (2011). *KVU oppdragsbeskrivelse Mandat*
- Justisdepartementet (2012). *IKT-styringsmodell – En overordnet beskrivelse*
- Justisdepartementet (2013). *Bedre og mer helhetlig IKT-styring i sektor*
- Justisdepartementet (2013). *IKT-styringsmodell for Justissektoren*
- Justisdepartementet (2013). *Tildelingsbrev 2013, politidirektoratet*

- Justisdepartementet (2014). *Oppdragsbrev 2014 – utarbeide ikt-strategi og ikt-handlingsplan*
- Justiskomiteen (2013). *Innst. 443 S (2012–2013)*
- Merverdiprogrammet (2012). 99801 0111 *Plan for håndtering av usikkerhet Prosjekt 1 100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 0120 *Protokoll for innlån av ressurser 2.0*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 1001 *Teststrategi 100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 300001 *Overordnet målbilde 100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 30013040 *Funksjonelt målbilde 100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 30013040 *Overordnet løsningsbeskrivelse Etterretning v100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 30013040 *Overordnet løsningsbeskrivelse Forebygging v100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 30013040 *Overordnet løsningsbeskrivelse Forvaltning v100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 30013040 *Overordnet løsningsbeskrivelse Løsningsforvaltning v100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 30013040 *Overordnet løsningsbeskrivelse Operativt v100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 30013040 *Overordnet løsningsbeskrivelse Opparbeide kunnskap v100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 30013040 *Overordnet løsningsbeskrivelse Straffesak (Del A) v100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 30013040 *Overordnet løsningsbeskrivelse Straffesak (Del B) v100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 30013040 *Overordnet løsningsbeskrivelse Straffesak (Del C) v100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 300201 *Overordnet kommunikasjonsstrategi for programmet 100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 300201 *Overordnet kommunikasjonsstrategi 100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 300220 *Migrering- og konverteringsstrategi 100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 300220 *Realiseringsstrategi 100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 300230 *Kontraktstrategi - drøfting av alternativer 100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 300230 *Kontraktstrategi - Overordnede rammer 100*
- Merverdiprogrammet (2013). 99801 300230 *Kontraktstrategi for prosjekt 1 100*

Merverdiprogrammet (2013). 99801 500103 Underlag 2420 Bygg Kravpoeng 100

Merverdiprogrammet (2013). 99801 500103 Underlag 2630 Teknisk innføring 100

Merverdiprogrammet (2013). 99801 500103 Underlag 2640 Konvertering 100

Merverdiprogrammet (2013). 99801 500103 Underlag 3010 Plan og strategi for neste prosjekter 110

Merverdiprogrammet (2013). 99801 500103 Underlag 4000 Virksomhetsutvikling og gevinstrealisering 120

Merverdiprogrammet (2013). 99801 500103 Underlag 9010 Administrative driftskostnader 110

Merverdiprogrammet (2013). 99801 500103 Underlag 9020 Investeringer IKT-løsning 120

Merverdiprogrammet (2013). 99801 500110 Usikkerhetsanalyse MVP 2013-09-30 100

Merverdiprogrammet (2013). 99801 8050 Målbilde for virksomhetsutvikling Prosjekt 1 110

Merverdiprogrammet (2013). Organisering av MERVERDIprogrammet 2013

Merverdiprogrammet (2014). 140904 KS2 oppstartsmøte v100

Merverdiprogrammet (2014). 2ab1. Prosjektforslag Rigging av linja 100

Merverdiprogrammet (2014). 99801 0110 Forberedelse til prosjekt 1 100

Merverdiprogrammet (2014). 99801 0110 Sentralt styringsdokument prosjekt 1 100

Merverdiprogrammet (2014). 99801 0111 Plan for konfigurasjonsstyring 100

Merverdiprogrammet (2014). 99801 0111 Plan for Kostnadsledelse 100

Merverdiprogrammet (2014). 99801 0111 Plan for Tidsledelse 100

Merverdiprogrammet (2014). 99801 0120 Retningslinje for innlån av ressurser 2.0

Merverdiprogrammet (2014). 99801 012530 Interessentanalyse 120

Merverdiprogrammet (2014). 99801 300001 Målbilde for virksomhetsutvikling Prosjekt 1 120

Merverdiprogrammet (2014). 99801 300001 Målbilde for virksomhetsutvikling 120

Merverdiprogrammet (2014). 99801 30013040 Overordnet løsningsbeskrivelse Virksomhetsstyring v100

Merverdiprogrammet (2014). 99801 300201 Opplærings- og brukerstøttestrategi 120

Merverdiprogrammet (2014). 99801 300201 Strategi for kommunikasjon- og endringsstyring 120

Merverdiprogrammet (2014). 99801 300201 Strategi for virksomhetsutvikling 120

Merverdiprogrammet (2014). 99801 300510 Plattformtypevalg - Analyse og anbefaling 110

Merverdiprogrammet (2014). 99801 500102 *Estimeringstilnærming Prosjekt 1* 100

Merverdiprogrammet (2014). 99801 500103 *Estimeringsmodell Prosjekt 1* 110

Merverdiprogrammet (2014). 99801 500103 *Estimeringsmodell prosjekt 1* 111

Merverdiprogrammet (2014). 99801 500210 *Mål og målstruktur* 120

Merverdiprogrammet (2014). 99801 500220 *Strategi for gevinstrealisering* 130

Merverdiprogrammet (2014). 99801 500240 *Gevinstrealiseringsplan for Prosjekt 1* 120

Merverdiprogrammet (2014). 99801_01100502_ *Beskrivelse av arbeidsprogram 2015* v100

Merverdiprogrammet (2014). 99801_ *Budsjett 2015 Beslutningsnotat* v100

Merverdiprogrammet (2014). *KS2 oppstartsmøte - presentasjon*

Merverdiprogrammet (2014). *KS2 Workshop - presentasjon*

Merverdiprogrammet (2014). *Organisering av MERVERDIprogrammet 2014*

Merverdiprogrammet (2014). *Register over alle kartlagte grensesnitt og tilhørende tiltak (Okt 2014)*

Merverdiprogrammet (2015). 99801_4002_ *Tilsvaret til Dovre notat - kontraktstrategi* v100

Merverdiprogrammet (2015). *Organisering av MERVERDIprogrammets gjennomføringsfase*

Metier (2010). *Kvalitetssikring (KS2) av EFFEKT-programmet*

Metier (2010). *Kvalitetssikring (KS2) av PERFORM prosjektet i SPK – 2010 Revisjon*

Metier (2011). *Kvalitetssikring fase 1(KS1 – Konseptvalg) av Modernisering av IKT i NAV*

Metier (2012). *Hovedkonklusjoner KS1 - Fremtidige IKT-systemer til støtte for straffesaksbehandlingen i politi- og påtalemyndigheten*

Metier (2012). *Presentasjon KS1-rapport*

Metier (2013). *Kvalitetssikring fase 1 (KS1 – Konseptvalg) av Fornyelse av TVIST-systemene*

Metier (2013). *Kvalitetssikring fase 1 (KS1 konseptvalg) av Fremtidige IKT-systemer til støtte for straffesaks-behandlingen i politi- og påtalemyndigheten*

NIBR (2014). *Etterevaluering av NAV IKT Basis*

NOU (2013). *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer Politianalysen*

NTNU (2009). *Master thesis: The use of Enterprise Architecture, IT Strategy and IT Governance at StatoilHydro*

Politidirektoratet (2010). *Kvalifikasjonsgrunnlag – hovedsamarbeidspartner for program nye straffesakssystemer*

- Politidirektoratet (2010). *Prekvalifisering – ifm. anskaffelsen av hovedsamarbeidspartner (for programmet fornying av straffesakssystemene i politiet) «201002932_D1_V1»*
- Politidirektoratet (2011). *Forenklet anskaffelsesprotokoll for anskaffelser over kr 500 000 «201002932_D1_H»*
- Politidirektoratet (2011). *Vedlegg 1 til Prekvalifisering – ifm. anskaffelsen av hovedsamarbeidspartner «201002932_D1_V2»*
- Politidirektoratet (2013). *Analyse av IKT-styring i politiet- og lensmannsetaten*
- Politiet (2010). *Evaluering av IT-funksjonen i politiet, basert på Accenture rapport*
- Politiet (2010). *Hovedsamarbeidspartner for program nye straffesakssystemet. Konkurransesgrunnlag Del 2 Kontrakten: Bilag 1 Kvalifikasjonsgrunnlag. 2010/02932*
- Politiet (2010). *Innskjøpsstrategi for politi- og lensmannsetaten 2011 - 2015*
- Politiet (2010). *Politiets strategi 2010 – 2015*
- Politiet (2011). *Del 1 KVVU_Forside og innledning_v1.0*
- Politiet (2011). *Del 2 KVVU_Behovsanalyse_v1.0*
- Politiet (2011). *Del 3 KVVU_Mål strategi og krav_v1.0*
- Politiet (2011). *Del 4 KVVU_Mulighetsstudie_v1.0*
- Politiet (2011). *Del 5 KVVU_Alternativanalyse_v1 0*
- Politiet (2011). *Del 6 KVVU_Føringer for forprosjektfasen_v1.0*
- Politiet (2011). *Estimeringsmodell KVVU-KS1 periodisert*
- Politiet (2011). *Hovedavtale – hovedsamarbeidspartner for program nye straffesakssystemer*
- Politiet (2011). *Konseptvalgutredning Nye straffesakssystemer Vedlegg 13: Nybyggalternativet*
- Politiet (2011). *KVVU Vedlegg 9 Kostnadsestimeringsmodellen*
- Politiet (2012). *IKT Styringsmodell – En overordnet beskrivelse*
- Politiet (2012). *Informasjon om plan IKT-seksjon*
- Politiet (2012). *Politiets MERVERDIprogram har fått full tilslutning fra regjeringen*
- Politiet (2013). *IKT strategi for perioden 2013 – 2020*
- Politiet (2013). *Innskjøpsinnstruks for politi- og lensmannsetaten*
- Politiet (2013). *MERVERDIprogrammet, informasjonsskriv*
- Politiet (2013). *Politiets IKT-sourcingstrategi*
- Politiet (2013). *Styringsdokument Modningsprosjektet 2013 - v1*
- Politiet (2014). *2. tertialrapport Politiets IKT-tjenester*
- Politiet (2014). *Disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten*

Politiet (2014). *Etatsinstruks for behandling av informasjon i politiet – Utkast*

Politiet (2014). *Etatsinstruks for dokumentstyring av sikkerhetsarbeidet - Utkast*

Politiet (2014). *Etatsinstruks for personellsikkerhet – Utkast*

Politiet (2014). *Etatsinstruks for sikkerhetsorganisering – Utkast*

Politiet (2014). *Etatsinstruks Leverandørsikkerhet - Utkast*

Politiet (2014). *Etatsinstruks risikostyring av informasjonssikkerhet – Utkast*

Politiet (2014). *Etatsinstruks sikkerhetsmessig inndeling i soner for behandling av informasjon - Utkast*

Politiet (2014). *Faseplan for anskaffelsesfasen*

Politiet (2014). *Faseplan for anskaffelsesfasen Intranett versjon 1*

Politiet (2014). *Generell trusselvurdering relatert til informasjonssikkerhet*

Politiet (2014). *Helhetlig HR-portefølje*

Politiet (2014). *IKT-styringsmodell for politiet 2.0 – Utkast*

Politiet (2014). *Internrevisjon av informasjonssikkerhet – Utkast*

Politiet (2014). *Kriterier til egenevaluering – Modningsprosjektet*

Politiet (2014). *Kvalitetsoppfølging av prosjekter iht politiets prosjektmodell*

Politiet (2014). *Modning 2014 - Referat fra styringsgruppemøte*

Politiet (2014). *Modning 2014 Egenevaluering - vedlegg 1 v1.0*

Politiet (2014). *Modning 2014 Egenevaluering - vedlegg 2 v1.0*

Politiet (2014). *Modning 2014 Egenevaluering - vedlegg 3 v1.0*

Politiet (2014). *Modning 2014 Egenevaluering - vedlegg 4 v1.0*

Politiet (2014). *Modning 2014 Egenevaluering v1.0*

Politiet (2014). *Organisasjonskart POD*

Politiet (2014). *Overordnet beskrivelse av IKT-løftet*

Politiet (2014). *Policy for informasjonssikkerhet i politiet*

Politiet (2014). *Policy klassifisering og verdivurdering av informasjon i politi- og lensmannsetaten – Utkast*

Politiet (2014). *Porteføljeoversikt*

Politiet (2014). *Prosjektregister og statusutvikling*

Politiet (2014). *Referat, porteføljestyremøte T1*

Politiet (2014). *Referat, porteføljestyremøte T2*

Politiet (2014). *Sjekkliste for de enkelte beslutningspunkter knyttet til prosjektmodellen*

Politiet (2014). *Status strategisk utviklingsportefølje august 2014*

- Politiet (2014). *Strategi for informasjonssikkerhet for politiet 2014-2018*
- Politiet (2014). *Styringsdokument – Intranett versjon 1*
- Politiet (2014). *Styringsdokument – Ny straffelov*
- Politiet (2014). *Styringsdokument Modningsprosjektet 2014 - v1 01*
- Politiet (2014). *Styringsmodell for strategisk utviklingsportefølje*
- Politiet (2015). *Styringsdokument Modning 2015*
- Politiets IKT-tjeneste (2014). *Aktivitetsplan for sourcing*
- Rikspolisstyrelsen (2013). *Utvärdering av ärendehanteringssystemet SiebelPUST*
- Riksrevisjonen (2012). *Undersøkelse av IKT-forvaltningen i straffesakskjeden*
- Simula Research Laboratory (2009). *Estimering av kostnader i IT-prosjekter*
- Simula Research Laboratory (2010). *Kontrakter og prosjektstyring i store, smidige IT-prosjekter*
- Statskonsult (1998). *Erfaringer fra store statlige IT-prosjekter. Vurderinger og mulige tiltak*
- Statsrevisorerna (2013). *Beretning om det danske politiets IT-system POLSAG*
- Terramar AS (2011). *Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1). Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer. Høringsutkast*
- UDI (2010). *Gevinstrealisering – med IKT-prosjekter*

