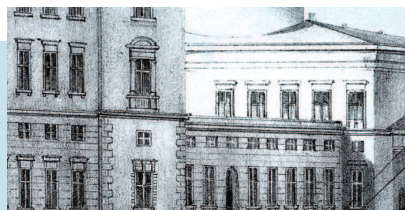


2/2008

STATSREVISORERNE



Beretning om styring af statslige digitaliserings- projekter



2/2008

Beretning om styring af statslige digitaliserings- projekter

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2008

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Finans-, økonomi-, justits-, miljø- og fødevareministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske ultimo marts 2009.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2008, som afgives i 2010.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Schultz Information
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Telefon: 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-303-5

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM STYRING AF STATSLIGE DIGITALISERINGSPROJEKTER

Beretningen er en samlet vurdering af beslutningsgrundlag, projektstyring og effektvurdering i 5 statslige digitaliseringsprojekter i 4 forskellige ministerier.

Beretningen fokuserer på projektstyring i bred forstand – og vurderer således ikke hvert enkelt af de 5 projekter i relation til deres funktionalitet, kvalitet og værdi. Statslige digitaliseringsprojekter er ofte omfattende. Derfor er projektstyring vigtig, da der historisk er en række eksempler på statslige projekter, som er blevet dyrere og forsinkede og har fungeret ringere end forventet.

Beretningen viser, at beslutningsgrundlaget for de 5 digitaliseringsprojekter i flere tilfælde ikke var fyldestgørende, at styringen af projekterne ikke i alle tilfælde levede op til begrebet god projektstyring, og at de opstillede projektmål ikke var tilstrækkelig klare.

Det er Statsrevisorernes vurdering, at der er et væsentligt rum for forbedring i styringen og implementeringen af de statslige institutioners digitaliseringsprojekter.

Statsrevisorerne kan konstatere, at institutioner i flere tilfælde har undladt at følge de råd og vejledninger, som findes i en lang række nationale digitaliseringsværktøjer, som bl.a. er stillet til rådighed af Den Digitale Taskforce, IT- og Telestyrelsen og Finansministeriet.

Statsrevisorerne,
den 10. december 2008

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Svend Erik Hovmand
Mogens Lykketoft
Manu Sareen*



Beretning til Statsrevisorerne om styring af statslige digitaliserings- projekter

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet, § 11. Justitsministeriet, § 23. Miljøministeriet og § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	4
	A. Baggrund	4
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	5
	C. Kort præsentation af de 5 digitaliseringsprojekter.....	7
III.	Beslutningsgrundlag	8
	A. Roller og ansvar.....	8
	B. Indhold i beslutningsgrundlaget	9
IV.	Projektstyring	12
	A. Planlægning	12
	B. Monitorering og afrapportering.....	18
V.	Effektvurdering	21
	A. Gennemførte eller planlagte effektvurderinger	21
	B. Erfaringsopsamling	23
	Bilag 1. Nationale digitaliseringsværktøjer	25
	Bilag 2. Budget og faktiske omkostninger pr. november 2008.....	26
	Bilag 3. Ordliste.....	27

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning omhandler styring og effektvurdering af 5 statslige digitaliseringsprojekter med udviklingsbudgetter på mellem 20,6 mio. kr. og 131,5 mio. kr. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen af egen drift i juni 2008.

2. Udviklingsbudgetterne for statslige digitaliseringsprojekter er ofte af en væsentlig størrelsesorden. Ydermere har der i de senere år været eksempler på, at det har været nødvendigt at tilføre allerede igangsatte projekter flere resurser som følge af svag planlægning og styring af projekterne. Dette er ofte begrundet med, at digitaliseringsprojekterne ikke kan afbrydes, da der allerede er investeret mange resurser i projekterne. Et godt udgangspunkt – men ikke nødvendigvis hele forudsætningen – for at få succes med styringen af et digitaliseringsprojekt er bl.a., at beslutningen om iværksættelsen træffes på et velunderbygget grundlag, og at styringen af implementeringen tager afsæt i god praksis. Dette er undersøgt ved besvarelse af følgende 3 delformål:

- Er beslutningen om igangsættelse af digitaliseringsprojekterne truffet på et fyldestgørende grundlag, og er roller og ansvar defineret for implementeringen af projekterne?
- Er institutionernes projektstyring, herunder planlægning og monitorering, af digitaliseringsprojekterne tilfredsstillende?
- Søger institutionerne at opnå viden om effekten af de implementerede digitaliseringsprojekter, og foretager institutionerne systematisk erfaringsopsamling vedrørende projektstyringen?

3. De udvalgte digitaliseringsprojekter er:

- Elektronisk Lovtidende (20,9 mio. kr.), Civilstyrelsen (Justitsministeriet)
- CAP-projektet (131,5 mio. kr.), FødevarerErhverv (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri)
- Virk.dk (27,6 mio. kr.), Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (Økonomi- og Erhvervsministeriet)
- miniMAKS (20,9 mio. kr.), Kort & Matrikelstyrelsen (Miljøministeriet)
- POLTACHOVIRK (20,6 mio. kr.), Rigspolitiet (Justitsministeriet).

4. De 5 projekter er udvalgt som eksempler på statslige digitaliseringsprojekter. Ved udvælgelsen af projekterne er der lagt vægt på, at de skulle repræsentere forskellige ministerområder for at få et bredere billede af, hvordan der arbejdes med styring og effektvurdering i forbindelse med digitaliseringsprojekter.

5. I beretningen vurderes projekterne på tværs, og beretningen præsenterer således en samlet vurdering af, hvordan beslutningsgrundlag, projektstyring og effektvurdering har været håndteret i de 5 institutioner.

6. Beretningen indeholder ikke en vurdering af hvert enkelt af de 5 projekter, men en analyse af de 5 udvalgte digitaliseringsprojekter i forhold til de 3 delformål. Undersøgelsen vurderer således projektstyringen i bred forstand og ikke funktionaliteten, kvaliteten og værdien af de enkelte projekter, herunder om projekterne er en succes.

Vurderingskriterier
Rigsrevisionen har vurderet styringen af projekterne 1) i forhold til de standarder, som institutionerne selv havde opstillet, eller 2) i forhold til, hvad der er god praksis på området, i tilfælde hvor standarder ikke var etableret eller fyldestgørende.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Institutionerne havde på en række punkter anvendt relevante styringsværktøjer i forbindelse med digitaliseringsprojekterne. Rigsrevisionens samlede vurdering er imidlertid, at styringen og effektvurderingen af de 5 projekter kunne styrkes. Beslutningsgrundlaget for igangsættelse af digitaliseringsprojekterne var i flere tilfælde ikke fyldestgørende, og styringen af projekterne levede ikke i alle tilfælde op til de grundlæggende elementer i god projektstyring. Desuden var nogle af de opstillede projektmål ikke tilstrækkeligt specifikke, hvilket vanskeliggør styringen og en senere effektvurdering.

Vurderingen er i tråd med, hvad Finansministeriet har tilkendegivet. Ministeriet har oplyst, at det ikke har tilstrækkelig dokumentation til at vurdere, i hvilket omfang de valgte cases repræsenterer et generelt billede af de statslige digitaliseringsprojekter. Det er imidlertid Finansministeriets vurdering, at der er et væsentligt rum for forbedring i styringen og implementeringen af de statslige institutioners digitaliseringsprojekter.

Rigsrevisionens samlede vurdering er baseret på følgende:

Beslutningsgrundlaget for igangsættelsen af hovedparten af digitaliseringsprojekterne kunne være mere fyldestgørende. Institutionernes beslutninger om igangsættelse af projekterne var således ikke baseret på dækkende analyser af risici, budget og sammenholdelse af gevinster og omkostninger. Alle 5 institutioner havde defineret roller og ansvar for implementeringen af digitaliseringsprojekterne.

- 4 af de 5 institutioner anvendte/anvender en foruddefineret projektmodel til styring af projekterne. Der var for alle projekter etableret en klar beslutningsstruktur for projektforløbet, der definerede roller og ansvar i forbindelse med implementeringen af projekterne. Ligeledes var der for alle projekter opstillet en klar overordnet målsætning.
- Beslutningsgrundlaget for digitaliseringsprojekterne kunne være mere fyldestgørende i 4 af institutionerne. 3 institutioner havde således ikke udarbejdet en analyse af risici, 3 institutioner havde kun i mindre omfang afvejet omkostninger og gevinster ved projektet, og én institution havde ikke inkluderet fyldestgørende budgetmæssige oplysninger. Efter Rigsrevisionens opfattelse tilsiger god praksis, at der i beslutningsgrundlaget indgår både en risikoanalyse og en afvejning mellem omkostninger og gevinster.

Projektstyringen af de 5 digitaliseringsprojekter var ikke helt tilfredsstillende. Ingen af de 5 institutioner havde anvendt alle de styringselementer, som efter Rigsrevisionens opfattelse hører til god projektstyring. Bl.a. var der svagheder i relation til definitionen af mål, milepæle og efterlevelse af egne monitorerings- og afrapporteringsstandarder. Alle institutioner havde defineret projektorganisationen for digitaliseringsprojekterne samt foretaget en analyse af tilbudsgiverne i forbindelse med valget af leverandør.

- Alle 5 institutioner havde defineret projektorganisationen for digitaliseringsprojekterne, enten i kontrakten med leverandøren eller i projektplanerne. Således var både struktur og mandater defineret for projekterne. Alle 5 institutioner havde ligeledes udarbejdet en analyse af tilbudsgiverne, herunder dokumenteret analysen samt valget af leverandør.

- For alle 5 digitaliseringsprojekter var der mangler i planlægningen af projekterne i relation til definitionen af milepæle og fastsættelse af specifikke projektmål. 2 institutioner havde ikke opstillet succeskriterier for projektmålene, og for 3 institutioner var der svagheder i opgørelsen af interne resurser. Opstillingen af målbare mål og succeskriterier er væsentlig, da disse danner grundlag for både den løbende overvågning af projektets udvikling og den endelige vurdering af, om projektet samlet set har været en succes.
- Der er i alle 5 institutioner defineret standarder for afholdelse af møder og afrapportering, der dog for 2 institutioner vurderes at kunne styrkes i forhold til indhold og frekvens. Monitoreringen og afrapporteringen i 4 af 5 institutioner var endvidere ikke i overensstemmelse med institutionernes etablerede standarder. 2 institutioner overholdt ikke egne mødestandarder, og 4 institutioner overholdt ikke egne standarder for intern afrapportering. Kun én institution overholdt egne standarder for monitorering og afrapportering. Afrapportering på budgetstatus indgik ikke som en del af statusrapporterne vedrørende projekterne i 4 ud af de 5 institutioner.

Hovedparten af institutionerne har til hensigt at gennemføre en samlet effektvurdering, men har ikke fremlagt en konkret plan herfor. Kun et fåtal af institutionerne foretager systematisk indsamling af erfaringer vedrørende projektstyringen.

- 2 ud af 5 institutioner har løbende vurderet deres digitaliseringsprojekter i forhold til definerede mål og succeskriterier for projektet, og én institution har planlagt en vurdering af målopfyldelsen. Ingen af de 3 institutioner, der har implementeret deres digitaliseringsprojekter, har gennemført en samlet effektvurdering. 3 af de 5 institutioner har oplyst, at de har planlagt at foretage en samlet effektvurdering.
- 3 af de 5 institutioner indsamler ikke systematisk erfaringer fra projektstyringsprocessen, og der er ligeledes begrænset videreformidling af erfaringer til nyttiggørelse for fremtidige projekter.

II. Indledning

A. Baggrund

7. Denne beretning indeholder resultaterne af Rigsrevisionens undersøgelse af styring og effektivitet af 5 statslige digitaliseringsprojekter med udviklingsbudgetter på mellem 20,6 mio. kr. og 131,5 mio. kr.

8. Udviklingsbudgetterne for statslige digitaliseringsprojekter er ofte af en væsentlig størrelsesorden. Ydermere har der i de senere år været eksempler på, at det har været nødvendigt at tilføre allerede igangsatte projekter flere resurser som følge af ringe planlægning og styring af projekterne. Ofte med en begrundelse om, at digitaliseringsprojekterne ikke kan afbrydes, da der allerede er investeret væsentlige resurser i projekterne.

9. Den offentlige sektor har gennem en årrække anvendt digitalisering til at effektivisere administration og serviceudbud. Store dele af kommunikationen mellem borgere, virksomheder og den offentlige sektor foregår i dag elektronisk. Udviklingen mod en mere digitaliseret offentlig forvaltning er udmøntet i en national digitaliseringsstrategi, der er udarbejdet i samarbejde mellem regeringen, Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner. Den Digitale Taskforce under Finansministeriet koordinerer arbejdet med strategien. Målet er, at den offentlige sektor skal levere en bedre, mere sammenhængende og effektiv digital service til borgere og virksomheder. Konkret er der afsat 270 mio. kr. frem til 2010 til en række initiativer, som skal understøtte de offentlige myndigheders arbejde med digitalisering. Initiativerne omfatter bl.a. udviklingen af en projektstyringsmodel, business case-værktøjer samt implementeringen af en forretnings- og it-arkitektur.

10. Rigsrevisionen har på denne baggrund fundet det relevant at undersøge projektstyringen for 5 udvalgte projekter som en del af det konkrete arbejde med digitalisering i den offentlige sektor. De udvalgte projekter er, på nær Virk.dk, ikke udtryk for specifikke initiativer fra det tværoffentlige samarbejde omkring digitaliseringsstrategien, men skal tilsammen give et billede af, hvordan der arbejdes med styring og effektivitet i forbindelse med digitaliseringsprojekter.

IT- og Telestyrelsen definerer digitaliseringsprojekter som: "... alt lige fra fx indførelsen af et stort og kompliceret ESDH-system, opdateringen af en afgrænset arbejdsgang i et registreringssystem til indførelsen af et nyt printsystem eller en afgrænset selvbetjeningsløsning på en hjemmeside". Rigsrevisionen har lagt denne definition til grund for undersøgelsen.

11. Implementering af et digitaliseringsprojekt spænder ofte over en årrække, og styres processen ikke stringent, er der risiko for, at budget og tidsramme overskrides. Rigsrevisionen har ved vurderingen af god styring af digitaliseringsprojekterne lagt følgende til grund:

Den Digitale Taskforce

Oprettet i august 2001.

Den Digitale Taskforces mål er at fremme omstillingen til digital forvaltning på tværs af den offentlige sektor.

Beskæftiger ca. 20 medarbejdere fra forskellige ministerier samt KL og Danske Regioner.

Organisatorisk underlagt Styregruppen for Tværoffentlige Samarbejder.

Kilde: www.fm.dk.

At institutionerne planlægger og implementerer digitaliseringsprojekterne i overensstemmelse med institutionernes egne standarder, herunder at institutionerne har defineret og overholder fastlagte procedurer vedrørende beslutning, planlægning, monitorering, afrapportering og effektivitet af digitaliseringsprojekterne, så risikoen for budget- og tidsoverskridelse mindskes, og ledelsen informeres og kan handle rettidigt, og at projekterne opnår den forventede effekt.

12. Danmarks Statistik gennemførte i 2007 en undersøgelse af den offentlige sektors brug af it. Rapporten, som er dateret 27. februar 2008, fastslår, at 51 % af alle offentlige myndigheder anvender en projektmodel til håndtering og gennemførelse af digitaliseringsprojekter, mens kun 35 % anvender en business case systematisk ved beslutninger om og opfølgning på projekterne. Desuden har kun 28 % af de offentlige myndigheder fastlagt konkrete effektmål, og kun 20 % af disse foretager en formaliseret evaluering af de konkrete effektmål.

B. Formål, afgrænsning og metode

13. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse er at undersøge statslige institutioners beslutningsgrundlag for igangsættelse, styring af digitaliseringsprojekterne og efterfølgende effektivitet. Rigsrevisionen har i undersøgelsen taget udgangspunkt i de udviklingsværktøjer, erfaringsopsamlinger, anbefalinger mv., der foreligger på nuværende tidspunkt, og som vurderes at være udtryk for god praksis i forbindelse med styringen af digitaliseringsprojekter.

14. Undersøgelsens delformål var følgende:

- Er beslutningen om igangsættelse af digitaliseringsprojekterne truffet på et fyldestgørende grundlag, og er roller og ansvar defineret for implementeringen af projekterne?
- Er institutionernes projektstyring, herunder planlægning og monitorering, af digitaliseringsprojekterne tilfredsstillende?
- Søger institutionerne at opnå viden om effekten af de implementerede digitaliseringsprojekter, og foretager institutionerne systematisk erfaringsopsamling vedrørende projektstyringen?

15. Rigsrevisionen har vurderet implementeringen og styringen af hvert enkelt projekt i forhold til de standarder, som institutionerne selv har opstillet for de 5 udvalgte digitaliseringsprojekter, og i forhold til god praksis. Hvor der ikke er udarbejdet standarder, eller disse ikke er fyldestgørende, har Rigsrevisionen fremhævet, hvilke standarder der på nuværende tidspunkt eksisterer på området, som kan styrke implementeringen af projekterne eller fremtidige projekter. Den Digitale Taskforce har udviklet en række værktøjer til styring og implementering af digitaliseringsprojekter. En summarisk gennemgang af disse værktøjer er foretaget i bilag 1. Endvidere er anbefalingerne fra "Erfaringer fra statslige IT-projekter – hvordan gør man det bedre?" (2001), den såkaldte "Bonnerup-rapport", i visse tilfælde stadig aktuelle og derfor anvendt som grundlag for vurderingen af dele af digitaliseringsprojekterne.

16. Der er forskellige krav til implementeringen af digitaliseringsprojekter afhængigt af de budgetterede implementeringsomkostninger. For it-projekter på 50 mio. kr. eller derover skal der udarbejdes aktstykke og risikoanalyse samt ske tilslutning fra Finansudvalget forud for iværksættelse. Endvidere skal væsentlige ændringer af it-projekter forelægges for Finansudvalget.

17. For projekter over 10 mio. kr. skal der udarbejdes en business case, som er gjort obligatorisk pr. 26. april 2008. Før denne dato var det ikke obligatorisk at udarbejde en business case.

Nationale digitaliseringsværktøjer

"Den Digitale Taskforces Projektmodel", 2007 (Den Digitale Taskforce).

"OIO Enterprise Arkitektur", 2007 (IT- og Telestyrelsen).

"Effektmåling af offentlige it-projekter", 2007 (IT- og Telestyrelsen).

"Vejledning om risikovurdering af IT-projekter", 2001 (Finansministeriet).

"Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010, vejledning til business case model for offentlige digitaliseringsprojekter", 2007 (regeringen, KL og Danske Regioner).

18. Rigsrevisionens undersøgelse har alene inkluderet digitaliseringsprojekter over 10 mio. kr. De nuværende krav til digitaliseringsprojekter sammenholdt med beløbsmæssige grænser er vist i figur 1.



19. I undersøgelsen er udvalgt udviklingsprojekter, idet det antages, at risici er størst ved implementering af denne type projekter. Følgende 5 digitaliseringsprojekter er udvalgt til undersøgelsen:

- Elektronisk Lovtidende, Civilstyrelsen (Justitsministeriet)
- CAP-projektet, FødevarerErhverv (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri)
- Virk.dk, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (Økonomi- og Erhvervsministeriet)
- miniMAKS, Kort & Matrikelstyrelsen (Miljøministeriet)
- POLTACHOVIRK, Rigspolitiet (Justitsministeriet).

20. Projekterne blev udvalgt på baggrund af udbudsmateriale fra den såkaldte TED-database (Tenders Electronic Daily), hvor EU-udbud offentliggøres.

21. Ved udvælgelsen af projekterne har kriterierne bl.a. været, at projektets estimerede implementeringsomkostninger oversteg 10 mio. kr., at projektet var implementeret eller forventet implementeret i perioden 1. januar 2006 - 31. december 2008 eller umiddelbart derefter, samt at projekterne for så vidt muligt repræsenterede forskellige ministerområder. Ligeledes har Rigsrevisionen ikke berørt områder, hvor der aktuelt var igangsat større undersøgelser (forsvaret og Kriminalforsorgen).

22. Oprindeligt var Domstolsstyrelsens digitaliseringsprojekt vedrørende tinglysning, der beløb sig til 430,3 mio. kr. (2006-pl), udvalgt til undersøgelsen, da det forventedes idriftsat i januar 2009. Imidlertid kunne Domstolsstyrelsen ikke afse resurser på daværende tidspunkt og vurderede, at medvirken i Rigsrevisionens undersøgelse kunne forsinke implementeringen af projektet yderligere. Da Rigsrevisionen vurderede, at det grundet disse særlige omstændigheder ikke var muligt at gennemføre en undersøgelse af tinglysningssystemet uden tilstrækkelig medvirken fra Domstolsstyrelsen, blev tinglysningssystemet udtaget af undersøgelsen. Efterfølgende kan det konstateres, at idriftsættelsen af digital tinglysning nu er udskudt til september 2009. Ifølge aktstykke, som Domstolsstyrelsen har oplyst forventes forelagt Finansudvalget i december 2008, vil udskydelsen medføre merudgifter i 2009 på 110,6 mio. kr. (2009-pl).

23. De præsenterede resultater er baseret på en analyse af relevante dokumenter i relation til de udvalgte projekter, fx beslutningsreferater, planlægningsdokumenter, herunder statusrapporter, modtaget fra institutionerne og indhentet fra internettet. I beretningen vurderes de 5 udvalgte projekter på tværs. Der vil således ikke være en vurdering af hvert enkelt af de 5 projekter, men en analyse af de 5 udvalgte digitaliseringsprojekter i forhold til undersøgelsens 3 delformål. Undersøgelsen vurderer således projektstyringen i bred forstand og ikke funktionaliteten, kvaliteten og værdien af de enkelte projekter, herunder om projekterne er en succes.

24. Rigsrevisionen er opmærksom på regeringens planer om at samle de administrative it-funktioner i et fælles servicecenter. Håndteringen af de fagspecifikke systemer, såsom de

5 digitaliseringsprojekter undersøgt i denne beretning, vil dog fortsat være forankret i de enkelte ministerier og institutioner. De fælles servicecentre er derfor ikke behandlet i denne beretning.

25. Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Miljøministeriet, Finansministeriet, Civilstyrelsen, FødevarerErhverv, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Kort & Matrikelstyrelsen og Rigspolitiet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

C. Kort præsentation af de 5 digitaliseringsprojekter

26. I det følgende præsenteres de 5 digitaliseringsprojekter, der indgår i undersøgelsen.

Elektronisk Lovtidende (Civilstyrelsen), 20,9 mio. kr.

27. Elektronisk Lovtidende erstatter det trykte Lovtidende, som Civilstyrelsen udgiver. Folketinget vedtog den 30. marts 2006, at Lovtidende alene skulle udkomme i elektronisk form, og det blev kundgjort ved lov nr. 305 af 19. april 2006 om ændring af lov om udgivelsen af Lovtidende og Ministerialtidende (Lovtidende i elektronisk form). Loven blev sat i kraft den 1. januar 2008 af justitsministeren ved bekendtgørelse nr. 1394 af 12. december 2007 om ikrafttræden af lov om ændring af lov om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende.

CAP-projektet (FødevarerErhverv), 131,5 mio. kr.

28. CAP-projektet blev iværksat af FødevarerErhverv i 2005 med det formål at udvikle en it-løsning til understøttelse af CAP-reformen i EU. CAP står for "Common Agricultural Policy" og refererer til EU's fælles landbrugspolitik. Reformen blev gennemført i 2003 og førte til væsentligt ændrede forretningsgange for forvaltningen af midler fra EU samt skærpede krav til it-understøttelsen. Det nye system skal sikre, at FødevarerErhverv også i fremtiden vil kunne opfylde akkrediteringskravene fra Europa-Kommissionen. Herudover vil etableringen af det nye system skabe en moderne infrastruktur og dermed give mulighed for effektiviseringer i forbindelse med administrationen af enkeltbetalingsordningen.

Virk.dk (Erhvervs- og Selskabsstyrelsen), 27,6 mio. kr.

29. Virk.dk er en erhvervsportal under Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, der skal fungere som virksomhedernes digitale indgang til det offentlige. Her kan danske virksomheder indberette til de offentlige myndigheder og søge erhvervsrettet information. Virk.dk blev lanceret i 2002 og er i 2007 blevet videreudviklet (lanceret som "det nye Virk.dk"). Rigsrevisionen har i sin undersøgelse beskæftiget sig med de 2 udviklingsprojekter "Portalplatform" og "Bruger- og rettighedsstyring", som er en del af det nye Virk.dk.

miniMAKS (Kort & Matrikelstyrelsen), 20,9 mio. kr.

30. miniMAKS er et matrikulært ajourførings- og kvalitetssikringssystem, der skal understøtte den matrikulære sagsgang. Hensigten med løsningen er bl.a. at effektivisere den matrikulære sagsbehandling i forbindelse med indberetning, kontrol og registrering af matrikulære ændringer. miniMAKS blev iværksat af Kort & Matrikelstyrelsen i 2002 med det formål at "specificere, udvikle og implementere et it-system til erstatning for det hidtidige matrikulære basissystem". miniMAKS er et led i effektiviseringen af den matrikulære sagsgennemgang mellem stat, kommuner, landinspektører og andre interessenter og er et skridt i retning af etablering af digital forvaltning i ejendomsdannelsen.

POLTACHOVIRK (Rigspolitiet), 20,6 mio. kr.

31. Udviklingen af virksomhedskontrolsystemet POLTACHOVIRK er iværksat af Rigspolitiet i 2007 som følge af EU's regler om at indføre et nyt teknologisk koncept baseret på en digital fartskriver til registrering af køre-hvile-tid i lastbiler og busser. I regi af EU er det bestemt, at medlemsstaterne skal føre øget kontrol med overholdelse af køre-hvile-tids-reglerne. Ligeledes er der i EU indført krav til ny teknologi til registrering af køre-hvile-tid. Begge er forhold, der nødvendiggør en høj grad af it-understøttelse af den samlede kontrolproces.

III. Beslutningsgrundlag

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Beslutningsgrundlaget for igangsættelsen af hovedparten af digitaliseringsprojekterne kunne være mere fyldestgørende. Institutionernes beslutninger om igangsættelse af projekterne var således ikke baseret på dækkende analyser af risici, budget og sammenholdelse af gevinster og omkostninger. Alle 5 institutioner havde defineret roller og ansvar for implementeringen af digitaliseringsprojekterne.

32. Rigsrevisionen har undersøgt, om beslutningen om igangsættelse af digitaliseringsprojekterne er truffet på et fyldestgørende grundlag, og om roller og ansvar er defineret for implementeringen af projekterne.

33. Rigsrevisionen har for at vurdere, om beslutningsgrundlaget for igangsættelse af digitaliseringsprojekterne var fyldestgørende, undersøgt om:

- institutionerne har defineret roller og ansvar for implementering af projekterne
- beslutningsgrundlaget indeholder:
 - en klar overordnet målsætning
 - en behovsanalyse
 - en risikoanalyse
 - en cost-benefit-analyse eller business case
 - en detaljeret angivelse af forventet budget
 - forventet årsværksforbrug
 - implementeringsperiode.

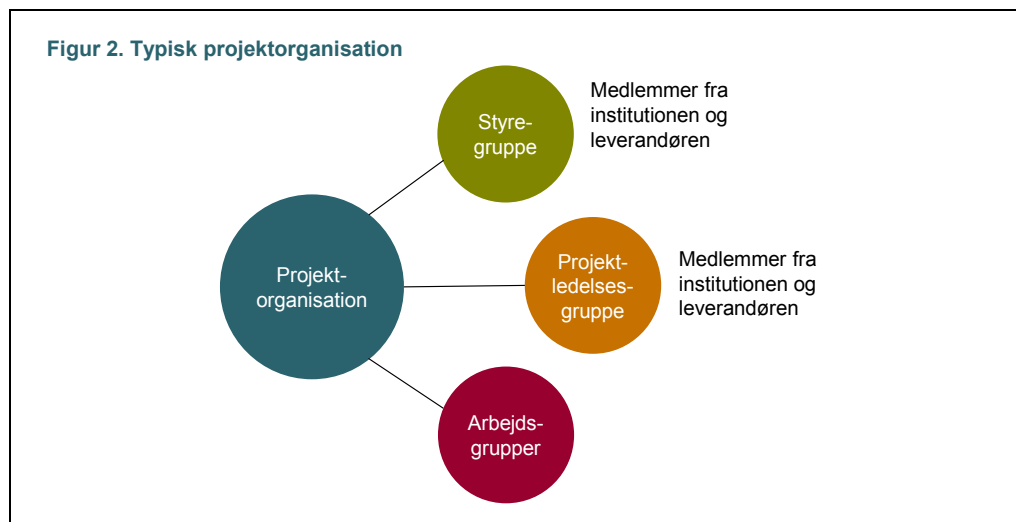
A. Roller og ansvar

34. Ifølge Danmarks Statistik anvender 51 % af alle offentlige myndigheder en projektmodel til håndtering og gennemførelse af digitaliseringsprojekter. Projektorganisationen for de udvalgte digitaliseringsprojekter følger i 4 af institutionerne etablerede modeller for projektstyring. Civilstyrelsen, FødevarerErhverv og Rigspolitiet har organiseret deres projekter i henhold til projektstyringsmetoden PRINCE2, der anbefales af Den Digitale Taskforce, Videnskabsministeriet, Danske Regioner, KL og Finansministeriet. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har organiseret udviklingsprojekterne under Virk.dk efter principper vedrørende programledelse, mens Kort & Matrikelstyrelsen ikke følger en foruddefineret projektmodel i relation til miniMAKS.

35. Rigsrevisionen har undersøgt, om de 5 udvalgte institutioner har defineret ansvarsfordelingen under projektførelsen. Undersøgelsen har vist, at alle institutioner har defineret roller og ansvar for implementeringen af digitaliseringsprojekterne. Der er således for alle

projekter etableret en styregruppe og en projektgruppe eller tilsvarende organer, for hvilke medlemmer og mandater er identificeret.

36. Figur 2 beskriver den typiske projektorganisation for digitaliseringsprojekterne.



B. Indhold i beslutningsgrundlaget

37. Den såkaldte "Bonnerup-rapport", som blev udarbejdet i marts 2001 som led i Teknologirådets beslutning om at samle erfaringer fra en række store offentlige it-projekter, konkluderede bl.a., at følgende bør indgå i overvejelserne om, hvorvidt et projekt skal implementeres:

- en klar målsætning, der er målbar og integreret i organisationens samlede strategi
- en behovsanalyse, der kortlægger organisationens forudsætninger for at indlede projektet
- en risikovurdering af projektet og retningslinjer for den løbende risikostyring
- en cost-benefit-analyse af totalprojektet.

38. Med afsæt i institutionernes beskrivelser af beslutningsstrukturen for de konkrete projektforsøg har Rigsrevisionen undersøgt grundlaget for beslutninger truffet i forbindelse med igangsættelsen af projekterne. Det er således vurderet, om der forud for beslutningen om projekterne forelå en klar målsætning, og om beslutningsgrundlaget indeholdt en behovsanalyse, en risikoanalyse, en cost-benefit-analyse eller business case og oplysninger om forventet budget, forventet årsværksforbrug og implementeringsperiode. Tabel 1 opsummerer resultaterne.

Tabel 1. Beslutningsgrundlaget i institutionerne

	Elektronisk Lovtidende, Civilstyrelsen	CAP-projektet, Fødevarer- Erhverv	Virk.dk, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	miniMAKS, Kort & Matrikelstyrelsen	POLTACHOVIRK, Rigspolitiet
Klar overordnet målsætning	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Der er udarbejdet en behovsanalyse	- ¹⁾	Ja	Ja	Ja	Ja
Der er udarbejdet en fyldestgørende risikoanalyse	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej
Der er udarbejdet en cost-benefit-analyse eller business case	- ¹⁾	Ja	Ja, men ikke fyldestgørende.	Ja, men ikke fyldestgørende.	Ja, men ikke fyldestgørende.
Forventet budget, forventet årsværksforbrug og implementeringsperiode er angivet	Nej, budget for internt resurseforbrug ikke opgjort.	Ja	Ja	Ja	Ja

¹⁾ Igangsættelse af Elektronisk Lovtidende er baseret på en folketingsbeslutning.

Kilde: Materiale modtaget fra de 5 institutioner.

39. Som det fremgår af tabellen, var der mangler i beslutningsgrundlaget for 4 ud af de 5 undersøgte digitaliseringsprojekter. Dette er uddybet nedenfor.

Klar overordnet målsætning

40. For alle de 5 undersøgte digitaliseringsprojekter viste Rigsrevisionens undersøgelse, at der var formuleret en klar overordnet målsætning forud for igangsættelsen. De overordnede målsætninger for digitaliseringsprojekterne omhandler primært effektiviseringer og forøget service. Dette er i overensstemmelse med 2 af de 3 strategiske indsatsområder i den nationale digitaliseringsstrategi, som omhandler bedre digital service og øget effektivisering.

Behovsanalyse

41. Der var i alle 5 institutioner foretaget en vurdering af behovet for digitaliseringsprojektet forud for igangsættelsen af de respektive projekter. I FødevarerErhverv, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Kort & Matrikelstyrelsen var behovsanalysen indeholdt i en budgetanalyse. For Rigspolitiets vedkommende indgik behovsvurderingen som en del af flerårsaftalen for politiet og anklagemyndigheden. Behovet for Elektronisk Lovtidende var defineret i betænkning om Lovtidende i elektronisk form (nr. 1464).

Risikoanalyse

42. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at FødevarerErhverv havde udarbejdet en risikoanalyse forud for igangsættelsen af CAP-projektet. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen gennemførte forud for beslutningen om igangsættelse af udviklingsprojekterne under Virk.dk en risikoanalyse af det samlede Virk.dk. I Civilstyrelsen, Kort & Matrikelstyrelsen og Rigspolitiet forelå der imidlertid ikke en fyldestgørende risikoanalyse som en del af beslutningsgrundlaget for digitaliseringsprojekterne. Således var der ikke i alle tilfælde redegjort for sandsynligheden for, at risikoen ville indtræffe, for hvilken vægt risikoen skulle pålægges, samt for

Risikoanalyse

En analyse, der har til formål at give en beskrivelse af risici i forbindelse med et projekt. I den forbindelse bør der redegøres for sandsynligheden for, at risikoen vil indtræffe, for hvilken vægt risikoen skal pålægges, samt for hvilke handlinger der kan iværksættes for at imødekomme risiciene.

hvilke handlinger der kunne iværksættes for at imødekomme risiciene. Beslutningen om igangsættelsen af 3 ud af 5 digitaliseringsprojekter var dermed truffet uden en fyldestgørende analyse af de potentielle risici, som kunne indtræffe under projektleveringen og påvirke projektstyringen. Civilstyrelsen har om Elektronisk Lovtidende anført, at det er dens klare opfattelse, at lovens forarbejde i form af betænkning nr. 1464/2005 og bemærkningerne til lovforslaget udgør et fuldstændigt og autoritativt beslutningsgrundlag for projektet, både i form af en behovsanalyse, risikoanalyse og cost-benefit-analyse, der ikke levnedes råderum for Civilstyrelsens egen analyse. Rigsrevisionen er enig for så vidt angår behovsanalyse og cost-benefit-analyse, men finder dog, at en risikoanalyse kunne have været gennemført.

43. Budgetvejledningen stiller alene formelle krav om udarbejdelse af risikoanalyse for digitaliseringsprojekter, hvis budgettet overstiger 50 mio. kr. Rigsrevisionen finder imidlertid, at beslutninger om igangsættelse af digitaliseringsprojekter med fordel kan tage udgangspunkt i en vurdering af de potentielle risici, også selv om budgettet er mindre end 50 mio. kr. Rigsrevisionen kan henvise til Finansministeriets "Vejledning om risikovurdering af IT-projekter" fra 2001 til brug for udarbejdelsen af risikoanalyser forud for beslutningen om igangsættelse af fremtidige projekter.

Cost-benefit-analyse eller business case

44. Ifølge Danmarks Statistiks opgørelse anvender kun 35 % af alle offentlige myndigheder en business case ved beslutningen om og opfølgningen af digitaliseringsprojekter. Gennemgangen af beslutningsgrundlaget for de 5 digitaliseringsprojekter har vist, at Rigspolitiet og Kort & Matrikelstyrelsen havde udarbejdet en cost-benefit-analyse, og at Fødevarerhverv og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen havde udarbejdet business cases forud for igangsættelsen af digitaliseringsprojekterne. I betænkning om Lovtidende i elektronisk form (nr. 1464) indgår elementer af en cost-benefit-analyse. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at disse analyser, på nær Fødevarerhvervs business case, kunne være mere fyldestgørende. Rigsrevisionen kan henlede opmærksomheden på, at det pr. 26. april 2008 er gjort obligatorisk at udarbejde en business case for projekter med et budget på over 10 mio. kr. For hjælp til udarbejdelse af business cases henvises til "Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010, vejledning til business case model for offentlige digitaliseringsprojekter" udarbejdet i december 2007 af regeringen, KL og Danske Regioner.

Resurser

45. Som en del af vurderingen af beslutningsgrundlaget har Rigsrevisionen undersøgt, om der lå fyldestgørende budgetmæssige oplysninger til grund for beslutningen om igangsættelsen af digitaliseringsprojekterne. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at disse oplysninger var til stede for 4 ud af 5 projekter. Forud for igangsættelsen af projektet i Civilstyrelsen forelå der ikke en eksakt opgørelse over det forventede forbrug af interne resurser. Rigsrevisionen kan henvise til IT- og Telestyrelsens "OIO Enterprise Arkitektur" fra 2007, som kan anvendes til gennemførelse af it-projekter med henblik på en styrkelse af fremtidige beslutningsgrundlag.

Vurdering

46. 4 af de 5 institutioner anvendte/anvender en foruddefineret projektmodel til styring af projekterne. Der var for alle projekter etableret en klar beslutningsstruktur for projektførelsen, der definerede roller og ansvar i forbindelse med implementeringen af projekterne. Ligeledes var der for alle projekter opstillet en klar overordnet målsætning.

47. Beslutningsgrundlaget for digitaliseringsprojekterne kunne være mere fyldestgørende i 4 af institutionerne. 3 institutioner havde således ikke udarbejdet en analyse af risici, 3 institutioner havde kun i mindre omfang afvejet omkostninger og gevinster ved projektet, og én institution havde ikke inkluderet fyldestgørende budgetmæssige oplysninger. Efter Rigsrevisionens opfattelse tilsiger god praksis, at der i beslutningsgrundlaget indgår både en risikoanalyse og en afvejning mellem omkostninger og gevinster.

Cost-benefit-analyse

En undersøgelse af de fordele og ulemper, som et projekt kan give. Projektets omkostninger og indtægter sammenholdes med henblik på at vurdere projektets lønsomhed.

Business case

Obligatorisk fra 26. april 2008 for projekter over 10 mio. kr.

Et dokument, der redegør for de forhold, som motiverer behovet for projektet, og som kan anvendes som redskab til at vurdere, om en it-investering er en god og lønsom idé.

Indhold:

1. Løsning og omfang.
2. Forretningsmæssige konsekvenser, investeringer, risici og gevinster.
3. Anvendelse af tid, resurser og milepæle.
4. Involverede parter.

IV. Projektstyring

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Projektstyringen af de 5 digitaliseringsprojekter var ikke helt tilfredsstillende. Ingen af de 5 institutioner havde anvendt alle de styringselementer, som efter Rigsrevisionens opfattelse hører til god projektstyring. Bl.a. var der svagheder i relation til definitionen af mål, milepæle og efterlevelse af egne monitorerings- og afrapporteringsstandarder. Alle institutioner havde defineret projektorganisationen for digitaliseringsprojekterne samt foretaget en analyse af tilbudsgiverne i forbindelse med valget af leverandør.

48. Rigsrevisionen har undersøgt, om institutionernes projektstyring, herunder planlægning og monitorering, af digitaliseringsprojekterne, er tilfredsstillende.

49. Rigsrevisionen har for at vurdere, om institutionernes projektstyring er tilfredsstillende, undersøgt, om:

- institutionernes planlægning omfatter:
 - definition af specifikke og målbare mål
 - definition af milepæle
 - opgørelse af forventet resurseforbrug, inkl. internt årsværksforbrug
 - uddelegering af ansvaret for forskellige faser i projekterne
 - en leverandøranalyse
- institutionerne har defineret og efterlevet standarder for monitorering og afrapportering.

A. Planlægning

50. Ifølge projektmodellen, som er udarbejdet af Den Digitale Taskforce, Videnskabsministeriet, Danske Regioner, KL og Finansministeriet (bilag 1), bør der i planlægningsfasen fastlægges mål og rammer for projektet. Samtidig fastlægges de arbejdsprocesser og indsatsområder, der skal arbejdes med i det videre projektførløb. I planlægningsfasen opstilles endvidere mulige løsninger, som kan indfri projektmålet. Projektmodellen anbefaler, at der i planlægningsfasen beskrives følgende:

- projektets strategi
- projektets milepæle, og hvornår disse foreligger
- projektets overordnede faser og aktiviteter
- projektets resurser og rammer
- skitse til projektorganisationen.

51. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at institutionernes planlægning af de udvalgte digitaliseringsprojekter var mangelfuld. Tabel 2 opsummerer resultaterne i forhold til de enkelte planlægningslementer.

Tabel 2. Planlægningslementer for de 5 projekter

	Elektronisk Lovtidende, Civilstyrelsen	CAP-projektet, Fødevare- Erhverv	Virk.dk, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	miniMAKS, Kort & Matrikelstyrelsen	POLTACHOVIRK, Rigspolitiet
Resurser (økonomi)	Budgetoverskridelse (0,5 mio. kr.).	Ingen budgetoverskridelse eller -udvidelse pr. november 2008.	Ingen budgetoverskridelse eller -udvidelse pr. november 2008.	Budgetudvidelse (7,4 mio. kr.). Budgetoverskridelse (20,8 mio. kr.).	Budgetudvidelse (4,4 mio. kr.).
Forventet årsværksforbrug defineret	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Forsinkelser	-	(12 mdr.) ¹⁾	3 mdr.	29 mdr.	(4 mdr.) ¹⁾
Mål	Ja, men ikke alle mål er specifikke.	Ja, men ikke alle mål er specifikke.	Ja, men ikke alle mål er specifikke.	Ja, men ikke alle mål er specifikke og tidsfastsatte. Ingen succes-kriterier.	Ja, men ikke alle mål er specifikke og tidsfastsatte. Ingen succes-kriterier.
Milepæle	Ja, men ansvarlige medarbejdere ikke angivet.	Ja, men ansvarlige medarbejdere ikke angivet.	Ja, men ansvar alene delegeret til opdragsgiver.	Ja, men ikke tidsfastsatte milepæle, og ansvarlige medarbejdere ikke angivet.	Ja, men ansvarlige medarbejdere ikke angivet.
Projektorganisation defineret	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Leverandøranalyse foretaget	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Systematisk afrapportering af budgetstatus	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej

¹⁾ Ikke implementeret pr. november 2008.

Note: Alle tal er i løbende priser.

Kilde: Materiale modtaget fra de 5 institutioner.

52. I de nedenstående afsnit er resultaterne, som er skitseret i tabellen, udspecificeret i forhold til de enkelte planlægningslementer.

Resurser

53. En vigtig forudsætning for at styre et digitaliseringsprojekt er at have overblik over projektets udvikling i relation til fastsatte budgetter og tidsrammer. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at budgetterne i 2 af de 5 digitaliseringsprojekter undervejs er blevet udvidet

væsentligt, samt at det forventede årsværksforbrug i ét af de 5 digitaliseringsprojekter ikke var estimeret ved projektets påbegyndelse. Resurseforbruget fremgår af tabel 3.

Tabel 3. Planlagte og faktiske resurser for de 5 digitaliseringsprojekter pr. november 2008

	Oprindeligt udviklingsbudget	Revideret udviklingsbudget	Faktiske omkostninger	Foreløbig budgetoverskridelse	Planlagte interne resurser	Faktisk forbrug af interne resurser
	(Mio. kr.)	(Mio. kr.)	(Mio. kr.)	(Mio. kr.)	(Årsværk)	(Årsværk)
Elektronisk Lovtidende	20,9	-	21,4	0,5	Ikke estimeret	Ikke opgjort
CAP-projektet	131,5 ¹⁾	-	52,5	Ingen	68	40,0
Virk.dk	27,6	-	24,5	Ingen	17-24	12,2
miniMAKS	13,5	20,9	41,7	20,8	20	Ikke opgjort
POLTACHOVIRK	20,6	25,0	2,1	Ingen	10	Ikke opgjort

¹⁾ 2006-niveau og udgiftsbaseret, jf. Akt 160 22/6 2006.

Kilde: Materiale modtaget fra de 5 institutioner.

54. Af tabellen fremgår det, at 2 af de 5 digitaliseringsprojekter overskred deres budget med henholdsvis 0,5 mio. kr. (2 %) og 20,8 mio. kr. (100 %). Rigsrevisionen tager forbehold for, at der kan ske yderligere overskridelser af budgetterne efter afgivelsen af denne beretning. For ét af de 5 digitaliseringsprojekter havde institutionen ikke defineret det forventede årsværksforbrug, og 3 af de 5 institutioner havde ingen opgørelser over det forventede årsværksforbrug sammenholdt med det faktiske forbrug.

55. Kort & Matrikelstyrelsen og Civilstyrelsen har redegjort fyldestgørende for budgetoverskridelsen på henholdsvis 20,8 mio. kr. og 0,5 mio. kr. I tabel 4 er en detaljeret gennemgang af årsagerne til budgetoverskridelserne.

Tabel 4. Gennemgang af årsager til budgetoverskridelser pr. november 2008

	Budgetoverskridelse (Mio. kr.)	Årsager til budgetoverskridelse	Overskridelse begrundet
Elektronisk Lovtidende	0,5	Ændringsønske.	Ja, Civilstyrelsen har redegjort for den fulde budgetoverskridelse på 0,5 mio. kr.
miniMAKS	20,8	Prisreguleringer i kontrakten, ændringsønsker, systemomkostninger til leverandøren, følgeomkostninger til projektledeelse, test og datakonvertering.	Ja, Kort & Matrikelstyrelsen har redegjort for den fulde budgetoverskridelse på 20,8 mio. kr.

Kilde: Materiale modtaget fra de 2 institutioner.

56. Det fremgår af tabellen, at Kort & Matrikelstyrelsens begrundelse for budgetoverskridelsen primært er ændringsønsker, systemomkostninger og følgeomkostninger til projektledeelse, test og datakonvertering. De dele af budgetoverskridelsen, der skyldes ændringsønsker

og følgeomkostninger, kunne i et vist omfang have været forudset af Kort & Matrikelstyrelsen. Kort & Matrikelstyrelsen har oplyst, at der grundet den teknologiske kompleksitet indledningsvist var valgt et iterativt udviklingsforløb med leverandøren, der medførte opstilling af funktionelle krav frem for detaljespecifikke krav. Samtidig har styrelsen dog oplyst, at den i et fremadrettet perspektiv vil lægge større vægt på, at kommende leverandører kan dokumentere en metode for og gode erfaringer med videnopbygning og fleksibilitet.

57. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i relation til 2 af de 5 digitaliseringsprojekter har været en budgetudvidelse på henholdsvis 7,4 mio. kr. og 4,4 mio. kr. Dvs. at budgettet undervejs er blevet udvidet/revideret (der menes således ikke en budgetoverskridelse). I tabel 5 er en gennemgang af institutionernes redegørelser for budgetudvidelserne.

Tabel 5. Gennemgang af årsager til budgetudvidelser pr. november 2008

	Budgetudvidelse (Mio. kr.)	Årsager til budgetudvidelsen	Redegørelse for budgetudvidelsen
miniMAKS	7,4	Første budget (13,5 mio. kr.) blev defineret i projektplanen i 2003. Det specifikke estimat på 20,9 mio. kr. blev defineret ved indgåelse af kontrakt med leverandøren i 2005.	Der er redegjort for det fulde beløb. Første budget i projektplanen er et estimat for it-udviklingsomkostninger. Revideret budget udarbejdet efter udbudsrunderen.
POLTACHOVIRK	4,4	Etablering af miljøer, ekstern konsulentbistand, etablering af internt testmiljø, indkøb af Oracle-licenser, integrationer til randsystemer samt ændringsbudget.	Der er samlet redegjort for 1,4 mio. kr. De resterende 3 mio. kr. er angivet som ændringsbudget. Rigspolitiet har oplyst, at dette beløb er et budget til ændringer og uforudsete udgifter i projektet, der ved en fejl ikke var inkluderet i det oprindelige budget.

Kilde: Materiale modtaget fra de 2 institutioner.

58. Af tabellen fremgår det, at Rigspolitiet ikke har redegjort for den fulde budgetudvidelse på 4,4 mio. kr., men alene har redegjort for 1,4 mio. kr. Rigspolitiet har oplyst, at de resterende 3 mio. kr. skal dække ændringer og uforudsete udgifter i projektet, der ved en fejl ikke var inkluderet i det oprindelige budget. Rigsrevisionen har noteret sig, at Kort & Matrikelstyrelsen begrundet det reviderede budget på 7,4 mio. kr. med, at det specifikke estimat først blev defineret ved kontraktindgåelse i 2005. Rigsrevisionen finder dog, at en udvidelse af budgettet på 7,4 mio. kr. (55 %) i 2005 i forhold til det budget, der blev fremlagt som en del af beslutningsgrundlaget i 2003, er væsentlig sammenholdt med, at der bør være et realistisk økonomisk grundlag for at tage beslutning om igangsættelse af et digitaliseringsprojekt. Endvidere finder Rigsrevisionen, at ca. 2 år er en uforholdsmæssig lang periode for fastlæggelse af budgettet for miniMAKS. Kort & Matrikelstyrelsen har hertil oplyst, at kravspecifikationen i vid udstrækning har været prioriteret for at give et grundigt udgangspunkt for systemudviklingen. Kort & Matrikelstyrelsen mener ikke, at det i forhold til styrelsens samlede resurseprioritering ville have været muligt at gennemføre en grundigere og samtidig hurtigere kravspecifikation.

Tidsplan

59. Af de 5 udvalgte digitaliseringsprojekter er 3 implementeret pr. november 2008. Rigsrevisionen har udarbejdet en tabel, der viser implementeringsdatoen eller den forventede implementeringsdato for digitaliseringsprojekterne.

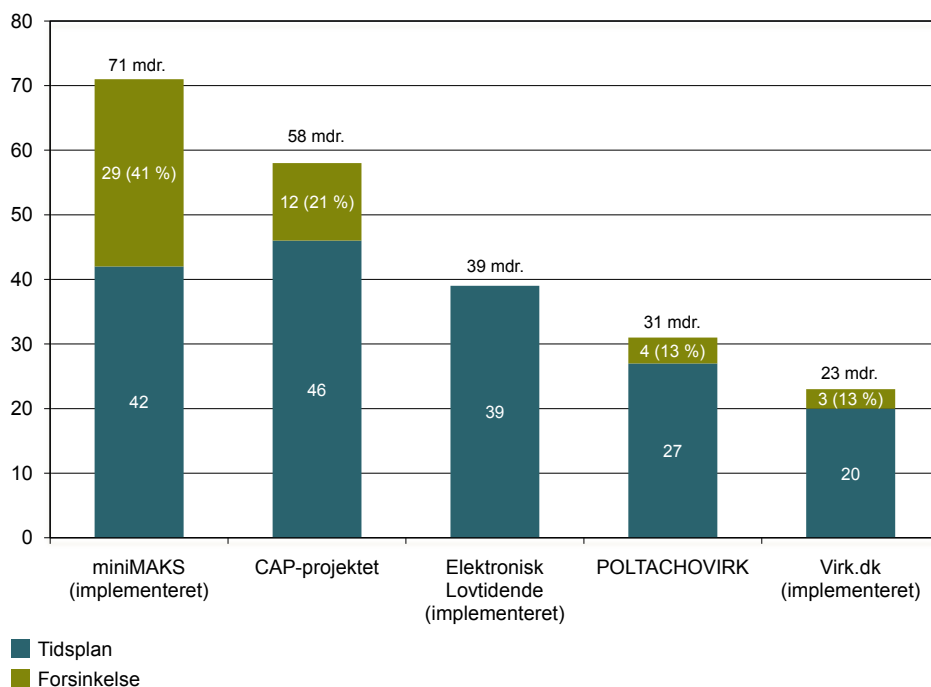
Tabel 6. Opgørelse over implementeringsdato/forventet implementeringsdato

Elektronisk Lovtidende	31. december 2007
CAP-projektet	Primo januar 2010
Virk.dk	17. marts 2008
miniMAKS	12. september 2008
POLTACHOVIRK	8. juli 2009

Kilde: Materiale modtaget fra de 5 institutioner.

60. Rigsrevisionen har analyseret tiden anvendt på implementeringen af de 5 digitaliseringsprojekter og har søgt at sammenligne denne på tværs af projekterne. Rigsrevisionen har lagt til grund, at projekterne blev påbegyndt ved det første møde i styregruppen/udvalg eller ved offentliggørelse af udbudsbekendtgørelsen. Afslutningstidspunktet har Rigsrevisionen defineret som det tidspunkt, hvor projektet er idriftsat.

Figur 3. Tidsplan samt forsinkelser i forbindelse med projekterne (Måneder)



Kilde: Materiale modtaget fra de 5 institutioner.

61. Figuren viser, at den oprindelige implementeringsperiode for de 5 udvalgte projekter var fra 20 måneder til 46 måneder. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at 4 af de 5 digitaliseringsprojekter var eller forventes forsinket i forhold til den planlagte implementeringspe-

riode fra 3 måneder op til 29 måneder. Den samlede projektleveringsperiode (forventet implementeringsperiode) varierede således fra 23 måneder til 71 måneder. Der tages forbehold for, at der kan ske yderligere forsinkelser efter afgivelse af denne beretning.

62. Rigsrevisionen har gennemgået institutionernes begrundelser for forsinkelser og kan på baggrund heraf konstatere, at 2 af institutionerne begrundede forsinkelserne med projektleaderskift, både i institutionen og hos leverandøren. Endvidere begrundede 3 af de 4 institutioner forsinkelserne med uforudset kompleksitet ved projektet samt leverandørspecifikke udfordringer trods betydelige anvendte ressourcer på kontraktstyring. Der er således bl.a. eksterne faktorer, der påvirker den rettidige implementering af projekterne, men institutionerne kunne have styrket de interne forhold, fx videndelingen internt i organisationen mellem projektlederne, risikoanalysen, business casen samt kommunikationen med leverandøren, og herved have mindsket risikoen for forsinkelser.

Mål

63. "Bonnerup-rapporten" konkluderede, at for de projekter, der dengang (2001) blev inkluderet i undersøgelsen, var der kun i meget ringe grad opstillet målsætninger for systemerne, som var tænkt sammen med organisationernes overordnede visioner, strategier og planer, og der manglede klare og målbare krav til, hvad den enkelte organisation skulle have ud af det pågældende projekt. Dette bevirkede, at det var svært undervejs at vurdere, om projektet grundlæggende var på rette spor.

64. Rigsrevisionen har analyseret målene defineret for de 5 udvalgte digitaliseringsprojekter, herunder set på, hvorvidt der er defineret succeskriterier for de opstillede mål, og om de definerede mål er specifikke og tidsfaste.

65. Rigsrevisionens gennemgang af målene for de 5 digitaliseringsprojekter viste, at ikke alle opstillede mål var specifikke og tidsfaste. Rigspolitiet og Kort & Matrikelstyrelsen havde ikke defineret succeskriterier for projektmålene, mens FødevarerErhverv, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen samt Civilstyrelsen havde opstillet et eller flere mål, der efter Rigsrevisionens vurdering var uspecifikke. Til gengæld havde de 3 sidstnævnte institutioner opstillet succeskriterier for de enkelte projektmål og havde derved operationaliseret målene og defineret det acceptable målopfyldelsesniveau.

66. Rigsrevisionen finder, at der er behov for at styrke udviklingen af mål og for nogle institutioner succeskriterier for digitaliseringsprojekter, så disse er specifikke og muliggør en senere effektiv vurdering. Opstillingen af målbare mål og succeskriterier er væsentlig, da disse danner grundlag for både den løbende overvågning af projektets udvikling og den endelige vurdering af, om projektet samlet set har været en succes.

Milepæle

67. Den Digitale Taskforces projektmodel beskriver formålet med en milepælsplan som følgende: "Milepælsplanlægning er en metode, der hjælper til at nedbryde projektets resultatmål og delmål i håndterbare indsatsområder og opgaver/aktiviteter. Hermed skabes også forudsætningerne for at fordele ressourcer og ansvarsområder i projektet. Selve milepælene giver et overblik over vigtige fikspunkter i projektperioden, som kan bruges til at gøre status og styre efter. Endelig kan milepælene også bruges som væsentlige pejlemærker for kommunikation med fx styregruppen. Milepælene er således elementer i en tidsplan".

68. Rigsrevisionen har i vurderingen af institutionernes definerede milepæle lagt til grund, at institutionerne har opstillet milepæle, at disse er tidsfaste (dvs. at der i milepælsplanen er angivet en frist for implementering af milepælen), at ansvaret for hver milepæl er defineret i milepælsplanen, samt at milepælsplanen er anvendt i projektførelsen.

69. Rigsrevisionens analyse af institutionernes definerede milepæle viste, at der for alle 5 institutioner var svagheder i relation til angivelse af ansvarlige medarbejdere i milepælsplanen. I enkelte tilfælde var det angivet, at fx "styregruppen", "opdragsgiver" eller "leverandør-

ren” var ansvarlig. Én institution påpegede, at ”opdragsgiver” var identisk med projektlederen. Rigsrevisionen fandt dog, at ansvaret for implementeringen af milepælene kunne specificeres yderligere for at sikre, at den enkelte milepæl implementeres rettidigt. 4 af de 5 institutioner havde defineret en tidsramme for implementeringen af projektmilepælene, og alle 5 institutioner anvendte milepælsplanen under projektførelsen. Kort & Matrikelstyrelsen har ikke tidsfastsatte milepæle, men har dog supplerende tidsplaner. Rigsrevisionen finder, at institutionernes udarbejdelse af milepælsplaner kunne styrkes for fremtidige projekter.

Projektorganisation

70. Alle 5 institutioner havde defineret projektorganisationen for digitaliseringsprojekterne, enten i kontrakten med leverandøren eller i projektplanerne. Således var både struktur og mandater defineret for projekterne.

Kontrakten med leverandøren

71. Kammeradvokaten har bistået alle 5 institutioner i udbudsrunderne, og der er anvendt et standardkontraktformat ved indgåelse af kontrakter med leverandørerne. Alle 5 institutioner havde udarbejdet en analyse af tilbudsgiverne og dokumenteret analysen samt valget af leverandør. I forbindelse med CAP-projektet og POLTACHOVIRK havde et konsulentfirma assisteret ved evalueringen og udvælgelsen af leverandør. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at planlægningen af udbudsrunderne fra første møde i styregrupperne til indgåelse af kontrakt med leverandøren tog fra 7,5 måneder til 31 måneder, dvs. op til 2½ år. For Kort & Matrikelstyrelsen har planlægningen af projektet inkl. afholdelse af udbudsrunder og indgåelse af kontrakt således taget mere end 2 år.

B. Monitorering og afrapportering

72. Afrapportering vedrørende digitaliseringsprojekternes fremdrift kan ske på forskellige organisatoriske niveauer internt i organisationen samt fra leverandøren. Ofte er der udarbejdet skabeloner både internt i organisationen, men også hos leverandøren, som der rapporteres i henhold til. Rigsrevisionen har undersøgt, om der i de 5 institutioner er etableret standarder for monitorering og afrapportering i relation til digitaliseringsprojekterne, og i hvilket omfang disse standarder fastlægger krav til mødefrekvenser og afrapporteringer. Ligeledes har Rigsrevisionen undersøgt, om disse standarder er efterlevet i de 5 institutioner. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i de 5 institutioner er en varierende rapporteringsstruktur, fortrinsvist begrundet i, at organisationsstrukturen varierer imellem.

73. Tabel 7 opsummerer resultaterne af Rigsrevisionens undersøgelse af standarder for monitorering og afrapportering samt efterlevelsen af disse.

Tabel 7. Standarder for monitorering og afrapportering

	Elektronisk Lovtidende, Civilstyrelsen	CAP-projektet, Fødevarer-Erhverv	Virk.dk, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	miniMAKS, Kort & Matrikelstyrelsen	POLTACHOVIRK, Rigspolitiet
Etablerede standarder:					
Møder	Ja	Ja, men ikke for alle organisatoriske funktioner.	Ja	Ja	Ja, men ikke for alle organisatoriske funktioner.
Institutionens afrapportering	Ja, men ingen standarder for frekvens og indhold.	Ja	Ja	Ja, men ingen standarder for frekvens.	Nej
Leverandørens afrapportering	Ja	Ja	Ja	Ja, men ingen standarder for frekvens.	Ja
Overholdelse af standarder:					
Møder	Nej, møder afholdes sjældnere end foreskrevet.	Ja	Nej, nogle møder afholdes sjældnere end foreskrevet.	Ja	Ja
Institutionens afrapportering	Nej	Nej, ikke overholdt for enkelte organisatoriske funktioner (fra projektenhed til programenhed samt fra overordnet projektstyring til ledelse).	Nej, indhold i afrapportering fra styrelsen til bestyrelsen afviger fra standarderne.	Ja	-
Leverandørens afrapportering	Nej, indhold afviger fra standarder, og der afrapporteres ikke som foreskrevet.	Ja	Ja	Ja	Nej, indhold afviger fra standarder.

Kilde: Materiale modtaget fra de 5 institutioner.

74. Undersøgelsen viste, at alle institutioner havde defineret standarder for afholdelse af møder vedrørende projektets fremdrift. Rigspolitiet og FødevarerErhverv havde dog ikke defineret mødestandarder for alle de organisatoriske funktioner, der var involveret i deres digitaliseringsprojekter. Rigsrevisionens undersøgelse viste desuden, at der i alle institutioner var defineret standarder for afrapportering. Yderligere var der ikke i alle institutioner fastlagt krav til rapporteringshyppighed for alle led i rapporteringsstrukturen. Endelig var rapporteringsstandarderne mangelfulde i forhold til definitionen af indholdet af den interne rapportering.

75. For så vidt angår efterlevelsen af de definerede standarder viste Rigsrevisionens undersøgelse, at Kort & Matrikelstyrelsen, FødevarerErhverv og Rigspolitiet afholdt møder som foreskrevet i de fastlagte standarder. Den faktiske mødefrekvens i Civilstyrelsen og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen svarede imidlertid ikke til de standarder, de 2 institutioner havde opstillet for deres respektive projekter, idet mødefrekvensen var sjældnere end foreskrevet. Rigsrevisionens undersøgelse viste desuden, at afrapporteringen vedrørende digitaliseringsprojekterne i Civilstyrelsen, FødevarerErhverv, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Rigspolitiet (leverandørens afrapportering) ikke levede op til institutionernes afrapporteringsstandarder. Civilstyrelsen kunne ikke dokumentere afrapporteringen internt i styrelsen. I FødevarerErhverv fandt dele af den interne afrapportering ikke sted. I Erhvervs- og Selskabsstyrelsen afveg indholdet i styrelsens afrapportering til bestyrelsen for Virk.dk fra standarderne, og i Rigspolitiet indeholdt statusrapporterne fra leverandøren ikke det, som kontrakten foreskrev. Kort & Matrikelstyrelsen overholdt egne standarder, der dog ikke definerede rapporteringshyppigheden.

76. Rigsrevisionens gennemgang af indholdet af afrapporteringen vedrørende digitaliseringsprojekterne viste, at der for 4 ud af 5 institutioner ikke indgik en systematisk overvågning af budgetstatus i afrapporteringen. Kun i Kort & Matrikelstyrelsen afrapporteredes der systematisk på budgetstatus.

77. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om institutionerne på baggrund af afrapporteringen kunne have reageret hurtigere ved konstatering af problemer i projektførelsen. Rigsrevisionen kan konstatere, at hvad angår Kort & Matrikelstyrelsen, er det i gentagne referater vedrørende miniMAKS nævnt, at "projektets idrifttagelsesdato er udskudt på ubestemt tid", eller at "tidsplanen skal afklares". Fra april 2006 til august 2006 (4 måneder) samt fra januar 2008 til februar 2008 (2 måneder) er der således ikke taget stilling til den ændrede idriftsættelsesdato for miniMAKS. For de øvrige institutioner er der ikke konstateret lignende forhold i relation til reaktionstiden.

Vurdering

78. Alle 5 institutioner havde defineret projektorganisationen for digitaliseringsprojekterne, enten i kontrakten med leverandøren eller i projektplanerne. Således var både struktur og mandater defineret for projekterne. Alle 5 institutioner havde ligeledes udarbejdet en analyse af tilbudsgiverne, herunder dokumenteret analysen samt valget af leverandør.

79. For alle 5 digitaliseringsprojekter var der mangler i planlægningen af projekterne i relation til definitionen af milepæle og fastsættelse af specifikke projektmål. 2 institutioner havde ikke opstillet succeskriterier for projektmålene, og for 3 institutioner var der svagheder i opgørelsen af interne resurser. Opstillingen af målbare mål og succeskriterier er væsentlig, da disse danner grundlag for både den løbende overvågning af projektets udvikling og den endelige vurdering af, om projektet samlet set har været en succes.

80. Der er i alle 5 institutioner defineret standarder for afholdelse af møder og afrapportering, der dog for 2 institutioner vurderes at kunne styrkes i forhold til indhold og frekvens. Monitoreringen og afrapporteringen i 4 af 5 institutioner var endvidere ikke i overensstemmelse med institutionernes etablerede standarder. 2 institutioner overholdt ikke egne mødestandarder, og 4 institutioner overholdt ikke egne standarder for intern afrapportering. Kun én institution overholdt egne standarder for monitorering og afrapportering. Afrapportering på budgetstatus indgik ikke som en del af statusrapporterne vedrørende projekterne i 4 ud af de 5 institutioner.

V. Effektivurdering

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Hovedparten af institutionerne har til hensigt at gennemføre en samlet effektivurdering, men har ikke fremlagt en konkret plan herfor. Kun et fåtal af institutionerne foretager systematisk indsamling af erfaringer vedrørende projektstyringen.

81. Rigsrevisionen har undersøgt, om institutionerne søger at opnå viden om effekten af de implementerede digitaliseringsprojekter, og om de foretager systematisk erfaringsopsamling vedrørende projektstyringen.

82. Rigsrevisionen har for at vurdere institutionernes effektivurdering og erfaringsopsamling undersøgt, om:

- der er gennemført eller planlagt en effektivurdering af digitaliseringsprojekterne
- der i projektperioden er samlet op på erfaringer fra projektstyringen/implementeringen af projekterne
- erfaringsopsamlingen er videreformidlet, eller det er fastlagt, hvorledes det forventes, at erfaringsopsamlingen skal videreformidles til andre medarbejdere i institutionen.

83. Efter Rigsrevisionens opfattelse begynder arbejdet med effektmåling allerede ved projektets igangsættelse med opstillingen af målbare mål og succeskriterier, der kan danne grundlag for både den løbende overvågning af projektets udvikling og den endelige vurdering af, om projektet samlet set har været en succes.

A. Gennemførte eller planlagte effektivurderinger

84. Som nævnt i indledningen har Danmarks Statistik i 2007 gennemført en undersøgelse af den offentlige sektors brug af it (Danmarks Statistik: "Den offentlige sektors brug af it 2007", udgivet 27. februar 2008). Undersøgelsen viste, at kun 28 % af de offentlige myndigheder har fastlagt konkrete effektmål, og at kun 20 % af disse foretager en formaliseret evaluering af de konkrete effektmål.

85. Rigsrevisionen har undersøgt, om institutionerne har planlagt eller har gennemført en effektivurdering af digitaliseringsprojekterne. Rigsrevisionen har vurderet, om institutionen har opstillet mål for projektet, om der er defineret succeskriterier for målene, om institutionen måler på eller planlægger at måle på opfyldelsen af de enkelte mål, og om der er planlagt eller gennemført en samlet vurdering af projektets effekter, der går ud over målopfyldelsesvurderingen. Tabel 8 viser resultatet.

Tabel 8. Effektivurdering vedrørende de 5 digitaliseringsprojekter

	Elektronisk Lovtidende, Civilstyrelsen	CAP-projektet, Fødevare-Erhverv	Virk.dk, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	miniMAKS, Kort & Matrikelstyrelsen	POLTACHOVIRK, Rigspolitiet
Der er opstillet mål for projektet	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Der er opstillet succeskriterier for målene	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej
Der er gennemført eller planlagt vurderinger i forhold til målene	Ja, gennemført	Ja, planlagt	Ja, gennemført	Nej	Nej
Der er gennemført eller planlagt en samlet effektivurdering	Nej	Ja, planlagt	Ja, planlagt	Ja, planlagt	Nej

Kilde: Materiale modtaget fra de 5 institutioner.

86. Som det fremgår af tabellen, har alle institutioner opstillet mål for deres digitaliseringsprojekter. 3 af institutionerne, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Civilstyrelsen og Fødevare-Erhverv, har defineret succeskriterier for målene. 2 institutioner, Rigspolitiet og Kort & Matrikelstyrelsen, har imidlertid ikke defineret kriterier for, hvornår projektmålene er realiseret. Rammerne for, hvad der samlet skal til, for at projektet er en succes, ligger dermed ikke fast i disse institutioner. Rigsrevisionen finder, at de manglende succeskriterier svækker grundlaget for effektivurdering af digitaliseringsprojekterne. De 2 institutioner har derfor hverken planlagt eller foretaget målinger i forhold til de definerede mål for projekterne.

87. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Civilstyrelsen foretages vurderinger af projekternes målopfyldelse. I Erhvervs- og Selskabsstyrelsen opgøres virksomhedernes og myndighedernes brug af Virk.dk i forbindelse med af-rapporteringer til bestyrelsen for Virk.dk og regeringens økonomiudvalg, og der gennemføres en årlig kendskabsundersøgelse blandt et udsnit af danske virksomheder. Vedrørende Erhvervs- og Selskabsstyrelsens mål om at skabe administrative lettelser er det planlagt at gennemføre målinger efter den såkaldte AMVAB-metode, der opgør virksomhedernes administrative omkostninger forbundet med efterlevelsen af informationsforpligtelser. Endelig har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen gennemført en brugertest af Virk.dk i forbindelse med implementeringen af de 2 udviklingsprojekter, som Rigsrevisionen har inkluderet i undersøgelsen. I Civilstyrelsen foretages der løbende målinger af systemets stabilitet, og de øvrige mål opstillet for Elektronisk Lovtidende blev opfyldt ved projektets implementering i januar 2008. Fx målet om, at netstedet lovtidende.dk kan være grundlaget for elektronisk kundgørelse pr. januar 2008. FødevareErhverv har oplyst, at CAP-projektet vil blive vurderet efter de definerede succeskriterier, og at den endelige målemetode og tidspunktet vil blive fastlagt i projektets afslutningsrapport. Kort & Matrikelstyrelsen samt Rigspolitiet har hverken planlagt eller gennemført vurderinger i forhold til de opstillede mål.

88. For så vidt angår en samlet effektivurdering (der går ud over vurderingen af den direkte målopfyldelse), hvor projektets samlede effekter opgøres, har ingen af de 3 institutioner, der har implementeret deres digitaliseringsprojekter, endnu gennemført en sådan. 3 institutioner, Kort & Matrikelstyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og FødevareErhverv, har til-

kendegivet, at en samlet effektivurdering er planlagt for projektet. Institutionerne har imidlertid ikke fremvist en konkret plan herfor, men Kort & Matrikelstyrelsen har i januar 2008 udarbejdet en foreløbig vurdering af miniMAKS. Civilstyrelsen og Rigspolitiet har ingen planer om effektivurdering.

89. Definitionen af mål og succeskriterier, overvågning af målopfyldelsen og en efterfølgende samlet effektivurdering bidrager til en hensigtsmæssig projektstyring. Rigsrevisionen kan henvise til IT- og Telestyrelsens værktøj til brug for planlægningen af effektivurdering af digitaliseringsprojekter, "Effektmåling af offentlige it-projekter" (september 2007).

B. Erfaringsopsamling

90. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang institutionerne har gennemført en systematisk erfaringsopsamling i forhold til projektstyringen og implementeringen af de 5 projekter. Tabel 9 viser i oversigtsform resultatet af undersøgelsen.

Tabel 9. Erfaringsopsamling vedrørende de 5 digitaliseringsprojekter

	Elektronisk Lovtidende, Civilstyrelsen	CAP-projektet, Fødevarer- Erhverv	Virk.dk, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	miniMAKS, Kort & Matrikelstyrelsen	POLTACHOVIRK, Rigspolitiet
Der er foretaget en systematisk erfaringsopsamling	Nej	Ja	Ja	(Nej)	(Nej)
Erfaringsopsamlingen er videreformidlet i institutionen	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej

Kilde: Materiale modtaget fra de 5 institutioner.

91. 3 institutioner, Civilstyrelsen, Kort & Matrikelstyrelsen og Rigspolitiet, har ikke foretaget en systematisk indsamling af de erfaringer, som institutionerne opnår i forbindelse med implementering af de undersøgte digitaliseringsprojekter. I FødevarerErhverv foregår den løbende erfaringsopsamling gennem en selvstændig enhed, programenheden, som også varetager videreformidlingen af erfaringerne. Standarderne herfor er defineret i FødevarerErhvervs it-styringshåndbog. Institutionen har desuden formidlet erfaringer vedrørende projektstyring til andre offentlige institutioner og har anskaffet værktøjer til vedligeholdelse af dokumentation af forretningsarkitektur og it-arkitektur. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har oplyst, at styrelsen foretager en systematisk erfaringsopsamling vedrørende projektstyringen i form af et erfaringsopsamlingsprojekt, som samler erfaringer for hele udbuddet og udviklingsfasen for det nye Virk.dk. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har imidlertid ikke dokumenteret planer om en videreformidling af erfaringerne fra de 2 projekter til den øvrige organisation. Rigspolitiet har gennemført en evaluering af samarbejdet omkring idriftsættelsen af POLTACHOVIRK, og Kort & Matrikelstyrelsen har oplyst, at styrelsen i afslutningsfasen for miniMAKS vil gennemføre en evaluering af hele projektet. Disse tiltag vurderes dog ikke at være udtryk for systematisk erfaringsopsamling.

Vurdering

92. 2 ud af 5 institutioner har løbende vurderet deres digitaliseringsprojekter i forhold til definerede mål og succeskriterier for projektet, og én institution har planlagt en vurdering af målopfyldelsen. Ingen af de 3 institutioner, der har implementeret deres digitaliseringspro-

jekter, har gennemført en samlet effektvurdering. 3 af de 5 institutioner har oplyst, at de har planlagt at foretage en samlet effektvurdering.

93. 3 af de 5 institutioner indsamler ikke systematisk erfaringer fra projektstyringsprocessen, og der er ligeledes begrænset videreformidling af erfaringer til nyttiggørelse for fremtidige projekter.

Rigsrevisionen, den 3. december 2008

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Nationale digitaliseringsværktøjer

Projektmodel

Den Digitale Taskforce har i samarbejde med Videnskabsministeriet, Danske Regioner, KL og Finansministeriet udviklet en projektmodel til god styring af digitaliseringsprojekter samt indfrielse af fastsatte mål (december 2007). Modellen er udviklet med henblik på at skabe bedre planlægning, dokumentation og styring af digitaliseringsprojekter. Modellen gennemgår de enkelte projektfaser og definerer centrale begreber i projektorganiseringen, fx styregruppen, herunder sammensætningen. Der er desuden udviklet skabeloner for projektplaner og risikostyring, som der er henvist til i projektmodellen. Projektmodellen består af følgende 4 faser: idébeskrivelsesfase, analyse- og planlægningsfase, udviklings- og implementeringsfase samt afslutnings- og evalueringsfase.

Enterprise arkitektur

IT- og Telestyrelsen har udarbejdet "OIO Enterprise Arkitektur" (2007) til gennemførelse af it-projekter. Metoden omfatter bl.a. vejledning til håndtering af it-projekter, herunder governance, project charter, den løbende drift af it-systemet, resurser og budgetter.

Risikovurdering

Finansministeriet har udarbejdet "Vejledning om risikovurdering af IT-projekter" (2001). Ifølge vejledningen bør et it-projekt først iværksættes, efter at der er gennemført en risikovurdering, der omfatter væsentlige elementer, der kan have indflydelse på projektet. Det fremgår af vejledningen, at omfanget af risikoanalysen bør afhænge af projektets størrelse. Det anbefales i vejledningen, at risikoanalysen inddrages i relation til 4 områder: organisation, teknisk løsning, leverandører og interessenter, og at der redegøres for risikoniveauet samt sandsynligheden for, at risikoen finder sted.

Business case

Det er pr. 26. april 2008 gjort obligatorisk at udarbejde en business case for digitaliseringsprojekter, hvis budget overstiger 10 mio. kr. Regeringen, KL og Danske Regioner har i december 2007 udarbejdet en vejledning til udarbejdelse af business case, "Strategi for digitalisering af den offentlige sektor 2007-2010, vejledning til business case model for offentlige digitaliseringsprojekter". Ifølge vejledningen fokuserer business casen på de forretningsmæssige aspekter af løsningen, specielt beslutningsgrundlaget for den samlede investering og værdiskabelsen, efter løsningen er taget i brug. Business casen bør ifølge vejledningen indeholde følgende elementer:

1. Den foreslåede løsning og dens omfang.
2. Projektets forretningsmæssige konsekvenser, herunder investeringer, der skal foretages, risici, som projektet indeholder, og økonomiske og kvalitative gevinster, som projektet forventes at resultere i.
3. Hvorledes projektet i praksis gennemføres i forhold til anvendelse af tid og resurser, samt hvilke projekt- og forretningsmæssige milepæle projektet indeholder.
4. Hvilke parter, som har ejerskab over løsningen.

Effektvurdering

Ifølge IT- og Telestyrelsen var der i 2006 kun 16 % af de offentlige institutioner, der målte effekten af digitaliseringsprojekter. IT- og Telestyrelsen færdiggjorde derfor i 2007 et værktøj til måling af effekten af implementeringen af digitaliseringsprojekter, "Effektmåling af offentlige it-projekter" (september 2007). I værktøjet opstilles 4 faser for effektvurdering: planlægning og organisation, identifikation af fokus og effekter, opsætning af måleindikatorer samt afrapportering og opfølgning.

Bilag 2. Budget og faktiske omkostninger pr. november 2008

(Mio. kr.)

Elektronisk Lovtidende	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Budget i alt (udvikling og drift)	-	-	-	-	20,9	-	-	-	20,9
Faktiske omkostninger ¹⁾	-	-	-	-	21,4	-	-	-	21,4
Balance	-	-	-	-	+0,5	-	-	-	+0,5

CAP-projektet	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt Fase 1	I alt Fase 2	I alt
Budget i alt (udvikling og drift)	-	-	-	23,2	64,2	12,5	-	-	99,9	31,6	131,5
Faktiske omkostninger ¹⁾	-	-	-	6,0	25,7	20,8	-	-	52,5	-	52,5
Balance	-	-	-	17,2	38,5	+8,3	-	-	47,4	-	79,0

Virk.dk²⁾	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Budget i alt (udvikling og drift)	-	-	-	-	-	-	-	-	142,6
Faktiske omkostninger ¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	78,8
Balance	-	-	-	-	-	-	-	-	63,8

miniMAKS³⁾	2003	2004	Primo 2005	Ultimo 2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Budgetændringer (udvikling og drift)	-	-	20,9	3,3	-	14,8	2,7	-	-	41,7
Faktiske omkostnings- ændringer	-	-	-	11,9	-	21,7	5,6	-	-	39,2
Balance	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,5

POLTACHOVIRK	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Budget i alt (udvikling og drift)	-	-	-	-	-	12,4	12,6	-	25,0
Faktiske omkostninger ¹⁾	-	-	-	-	-	2,1	-	-	2,1
Balance	-	-	-	-	-	10,3	-	-	22,9

¹⁾ Faktiske omkostninger indeholder driftsomkostninger for de projekter, der er afsluttet pr. november 2008.

²⁾ For hele Virk.dk, ikke kun de 2 udviklingsprojekter inkluderet i beretningen.

³⁾ Ændringer fra et år til et andet, ikke budget pr. år.

Note: Alle tal er i løbende priser.

Bilag 3. Ordliste

Behovsanalyse	Et studie, der kortlægger organisationens forudsætninger og behov for at indlede projektet.
Business case	Et dokument, der redegør for de forhold, som motiverer behovet for projektet, og som kan anvendes som redskab til at vurdere, om en it-investering er en god og lønsom idé. Business casen fokuserer på de forretningsmæssige aspekter af løsningen, specielt beslutningsgrundlaget for den samlede investering og værdiskabelsen, efter løsningen er taget i brug, med henblik på at vurdere projektets lønsomhed.
CAP	CAP er en forkortelse for den fælles landbrugspolitik inden for EU-samarbejdet: Common Agricultural Policy.
Cost-benefit-analyse	En undersøgelse af de fordele og ulemper, som et projekt kan give, gennem sammenholdelse af projektets omkostninger og indtægter.
Digitaliseringsprojekt	Alt lige fra fx indførelsen af et stort og kompliceret ESDH-system, opdateringen af en afgrænset arbejdsgang i et registreringssystem til indførelsen af et nyt printsystem eller en afgrænset selvbetjeningsløsning på en hjemmeside.
Effektvurdering	Bruges som grundlag for en vurdering af, om målene for et digitaliseringsprojekt er realiseret, samt til at skabe et overblik over de samlede effekter af et digitaliseringsprojekt.
Følgegruppe	En arbejdsgruppe, ofte bestående af højt placerede medarbejdere i organisationen, som følger it-projektets udvikling uden direkte at være involveret heri.
KL	Kommunernes Landsforening.
Leverandørstyregruppe	Den arbejdsgruppe, som koordinerer samarbejdet med leverandøren. Både leverandør og udbyder er repræsenteret.
Milepæl	Milepælene giver et overblik over vigtige fikspunkter i projektperioden, som kan anvendes til at opgøre status og styre efter. Endelig kan milepælene også bruges som væsentlige pejlemærker for kommunikation med fx styregruppen.
miniMAKS	miniMAKS er et matrikulært ajourførings- og kvalitetssikringssystem, der skal understøtte den matrikulære sagsgang.
Monitorering	Måling/overvågning af projektets fremdrift.
Styregruppe	Den arbejdsgruppe i organisationen, som tager de overordnede beslutninger om it-projektet. Den er ofte forankret i organisationens ledelse.
Styring	At institutionen planlægger og implementerer digitaliseringsprojekter i overensstemmelse med institutionens egne overordnede politikker og strategier, samt at institutionen overholder fastlagte procedurer vedrørende beslutning, planlægning, monitorering, afrapportering og effektvurdering af digitaliseringsprojekterne.
Succeskriterier	Kriterier for, hvornår en målsætning er opfyldt.