





FORNYINGS- OG  
ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET

Rapport

# Bedre samordning og styring av store og/eller strategisk viktige IKT-prosjekter i staten

Forslag fra tverrdepartemental arbeidsgruppe  
Avgitt 15.05.2008



## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>3</b>
1.1	Sammendrag og konklusjoner .....	3
1.2	Bakgrunn .....	5
1.3	Tolkning av mandatet.....	5
1.4	Rapportens målgruppe.....	7
1.5	Presisering av viktige begreper .....	7
1.6	Forholdet til ”arkitekturgruppen” .....	7
1.7	Deltakere og arbeidsform .....	8
<b>2</b>	<b>Hvorfor trengs bedre samordning og styring? .....</b>	<b>9</b>
2.1	Viktige ambisjoner fra regjeringens side .....	9
2.2	Signaler fra Stortinget .....	10
2.3	IKT i et forvaltningspolitisk perspektiv .....	10
2.4	Ulike IKT-prosjekter krever ulik tilnærming .....	11
2.5	Særtrekk ved styring av IKT-prosjekter .....	12
2.6	Særtrekk ved samordning av IKT-prosjekter .....	14
2.6.1	Samordningsutfordringer på virksomhets-/etatsnivå .....	15
2.6.2	Samordningsutfordringer på departementsnivå .....	17
<b>3</b>	<b>Dagens rammevilkår og mekanismer .....</b>	<b>19</b>
3.1	Hvem styrer og samordner på IKT-området? .....	19
3.2	Overordnede planer og regelverk på IKT-området .....	20
3.3	Hovedbudsjettskrivet.....	21
3.4	Tildelingsbrevet.....	21
3.5	Ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringer .....	21
3.6	Utredningsinstruksen med veileder .....	24
3.7	Andre veiledere m.v. ....	24
3.7.1	Samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT .....	24
3.7.2	Risikostyring .....	25
3.8	Standardavtaler.....	26
3.9	Andre mekanismer for bedre styring og samordning.....	27
3.10	Samarbeids- og samordningsfora .....	28
<b>4</b>	<b>Behov for nye mekanismer på IKT-området?.....</b>	<b>30</b>
4.1	Innledning.....	30
4.2	Svakheter i dagens mekanismer og i bruken av dem? .....	30
4.3	Drøfting av behov for nye mekanismer.....	31
4.3.1	Behov mht styring .....	32
4.3.2	Behov mht samordning .....	33
4.3.3	Noen erfaringer med kvalitetssikringsregimet .....	33
4.3.4	Lavere grenseverdier for IKT-investeringer?.....	34
4.3.5	Hva med IKT-anskaffelser innen ”ordinær” budsjetttramme?.....	35
4.3.6	Utredningsinstruksen, veiledninger, strategier mv.....	35

4.3.7 Særlige retningslinjer for gevinstrealisering? .....	37
4.3.8 Erfaringsutveksling om endringsledelse .....	37
4.3.9 Kobling til budsjettprosessen .....	38
4.3.10 Behov for andre mekanismer for styring og samordning?.....	39
4.4 Relevante forslag fra arkitekturgruppen.....	39
4.5 Noe å lære fra Danmark? .....	40
<b>5 Anbefalinger .....</b>	<b>43</b>
5.1 Mål og prinsipper for valg av mekanismer .....	43
5.2 Forslag til bedre styring og samordning av IKT-prosjekter.....	44
<b>6 Mulige konsekvenser av forslagene .....</b>	<b>46</b>
6.1 Hva betyr forslagene for fagdepartementene – Noen betraktninger .....	46
6.2 Hva betyr dette for statens virksomheter/etater – Noen betraktninger.....	46
6.3 Økonomiske konsekvenser.....	47
6.4 Administrative konsekvenser .....	47
6.5 Andre konsekvenser/effekter.....	47
<b>7 Oversikt over gruppens anbefalinger i forhold til mandatet .....</b>	<b>48</b>

**Vedlegg:**

1. Mandat
2. Presisering av noen viktige begreper i rapporten
3. Tidligere analyser av utfordringer
4. Kort om Finansdepartementets kvalitetssikringsregime (KS1 og KS2)
5. Arbeidsgruppens innspill til et mulig oppdrag fra FAD til DIFI
6. Litteraturliste – Veiledninger – Linker

# 1 Innledning

## 1.1 Sammendrag og konklusjoner

Det er meget krevende å ha ansvaret for utvikling og anskaffelse av IKT-løsninger i staten. Særlig utfordrende er dette når tiltaket krever store ressurser over kort eller lengre tid, eller hvis det kan få innvirkning på andre aktører i offentlig eller privat sektor. Forventningene til tiltaket kan være store og mange hensyn må ivaretas i forhold til bl.a. regelverk og til prosessen. I blant blir dessverre resultatet ikke slik det var planlagt, og budsjettoverskridelser og forsinkelser er ikke ukjent.

Utfordringene på dette området er dokumentert gjennom ulike rapporter. Med St.meld. nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* ble IKT-utviklingen framover i offentlig sektor satt inn i et videre perspektiv. Dette er noe av bakgrunnen for at Fornyings- og administrasjonsdepartementet høsten 2007 nedsatte en arbeidsgruppe som ble bedt om å vurdere bedre samordning og styring av store eller strategisk viktige IKT-prosjekter i staten. Resultatet fra gruppens arbeid går fram av denne rapporten.

Arbeidsgruppen mener at det er mulig å utnytte IKT-mulighetene på en bedre måte i staten. Viktig her er bl.a. bedre kvalitetssikring, mer samarbeid og bedre samordning mellom statens virksomheter ved utvikling og anskaffelser av store IKT-løsninger som er viktige for fellesskapet. Da kan en ofte oppnå bedre kvalitet på tjenestene og muligheter for effektivisering gjennom bl.a. mer gjenbruk og fellesløsninger. Behovet for økt samordning må imidlertid vurderes fra område til område. Samordning kan også være et kompliserende moment i gjennomføring av IKT-prosjekter og må avveies mot behovet for god og oversiktlig styring.

### Arbeidsgruppens forslag

For å sikre at statlige IKT-prosjekter gjennomføres med samfunnsøkonomisk lønnsomhet, mener arbeidsgruppen at det må stilles strenge krav til planleggingen av prosjektene. Planleggingen bør følge en metodikk og kvalitetssikres i tråd med beste praksis på området. Dette bør også gjelde for IKT-prosjekter under 500 mill. kr, som etter dagens ordning ikke automatisk omfattes av kravet om kvalitetssikring gjennom Finansdepartementets kvalitetssikringsregime.

Arbeidsgruppen legger fram følgende forslag som grunnlag for videre oppfølging:

- 1. Planlegging av statlige IKT-prosjekter skal nytte etablert og anerkjent planleggingsmetodikk**
- 2. Planlegging av statlige IKT-prosjekter skal underlegges en betryggende kvalitetssikring ut fra risiko og vesentlighet, fortrinnsvis med uavhengige og/eller eksterne ressurser.**
- 3. Samordning skal vurderes tidlig i prosjektet, også i idé- og forstudiefasen**
- 4. Det skal etableres et veiledningsopplegg for planlegging og kvalitetssikring av IKT-prosjekter for oppfølging av forslag 1-3.**

Når det gjelder forslag 1 mener arbeidsgruppen at Finansdepartementets metodikk for planlegging og kvalitetssikring av prosjekter over 500 mill. kr bør legges til grunn også for IKT-prosjekter under 500 mill. kr. Med metodikk menes

de krav som gis til analyse av konseptvalg, til styringsunderlag og til kostnadsoverslag av det valgte prosjektoalternativet. Dette gjelder uavhengig om prosjektet finansieres innenfor eksisterende budsjettammer eller gjennom særskilte tilleggsbevilgninger. Med metodikk menes *ikke* den formelle prosedyren med ekstern kvalitetssikring for prosjekter over 500 mill. kr. Finansdepartementet bør informere fagdepartementene om at dagens rammeavtale for kvalitetssikring gjennom KS-regimet åpner for at det også kan gjøres avrop for prosjekter under 500 mill. kr. I forbindelse med en eventuell videreføring av det generelle KS-regimet etter 2010 bør det vurderes å gjøre tilpasninger for IKT-prosjekter, herunder om det bør innføres én eller flere særegne grenseverdier for slike prosjekter. Til dette vurderingsarbeidet bør FAD i samarbeid med FIN frambringe bedre statistikk om statens IKT-investeringer.

**For forslag 2** vil arbeidsgruppen understreke at uavhengig og/eller ekstern kvalitetssikring må vurderes lagt inn i prosjektplanene så tidlig at ulike alternativer blir belyst og kan velges mellom.

**For forslag 3** må det tidlig vurderes muligheter for samarbeidsprosjekter med andre statlige etater, gjenbruk av komponenter og løsninger, bruk av felles standarder og arkitekturprinsipper. Kvalitetssikringen på dette området bør også vurdere om det er gjennomført en tilstrekkelig samordning.

**I forslag 4** baseres veiledningsopplegget på Finansdepartementets metodikk for kvalitetssikring av store prosjekter over 500 mill. kr. I tillegg skal det vurderes tilpasninger ut fra andre anerkjente og etablerte opplegg, som for eksempel investeringsanalysemodellen som den danske stat har innført i 2007 for IKT-prosjekter over 10 mill. danske kr. Opplegget må tilpasses de enkelte IKT-prosjektenes usikkerhet, omfang, kompleksitet og strategiske betydning.

Veiledningsopplegget må også vise til relevante regelverk, standardavtaler, besluttede forvaltningsstandarder og arkitekturprinsipper m.m., og gjøres tilgjengelig for statlige virksomheter gjennom seminarer, veiledningstjenester og internett.

Arbeidsgruppen foreslår at FAD i samråd med de andre departementene ber DIFI foreslå et slikt veiledningsopplegg, i samråd med bl.a. sentrale etater (inkl. SSØ) og departementsfellesskapet. Forslaget bør sendes på høring før iverksetting.

Gruppens innspill til et mulig oppdrag fra FAD til DIFI om veiledningsopplegget går fram av vedlegg 5.

Fram til veiledningsopplegget foreligger og kan tas i bruk, bør fagdepartementene forsikre seg om at alle IKT-prosjekter planlegges og kvalitetssikres på en hensiktsmessig måte. For IKT-prosjekter med antatte kostnader mellom 50 og 500 mill. kr bør dette foregå i samsvar med hensikten i Finansdepartementets kvalitetssikringsregime. Beløpsgrensen på 50 mill. kr må imidlertid tilpasses bl.a. prosjektets kompleksitet, tidsfrister, samspill med andre aktører, ansvarsforhold, om det er flere deleiere mv. For IKT-prosjekter under antydnet beløpsintervall kan fagdepartementene alternativt vurdere bruk av en mindre arbeidskrevende metodikk, for eksempel investeringsanalysemodellen omtalt ovenfor. Fagdeparte-

mentene bør gi signaler om planlegging og kvalitetssikring av IKT-prosjekter i bl.a. tildelingsbrevene, der en også kan vise til det planlagte veiledningsopplegget.

Forslagene må ses i et langsiktig perspektiv, der man over tid forbedrer planleggings- og beslutningsprosessen for viktige tiltak på IKT-området. Denne utviklingen bør samkjøres med bl.a. arbeidet med arkitektur, standardisering og felleskomponenter i staten.

## 1.2 Bakgrunn

Ifølge Statistisk sentralbyrå brukte statlige foretak 4,7 milliarder kr på IKT-anskaffelser i 2006<sup>1</sup>. Kjøp av tjenester fra datasentraler kommer i tillegg til disse tallene. Det samme gjelder i stor grad utgifter til investeringer og drift på teleområdet, konsulenter og bruk av eget personell.

I flere IKT-prosjekter har det vært kostnadsoverskridelser, forsinkelser, manglende samspill med eksterne aktører og dårlig realisering av gevinster, jf. blant annet Riksrevisjonens Dokument nr. 3:2 (2005-2006) *Riksrevisjonens undersøkelse om realisering av nytteeffekter fra IT-prosjekter i trykdeetaten*.

De enkelte sektorer (departementer) har ansvaret for sin IKT-bruk og sine IKT-investeringer. Det er i dag få mekanismer som oppmuntrer virksomhetene til å vurdere egne IKT-anskaffelser og -utvikling i lys av behovet i offentlig sektor for øvrig. Det kan være behov ut over den enkelte virksomhet/sektor som disse ikke ser eller er klar over. Samtidig blir elektronisk samhandling på tvers mellom virksomhetene og sektorene i det offentlige stadig viktigere.

Denne utviklingen er også sentral i St.meld. nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjons-samfunn for alle* og ble understreket i Stortingets behandling av meldingen i april 2007. For å kunne yte bedre og mer effektive tjenester, skal offentlig sektor samordnes mer gjennom standardisering, felles arkitektur og ved mer samarbeid om bruk av løsninger og gjenbruk av informasjon.

Ut fra regjeringens og Stortingets signaler ifm. St.meld. nr. 17 (2006-2007), vil FAD avklare hvordan man kan få fram et beslutningsgrunnlag for bedre styring, koordinering og samlet sett en bedre utnyttelse av store investeringer i IKT-prosjekter i staten.

## 1.3 Tolkning av mandatet

I følge mandatet i vedlegg 1 skal arbeidsgruppen særlig se på tiltak for forbedring av beslutningsprosess og -grunnlag ved planlegging og oppstart av strategisk viktige og/eller store IKT-prosjekter i staten, for å *se enkeltprosjekter i sammenheng*. I den forbindelse skal gruppen vurdere ulike tiltak knyttet til budsjettprosessen. Gruppen skal også vurdere tiltak for bedre *styring av det enkelte prosjekt i linjen*, herunder synliggjøre viktige elementer i planleggingen som kan ha betydning for gjennomføring av prosjektet.

---

<sup>1</sup> Av dette ble 50 prosent brukt på kjøp av datautstyr, 24 prosent på kjøp av programvare, 14 prosent til leie av datamaskiner og programvare, mens 12 prosent gikk til å utvikle programvare til eget bruk.



Ut fra dette legger arbeidsgruppen hovedvekten på analyser og forslag som gjelder samordning og styring i *de tidlige fasene* av store og viktige IKT-prosjekter.

Arbeidsgruppen har ikke fått i oppdrag å utrede status og kvaliteten på styring og samordning av IKT-aktivitetene i staten. Mer presis kunnskap om problemets omfang og karakter kunne gitt grunnlag for å foreslå mer treffsikre mekanismer for å bøte på problemene.

Mandatet nevner en rekke aktuelle tiltak som arbeidsgruppen konkret skal gi en vurdering av, og åpner for øvrig for at arbeidsgruppen vurderer eventuelle andre forslag. Eventuelle forslag som gjelder saksgang og ansvar skal være i samsvar med utredningsinstruksen og bevilgningsreglementet.

I følge mandatet skal arbeidsgruppen ta for seg *strategisk viktige* IKT-prosjekter og *store* IKT-prosjekter.

Med *strategisk viktige* prosjekter tenker gruppen primært på tiltak som:

- vil kunne få stor betydning for elektronisk samhandling innen aktuelt departementsområde og/eller vil kunne få relativt stor betydning også for andre virksomheter og etater under andre departementer, eller i privat sektor
- vil kunne være avgjørende for en etats utvikling av nye og innovative tjenester
- ikke nødvendigvis behøver å koste mye i investeringer.

Eksempler på slike prosjekter er bl.a. fellesløsninger som bl.a. Minside, Altinn, Det sentrale folkeregisteret og Enhetsregisteret

Med *store* prosjekter mener vi særlig:

- IKT-prosjekter som krever store beløp i utvikling/anskaffelser
- store omstillinger i staten, der IKT utgjør en vesentlig andel
- store reformer som innebærer utvikling eller innkjøp av IKT-løsninger

Med ”IKT-prosjekter i staten” har gruppen forstått IKT-prosjekter i den ordinære statsforvaltningen og i helseforetakene.

Arbeidsgruppen har valgt å bruke begrepet *mekanisme* om sine forslag. En mekanisme kan innebære at en bestemt aktivitet/vurdering anbefales gjennomført før finansiering eller før igangsetting av hovedprosjekt.

Arbeidsgruppen understreker at samordningsmekanismer kun foreskriver en bestemt prosess. Denne prosessen *kan* føre til at det skjer en gjenbruk av komponenter eller at det skjer en tilpasning av IKT-systemet for å dekke andre behov enn prosjekteiers. Beslutningen kan også være at det *ikke* skal foretas samordning. Poenget med mekanismen må være at det gjøres en vurdering på informert grunnlag der aktuelle aktører har vært hørt, og der alternativer holdes opp mot hverandre. Beslutningen som fattes vil uansett måtte basere seg på en kost-/nyttevurdering, men gjennom samordningsmekanismen vil denne bli gjennomført på et bredere grunnlag.

## 1.4 Rapportens målgruppe

Rapporten er skrevet for gruppens oppdragsgiver, dvs FAD (ansvarlig for forvaltnings- og IKT-politikken).

Rapporten vil trolig også være nyttig for andre med ansvar for å få til bedre samordning og styring av viktige IKT-tiltak i staten, jf. ledelsen i den virksomheten som skal utvikle/anskaffe ny løsning og etatsstyrer på departementsnivå (eventuelt sektoransvarlig på IKT-området). Rapporten kan også være til nytte for Finansdepartementet, blant annet i forbindelse med budsjettarbeidet.

## 1.5 Presisering av viktige begreper

Arbeidsgruppen har i vedlegg 2 forklart betydningen av noen viktige begreper brukt i rapporten. Det gjelder:

- Samordning, styring og kontroll
- Prosjekt, tiltak og investeringer
- Kvalitet, gevinster og suksessfaktorer
- Risiko, usikkerhet, følsomhetsanalyser mv

I praksis kan det være vanskelig å trekke et klart skille mellom samordning og samarbeid, og mellom samordning og styring. Samordning er noe mer enn samarbeid, som kan sies å være gjensidig tilpasning på frivillig basis. For å få til samordning må det ofte overordnet styring til. Samordningen skjer da gjennom *hierarkiet* (samordning kan ellers skje gjennom *markedet* eller gjennom *nettverk*).

Styring brukes som begrep i Reglement for økonomistyring, men defineres ikke der eksplisitt. Grunnleggende styringsprinsipper knytter begrepet til mål og resultatkrav. Styringsfunksjonene er målformulering, planlegging og oppfølging.

For arbeidsgruppen har det ikke vært viktig å skille mellom de tre begrepene prosjekt, tiltak og store investeringer. De har det til felles at det skal gjøres en større ressursinnsats for å etablere/anskaffe en løsning/tjeneste for bruk i offentlig sektor.

Det er neppe mange "rene" IKT-prosjekter. Ofte inngår IKT i en reform eller omstilling, der IKT bare utgjør en mindre del av helheten. Tilsvarende vil også kunne gjelde ved for eksempel implementering av nytt regelverk.

## 1.6 Forholdet til "arkitekturgruppen"

Arkitekturgruppen<sup>1</sup> la fram sin rapport 21. desember 2007. Deres rapport inneholder også konkrete forslag om styring og samordning innen fellestjenester/-komponenter og IKT-arkitektur, som tematisk delvis overlapper med arbeidsgruppen.

Rapporten fra arkitekturgruppen ventes å bli sendt på høring i mai-juni 2008. Arbeidsgruppen anbefaler at oppfølgingen av rapportene fra arkitekturgruppen og

---

<sup>1</sup> FAD nedsatte i august 2007 en arbeidsgruppe som ble bedt om å legge fram forslag til retningslinjer for felles IKT-arkitektur i offentlig sektor (FAOS). Gruppen ble ledet av IKT-direktør Gunnar Horn i NAV.

fra arbeidsgruppen ses i sammenheng. Arbeidsgruppen finner det ikke riktig å kommentere forslagene fra arkitekturgruppen.

## 1.7 Deltakere og arbeidsform

Gruppen har hatt følgende sammensetning:

- Svein Sefland (FAD, IT-pol. avd.), leder
- Tarjei Selman (FIN, Fin.avd.)<sup>1</sup>
- Torgeir Jonvik (FIN, Adm.avd.)
- Håvard Hellerud (AID, Velferdspol. avd.), til 25.01.08
- Anders Skaiå (AID, Velferdspol. avd.), fra 26.01.08
- Steinar Lund (HOD, Adm.avd.)
- Kari Bjørke (NHD, Avd. for regelverk og skipsfart), til 31.12.2007
- Thomas Myhr (NHD, Avd. for regelverk og skipsfart), fra 01.01.2008<sup>2</sup>
- Johan Skutle (JD, Plan- og adm.avd.)

Gruppen har fått sekretariatbistand fra Direktoratet for forvaltning og IKT ved Peter Bøgh, Jens Nørve og Mona Naomi Lintvedt. Gruppen har hatt 12 møter. I tillegg har det vært avholdt bilaterale møter med arbeidsgruppens medlemmer.

Arbeidsgruppen har blitt presentert aktuelle erfaringer fra personer fra Sosial- og helsedirektoratet (eResept-prosjektet), Senter for statlig økonomistyring (jf. veiledere innen samfunnsøkonomisk analyse og IKT), konsulentfirmaet Promis, Finansdepartementet vedrørende KS-ordningen og med konsulentfirmaet Gartner Nordic (Danmark). Gruppen har underveis også hatt noe dialog med arkitekturgruppen omtalt i kap. 1.6. Videre har gruppen besøkt Finansministeriet og Videnskapsministeriet i Danmark.

---

<sup>1</sup> Peder Andreas Berg og Sture Berg Helgesen fra Finansavdelingen har også deltatt på enkelte møter.

<sup>2</sup> Fra NHD har også Emma Stenseth og Håvard Mork deltatt på enkelte møter.

## **2 Hvorfor trengs bedre samordning og styring?**

For å kunne gi brukerne bedre tjenester og oppnå en mer effektiv forvaltning, ønsker politikerne mer elektronisk samarbeid i staten. En slik utvikling krever en fremtidsrettet samordning og styring, der IKT er et viktig hjelpemiddel for å oppnå politiske og forvaltningspolitiske mål.

Da dette hjelpemidlet er i rask endring, noe som igjen skaper nye muligheter, er det ingen enkel oppgave å ha ansvar for inngangsetting av et prosjekt der systemutvikling og/eller anskaffelser på IKT-området er viktige elementer.

For å møte disse utfordringene, må virksomhetene vurdere bl.a. om de har kompetanse til å håndtere prosjektet, egne og andres erfaringer på dette området og behovet for samarbeid med andre. I dette kapitlet vil vi se nærmere på de utfordringer utviklingen gir, og hvorfor vi trenger mer samarbeid på tvers og bedre styring.

Innledningsvis vil vi her peke på at arbeidsgruppen i vedlegg 3 har omtalt analyser og rapporter om IKT-investeringer i staten fra bl.a. Riksrevisjonen, OECD, Statskonsult og Simula Research Laboratory. Hovedutfordringene slik de er beskrevet av nevnte instanser synes å være:

- For ambisiøse mål
- Svake kost-nyttevurderinger og lite planlegging av gevinstrealisering
- For lite strategisk planlegging, særlig mht å utnytte de muligheter tverrgående samarbeid og samordning kan gi.
- Mangelfulle analyser av usikkerhet og risiko
- For dårlig forankring i forkant av budsjettprosess/iverksetting av tiltaket.

### **2.1 Viktige ambisjoner fra regjeringens side**

Norge ligger langt framme i å ta i bruk IKT i offentlig sektor. Men sektoren er stor, aktørene er mange og samspillet kan bli bedre. Hver enkelt statlig virksomhet har selv ansvaret for innkjøp og utvikling av egne IKT-løsninger, samtidig som kommunal sektor er et eget forvaltningsnivå med begrenset grad av statlig styring. Mange elektroniske tjenester er dermed lite samordnet ved at de har blitt anskaffet/utviklet lokalt uten at det har vært stilt felles krav til løsningene.

Regjeringen er opptatt av at brukerne skal møte en åpen, tilgjengelig og sammenhengende offentlig sektor som tilbyr helhetlige og fullstendige digitale tjenester. Dessuten vil regjeringen effektivisere og frigjøre ressurser ved bruk av IKT. Dermed kan en styrke det offentlige velferdstilbudet samtidig som administrasjonen blir redusert. Rett bruk av IKT gjør begge deler mulig.

Regjeringen vil derfor etablere en døgnåpen elektronisk forvaltning der virksomhetene må samarbeide i større grad enn i dag. Viktige prinsipper i dette arbeidet vil være utvikling/etablering av elektroniske selvbetjeningsløsninger, tverrsektorielle fellesløsninger og felles arkitekturprinsipper på IKT-området i staten.

Ifølge St.meld. nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* vil realisering av disse prinsippene i større grad enn tidligere kreve tverrsektorielle samordningsfunksjoner innen bl.a. standardisering, begrepsbruk og finansiering, og nye måter å organisere og styre IKT-arbeidet på.

## 2.2 Signaler fra Stortinget

Nevnte stortingsmelding fikk bred støtte i Stortinget under behandlingen der. Av særlig relevans for denne rapporten, vil vi trekke fram følgende uttalelse fra Stortingets transport- og kommunikasjonskomité<sup>1</sup>:

Komiteen er klar over at innarbeidete styringsprinsipper tilsier at hver enkelt sektor i størst mulig grad skal bestemme virkemiddel som de vil bruke for å oppfylle krav og forventninger fra overordnet myndighet. Samtidig viser erfaringene fra flere store statlige IKT-prosjekter at det kan være behov for mer samhandling og felles arkitektur i forhold til systemene og programvare som blir innkjøpt og tatt i bruk, for å sikre at systemene kan kommunisere på tvers der det er behov for det.

**Komiteen har merket seg at høringsinstansene er opptatt av en bedre koordinering av statens innkjøp<sup>2</sup> og styring av IKT. Komiteen er også opptatt av dette og ber Regjeringen vurdere hvordan en best kan sikre kvalitets-sikring, gjenbruk og at systemene kommuniserer med hverandre i forbindelse med store IKT-investeringer.** (Uthevet av arbeidsgruppen)

## 2.3 IKT i et forvaltningspolitisk perspektiv

IKT er et viktig virkemiddel i forvaltningspolitikken. Derfor er plan- og beslutningsprosessen for store IKT-investeringer i staten av stor betydning.

Digitaliseringen av informasjonsbehandlingen i offentlig sektor har resultert i mer elektronisk samhandling på tvers av organisatoriske grenser, både horisontalt på tvers av statlige virksomhetsgrenser og vertikalt mellom ulike forvaltningsnivåer.

Elektronisk kommunikasjon mellom innbyggere og næringsliv på den ene side og offentlig forvaltning på den andre side ventes å bli den "normale" måten å samhandle på. Forvaltningen vil derfor introdusere flere nye selvbetjeningsløsninger i årene som kommer.

Denne utviklingen vil i enkelte tilfeller innebære at lover og forskrifter må harmoniseres for å kunne tillate slik informasjonsutveksling. I andre tilfeller må det etableres tverrgående organisatoriske overbygninger som regulerer slik informasjonsutveksling. Digitalisering av tjenesteyting og myndighetsutøvelse i statlig sektor kan også medføre at en del forslag til beslutninger automatiseres og programmeres inn i datasystemer basert på tilgjengelig elektronisk informasjon.

Bruk av IKT i forvaltningen kan gi muligheter for nye arbeids- og samarbeidsrelasjoner og organisatoriske strukturer. Dermed kan offentlige virksomheter i mindre grad få behov for å spørre sluttbrukere om informasjon de kan få fra andre

---

<sup>1</sup> Innst. S. nr. 158 (2006-2007) Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om eit informasjonssamfunn for alle (side 21)

<sup>2</sup> Når det gjelder koordinering av statens innkjøp på IKT-området, er ikke dette angitt spesifikt i gruppens mandat. Men temaet omtales kortfattet i kap. 4.3.10

offentlige virksomheter (innen regelverkets rammer). Det vil kunne medføre bl.a. at saksbehandlingstiden reduseres.

Imidlertid er det i dag en rekke utfordringer. I mange tilfeller er det lovregulert hvordan det offentlige myndighets- og tjenesteapparatet skal være organisert og yte sine tjenester. En annen utfordring er knyttet til at offentlige virksomheter i liten grad vil prioritere utvikling av tverrgående tjenester fordi de ofte ikke blir målt på at de faktisk bidrar til å nå overordnede forvaltningspolitiske mål. En tredje utfordring er at omfattende datautveksling på tvers vanligvis krever konsistente regimer med gjensidig forpliktelser rundt tjenesteyting mellom etater. Hvis slike regimer mangler, kan det medføre at uenighet mellom to etater som sogner til hvert sitt departement må løses i regjeringen. En fjerde utfordring er at det er utviklet en rekke forskjellige modeller om hvordan bruk av statens data og tjenester skal foregå. Enkelte virksomheter har outsourcet maskindrift, registre og hele eller deler av arbeidsprosesser til tjenesteleverandører, mens andre har fullt ansvar for alle prosesser innomhus. Disse ulikhetene kan vanskeliggjøre samarbeid mellom statlige virksomheter. På den annen side kan outsourcing av samme administrative rutine eller like funksjoner til samme miljø gi stordriftsfordeler og gjenbruk.

## **2.4 Ulike IKT-prosjekter krever ulik tilnærming**

Vi har ulike kategorier av IKT-tiltak, som ikke alltid bør behandles likt når det er snakk om nyanskaffelser eller nyutvikling. Det kan være hensiktsmessig å differensiere mellom for eksempel følgende tiltakstyper (i praksis er det ikke alltid klare grenseflater mellom dem):

1. Infrastruktur, inkl. servere/maskiner, utstyr, linjer/nett, telefoniløsninger osv. innen eget departementsområde (jf. Norsk Helsenett), eller innen den enkelte virksomhet.
2. Infrastruktur for bruk innen flere departementsområder, jf. Nødnettet
3. Systemer/løsninger for håndtering av det administrative behov (lønn, regnskap, arkiv osv) innen egen virksomhet/eget departementsområde.
4. Fagsystemer/tjenester inkl. registre i hovedsak for bruk innen eget departementsområde (jf. landbruksregisteret, elektroniske pasientjournal-systemer). Enkelte av disse løsningene er sterkt integrert med – og i en viss grad også underordnet - internasjonale organisasjoner og systemer innen EU, OECD osv (for eksempel innen luftfart, mat- og dyrehelse, kapitaltilsyn, politi).
5. Fagsystemer/tjenester inkl. registre for bruk i flere departementsområder, der eieransvaret er lagt til et direktorat som i stor grad selv har hånd om og bestemmer videreutviklingen (jf. Autosys).
6. Fellessystem/-komponent for bruk i hele eller i store deler av statsforvaltningen/offentlig sektor, og som i stor grad styres av et departement (eks: Minside, Altinn, folkeregisteret, Enhetsregisteret, tinglysingsregisteret, geo- og kartinformasjon)
7. Mange prosjekter er ikke rene IKT-prosjekter, men ofte en kombinasjon av omstilling, reorganisering, nye arbeidsmåter, regelverksendring og bruk av ny teknologi. Eksempler på store reformer i staten er bl.a. foretaksreformen i helsesektoren, og arbeids- og velferdsreformen (inkl. etablering av NAV og pensjonsreformen). I slike prosjekter/reformer inngår IKT-løsningene i

en større sammenheng. De overordnede milepælene m.v. for slike reformer blir førende også for IKT-arbeidet.

8. Regelverk, retningslinjer og strategier for felles innsatsområder/bruk i staten/offentlig sektor. Eksempelvis forvaltningsstandarder og eID for offentlig sektor.

Tiltak i gruppe 1, 3 og 4 vil ha særlig fokus på styring, der ansvarsforholdene vanligvis er relativt klare (innen ett departementsområde).

For tiltakstype 6, 7, 8 og delvis også 2, skjer det en god del samordning på departementsnivå, gjerne kombinert med regjeringsbehandling. Tiltakstype 8 er i hovedsak samordningsprosjekter, der utredningsarbeidet kan være krevende og der oppfølgingen kan få store konsekvenser.

De største forbedringsmuligheter innen samordning finnes trolig innen tiltakstype 5 og 6, og til en viss grad tiltakstype 2.

## 2.5 Særtrekk ved styring av IKT-prosjekter

Er det spesielle utfordringer knyttet til styring av IKT-prosjekter i forhold til styring av andre sider ved statlig forvaltning?

Delvis er utfordringene knyttet til at det er snakk om *prosjekter*. Flere statlige virksomheter har etter hvert fått god erfaring med styring av store IKT-prosjekter. Fortsatt har imidlertid mange virksomheter lite erfaring med prosjekter, langt mindre er de vant med å styre store IKT-prosjekter. Dessuten krever prosjekter en annen form for styring enn arbeid som utføres i den tradisjonelle linjen.

Delvis er utfordringene knyttet til *den teknologiske utviklingen* mht IKT, som skjer fortere enn på andre områder. Muligheter og kostnader vil ofte kunne endre seg og prosjektrisikoen kan være stor. Den raske utviklingen kombinert med at IKT-tjenestene er virtuelle (i motsetning til f.eks. fysiske investeringer i bygg og veier) medfører at levetiden kan bli relativt kortvarig i forhold til mange andre investeringer i staten. Det er dessuten avgjørende at virksomhetens ledelse ved etablering av ny IKT-løsning vurderer de mange muligheter og alternativer som dagens teknologi representerer, ikke minst på et overordnet nivå.

I likhet med det vi kan se på andre områder i samfunnet, kan en IKT-løsning *ha begynt som en "liten sak"*, som med tiden har utviklet seg til å bli noe stort eller tatt i bruk i mange enheter (jf. for eksempel epost). En slik ad-hoc preget utvikling kan resultere i dårlige/lite effektive tjenester, og systemets samlede kostnader kan nå være betydelige.

Den økte bruken av IKT løsninger/applikasjoner har ført til en stadig økende *kompleksitet* innen hver virksomhet. Dette skyldes bl.a. at de forskjellige fagmiljøene/profesjonene innfører nye løsninger og systemer ut fra eget behov. For eksempel vil informasjonsmedarbeidere ha andre fokus og behov enn personal- og regnskapsmedarbeiderne, og de som arbeider mye med utadrettede tjenester.

Utfordringene og kompleksiteten som da oppstår blir enda mer krevende ved at "alle leverandørene" vil ha et ønske om å utvide nettopp deres løsninger/-applikasjon (deres mål er jo å tjene mest mulig på kunden). De store leverandørene leverer nå større og større pakker med sikte på å få mer av kaka. Dette kan gjøre det vanskelig å sikre integrasjon, holde oversikt og styre helheten. Det kan videre medføre store kostnadsøkninger og mer voluminøse prosjekter enn ønskelig.

For å realisere effektive verdikjeder mellom virksomheter må de aktuelle samhandlingspartnere ta nye løsninger i bruk *samtidig*. Derfor hjelper det lite at legekantoret har gjort alt klart på sin side for å sende sin første elektroniske hensvisning til sykehuset, hvis sykehuset foreløpig har mer enn nok med å få plass elektronisk pasientjournal internt.

I IKT-prosjekter er det spesielle utfordringer knyttet til *gevinstrealiseringen*. Mens gevinstene ved f.eks. å bygge en vei kommer nærmest av seg selv når bilistene tar den nye veien i bruk, er uttak av gevinster i IKT-prosjekter avhengig av endringer i rutiner og organisering, som igjen kan være avhengig av ledelsesinvolvering, kulturendring og opplæring. Disse forholdene er av en helt annen karakter enn IKT-systemet i seg selv, men må hensyntas i IKT-prosjektet, bl.a. i den tidlige planleggingen.

En annen utfordring er *forholdet til personvernet*. Mens virksomhetens IKT-løsning for noen år tilbake bare var tilgjengelig for de ansatte i virksomheten, er offentlige IKT-tjenester i stadig større grad nå også rettet mot den enkelte innbygger og mot andre offentlige etater. Dermed må virksomheten også ta mer hensyn til personvernet, noe som kan kreve grundige avklaringer.

Globaliseringen medfører at flere og flere statsetater må inngå i eller tilpasse seg *offentlige, internasjonale samarbeidstiltak*, som kan medføre spesielle krav på IKT-området.

Perspektivet på IKT-bruk i staten kan delvis være at rask teknologisk utvikling stiller utfordringer til rask innfasing av ny teknologi som internett, elektronisk handel, elektronisk ID, tjenesteorientert arkitektur og lignende. Delvis er utfordringen at det utvikles store og komplekse programsystemer i staten som vil leve i 20-30 år. Oppdatering og fornying av disse systemene i tråd med teknologisk utvikling, omstillinger og regelverk kan være krevende.

Med den raske utviklingen omtalt ovenfor er det bare naturlig at *kompetanse* blir en utfordring, både i etatene og på departementsnivå. For det offentlige blir problemet forsterket ytterligere ved at man bare delvis kan konkurrere lønnsmessig i et konkurranseutsatt marked.

For øvrig vil arbeidsgruppen peke på at den konkrete utøvelsen av styringen kan være forskjellig mellom sektorene, mellom departementer og direktorater og direktoratene i mellom. Utøvelsen av styringen påvirkes både av formell rolle og av størrelsen på sektoren. Det er store forskjeller i styring av IKT-prosjekter i underliggende enheter/etater mellom for eksempel Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Til tross for



disse forskjellene er ledelsen i de tre departementene svært opptatt av bedre styring og samordning på IKT-området, og prioriterer dette høyt.

Da ansvar og styring i staten i hovedsak følger linjen, er det opp gjennom årene på mange områder etablert relativt gode mekanismer for styring av tiltak innen det enkelte departementsområde (vertikalt). Det varierer imidlertid i stor grad hvor mye slike mekanismer er konkret fulgt opp i de ulike sektorene. Dagens instruksjer og veiledningsmaterieell har i stor grad fokus på denne styringsdimensjonen.

Gruppen vil likevel peke på at begrunnelsene i utredninger og prosesser forut for IKT-prosjektene ofte er for dårlige, herunder kost-/nytte-estimer. På noen områder er leverandørmarkedet begrenset (for eksempel i helsesektoren). Dessuten forutsetter gjennomføring av IKT-prosjekter i staten åpenhet og likebehandling av leverandørene. Det krever stor årvåkenhet fra de ansvarlige, også med tanke på innleie av konsulentbistand (jf bl.a. habilitet).

## 2.6 Særtrekk ved samordning av IKT-prosjekter

Styring innebærer et ansvar for å samordne aktiviteter på nivåene under, og samordning kan vanligvis ikke skje uten et element av styring<sup>1</sup>. Behovene for samordning kan oppstå som følge av at man har samme mål eller målgruppe, og at tiltakene man iverksetter kan være billigere og/eller mer effektive dersom de tilpasses hverandre. Samordning kan også springe ut av at de funksjonene man utfører er like, og at det kan være en stordriftsfordel ved å utføre aktiviteter samlet eller å standardisere.

Det er mange pågående parallelle IKT-prosjekter/aktiviteter i staten, noe som medfører utfordringer ift. koordinering, muligheter for gjenbruk og økt kompleksitet ved ønsket samhandling

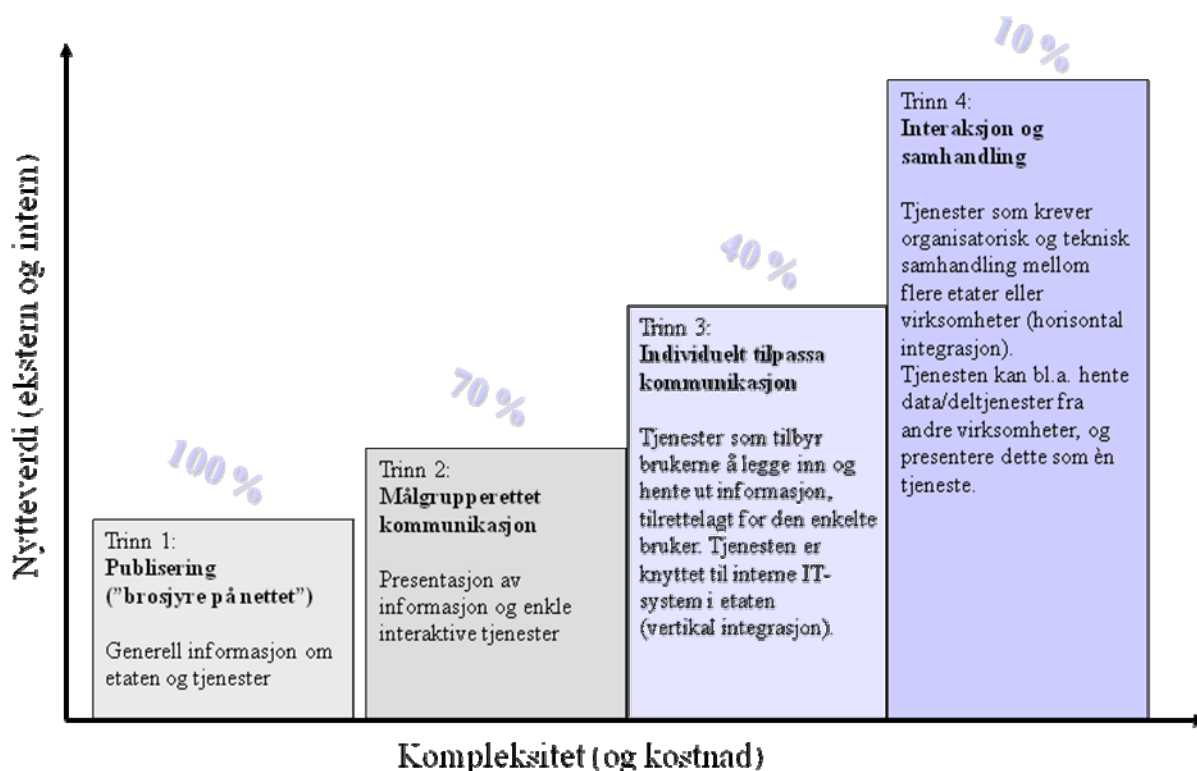
Noen årsaker til problemene kan være:

1. Det er mange beslutningstakere på IKT-området. Vi har 341 statsetater med selvstendig beslutningstakere på IKT-området. Denne "autonomien" medfører bl.a. at grenseflaten på IKT-området mellom kommunesektoren og staten har store variasjoner. Det er krevende for kommunene at de må forholde seg til ulike statlige IKT-krav og forventninger. Det er ikke enkelt å koordinere eller evt. overstyre disse statsetatene.
2. Det finnes gode og omfattende sektorplaner, men det er generelt lite fokus på samhandling med andre. Sektorpolitiske målsettinger og ønsker driver et stort antall aktiviteter/prosjekter innen sine ansvarsområder, for eksempel innen helse- og omsorg, undervisning og i justissektoren
3. Etatene ønsker å tilby bedre og mer helhetlige tjenester overfor innbyggerne og næringslivet, dvs. komme oppover i tjenestetrappa (mer elektronisk samhandling og effektivisering). Jf. figur 1 nedenfor. En slik utvikling kan medføre til dels kraftig økning i kompleksiteten i tjenesten.

---

<sup>1</sup> I vedlegg 2 er det foretatt begrepsavklaring som gjelder samordning og styring.

## Dognåpen forvaltning – Mange statsetater tilbyr enkle tjenester. Få etater tilbyr avanserte tjenester



Figur 1. Prosent av statens virksomheter som har etablert løsninger på det enkelte trinn i "tjenestetrappen"<sup>1</sup>

Søylen lengst til høyre i figuren omfatter tjenester som forutsetter interaksjon og samhandling. Slike tjenester krever organisatorisk og teknisk samhandling mellom flere etater eller virksomheter (horisontal integrasjon). Tjenesten kan f.eks. hente data/deltjenester fra andre virksomheter, og presentere dette som én tjeneste. Innbyggeren vil vanligvis oppfatte slike tjenester som helhetlige og fullstendige.

### 2.6.1 Samordningsutfordringer på virksomhets-/etatsnivå

For den offentlige virksomheten innebærer mer av avanserte elektroniske tjenester økt kompleksitet på mange områder. For eksempel krever gode selvbetjeningsløsninger (integrert med bakenforliggende systemer) høy kompetanse bl.a. innen sikkerhetsløsninger. Dess flere tjenester eller etater som integreres i leveransekjeden, dess mer krevende blir dette. For mindre virksomheter vil kompleksiteten og utfordringene i realiteten være vanskelig å håndtere innen egen organisasjon.

Graden av samordning kan spenne over ulike tiltak, fra for eksempel standardisering, samhandling og interoperabilitet til mulig gjenbruk av komponenter.

<sup>1</sup> Kilde: St.meld. nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*, side 109

Dessuten åpner teknologi- og markedsutviklingen stadig nye muligheter for mer gjenbruk av løsninger og informasjon. Dette øker behovet for mer samarbeid med

### **Altinn – Eksempel på samordning i praksis**

#### Samordning ved etablering

Den eksisterende Altinn-løsningen ble etablert som en felles innrapporteringskanal fra næringslivet til skatte-etaten, SSB og Brønnøysundregistrene på området økonomiske data. Løsningen er siden utvidet og bygget om for å levere et utvidet tjenestespekter til et stadig økende antall tjenesteeiere. Altinn-portalen er etablert som en felles inngangsportale for næringslivets kontakt med offentlig sektor. I tillegg skal Altinns infrastruktur (produksjonslag) støtte utvikling av tjenester både for næringslivet og for privat sektor.

Et grunnleggende suksesskriterium har vært forankringen, først mellom de tre opprinnelige tjenesteeierne, dernest forankringen hos brukergruppene i næringslivet. Forankringen blant tjenesteeierne har også vært en kritisk suksessfaktor i det pågående arbeidet med Altinn II. I denne prosessen skal Altinn utvikles til en felles portal der alle elektroniske tjenester fra det offentlige (stat og kommune) overfor næringslivet gjøres tilgjengelig, uavhengig av hvor de produseres. Videre skal Altinn være et effektivt verktøy for tjenesteproduksjon/elektronisk kommunikasjon mellom det offentlige og sluttbrukerne, uansett hvor tjenestene gjøres tilgjengelige.

#### Samordning og styring ved videreutviklingen

For å sikre fortsatt positiv utvikling av Altinn, har man foretatt separate prosesser for å ivareta hensynene til styring og samordning av Altinn II-prosjektet. I en separat analyse har et eksternt konsultantselskap foretatt en vurdering av Altinn II sin arkitektur ifht. IKT-meldingen, for å sikre at de føringer til samordning vedr. arkitektur, fellesmoduler mv. som det legges opp til i meldingen så langt som mulig blir ivarettatt. Videre foretas en separat kvalitetssikringsprosess av Altinn II i forhold til styringen av prosjektet, der NHD har inngått avtale med et av de fem miljøene som har rammeavtale med Finansdepartementet i kvalitetssikringsregimet.

andre virksomheter i staten. Det kan også føre til nye måter å organisere arbeidet på, eventuelt overføring av oppgaver og mer spesialisering. Blant annet kan det være aktuelt å flytte oppgaver ikke bare internt i en etat, men også mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Dette forutsetter vanligvis vurderinger og avklaringer på et høyere nivå. Vi bruker i dag ikke mekanismer som sikrer at det ved oppstart av store og viktige IKT-prosjekter innhentes informasjon og synspunkter fra andre aktører, slik at det *eventuelt* kan foretas en samordning. Det bør derfor i større grad foretas behovs-/interessentanalyser, og tilbys enkle verktøy for gjennomføring av slike.

Når elektroniske prosesser ikke beskrives og behandles likt i alle etater - på områder der regelverk og andre krav er like etatene imellom (for eksempel mht administrative og økonomiske funksjoner i statlige etater), skyldes det ofte at det er ingen som har

ansvaret for å gjøre dette på vegne av fellesskapet. På slike områder blir derfor nye fellesløsninger sjelden utviklet. Ofte vil det også finnes forskjellige løsninger pga. stadig teknologisk utvikling og nye anvendelsesmåter. Dermed får en ikke utnyttet effektiviseringsmuligheter gjennom stordriftsfordeler. Lite samordning kan også gi dårlig kvalitet på tjenestene. Med en mer samordnet IKT-bruk er det også enklere å tenke mer fleksibelt om organisering og oppgaveløsning i staten.

Som prosjekteier trenger virksomheten/etaten klare grenseflater for hva den har ansvar for. Prosjekteier bør derfor også ta initiativ til å klarlegge om det er behov for samordning mot andre. Det er imidlertid lite av føringer og hjelpemateriell for hvordan virksomhetene i praksis skal samordne og styre IKT-utviklingen i et helhetlig perspektiv. For prosjekteier vil derfor samordning ofte bety uklarheter

som medfører ”plunder og heft”. Mye taler derfor for at overordnet departement i større grad enn i dag bør påse at etatene avklarer og dokumenterer samordningsbehovet. Dette kommer vi tilbake til i kap. 4 og 5.

Tenkningen om mer gjenbruk, flerbruk og fellesløsninger synes å ha bred oppslutning i statens virksomheter/etater. På den annen side registreres det en klar reservasjon mot overprøving og diktat i valg av konkrete tekniske løsninger/komponenter. Det er avgjørende at en kan synliggjøre at samordningstiltak gir en positiv merverdi.

### **2.6.2 Samordningsutfordringer på departementsnivå**

I staten er det utarbeidet få felleskrav for å fremme elektronisk samhandling. Kap. 3.2 viser at det foreligger relativt mye på regelverksområdet, men når det gjelder bl.a. IKT-teknisk samspill (jf. interoperabilitet) finnes få klare felleskrav. Når resultatene kommer fra bl.a. det overordnede arkitektur- og standardiseringsarbeidet, ventes det at etatene vil få noen felles peilemerker å innrette seg mot.

Det er en stor utfordring ved nyutvikling og nyanskaffelser på IKT-området i staten å få til en samordnet og helhetlig utvikling som også dekker behovet i andre statlige etater (det horisontale behov). Det er i dag få insentiver for slik samordning. Videre mangler departementene føringer og veiledningsmaterieell om hvordan dette skal gjøres i praksis, for eksempel mht behovsanalyser/interessentanalyser. Tiltak som totalt sett kunne innebære økt nytte for offentlig sektor eller for samfunnet, blir derfor ikke alltid prioritert eller gjennomført.

Vi har heller ikke gode mekanismer for hvordan departementene seg i mellom kan avklare og løse uenighet om IKT-samordning, utenom i budsjettprosessen eller ved å behandle saken i regjeringen. Det kan medføre at fagdepartementene nedprioriterer samordningen.

Synet på – og behovet for – samordning vil over tid også kunne variere ut fra bl.a. teknologiske muligheter og politisk profilering. Synet på samordning har svingt som en pendel i de senere år. For tiden er det på overordnet nivå gjennomgående et ønske om mer samordning, jf. bl.a. St.meld. nr. 17 (2006-2007).

I tråd med denne utviklingen er det i den senere tid blitt noe mer samordning på overordnet nivå innen enkelte IKT-områder, jf. bl.a. Minside, Altinn, Enhetsregisteret, forvaltningsstandarder og eID (i kap. 2.4 er dette omtalt som fellestjenester/-komponenter). Det kan være nyttig i større grad å se på bl.a. erfaringer fra planlegging og gjennomføring av disse tiltakene, som er gjennomført på ulike måter.

En undersøkelse som Riksrevisjonen gjennomførte i 2007 viser at finansieringen av tverrsektorielle tiltak blir oppfattet som mangelfull av 64 prosent av virksomhetene i staten<sup>1</sup>. Knappt halvparten av departementene var enige i samme påstand. Det tyder på at det er noe ulik forståelse på dette området mellom etatene og departementene.

---

<sup>1</sup> Dokument nr. 3:12 (2007-2008). Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor. 121 statlige virksomheter svarte på dette spørsmålet.

Ulike oppfatninger mellom departementene og etatene om hindringer for elektronisk informasjonsutveksling i staten, kan begrense prioritering av riktige tiltak. Både departementene og etatene må ha tilstrekkelig kompetanse – og være godt nok samkjørt - til reelt sett å kunne påvirke utviklingen slik at målene på IKT-politikken kan bli realisert.

Utfordringene kan bli særlig store ved gjennomføring av reformer i offentlig sektor. Eksempler på dette i senere tid er bl.a. sykehusreformen, forsvarsreformen, politireformen, Reform97/Kunnskapsløftet, etablering av NAV og pensjonsreformen. Knappe tidsfrister, ofte kombinert med at IKT bare utgjør en mindre del av ”reformpakken”, gir stort press på kvaliteten i planlegging og gjennomføring av IKT-prosjektet.

Mer samordning og felles prosessbeskrivelse kan også gjøre det enklere for leverandørene, noe som igjen kan medført økt konkurranse og reduserte utgifter.

### **3 Dagens rammevilkår og mekanismer**

Det finnes en rekke ordninger, regelverk, instruksjoner og veiledere m.v. som er relevante for arbeidsgruppens tema. Nedenfor beskriver vi noen av disse og bruken av dem.

#### **3.1 Hvem styrer og samordner på IKT-området?**

I norsk statsforvaltning skal en etatsleder i sin lederfunksjon samordne planer og aktiviteter i sine divisjoner/avdelinger, og departementet skal i sin etatsstyring samordne underliggende etater. Det fremgår bl.a. av Økonomireglementet § 5 at departementene og underliggende virksomheter ifm budsjettforslagene skal sikre samordning på hvert nivå. På nivået over departementene er det regjeringskollegiet som står for styring og samordning.

Noen av departementene har styrings- og samordningsfunksjoner på vegne av hele statsforvaltningen. Det gjelder for eksempel Justisdepartementet på store deler av det lovtekniske området og Kommunal- og regionaldepartementet på det kommunalpolitiske området.

FADs styrings- og samordningsrolle er bl.a. nedfelt i utredningsinstruksen, der det heter at dette departementet skal ha forhåndsforeleggelse av utredninger som berører vesentlige organisatoriske og administrative forhold i statsforvaltningen. Utredningsinstruksens bestemmelser om forhåndsforeleggelse innebærer en relativt tidlig involvering. FAD har videre ansvaret for koordinering av regjeringens IKT-politikk, jf. kgl. res. av 01.10.2004.

Finansdepartementet koordinerer utarbeidningen av forslagene til statsbudsjettet gjennom budsjettprosessen. Fagdepartementene har i utgangspunktet fri anledning til å disponere midlene innenfor sine respektive budsjetttrammer. Finansdepartementet vurderer imidlertid alle forslag i budsjettprosessen, også forslag om IKT-prosjekter.

Det enkelte fagdepartement har ansvar for å legge til rette for hensiktsmessige løsninger for elektronisk utveksling av informasjon innen eget sektorområde<sup>1</sup>. I budsjettinnstilling S. nr. 8 (2002-2003) understrekes viktigheten av samordning av IKT-politikken og at det føres en helhetlig politikk fra de ulike departementene og etatene på området.

Ifølge Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 1.2 og 1.5.3 er departementene pålagt å gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av departementets ansvarsområde. Departementet skal også sikre seg at alle virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) ble opprettet 1. januar 2004 og er underlagt FIN. SSØ arbeider med bl.a. forvaltning, rådgivning og kompetansetiltak

---

<sup>1</sup> St.meld. nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk

innenfor økonomistyring, herunder bl.a. samfunnsøkonomiske analyser, risikostyring og evalueringer. SSØ utvikler også metoder og veiledninger innenfor økonomistyring.

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) ble opprettet 1. januar 2008 og er underlagt FAD. DIFI har 4 hovedarbeidsområder:

1. Medvirke til en god offentlig sektor
2. Assistere i en aktiv personal- og kompetanseutvikling
3. Legge til rette for koordinert og kostnadseffektiv IKT-bruk i offentlig sektor
4. Legge til rette for samfunnstjenlige, kostnadseffektive og kvalitetsrettede innkjøp.

På IKT-området vil direktoratet primært ha operative oppgaver knyttet til gjennomføring av regjeringens IKT-politikk, først og fremst ansvar for å etablere og forvalte IKT-standarder og noen felles IKT-løsninger for offentlig sektor og medvirke til at offentlige virksomheter tar disse i bruk.

### **3.2 Overordnede planer og regelverk på IKT-området**

Som nevnt i kap. 2.1 og 2.2 gir stortingsmelding nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* noen overordnede føringer mht. styring og samordning på IKT-området. Før den tid ble de politiske signaler på dette området gitt gjennom bl.a. fem eNorge-planer, den siste utgitt i 2006 (*eNorge 2009 – det digitale spranget*).

I tillegg må en ved utvikling og anskaffelse av IKT-løsninger i offentlig sektor forholde seg til ulike regelverk, som for eksempel:

- Økonomiregelverket (jf kap. 3.1)
- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser
- Lov om personopplysninger (personopplysningsloven)
- Offentlighetsloven (ny lov med forskrifter vil trolig tre i kraft i 2008)
- Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften)
- Lov om elektronisk signatur (eSignaturloven)
- Forskrift om frivillige selvdeklarasjonsordninger for sertifikatutstedere
- Lov om visse sider ved elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester (eHandelsloven)
- Lov om elektronisk kommunikasjon (eKomloven)
- Lov om arkiv (Arkivloven) og Arkivforskriften
- Lov om opphavsrett til åndsverk med mer (Åndsverkloven)
- Lov om offisiell statistikk (statistikkloven)
- Nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten 2007-2010

Denne oversikten over noen generelle regelverk er ikke fullstendig, men den antyder at det er mye å passe på når en skal anskaffe/utvikle store IKT-løsninger i staten. I tillegg kommer gjerne regelverk for aktuelle sektorer, jf. helsesektoren.

Gruppen merker seg at Lov om forsøk i offentlig forvaltning (med forskrift) kan gi muligheter for tidsbegrensede *forsøk* for å fremme økt samordning på IKT-området. FAD forvalter forsøksloven for forsøk innenfor statsforvaltningen<sup>1</sup>.

Endringer i regelverket kan påføre IKT-prosjekter store merkostnader eller forsinkelser. Det samme gjelder beslutninger i Stortinget eller i regjeringen i overordnede eller i tilgrensede saksområder, som kan få betydning for det aktuelle IKT-tiltaket. Dette understreker viktigheten av å sørge for god og oppdatert kompetanse ved planlegging og gjennomføring av viktige IKT-prosjekter i staten, god forankring på ledernivå og godt samarbeid på departementsnivå. Det er videre viktig at IKT-konsekvenser av regelforslag og organisasjonsendringer blir tilstrekkelig belyst.

### **3.3 Hovedbudsjettskrivet**

Finansdepartementet sender hvert år ut et rundskriv til alle departementer med retningslinjer for arbeidet med forslag til statsbudsjett kommende år. Dette rundskrivet inneholder bl.a. kalender for budsjettarbeidet, retningslinjer for gjennomføring av rammebudsjettering, fastsetting av budsjetttrammene, budsjetteringsprinsipper m.m.

Forslag om midler til IKT-tiltak må, i likhet med alle andre forslag, fremmes i samsvar med retningslinjene i dette rundskrivet.

### **3.4 Tildelingsbrevet**

Ved årets begynnelse sender departementene et tildelingsbrev til alle underliggende virksomheter, jf kap. 1.4 i Bestemmelser om økonomistyring i staten. Tildelingsbrevet inneholder en oversikt over de midler og fullmakter som departementet stiller til rådighet for virksomheten kommende år, samt føringer og krav til virksomhetens bruk av ressursene. Utgangspunktet for innholdet i tildelingsbrevet er departementets budsjettproposisjon, etter at denne er behandlet i Stortinget.

I budsjettårene 2006 og 2007 utformet FAD felles føringer på IKT-området, føringer som departementene innarbeidet i sine tildelingsbrev.

### **3.5 Ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringer**

Regjeringen Bondevik I besluttet 1. desember 1997 å igangsette et prosjekt for gjennomgang av systemene for planlegging, gjennomføring og oppfølging av investeringsprosjekter i staten. I februar 1999 avla styringsgruppen for dette prosjektet sin sluttrapport, etter å ha gjennomgått 11 konkrete investeringsprosjekter under Samferdselsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

---

<sup>1</sup> KRD er ansvarlig for forsøksloven i kommunal sektor



Finansdepartementet innførte fra år 2000 en ordning med eksterne kvalitets-sikringer i beslutningsfasen av store statlige prosjekter. Det overordnede formålet var at dette skulle gi mer vellykkete prosjekter, reduserte kostnader for staten og mer nytte for hver krone. Gjennom rammeavtaler med Finansdepartementet ble utvalgte rådgivere fra privat sektor godkjent for å gjennomføre ekstern kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekter utenom oljesektoren.

Fra rammeavtalene ble inngått i 2000 til utgangen av 2003 ble det foretatt 52 avrop på avtalene. Sommeren 2004 ble det utlyst konkurranse om nye rammeavtaler for perioden ut 2006 med opsjoner på forlengelse 2 + 2 år. I forbindelse med denne utlysningen ble ordningen justert i henhold til erfaringer fra første avtaleperiode. Nye rammeavtaler ble signert 10. juni 2005.

Ordningen stiller krav om at alle prosjekter med antatt kostnad over 500 mill. kr skal gjennomgå kvalitetssikring. Ordningen er obligatorisk for alle statssektorer utenom SDØE (statens direkte økonomiske engasjement) og helseforetakene. Dersom et fagdepartement ønsker det, kan det imidlertid også gjøres avrop for prosjekter under 500 mill. kr.

Ordningen er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2004–2005) Gul bok, og kravet om kvalitetssikring av prosjekter med antatt kostnad over 500 mill. kr er nedfelt i Bestemmelser om økonomistyring i staten, jf. avsnitt 5.3.8 Store anskaffelser. Kravet omtales dessuten i Finansdepartementets årlige rundskriv til departementene om utarbeidelsen av neste års statsbudsjett.

Ordningen innebærer at det gjennomføres kvalitetssikring i to ledd:

- Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1)
- Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag, herunder usikkerhetsanalyse for det valgte prosjektalternativ (KS2)

#### **Nærmere om kvalitetssikring av konseptvalg (KS1)**

Hensikten med KS1 er at KS-rådgiver skal bistå oppdragsgiver (det aktuelle fagdepartement og Finansdepartementet i fellesskap) med å sikre at konseptvalget undergis reell politisk styring. I siste instans er selve konseptvalget en politisk beslutning som KS-rådgiver ikke skal ha noen rolle i. KS-rådgivers funksjon er avgrenset til å støtte oppdragsgivers kontrollbehov med den faglige kvalitet på de underliggende dokumenter i beslutningsunderlaget.

KS1 skal finne sted ved avslutningen av forstudiefasen, før beslutning i regjeringen. Den skal omfatte kvalitetssikring av følgende dokumenter:

- En behovsanalyse (med kartlegging av interessenter og vurdering mot samfunnsmessige behov)
- Et overordnet strategidokument (med samfunns mål og effektmål)
- Et overordnet kravdokument, med krav og betingelser som tiltaket skal oppfylle (ikke det samme som kravspesifikasjon)
- En alternativanalyse (med nullalternativ og minst to hovedalternativer)

Dette innebærer å utføre en samfunnsøkonomisk analyse av alternativene i henhold til Finansdepartementets veiledning for slike analyser.

## **Nærmere om kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag (KS2)**

Hensikten med KS2 er å gi oppdragsgiver en uavhengig analyse av prosjektet før det legges frem for Stortinget. Kontrollhensynet er det dominerende aspektet som skal dekkes. Dels skal det være en etterkontroll av om grunnlaget for å fremme forslag om godkjenning av prosjektet med kostnadsramme er tilstrekkelig, dels skal analysen peke fremover ved å kartlegge de styringsmessige utfordringer i gjenstående faser av prosjektet. Analysen skal understøtte beslutningsunderlaget for den endelige investeringsbeslutningen. Resultatene skal også kunne brukes som kontrollgrunnlag for oppdragsgiver.

KS2 skal finne sted ved avslutningen av forprosjekt, før fremleggelse for Stortinget for beslutning. Den skal dokumenteres i en rapport som inneholder KS-rådgivers anbefaling om:

- Kostnadsramme inklusive nødvendig avsetning for usikkerhet for at prosjektbudsjettet skal holde.
- Hvordan prosjektet skal styres for at kostnadsrammen skal holde.

KS2 innebærer stort sett en kvalitetssikring etter samme mønster som i perioden 2000-2003.

Ved avslutning av hvert oppdrag under rammeavtalen skal KS-rådgiverne avgi prosjektrelaterte data etter spesifisert format til en forskningsdatabase som Finansdepartementet har etablert for å få utført følgeforskning på prosjektene som har vært gjenstand for kvalitetssikring. Forskningsdatabasen utvikles og forvaltes av Concept-programmet (se nedenfor).

## **Erfaringsutveksling og utviklingsarbeid**

For at Finansdepartementet skal kunne følge tett med i utviklingen er det opprettet to fora der det utveksles erfaringer, henholdsvis Prosjekteierforum (for departementene) og Prosjektledelsesforum (for de utøvende etatene). Her møtes representanter for departementene, etatene, konsulentselskapene og academia.

Prosjekteierforum avklarer begreper og prinsipper på tvers av sektorene. I Prosjektledelsesforum arbeides det med å identifisere og utbre beste praksis for planlegging og styring av statlige investeringsprosjekter.

## **Concept-programmet og KS-ordningen**

Concept-programmet driver følgeforskning knyttet til store, statlige investeringsprosjekt. Programmet er lokalisert ved NTNU som et nøytralt og uavhengig organ. Akademiske hovedsamarbeidsparter er NTNU, representert ved Institutt for bygg, anlegg og transport. Concept fungerer som en samarbeidsarena der det offentlige fagmiljøet, forskningsmiljøene og næringslivet møtes. Den sentrale aktiviteten er forskningen. Basert på kunnskap og erfaringer fra alle involverte parter, og fakta fra store statlige investeringsprosjekt, skal ny kunnskap om tidligfase og gjennomføring av store investeringsprosjekt utvikles og formidles. Concept-programmet er ikke en del av kvalitetssikringsordningen. Som en viktig utviklingspartner, følger likevel Concept med i aktivitetene som foregår under ordningen, forsker på KS-rapportene fra prosjektene og deltar i Prosjekteierforum og Prosjektledelsesforum.

Concept har nær kontakt med de aktuelle departementene, etatene, konsulentene og prosjektorganisasjonene.

### **KS-ordningen og IKT-prosjekter**

KS-ordningen innebærer i dag ingen spesialbestemmelser eller unntak for IKT-prosjekter. IKT-prosjekter omfattes fullt ut av kravene til gjennomføring av kvalitetssikring, både når det gjelder KS1 og KS2. Foreløpig er ingen IKT-prosjekter gjort til gjenstand for KS1, da dette er en relativt ny ordning<sup>1</sup>. Nedenfor listes opp noen eksempler på KS2 av IKT-prosjekter:

- NAVs IKT-løsning for å tilpasse seg pensjonsreformen
- NAV IKT (jf. sammenslåingen av Arbeidsetaten og Trygdeetaten)
- LOS-programmet i Forsvaret (tidligere benevnt Golf)
- Nødnettanskaffelsen (den valgte løsningen har dog ikke vært kvalitetssikret)
- Nytt saksbehandlingsprogram for Statens lånekasse for utdanning

Vi kommer tilbake til kvalitetssikringsregimet under drøftingen i kap. 4.

## **3.6 Utredningsinstruksen med veileder**

Instruksen ivaretar både styringsformål og koordineringsformål. Den tar særlig sikte på å sikre at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser blir vurdert. Veilederen gir utfyllende forklaringer og råd til instruksen.

Forholdet til budsjettprosessen omtales kort i veilederen, og det henvises til veileder i statlig budsjettarbeid og til budsjettkalenderen. Det henvises også til KS-ordningen når kostnaden er anslått til over 500 mill. kr.

Forhåndsforelegging for andre departementer skal skje så tidlig som mulig og før selve utredningsarbeidet tar til. Når en sak er ferdig utredet, skal fagdepartementet sende saken på alminnelig høring til alle berørte instanser.

Mht ”andre vesentlige konsekvenser” gir ikke veilederen noen uttømmende liste, men nevner en rekke eksempler (miljø, likestilling m.v.). Ett av eksemplene er enklere regelverk og enklere forvaltning. Når det gjelder ”enklere forvaltning”, nevnes at rapporteringsrutiner skal gjøres så enkle som mulig, og at en bør vurdere mulighetene for å utnytte elektronisk kommunikasjon eller rapportering.

I praksis brukes utredningsinstruksens samordningsmekanismer lite på IKT-området.

## **3.7 Andre veiledere m.v.**

### **3.7.1 Samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT**

Målet med denne veilederen fra SSØ er å gi en oversikt over hvordan ledelsen i statlige virksomheter kan få et godt beslutningsgrunnlag for å vurdere igangsetting av IKT-prosjekter, og gi en detaljert beskrivelse av hvordan samfunnsøkonomiske

---

<sup>1</sup> KS1 er gjennomført for Pensjonsprosjektet i NAV, et prosjekt som også omfatter IKT

analyser kan gjøres i det enkelte prosjekt. Veilederen inneholder i tillegg retningslinjer for hvordan man bør følge opp slike prosjekter og sikre gevinstrealisering.

Veilederen inneholder en sjekklister for de viktigste 7 trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse, og et eksempel (innføring av efaktura) på hvordan et beslutningsgrunnlag kan utformes. Sentralt i veilederen er beskrivelse, tallfesting og verdsetting av nytte- og kostnadsvirkninger (trinn 3) av IKT-prosjekter. Det blir også vist en egen metodikk for å sammenstille ikke-verdsatte virkninger. I følge SSØ blir veilederen stadig mer brukt i statlige virksomheter når det skal gjennomføres analyser av IKT-prosjekter.

I tillegg til veilederen har SSØ utviklet en regnearkmal, der en konkret kan beregne netto nåverdi av prosjekter<sup>1</sup>. SSØ holder også kurs om i bruk av deres veiledere.

SSØ mener at økt bruk av samfunnsøkonomiske analyser kan bidra til at statlige virksomheter blir flinkere til å ta hensyn til virkninger av IKT-prosjekter *utenfor* egen virksomhet og sektor. Det kan øke samhandlingen mellom statlige virksomheter når det gjelder investering i IKT. Veilederens kap 5.1 *Hvem blir berørt* er imidlertid svært knapp.

I tillegg peker SSØ på at økt bruk av samfunnsøkonomisk analyse i forkant av implementering kan bidra til at man får sterkere fokus på hvilke nyttevirksomheter som skal tas ut og hvem som er ansvarlig for å ta ut gevinstene.

### 3.7.2 Risikostyring

Økonomireglementet for staten stiller krav om at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet, i arbeidet med å nå mål på en effektiv måte. Det gis ikke nærmere anvisning om hvordan risikostyring og intern kontroll skal utformes eller gjennomføres i virksomhetene. SSØ har derfor utarbeidet et metodedokument for risikostyring og intern kontroll i staten (2005).

I SSØs metodedokument er risikostyring knyttet til mål- og resultatstyringen av virksomheten, og det presenteres en 8-steps modell for dette. Dokumentet har et eget underkapittel om risikostyring av *prosjekter*, men dette er svært kortfattet (risiko knyttet spesifikt til IKT-prosjekter omtales ikke). Det er i 2007 gitt ut en veileder som supplement til metodedokumentet. Et viktig tema i veilederen er å integrere risikostyringen i mål- og resultatstyringen.

Den generelle veilederen i samfunnsøkonomisk analyse (FIN, 2005) og FINs rundskriv R-109/2005 har risiko som tema. Imidlertid er risiko her kun knyttet til bruk av kalkulasjonsrente, og dekker derfor ikke behovet på IKT-området.

I SSØs veileder om Behandling av usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser (2006, 2. opplag 2007) får statlige virksomheter en enkel innføring. Veilederen bygger på metodegrunnlaget fra Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomisk

---

<sup>1</sup> [http://www.sfso.no/upload/forvaltning\\_og\\_analyse/samf\\_ok\\_analyse/mal%20for%20analyse%201.1.xls](http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/samf_ok_analyse/mal%20for%20analyse%201.1.xls).

miske analyser (2005), og kan ifølge forordet betraktes som en utbygging av omtalen av risiko i denne. I denne veilederen settes likhetstegn mellom risiko- og usikkerhetsanalyser.

### 3.8 Standardavtaler

Statens standardavtaler for IKT-anskaffelser har sin opprinnelse på 1970-tallet, da det fantes et Råd for databehandling i staten<sup>1</sup>. Anskaffelse av IKT var et nytt og ukjent område som mange syntes var vanskelig, og rådet foretok kvalitetssikring av store statlige IKT-anskaffelser. Rådet ble overbevist om at leverandørenes kontrakter ikke holdt mål for statlige kunder. Derfor laget Statskonsult standardavtaler for å ivareta statens kundeinteresser på en bedre måte. Det er disse som nå går under navnet Statens standardavtaler..

Siden 1970-årene er avtalene supplert med nye avtaler, basert på erfaring og teknologiske, bruksmessige, rettslige og markedsorienterte kriterier. Utviklingen av avtalene har foregått gjennom samarbeid med kompetansemiljøer i offentlig og privat virksomhet, samt med leverandørenes interesseorganisasjon IKT-Norge. Det er lagt vekt på å benytte avtalene som verktøy for å innføre felles normer, metoder og prosedyrer i forbindelse med IKT-anskaffelser, for eksempel når det gjelder testing.

Avtalene kvalitetssikres ved at nye avtaler og nye versjoner av eksisterende avtaler sendes på bred høring i hele offentlig sektor, til leverandører, advokatfirmaer, konsulentfirmaer og ulike interesseorganisasjoner. Innspill mottatt utenom høringene tas også hensyn til og avtalene blir forbedret kontinuerlig. Det store engasjementet rundt avtalene bidrar til å belyse og kvalitetssikre avtalene fra mange sider og de fremstår som en mellomting mellom ensidig opprettet standardavtale og omforent standardavtale.

Det finnes til sammen 13 ulike Statens standardavtaler fordelt på områdene IKT-anskaffelser, konsulenttjenester og elektronisk informasjonsformidling og på kundesiden har avtalene en dominerende plass innenfor offentlig sektor.

Det er ytterligere to organisasjoner som utvikler og forvalter standardavtaler på IKT-området; IKT-Norge og Den Norske Dataforening. IKT-Norge har 11 ulike avtaler på områdene IKT-anskaffelser og konsulenttjenester. Den Norske Dataforening har tre avtaler, alle innenfor området IKT-anskaffelser. IKT-Norges standardavtaler er leverandøravtaler, mens Dataforeningens avtaler tar sikte på å være mer ”nøytrale” i forhold til partene.

I IKT-prosjekter i staten nyttes først og fremst Statens standardavtale for programutvikling, Statens standardavtale for kjøp av standardssystem med tilpasning og Dataforeningens PS2000-avtale. I tillegg drives mye systemutvikling på såkalte ”time and material”-avtaler, dvs timefakturerer gjerne innenfor konteksten av en rammeavtale. Da er det oftest SSA-avtalene for konsulenttjenester som blir benyttet.

---

<sup>1</sup>Statens rasjonaliseringsdirektorat (senere Statskonsult) hadde både formannen og sekretariatsfunksjonen i rådet

PS2000-avtalen ble utviklet som del av et forskningsprogram, ”Prosjektstyring år 2000”, som var et brukerstyrt samarbeidsprogram mellom NTNU, SINTEF, norsk næringsliv og offentlig forvaltning med mange ulike undergrupper, bl.a. en for IKT. PS2000-avtalen ble laget av denne gruppen, hvor Statskonsult satt som representanter for forvaltningen. Senere fikk Den Norske Dataforening i oppgave å forvalte avtalen. Avtalen er nylig kommet i ny versjon og Dataforeningen holder nå på å utarbeide en veileder til hvordan PS2000 kan benyttes til såkalt smidig systemutvikling.

Statskonsults arbeid med Statens standardavtaler blir videreført av DIFI med FAD som bestiller og bidragsyter. En ny Statens standardavtale for Smidig systemutvikling er under utarbeidelse og vil bli sendt på høring våren 2008.

### **3.9 Andre mekanismer for bedre styring og samordning**

Oversikten nedenfor gir noen eksempler på andre mekanismer som er relevante for gruppens arbeid.

#### **Elektronisk ID (eID) og signatur**

I samsvar med regjeringsbeslutning i april 2008, vil Fornyings- og administrasjonsdepartementet opprette en offentlig infrastruktur som skal håndtere og verifisere ulike eIDer som er i bruk. Dette gjelder både felles eID utstedt av offentlige myndigheter og eID utstedt av markedsaktører. Disse strategiske føringene ligger til grunn for det videre arbeidet med eID i offentlig sektor:

- Staten skal tilby en felles offentlig elektronisk ID på mellomhøyt sikkerhetsnivå til alle innbyggere som ønsker dette, for tilgang til offentlige tjenester på nett. Den første utgaven av en slik felles eID er i dag tilgjengelig på portalene Minside og Altinn. Arbeidet med å forbedre løsningen starter nå.
- En ny felles offentlig infrastruktur, et samtrafikknav, skal håndtere og verifisere både den felles offentlige eID og godkjente eID-løsninger som er i bruk i markedet. Navet skal også tilby felles pålogging til offentlige netjtjenester. DIFI har fått i oppgave å etablere samtrafikknavet.
- Felles overordnede krav til risikovurderinger og valg av sikkerhetsnivå for virksomheters bruk av eID og elektronisk signatur blir nå publisert og distribuert til offentlige etater. Dette felles rammeverket skal bidra til samordning av krav til eID og motvirke at den enkelte etat utvikler hver sin eID for elektronisk kommunikasjon med brukerne.

Justisdepartementet tar sikte på å legge frem en lovproposisjon om et nasjonalt ID-kort i Norge innen utgangen av 2008. Det nasjonale ID-kortet vil tilby innbyggere en offentlig utstedt eID på høyt sikkerhetsnivå.

#### **Sertifiseringsordninger**

Med hjemmel i esignaturloven har NHD utarbeidet en forskrift<sup>1</sup> som åpner for at utstedere av elektroniske signaturer / eID kan selvdeklare seg i henhold til FADs

---

<sup>1</sup> Forskrift 21. november 2005 nr. 1296 om frivillige selvdeklarasjonsordninger for sertifikatutstedere

"Kravspesifikasjon for PKI i offentlige sektor". Selvdeklarasjon kan skje etter tre forskjellige sertifikatklasser og er bl.a. tenkt til å bli brukt i elektronisk kommunikasjon med offentlig forvaltning der det stilles krav om elektronisk signatur /eID<sup>1</sup>. Tilsynsmyndighet er Post- og teletilsynet. Med denne ordningen ønsker man å knesette felles krav og rammeverk vedr. elektroniske signaturer / eID ved kommunikasjon med og i offentlig forvaltning<sup>2</sup>.

### **Arkitektur og forvaltningsstandarder**

Realisering av en døgnåpen forvaltning forutsetter økt samarbeid på tvers ved etablering av IKT-løsninger. I forbindelse med oppfølging av arkitekturgruppens rapport (jf. kap. 1.6) pågår det arbeid med å utforme overordnede prinsipper for IKT-arkitektur. De vil kunne gi en mer koordinert IKT-utvikling av offentlig IKT-infrastruktur, og klarlegge grenseflater, ansvarsforhold og retningslinjer for offentlig IKT-utvikling.

Et viktig element i dette arbeidet er standardisering. Regjeringen har vedtatt en overordnet politikk for bruk av åpne standarder i offentlig sektor. Det er etablert et standardiseringsråd for IKT i offentlig sektor. Videre foreligger første versjon av en referansekatalog over IKT-standarder til bruk i offentlig sektor. Dette arbeidet vil bli trappet opp i 2008 og 2009.

### **Andre eksempler**

Av andre mekanismer som i dag bidrar til bedre styring og samordning på IKT-området vil gruppen peke på bl.a.:

- Altinn (næringslivportal og felles infrastruktur). Jf. omtale i kap. 2.6.1
- Minside (innbyggerportal)
- NOARK-standard (som må nyttes for arkivsystemer i staten)
- Ulike grunndataregistre i staten (jf. bl.a. Det sentrale folkeregisteret, Enhetsregisteret og Matrikkelregisteret)
- Krav om universell utforming (foreslått iverksatt fra 01.01.2011<sup>3</sup>)

For øvrig vil gruppen nevne at dårlige prosesser, mangelfull planlegging og kvalitetssikring tidlig i prosjektet ofte er årsaker til kostnadssprekk og forsinkelser. Derfor er det viktig at virksomheten og fagdepartementet legger mye arbeid i idéfasen, forstudien og i forprosjektet. Etter den tid er det vanskelig/ kostbart å kunne gjøre endringer. Dette er også bakgrunnen for at Finansdepartementets kvalitetssikringsregime har fokus på de tre første fasene i prosessen. Det er også grunnen til at gruppens arbeid i hovedsak er innrettet mot planleggings- og oppstartfasen, jf. mandatet.

## **3.10 Samarbeids- og samordningsfora**

På IKT-området i offentlig sektor er det flere fora som i ulik grad har fokus på samordning på tvers av sektorgrensene. Det gjelder bl.a.:

---

<sup>1</sup> Jf. bl.a. forskrift 3. mai 2007 nr. 476 om prøveprosjekt for elektronisk kommunikasjon ved tinglysning

<sup>2</sup> Ihht. eforvaltningsforskriften § 27 (4) kan FAD "bestemme at det ved elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen bare skal benyttes sertifikater som er oppført på liste publisert i henhold til forskrift 21. november 2005 nr. 1296 om frivillige selvdeklarasjonsordninger for sertifikatutstedere §11 første ledd".

<sup>3</sup> Jf. Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

*Koordineringsorganet for eForvaltning (KoeF)*, etablert i 2004, skal på overordnet nivå sørge for elektronisk samhandling i og med offentlig sektor for å bidra til flere og bedre brukerrettede tjenester. KoeF skal dessuten bidra til kunnskaps- og næringsutvikling og til bedre bruk av offentlige ressurser. Målgruppen for arbeidet er primært offentlig sektor, med særlig vekt på statlige og kommunale forvaltningsorganer. KoeF blir ledet av fornyingsministeren, og består elles av 16 etatsledere i statlig og kommunal sektor.

*Standardiseringsrådet for IKT i offentlig sektor*, etablert i 2006, skal gi tilrådinger til FAD om IKT-standarder for offentlige virksomheter. Rådet har 15 medlemmer fra statsetater, kommuner og organisasjoner med standardisering som kjernevirksomhet.

*Koordineringsutvalgt for forebyggende informasjonssikkerhet (KIS)* drøfter tverrsektorielle spørsmål og gir råd til aktuelle departement og etater. FAD leder utvalget.

Andre eksempler: *Brukerforum for elektroniske tjenester* og samordning for næringslivet (NHD). *Registerforumet* arbeider for bedre og mer effektiv offentlig registerforvaltning i Norge, og består av etatssjefene i Statens kartverk, Brønnøysundregistrene, Skatteetaten, NAV og Statistisk sentralbyrå. KS sitt *IKT-forum* (Fagrådet) er et forum for kompetanse- og erfaringsutveksling med medlemmer fra kommunal sektor.

De omtalte fora har kun en rådgivende funksjon, de har ingen beslutningsmyndighet.



## 4 Behov for nye mekanismer på IKT-området?

### 4.1 Innledning

En viktig lærdom av store og viktige IKT-prosjekter i staten er at det er nødvendig med bedre planlegging i oppstartfasen, knyttet til risiko, gevinster, grenseflater mot andre systemer i staten, gjenbruk og brukerinvolvering. Dette tilsier at en må vurdere mekanismer som bl.a. regelverk, budsjettprosesser og erfaringsutveksling som støtter opp under samordning og styring.

En annen lærdom fra store IKTprosjekter er at manglende kompetanse, innsikt og læring vil også påvirke evnen til å ta i bruk nye teknologiske muligheter som dukker opp, og hente inn gevinster ved hjelp av disse. Materialet i vedlegg 3 viser at når relevante analyser knyttet til brukerbehov, samordning, kvalitet, gevinster, risiko m.v. ikke foretas, og IKT-prosjekter overskrider frister og/eller budsjett, så har det også med *manglende kompetanse, innsikt og læring* å gjøre.

Det er *linjeorganisasjonen og brukerne* av et IKT-system som avgjør omfanget av realiserte gevinster. Det er antagelig for lite kunnskap i mange virksomheter om hvordan organisasjonen bør/må endres for at nye løsninger skal gi effekt, og det mangler mekanismer for å støtte opp om en slik utvikling.

Denne kompetansemangelen – kombinert med usikkerhet om gjennomføring i praksis - blir særlig tydelig når det gjelder å utnytte de store muligheter som bedre samarbeid og samordning på tvers kan medføre.

### 4.2 Svakheter i dagens mekanismer og i bruken av dem?

Det foreligger en rekke relevante regelverk og veiledere. Noe av dette er av relativt ny dato, og man har således ikke særlig lang erfaring med hvordan alle mekanismer fungerer.

Noen mekanismer er generelt utformet (men har relevans for IKT-området), mens andre er spesifikt innrettet på IKT, se tabellen nedenfor.

Tabell 1: Generelle vs IKT-spesifikke regelverk og veiledere m.v.

Tema:	Generelle instruksjer og veiledere	IKT-spesifikke veiledere eller lignende	Merknad
Økonomistyring	Økonomireglementet		Jf. kap. 3.1
Utredningsarbeid	Utredningsinstruksen med veileder		Jf. kap. 3.6, 4.3.1 og 4.3.6
Samfunnsøkonomisk analyse	Behandling av usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser.	Veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT-prosjekter	IKT-innretningen i veilederen skjer primært gjennom eksempelbruken. Veilederen er mye brukt, ifølge SSØ. Jf. kap. 3.7.1
Kvalitetsvurdering	KS1 og KS2.		Ingen erfaring med

av store statlige investeringer	Excel-maler for porteføljestyring.		KS1 på IKT. Jf. kap. 3.5. Info lite tilgjengelig
Risiko	Metodedokument og veileder for risiko-styring og intern kontroll i staten. Rapportserie fra Concept-programmet.	Forskningsrapporter fra Simula Research Laboratory	I metodedokumentet omtales prosjekter kort. SSØ holder kurs om risiko. Jf. kap. 3.7.2
Gevinstrealisering	Krav til gevinstrealisering i KS2	Veileder i samfunns-økonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT-prosjekter, ISACAs metode-veiledning for revisjon av IKT-prosjekter, RTVs mal/Accenture Delivery Methods. SSØs Excel-mal. Høykomprogrammets opplegg for gevinstrealisering	Kun et lite avsnitt om gevinstrealisering i veilederen om usikkerhet. Jf. kap. 3.5, 3.7, 4.3.6 og 4.3.7

Flere av nevnte regelverk og veiledere henviser til hverandre, og flere kan ses på som en utdyping av de to mest overordnede: Økonomiregelverket (Reglementet og Bestemmelsene) og Utredningsinstruksen.

Arbeidsgruppen har vurdert om det er ”hull” i de instruksene og veilederne som finnes, og har konkludert med at veiledertilbudet for risiko/usikkerhet og samfunnsøkonomisk analyse trolig er tilfredsstillende. Det bør imidlertid, som lagt opp til av SSØ, innhentes synspunkter fra brukerne på disse, og eventuelt foretas justeringer/utbygginger.

Videre er det en fordel om veilederne knyttes mer sammen og får en felles overbygning for eksempel på et nettsted. Veiledningsmateriellet må knyttes til de aktuelle prosjekt- og budsjettfasene og ”lede brukeren fra A til Å”. Ved at veiledningsmateriellet samles og ved at det refereres til det i styringsdokumenter vil det bli mer kjent og mer brukt.

### 4.3 Drøfting av behov for nye mekanismer

Nedenfor går vi først inn på behovene for nye mekanismer mht hhv styring og samordning. Deretter går vi inn på noen av temaene som arbeidsgruppen iht mandatet spesifikt er bedt om å vurdere. Deretter kommer vi inn på andre forslag som kan være aktuelle. Vi minner om at temaene for en stor del knytter seg til budsjettprosessen og mekanismer som gjelder ved oppstart av store og viktige IKT-prosjekter.

### 4.3.1 Behov mht styring

Problemer med styringen har neppe noe med kvaliteten på instruksjoner og veiledningsmateriellet i seg selv å gjøre. Når for eksempel risiko- og gevinstanalyser ikke foretas på riktig tidspunkt og på riktig måte, tror vi at en bakenforliggende årsak er manglende kapasitet, kompetanse og innsikt. Uten at kapasitet, kompetanse og innsikt er tilstede, kan det neppe tas relevante strategiske grep på de ulike nivåene. Disse faktorene må være til stede over tid, ellers vil variasjoner i disse kunne føre til forsinkelser og feil. Det å rekruttere og holde på nok relevant kompetanse, og sørge for at det er faglige miljøer til stede på både etats- og departementsnivå, blir dermed viktig.

Store IKT-prosjekter trenger derfor ikke bare IKT-faglig og økonomisk innsikt. Der IKT inngår som et hjelpemiddel for å oppnå omstilling, omorganisering, endrede arbeidsmåter eller regelendringer, trengs det også innsikt i forhold som har med organisering, rutiner, kultur, motivasjon og ledelse å gjøre. Slike forhold påvirker styringen, og det kan være nødvendig å iverksette tiltak for å kunne ta ut en planlagt gevinst<sup>1</sup>, eventuelt gjennom nedbemanning. Mange IKT-løsninger har funksjonalitet som ikke tas i bruk. I prosjekter over en viss størrelse må en derfor ha oppmerksomhet rettet mot innsikt og læring på nevnte områder.

Når det gjelder utredningsinstruksen med veileder, nevnes ikke IKT eksplisitt i særlig grad. Etter arbeidsgruppens mening har instruksen klar relevans for IKT-prosjekter (bestemmelsen om virkeområde nevner bl.a. "tiltak" på linje med utredninger, forskrifter, proposisjoner, meldinger og reformer), men man kan stille seg spørsmålet om instruksen i for liten grad har vært anvendt ved utredning av IKT-systemer.

Departementenes styring av IKT-bruk og –utvikling innen den enkelte sektor er bl.a. avhengig av om departementet har en eller flere store etater under seg og sektorens samspill med andre statsetater og med kommunene. For de fleste departementer vil IKT som del av etatsstyringen være viktig, og i mange tilfelle er antagelig IKT underfokusert i den løpende mål- og resultatstyringen av etatene.

Som nevnt i kap. 3.5 er det etablert et kvalitetssikringsregime for investeringer over 500 mill. kr i staten. Det er lite erfaring med KS1 på IKT-området. Erfaringene med KS2 på IKT-prosjekter synes å være gode.

Det er ønskelig å anvende hovedtenkningen i KS-regimet også for strategisk viktige og/eller store IKT-investeringer *under* 500 mill. kr. Begrunnelsen for dette er at IKT-prosjekter setter særskilte krav til styring. Hvis analyser og vurderinger av store IKT-prosjekter under 500 mill. kr gjøres iht et felles og et godt gjennomarbeidet opplegg, vil det antagelig gi bedre kvalitetssikring enn under dagens sektorvise ordninger. Et slikt fellesopplegg vil dessuten bidra til bedre erfaringsutveksling.

---

<sup>1</sup> Jf pkt 6.2 i Behandling av usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser. I temaheftet om intern styring (2001) peker Statskonsult på struktur, prosess og kultur som viktige elementer i den interne styringen .

### 4.3.2 Behov mht samordning

Det foreligger flere signaler om behov for mer samordning internt i sektorene og på tvers av sektorene for å levere dagens og morgendagens tjenester, bl.a. i:

- St.meld. nr. 17 (2006-2007) Eit informasjonssamfunn for alle
- Innspill og uttalelser til arbeidet med stortingsmeldingen
- Stortingskomiteens behandling og merknader til meldingen
- Riksrevisjonens uttalelser

IKT-miljøer i store statlige etater bekrefter behovet for sterkere felleskapstenkning og styring, jf. bl.a. arkitekturgruppens rapport *Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor*, avgitt 21.12.2007. Rapporten gir bl.a. støtte til felleskapsløsninger på områdene IKT-komponenter og -tjenester, men påpeker tydelig at dette gir noen utfordringer. Som nevnt i kap. 1.6 har arbeidsgruppen valgt å ikke kommentere rapporten fra arkitekturgruppen.

Bedre samordning kan oppnås ved for eksempel at IKT-tiltak over visse beløpsgrenser gjennomfører bestemte analyser og vurderinger, og kvalitetssikring av disse. Ifm analysene må det sikres medvirkning horisontalt fra berørte aktører og eventuelt borgerne/næringslivet, involvering vertikalt i styringslinjen og god nok faglighet. Gode prosesser og bred deltakelse ifm behovs-/interessentanalyser er sentralt i denne sammenhengen.

Argumentasjon for mer samordning kan kort oppsummeres slik:

- Muliggjør bedre samhandling og dermed bedre tjenester
- Fellesløsninger kan lages mer robuste og brukervennlige
- Økt grad av gjenbruk reduserer kostnadene
- Staten må samordne seg mer for å gjøre samhandlingen med kommunene og næringslivet enklere og mer effektiv
- Samlet sett kan totalkostnadene bli lavere, jf. fellesløsninger.
- Reduserer kompleksitet der det er samspill med eksterne parter, jf. for eksempel utvikling av tjenester på trinn 4 i tjenestetrappa (kap. 2.6).
- IKT er blitt for komplekst til at alle kan være gode på alt. For eksempel kan spisskompetanse utnyttes bedre ved samarbeid og samordning.

Argumentasjon mot mer samordning (men ikke mot samordningsmekanismer) kan kort oppsummeres slik:

- Fellesløsninger kan føre til økt integrasjonskostnad for hver enkelt etat
- Samordning kan redusere eget ansvar. Det kan medføre uklarhet i styring av prosjekter og manglende ansvarlighet i prioritering av ressurser
- Det kan være krevende å etablere felles løsninger/tilbud. Mange hensyn skal ivaretas og avklares inkl. styring, ansvar og finansiering. Dessuten må en forholde seg til mange aktører. Alt dette kan ta lang tid og koste penger. Hvis det ikke gis klare signaler om når nye fellestjenester er på plass, skapes det lett usikkerhet i etatene. De ønsker forutsigbarhet, som de kan ta hensyn til i deres planer.

### 4.3.3 Noen erfaringer med kvalitetssikringsregimet

Det foreligger ingen evaluering av FINs KS-regime. Arbeidsgruppen har dels ut fra egne erfaringer med bruk av KS-regimet og dels i møte med en representant fra ett

av konsulentfirmaene som er inne på rammeavtalene med FIN fått noen inntrykk av positive og svake sider ved ordningen.

Noen erfaringer sett fra Finansdepartementet<sup>1</sup>:

- Det viser seg å være vanskelig å formulere samfunns mål (i det overordnede strategidokumentet som skal foreligge til KS1). Det synes også å være vanskelig å lage gode overordnede kravdokumenter (til KS1). Usikkerhet begge veier undervurderes ofte. Problemer ved iverksettingen skyldes ofte svakheter ved forstudien. Til tross for dette er hovederfaringen at KS fører til mer realistiske budsjettanslag
- KS gir et mer betryggende beslutningsgrunnlag for politikerne
- KS-prosessen legger grunnlaget for en bedre styring av prosjektet i gjennomføringsfasen, jf kravet om et sentralt styringsdokument som skal beskrive alle vesentlige forhold i prosjektet.

Arbeidsgruppen mener at KS-regimet etter oppstarten i 2000 har medført en klar styrking av beslutningsprosessen for store investeringer i staten, også på IKT-området. Arbeidsgruppen er derfor opptatt av å utnytte metodikken i KS-regimet i større grad på IKT-området, noe vi kommer tilbake til nedenfor.

#### **4.3.4 Lavere grenseverdier for IKT-investeringer?**

Gruppen er iflg. mandatet i vedlegg 1 bedt om å vurdere om dagens grenseverdi på 500 mill. kr i KS-regimet bør reduseres på IKT-området. Bakgrunnen er at det er relativt få IKT-prosjekter i staten med en investeringsramme over denne grenseverdien. Samtidig er det som nevnt i kap. 2.4 ulike typer av IKT-investeringer. Noen av dem kan ha et lavt investeringsbudsjett, men de kan være av særdeles stor betydning for vårt samfunn (jf. bl.a. folkeregisteret og enhetsregisteret).

I drøftingen av spørsmålet om lavere grenseverdier for IKT-investeringer kan det være hensiktsmessig å skille mellom mulige kortsiktige tiltak (fram til utløpet av dagens rammeavtaler 31.12.2010) og hva som kan gjøres deretter, dvs. fra 2011 og utover.

Arbeidsgruppen merker seg at FIN i dagens rammeavtaler med konsulentfirmaene kan gjøre avrop (bestilling) for prosjekter med lavere kostnadsramme enn 500 mill. kr. FIN kan derfor – i samråd med aktuelt fagdepartement – også i dag gjennomføre en KS-prosess for IKT-prosjekter under 500 mill. kr. Imidlertid kan slike avrop under grenseverdien gi noen utfordringer i forhold til anskaffelsesregelverket, i alle fall hvis slike bestillinger skulle bli av et større omfang. En slik utvikling vil også kunne medføre kapasitetsproblemer i de fem konsulentfirmaene som FIN har rammeavtaler med.

Et alternativ kunne være å be FIN utlyse en egen rammeavtale for kvalitetssikring av IKT-investeringer under 500 mill. kr., med varighet fram til utløpet av dagens KS-avtaler 31.12.2010. Gruppen har imidlertid valgt å ikke gå videre med dette alternativet fordi den er usikker på kost-nytte forholdet ved en slik spesialordning for IKT-området, en ordning som tross alt vil være relativt kortvarig. Dessuten kan

---

<sup>1</sup> Dette er synspunkter gitt til arbeidsgruppen fra avdelingsdirektør Peder Berg, FIN

fordelene ved alternativet trolig i stor grad fanges opp på en mer fleksibel måte gjennom gruppens forslag om å etablere et veiledningsopplegg, jf. kap. 5.2. Når dagens rammeavtaler utløper senest 31.12.2010, er det større muligheter til å kunne gjøre endringer i kvalitetssikringsregimet. Da kan det vurderes muligheter for ulike forbedringer, ikke bare om det bør opereres med én eller flere grenseverdier som kan være spesielle for IKT-området. Gruppen mener det er for tidlig å konkludere i dag om hvilke endringer som bør gjøres fra 2011. Generelt mener gruppen at det er behov for mer av felles tilnærming innen styring og samordning av IKT-prosjekter i staten, inkl. kvalitetssikring. Det er derfor av stor viktighet å få fram kunnskap om - og erfaringer fra - bruk av dagens opplegg.

Arbeidsgruppen legger til grunn at Finansdepartementet før inngåelse av eventuelle nye rammeavtaler for KS-regimet vil vurdere spørsmålet om det er hensiktsmessig å innføres en egen og lavere grenseverdi for IKT-prosjekter og om det for store IKT-investeringer også bør gjøres andre endringer i kvalitetssikringsregimet.

#### **4.3.5 Hva med IKT-anskaffelser innen "ordinær" budsjетtramme?**

Mandatet ber gruppen også vurdere om store/viktige IKT-tiltak som finansieres innen "ordinær" budsjетtramme også bør omfattes av en overordnet/sentral kvalitetssikring. Vi snakker her om IKT-tiltak som fagdepartementet kan finansiere innen tildelt budsjетtramme, uten å måtte foreslå dette overfor regjeringen som et satsingsforslag i neste års budsjett.

Argumentasjonen for en overordnet/sentral kvalitetssikring også for slike anskaffelser er at kost-nytte forholdene ved IKT-investeringene kan være av en slik art at de samlede konsekvenser kan være atskillig større enn konsekvensene lokalt og på kort sikt for det enkelte departement.

En eventuell overordnet/sentral kvalitetssikringsordning også for mindre IKT-tiltak i staten må tilpasses behovet for det enkelte prosjekt, slik at man bl.a. oppnår effektive prosesser og unngår unødig ressursbruk. Kvalitetssikring av mindre IKT-tiltak bør i størst mulig grad gjøres i den enkelte etat og i overordnet departement.

Med denne tilnærmingen mener arbeidsgruppen at alle store/viktige IKT-tiltak i staten bør underlegges felles/overordnede kvalitetssikringsprinsipper, uavhengig av hvordan tiltaket blir finansiert.

#### **4.3.6 Utredningsinstruksen, veiledninger, strategier mv.**

Arbeidsgruppen er i mandatet bedt om å vurdere "eventuelle andre forslag til bedre samordning, styring og kvalitetssikring av strategisk viktige/store IKT-prosjekter i staten".

Som vist i kap. 3 og kap. 4.2 tabell 1 er det i ulik grad utarbeidet regelverk og veiledninger som spesifikt gjelder samordning og styring av IKT-prosjekter.

Når det gjelder utredningsinstruksen med veileder, har denne etter arbeidsgruppens mening klar relevans for IKT-prosjekter, selv om IKT ikke nevnes eksplisitt i særlig grad. Gruppen tenker da særlig på instruksens bestemmelse om

virkeområde, der det bl.a. nevnes "tiltak" på linje med utredninger, forskrifter, proposisjoner, meldinger og reformer. Instruksens mekanismer for samordning har trolig i for liten grad vært anvendt ved utredning av IKT-systemer.

Utredningsinstruksen har bestemmelser om forhåndsvurdering (med forhåndsforeleggelse) og om alminnelig høring. Et aktuelt samordningsverktøy kan være mer aktiv bruk av utredningsinstruksens mekanismer for medvirkning mht store og viktige IKT-prosjekter.

Sannsynligvis vil det være mest hensiktsmessig (og ta kortest tid) å endre veilederen til instruksen fremfor selve instruksen. En kunne for eksempel ta inn et eget avsnitt i veilederen som omtalte IKT-prosjekter. Andre temaer er allerede omtalt særskilt i veilederens kap. 11, og det er da i stor utstrekning henvist til særskilte veiledere. En mulig endring i utredningsinstruksens veileder er derfor hensiktsmessig å iverksette først når den foreslåtte DIFI-veilederen for IKT-prosjekter foreligger, jf Forslag 4 i kap. 5.2.

Når det gjelder gevinstrealisering, bør dette temaet muligens få en større plass, både i den IKT-spesifikke veilederen og i de generelle veilederne. For store IKT-prosjekter vil imidlertid behovene for planleggingen av gevinstrealisering sprengte rammene for en veileder, og her vil man uansett måtte bruke andre og mer detaljerte metodikker.

Generelt mener arbeidsgruppen at eventuelle behov for nye veiledere må komme fra brukerne. Behovet for egen generell veileder for gevinstrealisering bør undersøkes særskilt ved at det tas initiativ til en undersøkelse av dette hos departementer og etater. I denne forbindelse vil behovet for veiledning, kurs og lignende på temaer som lederinvolvering, overgangsproblematikk og organisasjons- og rutineendringer være sentralt å spørre om. Større innsikt i endringsledelse i sammenheng med gevinstrealisering vil kunne gi forbedringer.

Arbeidsgruppen mener at for å kunne samordne den statlige IKT-utviklingen på en helhetlig måte, må det være tilgjengelig dokumentasjon om hva som er mål og planer innenfor hvert departementsområde. Sannsynligvis er det her sammenfall mellom hva som er nødvendig dokumentasjon for styrings- og samordningsformål innenfor sektoren med hva som er behovene når det gjelder samordning med andre departementer/sektorer. Det er imidlertid etter arbeidsgruppens vurdering ikke gitt at alle departementer bør ha én IKT-strategi for sin sektor. Det er heller ikke gitt at de IKT-strategiene som utarbeides i etatene og i departementene skal forholde seg til en pålagt mal. Innenfor det enkelte departementsområde kan det imidlertid tenkes at det bør legges opp til bruk av "standarder" for IKT-strategier, for å lette samordningen og departementets styring.

En mulig veileder i planlegging av store og viktige IKT-prosjekter bør omtale de analysene og den kvalitetssikringen som inngår i KS, og tilpasse denne til ulike typer IKT-prosjekter og ulike beløpsnivåer. En slik veileder må også henvise til og tilpasses de veilederne som SSØ allerede har utgitt og planlegger, samt utredningsinstruksens veileder.

Målet må være at tilgjengelige veiledere, maler osv i sum er dekkende for det behovet som direktorater og departementer har, samtidig som det presenteres verktøy, beste praksis osv som gjør det enkelt å samordne og å gjenbruke løsninger.

#### 4.3.7 Særlige retningslinjer for gevinstrealisering?

Arbeidsgruppen er i mandatet bedt om å vurdere ”om det for store/strategisk viktige IKT-prosjekter er behov for særlige retningslinjer for beregning av gevinster, og hvordan det skal følges opp at gevinsten faktisk blir realisert”.

Noen prosjekter leverer ikke de gevinstene som er lovet, eller at de overselger gevinstene for å få investeringsmidler til prosjektet. Organisasjonene fokuserer ofte mer på innføringen av IKT enn på å ta ut planlagte gevinster. Få har gode gevinstrealiseringsplaner som de følger. Det finnes imidlertid gode eksempler på prosjekter som har levert etter de målsettingene som er satt og har gitt brukerorganisasjonene og deres eksterne brukere stor nytteverdi.

Gevinstrealisering har fokus på de overordnede målsettingene, bakgrunnen for hvorfor prosjektet igangsettes, på den forventede nytteverdien av selve prosjektet, og hvilke tiltak som må igangsettes for å sikre at dette oppnås. Det er en forutsetning at man allerede tidlig i beslutningsprosessen, det vil si før selve prosjektet besluttes (jf. valg av løsningskonsept) vurderer både formålseffektivitet og risiko, samt måter å holde kontroll med og begrense risiko på – jf. utredningsinstruksens kapittel 2.

En *spesielt kritisk* fase i IKT-prosjekter er når en ny løsning fases inn i linjeorganisasjonen. Det er ofte her selve gevinstrealiseringen skal skje. Det krever at det stilles *høye krav til linjelederne*, både med hensyn til å forstå teknologien og hvordan løsningen kan anvendes, og å gjennomføre de endringene som skal til – inklusive evt. omlegging av arbeidsprosesser og reduksjon i bemanning. Det er vanligvis her det svikter, både i offentlig sektor og i næringslivet. Det er ofte enda viktigere at de ansvarlige linjelederne rapporterer på egen realisering av gevinster, enn at prosjektledelsen gjør det<sup>1</sup>.

I mange prosjekter gjøres en større evaluering i etterkant, helst i henhold til Finansdepartementets ”Veileder til gjennomføring av evalueringer” (2005). Arbeidsgruppen mener at det mht gevinstrealisering er organisasjonskultur, kompetanse og manglende samordning som utgjør de sentrale problemområdene, og ikke mangelen på retningslinjer.

#### 4.3.8 Erfaringsutveksling om endringsledelse

Gruppen viser til det som er sagt over om behovet for at man i store IKT-prosjekter er oppmerksom på behovet for kompetanse på organisering, rutiner, kultur, motivasjon og ledelse, bl.a. for å kunne hente ut gevinster. Bruk av erfarne nøkkelpersoner sikrer ofte pragmatisk bruk av metoder, teknikker og verktøy. Det med-

---

<sup>1</sup> I rapporten *Gevinster og gevinstrealisering i Høykom-finansierte prosjekter* står det: ”Erfaringene fra prosjekteierne gir inntrykk av at linjen gjennomgående har vært lite involvert i identifisering og realisering av gevinster i Høykom-prosjektene. Dette inntrykket forsterkes av lite detaljerte gevinstrealiseringsplaner og gjennomgående svake beskrivelser av nytteeffekter og gevinster i prosjektenes sluttrapporter. Grunnlagsmaterialet viser at opplegget i for liten grad involverer linjen og at effekten i forhold til faktisk å realisere gevinster er begrenset” (Høykom-rapport nr 1: 2008)



fører løpende kontroll og fokus på det totale risikobildet, slik at prioriteringer kan tas underveis og interessentenes forventninger kan avstemmes.

I mange etater vil det være sjelden at man kjører store IKT-prosjekter, og erfaringen kan være liten. Et aktuelt tiltak kan da være å få hjelp gjennom innsikt fra eksterne. Kollegavurdering (*peer review*) kan tenkes brukt i IKT-prosjekter. Et tema/en problemstilling gjennomgås av 4-6 innsiktsfulle personer i løpet av for eksempel en arbeidsuke. Aktivitetene til kollegagruppen vil typisk være: Gjennomgang av nøkkeldokumenter, intervjuer med ansatte og interessenter, observere og gi en kort og konstruktiv analyse inkl. evt. avdekke risiko<sup>1</sup>. Fremgangsmåten har mye til felles med kvalitetsrevisjon<sup>2</sup>.

Andre aktuelle tiltak for å fremme endringsledelse er bl.a. møteplasser for erfaringsutveksling og bruk av ekstern kvalitetssikring som metode. DIFI har trolig en viktig rolle som fasilitator i samordning og erfaringsutveksling.

#### 4.3.9 Kobling til budsjettprosessen

I følge mandatet skal arbeidsgruppen vurdere "...ulike tiltak som sikrer at forslag om igangsetting av nye IKT-prosjekter kanaliseres inn i budsjettprosessen på en hensiktsmessig måte." I tillegg til den formelle begrunnelsen som ligger i mandatbestillingen, er det også faglige grunner til at slike prosjekter bør kanaliseres inn i budsjettprosessen på en felles måte.

Mens investeringer over 500 mill. kr etter KS-ordningen skal analyseres og kvalitetssikres svært grundig mht ulike analyser, uavhengighet i gjennomføringen av analysene og mht kvalitetssikring av analysene, er det ikke tilsvarende særskilte krav under 500 mill. kr. Her vil kun de generelle bestemmelsene i økonomiregelverket, utredningsinstruksen og budsjettskriv gjelde. Flere fagmiljøer har påpekt at det finnes særskilte utfordringer og at det er spesifikke mangler i styringen og samordningen av store og viktige IKT-prosjekter. Arkitekturrapporten understreker dette sett fra direktoratsnivået. På IKT-området står staten overfor problemer knyttet til kompetanse, manglende utnyttning av muligheter for å yte bedre tjenester til borgere og næringsliv, parallelle utviklingskostnader, overlappende funksjonalitet, dårlig planlegging av gevinstrealisering m.m.

Før igangsetting av store og viktige IKT-prosjekter må det utarbeides aktuelle analyser og beslutningsgrunnlag. Generelt bør det for IKT-prosjekter utarbeides de samme analyser som for andre store investeringsprosjekter i staten, men omfang og gjennomføring må tilpasses behovet. I tillegg trenger vi på IKT-området også noen andre analyser og annen kvalitetssikring enn andre investeringer, avhengig av bl.a. hva slags type IKT-tiltak dette er.

---

<sup>1</sup> I en artikkel i Computerworld 2. mai 2008 uttaler prof. Petter Gottschalk, BI, at man ved kun å bruke en bottom-up-modell der kostnader for aktiviteter legges sammen, som regel kommer til en for lav sum. Han mener at man også bør bruke en top-down-modell der man tar utgangspunkt i erfaring ved at oppdragsgiver tar kontakt med fem-seks prosjektledere og får deres antagelser.

<sup>2</sup> Kollegavurdering er et verktøy for styring, men også en myk form for samordning. Kollegaene som rekrutteres er *ikke* representanter for bestemte interesser som skal samordnes eller som skal høres. Opplegget må ta hensyn til at det er ulike typer IKT-tiltak, jf. oversikten i kap. 2.4. DIFIs erfaring med konseptet er avgrenset til organisasjons- og ledelsesfeltet, men konseptet har også vært i bruk på IKT-feltet i Storbritannia. Hvis det er aktuelt å bruke konseptet ved store og viktige IKT-prosjekter i staten, vil DIFI kunne bidra med å skaffe "kollegaer", forberede disse, lage en arbeidsplan, forankre hos oppdragsgiver og ha sekretariats-/møtelederfunksjon. Når det gjelder godtgjøring til dem som inngår i kollegagruppen, kan en vurdere bruk av utvalgsgodtgjørelse

Forarbeidet må ses i sammenheng med budsjettprosessen. Overordnet departement vil være ansvarlig for eventuelt mangelfullt beslutningsgrunnlag, og de konsekvenser det kan medføre. Fagdepartementene bør derfor sette krav til analyser og kvalitetssikring, og til når prosjektforslag skal legges fram.

Det vil øke forutsigbarheten, muligheten for medvirkning og læring på tvers av organisatoriske skiller dersom dette opplegget var felles for staten. Hvis analyser og kvalitetssikring skjer iht et felles ordning i stedet for å være ulike, vil det også være arbeidsbesparende og gi raskere saksbehandling i beslutnings- og budsjettprosessen. Konsulentmarkedet vil også ha fordeler av et mer ensartet opplegg.

Aktuelle analyser m.m. må foreligge tidsnok til at materialet kan bli kvalitetssikret og vurdert innen tidsfristene i budsjettkalenderen.

#### **4.3.10 Behov for andre mekanismer for styring og samordning?**

##### **Rammeavtaler**

Gruppen viser til tidligere felles innkjøpsordninger på IKT-området, jf. Statens innkjøpsrammeavtaler på IKT-området og Forvaltningsnettsamarbeidet (felles for både staten og kommunal sektor). Begge disse sentrale ordningene er nedlagt. Enkelte sektorer har egne rammeavtaler på IKT-området. Rammeavtaler er også mye brukt i enkelte andre land. Utover mulig bruk av rammeavtaler/fellesavtaler i tilknytning til fellestjenester og felleskomponenter, har gruppen ikke inntrykk av at det er aktuelt å etablere en ny felles innkjøpsordning på IKT-området for staten i Norge.

##### **Nettside med aktuell informasjon om og for viktige IKT-tiltak i staten**

I dag er mye aktuell informasjon innen område samordning og styring av strategisk viktige og/eller store IKT-prosjekter i staten spredt hos flere aktører, bl.a. hos FIN, FAD, DIFI, SSØ, Riksrevisjonen og hos NTNU (Concept-programmet, jf kap 3.5). Dessuten finnes mye prosjekt- og teknisk informasjon under flere av etatenes hjemmesider, informasjon som helt eller delvis også kan være av interesse for andre etater (jf. for eksempel kravspesifikasjoner og veiledere). Det er også mye relevant informasjon på nettsider i EU/andre land, som for eksempel på nettsidene til Finansministeriet og Videnskabsministeriet i Danmark (jf. kap. 4.5).

Arbeidsgruppen tror at det kan være nyttig å synliggjøre bedre aktuell informasjon og gjøre den lettere tilgjengelig, gjerne samlet under en felles ”paraply”.

##### **Seminarer og lignende**

Det er viktig at statlige etater som planlegger eller anskaffer nye IKT-tiltak, tidlig kommer i dialog med andre statsetater bl.a. med tanke på samordning av felles behov og for å drøfte gjennomføring av en interessentanalyse. Det er trolig behov for bl.a. møter og seminarer som kan fremme en slik utvikling.

#### **4.4 Relevante forslag fra arkitekturgruppen**

Arkitekturgruppen mener at styringsprinsippene i offentlig sektor gjør at implementering og etterlevelse av overordnede planer og strategier bare følges i

den utstrekning disse planene blir del av den formelle styringslinjen for den enkelte organisasjon. Arkitekturgruppen påpeker at nåværende koordineringsorganer kun er rådgivende. For at offentlig sektor skal komme videre mht publikumsrettede løsninger og mht gevinster trengs en mer forpliktende tverrsektoriell styring. Det trengs mekanismer for å formulere, finansiere og etablere fellesløsninger. I tråd med denne erkjennelsen mener arkitekturgruppen at det er nødvendig med en ny styringsmodell som ivaretar behov på tvers av virksomhetsgrenser. I denne modellen inngår bl.a. følgende:

- Styringsråd på departementsnivå som følger opp Regjeringens vedtak, definerer fellesportefølje og gir enkeltdepartementene penger og ansvar
- Sentral enhet som får en viktig rolle i utvikling og forvaltning av felleskomponenter
- Aktiv bruk av tildelingsbrev for å tvinge fram etterlevelse av regjeringens IKT-politikk og sørge for gjenbruk

Arbeidsgruppen har ikke vurdert forslagene fra arkitekturgruppen, jf. også kap. 1.6.

## 4.5 Noe å lære fra Danmark?

Danmark har igangsatt et større moderniseringsprogram for offentlig sektor, ledet fra Finansministeriet. Offentlig sektor skal gi brukerne større valgfrihet, regler og systemer skal forenkles og effektiviseres, og offentlige midler skal brukes på områder som gir størst mulig velferd.

I moderniseringsprogrammet inngår *Strategi for digitalisering av offentlig sektor 2007-2010*<sup>1</sup>. Strategien har fokus på 3 hovedområder:

- Bedre digital service
- Digitalisering skal muliggjøre økt effektivisering
- Sterkere samarbeid skal skape digital sammenheng.

Strategien består av 35 konkrete tiltak/prosjekter som skal gjennomføres i planperioden. Finansieringen av strategien er avtalt i forbindelse med økonomiavtalen mellom regjeringen, Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner. Det er avsatt 270 mill. kr fram til 2010 for å gjennomføre tiltakene i strategien.

Ett av tiltakene er innføring av en såkalt investeringsanalysemodell (business case modell). Det er et beslutningsverktøy for å avklare om en IKT-investering er god og lønnsom. Modellen er også et oppfølgingsverktøy for å følge opp investeringens effekter. Fra høsten 2007 skal virksomheter i staten bruke modellen både i nye digitaliseringsprosjekter og ved videreutvikling. Når de samlede budsjetterte utgifter til anskaffelse og utvikling, inkl. bruk av interne ressurser, utgjør 10 millioner danske kr eller mer, er bruken av modellen obligatorisk<sup>2</sup>.

Under satsingsområdet *Sterkere samarbeid skal skape digital sammenheng* vil danskene etablere såkalte domeneområder. Domenebestyrelsene vil få ansvaret med å legge fram forslag til tverrgående IKT-prosjekter innen deres domeneområde. Forslagene skal ta utgangspunkt i konkrete forretningsmessige behov, som

---

<sup>1</sup> Strategiplanen ble lagt fram i juni 2007 i fellesskap mellom Danmarks regjering, Kommunernes Landsforening og Danske regioner; med Digital taskforce i Finansministeriet som sekretariat

<sup>2</sup> Jf. Cirkulære om utarbeidelse av business case for digitaliseringsprosjekter, Finansministeriet, 12.03.2008

minimum kan finansieres av innsparte effektiviseringer eller omprioriteringer innen for domenet. Med domener menes større, velavgrensede områder i offentlig sektor. De første domener skal etableres i 2008.

Danmark har i den senere tid utviklet og tatt i bruk to nye standardkontrakter på IKT-området, utviklet i samarbeid mellom Staten, Kammeradvokaten (sml. regjeringsadvokaten i Norge), Dansk IT og IT-Branchen. Det gjelder kontrakter for kortvarige IKT-tiltak (K01)<sup>1</sup> og langvarige prosjekter (K02). Arbeidet er et resultat av politiske avtaler ved behandling av Finansloven i 2001. Politikerne ønsket å gjøre det lettere å inngå avtaler på IKT-området for statens virksomheter og for bransjen, samt skape felles spilleregler for utarbeidelse av IKT-kontrakter. Forrige kontraktgenerasjon la mindre vekt på at vellykkede IKT-prosjekter forutsetter et gjensidig og fleksibelt samarbeid mellom partene. Dessuten ble det hevdet at de gamle standardkontraktene var for mye opptatt av å sikre kundens interesser. Arbeidsgruppen merker seg bl.a. følgende:

- De nye standardkontraktene omtales av staten og leverandørene som en forhandlet standard<sup>2</sup> (agreed document)<sup>3</sup>.
- Partenes IKT-modenhet innføres som et viktig element i avtaleforholdet (KS2). Evne til å gjennomføre prosjektet skal synliggjøres/dokumenteres tidlig overfor motparten, inkl. arbeidsgang, prosesser, styring. Partene kan dermed vurdere motpartens modenhet i henhold til krav/løfter i bilag til avtalen. Desto mer risikofylt et prosjekt er, desto større modenhetskrav bør stilles.
- Begge standardkontraktene inneholder en annen nyskaping som de kaller avklaringsfase. Partene skal tidlig i prosessen avklare eventuelle uklarheter om leveranser, opsjoner og prosess. Ved faseindelte leveranser kan partene avtale at hver delfase skal starte med en avklaringsfase, med muligheter for endring av kravspesifikasjon og løsningsbeskrivelse.

For å støtte statens virksomheter i deres bruk av standardkontraktene K01 og K02, har Kammeradvokaten i samarbeid med Økonomistyrelsen og Videnskabsministeriet utarbeidet en standard samarbeidsavtale for regulering av samarbeidet mellom en statsinstitusjon, IKT-konsulent og Kammeradvokaten. Virksomhetene avgjør selv om de vil bruke denne muligheten. Det er også utarbeidet veiledninger til begge standardkontraktene.

Innen det samme satsingsområde finner vi også danskernes arbeid med bl.a. bruk av åpne standarder, forretnings- og IKT-arkitektur og etablering av driftssamarbeid på det administrative området.

I tilknytning til dette satsingsområdet har de også etablert Styregruppen for Tverroffentlig Samarbeid (STS), som har ansvaret for å koordinere tverroffentlige digitaliseringsinitiativ. STS består av toppledere fra viktige departementer, KL og Danske Regioner. Finansministeriet leder STS, og har også sekretariatfunksjonen.

---

<sup>1</sup> Standardkontrakten K01 nyttes også ved utstyrsanskaffelser og ved spesialtilpasninger m.v., der dette har begrenset omfang.

<sup>2</sup> Kontraktene er ikke godkjent i en standardiseringsorganisasjon eller lignende, men samarbeidende parter er blitt enige om at standardkontraktene K01 og K02 skal anbefales ved IKT-prosjekter til staten. Kontraktene kan altså karakteriseres som omforente.

<sup>3</sup> I Norge er det 3 utgivere av standardavtaler, jf. kap. 3.8

Det overordnede IKT-ansvaret i Danmark er delt mellom Finansministeriet og Videnskabsministeriet. Grovt sett har Finansministeriet ved avdelingen Administrasjons politisk Center (APC) overordnet ansvar for IKT i offentlig sektor, knyttet opp mot det omtalte moderniseringsprogrammet. APC nyttes også som rådgivere overfor de avdelinger i ministeriet som arbeider med budsjett for offentlig sektor. Videnskabsministeriet gir gjennom IT-styrelsen anbefalinger om bl.a. bruk av åpne standarder, arkitektur og semantikk, altså relativt operative oppgaver. I tillegg arbeider Videnskapsministeriet mye med bruk av IKT i samfunnet. Sammenlignet med situasjonen i Norge, har vi både likheter og forskjeller. En viktig forskjell er at vårt arbeid med elektronisk forvaltning ledes fra FAD (jf. deler av IT-politisk avdeling), mens dette i Danmark ligger i APC i Finansministeriet.

For øvrig har Danmark tatt i bruk omkostningsbaserte budsjett- og regnskapsprinsipper i staten. Iflg. danskene gir det bedre grunnlag for prioritering, en mer effektiv oppgaveløsning og støtte for virksomhetenes økonomistyring og ledelse. Budsjett- og regnskapsreformen gir også bedre sammenligningsgrunnlag med næringslivet. Reformen innebærer bl.a. at IKT-investeringer kan lånefinansieres og avskrives<sup>1</sup>. Statlige IKT-tiltak på minimum 50 mill. kr må forelegges det sentrale Finansutvalget. Det samme gjelder hvis tiltakets levetid er over 10 år og der totalbudsjettet er minst 25 mill. kr. Det er ikke arbeidsgruppens mandat å vurdere evt. budsjett- og regnskapsreform, men eksemplet fra Danmark viser at en slik reform kan gi nye muligheter innen samordning og styring også på IKT-området.

---

<sup>1</sup> IKT-utstyr avskrives over 3 – 5 år. Utvikling av forretningskritisk system: 8 år. Applikasjoner til et eksisterende standardssystem: 5 år. Lineær avskrivning er det vanlige. Kontoradministrativt IKT-utstyr avskrives med 50 prosent pro anno.

## 5 anbefalinger

Innledningsvis vil gruppen understreke at anbefalingene nedenfor har fokus på planlegging og beslutning av store og/eller strategisk viktige IKT-tiltak i staten, i samsvar med mandatet.

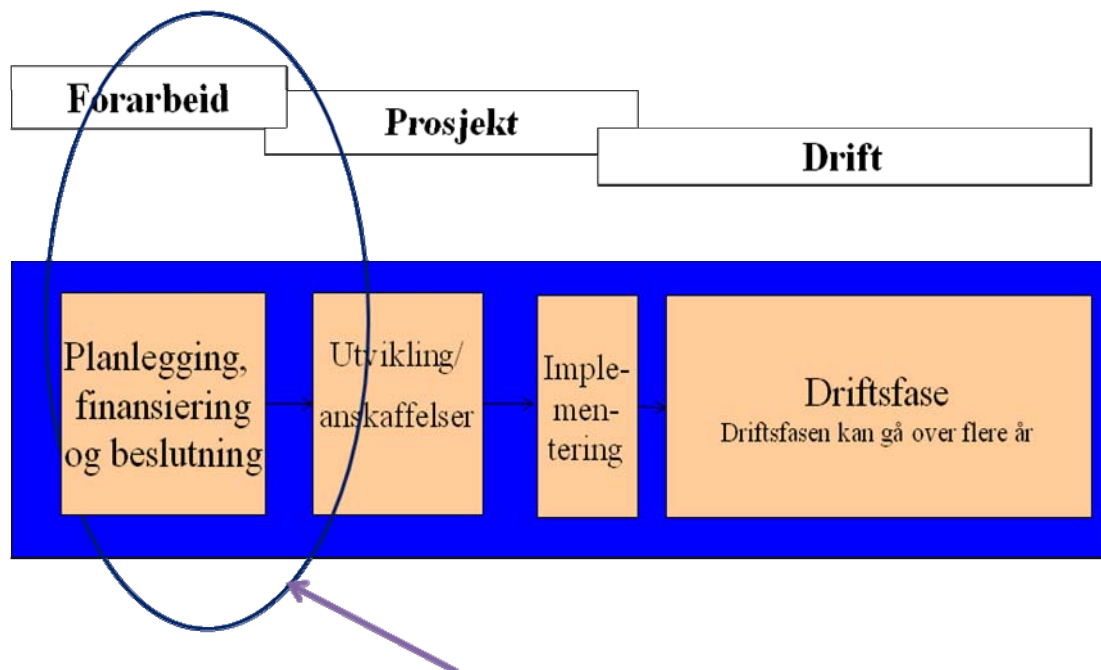


Fig. 2: Arbeidsgruppens fokusområde

### 5.1 Mål og prinsipper for valg av mekanismer

Arbeidsgruppens forslag knyttes primært til eksisterende styringslinjer og regelverk. I planleggings- og beslutningsfasen må prosjekteier/etat og overordnet departement vektlegge både styring i forhold til eget ansvarsområde og samordning mot andre aktører utenfor eget ansvarsområde.

Arbeidsgruppen mener at store/strategisk viktige IKT-prosjekter i staten skal levere på innhold/kvalitet, framdrift og budsjett i samsvar med beslutningsgrunnlaget for prosjektet. Videre skal det for å få et bedre planleggingsgrunnlag dokumenteres i større grad enn i dag at det i planleggingsfasen har vurdert samordning mot andre relevante aktører (også om disse ligger under andre departementer) og mot eventuelle representanter for næringslivet/innbyggerne, for eksempel gjennom behovs-/interessentanalyser. I tillegg må det dokumenteres at arbeidet er vurdert i forhold til nærmere angitte retningslinjer eller prinsipper som regjeringen har gitt sin tilslutning til på IKT-området.

Ved utforming av forslagene nedenfor har arbeidsgruppen lagt vekt på respekt for kompleksiteten i sektorene, at forslagene skal oppleves som nyttige for etatene og departementene og at forslagene kan følges opp i praksis. Prinsipper og opplegg for bedre styring og samordning samt gevinstrealisering, må være lett tilgjengelige og gjøres godt kjent.

## 5.2 Forslag til bedre styring og samordning av IKT-prosjekter

For å sikre at statlige IKT-prosjekter gjennomføres med samfunnsøkonomisk lønnsomhet, mener arbeidsgruppen at det må stilles strenge krav til planleggingen av prosjektene. Planleggingen bør følge en metodikk og kvalitetssikres i tråd med beste praksis på området. Dette bør også gjelde for IKT-prosjekter under 500 mill. kr, som etter dagens ordning ikke automatisk omfattes av kravet om kvalitetssikring gjennom Finansdepartementets kvalitetssikringsregime.

Arbeidsgruppen legger fram følgende forslag som grunnlag for videre oppfølging:

1. **Planlegging av statlige IKT-prosjekter skal nytte etablert og anerkjent planleggingsmetodikk**
2. **Planlegging av statlige IKT-prosjekter skal underlegges en betryggende kvalitetssikring ut fra risiko og vesentlighet, fortrinnsvis med uavhengige og/eller eksterne ressurser.**
3. **Samordning skal vurderes tidlig i prosjektet, også i idé- og forstudiefasen**
4. **Det skal etableres et veiledningsopplegg for planlegging og kvalitetssikring av IKT-prosjekter for oppfølging av forslag 1-3.**

Når det gjelder forslag 1 mener arbeidsgruppen at Finansdepartementets metodikk for planlegging og kvalitetssikring av prosjekter over 500 mill. kr bør legges til grunn også for IKT-prosjekter under 500 mill. kr. Med metodikk menes de krav som gis til analyse av konseptvalg, til styringsunderlag og til kostnadsoverslag av det valgte prosjektalternativet, jf. KS1 og KS2. Dette gjelder uavhengig om prosjektet finansieres innenfor eksisterende budsjettammer eller gjennom særskilte tilleggsbevilgninger. Med metodikk menes *ikke* den formelle prosedyren med ekstern kvalitetssikring for prosjekter over 500 mill. kr. Finansdepartementet bør informere fagdepartementene om at dagens rammeavtale for kvalitetssikring gjennom KS-regimet åpner for at det også kan gjøres avrop for prosjekter under 500 mill. kr. I forbindelse med en eventuell videreføring av det generelle KS-regimet etter 2010 bør det vurderes å gjøre tilpasninger for IKT-prosjekter, herunder om det bør innføres én eller flere særegne grenseverdier for slike prosjekter<sup>1</sup>. Til dette vurderingsarbeidet bør FAD i samarbeid med FIN frambringe bedre statistikk om statens IKT-investeringer.

**For forslag 2** vil arbeidsgruppen understreke at uavhengig og/eller ekstern kvalitetssikring må vurderes lagt inn i prosjektplanene så tidlig at ulike alternativer blir belyst og kan velges mellom.

**For forslag 3** må det tidlig vurderes muligheter for samarbeidsprosjekter med andre statlige etater, gjenbruk av komponenter og løsninger, bruk av felles standarder og arkitekturprinsipper. Kvalitetssikringen på dette området bør også vurdere om det er gjennomført en tilstrekkelig samordning.

---

<sup>1</sup> I følge mandatet ble arbeidsgruppen også bedt om å vurdere behovet for evt. særegne grenseverdier for IKT-investeringer i det generelle KS-regimet. Gruppen mener at det er naturlig at dette vurderes i forbindelse med evt. videreføring av KS-regimet etter 2010. Da vil en kunne se spørsmålet i en mer helhetlig sammenheng. I dette vurderingsarbeidet vil det også være nyttig å se på erfaringer fra det foreslåtte veiledningsopplegget i forslag 4.

**I forslag 4** baseres veiledningsopplegget på Finansdepartementets metodikk for kvalitetssikring av store prosjekter over 500 mill. kr. I tillegg skal det vurderes tilpasninger ut fra andre anerkjente og etablerte opplegg, som for eksempel investeringsanalysemodellen som den danske stat har innført i 2007 for IKT-prosjekter over 10 mill. danske kr. Opplegget må tilpasses de enkelte IKT-prosjektenes usikkerhet, omfang, kompleksitet og strategiske betydning.

Veiledningsopplegget må også vise til relevante regelverk, standardavtaler, besluttede forvaltningsstandarder og arkitekturprinsipper m.m., og gjøres tilgjengelig for statlige virksomheter gjennom seminarer, veiledningstjenester og internett.

Arbeidsgruppen foreslår at FAD i samråd med de andre departementene ber DIFI foreslå et slikt veiledningsopplegg, i samråd med bl.a. sentrale etater (inkl. SSØ) og departementsfellesskapet. Forslaget bør sendes på høring før iverksetting.

Gruppens innspill til et mulig oppdrag fra FAD til DIFI om veiledningsopplegget går fram av vedlegg 5.

Fram til veiledningsopplegget foreligger og kan tas i bruk, bør fagdepartementene forsikre seg om at alle IKT-prosjekter planlegges og kvalitetssikres på en hensiktsmessig måte. For IKT-prosjekter med antatte kostnader mellom 50 og 500 mill. kr bør dette foregå i samsvar med hensikten i Finansdepartementets kvalitetssikringsregime. Beløpsgrensen på 50 mill. kr må imidlertid tilpasses bl.a. prosjektets kompleksitet, tidsfrister, samspill med andre aktører, ansvarsforhold, om det er flere deleiere mv. For IKT-prosjekter under antydde beløpsintervall kan fagdepartementene alternativt vurdere bruk av en mindre arbeidskrevende metodikk, for eksempel investeringsanalysemodellen omtalt ovenfor. Fagdepartementene bør gi signaler om planlegging og kvalitetssikring av IKT-prosjekter i bl.a. tildelingsbrevene, der en også kan vise til det planlagte veiledningsopplegget.

Forslagene må ses i et langsiktig perspektiv, der man over tid forbedrer planleggings- og beslutningsprosessen for viktige tiltak på IKT-området. Denne utviklingen bør samkjøres med bl.a. arbeidet med arkitektur, standardisering og felleskomponenter i staten.



## **6 Mulige konsekvenser av forslagene**

Nedenfor følger noen foreløpige vurderinger om dette temaet. Når det foreligger et forslag til veiledningsopplegg (jf. kap. 5.2), kan en redegjøre mer detaljert for konsekvensene.

### **6.1 Hva betyr forslagene for fagdepartementene – Noen betraktninger**

Arbeidsgruppens vektlegging av bruk av anerkjent planleggingsmetodikk, uavhengig kvalitetssikring og tidlig vurdering av samordning vil i oppfølgingen sannsynligvis føre til mindre ad hoc-arbeid og ”brannslukning” i departementene ifm store IKT-prosjekter.

Når FAD har besluttet å få utarbeidet veiledningsopplegget omtalt i kap. 5.2, vil det være naturlig å nevne dette i tildelingsbrevet, sammen med de midlertidige retningslinjene inntil veiledningsopplegget er ferdigstilt.

Når veiledningsopplegget er ferdigstilt, bør departementene orientere om dette til underliggende etater.

Forslag 1, 2 og 3 i kap 5.2. setter krav til departementenes kompetanse på overordnet nivå til å kunne styre sektorens IKT-prosjekter, samordne disse mot andre departementer, sørge for og/eller vurdere risikovurdering og kvalitetssikring, og utarbeide nødvendig beslutningsgrunnlag overfor politisk ledelse og FIN. Det er også viktig at det blir videreutviklet et godt samarbeid mellom departementenes embetsverk på dette området.

IKT-prosjekter som blir karakterisert som et fellestiltak for statsforvaltningen (jf. tiltakstype 6 i kap. 2.4) vil normalt ha blitt drøftet i regjeringen opptil flere ganger før det fremmes budsjettforslag om etablering. Dokumentasjonskravet avklares i hvert enkelt tilfelle mellom FIN og det departement som blir tillagt eieransvaret av tiltaket. Sentrale momenter i slike saker vil bl.a. være ansvarsforhold, finansiering, styring og forvaltning av tiltaket.

### **6.2 Hva betyr dette for statens virksomheter/etater – Noen betraktninger**

Arbeidsgruppens forslag i kap. 5.2 innebærer at det fortsatt i stor grad vil være opp til fagdepartementene hvor stramt de vil styre IKT-prosjekter i sine underliggende virksomheter, hvorvidt det skal være felles maler, prosedyrer og tiltak innenfor sektoren m.v. Som i dag vil det variere hvor fritt den enkelte virksomheten står ved enkeltinvesteringer under 500 mill. kr.

Men forslagene vil øke forventningene om utarbeidelse av diverse analyser – særlig av mer tverrgående karakter. Hvorvidt disse forventningene vil innebære faktisk merarbeid for virksomhetene sammenliknet med i dag, er vanskelig å vurdere fordi man bl.a. ikke har tilstrekkelig med data.

Videre vil et helhetlig veiledningsopplegg fjerne noe av usikkerheten og tidsbruken i IKT-prosjektene. Det vil også kunne føre til mer læring og kunnskap på tvers av virksomhetsgrenser. Dette vil særlig være av verdi for de virksomhetene som ikke kontinuerlig har store IKT-prosjekter på gang.

### **6.3 Økonomiske konsekvenser**

Arbeidsgruppen mener at de viktigste økonomiske konsekvenser av forslagene vil være:

- Personalressurser i DIFI, i første omgang til å lage forslag til veiledningsopplegg. Etter hvert også ressurser til nettpublisering mv
- Personalressurser i SSØ på veilederområdet
- Personalressurser i FIN og FAD til å følge opp arbeidet
- Kanskje behov for mer konsulentbistand i planleggingsfasen i statens IKT-prosjekter, men trolig mindre behov i gjennomførings- og driftsfasen
- Færre budsjettoverskridelser og forsinkelser.

Arbeidsgruppen forutsetter at forslagene i kap. 5 kan gjennomføres innen departementenes tildelte budsjettammer.

### **6.4 Administrative konsekvenser**

Viktige administrative konsekvenser av arbeidsgruppens forslag kan være:

- Behov for mer kompetanse (særlig om IKT-samordning) i departementene
- Planleggingsprosessen kan ta lengre tid
- Bedre veiledere/verktøy

### **6.5 Andre konsekvenser/effekter**

Gruppen vil her trekke fram følgende momenter:

- Bedre planlegging og beslutningsgrunnlag, særlig for IKT-prosjekter under 500 mill. kr.
- Bedre tjenester overfor brukerne (bedre kvalitet og mer helhetlige tjenester)
- Bedre omdømme (jf. statens evne til å gjennomføre store IKT-tiltak).

For øvrig vil konsekvenser av gruppens anbefalinger trolig ha mye til felles med erfaringene nevnt i kap. 4.3.3 Noen erfaringer med kvalitetssikringsregimet.

## 7 Oversikt over gruppens anbefalinger i forhold til mandatet

Tabell 2: Oversikt over hvordan gruppen har besvart bestillingene i mandatet

Bestilling iflg. mandatet (jf. vedl. 1)	Arbeidsgruppens svar
Hva skal være utredet før et IKT-prosjekt gis finansiering?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samarbeidsprosjekt med andre statlige etater</li> <li>- Gjenbruk av komponenter og løsninger</li> <li>- Bruk av felles standarder og arkitekturprinsipper</li> </ul> <p>Uavhengig/ekstern kvalitetssikring skal vurdere om det er gjennomført en tilstrekkelig samordning.</p> <p>→ kap 5.2 – omtalen av forslag 2 og 3</p>
Behov for særlige retningslinjer for beregning av gevinster? Hvordan følge opp realisering av gevinstene?	<p>Det er neppe behov for nye retningslinjer på dette området. Gevinstrealisering skjer i linjen og setter krav til kompetanse, innsikt og læring.</p> <p>Arbeidsgruppen mener at gevinstrealisering trolig bør få større plass både i den IKT-spesifikke veilederen og i de generelle veilederne.</p> <p>→ kap. 4.2 og 4.3.7</p>
Om Finansdepartementets kvalitetssikringsregime (KS1 og KS2) er en egnet mekanisme for å forankre ulike IKT-krav. Reduserte grenseverdier i KS mht IKT?	<p>På IKT-området &gt; 500 mill. kr er det begrenset erfaring med KS1 og gode erfaringer med KS2. Arbeidsgruppen anbefaler ikke generell forankring av IKT-krav i KS-ordningen i prosjekter &lt; 500 mill. kr (men gruppen foreslår bl.a. at KS-metodikken bør nyttes). Evt. reduserte grenseverdier på IKT-området foreslås vurdert ved evt. videreføring av KS-regimet etter 2010. Fram til da - som en overgangsordning – foreslås det at fagdepartementene stiller visse krav til underliggende etater om planlegging og kvalitetssikring av IKT-prosjekter under 500 mill. kr., jf. omtalen av forslag 4 i kap. 5.2</p> <p>→ kap 4.3.3, 4.3.4 og 5.2 – omtalen av forslag 1 og 4</p>
Kan det være hensiktsmessig å benytte tilpassede elementer (krav eller prosesser) fra FINs kvalitetssikringsregime også i IKT-prosjekter under terskelverdien?	<p>Arbeidsgruppen anser tilnærmingen i regimet - i forenklet form - som velegnet også i prosjekter under 500 mill. kr.</p> <p>→ kap 4.3.4 og 5.2 – omtalen av forslag 4</p>
Om store/viktige IKT-prosjekter som finansieres innen "ordinær" budsjettamme også bør omfattes av en overordnet kvalitetssikringsordning?	<p>Arbeidsgruppen mener at det bør stilles like store krav til kvalitetssikring av prosjekter, uavhengig av om delfinansieres innenfor eksisterende budsjettammer eller gjennom særskilte tilleggsbevilgninger.</p> <p>→ kap 4.3.5</p>
Eventuelle andre forslag til bedre samordning, styring og kvalitetssikring av strategisk viktige/store IKT-prosjekter i staten.	<p>Arbeidsgruppen har valgt å konsentrere seg om dagens KS-regime og etablering av et nytt veiledningsopplegg. Gruppen har ikke foreslått andre konkrete tiltak i kap. 5. Imidlertid er det flere steder i rapporten antydning av forbedringsmuligheter, noen av dem kan også vurderes fulgt opp i veilederopplegget.</p> <p>→ kap. 4.3.6, 4.3.8, 4.3.9 og 4.3.10</p>

## Vedlegg

1. Mandat .....	side	2
2. Presisering av viktige begreper .....		4
3. Funn i tidligere rapporter m.v. – Analyser av utfordringer .....		9
4. Kort om Finansdepartementets KS-ordning .....		14
5. Arbeidsgruppens innspill til et mulig oppdrag fra FAD til DIFI .....		17
6. Litteraturliste, veiledninger og linker.....		19

## Samordning og styring av viktige IKT-prosjekter i staten

### 1. Bakgrunn

Iflg. Statistisk sentralbyrå utgjorde de samlede utgifter til investeringer og drift på IKT-området i staten ca 5 mrd. kroner i 2005. De enkelte sektorer (departementer) har ansvaret for sin IKT-bruk og -investeringer. I flere IKT-prosjekter har det vært kostnadsoverskridelser, forsinkelser, manglende samspill med eksterne aktører og dårlig realisering av gevinster, jf. blant annet Riksrevisjonens Dokument nr. 3:2 (2005-2006).

Elektronisk samhandling på tvers mellom virksomhetene og sektorene i det offentlige blir stadig viktigere. Denne utviklingen er også sentral i St.meld. nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* og ble understreket i Stortingets behandling av meldingen i april 2007. For å kunne yte bedre og mer effektive tjenester, skal offentlig sektor samordnes mer gjennom standardisering, felles arkitektur og ved mer samarbeid om bruk av løsninger og gjenbruk av informasjon.

### 2. Problembeskrivelse

Det er i dag få mekanismer som oppmuntrer virksomhetene til å vurdere egne IKT-anskaffelser og –utvikling i lys av behovet i offentlig sektor for øvrig. Det kan være behov ut over den enkelte sektor som disse ikke ser eller er klar over.

Ut fra regjeringens og Stortingets signaler ifm. St.meld. nr. 17 (2006-2007), vil FAD avklare hvordan vi kan få fram et beslutningsgrunnlag for bedre styring, koordinering og samlet sett en bedre utnyttelse av investeringer i IKT-prosjekter som realiseres i statens ulike sektorer. I dette arbeidet kan det også være nyttig å vurdere bl.a. anbefalingene i Statskonsults rapport *Erfaringer fra store statlige IT-prosjekt*, OECDs tilrådinger i *eGovernment studies 2005 Norway*, fellestrekk i Riksrevisjonens funn i store IKT-prosjekter, *Veileder for samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT-prosjekter* og relevante tiltak i bl.a. Danmark.

### 3. Arbeidsgruppens oppgaver

Med bakgrunn i regjeringsbehandling 25. juni 2007 og påfølgende avklaringer med FIN, nedsetter FAD en tidsavgrenset interdepartemental arbeidsgruppe. Gruppen skal:

- ha særlig fokus på tiltak for forbedring av beslutningsprosess og -grunnlag ved planlegging og oppstart av strategisk viktige og/eller store IKT-prosjekt i staten, for å se enkeltprosjekter i sammenheng. I den forbindelse skal gruppen også vurdere ulike tiltak som sikrer at forslag om igangsetting av nye IKT-prosjekter kanaliseres inn i budsjettprosessen på en hensiktsmessig måte.
- også vurdere tiltak for bedre styring av det enkelte prosjekt i aktuell virksomhet eller i overordnet departement, herunder synliggjøre viktige elementer i planleggingen som kan ha betydning for gjennomføring av prosjektet, jf. foregående kulepunkt.

**Mer konkret bes gruppen bl.a. å vurdere:**

- Hva skal være utredet før et IKT-prosjekt gis finansiering? Jf. for eksempel føringene om *samhandling, gjenbruk og fellesløsninger/-komponenter* i St.meld. nr. 17 (2006-2007). Eksempler på slike krav kan være at prosjektet skal ha vurdert:
  - å tilby komponenter/funksjoner for andre statlige etater og/eller kommuner
  - å bruke etablerte/planlagte komponent/funksjoner fra andre i eget prosjekt
  - om det er i tråd med felles IKT-arkitekturprinsipper og forvaltningsstandarder, inkl. mulige krav til universell utforming.
- Om det for store/strategisk viktige IKT-prosjekter er behov for særlige retningslinjer for beregning av gevinster og hvordan det skal følges opp at gevinsten faktisk blir realisert?
- Om Finansdepartementets kvalitetssikringsregime (KS1 og KS2) er en egnet mekanisme for å forankre ulike krav, jf. punktene over? Herunder om det på IKT-området er behov for og hensiktsmessig å redusere grenseverdiene for hvilke prosjekter som skal håndteres innenfor regimet eller innføre ulike grenseverdier?
- Om det kan være hensiktsmessig å benytte tilpassede elementer (krav eller prosesser) fra FIN's kvalitetssikringsregime også i IKT-prosjekter under terskelverdien(e)?
- Om store/viktige IKT-prosjekter som finansieres innen "ordinær" budsjetttramme også bør omfattes av en overordnet/sentral kvalitetssikringsordning?
- Eventuelle andre forslag til bedre samordning, styring og kvalitetssikring av strategisk viktige/store IKT-prosjekter i staten.

Gruppen kan foreslå prosedyrer/saksgang og ansvar/myndighet for instanser som skal stå for samordning.

Arbeidsgruppen må redegjøre for økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.

**4. Sammensetning og organisering**

Følgende departementer inviteres med i gruppen: FAD (leder), FIN, AID, HOD, JD og NHD. Departementenes eKontaktgruppe holdes orientert om arbeidet.

**5. Prosess og viktige aktiviteter m.m.**

Gruppen må tidlig avklare evt. oppdragsbestillinger, som i så fall kan bli finansiert av FAD. Gruppen legger fram rapport innen 20. februar 2008, og er da ferdig med sitt arbeid. Når rapporten foreligger, vil fornyings- og administrasjonsministeren evt. i fellesskap med finansministeren vurdere å legge fram aktuelle forslag for regjeringen.

FAD vil sørge for sekretær, herunder vurdere bruk av bistand fra Statskonsult/Direktoratet for forvaltning og IKT.

## Vedlegg 2

### Presisering av viktige begreper

#### 1. Samordning, styring og kontroll

##### Samordning

Reglement for økonomistyring § 5 sier at budsjettforslag skal sikre samordning på hvert nivå. Ett av formålene med utredningsinstruksen er ”samarbeid og koordinering”, men begrepene utdypes ikke.

Manglende koordinering i offentlig sektor kan gi seg utslag i: At to virksomheter utfører samme oppgave (”dobbeltarbeid”), at en oppgave ikke blir utført (”faller mellom to stoler”) eller at politikken overfor en gruppe har ulike mål og krav (”usammenhengende”).<sup>1</sup> Arbeidsgruppa bruker begrepet samordning synonymt med koordinering, og mener at dette kan forstås som aktiviteter for å unngå nevnte utslag.

En mulig definisjon av *samordning* og *koordinering* er «en prosess hvorved to eller flere organisasjoner skaper/bruker beslutningsregler som er utformet med sikte på kollektiv opptreden i et felles handlingsmiljø».<sup>2</sup>

Det kan skilles mellom samordning gjennom strukturer og samordning gjennom prosesser. Videre kan det skilles mellom samordning i ulike faser<sup>3</sup>:

- samordning av initiativ- og utredningsfasen
- samordning av beslutningsfasen
- samordning av iverksettingsfasen
- samordning av løpende virksomhet

Samordning overfor næringslivet/privat sektor vil ofte kunne beskrives som ”partnerskap”, jf nedenfor om markedet.

Samordning overfor borgerne vil ofte kunne beskrives som ”brukermedvirkning”.

##### Forholdet mellom ”styring” og ”samordning”

I praksis kan det være vanskelig å trekke et klart skille mellom samordning og samarbeid og mellom samordning og styring.

Samordning er noe mer enn samarbeid, som kan sies å være gjensidig tilpasning på frivillig basis<sup>4</sup>. For å få til samordning må det ofte overordnet styring til – samordningen skjer da gjennom *hierarkiet* (samordning kan ellers skje gjennom *markedet* eller gjennom *nettverk*).<sup>5</sup>

Daværende AAD og Statskonsult har i tidligere prosjekter brukt begrepet *horisontal styring* om samordning, dvs helhetlig styring på tvers av ansvarsgrenser.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Guy Peters: Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination (Blackwell Publishers Ltd., 1998)

<sup>2</sup> Mulford og Rogers 1982, gjengitt i Pål Repstad (red.) Dugnadsånd og forsvarsverker - tverretattlig samarbeid i teori og praksis, TANO 1993, side 17.

<sup>3</sup> AAD Notat DSO 08.06.1998. Notatet foretar en grundig drøfting av samordningsbegrepet.

<sup>4</sup> Samordning og samarbeid mellom Husbanken og Statens bygningstekniske etat, Statskonsult 2004

<sup>5</sup> Guy Peters, 1998

Det er vanlig å regne med tre typer avhengigheter som innebærer ulike grader av samordningsbehov og ulike krav til samordningsmekanismer<sup>2</sup>:

- Avhengighet av felles ressurser, kompetanse eller materiell på bakgrunn av felles mål. Aktuelle mekanismer: Standardisering av prosedyrer, felles strategier, hierarkisk kontroll
- Sekvensiell avhengighet, hvor oppgaver må løses i en bestemt rekkefølge. Aktuelle mekanismer: Informasjonsutveksling, overordnet planlegging
- Innbyrdes eller gjensidig avhengighet. Aktuell mekanisme: Gjensidig tilpasning, forutsetter ofte aktiv medvirkning fra grunnplanet

### Styring

Styring brukes som begrep i Reglement for økonomistyring, men defineres ikke eksplisitt. I § 2 Virkeområde brukes det sammen med ”oppfølging”. I § 4 Grunnleggende styringsprinsipper knyttes begrepet til mål og resultatkrav.

Styring kan forstås som styringsfunksjonene og hva som skal styres. Styringsfunksjonene er målformulering, planlegging og oppfølging.<sup>3</sup>

### Kontroll

(jf. også begrepet *kvalitetssikring nedenfor*)

Begrepet brukes i Reglement for økonomistyring § 14 Intern kontroll og § 15 Kontroll av underliggende virksomhet. I likhet med ”styring” knyttes kontroll til måloppnåelse, men kan kanskje også sies å ha med forsvarlighet og lovlighet å gjøre (bl.a. knyttet til regnskap).

## **2. Prosjekt, tiltak og investeringer**

### IKT-prosjekt

I samsvar med mandatet skal arbeidsgruppen ta for seg strategisk viktige IKT-prosjekter og store IKT-prosjekter. Disse begrepene er definert i rapportens kap. 1.3.

### Tiltak

I Veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT-prosjekter brukes ”prosjekt” og ”tiltak” om hverandre.

I utredningsinstruksen heter det at instruksen omfatter arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og *tiltak*, samt meldinger og proposisjoner til Stortinget.

### Investering

Utgifter som har karakter av investering og/eller der det er behov for å kunne overføre midler fra ett år til et annet. Dette er vanligvis store utgifter av engangskaraktér, dvs det motsatte av anskaffelser og utskiftninger som er aktuelle med jevne mellomrom (avgrensingen kan være problematisk og kreve egen grenseoppgang i etatene).

---

<sup>1</sup> AAD, Notat DSO 18.02.2000. I notatet drøftes behovet for - og mulighetene til - å styrke evnen til horisontal styring i statsforvaltningen. Notatet var en oppfølging av utviklingsprosjekt med arbeidstittel *Bedre horisontal styring*.

<sup>2</sup> Organizations in Action, James D. Thompson, 1967, gjengitt i Samordning og samarbeid mellom Husbanken og Statens bygningstekniske etat, Statskonsult 2004

<sup>3</sup> Utviklingsprosjekter med IT, Begrepsoversikt



For arbeidsgruppen har det ikke vært viktig å skille mellom de tre begrepene prosjekt, tiltak og investering. De har det til felles at det skal gjøres en større ressursinnsats for å etablere/anskaffe en løsning/tjeneste for bruk i offentlig sektor.

### **3. Kvalitet, gevinster og suksessfaktorer**

#### Kvalitet

Med kvalitet forstås at en tjeneste eller et produkt etterlever en standard. Standarden kan være knyttet til prosesser og rutiner. Kvalitet ifølge ISO 8402 er:

”Helhet av egenskaper og kjennetegn et produkt eller tjeneste har, som vedrører dets evne til å tilfredsstillende fastsatte krav eller behov som antydnet.”

Kvalitet i *virksomheter* vil etter TQM-modellen<sup>1</sup> bety at man har brukere og medarbeidere i sentrum, at ledelsen viser engasjement og tar ansvar, at alle deltar aktivt, at det er et kontinuerlig fokus på fornyelse og forbedring og at beslutningsprosesser er fakta- og informasjonsbasert<sup>2</sup>.

*Kvalitetssikring* kan forstås som alle planlagte og systematiske tiltak som bidrar til oppnåelse av god kvalitet. I Finansdepartementets Kvalitetssikring 1 (KS1) og Kvalitetssikring 2 (KS2) er kvalitet ikke definert, men tiltakene kan sies å fremme styring og kontroll (fremgår av formålsbeskrivelsen, jf vedlegg X.x).

*Kvalitetsstyring* kan forstås som formulering av kvalitetsmål, planlegging for kvalitet og oppfølging av kvaliteten.

Kvalitetsstyring i *prosjekter*: ”A critical element of quality management in the project context is to turn stakeholder needs, wants and expectations into requirements through stakeholder analysis, performed during project scope management (A Guide to the Project Management Body of Knowledge, Project Management Institute - USA, 2004)

#### Gevinst

Begrepet gevinster kan defineres vidt som et resultat av endring som oppfattes positivt av en av interessentene eller aktørene<sup>3</sup>, eller defineres som *netto nytte*, altså nytte minus kostnad.

Denne definisjonen ligger nær opp til en definisjon av *gevinstpotensial*: Forskjell i ressursbruk mellom ny løsning og dagens løsning. Men uttrykket potensial synliggjør at gevinsten må *realiseres*, og er kanskje mer presist.

Det er antagelig hensiktsmessig å skille både mellom potensiell nytte og realisert nytte, mellom brutto nytte og netto nytte og mellom planlagt og ikke-planlagt nytte. Nyten/gevinsten kan oppstå eksternt eller internt.

Hvorvidt nytten er oppnådd måles ved hjelp av *suksesskriterier*:

”Kriterier som definerer hvorvidt prosjektet kan karakteriseres som vellykket. Dersom mulig skal kriteriene være målbare.” (Begrepsapparat, Klakegg m.fl.)

---

<sup>1</sup> Total Quality Management, en filosofi som oppfordrer virksomheten og de ansatte til å fokusere på måter å kontinuerlig forbedre kvaliteten på driften og produktene.

<sup>2</sup> Dag Stømsnes: *Kvalitet i offentlig sektor* i Modernisering i offentlig sektor (Universitetsforlaget, 2001)

<sup>3</sup> Bradley, Gerald (2006) *Benefit Realisation Management: A practical guide to achieving benefits through change*, Gower, UK.

### Suksessfaktorer

Forhold som påvirker prosjektet. Kritiske suksessfaktorer er betingelser for at prosjektet skal bli vellykket. Det motsatte, dvs. negative forhold, kalles gjerne fallgruver eller fiaskofaktorer (Begrepsapparat, Klakegg m.fl.).

## **4. Risiko, usikkerhet, følsomhetsanalyser mv**

### Risiko og usikkerhet

I Veileder i behandlingen av usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser (SSØ, 2006) brukes usikkerhet og risiko synonymt. Dette forklares i en fotnote i veilederen:

Tradisjonelt har en skilt mellom de to. Med risiko forstod man beslutningssituasjoner hvor alle mulige utfall og respektive sannsynligheter er tallfestet, og hvor en dermed kunne måle risikonivået og velge hvilke risikoer en ønsker å ta. Usikkerhet var derimot genuin *uvitenhet* om hvordan en risiko forplanter seg i prosjektet, og således i utgangspunktet vanskeligere å forholde seg til. I virkeligheten kan en sjelden klart plassere et usikkert forhold i en av disse to kategoriene, og også i teorien legger man i dag til grunn at folk benytter *subjektive* sannsynligheter for å organisere sine valg, basert på den kunnskap og erfaring de til enhver tid har (Halleraker, 1995).

Et annen definisjon finnes i det begrepsapparatet som er utviklet i et samarbeid mellom de fire firmaene som omfattes av rammeavtalen av juni 2000 med Finansdepartementet, gjengitt i dokumentet Felles begrepsapparat - Kvalitetssikring av kostnadsoverslag (Ole Jonny Klakegg m.fl., 2003).<sup>1</sup>:

Usikkerhet: Mangel på viten om fremtiden. Differansen mellom den nødvendige informasjon for å ta en sikker beslutning og den tilgjengelige informasjon på beslutningstidspunktet. Kan medføre gevinst eller tap i forhold til forventet resultat, medfører både risiko og muligheter. Risiko er uttrykk for negativt utfall av usikkerhet. Muligheter er uttrykk for positivt utfall av usikkerhet.

Her er altså risiko en underkategori av usikkerhet, og ikke et synonym.

Det kan skilles mellom *usystematisk* og *systematisk risiko*, der den førstnevnte er prosjektspesifikk og skal være reflektert i kost/nytteanalysen, og der sistnevnte gjelder kalkulasjonsrenten (Veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering i IKT-prosjekter).

Samme skille benevnes også som *usystematisk* og *systematisk usikkerhet*. Usystematisk usikkerhet: Forhold som påvirker et enkelt prosjekt, uten at dette påvirker sannsynligheten for at tilsvarende forhold vil opptre i andre prosjekter. Systematisk usikkerhet: Forhold som påvirker flere eller samtlige prosjekter i et program eller en portefølje samtidig (Klakegg m.fl.).

*Usikkerhetsanalyse*: Systematisk fremgangsmåte for å identifisere, beskrive og beregne usikkerhet (Klakegg m.fl.).

### Følsomhetsanalyse

Følsomhetsanalyse innebærer at man studerer effekten av endrede forutsetninger.

---

<sup>1</sup> Dokumentet ligger bl.a. på [www.concept.ntnu.no](http://www.concept.ntnu.no)

”En følsomhetsanalyse går ut på å tallfeste usikkerheten og vurdere hvor robust den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er for avvik fra forutsetningene” (SSØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser og gevinstrealisering av IKT-prosjekter).

## Vedlegg 3

### Funn i tidligere rapporter m.v. - Analyser av utfordringer

I dette vedlegget gjengis analyser av hva som utgjør hovedproblemene mht styring og samordning av IKT.

#### 1. Funn i Riksrevisjonens dokumenter<sup>1</sup>

Riksrevisjonen har bl.a. sett på realisering av gevinster i *IKT-prosjekter i trygdeetaten*<sup>2</sup>. Av pressemeldingen som Riksrevisjonen kom med i den forbindelse heter det bl.a.:

*”Rikstrygdeverket kan i liten grad dokumentere oppnådde nytteeffekter av IT-investeringene. Systemer og rutiner for å sikre gevinster fra IT-prosjekter fungerer ikke tilfredstillende. Det er mangler ved risikohåndtering, kommunikasjon og oppfølging av IT-prosjekter i trygdeetaten.*

Riksrevisjonen har gjennomgått fire IT-prosjekter som Rikstrygdeverket hadde store forventninger til. Undersøkelsen viser at det er vesentlige svakheter ved mål- og resultatstyringen på IT-området i trygdeetaten. IT-prosjektene i trygdeetaten hadde ambisiøse mål for hvor mye som skulle spares, men disse var lite realistiske. Nytteanslagene ble etter hvert vesentlig nedjustert, men dette skjedde lenge etter at prosjektene ble igangsatt. Klare og realistiske mål er en forutsetning for et forsvarlig beslutningsgrunnlag og god planlegging. Rikstrygdeverket rapporterer generelt om god måloppnåelse av IT-satsningen i årsrapportene til departementet uten at det foreligger dokumentasjon som viser på hvilket grunnlag rapporteringen er gjort.

Riksrevisjonen har reist spørsmål ved om Rikstrygdeverket har gjort tilstrekkelig for å sikre at nytteeffekter fra IT-prosjekter blir realisert som forutsatt. Rikstrygdeverket utarbeider ikke planer for gevinstrealisering, og ansvaret for å realisere nytteeffekter blir i betydelig grad overlatt til ytre trygdeetat.

Undersøkelsen viser at det er mangler ved risikohåndtering, kommunikasjon og oppfølging av IT-prosjekter i trygdeetaten. For eksempel ble det fra hjelpemiddelsentralene i forbindelse med innføringen av en ny IT-løsning etterlyst mer veiledning og bedre tilrettelegging fra Rikstrygdeverket for å kunne ta i bruk systemet.”

I en annen rapport<sup>3</sup> har Riksrevisjonen sett på statens satsing på *elektroniske innkjøp*. De mener at de kvantitative målsettingene om å realisere et stort antall kjøp med stor samlet anskaffelsesverdi i løpet av prosjektperioden, var for ambisiøse og lite realistiske (dvs samme konklusjon som nevnt over). Målsettingene ble ikke endret i løpet av prosjektperioden (1999-2003).

Riksrevisjonen mener at manglende måloppnåelse må ses på bakgrunn av:

- Mangelfulle økonomiske rammer
- Mangelfull forankring

<sup>1</sup> Merk at uttalelser fra de berørte departementer bare i liten grad er innarbeidet i oversikten.

<sup>2</sup> Riksrevisjonens dokument nr. 3:2 (2005-2006) om realisering av nytteeffekter fra IT-prosjekter i trygdeetaten

<sup>3</sup> Riksrevisjonens dokument nr. 3: 5 (2004-2005) om undersøkelse av statens satsing på elektroniske innkjøp

- Lite hensiktsmessig forretningsmodell (kommersielle betingelser for dårlige for leverandører)
- Ikke bistand til samordning av innkjøpsvolumer i felles rammeavtaler

Det er for øvrig i virksomhetene ikke utarbeidet gevinstrealiseringsplaner.

I en tredje rapport<sup>1</sup> har Riksrevisjonen vurdert *Mattilsynets IKT-strategi*. Riksrevisjonen ser alvorlig på at Mattilsynet gjennom hele 2004 har manglet et formalisert dokument for styring av IKT-virksomheten i form av et IKT-strategidokument med tilhørende handlingsplaner og vedtatte retningslinjer for sikkerhet i sine informasjonssystemer, og at dette ikke er fulgt opp av departementet (fra Riksrevisjonens avsluttende bemerkninger). Landbruksdepartementet anfører bl.a. at de ikke kjenner til at det er noe regelverkskrav om at det skal foreligge et formalisert dokument i form av et IKT-strategidokument. Departementet peker videre på at Mattilsynet har iverksatt en rekke tiltak for å sikre samordning og styring i 2004, bl.a. et eget program styrt av en utvidet direktørgruppe for å samordne og kontrollere alle initiativ og prosjekter på IKT-området.

Riksrevisjonen har nylig undersøkt bruk av IKT i sykehus og elektronisk samhandling i helsetjenesten<sup>2</sup>. En av de viktigste IKT-satsingene i helseforetakene er innføring av elektronisk pasientjournal (EPJ). Undersøkelsen viser at alle helseforetak unntatt ett har innført EPJ, men den elektroniske journalen har ikke erstattet papiret. Riksrevisjonen mener at ledelsen i mange helseforetak er for lite opptatt av å legge til rette for en god utnyttelse av EPJ, og arbeidet med å planlegge og realisere gevinster har hittil ikke fått nok oppmerksomhet i helseforetakene. Videre mener Riksrevisjonen at Helse- og omsorgsdepartementet ikke har ivaretatt sitt ansvar for å følge opp departementets nasjonale IKT-planer gjennom de siste 10 årene. Det er behov for sterkere virkemidler for å realisere målene om elektronisk samhandling mellom helseforetak, kommuner og allmennleger. De påpeker også at manglende ansvar mellom Helsedirektoratets ansvar og virkemidler har ført til at målene ikke er nådd. Riksrevisjonen reiser også spørsmål om Helse- og omsorgsdepartementet har stilt tydelige nok krav til hvordan de regionale helseforetakene skal bidra til å realisere målene i strategiplanen.

I sin rapport konkluderer Riksrevisjonen med bl.a. at *det er behov for sterkere nasjonal styring. Organiseringen av helsetjenesten er kompleks med mange enheter og beslutningsnivåer, og nasjonal styring og koordinering er nødvendig for å sikre at IKT blir tatt i bruk som et effektivt virkemiddel til å realisere helsepolitiske mål. Undersøkelsen viser at det er bred enighet om behovet for sterkere og mer tydelig nasjonal styring dersom målene for elektronisk samhandling skal nås.* (side 72 i Dokument 3:7 (2007-2008)).

## **2. Funn i Statskonsultrapporter og –notater**

Statskonsult har utarbeidet en rekke rapporter m.v. som gjelder styringsproblematikk på IKT-området<sup>3</sup>.

Sentralt i Statskonsults arbeid med temaet var prosjektet Fallgruver og suksesskriterier i store IKT-prosjekter (Fasit). Prosjektet avfødte en rekke rapporter, veiledninger m.v. I det som kan sies å være hovedrapporten<sup>1</sup> pekes på følgende:

<sup>1</sup> Fra Riksrevisjonens Dok. 1 (2005-2006)

<sup>2</sup> Riksrevisjonens undersøkelse om IKT i sykehus og elektronisk samhandling i helsetjenesten, Dokument nr. 3:7 (2007-2008)

<sup>3</sup> Mange av disse ligger imidlertid ganske mange år tilbake i tid.

- IT-prosjektene mangler ofte forankring i mål, planer og strategier
- Etatsstyringsdialogen fungerer ofte ikke på den beste måten. Kompetansen i departementene til å styre er ikke alltid god nok
- Uklare organiserings- og ansvarsforhold fører til problemer. Behov for å definere tre roller i linje- og prosjektorganisasjonene: Styringsrollen, bestillerrollen og leverandørrollen
- Kompetansen i virksomhetene mht å gjennomføre er ikke alltid god nok
- Blandete erfaringer i virksomhetene med bruk av kvalitetssikringsfunksjoner
- Endringer underveis i krav blir ikke håndtert godt nok, bl.a. avtalemessig
- En trinnvis eller modulær utvikling kan være en fordel
- Det finnes et utbredt samarbeid mellom statlige virksomheter på IT-området

I en egen rapport<sup>2</sup> ble det sett særlig på risiko og kontroll. Av sammendraget fremgår bl.a. følgende:

”Det er interessant å observere at ledelsen i mange store IT-prosjekter ikke nytter risikovurderinger til å bedre beslutningsgrunnlaget når kritiske avgjørelser fattes. En årsak kan være mangel på kunnskap om emnet. Hovedbudskapet er at prosjektledelsen har dårlig styring med prosjektet hvis de ikke også har kontroll med usikkerheten i prosjektet.”

”Et viktig trekk med risikohåndtering er at uønskede hendelser blir identifisert tidligst mulig i prosjektarbeidet, slik at forberedende tiltak gjør det mulig å unngå slike hendelser eller at en reduserer eller eliminerer skadevirkningene hvis den uønskede hendelsen skulle inntreffe.”

”Mange problemer og kriser kan unngås i et prosjekt hvis usikkerheten i de enkelte fremlagte beslutningsalternativene identifiseres og behandles. Ved å behandle usikkerhet og risiko løpende i prosjektet, bidrar det til en proaktiv ledelsesform.”

Statskonsults rapport 1999:12 «På kryss og tvers» drøfter departementenes strukturelle og prosessuelle samordningsmekanismer (drøftingen gjelder ikke IKT spesifikt). Rapporten er bl.a. basert på undersøkelser hos ekspedisjonssjefene. Ekspedisjonssjefene opplyser i stor grad at de har samordningskrav på seg, bl.a. gjennom lederkontrakter, men at dette i for liten grad er tilfellet for etatsledere. Det er vanskeligere å samordne med nye parter enn der samarbeidet har eksistert over tid. De fleste mener at de virkemidlene som brukes i utrednings- og beslutningsfasen fungerer relativt bra, men at det legges for lite vekt på samordning i implementerings- og driftsfasen.

### **3. Funn i OECDs gjennomgang av e-forvaltning**

Rapporten<sup>3</sup> gjelder det statlige nivået i Norge, og er foretatt i 2004-2005.

Hovedfunn i OECDs rapport er:

- Intern effektivisering har vært hoveddrivkraften
- Det finnes få regulatoriske barrierer

---

<sup>1</sup> Statskonsultrapport 1998:6 Erfaringer fra store statlige IT-prosjekter – Vurderinger og mulige tiltak

<sup>2</sup> Statskonsultrapport 1998:7 Risikohåndtering av IT-prosjekter - Hvordan skal styringsgruppen og prosjektlederen holde kontroll?

<sup>3</sup> e-Government Studies – Norway (OECD, 2005)

- Mangelfull kompetanse på muligheten for tverrgående og langsiktige initiativer
- Strategisk planleggingskapasitet er svak
- God infrastruktur, og man har system for sentrale registre
- Bra rammeverk for PKI og e-handel
- Lite involvering av publikum i utarbeidelsen av løsninger
- Mangler rammeverk for å analysere effekten av prosjekter
- Lite partnerskap med privat sektor

Rapporten foreslår følgende tiltak:

- tydeliggjøring av ansvar
- stimulering av kunnskapsdeling
- forbedring av planlegging og koordinering
- øke forståelsen for eksisterende muligheter i budsjettprosessen og eventuelt identifisere barrierer
- kommunisere bedre regelverksendringer med betydning for e-forvaltning
- identifisere strategiske ressurser i departementene
- brukerorientering/brukermedvirkning
- infrastruktur og markedsløsning for PKI
- øke oppslutningen om e-handel
- økt involvering av borgerne gjennom online-konsultasjoner m.v.

FAD har som ansvarlig departement for regjeringens IKT-politikk fulgt opp rapporten gjennom bl.a. planen eNorge 2009, st.meld. nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* og ved etablering av Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI). I gangsetting av denne arbeidsgruppen er i tråd med OECDs forslag til tiltak i kulepunkt 4 ovenfor.

#### **4. Funn fra Simula Research Laboratory**

Simula Research Laboratory la i 2004 en rapport som bl.a. viste at et IT-prosjekt i gjennomsnitt blir hele 30 prosent dyrere enn planlagt (gjelder SMB-er). En viktig årsak til sprekke er at man ikke er grundig nok på forberedelser og gjennomføring av IT-prosjektet.

Faren er at man ender i en negativ spiral. Kunden mangler kompetanse om IT. Leverandøren er avhengig av kundens kompetanse for å gjøre prosjektet best mulig. Resultatet er økte kostnader, forsinkelser og fare for et dårlig system.

Mange SMB-er har knapt med tid til å vurdere Total Cost of Ownership (ToC). Faren er at man kan miste strategisk fokus på IT-anskaffelser, og ende opp med brannslukking på de gamle systemene. Da går man lett glipp av fordelene teknologien kan gi.

Ved anbudsrunder mener Simula at det billigste tilbudet ofte har skjulte kostnader og i praksis forutsetter mer innsats fra kjøper, mens det dyreste kan være mer realistisk.<sup>1</sup>

Simula mener at det er forskjell mht kompetanse og profesjonalitet mellom store og små bedrifter. Samtidig ser det ut til at det er en forskjell mellom staten og privat sektor. I en undersøkelse blant en rekke IT-toppledere og prosjektledere finner Simula Research Laboratory:

---

<sup>1</sup>Computerworld nettutgave 17.10.2007. Aftenpostens nettutgave 15.03. 2004

- Årlige overskridelser i offentlig og privat sektor er 24,6 milliarder kroner og de rene tapene er på 4 milliarder.
- De offentlige IT-prosjektene sprekker med i gjennomsnitt 67 prosent, mens de private prosjektene "bare" sprekker med 21 prosent.
- IT-leverandørene tar en stor del av overskridelsene, men skattebetalerne rammes også. Det offentlige må selv dekke mellom 2 og 6 milliarder i overskridelser/tap i året.
- For dårlige eller manglende kravspesifikasjon, trege beslutningsprosesser, manglende kompetanse og for lite bruk av IT-standarder nevnes som noen av årsakene.

I sin doktorgradsavhandling<sup>1</sup> mener Stein Grimstad at en av de viktigste grunnene til at IT-prosjekter går over stokk og stein i stor grad skyldes mye irrelevant informasjon. Estimer av IT-prosjekter er generelt unøyaktige, og de er systematisk overoptimistiske. Det er urealistisk å forvente perfekte estimer, men man kan bli bedre, ifølge Grimstad.

I en artikkel i Computerworld 2. mai 2008 uttaler forsker ved Simula Research Laboratory prof. Magne Jørgensen at de viktigste årsakene til problemer i IKT-prosjekter er overoptimisme, feilslåtte kostnadsberegninger og manglende evne til å dra erfaringer fra tidligere arbeid.

---

<sup>1</sup> CIO. 18.01.2007



## Vedlegg 4

### Kort om Finansdepartementets kvalitetssikringsregime

Hensikten med kvalitetssikringen er å gi oppdragsgiver (FIN + aktuelt fagdepartement) en uavhengig analyse av:

- konseptvalget før forslag til forprosjekt forelegges regjeringen (KS1)
- styringsunderlag og kostnadsoverslag før det valgte prosjektalternativ forelegges Stortinget (KS2)

### Kvalitetssikring 1 (KS1)

#### Formål

Å sikre at konseptvalget av store offentlige prosjekter undergis reell politisk styring.

Ideelt sett ønsker en at det konseptalternativ blir valgt som under gitte forutsetninger vil gi best ressursutnyttning og verdiskaping

#### Rådgivernes oppgave

Kvalitetssikre beslutningsunderlaget for valg av hovedkonsept.

#### Grunnlag for kvalitetssikringen

Ansvarlig departement/etat skal legge fram dokumentasjon som omfatter:

1. **Behovsanalyse** som kartlegger interessenter/aktører og vurderer det påtenkte tiltakets relevans i forhold til samfunnsmessige behov
2. **Overordnet strategidokument** som på dette grunnlaget definerer samfunns mål og effektmål for tiltaket. (Vekt på konsistens, realisme, og verifiserbarhet).
3. **Overordnet kravdokument** som sammenfatter betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen av tiltaket. (For eksempel funksjonelle, estetiske, fysiske, operasjonelle og økonomiske krav).
4. **Alternativanalyse** som definerer nullalternativ og minst to alternative hovedkonsepter og angir
  - Resultatmål
  - Usikkerhet
  - Finansieringsplan

Alternativene skal være bearbeidet i en samfunnsøkonomisk analyse

#### Hva som utløser kvalitetssikringen

Budsjettramme over NOK 0,5 Mrd.

#### Tidspunkt for kvalitetssikringen

På et så tidlig tidspunkt at det finnes reelle valg mellom alternativer.

## Bruk av kvalitetssikringen

Kvalitetssikringen skal sikre at Regjeringen har et solid underlag for eventuell beslutning om igangsetting av forprosjekt, etter innstilling fra Fagdepartementet.

## Kvalitetssikringens omfang

Kvalitetssikringen skal:

1. Kontrollere de fire dokumentene ovenfor med hensyn på indre og innbyrdes konsistens, og relevans av de valg og prioriteringer som er foretatt.
2. Utføre følgende selvstendige analyser av foreliggende alternative prosjekter:
  - usikkerhetsanalyse etter mønster fra KS2
  - samfunnsøkonomisk analyse.
3. Gi en uavhengig vurdering av de foreliggende alternativer og se på:
  - **Relevans** i forhold til
    - Behov
    - Samfunnsprioriteringer
    - Eksisterende portefølje av prosjekter under det aktuelle departement/etat
  - **Gjennomførbarhet** i forhold til
    - Forventet kostnad
    - Tidsramme
    - Kvalitet
    - Sammensetning og rekkefølge av prosjektelementer til et totalprosjekt
  - **Levedyktighet** i driftsfasen med vekt på
    - Økonomisk samfunnsnytte
    - Finansiell bæreevne
    - Usikkerhet

Dersom foreliggende alternativer antas å ikke i tilstrekkelig grad kunne oppfylle effektmålet, kan en be om grunnleggende omarbeidelse, eventuelt at andre alternativer utredes.

4. Rangere de foreliggende alternativene og gi tilråding om beslutningsstrategi og gjennomføringsstrategi for prosjektet
5. Gi tilråding om hvilke elementer fra de fire kvalitetssikrede dokumentene som bør inngå i prosjektets styringsdokument

## Kvalitetssikring 2 (KS2)

### Formål

5. Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag, herunder usikkerhetsanalyse for det valgte prosjektalternativ før prosjektet legges frem for Stortinget.
6. Kontrollhensynet er det dominerende aspekt som skal dekkes.

### Rådgivernes oppgave

Gi tilråding om:

- Kostnadsramme inklusive nødvendig avsetning for usikkerhet for at prosjektbudsjettet skal holde.
- Hvordan prosjektet skal styres for at kostnadsrammen skal holde, herunder hvor autorisasjon til å trekke på usikkerhetsavsetningen bør ligge

## Grunnlag for kvalitetssikringen

Det sentrale styringsdokumentet etter at en har sikret at prosjektet er veldefinert og entydig avgrenset, er videreført etter de forutsetninger som ble lagt ved konseptvalget (KS1). Videre vurderes om grunnleggende forutsetninger for konseptvalget har endret seg på en måte som reiser spørsmål om prosjektet bør gjennomføres eller endres,

## Hva som utløser kvalitetssikringen

Budsjettramme over NOK 0,5 Mrd.

## Tidspunkt for kvalitetssikringen

Forut for at prosjektet fremmes for Stortinget for prinsippgodkjenning og førstegangs bevilgning. Dette faller normalt sammen med avslutning av forprosjektfasen, men i detaljprosjekteringsfasen for prosjekter som krever vedtatt reguleringsplan (i praksis innenfor samferdselssektorene).

## Kvalitetssikringens omfang

Kvalitetssikringen skal omfatte:

1. Leverandørvalg/kontraktstrategi kontraktmessig usikkerhet skal så langt mulig kvantifiseres
2. Suksessfaktorer/fallgruber, og gi tilrådinger om operative muligheter til å implementere suksesskriteriene og treffe tiltak for å unngå fallgrubene.
3. Usikkerhetsanalyse. Generelt; en samlet oversikt over prosjektets usikkerhetsbilde. Usikkerhetsanalysen skal ha hovedfokus på prosjektets kostnader.
  - Estimatusikkerhet. Det samlede bilde over estimatusikkerheten skal bygges opp med grunnlag i forventet kroneverdi og beregnet varians eller standardavvik for alle grupper av komponenter i prosjektet
  - Hendelsesusikkerhet. Det skal foretas en særskilt gjennomgang av de hendelsesusikkerheter prosjektet er stilt overfor. Dette dreier om eksterne hendelser som enten inntreffer eller ikke inntreffer, representert ved en binær sannsynlighetsfordeling
  - Reduksjon av risiko. Vurdere usikkerhetsmomentene for påvirkbarhet, det økonomiske potensiale ved tiltak for å redusere risikoen og kostnadene forbundet med dette.
  - Forenklinger og reduksjoner. Foreta en særskilt analyse av potensialet for ytterligere forenklinger og reduksjoner.
4. Tilråding om kostnadsramme inkl. avsetning for usikkerhet og styringsramme. Kostnadsrammen er det nivå Stortinget inviteres til å vedta. Det vil normalt være P85 minus summen av mulige forenklinger og reduksjoner. Styringsrammen er det nivå utøvende etat forventes å levere prosjektet for, normalt P50.
5. Tilråding om organisering og styring av prosjektet for at dette skal realiseres på en mest mulig kostnadseffektiv måte. For særlig store prosjekter med høy risiko skal det vurderes om et eget prosjektstyre vil være hensiktsmessig.

## Vedlegg 5

### **Arbeidsgruppens innspill til et mulig oppdrag fra FAD til DIFI om utarbeidelse av et forslag til veiledningsopplegg for bedre samordning og styring av viktige IKT-tiltak i staten**

Nedenfor har arbeidsgruppen listet opp noen momenter av faglig karakter som FAD bes vurdere i oppfølging av forslag 4 i kap. 5.2 i rapporten fra den tverrdepartementale arbeidsgruppen som har vurdert bedre samordning og styring av viktige IKT-tiltak i staten.

1.

DIFI skal utarbeide et veiledningsopplegg basert på forslagene i kap 5.2 i rapporten

2.

Opplegget skal utvikles i samråd med viktige etater og departementsfellesskapet. Arbeidsgruppen foreslår at DIFI samarbeider med SSØ om den konkrete utformingen av opplegget, særlig mht bruk og tilpasning av aktuelt veiledningsmaterieell fra SSØ. Før arbeidet starter i DIFI, bør FAD og DIFI avklare hvordan samspillet med viktige aktører bør ivaretas i utviklingsperioden.

3.

Veiledningsmateriellet skal skille mellom ulike typer IKT-prosjekter. Det må kommuniseres at bruk av maler, verktøy, analyser osv. må tilpasses det aktuelle prosjektets omfang, tiltaks-type, kompleksitet, risiko og strategiske betydning, og brukes så langt det anses hensiktsmessig.

4.

Veiledningsmateriellet skal presentere én eller flere faseinndelte prosjektmodeller med kvalitetssikring og beslutningspunkter mellom fasene. Faseinndelingen skal ta utgangspunkt i metodikken som Finansdepartementet bruker i det generelle kvalitetssikringsregimet for prosjekter over 500 mill. kroner. Dessuten skal DIFI vurdere bl.a. det opplegget som staten i Danmark har tatt i bruk fra 2007.

5.

Veiledningsopplegget skal presentere ulike generelle analyser og vurderinger som bør gjennomføres i og mellom fasene, herunder

- behovsanalyse (inkl. kartlegging av interessenter/aktører og vurdering av samfunnsmessige behov)
- overordnet strategi (inkl. effektmål, samfunnsmål, konsistens mot behovsanalysen, forholdet til andre prosjekter)
- overordnede krav (betingelser for gjennomføringen, inkl. sjekke konsistens mot strategien)
- alternativanalyse (hovedalternativer i tillegg til nullalternativet, grenseflater mot andre prosjekter, resultatmål, usikkerhet, finansieringsplan og rangering av alternativene)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Her kan det også være aktuelt å vurdere erfaringer fra Høykom-programmet, jf. Høykom-rapport nr 1: 2008 *Gevinster og gevinstrealisering i Høykom-finansierte prosjekter*

- kostnadsrammer, inkl. avsetning for usikkerhet

6.

Veiledningsopplegget skal også presentere analyser som er spesifikke for IKT-området, herunder

- bruk av fellestjenester
- identifisering og gjenbruk av komponenter i offentlig forvaltning (bl.a. fra Altinn)
- evt. tjenester/komponenter i eget prosjekt som også kan være aktuelle for andre
- bruk av forvaltningsstandarder vedtatt for statsforvaltningen
- bruk av felles arkitekturprinsipper vedtatt for statsforvaltningen

7.

Veiledningsopplegget skal også gi råd om administrative forhold som bl.a. styring og organisering av prosjektet (inkl. evt. konsulentbistand, kontraktstrategi, valg og bruk av standardavtaler<sup>1</sup>, suksesskriterier/fallgruver, evt. ulike usikkerhetsanalyser), forholdet til budsjettprosessen og oppfølging på overordnet/sentralt nivå (jf. bl.a. bruk av krav/retningslinjer, evt. også om noe av dette bør gjøres obligatorisk).

8.

DIFI bes foreslå hvordan det omtalte veiledningsopplegget kan synliggjøres på Internett. DIFI skal for øvrig vurdere hvordan seminarer, faste møtefora, oversikt over ressurspersoner m.v. kan bidra til bedre samordning og styring av IKT-prosjekter, bl.a. gjennom erfaringsutveksling.

---

<sup>1</sup> På kontraktområdet bør DIFI også vurdere det arbeidet som er gjort i de senere år i Danmark, jf. kap. 4.5 i rapporten.

## Vedlegg 6

### Litteraturliste – Veiledninger - Linker

#### Politiske dokumenter:

- Stortingsmelding nr. 35 (1991-1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk
- Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007) Eit informasjonssamfunn for alle
- Regjeringa sin strategi for fornying av offentleg sektor, FAD, 2007
- eNorge 2009 - det digitale spranget, MOD (FAD) , 2005<sup>1</sup>
- Handlingsplan, Elektroniske tjenester til næringslivet NHD, 2007
  
- eKommune 2012 – lokal digital agenda. KS, 2008

#### Rapporter og notater:

Nedenfor listes en del av rapportene, notatene mv. som er utarbeidet av bl.a. Statskonsult og SSØ og som har relevans for arbeidsgruppens arbeid. På Statskonsults (nå: DIFIs) og SSØs hjemmesider kan man finne de fleste av disse, enten i fulltekst eller som sammendrag.

Rapport 1998:07 Risikohåndtering av IT-prosjekter

Rapport 1998:06 Erfaringer fra store IT-prosjekter

Notat 1999:06 Intervjuer om IT og IT-kompetanse

Rapport 1999:11 IT-personell, behov og tilgang

Notat 2000:01 IT-kompetanse hos toppledere i staten

Rapport 2000:08 IT i staten

Notat 2002:04 IKT i det offentlige

Rapport 2002:02 Offentlige registre - grunnlaget for den elektroniske forvaltning

Rapport 2002:14 Program for elektronisk saksbehandling

Rapport 2002:13 Organisering av IT-funksjonen i skatteetaten

Rapport 2002:11 Evaluering av Datasystem for Utlendingsforvaltningen (DUF)

Notat 2003:05 IT-satsninger i kulturminnevernet

Notat 2003:11 Datautveksling i offentlig sektor

Rapport 2003:01 Country Report from Norway

Rapport 2003:14 Signaturkrav, risiko og elektroniske byggesøknader

Rapport 2007:6 Kostnads- og gevinstelementer ved omstillinger i staten

---

<sup>1</sup> Første eNorge-plan (eNorge 1.0) ble lagt fram i juni 2000

Styring til besvær – Perspektiver rundt styring av statlige virksomheter. Temahefte  
Statskonsult, 2001

e-Government Studies – Norway. OECD, 2005

IT-Co-ordination and Public Management Reform – A Comparison between Finland and  
Norway, Finansministeriet i Finland, 4/2000

Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor, rapport fra arbeidsgruppe/AAD  
(FAD), juni 2004

Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor, rapport fra arbeidsgruppe/FAD, des. 2007

Gevinster og gevinstrealisering i Høykom-finansierte prosjekter, Høykom-rapport 1:2008

### ***Veiledninger mv.***

- Kost-nytteanalyse av IT-prosjekter (1990)
- Omstilling med IT. Utfordringer for ledere i forvaltningen (1996)
- Store statlige IT-prosjekter - Styring, organisering og ansvarsfordeling (1997)
- Utviklingsprosjekter med IT (1996)
- Veileder i behandling av usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser 29.06.2006
- Veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT-prosjekter 10.05.2006
- Risikostyring i staten - håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen, metodedokument 09.12.2005
- Veileder. Hvordan få en god start på risikostyring i statlige virksomheter 18.12.2007 SSØ
- Felles begrepsapparat - Kvalitetssikring av kostnadsoverslag (Ole Jonny Klakegg m.fl., 2003). Dokumentet ligger bl.a. på [www.concept.ntnu.no](http://www.concept.ntnu.no).
- Veileder i samfunnsøkonomisk analyse (FIN, 2005)
- Veileder for felles krav til styringsdokument - Kvalitetssikring av kostnadsoverslag, herunder risikoanalyse for store statlige investeringer.
- Rammeavtale for kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ (Finansdepartementet, juni 2005)

### ***Aktuelle nettsteder:***

<a href="http://www.concept.ntnu.no">www.concept.ntnu.no</a>	Inneholder bl.a. rapportserie om usikkerhet i store statlige investeringer og beskrivelser av KS1 og KS2
<a href="http://www.sfso.no">www.sfso.no</a>	Senter for statlig økonomistyring (SSØ)
<a href="http://www.difi.no">www.difi.no</a>	Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)
<a href="http://www.borger.dk">www.borger.dk</a>	Borgerportalen i Danmark
<a href="http://www.virk.dk">www.virk.dk</a>	Virksomhetsportalen i Danmark
<a href="http://www.fm.dk/Offentlig">www.fm.dk/Offentlig</a>	Modernisering/digital forvaltning, Finansministeriet i Danmark
<a href="http://www.itst.dk">www.itst.dk</a>	IT-styrelsen i Danmark

Utgitt av :  
Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Flere eksemplarer kan bestilles fra:  
Fornyings- og administrasjonsdepartementet  
Postboks 8004 Dep  
0030 Oslo

E-post: [postmottak@fad.dep.no](mailto:postmottak@fad.dep.no)  
Tlf.nr.: 22 24 03 01  
Oppgi publikasjonskode: P-0948B  
Rapporten og foreleggelsesbrevet kan også hentes  
fra internett: [www.dep.no/fad](http://www.dep.no/fad) under Høringssaker

Trykk: Departementenes servicesenter - 07/08 - 250

