

KAPITEL 1

SAMMENFATNING

Kapitel 1

Sammenfatning

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

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

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

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

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

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

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

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

Mange anbefalinger og vejledninger men stadig omfattende problemer

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

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

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

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

Regeringens arbejdsgruppe for bedre it-projekter

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

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

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

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

Medlemmernes CV findes i bilag 2.

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

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

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

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

Analyse af statslige it-projekter

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

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

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

Erfaringer fra private virksomheder

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

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

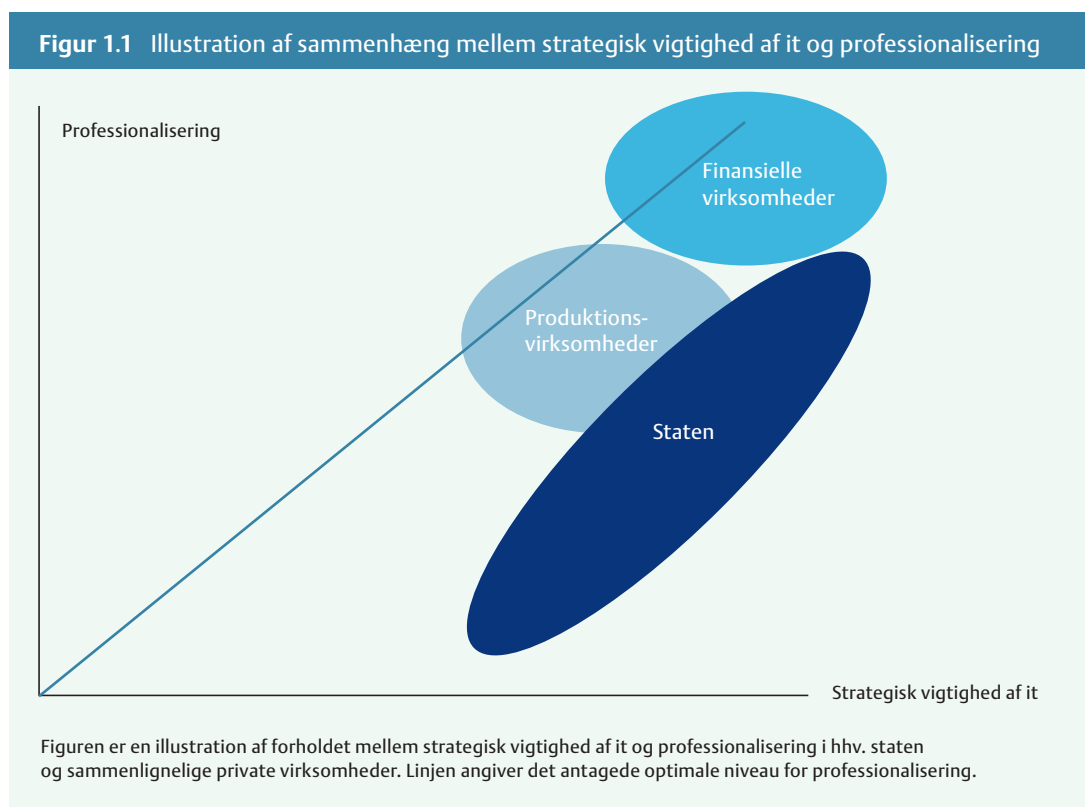
Flere private virksomheder har – som staten – haft udfordringer med it-projekterne. Men de virksomheder, der er undersøgt som led i denne udredning, er kommet væsentligt længere end de fleste styrelser med at udvikle passende metoder, værktøjer og arbejdsgange til at kunne håndtere en situation, hvor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

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

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

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

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



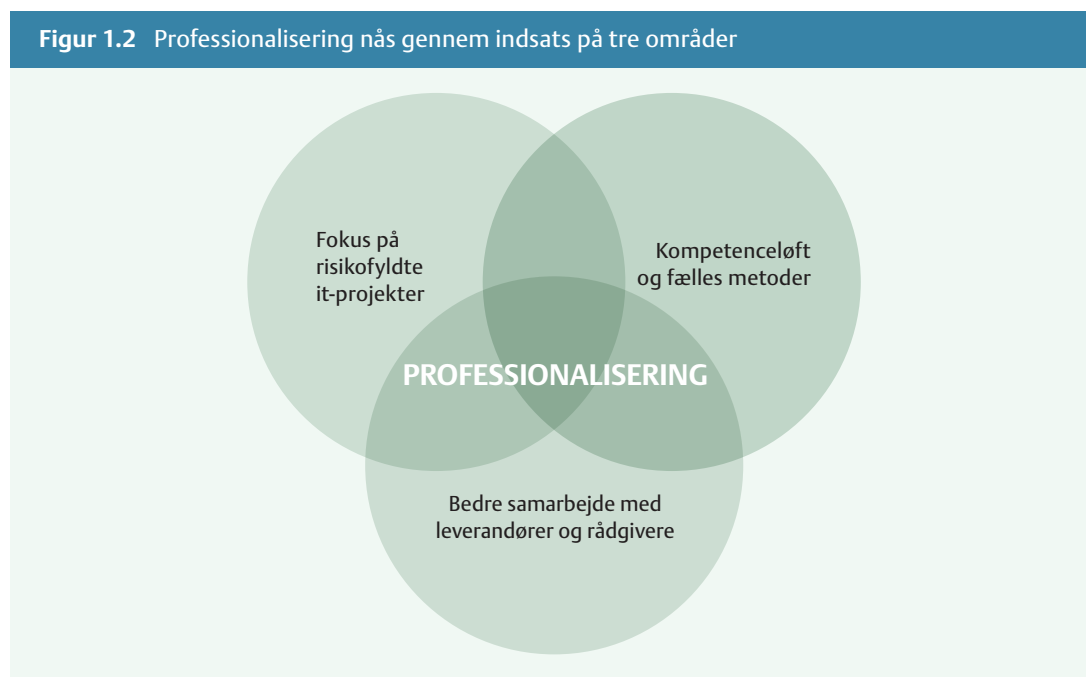
Professionalisering indebærer, at virksomhederne har de rette kompetencer og de værktøjer og metoder, der er passende for at løse opgaverne. Projekternes risici begrænses aktivt og håndteres blandt andet ved, at kompleksiteten i projekterne reduceres. Virksomhederne tager selv det fulde ejerskab for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

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

Målsætning: Øget professionalisering

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

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



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

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

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

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

Indsatsområde 1: Kompetenceløft og fælles metoder

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Indsatsområde 2: Øget fokus på styring af risikofyldte projekter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Der gennemføres to typer reviews:

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

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

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

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

Indsatsområde 3: Bedre samarbejde med leverandører og rådgivere

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

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

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

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

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

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

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

Roller og ansvar

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

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

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

Implementering

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

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

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

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

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

Rapportens struktur

Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, at arbejdsgruppen skal:

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

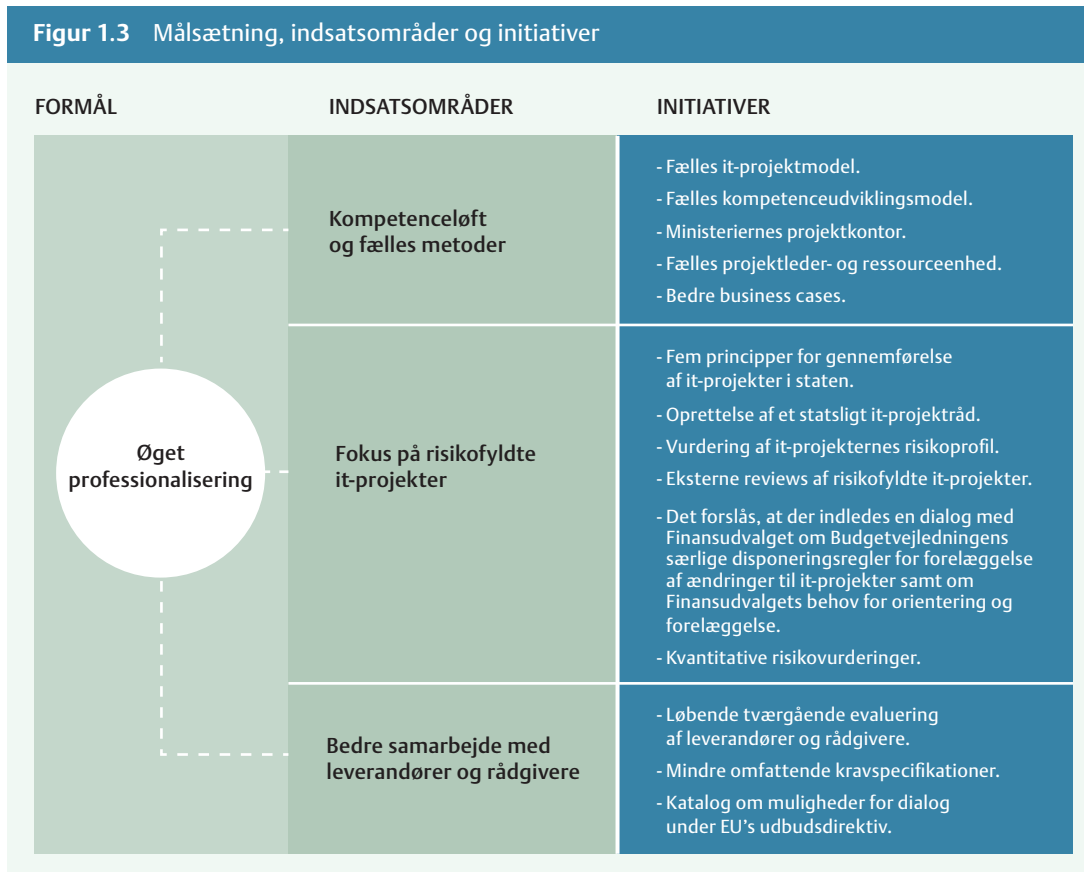
På baggrund af ovenstående skal der ifølge kommissoriet gives anbefalinger til den fremtidige projektering, budgettering, styring, organisering og gennemførelse af de statslige it-projekter. Der skal blandt andet vurderes tiltag, der sikrer:

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

Rapporten er bygget op omkring de enkelte elementer i kommissoriet.

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

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



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

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