



TEKNOLOGI-RÅDET

Erfaringer fra statslige IT-projekter – hvordan gør man det bedre?

Rapport og anbefalinger fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet

Indhold

Forord	2
Indledning	3
Formål og målgruppe	3
Afgrænsning og metode	3
Øget fokus på området	4
Rapportens opbygning	5
Kapitel 1	
Nye krav til IT i det offentlige	6
1.1 Sammenfatning	6
1.2 Den teknologiske og administrative udvikling	6
1.3 Forventninger til den offentlige service	7
1.4 Nye krav til offentlig ledelse	7
Kapitel 2	
Rammerne for statslige IT-projekter	9
2.1 Sammenfatning	9
2.2 Valg af løsningsmodel	9
2.3 Bevillings- og beslutningsprocessen	10
2.4 Samarbejdet mellem ministerierne	10
2.5 Udbudsregler og kontraktformer	11
2.6 Offentlighedsprincippet	12
2.7 anbefalinger	12
Kapitel 3	
Den offentlige organisation	13
3.1. Sammenfatning	13
3.2 Den øverste ledelses ansvar	13
3.3 Mangel på mål og strategisk fokus	14
3.4 Købers organisation ikke moden	15
3.5 Problemer med at styre projekterne	16
3.5.1 Projektet bemandes ikke godt nok	16
3.5.2 Andres erfaringer bliver ikke brugt	16
3.5.3 Der mangler risikostyring	17
3.5.4 Projektet splittes ikke op i delleverancer	17
3.5.5 Brugere inddrages på forkerte præmisser	18
3.5.6 Uventede problemer, når systemet tages i brug	18
3.6 anbefalinger	19
Kapitel 4	
Samspil med leverandører og konsulenter	20
4.2 Samarbejdsmodellen	20
4.3 Kontrakterne	21
4.4 Leverandørerne	22
4.5 Konsulenterne	22
4.6 anbefalinger	23
Appendiks 1	
Praktiske råd til fremtidens IT-projekter	25
Appendiks 2	
De fem cases	28
Told•Skats Erhvervssystem	28
EASY	28
Amanda	28
Navision Stat	29
VUE	29
Litteratur	30

Forord

Teknologirådets bestyrelse besluttede i 2000 at samle erfaringerne fra en række store offentlige IT-projekter og vurdere de fælles problemer, projekterne var stødt ind i. Problemer, der har forsinket IT-systemerne, gjort dem dyrere end planlagt og i flere tilfælde også skuffet forventningerne til deres nytteværdi.

Denne rapport fremlægger resultaterne af dette arbejde. Den giver samtidig en række anbefalinger til, hvordan man i den offentlige sektor kan gribe kommende IT-projekter an. Anbefalingerne retter sig både til regering og Folketing og til de beslutningstagere i den offentlige administration, der får ansvaret for store IT-projekter i fremtiden.

Rapporten er udarbejdet af en tværfaglig arbejdsgruppe under Teknologirådet. Som medlemmer af arbejdsgruppen er valgt en række personer, der har særlig indsigt i problemstillingen – fx i kraft af deres personlige erfaringer med offentlige IT-projekter. Arbejdsgruppen har bestået af:

Erik Bonnerup (formand)

Annelone Jensen, fulfilmentmanager, eHuset
(udpeget af Dansk Dataforening)

Birgitte Gregersen, lektor, Aalborg Universitet

Erik Andreasen, afdelingsdirektør, Danske Bank

Hans Henrik Østergaard, direktør, Finansstyrelsen

Inge Mærkedal, direktør, Forvaltningshøjskolen

Karsten Dybvad, departementschef, Trafikministeriet

Kim Viborg Andersen, lektor,
Handelshøjskolen i København

Kim Østrup, direktør, IBM

Martin Toft Hansen, direktør, CSC Scandihealth
(udpeget af IT-Brancheforeningen)

Nina Esmark, projektchef, IBM

Teknologirådet har stillet sekretariat til rådighed for arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppens egen viden er blevet suppleret med knap 30 interviews med involverede aktører i fem store offentlige IT-projekter. Desuden har arbejdsgruppen undervejs i forløbet afholdt en workshop for en kreds af fagpersoner.

Teknologirådet og arbejdsgruppen vil gerne takke alle, der har bidraget til projektet undervejs. Det gælder ikke mindst de mange interviewpersoner, der har stillet deres viden og erfaringer til rådighed. Ansvar for den endelige rapport er naturligvis arbejdsgruppens eget.

Teknologirådet, marts 2001

Lars Frelle-Petersen, projektleder

Indledning

Udgangspunktet for denne rapport er, at den offentlige sektor ikke må forspilde sine chancer for at anvende informationsteknologien til en bedre og mere effektiv styring, sagsbehandling og service. For eksempel ved at udvikle IT-systemer, hvor disse fordele ikke udnyttes godt nok. Eller ved helt at undlade at satse ambitiøst på informationsteknologien. Dét vil være langt alvorligere end de nok så ubehagelige forsinkelser og budgetoverskridelser, der har præget en række offentlige IT-projekter i 90'erne.

Netop risikoen for, at IT-udviklingen i det offentlige taber tempo, er måske den alvorligste konsekvens af de seneste års problemfyldte IT-projekter og den offentlige kritik, de har ført med sig. Det er derfor en del af formålet med denne rapport at pege på en række fælles årsager til, at projekterne ikke når deres mål. Hensigten er at fokusere på, hvilke initiativer der kan tages for at skabe bedre projektførelser.

En "skandalefri fremtid" kan ingen garantere. Der til er store IT-udviklingsprojekter både for dynamiske og komplekse. Det er umuligt at forudse og kontrollere alle de forhold, der kan slå et projekt ud af kurs. Men forhåbentlig kan denne rapport bidrage til at forhindre den skandale, der består i, at man forsømmer at lære af fortidens fejltagelser og udnytte de positive erfaringer, der trods alt findes i rigt mål.

Formål og målgruppe

Rapporten henvender sig især til politikere og administrative beslutningstagere i den offentlige sektor. Dens formål er at systematisere erfaringerne fra en række store offentlige IT-projekter og kombinere dem med arbejdsgruppens egne erfaringer og på den baggrund opstille anbefalinger til fremtidig praksis. Det har fra starten været arbejdsgruppens udgangspunkt, at rapportens analyser og anbefalinger skal:

- **Gå på tværs af enkeltprojekter:** Rapporten præsenterer de *generelle* problemer og erfaringer fra fem IT-projekter, der indbyrdes er meget forskellige. Konklusionerne i rapporten er derfor ikke dækkende for nogen af de fem projekter, men forsøger at give et billede af de *typiske* problemer i de fem projekter under ét.
- **Koncentrere sig om projekternes problemer:** Der har været mange vellykkede elementer i de undersøgte projekter. Og flere projekter har tacklet de problemer, der opstod undervejs, på en professionel måde. Arbejdsgruppen har imidlertid set det som sin opgave at behandle de mindre vellykkede sider af projekterne. Dermed risikerer de offentlige IT-projekter at fremstå i et mere ensidigt *negativt* skær, end de generelt fortjener.

- **Være fremadrettede:** Formålet har været at identificere de erfaringer, andre kan lære noget af. Der er ikke i rapporten gjort forsøg på at kortlægge og forklare samtlige problemer i IT-projekterne. Og det ligger langt uden for dette projekts opgave, metode og ressourcer at kunne placere et ansvar for det enkelte projekts problemer hos bestemte aktører.
- **Fokusere på strategiske udfordringer:** Store offentlige IT-projekter rummer udfordringer på alle niveauer fra den politiske beslutningsproces til den daglige drift – og ofte er grænserne mellem disse niveauer flydende. Rapporten fokuserer på den del af udfordringerne, der især knytter sig til det strategiske niveau. Det vil bl.a. sige projekternes rammebetingelser, den offentlige myndigheds organisation samt samspillet mellem køber, leverandør og konsulenter. I appendiks 1 er der samlet en række mere operationelle anbefalinger til god praksis før, under og efter et IT-udviklingsprojekt.

Rapporten gør sig hverken ud for at være en håndbog i projektledelse eller et skudsikkert værn mod de problemer, der uvægerlig vil opstå undervejs i et IT-projekt. Den skal betragtes som en oversigt over de punkter, der, som *minimum*, bør være sat på dagsordenen, inden et IT-projekt sættes i værk, mens systemet udvikles, og når det tages i brug.

Afgrænsning og metode

Rapportens konklusioner bygger dels på arbejdsgruppens egne erfaringer dels på en interviewundersøgelse af fem cases, der beskrives mere udføreligt i appendiks 2:

- **Amanda** – Arbejdsformidlingens integrerede registrerings-, aktiverings- og økonomisystem. En kontrakt blev underskrevet i 1996. Systemet skulle efter planen have været klar 1. januar 1998, men blev først sat i drift 10. april 2000.
- **EASY** – Undervisningsministeriets edb-system giver alle erhvervsskoler et fælles, administrativt og økonomisk system på skolerne. Systemet blev udbudt i 1995 og taget i brug i 1998/1999.
- **Erhvervssystemet** – Told og Skats edb-system skulle registrere oplysninger om erhvervsvirksomhederne vedrørende skatter og afgifter. En kontrakt blev underskrevet i 1995, og systemet skulle efter planen være sat i drift i juni 1997. I foråret 1997 stod det imidlertid klart, at fire ud af systemets fem dele ikke kunne leveres. Den femte del blev sat i drift i 2000.

- **Navision Stat** – Økonomistyrelsen står bag et standardøkonomisystem, der skal installeres i cirka 400 statsinstitutioner. Implementeringen startede i 1999 og løber tre til fire år frem.
- **VUE** – Videregående Uddannelsers Edb-system, VUE, er et integreret informationssystem. Projektet blev startet i Undervisningsministeriet i 1989. Systemet skulle have været færdig i 1994. De første institutioner tog det i brug i 1996, men det stod først endeligt klar i 1999, og bruges i dag kun af en del af institutionerne.

Disse fem projekter er udvalgt blandt en række andre mulige kandidater. Kriterierne for valg af det enkelte projekt har blandt andet været, at det havde en vis størrelse med hensyn til både pris, antal brugere, tidsforløb og potentiel betydning for købers organisation. Det har desuden været en forudsætning, at de offentlige organisationer har været interesserede i at medvirke i undersøgelsen, så det ville være let at få adgang til informationer om projektet og komme i kontakt med de implicerede aktører.

De fem valgte cases er alle store IT-projekter i den forstand, at den opgave, de skal understøtte, har afgørende betydning for et helt forvaltningsområde. Økonomisk spænder projekternes oprindelige budgetter fra godt 25 millioner kr. (EASY) til 268 millioner kr. (Amanda).

Der er også efterstræbt en indbyrdes forskellighed i viften af projekter. Det vil blandt andet sige, at den både rummer vellykkede og mindre vellykkede projekter, ældre og nyere projekter, projekter, der er finansieret hhv. over interne driftsmidler og via selvstændige aktstykker i Finansudvalget, samt endelig både projekter, der er opbygget fra bunden og tilpassede standardssystemer.

I alle fem projekter er køber en statslig institution. Erfaringer og anbefalinger i rapporten udspringer således primært af statslige projekter. Men en lang række af problemstillingerne vil være lige så relevante for amter og kommuner, der arbejder med store IT-udviklingsprojekter.

I hver case er der i gennemsnit interviewet cirka fem nøglepersoner – både fra den offentlige køber og fra de leverandører og konsulenter, der har medvirket i projektet. Interviewpersonerne er blevet bedt om at udtale sig frit og anonymt. Formålet har været at give deltagerne frihed til at udtale sig både kritisk og selvkritisk om projekterne, og det blev i høj grad også resultatet. Anonymiteten betyder, at det ikke er muligt for rapportens læsere at forholde sig til parternes egen fremstilling af projektførelsen. Også dette forhold understreger, at man ikke kan bruge rapporten til at bedømme fejlene i det enkelte projekt.

Arbejdsgruppen er ikke gået i dybden med de enkelte projekters teknologiske kvalitet, fx spørgsmål om valg af platform, systemarkitektur, funktionalitet eller brugergrænseflader. Det skyldes dels, at fællesmængden mellem projekterne teknologisk set

er meget begrænset. Dels at det vil kræve langt flere ressourcer, end arbejdsgruppen har haft til rådighed, at komme til bunds i projekternes tekniske problemer. Til det formål er offentligheden bedre tjent med den type efterforskning, der blandt andet er foretaget i den såkaldte vismandsrapport om Amanda-systemet.

Øget fokus på området

Denne rapport er den første større danske analyse, der går på tværs af flere store offentlige IT-projekter og de involverede parter, og som bygger på selvstændige empiriske undersøgelser af projekterne. I løbet af de sidste år har der dog fra flere sider været sat fokus på de offentlige IT-projekter. Det gælder blandt andet:

- Rigsrevisionen: "Beretning til statsrevisorerne om gennemførelse af statslige edb-projekter"
- Dansk Dataforening: "10 dogmer for offentlige IT-projekter" og "5 holdninger til offentlige IT-projekter"
- PLS Rambøll Management: "IT i Praksis 2000"
- Rapport fra ekspertgruppen vedrørende Arbejdsformidlingens edb-system: Amanda.

Disse rapporter har fra hver deres synsvinkel belyst en række af områdets problemstillinger. Arbejdsgruppen har ikke forholdt sig direkte til disse rapporters konklusioner, men blot konstateret, at der på en række punkter synes at være sammenfald i synspunkter og forslag. Det samme gælder resultaterne af undersøgelser af erfaringerne med offentlige IT-projekter i lande som England, Sverige og Norge. Der er henvist til både de danske og de udenlandske publikationer i rapportens litteraturliste.

Regeringen har i dette projekts løbetid desuden taget en række initiativer på området. Den har oprettet Statens IT-råd og IT-forum, hvor ledende embedsmænd skal samle gode og dårlige erfaringer fra offentlige IT-projekter. I forbindelse med behandlingen af finansloven for 2001 gav regeringen i efteråret 2000 tilsagn om, at man vil:

- vurdere, om der er behov for at justere bevillingsreglerne, sådan at der fastsættes regler om risikovurdering af et projekt, inden det forelægges Finansudvalget,
- vurdere, om de nuværende standardkontrakter er egnede til IT-projekter samt udarbejde nye og mere fleksible modeller for udbud og kontrahering af systemudviklingsprojekter,
- udarbejde en vejledning om "best practice" for styring af statslige udviklingsprojekter og tilbyde kollegial rådgivning til ministerier, der står over for nye udviklingsopgaver.

Arbejdsgruppen har holdt sig orienteret om disse initiativer og en række af rapportens anbefalinger retter sig mod dette arbejde.

Rapportens opbygning

Rapporten er delt i fire kapitler. De indledes alle med en kort sammenfatning, og kapitel 2, 3 og 4 afsluttes med arbejdsgruppens anbefalinger.

Kapitel 1 beskriver kort, hvordan sammenhængen mellem teknologiudvikling og kravene til den offentlige forvaltning efter arbejdsgruppens vurdering vil præge vilkårene for kommende offentlige IT-projekter. Kapitlet sætter blandt andet fokus på behovet for digital forvaltning, det vil sige en gennemgribende digitalisering af den offentlige sektor. Det skitseres, hvilke krav denne udvikling stiller til den teknologiske infrastruktur og ikke mindst til omstillingen af den offentlige forvaltning. Fremtidens IT-systemer vil blandt andet kræve et langt stærkere samarbejde på tværs af de nuværende grænser i den offentlige sektor – med deraf følgende krav til sektorens politiske og administrative ledelse.

Kapitel 2 gennemgår de politiske, juridiske og administrative rammebetingelser, der er fælles for alle offentlige IT-projekter, og som på en række punkter adskiller dem fra tilsvarende projekter i privat regi. Det drejer sig blandt andet om valget af teknologisk løsningsmodel, om den politiske beslutnings- og bevillingsproces, om samarbejdet mellem ministerierne, om fortolkningen af EUs udbudsregler, om de eksisterende standardkontrakter og endelig om den særlige mulighed for offentlig indsigt i projekterne. Kapitlet undersøger, i hvor høj grad disse særlige rammer kan forklare problemerne i de offentlige projekter, og peger på muligheder for at ændre rammerne eller udnytte dem bedre.

Kapitel 3 behandler den store del af problemerne i de undersøgte IT-projekter, der skyldes interne forhold i den offentlige købers organisation. Det sætter kritisk fokus på, hvordan man har forstået, prioriteret og styret projekterne. Blandt de spørgsmål, der belyses, er ledelsens rolle, manglen på strategiske målsætninger for projekterne, modningen af købers organisation samt endelig en række mere konkrete problemer i styringen af projektførelserne. Kapitlet viser, at de offentlige organisationer generelt ikke har været modne til at gennemføre så store projekter på en tilstrækkelig professionel måde.

Kapitel 4 identificerer de problemer, der knytter sig til leverandører og konsulents rolle og indsats i projekterne. Der sættes blandt andet spørgsmålstegn ved om disse professionelle parter har gjort nok for at advare om og forebygge de problemer, projekterne løb ind i. Kapitlet behandler også samspillet mellem køber, leverandør og konsulent. Det gælder dels den stramme kontraktstyring af projekterne, dels den offentlige købers forholdsvis ukritiske brug af private konsulenter.

Appendiks 1 opstiller skematisk en række gode råd til den praktiske gennemførelse af IT-projekter. Appendixet er udformet som en checkliste for den ledelse, der har det overordnede ansvar for et projekt.

Appendiks 2 beskriver kort de vigtigste faktuelle forhold omkring de fem IT-projekter, arbejdsgruppen har gennemgået og analyseret.

Nye krav til IT i det offentlige

1.1 Sammenfatning

Den danske offentlige sektor har gennem en lang periode anvendt informationsteknologien relativt avanceret sammenlignet med andre lande. Det har blandt andet kunne lade sig gøre, fordi Danmark på et tidligt tidspunkt fik gennemført en entydig identifikation af den enkelte borger via CPR-nummeret og af virksomheder via SE-nummeret.

Skal Danmark fortsat kunne være i front med at udnytte IT til at løse de offentlige opgaver, må en række grundlæggende og til dels nye forudsætninger stå klart for den politiske og administrative ledelse i den offentlige sektor:

For det første at borgerne vil efterspørge en IT-baseret service fra det offentlige, der mindst er på niveau med den, de vil opleve fra de mest avancerede private virksomheder. Det vil blandt andet sige let og sikker adgang til at kommunikere, indberette, bestille, betale og få målrettet og præcis information via nettet.

For det andet at det i kommende IT-projekter ikke vil være teknologien, der sætter grænser for, hvilke offentlige opgaver der kan udføres elektronisk. Den vigtigste barriere for nye projekter bliver det offentliges egen evne til at realisere de teknologiske potentialer.

For det tredje, at behovet for IT-systemer i fremtiden vil gå på tværs af eksisterende administrative enheder og dermed kræve, at den offentlige sektor koordinerer sine aktiviteter langt bedre end i dag.

Det betyder alt andet lige, at problemerne med 90'ernes IT-projekter, der beskrives i denne rapport, vil blive forstærket i morgendagens projekter. Dermed skal indsatsen for at undgå eller minimere dem styrkes tilsvarende, og det stiller store krav til ikke mindst den øverste politiske og administrative ledelse.

Dette kapitel beskriver kort, hvilke udfordringer IT-udviklingen stiller den offentlige forvaltning over for. Der er ikke forsøgt at beskrive teknologiens muligheder nøjere eller på længere sigt. Vægten er lagt på at illustrere, hvad det kræver af den offentlige forvaltning, hvis teknologien skal udnyttes til at løse helt nye og langt mere komplicerede offentlige opgaver.

1.2 Den teknologiske og administrative udvikling

Udviklingen og anvendelsen af administrative IT-systemer i den offentlige sektor har ændret og udvidet sig kraftigt i løbet af de seneste årtier. De første større systemer blev indført i slutningen af 1950'erne og 60'erne. De blev primært brugt til at automatisere kendte rutiner, der var knyttet til håndteringen af store datamængder – herunder beregning og registrering af data. Det gjaldt fx løn-, bogholderi- og skatteopgaver.

De tekniske løsninger var baseret på centrale systemer, og først senere blev der adgang til de centralt registrerede data via terminaler. Indtil midten af 80'erne blev stort set alle de større IT-udviklingsopgaver i staten varetaget af Datacentralen, der også stod for driften af systemerne.

Teknologisk er der sket en fortsat hastig udvikling af såvel hardware som programmel. Kapaciteten til at lagre, behandle og overføre selv meget store datamængder (herunder billeder) er ikke længere nogen hindring for de ønskede opgaveløsninger – hverken teknisk eller økonomisk. Teknologien har også fjernet begrænsningerne i den fysiske placering af de fremtidige systemer.

I kommende IT-projekter vil det med andre ord ikke være teknologien, der sætter grænser for, hvilke offentlige opgaver, der vil blive løst eller understøttet elektronisk via digitale net. Begrænsningerne vil først og fremmest ligge i den offentlige sektors evne til at gennemføre projekterne og de store nødvendige omstillinger, det vil kræve at opnå de økonomiske og servicemæssige fordele ved investeringerne. De krav til den offentlige organisation, der allerede i dag er forudsætningen for at gennemføre vellykkede projekter, vil blive yderligere forstærket.

Organisatorisk set, var der var typisk tale om automatisering af velkendte arbejdsrutiner samt enkle rationaliseringer, der kun medførte overskuelige omlægninger og nedskæringer i begrænsede dele af organisationen. De senere års IT-projekter går anderledes på tværs af hele organisationen og forudsætter typisk dybtgående omlægninger og tilpasninger af denne.

Man kan på nogle områder sammenligne fremtiden for IT-anvendelsen i det offentlige med udviklingen i den finansielle sektor. Også her findes enorme datamængder, et kompliceret "regelsæt" samt store krav til systemernes sikkerhed, tilgængelighed og troværdighed. Finanssektoren har gennemført meget store rationaliseringer og serviceforbedringer, og samtidig er kundernes brug af bankens filialnet i vid udstrækning afløst af betalingssystemer, dan-kort, telefonbetjening og betjening via internettet.

Denne udvikling er allerede i gang flere steder i den offentlige sektor – fx inden for skat og lønindberetning. Og i de kommende år må der forventes et stadigt stigende pres for at gennemføre den på nye områder. Dels fordi der vil være store samfundsøkonomiske fordele herved. Dels fordi borgerne vil kræve de samme IT-løsninger og forbedringer af det offentlige, som de er vant til på andre områder, og som de derfor ved kan lade sig gøre. Det vil imidlertid kræve en langt større tværgående koordinering, hvis borgerne fx skal have mulighed for at indberette oplysninger – og kunne nøjes med at gøre det én gang

1.3 Forventninger til den offentlige service

Borgere og virksomheder vil i fremtiden forlange at få netop de informationer fra det offentlige, der er relevante for dem, præsenteret let tilgængeligt. Og de vil forvente, at de kan ordne deres mellemværender med det offentlige via nettet. Det vil i praksis kunne betyde, at dialogen mellem borger og myndighed bliver struktureret efter ”begivenheder” – så som fødsel, flytning, ægteskab o.l. Myndighedens information til og dialog med borgeren kan så tilpasses de aktuelle behov. Og borgere og virksomheder vil typisk være ligeglade med, hvilken myndighed, der leverer de relevante informationer og data, blot de får dem hurtigt og præcist.

Konkret vil borgere og virksomheder fx forvente:

- at få direkte adgang til at kommunikere elektronisk med deres ”sagsbehandler” og løbende at kunne følge sagens gang.
- at kunne indberette oplysninger via nettet, og at oplysningerne kun skal indberettes én gang.
- at kunne benytte såkaldte ”intelligente blanketter”, som selv henter de nødvendige og tilgængelige oplysninger og sender dem videre til den eller de relevante myndigheder.
- at en større del af sagsbehandlingen kan foregå automatisk fx via forskellige former for elektroniske beslutningssystemer.
- at offentlige myndigheder har en udstrakt – men dog reguleret – adgang til hinandens oplysninger på tværs af organisatoriske grænser.
- at kunne foretage samlede betalinger over nettet til de offentlige myndigheder.
- at kunne få adgang til oplysninger om egne data.

For hver enkelt offentlig institution eller myndighed betyder disse forventninger, at den i løbet af relativt få år skal blive i stand til:

- at publicere på nettet og stille information om sig selv til rådighed på en let tilgængelig måde.
- at foretage digital sagsbehandling og i øvrigt kunne besvare alle henvendelser digitalt.
- at arkivere digitalt.
- at stille selvbetjeningsystemer til rådighed.
- at få IT-systemerne til at hænge sammen med de respektive forvaltningsopgaver over for grupper som fx studerende, patienter, tilflyttere, småbørnsforældre etc.
- at købe ind på nettet, således at indkøb hænger sammen med økonomisystemerne. Det offentlige skal over en bred front kunne betjene sig af indkøbsportaler, som er integreret i de øvrige administrative systemer.

En del af disse muligheder er allerede realiseret inden for enkelte sagsområder og i enkelte forvaltninger. Men der er endnu meget lang vej at gå, inden det er gennemført på tværs af forvaltningerne.

1.4 Nye krav til offentlig ledelse

Det vil være naturligt, at regeringens meget klare udmeldinger om, at Danmark skal være førende på IT-området, bliver udmøntet i konkrete tiltag inden for det offentlige. Et oplagt eksempel på såvel muligheder som udfordringer er sundhedsvæsenet. Her vil en fælles udnyttelse af de teknologiske muligheder for at få en samlet registrering af patientdata både kunne give bedre patientbehandling, bedre service og betydelige besparelser. Det kræver imidlertid, at der også er politisk enighed om en sådan samlet løsning og om at sætte kraft bag den.

I den private sektor er der talrige eksempler på, at de mange informationer i IT-systemerne anvendes til styrings- og ledelsesformål. Det sker ofte på tværs af de administrative systemer, fx ved at opbygge et såkaldt data-warehouse, hvor de relevante data opbevares, så de hurtigt kan kombineres og bearbejdes på nye måder. Det kan fx være til at belyse den forretningsmæssige udvikling på forskellige områder, følge op på udviklingstendenser mv.

Offentlige IT-systemer giver på tilsvarende måde både den politiske og administrative ledelse mulighed for langt hurtigere og mere præcist end i dag at vurdere udviklingen i den offentlige sektor – fx følge op på konsekvenserne af ændret lovgivning. Det kræver imidlertid igen, at der opstilles krav til koordinering og samarbejde på tværs af de nuværende administrative inddelinger.

De påkrævede investeringer i den teknologiske infrastruktur skal endvidere følges op af investeringer i organisationsudvikling og de menneskelige ressourcer. Der skal udvikles kompetence til både at gennemføre de nødvendige store IT-satsninger og udnytte resultaterne af dem. En så gennemgribende

omstilling vil ikke kunne realiseres uden en systematisk efter- og videreuddannelse af både ledere og medarbejdere i den offentlige forvaltning.

Behovet for at styrke forvaltningens IT-kompetence gælder både evnen til at gennemføre og lede IT-projekter, der er knyttet til en faglig kompetence, samt evnen til på brugerniveau at kunne udnytte og anvende systemernes muligheder. Det handler blandt andet om at udforske, hvordan IT kan integreres i organisationen og understøtte en professionel sagsbehandling – ofte i samspil med kompetente borgere.

Når det gælder fremtidens store offentlige IT-projekter, kan der drages tre hovedkonklusioner af de tendenser, der er skitseret i dette kapitel:

- For det første, at både behovet og det teknologiske potentiale for store offentlige IT-projekter må ventes at stige markant i de kommende år.
- For det andet, at IT-projekterne organisatorisk set vil blive mere komplekse, fordi de i høj grad skal gå på tværs af eksisterende skel og institutioner i den offentlige sektor – og dermed også vil udfordre disse strukturer
- For det tredje, at udviklingen i retning af digital forvaltning nok kræver investeringer i den teknologiske infrastruktur, men først og fremmest forudsætter en markant satsning på at omstille de offentlige organisationer og deres medarbejdere til nye måder at arbejde på.

De store offentlige IT-projekters tid er med andre ord først lige begyndt. Dermed har vi også kun set toppen af de problemer, projekterne risikerer at støde ind i, hvis de ikke bliver håndteret og koordineret bedre.

Rapportens erfaringer og anbefalinger skal ses i dette perspektiv. Ønsket om at bevæge sig i retning af en sammenhængende digital forvaltning skærper således blot kravene til, hvordan fremtidige IT-projekter i den offentlige sektor bør tilrettelægges.

Rammerne for statslige IT-projekter

2.1 Sammenfatning

Problemerne i de fem undersøgte IT-projekter kan kun i et vist omfang tilskrives de fælles politiske, juridiske og administrative rammebetingelser, de har været underlagt. Konsekvenserne af disse rammebetingelser bør dels ikke overvurderes, dels er der faktisk uudnyttede muligheder for at ændre rammerne eller udnytte dem bedre.

Dette kapitel gennemgår de vigtigste rammebetingelser, der er fælles for alle offentlige IT-projekter. Det drejer sig om følgende fem forhold:

- **Valg af løsningsmodel:** Offentlige myndigheder har generelt frie hænder til at vælge IT-løsning. Det har traditionelt ført til, at myndigheden har krævet specialudviklede systemer i stedet for at overveje muligheden for at basere sig på eksisterende standardssystemer, hvor dette kan lade sig gøre.
- **Bevillingsreglerne og den politiske beslutningsproces:** Bevillingssystemet er i dag så fleksibelt, at det generelt set ikke forhindrer (eller sikrer), at offentlige IT-projekter kan gennemføres fornuftigt. Systemet kan dog være med til fra starten at skabe for optimistiske forventninger til projektet – herunder realisme i de fremlagte budgetter og tidsrammer. Det favoriserer typisk også brugen af eksterne konsulenter på bekostning af den offentlige institutions egne ansatte.
- **Samarbejdet mellem ministerierne:** Samarbejdskulturen mellem ministerierne indbyrdes er generelt alt for svag. Man har forsøgt at etablere tværgående initiativer, men der er reelt ingen incitamenter til at dele vigtig viden, fx dårlige erfaringer.
- **Udbudsregler og kontraktformer:** Danmark fortolker EUs udbudsregler mere restriktivt end de fleste andre lande. Problemet forstærkes af, at mange udbydere vælger at bruge Kammeradvokatens standardkontrakter K18 og K33, der må betragtes som forældede og meget ufleksible.
- **Offentlighedsprincippet:** Medierne og offentligheden har ret til indsigt i de store offentlige IT-projekters forløb – og benytter den især flittigt, når projekterne overskrider budget eller tidsfrister. Det kan beslaglægge betydelige ressourcer at håndtere et sådant pres fra medier, politikere og offentlighed, og det kan gøre det vanskeligere at løse problemer mellem køber og leverandør. Men det er selvsagt ikke årsagen til projekternes vanskeligheder.

Kapitlet afsluttes med en række anbefalinger til, hvordan rammerne kan ændres eller anvendes, så de

bedst muligt understøtter fremtidens store offentlige IT-projekter.

2.2 Valg af løsningsmodel

Hver enkelt offentlig institution har selv ansvaret for, hvordan den vil anvende IT til at løse sine opgaver. Der findes ingen generelle regler på området. Således stilles der ikke fra centralt hold nogen krav om bestemte løsningsmodeller, når et nyt system skal udvikles. Der findes heller ikke vejledende retningslinjer om valg af teknologi eller lignende.

Inden for staten er der ganske vist udviklet nogle fælles, obligatoriske IT-systemer. Det gælder fx Statens Centrale Lønansvisning. Der er også udviklet systemer til en hel sektor eller en bestemt opgavetype. Det gælder fx skattesystemer, VUE, AMANDA og DEMARS. Og som noget nyt i staten tilbyder Økonomistyrelsen en tilpasset version af standardssystemet Navision til brug i andre statslige institutioner. Men det mest almindelige er stadig, at hver enkelt myndighed finder sin egen løsning. Den har hidtil som regel været at udvikle et skræddersyet system fra grunden.

I nogle tilfælde er det mest hensigtsmæssigt at udvikle helt nye systemer. Standardssystemer til fx skatteadministration og CPR findes typisk hverken på markedet eller i andre landes forvaltninger. Der findes fx heller ikke et lønsystem på markedet, der uden betydelige tilpasninger kan løse de særlige opgaver i det statslige eller kommunale lønningsvæsen.

Mange myndigheder lider dog også af den misforståelse, at deres behov er så specielle, at de pr. definition ikke kan opfyldes af markedets standardssystemer. Det er imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at besværet med at indrette arbejdsgangene til eksisterende standardsoftware ofte vil være langt mindre end de risici, der er forbundet med at udvikle helt nye, uprøvede systemer. Også selv om standardsystemerne først skal tilpasses myndighedens særlige behov, herunder kombineres med et eksisterende system.

Denne forståelse er da også så småt ved at brede sig i den offentlige sektor fx:

- Alle almindelige kontorprodukter er i dag standard-systemer – med Microsoft Office som altdominerende system.
- Navision indføres nu – med de nødvendige tilpasninger – som generelt system til økonomistyring i staten og afløser det specialudviklede SCR-system.
- Økonomistyrings-modul i VUE er baseret på Oracle Financials med ekstraudvikling af moduler til SCR og SCL. Projektet var oprindeligt baseret på et specialudviklet økonomimodul.

Tendensen til at udnytte standardsystemerne, når det er muligt, vil reducere de udviklingsomkostninger og tekniske risici, der er ved at specialudvikle nye systemer. Der er imidlertid også grænser for, hvor meget et standardsystem kan tilrettes, uden at der derved opstår risici i forbindelse med anvendelse af kommende versioner og i forbindelse med systemets ydeevne. Det er i den forbindelse også vigtigt at være klar over, at det kan være lige så krævende at styre et IT-projekt, hvor et standardsystem skal udbygges og implementeres. Det skyldes især, at der her vil være de samme eller større krav om at tilpasse organisationens eksisterende arbejdsgange til det nye system.

2.3 Bevillings- og beslutningsprocessen

Statslige IT-projekter finansieres normalt af institutionens almindelige rammebevilling til driftsudgifter, selv når der er tale om flerårige projekter. Det er kun de helt store projekter, der forelægges særskilt for Finansudvalget. I de fem undersøgte projekter er VUE, AMANDA og Navision forelagt Finansudvalget, Erhvervssystemet og EASY er finansieret over institutionernes driftsmidler. Men der er ingen klar praksis på dette område. Eksempelvis investerer Told-Skat og Økonomistyrelsen hvert år betydelige millionbeløb i systemudviklingsprojekter, uden at disse projekter forelægges særskilt for Finansudvalget. I folketingsårene 98/99 og 99/00 er det således kun 16 ud af over 600 sager i udvalget, der har vedrørt IT-projekter. Heraf har halvdelen omhandlet AMANDA.

Det er principielt den enkelte minister, der har ansvaret for IT-projekter inden for sit ministerområde. Det gælder uanset, at projektet i praksis ofte foregår decentralt i ministeriet, og at ministeren reelt har meget begrænsede muligheder for at sætte sig ind i eller følge, hvordan et bestemt projekt forløber. Alligevel vil det være ministeren, der skal stå til regnskab for projektet over for Folketinget, Finansudvalget og Statsrevisorerne.

Uanset om et IT-projekt forelægges særskilt for Finansudvalget vil den pågældende myndighed typisk på et tidligt tidspunkt sikre sig den nødvendige opbakning til projektet, således at det kan indgå i ministeriets samlede prioritering og evt. i forudsætningerne for en påtænkt lovgivning. Men på dette tidspunkt vil både projektets økonomi og tidsplan som regel være meget usikre. Myndigheden vil i denne fase derfor være tilbøjelig til at lægge vægt på projektets fordele, mens risici og omkostninger let bliver underbetonet. Problemet med dette er, at "bordet fanger". Når der først en gang er præsenteret en samlet pris og en tidsplan, er det svært at vende tilbage med en grundigere vurdering af pris og tid, hvis den er mindre optimistisk. Det vil nemt blive udlagt som et tegn på, at der ikke er styr på projektet – og dermed bringe ministeren i offentlighedens, Folketingets og Finansudvalgets kritiske søgelys.

Problemstillingen bliver meget tydelig, når en

udbudsforretning viser, at de indkomne bud er væsentligt højere end forventet. Det var fx tilfældet, da udviklingen af Det Centrale Virksomhedsregister blev udbudt. Skatteministeriet og Danmarks Statistik havde længde kæmpet om, hvem der skulle stå for udviklingen – og i den proces havde de også konkurreret om at kunne løse opgaven billigst. Dermed havde politikerne fra starten fået et alt for optimistisk billede af, hvad systemet ville koste. Undervurderingen af omkostningerne var så at sige indbygget i beslutningsprocessen.

Hvis forudsætninger som fx budget eller tidsplan for et IT-projekt ændrer sig i forhold til de oplysninger, Finansudvalget har fået, skal projektet forelægges udvalget på ny. Normalt indebærer dette *ikke*, at den pågældende myndighed som helhed får flere penge. Det pågældende ministerium må typisk spare andre steder i organisationen. Finansministeriet vil kun i sjældne tilfælde acceptere, at der samlet tilføres et ministerium flere midler, fordi et IT-projekt fordyres.

Bevillingsreglerne har til formål at sikre Folketingets indseende og kontrol med regeringen og administrationen. De er derimod uegnede som grundlag for selve styringen af IT-projekter. Og det har aldrig været meningen, at Finansudvalget skal fungere som en slags bestyrelse for de enkelte ministeriers virksomhed. I de senere år har FU i en række tilfælde stillet krav om en regelmæssig rapportering om større IT-projekter, fx VUE og AMANDA, men en sådan rapportering ændrer ikke på det forhold, at det er den pågældende minister, der har ansvaret. Derimod betyder rapporteringen naturligvis, at der i en periode sættes særlig politisk fokus på et projekt.

Regeringen har allerede som led i finanslovaftalerne i november 2000 taget initiativ til at justere bevillingsreglerne. Det er blandt andet tanken, at der skal fastsættes regler for risikovurdering af et projekt, *inden* det forelægges for Finansudvalget.

Samlet set er bevillingssystemet i dag så fleksibelt, at det næppe kan siges hverken at besværliggøre eller sikre en fornuftig gennemførelse af IT-projekterne. Dog er der i systemet indbygget en tendens til at favorisere brugen af konsulentbistand på bekostning af myndighedens egne ressourcer. Det skyldes, at den bevilgede lønsum til myndighedens fastansatte medarbejdere er væsentlig mindre fleksibel – og meget vanskeligere at få politisk tilslutning til at forhøje – end de driftskonti, der kan bruges til at købe ekstern konsulentbistand. Hertil kommer, at projektledere eller andet nøglepersonale i IT-projekter ofte kan være vanskelige eller tidskrævende at indpasse i den eksisterende stillings- og lønstruktur.

2.4 Samarbejdet mellem ministerierne

Inden for den statslige administration er der ingen udviklet tradition for, at ministerierne trækker på hinandens erfaringer – heller ikke på IT-området. Ganske vist har der gennem årene eksisteret forskellige fora for erfaringsudveksling på IT-området, senest Statens IT-Råd og IT-Forum. Men de virkelig

værdifulde erfaringsudvekslinger om problemer med IT-projekter foregår usystematisk og bidrager dermed ikke nævneværdigt til en kompetenceopbygning på tværs af ministerierne.

Manglen på en systematisk opsamling af og adgang til andres erfaringer er åbenlyst en barriere for de offentlige IT-projekter. Særlig i betragtning af, at ingen myndighed i sig selv kan opbygge det tilstrækkelige erfaringsgrundlag. Dertil foregår udvikling af store IT-systemer for sjældent og erfaringerne vil derfor ofte være helt eller delvis forældede.

Der er heller ingen tradition for helt eller delvist at "genbruge" IT-systemer, der er udviklet i andre dele af centraladministrationen. Det kunne fx være sagsbehandlings- eller dokumenthåndteringssystemer. Det kan i nogle tilfælde skyldes, at der ikke i kontraktforholdet tages højde for spørgsmålet om licens eller ophavsret. Men generelt er det snarere udtryk for, at den enkelte administrative enhed opfatter sine opgaver som så specielle, at de kræver en unik løsning. Ministerierne udnytter dermed ikke de "stordriftsfordele", der kunne skabes ved at fremstå som en samlet køber og etablere "koncernfælles" IT-funktioner.

Også internt i mange ministerier har IT-udviklingen været ukoordineret. Erfaringer med brugen af konsulenter og leverandører bliver fx typisk ikke opsamlet og videreformidlet. Også her kunne ministerierne med fordel optræde som en stor køber og evaluere samarbejdet med de enkelte leverandører og konsulenter. Se kapitel 4. Der er dog nu en tydelig og positiv tendens til, at der her etableres fælles IT-funktioner. Dermed kan der opnås stordriftsfordele og sikres en "kritisk masse" af IT-viden i organisationen. Men det er langt fra nogen garanti for en bedre styring af de store IT-projekter, hvor de ledelsesmæssige og organisatoriske aspekter ofte er vigtigere end de rent tekniske. Se også kapitel 3.

2.5 Udbudsregler og kontraktformer

EU's udbudsregler er i dag indarbejdet i myndighedernes dagligdag, og de er gennem årene blevet suppleret med en omfattende og ganske restriktiv praksis, der er fastlagt gennem afgørelser fra Klagenævnet for Udbud. Det er arbejdsgruppens vurdering, at udbudsreglerne i dansk ret fortolkes mere restriktivt end i såvel andre EU-lande som i Kommissionen. Grunden til den meget forsigtige kurs er angivelig, at ingen dansk myndighed ønsker at blive part i en ny Storebæltssag ("køb-dansk-klausulen").

Denne praksis får imidlertid ganske uheldige konsekvenser for netop de store IT-udviklingsprojekter. Det er især to krav, der strider mod projekternes natur og giver anledning til betydelige vanskeligheder i praksis: Kravet om udtømmende kravspecifikation i udbudsmaterialet og forbuddet mod forhandling med tilbudsgiverne. Næppe nogen privat virksomhed ville iværksætte store komplicerede IT-udviklingsprojekter på grundlag af sådanne regler. Dels forhindrer de en konstruktiv dialog mellem

kunde og leverandør om den optimale løsning inden for budget og tidsramme. Dels låser de fra starten en dynamisk udviklingsproces fast på en række tekniske løsninger, der er umulige at specificere i udgangspunktet og svært eller nærmest umuligt at fravige, når udviklingsarbejdet først er gået i gang.

Det sætter disse problemer i perspektiv, at EUs udbudsreglerne nu har været anvendt i 10 år – så vidt vides uden at et eneste EU-udbud af systemudviklingsopgaver er blevet vundet af en virksomhed fra et andet EU-land, der ikke havde en afdeling eller en fast base i Danmark.

Selvom udbudsdirektiverne giver en række begrænsninger, er der brug for at se på, hvorledes reglerne kan anvendes i Danmark i dag. Erfaringerne viser nemlig, at det er muligt at anvende reglerne mere fleksibelt. Inden for reglerne er der således adgang til at lave projektkonkurrencer. Der er fx også mulighed for såkaldte forhåndsmeddelelser, der åbner for en forudgående dialog om projekternes udformning. Dermed kan de potentielle leverandører få mulighed for at forberede sig bedre på projektet og kvalificere deres tilbud. Udbudsreglerne forhindrer heller ikke en faseopdeling af projekter med mulighed for, at et samarbejde bringes til ophør efter en første fase, hvis projektet ikke udvikler sig tilfredsstillende.

Hvad der opleves som begrænsninger i udbudsreglerne er i mange tilfælde udtryk for, at de offentlige myndigheder i den konkrete udbudsforretning vælger en meget stram udbudsform.

Kontrakter om store IT-projekter bliver normalt indgået på grundlag af en af de to standardkontrakter, K 18 og K 33. De blev udarbejdet af Kammeradvokaten omkring 1990 for at hjælpe de statslige myndigheder med kontraktforhold i forbindelse med IT-anskaffelser. De fleste statslige myndigheder følger i dag disse kontraktformer. Det sker angivelig blandt andet fordi, at man herved undgår kritik af de formelle forhold omkring projekterne. Se kapitel 4. Men både kunder og leverandører giver ofte udtryk for, at disse kontrakter er meget stive og reelt er forældede. Enkelte konsulentfirmaer foreslår deres statslige kunder væsentligt mere fleksible kontraktformer.

Normalt er der i de statslige kontrakter ikke indbygget noget positivt incitament for leverandøren til at levere den optimale ydelse til kunden. Det kunne fx være i form af en bonus, der udløses, hvis en delleverance leveres som aftalt. Der synes at være behov for at udvikle kontraktformer, der både rummer pisk og gulerod: Sanktioner, hvis kontrakten misligholdes, og incitamentet til at overopfylde kontrakten.

Leverandørerne kritiserer bl.a. de nuværende standardkontrakter på følgende punkter:

For det første medfører kontrakterne, at udbyderen af projektet i praksis kan fraskrive sig ansvaret for gennemførelsen af projektet. På det private marked er det fx almindeligt, at leverandøren har begrænset sit erstatningsansvar til en vis procentdel af

kontraktsummen. Men med K18 og K33 kan leverandørens ansvar i de offentlige projekter i princippet gælde udover kontraktsummen og alene være begrænset af danske erstatningsregler.

For det andet er det almindeligt i kontrakterne at forudsætte, at leverandøren påtager sig ansvaret for tredjeparts software. I en række tilfælde er sådanne krav ikke realistiske, når leverandøren ikke har adgang til kildekoden, som det fx er tilfældet med Microsofts produkter.

For det tredje opstår der med de nuværende standardkontrakter ofte tvist om, hvorvidt det er udbydere krav eller leverandørens systembeskrivelse, der skal leveres. I dag er bilag 2 i K18 (kundens krav) fx overordnet bilag 4 (leverandørens systembeskrivelse). Det har i flere tilfælde betydet, at parterne ikke har samme opfattelse af, hvad der skal leveres. Udbyderen har valgt et tilbud, men fastholder, at leverandøren juridisk skal leve op til kundens krav. Det betyder, at de juridiske aspekter fra starten af udviklingsforløbet risikerer at blive dominerende. Se også kapitel 4.

Regeringen har taget initiativ til at gennemgå de nuværende standardkontrakter og vurdere, om der skal udarbejdes nye og mere fleksible modeller for udbudsmateriale og kontrakter til systemudviklingsopgaver. Dette arbejde udføres i et udvalg under Forskningsministeriet med deltagelse af juridiske eksperter og brancheorganisationer. Arbejdsgruppen mener dette arbejde er vigtigt og finder det afgørende, at der sker betydelige forbedringer af de nuværende kontraktformer.

2.6 Offentlighedsprincippet

I sagen om IT-systemudvikling gælder reglerne om offentlighed i forvaltningen. Det betyder, at der som udgangspunkt er adgang til almindelig aktindsigt i de dokumenter, der findes i sagen. Retten til aktindsigt kan dog begrænses, hvor det er nødvendigt for at beskytte væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser – fx i forbindelse med kontraktindgåelse – eller hvor det er af væsentlig økonomisk betydning for den virksomhed, oplysningerne angår, at der ikke gives aktindsigt.

Offentlighedens og mediernes interesse samler sig naturligt om de situationer, hvor der er problemer eller konflikter i forholdet mellem kunde og leverandør, eller hvor den offentlige myndighed er internt uenig om, hvordan systemet skal udvikles eller anvendes. For virksomheder, der ikke er vant til at levere til det offentlige, kan både spilleregler og mediefokus skabe en vis uro i kundeforholdet, især hvis der opstår problemer omkring en leverance.

Men der er ingen grund til at tro, at reglerne om offentlighed og aktindsigt i sig selv skaber problemer i forbindelse med styringen af offentlige IT-projekter. Men det forudsætter, at ledelsen hos den

offentlige køber må være indstillet på forklare sig over for offentligheden, hvis der opstår problemer i et projekt. Det kan kræve betydelige ressourcer og dermed svække den ledelseskraft, der netop skulle bruges til at løse problemerne. Dét vilkår er imidlertid i stigende grad fælles for alle dele af både det politiske liv og erhvervslivet. Og det er velkendt, at det skal besvares med en grundig, kontinuerlig og åben information til medierne og offentligheden – helst før projekterne bliver udråbt til "skandaler".

2.7 anbefalinger

Rammebetingelser er per definition vilkår, der kun vanskeligt kan ændres på kort sigt. På de fleste af de områder, der er gennemgået i dette kapitel, er det dog muligt at tilpasse eller udnytte rammerne på en måde, der kan styrke gennemførelsen af de store IT-projekter. De vigtigste forbedringer vil efter arbejdsgruppens vurdering være:

- 1. Dæmp ambitionerne om specialudviklede IT-systemer.** Det bør være praksis ved alle offentlige IT-projekter at vurdere, om organisationens målsætninger med IT-systemet ikke med fordel kan opnås med standardkomponenter med rimelige tilbygninger eller ved at "genbruge" elementer fra andre offentlige myndigheders systemer.
- 2. Moderniseringen af standardkontrakterne K18 og K33,** der er sat i gang, bør sikres høj prioritet. Arbejdet bør munde ud i nye og mere fleksible modeller for udbud og kontrahering af systemudviklingsopgaver. Som en naturlig del af dette arbejde bør det undersøges, hvilket spillerum Danmark har for at fortolke EUs udbudsregler bredere end hidtil.
- 3. Staten bør hvor det er muligt optræde som én stor køber.** Dels giver det mulighed for at udnytte stor-driftsfordele og etablere "koncernfælles" IT-funktioner på tværs af centraladministrationen. Dels giver det mulighed for mere systematisk at opbygge og udveksle erfaringer med offentlige IT-projekter. Regeringen bør udarbejde retningslinier for, hvordan dette kan foregå.
- 4. Den politiske forståelse af IT-udviklingsprojekternes dynamik skal styrkes.** Den politiske ledelse skal sikre opbakningen til de overordnede mål og rammer for projekterne. Der skal være en klar erkendelse af, at det er umuligt at fastlægge alle krav fra projektets start, og at der vil opstå ændringer undervejs i udviklingsforløbet. Derfor må de økonomiske rammer også tilpasses i lyset af projekternes risici. Behovet for politisk forståelse og opbakning bliver endnu større, i takt med at projekterne bliver mere komplekse og krydser grænserne mellem flere dele af den offentlige forvaltning.

Den offentlige organisation

3.1. Sammenfatning

En meget væsentlig del af problemerne i de undersøgte offentlige IT-projekter skyldes interne forhold i den offentlige købers organisation. Det gælder især organisationens forståelse, prioritering og styring af projekterne. Alle disse forhold falder i *sidste instans* tilbage på ledelsen. Men der findes konkrete problemer på alle niveauer i den offentlige købers organisation: Fra den øverste politiske og administrative ledelse, over projektorganisation og projektledelse til ledere og medarbejdere i resten af organisationen.

Selv om der er betydelige forskelle mellem de fem undersøgte projekter, tegner der sig alligevel et fælles mønster:

For det første har IT-projektet ikke været stærkt nok forankret i organisationens øverste ledelse, eller ledelsen har fejlvurderet projektets karakter og betydning. Resultatet har været, at IT-projekter med meget store implikationer for hele organisationens udvikling ikke fra starten har fået de ledelsesmæssige ressourcer og den opmærksomhed, det krævede.

For det andet har der ikke været formuleret præcise mål for IT-projektet, der er set i sammenhæng med organisationens strategi og mål. Dermed har projektet manglet et meget vigtigt styringsredskab. Det har endvidere været umuligt at vurdere, i hvor høj grad det har styrket organisationens "forretningsmæssige mål", fx bedre service til brugerne, mere effektiv sagsbehandling og/eller lavere omkostning-er.

For det tredje har ledelsen forsømt at modne organisationen, det vil sige gøre den parat til at udvikle og anvende det nye IT-system. Ledelsen har ikke på forhånd gjort sig klart, hvad det vil kræve at gennemføre projektet, og om organisationen overhovedet er i stand til at løfte opgaven. Man har både forsømt at skabe den rette forståelse af projektet på alle niveauer i organisationen og at udvikle de nødvendige kompetencer.

For det fjerde har styringen af hele projektforsøget generelt været for dårlig. Blandt andet har projektet ikke været bemandet stærkt nok, der har fx manglet risikostyring, brugerne har været inddraget for kort, og man har forsømt at dele projektet op i kortere faser med løbende leverancer af delsystemer.

Disse fire problemfelter uddybes i dette kapitel, der afrundes med en række anbefalinger.

I en række situationer kan man konstatere, at ovenstående problemer ikke undervejs har været bragt op af de involverede konsulenter og leverandø-

rer, der ellers må forventes at have lignende erfaringer fra tidligere projekter. Problemerne i leverandørers og konsulenteres indsats og i samspillet mellem parterne behandles selvstændigt i kapitel 4.

3.2 Den øverste ledelses ansvar

Erfaringen fra de undersøgte projekter er, at ledelsen sjældent har haft den tilstrækkelige vilje til fra første dag at tage ansvar for udviklingen af det nye IT-system. Det gælder såvel arbejdet med at udforme og gennemføre projektet som ibrugtagningen af det færdige system. Dermed har projektet manglet den ledelseskraft, der er en af forudsætningerne for succes. Det har i flere tilfælde skabt tvivl om projektets kurs, og om hvem der egentlig havde ansvaret for at sikre dets fremdrift.

Et stort IT-udviklingsprojekt vil altid have betydelige konsekvenser for en organisations struktur, daglige virke og udviklingsmuligheder. Det er derfor et alvorligt problem, at der i de undersøgte projekter har manglet et stærkt og vedholdende engagement fra de øverste niveauer i organisationen. De rent teknologiske problemer i projekterne har i mange tilfælde været langt mindre end de ledelsesmæssige, mens det betydelige underskud af ledelse og ledelsesansvar i flere tilfælde har udgjort en central risikofaktor gennem projekternes forløb.

Den politiske og administrative ledelse har endvidere i nogle tilfælde været for svag, når det gjaldt at fastlægge og fastholde de overordnede krav og rammer for projektet. Der har fx i flere tilfælde manglet en ledelse, der kunne skære igennem og frasortere forslag, der ikke gavtede systemet som helhed. Konsekvensen er blevet, at disse projekter er svulmet op, og systemerne er blevet langt mere komplicerede end nødvendigt. I VUE-projektet havde institutionerne fx den opfattelse, at systemet ikke på noget punkt måtte være dårligere end det bedst kørende system et eller andet sted i landet. Som ét blandt mange perifere ønsker krævede et af universiteterne fx at systemet skulle kunne håndtere de studerende, der dør. Det drejer sig om cirka 10 personer hvert år.

Den øverste ledelse har først og fremmest undladt at sikre, at IT-projektet havde en klar målsætning, der understøttede organisationens strategi (Se også afsnittet om målsætning og strategi på næste side). I andre tilfælde har ledelsen forsømt at gøre projektets målsætninger kendte og accepterede i alle dele af organisationen. Det har blandt andet ført til, at man på andre ledelsesniveauer og blandt de kommende brugere opstillede krav og ønsker til systemet, der byggede på vidt forskellige forestillinger om, hvad systemet skulle bruges til, og hvilke forretningsgange det skulle understøtte.

I projektets løbende udvikling er det organisationens øverste *daglige* ledelse, der generelt har forsømt at sætte tilstrækkelig ledelseskraft bag projektet. Holdningen på ledelsesniveau i resten af organisationen har endvidere i en række tilfælde været, at "den, der lever godt, lever stille". At den, der ikke *tager* noget ansvar, kan heller ikke *stilles* til ansvar. Man har prøvet at undgå at komme i kontakt med de problemer, der er opstået undervejs. Det har i flere tilfælde ført til, at projektet og projektledelsen blev isoleret i organisationen. Det betød blandt andet, at der ikke var tilstrækkelig opbakning fra den øvrige ledelse til at omstille organisationen og tilpasse forretningsgangene, inden systemet skulle tages i brug.

Det bør være en af ledelsens hovedopgaver at sikre sig en effektiv organisering af hele projektførelsen. Det indebærer blandt andet, at der er en klar forretningsgang, hvor ansvar og beslutningskompetence er placeret på de rette niveauer i projektorganisationen, og hvor den øverste ledelses egen rolle derfor også er synlig. De undersøgte projekter rummer imidlertid mange eksempler på, at ansvar og roller ikke har været klart fordelt. Fx har styregruppens rolle i flere tilfælde været uklar, og deltagerne i gruppen har ikke fået ordentlig besked om deres funktion. Både styregruppe og projektledere har også lidt under, at projektorganisationen ikke er blevet bemyndiget til at træffe beslutninger og foretage prioriteringer.

3.3 Mangel på mål og strategisk fokus

Oftest fokuserer man i IT-projekter for ensidigt på teknologien. Det medfører blandt andet, at systemerne ikke udvikles til det, de skal bruges til. For eksempel stod man i Amanda-projektet meget fast på korte svartider – altså at søgninger i systemet skulle være hurtige. I takt med at systemet blev mere og mere komplekst, måtte mængden af information, der kunne hentes frem på skærmen for hvert skærmbillede, minimeres for at holde svartiderne nede. Resultatet blev, at en grundregistrering af en ledig tager uhensigtsmæssig lang tid, fordi sagsbehandlaren nu skal hente mange skærmbilleder frem.

Eksemplet viser, at når et projekt først er sat i værk, er der en tendens til, at diskussioner af tekniske muligheder og praktiske problemer, stjæler opmærksomheden fra de "forretningsmæssige" mål og de resultater, organisationen ønsker at nå. IT-systemet bliver et mål i sig selv – i stedet for et redskab til at udvikle organisationen i den ønskede retning. I startfasen er der blevet talt om fordele og besparelser ved de nye systemer. Men når udviklingsforløbet først er gået i gang, er det hurtigt kommet til at handle om at få det store projekt i havn. De fordele, der var selve udgangspunktet for at investere i projektet, er blevet tabt af syne. Der er således behov for en langt stærkere indsats for at fastholde fokus på disse mål.

I de undersøgte projekter har der kun i meget ringe grad været opstillet målsætninger for syste-

met, der var tænkt sammen med organisationens overordnede visioner, strategier og planer, og der har manglet klare og målbare krav til, hvad organisationen skulle have ud af det pågældende projekt. Det har gjort det svært undervejs løbende at vurdere, om projektet grundlæggende var på rette spor.

For eksempel blev der hverken i VUE eller Amanda fra starten opstillet kvantitative succeskriterier for, hvad systemerne skulle resultere i af besparelser, effektiviseringer eller rationaliseringer. Succeskriterierne er i begge tilfælde holdt i meget generelle vendinger, der er svære at gøre målbare og følge op på. De er også kun i begrænset omfang blevet anvendt til at holde projekterne på rette spor eller som redskab i forbindelse med de ændringer og prioriteringer, der opstod undervejs.

Nye krav til systemerne er således ikke blevet mødt med krav om tilsvarende at nedprioritere eller fjerne mindre væsentlige elementer. De samlede systemer er dermed hele tiden blevet pustet op. Også i andre af de undersøgte projekter har der manglet beregninger af, hvad organisationen skulle have ud af IT-projektet – fx i sparede årsværk eller systemressourcer. I flere tilfælde har det blandt andet skyldtes, at hverken køber, konsulenter eller leverandører havde noget samlet overblik over, hvor store systemerne ville blive, og hvilke konsekvenser de ville få for organisationerne.

Klare målsætninger er også en forudsætning for, at man som ledelse kan vinde forståelse for og accept af et projekt i hele organisationen – også hvis det fx indebærer besparelser eller omstruktureringer. En tidlig udmelding af målsætningerne giver længere tid og bedre vilkår for at gøre organisationen moden til ændringerne – herunder gennemførelse af nødvendige tilpasninger af personalet.

I VUE-projektet var der blandt de højere læreanstalter fx en udtalt mistro over for systemets erklærede formål: At skabe et bedre administrativt system for de højere læreanstalter. Den generelle opfattelse var, at målet med systemet alene var at styrke ministeriets kontrol med, hvordan institutionerne forvaltede deres tid og ressourcer. At systemet udelukkende blev opfattet som et kontrolsystem bremsede for alvor projektets fremdrift. Der gik universitetspolitik i projektet fra den første dag, og systemet fik ikke den nødvendige opbakning. Målsætningerne med systemet blev aldrig accepteret og gled hurtigt i baggrunden. Som en af de involverede har udtrykt det: "Systemet blev født i synd".

I sommeren 1995 var projektet i dyb krise, og der blev gennemført en række konsulentundersøgelser. Da projektet blev rekonstrueret følte Undervisningsministeriet sig derfor tvunget til – på visse betingelser – at lade institutionerne vælge, om de ville tage systemet i brug, når det var færdigudviklet. De fleste institutioner tog VUEs økonomisystem i brug, men Københavns Universitet og Handelshøjskolen i København fravalgte VUEs studieadministrative system. Man ønskede ikke at ændre sine studieordninger og studieadministration til systemet, men valgte i

stedet at udvikle sine egne skræddersyede systemer – med de deraf følgende omkostninger.

3.4 Manglende organisatorisk modenhed

Skal et større offentligt IT-projekt gennemføres med succes, må det fra starten forstås og tilrettelægges som *et organisationsudviklingsprojekt, der skal understøttes af IT*. Det har ikke i tilstrækkelig grad været tilfældet. Således har den offentlige køber typisk fokuseret for ensidigt på projektets *tekniske* konsekvenser og forudsætninger og undervurderet de *organisatoriske*.

Der er ingen tvivl om, at organisationernes manglende modenhed har spillet en vigtig rolle for forløbet i alle de fem projekter, arbejdsgruppen har undersøgt. Der er derfor behov for, at den offentlige køber, inden projektet går i gang, kritisk vurderer sin organisatoriske kapacitet. Det kan enten føre til en mere præcis plan for, hvordan organisationen kan modnes til at magte projektet, eller til erkendelsen af, at dét ikke kan lade sig gøre, og at projektet derfor ikke kan gennemføres, før denne modenhed er til stede.

Arbejdsgruppen vurderer på baggrund af erfaringerne fra de undersøgte projekter, at modningen generelt især bør styrkes på fire områder:

For det første skal der som nævnt i afsnit 3.2 etableres et *stærkere ledelsesmæssigt engagement* i IT-projektet på alle niveauer i organisationen – altså også hos mellemledere og ledere af eventuelle decentrale enheder. Der skal særlig skabes forståelse for og accept af samspillet mellem organisationens faste ledelsesstruktur og projektorganisationens ledelse. I ét projekt viste det sig fx, at en afdeling i organisationen, der ville blive slutbruger af en vigtig del af systemet, ikke svarede tilbage på projektledeledelsens henvendelser, da kravspecifikationen skulle udarbejdes. Ledelsen valgte at fortsætte med den indstilling, at hvis folk ikke havde noget at sige, måtte de jo være tilfredse med kravspecifikationen. Det er blot et ekstremt udtryk for, at organisationernes ledelseslag generelt ikke har taget projektet alvorligt nok.

Hvis systemet ikke fra starten sikres opbakning fra alle ledelsesniveauer, vil resten af organisationen heller ikke føle noget ejerskab til systemet, når det skal implementeres. Der er flere eksempler på, at de forskellige ledelsesniveauer på papiret var involveret i projektet, men reelt ikke følte sig forpligtet. I Amanda-projektet er fx ingen tvivl om, at AF-regionernes ønske om større selvstændigt råderum har gjort det sværere for Arbejdsmarkedsstyrelsen at gennemføre udviklingsprojektet i centralt regi. Problemet er lige så udtalt i VUE-projektet.

For det andet skal der opbygges de nødvendige kompetencer til at realisere udviklingsprojektet. Det vil blandt andet sige, at organisationen sikrer sig, at den råder over tilstrækkelige interne kompetencer til nøglefunktioner som blandt andet projektledeledelse og

kvalitetssikring af IT-projektet. Eller at disse kompetencer kan erhverves via uddannelse eller rekruttering af nye medarbejdere. Ofte undervurderer organisationen antallet af medarbejdere, der kræves for at gennemføre det samlede udviklingsprojekt, og man fokuserer for ensidigt på behovet for teknologi-kompetencer. Resultatet bliver blandt andet, at der senere i forløbet må bruges uforholdsmæssigt mange ressourcer på at få systemet indarbejdet i organisationens hverdag.

Det har tydeligvis voldt problemer for flere af de offentlige organisationer at arbejde projekt- og udviklingsorienteret. De har som sagsbehandlende myndighed haft en traditionel, hierarkisk organisationsform, der har passet dårligt til organiseringen af et IT-udviklingsprojekt, hvor der især er brug for direkte ledelsesadgang og ubureaukratiske beslutningsprocesser. I praksis har det betydet, at projektorganisationen har haft alt for lille beslutningskompetence, og det har berøvet projekterne den nødvendige dynamik og fremdrift. Der har også manglet forståelse af arbejdsformen, ansvarsfordelingen og kommunikationsvejene – både hos ledelse og medarbejdere i organisationen og blandt de direkte involverede i projektet.

I flere af de undersøgte projekter har uklare ansvarsforhold og kommunikationsveje mellem værts- og projektorganisationen undermineret den helt afgørende tillid mellem disse. Ofte er der faktisk opstillet ganske fornuftige retningslinier for kommunikation og ansvar, som blot ikke bliver fulgt. Det har i flere tilfælde resulteret i, at al kommunikation omkring projektets udvikling er foregået i et lukket kredsløb mellem projektenheden og organisationens øverste ledelse.

For det tredje skal der arbejdes langt mere målrettet på at skabe en *fælles bevidsthed* i organisationen om projektets formål, forløb og konsekvenser. Et IT-projekt forudsætter en betydelig omlægning og harmonisering af procedurer og arbejdsgange. Og uden en udstrakt forståelse af dette hos medarbejderne, vil projektet uundgåeligt skabe usikkerhed eller direkte modvilje i organisationen.

Generelt er det således ikke lykkedes at skabe den nødvendige forståelse i organisationen for, at det netop er et af formålene med det nye system at ændre og effektivisere arbejdsgangene. "Det må være teknologien, der skal tilpasses menneskene og ikke omvendt," lyder en typisk kritik, når et nyt system udfordrer etablerede vaner og rutiner. Men udsagnet er naturligvis kun fornuftigt, hvis organisationen allerede løser opgaverne på den mest effektive måde – også med den nye teknologiske muligheder. Ellers er det en meget dyr undskyldning for ikke at udnytte de muligheder, den nye teknologi rummer.

Modningen af organisationen består her blandt andet i at gøre det klart, at også medarbejderne må ændre sig, hvis udviklingsprojektet skal nå sine mål. Denne forståelse er det ofte særlig nødvendig at

udvikle hos eventuelle decentrale enheder og bruge, der erfaringsmæssigt beder om ganske omfattende tilpasninger af systemerne. Men det er vigtigt at gøre det klart, at fælles IT-systemer ikke forhindrer, at man lokalt kan tilrettelægge arbejdet på en fleksibel måde, selv om der selvfølgelig må ske en tilpasning til det fælles grundsystem.

For det fjerde er det tydeligt, at IT-projekter, der udvikles til flere forskellige institutioner (fx Navision Stat) eller til en central myndighed med decentrale enheder (fx Amanda, EASY og VUE) har en væsentligt øget risiko for at komme i problemer.

Den øgede risiko skyldes ikke, at sådanne projekter nødvendigvis er større eller væsensforskellige fra IT-projekter, der gennemføres inden for én organisatorisk enhed. Men projekterne involverer typisk flere beslutningstagere, flere organisationskulturer og dermed også potentielt flere modstandere. Det er ikke mindst fra ledelsen af de decentrale enheder, at modstanden mod "standardiseringen" typisk er stærk. Blandt de mest almindelige kritikpunkter mod den centrale, systemudviklende myndighed er, at den mangler indsigt i og respekt for behovene hos de decentrale enheder, og at den derfor undervurderer, hvor store organisatoriske ændringer systemet kræver lokalt. Imidlertid gør de mange lokale og specielle tilføjelser og ændringer til systemet det unødigt kompliceret, og det bliver vanskeligere at flytte medarbejdere rundt i organisationen.

Det er imidlertid tydeligt, at modviljen mod central indsigt i og kontrol med organisationens arbejde også ofte spiller en væsentlig rolle. Og den kritik, der rettes mod det centrale niveau, viser – berettiget eller ej – at modningsprocessen ikke er nået tilstrækkelig langt ud i organisationen.

3.5 Problemer med at styre projekterne

Ud over de nævnte problemstillinger vedrørende ledelse, mål og strategi samt modenhed er der grund til at pege på en række mere konkrete problemer, der kan sammenfattes som for dårlig styring af IT-projektets forløb. Det drejer sig om følgende områder:

- Projektet bemandes ikke godt nok
- Andres erfaringer bliver ikke brugt, egne erfaringer går tabt
- Der mangler risikovurdering
- Projektet splittes ikke op i delleverancer
- Brugerne inddrages på forkerte præmisser
- Problemerne, når systemet tages i brug

Hvert område beskrives nærmere på de følgende sider.

3.5.1 Projektet bemandes ikke godt nok

Der er flere eksempler på, at projektorganisationen ikke har været bemandet godt nok – hverken kvantitativt eller kvalitativt. Man har ikke frigjort de dyg-

tigste medarbejdere til at løse opgaven. I flere tilfælde er projektdeltagerne også kun blevet frigjort delvist fra deres normale arbejde. Det er uheldigt både for projektets forløb, og fordi det sender et signal til hele organisationen, om at projektet ikke har høj prioritet.

Problemet er særlig kritisk, når man undervurderer betydningen af en erfaren og kompetent projektledelse. Projektlederens kvalifikationer og projektfaglige indsigt er – sammen med den nødvendige opbakning fra topledelsen – en af nøglerne til et vellykket IT-udviklingsprojekt. Ineffektiv og uerfaren projektledelse er en anden vigtigste grund til, at IT-projekter mislykkes. Det skyldes blandt andet, at discipliner som projektplanlægning, risikostyring, ændringshåndtering, udformning af aftalegrundlag mv. ikke beherskes godt nok.

I de undersøgte projekter har der været en udpræget tendens til at undervurdere, hvor meget projektledelseserfaringer betyder for organisationens evne til at gennemføre et større IT-projekt. Resultatet har været, at man som regel har brugt de medarbejdere i organisationen, der har erfaring med driften af et IT-system, men som typisk ikke har erfaring fra store projektforsøg eller det nødvendige blik for organisationens arbejds gange og udviklingsbehov.

Fraværet af erfarne og kompetente projektledere i projektets startfase medfører, at der ikke fra begyndelsen etableres en professionel projektstyring. Dermed bliver det vanskeligt at styre og matche leverandøren, når det fx handler om fremdriftsstyring, godkendelsesprocesser og kvalitetssikring af leverancerne. Den mangelfulde forvaltning af projektledelsesansvaret er i flere situationer blevet et problem for både køber og leverandør. For når projektledelsen ikke er stærk nok til at skære igennem og sortere og prioritere ændringsforslagene, bliver alt for mange uafklarede spørgsmål ved med at dukke op som uoverensstemmelser mellem køber og leverandør.

En af årsagerne til den svage projektledelse er, at det offentlige generelt har svært ved at rekruttere, uddanne og fastholde kvalificerede projektledere og medarbejdere med erfaringer i projektarbejde. Da de fleste offentlige institutioner kun gennemfører større IT-projekter med års mellemrum, er det også vanskeligt at bevare den nødvendige ekspertise. Hertil kommer, at projektledelse ikke er en naturlig karrierevej inden for det offentlige. I stedet har man i mange tilfælde valgt at købe sig til projektledelseskompetencer hos private konsulenter. De problemer, dette indebærer, er nærmere beskrevet i kapitel 4.

3.5.2. Andres erfaringer bliver ikke brugt

Skal offentlige institutioner i fremtiden forbedre deres muligheder for at realisere succesfulde IT-projekter, forudsætter det, at der iværksættes systematiske evalueringer, der kan opsamle både gode og dårlige erfaringer med de gennemførte IT-projekter

– og herunder ikke mindst erfaringer med de involverede leverandører og konsulenter.

I betragtning af de mange problematiske IT-forløb i det offentlige, er det påfaldende, at en sådan *systematisk* erfaringsopsamling og vidensformidling først nu er ved at blive sat i værk gennem Statens IT-råd. Se også kapitel 2. Endnu mere bemærkelsesværdigt er det, at der i ingen af de undersøgte IT-projekter fra starten er gjort grundige forsøg på at indhente erfaringer fra lignende projekter. IT-projekterne er blevet gennemført uden kvalificeret viden om, hvad der er gået galt i tidligere projekter. Man er groft sagt startet forfra hver gang.

Det er selvsagt ikke alle erfaringer, der kan overføres fra projekt til projekt. Dels er både de offentlige organisationer og deres IT-projekter meget forskellige. Dels ændrer de teknologiske præmisser sig med stor hast. Alligevel vil mange af de processer, projekterne består af, være ens. Det gælder erfaringer med områder som modning af organisationen, ledelse, brugerinddragelse, risikovurdering, udbudsregler mv.

Den manglende udnyttelse af erfaringerne på tværs af især den statslige sektor understreger behovet for at styrke samordningen mellem ministerierne på dette område. Staten har nogle oplagte muligheder i at optræde som en meget stor og stærk køber fx i forhold til den enkelte leverandør, der ikke lever op til sine forpligtelser. Men det forudsætter, at centraladministrationen i disse spørgsmål i højere grad formår at fremstå som én organisation, der koordinerer sine erfaringer og sin efterspørgsel, end som 20 "indbyrdes konkurrerende" ministerier.

3.5.3. Der mangler risikostyring

Store IT-udviklingsprojekter rummer altid betydelige risici. Det tekniske og organisatoriske samspil, der skal etableres, er så komplekst, at uforudsete problemer og afvigelser fra planerne undervejs er uundgåelige. Så meget desto vigtigere er det at foretage en systematisk risikostyring af projektet. Den skal bl.a. identificere mulige risici, vurdere den enkelte risikosandsynlighed og konsekvenser samt opstille planer for, hvordan man kan eliminere eller håndtere hver enkelt risiko. Risikostyring er også en god måde at presse kritiske informationer opad i organisationen, så den øverste ledelse tvinges til at forholde sig til dem.

Der er store forskelle på, hvordan risikostyring har været anvendt i de undersøgte projekter. Men i flere tilfælde har risikostyringen enten manglet helt eller været grebet forkert an. De mest almindelige fejl og forsømmelser har været:

- Der er en tendens til at fokusere for snævert. For eksempel tages der ikke højde for potentielle konflikter mellem centrale myndigheder og decentrale brugere.

- Der fokuseres alene på faktorer, som ledelsen kan kontrollere. Eksempelvis omfattes ændret lovgivning eller ændringer i teknologien ikke af risikovurderingen.
- Der laves ikke realistiske vurderinger af tids- og resourceforbrug. Blandt andet fordi der har været en tendens til at undervurdere sagsbehandlingstiden.
- Risikostyringen anvendes ikke systematisk, og varslers om nye risici undervejs i forløbet tages ikke alvorligt, og der gøres derfor ikke forsøg på at eliminere de registrerede risici.
- Der tages ikke højde for konsekvenserne af, at nøglemedarbejdere forlader projektet i utide.

Arbejdsgruppen er desuden bekendt med et enkelt tilfælde, hvor organisationen i forberedelsesfasen forsøgte at gennemføre en risikovurdering. Men det blev angivelig opgivet, fordi risikostyring blev opfattet som "djævelens værktøj": Den ville bare virkeliggøre problemer, der ellers ikke ville opstå, lød begrundelsen for beslutningen, som der senere blev rig lejlighed til at fortryde.

3.5.4. Projektet splittes ikke op i delleverancer

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at store IT-projekter, der besluttet, udvikles og implementeres "i ét hug", hører fortiden til. Al erfaring – også fra de undersøgte projekter – taler for, at totalprojektet skal splittes op i mindre delprojekter. Hvert delprojekt bør løbe over maksimalt 6 måneder og som tommelfingerregel ikke involvere mere end cirka 30 IT-folk og lige så mange brugere. Delprojekterne skal være selvstændige, afgrænsede og brugbare dele af total-løsningen, som kan implementeres trinvis. Det er typisk vanskeligt at opdele projekter, der er tilrettelagt ud fra en række krav til det nye IT-systems *funktionalitet*. En vigtig forudsætning for en fornuftig opdeling i delleverancer vil derfor typisk være at tilrettelægge udviklingsprojektet efter, hvilke *forretningsprocesser* og *arbejds gange* systemet skal understøtte. Dette skal naturligvis også afspejle sig i kravspecifikation og projektplaner. Det kræver imidlertid en anden måde at arbejde på og opdelingen af projekterne kan give andre risici.

For en sådan opsplittning af projekterne taler imidlertid en lang række forhold:

- Det letter en løbende udviklingsproces, hvor man hele tiden bliver klogere
- Det bliver lettere at specificere præcise krav til hver del – og løbende følge op på, at disse krav opfyldes.
- Det bliver muligt at sadle om undervejs, hvis de tekniske forudsætninger for projektet ændrer sig afgørende.

- Tids- og ressourceforbruget bliver lettere at styre.
- Idriftsættelsen kan foregå gradvis, og brugerne kan bedre vænne sig til systemet.
- Der bliver bedre mulighed for ændringer undervejs, hvis kravene til systemet ændrer sig i løbet af udviklingsperioden, fx på grund af ny lovgivning e.l.
- Det giver bedre muligheder for helt at afbryde projektet undervejs, når enkelte dele af projektet er blevet leveret og kan bruges.

Hver af disse faktorer øger chancen for, at projektets overordnede målsætninger kan nås. I flere af de undersøgte projekter har man fravalgt opdelingen i delleverancer, fordi det angiveligt ville fordyre det samlede projekt. I realiteten ville det formentlig have været langt billigere.

I mindst et af projekterne er det blevet overvejet at splitte systemet op i flere dele, men køber er blevet frarådet denne løsning. Arbejdsgruppen finder det betænkeligt, at leverandører og konsulenter ikke over for den offentlige køber har støttet køber i, at så store projekter skulle splittes op.

3.5.5. Brugere inddrages på forkerte præmisser

Det er en selvfølge, at man inddrager brugerne, i store offentlige IT-projekter. Dels sidder mange brugere inde med dyb specialviden, der er afgørende for at udvikle systemet. Dels er accepten hos slutbrugerne og deres repræsentanter i projektet helt afgørende for, at det færdige system får succes i praksis.

Men i flere af de undersøgte projekter er brugerinddragelsen løbet af sporet. En eller flere af de følgende forhold har typisk skabt problemer:

For det første har flere af projekterne – i bestræbelse på en grundig inddragelse af brugerne – involveret så mange brugere og brugergrupper, at det har været uoverskueligt at systematisere og koordinere deres krav. Det er en myte, at inddragelse af mange brugere er lig med et succesfuldt IT-projekt. Samtidig er det ikke altid de dygtigste medarbejdere, der inddrages i brugergrupperne.

For det andet er det ofte specialisterne blandt brugerne, der dominerer. Dermed bliver enkeltområder dækket godt ind, mens der er for få der tænker i hele processer. Alle stiller krav, men ingen kan overskue konsekvenserne for hele systemet. Desuden er det oftest "gratis" for de specialiserede brugere at bede om ændringer inden for deres eget specialområde, fordi de ikke har noget direkte ansvar for IT-projektets økonomi eller for systemets samlede funktionalitet.

For det tredje har deltagerne i brugergrupperne sjældent nogen dyb indsigt i, hvor realistiske deres krav er – hverken teknisk, økonomisk eller i forhold til systemets overordnede målsætninger. De opstiller krav og ønsker ud fra hver deres – ofte meget forskellige – forestillinger om, hvad systemet skal bruges til.

For det fjerde kan det være vanskeligt for brugerne at danne sig en forestilling om, hvordan det endelige system konkret kommer til at se ud. Systemet forbliver abstrakt, indtil brugerne får mulighed for at teste produktet i praksis. Brugere risikerer dermed at overse både muligheder og begrænsninger i det nye system, når de opstiller deres krav. Dette problem kunne mindskes væsentligt, hvis systemet blev opdelt i moduler, der blev implementeret løbende. Se også afsnit 3.5.4.

Hovedproblemet i brugerinddragelsen er imidlertid en alt for svag styring af, hvordan en stor mængde af vidt forskellige brugerkrav skal omsættes i operationelle beslutninger. Brugernes krav skal udfordres af projektledelsen, så de vurderes i forhold til både det tekniske design og succeskriterierne for det samlede projekt. Ellers eksploderer projektet mellem hænderne på deltagerne.

På grund af for svag projektledelse er alt for mange ønsker og krav ukritisk enten blevet sat ind i kravspecifikationen og/eller gennemført som ændringsanmodninger i udviklingsforløbet. Det har i en række tilfælde direkte forringet systemets funktionalitet, og det har forsinket og fordyret udviklingsprocessen. Som et grelt eksempel diskuterede en brugergruppe i et halvt år med leverandøren, hvorvidt en menubjælke i systemet skulle være blå eller grå. Der stod blå i kravspecifikationen, men af tekniske grunde kunne den kun blive grå. Først efter et halvt år greb projektledelsen ind, og brugergruppen accepterede den grå farve.

3.5.6 Uventede problemer, når systemet tages i brug

Når et nyt IT-system skal tages i brug, bliver det for alvor synligt, om organisationen er parat hertil.

Det er ikke mindst af hensyn til medarbejderne, at ibrugtagningen skal varsles og forberedes i god tid. Det gælder især, fordi den som regel ledsages af organisatoriske omlægninger og afskedigelser. Her giver en længere tidshorisont bedre muligheder for fx at sætte ind med uddannelse og at gøre tilpasningen af medarbejderstaben mindre smertefuld. Det taler også for at tage systemet i brug trinvis.

Det er gennemgående i flere projekter, at man har haft urealistiske forventninger til, hvordan indkøringen af det nye system ville forløbe. I et enkelt projekt var opfattelsen i starten fx, at man bare kunne give brugerne programmet på disketter, og så ville de selv klare resten. Det vil blandt andet sige tilpasse organisationen, indkøbe den rette hardware og uddanne brugerne.

I de undersøgte projekter har der blandt andet været et eller flere af de nedenstående problemer, når IT-systemerne skulle tages i anvendelse:

- I flere tilfælde er undervisningen af brugerne blevet forvekslet med tilpasning af arbejdsgangene. Man har uddannet superbrugere, der skulle undervise andre brugere, men glemte at få tilpasset arbejdsgangene til det nye system. Den nødvendige omstilling kræver mere end blot uddannelse. Og uddannelsen skal desuden være bredere end den rent tekniske betjening af det nye system.
- Processen med at sikre datakvalitet og konverteringen af data fra det gamle til det nye system er blevet undervurderet. Den er ofte er lige så vanskelig at håndtere som selve udviklingsprojektet. Brugere informeres typisk heller ikke om komplikationerne i forbindelse med konverteringen – fx hvilke data der vil og ikke vil være til rådighed i det nye system.
- Der er ikke afsat tilstrækkelige ressourcer til at uddanne brugerne eller til at nedbringe puklen af indkørvingsvanskeligheder, fx i form af en stærkt bemandet helpdesk.
- Udvikling og drift varetages af forskellige leverandører. Dermed slipper leverandøren systemet for hurtigt, og dennes viden om systemet bliver ikke brugt effektivt nok til at udbedre de fejl og mangler, der viser sig i systemets første driftsmåneder.
- Kommunikation om systemets indkøring er for upræcis – både til medarbejderne og til omverdenen. Dermed skabes der forkerte forventninger til, hvor hurtigt organisationen kan få det optimale udbytte af systemet. Det fører let til skuffelse og kritik, der i sig selv bliver en yderligere barriere for en effektiv idriftsættelse.

3.6 anbefalinger

På baggrund af de problemer, der er beskrevet i dette kapitel, anbefaler arbejdsgruppen følgende:

1. Ledelsens ansvar for IT-projektet skal gøres helt entydigt, og projektet skal forankres stærkt i den øverste ledelse. Der bør i direktionen være en hovedansvarlig for projektet. Der skal knyttes stærkere karrieremæssige eller økonomiske incitamenter til deltagelse i store IT-projekter for både ledelse og medarbejdere.
2. Projektledelsen bør – før det besluttes at udvikle systemet – udarbejde et samlet "prospekt", der redegør for de overordnede forhold omkring projektet, som alle projektets interessenter har krav på at kende. Det vil som minimum sige:

- En klar målsætning, der er målbar og integreret i organisationens samlede strategi.
- En cost-benefit analyse af totalprojektet.
- Et "feasability-studie", der kortlægger organisationens forudsætninger for at indlede projektet.
- En handlingsplan for, hvordan organisationen i givet fald kan modnes til at udvikle og modtage systemet – fx hvilke ændringer i arbejdsgange, kompetencer og ledelse, der er brug for.
- En risikovurdering af projektet og retningslinier for den løbende risikostyring.

Prospektet bør tidligt danne udgangspunkt for dialogen med medarbejdere, politikere, medier og de leverandører og konsulenter, der indgår i projektføreløbet. Det bør løbende ajourføres og bruges aktivt under hele projektføreløbet.

3. De bevilgende myndigheder bør som hovedregel kræve, at det store samlede IT-projekt splittes op i delprojekter med løbende leverance. Som tommelfingerregel bør hver leverance i projektet højst vare 6 måneder og omfatte omkring 30 udviklere og lige så mange brugere. Der skal være fleksibilitet mellem leverancerne, så erfaringerne fra en fase kan udnyttes i den næste. For at lette en sådan opdeling bør kravspecifikationer og projektplaner fokusere på, hvilke forretningsprocesser og arbejdsgange systemet skal understøtte.
4. I forlængelse af regeringens løfte om at tilbyde kollegial rådgivning til ministerier, der står over for nye udviklingsopgaver, bør der indledes en systematisk og dokumenteret erfaringsopsamling af enkelte IT-projekter. Regeringen bør også tage initiativ til at etablere et netværk af professionelle private og offentlige projektledere, der kan stille deres erfaringer til rådighed for nye projekter. Projektledelsen bevarer selv det fulde ansvar for projektet, men skal forpligtes til at konsultere netværket såvel i startfasen som senere i projektføreløbet.

Samspil med leverandører og konsulenter

4.1 Sammenfatning

Som det fremgår af kapitel 3 bærer køber en stor del af ansvaret for de problemer, IT-projekterne er havnet i. Men når køber i de fleste tilfælde har engageret konsulenter og entreret med leverandører, der – i modsætning til køber – må forventes at have viden og erfaringer fra andre projekter, burde en række af problemerne være undgået. Det rejser spørgsmålet dels om kvaliteten og professionalismen i disse konsulenter og leverandørers arbejde, dels om samspillet mellem de tre parter. Erfaringerne fra de undersøgte projekter viser, at selve samarbejdsmodellen på centrale punkter er uheldig, samt at leverandører og konsulenter langt fra altid lever op til deres del af ansvaret for et vellykket samarbejde.

Formelt og juridisk er rollefordelingen mellem parterne klar nok. Køber har ansvaret for at udarbejde kravspecifikationen, vælge leverandør og styre det samlede projektforsløb – herunder at kontrollere kvaliteten af leverandørens arbejde. Leverandøren har ansvaret for at levere den aftalte ydelse, i den rette kvalitet og til tiden. Køber kan vælge at outsource en række tekniske delfunktioner eller afgrænsede arbejdsopgaver til private konsulentfirmaer. Det kan fx være hjælp til at udarbejde kravspecifikation, til projektplanlægning og –styring etc.

Denne rollefordeling fungerer imidlertid ikke i praksis. Hovedforklaringen på dette er, at de tre parter ikke besidder de kompetencer på hinandens områder, der er forudsat i arbejds- og ansvarsfordelingen. Altså at den ene part forudsætter en viden hos den anden, som ikke er til stede. Eksempelvis mangler køber typisk både tekniske og projektfaglige kvalifikationer, mens leverandøren savner indsigt i offentlige administrative processer i almindelighed og købers organisation i særdeleshed.

Kontrakternes udformning har yderligere bidraget til at komplicere samarbejdet mellem parterne. Problemet har to dimensioner. For det første specificeres kravene til IT-systemet så detaljeret i udbudsmateriale og kontrakt, at det bliver en spændetrøje i udviklingen af systemet. For det andet bliver det kontraktens bestemmelser, der kommer til at styre projektforsløbet. Det bliver stiv kontraktstyring i stedet for fleksibel projektstyring. Se også kapitel 2.

Leverandørsiden bærer også sin selvstændige del af ansvaret for samspilsproblemerne i projekterne. Der er eksempler på, at leverandøren har svigtet på afgørende punkter – fx ikke har leveret den tekniske løsning, der var aftalt, eller ikke har ydet sin andel af den nødvendige projektledelse. Der er også flere eksempler på, at leverandøren har manglet afgørende kompetencer inden for samarbejde, kommunikation, organisationsforståelse etc. Endelig har leverandøren i flere tilfælde forsømt at sige tydeligt fra, når

køber har krævet urealistiske løsninger eller har organiseret projektledelsen uhensigtsmæssigt.

Købers brug af konsulenter har i flere af projekterne været problematisk. Der har i flere tilfælde manglet klarhed om konsulentens opgaver og kompetencer. Køber har i for høj grad ladet konsulenter varetage strategiske og centrale ledelsesmæssige funktioner, der principielt skal forankres i organisationens egen ledelse, og konsulenterne har accepteret dette. De er således i vigtige faser af IT-projektet blevet skudt ind mellem køber og leverandør. Resultatet har været, at organisationens ansvarlige ledelse reelt har afholdt sig fra selv at følge og vurdere projekters udvikling. Samtidig har kontrollen med konsulenternes arbejde i en række tilfælde været for lemfældig, hvilket blot skærper problemstillingen.

Konsulenterne selv burde have sagt fra over for denne udvidelse af konsulentrollen. Ikke mindst i de tilfælde, hvor de har påtaget sig funktioner, der reelt lå uden for eller i udkanten af deres kompetence.

De ovenstående problemfelter uddybes i de følgende afsnit. Kapitlet afsluttes med en række anbefalinger til, hvordan samspillet mellem parterne kan styrkes fremover.

4.2 Samarbejdsmodellen

Det grundlæggende problem i relationerne mellem køber, konsulent og leverandør har ikke været, at parternes respektive ansvar i projektet juridisk set har været uklart. Det fremgår således af kontraktvilkårene, at køber er opdragsgiver, projektleder, ejer det færdige system og har ansvaret for, at det efterfølgende anvendes efter hensigten. Køber har selvfølgelig også ansvaret for, at organisationen er moden til at bidrage til at udvikle og modtage systemet. Leverandøren har ansvaret for at overholde de leverancer og aftaler, der er specificeret i kontrakten, og for projektets tekniske kvalitet.

For det første bygger samarbejdsmodellen på den fejlagtige antagelse, at det fra projektets start er muligt at lave en detaljeret og bindende aftale om hele projektforsløbet. For det andet opstår der problemer i samspillet, fordi den formelle rollefordeling forudsætter, at parterne har en tilpas omfattende viden om og indsigt i hinandens faglige områder og har en fælles forståelse af projektets overordnede vision. Og det har typisk ikke været tilfældet.

De faglige fællesmængder mellem de tre parter har således generelt været for små:

Køber har en viden om egen organisation og de behov, IT-projektet skal opfylde. Derimod er både den tekniske og projektfaglige kompetence ofte meget begrænset. Det betyder fx, at brugerne i købers organisation har svært ved at håndtere en mere teknisk dialog med leverandørens udviklere.

Leverandøren forudsættes at besidde den nødvendige tekniske og projektfaglige kompetence. Til gengæld ved leverandøren typisk kun lidt om de administrative processer i den offentlige sektor i almindelighed og om købers organisation i særdeleshed.

Konsulenterne har typisk den projektfaglige kompetence, men ofte ikke tilstrækkelig dyb teknisk kompetence til reelt at kontrollere kvaliteten af leverandørens arbejde. Samtidig bruges de samme konsulenter sjældent som gennemgående rådgivere, der kan påtage sig et samlet ansvar for at følge og koordinere hele processen. Det kan være en af forklaringerne på, at konsulenterne i nogle tilfælde ikke har haft en tilstrækkelig bred viden. I en række tilfælde har køberen heller ikke været klar nok over, hvad de pågældende konsulents kompetencer egentlig var.

Denne kløft mellem parternes kompetencer har været stærkt medvirkende til en række af de typiske samspilsproblemer, der er konstateret i de undersøgte projekter. Det gælder blandt andet på følgende områder:

- Ingen af parterne har haft et gennemgående og samlet overblik over projektets udvikling – både teknologisk og organisatorisk.
- Ingen har både kompetence til og føler ansvar for at advare mod eventuelle fejludviklinger i projektforløbet. Konsulenter og leverandører har i flere tilfælde forsømt at advare mod valget af åbenlyst risikable strategier.
- De fleste statslige købere er "umodne købere". De møder leverandørerne med mistro. Det er et succeskriterium for dem at få prisen så lav som mulig, og leverandøren må gerne tabe penge på opgaven. Køber overser imidlertid princippet om, at den bedste handel er den, hvor begge parter er tilfredse.
- Kontrakterne har været udformet alt for detaljeret og ufleksibelt. Se også afsnit 4.3.
- Der bruges for lang tid – med eller uden konsulenter – på at udarbejde kravspecifikationen, uden at projektets endelige deadline rykkes tilsvarende. Det sætter ofte leverandøren under et massivt tidspres lige fra starten.

- Der opstår mange og lange konflikter om tolkningen af kravspecifikationer og ændringsanmodninger. Hvordan skal kontrakten fortolkes? Hvem skal tage stilling til ændringer? Hvordan måler man behov? Hvornår kan køber påberåbe sig misligholdelse af kontrakten osv.
- Køber har skubbet konsulenterne ind mellem sig selv og leverandøren og dermed reelt overdraget centrale ledelsesopgaver i organisationen til en ekstern part, der ikke er underlagt hverken politisk eller økonomisk ansvar. Se også afsnit 4.5.

4.3 Kontrakterne

Den måde udbudsmateriale og kontrakter udformes og anvendes på udgør et selvstændigt problem i samspillet mellem køber og leverandør.

I de fleste tilfælde er kravene til IT-løsningen så detaljeret beskrevet, at de har været en spændetrøje i udviklingsfasen. Eksempelvis fyldte kravspecifikationen til Told og Skats Erhvervssystem 9 ringbind. Arbejdsmarkedsstyrelsens kravspecifikation til Amanda fyldte "kun" to. Men ingen i de to projekter havde et reelt overblik over konsekvenserne af de mange krav eller var i stand til at vurdere, om det skitserede system i sidste ende ville understøtte organisationernes målsætninger. Det var en af årsagerne til det store behov for ændringer i projekterne undervejs.

Som beskrevet i kapitel 2 har K18 og K33 en stor del af ansvaret for, at kontrakterne svulmer op. Men det langt fra hele forklaringen. Ønsket om detaljerede kontrakter bundet ikke mindst i, at de offentlige myndigheder opfatter IT-projekter som afgrænsede, tekniske anlægsopgaver. Det følger af denne opfattelse, at man gennem en detaljeret kravspecifikation kan designe sig frem til et nøglefærdigt IT-system.

De detaljerede kontrakter har også fået uheldige konsekvenser for styringen af projekterne. Den bliver alt for meget præget af juridisk kontraktstyring og alt for lidt af den fleksible projektstyring, der er nødvendig for at udvikle et kompliceret IT-system. Konkret sker der ofte det, at man laver projektplanen på baggrund af kontraktens krav. I stedet burde man udforme en projektplan og lade den være fundamentet for kontraktens udformning.

Udbudsreglerne bidrager til at forværre problemet, fordi de opererer med meget korte frister for leverandørerne, typisk 37 dage. Det er en minimumsfrist, men fungerer i praksis som et maksimum. Køber er nemlig ofte under tidspres, fordi der bruges lang tid på at udarbejde kravspecifikationen. Derfor bliver leverandørerne afkrævet et hurtigt tilbud, som de så har svært ved at nå at arbejde ordentligt igennem. Erfaringerne fra de undersøgte projekter viser klart, at offentlige købere helt fra starten bør tage det udgangspunkt, at ikke alle krav til systemet kan fastlægges på forhånd. Der skal gøres plads til fleksibilitet og ændringer undervejs i projektførelsen. Detaljerede kontrakter bør derfor erstattes af mere

åbne kontraktformer, der kan motivere køber og leverandør til et løbende samarbejde om de mest optimale løsninger. Naturligvis inden for de overordnede rammer og målsætninger, der er opstillet.

Kontrakterne bør i stedet rumme mere udførlige principper for samarbejdsprocessen, herunder fx gøre det klart, hvem der tager stilling til ændringer, hvordan man måler behov, og hvilke proceskrav der skal stilles til projektstyringen. Det bør også, efter kontrakten er indgået, være muligt at udarbejde fælles kravspecifikationer – med mulighed for at standse samarbejdet. Det kan styrke den fælles forståelse af problemstillingerne og af, hvad det færdige system skal kunne.

Desuden vil det styrke projekterne, hvis kontrakterne ikke blot opererede med bød, men også med positive incitamenter.

I stedet bruges der i dag uforholdsmæssigt mange kræfter på at vurdere, om der foreligger en bodssituation. Kræfter der i mange tilfælde var bedre anvendt på at få projekterne gennemført.

Erfaringer fra udlandet peger også på muligheden for at benytte en slags projektkonkurrencer. Fremgangsmåden kunne fx være, at forskellige leverandører bliver indbudt til at komme med et samlet bud på det nye IT-systems design. Køber kan så vælge mellem de indkomne forslag, inden projektet sendes i egentligt udbud. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at designforslagene i en række tilfælde vil være et værdifuldt redskab til at kvalificere købers ønsker til det nye system. En projektkonkurrence kan også være med til at pege på, hvor den offentlige køber skal modne sin organisation, inden det egentlige systemudviklingsarbejde går i gang. Se også anbefalingerne i afsnit 4.6.

4.4 Leverandørerne

Det ligger uden for arbejdsgruppens opgave at vurdere leverandørernes IT-faglige kompetence eller at identificere en eventuel misligholdelse af kontrakterne i juridisk forstand. Men udsagn fra de undersøgte IT-projekters nøgleaktører peger på, at leverandørerne på tre andre områder bærer et medansvar for projekternes problemer.

For det første har leverandøren i flere tilfælde enten ikke kunnet levere den aftalte tekniske løsning, eller har præsteret så utilstrækkelig projektledelse, at det har medvirket stærkt til, at projektet er kørt af sporet.

For det andet har leverandørsiden ofte ikke udviklet de "bløde kompetencer". Leverandører har i flere projekter manglet viljen til at forstå de organisatoriske aspekter af IT-projektet, til at samarbejde med andre leverandører, til at kommunikere med ikke-teknikere og til at reagere på problemer under opsejling.

For det tredje har leverandørerne i nogle tilfælde oprådt problematisk. Det gælder især følgende punkter:

- Tilbudsgivere har bevidst givet for lave bud på projektet. Det er angiveligt sket i forventning om at kunne hente den nødvendige fortjeneste hjem på købers ønsker om ændringer af leverancen undervejs i udviklingsforløbet, eller når systemet først er taget i drift. Leverandørerne har derfor også holdt sig meget nøje til kontrakten.
- I tilbudsfasen har leverandører tilknyttet deres dygtigste projektledere og sælgere. De er blevet erstattet af lavere rangerende medarbejdere, efter kontrakten er underskrevet.
- Leverandøren har i tilbudsgivningen ikke levet op til sit moralske ansvar for at sige tydeligt fra over for projekter, hvor det er åbenlyst, at de tekniske krav fra købers side er u hensigtsmæssige. Det kan blandt andet skyldes, at nogle offentlige købere desværre konsekvent afviser de tilbud, hvor leverandøren har taget forbehold over for fx tredje persons software eller urealistiske krav i udbudsmaterialet.
- Leverandører har efter kontraktindgåelse også svigtet ved ikke tydeligt nok at påpege, at købers organisering og bemanning af projekt er for dårlig, eller at der mangler basale ting som risikovurderinger af projektet. I et af de undersøgte projekter var fx samtlige købers projektdeltagere (inklusive projektledelsen) kun tilknyttet udviklingsprojektet på halv tid. Leverandøren burde her have gjort opmærksom på, at dette både ville svække købers stilling og gøre det nødvendige samarbejde mellem partnerne meget vanskeligt.
- Leverandører har i mindst et tilfælde forsømt straks at varsle køber om, at projektets tekniske forudsætninger – set i lyset af den generelle udvikling – var ved at ændre sig fundamentalt. Det bør være leverandørens opgave løbende at forsyne køber med ajourført relevant viden, der gør det muligt at vurdere og styre projektets tekniske risici. I Amanda-projektet var det fx kunden, der løbende skulle spørge leverandøren om styresystemets (OS2), og udviklingsværktøjets (HPS), fortsatte udvikling og vedligeholdelse. Det burde efter arbejdsgruppens opfattelse være leverandøren, der af egen drift informerer og rådgiver kunden om afgørende teknologiske udviklinger og ændringer.
- Leverandøren har i flere tilfælde forsømt at informere køberen om, at udviklingen af systemet var forsinket. Fx vidste køberen i et projekt i lang tid i forvejen, at leverandøren ikke ville kunne levere systemet til den aftalte tid. Men af misforstået hensyn til det videre samarbejde blev spørgsmålet ikke afklaret, før leverandøren måtte krybe til korset – umiddelbart før deadline. Den slags svækker tilliden til leverandørens projektstyring, og er med til at tvinge køber til at bruge kontraktstyring frem for projektstyring.

4.5 Konsulenterne

Eksterne konsulenter har spillet en stor rolle i alle de undersøgte IT-projekter. Det skyldes blandt andet en mangel på medarbejdere med tekniske og projektfaglige kompetencer i den offentlige sektor, og at bevillingsprocessen indirekte favoriserer brugen af konsulenter frem for fastansatte. Se kapitel 2.3. Konsulenterne har blandt andet helt eller delvis stået for at udarbejde kravspecifikationen, gennemføre udbudsforretningen, foretage risikovurderingen og kontraktstyringen, vurdere systemet når det overtages, og rådgive om idriftsættelsen. Konsulenterne har også leveret mindre specialiseret arbejdskraft til konkrete arbejdsopgaver på projekterne.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at de offentlige købere i for høj grad har ladet konsulenter varetage strategiske og centrale funktioner, der principielt bør forankres i organisationens egen ledelse. Ledelsen betragter øjensynlig konsulenter som en god "ansvarsforsikring", der kan give den nødvendige rygdækning i vanskelige situationer: "Vi fulgte jo konsulentens anbefaling". I flere projekter har konsulenter således varetaget ledelsesmæssige opgaver i købers organisation, fx som projektleder eller projektkoordinator af det samlede udviklingsprojekt. Ledelsesansvaret er i enkelte af projekterne nærmest blevet udliciteret til konsulenterne, når køberens egen organisation undervejs i udviklingsforløbet har vist sig ude af stand til at løfte opgaven. Denne brug af konsulenter kan være nødvendig i en nødsituation, men den er uhensigtsmæssig af flere grunde:

- **Konsulenten kan ikke overtage ledelsens opgaver og ansvar.**
- **Konsulenterne kender typisk ikke kundens organisation og forretningsgange godt nok.** For konsulenten vil det fx ofte være svært eller umuligt at sortere i brugergruppers ændringsanmodninger. Det er ledelsen af organisationen, der efterfølgende skal leve med systemet. Det skal konsulenten ikke.
- **Den viden og indsigt, som konsulenterne oparbejder om projektet, forsvinder, når aftalen med konsulenten ophører.** Når konsulenten derfor kun er tilknyttet projektet i bestemte faser, overføres der fx ikke viden fra udbudsrunderne til udviklingsdelen eller fra udviklingen til idriftsættelse. Dermed går værdifuld viden tabt, og den offentlige organisation opbygger ikke blivende kompetence på disse områder.

Det også forkert, når konsulenterne bruges som mellemlid mellem køber og leverandør. I et par af projekterne er konsulenterne således i vigtige faser af projektet blevet skudt ind mellem parterne som forhandler og repræsentant for køber. Resultatet er, at organisationens ansvarlige ledelse reelt mere eller mindre har opgivet at følge og vurdere projektets udvikling i tilstrækkeligt omfang.

På konsulentsiden er der endvidere ikke den nødvendige sammenhæng i projektforsløbet. Det typiske

er, at én konsulent fx udarbejder kravspecifikationen, men ikke deltager i projektets senere faser, hvor andre konsulenter – ofte fra andre firmaer – så tager over. Det gør det vanskeligt at fastholde konsulenterne på den rådgivning de har givet. Skift i konsulenter betyder også ofte skift i projektmetoder og i dialog- og samarbejdsformerne. Det har i flere tilfælde ført til uplanlagte og ukoordinerede metodeskift undervejs i projektet og betydet, at viden og beslutninger ikke er blevet overført fra den ene fase i projektet til den næste. Erfaringerne fra de undersøgte projekter viser, at der i skiftene mellem forskellige konsulenter ofte opstår uhensigtsmæssige brud eller problemer.

Samtidig har kontrollen med konsulenternes arbejde generelt har været for lemfældig. Køber har i for høj grad betragtet konsulenterne som "venlige hjælpere" i stedet for "kommercielle serviceleverandører". Kontrakter med konsulenterne er således typisk mindre konkrete og mindre forpligtende end dem, der indgås med leverandørerne. Hvis ansvarsforholdet og forventningerne til konsulentens rolle og opgaver ikke gøres helt klart fra starten, er det svært for køber efterfølgende at gøre et rådgivningsansvar gældende.

Reelt er det lige så vigtigt at styre konsulentbistanden som at styre andre dele af det samlede udviklingsprojekt. Mange problemer i IT-projekterne hænger sammen med, at konsulentfirmaerne har fået for frie hænder. Køber har blandt andet forsømt at stille håndfaste krav til kvaliteten af konsulenternes arbejde, fx ved mere eksplicit at skrive rådgiveransvaret ind i kontrakten.

Der er således væsentlige problemer i købers brug og styring af private konsulenter. Men der er også en række kritikpunkter, der må rettes mod konsulenterne:

- **De har ikke begrænset konsulentrollen fornuftigt, men har accepteret et betydeligt ledelsesansvar.**
- **De har udarbejdet IT-strategier og kravspecifikationer til nogle af de IT-projekter, som siden hen har fået alvorlige problemer.** Konsulenternes rådgivning har i nogle tilfælde ikke været god nok. Det gælder blandt andet anbefalinger om at gennemføre projektet som ét stort projekt uden delleverancer. Det er også tvivlsomt, i hvilket omfang konsulenterne har taget tilstrækkelig højde for projektets organisatoriske aspekter og de potentielle risici, forbundet med teknologiens udvikling.
- **Konsulentvirksomhederne har i udstrakt grad ladet deres tunge folk sælge og tilrettelægge opgaven, men ladet mindre erfarne medarbejdere stå for udførelsen – uden at gøre køber klart, hvilke kompetencer og erfaringer disse havde på de forskellige områder.**

4.6 anbefalinger

På baggrund af de problemer i samspillet med leverandører og konsulenter, der er beskrevet i dette kapitel, anbefaler arbejdsgruppen følgende:

1. Den opbygning og udveksling af erfaringer med offentlige IT-projekter, der er anbefalet i kapitel 2, bør også omfatte erfaringer med samarbejdet med de enkelte leverandører og konsulenter, deres kompetencer og kvaliteten af deres arbejde. Det vil være en vigtig forudsætning for, at det offentlige kan koordinere sit indkøb af IT- og konsulentytelser og stille krav til leverandørerne af disse.
2. Der bør anvendes mere fleksible kontraktmodeller, der afspejler realiteterne i moderne IT-projekter. Kontrakterne bør i højere grad supplere de nødvendige bodsbestemmelser med en række positive incitamenter.
3. Der bør opbygges erfaringer med at anvende såkaldte projektkonkurrencer til at kvalificere købers design af IT-projektet. Modellen forudsætter dels, at reglerne på området kan administreres i forbindelse med store IT-projekter, dels at staten er villig til at give så store præmier, at det bliver attraktivt at deltage.
4. Brancheforeningerne for IT- og konsulentsiden bør sammen med staten udarbejde og vedligeholde en *code of conduct* for samarbejdet om store IT-projekter i den offentlige sektor.
5. Det bør undersøges, hvilke muligheder der er for at ansætte og fastholde særligt kvalificerede projektledere og IT-nøgledarbejdere i staten.

Praktiske råd til fremtidens IT-projekter

Dette appendiks samler nogle vigtige *praktiske råd* til de ledere, der i fremtiden skal stå i spidsen for store statslige IT-projekter. Rådene bygger dels på de fem undersøgte projekter, dels på arbejdsgruppens medlemmers egne erfaringer med at udvikle, lede og deltage i store IT-projekter. De praktiske råd indeholder derfor også udmøntning af anbefalingerne fra rapportens kapitel 2, 3 og 4. De mere *generelle og politiske anbefalinger* er dog ikke taget med i dette appendiks.

Rådene er delt op efter, hvilket af følgende temaer de retter sig imod:

- Modning af organisationen
- Teknologi og rammer for statslige IT-projekter
- Organisering af udviklingsprojekter
- Samspil med leverandører og konsulenter

Listen over praktiske råd er ikke udtømmende – arbejdsgruppen henviser her til den gængse litteratur fx om metoder for projektstyring. Men den kan være en god checkliste for den ledelse, der har det overordnede ansvar for et projekt. Listen kan hjælpe med at sætte fokus på de områder, som de hidtidige erfaringer viser oftest bliver overset eller behandlet for uprofessionelt. Det er særlig relevant at forholde sig aktivt til rådene i begyndelsen af et udviklingsprojekt, det vil sige før kontrakten skrives under. Mange af punkterne bør man dog løbende vende tilbage til igennem hele projektførelsen.

I litteraturlisten findes en række andre publikationer, der rummer erfaringer med og anbefalinger til IT-projekter i det offentlige.

Praktiske råd	Check
---------------	-------

Modning af organisationen:

- | | |
|--|-----------------------|
| 1. Der skal være taget stilling til følgende spørgsmål, inden udviklingsprojektet sættes i gang: <ul style="list-style-type: none"> • Hvad er det reelle behov for projektet? • Kan projektet gennemføres? • Hvorledes vil vi være i stand til at gennemføre projektet og den organisatoriske omstilling, det indebærer? Besvarelsen af de tre spørgsmål skal gøre det klart for ledelsen i organisationen, hvilke behov systemet skal opfylde, og hvad det kræver af organisationen at gennemføre udviklingsprojektet. | <input type="radio"/> |
|--|-----------------------|

- | | |
|--|-----------------------|
| 2. Projektet skal forankres stærkt i den øverste ledelse, og der skal her være en hovedansvarlig for projektet i direktionen. Ledelsens ansvar for IT-projektets succes gøres dermed tydelig og entydig. | <input type="radio"/> |
|--|-----------------------|

- | | |
|--|-----------------------|
| 3. Opgavestiller eller projektledelse skal tidligt i forløbet udarbejde et samlet "prospekt", der redegør for de overordnede forhold omkring projektet, som projektets interessenter har krav på at kende. Det vil som minimum sige: <ul style="list-style-type: none"> • En klar målsætning, der er målbar og integreret i organisationens samlede strategi. • En cost/benefit analyse af totalprojektet, så det fra starten bliver synligt, om der er tilstrækkelig dokumentation for projektets samlede fordele. • En handlingsplan for, hvordan organisationen kan modnes til at udvikle og modtage systemet. Planen skal både omfatte, hvordan organisationen opnår en fælles forståelse af projektets krav, og hvilke kompetencer der skal opbygges. Der skal sættes særlig fokus på organisationens evne til at etablere og drive en projektorganisation. En risikovurdering af projektet og retningslinier for den løbende risikostyring. | <input type="radio"/> |
|--|-----------------------|

- | | |
|---|-----------------------|
| 4. Erfaringer fra lignende offentlige IT-projekter skal indhentes. Specielt skal andres erfaringer med områder som modning af organisationen, ledelse, brugerinddragelse, risikovurdering, udbudsregler, projektets succes og erfaringer med valgte samarbejdspartnere vurderes i forhold til organisationens egne projektplaner. | <input type="radio"/> |
|---|-----------------------|

Praktiske råd	Check	Praktiske råd	Check
5. Ledelsen skal vente med at sætte projektet i gang, indtil forudsætningerne er på plads. Det indebærer blandt andet, at organisationen skal råde over de nødvendige ressourcer og kompetencer til at løfte opgaven.	<input type="radio"/>	13. Projektplanen skal lægges til grund for en fleksibel kontrakt, der kan motivere køber og leverandør til igennem hele forløbet, at samarbejde om de mest optimale løsninger og sikre, at samarbejdet baseres på projektstyring frem for juridisk kontraktstyring:	
6. Den nødvendige tilpasning af organisationen og dens arbejdsgange skal ske parallelt med, at systemet udvikles – ikke først når systemet skal tages i brug.	<input type="radio"/>	<ul style="list-style-type: none"> • Der skal gøres plads til ændringer undervejs. • Der skal opstilles klare principper for samarbejdsprocesserne, herunder fx hvem der har ansvaret for ændringer, hvordan man måler behov, hvilke krav der skal opstilles til projektstyring samt køberens og leverandørens bemanning af projektet. • Kontrakterne skal ikke blot operere med bøder, men også positive incitamenter og bonusordninger. 	<input type="radio"/>
7. Det skal gøres klart for medarbejderne fra starten af projektet, om der fx: <ul style="list-style-type: none"> • er arbejdsprocesser der skal omlægges • skal ske ændringer i serviceniveau • skal indarbejdes nye produkter/ydelse • sker ændringer i personalets størrelse eller sammensætning • er funktioner, der bliver centraliseret, decentraliseret eller helt bortfalder. 	<input type="radio"/>	14. Det er organisationens ledelse og de bevilligende myndigheders ansvar løbende at følge op på risikovurderinger, og sikre sig, at risici bliver elimineret eller begrænset. Omfatter IT-projektet flere forskellige institutioner, skal der tages særskilt højde herfor i risikovurderingen.	<input type="radio"/>
8. Gevinsterne ved det nye system skal realiseres hurtigst muligt, efter det er sat i drift. Jo længere tid der går, jo vanskeligere bliver det at realisere de opstillede succeskriterier og vurdere, om systemet har styrket organisationens forretningsmæssige mål.	<input type="radio"/>	15. Projektledelsen skal tidligt udarbejde en kommunikationsplan, der sikrer en grundig, kontinuerlig og åben information om projektet internt i projektorganisationen, i hele organisationen og til medier og offentlighed.	<input type="radio"/>
Rammer og teknologi:		16. Der skal laves pilotforsøg med det nye system, der også omfatter test af nye arbejdsgange og af, om medarbejderne har fået tilstrækkelig introduktion til og uddannelse i det nye system mv. Hvis det ikke er muligt at lave pilottest, skal dette indgå i risikovurderingen.	<input type="radio"/>
9. Udgangspunktet for udformningen af systemet skal være, at det skal være så lille som muligt – efter devisen ”think big – start small”.	<input type="radio"/>	17. Der skal gennemføres systematiske evalueringer af projektet, og erfaringerne skal gøres tilgængelige for kommende projekter. Det gør det lettere for kommende projekter at holde deres projektplaner op imod gennemførte projekter.	<input type="radio"/>
10. Ledelsen og de bevilgende myndigheder skal sikre sig, at det nye system bidrager til, at organisationen når sine mål. Det skal desuden vurderes seriøst, om disse mål kan nås ved at anvende standardsoftware eller genbruge dele af andre offentlige myndigheders systemer.	<input type="radio"/>	Organisering af udviklingsprojektet:	
11. Det samlede IT-projekt skal splittes op i delprojekter med løbende leverancer. Som tommelfingerregel skal hver leverance i projektet højst vare 6 måneder og højst omfatte omkring 30 udviklere og lige så mange brugere. Delprojekterne skal være selvstændige, afgrænsede og brugbare dele af total-løsningen, som kan implementeres trinvis.	<input type="radio"/>	18. Projektledelsen skal udover projektlederen og den hovedansvarlige fra ledelsen bestå af en styregruppe, der har ansvaret for de overordnede strategiske beslutninger.	<input type="radio"/>
12. Udviklingsprojektet skal tilrettelægges efter, hvilke forretningsprocesser og arbejdsgange systemet skal understøtte. Projektplaner, kravspecifikation m.m. skal tage højde herfor.	<input type="radio"/>	19. Ansvars- og rollefordelingen skal beskrives for alle involverede.	<input type="radio"/>

Praktiske råd	Check	Praktiske råd	Check
20. Projektplaner, prospektet mv. skal evalueres og kvalitetssikres af erfarne projektfolk. Deres vurderinger skal indgå i den samlede risikovurdering af projektet.	<input type="radio"/>	Samspil med leverandører og konsulenter:	
21. Projektorganisationen skal systematisk bemannes med de stærkeste projektledere og medarbejdere. Der skal skabes stærkere incitamenter for at deltage i IT-projektet, fx ved at udvikle attraktive karriereveje for projektdeltagerne – især lederne.	<input type="radio"/>	28. Den praktiske rollefordeling mellem køber og leverandør skal dokumenteres. Derudover skal der bl.a. planlægges fælles aktiviteter for de to parter med henblik på at skabe fælles forståelse af projektets mål. Sådanne aktiviteter skal gentages efter hver større delleverance. Det kan sikre det tætte og tillidsfulde samarbejde mellem køber og leverandør, som er en forudsætning for et godt projektforløb.	<input type="radio"/>
22. Superbrugere skal inddrages i udviklingen og have et selvstændigt ansvar. Det skal være de dygtigste og mest ansvarsfulde kernebrugere, der inddrages på fuld tid.	<input type="radio"/>	29. Krisehåndtering af projektet skal fastholde fokus på projektets forretningsmål og cost/benefit. Den skal sikre, at begge parter arbejder konstruktivt for at finde de bedste løsninger, selv om det ikke ligger inden for kontraktens bogstav.	<input type="radio"/>
23. Brugergruppernes rolle og ansvar skal gøres klart fra starten. Det er afgørende, at projektledelsen konsekvent vurderer og prioriterer brugernes krav i forhold til både det tekniske design og succeskriterierne for det samlede projekt.	<input type="radio"/>	30. Leverandøren af systemet skal stå for driften af systemet i den første periode for at kunne udbedre de fejl og mangler, der typisk viser sig i systemets første måneder.	<input type="radio"/>
24. En løbende vurdering af cost/benefit skal sikre, at nye ønsker modsvares af, at mindre vigtige ønsker eller krav udelades.	<input type="radio"/>	31. Ansvarsforholdet og forventningerne til konsulentens rolle og opgaver skal gøres helt klart fra starten og afspejles i kontrakten mellem parterne. Det er lige så vigtigt at styre konsulentbistanden som andre dele af det samlede udviklingsprojekt. Derfor skal:	
25. Uddannelsen af brugere skal ikke kun omfatte kommende superbrugere, og uddannelsen skal være bredere end den tekniske betjening af systemet. De nye forretningsgange, nye ydelser, nye samarbejdsformer og intentionerne bag forandringerne skal indgå i uddannelsen.	<input type="radio"/>	<ul style="list-style-type: none"> • Konsulenterne dokumentere deres kvalifikationer og erfaringer i forhold til den opgave, der skal løses. • Kontrakten indeholde navne på de nøglekonsulenter, der skal løse opgaven, og eventuelt senere ændringer skal godkendes af køberen, så konsulentvirksomheden ikke stiller med mindre kvalificerede ressourcer i gennemførelsen af projektet. • Køber sikre en ordentlig overdragelsesforretning, hvis der skiftes mellem forskellige konsulenter undervejs i forløbet. • Køberen selv varetage de strategiske og centrale ledelsesfunktioner, så ledelsesansvaret er fast forankret i organisationen. 	<input type="radio"/>
26. Slutbrugernes ledelse skal sikre, at forventningerne til det nye system afstemmes med systemets faktiske muligheder. Det vil blandt andet handle om komplikationer i forbindelse med konverteringen af data, samt om hvor hurtigt systemet kan opnå sine mål.	<input type="radio"/>		
27. Det er vigtigt at håndtere videreudviklingen af systemet lige så præcist som selve udviklingsprocessen. Systemets forretningsmæssige mål skal fastholdes som styringsredskab.	<input type="radio"/>		

De fem cases

Undersøgelser af nedenstående fem projekter har sammen med arbejdsgruppens personlige erfaringer udgjort grundlaget for arbejdsgruppens arbejde.

De fem projekter beskrives herunder kort – med særlig fokus på deres indhold, formål, opbygning, pris og tidsforløb. Beskrivelserne tager ikke stilling til, i hvor høj grad de færdige systemer har opfyldt deres oprindelige formål.

Told•Skats Erhvervssystem

Erhvervssystemet blev udviklet af Told fh Skat som følge af fusionen mellem Statsskattedirektoratet og Direktoratet for Toldvæsenet. Hensigten var at lave et system, der kunne erstatte de ældre IT-systemer, som de to organisationer havde udviklet hver for sig. Erhvervssystemet var en mindre del af en større IT-modernisering, som også omfattede udskiftning af hardware.

Erhvervssystemet skulle registrere oplysninger om virksomhederne samt varetage regnskabsføring, opkrævning og kontrol af skatter og afgifter for erhvervsvirksomheder. Systemet skulle skabe en bedre, sammenhængende administration og en mere effektiv opgaveløsning.

Erhvervssystemet skulle oprindeligt bestå af fem delsystemer: Virksomhedsregistrering, angivelser, udsøgning, planlægning mv., regnskab samt restance.

Projektet blev indledt i 1995, hvor kontrakten med den eksterne leverandør, Datacentralen (det senere CSC) blev underskrevet. Udgifterne til projektet blev oprindeligt anslået til 150-200 millioner kr., der skulle finansieres over Told fh Skats eget driftsbudget.

Ifølge kontrakten skulle det planlagte projekt leveres 30. juni 1997. I foråret 1997 beskær man projektet markant og ændrede de oprindelige tidsplaner. Man opgav at udvikle fire af de fem delsystemer, således at kun delsystemet "Virksomhedsregistrering" blev udviklet færdig og implementeret. Det reducerede system blev leveret 14. juni 1999. Tilpasninger af systemet fortsatte frem til begyndelsen af 2000, hvor det blev sat i drift.

Erhvervssystemet kom i sin beskårne form, ifølge Rigsrevisionen, til at koste Told fh Skat 129,3 millioner kr. – altså lidt under det beløb, det oprindelige projekt med fem delsystemer var budgetteret til.

EASY

Erhvervsskolernes Administrative System, EASY, blev udviklet på baggrund af et samarbejde mellem erhvervsskolerne og Undervisningsministeriet. Det er tænkt som et værktøj til at løse administrative opgaver på landets erhvervsskoler. EASY er en videreudvikling af det tidligere system, ESAS, og er det mindste IT-system af de fem cases, arbejdsgruppen har undersøgt.

Kontrakten med leverandøren WM-data var oprindeligt på 25,5 millioner kr. Den blev underskrevet i maj 1996 med planlagt idriftsættelse juni 1998. Ved designfasens afslutning meddelte leverandøren, at systemet var vokset med 42 pct. i forhold til kravspecifikationen. Årsagerne var angiveligt dels arbejdet med den egentlige systembeskrivelse dels ny lovgivning på området. En gruppe blev nedsat for at beskære systemets funktionalitet, og man endte på et niveau, der lå 33 pct. over kravspecifikationen. Mere var det ikke muligt at fjerne uden at redesigne store dele. Kontrakten med leverandøren blev derfor forhøjet til 32,7 millioner kr. Grundprojektet blev finansieret af en særskilt finanslovskonto, mens tilvæksten blev finansieret over ministeriets driftskonto.

I efteråret 1998 fik EASY-projektet problemer med datakonverteringen, da systemet skulle tages i brug. Problemerne skabte en del presseomtale, bl.a. fordi nogle elever risikerede ikke at kunne modtage et eksamensbevis, når de blev færdige med deres uddannelse.

Idriftsættelsen blev stillet i bero på landets handelsskoler i tre måneder indtil foråret 1999, hvorefter systemet blev implementeret som planlagt.

Amanda

Arbejdsmarkedets Nye Database, Amanda, blev iværksat af Arbejdsmarkedsstyrelsen som en følge af den arbejdsmarkedsreform, der trådte i kraft 1. januar 1994. Amanda skulle afløse arbejdsformidlingernes daværende IT-system, AF-Match.

Amanda skulle føre til, at arbejdsmarkedets behov blev bedre matchet med de lediges kvalifikationer. IT-systemet skulle være tilpas fleksibelt til, at de 14 AF-regioner kunne bevare deres forskellige måder at tilrettelægge arbejdet på.

Udviklingen af det integrerede system blev sat i gang juni 1996, og det samlede projekts økonomiske ramme var oprindeligt 268 millioner kr.

Efter få måneders udvikling måtte leverandøren, CSC, opgave det oprindelige mål om at tilpasse systemet til de forskellige regioners arbejdsgange.

Det var planen, at systemet skulle sættes i drift 1. januar 1998, men det skete først den 10. april 2000 – under stor og kritisk mediebevågenhed. I de følgende måneder gav systemet store problemer for opga-

veafviklingen i AF-regionerne, idet medarbejdernes tidsforbrug ved afvikling af de enkelte arbejdsopgaver steg voldsomt ved anvendelsen af Amanda. Konsekvensen var, at produktiviteten blev halveret i månederne efter ibrugtagningen af systemet, og der opstod stor frustration blandt medarbejdere og brugere.

Da Rigsrevisionen i 2000 undersøgte Amanda-projektet, blev dets totalomkostninger opgjort til 412,2 millioner kr.

Arbejdsministeren satte 31.maj 2000 et udvalg med tre eksperter til at vurdere, hvad der på kort og længere sigt skulle gøres for at optimere systemet. Ekspertudvalget konkluderede i oktober 2000, at Amanda skal tilføres yderligere 120 millioner kr. for at fungere fornuftigt. Heraf skal de 60 millioner kr. bruges på at købe ny hardware. Arbejdsmarkedsstyrelsen har valgt at følge ekspertudvalgets anbefalinger.

Navision Stat

Projektet Navision Stat blev sat i gang af Økonomistyrelsen. Målet var at etablere et økonomisystem, der kunne afløse Statens Centrale Regnskabssystem, SCR, som statsinstitutionernes regnskabs- og økonomisystem. Navision Stat er en tilpasning af standardssystemet Navision Financials.

IT-systemet installeres i den enkelte institution i en basisudgave, som de betaler for i forhold til deres lønsum. Efterfølgende kan institutionerne selv udnytte standardsystemets udvidelses- og integrationsmuligheder. Institutionerne står også selv for driften af deres eget Navision Stat-system.

Det har været mere ressource- og tidskrævende end først antaget at implementere systemet i de enkelte institutioner. Økonomistyrelsen måtte derfor i november 2000 udvide budgetrammen fra 70 til 110 millioner kr. På Finansloven 2001 fik Økonomistyrelsen hjemmel til anvende midler af sin opsparring til at afholde merudgifterne.

Navision Stat var pr. 1. januar 2001 i drift i 113 ud af i alt cirka 500 institutioner. Implementeringen forventes tilendebragt senest i 2003.

VUE

Projektet Videregående Uddannelsesinstitutionernes Edb-systemer, VUE, blev udviklet af Undervisningsministeriet som et fælles administrationssystem til landets universiteter. VUE-projektet omfattede udviklingen af et institutionssystem samt en modernisering af de eksisterende centrale systemer i Undervisningsministeriet (UNI-system). Institutionssystemet bestod af et økonomistyringssystem (ØSS) og et studieadministrativt system (STADS).

Projektet blev sat i gang i 1991 bl.a. med henblik på at kunne følge de universitetsansattes timeforbrug på hhv. forskning, undervisning og administration.

Dette formål blev dog ændret undervejs, så systemet primært skulle varetage administrationen af de studerende ved landets universiteter.

Projektet skulle oprindeligt have været sat i drift i 1994, men fristen blev ved et aktstykke i 1993 ændret til 1995. Økonomisystemet blev trinvis sat i drift fra 1. januar 1995, og STADS blev sat i drift i den første institution 1. april 1996. Grundversionen blev leveret pr. 1. november 1996, og den var i drift primo 1997. Der blev dog udviklet videre på systemet i de efterfølgende år.

VUE-projektet arbejdede til og med 1994 med sædvanlige finanslovsbevillinger, herunder med en ekstra aktstykkebevilling i 1993 på cirka 30 millioner kr. De enkelte institutioners udgifter blev afholdt inden for deres egne rammer. Fra og med 1995, hvor økonomisystemet blev sat i drift, fik VUE-centeret (som statsinstitution) egen bevilling på finansloven til drift og udvikling. Det blev medio 1995 nødvendigt at søge særlig aktstykkebevilling på cirka 18 millioner kr. til at færdigudvikle STADS i 1995/96. I sommeren 1995 blev VUE-projektet reorganiseret, og siden har VUE-systemerne været finansieret over VUE-centerets bevilling og gennem brugerbetaling. Ved reorganiseringen gav Undervisningsministeriet institutionerne mulighed for på visse betingelser at fravælge det studieadministrative system, STADS.

Ved udgangen af 1996 kan de rene udviklingsomkostninger for begge systemer ifølge Undervisningsministeriet opgøres til cirka 129 mio. kr. Fra og med 1996 var der i høj grad tale om, at brugerne betalte for at videreudvikle og vedligeholde systemerne. Fra år 2000 har universiteterne selv dannet deres egen indkøbsforening, der driver og vedligeholder systemerne.

Systemet administrerer i dag kun cirka 40 pct. af de studerende på de videregående uddannelser i Danmark. Københavns Universitet og Handelshøjskolen i København har valgt at stå uden for og har udviklet deres egne systemer.

Litteratur

Cabinet Office

Successful IT: Modernizing Government in Action. Cabinet Office, GB, 2000.
www.iagchampions.gov.uk/itprojectsreview.

Committee of Public Accounts

First Report – Improving the Delivery of Government IT Projects. House of Commons, UK, 1999.
www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmpubacc/65/6502.htm.

Davidson, Per Steiner

Risikohåndtering av IT-prosjekter. Hvordan skal styringsgruppen og prosjektlederen holde kontrol? (Rapport 1998: 7) Statskonsult, Norge, 1998.
www.statskonsult.no/publik/publikasjoner/1998-7/.

Jensen, Annelone, Nanné Solem Dahl, Allan Bo

Rasmussen, Malthe Jacobsen, Jens Chr. Hauge
Offentlige IT-projekter – på vej mod en skandalefri fremtid. Dansk Dataforening, april 2000.
www.ddf.dk/fagraad/organisation_og_it/dogmer.htm

Jensen, Verner, Kurt Nørregaard og Jacob Lyngsø

Rapport fra ekspertgruppen vedrørende Arbejdsformidlingens edb-system: Amanda. Arbejdsmarkedsstyrelsen, oktober 2000.

Jørgensen, Ejvind, Allan Bo Rasmussen, Annelone

Jensen, Peter Sørensen, Jacob Primault
5 holdninger til offentlige IT-projekter – på vej mod en skandalefri fremtid. Dansk Dataforening, februar 2001
www.ddf.dk/5holdninger.htm

Karlsen, Thorbjørn

Erfaringer fra store statlige IT-prosjekter – Vurderinger og mulige tiltag. (Rapport 1998: 6), Statskonsult, Norge, 1998.
www.statskonsult.no/publik/publikasjoner/1998-6.

PLS Rambøll Management

IT i praksis 2000. En undersøgelse af anvendelsen af informationsteknologi i danske virksomheder. PLS Rambøll Management A/S, 2000.

Rigsrevisionen:

Beretning til statsrevisorerne om gennemførelse af statslige edb-projekter. (RB B202/00), Rigsrevisionen, Juni 2000.

Riksrevisionsverket

IT-utveckling inom staten 1998 – en översikt över 231 större projekt (RRV 1999:16) Riksrevisionsverket, Sverige, 1999.
www.rrv.se/PDF-files/PDF9916.pdf.

Riksrevisionsverket

IT-utveckling inom staten 1999 (RRV 1999:38) Riksrevisionsverket, Sverige, 1999.
www.rrv.se/PDF-files/PDF9938.pdf.

Statskonsult

Store Statlige IT-projekter. Styring, Organisering og Ansvarsfordeling. Statskonsult, Norge, 1997.



Teknologirådet
har til opgave at:

fremme
teknologidebatten

vurdere teknologiens
muligheder og
konsekvenser

rådgive Folketinget
og regeringen

STORE STATSLEGE IT-
PROJEKTER – HVORDAN
GØR MAN DET BEDRE?

RAPPORT OG
ANBEFALINGER FRA
EN ARBEJDSGRUPPE
UNDER
TEKNOLOGIRÅDET
Erik Bonnerup
(formand)
Annelone Jensen
Birgitte Gregersen
Erik Andreasen
Hans Henrik
Østergaard
Inge Mærkedal
Karsten Dybvad
Kim Viborg Andersen
Kim Østrup
Martin Toft Hansen
Nina Esmark

SEKRETARIATS-
BETJENING AF
ARBEJDSGRUPPEN
Lars Frelle-Petersen
Peter Smidt
Terkel Møhl
Niels Schiander

REDAKTØR
Ola Jørgensen,
Klartekst

DESIGN
Bysted HQ A/S

TEKNOLOGIRÅDETS
RAPPORTER 2001/3

ISBN 87-90221-56-7
ISSN 1395-7392

RAPPORTEN
BESTILLES HOS:
Teknologirådet
Antonigade 4
1106 København K
Telefon 33 32 05 03
Telefax 33 91 05 03
tekno@tekno.dk

Rapporten kan også
downloades og be-
stilles på Teknogi-
rådets hjemmeside
www.tekno.dk

**Erfaringer fra statslige IT-projekter
– hvordan gør man det bedre?**

Teknologirådets rapporter X
Marts 2001

ISBN 87-90221-56-7
ISSN 1395-7392

TEKNOLOGI-RÅDET

Antonigade 4
1106 København K

Telefon 33 32 05 03
Telefax 33 91 05 09

tekno@tekno.dk
www.tekno.dk