

# Holdningsskifte skal sikre bedre offentlig IT

Der savnes central beslutningskompetence og mere fokus på radikale forandringer

- 
- |  |   |   |
|--|---|---|
| <b>Nye udbudsformer og bevillingssystemer efterlyses</b> | > | <b>Mange af problemerne ved offentlige it-projekter udspringer fra de vilkår, projekterne fungerer under, og ikke selve teknologien. Den nuværende stive, danske fortolkning af EU's udbudsregler er en hæmsko for effektiviteten i offentlige it-projekter. De nuværende bevillingssystemer og puljeordninger gør det vanskeligt at gennemføre langsigtede og tværgående it-projekter.</b> |
| <b>Gå efter de store gevinster</b>                       | > | <b>Offentlige it-projekter bør i højere grad tage udgangspunkt i radikale forandringer, hvor de store produktivetsgevinster er at hente. Overordnede beslutninger skal begrundes med de effekter, der skal opnås</b>  |
| <b>Bedre koordinering på tværs</b>                       | > | <b>Samfundet går glip af væsentlige gevinster, fordi lokalt forankrede it-systemer ikke kan kommunikere på tværs</b>  |

*Dette nyhedsbrev bygger på resultater af Teknologirådets arbejdsgruppes analyse og vurdering af erfaringer med offentlige IT-projekter, som er offentliggjort i rapporten "Bedre styring af offentlig IT".*

---

Vi hører regelmæssigt om problemer med offentlige it-projekter, typisk i form af overskridelser i budget og tidsplaner. Men problemerne udspringer oftest ikke fra selve teknologien, men fra de vilkår, som offentlige it-projekter er underlagt, samt de organisatoriske aspekter ved implementering af ny teknologi. Det er nogle af hovedkonklusionerne i en ny rapport fra Teknologirådet, hvor en arbejdsgruppe har udpeget de vigtigste udfordringer samt udarbejdet en række anbefalinger.

## Dansk fortolkning af udbudsregler er problematisk

Et af de mest omdiskuterede vilkår for offentlige it-projekter er de gældende udbudsregler, som bliver kritiseret fra flere sider. I henhold til Konkurrencestyrelsens fortolkning af EU's udbudsregler må der ikke være nogen forudgående dia-

log mellem kunde og leverandør, før kravspecifikationen er udarbejdet. Kravspecifikationen er beskrivelsen af det produkt, som den offentlige institution ønsker leveret, men i praksis er det meget vanskeligt at formulere og detailplanlægge et komplekst it-projekt uden at være i dialog med dem, som skal fremstille produktet. Specielt når der, som det ofte er tilfældet med it-projekter, er tale om projekter, der strækker sig over måneder og år.

"Et af problemerne ved den nuværende udbudsform er, at et it-projekt ofte er langt mere kompliceret, end vi bilder os ind. Komplexiteten er så stor, at det retfærdiggør en mere fleksibel udbudsform," lyder der fra Allan Bo Rasmussen, medlem af arbejdsgruppen og partner hos EA Fellows.

Problemet forstærkes ved, at offentlige institutioner har en tendens til at gøre kravspecifika-

tionerne unødigt detaljerede. Rationalet er et ønske om bedre styring, men kravspecifikationen kan hurtigt blive til en spændetrøje for et it-projekt, og konsekvenserne er ofte forsinkelser og fordyrelser.

EU's udbudsregler fortolkes anderledes i andre medlemslande, siger Stig Jørgensen, medlem af arbejdsgruppen og administrerende direktør for Dell Danmark A/S: "Den stive danske fortolkning af EU's udbudsregler er en helt central problemstilling. Vi kan se, hvordan andre EU-lande som England og Holland i langt højere grad formår at forvalte og gennemføre projekter med en løbende dialog mellem kunde og leverandør. Her kan de altså godt skabe samarbejdsprojekter gennem en mindre stiv fortolkning."

Arbejdsgruppen anbefaler, at man ser nærmere på andre udbudsformer som alternativ til den nuværende praksis og nævner tre alternativer: Konkurrencepræget dialog, projektkonkurrencer og dobbelt udbud.

#### Tre alternative udbudsformer

**Konkurrencepræget dialog** er undtagelse under den nuværende ordning, men sjældent anvendt på grund af fortolkningen af undtagelsen. Udbudsformen anvendes derimod ofte i UK.

**Projektkonkurrencer**, som bl.a. kendes fra byggeriet, har en konkurrencepræget dialog som en integreret del af forløbet. Man udskriver en konkurrence og har efterfølgende forhandlinger med eksempelvis de tre bedste forslag.

**Dobbelt udbud** indeholder ud over det vanlige udbud et ekstra, forudgående med fokus på design og innovation. Her kan kunden få leverandørens input til de forretningsmæssige aspekter af det samlede it-projekt.

Arbejdsgruppen nævner som eksempel, at de økonomiske fordele ved et it-projekt ofte bliver betragtet snævert for det konkrete projekt, selv om gevinsterne kan ligge et andet sted end hos den institution, som leder og bekoster projektet. De nuværende bevillingssystemer og puljeordninger gør det vanskeligt at gennemføre langsigtede og tværgående projekter. Arbejdsgruppen anbefaler, at it-projekter indgår i en langsigtet, strategisk investeringsammenhæng, og at bevillingssystemerne ændres tilsvarende.

Planlægningsfasen bør også inkludere et forprojekt, en analysefase med fokus på slutproduktet i form forretningsmæssige og organisatoriske aspekter: Hvilken service projektet skal munde ud i, for hvem, og hvad der kræves for at opnå disse effekter.

"Alle overordnede beslutninger i et it-projekt skal kunne begrundes med de effekter, der skal opnås," siger Allan Bo Rasmussen.

Resultaterne fra forprojektet skal indgå i den samlede business case, der bør være det centrale styringsredskab for it-projektet. En business case er tænkt som et strategisk værktøj, der formulerer projektets mål og strategi, men bliver i praksis ofte kun brugt i starten som bevillingsinstrument

#### Holdningsændringer udbedes

Teknologirådets arbejdsgruppe efterlyser en holdningsændring til styringen af offentlige it-projekter på fire væsentlige punkter:

Et skift væk fra kontrol som det primære styringsredskab og mere fokus på projektudvikling samt innovation.

Etablering af en central beslutningskompetence, som kan føre til en overordnet it-arkitektur.

Bevillingssystemerne skal være bedre til at håndtere forskydninger i projektet samt horizontale samarbejder.

Større fokus på radikale forandringsprojekter og bedre håndtering af de risici, de indebærer.

## Bevillingssystemer og puljeordninger en hæmsko

Et it-projekts succes handler om meget mere end teknik. Planlægning og strategi forud for et projekt, herunder organisatorisk implementering og inddragelse af brugere er af afgørende betydning.

"Det er ikke blot projektledelsen, der skal gøres noget ved. Der skal fokus på alt det, der går forud, det vil sige bevillings- og beslutningsprocessen," siger Allan Bo Rasmussen.

## Radikale forandringer med gevinster og risici

Arbejdsgruppen peger også på nødvendigheden af flere radikale forandringsprojekter med ny teknologi, i modsætning til gradvise ændringer i form af automatiseringer.

"Hvis vi blot gør det analoge digitalt, automatisere bestående arbejdsprocesser, flytter vi os ikke nok. Det er, når man re-tænker det digitale og skaber helt nye løsninger, de store gevinster

opstår. Desværre er der i høj grad en tendens til at ville nøjes med at gøre det analoge digitalt. Det er vigtigt, at de offentlige ledere tager ansvar og dermed tør bruge teknologien til at gennemføre grundlæggende ændringer i deres institution,” lyder det fra Stig Jørgensen.

Radikale forandringsprojekter indebærer større risici, men det bør ikke afholde offentlige ledere, mener arbejdsgruppen.

”Radikale forandringer giver mulighed for store ændringer og dermed gevinster, fordi man dermed kan springe en generation op. Men store ændringer indebærer også store risici. Derfor er det nødvendigt at bruge nogle flere vitaminer i planlægningsfasen,” siger Allan Bo Rasmussen.

Arbejdsgruppen anbefaler, at it-projekter ikke kun risikovurderes ud fra størrelse, men også radikalitet, det vil sige hvor omfattende ændringer i organisation og arbejdsprocesser, projektet vil medføre.

### **Nogen skal tage ansvar**

Med den stadigt mere omsiggribende digitalisering af den offentlige sektor er det vigtigt, at der kan kommunikeres og udveksles data på tværs. Men det er ikke tilfældet i dag, hvor løsninger oftest er defineret ud fra decentrale, lokale principper, der ikke tager højde for behovet for tværgående koordinering og optimering.

”Vi savner, at nogen tager ansvar for den overordnede planlægning. Både i sektorer og domæner prøver man at gøre tingene rigtigt og i den bedste mening. Men der mangler en koordinering på tværs. Det ville være dejligt, om man på embedsmands- eller politikerniveau turde tage ansvaret for nogle strategiske beslutninger i toppen,” siger Allan Bo Rasmussen. Arbejdsgruppen anbefaler, at der etableres et nyt beslutningsniveau, placeret mellem den nationale strategi og de lokale løsninger. Denne ”digitaliseringsramme” skal sikre større ensartethed projekterne imellem og dermed reducere den suboptimering, som finder sted i dag.

### **Standarder i stedet for opfindelser**

Samtidig skal behovet for central koordinering afvejes mod nødvendigheden af decentralisering i den offentlige sektor. Løsningen er at udvikle en overordnet infrastruktur, en it-arkitektur, der fokuserer på grænseflader mellem de enkelte projekter og sikrer effektiv tværgående kommunikation, men uden at hæmme eller begrænse vel fungerende, lokalt forankrede aktiviteter.

Et vigtigt værktøj i en sådan arkitektur er anvendelse af tekniske standarder, baseret på allerede eksisterende løsninger. Ud over at levere et grundlag for den bedst mulige, fremtidssikrede løsning, gør anvendelsen af etablerede standarder det også nemmere at få forskellige systemer

til at arbejde sammen og dermed opnå produktivtetsgevinster.

”Et lille land som Danmark har ikke råd til at genopfinde systemer til f.eks. 98 kommuner. Det er ikke en hensigtsmæssig anvendelse af offentlige midler. Man bør i langt højere grad benytte sig af noget, der allerede er opfundet, etablerede løsninger og standarder. Det er der bedre økonomi i, og det går langt hurtigere,” lyder det fra Stig Jørgensen.

### **Styring af offentlig IT ni år efter Bonnerup-rapporten**

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” 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. 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.

Arbejdsgruppens analyser og vurderinger inklusive en række anbefalinger er sammenfattet i rapporten ”Bedre styring af offentlig IT”. Mange af denne arbejdsgruppes anbefalinger ligger i direkte forlængelse af hvad Bonnerup-rapporten i 2001 pegede på. Som Bonnerup-rapporten profetisk skrev: ”De store offentlige IT-projekters tid er med andre ord først lige begyndt. Dermed har vi kun set toppen af de problemer vi risikerer at støde ind i..”

#### **Arbejdsgruppens medlemmer:**

**Jytte Møller Christensen**, Digitaliseringschef, Ballerup Kommune

**Michael Hald**, konsulent, Kommunernes Landsforening

**Stig Jørgensen**, administrerende direktør, Dell Danmark A/S, formand for DI ITEKs 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.

Hent rapporten [”Bedre styring af offentlig IT.”](#)  
Resumé af Bonnerup rapport kan findes på [www.tekno.dk](http://www.tekno.dk)

## **Ordforklaringer**

**Arkitektur:** Et it-systems infrastruktur med hensyn til opbygning, software, standarder og lignende.

**Business case:** En forretningsplan for it-projektet, med mål, strategi og handlingsplan.

**Interoperabilitet:** Når forskellige it-systemer kan kommunikere sammen.

**Kravspecifikation:** Beskrivelse af det ønskede it-system, typisk i forbindelse med udbud.

**Standarder:** Etablerede og anerkendte metoder, hvorved forskellige it-systemer kan kommunikere sammen.

*Fra Rådet til tinget udgives af Teknologirådets sekretariat. Redaktør Ida Leisner. Dette nummer er skrevet af freelancejournalist Sten Løck*

## **De sidste fem numre af Fra rådet til tinget**

Nr.270: Læger og sygeplejersker skal drive sundheds-IT fremad

Nr. 269: Integration

Nr. 268: Biometri kan højne datasikkerheden

Nr. 267: Ny landbrugslov med tvivlsom effekt

Nr. 266: Hvidbog om biobrændstoffer

*Fra rådet til tinget stilles alene til rådighed for visning/læsning. Det er ikke tilladt at kopiere, hverken på papir, elektronisk eller i digital form. Der må dog tages kopi til egen personlig brug, jf. Ophavsretslovens § 12. Der må kun citeres med kildeangivelse og kun linkes til visninger på måder, der fører hen til Teknologirådets hjemmeside. Yderligere rettigheder til materialet kan aftales ved henvendelse til redaktør Ida Leisner.*