

Erfaringer fra statslige IT-projekter – Hvordan gør man det bedre:

Resumé og konklusioner:

Rapporten "Erfaringer fra statslige IT-projekter – Hvordan gør man det bedre" er opdelt i fire kapitler og to appendikser.

Kapitel 1 beskriver hvordan sammenhængen mellem teknologiudvikling og kravene til den offentlige forvaltning efter arbejdsgruppens vurdering vil præge vilkårene for kommende offentlige IT-projekter. Arbejdsgruppen advarer om, at de problemer fra 90'ernes IT-projekter, som rapporten beskriver, alt andet lige vil blive forstærket. Fremtidens IT-systemer vil 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.

Arbejdsgruppen påpeger på den baggrund, at 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 er på niveau med den, de vil opleve fra de mest avancerede private virksomheder.

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.

Arbejdsgruppen kommer til tre hovedkonklusioner:

- 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.

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 om blandt andet om:

- **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 eksisterende standardsystemer, 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 realismen 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 rationalisering og 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.

Arbejdsgruppen slår i kapitlet fast, at problemerne i de fem undersøgte IT-projekter kun i et vist omfang kan 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, påpeger arbejdsgruppen.

Den giver følgende anbefalinger:

1. Dæmp ambitionerne om specialudviklede IT-systemer. Det bør være praksis ved alle offentlige IT-projekter at vurdere, om organisationens målsætninger med IT-systemet med fordel kan opnås med standard-komponenter 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 systemudviklings-opgaver. 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 stordriftsfordele 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.

Kapitel 3 behandler den store del af problemerne i de undersøgte IT-projekter, der skyldes interne forhold i den offentlige købers organisation. Kapitlet viser, at de offentlige organisationer generelt ikke har været modne til at gennemføre så store projekter på en tilstrækkelig professionel måde.

For det første har IT-projektet ikke været stærkt nok forankret i organisationens øverste ledelse, eller ledelsen har fejlvurderet projektets karakter og betydning. IT-projekter med meget store implikationer for hele organisationens udvikling har 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.

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.

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 forkert, og man har forsømt at dele projektet op i kortere faser med løbende leverancer af delsystemer.

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

1. Ledelsens ansvar for IT-projektet skal gøres helt entydig, 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 incitament 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 "feasibility-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 projektforsøget. Det bør løbende ajourføres og bruges aktivt under hele projektforsøget.

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 de 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 projektforsøget.

Kapitel 4 identificerer de problemer, der knytter sig til leverandører og konsulenter rolle og indsats i projekterne. Der sættes blandt andet spørgsmålstejn ved, om disse professionelle parter har gjort nok for at advare om og forebygge de problemer, projekterne løb ind i. 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.

Leverandørsiden bærer 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.

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 konsulenttydelser 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 konsulent-siden 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-nøglemedarbejdere i staten.

Appendiks 1 opstiller skematisk en række gode råd til den praktiske gennemførelse af IT-projekter. Appendikset 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.