

Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten

- Afrapportering fra arbejdsgruppen
vedrørende bedre statslige it-projekter

Maj 2010



Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten

- Afrapportering fra arbejdsgruppen
vedrørende bedre statslige it-projekter

Maj 2010



Professionalisering af arbejdet
med it-projekter i staten
- Afrapportering fra arbejdsgruppen
vedrørende bedre statslige it-projekter
Maj 2010

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles
eller afhentes hos:
Rosendahls - Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon 43 22 73 00
E-mail Distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

Henvendelse om udgivelsen
kan i øvrigt ske til:
Finansministeriet
Center for effektivisering og digitalisering
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33
E-mail fm@fm.dk

ISBN trykt publikation:
978-87-7856-937-0

ISBN elektronisk publikation:
978-87-7856-938-7

Omslag og design: Enteneller
Tryk: Rosendahls - Schultz Grafisk
Oplag: 4.000
Pris: 100 kr. inkl. moms

Elektronisk publikation:
Produktion: Rosendahls - Schultz Grafisk

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside:
www.fm.dk

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1	Sammenfatning	6
Kapitel 2	Udfordringer	24
Kapitel 3	Indsatsområde 1 Kompetenceløft og fælles metoder	44
Kapitel 4	Indsatsområde 2 Fokus på de risikofyldte it-projekter	60
Kapitel 5	Indsatsområde 3 Bedre samarbejde med leverandører og rådgivere	80
Bilagsoversigt		
Bilag 1:	Arbejdsgruppens opdrag	88
Bilag 2:	Deltagere i arbejdet	90
Bilag 3:	De ni projekter i Ernst & Youngs undersøgelse af it-projekter i staten	96
Bilag 4:	Arbejdet med it-projekter i udvalgte virksomheder	100
Bilag 5:	Erfaringer med offentlige it-projekter i udlandet	110
Bilag 6:	Erfaringer fra infrastrukturuområdet	112

KAPITEL 1

SAMMENFATNING

Kapitel 1

Sammenfatning

It-projekter, det vil sige projekter, hvor it udgør en overvejende del af den samlede løsning, spiller en afgørende rolle i udviklingen af den offentlige sektor. Det kommer til udtryk ved, at store offentlige reformer og forandringsprojekter i ministerierne, som for få år siden ville have været overvejende organisatoriske eller fagspecifikke, i dag har et væsentligt digitalt indhold.

Det gælder både udviklingen af den almindelige sagsbehandling og højt prioriterede politiske initiativer som indførelsen af national test i folkeskolen, fusionen af den kommunale og statslige skatteforvaltning, samt initiativer, som Danmark skal gennemføre for at leve op til nye krav på EU-området.

Digitaliseringens stigende rolle har ført til, at det statslige it-forbrug vokser betydeligt disse år. De statslige it-omkostninger er i dag på omkring 4,5 mia. kr. årligt og stiger med op mod 15 pct. om året. Op mod 70 pct. af de statslige it-omkostninger vurderes at gå til it-projekter.

De digitale løsninger vil således også være en væsentlig løftestang i de reformer, der skal gennemføres i de kommende år for at sikre en effektiv og velfungerende offentlig sektor. Derfor er det afgørende, at der udarbejdes det bedst mulige beslutningsgrundlag for den politiske prioritering, og at it-projekterne lykkes. Både for at sikre den videre modernisering af den offentlige sektor i Danmark og for at sikre, at de mange penge, der bruges på it-projekter, bruges bedst muligt.

Danmark er internationalt førende i anvendelsen af ny teknologi i den offentlige sektor. Det skyldes, at digitalisering af den offentlige sektor bliver prioriteret af regeringen, og at danske borgere og virksomheder er blandt de mest digitale i verden. En række styrelser har således udviklet innovative it-løsninger som eksempelvis NemKonto og SKATs tastselv-løsning, der kun kan matches få andre steder i verden.

De gode eksempler til trods så er vellykkede statslige it-projekter desværre snarere undtagelsen end reglen.

Budgetoverskridelserne i de store, statslige it-projekter, der går galt, er gennemsnitligt på ca. 40 pct., mens de gennemsnitlige tidsoverskridelser er på ca. 75 pct. Siden 2001 har der i de største statslige it-projekter været budgetoverskridelser for samlet set omkring en mia. kr. Hertil kommer øgede udgifter for leverandørerne og de afledte samfundsmæssige konsekvenser. Samtidig følges der kun meget sjældent op på, om projekternes forventede mål er nået.

De fortsatte problemer med statslige it-projekter kan betyde, at større reformer af den offentlige sektor forsinkes. Det kan have betydelige konsekvenser for såvel den offentlige sektor som for borgere og virksomheder. Endvidere kan problemerne med it-projekterne være med til at sætte den offentlige sektors troværdighed under pres, hvilket er kritisk i en situation, hvor behovet for offentlige reformer og omstillingsprojekter over de kommende år vil være betragteligt.

Mange anbefalinger og vejledninger men stadig omfattende problemer

Problemstillingen er ikke ny. I 2001 udgav Teknologirådet rapporten ”Erfaringer fra statslige IT-projekter – hvordan gør man det bedre?”, den såkaldte Bonneruprapport, der kortlagde en række udfordringer for de statslige it-projekter samt gav en bred vifte af fremadrettede anbefalinger. Også Rigsrevisionen har løbende – senest i december 2008 – gennemført omfattende analyser af de statslige it-projekter og peget på en række problemer.

I forlængelse af de løbende rapporter er der udarbejdet en række vejledninger og værktøjer til at understøtte de statslige it-projekter. Desuden har flere styrelser oprettet projektenheder, som arbejder aktivt med at udvikle projektværktøjer internt i de enkelte organisationer. Endelig er lederne i de enkelte styrelser i dag væsentligt mere involveret i de større it-projekter, end de har været tidligere.

Men der er fortsat betydelige udfordringer med at gennemføre it-projekterne. Vejledningerne, rapporterne og de lokale tiltag har altså ikke haft den ønskede effekt. Det hænger blandt andet sammen med, at den hidtidige indsats har været baseret på en antagelse om, at styrelserne har tilstrækkelig høj projektmodenhed til at efterleve anbefalingerne.

Erfaringerne fra de statslige it-projekter har vist, at denne projektmodenhed ikke har været til stede i tilstrækkelig høj grad. Det taler for, at en fremadrettet indsats ikke består i flere vejledninger og gode råd. Der er brug for et generelt løft af arbejdet med it-projekter i staten gennem en mere forpligtende og fælles indsats.

Regeringens arbejdsgruppe for bedre it-projekter

Givet de fortsatte udfordringer med it-projekterne nedsatte regeringen i 2009 en arbejdsgruppe, der skal komme med anbefalinger til den fremtidige projektering, budgettering, styring, organisering og gennemførelse af de statslige it-projekter. Arbejdsgruppen har særligt fokuseret på it-projekter med en høj grad af systemudvikling.

Arbejdsgruppen har bestået af repræsentanter fra Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og har været betjent af et sekretariat i Finansministeriet, *jf. bilag 2*.

Arbejdsgruppen har nedsat en rådgivergruppe bestående af personer, der har erfaring med tilrettelæggelse og gennemførelse af større udviklings- og it-projekter både fra det private erhvervsliv, forskningsverdenen og fra staten. Det drejer sig om:

Bent Flyvbjerg, Lars Fruergaard Jørgensen, Ole Kjær, Lone Lindsby, Peder Juhl Madsen, Lars Mathiesen, Claes Nilas, Birgit W. Nørgaard, Peter Schleidt, Flemming Steen, Carsten Krogsgaard Thomsen.

Medlemmernes CV findes i bilag 2.

Arbejdsgruppen har mødtes med rådgivergruppen tre gange i efteråret og vinteren 2009/2010. På møderne har rådgivergruppen drøftet såvel de udfordringer, staten står over for, som arbejdsgruppens bud på fremadrettede initiativer.

Ud over møderne mellem rådgivergruppen og arbejdsgruppen har sekretariatet i Finansministeriet gennemført interviews med medarbejdere fra flere af de virksomheder, rådgivergruppen repræsenterer. Målet har været at få bedre indsigt i, hvordan de enkelte virksomheder arbejder med it-projekter.

Sekretariatet har i løbet af 2009 og 2010 desuden afholdt flere møder med it-brancheorganisationerne, ligesom sekretariatet har afholdt et større antal møder med repræsentanter fra forskningsverdenen, konsulentbranchen og med andre ressourcepersoner.

Endelig har arbejdsgruppen i vinteren 2009 annonceret, at det via modernisering.dk var muligt for eksterne interessenter at give skriftlige bidrag med anbefalinger m.m. til arbejdsgruppen. I den forbindelse er der kommet bidrag fra en række enkeltpersoner, virksomheder og interesseorganisationer, som er kommet med deres vurderinger af, hvori udfordringerne består, og hvordan de bedst håndteres.

Analyse af statslige it-projekter

Arbejdsgruppen har fået gennemført en detaljeret analyse af erfaringerne fra ni statslige it-projekter. Analysen er gennemført i sommeren og efteråret 2009 og bygger på et omfattende datamateriale fra de undersøgte projekter samt på 56 kvalitative interviews med projektdeltagere, projektledere, projektejere, leverandører og konsulenter, som har arbejdet på de ni projekter.

Analysen peger på, at hovedparten af de undersøgte it-projekter har leveret it-systemer, der i dag fungerer og har givet resultater i forhold til en øget digitalisering og effektivisering i staten. Samtidig viser analysen, at en række af projekterne har mødt betydelige udfordringer undervejs, og at en række problemer går igen på tværs af projekterne. Arbejdsgruppen vurderer på baggrund heraf, at de væsentligste udfordringer er:

- *Manglende projektmodenhed:* På trods af en meget lav projektmodenhed gennemfører flere styrelser meget komplekse it-projekter. Projektmodenhed handler om de projektværktøjer, processer og ressourcer, styrelserne har til rådighed, samt styrelsernes erfaring fra tilsvarende projekter. Styrelserne har typisk kompenseret for den lave projektmodenhed gennem omfattende brug af eksterne konsulenter. Det har ført til, at viden og erfaring fra projekterne ikke opbygges og forbliver i styrelserne. Ligesådan har det betydet, at der ikke er blevet opbygget og tydeliggjort en karrierevej for projektledere i staten. Samlet set har det været en medvirkende årsag til, at staten i 2008 købte konsulentytelser for 3,9 mia. kr. om året. Heraf gik 1,9 mia. kr. om året til it-konsulenter. Det svarer til godt 37 pct. af statens samlede it-udgifter.
- *Der gennemføres meget risikofyldte projekter:* De statslige it-projekter er særdeles risikofyldte og er i mange tilfælde baseret på uprøvet teknologi. Projekterne gennemføres ofte uden, at der tages de nødvendige forholdsregler for at håndtere risici.
- *Knaster i samarbejdsrelationerne.* Der er flere eksempler på et uheldigt samspil mellem de statslige kunder, leverandørerne og konsulenthusene. Relationen mellem styrelserne og leverandørerne er således ofte præget af mistillid og gensidige bebrejdelser. Oplevelsen i mange styrelser er, at leverandørerne lover mere, end de kan holde. Omvendt mener mange leverandører, at staten anvender EU-udbudssystemet for rigidt, hvilket blandt andet kommer til udtryk ved omfattende kravspecifikationer og manglende mulighed for dialog som led i indgåelsen af kontrakter. Og på trods af, at styrelserne i vidt omfang benytter sig af rådgivere, er der ikke kommet flere vellykkede it-projekter.

Erfaringer fra private virksomheder

It er gennem de seneste år blevet en stadig vigtigere del af de fleste private virksomheders forretning.

Nogle brancher har oplevet denne udvikling mere markant end andre. I den finansielle sektor skelnes der ikke længere mellem it og forretning. Det skyldes, at kerneydelsen er digitaliseret. Og det har været medvirkende til, at mange danske finansielle virksomheder er globalt førende i anvendelsen af digitale teknologier. Også i produktionsvirksomheder, hvor ikke alle produkter kan digitaliseres, spiller it en stadig større rolle.

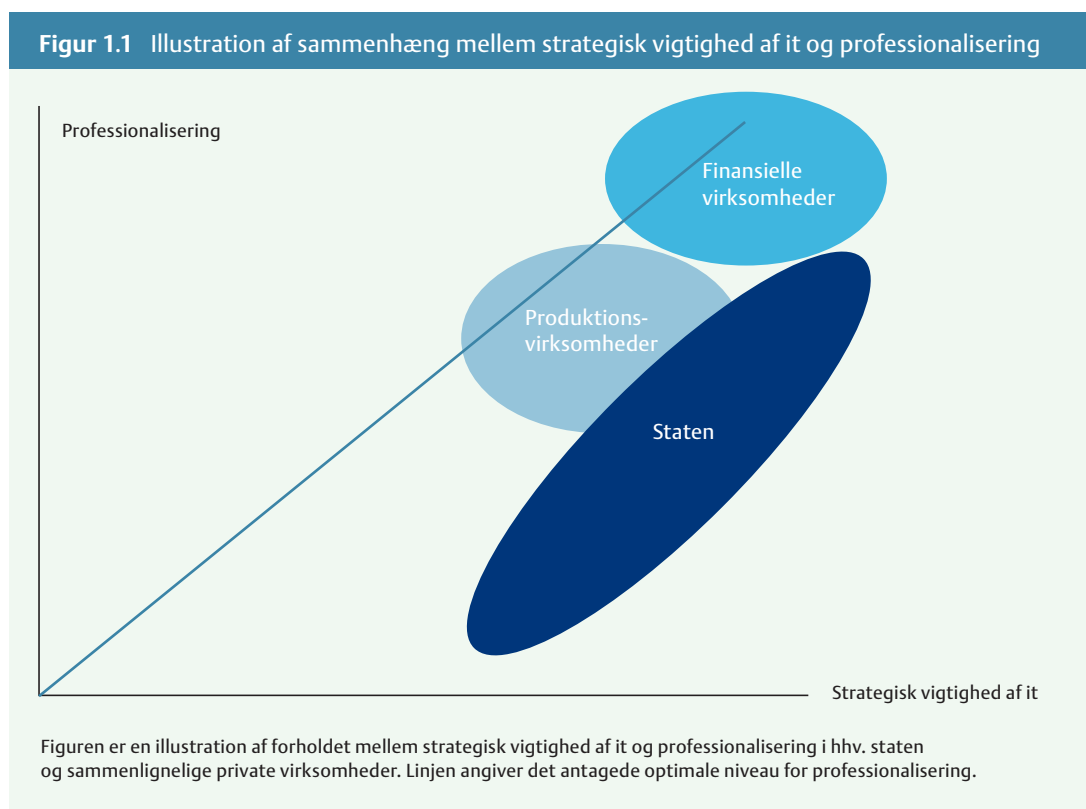
Flere private virksomheder har – som staten – haft udfordringer med it-projekterne. Men de virksomheder, der er undersøgt som led i denne udredning, er kommet væsentligt længere end de fleste styrelser med at udvikle passende metoder, værktøjer og arbejdsgange til at kunne håndtere en situation, hvor den strategiske vigtighed af it øges.

Og der er meget, der tyder på, at virksomhedernes tilgang til arbejdet med it-projekter har haft den ønskede effekt. Selv om ikke alle virksomhedernes projekter gennemføres succesfuldt, så er

succesraten betydeligt højere end i staten. Hermed er virksomhederne i højere grad end staten i stand til at udnytte de muligheder, der ligger i at bruge ny teknologi til at udvikle forretningen.

De private virksomheders erfaringer er en vigtig del af grundlaget for de initiativer, der præsenteres i denne rapport.

Én fællesnævner for de erfaringer de private virksomheder har gjort sig med at få bedre hånd om it-projekterne, er at en øget professionalisering af virksomhedernes arbejde it-projekter har været helt central, *jf. figur 1.1.*



Professionalisering indebærer, at virksomhederne har de rette kompetencer og de værktøjer og metoder, der er passende for at løse opgaverne. Projekternes risici begrænses aktivt og håndteres blandt andet ved, at kompleksiteten i projekterne reduceres. Virksomhederne tager selv det fulde ejerskab for projekterne og styrer projekterne igennem fra start til slut. Dermed har de været i stand til at reducere afhængigheden af eksterne konsulenter betydeligt. Endelig sker der i virksomhederne en aktiv koordinering på tværs af porteføljen af it-projekter og systemer.

Erfaringerne fra de private virksomheder kan ikke overføres direkte til staten, da rammebetingelserne i staten adskiller sig fra dem, der kendes i de fleste større private koncerner. Fx er der ikke en fælles koncernledelse eller et fælles it-budget i staten, som det kendes fra mange virksomheder. Men forskellighederne til trods er der en række områder, hvor staten kan lade sig inspirere af erfaringerne fra de private virksomheder.

Målsætning: Øget professionalisering

Også i staten bør målsætningen være en øget professionalisering af arbejdet med it-projekter. Der opstilles tre indsatsområder, der viser, hvor der skal laves ændringer i den måde, staten arbejder med it-projekter, for at professionaliseringen kan slå igennem. Anbefalingerne dækker såvel enkeltstående it-projekter som egentlige programmer, dvs. flere it-projekter som deler en business case.

Som illustreret i *figur 1.2* er indsatsområderne: 1) Kompetenceløft og fælles metoder. 2) Fokus på de risikofyldte projekter. 3) Bedre samarbejde med leverandører og rådgivere.

Figur 1.2 Professionalisering nås gennem indsats på tre områder



De tre indsatsområder danner rammen for de initiativer, som arbejdsgruppen anbefaler at gennemføre.

Den nedsatte rådgivergruppe er enig i, at staten bør gennemføre de initiativer, som arbejdsgruppen anbefaler, med henblik på at øge graden af professionalisering i arbejdet med it-projekter. Flere af rådgivergruppens medlemmer mener samtidig, at staten på en række områder kunne gå endnu videre, fx i retning af øget porteføljestyring. Det skal ses i lyset af, at de fleste private virksomheder har taget mere omfattende skridt.

Indsatsområderne og de tilknyttede initiativer er opsummeret i *tabel 1.1*.

Tabel 1.1 Indsatsområder og initiativer		
Kompetenceløft og fælles metoder	Fokus på de risikofyldte it-projekter	Bedre samarbejde med leverandører og rådgivere
Fælles obligatorisk projektmodel for it-projekter i staten	Fem principper for gennemførelse af it-projekter i staten	Løbende og tværgående evaluering af leverandører og rådgivere
Fælles kompetenceudviklingsmodel med fokus på certificering og netværk for projektledere	Oprettelse af et statsligt it-projektråd under Finansministeriet	Mindre omfattende kravspecifikationer
Etablering af "Ministeriernes projektkontor"	Vurdering af it-projekternes risikoprofil	Katalog om muligheder for dialog under EU's udbudsdirektiv
Fælles projektleder- og ressourceenhed	Eksterne reviews af risikofyldte it-projekter	
Bedre business cases	Det foreslås, at der indledes en dialog med Finansudvalget om Budgetvejledningens særlige disponeringsregler for forelæggelse af ændringer til it-projekter samt om Finansudvalgets behov for orientering og forelæggelse	
	Kvantitative risikovurderinger, tættere sammenkobling mellem risici og budget	

Indsatsområde 1: Kompetenceløft og fælles metoder

Arbejdet med it-projekterne skal professionaliseres ved at løfte kompetencerne til at drive projekter og ved at indføre fælles obligatoriske værktøjer. Formålet hermed er at øge projektmodenheden i staten. Følgende anbefales:

- *En projektmodel for it-projekter i staten.* Der udvikles en projektmodel, som det vil være obligatorisk at anvende for alle it-projekter i staten, såvel for styrelser som for rådgivere og leverandører. Modellen omfatter hele projektføreløbet fra ide til realisering af de forventede gevinster og indeholder en beskrivelse af roller og ansvar i et it-projekt.

Modellen skal indeholde minimumsleverancer (business case, risikovurdering etc.), der skal leveres ud fra et fælles sæt af skabeloner ved hver faseovergang i et it-projekt. Desuden skal modellen indeholde værktøjer, som det er frivilligt, men anbefalet at anvende i de enkelte faser, eksempelvis skabeloner for arbejdsgangsanalyse, teststrategi, forandringsledelse og interessenthåndtering. Der udarbejdes en "light-model" for mindre it-projekter.

Formålet med projektmodellen er dels at give projekterne et kompetencemæssigt løft ved at stille bedste praksis-værktøjer til rådighed for projekterne, dels at skabe grundlag for læring på tværs af projekterne.

- *Fælles kompetenceudviklingsmodel.* Der etableres en fælles kompetenceudviklingsmodel på tværs af staten, ligesom der oprettes et project excellence-netværk for it-projektledere. Projektledere certificeres i at arbejde med den fælles it-projektmodel og i IPMA. IPMA-certificering har bl.a. den fordel, at den forudsætter konkret erfaring med projektledelse.

Formålet med initiativet er at sikre et tværgående og fokuseret løft i kompetenceniveauet for statens it-projektledere og at bidrage til at gøre projektledelse til en karrierevej. Det er vurderingen, at en øget indsats for kompetenceudvikling kan gøre det nemmere at rekruttere og fastholde dygtige projektledere.

- *Etablering af "Ministeriernes projektkontor".* Der etableres et "Ministeriernes projektkontor". Projektkontoret skal udvikle og vedligeholde den fælles projektmodel for it-projekter i staten. Desuden skal kontoret udvikle og vedligeholde den fælles kompetenceudviklingsmodel. Endelig skal kontoret levere sparring til styrelserne i de udarbejdede metoder.

Formålet med initiativet er at styrke metode- og kompetenceudviklingen gennem dannelse af et fælles stærkt fagligt miljø samt at tydeliggøre hvorfra bedste praksis i arbejdet med it-projekterne udgår.

- *Fælles projektleder- og ressourceenhed.* Der etableres en tværgående enhed bestående af erfarne projektledere samt it-arkitekter med stærke og dokumenterede kompetencer, der kan udlånes til særligt risikofyldte eller strategisk vigtige projekter i styrelserne. Det vil være frivilligt for den enkelte styrelse, hvorvidt den ønsker at trække på ressourcerne i den fælles enhed, og der vil således stadig være projektledere og specialister i de enkelte styrelser.

Projektleder- og ressourceenheden opbygges gradvist, efterhånden som behovet opstår. På sigt kan det overvejes at samle andre specialister end projektledere og it-arkitekter, eksempelvis ressourcer inden for test, kravspecifikation og udbud og kontraktstyring.

For at tiltrække og fastholde kvalificerede medarbejdere bør det overvejes, hvilke attraktive muligheder der kan tilbydes erfarne projektledere og specialister såvel i projektlederenheden som lokalt i de enkelte ministerier.

Formålet med initiativet er at understøtte de styrelser, der kun sjældent gennemfører it-projekter, eller ikke selv har tilstrækkeligt kvalificerede projektledere eller it-arkitekter ansat. Initiativet bidrager samtidig til at sikre erfaringsudveksling på tværs af staten, til opbygning af faglige miljøer og til at skabe en karrierevej for projektledere og it-arkitekter.

- *Bedre business cases.* Siden 2008 har det været obligatorisk for alle statslige it-projekter, hvor de budgetterede udgifter udgør 10 mio. kr. eller derover, at anvende en fællesoffentlig business case-model.

Erfaringerne med modellen har været positive. Dog skal modellen fokuseres og opdateres på en række områder, så det gøres nemmere og mere værdiskabende for projekterne at arbejde med modellen.

Derudover skal business casen sikre en øget kvalitet i de økonomiske estimater af gevinster og omkostninger, der udarbejdes for statslige it-projekter. Et øget fokus på gevinster og omkostninger må forventes at indebære, at ministeriernes og styrelsernes økonomifunktioner kommer til at spille en øget rolle i udarbejdelse af – og opfølgning på – business cases.

Indsatsområde 2: Øget fokus på styring af risikofyldte projekter

Der skal være et øget fokus på styringen af risikofyldte it-projekter. Det betyder, at der skal være en tidligere og mere systematisk dialog om håndtering af de væsentligste risici i projekterne. Det anbefales derfor, at der gennemføres følgende initiativer:

- *Etablering af fem principper for gennemførelse af it-projekter.* Der opstilles fem principper for, hvordan der skal gennemføres it-projekter i staten. Principperne er:

1. Staten skal være ambitiøs i forhold til digitalisering af den offentlige sektor, men skal kun gå forrest i anvendelsen af umodne tekniske løsninger, såfremt der er særlige perspektiver ved at foretage en sådan satsning.
2. Allerede indkøbte eller udviklede løsninger skal genbruges i videst muligt omfang.
3. Kun projekter med klart beskrevne omkostninger, gevinster og effekter bør gennemføres.
4. Projekterne skal opdeles i mindre og selvstændige værdiskabende dele, som besluttet og gennemføres uafhængigt af hinanden.
5. Projekterne skal gennemføres med fælles metoder og kvalificerede ressourcer, således at der i alle projekter er et passende modenhedsniveau.

Principperne skal være retningsgivende for, hvordan it-projekterne gennemføres i staten. Sigtet med principperne er at reducere projekternes risikoprofil, og principperne vil blive afspejlet i projekternes risikovurdering samt danne grundlag for gennemførelsen af eksterne reviews, jf. nedenfor.

- *Oprettelse af et statsligt it-projektråd.* Der oprettes et statsligt it-projektråd under Finansministeriet. It-projektrådet sammensættes af personer med erfaring fra eller indsigt i store it- eller udviklingsprojekter. Medlemmerne udpeges af Regeringen. It-projektrådet skal primært varetage følgende opgaver:
- Vurdere risikoprofilen for alle it-projekter til mere end 10 mio. kr. på baggrund af den risikoscore, ministerierne udarbejder for projekterne.
- Indstille til ministerierne at der gennemføres uafhængige, eksterne reviews af særligt risikofyldte projekter.
- Medvirke ved gennemførelsen af eksterne reviews.
- Hvert halve år give Økonomiudvalget en opdatering på den statslige portefølje af it-projekter. Oversigten offentliggøres.
- Efterspørge nye eller ændrede metoder og vejledninger for it-projekter.

Det er it-projektrådets ansvar at indstille til ministerierne, om der bør gennemføres eksterne reviews af it-projekterne. Det er ministerierne selv, der træffer beslutning om hvorvidt, de ønsker at følge it-projektrådets indstilling. På baggrund af reviewet kan it-projektrådet videre indstille til ministerierne, at det ønsker at følge fremdriften i projekterne. Igen er det ministerierne selv, der træffer beslutning om hvorvidt, de ønsker at følge denne indstilling.

Etableringen af it-projektrådet ændrer ikke på, at afklaring af budget- og bevillingsmæssige spørgsmål sker i dialog mellem ministerierne og Finansministeriet. Ej heller ændres der på, at ansvaret for projekterne er forankret i de enkelte ministerier.

- *Vurdering af it-projekternes risikoprofil.* Styrelserne skal fremover for alle it-projekter til over 10 mio. kr. udarbejde en ”risikoscore”, der måler projekternes risici ud fra parametre som finansiering, omfang og konsekvenser, ressourcer og kompetencer, teknologi og ejerskab. Business cases og risikoscore for alle projekter over 10 mio. kr. sendes via departementerne til it-projektrådet. Som led i oversendelsen til it-projektrådet må det forventes, at ministeriernes departementer kvalitetssikrer business case og risikoscore.

Formålet er, at der med risikoscoren indføres en form for screeningsmekanisme, der tidligt kan identificere de risikofyldte projekter. Samtidig er det sigtet, at der såvel internt i de enkelte ministerier som på tværs af ministerierne opnås en øget bevidsthed om, hvordan risici bedst identificeres og styres.

- *Eksterne reviews.* På baggrund af indstilling fra it-projektrådet, beslutter ministerierne om der skal gennemføres et eksternt review deres it-projekt. Som udgangspunkt er det forventningen at it-projekter, der er indstillet til review af it-projektrådet, vil gennemgå et review. Reviewet gennemføres af kvalificerede medarbejdere, som er eksterne i forhold til projektet.

Der gennemføres to typer reviews:

- a) Et basisreview, der fokuserer på projektstyring, governance og risikovurdering samt forhold der kan påvirke projektets business case.
- b) Et leverancereview, der skal efterprøve projektets design- og it-arkitekturvalg og udpege muligheder for at mindske den tekniske risiko for de projekter, der har en høj teknisk risikoscore.

Formålet med de eksterne reviews er at trykprøve projekternes beslutningsgrundlag, herunder de samlede risici, og komme med anbefalinger til tiltag, der kan reducere risici, og på den måde hjælpe projektet. Et eksternt review har den fordel, at der opnås en uafhængig vurdering af de økonomiske, tidsmæssige og tekniske rammer for projektet, så risici kan minimeres, og så evt. urealistiske teknologiske projekter kan identificeres.

- *Det foreslås, at der indledes en dialog med Finansudvalget om Budgetvejledningens særlige disponeringsregler for forelæggelse af ændringer til it-projekter samt om Finansudvalgets behov for orientering og forelæggelse.* Der gælder særlige regler om forelæggelse og rapportering af større it-projekter til Folketingets Finansudvalg. Disse regler blev fastsat fra 2001 (bortset fra den kvartalsvise rapportering, der er indført i 2010), især som en reaktion på problemer i en række større statslige it-projekter de foregående år. Det skal vurderes hvordan disse har virket og om der er behov for en justering.
- *Kvantitative risikovurderinger.* Projekternes risikovurderinger skal kobles tættere til de økonomiske konsekvenser. Der skal indarbejdes kvantitative risikovurderinger i business case-modellen, således at der kan laves en beregning af sikkerheden for den udarbejdede business case.

Formålet er at tilvejebringe et beslutningsgrundlag, der er så retvisende som muligt, og at styrke styrelsernes arbejde med risikovurdering og risikostyring af it-projekterne.

Indsatsområde 3: Bedre samarbejde med leverandører og rådgivere

De it-projekter, der går godt, er præget af en god dialog mellem de statslige kunder, leverandørerne og rådgiverne. Derfor er det væsentligt at samarbejdet mellem staten og leverandørerne forbedres. Det skal bl.a. ske ved at blive bedre til at anvende de forskellige muligheder, der ligger inden for rammerne af EU's udbudsregler. Det anbefales, at følgende initiativer gennemføres:

- *Løbende evaluering af leverandører og rådgivere.* Der indføres tilbagevendende, tværgående evalueringer af leverandørerne og rådgiverne. Som opfølgning på evalueringerne mødes repræsentanter fra it-projektrådet med henholdsvis leverandørerne og rådgiverne og diskuterer samarbejdsrelationerne.

Formålet er at sikre fælles erfaringsopsamling på tværs af styrelserne af, hvordan de oplever samarbejdet med leverandører og rådgivere. Dette med henblik på at opnå en bedre gennemslagskraft i forhold til leverandører og rådgivere og en bedre koordinering på tværs.

- *Mindre omfattende kravspecifikationer.* Meget omfattende kravspecifikationer med op til flere tusinde krav kan vise sig at være en hæmsko for it-projekterne. Der igangsættes en række pilotforsøg med anvendelse af forskellige metoder til kravspecificering med henblik på, at der skal laves mere hensigtsmæssige kravspecifikationer.

Formålet er at undersøge, om der skal indføres en fælles metode til udformning af kravspecifikationer, således at samarbejdet mellem kunder og leverandører kan få det bedst mulige udgangspunkt.

- *Katalog om mulighederne for dialog under EU's udbudsdirektiv.* Det er indtrykket, at styrelserne er forsigtige med at anvende de muligheder for dialog med leverandørerne, herunder konkurrencepræget dialog, markedsafklaring m.m., der ligger inden for rammerne af EU's udbudsdirektiv. Derfor udarbejdes et katalog om mulighederne for dialog under EU's udbudsdirektiv. Dette arbejde koordineres med Udbudsrådet.

Formålet er at øge kendskabet til de muligheder for samarbejde mellem styrelserne og leverandører og rådgivere, som eksisterer i dag.

Roller og ansvar

De anbefalede initiativer er rettet mod, *hvordan* projekterne skal gennemføres. Der ændres således ikke på rollefordelingen i forhold til, at beslutningen om, *hvad* der skal gennemføres, foretages i det enkelte ministerium. It-projekterne vil således fortsat være forankret i ministerierne, og det er også fremadrettet ministerierne, der har ansvaret for de enkelte projekter.

Det er ikke alle værktøjer og modeller, der er relevante for alle it-projekter. Derfor vil kun de mest risikofyldte projekter være omfattet af samtlige nye tiltag. En oversigt over, hvilke typer af projekter der er omfattede af hvilke initiativer, findes i *tabel 1.2*.

Table 1.2 Hvilke it-projekter er omfattet?			
	Projekter under 10 mio. kr.	Lavrisikoprojekter* over 10 mio. kr.	Højrisikoprojekter* over 10 mio. kr.
Indsatsområde 1: Kompetenceløft og fælles metoder			
Fælles it-projektmodel	●	●	●
Fælles kompetenceudviklingsmodel	●	●	●
Ministeriernes projektkontor	●	●	●
Fælles projektleder- og ressourceenhed			●
Bedre business cases	● **	●	●
Indsatsområde 2: Fokus på de risikofyldte it-projekter			
Fem principper for gennemførelse af it-projekter i staten	●	●	●
Statsligt it-projektråd		● ***	●
Vurdering af it-projekternes risikoprofil		●	●
Eksterne reviews af risikofyldte it-projekter			●
Det foreslås, at der indledes en dialog med Finansudvalget om Budgetvejledningens særlige disponeringsregler for forelæggelse af ændringer til it-projekter samt om Finansudvalgets behov for orientering og forelæggelse		● ****	● ****
Kvantitative risikovurderinger		●	●
Indsatsområde 3: Bedre samarbejde med leverandører og rådgivere			
Løbende tværgående evaluering af leverandører og rådgivere		●	●
Mindre omfattende kravspecifikationer		●	●
Katalog om muligheder for dialog under EU's udbudsdirektiv	●	●	●
<p>* Projekternes risikoprofil afhænger af den risikoscore som styrelsen udarbejder for projektet. ** Ikke obligatorisk lightmodel for projekter under 10 mio. kr. *** It-projektrådet kan også følge op på de ikke-risikofyldte projekter, fx strategisk vigtige projekter eller gode eksempler. **** Ikke alle de store it-projekter vil være omfattet af de nuværende regler for forelæggelse.</p>			

Implementering

Det anbefales, at implementeringen af initiativerne sker i tre faser:

Første fase er en nærmere forberedelse og planlægning af det videre implementeringsarbejde.

I *anden fase* etableres it-projektråd, ministeriernes projektkontor samt projektleder- og ressourceenheden. Sidstnævnte opbygges i takt med, at behovet opstår.

I *tredje fase* udarbejdes de forskellige værktøjer og metoder, eksempelvis reviewmodel, projektmodel, koncept for certificering af projektledere, ny business case-model m.m. Udviklingen af værktøjerne gennemføres i samarbejde med ministerierne, så erfaringer med eksempelvis projektmodeller anvendes bedst muligt. Værktøjer, metoder m.m. vil blive taget i brug løbende. Ligesådan skal der løbende følges op på om værktøjer, metoder m.m. virker efter hensigten.

De to første faser af implementeringen forventes at være afsluttet ved i løbet af 2010, mens tredje fase forventes at være afsluttet ved udgangen af 2011. Det anbefales, at der sker en samlet evaluering af de nye tiltag et år efter, at initiativerne er fuldt implementeret.

Rapportens struktur

Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, at arbejdsgruppen skal:

- Vurdere omfanget af budgetoverskridelser, tidsoverskridelser og manglende målopfyldelse i statslige it-projekter.
- Identificere faktorer, der bidrager til at forklare budgetoverskridelser, tidsoverskridelser og manglende målopfyldelse i statslige it-projekter.
- Beskrive bedste praksis i arbejdet med it-projekter i større offentlige og private virksomheder i Danmark og internationalt. Herunder se på erfaringerne fra budgettering, bevilling, projektering og styring af andre investeringstunge områder i staten som eksempelvis anlæg på transportområdet.

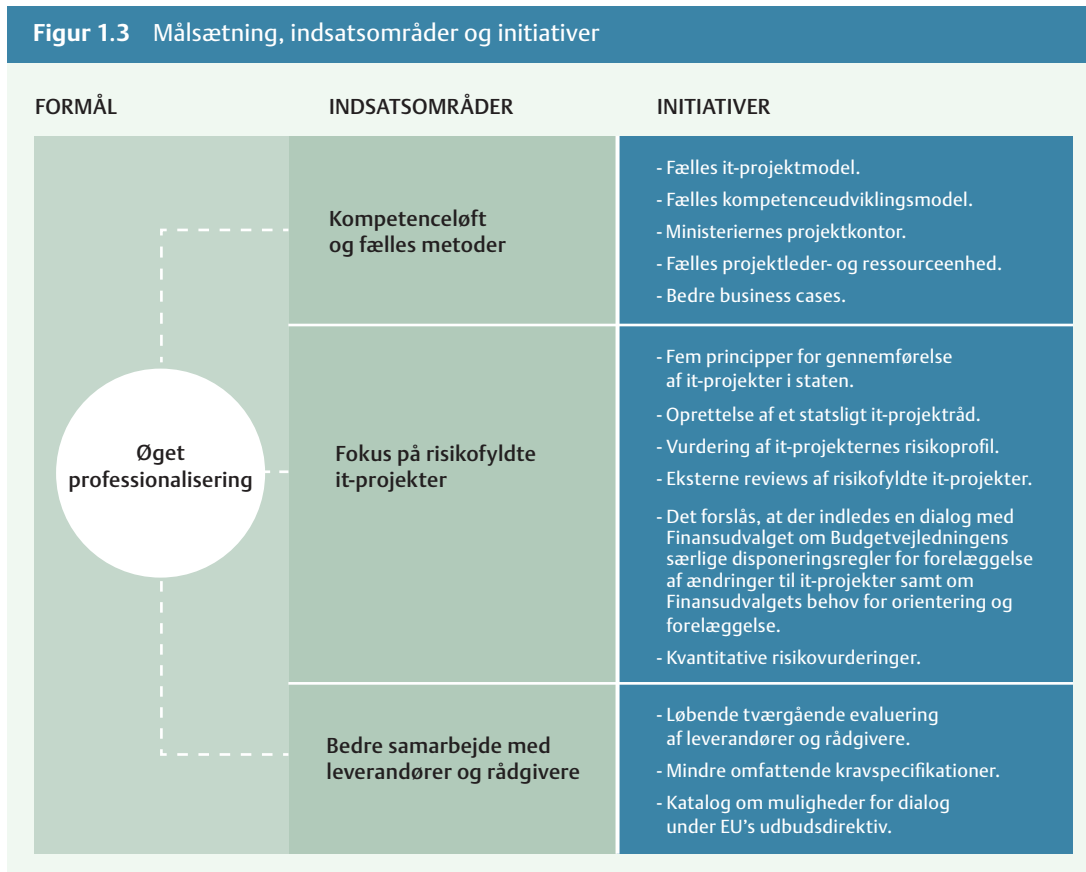
På baggrund af ovenstående skal der ifølge kommissoriet gives anbefalinger til den fremtidige projektering, budgettering, styring, organisering og gennemførelse af de statslige it-projekter. Der skal blandt andet vurderes tiltag, der sikrer:

- Styrket anvendelse af relevante redskaber og metoder til budgettering, risikostyring, projektstyring og målstyring i de statslige it-projekter, eksempelvis anvendelsen af successiv kalkulation, eksterne reviews samt erfaringsbaserede budgetkorrektioner.
- Større organisatorisk modenhed, kapacitet og kompetence i arbejdet med it-projekter, herunder eventuelle ændringer i organiseringen af området.
- Øget anvendelse af standarder, standard-rammesystemer og fælles løsninger.
- Bedre håndtering af it-leverandørerne, herunder udbudsformer, kontraktformer og -opfølgning samt it-leverandørernes og konsulenternes rolle og ansvar.

Rapporten er bygget op omkring de enkelte elementer i kommissoriet.

I kapitel to ses på omfanget af og årsager til overskridelser i budget og tid samt manglende målopfyldelse. Kapitlet er suppleret med en række bilag, hvor blandt andet de internationale erfaringer og erfaringerne fra anlægsområdet præsenteres.

De anbefalede initiativer præsenteres i kapitel tre til fem, *jf. figur 1.3*.



I kapitel tre præsenteres initiativer til at sikre et kompetenceløft i arbejdet med it-projekter, i kapitel fire præsenteres initiativer der sætter fokus på en bedre håndtering af de risikofyldte projekter, og i kapitel fem præsenteres initiativer til bedre samarbejde med leverandører og rådgivere.

Figur 1.3 viser endeligt, hvordan de enkelte initiativer knytter sig til de tre indsatsområder, som hver især understøtter den overordnede målsætning om en øget professionalisering.

KAPITEL 2 UDFORDRINGER

Kapitel 2

Udfordringer

Det fremgår af kommissoriet for arbejdsgruppen vedrørende bedre it-projekter, at arbejdsgruppen blandt andet skal:

- Vurdere omfanget af budgetoverskridelser, tidsoverskridelser og manglende målopfyldelse i statslige it-projekter.
- Identificere faktorer, der bidrager til at forklare budgetoverskridelser, tidsoverskridelser og manglende målopfyldelse i statslige it-projekter.

Der findes i dag ikke et tværgående overblik over de statslige it-projekter. Heller ikke de enkelte ministerier synes at have et fuldt opdateret overblik over status for økonomi, tid og realiserede gevinster på it-projekter inden for deres ressort.

Vurderingen af omfanget af – samt identifikationen af faktorer, der kan bidrage til at forklare – budgetoverskridelser, tidsoverskridelser og manglende målopfyldelse i de statslige it-projekter baseres derfor på en caseanalyse af ni statslige it-projekter. Analysen er gennemført af Ernst & Young for arbejdsgruppen i sommeren og efteråret 2009.

Der er som led i caseanalysen dels indsamlet et omfangsrigt skriftligt datamateriale til at belyse omfanget af budget- og tidsoverskridelser, dels foretaget 56 kvalitative interviews med projektledere, projektere, leverandører og rådgivere for at få aktørernes egne vurderinger af, hvad der er gået godt i projekterne, samt hvor der har været problemer.

De ni projekter er:

- Battle Management System – Forsvarskommandoen.
- CAP – Direktoratet for FødevareErhverv.
- CivilStraffe – Domstolsstyrelsen.
- MiniMaks – Kort-og Matrikelstyrelsen.
- Nationale Tests – Styrelsen for kvalitetssikring og evaluering af grundskolen.
- NemKonto – Økonomistyrelsen.
- Personlig Elektronisk Medicinprofil (PEM) – Lægemiddelstyrelsen.
- POLSAG – Rigspolitiet.
- Systemmodernisering fase I – SKAT.

Projekterne er udvalgt ud fra en målsætning om at sikre en bred repræsentation af statslige it-projekter i forhold til budgetstørrelse og kompleksitet. Alle projekterne indeholder samtidig et betydeligt element af udvikling. Projekterne er ikke valgt ud fra en forhåndsvurdering af, i hvor høj grad der var tale om mere eller mindre vellykkede it-projekter. Projekterne er nærmere beskrevet i bilag 3 samt i Ernst & Youngs rapport.

Budgetoverskridelser, forskydninger af tidsplaner og uklar målopfyldelse

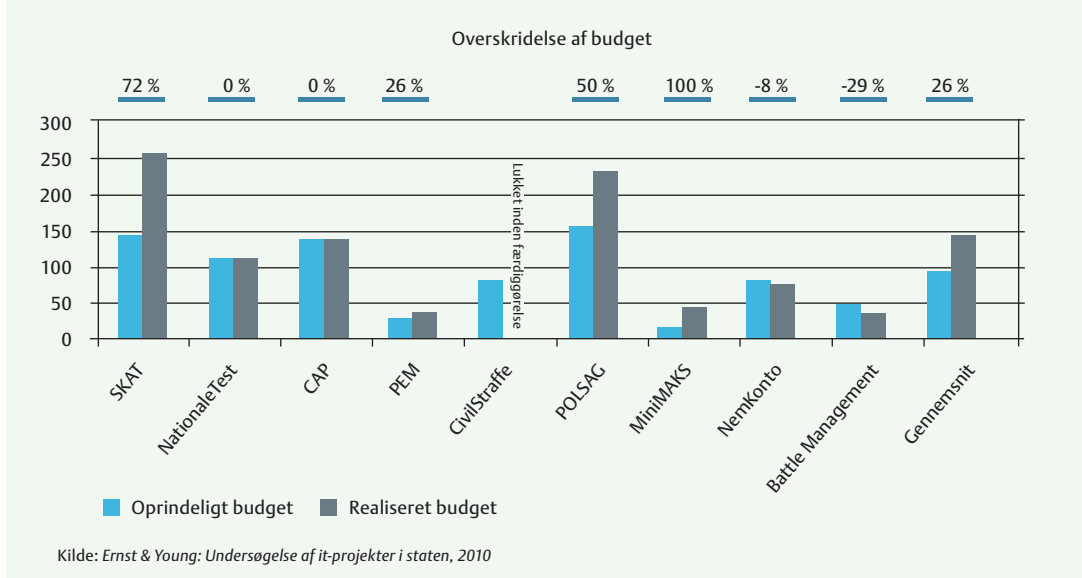
For at vurdere omfanget af budgetoverskridelser samt forskydninger i tidsplaner foretages en sammenligning af de oprindelige budgetter og tidsplaner i de ni projekter med de realiserede budgetter og tidsplaner. De oprindelige budgetter og tidsplaner er fastlagt ud fra enten den første forelæggelse for Finansudvalget eller – for projekter, der ikke har været forelagt Finansudvalget – ud fra det budget og den tidsplan, der fremgik på tidspunktet for den interne beslutning i de enkelte styrelser om at igangsætte projekterne.

Som det fremgår af *figur 2.1*, har der i fire ud af de ni projekter været overskridelser i forhold til det oprindelige budget. Ét projekt er lukket undervejs (Civilstraffe), to projekter har haft mindreforbrug (Battle Management og NemKonto) mens to projekter har holdt budgettet (Nationale Tests og CAP). De resterende fire projekter har haft merforbrug på mellem 7,2 mio. kr. (PEM) og 106 mio. kr. (SKATs systemmodernisering fase 1). Den samlede budgetoverskridelse i de fire projekter, der er gået over budgettet, er på 210 mio. kr.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at med undtagelse af to projekter er den interne tidsanvendelse ikke indregnet som en omkostning på projektet. Hvis denne var medregnet, ville budgetoverskridelserne være betydeligt større. Ligeledes skal det bemærkes, at SKAT systemmodernisering fase I, Nationale Test, CAP, POLSAG og Battle Management System endnu ikke er afsluttet, og at de angivne beløb svarer til de beløb, der er realiseret til dato, ikke til det forventede realiserede beløb ved projektets afslutning.

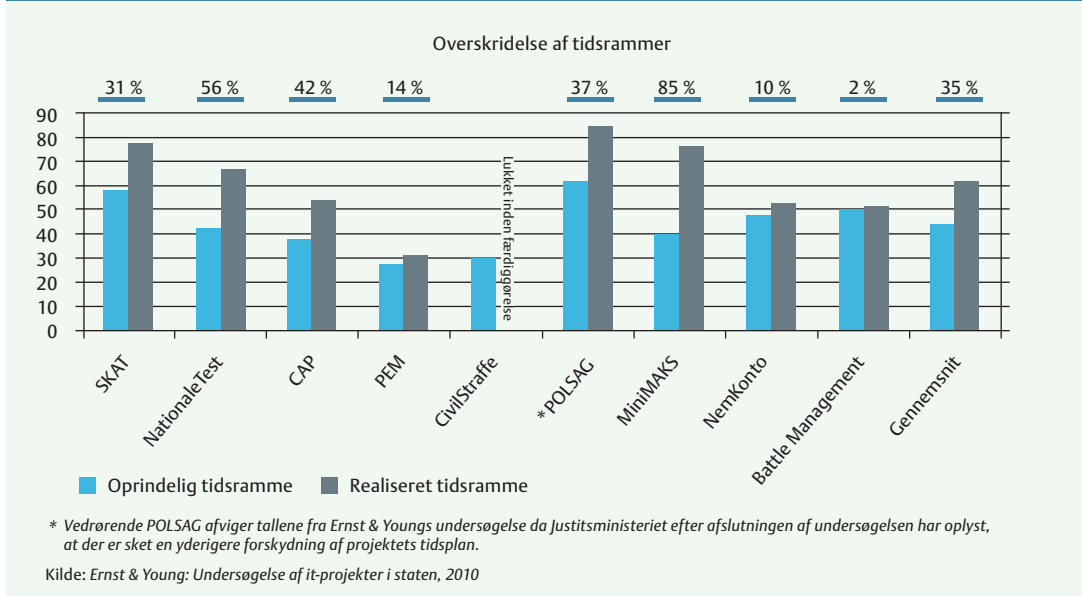
Procentvis varierer budgetoverskridelserne fra 26 pct. på PEM-projektet til 100 pct. på MiniMaks. Ses bort fra CivilStraffe, som blev lukket undervejs i forløbet, var den gennemsnitlige budgetoverskridelse i de undersøgte projekter på 26 pct.

Figur 2.1 Budgetoverskridelser i de undersøgte projekter



Tilsvarende har der været væsentlige forskydninger af tidsplanerne i projekterne. Alle projekter har været forsinkede sammenholdt med den oprindelige tidsplan. Forsinkelserne varierer fra en måned (Battle Management) til 35 måneder (MiniMaks). Procentvis varierer tidsoverskridelserne fra 2 pct. (Battle Management) til 85 pct. (MiniMaks). Den gennemsnitlige forskydning af tidsplanerne er på 35 pct.

Figur 2.2 Forskydninger af tidsplanerne i de undersøgte projekter



Tendenserne i analysen af de ni projekter bekræftes af tidligere estimater af omfanget af budgetoverskridelser og forskydninger af tidsplanerne i statslige it-projekter, *jf. boks 2.1.*

Boks 2.1 Budgetoverskridelser og forskydninger af tidsplanerne i 15 store it-projekter, 2001-2009

Finansudvalget bad i 2009 finansministeren levere en oversigt over større statslige it-projekter, for hvilke der var sket betydelige overskridelser af de budgetterede omkostninger ved projektet og/eller væsentlige forsinkelser i projektet. Finansministeriet indhentede bidrag til svar på spørgsmålet fra de ministerier, som havde været ansvarlige for at gennemføre projekterne. "Store" projekter blev defineret som projekter til en samlet værdi af mere end 50 mio. kr. Ministeriernes svar, som omhandlede 15 projekter, viste, at:

- De 15 projekter i gennemsnit havde et oprindeligt budget på 282 mio. kr. Den gennemsnitlige budgetoverskridelse var på 39 pct. Den samlede budgetoverskridelse i de 15 projekter var på 862 mio. kr.
- De 15 projekter i gennemsnit havde en oprindelig tidsplan på 41 måneder. Den gennemsnitlige forskydning af tidsplanen var på 74 pct.
- 10 ud af 15 projekter (67 pct.) havde oplevet "større" ændringer undervejs i projektførelsen.
- 4 ud af 15 projekter (27 pct.) havde udskiftet en hovedleverandør undervejs i projektførelsen.

Kilde: Finansministerens svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 96 af 26. marts 2009

Gode resultater men ingen dokumentation for målopfyldelse

Flere af de ni projekter har resulteret i innovative og effektive it-systemer. Dog har undersøgelsen af projekterne vist, at der generelt ikke findes planer om opfølgning på eller evaluering af projektets succeskriterier eller gevinster. Desuden findes der for hovedparten af de ni projekter ingen faste processer eller metoder for opsamling og læring af erfaringer eller opfølgning på realisering af projektets mål.

Det betyder, at selvom det er indtrykket, at flere af de ni projekter har opnået gode resultater, så er det ikke muligt at dokumentere, i hvor høj grad projekterne har nået deres mål.

Dette bekræftes af tidligere analyser fra blandt andet Rigsrevisionen, som også har vist, at der er begrænset fokus på målopfyldelse i de statslige it-projekter.

Tidligere blev der i mange tilfælde ikke udarbejdet en business case, før et it-projekt blev sat i gang. I 2008 blev der imidlertid indført en obligatorisk business case-model, som skal anvendes af alle statslige it-projekter, hvor de samlede budgetterede udgifter udgør 10 mio. kr. eller derover.

Erfaringerne med business case-modellen er positive, men det tyder på, at arbejdet med business cases ikke har medført, at styrelserne har fået et øget fokus på realiseringen af de gevinster, der er beskrevet i de udarbejdede business cases. Det viser en opgørelse af 16 business cases fra ministerierne. Opgørelsen viser endvidere, at business case-modellen fortsat anvendes meget uensartet, jf. boks 2.2.

Boks 2.2 Anvendelsen af den generelle business case-model i staten

Finansministeriet har gennemgået 16 business cases for it-projekter udarbejdet af ministerierne siden 2008. Følgende kan konstateres:

- Den gennemsnitlige tilbagebetalingstid er på 4,6 år fra initieringen af projekterne.
- Når omkostninger og gevinster sammenkobles i form af en nettonutidsværdi, ses en gennemsnitlig positiv nettonutidsværdi på 39,4 mio. kr. Alle projekter på nær et enkelt har en positiv business case målt på nettonutidsværdien.
- De 16 business cases er udfyldt uensartet, hvilket gør det svært at sammenligne business casene med hinanden.
- Anvendelsen af de indbyggede økonomiske evalueringsværktøjer (tilbagebetalingstid, nettonutidsværdi, intern rente) er meget sparsom.

Kilde: Opgørelse foretaget af Finansministeriet, 2010

Forklaringer på budget- og tidsoverskridelser samt uklar målopfyldelse

Analysen af de ni it-projekter peger på, at en række problemer går igen på tværs af projekterne. Det er vurderingen, at de væsentligste årsager til budgetoverskridelser, overskridelser af tidsplanen og uklar målopfyldelse i de statslige it-projekter er:

- *Manglende projektmodenhed:* På trods af en meget lav projektmodenhed gennemfører flere styrelser meget komplekse it-projekter. Styrelserne kompenserer typisk for den lave projektmodenhed gennem et omfattende brug af eksterne konsulenter. Det har ført til, at viden og erfaring fra projekterne ikke opbygges og forbliver i styrelserne. Ligesådan har det betydet, at der ikke er blevet opbygget og tydeliggjort en karrierevej for projektledere i staten. Samlet set har det været en medvirkende årsag til, at staten i dag køber it-konsulent-ydelser for 1,8 mia. kr. om året ud af et samlet indkøb i staten af konsulent-ydelser på 3,7 mia. kr. om året.
- *Der gennemføres meget risikofyldte projekter:* De statslige it-projekter er særdeles risikofyldte og er i mange tilfælde baseret på uprøvet teknologi. Projekterne gennemføres ofte uden, at der tages de nødvendige forholdsregler for at håndtere risici.

- *Knaster i samarbejdsrelationerne.* Der er flere eksempler på et uheldigt samspil mellem de statslige kunder, leverandørerne og konsulenthusene. Relationen mellem styrelserne og leverandørerne således er ofte præget af mistillid og gensidige bebrejdelser. Oplevelsen i mange styrelser er, at leverandørerne lover mere, end de kan holde. Omvendt mener mange leverandører, at staten anvender EU-udbudssystemet for rigtigt, hvilket blandt andet kommer til udtryk ved omfattende kravspecifikationer og manglende mulighed for dialog som led i indgåelsen af kontrakter. Og på trods af, at styrelserne i vidt omfang benytter sig af rådgivere, er der ikke kommet flere vellykkede it-projekter.

Manglende projektmodenhed i styrelserne

De seneste års udvikling på it-området i staten har været kendetegnet ved et betydeligt fokus på samling af it-driftsopgaverne i administrative fællesskaber inden for de enkelte ministerområder. Med etableringen af Statens It forstærkes denne udvikling, der sigter på at realisere stordriftsfordele i form af mere effektiv ressourceanvendelse og øget professionalisering.

De mere forretningsnære it-løsninger er fortsat overvejende placeret i de enkelte styrelser. Det stiller store krav til styrelsernes projektmodenhed til at gennemføre it-projekter, som ofte er meget komplekse såvel organisatorisk som teknologisk.

Undersøgelsen af de ni projekter viser heroverfor, at mange styrelser har en begrænset projektmodenhed. Den manglende modenhed kan til dels forklares med, at den typiske styrelse har færre end 100 ansatte og derfor kun sjældent gennemfører et større it-projekt, *jf. tabel 2.1.*

Hertil kommer, at styrelserne typisk arbejder som linjeorganisationer og fortrinsvis beskæftiger sig med sagsbehandling og politiske processer. Det betyder, at projektarbejdsformen og den organisering, der skal være omkring et projekt, ofte ikke findes i styrelserne. I tillæg hertil er der en udbredt mangel på erfarne projektledere – om end et stigende antal statslige medarbejdere gennemfører kurser i projektledelse, er der fortsat langt imellem medarbejdere, der har gennemført et eller flere store og komplekse it-projekter.

Tabel 2.1 Antal ansatte i staten

Staten er ikke én samlet koncern, men består af 19 ministerier med samlet set 179 statslige institutioner. Der er totalt set ca. 90.000 ansatte i staten. De største institutioner er på størrelse med nogle af Danmarks største virksomheder. Den største institution er Forsvarskommandoen med 23.700 årsværk, mens der i Rigspolitiet er 14.300 årsværk og i SKAT er 8.100 årsværk. Dette kan sammenlignes med de 115.000 ansatte i Mærsk, 29.000 i Novo Nordisk, 24.000 i Danske Bank og 4.500 i Nykredit. Samlet set er staten imidlertid kendetegnet ved, at der er en lang række institutioner med relativt få ansatte. Således har mere end halvdelen af de 179 institutioner færre end 100 ansatte.

Antal ansatte	<100	101-500	501-1000	1001-5000	>5001	Median
Antal institutioner	92	65	12	7	3	96 ansatte

Kilde: Forhandlingsdatabasen, virksomhedernes årsregnskaber, 2010

Gennem de seneste år har styrelserne typisk kompenseret for deres manglende modenhed gennem omfattende anvendelse af eksterne rådgivere og leverandører.

Det har betydet, at der har været en tendens til, at styrelserne har overdraget ansvaret for centrale dele af projektledelsen til rådgivere og leverandører. Det begrænser styrelsernes mulighed for at styre projekterne, ligesom den omfattende brug af rådgivere ikke umiddelbart har ført til mere vellykkede projekter.

Desuden betyder den omfattende brug af rådgivere og leverandører, at den læring, der foregår i forhold til anvendelse af projektmetoder mv. undervejs i projektet, primært foregår hos rådgiverne eller leverandørerne, hvilket svækker kompetenceudviklingen såvel internt i det enkelte projekt som på tværs af staten.

I 2008 købte staten konsulenttydelser for 3,9 mia. kr. om året. Heraf gik 1,9 mia. kr. om året til it-konsulenter. Det svarer til godt 37 pct. af statens samlede it-udgifter.

De undersøgte it-projekter

De styrelser, der indgår i Ernst & Youngs analyse, har meget varierende grad af erfaringer med gennemførelsen af it-projekter. Det ses af tabel 2.2. Data i tabellen reflekterer flere steder de ni undersøgte styrelseres nuværende erfaringer og modenhed og altså ikke situationen, da projektet blev igangsat.

En væsentlig konklusion fra analysen er, at mindre projektmodne styrelser bruger en stor del af projektets indledende tid på at opbygge den fornødne projektmodenhed. Hvilket kan være en medvirkende forklaring på, at projekternes tidsplaner ofte forskydes.

I analysen af de ni statslige it-projekter er den manglende projektmodenhed særligt kommet til udtryk ved:

- Manglende sammenhæng mellem projektets faser.
- Casestyrelserne har svært ved at styre budget, økonomi og tid.
- Tab af viden i casestyrelserne.
- Ledelsen er engageret, men mangler værktøjer.

Table 2.2 Casestyrelsernes erfaringer med it-projekter

	Battle Management, Forsvarskommandoen	CAP - Dir. for FødevareEhverv	CivilStraffe, Domstolsstyrelsen	NemKonto, Økonomistyrelsen	PEM, Lægemiddelstyrelsen	POLSAG, Rigspolitiet	Systemmodernisering, SKAT	MiniMAKS, Kort- og Matrikelstyrelsen	Nationale test, Skolestyrelsen
Antal gennemførte it-projekter med budget over 5 mio. kr. igangsat eller afsluttet i perioden 2001-2008	*	6	7	22	2	*	14**	8	2
Gennemsnitlig størrelse på igangsatte projekter (mio. kr.)	*	*	2,5	10,7	*	*	20,0	1,6	55,0
Har styrelsen et internt projektkontor?	*	Ja	Ja	Ja	*	Ja	Ja	Ja	Nej
Hvor mange projektledere var der internt ved projektets start?	*	9	3	*	*	4	*	5-10	1-2
Hvor mange projektledere, ansat internt ved projektets start, har modtaget uddannelse inden for anerkendt model for projektledelse?	*	8	2	*	*	*	*	5-10	0
* Ikke oplyst af styrelsen. ** Gælder for perioden 2007-2008. Data gengivet i tabel 2.2 er indsamlet efter projektets igangsættelse. Data reflekterer derfor flere steder styrelsens nuværende erfaringer og modenhed. Kilde: Ernst & Young: <i>Undersøgelse af it-projekter i staten, 2010</i>									

Manglende sammenhæng mellem projektets faser

For alle ni projekter gælder, at der ikke har været et sammenhængende projektførløb fra idébeskrivelse til projektafslutning og evaluering, herunder opfølgning på den værdi, som projektet tilfører.

Ansvar for gennemførelsen af de indledende projektfaser er typisk forankret i et departement, mens de efterfølgende projektfaser er forankret i en styrelse. Der er således ofte kun en svag sammenhæng og overlevering mellem projekternes indledende faser, herunder idébeskrivelsesfasen samt analyse- og planlægningsfasen, og de efterfølgende faser. Det betyder, at der er en tendens til, at projekterne flere gange starter forfra.

I forlængelse heraf er det oplevelsen, at der i flere af projekterne er en stor distance mellem de personer, der arbejder med udvikling af it-løsningen, og de brugere, der rent faktisk skal anvende den færdige løsning. Kombineret med, at der alt for sjældent sker en tilstrækkelig kortlægning af de arbejdsprocesser, som it-løsningen skal understøtte, er dette en væsentlig årsag til, at it-projekternes budget og tidsplaner skrider.

Flere casestyrelser har svært ved at styre budget og tid

Der er budget- og tidsoverskridelser i flere af de undersøgte projekter, jf. figur 2.1 og 2.2.

En mulig årsag hertil, som projektdeltagerne selv hyppigt fremfører, er, at de foranalyser og estimerer, der ligger til grund for de ni projekters oprindelige budgetter, ofte er upræcise, ligesom analyserne i betydelig grad har undervurderet, hvad projektet ender med at koste, og hvor lang tid det ender med at tage.

En anden årsag kan være, at der i de ni projekter er en tendens til et større fokus på udviklingen af selve it-løsningen og dennes funktionalitet end på projektets økonomi. Dette betyder ikke, at de respektive styrelser ikke har fokus på økonomiske forhold, men det er tydeligt, at styrelserne har drevet projekterne med størst fokus på selve it-løsningen.

Hertil kommer, at detaljeringsgraden i økonomistyringen i flere af de ni projekter er begrænset. Det betyder, at økonomien for langt de fleste projekter mangler transparens. Der sker ikke budgettering eller økonomistyring i forhold til projekternes samlede faser, hvorfor det er vanskeligt for casestyrelserne at styre projekternes økonomi.

Problemet vedrører specielt casestyrelsernes forbrug af interne medarbejderressourcer. Disse estimeres, opgøres og styres sjældent systematisk. Det har i flere projekter betydet, at der har manglet ressourcer i flere af projektets faser. Det har desuden for enkelte projekter været en medvirkende årsag til budgetudvidelser undervejs i projektet, idet styrelsens interne ressourcer på projektet har været undervurderet eller ikke estimeret.

Analysen viser endelig, at økonomi, ressourcer mv. i hovedparten af de ni projekter er styret ved hjælp af værktøjer udviklet til lejligheden. Således er der en klar tendens til, at styringsværktøjer udvikles ad hoc til det enkelte projekt og i høj grad med assistance fra eksterne rådgivere. På tværs af de undersøgte it-projekter er der hverken genbrug af styringsværktøjer eller udveksling af erfaringer.

Tab af viden i casestyrelserne

Undervejs i de ni projekter ses der en tendens til, at projekternes fremdrift hæmmes, fordi nøglemedarbejdere forlader projektorganisationen. Det er såvel hos styrelserne som hos leverandørerne, at der sker hyppige udskiftninger blandt projektets nøglemedarbejdere. På flere af projekterne har der været op til fem-ti udskiftninger af nøglepersoner. Desuden sker der organisatoriske ændringer hos både leverandør og i styrelsen undervejs i projekterne. De mange udskiftninger af nøglepersoner kan skyldes, at projekterne typisk er meget langvarige.

Tab af viden internt i styrelserne finder også sted, idet læring og vidensopbygning i vidt omfang sker hos eksterne rådgivere og leverandører i stedet for internt i styrelserne. Det viser sig ved, at der på de ni undersøgte it-projekter har været betydelig brug af eksterne rådgivere, *jf. tabel 2.3*.

Tabel 2.3 Eksterne rådgivere tilknyttet projekterne		
Projekt	Antal eksterne rådgivere	Rådgivere
Battle Management System	1	Gatehouse
CAP	5	Kammeradvokaten, PA Consulting Group, Devoteam, PwC
CivilStraffe	4 + *	Devoteam, Kammeradvokaten, Accenture, Gartner Group, andre
MiniMaks	3 + *	PLS Rambøll, SOA Network, Kammeradvokaten, andre
Nationale Test	3 + *	Uni-C, Devoteam, Kammeradvokaten, andre
NemKonto	6	Kammeradvokaten Advice, Deloitte, KPMG, PwC, PLS Rambøll
PEM	4	Devoteam, Gartner Group, PLS Rambøll, Kammeradvokaten
POLSAG	5	Rambøll Management, PA Consulting Group, Devoteam, Gartner Group, Boston Consulting Group
SKAT Systemmodernisering – fase 1	4 + *	Gartner Group, Deloitte, Devoteam, andre

* Styrelsen har oplyst, at der ud over de oplyste rådgivere også er anvendt andre rådgivere, men ikke hvilke eller hvor mange.

Kilde: Ernst & Young: *Undersøgelse af it-projekter i staten, 2010*

Ledelsen er engageret, men mangler værktøjer

En række tidligere analyser, fx Bonneruprapporten, har peget på, at de statslige it-projekter ikke har været tilstrækkeligt forankret hos styrelsernes ledelse. Analysen af de ni projekter viser her en udvikling, idet hovedparten af projekterne har været forankret på direktionsniveau, *jf. tabel 2.4*.

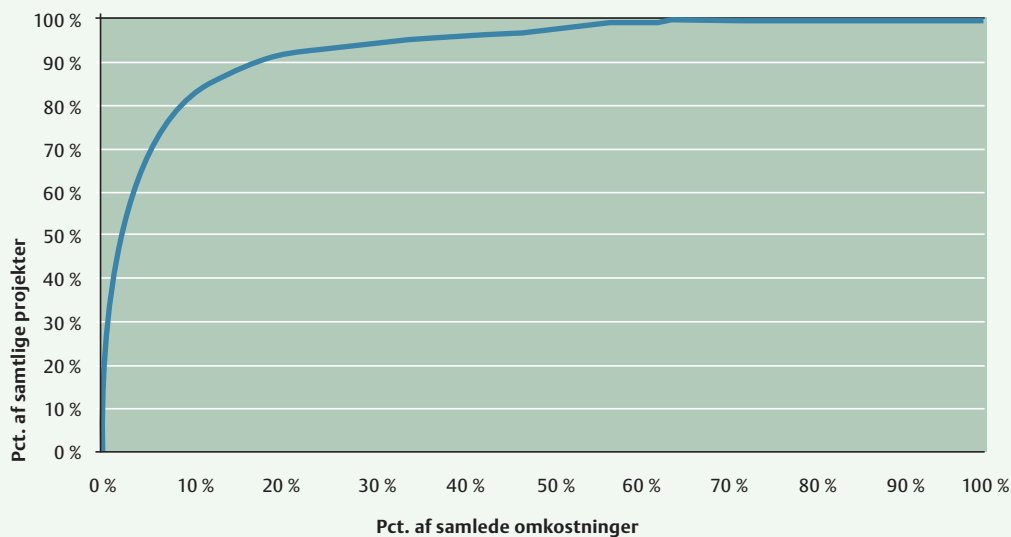
Tabel 2.4 Forankring af projekterne	
Caseprojekt	Ledelsesforankring
Battle Management	Afhængig af projektfase
CAP	Økonomi-/it-direktør
CivilStraffe	Styrelsesdirektør
MiniMAKS	Vicedirektør
NationaleTest	Afdelingschef
NemKonto	Vicedirektør
PEM	Kontorchef
POLSAG	Vicerigspolitichef
SKAT	It-direktør

Kilde: Ernst & Young: Undersøgelse af it-projekter i staten, 2010

Samtidig fremgår det dog af analysen, at styrelsernes ledelse ikke altid har de nødvendige værktøjer til fx program og porteføljeledelse og således ikke har etableret tilstrækkelige effektive ledelsesprocesser omkring projektansvaret.

Der gennemføres meget risikofyldte projekter

Et mindre antal meget store it-projekter driver langt størstedelen af de samlede udgifter til it-projekter i staten. En undersøgelse fra 2008 tyder på, at ca. 10 pct. af projekterne driver ca. 80 pct. af de samlede projektomkostninger, *jf. figur 2.3*.

Figur 2.3 Sammenhæng mellem de kumulerede omkostninger og antallet af it-projekter, n=197

I forbindelse med etableringen af Statens It blev der indsamlet data fra alle ministerier dog ikke fra Forsvarsministeriet, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet og Statsministeriet. I de undersøgte ministerier var der i november 2009 knap 500 igangværende it-projekter. Givet at to af de ministerier, der ikke var omfattet af undersøgelsen – Forsvarsministeriet og Justitsministeriet – personalemæssigt er de største ministerområder, må det antages, at det totale antal it-projekter i staten er større end de oplyste.

Af de knap 500 projekter var der omkostningsdata for ca. 200 projekter. Af de ca. 200 projekter havde 11 projekter (6 pct.) udgifter på mellem 10 og 50 mio. kr., mens 7 projekter (4 pct.) havde udgifter på mere end 50 mio. kr.

Ca. 70 pct. af projekterne karakteriseres som udviklingsprojekter.

Kilde: Data indsamlet i forbindelse med etableringen af Statens It i 2009

Meget kan være vundet, hvis de mest ressourcekrævende af it-projekterne gennemføres vellykket. Det er baggrunden for de gældende budgetregler, der indebærer, at it-projekter, hvor de samlede budgetterede udgifter til anskaffelse og udvikling udgør 60 mio. kr. eller derover, først kan igangsættes efter tilslutning fra Folketingets Finansudvalg, også selvom styrelsen har økonomien på plads inden for egen ramme.

Som led i forelæggelsen for Finansudvalget udarbejdes en relativt simpel risikovurdering. Der er dog ikke tradition for, at en høj risikovurdering fører til korrigerende handlinger som følge af forelæggelsen. Således vil it-projekter med en høj risikovurdering ikke opleve, at der er nogen konsekvens, fx i form af øget støtte, tildeling af særlige ressourcer eller andet.

Om end det har de største konsekvenser, når store it-projekter går galt, er det værd at bemærke, at også mindre it-projekter kan være risikofyldte, hvis de eksempelvis er meget komplekse, anvender umoden teknologi eller har afhængigheder til andre projekter. De nuværende regler for forelæggelse for Finansudvalget opfanger ikke risici knyttet til de mindre it-projekter.

De undersøgte projekter

I undersøgelsen af de ni it-projekter har gennemførelsen af meget risikofyldte projekter særligt givet sig til udtryk ved:

- Der udvikles meget ambitiøse løsninger.
- Risici kobles ikke til de økonomiske estimater eller estimater for tidsplanen.

Der udvikles meget ambitiøse løsninger

Undersøgelsen af de ni projekter viser, at styrelserne har sigtet på at udvikle nogle meget ambitiøse og visionære it-løsninger. Interviewpersoner fra styrelserne karakteriserer således projekterne som ”grundforskning” og ”enestående i verden”.

I betragtning af tidspunktet for projekterne igangsættelse, blev der i seks ud af de ni projekter, efter Ernst & Youngs vurdering, anvendt ”leading edge-teknologi”, jf. tabel 2.5. Kun i projekterne NemKonto, PEM og Battle Management var dette ikke tilfældet.

Anvendelsen af ”leading edge-teknologi” bevirker, at projekternes kompleksitet, omfang og varighed øges markant, og at der i de ni projekter dermed indarbejdes højere risici, herunder særligt i forhold til usikkerheder i budgetter og estimater samt leverandørernes evne til at levere det, som styrelsen forventer.

Tabel 2.5 Ambitiøse løsninger i de undersøgte projekter									
	Battle Management	CAP	CivilStraffe	NemKonto	PEM	POLSYG	SKAT	MiniMAKS	Nationale Test
Anvendelse af ”leading edge-teknologi”	●	●				●	●	●	●
Store krav til systemets funktionalitet/fleksibilitet	●	●	●			●		●	
Omfattende løsninger medfører store programmer		●					●		●
Stram tidsplan	●		●			●	●	●	●

Kilde: Ernst & Young: Undersøgelse af it-projekter i staten, 2010

Realisering af de ambitiøse løsninger forudsætter til tider en samtidig håndtering af flere forskellige projekter – altså egentlige programmer. Derved vokser projektledelsesopgaven markant, og risici i projekterne øges yderligere.

Risici kobles ikke til de økonomiske estimater eller estimater for tidsplanen

Størstedelen af de ni it-projekter er finansieret via aktstykker forelagt Finansudvalget. Undersøgelsen indikerer, at den proces, som ministerierne har anvendt, rummer uhensigtsmæssigheder, idet styrelserne på et meget tidligt tidspunkt har valgt at afgive et første estimat på, hvad det vil koste, og hvor lang tid det vil tage at realisere projektet. Dette tidlige estimat betragtes så senere som det oprindelige budget og den oprindelige tidsplan.

Da der for hovedparten af projekterne er tale om meget komplekse udviklingsopgaver, medfører denne proces, at dette første estimat og heraf det oprindelige budget og tidsplan fastlægges, før opgavens omfang og kompleksitet reelt er kendt.

Analysen har vist, at styrelserne ikke føler sig forpligtede af det første godkendte budget i en sådan grad, at det opfattes som bindende. Det vil sige, at når det viser sig, at systemet er mere komplekst, anmodes typisk om øget budget og mere tid snarere end at tilpasse løsningen til de oprindeligt afsatte økonomiske og tidsmæssige rammer.

Mens en tidlig forelæggelse for Finansudvalget af meget præcise estimater således er uhensigtsmæssig, skal det bemærkes, at forudsat at ministerierne har økonomien på plads, så kan de inden for de nuværende budgetregler vente med at forelægge et budget for Finansudvalget, til der er modtaget tilbud fra mulige leverandører.

På trods af de høje usikkerheder i de store it-projekter – og særligt for de projekter, der meget tidligt i projektføreløbet forelægges for Finansudvalget – er der kun i begrænset omfang en kobling mellem risikobilledet og projekternes økonomi og tidsplan.

I forbindelse med forelæggelsen af et it-projekt for Finansudvalget skal der udarbejdes en risikovurdering. Der udarbejdes en risikovurdering for områderne ”organisation”, ”teknisk løsning”, ”leverandører” og ”interessenter”. På baggrund af risikovurderingerne på de fire områder angives en samlet risikovurdering. Risikovurderingen angives på en skala fra 1-5.

Risikovurderingerne i de ni projekter viser, at de projekter, der har udarbejdet en risikovurdering, typisk har haft høje risici på tre eller fire på en skala fra 1-5 gennem hele projektet.

Generelt beskrives og behandles risici alene kvalitativt og der sker således ikke en kobling af projekternes risikovurdering og projekternes budgetter. Det er derfor ikke på forhånd eller løbende muligt at vurdere, hvad de tidsmæssige eller økonomiske implikationer vil være, hvis en given risiko indtræffer.

Knaster i samarbejdsrelationerne mellem styrelser og leverandører

Staten bruger eksterne leverandører og rådgivere i betydeligt omfang. To begivenheder har i særlig grad været medvirkende hertil. For det første indførelsen af EU's udbudsdirektiv, hvorefter offentlige opgaver skulle sendes i udbud. For det andet statens salg af Datacentralen til CSC i 1996.

Den indgående anvendelse af eksterne rådgivere og leverandører gør, at vellykkede statslige it-projekter forudsætter et godt og smidigt samarbejde mellem styrelserne, leverandører og rådgivere.

Et sådant samarbejde synes ofte ikke at være til stede. Det vurderer såvel statslige medarbejdere som ledere i styrelserne. Leverandører og rådgivere deler denne opfattelse.

Problemerne synes på den ene side at være, at styrelserne, med hjælp fra eksterne rådgivere, udarbejder meget omfattende kravspecifikationer med op til flere tusinder krav. Leverandøren gives oftest kun 40 dage til at vurdere kravspecifikationer m.m., hvilket kan være en ganske vanskelig opgave, når der er tale om et materiale, der er så omfangsrigt og teknisk.

Hertil kommer en tendens til, at styrelserne specificerer et specialdesignet it-system frem for at specificere, hvilke forretningsbehov it-systemet skal understøtte og så lade det være op til leverandørerne at tilbyde de standardsystemer, de har, der bedst kan understøtte de angivne behov. Den nuværende praksis syntes uhensigtsmæssig for både styrelserne og leverandørerne og er med til at begrænse fleksibiliteten i samarbejdet.

Styrelserne oplever omvendt, at leverandørerne lover mere, end de kan holde. Det er oplevelsen, at leverandørerne ofte bevidst afgiver urealistisk lave tilbud og forventer at hente en ekstra indtjening på efterfølgende ændringsanmodninger. Desuden oplever styrelserne, at ressourcer fra leverandørerne, som er med i tilbudsafgivelsen, ikke længere er knyttet til projektet, når først ordren er afgivet.

I forlængelse heraf er der i styrelserne en betydelig frustration over, at en leverandør kan have et problematisk samarbejde med staten i ét projekt, uden at dette tilsyneladende spiller ind på, om samme leverandør vælges til lignende opgaver i andre ministerier.

Når styrelserne skal have juridisk rådgivning er de, med enkelte undtagelser, forpligtede til at bruge Kammeradvokaten, *jf. boks 2.3*.

Boks 2.3 Kammeradvokatens rådgivning af styrelserne

Såfremt styrelserne ønsker ekstern juridisk rådgivning skal de, benytte Kammeradvokaten fx i forbindelse med udformning af kontrakter, udbud m.m. Styrelserne kan dog også have egne juridiske enheder, og disse kan benyttes frit.

Der er blevet rejst kritik af Kammeradvokatens rådgivning i relation til it-projekter, og det er ligeledes konstateret, at der er eksempler på styrelser, der har benyttet anden juridisk rådgivning end Kammeradvokaten. Kritikken af Kammeradvokaten har særlig handlet om, at Kammeradvokaten i sin rådgivning fortolker EU's udbudsdirektiv for restriktivt. Et andet kritikpunkt har været, at Kammeradvokaten ikke har de rette kompetencer til at rådgive styrelserne i feltet mellem juridiske og forretningsmæssige interesser. Undersøgelsen af de ni statslige it-projekter har ikke umiddelbart bekræftet denne kritik af Kammeradvokaten, og det kan bemærkes, at Kammeradvokaten har en afdeling, der udelukkende beskæftiger sig med it-retlige spørgsmål, ligesom Kammeradvokaten er medlem af Danske IT-advokater. Desuden er det en væsentlig styrke ved Kammeradvokataftalen, at Kammeradvokatens klientportefølje er sammensat sådan, at risikoen for interessekonflikter er minimeret.

Kammeradvokaten har taget initiativ til at samarbejde med Økonomistyrelsen om at undersøge hvordan, nye metoder og kontraktformer kan bruges i statslige it-projekter. De erfaringer, Kammeradvokaten opnår fra samarbejdet, forventes at kunne udbredes til rådgivningen af de øvrige styrelser.

Kilde: *Egen tilvirkning*

De undersøgte projekter

I undersøgelsen af de ni projekter har det uhensigtsmæssige samarbejde særligt givet sig til udtryk ved:

- Vanskelig udbudsproces.
- Konfliktpræget samspil mellem casestyrelse og leverandør.

Vanskelig udbudsproces

Et it-projekt vil være omfattet af EU's udbudsdirektiv, hvis kontraktsummen overstiger direktivets tærskelværdier (pt. ca. 1 mio. kr.). Analysen af de ni projekter viser, at udbudsprocessen i sin nuværende form opfattes som problematisk af såvel styrelserne som af leverandører og rådgivere.

Flertallet af casestyrelserne oplever således udbudsformer, rammeaftaler og kontraktformer som uegnede og til tider hæmmende for gennemførelse af it-udviklingsprojekter, *jf. tabel 2.6.*

Tabel 2.6 Svær udbudsproces

	CAP	CiviStraffe	NemKonto	PEM	POLSAK	SKAT	MiniMAKS	Nationale Test
Anvendte udbudsformer, rammeaftaler og kontraktformer er problematiske	•	•	•		•	•		•
Udbudsregler hindrer involvering af leverandører			•	•	•	•		
Svært at gennemføre vurdering af leverandørens evne og modenhed		•		•	•		•	
Stort tidspres under udbuds- og tilbudsfasen	•	•				•		•

* Battle Management System har været fritaget fra de udbudsretslige principper fordi projektet er klassificeret som vigtigt for statens sikkerhed.

Kilde: Ernst & Young: *Undersøgelse af it-projekter i staten, 2010*

Endvidere oplever flere casestyrelser, at det er svært at gennemføre en effektiv vurdering af leverandørens parathed til at påtage sig og løfte opgaven. I forlængelse heraf er der i fire ud af de ni projekter – ifølge såvel projektdeltagerne som leverandørerne – afsat for lidt tid til henholdsvis styrelsens gennemførelse af udbudsforløbet og leverandørernes tid til at udarbejde et tilbud.

Analysen peger dog også på, at casestyrelserne ikke er fortrolige med, hvilke muligheder der inden for Udbudsdirektivet er for at involvere leverandørerne på et tidligt tidspunkt, herunder hvordan styrelserne kan anvende udbudsformer som fx konkurrencepræget dialog.

Konfliktpræget samspil mellem casestyrelse og leverandør

I hovedparten af de ni it-projekter har samarbejdet imellem styrelse og leverandør været præget af konflikter. Dårligt og konfliktfyldt samarbejde mellem styrelse og leverandør er således et tema i syv af projekterne, jf. tabel 2.7.

Samarbejdet starter som regel godt, men som projektet skrider frem, opstår der større og større meningsforskelle. Eksempelvis oplever nogle casestyrrelser, at leverandørerne ikke kommunikerer åbent om projektets fremdrift, og at leverancerne ikke har det rette kvalitetsniveau. Leverancer betegnes i flere situationer som ufuldstændige og ikke tilstrækkeligt gennemarbejdede. Det fører til, at der opbygges en mistillid parterne imellem. Ligeledes oplever otte casestyrrelser, at leverandørernes statusrapportering er mangelfuld og ikke giver mulighed for at gennemskue den reelle fremdrift i projektet.

Tabel 2.7 Konfliktpræget samspil med leverandørerne i de undersøgte projekter

	Battle Management	CAP	CivilStraffe	Nemkonto	PEM	POLSAG	SKAT	MiniMAKS	Nationale Test
Dårligt samspil mellem kunde og leverandør	•		•	•	•		•	•	•
Udfordringer med leverancer fra leverandøren	•	•	•	•		•	•	•	•
Svag statusrapportering fra leverandøren	•	•	•	•		•		•	•

Kilde: Ernst & Young: Undersøgelse af it-projekter i staten, 2010

KAPITEL 3
INDSATSOMRÅDE 1:
KOMPETENCELØFT
OG FÆLLES METODER

Kapitel 3

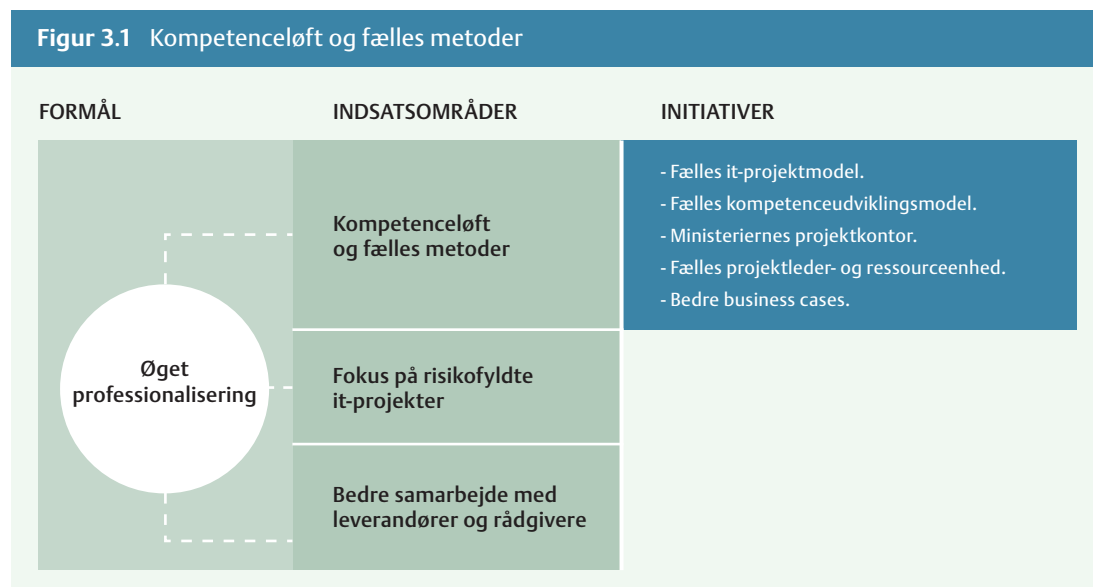
Indsatsområde 1: Kompetenceløft og fælles metoder

På trods af en meget lav projektmodenhed gennemfører flere styrelser meget komplekse it-projekter. Projektmodenhed handler om de projektværktøjer, processer og ressourcer, styrelserne har til rådighed, samt styrelsernes erfaring fra tilsvarende projekter. Styrelserne har typisk kompenseret for den lave projektmodenhed gennem et omfattende brug af eksterne konsulenter. Det har betydet, at der har været en tendens til, at styrelserne har overdraget ansvaret for centrale dele af projektledelsen, fx risikostyring, til rådgivere og leverandører. Det begrænser styrelsernes mulighed for at styre projekterne.

Desuden betyder den omfattende brug af rådgivere og leverandører, at den læring, der foregår i forhold til anvendelse af projektmetoder mv. undervejs i projektet, primært foregår hos leverandørerne eller rådgiverne, hvilket svækker kompetenceudviklingen såvel internt i det enkelte projekt som på tværs af staten. Det har ført til, at viden og erfaring fra projekterne ikke opbygges og forbliver styrelserne. Ligesådan har det betydet, at der ikke er blevet opbygget og tydeliggjort en karrierevej for projektledere i staten.

I 2008 købte staten konsulentytelser for 3,9 mia. kr. om året. Heraf gik 1,9 mia. kr. om året til it-konsulenter. Det svarer til godt 37 pct. af statens samlede it-udgifter.

For at professionalisere arbejdet med it-projekterne i staten er det nødvendigt at øge projektmodenheden i styrelserne. Det skal ske ved at løfte styrelsernes kompetencer til at drive projekter og ved at indføre fælles projektværktøjer og metoder, *jf. figur 3.1*.



Der indføres en fælles it-projektmodel, der er obligatorisk for styrelserne at anvende ved alle it-projekter. Modellen skal kunne skaleres, fx i forhold til projekternes størrelse og risikoprofil.

Desuden etableres der en fælles model for kompetenceudvikling på tværs af staten. Kompetenceudviklingsmodellen omfatter dels uddannelse af projektledere og styregruppe, dels netværksdannelse for projektledere.

Arbejdet med den fælles it-projektmodel og kompetenceudviklingsmodellen forankres i det nyoprettede ”Ministeriernes projektkontor”.

Endvidere etableres en projektleder- og ressourceenhed bestående af erfarne projektledere og it-arkitekter, som kan udlånes til styrelser, der ikke gennemfører et tilstrækkeligt antal it-projekter til at have sådanne spidskompetencer fastansat.

Endelig skal den eksisterende business case-model revideres og opdateres, så den bliver mere fokuseret og anvendelsesorienteret.

Fælles it-projektmodel

Der etableres en fælles it-projektmodel for it-projekter i staten. Det gøres obligatorisk for alle styrelser at bruge modellen ved alle it-projekter. Modellen skal kunne skaleres, fx i forhold til projekternes størrelse og risikoprofil.

Formålet med at indføre en fælles it-projektmodel i staten er, at bedste praksis opsamles et sted, og at der med afsæt heri stilles værktøjer og metoder til rådighed for it-projekterne. Anvendelsen af en fælles model vil samtidig øge gennemsigtigheden og gøre det muligt at sammenligne og erfaringsudveksle på tværs. Derfor bør det også tilstræbes, at eksterne rådgivere og leverandører skal anvende den fælles it-projektmodel, når de løser it-opgaver for styrelserne.

I de virksomheder, der er repræsenteret i rådgivergruppen for bedre it-projekter, har anvendelsen af en fælles projektmodel været et væsentligt element i at blive bedre til at styre it-projekterne. DONG Energys anvendelse af en fælles projektmodel er beskrevet i *boks 3.1*.

Boks 3.1 Fælles it-projektmodel hos DONG Energy

DONG Energy har udviklet én fælles projektmodel for alle it-projekter i koncernen. Projektmodellen indeholder fem faser med såkaldte gates for hver faseovergang. Faserne er idea, analysis, maturation, execution, evaluation.



For hver fase er der defineret en række objektive kriterier, der bestemmer, hvilke aktiviteter der skal udføres, samt en række obligatoriske leverancer såsom business case, risikoanalyse m.m. Omfanget af disse obligatoriske leverancer afhænger af projekts størrelse samt kompleksitet. Der skelnes mellem store projekter (A), medium projekter (B) og små projekter (C).

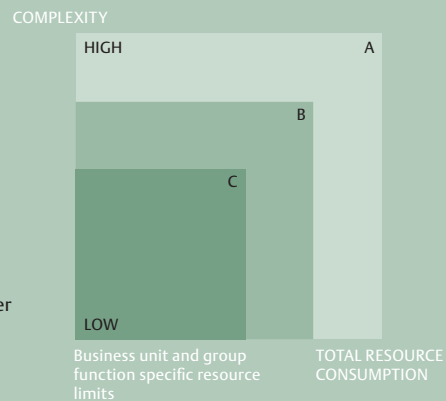
Der er defineret en række kriterier for, hvad der udgør et mere eller mindre komplekst projekt. Et projekt med høj kompleksitet er kendetegnet ved:

- Ny og kompleks teknologi.
- Høj grad af forretningsrisici.
- Omfattende projektorganisation.
- Mange interessenter.
- Omfattende sikkerhedsrisici.
- At eksterne partnere deltager i projektet.

Afhængigt af, om projektet er et type A, B eller C, er der forskellige krav til projekternes leverancer i de forskellige faser. Nogle produkter skal leveres af alle projekter ved alle faseovergange. Eksempelvis skal alle projekter udarbejde en opdateret business case ved hver faseovergang, mens kun de komplekse projekter (A-projekter) skal udarbejde en kommunikationsplan.

Ved hver faseovergang opstilles kriterier, der danner baggrund for ledelsens beslutninger om, hvorvidt projekterne skal gå videre til næste fase. Der er fire mulige beslutninger for hver faseovergang. Projekterne kan enten godkendes til at gå videre til næste fase i projektmodellen, bedes om at forbedre beslutningsoplægget, midlertidigt stoppes eller lukkes.

Dong Energy indførte den fælles projektmodel i en erkendelse af, at væsentlige dele af forretningsudviklingen sker i projekter. Derfor er det centralt, at projekterne lykkes, og at organiseringen omkring projekterne er den rigtige.



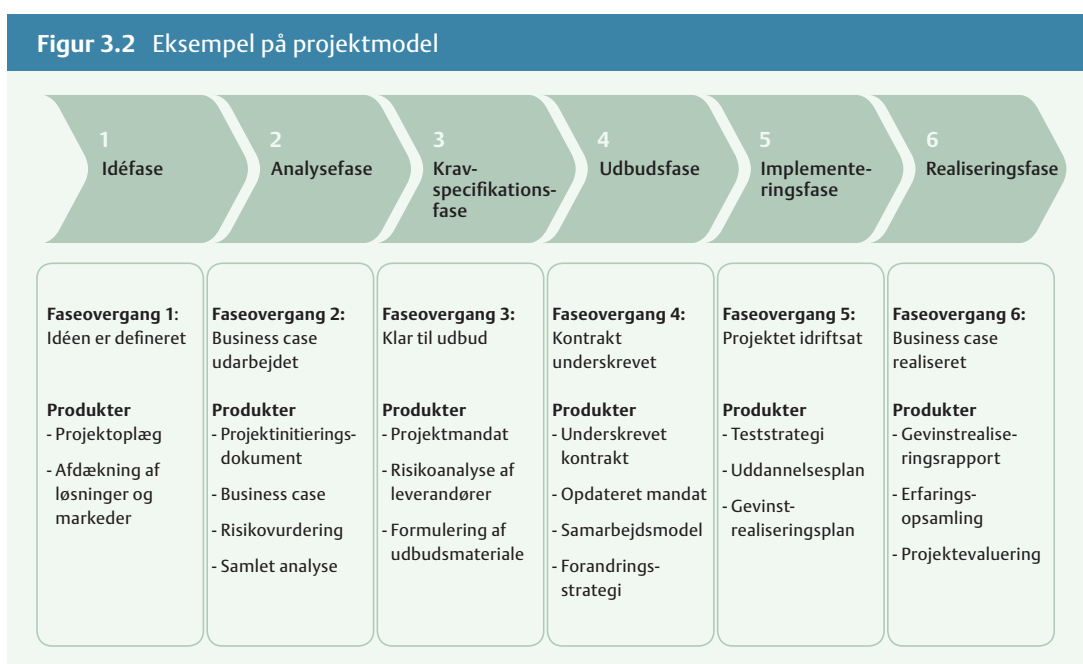
Kilde: DONG Energy

Uddybende beskrivelse af initiativet

Den fælles it-projektmodel skal baseres på Prince2-modellen, der er udviklet af Office of Government Commerce i England. Prince2 benyttes i offentlige institutioner samt private virksomheder i hele verden og er også den mest udbredte projektmodel i staten i dag. Prince2 er ikke proprietær og kan derfor frit anvendes i staten, ligesom der er et stort udbud af uddannelse i modellen.

Udviklingen af den fælles it-projektmodel skal ske under hensyn til, at:

- Modellen skal indeholde en række faser med tilhørende faseovergange, hvortil der er knyttet såvel obligatoriske som anbefalede, men frivillige, leverancer og aktiviteter, jf. figur 3.2. Modellen skal indeholde skabeloner og eksempler på god praksis.
- Modellen skal kunne skaleres, fx i forhold til projekternes størrelse og risikoprofil.
- Der skal være klare definitioner af de forskellige roller og det dertilhørende ansvar i et it-projekt.
- Modellen skal it-understøttes, og træning i projektmodellen skal tænkes sammen med etablering af det nye tværstatslige e-læringsinitiativ CAMPUS.



Fordelene for den enkelte styrelse ved at bruge den fælles it-projektmodel er, at styrelsen ikke skal genopfinde metoder og værktøjer til at lave tidsplaner, økonomistyring mv., når der igangsættes et it-projekt. I stedet kan styrelsen trække på den fælles it-projektmodel, der er baseret på bedste praksis. I tillæg hertil vil den enkelte styrelse opleve, at det i højere grad vil være muligt at erfaringsudveksle med andre styrelser. Det er således en forudsætning for erfaringsopsamling på tværs af styrelser, at der er sammenlignelige projektmodeller.

Skepsis i forhold til fælles modeller og metoder skyldes ofte, at de bliver for stive og tunge at bruge i mindre projekter. Derfor er det centralt, at den fælles it-projektmodel kan skaleres i forhold til fx projektets størrelse og risikoprofil. Tilpasningen sker blandt andet ved, at der udvikles skabeloner tilpasset de mindre projekter, ligesom der vil være færre krav om obligatoriske produkter for de mindre projekter.

Implementering og drift

Udviklingen af den fælles it-projektmodel skal som sagt tage udgangspunkt i Prince2-modellen, der tilpasses i forlængelse af de erfaringer, der allerede er gjort i ministerierne. Givet at også leverandører og rådgivere skal anvende projektmodellen, når de arbejder for de statslige kunder, skal der også være en dialog med leverandører og rådgivere om udviklingen af modellen.

Der nedsættes en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra fem til syv af de ministerier, der i dag har udviklet egne projektmodeller. Arbejdsgruppens opgave bliver at gennemgå eksisterende projektmodeller i staten og afklare, hvilke produkter der skal være obligatoriske, og hvilke produkter der skal være anbefalede, men frivillige. Arbejdsgruppen skal også se på, om der skal være forskel på, hvilke produkter der er obligatoriske og frivillige i forskellige typer af it-projekter som eksempelvis infrastrukturprojekter og applikationsudviklingsprojekter. Endelig skal arbejdsgruppen kortlægge den nuværende systemunderstøttelse af it-projektmodellerne i staten og på baggrund heraf komme med forslag til områder, hvor der skal udarbejdes en fælles systemmæssig understøttelse af it-projektmodellen i staten.

Formålet med denne proces er at sikre, at der tages højde for de erfaringer, der er gjort i de ministerier, der allerede er nået langt i arbejdet med udvikling og implementering af projektmodeller.

Som led i udviklingen af projektmodellen skal der dannes et overblik over de nuværende vejledninger rettet mod gennemførelsen af it-projekter i staten, og det skal afklares hvorvidt disse skal revideres, opdateres, bortfalde mv.

Arbejdsgruppen for udviklingen af den fælles it-projektmodel ledes af det nyoprettede ”Ministeriernes projektkontor” (se nedenfor) med reference til det nyetablerede it-projektråd (se kapitel fire).

Når en første version af projektmodellen er udarbejdet, sker opdateringer af projektmodellen, herunder af de værktøjer, der skal indgå i projektmodellen, med reference til it-projektrådet.

Fælles model for kompetenceudvikling

Ved at etablere en fælles model for kompetenceudvikling skal der gennemføres en målrettet kompetenceudviklingsindsats dels for projektledere, dels for projekternes styregrupper.

Formålet med initiativet er at sikre at der i staten er de rette kompetencer til at drive it-projekterne. Desuden er formålet at synliggøre, at projektledelse er en særskilt karrierevej, som dygtige projektledere kan udvikle sig og avancere inden for. Endelig er det formålet at øge udbredelsen af bedste praksis i arbejdet med it-projekter.

Rådgivergruppen har peget på, at staten bør sætte fokus på projektledelse som en særlig disciplin, og i de private virksomheder arbejdes der ligeledes med systematisk kompetenceudvikling af projektlederne, *jf. boks 3.2.*

Boks 3.2 Fælles kompetenceudviklingsmodel i Novo Nordisk og tydelig karrierevej i DSB

Novo Nordisk

Hos Novo Nordisk sker kompetenceudviklingen af projektlederne løbende gennem et centralt Centre of Project Excellence (COPE). Optagelse i COPE sker gennem ansøgning. Efter optagelse skrives der en kontrakt med projektlederen om pligt til at deltage i COPE's kompetenceudviklingsaktiviteter.

COPE er med til at sikre, at der sker et massivt kompetenceløft. Desuden er der en række fordele i forhold til at sikre en kritisk masse for netværk, uddannelse m.m. samt udbredelse af best practice og den fælles projektmodel.

Kilde: *Novo Nordisk*

DSB

DSB har arbejdet fokuseret på at gøre projektledelse til en tydelig karrierevej. Således har DSB ansat et antal senior projektledere, der har dokumenterede og stærke kompetencer indenfor projektledelse. Projektlederne lånes ud til strategisk vigtige projekter i de forskellige forretningsenheder. Ligeledes foretager DSB systematiske målinger, hvor projektledelse sammenlignes med linjeledelse, eksempelvis ved at se på, hvor stort ledelsesrum henholdsvis projektledere og linjeledere har.

Kilde: *DSB*

Uddybende beskrivelse af initiativet

Der etableres en fælles model for kompetenceudvikling på tværs af staten. Kompetenceudviklingsmodellen omfatter uddannelse og certificering af projektledere samt etablering af et project excellence-netværk for projektledere. Endelig vil modellen også indeholde en kort uddannelse for styregrupper.

For styregrupper vil kompetenceudviklingen bestå i, at alle styregruppemedlemmer vil blive undervist i, hvad styregruppens rolle er i et vellykket it-projekt. Dette forventes at bidrage til at styrke den reelle ledelsesforankring af projekterne.

For projektledere vil kompetenceudviklingen bestå af tre tiltag:

- Certificering i metode.
- Certificering i projektledelse.
- Project excellence-netværk for projektledere.

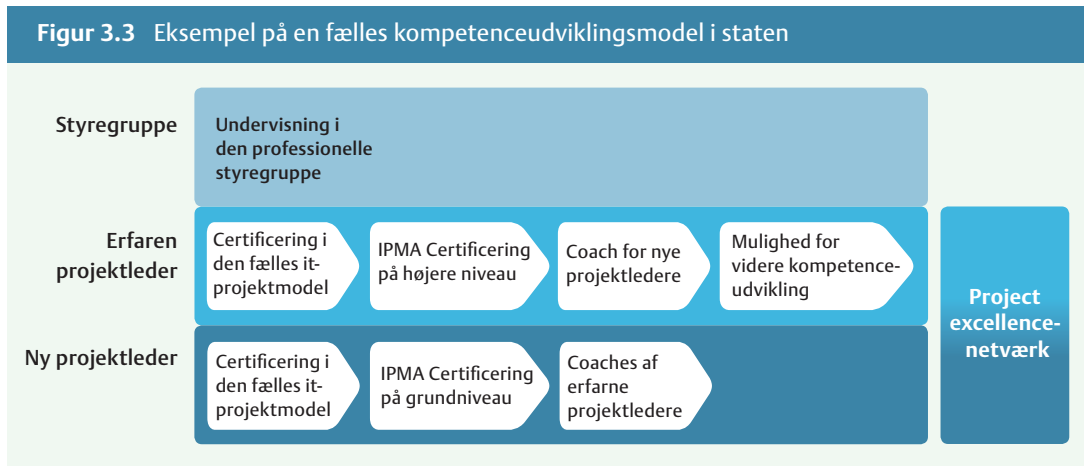
Projektlederne certificeres i arbejdet med de metoder og værktøjer, der er i den fælles it-projektmodel. Det foreslås endvidere, at projektledere IPMA-certificeres efter deres niveau. IPMA-certificering har den fordel, at den forudsætter konkret erfaring med projektledelse, og at den fokuserer på udøvelsen af rollen som projektleder, grundlæggende personaleledelse og konflikthåndtering. De enkelte styrelser bør således fremover benytte den uddannelse og certificering til it-projektledere, der udbydes inden for den fælles kompetenceudviklingsmodel. Sådan sikres, at alle it-projektledere i staten vil lære de samme metoder, værktøjer mv. at kende.

I vurderingen af it-projekternes risikoprofil (se kapitel 4) vil det derfor også indgå, om projektlederne er certificerede i den fælles it-projektmodel og i projektledelse, samt på hvilket niveau, de er certificerede. Er projektlederne ikke certificerede i modellen og i projektledelse, må projekternes risikoprofil vurderes at være højere.

I tillæg til certificering i metode og projektledelse oprettes et project excellence-netværk, som projektledere kan søge optagelse i. Netværket skal bidrage til erfaringsudveksling på tværs af styrelserne og skal desuden være ramme for afholdelse af faglige og netværksskabende arrangementer. Målgruppen for netværket er både nye og erfarne it-projektledere i staten.

Der defineres faste optagelseskriterier og foretages en kvalificeret udvælgelse af medlemmer i netværket, således at optagelse sker på baggrund af kvalifikationer som eksempelvis erfaring og certificeringer. Det er kun muligt at deltage i netværket, så længe man arbejder som projektleder i staten.

I *figur 3.3* er det illustreret, hvordan den samlede fælles kompetenceudviklingsmodel eksempelvis kan se ud.



Implementering og drift

Kompetenceudviklingsmodellen udvikles af det nyoprettede ”Ministeriernes projektkontor” i dialog med nuværende it-projektledere i staten og med HR-chefer fra ministerierne.

En række statslige projektledere er allerede certificerede og/eller har stor erfaring i at gennemføre store it-projekter. De pågældende projektlederes certificeringer og erfaringer vil blive ’meritoverført’ til de nyetablerede netværk efter ansøgning til Ministeriernes projektkontor.

Undervisningen og certificeringen af projektledere i den fælles it-projektmodel samt i projektledelse vil blive varetaget af et antal af de bedste konsulenthuse. Således laves en aftale med et antal konsulenthuse om, at de for en årrække kan undervise og certificere de statslige it-projektledere.

Ministeriernes projektkontor

Der etableres et ”Ministeriernes projektkontor”. Projektkontoret skal udvikle og vedligeholde den fælles projektmodel for it-projekter i staten. Desuden skal kontoret udvikle og vedligeholde den fælles kompetenceudviklingsmodel. Endelig skal kontoret levere sparring i de udarbejdede metoder til projektmedarbejdere i staten.

Formålet med initiativet er at styrke metode- og kompetenceudviklingen gennem dannelse af et fælles stærkt fagligt miljø samt at tydeliggøre, hvorfra bedste praksis i arbejdet med it-projekterne udgår.

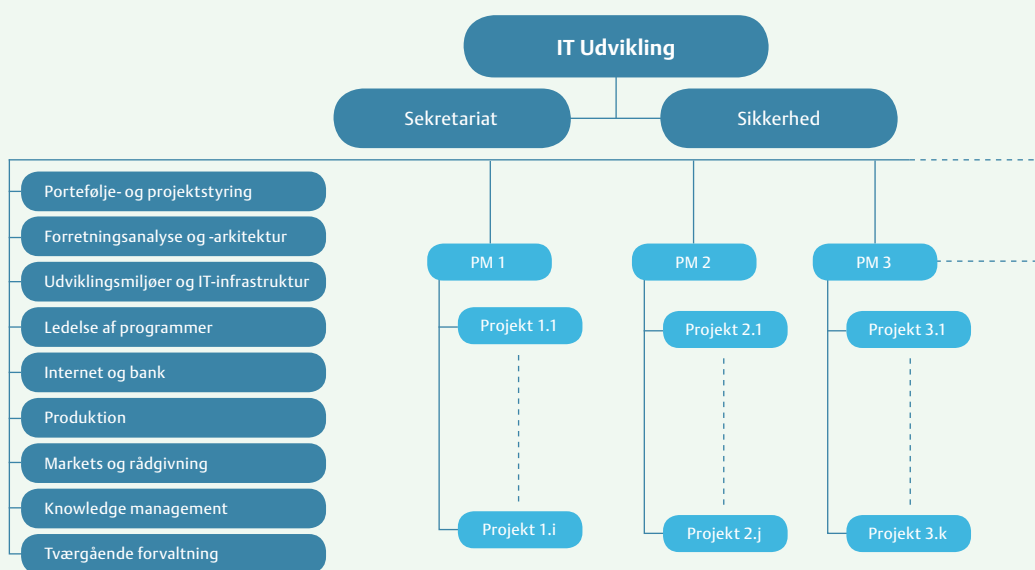
Lignende projektkontorer kendes fra en række private virksomheder, *jf. boks 3.3*.

Boks 3.3 Fælles projektkontor i Nykredit

I Nykredit drives it-projekterne fra et fælles udviklingskontor – IT Udvikling.

IT Udvikling har en matrixorganisation, hvor ressourcerne er placeret i en række forskellige kompetenceområder.

Projekterne bemannes med ressourcer fra de enkelte kompetenceområder, og ressourcerne arbejder derefter 100% i det enkelte projekt igennem projektets løbetid. Bemanding af projekter sker via en central portefølje- og ressourcestyring, der fordeler alle ressourcer i IT Udvikling.



Kilde: Nykredit

Uddybende beskrivelse af initiativet

Ministeriernes projektkontor varetager følgende opgaver:

- Udvikling og vedligeholdelse af den fælles it-projektmodel.
- Udvikling og vedligeholdelse af den fælles kompetenceudviklingsmodel.
- Sparring med styrelserne omkring den fælles it-projektmodel, herunder metoder, værktøjer mv.
- Udarbejdelse af vejledninger mv.
- Arbejde for at styrke projektledelse som en karrierevej i staten.

I flere styrelser har man egne projektkontorer. Disse lokale projektkontorer vil være centrale samarbejdspartnere for Ministeriernes projektkontor. De lokale projektkontorer vil således kunne formidle erfaringer fra praksis til Ministeriernes projektkontor, ligesom de vil kunne fungere som ”oversættere” mellem Ministeriernes projektkontor og de enkelte styrelser.

Idet Ministeriernes projektkontor vil stille metoder og værktøjer til rådighed, behøver de lokale projektkontorer ikke længere at udvikle og vedligeholde disse lokalt. Med etableringen af Ministeriernes projektkontor vil de lokale projektkontorer således fremover kunne koncentrere sig om de mere forretningsnære opgaver.

Implementering og drift

Ministeriernes projektkontor oprettes efter en beslutning om at iværksætte de tiltag, der er beskrevet i denne rapport. Det anbefales desuden, at der oprettes et fast mødeforum mellem Ministeriernes projektkontor og de projektkontorer der findes i styrelserne.

Projektleder- og ressourceenhed

Der etableres en tværgående projektleder- og ressourceenhed bestående af erfarne projektledere samt it-arkitekter med stærke og dokumenterede kompetencer, der kan udlånes til særligt risikofyldte eller strategisk vigtige projekter i styrelserne.

Formålet er at understøtte de styrelser, der kun sjældent gennemfører it-projekter, eller ikke selv har tilstrækkeligt kvalificerede projektledere eller it-arkitekter ansat. Der er således tale om et tilbud til den pågældende styrelse om at få mulighed for at trække på erfarne projektledere og it-arkitekter.

Etableringen af en fælles projektleder- og ressourceenhed er samtidig et væsentligt element i at etablere en karrierevej for projektledere og specialister i staten, ligesom det vil bidrage til, at staten i højere grad end i dag opbygger de nødvendige kompetencer til at gennemføre projekter internt – frem for at uddelegere opgaverne til eksterne konsulenter. Samlingen af kompetencer vil således føre til, at der skabes et tværgående og stærkt fagligt miljø for it-projektledelse i staten.

Modellen med en fælles projektleder- og ressourceenhed kendes fra de virksomheder, der er repræsenteret i rådgivergruppen, *jf. boks 3.4.*

Boks 3.4 Fælles projektlederenhed i Novo Nordisk

Novo Nordisk har etableret en såkaldt Project Execution-enhed, der består af en central gruppe af op mod 40 erfarne projektledere, der kan støtte de enkelte projekter. Projektlederne er alle certificeret i Novo Nordisks projektmodel og har kompetencer til at kunne understøtte de enkelte forretningsenheder i koncernen, der typisk ikke har ressourcerne til at gennemføre komplekse it-projekter.

Alle prioriterede it-projekter med omkostninger på mere end 5 mio. kr. skal have tilknyttet såvel en it-projektleder fra Project Execution-enheden som en forretningsprojektleder fra den enkelte forretnings-enhed.

Kilde: Novo Nordisk

Uddybende beskrivelse af initiativet

Særligt risikofyldte projekter i staten skal have mulighed for at få tilknyttet en erfaren projektleder. Styrelserne får derfor mulighed for at benytte en projektleder fra den fælles projektlederenhed, såfremt styrelsen ikke selv har en projektleder med et tilstrækkeligt højt dokumenteret kompetence- og erfaringsniveau. Særligt de mindre styrelser skal gives denne mulighed.

Initiativet ændrer ikke på styrelsernes råderum til selv at ansætte medarbejdere. Den tilknyttede projektleder refererer således til styrelsens ledelse i indstationeringsperioden. Tilknytning af en projektleder fra den fælles enhed ændrer altså ikke på, at ansvaret for gennemførelse af it-projekterne er placeret i den enkelte styrelse.

Projektlederens rolle er at bidrage med bedste praksis inden for projektledelse, mens forretningskendskabet skal sikres ved, at en eller flere projektdeltagere fra styrelsen bidrager med viden herom. Det vil i nogle styrelser medføre en betydelig ændring i forhold til, hvordan mange projekter bemandes i dag. Ofte ses det således, at styrelserne udpeger en projektleder på baggrund af personens forretningskendskab, mens projektlederkompetencerne først opbygges undervejs i projektet.

I enheden samles også it-arkitekter – og på sigt evt. andre typer af specialistkompetencer i forhold til specifikke dele af projektforsløbet såsom analyse af forretningsgange, etablering af business case, gennemførelse af test, etablering af udbudsmateriale og forandringsledelse.

For at fastholde projektlederne og specialisterne skal der arbejdes med at skabe attraktive arbejdspladser gennem kompetenceudvikling på højeste niveau, udviklingsmuligheder og andre incitamenter.

Implementering og drift

Projektleder- og ressourceenheden skal opbygges i takt med, at behovet opstår. Det betyder, at enheden udbygges, efterhånden som styrelserne ønsker at drive projekter, der kræver en erfaren projektleder og/eller it-arkitekt.

Styrelser, der ikke selv har tilstrækkeligt erfarne projektledere eller it-arkitekter til rådighed, kan henvende sig til projektleder- og ressourceenheden for at låne sig til de ressourcer, der er nødvendige for det givne it-projekt. Udlånet fungerer efter den indstationeringsmodel, som i dag kendes fra bl.a. den Digitale Taskforce og Statens It. Ressourcer fra enheden kan tilknyttes styrelsernes it-projekter enten fra starten af et it-projekt eller undervejs i projektet, såfremt der måtte opstå behov herfor.

Bedre business cases

Siden 2008 har det været obligatorisk for alle statslige it-projekter, hvor de budgetterede udgifter udgør 10 mio. kr. eller derover, at anvende den fællesoffentlige business case-model.

Den eksisterende business case-model revideres og opdateres, så den bliver mere tidssvarende og mere anvendelsesorienteret for projektejere- og ledere. Business case-modellen vil dermed blive styrket, så den i højere grad end i dag kan anvendes som både beslutningsgrundlag og som styringsværktøj gennem alle projektets faser. Der vil endvidere blive lavet en mindre omfattende version af business case-modellen til brug for mindre projekter.

Uddybende beskrivelse af initiativet

Revideringen af business casen indebærer en række tilpasninger.

For det første skal det fremgå tydeligt, hvad der er baggrunden for at igangsætte projektet, fx national eller EU-lovgivning, kvalitetsløft eller effektivisering. Formålet hermed er at gøre det klart for beslutningstagerne, hvornår projektet er motiveret af et forretningsmæssigt økonomisk potentiale (og dermed skal fremvise en positiv business case), og hvornår der er andre grunde til, at projektet igangsættes.

Boks 3.5 Kategorisering af projekter

Danske Bank

I Danske Bank opdeles alle it-projekter i fire kategorier, således at ledelsen kan få et hurtigt overblik over de primære årsager til, at de enkelte projekter sættes i gang samt over den samlede projektportefølje. Der skelnes mellem følgende årsager til, at projekterne sættes i gang:

- Øget indtjening.
- Omkostningsreduktion.
- Bedre kvalitet.
- Lovgivning.

Kilde: Danske Bank

DONG Energy

It-projekter i DONG Energy falder inden for følgende kategorier:

- Konsolideringsprojekter, der har til formål at spare på driften.
- Projekter inden for kategorien 'licence to operate', herunder fx lovgivningsbestemte projekter.
- Projekter med forretningsmæssige fordele.
- Projekter vedr. nye forretningsområder.

Kilde: DONG Energy

For det andet skal der sættes øget fokus på gevinstrealiseringen, herunder den forretningsmæssige argumentation for projekternes igangsættelse. I den forbindelse skal der også skabes sammenhæng mellem tidshorizonten for indregning af gevinster og projektets afskrivningstid. Det skal præciseres, at gevinster i projekternes business cases kun kan tælles med i den periode, hvor der afskrives på de aktiver, der anskaffes.

For det tredje skal det præciseres, hvilken diskonteringsfaktor der skal bruges til beregning af nettonutidsværdi for statslige it-projekter. Diskonteringsfaktoren bruges i den eksisterende business case-model til at beregne værdien af fremtidige gevinster på tidspunktet for igangsættelse af et projekt. Beregningen af nettonutidsværdien bygger på, at gevinster, der falder langt ud i fremtiden, er mindre værd end gevinster, der falder tidligere.

For det fjerde skal business casen sammentænkes med den regnskabsmæssige systemunderstøttelse. I udarbejdelsen af business casen skal det gøres klart på hvilke hoved- og standardkonti, de forventede omkostninger og gevinster vil have effekt. Det vil gøre det nemmere for ministerierne løbende at trække informationer fra regnskaberne for at følge op på såvel forbruget som gevinsterne.

I forlængelse heraf skal de eksisterende kategorier i business case-modellen simplificeres, så de stemmer overens med den fællesstatslige finanskontoplan. Dermed kobles business casens vurderinger for projektets økonomi op på den fællesstatslige finanskontoplan og generel regnskabs- og økonomistyringspraksis. Den konkrete sammenkobling vil være med til at skabe lettere og bedre overblik for projektets økonomi.

Endelig skal der udarbejdes en systematisk metode til at opgøre og sammenligne kvalitative gevinster i de statslige digitaliseringsprojekter. Det bør være målsætningen at værdisætte og indbudgettere alle projekternes gevinster, men der vil være effekter, der ikke umiddelbart kan værdisættes, eksempelvis øget brugertilfredshed eller et serviceløft for borgere eller virksomheder. Disse gevinster bør fortsat kunne indgå i business casen, men der mangler i dag en fælles metode herfor. På samme måde, som for økonomiske gevinster, bør det for kvalitative gevinster gælde, at gevinster, der realiseres langt ude i fremtiden, er mindre værd, end gevinster, der realiseres på kort sigt.

Implementering og drift

Den reviderede business case-model udarbejdes af Finansministeriet i tæt dialog med ministerierne. Det er vigtigt, at ministeriernes erfaringer med den nuværende model indarbejdes. Også erfaringerne med business case-modeller i de mere kommercielt orienterede statslige virksomheder inddrages. Modellen opdateres efter behov af Finansministeriet.

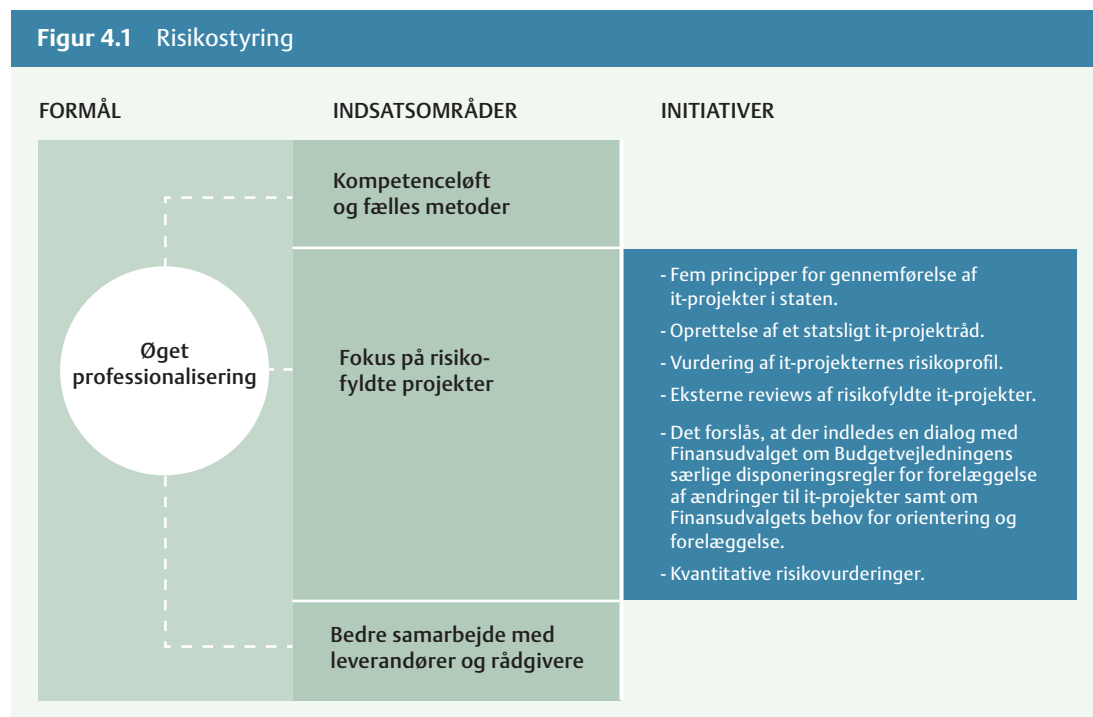
KAPITEL 4
INDSATSOMRÅDE 2:
FOKUS PÅ DE RISIKOFYLDTE
IT-PROJEKTER

Kapitel 4

Indsatsområde 2: Fokus på de risikofyldte it-projekter

De statslige it-projekter er ofte særdeles risikofyldte og er i mange tilfælde baseret på uprøvet teknologi. De meget risikofyldte projekter gennemføres ofte uden, at der tages de nødvendige forholdsregler for at håndtere risici.

Der skal være et øget fokus på styringen af risikofyldte it-projekter, *jf. figur 4.1.*



Der udarbejdes fem principper for gennemførelse af it-projekter i staten. Særligt skal principperne bidrage til, at der ikke igangsættes unødigt risikable projekter.

Der oprettes et tværstatsligt it-projektråd under Finansministeriet. It-projektrådet sammensættes af personer med erfaring fra eller indsigt i store it- eller udviklingsprojekter. Formålet med it-projektrådet er at sikre en kvalificeret håndtering af de risikofyldte it-projekter med henblik på at kunne støtte de enkelte projekter og reducere projekternes samlede risikoprofil.

For at begrænse it-projekternes risici skal ministerierne fremover systematisk vurdere, hvor risikofyldte projekterne er. Dette skal ske ved, at ministerierne for it-projekter over 10 mio. kr. i tillæg til business casen udarbejder en "risikoscore", der måler projekternes risici ud fra parametre som finansiering, omfang og konsekvenser, ressourcer og kompetencer, teknologi

og ejerskab. Business cases og risikoscore for alle projekter over 10 mio. kr. indsendes til it-projektrådet, der indstiller til ministeriet, om der bør gennemføres et eksternt review af projektet. Efter gennemførelsen af et eventuelt review tages der stilling til, om der skal gøres en særlig indsats i forhold til det pågældende projekt i form af opfølgende reviews og/eller løbende opfølgning.

Det forslås, at der indledes en dialog med Finansudvalget om Budgetvejledningens særlige disponeringsregler for forelæggelse af ændringer til it-projekter samt om Finansudvalgets behov for orientering og forelæggelse.

It-projekternes risikovurderinger skal kobles tættere til de økonomiske konsekvenser. Der skal indarbejdes kvantitative risikovurderinger i business case-modellen, således at der kan laves en beregning af sikkerheden for den udarbejdede business case.

De ovenstående initiativer ændrer ikke på, at it-projekterne fortsat er forankret i ministerierne. Det er således også fremadrettet ministerierne, der har ansvar for de enkelte it-projekter.

Principper for it-projekter

Der etableres fem principper for gennemførelse af it-projekter i staten. Formålet er at sikre, at staten ikke fremover igangsætter risikofyldte it-projekter, medmindre det sker på et solidt beslutningsgrundlag, og der ligger tungtvejende årsager til grund.

Uddybende beskrivelse af initiativet

Sigtet med principperne er at reducere projekternes risikoprofil, og principperne vil blive afspejlet i risikoscoren samt i grundlaget for de eksterne reviews.

Der arbejdes med følgende principper:

1. Staten skal være ambitiøs i forhold til digitalisering af den offentlige sektor, men skal kun gå forrest i anvendelsen af umodne tekniske løsninger, såfremt der er særlige perspektiver ved at foretage en sådan satsning.
2. Allerede indkøbte eller udviklede løsninger skal genbruges i videst mulige omfang.
3. Kun projekter med klart beskrevne omkostninger, gevinster og effekter bør gennemføres.
4. Projekterne skal opdeles i mindre og selvstændigt værdiskabende dele, som besluttet og gennemføres uafhængigt af hinanden.
5. Projekterne skal gennemføres med fælles metoder og kvalificerede ressourcer, således at der i alle projekter er et passende modenhedsniveau.

Det første princip afspejler, at staten fortsat skal gå forrest i digitaliseringen af den offentlige sektor, men at de statslige myndigheder ikke skal udvikle nye it-systemer fra bunden, med mindre der er særlige perspektiver og tungtvejende grunde hertil. Samtidig skal der være klarhed om de risici en sådan satsning medfører, inden projektet igangsættes.

Nyudvikling af komplekse teknologiske løsninger er risikofyldt, og det bør overvejes, om den enkelte styrelse kan tilpasse sine arbejds gange til standardløsninger frem for omvendt.

Boks 4.1 It-princip i Novo Nordisk

Novo Nordisk arbejder med et strategisk princip om at være "fast followers" snarere end "first movers" på it-området. Vurderingen er, at det er for risikofyldt for Novo Nordisk at være blandt de første i verden til at indføre ny it-teknologi. Novo Nordisk tager gerne forretningsmæssige risici på andre områder, eksempelvis på udviklingen af nye medicinale produkter, men ønsker ikke at tage samme risici på it-området.

Kilde: Novo Nordisk

Princippet fordrer, at styrelser, der skal gennemføre et it-projekt, dokumenterer, hvor den foreslåede teknologi har været anvendt tidligere, og hvad erfaringerne har været. Teknologier og metoder, som ikke har været anvendt hos førende offentlige eller private organisationer i Danmark eller i udlandet, bør som hovedregel ikke anvendes i staten. Der kan være undtagelser, men princippet bør følges ved de allerfleste anskaffelser.

Det er endvidere afgørende, at de eksterne erfaringer med den pågældende teknologi indsamles aktivt som led i planlægningen af projektet. Det kræver, at den måde, teknologien har været anvendt på tidligere, minder om den måde, som teknologien foreslås anvendt i det konkrete projekt, således at erfaringer fra tidligere anvendelse af teknologien reelt kan genbruges.

Det andet princip skal sikre, at styrelserne aktivt undersøger mulighederne for at genbruge løsninger, der allerede er udviklet i andre styrelser, eller for at anvende fælleskomponenter, som fx den digitale signatur og den kommende digitale dokumentboks. Endvidere indebærer princippet, at det – såfremt eksisterende løsninger ikke kan bruges direkte – bør overvejes, om det bedre kan betale sig at videreudvikle en allerede eksisterende funktionalitet fra en anden styrelse end at foretage nyudvikling af en tilsvarende løsning fra bunden.

Mens styrelserne bør have kendskab til deres egne systemer, og derfor bør kunne undersøge muligheden for at anvende eksisterende løsninger i disse, kan det være svært for styrelserne at vide, hvilke funktioner der er udviklet i andre styrelser, og om disse kan genbruges.

For at føre princippet om genanvendelse ud i livet bør der derfor opbygges et fælles overblik over, hvilke løsninger de enkelte styrelser råder over, og om disse kan genbruges. Indtil et sådant tværgående overblik er til stede, indebærer princippet om genanvendelse, at styrelserne som led i planlægningen af it-projekterne kontakter andre styrelser for at undersøge, om der allerede i staten findes it-systemer, som kan genbruges.

Det tredje princip skal sikre, dels at omkostninger samt gevinster og effekter beskrives klart – altså i en fælles terminologi og med ensartede kategorier og retningslinjer, dels at det er tydeligt, på hvilket grundlag forventede gevinster og omkostninger er baseret.

Princippet indebærer, at der skal udvikles fælles retningslinjer for, hvordan såvel økonomiske som kvalitetsmæssige fordele og ulemper beskrives. Retningslinjerne skal indarbejdes i den fælles business case-model. Desuden skal business casen løbende opdateres, og det skal være klart, hvornår og hvordan der følges op på de forventede gevinster.

Det fjerde princip skal sikre, at it-projekterne ikke gøres unødigt store. I mange it-projekter gøres løsningerne meget omfattende fra starten, selv i en situation hvor store dele af de forventede effekter kan nås gennem mindre ambitiøse løsninger. It-projekterne bør i højere grad opdeles i mindre og selvstændigt værdiskabende dele.

Boks 4.2 Målsætninger for størrelsen af projekter i Novo Nordisk og Danske Bank

Novo Nordisk

Novo Nordisk tilstræber at dele meget store projekter op i mindre projekter, som eventuelt kan samles i et program. Novo Nordisk definerer store projekter som projekter med samlede omkostninger på mere end 10 mio. kr. Gennemsnitsomkostningen for Novo Nordisks store projekter er i den nuværende portefølje på ca. 30 mio. kr.

Kilde: *Novo Nordisk*

Danske Bank

Et stort projekt defineres i Danske Bank som et projekt på 20 mio. kr. eller derover. Danske Bank har som ambition at begrænse størrelsen af virksomhedens it-projekter. Målsætningen er, at et projekt skal overgå til drift inden for 9 mdr. Gennemsnittet i Danske Bank i dag er omkring 14 mdr., men målet er at få dette ned så projekterne bliver nemmere at styre.

Kilde: *Danske Bank*

Princippet indebærer, at det bør være en selvstændig øvelse i projektplanlægningen kun at tage den mest nødvendige funktionalitet med i løsningsbeskrivelsen. Cost benefit-betragtninger på projekterne bør således ikke kun laves på det samlede projekt, men også på de enkelte løsnings-elementer. Det bør være en ledelsesopgave at sikre, at der fokuseres på de mest værdiskabende funktionaliteter.

Princippet bør dog ikke stå i vejen for, at nogle it-projekter primært gennemføres på grund af deres ”optionsværdi”, altså fordi de gør, at styrelserne på et senere tidspunkt kan høste fordele, fordi it-projekterne har tilvejebragt en nødvendig infrastruktur. Der er altså it-projekter – eksempelvis infrastrukturprojekter – som ikke selvstændigt har en økonomisk værdi, men som i et større perspektiv er positive. Når sådanne it-projekter gennemføres, bør det dog være reglen, at projekterne afgrænses mest muligt, og at projekterne endvidere altovervejende finansieres indenfor styrelsernes eksisterende rammer.

Det femte princip skal sikre, at den nødvendige projektmodenhed er til stede i de enkelte it-projekter. Det er afgørende, at styrelserne tager aktivt ansvar herfor.

Princippet skal ligeledes bidrage til tværgående læring og videndeling. Det forudsætter, at der anvendes fælles metoder og værktøjer. Styrelserne får således mulighed for aktivt at indgå i en løbende dialog med Ministeriernes projektkontor om de værktøjer og metoder, projektkontoret udarbejder. Styrelserne kan endvidere dele erfaringer om værktøjer og metoder med andre styrelser i regi af det projektlederetværk, der etableres.

Implementering og drift

Styrelserne bør i deres projektbeskrivelse beskrive, hvorvidt og hvordan de forholder sig til principperne. Principperne skal endvidere afspejles i den risikoscore, der skal udarbejdes for de enkelte it-projekter samt i grundlaget for de eksterne reviews, jf. nedenfor.

Oprettelse af et statsligt it-projektråd

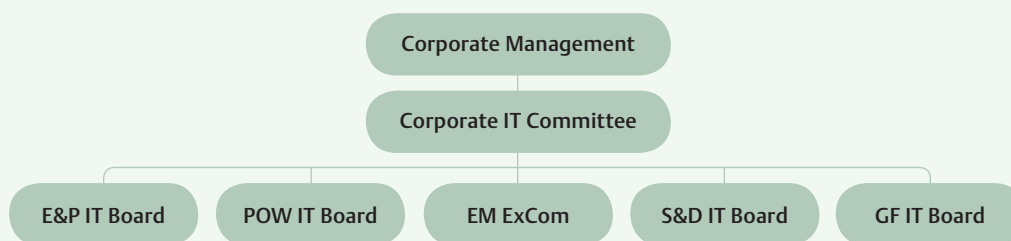
Der oprettes et statsligt it-projektråd under Finansministeriet. Formålet med it-projektrådet er at bidrage til en kvalificeret håndtering af de risikofyldte it-projekter og skabe et overblik på tværs af den statslige it-projektportefølje.

Når de private virksomheder gennemfører store, risikofyldte projekter, følges disse nært af koncernledelsen, jf. boks 4.3.

Boks 4.3 It-komite

DONG Energy

DONG Energy har etableret en it-komite som med reference til koncernledelsen træffer de strategiske it-beslutninger.



Der er følgende roller i DONG Energy:

- *Koncernledelsen* (Corporate Management) godkender koncernens samlede it-strategi, beslutter de overordnede projektrammer og godkender alle projekter til en samlet værdi af 20 mio. kr. eller mere.
- *It-komiteen* (Corporate IT Committee) består af ledende medarbejdere fra de enkelte forretningsområder (E&P, POW, EM, S&D og GF). DONG Energys finansdirektør er formand for komiteen. It-komiteen udvikler DONG Energys it-strategi og verificerer, at it-projekter til mere end 20 mio. kr. følger DONG Energys it-strategi. It-komiteen skal desuden godkender alle projekter, som afviger fra DONG Energys it-strategi, og alle projekter der berører to eller flere forretningsområder.
- *It-bestyrelser* I de enkelte forretningsenheder prioriterer forretningsenhedernes it-projekter inden for en på forhånd godkendt ramme. Godkendelserne følger DONG Energys projektmodel, således at it-bestyrelserne godkender projektideer, igangsættelse af analyser og gennemførelse af projekter.

Kilde: DONG Energy

Nykredit

I Nykredit er der altid en række strategiske programmer samt en opdateret liste med de 10 projekter, der er vigtigst, så såvel ledelsen, som de ansvarlige chefer ved, hvilke projekter der skal fokuseres på. Det er en central projektenhed, der - efter konsultation med ledelse og de enkelte forretningsenheder – ajourfører, hvilke projekter der er de vigtigste.

De strategiske programmer fastsættes af den samlede koncerndirektion og den samlede udviklingsportefølje drøftes hvert kvartal i koncerndirektionen. De større projekter besluttet enten i en prioriteringskomite med fem medlemmer herunder to koncerndirektører eller af den samlede koncerndirektion. Programkomiteer med koncerndirektørdeltagelse for hver enkelt af de otte strategiske programmer mødes kvartalsvis. Prioriteringskomiteen mødes ugentligt.

Kilde: Nykredit

Danske Bank

Det overordnede ansvar for prioritering af og opfølgning på IT projekter, herunder strategiske og tværgående beslutninger om gennemførelse af it-projekter på tværs af Danske Bank-koncernen er placeret i koncernens IT Solution Benefit Council. IT Solution Benefit Council består af fem topchefer fra koncernen, der mødes løbende henover året med henblik på at sikre en forretningsmæssig fornuftig prioritering af IT projekter. IT Solution Benefit Council betjenes af et Project Portfolio Management Office (PPMO), der forbereder beslutningsmateriale.

Kilde: Danske Bank

Uddybende beskrivelse af initiativet

Det statslige it-projektrådet oprettes under Finansministeriet og sammensættes af personer med erfaring fra eller indsigt i store it- eller udviklingsprojekter. Medlemmerne udpeges af Regeringen.

It-projektrådet skal primært varetage følgende opgaver:

- Vurdere risikoprofilen for alle it-projekter til mere end 10 mio. kr. på baggrund af den risikoscore, ministerierne udarbejder for projekterne.
- Indstille til ministerierne at der gennemføres uafhængige, eksterne reviews af særligt risikofyldte projekter.
- Medvirke ved gennemførelsen af eksterne reviews.
- Hvert halve år give Økonomiudvalget en opdatering på den statslige portefølje af it-projekter. Oversigten offentliggøres. Der skal i forbindelse hermed udarbejdes en konkret metode til opfølgning på it-projekterne.
- Efterspørge nye eller ændrede metoder og vejledninger for it-projekter. De eksisterende vejledninger og metoder på området skal gennemgås med henblik på en sanering, og der skal fremover ske en bedre koordination af udgivelser af vejledninger på området.

Det er it-projektrådets ansvar at indstille til ministerierne, om der bør gennemføres eksterne reviews af it-projekterne. Det er ministerierne selv, der træffer beslutning om hvorvidt, de ønsker at følge it-projektrådets indstilling. På baggrund af reviewet kan it-projektrådet videre indstille til ministerierne, at det ønsker at følge fremdriften i projekterne. Igen er det ministerierne selv, der træffer beslutning om hvorvidt, de ønsker at følge denne indstilling.

Etableringen af it-projektrådet ændrer ikke på, at afklaring af budget- og bevillingsmæssige spørgsmål sker i dialog mellem ministerierne og Finansministeriet. Ej heller ændres der på, at ansvaret for projekterne er forankret i de enkelte ministerier.

Implementering og drift

It-projektrådet etableres umiddelbart efter beslutning om igangsættelse af de initiativer, der er beskrevet i denne rapport, således at implementeringen af de øvrige initiativer kan ske med reference til it-projektrådet. It-projektrådet skal således fungere som styregruppe for den efterfølgende implementeringsproces, herunder for udvikling af metoder og værktøjer.

It-projektrådet får tilknyttet et sekretariat, der bistår rådet i dets arbejde. Som udgangspunkt vil ministerierne henvende sig til it-projektrådets sekretariat i forbindelse med indsendelse af risikoscore og business cases samt med spørgsmål. Det er dog væsentligt, at ministerierne har mulighed for at komme i direkte dialog med it-projektrådet, ligesom der generelt skal være åbne processer.

Som led i etableringen af it-projektrådet indsamles de nuværende erfaringer med it-projekter i staten. Derfor laves et systematisk overblik over den nuværende portefølje af it-projekter til over 10 mio. kr. i staten.

For at it-projektrådet kan give løbende status på it-projektporteføljen, skal der udvikles en konkret metode til opfølgning på projekternes fremdrift. En mulighed er at anvende Earned Value Management-metoden, som kendes fra flere private virksomheder, og som også anvendes på føderalt niveau i USA. Men også andre metoder kan anvendes. Metoden udvikles af it-projektrådets sekretariat og godkendes i it-projektrådet.

Vurdering af it-projektets samlede risikoprofil

Styrelserne skal fremover for alle it-projekter til over 10 mio. kr. udarbejde en "risikoscore", der måler projekternes risici ud fra parametre som finansiering, omfang og konsekvenser, ressourcer og kompetencer, teknologi og ejerskab. Formålet er at vurdere projektets samlede risikoprofil i en kort skematisk form, der kan bruges som afsæt for en vurdering af, om der skal gøres en særlig indsats for det pågældende projekt.

Risikoscoren kommer dermed til at fungere som en screeningsmekanisme, der kan identificere de risikofyldte projekter tidligt i forløbet. Samtidig er det sigtet, at initiativet bidrager til, at der såvel internt i de enkelte styrelser som på tværs af styrelserne opnås en øget bevidsthed om, hvordan risici bedst identificeres og styres.

Boks 4.4 Obligatorisk selvvurdering af it-projekter i Norge

I Norge er det fra budgetåret 2011 blevet obligatorisk for de statslige institutioner at vurdere deres it-projekters på en række punkter. Det sker ved, at institutionerne udfylder et skema, hvor de skal dokumentere, hvordan de vil imødekomme generelle it-arkitekturprincipper og styringsprincipper. Skemaet skal vedlægges alle bevillingsansøgninger for it-projekter over 50 mio. kr. eller ved it-projekter med stor betydning på tværs af institutioner eller sektorer.

Kilde: Direktoratet for forvaltning og IKT, 2009

Uddybende beskrivelse af initiativet

Styrelserne skal risikovurdere deres it-projekter til over 10 mio. kr ud fra et fast sæt af parametre, som måler projektets risici. Hertil udarbejdes en scoringsmekanisme med et fast pointtal. En høj score indikerer, at projektet har en særlig høj risikoprofil. Mulige parametre til en sådan risikoscore er opstillet i *tabel 4.1*.

Risikoscoren, som i videst muligt omfang baserer sig på objektive forhold, vil desuden altid blive suppleret med en konkret, kvalitativ vurdering af det enkelte projekt.

Tabel 4.1 Eksempel på parametre til beregning af risikoscore	
Kategorier	
Finansielle spørgsmål	
Samlede omkostninger i kroner	Hvad er de samlede omkostninger for projektet beregnet for hele projektets levetid?
Intern eller ekstern finansiering	Er projektet helt eller delvist finansieret af eksterne midler?
Usikkerhed på de økonomiske estimater	Hvor stor en økonomisk usikkerhed er der på business casen?
Omfangsmæssige spørgsmål	
Påvirkning af interessenter	Hvilke grupper vil i særlig grad blive påvirket af projektet, når det er implementeret?
Implementering af love	Er projektet en forudsætning for at implementere en given lovgivning?
Udrulningsstrategi	Hvilken udrulningsstrategi baseres projektet på - bigbang eller faset implementering?
Afhængighed til andre projekter	I hvilket omfang er projektet afhængigt af andre projekter?
Omfang af implementering	Hvor komplekst er omfanget af den organisatoriske implementering?
Antal samarbejdspartnere, der involveres	Hvor mange samarbejdspartnere/ organisationer spiller en væsentlig rolle for projektets realisering?
Længde (tidsmæssig udstrækning)	Hvor lang tid strækker projektet sig over fra iværksættelse af foranalyse til afslutning af sidste implementering?
Ressourcemæssige spørgsmål	
Niveaue af projektlederens kompetence	Angiv projektlederens erfaring i faget som projektleder.
Implementering tænkt ind fra starten	Hvor stor en andel af projektets ressourcer er dedikerede til implementering?
Erfaring fra tidligere projekter	Har organisationen de seneste tre år kørt forandringsprojekter af lignende (eller større) kompleksitet og størrelse?
Teknologiske spørgsmål	
Projektets innovative karakter	Hvor nyskabende er projektet samlet set i forhold til teknologi, arkitektur, funktionalitet og processer?
Rollen som systemintegrator	Har organisationen selv ansvaret for den platform eller de systemer, som en leverandør skal integrere til i projektet?
Strategisk it	Er der overensstemmelse mellem projektet og it-strategier og -principper?
Standardsystem	I hvilken grad vil løsningen basere sig på et standardsystem?
Teknisk kompleksitet	Hvor stor er den tekniske kompleksitet i projektet?
Spørgsmål vedrørende ejerskab	
Placering af projektejerskab	Hvor højt placeret i organisationen er projektejereren?
Placering af gevinstejerskab	Hvor mange organisationer har anpart i gevinsterne?

Risikoscoren udarbejdes af styrelserne i forbindelse med faseovergangene efter analysefasen og igen efter udbudsfasen.

Formålet med at lave risikoscoren efter analysefasen er, at der på dette tidspunkt træffes en række mere eller mindre irreversible valg i projektet. Eksempelvis lægges det overordnede løsningsdesign og den indledende business case fast.

Efter udbudsfasen vil projektet have udarbejdet en kravspecifikation og have modtaget et tilbud fra en ekstern leverandør, og projektets usikkerheder bør derfor være reduceret væsentligt i forhold til tidligere faser. Omvendt viser erfaringerne, at selve måden, hvorpå kravspecifikationen er lavet, i sig selv kan rumme væsentlige risici. Det er derfor vigtigt også på dette tidspunkt at lave en opdateret business case og en opdateret risikoscore.

Der laves en model for risikoscoren, som er tilpasset de enkelte faseovergange. Således tilføjes der efter udbudsfasen en række spørgsmål rettet mod at afdække risici knyttet til samarbejdet med leverandøren, herunder antallet af krav i den udarbejdede kravspecifikation.

Business cases og risikoscore for alle it-projekter over 10 mio. kr. sendes til it-projektrådet. I praksis vil det være it-projektrådets sekretariat, der screener projekterne og laver indstillinger til it-projektrådet, efter høring af det pågældende ministerium. Af hensyn til ministerierne meddeler it-projektrådets sekretariat, indenfor 14 dage fra modtagelsen af risikoscoren, hvorvidt det indstiller, at sagen bør drøftes i it-projektrådet. Det vil være departementerne, der forestår oversendelsen, og departementerne må i den forbindelse forventes at kvalitetssikre business cases og risikoscore inden oversendelsen.

It-projektrådet vurderer materialet, eventuelt på baggrund af en opklarende dialog om materialet med ministerierne, med henblik på at udarbejde en indstilling til ministeriet om, hvorvidt der bør iværksættes et eksternt review. Som udgangspunkt bør ministeriet tilslutte sig, at der gennemføres et eksternt review af alle projekter, der har en høj risikoscore.

Implementering og drift

Modellen til risikoscoren udarbejdes af it-projektrådets sekretariat. Særligt inddrages de ministerier, der også deltager i videreudviklingen af den eksisterende business case-model i arbejdet, ligesom der vil være en løbende dialog med ministerierne om, hvordan risikoscoren i praksis virker.

Fremsendelsen af business cases, risikoscore og andet materiale til it-projektrådet skal på sigt it-understøttes. Som led i it-understøttelsen er det afgørende, at ministeriernes eget overblik over deres it-portefølje styrkes.

Eksterne reviews

It-projektrådet kan indstille til ministerierne at der bør gennemføre eksterne reviews af projekter med en høj risikoscore. Det er ministerierne selv der beslutter om de vil følge rådets indstilling, jf. ovenfor. Som udgangspunkt er det forventningen at it-projekter, der er indstillet til review af it-projektrådet, vil gennemgå et review.

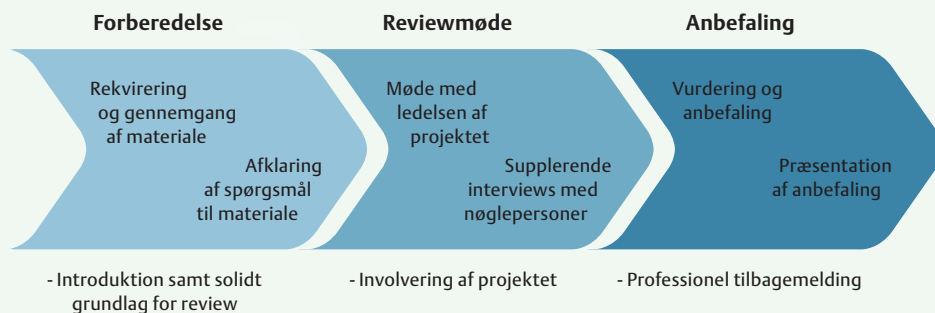
Formålet med at gennemføre eksterne reviews af projekterne er at kvalitetssikre det enkelte it-projekts beslutningsgrundlag. Et eksternt review har den fordel, at der opnås en uafhængig vurdering af de økonomiske, tidsmæssige og tekniske rammer for projektet. Det betyder, at risici minimeres så tidligt som muligt i forløbet, og at urealistiske teknologiske projekter identificeres i tide. Samtidig kan reviewene bidrage til en løbende kompetenceudvikling i projekterne. Endelig kan et review være med til at reducere den informationsasymmetri, der er mellem projekterne og de øvrige aktører i beslutningsprocessen.

Metoden med eksterne reviews af it-projekt kendes fra en række af de virksomheder, der er undersøgt som led i denne rapport, *jf. boks 4.5*.

Boks 4.5 Eksterne reviews i DSB og Danske Bank

DSB

I DSB er der udarbejdet en struktureret proces for gennemførelse af reviews af projekter. Projekter, der er nødlidende, kan få tilbudt et eksternt review, så det kan afdækkes, hvordan der sikres fremdrift i projektet. Desuden kan chefen for porteføljestyling af egen drift beslutte at iværksætte et eksternt review af et projekt.



Kilde: DSB

Danske Bank

Også i Danske Bank gennemføres der eksterne reviews, IT-Audits, af større it-projekter. Reviews gennemføres af en intern enhed i Danske Bank, men altså en enhed som er ekstern i forhold til de enkelte projekter.

Formålet med IT Audits er:

- for det første at sikre at det enkelte projekt overholder de processer, som er fastlagt for at udvikle projekter i Danske Bank, og at projektet har tilpasset processerne til projektets karakteristika, for mest effektivt at kunne levere projektets leverance. Denne tilpasning dokumenteres i projektets planer
- for det andet at sikre at projektet overholder de planer der er lagt – at man gør, som man siger, man vil.

IT Audits er lige så meget en støtte for projektet til at lære og forbedre sig, som det er en evaluering af, om Danske Banks udviklingsprocesser er implementeret og anvendt efter hensigten og om der kan identificeres yderligere forbedringspotentiale.

Den centrale IT Audit enhed beslutter selv, hvad et audit skal fokusere på – enten ud fra et projekts specifikke karakteristika eller ud fra et organisatorisk fokusområde.

Kilde: Danske Bank

Uddybende beskrivelse af initiativet

De eksterne reviews skal have et fremadrettet fokus, og formålet er at reducere projektets samlede risiko med henblik på at sikre en vellykket gennemførelse af projektet og realisering af business casen ved at anbefale forbedringsmuligheder, som kan hjælpe projektet fremadrettet. Fx kan en del af reviewet være, at der gives forslag til, hvad styrelsen kan gøre for at reducere de risici, der i særlig grad er med til at gøre business casen usikker. Reviewet skal således være udtryk for en hjælp frem for en påpegning af fejl.

Reviewene skal have særlig opmærksomhed på de væsentlige forhold, der kan påvirke projektets business case, herunder realismen i de estimerede omkostninger, gevinster og tidsplaner. Som led i reviewet af projektets omkostninger, skal der ses på, om der sat tilstrækkelige ressourcer af til de forskellige dele af projektet, herunder forandringsledelse ved implementeringen af projektet.

Der gennemføres to typer reviews. Dels et basisreview, dels et leverancereview:

- Et *basisreview* skal fokusere på projektstyring, governance og risikovurdering med fokus på alt, der kan påvirke økonomien i projektet. Det indebærer en gennemgang af såvel projektprocesser, strukturer og roller, kultur, ledelse og kompetencer og leveranceprocesser.
- Et *leverancereview* skal efterprøve projektets design- og it-arkitekturvalg og definere muligheder for at mindske den tekniske risiko for de projekter, der har en høj teknisk risikoscore.

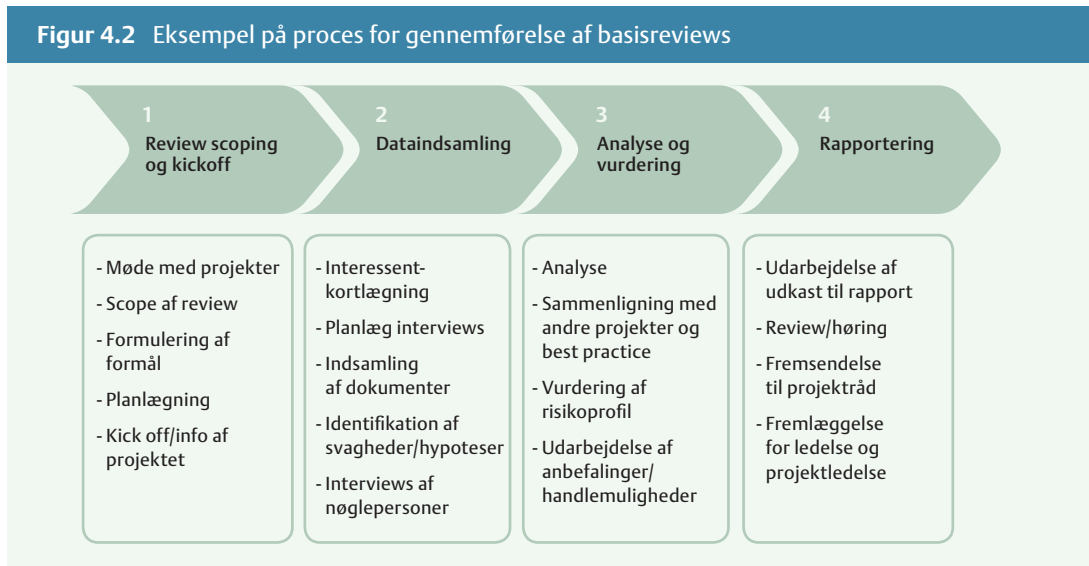
It-projektrådet vil som udgangspunkt indstille til ministeriet, at der bør gennemføres et basisreviews på baggrund af et højt pointtal i den risikoscore, styrelserne udarbejder efter afslutning af analysefasen og igen efter udbudsfasen. Der vil dog altid være rum for en konkret vurdering af behovet for et eksternt review.

Såfremt basisreviewet viser behov for yderligere reviews, har projektet ret til løbende reviews med passende frekvens, indtil det ikke længere skønnes nødvendigt.

De it-projekter der gennemgår et eksternt review vil skulle afsætte ekstra tid til reviewet inden de går i udbud. Til gengæld vil processen omkring det eksterne review betyde, at projektet bliver kvalitetssikret og er bedre rustet til udbuddet, hvilket øger chancen for bedre projektførløb.

Gennemførelsen af reviewene forudsætter stærke faglige kompetencer og specialiseret teknisk viden for leverancereviewenes vedkommende. Det er endvidere afgørende, at reviewene forbliver troværdige og uafhængige. Reviewene forstås derfor af it-projektrådet. En eller flere personer fra it-projektrådet vil således fungere som styregruppeformænd for de enkelte reviews. Den konkrete gennemførelse af reviewene står eksterne konsulenter for, efter et fast koncept med ens skabeloner for afrapportering.

Et udkast til proces for gennemførelse af reviews kan ses i *figur 4.2*.



Implementering og drift

Der skal udarbejdes et fast koncept for indhold i og afrapportering af de eksterne reviews. Konceptet udarbejdes af it-projektrådet. Der tages udgangspunkt i det materiale vedrørende reviewproces og overordnet indhold, der er udarbejdet som led i udarbejdelsen af denne rapport. Reviewmodellen skal koordineres med initiativerne vedrørende risikoscore og de fem strategiske principper for gennemførelse af it-projekter i staten.

Konceptet udarbejdes og tilpasses løbende af it-projektrådet i dialog med ministerierne.

Det forslås, at der indledes en dialog med Finansudvalget om Budgetvejledningens særlige disponeringsregler for forelæggelse af ændringer til it-projekter samt om Finansudvalgets behov for orientering og forelæggelse

It-projekter forelægges, i lighed med andre aktiviteter, for Folketingets Finansudvalg, hvis ministeriet eller styrelsen ikke selv har det fornødne budget. Desuden findes der en række særlige disponeringsregler for it-projekter, som indebærer en mere dybdegående inddragelse af Finansudvalg end ved andre aktiviteter:

- It-projekter, hvis budgetterede udgifter til anskaffelser og udvikling er på 60 mio. kr. eller derover, kan først igangsættes efter tilslutning fra Finansudvalget. Reglen gælder også i de tilfælde, hvor ministeriet selv allerede har de nødvendige midler til projektet i sit budget. Dog kan udgifter til forundersøgelse og udbud afholdes inden forelæggelsen for Finansudvalget.

- Væsentlige ændringer af it-projekter skal forelægges Finansudvalget, også for projekter under 60 mio. kr. Væsentlige ændringer kan berøre såvel økonomi som tidsplan og funktionalitet. For økonomien er ændringer på 10 pct. og 6 mio. kr. altid væsentlige, mens der ikke for tidsplan og funktionalitet er defineret præcise kriterier.
- Forelæggelsen for Finansudvalget skal indeholde en risikovurdering, hvori der redegøres for projektets risici, sandsynligheden for, at de indtræder, samt hvad der er gjort for at minimere forskellige risici.
- I ét år efter Finansudvalgets godkendelse af et it-projekt skal der kvartalsvis afgives korte statusrapporter til finansudvalget. Ét år efter afslutningen af et projekt, der tidligere har været forelagt Finansudvalget, skal Finansudvalget orienteres om it-systemets drift og den opnåede funktionalitet i forhold til det forudsatte.

De to førstnævnte regler om forelæggelse for Finansudvalget findes tilsvarende for fysiske anlægsprojekter og ejendomsdispositioner, mens de to sidstnævnte kun findes for it-projekter.

De særlige disponeringsregler for it-projekter blev indført i 2001 (bortset fra den kvartalsvise rapportering, der er indført i 2010) i forlængelse af de dengang konstaterede problemer med styringen af it-projekter.

De anbefalede initiativer til at skabe en professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten forventes at betyde, at flere it-projekter gennemføres inden for rimelige tolerancer med hensyn til økonomi, tidsplan og funktionalitet. Denne forventning bygger ikke mindst på, at der er tale om obligatoriske forudsætninger for at kunne gå videre med et it-projekt, samt at de udbyggede procedurer omkring business case og vurdering i it-projektrådet vil give større gennemsigtighed. Det bør vurderes, om dette har konsekvenser for Finansudvalgets behov for orientering og forelæggelse.

Kvantitative risikovurderinger

It-projekternes risikovurderinger skal kobles tættere til de økonomiske konsekvenser. Kvantitative risikomodeller skal indarbejdes i business case-modellen, således at der kan laves en beregning af sikkerheden for den udarbejdede business case.

Formålet er at tilvejebringe et beslutningsgrundlag, der er så retvisende som muligt, og at styrke myndighedernes arbejde med risikovurdering og risikostyring af de statslige it-projekter.

Det er indtrykket, at de private virksomheder anvender risikostyring mere fokuseret, end det sker i staten, hvilket vurderes at være en af grundene til, at overskridelser af tid og budget kun ses i langt mindre grad. Se *boks 4.6*.

Boks 4.6 Estimering af projektrisici i Danske Bank

Danske Bank anvender den såkaldte 'delfi-teknik' til at estimere usikkerheder i it-projekter. På denne baggrund ses, hvor usikre estimaterne er. Der fastlægges herefter to mulige scenarier for ressourceforbruget til de enkelte projekter, det forventede (E1) og det forventede tillagt en standardusikkerhed (E2). Standardusikkerheden defineres formelt som 3 X standardafvigelsen i projektdeltagernes egne estimater.

Der laves hver 14. dag, og for alle koncernens projekter uanset størrelse, en vurdering af, om de enkelte projekter i koncernen er i grøn, gul eller rød.

Som opfølgning ser Danske Bank på projekternes planlagte tidsforbrug og budget, det aktuelle tidsforbrug og øvrige ressourceforbrug, estimater af resttid til projekternes færdiggørelse (Estimate Time to Complete, ETC), mål for procentvis færdiggørelse af de enkelte leverancer og projekternes egen statusvurdering.

Med udgangspunkt heri laves fremdriftsrapportering med fremdriftsstatus, økonomistatus og status på projekt formalia. Rapporteringen bruges til ledelsesrapportering til styregrupper og andre tværgående ledelsesfora. For dimensionererne økonomi og fremdrift laves en vurdering af om projekterne er i grøn, gul, eller rød.

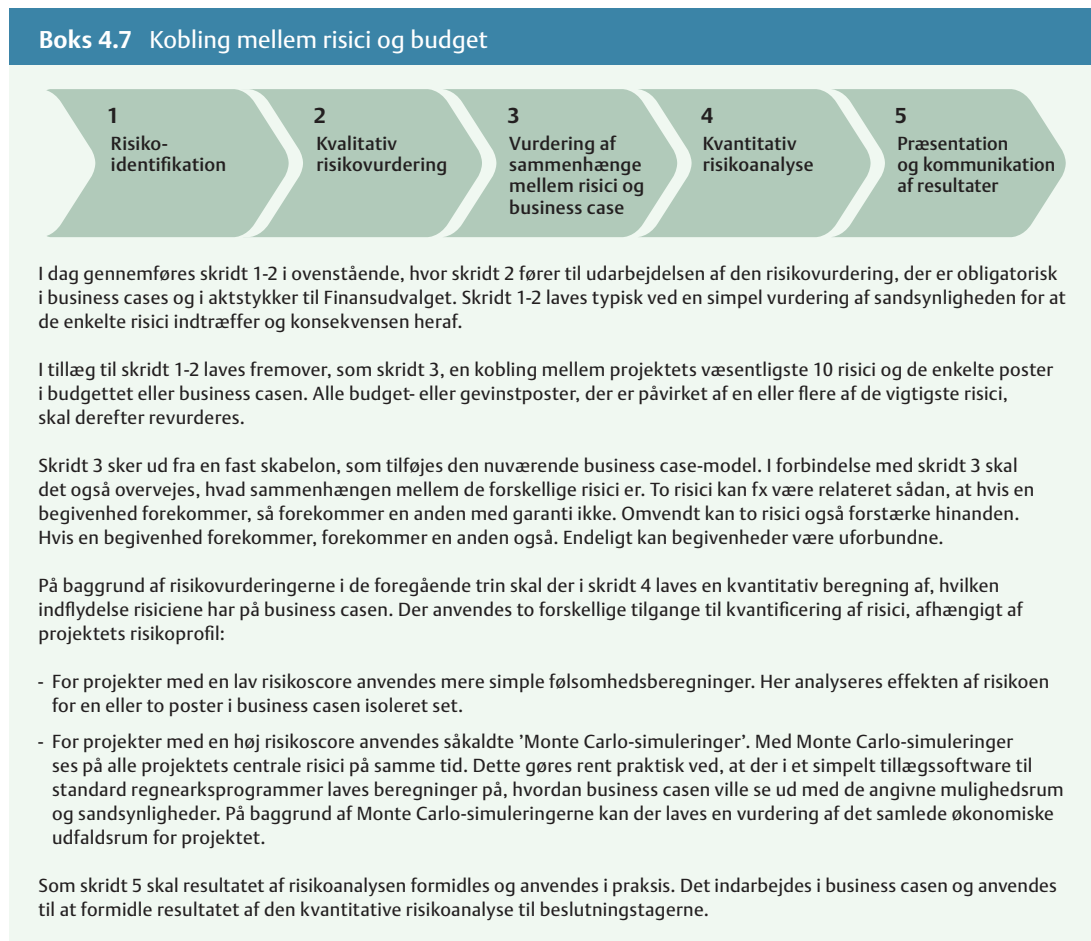
Opfølgningen på projekternes fremdrift sker ud fra Earned Value Management-metoden. Ved denne metode tildeles centrale leverancer et antal "points" for målbare leverede værdier. Det er på forhånd fastlagt, hvor mange points, der bør være optjent på forskellige tidspunkter i projektførløbet, og hvilke afvigelser, der er acceptable i forhold til den oprindelige leveranceplan.

Kilde: Danske Bank

Uddybende beskrivelse af initiativet

Der indføres en fælles metode, som statslige it-projekter fremover skal anvende til at lave kvantitative risikoanalyser, dvs. analyser, hvor den mulige økonomiske implikation af de identificerede risici beregnes.

I forhold til de kvalitative risikoanalyser, der laves i dag, indebærer forslaget, at der laves en kobling mellem de enkelte risici og budgettet, gevinsterne og tidsplanen, *jf. boks 4.7.*



Det anbefales, at resultatet af de kvantitative risikovurderinger anvendes til to formål.

For det første foreslås resultatet anvendt i beslutningsøjemed, altså til at vurdere, hvor sikker den udarbejdede business case er, om den identificerede sikkerhed er høj nok, og til at belyse, hvad de væsentligste usikkerhedselementer er.

Det er op til ledelsen i den enkelte styrelse at vurdere, hvor høj grad af budgetsikkerhed der skal være i de enkelte projekter, under hensyntagen til de samlede, tværgående politiske prioriteringer. Det anbefales dog generelt, at it-projekter ikke igangsættes, med mindre der med 70 pct. sandsynlighed er en samlet positiv business case, eller med mindre der er mindst 70 pct. sandsynlighed for, at de forventede gevinster kan realiseres.

Når først Monte Carlo-simuleringerne (jf. ovenstående boks) er lavet i it-projekter med høj risikoscore, kan det angives, hvad de vigtigste risici er. Herefter kan disse risici undersøges nærmere. På den måde kan usikkerhederne reduceres til et acceptabelt niveau.

For det andet kan risikomodellen anvendes til fastlæggelse af en budgetbuffer i det enkelte projekt. Flere styrelser anvender allerede i dag en budgetbuffer. Men denne buffer er oftest arbitrært fastlagt – eksempelvis som 10 pct. af det samlede projektbudget – og den afspejler derfor ikke nødvendigvis det reelle behov for finansiering i forhold til usikkerheden.

Monte Carlo-simuleringen vil kunne fastlægge en præcis størrelse på en budgetbuffer i det enkelte projekt og dermed minimere de budgetmæssige udsving. Det anbefales, at de tal, der i business casen angives som ”det forventede forbrug”, ikke indeholder en buffer. Bufferen anbefales i stedet fastlagt på et niveau svarende til, at der i projektet opnås en samlet budgetsikkerhed på 70 pct.

Implementering og drift

De kvantitative risikovurderinger indføres som led i opdateringen af den eksisterende business case-skabelon. Modellen for den kvantitative risikovurdering udvikles og vedligeholdes af it-projektrådets sekretariat, der også vil kunne yde teknisk hjælp til arbejdet med modellen.

Derudover må det også forventes, at der over tid vil blive opbygget kompetencer til at arbejde med kvantitative risikomodeller i de enkelte departementer og styrelser.

KAPITEL 5

INDSATSOMRÅDE 3: BEDRE SAMARBEJDE MED LEVERANDØRER OG RÅDGIVERE

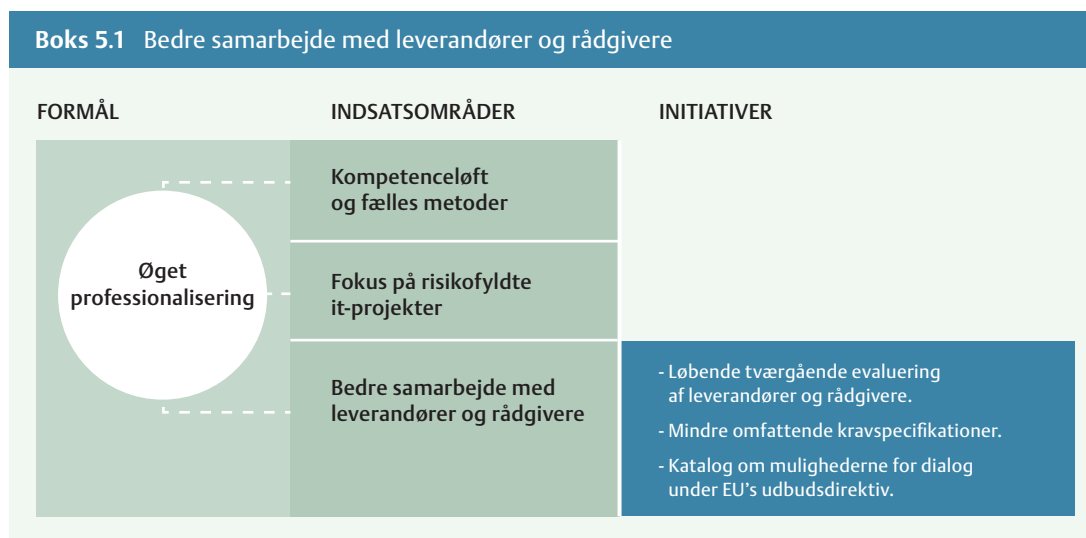
Kapitel 5

Indsatsområde 3: Bedre samarbejde med leverandører og rådgivere

Der er flere eksempler på et uheldigt samspil mellem de statslige kunder, leverandørerne og rådgiverne. Relationen mellem de statslige kunder og leverandørerne er ofte præget af mistillid og gensidige bebrejdelser. Oplevelsen i mange styrelser er, at leverandørerne lover mere, end de kan holde. Omvendt mener mange leverandører, at staten anvender EU-udbudssystemet for rigtigt, hvilket blandt andet kommer til udtryk ved omfattende kravspecifikationer og manglende mulighed for dialog som led i indgåelsen af kontrakter. Og på trods af, at styrelserne i vidt omfang benytter sig af rådgivere er der ikke kommet flere vellykkede it-projekter.

Erfaringerne fra de private virksomheder viser, at de gør meget ud af at have et givtigt samspil med deres leverandører og rådgivere. Det sker blandt andet gennem en fokuseret dialog og ved, at virksomhederne meget målrettet går efter at samarbejde med udvalgte personer hos leverandørerne og rådgiverne. Når noget går galt i samarbejdet mellem de private virksomheder og deres leverandører, følges der op på det gennem dialog på højeste niveau mellem leverandørerne og virksomhederne. Samtidig er det væsentligt at være opmærksom på, at virksomhederne ikke arbejder indenfor rammerne af EU's udbudsdirektiv.

Det er afgørende, at samspillet mellem leverandører og rådgivere og de statslige kunder forbedres. Der igangsættes derfor tre initiativer, der samlet set skal bidrage hertil, *jf. boks 5.1*.



Der gennemføres løbende tværgående evalueringer af samarbejdet mellem staten, leverandørerne og rådgiverne. Formålet er, at leverandører og rådgivere vurderes på tværs af de forskellige projekter, de er involverede i, og at staten således i højere grad optræder samlet i forhold til leverandørerne.

For at øge fleksibiliteten i samarbejdet mellem de statslige kunder og leverandører, bør it-projekterne kravspecificeres i et mere passende omfang. Derfor gennemføres et antal pilotforsøg med mindre omfattende kravspecifikationer. Ligesådan skal der ske en mere systematisk opsamling vedrørende arbejdet med kravspecifikationerne.

Endelig udarbejdes der et katalog om mulighederne for dialog mellem de statslige kunder og leverandørerne under EU's udbudsdirektiv. Dette arbejde koordineres med Udbudsrådet.

Løbende evaluering af leverandører og rådgivere

Der tages initiativ til, at staten begynder at indsamle erfaringer med leverandører og rådgivere på tværs af styrelserne, samt at der indføres tilbagevendende, tværgående evalueringer af leverandører og rådgivere. Som opfølgning på evalueringerne mødes repræsentanter fra staten, leverandørerne og rådgiverne og diskuterer samarbejdsrelationer. De løbende tværgående evalueringer vil fungere som et supplement til den dialog, der allerede i dag foregår mellem leverandører, rådgivere og styrelser.

Formålet med initiativerne er, at leverandører og rådgivere vurderes på tværs af de forskellige projekter, de er involverede i, og at staten således i højere grad optræder samlet i forhold til leverandørerne. Desuden vil de enkelte styrelser kunne lære af hinandens erfaringer.

Uddybende beskrivelse af initiativet

Initiativet indebærer, at der indføres en halvårlig tværgående evaluering af leverandørerne og rådgiverne på de større igangværende it-projekter i staten (dvs. projekter til over 10 mio. kr.). Evalueringen foregår ved, at repræsentanter fra de enkelte styrelser, som har større it-projekter, mødes og diskuterer, hvordan de oplever samarbejdet med leverandørerne og rådgiverne.

Diskussionen skal foregå i en form, så det er muligt at udforme en systematisk evaluering, hvor hver leverandør og rådgiver vurderes ud fra en række faste parametre. Evalueringen vil afspejle leverandørens og rådgiverens samlede performance i forhold til alle de større statslige it-projekter, leverandøren er involveret i. Evalueringen kan fx vedrøre emner som kvalitet i leverancer, overholdelse af tidsplan/aftaler, modenhed, samarbejdsrelationer og oplevede styrker og svagheder.

På baggrund af de tværgående evalueringer afholdes møder med leverandørerne og rådgiverne enkeltvis. Formålet er, at staten optræder samlet.

Formen på møderne er, at en eller flere højtstående repræsentanter, herunder deltagere fra it-projektrådet, fra staten mødes med direktøren fra den pågældende leverandør eller rådgiver og diskuterer, hvordan det går med deres portefølje af statslige it-projekter. Diskussionen munder ud i en aftale om eventuelle korrigerende tiltag.

Det skal bemærkes, at den tværgående evaluering ikke må bruges som tildelingskriterium i forbindelse med tildelingen af nye opgaver.

For i øvrigt at fremme en god relation mellem styrelserne, rådgiverne og leverandørerne udarbejdes i samarbejde med rådgiverne og leverandørerne en vejledning med ”ti skridt til et godt samarbejde”. I den forbindelse bør it-projektrådet løbende vurdere behovet for dialog og udveksling af erfaringer mellem staten og leverandører og rådgivere om, hvordan arbejdet med it-projekter kan forbedres fx ved hjælp af fælles metoder og værktøjer.

Implementering og drift

Initiativet forankres i it-projektrådet. I dialog med de ministerier, der har mest erfaring med brug af eksterne leverandører og rådgivere, udarbejdes en metode til evaluering af de eksterne leverandører og rådgivere.

Mindre omfattende kravspecifikationer

Der igangsættes et antal pilotprojekter med henblik på at undersøge metoder til at hjælpe styrelserne med at kravspecifilere i et passende omfang. Det skal altså undersøges, om kravspecificeringen bør foretages ved andre metoder end de, der bruges for nuværende.

Formålet med initiativet er at reducere den barriere for et fleksibelt og godt samarbejde, der i dag opstår som følge af meget omfattende og detaljerede kravspecifikationer.

Uddybende beskrivelse af initiativet

Der igangsættes et antal pilotprojekt med henblik på at afprøve forskellige nye metoder for kravspecificering. Det undersøges bl.a., hvorvidt ”Vejledning til kravskabelon SL-07 – fra behov til løsning”, som professor på IT-universitetet Søren Lauesen har udviklet i dialog med Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, bør benyttes som et fælles værktøj for styrelsernes kravspecificering.

Lauesens metode har som omdrejningspunkt, at en styrelse bør kravspecifilere med udgangspunkt i, hvilke arbejdsopgaver it-løsningen skal understøtte, og ikke med udgangspunkt i en detaljeret opremsning af en lang række krav til, hvordan it-systemet teknisk skal opbygges. Ligesådan bør det klart formuleres, hvad der er de forretningsmæssige formål med den arbejdsproces, der skal it-understøttes, og hvilke forbedringer man ønsker at opnå set i forretningsperspektiv.

Parallelt med pilotprojektet skal der foretages en kortlægning af bedste praksis i dag vedrørende kravspecificeringer. Her skal være særlig fokus på at identificere, hvad der virker hensigtsmæssigt og uhensigtsmæssigt ved den nuværende praksis.

For at fremme, at styrelserne deler erfaring på tværs, skal der ske en systematisk opsamling af bedste praksis med kravspecificering. Det vil fremme erfaringsudveksling og læring, øge kvaliteten af kravspecifikationer samt reducere tidsforbruget i det enkelte projekt (der bruges ofte op til et år eller mere på at kravspecifcere). Herunder skal der etableres en database over tidligere udfærdigede kravspecifikationer, eventuelt med tilføjelse af noter omkring projektets efterfølgende forløb samt angivelse af kontaktpersoner m.v.

Implementering og drift

Pilotforsøgene iværksættes i takt med, at der igangsættes nye it-projekter, der er egnede til at indgå i pilotforsøgene. Udvælgelsen af projekterne sker i dialog med ministerierne. Der gennemføres som udgangspunkt to til tre pilotprojekter for hver af de nye metoder til kravspecificering. De forskellige metoder evalueres med henblik på, at den bedste metode kan udbredes.

Kortlægningen af bedste praksis vedrørende kravspecificering samt initiativet vedrørende systematisk opsamling af kravspecifikationer skal ske i samarbejde med de ministerier, der har mest erfaring med kravspecifikationsarbejdet. Der nedsættes derfor en tværministeriel arbejdsgruppe, der sammen med Ministeriernes projektkontor igangsætter og udfører disse initiativer.

Katalog om mulighederne for dialog under EU's udbudsdirektiv

Det er en udbredt hypotese, at staten fortolker EU's regler snævrere, end det er tilfældet i andre EU-lande. Det har dog ikke været muligt at dokumentere denne hypotese. Dog er det indtrykket, at styrelserne er meget forsigtige med at anvende de muligheder for dialog med leverandørerne, herunder konkurrencepræget dialog, markedsafklaring m.m., der ligger inden for reglerne.

Derfor udarbejdes et katalog om mulighederne for dialog under EU's udbudsdirektiv.

Uddybende beskrivelse af initiativet

Forinden en styrelse iværksætter et udbud, bør der være opnået klarhed om, hvorvidt markedet kan imødekomme og løse projektet inden for de rammer, hvori det udbydes. Dette kan ske ved at gennemføre en markedsafklaring og herunder analysere, hvad markedet kan byde på af løsninger.

For it-projekter, der har en kompleks karakter, kan det være relevant at gennemføre udbuddet som en konkurrencepræget dialog.

Ved konkurrencepræget dialog drøfter styrelsen først mulige løsninger med et antal prækvalificerede virksomheder. Derefter afgives der bindende tilbud. Særligt for denne udbudsform er altså, at styrelsen efter valget af virksomheder, som opfordres til at afgive tilbud, kan indlede en dialog om gennemførelsen af it-projektet.

Dialogen med de valgte tilbudsgivere sker med henblik på at få identificeret, hvilken eller hvilke løsning(er) som kan opfylde styrelsens behov, og som derfor skal være grundlag for de efterfølgende tilbud. Under dialogen kan alle aspekter omkring projektet og kontrakten drøftes med de udvalgte ansøgere, men det er vigtigt at have for øje, at dialogfasen tilrettelægges af styrelsen selv. Der er derfor også mulighed for at koncentrere og dermed begrænse dialogfasen om eksempelvis de forhold, der anses som komplekse. Dialogfasens indhold og varighed kan således variere fra udbud til udbud. Såfremt dialogfasen koncentrerer om enkelte udvalgte emner, kan denne gennemføres på ganske kort tid, mens gennemførelse af en dialogfase om et større antal aspekter af projektet kan have længere varighed.

Når dialogfasen er afsluttet, opfordrer styrelsen tilbudsgiverne til at afgive deres endelige tilbud på grundlag af de løsninger, der er forelagt og præciseret under dialogen.

Behandlingen af de modtagne tilbud under udbudsformen konkurrencepræget dialog sker i alt væsentlighed efter samme retningslinjer som behandling af tilbud modtaget under et offentligt eller begrænset udbud.

Udbudsformen konkurrencepræget dialog er således en fleksibel udbudsform, hvor styrelsen selv tilrettelægger dialogfasen og fastlægger, hvorledes denne fase skal gennemføres.

Implementering og drift

Initiativet forankres i Ministeriernes projektkontor, der i det nødvendige omfang inddrager Kammeradvokaten m.fl. i udarbejdelse af kataloget. Det er væsentligt, at der udformes et katalog med operationelle anbefalinger og vejledninger, der kan give direkte værdi i styrelsernes it-projekter.

Arbejdet koordineres med Udbudsrådet, der i løbet af 2010 arbejder på en vejledning om grænserne for det offentlige dialog med private leverandører.

Bilagsoversigt

Bilag 1:	Arbejdsgruppens opdrag	88
Bilag 2:	Deltagere i arbejdet	90
Bilag 3:	De ni projekter i Ernst & Youngs undersøgelse af it-projekter i staten	96
Bilag 4:	Arbejdet med it-projekter i udvalgte virksomheder	100
Bilag 5:	Erfaringer med offentlige it-projekter i udlandet	110
Bilag 6:	Erfaringer fra infrastrukturområdet	112

Bilag 1: Arbejdsgruppens opdrag

Med henblik på at give anbefalinger til den fremtidige styring af statslige it-projekter nedsættes en arbejdsgruppe, der blandt andet skal:

- Vurdere omfanget af budgetoverskridelser, tidsoverskridelser og manglende målopfyldelse i statslige it-projekter.
- Identificere faktorer, der bidrager til at forklare budgetoverskridelser, tidsoverskridelser og manglende målopfyldelse i statslige it-projekter.
- Beskrive bedste praksis i arbejdet med it-projekter i større offentlige og private virksomheder i Danmark og internationalt. Herunder se på erfaringerne fra budgettering, bevilling, projektering og styring af andre investeringstunge områder i staten som eksempelvis anlæg på transportområdet.

På baggrund af ovenstående skal der gives anbefalinger til den fremtidige projektering, budgettering, styring, organisering og gennemførelse af de statslige it-projekter. Der skal blandt andet vurderes tiltag, der sikrer:

- Styrket anvendelse af relevante redskaber og metoder til budgettering, risikostyring, projektstyring og målstyring i de statslige it-projekter, eksempelvis anvendelsen af successiv kalkulation, eksterne reviews samt erfaringsbaserede budgetkorrektioner.
- Større organisatorisk modenhed, kapacitet og kompetence i arbejdet med it-projekter, herunder eventuelle ændringer i organiseringen af området.
- Øget anvendelse af standarder, standard-rammesystemer og fælles løsninger.
- Bedre håndtering af it-leverandørerne, herunder udbudsformer, kontraktformer og -opfølgning samt it-leverandørernes og konsulenternes rolle og ansvar.

Bilag 2: Deltagere i arbejdet

Projektet er gennemført af en tværministeriel arbejdsgruppe nedsat af Regeringen. Arbejdsgruppen har været betjent af et sekretariat i Finansministeriet. Tilknyttet arbejdsgruppen har været en rådgivergruppe bestående af personer med betydelig erfaring fra gennemførelse af større it-projekter og andre udviklingsprojekter.

Deltagerne i rådgivergruppen, arbejdsgruppen og sekretariatet er listet nedenfor. For medlemmer af rådgivergruppen er desuden indsat medlemmernes CVer.

Rådgivergruppen har bestået af (alfabetisk rækkefølge):

- Bent Flyvbjerg
- Lars Fruergaard Jørgensen
- Ole Kjær
- Lone Lindsby
- Peder Juhl Madsen
- Lars Mathiesen
- Claes Nilas
- Birgit W. Nørgaard
- Peter Trier Schleidt
- Flemming Steen
- Carsten Krogsgaard Thomsen

Arbejdsgruppen har bestået af (alfabetisk rækkefølge):

- Vicedirektør Thomas Fjeldberg, Økonomistyrelsen
- Digitaliseringschef Lars Frelle-Petersen, Finansministeriet
- Konstitueret vicedirektør Adam Lebech, IT- og Telestyrelsen (frem til ultimo 2009)
- Vicedirektør Marie Munk, IT- og Telestyrelsen (fra primo 2010)
- Afdelingschef Jesper Olesen, Økonomi- og Erhvervsministeriet
- Afdelingschef Mogens Pedersen, Finansministeriet (formand)
- Udviklingsdirektør Jesper Skovhus Poulsen, Skatteministeriet

Sekretariatet i Finansministeriet har bestået af (alfabetisk rækkefølge):

- Chefkonsulent Andreas Wester Hansen (projektleder)
- Fuldmægtig Steffen Uglvig Jensen
- Fuldmægtig Pelle Pape
- Specialkonsulent Marianne Sørensen

Curriculum Vitæ for rådgivergruppen (alfabetisk rækkefølge)

Bent Flyvbjerg

Professor, University of Oxford

Professionelt virke:

2009 Professor, University of Oxford
 2006 Professor, Delft University of Technology
 1993 Professor, Aalborg Universitet

Uddannelse:

2007 Dr. scient.
 1991 Dr. techn.
 1985 Ph.d. scient.

Lars Fruergaard Jørgensen

Senior Vice President, Novo Nordisk

Professionelt virke:

2004 Senior Vice President, IT & Corporate Development, Novo Nordisk
 2001 Vice President, Regional Finance & IT, Region Japan & Oceania, Novo Nordisk
 2000 Director, Finance & Administration, USA, Novo Nordisk
 1996 Director, Financial Accounting, Corporate Finance, Danmark, Novo Nordisk
 1995 Manager, Investments & Fixed Assets, Corporate Finance, Novo Nordisk
 1994 Manager, Economy & Planning, Medical System Division, Novo Nordisk
 1991 Graduate, Novo Nordisk

Uddannelse:

2001 PED, IMD, Schweiz
 1991 Cand.merc., Aarhus Business School/San Francisco State University, USA

Andet:

Medlem af bestyrelsen for NNIT A/S
 Formand i bestyrelsen for Harno Invest A/S

Ole Kjær

Direktør, Skatteministeriet

Professionelt virke:

- 2010 Direktør, Skatteministeriet
- 2001 Told- og skattedirektør, SKAT
- 1996 Vicedirektør, Told- og Skattestyrelsen
- 1990 Afdelingschef, Told- og Skattestyrelsen

Uddannelse:

- 1976 Cand.polit.

Andet:

- 2008 Medlem af bedømmelsesudvalget for ABT-fonden
- 2008 Medlem af bestyrelsen for Forum for Offentlig Topledelse
- 2003 Medlem af aftagerrådet for Handelshøjskolen, Aarhus Universitet

Lone Lindsby

Direktør HR & Organisation, DSB

Professionelt virke:

- 2007 Direktør HR & Organisation, DSB
- 2003 Underdirektør, DSB
- 2001 Koncernsekretariatschef, DSB
- 2000 Intern konsulent, DSB
- 1997 Specialkonsulent, DSB
- 1992 Fuldmægtig, DSB

Uddannelse:

- 1991 Cand.polit., Københavns Universitet

Peder Juhl Madsen

Kontorchef, Rigsrevisionen

Professionelt virke:

- 1997 Projektchef, senere kontorchef, Rigsrevisionen
- 1987 Fuldmægtig/specialkonsulent, Rigsrevisionen

Uddannelse:

- 2004 Cand.jur., Københavns Universitet
- 1987 Cand.scient.pol., Aarhus Universitet

Lars Mathiesen

Direktør, Nykredit IT Udvikling

Professionelt virke:

2002 Direktør, Nykredit IT Udvikling
 2000 Direktør, Nykredit Koncernsalg og -udvikling
 1997 Privatkundedirektør, Nykredit
 1991 Administrerende direktør, Nykredit Mægler

Uddannelse:

1989 MDP-program, Cranfield
 1982 Cand.oecon., Aarhus Universitet

Andet:

2007- Bestyrelsesmedlem i e-nettet A/S
 2006-2009 Bestyrelsesformand i Dansk IT

Claes Nilas

Departementschef, Integrationsministeriet

Professionelt virke:

2005 Departementschef, Integrationsministeriet
 2004 Departementschef, Familie- og Forbrugerministeriet
 2000 Administrerende direktør, Hovedstadens Udviklings Råd (HUR)
 1995 Direktør, Udlændingestyrelsen
 1993 Afdelingschef, Indenrigsministeriet
 1992 Kontorchef, Justitsministeriet
 1988 Ministersekretær, Justitsministeriet
 1980 Fuldmægtig, Justitsministeriet

Uddannelse:

1980 Cand.jur., Københavns Universitet

Andet:

Tovholder for og deltager i diverse netværk mellem offentlige topledere

1996 Formand for Nordisk Administrativt Forbund (NAF)
 1992 Censor på Professionshøjskolen Metropol (tidl. Danmarks Forvaltningshøjskole)
 1982 Ekstern lektor ved Københavns Universitet (Proces og Udlændingeret)

Birgit W. Nørgaard

Professionelt virke:

- 2006-2010 Koncerndirektør i Grontmij NV
samt administrerende direktør i Grontmij | Carl Bro A/S
- 2003 Administrerende direktør, Carl Bro Gruppen
- 2001 Koncerndirektør, Carl Bro Gruppen
- 2000 Vicedirektør, Tele Danmark International og TDC Mobile International
- 1993 Vicedirektør, Danisco Distillers
- 1990 Underdirektør, Danisco A/S
- 1984 Konsulent, McKinsey & Company

Uddannelse:

- 1984 MBA, INSEAD
- 1977 Cand.merc., Handelshøjskolen i København

Andet:

- 2010- Fornylesesfonden
- 2008- Bestyrelsesmedlem i Roskilde Bank
- 2007- Bestyrelsesmedlem i EUDP
- 2007-2010 Næstformand i Dansk Industris Brancheorganisation for Videnrådgivere
- 2007-2008 Medlem af Infrastrukturkommissionen
- 2006- Formand for Interessentforum i Energinet.dk
- 2005-2006 Medlem af Globaliseringsrådet
- 2005-2007 Næstformand i FRI – Foreningen af Rådgivende Ingeniører
- 2005- Bestyrelsesmedlem på Danmarks Tekniske Universitet – DTU
- 2004-2010 Medlem af Dansk Industris hovedbestyrelse
- 2004-2008 Bestyrelsesmedlem i Danmarks Eksportråd
- 1999-2009 Medlem af repræsentantskabet for Tryg-Baltica
- 1998-2005 Bestyrelsesmedlem i Glud & Marstrand A/S
- 1998-2004 Bestyrelsesmedlem i Scion DTU A/S
- 1994-2004 Bestyrelsesmedlem i NES A/S. Fra 1999 medlem af forretningsudvalget og medlem af bestyrelsen i det delejede selskab Sjællandske Kraftværker I/S.

Peter Trier Schleidt

Executive Vice President, CIO, Danske Bank

Professionelt virke:

- 2002 Executive Vice President, CIO, Danske Bank
- 2000 Underdirektør, Danske Bank
- 1997 Afdelingsdirektør, Danske Bank

Uddannelse:

- 1989 Civilingeniør

Flemming Steen

Professionelt virke:

2009-2010	Senior Vice President, Head of Group It, AP Møller Mærsk
2007	Vice President, Head of Strategy, AP Møller Mærsk
2004	Finansdirektør, medlem af direktion, Junckers Industrier
2001	Director (CFO), APM Terminals, AP Møller Mærsk
1998	Økonomi- og IT-Chef, NCC Råstoffer/Superfos Råstoffer
1995	Controller, F. L. Smidth & Co.
1994	Økonom, TeleDanmark Mobil
1992	Controller, Synoptik

Uddannelse:

1993	HD i Finansiering, Handelshøjskolen i København
1990	Cand.merc., Handelshøjskolen i København

Carsten Krogsgaard Thomsen

Koncernøkonomidirektør, CFO, Dong Energy A/S

Professionelt virke:

2006	Koncernøkonomidirektør, CFO, Dong Energy A/S
1995	CFO, Koncernøkonomidirektør i DSB
1991	Økonomichef på Rigshospitalet
1989	Konsulent i Mckinsey & Company
1988	Souschef i Andelsbankens obligationsafdeling
1986	Leder af Andelsbankens økonomiske sekretariat
1985	Udgiftspolitisk koordinator i Budgetpt., Finansministeriet
1983	Fuldmægtig i Indenrigsministeriets Sygehuskontor

Uddannelse:

1983	Cand.polit., Københavns Universitet
------	-------------------------------------

Andet:

Medlem af bestyrelsen for BaneDanmark

Medlem af bestyrelsen for GN Store Nord A/S, GN Resound A/S og GN Netcom A/S

Næstformand i bestyrelsen for NNIT A/S

Bilag 3: De ni projekter i Ernst & Youngs undersøgelse af it-projekter i staten

Dette bilag beskriver kort de ni analyserede projekter i Ernst & Youngs rapport *Undersøgelse af it-projekter i staten*, 2010. Rapporten kan findes i sin fulde længde via Finansministeriets hjemmeside.

De ni projekter er:

1. Direktoratet for FødevarerErhverv: CAP-projektet.
2. Domstolsstyrelsen: CivilStraffe.
3. Forsvarskommandoen: Battle Management System.
4. Kort- og Matrikelstyrelsen: MiniMAKS.
5. Lægemiddelstyrelsen: Personlig Elektronisk Medicinjournal.
6. Rigspolitiet: POLSAG.
7. SKAT: Systemmodernisering fase 1.
8. Styrelsen for evaluering og kvalitetssikring af grundskolen: Nationale Test.
9. Økonomistyrelsen: NemKonto.

Beskrivelser af projekterne

I de nedenstående ni bokse beskrives hvert af de ni projekter med udgangspunkt i Ernst & Youngs rapport.

Boks B3.1 Direktoratet for FødevarerErhverv: CAP-projektet

EU vedtog i efteråret 2003 en reform af landbrugsstøtteordningerne under den Fælles Landbrugspolitik (CAP: Common Agricultural Policy). Reformen trådte i kraft i Danmark 1. januar 2005.

I 2004 vurderede FødevarerErhverv, at de daværende it-systemer ikke kunne håndtere de nye krav i forbindelse med CAP-reformen. Dette ville medføre en overtrædelse af EU-lovgivningen på området. Derfor igangsatte FødevarerErhverv udviklingen af et nyt it-system til at understøtte de nye arbejds-gange samt sikre en korrekt implementering af de nye EU-regler for fordeling af EU's landbrugsstøtte. Derudover var det også et mål at indføre et mere fleksibelt og moderne rammesystem til administration af direktoratets ordninger.

CAP-løsningen bygger på en standard FESD-løsning, der dog er tilpasset CAP-projektets specielle behov. Endvidere bygger CAP-løsningen på elementer af det eksisterende statslige system til administration af tilskudsordninger.

CAP-projektet blev påbegyndt i april 2005 og skulle have været afsluttet i juni 2008. Projektet er dog endnu ikke endeligt afsluttet.

Boks B3.2 Domstolsstyrelsen: CivilStraffe

Domstolsstyrelsen besluttede ultimo 2004 at udskifte de forskellige decentrale civil- og straffesystemer i Danmarks Domstole med ét fælles moderne system, der ville kunne anvendes på tværs af domstolene. Domstolsstyrelsen vurderede, at de daværende it-systemer langt fra var tidssvarende, og at de eksisterende systemer dermed ikke kunne fungere som grundlag for den fremtidige it-udvikling. I forbindelse med udskiftningen af den eksisterende platform var det desuden et mål at gennemføre en mere generel digitalisering af domstolens sagsbehandling med henblik på at effektivisere sagsbehandlingen og løfte serviceniveauet.

Et af de væsentligste karakteristika ved CivilStraffe-projektet er, ifølge projektmyndigheden, at der grundlæggende var tale om et udviklingsprojekt, der skulle imødekomme mange unikke behov – behov, som skulle søges indfriet inden for rammerne af et standard FESD-system.

Projektet blev påbegyndt i september 2004 og skulle have været afsluttet i marts 2007. Projektet blev dog lukket i december 2008 uden at være blevet færdiggjort, fordi projektmyndigheden ikke kunne godkende leverandørens løsningsforslag.

Boks B3.3 Forsvarskommandoen: Battle Management System

Battle Management System (BMS) er en del af hærens anskaffelse af C3I-systemer (Command, Control, Communications and Intelligence).

Overordnet set er BMS et system, der skal anvendes til udveksling af informationer på kamppladsen, og BMS udgør derfor kun en lille del af det samlede C3I-projekt. BMS er en del af forsvarrets strategi for at højne sin evne til at deltage i såkaldte "Netværksbaserede Operationer". BMS' formål er at bidrage til forbedret informationsudveksling mellem indsatte enheder, forbedre vilkårene for den taktiske planlægning samt tilvejebringe en fælles, tidsnær opfattelse af den taktiske situation på de lavere taktiske niveauer fra køretøjsniveau til afdelingsniveau. BMS skal dermed medvirke til at øge effekten af hærens kapaciteter.

Projektet blev påbegyndt i januar 2005 med forventet afslutning i oktober 2009. Projektet blev afsluttet med en måneds forsinkelse, men BMS kan ikke sættes i drift, da det udgør en lille del af det overordnede program for hærens integration i Netværksbaserede Operationer og dermed er afhængigt heraf. Det er endnu uvist, hvornår BMS kan sættes i drift.

Boks B3.4 Kort- og Matrikelstyrelsen: MiniMAKS

I løbet af 2001 blev der igangsat et internt arbejde hos Kort- og Matrikelstyrelsen for at undersøge behovet og mulighederne for at modernisere de interne matrikulære basissystemer. Arbejdet var primært initieret af et behov for at styrke tilgængeligheden og undgå nedbrud i eksisterende forældede systemer og et voksende behov for elektronisk lagring samt et behov for at forbedre håndteringen af matrikulære data.

Hovedmålet med MiniMAKS er at etablere nye matrikulære basissystemer og et elektronisk arkiv hos Kort- og Matrikelstyrelsen. Nye matrikulære basissystemer medvirker til øget digital forvaltning af udstykningsprocessen samt til at modernisere systemernes teknologi. Endvidere skal MiniMAKS medvirke til en øget effektivisering.

Projektet blev påbegyndt i oktober 2002 med forventet afslutning i februar 2006, men blev først endeligt afsluttet i september 2008. Projektet er gennemført med en budgetoverskridelse på 20,8 mio. kr.

Boks B3.5 Lægemedelstyrelsen: Personlig Elektronisk Medicinjournal (PEM)

Folketinget vedtog den 13. maj 2003 at etablere et landsdækkende system med personlige elektroniske medicinprofiler. Der blev endvidere skabt enighed om forslaget mellem regeringen og de daværende amter i aftalen om amternes økonomi for 2003. Baggrunden for forslaget var, at der var forekommet eksempler på patienter i sundhedsvæsenet, som havde modtaget en uhensigtsmæssig behandling med lægemidler.

Formålet med PEM er at skabe et kvalitetssikringsværktøj, som kan give klinikkerne et overblik over patienters medicinering, på en stabil og hurtig elektronisk løsning med høj opetid og hurtig svartid samt troværdige og opdaterede oplysninger.

PEM er et delprojekt, der hænger sammen med Det Centrale Tilskudsregister (CTR), Receptserver (RS) og det FællesMedicinKort (FMK).

PEM blev påbegyndt i februar 2003 med forventet afslutning i marts 2006. Projektet blev afsluttet i oktober 2006. Projektet er gennemført med en budgetoverskridelse på 7,2 mio. kr.

Boks B3.6 Rigspolitiet: POLSAG

I forbindelse med flerårsaftalen for politiet og anklagemyndigheden for 2004-2006 blev der afsat bevillinger til et samlet udviklings- og moderniseringsprogram for politiets it-systemer. Moderniseringsprogrammet omfattede blandt andet udvikling af et nyt sagsbehandlingssystem til politiet (POLSAG), der skulle erstatte det tidligere anvendte POLSAS-system.

I flerårsaftalen fremgår det, at udviklingen af politiets nye sagsbehandlingssystem (POLSAG) i videst muligt omfang skal baseres på de fælles offentlige standarder for elektronisk sags- og dokumenthåndtering (FESD). POLSAG er endvidere tænkt som et ændringsparat system, som kan ændres i takt med, at fx kredsreformen stiller krav om ændret systemunderstøttelse af sagsbehandling.

Projektet blev påbegyndt i juni 2005 med forventet afslutning i oktober 2010. Justitsministeriet har oplyst, at det i den reviderede tidsplan forventes, at projektet afsluttes i september 2011. Projektet har overskredet budgettet med 76 mio. kr.

Boks B3.7 SKAT: Systemmodernisering fase 1

Baggrunden for systemmoderniseringen i SKAT var dels en beslutning i regeringens Økonomiudvalg om modernisering af SKATs systemer, dels at alle styrelsens it-systemer skulle sendes i udbud fra 2004/05 over en syvårig periode i henhold til et direktiv fra EU.

Formålet med systemmoderniseringsprojektet er blandt andet at gøre det hurtigere, billigere og sikrere at gennemføre forandringer i SKATs it-systemer, hvilket skal understøtte effektivisering og øget service i SKATs service til borgere og virksomheder.

Systemmoderniseringens fase 1 består af tre delprojekter: 1) Etablering af ny it-arkitektur til reduktion af forbindelsesled mellem centrale systemer, 2) Mere effektiv erhvervsligning gennem etableringen af en ny applikationsarkitektur samt 3) En lettere rapportering fra erhvervslivet til SKAT.

Systemmoderniseringens fase 1 blev påbegyndt i november 2002 med forventet afslutning i oktober 2007. Projektet er endnu ikke afsluttet. Projektet har overskredet budgettet med 106 mio. kr.

Boks B3.8 Styrelsen for evaluering og kvalitetssikring af grundskolen: Nationale Test

Det fremgår af regeringsgrundlaget fra februar 2005, at regeringen vil indføre obligatoriske nationale test i folkeskolen. Formålet hermed er at styrke evalueringskulturen i folkeskolen. Projektet om Nationale Test er den konkrete udmøntning af denne vision.

Skolestyrelsen har oplyst, at projektet med de Nationale Test ikke er et it-udviklingsprojekt, da udfordringerne mere har ligget i udviklingen af det faglige indhold i de adaptive test, end det har været udviklingen af den digitale løsning.

Den politiske afklaring omkring projektet påbegyndtes i august 2003. Selve projektet med de it-baserede Nationale Test påbegyndtes i marts 2005 med en forventning om, at de første test kunne gå i drift i foråret 2008. Siden er tidsplanen blevet revideret et antal gange, og det har været forventningen, at testene kunne gå i drift i foråret 2010. Projektet er endnu ikke afsluttet.

Boks B3.9 Økonomistyrelsen: NemKonto

NemKonto-systemet er et udbetalingsystem, som formidler betalinger fra hele den offentlige sektor til borgere og virksomheder i Danmark via CPR- og CVR-numre. NemKonto er indført ved lov (lov nr. 1203 af 27/12/2003 om offentlige betalinger mv.).

Udviklingen af NemKonto omfattede idriftsættelse af et system med kontooplysninger fra borgere og virksomheder samt alle større udbetalende myndigheder, der kunne understøtte offentlige udbetalinger. Projektet forudsatte udviklingen af et system med et højt datasikkerhedsniveau. Idet det har været en forudsætning for systemets succes, at banker og offentlige myndigheder har været tilsluttet systemet, har projektet i særlig grad haft fokus på relationen til brugerne. Endvidere har projektet omfattet en større informationskampagne. Endelig har projektet omfattet udarbejdelsen af en bekendtgørelse til at fastsætte de nærmere retningslinjer for gennemførelsen af lov om offentlige betalinger.

Projektet blev påbegyndt i juli 2002 med forventet afslutning i juli 2006. Projektet blev endelig afsluttet i december 2006.

Bilag 4: Arbejdet med it-projekter i udvalgte virksomheder

Som led i arbejdet med bedre it-projekter i staten er der gennemført et antal interviews i fem udvalgte virksomheder:

- Danske Bank
- DSB
- DONG Energy
- Novo Nordisk
- Nykredit

Nedenfor er en casebeskrivelse af hver af de fem virksomheders arbejde med it-projekter. Beskrivelserne er udarbejdet i samarbejde med den pågældende virksomhed.

Danske Banks arbejde med it-projekter

Kort om Danske Bank

Danske Bank-koncernen har mere end 24.000 ansatte og er repræsenteret i 13 lande. Målt på samlede aktiver er Danske Bank-koncernen den største finansielle virksomhed i Danmark og en af de største i Norden. Koncernen tilbyder danske og internationale kunder en lang række ydelser inden for bank-, realkredit-, forsikrings-, leasing-, boligformidlings- og kapitalforvaltningsvirksomhed.

Koncernen betjener privat- og erhvervs kunder gennem banker med landsdækkende filialnetværk i Danmark, Sverige, Norge, Nordirland, Irland, Finland og de baltiske lande. Inden for Private Banking har Danske Bank også afdelinger i London, Hamburg og Warszawa. Sammenlagt betjener koncernen 4,9 mio. bankkunder samt et væsentligt antal offentlige og institutionelle virksomheder.

Danske Banks it-strategi og styring af it-projekter

It er afgørende for Danske Bank. It udgør rygraden i bankens produktionsapparat, og forretningsudvikling er i dag det samme som it-udvikling.

Danske Bank har i alt 2.000 it-ansatte. Udviklingsorganisationen har ca. 1.500 medarbejdere fordelt på tre udviklingscentre i Ejby, Brabrand og Lyngby. Derudover er der udviklingsafdelinger i Finland, Sverige, Irland og de Baltiske lande. Udviklerne har såvel en teknisk som en forretningsmæssig baggrund. I Indien har Danske Bank 400 udviklere. Banken har 200 igangværende udviklingsprojekter og et samlet it-budget (udvikling og drift) på omtrent fire mia. kr. It-driften er outsourcet.

Danske Banks it-strategi er ”En koncern – Ét system.” En koncern – Ét system” betyder, at alle brands og datterselskaber i koncernen opererer ud fra den samme platform, hvor systemer, produkter og processer er integrerede og bruges på tværs af lande og selskaber. Synergien opnås ved, at it-understøttede processer genbruges i stor stil på tværs af brands og landegrænser.

Banken har struktureret arbejdet med it-projekter under overskriften ”Det hele projekt”. Dette indebærer, at samme projektteam gennemfører projektet fra idé til implementering, og at alle udviklingsprojekter anvender de samme processer og metoder. Dog arbejder Danske Bank i disse år på at udvikle en revideret projektmodel, så der i højere grad end tidligere anvendes udviklingsprocesser, der er tilpasset de forskellige typer af it-projekter, banken har.

Danske Bank har én styringsproces for alle it-projekter. Der aftales checkpoints, ofte efter en afsluttet projektfase, hvor styregruppen beslutter, om projektet skal fortsætte. Strategiske beslutninger om it-projekter på tværs af Danske Bank-koncernen tages i en it-bestyrelse. It-bestyrelsen består af direktører fra de enkelte forretningsenheder såvel som fra It organisationen. Et centralt indsatsområde i Danske Bank disse år er gevinstrealisering. Danske Bank har gennem de seneste år arbejdet fokuseret med planlægning og gennemførelse af it-projekterne. For at sætte øget fokus på, om de forventede gevinster realiseres, har Danske Bank etableret et nyt ”IT Solution Benefit Council”, som på tværs af koncernen skal følge op på, om gevinsterne realiseres.

DSB's arbejde med it-projekter

Kort om DSB

DSB's mål er at tilbyde kunderne enkle og attraktive rejsetilbud. DSB sørger for over 173 mio. rejser til kunderne hvert år og har en årlig omsætning på ca. 10 mia. kr.. Der er ca. 9.200 medarbejdere i DSB, som er en selvstændig statsligt ejet virksomhed. Koncernen består af en modervirksomhed og en række selvstændige aktieselskaber, blandt andet DSB S-tog a/s.

DSB's it-strategi og styring af it-projekter

DSB skelner ikke mellem it-projekter og andre typer af projekter. DSB har således valgt at bruge Prince2 som model for alle virksomhedens projekter.

De strategisk vigtigste projekter er forankret i DSBs koncernledelse. Tidligere var det størrelsen på projekternes budget, der afgjorde om et projekt skulle drøftes på koncernledelsesniveau. Nu ses der i højere grad på den strategiske vigtighed af projekterne.

Hvert medlem af koncernledelsen er ansvarlig for en del af den samlede projektportefølje. Koncernledelsen mødes hvert kvartal og diskuterer fremdriften i projekterne. Projekterne giver månedlige statusrapporteringer til et porteføljekontor. Der rapporteres på tid, budget og kvalitet.

Alle projekter kører efter en tilpasset PRINCE2 model. Den afgørende fordel ved Prince2 er efter DSBs opfattelse, at modellen kan skaleres i forhold til projektets størrelse samt at modellen har meget klare definitioner af forskellige roller i et projekt. DSBs konkretisering af Prince2 er blevet til gennem en omfattende proces internt i DSB med inddragelse af de forskellige dele af virksomheden. Som modellen ser ud i dag skal ethvert projekt skal gennemløbe alle faser i modellen, dog afhænger omfanget af faserne af projektets kompleksitet.

DSB har ansat et antal senior projektledere som lønmæssigt er på direktørniveau. Disse projektledere lånes ud til strategisk vigtige projekter i de forskellige forretningsenheder.

Projekter, der er nødlidende, kan få tilbudt et eksternt review, så det kan afdækkes, hvordan der sikres fremdrift i projektet. Desuden kan chefen for porteføljestyring af egen drift beslutte at iværksætte et eksternt review af et projekt. Endelig kan nødlidende projekter få tilbudt at få tilknyttet en af de centralt placerede senior projektledere.

DONG Energys arbejde med it-projekter

Kort om DONG Energy

DONG Energy er en af Nordeuropas førende energikoncerner, hvis forretning er baseret på at fremskaffe, producere, distribuere og handle energi og tilknyttede produkter i Nordeuropa.

Der er ca. 6.000 fuldtidsansatte, og DONG Energy omsatte for over 60 mia. kr. i 2008.

De er fire større forretningsområder i DONG Energy er:

- Exploration & Production: Udforsker efter og producerer olie og gas.
- Generation: Producerer el og varme fra effektive, fleksible kraftværker og vedvarende energikilder.
- Energy Markets: Optimerer DONG Energys energiportefølje og er dermed bindeled mellem koncernens fremskaffelse og salg af energi. Energy Markets sælger gas og el til engroskunder og handler på energibørser.
- Sales & Distribution: Sælger gas, el og relaterede produkter til private kunder, virksomheder og offentlige institutioner i Danmark, Sverige og Holland. I Danmark ejes og drives distributionsnet for gas og el, et gaslager samt en olierørledning.

DONG Energys it-strategi og styring af it-projekter

DONG Energys it-strategi har to ben. På den ene side har DONG Energy iværksat et it-effektiviseringsprogram, der sigter på besparelser i størrelsesordenen 200-300 mio. kr. årligt på it. Dette skal dog ses i lyset af, at det hidtidige omkostningsniveau har været præget af den nylige fusion med en række andre energivirksomheder, og at gevinsterne som følge af fusionen nu skal realiseres. På den anden side skal it-projekter understøtte en kommende ekspansion på nye markedsområder.

Alle it-projekter i DONG Energy skal anvende en fælles projektmodel. Det indebærer, at der skal opereres med en række fælles faser. Projektet skal forelægges ledelsen ved hver faseovergang – og forelæggelsen skal indeholde flere forskellige løsningsmodeller.

Projektmodellen er forankret i koncernledelsen, og projekterne skal forelægges styregruppen ved faseovergange. Hertil kommer, at projekterne, jf. principperne om porteføljestyring, skal besluttes i et tværgående board før ”analyse” og før ”execution”. Mekanismen med to forelæggelser sikrer større budgetsikkerhed.

Ud over projektmodellen er det vigtigt med klart definerede roller for henholdsvis styregruppe, projektejer og projektleder. Det er afgørende, at projektejeren er aktivt med, og at projektejeren har en direkte interesse i projektets gennemførelse.

It-infrastrukturen i DONG Energy har i noget tid været samlet centralt. Derimod har applikationsudviklingen historisk været placeret decentralt. Det har betydet, at it-området har haft behov for en øget professionalisering. DONG Energy har på den baggrund besluttet at samle de decentrale it-afdelinger samt at indføre fælles governance-principper for den del af it-projekterne, der fortsat er placeret decentralt.

Som et af de væsentligste governance-initiativer har DONG Energy nedsat en fælles it-komite, hvor it-chefen og økonomichefer fra forretningsenhederne er repræsenteret. Komiteen drøfter it-strategi og it-politikker.

Alle projekter over tre mio. kr. skal forelægges it-komiteen, ligesom der sker en løbende afrapportering på projekterne til komiteen.

Novo Nordisks arbejde med it-projekter

Kort om Novo Nordisk

Novo Nordisk udvikler, fremstiller og markedsfører farmaceutiske produkter og serviceydelser. Novo Nordisk er en af verdens førende virksomheder inden for diabetesbehandling og har et bredt sortiment af diabetesprodukter – herunder avancerede systemer til dosering af insulin. Novo Nordisk har en førende position inden for andre områder som blødningsbehandling, vækst-hormonbehandling og hormonpræparater til behandling af klimakterielle gener.

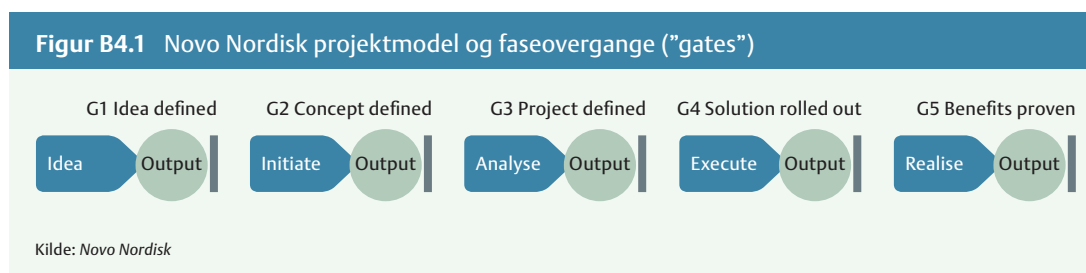
Novo Nordisk havde i 2009 godt 29.000 medarbejdere og en omsætning på 51,1 mia. kr.

Novo Nordisks it-strategi og styring af it-projekter

Novo Nordisks it-strategi har til hensigt at understøtte og effektivisere virksomhedens forretningsprocesser ved at implementere og drive standardsystemer fra et begrænset antal leverandører. It-understøttelsen sker med et globalt perspektiv, hvor det er målsætningen at benytte det samme it-system i alle koncernens selskaber for en given forretningsproces. Det er ligeledes en strategisk målsætning at skabe transparens omkring projektporteføljen, prioritering af projekterne samt it-ressourceanvendelsen på tværs af koncernen.

Samlet set havde Novo Nordisk i maj 2009 65 igangværende projekter til over fem mio. kr. Den gennemsnitlige tidsramme for et projekt er ca. 20 måneder fra analysefasens start til fuld realisering af projektets mål.

Novo Nordisk har en samlet projektmodel, som anvendes i alle it-implementeringsprojekter.



Et projekt kan godt være i de tidlige faser og blive gjort klart til gennemførelse i længere tid, men når først der afsættes penge til projektet (ved overgangen til "execute-fasen"), sættes alle kræfter ind på at gøre projektet færdigt inden for en fast tidsplan.

Novo Nordisk har følgende målsætninger for projekternes gennemførelse:

- 95 pct. skal nå igennem med det oprindelige budget, som det fastlægges ved overgangen fra fasen ”Analyse” til ”Execute”. Et projekt regnes som gået over budgettet, såfremt projektet på et tidspunkt er 100.000 kr. over det estimerede forbrug. Dette mål nås i dag.
- 95 pct. af projekterne skal levere de forventede løsninger i den forventede kvalitet, som er defineret ved overgangen fra fasen ”Analyse” til fasen ”Execute”. Dette mål nås.
- 90 pct. af projekterne skal leveres til tiden (måles i forhold til såvel milepæle i løbet af projektet som endelig slutdato), som tidsplanen er fastlagt ved overgangen fra fasen ”Analyse” til ”Execute”. Dette mål nås.

Novo Nordisks projektmodel er understøttet af en række værktøjer og skabeloner. Nogle af disse er obligatoriske for ansatte i Novo Nordisk at anvende i de enkelte faser, mens andre er frivillige. Projektledere uddannes i modellen i et internt kompetenceuddannelsesforløb.

Novo Nordisk har gennem de seneste år arbejdet fokuseret med at få en governance-struktur på plads. Som resultat af denne udvikling har Novo Nordisk blandt andet etableret en it-komitee, hvor der sidder en repræsentant fra Novo Nordisks koncernledelse samt repræsentanter fra ledelsen af de enkelte forretningsenheder samt centrale støttefunktioner som finansfunktionen og it-enheden.

Repræsentant for koncernledelsen er Novo Nordisks CFO/Executive Vice President, som samtidig er formand for it-komiteen.

It-komiteen godkender alle projekter til mere end 10 mio. kr. ved overgangen til ”execute-fasen”. It-komiteen godkender også projekter ved overgangen til ”analysefasen”, hvor de tre første faser forventes at indebære omkostninger til mere end fem mio. kr. Endelig forelægges alle væsentlige forsinkelser/budgetoverskridelser eller ændringer til scope for it-komiteen.

Desuden får it-komiteen også løbende opfølgninger fra projekterne. Ved hver projektfase er der således gate reviews. Ved gate 3 og gate 5 forelægges projekterne for it-komiteen, som i fase 4 og 5 også får månedlige statusrapporter på alle projekter. Her angives alle overskridelser på mere end 10 dage eller mere end 100.000 kr. Derudover rapporteres fremdrift også i ”analysefasen” for store projekter, der bruger mere end fem mio. kr. i løbet af de tre første faser.

Næste skridt i udviklingen af arbejdet med it projekter er at skabe større fokus på it-arkitektur-beslutninger på tværs af projekter, herunder fx konsolidering af systemer samt master datastyring.

Nykredits arbejde med it-projekter

Kort om Nykredit

Nykredit er en af Danmarks førende finanskoncerner med aktiviteter inden for realkredit-, bank-, forsikrings-, pensions- og ejendomsmæglervirksomhed.

Nykredit-koncernen er den næststørste kreditgiver i Danmark, den største realkreditudbyder og i øvrigt en af de største private obligationsudstedere i Europa. Nykredit blev etableret i 1851 og har haft navnet Nykredit siden 1985. Virksomhedens hovedaktiviteter ligger inden for områderne bank-, realkredit-, forsikrings-, pensions- og ejendomsmæglervirksomhed. Afsætningen sker under to brands: Nykredit og Totalkredit. Ejendomsmæglervirksomheden afsættes under de to brands Nybolig og Estate.

Nykredit havde i 2008 en omsætning på knap ni mia. kr. og 4.500 medarbejdere.

Nykredits it-strategi og styring af it-projekter

Styring af it-projekter og it-strategi i Nykredit er baseret på høj governance, en central projekt- og porteføljestyling, en moden projektmodel, en enstrengt projektledelsesmodel og en projektorganisation med ressourcer indeholdende fast definerede roller.

Mål og rammer for anvendelsen af it er beskrevet i en samlet "IT-strategi for Nykredit koncernen". It-strategien udgør koncernens it-strategiske grundlag og dækker fra udvikling, forvaltning til drift af it-løsninger.

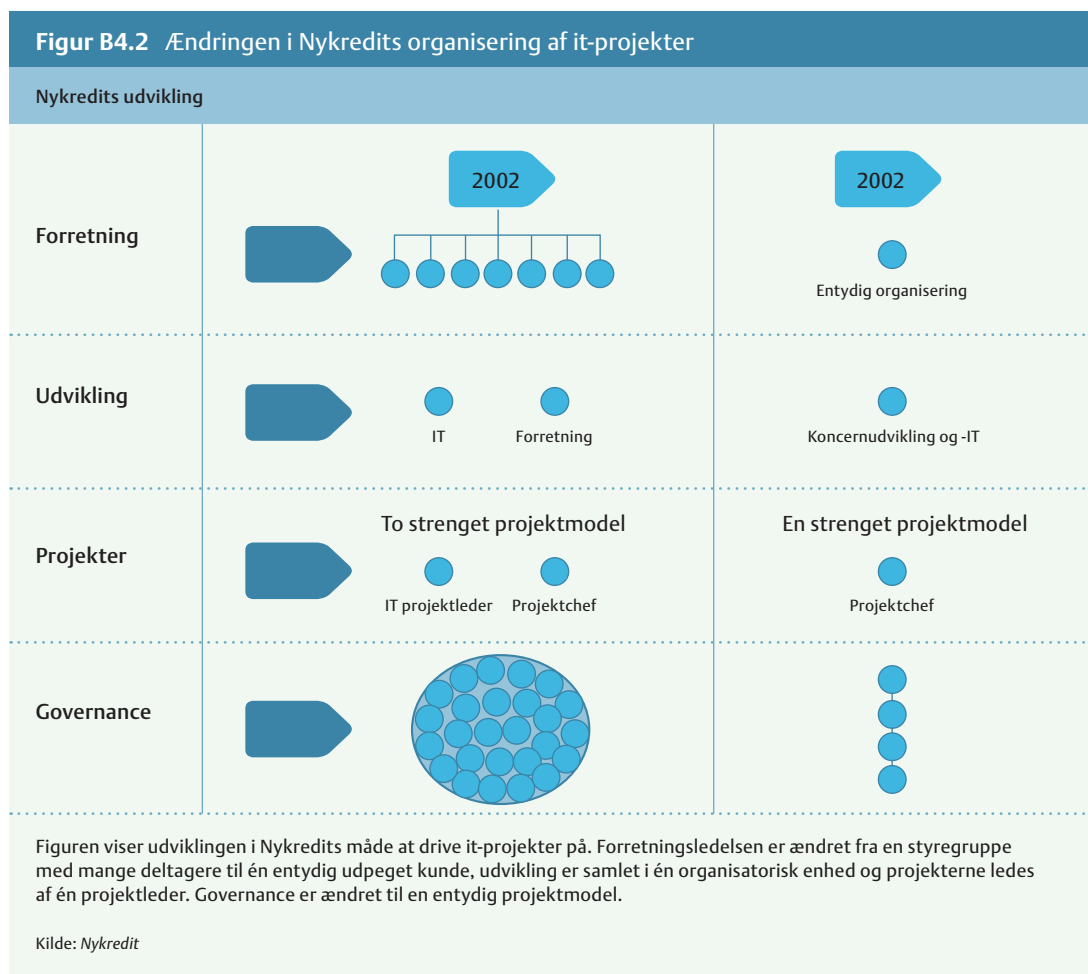
Der er fastlagt følgende principper for it-anvendelsen:

- It-udvikling og -drift skal være forretningsdrevet og gennemsigtig.
- Standardisering anvendes i videst muligt omfang.
- Fokus på anvendelse af it til understøttelse af øget effektivitet.

Nykredit gennemfører ca. 150 projekter hvert år. Projekterne har typisk en størrelse på 5-40 mio. kr., hvilket er inkl. projektets eget personaleforbrug. Et typisk projektførløb fra projektopstart til implementering og overgang til drift er på 6-12 måneder.

Nykredit gennemførte i 2002 en større ændring i virksomhedens arbejde med it-projekter. Frem til 2002 var it-projektarbejdet decentraliseret i de enkelte forretningsområder, der hver arbejdede op imod Nykredits it-afdeling. Projekterne blev drevet efter en tostrengt ledelsesmodel med både en it- og en forretningsprojektleder, og i spidsen for hvert projekt var en styregruppe med repræsentanter fra flere forretningsenheder.

Siden 2022 er dette ændret markant. Al it-udvikling er samlet i en afdeling med både udviklere og forretningsanalytikere. Projektledelsen er ændret til en enstregen ledelsesmodel med én projektleder i spidsen for hvert projekt. Ligeledes er styregruppebegrebet afskaffet, og i stedet er der udpeget én kunde for hvert projekt, der repræsenterer den samlede forretning. Dette sikrer en mere entydig beslutningsmodel.



Ændringen i 2002 har eksempelvis betydet, at alle projekter på mere end en mio. kr. skal forelægges prioritering for to koncerndirektører. En anden ændring, der er gennemført siden 2002, er, at alle, der arbejder med it-udvikling, er samlet i en organisatorisk enhed kaldet "IT Udvikling". Enheden har godt 400 medarbejdere. Ved gennemførelsen af projekter leverer IT Udvikling generelt 75 pct. af projektressourcerne, herunder projektledelsen, mens forretningsenheden leverer 25 pct. af ressourcerne.

Nykredit prøver så vidt muligt at undgå primært at anvende eksterne konsulenter. Hvis konsulenter bruges, er det som direkte arbejdskraft, fx programmører, eller fordi de er specialister i et specifikt it-system. Der bruges kun undtagelsesvist management-konsulenter.

Nykredit skelner ikke mellem forretning og it, men ser projekter som "udviklingsprojekter." Projekterne bemandes med ressourcer fra både IT Udvikling og med ressourcer fra forretningen. For at sikre, at projekterne tilknyttes de korrekte og nødvendig kompetencer, er der indført en række klart definerede roller, som medarbejderne i IT Udvikling tilknyttes. De primære roller er:

1. *Projektledere.* Der er tre niveauer af projektledere (projektledere, senior projektledere og projektchefer). Nykredit har omkring 40 højt kvalificerede projektledere, som varetager projektledelsen for alle kritiske projekter. Tildeling af projektledere til de enkelte projekter sker fra centralt hold, når et projekt igangsættes. De 12 bredest funderede projektledere er organisatorisk samlet i et Center of Excellence.
2. *Arkitekter.* Her skelnes mellem enterprise-arkitekter, der sikrer den tværgående forretningsarkitektur, og applikationsarkitekter, der arbejder i forhold til arkitekturen i den enkelte applikation.
3. *Analytikere.* Analytikerne arbejder som bindeled mellem forretningen og udviklerne og udarbejder den samlede forretningsmodellering. De 12 bredest funderede analytikere er organisatorisk samlet i et Center of Excellence.
4. *Testmanager.* Al test styres af en testmanager. Testmanagere er samlet i et testkompetencecenter.

For at styrke udvikling og test er håndtering af miljøer og testmiljøer centralt styret. Det vil sige, at styring og opsætning af testmiljøer og miljøer generelt er organisatorisk samlet.

Udviklingen følger en projekt- og udviklingsmodel, som alle projekterne arbejder efter. En central metodeafdeling har ansvaret for at udvikle og vedligeholde den fælles projektmodel og et fælles metodeapparat.

For at sikre kvalitet i projekterne er indført et kvalitetssikringskoncept, der sikrer, at alle projekter reviewes af et projekt-uafhængigt centralt reviewteam mindst én gang i projektforløbet. Herved sikres kvalitet i de enkelte projektleverancer samt fokus på, at projekterne agerer i forhold til de generelle arkitekturprincipper, der er vedtaget i Nykredit.

For at sikre den nødvendige ledelsesmæssige fokus på de vigtigste/mest kritiske aktiviteter samles en del af projekterne i programmer, ligesom der løbende udarbejdes en oversigt over de 10 mest kritiske projekter. Dette skal sikre, at såvel ledelsen som de ansvarlige chefer ved, hvilke projekter der skal fokuseres på. Denne ledelsesmæssige fokus skal sikre, at indsatsen og ressourcerne er på de vigtigste projekter. Det er målsætningen, at de 10 vigtigste projekter i virksomheden altid skal lykkes. Dette mål nås.

Bilag 5: Erfaringer med offentlige it-projekter i udlandet

Andre lande oplever – i lighed med Danmark – at it spiller en stadig større rolle i udviklingen af den offentlige sektor. Og som det er tilfældet i Danmark, har en række sammenlignelige lande oplevet betydelige udfordringer med at gennemføre it-projekterne til budgettet og til tiden. Af samme grund har der også i flere lande været lavet analyser af, hvordan styringen af it-projekterne kan forbedres.

Arbejdsgruppen har fundet fem analyser særligt relevante:

- Australien: ”Review of the Australian government’s use of information and communication technology” (Department of Finance and Deregulation, 2008).
- Canada: ”Large Information Technology Projects” (OAG, Office of the Auditor General of Canada, 2006).
- Holland: ”Lessons learned from Government ICT Project” (Algemene Rekenkamer, 2007).
- England: ”Delivering successful IT-enabled business change: Case studies of success” (NAO, National Audit Office, 2006).
- England: ”Government ICT Strategy” (Cabinet Office, 2010).

På baggrund af de nævnte analyser ses følgende fællestræk i styringen af it-projekter i andre lande:

- I alle de undersøgte lande er der omfattende problemer med it-projekter, der ikke leverer til tiden, til budgettet og med de forventede resultater.
- Store offentlige it-projekter skal betragtes som it-drevne forretningsudviklingsprojekter (teknologi og systemanskaffelse udgør oftest kun en lille del af det samlede projekt).
- It-drevne forretningsudviklingsprojekter overvældes ofte af politisk, organisatorisk og teknisk kompleksitet.
- Der er ingen simpel løsning: Årsagerne til, at der opleves problemer i it-projekterne, er mange og ikke nødvendigvis de samme fra projekt til projekt.

Anbefalingerne i de fem analyser peger på, at det er nødvendigt med en flerstrengt indsats, der dels øger kapaciteten til at håndtere store it-projekters kompleksitet og dels reducerer kompleksiteten i det enkelte it-projekt.

Der er nogle gennemgående træk i de anbefalinger, der gives i forbindelse med de nævnte analyser, om end den konkrete udformning af de enkelte anbefalede tiltag er tilpasset det respektive lands politiske, organisatoriske og tekniske kontekst, *jf. boks B5.1.*

Boks B5.1 Anbefalinger i analyser af offentlige it-projekter gennemført i udlandet*Beslut simple projekter*

Reducer kompleksiteten ved opdeling i mindre projekter, faseopdeling, løst koblede systemer osv.

Bedre projektstyring

Øget og bedre brug af formaliserede projektstyringsmetoder i alle faser af projektforløbet, fra estimering og bevilling til implementering og evaluering.

Øg de faglige kompetencer

Der er mangel på de rette kompetencer. Der bør såvel på statsligt niveau som i de enkelte institutioner ske en systematisk udvikling af de mangeartede faglige kompetencer til at designe, planlægge og implementere store it-projekter. Projektledelse er en særlig disciplin.

Operational styring placeres øverst i organisationen

Den organisatoriske kompleksitet kan kun håndteres med høj beslutningskompetence i spidsen af et stort it-projekt.

Formaliserede review-processer

Interne og eksterne reviews i beslutningsprocessen og undervejs skal sikre at business case og projektplan er i orden, at den organisatoriske kapacitet til at gennemføre projektet er til stede, og at de øvrige fælles retningslinjer følges.

Overvåg porteføljen

Der bør etableres et tværgående overblik over it-projekterne sådan, at der fra centralt hold kommer overblik over it-projekterne og sådan, at der decentralt kan arbejdes med porteføljestyring og lignende.

Fastlæg allerede tidligt passende informationsniveauer for parlamentet

For ikke at overbureauokratisere processerne anbefales det, at der fastlægges et passende niveau for i hvor høj grad det enkelte projekt bør rapportere til parlamentet.

Lav bæredygtige it-projekter

Det bør tilstræbes, at de fleste projekter skal gennemføres, så de er udformet så bæredygtigt som muligt – både ift. miljømæssige og standardiseringshensyn.

Mere fælles infrastruktur, løsninger og metoder

Brug af fælles løsninger reducerer den teknisk kompleksitet i det enkelte projekt – og giver stordriftsfordele.

Mandat og ressourcer til påse at fælles regler følges

Et udvalg eller en person skal have mandat og ressourcer til at fastlægge fælles retningslinjer og påse, at de fælles retningslinjer følges og til at dispensere fra disse, når det er relevant.

Bilag 6: Erfaringer fra infrastrukturuområdet

Anlæg af typisk infrastruktur – veje, jernbaner, broer og lignende – udgør nogle af de største investeringer i Danmark.

I 2006 blev der gennemført en analyse af en række infrastrukturprojekter, herunder veje, jernbaner mv. Analysen viste, at en række projekter havde budgetoverskridelser på op til 55 pct. af det oprindeligt estimerede. På baggrund heraf besluttede regeringen at indføre en ny måde at forberede, budgettere, styre og følge op på gennemførelsen af større anlægsprojekter, der indgår på finansloven – den såkaldte ”ny anlægsbudgettering”. Principperne afprøves i første omfang på Transportministeriets område.

I dette notat opsummeres kort dels de grundlæggende elementer i ”ny anlægsbudgettering” og dels erfaringerne med ny anlægsbudgettering til dato på infrastrukturuområdet.

Ny anlægsbudgettering

Med ny anlægsbudgettering blev indført to nye redskaber til budgetteringsprocessen – blandt andet med inspiration fra tilsvarende tiltag i England og Norge samt professor Bent Flyvbjergs forskning i budgetoverskridelser for megaprojekter:

- Eksterne reviews.
- Erfaringsbaserede korrektionstillæg.

Endvidere blev der igangsat en revision af den underliggende budget- og økonomistyringsmodel for statslige infrastrukturprojekter, herunder risikovurdering.

Med hensyn til budgetteringen af infrastrukturprojekter er der den centrale forskel i forhold til budgetteringen af it-projekter, at infrastrukturprojekter der udføres med staten som enebygherre, prioriteres inden for en samlet anlægsramme på tværs af hele staten (infrastrukturfonden), mens it-projekterne oftest finansieres gennem den enkelte institutions driftsrammer.

Eksterne reviews

Med ny anlægsbudgettering indføres en ekstern kvalitetssikring af projekter med en totaludgift på over 250 mio. kr. Den eksterne kvalitetssikring er en uafhængig vurdering af anlægsmyndighedens projektgrundlag og anlægsoverslag, som blandt andet vurderer, om det økonomiske overslag, den trafikale og tekniske løsningsmodel, projektets organisering samt den samfundsøkonomiske rentabilitet har en tilfredsstillende kvalitet.

Beslutningen om infrastrukturprojekter består af to niveauer. På niveau 1 træffes der på baggrund af en projektbeskrivelse med tilhørende budget (såkaldte forundersøgelser) beslutning om, hvorvidt der skal udarbejdes et detaljeret beslutningsgrundlag, typisk i form af en VVM-undersøgelse. På niveau 2 træffes der på baggrund af et detaljeret beslutningsgrundlag, typisk en VVM-undersøgelse, med tilhørende budget beslutning om, hvorvidt man skal gennemføre projektet, typisk i form af fremsættelse af anlægslov. Der gennemføres ekstern kvalitetssikring af beslutningsgrundlaget for både niveau 1- og niveau 2-beslutninger. Den eksterne kvalitetssikring udføres for Transportministeriets departement.

Erfaringsbaserede korrektionstillæg

Efter gennemførelsen af eksterne kvalitetssikringer i de to beslutningsniveauer tillægges erfaringsbaserede korrektioner til de konsoliderede anlægsoverslag, så der opnås en mere retvisende forventning til projektets samlede udgifter. Dermed opnås en dobbeltsikring af beslutningsgrundlagene og deres budgetter. Dermed kan den samfundsøkonomiske gevinst ved projektet bedre vurderes, og der bliver mere retvisende grundlag for at prioritere projekterne i forhold til hinanden. Dertil kommer, at erfaringerne har vist, at når først et projekt er sat i gang, er det vanskeligt at stoppe igen – selv hvis de økonomiske estimater skrider, og projektet viser sig betydeligt mere omkostningsfuldt end først antaget.

For projekter, hvor der skal træffes en niveau 1-beslutning, tillægges et korrektionstillæg på 50 pct., mens der for projekter, hvor der skal træffes en niveau 2-beslutning, tillægges et korrektionstillæg på 30 pct. Da beslutningsgrundlaget er betydeligt mere gennearbejdet og detaljeret på niveau 2 end på niveau 1, tillægges her et mindre tillæg (30 pct. af basisbevillingen) end på niveau 1 (50 pct. af basisbevillingen).

En tredjedel af den bevilgede reserve til projektet overføres til anlægsmyndigheden. Denne del af reserven udmøntes efter anlægsmyndighedens interne retningslinjer. Den resterende del af reserven afsættes i en samlet pulje under Transportministeriet og kan kun udmøntes til et projekt efter en begrundet ansøgning med klar angivelse af årsagerne til budgetoverskridelserne i forhold til de oprindelige estimater. Der er således gennemført tiltag, der muliggør en væsentligt bedre sporbarhed af eventuelle budgetoverskridelser. Endvidere kan det besluttes, at en budgetoverskridelse skal undergå en ekstern kvalitetssikring, inden der udmøntes yderligere midler, jf. nedenfor.

Revideret budget- og økonomistyring

I forbindelse med gennemgangen af en række fordyrede infrastrukturprojekter blev det konstateret, at det var vanskeligt at forklare årsagen til fordyrelsen ikke mindst grundet anvendelsen af successiv kalkulation og tredelte skøn i forbindelse med budgetteringen.

Derfor blev budgetteringsprincippet omlagt, således at den fremover baserer sig på dokumenterede erfaringsbaserede priser og mængder. Disse vil typisk være opsamlet i database hos anlægsmyndigheden. Endvidere opereres der alene med en pris pr. enhed. I det omfang, der ikke foreligger erfaringsbaserede priser, anvendes katalogpriser, estimater mv. Der arbejdes således ikke med generelle usikkerheder i anlægsmyndighedens budget, idet dette håndteres via de erfaringsbaserede korrektionstillæg, jf. ovenfor.

Derudover muliggør strukturen i det oprindelige budget samt prisdatabase, at løbende ændringer i det realiserede budget kan spores tilbage til specifikke antagelser i det oprindelige budget. Den reviderede økonomistyringspraksis betyder således, at enhver større ændring i projektets økonomi kan henføres til specifikke ændringer i enten mængder eller priser – eller ved, at projektet har ændret karakter eller udformning.

Erfaringer med ny anlægsbudgettering

Erfaringerne med de tre ovenstående redskaber i forbindelse med ny anlægsbudgettering er endnu sparsomme på grund af den begrænsede tidshorisont siden indførelsen. Det er dog den overordnede vurdering, at ”ny anlægsbudgettering” øger gennemsigtigheden vedrørende projektgrundlaget, budgettet budgetændringer i løbet af projektet.

Erfaringsbaserede korrektionstillæg

Det er endnu for tidligt at sige noget om effekten på budgetoverskridelser og overskridelser af tidsrammer, men de indledende erfaringer med erfaringsbaserede korrektionstillæg er altovervejende positive.

Erfaringer med eksterne reviews

Der er siden 2007 gennemført 10 eksterne reviews af vejprojekter samt 3 reviews af baneprojekter. Erfaringerne med eksterne reviews har altovervejende været positive. Det har dog været en udfordring at finde balancen mellem, at de eksterne konsulenter skal varetage rollen som revisorer i forhold til anlægsmyndigheden, men samtidig vil kunne fungere som en hjælp til projektet, uden at deres uafhængighed dermed drages i tvivl.

En anden problemstilling ved anvendelsen af eksterne review har været, at det kan være svært at hyre eksterne konsulenter med de rette kompetencer i Danmark, hvorfor man fx på signalprojektet rettede fokus mod udenlandske konsulentvirksomheder, der har større ekspertise indenfor revision af anlægsprojektet og de tekniske aspekter, der ligger heri.

Revideret budget- og økonomistyringsmodel

Den reviderede budget- og økonomistyringsmodel vurderes at være en succes, idet anvendelsen af erfaringsbaserede prisdatabaser, standardiserede budgetversioner samt anvendelsen af én pris pr. mængde vurderes at give langt mere transparente budgetter.

www.fm.dk