

Bedre styring af offentlig it

Arbejdsgruppens anbefalinger

Bedre styring af offentlig it

Arbejdsgruppens anbefalinger

Projektleder

Mads Hauptman

Journalist

Sten Løck

Teknologirådet 2010

Indhold

Forord	2
1. Rammevilkår: Kravspecifikationer og udbudsregler	4
2. Strategi: Forretning og forankring	7
3. Styring: Arkitektur og standarder	10
Referencer	12

Forord

Teknologirådet undersøgte for otte år siden et antal større it-projekter, der ikke havde levet op til de oprindelige forudsætninger, tidsmæssigt og/eller økonomisk. Teknologirådets arbejdsgruppe, "Bonnerup-udvalget," fremlagde en rapport "Erfaringer fra statslige it-projekter - hvordan gør man det bedre"¹ med en række anbefalinger, og projektet satte sig tydelige spor. I de efterfølgende år er der foretaget en række tiltag for at forbedre offentlige it-projekters performance, men der er fortsat betydelige problemer med sådanne projekter. Rigsrevisionens nylige rapport "Beretning til Statsrevisorerne om styring af statslige digitaliseringsprojekter"² kom til samme konklusion som Teknologirådet otte år tidligere: Offentlige it-projekter overholder hverken budgetter eller tidsplaner. Senest har Finansministeriet udgivet rapporten "Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten,"³ der identificerer lignende problemer og kommer med en række anbefalinger til udbedring.

Problemerne med budgetter og tidsplaner findes altså fortsat i vidt omfang, og det bliver stadig mere presserende, i og med at it bliver en stadig stærkere faktor i forandringsprocesser i arbejdet med forretningsændringer i det offentlige. At kunne mestre og udnytte it til at skabe produktivitetsevner og bedre borgerservice er af vital betydning for et moderne samfund som det danske.

Teknologirådet har nedsat en arbejdsgruppe, der har kastet et nyt blik på problemstillingerne i lyset af de forgangne otte år og de seneste rapporter fra Rigsrevisionen og Finansministeriet. Denne rapport og dens anbefalinger er et bidrag til den igangværende debat. Teknologirådets arbejdsgruppe har som tredje part mulighed for at komme med anbefalinger, der ikke kan fremsættes af statslige enheder.

Arbejdsgruppen har følgende medlemmer:

Jytte Møller Christensen, Digitaliseringschef, Ballerup Kommune

Michael Hald, konsulent, Kommunernes Landsforening

Stig Jørgensen, administrerende direktør, Dell Danmark A/S, Formand for DI ITEK - IT-politiske udvalg

Mogens Kühn Pedersen, professor, dr. merc., CBS

Allan Bo Rasmussen, Partner, EA Fellows

Peter Ussing, Solution Architect, CSC (medlem af Teknologirådets bestyrelse).

Centralt i arbejdsgruppens anbefalinger står et ønske om en holdningsændring til styringen af offentlige it-projekter. Denne holdningsændring udmønter sig på fire væsentlige punkter.

¹ Erfaringer fra statslige it-projekter – hvordan gør man det bedre? Marts 2001 ISBN 87-90221-56-7 Link: http://www.tekno.dk/pdf/projekter/p01_Rapport_it_proj.pdf

² Beretning til Statsrevisorerne om styring af statslige digitaliseringsprojekter" Rigsrevisionen 2008. Link: <http://www.rigsrevisionen.dk/media%28772,1030%29/02-2008.pdf>

³ Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten Isbn elektronisk publikation: 978-87-7856-937- 0 Link: http://www.fm.dk/Publikationer/2010/~media/Files/Publikationer/2010/Professionalisering%20af%20arbejdet%20med%20it%20projekter/professionalisering_af_arbejdet_med_it_projekter_i_statens_web.ashx

1. Et skift væk fra det ensidige fokus på kontrol, som bl.a. udmønter sig i meget detaljerede kravspecifikationer, og som kan være hæmmende for projektudviklingen, herunder nye innovative tiltag.
2. Behov for en central beslutningskompetence, som kan udmønte sig i en overordnet it-arkitektur for Danmark. Som det også påpeges i en ny rapport fra OECD, "Denmark – efficient e-government for smarter public service delivery," mangler Danmark en samlende strategisk vision for offentlig it.
3. Behov for øgede incitamenter til etablering af horisontalt samarbejde i forhold til arbejdet med it-løsninger i det offentlige. Der er på dette område store produktivetsgevinster at hente, hvis offentlige institutioner i højere grad kunne udveksle data og samarbejde om sagsbehandling på tværs af eksempelvis ministerier eller kommuner. Det kræver en ændring i bevillingssystemerne, der ikke er gearret til at håndtere hverken tidsforskydninger, procesforskydninger eller horisontale samarbejder.
4. Større fokus på forandring og risiko. De fleste it-projekter har til formål at implementere mindre ændringer i forretningsgangene og automatiseringer, men der findes også projekter med radikale forandringer, hvor man foretager markante ændringer i forretning og arbejdsprocesser. Radikale it-projekter har potentialet til at levere langt større produktivetsgevinster end ved at foretage små skridt, men indebærer samtidig også større risici. Der er behov for, at et it-projekts radikalitet defineres fra projektets start, og at risikostyringen tilrettelægges herefter.

Disse ønsker er ikke udformet som konkrete anbefalinger, men er en vigtig del af grundlaget herfor og skal ses som vigtige forudsætninger for gruppens arbejde med bedre styring af offentlige it-projekter.

Arbejdsgruppen har valgt at sætte særligt fokus på projekternes indledende fase, hvor rammerne fastlægges. Hvor behov, løsninger og effekter skal drøftes og defineres.

Rapportens anbefalinger er delt op i tre temaer:

- 1) Rammevilkår: Kravspecifikationer og udbudsregler
- 2) Strategi: Forretning og forankring
- 3) Styring: Arkitektur og standarder

Anbefalingerne er udformet på baggrund af drøftelser i arbejdsgruppen, research samt input fra en workshop, Teknologirådet afholdt 21. maj 2010. Her fremlagde en række oplægsholdere deres bud på problemstillinger og løsninger i forbindelse med offentlige it-projekter, og oplægsholderne indgik efterfølgende i en dialog med arbejdsgruppen.

Teknologirådet takker alle, der har bidraget til udarbejdelsen af denne rapport - i særdeleshed medlemmerne af arbejdsgruppen -, for at have stillet deres viden og ekspertise til rådighed for projektet.

Teknologirådet, juni 2010

Mads Hauptmann Larsen, projektleder

1. RAMMEVILKÅR:

KRAVSPECIFIKATIONER OG UDBUDSREGLER

Manglende viden i specifikationsfasen

Kravspecifikationen er et nødvendigt styringsredskab ved offentlige it-projekter, men bliver ofte det centrale og eneste værktøj, hvilket fører til et ringere produkt. Gennemførelsen af offentlige it-projekter er næsten umulig at detailplanlægge fra starten, fordi den nødvendige viden ikke er til stede på dette tidspunkt. Det er således vanskeligt at kortlægge og forudsige et projektforsløb med kravspecifikationers detaljeringsgrad, milepæle og fasemodeller. Der til kommer tidshorizonten, it udvikler sig så hurtigt i disse år, at præmisserne ved projektstart formodentlig har ændret sig, når man nærmer sig projektets slutning, og at de digitale rammevilkår er udviklet med nye forventninger til tværgående og tværgående sammenhænge og løsninger. Rigsrevisionsens rapport fra 2008, der er baseret på fem udvalgte digitaliseringsprojekter, viser planlagte projektimplementeringsperioder varierende fra 20 til 46 måneder. Dette er meget lang tid i it-verdenen og uholdbart længe at fastfryse en kravspecifikation.

Rapporten fremhæver også uforudsete kompleksiteter ved projektet som en af de væsentligste årsager til forsinkelser. Sådanne uforudsete faktorer er også med til at gøre projektet dyrere, da afvigelser i slutningen typisk er uforholdsmæssigt dyrere i forhold til de ændringer, de medfører.

Problemet forstærkes af mange offentlige institutioners tendens til at gøre kravspecifikationerne unødigt detaljerede. Rationalet er et ønske om styring gennem kravspecifikationer, men konsekvenserne er ofte forsinkelser og fordyrelser.

Når et projektforsløb efterfølgende vurderes som utilfredsstillende, sker det som regel ud fra den oprindelige plan. Men det er ofte relevant at se på, om de stillede krav var realistiske, og om projektets risici blev erkendt og håndteret i planlægningsfasen. I mange kravspecifikationer lægges større vægt på at placere ansvaret for uforudsete forhold, end på at håndtere og reducere risikoen, fx ved at fravælge unødigt kompleksitet.

Manglende dialog mellem kunde og leverandør

Et af de centrale problemer ved den nuværende udbudsform er manglen på dialog mellem kunde og leverandører i selve udbudsforløbet. I henhold til Konkurrencestyrelsens fortolkning af EU's udbudsregler må der i forbindelse med begrænsede udbud imidlertid ikke være nogen forudgående dialog mellem leverandør og kunde, før kravspecifikationen udfærdiges. Denne fortolkning har en klar negativ indflydelse på kvaliteten af offentlige it-projekter.

En anden udfordring er manglende innovation. Succesfulde it-projekter indebærer ofte uforudsete, nye løsninger udviklet undervejs i projektet, men med kravspecifikationen som den primære kommunikation mellem kunde og leverandør i et offentligt it-projekt, er der ikke meget plads til kreativitet. Resultatet er en dårligere løsning, hvor kunden går glip af potentielle gevinster.

Endelig fører den manglende dialog til, at kunden har ringere mulighed for at opbygge forretningsmæssig ekspertise. Da kunden ikke må være i dialog med den mulige

leverandør om en realistisk kravspecifikation, tyr den offentlige virksomhed ofte til eksterne konsulenter, som skal assistere med udarbejdelsen af kravspecifikationen. Ekspertisen bliver således ikke forankret i institutionen, men forsvinder sammen med konsulentene, når deres arbejde er afsluttet.

Et vigtigt skridt i den rigtige retning ville derfor være en løbende dialog mellem kunden og de potentielle leverandører i både udbuds- og designfasen. Derved er kravspecifikationen ikke længere det eneste styringsredskab, men bliver komplementeret af dialogen, hvor kunde og potentiel leverandør drøfter og tilretter den foreslåede løsning. Det vil give et mere fleksibelt udbudsforløb og i sidste ende en kravspecifikation, der i langt højere grad er tilpasset kundens konkrete behov. Dialogforløbet vil samtidig sikre et højere innovationsniveau og bibringe kunden større intern ekspertise i forhold til den senere forretningsmæssige implementering af det nye it-system.

Alternative udbudsformer

Derfor er det nødvendigt at se på alternative udbudsformer, hvor muligheden for en løbende dialog er til stede. Arbejdsgruppen ser tre muligheder.

Konkurrencepræget dialog har været en mulighed siden udbudsdirektivet fra 2004, men direktivets begrænsninger har vanskeliggjort konkurrencepræget dialog i praksis for offentlige it-projekter. Konkurrencepræget dialog er reserveret til "særligt komplekse projekter," hvor den ordregivende myndighed "uden egen skyld" befinder sig i en situation, hvor det er meget vanskeligt at anvende ordinære procedurer. Dette har betydet, at konkurrencepræget dialog ikke har fundet den store udbredelse i Danmark, mens udbudsformen anvendes relativt ofte i UK.

En anden mulighed er projektkonkurrencer, som bl.a. kendes fra byggeriet. Man udskriver en konkurrence og beder om projektforslag. Efterfølgende kan man rangordne forslagene og indlede forhandlinger med f.eks. de tre bedste. Fordelen er, at konkurrencepræget dialog er en integreret del af forløbet i modsætning til begrænsede udbud, hvor konkurrencepræget dialog er en undtagelse. Det vigtigste formelle krav til projektkonkurrencer er, at den overvejende del af projektet skal bestå af en tjenesteydelse indeholdende et væsentlig udviklingselement i modsætning til anskaffelse, eksempelvis standardsoftware. I vore dage er kravet ofte opfyldt, fordi fx rammesystemer kræver en betydelig tilpasning, før de er brugbare i virksomheden. Den måske største udfordring for en projektkonkurrence-model er leverandørerne, der frygter, at det bliver en meget dyr proces, og at viden afgivet i forbindelse med konkurrencen bliver brugt, selvom man ikke vinder.

I begge tilfælde gælder det, at forslagene, der fører til dialogen mellem kunde og leverandør, omhandler løsninger på et overordnet, ikke-detailspecifikt niveau, hvor man beskæftiger sig med design, overordnede strukturer og ønskede effekter.

Endelig er der en tredje mulighed, opsplitning af udbud for offentlige it-projekter. Hvis der er tale om komplekse projekter, hvor kunden ikke nødvendigvis er klar over samtlige de forretningsmæssige implikationer ved implementering af ny it, kan det være en fordel at foretage to udbud. Ét udbud med fokus på design og innovation og efterfølgende et udbud vedrørende udvikling og implementering. Fordelen er først og fremmest, at i det første udbud, som kun vil fylde en mindre del af det samlede budget, har rig mulighed for at afklare problemer med den forretningsmæssige implementering af ny it.

Strategisk fokus

It funktioner er efterhånden at finde som et element i de fleste arbejdsprocesser, og det er derfor kortsigtet og suboptimerende at tænke it-projekter alene som en kortsigtet investering med det ene formål at skabe besparelser. It-projekter skal ses som elementer i forandringsprogrammer, som strategiske investeringer i nødvendige ændringer, hvorved der kommer større fokus på de langsigtede gevinster. Det indebærer ændringer i de nuværende bevillingssystemer, der som tidligere nævnt ikke er gearret til tids- og procesforskydning.

Flerårige investeringsprojekter skal fordeles over flere budgetår og dermed forbedre mulighederne for at tænke langsigtet og sammenhængende (på tværs af aktuelle organisatoriske grænser). Den seneste rapport fra OECD, "Denmark – efficient e-government for smarter public service delivery"⁴, påpeger netop manglen på en overordnet strategisk vision som en af svaghederne ved den danske indsats, som ellers får mange roser med på vejen.

Et andet vigtigt strategisk indsatsområde er den forretningsmæssige værdi. Ofte formuleres et it-projekt i form af funktionaliteten, men ikke den endelige effekt i form af nye arbejdsprocesser og organisatoriske ændringer. Der bør i højere grad arbejdes med en model, hvor man starter med de ønskede effekter og derefter kigger på, hvad der kræves for at opnå den ønskede virkning. En sådan fremgangsmåde skal også sikre, at ideer, der opstår undervejs i projektet, bliver opfanget og brugt konstruktivt.

Et skridt i den rigtige retning kunne være en tættere kobling mellem business case og kravspecifikation. Hvor business casen med de strategiske målsætninger, herun-

der ønskede forretningsmæssige effekter, er styrende for hele forløbet, inklusive udarbejdelse af kravspecifikation.

A n b e f a l i n g e r

Alternativer til den nuværende udbudsform for offentlige it-projekter skal udnyttes bedre.

Konkret skal man kigge på muligheden for at anvende konkurrencepræget dialog i mere udpræget grad, end det er tilfældet i dag. Samtidig bør man også undersøge muligheden for at introducere projektkonkurrencer og dobbelt udbud.

It-projekter skal indgå i en langsigtet og bred, strategisk investeringssammenhæng.

Offentlige it-projekter skal i højere grad tænkes som langsigtede, strategiske investeringer, og bevillingssystemerne bør afspejle dette.

Et it-projekts forretningsværdi skal være det primære mål.

Der skal større fokus på projektmodeller, hvor man tænker et it-projekts effekter ind fra starten. Et skridt i den rigtige retning ville være en tættere kobling mellem kravspecifikation og business case.

⁴ OECD 2010, rapport "Denmark - efficient e-government for smarter public service delivery", Link: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/55/45382552.pdf>

2. STRATEGI:

FORRETNING OG FORANKRING

Strategiske og organisatoriske barrierer

Væsentlige dele af et it-projekt har ikke med teknik at gøre, men handler om strategi, forretning og brugere. Det er derfor af afgørende betydning at inkludere disse faktorer, når et nyt projekt planlægges, men det er ofte ikke tilfældet i dag. Resultatet er manglende synergi og forankring i organisationen.

På det strategiske niveau er det et iboende problem ved offentlige it-projekter, at de økonomiske fordele oftest bliver betragtet snævert for det konkrete projekt og primært i form af besparelser i den udførende organisation. Det er eksempelvis ofte anført som en barriere i it-projekter, at gevinsten ligger et andet sted end hos dem, som leder og bekoster projektet. Det er den samme form for barriere, der optræder, når projektets fordele først indtræffer langt ude i fremtiden, så de nuværende beslutningstager ikke kan få del i gevinsten.

Tilsvarende er det et problem, at den organisatoriske implementering ofte er en undervurderet post i it-budgettet, hvorfor ressourcerne må tages fra driftsorganisationen gennem omstruktureringer og nedskæringer. Derved giver man it-projektet de dårligst mulige vilkår for at blive implementeret effektivt, og de forventede driftsfordele udebliver. Ofte ender it-projektet med at få skylden, selvom det reelt var implementeringen, der svigtede.

En anden udfordring er de strukturelle forhold under hvilke, offentlige it-projekter skal agere. Bevillingssystemer og puljeordninger gør det ofte svært at gennemføre de forandringer, som reelt er mulige med tværgående nytænkning. Det gælder f.eks.

radikale forandringer, hvor man frem for at automatisere eksisterende processer udvikler helt nye arbejdsmetoder og forretningsgange. Her er potentialet for forretningsmæssige gevinster stort, specielt i tværgående projekter, hvor flere forskellige myndigheder samarbejder, men det offentlige puljesystem og dermed også lovgivningen synes ikke gearet til at håndtere sådanne radikale og tværgående forandringsprojekter.

Fra undersøgelsen "IT i praksis"⁵ fra 2009 fremgår det, at 74 procent af de offentlige virksomheder, som opnår radikale effekter fra it-projekter, har en høj grad af tilpasning af arbejdsprocesserne. Blandt dem som opnår de dårligste effekter, er tallet kun 3 procent.

På projektniveau er ledelse en afgørende faktor. Men projektledelse inden for it-projekter er en svær kompetence at kultivere i offentligt regi. Der kan gå år mellem, at en myndighed kaster sig ud i et storstilet it-projekt, og derfor mangler man erfaringen. Rigsrevisionens rapport viser, at 3 ud af 5 institutioner ikke indsamler systematisk erfaring fra projektstyringsprocessen, ligesom videreformidlingen af erfaring er begrænset.

Samtidig er det ofte svært at holde på medarbejdere med erfaring fra it-projekter, da projektledere fra succesfuldt gennemførte it-projekter ofte forfremmes i organisationen, typisk til en linjefunktion. Dertil kommer, at det i dag ikke er videre attraktivt eller prestigefyldt for en medarbejder at deltage i offentlige it-projekter.

⁵ Rambøll Management 2009, "IT i praksis" ISBN-10 87-13- 58501-0.

I it-projekter bør også indgå etablerede metoder til at fastholde viden og kompetencer. Et vigtigt skridt i den rigtige retning ville være videnindsamling og -deling fra projektets start. Videndeling er en væsentlig del af nye arbejdsprocesser, hvor delegering og ansvar følger med nye distribuerede informationer, der stilles til rådighed i organisationen. Og man bør arbejde på at gøre det mere attraktivt og prestigefyldt for medarbejdere at deltage i it-projekter.

Indsatsområder for forretning og forankring

For at få den fulde effekt af it-projekter bør man tænke strategi, forretning og brugere ind på en række områder.

Overordnet er der behov for at tænke mere i radikale forandringsprojekter, hvor man gennemfører grundlæggende ændringer i forretning og arbejdsprocesser, ofte med store produktivetsgevinster, specielt når det drejer sig om tværgående samarbejder. Et projekt skal fra start defineres i forhold til radikalitet, det vil sige, hvor store grundlæggende forandringer af arbejdsprocesserne og forretningen, projektet vil medføre, samt hvilke gevinster og risici, man kan definere.

Ved et projekts start ville det ligeledes være en fordel at inkludere et bredt favnende forprojekt, en analysefase hvor også brugerne inddrages. I denne fase skal kunde, konsulent og leverandør fokusere på både de forretningsmæssige og organisatoriske aspekter. Hvilken service it-projektet skal munde ud i for hvem, og hvem der er involveret i at skabe denne service. Der skal indtænkes elementer som brugerinddragelse samt evaluerende bistand fra eksterne følgegrupper, der kan bistå it-projektledelsen med at korrigere eller afbryde et mislykket it-projekt. Horisontale interessenter bør inddrages i specifikation såvel som udnyttelse af grænsesnit til andre systemer. Det "ekstraarbejde" som forprojek-

tet repræsenterer, kan finansieres med investeringsporteføljer, der indeholder sektortværgående investeringspuljer. Projektets relationer til eksterne interessenter bør indarbejdes som kapitler i en business case. Den brede innovationsfase vil svare til de første drøftelser mellem kunde og leverandører i en projektkonkurrencemodel, efter vinderen er fundet.

Offentlige it-projekter kan være forbundet med specielle udfordringer, når omfangsrige, nationale løsninger skal rulles ud. Store it-systemer er traditionelt behæftet med fejl, også efter endelig afslutning af udviklingsprocessen, og det er vanskeligt at forudse alle eventualiteter. Det kan give store problemer med en stor offentlig udrulning, f.eks. på nationalt niveau, hvor pludselig opståede fejl i systemet kan have store konsekvenser for brugerne. Store og risikofyldte systemer bør derfor testes i en mindre skala, f.eks. som pilotforsøg i nogle regioner, kommuner eller til en begrænset brugergruppe. Modularisering af store projekter – programmer – kan medvirke til at skabe bedre muligheder for horisontal integration og således øge effekterne af nye it-løsninger gennem netværkseffekter.

Business casen er et vigtigt, strategisk værktøj, som bør tages i anvendelse fra it-projektets start, og som gennem hele projektet skal bruges som et fleksibelt redskab med ajourføringer og justeringer, så fokus på mål og resultater fastholdes. Samtidig skal business casen også tage højde for og behandle ideer, som opstår i projektforløbet.

Endelig indebærer forretning og forankring også erkendelse og håndtering af risici. Der er mange risikofaktorer at tage stilling til, hvilket også er afspejlet i Finansministeriets rapport, men arbejdsgruppen vil henlede opmærksomheden på især to risikofaktorer, som skal defineres og derefter håndteres.

Den første er radikale forandringer, der som tidligere nævnt kan resultere i store gevinster, men også indebærer tilsvarende store risici. Disse risici bør imidlertid ikke udelukke radikale forandringsprojekter, i stedet skal der foretages en grundig risikovurdering.

Den anden risikofaktor er kundens modenhed. Kundesiden ved offentlige it-projekter er typisk ikke i besiddelse af de samme erfaringer og kompetencer som leverandøren. Institutionen benytter sig ofte af ekstern ekspertise i form af konsulenter, også når der skal udarbejdes kravspecifikationer, og der opstår således et videnmæssigt underskud. Kundens modenhed er i denne sammenhæng at betragte som en risikofaktor. Risikoen kan reduceres på forskellig måde, fx ved at stille offentlig it-ekspertise til rådighed. Strategien skal ligeledes inkludere en større udnyttelse af modularitet, som skal sikre en reduktion i projektstørrelse, hvad angår varighed og budget. Det vil betyde, at projektimplementering får en større opmærksomhed, som led i forberedelserne af det næstfølgende modul, der vil tage udgangspunkt i det realiserede frem for det planlagte forudgående modul.

Anbefalinger

Der skal større fokus på radikale, tværgående it-projekter. De store gevinster ved it fås ved radikale forandringer, specielt på tværs af offentlige myndigheder. Bevillingssystemerne bør i højere grad give mulighed for sådanne projekter.

It-projekter bør indledes med en bredt forprojekt. Radikalt forandrende it-projekter vil kunne drage fordel af en indledende analysefase, hvor kunde og leverandører fokuserer på forretningsmæssige og organisatoriske aspekter.

It-projekter bør fra starten indeholde målsætninger og metoder til at fastholde viden og medarbejdere. Videndelingssystemer skal fastholde viden. Samtidig bør projektarbejdet gøres mere attraktivt og prestigefyldt for den enkelte medarbejder.

En business case skal være et styringsgrundlag og ikke et bevillingsinstrument. Business casen skal være et centralt, strategisk styringselement gennem hele projektforløbet.

Store og risikable it-projekter skal testes i mindre skala. Før store, f.eks. nationale udrulninger, bør store, risikable it-projekter først testes f.eks. i begrænsede lokationer eller brugergrupper.

Kunden skal erkende og håndtere risici med hensyn til radikalitet og modenhed. Offentlige it-projekter indeholder mange risikofaktorer. Arbejdsgruppen peger på to af de vigtige: Projektets radikalitet og kundens modenhed.

3. STYRING:

ARKITEKTUR OG STANDARDER

Strategiske bindeled og suboptimering

Offentlige it-projekter lider under manglen på et strategisk bindeled mellem de overordnede politiske målsætninger og det taktiske niveau i regioner og kommuner. Tværgående og meget omfangsrige domæner som sundhed og erhverv er blandt de mest oplagte eksempler på manglende tværgående kommunikation i forbindelse med digitaliseringen af den offentlige sektor. Manglen på overordnede beslutninger for hele den offentlige sektor får domænerne til at definere lokale principper, med følgelig suboptimering og etablering af nye barrierer for tværgående initiativer..

Der mangler eksempelvis en plan for, hvilke løsninger og it-services, der skal etableres i fællesoffentligt regi og hvilke løsninger der skal bygges decentralt, i statslige, regionale og kommunale organisationer, eller servicefællesskaber. Uden en sådan plan er der overhængende risiko for, at de decentrale organisationer disponerer deres ressourcer uhensigtsmæssigt, og etablerer løsninger, der ikke fungerer ordentligt sammen.

Hvis offentlige institutioner gør brug af lukkede og/eller proprietære systemer, der ikke kan samkøres med andre instanser, går samfundet ligeledes glip af væsentlige produktivitetsgevinster. Således har Statens it vanskeligheder ved at samkøre driften af flere ministeriers it. Også på kommunalt niveau savner man en samlende arkitektur. 98 jyske kommuner deltager i et fælles it-projekt, Umbrella, men projektet oplever øget risiko, fordi der mangler overordnede arkitektur-principper.

Der mangler derfor en overordnet it-arkitektur, som sikrer interoperabilitet

mellem forskellige offentlige systemer.

Standarder og digitaliseringsramme

Udfordringen ved at etablere en overordnet it-arkitektur er at skabe interoperabilitet mellem de forskellige systemer uden at hæmme eller begrænse de velfungerende, lokalt forankrede arkitekturer. Løsningen er systemer og standarder til udveksling af vitale data på niveauet over de enkelte arkitekturer. Nye metoder inden for dataanalyse og web 2.0 teknikker har gjort det nemmere at udvikle sådanne løsninger, der også vil imødekomme målsætningen om større tilgængelighed af offentlige data for virksomheder og borgere. Der skal laves en overordnet arkitektur, men med en høj grad af decentralisering, det vil sige med fokus på interfaces og standarder, som gør det muligt for de forskellige domæner at udveksle data.

Brugen af standarder er en afgørende faktor i denne sammenhæng. It- og Telestyrelsens regler for brugen af standarder er kun formuleret som retningslinjer og har derfor ikke den ønskede effekt. Men brug af standarder i offentlige it-projekter kan have en række fordele, ikke mindst i et historisk perspektiv. Standarder sikrer varighed og giver et teknisk grundlag for den bedst mulige løsning. Derudover er standarder med til at fremtidssikre løsningerne og sørge for interoperabilitet med andre systemer.

Det skal være et krav i forbindelse med investeringer i både løsninger og infrastruktur, at der tages udgangspunkt i veletablerede standarder, som er bredt understøttet.

Samtidig er der behov for et nyt strategisk niveau inden styring af offentlige it-projekter mellem den nationale strategi og de for-

skellige domæner, som udstikker kursen med strategiske retningslinjer og dermed sikrer større ensartethed projekterne imellem og modvirker suboptimering. F.eks. inden for fælles arkitekturprincipper, governancemodel, udbudspraksis, standarder, metoder og business cases. Der skal etableres en digitaliseringsramme, en struktur for fællesoffentlige beslutninger, som udstikker de strategiske retningslinjer. Digitaliseringsrammen bør være forankret i en central beslutningskompetence, der kan tænke horisontalt i koordinering og konsolidering.

Endelig er det vigtigt, at de enkelte it-projekter fra starten indeholder de nødvendige overvejelser om forandringer af arbejdsprocesser og implementeringsstrategi, inklusive inddragelse af slutbrugere og interessenter. Undersøgelser fra amerikanske MIT fortæller, at forskellen mellem vindere og tabere, når det gælder udbytte af IT, ikke handler om selve teknologien, men hvad organisationen formår at få ud af den ved at tilrettelægge nye arbejdsprocesser. Ikke alene understøtter de nye arbejdsprocesser it, men de giver selvstændige produktivetsgevinster, således at det samlede resultat af nye arbejdsprocesser og it er større end bidraget fra hver af disse alene. Erfaringer fra praksis viser imidlertid, at forandrings- og implementeringsprocesser oftest først finder vej til projektet inde i for-

løbet, hvilket resulterer i problemer og forsinkelser og en modstand mod forandring

Anbefalinger

Der skal etableres en overordnet it-arkitektur med vægt på interoperabilitet og standarder. Arkitekturen skal fremme interoperabilitet mellem de forskellige systemer, bl.a. med standarder, uden at hæmme de lokale arkitekturers kvalitet og lokale forankring.

En digitaliseringsramme skal levere fællesoffentlige beslutninger og dermed forhindre suboptimering. Der er behov for et nyt strategisk beslutningsniveau, placeret mellem den nationale strategi og de enkelte domæner. Denne digitaliseringsramme skal sikre større ensartethed projekterne imellem og modvirke suboptimering.

Forandrings- og implementeringsprocesser skal vægtes fra it-projektets start. Tilrettelæggelse af nye arbejdsprocesser skal tænkes ind fra projektets start for at øge produktivetsgevinsterne og for at reducere forsinkelser samt modstand mod forandring.

Referencer

Rambøll Management 2009. ISBN-10 87-13-58501-0.

Erfaringer fra statslige it-projekter– hvordan gør man det bedre? 2001 ISBN 87-90221-56-7

Link:

http://www.tekno.dk/pdf/projekter/p01_Rapport_it_proj.pdf

Beretning til Statsrevisorerne om styring af statslige digitaliseringsprojekter” Rigsrevisionen 2008.

Link:

<http://www.rigsrevisionen.dk/media%28772,1030%29/02-2008.pdf>

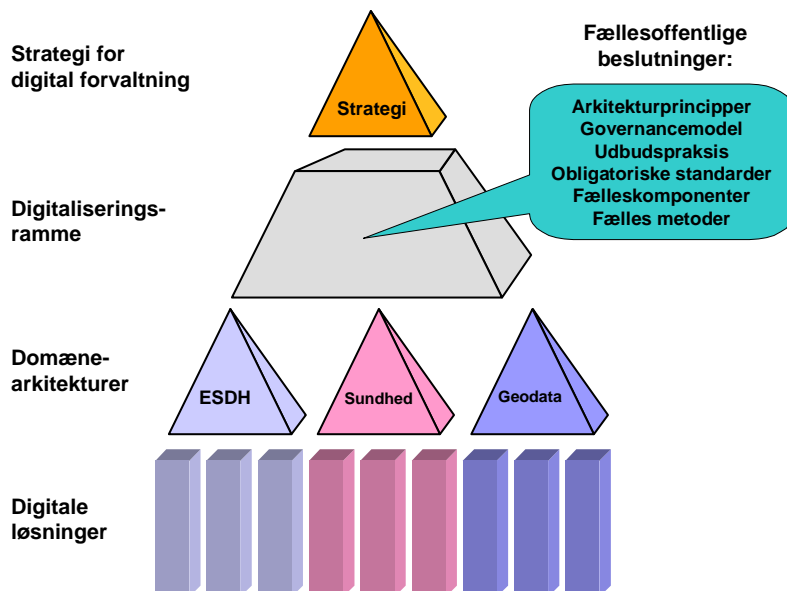
Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten Isbn elektronisk publikation: 978-87-7856-937-0 Link:

<http://www.fm.dk/Publikationer/2010/~media/Files/Publikationer/2010/>

Professionalisering%20af%20arbejdet%20med%20it%20projekter/professionalisering_af_arbejdet_med_it_projekter_i_stat_en_web.ashx

Oecd 2010 Link:

<http://www.oecd.org/dataoecd/43/55/45382552.pdf>



Teknologirådet

Antonigade 4, 4.
1106 København K

Telefon 33 32 05 03
Telefax 33 91 05 09

tekno@tekno.dk
www.tekno.dk

Teknologirådet har til opgave at:

fremme
teknologidebatten

vurdere teknologiens
muligheder og konsekvenser

rådgive folketinget
og regeringen