



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**December 2020
– 5/2020**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Beslutningsfasen i statslige it-projekter

5/2020

Beretning om

beslutningsfasen i statslige it-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 2020

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Udenrigsministeren, finansministeren, erhvervsministeren, skatteministeren, justitsministeren, forsvarsministeren, udlændinge- og integrationsministeren, sundheds- og ældreministeren, beskæftigelsesministeren, uddannelses- og forskningsministeren, børne- og undervisningsministeren, kulturministeren, miljøministeren, ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri, boligministeren og klima-, energi- og forsyningsministeren 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 i april 2021.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2020, som afgives i februar 2022.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala	
Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-688-3
ISBN online 978-87-7434-690-6

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om beslutningsfasen i statslige it-projekter

Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen om at udarbejde denne beretning ud fra et ønske om, at der indsamles viden og opnås læring om, hvordan beslutningsprocesser kan påvirke statslige it-projekters succes i forhold til de opstillede mål om pris, tidsforbrug og gevinster. I beslutningsfasen i statslige it-projekter træffes meget centrale beslutninger om, hvordan et it-projekt skal gennemføres og indkøbes. Det er derfor væsentligt, at der opnås viden om beslutningsfasens varighed og udgifter, om ministeriernes valg af udviklingsmetode, og om ministerierne bruger relevant viden til at justere budget og tidsplan.

Undersøgelsen omfatter de ministerier, der siden 2011 har indsendt it-projekter til risikovurdering i Statens It-råd, og hvis beslutningsfase er afsluttet før juli 2020. Det drejer sig om i alt 96 projekter, der samlet set beløber sig til ca. 7,6 mia. kr., fordelt på 15 ministerier.

Statsrevisorerne konstaterer, at der ikke er entydig sammenhæng mellem statslige it-projekters målopfyldelse i forhold til pris, tidsforbrug og gevinster, og hvor mange penge og hvor lang tid ministerierne bruger på beslutningsfasen.

Statsrevisorerne noterer sig, at en bestemt teknisk løsning, udviklingsmetode eller indkøbsform (rammeaftale eller EU-udbud) ikke nødvendigvis sikrer en højere succesrate for de statslige it-projekter.

Statsrevisorerne finder det mindre tilfredsstillende, at 3 ministerier ikke i alle tilfælde har begrundet deres beslutninger om it-projekternes tekniske løsning, udviklingsform og indkøbsform ud fra, hvad der er bedst egnet til det enkelte it-projekt.

Statsrevisorerne

4. december 2020

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Frank Aaen
Britt Bager
Mai Mercado
Jesper Petersen

Statsrevisorerne konstaterer:

- At undersøgelsen ikke indikerer, at ministeriernes it-projekter kommer bedre i mål, fordi ministerierne bruger længere eller kortere tid, eller der er afholdt flere eller færre udgifter i beslutningsfasen.
- At ministerierne siden 2011 i stigende grad har anvendt en agil eller delvist agil udviklingsmetode i it-projekterne, og at indkøbsformen er nogenlunde ligeligt fordelt på indkøb via rammeaftaler og EU-udbud. Hverken udviklingsmetode eller indkøbsform synes alene at have betydning for it-projekternes succesrate.
- At ministerierne i størstedelen af projekterne har justeret i budget og tidsplan i løbet af beslutningsfasen. Justeringerne har ikke nødvendigvis ført til, at it-projekterne kommer i mål i forhold til pris, tidsforbrug og gevinster. I de fleste tilfælde har justeringerne ført til, at budgettet er blevet forøget, og at afslutningstidspunktet er blevet udskudt - dog er estimaterne tættere på de faktiske udgifter.
- At It-rådets risikovurdering af 23 ud af de 96 projekter først blev afsluttet efter overgangen til gennemførelsesfasen. Den sene risikovurdering begrænser It-rådets mulighed for at komme med relevante anbefalinger i projekternes beslutningsfase, som kan være med til at reducere risici i projektet og have betydning for projektets succes.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	7
2. Ministeriernes udgifter og tidsforbrug i beslutningsfasen	12
2.1. Ministeriernes udgifter i beslutningsfasen	13
2.2. Beslutningsfasens varighed	16
2.3. Sammenhæng mellem beslutningsfasens udgifter og varighed og projekternes målopfyldelse	20
3. Ministeriernes beslutninger vedrørende anskaffelsen af it-systemerne.....	22
3.1. Ministeriernes valg af teknisk løsning.....	23
3.2. Ministeriernes valg af udviklingsmetode.....	26
3.3. Ministeriernes valg af indkøbsform	29
4. Ministeriernes justeringer i projekterne i løbet af beslutningsfasen	33
4.1. Justeringer i projekternes budgetter.....	34
4.2. Justeringer i projekternes tidsplan.....	39
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	42
Bilag 2. Metodisk tilgang.....	43
Bilag 3. Sammenhæng mellem beslutningsfasens forhold og projekternes målopfyldelse.....	50
Bilag 4. Ministeriernes projekter	59
Bilag 5. Ordliste.....	74

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 6. Udenrigsministeriet, § 7. Finansministeriet, § 8. Erhvervsministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 11. Justitsministeriet, § 12. Forsvarsministeriet, § 14. Udlændinge- og Integrationsministeriet, § 16. Sundheds- og Ældreministeriet, § 17. Beskæftigelsesministeriet, § 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet, § 20. Børne- og Undervisningsministeriet, § 21. Kulturministeriet, § 24. Miljø- og Fødevareministeriet, § 28. Transport- og Boligministeriet og § 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

På alle ministerområder er der foretaget udskiftning på ministerposter i undersøgelsesperioden 2011-2020. Rigsrevisionen har derfor ikke oplistet alle ministre.

Beretningen har i udkast været forelagt alle de omfattede ministerier, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om beslutningsfasen i statslige it-projekter. Beslutningsfasen er perioden, fra et ministerium har truffet beslutning om at igangsætte et it-projekt, til udviklingen af it-systemet går i gang. Det er i denne fase, at et ministerium træffer helt centrale beslutninger for et it-projekt og lægger fundamentet for, hvordan projektet skal gennemføres. Undersøgelsen er igangsat i december 2019 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne, jf. bilag 1.

Det fremgår af Statsrevisorernes anmodning, at it i staten er kritisk infrastruktur på linje med fx elektricitet og veje, og at beslutningsfasen er vigtig i forhold til et it-projekts efterfølgende succes. Statsrevisorerne har bedt om en undersøgelse, der bl.a. afdækker beslutningsfasens varighed og udgifter, ministeriernes valg af udviklingsmetode, og om ministerierne bruger relevant viden til at justere budget og tidsplan. Statsrevisorerne finder det betydningsfuldt, at der indsamles viden og opnås læring om, hvorvidt og i givet fald hvordan beslutningsfasen påvirker projekternes succes i forhold til de opstillede mål. Undersøgelsen har således fokus på læring om it-projekternes beslutningsfase.

Undersøgelsen omfatter de ministerier, der siden 2011 har igangsat it-projekter med et budget på mere end 10 mio. kr., og hvis beslutningsfase er afsluttet før juli 2020. De it-projekter, der indgår i undersøgelsen, er omfattet af budgetvejledningens regler for it-projekter og er derfor risikovurderet af Statens It-råd (herefter It-rådet). Det drejer sig om i alt 96 projekter, der samlet set beløber sig til ca. 7,6 mia. kr., fordelt på 15 ministerier. Undersøgelsen omfatter således alle ministerier, undtagen Kirkeministeriet, Social- og Indenrigsministeriet og Statsministeriet, som ikke har sendt sådanne it-projekter til It-rådet i perioden.

2. Formålet med undersøgelsen er at afdække, hvad der karakteriserer beslutningsfasen i statslige it-projekter, og om der er en sammenhæng mellem ministeriernes beslutninger i beslutningsfasen, og hvordan projekterne er kommet i mål i forhold til pris, tid og gevinster. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Hvor store udgifter har ministerierne haft, og hvor lang tid har ministerierne brugt på beslutningsfasen?
- Hvilke beslutninger har ministerierne truffet vedrørende anskaffelsen af it-systemerne?
- I hvilket omfang har ministerierne justeret i projekternes budget og tidsplan i løbet af beslutningsfasen?

Statens It-råd

I 2011 nedsatte regeringen Statens It-projektråd (senere Statens It-råd) med topledere fra offentlige og private virksomheder. Rådet hjælper myndigheder med tidlig håndtering af risici i it-projekter gennem rådgivning, konkrete værktøjer og en systematisk risikovurdering.

Vi undersøger også, om der er en sammenhæng mellem, hvordan projekterne kommer i mål i forhold til pris, tid og gevinster, og de undersøgte forhold i beslutningsfasen, herunder ministeriernes udgifter og tidsforbrug, ministeriernes beslutninger vedrørende anskaffelsen af it-systemerne og ministeriernes justeringer i projekterne i løbet af beslutningsfasen. Vi undersøger gevinster i projekterne som et udtryk for projekternes kvalitet.

Vi besvarer spørgsmålene ved at undersøge beslutningsfasen for de 96 it-projekter i de 15 ministerier. Herudover besvarer vi spørgsmålene ved nærmere at undersøge 6 projekter fordelt på Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet.



Hovedkonklusion

De forhold vedrørende projekternes beslutningsfase, som Rigsrevisionen har undersøgt, kan ikke alene forklare, hvorfor nogle projekter kommer i mål i forhold til pris, tid og gevinster, mens andre ikke gør det. Projekterne er meget forskellige, ligesom der er en række andre forhold, der påvirker, om ministerierne når i mål med et projekt. Dermed bliver projekterne ikke nødvendigvis succesfulde, fordi ministerierne fx vælger en agil udviklingsmetode eller vælger egenudvikling, eller fordi ministerierne bruger mange penge eller lang tid på beslutningsfasen. Konsekvensen er, at ministerierne derfor er nødt til i hvert enkelt projekt at vurdere, hvordan projektet skal tilrettelægges for at komme bedst i mål.

Ministerierne har i gennemsnit brugt ca. 9,8 mio. kr. og 17 måneder på at gennemføre beslutningsfasen

Undersøgelsen viser, at projekternes målopfyldelse i forhold til pris, tid og gevinster ikke alene afhænger af, hvor mange penge og hvor lang tid ministerierne bruger på beslutningsfasen. Undersøgelsen viser også, at der ikke er en sammenhæng mellem, hvor lang tid ministerierne bruger på beslutningsfasen, og hvor lang tid ministerierne bruger på projektet samlet set – dvs. at et projekt, der varer længe, kan have en kort beslutningsfase og omvendt. Udgiftsniveauet i beslutningsfasen er stort set ens på tværs af de fleste af projekterne. Det tyder på, at ministerierne har nogle faste udgifter, når de skal gennemføre beslutningsfasen og tilrettelægge it-projektet, uanset hvor dyrt projektet er samlet set. Det kan bl.a. være udgifter til projektledelse, analyser, kravspecificering og eventuelt udbud. Ministerierne har opgjort fordelingen mellem interne og eksterne udgifter i beslutningsfasen i 48 af de 96 projekter.

Beslutningsfasernes udgifter og varighed i Finansministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets 6 projekter varierer fra projekt til projekt. Forskellene kan bl.a. forklares ved, at ét ministerium har brugt længere tid på udbudsprocessen end planlagt i et af projekterne, og at ét ministerium ikke har haft udgifter til at indkøbe et it-system, fordi ministeriet selv har udviklet systemet.

Ministerierne har siden 2011 i stigende grad anvendt en agil eller delvist agil udviklingsmetode i projekterne. Det er nogenlunde ligeligt fordelt, om ministerierne har købt ind via EU-udbud eller rammeaftale, og det er forholdsvis få ministerier, der egenudvikler deres it-systemer

Undersøgelsen viser, at ministeriernes valg af teknisk løsning, udviklingsmetode og indkøbsform ikke alene har betydning for, om projekterne kommer i mål i forhold til pris, tid og gevinster. Beslutningsfasen er kortest i agile projekter, i egenudviklede projekter og i projekter, hvor ministerierne ikke har gennemført EU-udbud, men fx har købt ind på en rammeaftale.

De undersøgte forhold

- ministeriernes udgifter og tidsforbrug i beslutningsfasen
- ministeriernes beslutninger i forhold til teknisk løsning, udviklingsmetode og indkøbsform
- ministeriernes justeringer af projekternes budget og afslutningstidspunkt i beslutningsfasen.

Undersøgelsen af Finansministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets 6 udvalgte projekter viser, at ministerierne ikke i alle tilfælde begrundet beslutningerne om teknisk løsning, udviklingsmetode og indkøbsform med udgangspunkt i, hvad der er bedst egnet til det pågældende projekt. Ministerierne har fx ikke i nogen af projekterne begrundet, hvilken udviklingsmetode der egner sig bedst til projektet, men begrundet bl.a. valgene med ministeriernes tidligere erfaringer. Rigsrevisionen finder, at ministerierne skal kunne begrunde valgene i projekterne på baggrund af, hvad der er bedst egnet til projekterne, og at valgene ikke alene bør være baseret på, hvad ministerierne fx tidligere har valgt.

Ministerierne har i størstedelen af projekterne justeret i budget og tidsplan i løbet af beslutningsfasen. Justeringerne har i de fleste tilfælde ført til, at budgettet er blevet forøget, og at afslutningstidspunktet er blevet udskudt

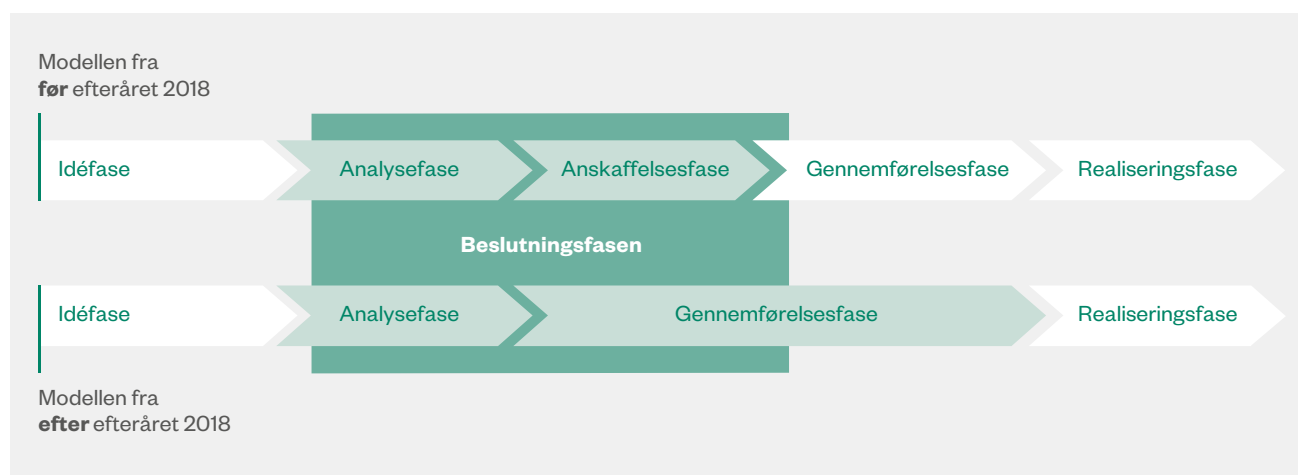
Undersøgelsen viser, at justeringerne ikke nødvendigvis fører til, at projekterne kommer i mål i forhold til pris, tid og gevinster, men at ministeriernes justeringer i budgettet typisk betyder, at deres estimater kommer tættere på de faktiske udgifter.

Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har i deres 6 projekter justeret budgetter og tidsplaner på baggrund af leverandørernes tilbud. Ministerierne har også indarbejdet de anbefalinger, de har fået fra It-rådet om justering af budget og tidsplan. 5 af de 6 projekter blev dog risikovurderet så sent, at det kan have haft betydning for, hvilke anbefalinger der har været relevante for It-rådet at give i forbindelse med risikovurderingen. It-rådet har oplyst, at risikovurderingen af 23 ud af de 96 projekter først blev afsluttet efter overgangen til gennemførelsesfasen. Rigsrevisionen finder, at de sene risikovurderinger begrænser It-rådets mulighed for at komme med relevante anbefalinger i projekternes beslutningsfase. Ministerierne har derved begrænset muligheden for at få relevant viden, som kan være med til at reducere risici i projektet og have betydning for projektets succes.

1.2. Baggrund

3. Budgetvejledningen fastsætter rammerne for ministerierne, når de gennemfører it-projekter. Det betyder for det første, at ministerierne skal bruge statens it-projektmodel og inddele projektet i afgrænsede faser, jf. figur 1.

Figur 1
Faser i statens it-projektmodel



Note: It-projektmodellen havde 5 faser frem til efteråret 2018, hvor den blev justeret til 4 faser. Efter justeringen er anskaffelsesfasen og gennemførelsesfasen slået sammen for bl.a. bedre at tilgodese gennemførelsen af de projekter, hvor ministerierne bruger en agil udviklingsmetode.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Digitaliseringsstyrelsens vejledninger om statens it-projektmodel.

Det fremgår af figur 1, at beslutningsfasen, som vi undersøger i denne beretning, svarer til analyse- og anskaffelsesfasen i den tidligere version af it-projektmodellen og til analysefasen og en del af gennemførelsesfasen i den nye version. Beslutningsfasen omfatter således perioden efter, at de politiske eller forretningsmæssige beslutninger om at gennemføre projektet er truffet. Det er i beslutningsfasen, at ministerierne lægger fundamentet for, hvordan it-projektet skal tilrettelægges og gennemføres ved at indsamle viden, der kan kvalificere bl.a. tidsplan, budget og valg af teknisk løsning.

For det andet skal ministerierne indsende it-projekterne til risikovurdering i It-rådet, hvis budgettet er på mere end 10 mio. kr. Risikovurderingen skal gennemføres i projektets analysefase på baggrund af udvalgte obligatoriske dokumenter, som også udgør projektets styringsgrundlag. It-rådet har i den nye vejledning vedrørende risikovurdering bl.a. lagt vægt på, at projekterne skal indsendes så tidligt som muligt i analysefasen. Formålet med at gennemføre risikovurderingen i analysefasen er at sikre, at ministerierne kan få anbefalinger til projektet, inden projektet overgår til anskaffelsesfasen eller gennemførelsesfasen, hvor ministerierne typisk går i gang med at indkøbe eller udvikle systemet. Som en del af risikovurderingen får ministerierne en tilbagemelding fra It-rådet med anbefalinger, der skal være med til at reducere projektets risici. Ministerierne fastsætter herefter projektets baseline, som er et udtryk for ministeriernes forventninger til bl.a. tidsplan, budget og gevinster.

Obligatoriske dokumenter

Alle it-projekter skal benytte de obligatoriske styringsdokumenter, uanset om projektet skal risikovurderes eller ej. Efter justeringen af projektmodellen i 2018 drejer det sig om projektgrundlag, risikolog og risikotjekliste, styregruppeaftale og businesscase. Disse dokumenter skal bruges i hele projektets forløb. Før justeringen var projektinitieringsdokumentet en del af de obligatoriske dokumenter. Det er nu erstattet af projektgrundlaget.

Efter risikovurderingen skal ministerierne løbende orientere It-rådet om, hvordan det går med at indfri de forventninger, ministerierne har fastsat ved baseline. Undervejs kan ministerierne få en ny baseline, fx hvis projektet er blevet forsinket. Ministerierne kan som udgangspunkt kun få en ny baseline én gang gennem It-rådet. Det vil derefter være den nye baseline, der er grundlag for den halvårslige statusrapportering. Efter afslutningen af projektet skal ministerierne orientere It-rådet om, hvordan projektet er forløbet, og hvordan det går med at realisere de forventede gevinster.

For det tredje skal ministerierne forelægge projektet for Folketingets Finansudvalg, hvis projektet har et budget på mere end 60 mio. kr. Projektet skal forelægges første gang efter analysefasen, men før ministeriet går i udbud. Derefter skal ministeriet løbende orientere Folketingets Finansudvalg, bl.a. når projektet har været i udbud, når projektet overgår til drift, og hvis projektet er forsinket.

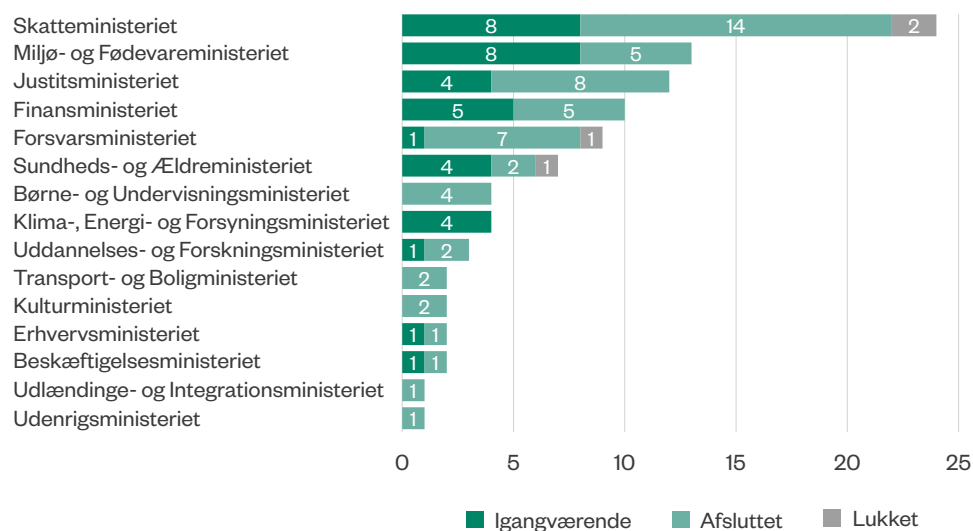
Ministeriernes it-projekter

4. Undersøgelsen omfatter 96 it-projekter fra 15 ministerier. Fælles for projekterne er, at de har et budget på mere end 10 mio. kr., at de er risikovurderet af It-rådet i perioden 2011-2019, og at deres beslutningsfase er afsluttet før den 1. juli 2020. Ministerierne har brugt den tidligere version af it-projektmodellen til gennemførelsen af 81 af de it-projekter, der er med i undersøgelsen, mens den nye version er brugt til 15 projekter. 19 af projekterne har været forelagt for Folketingets Finansudvalg.

Der er forskel på, hvor langt ministerierne er nået med de 96 projekter. 55 projekter er afsluttet, 37 er fortsat under gennemførelse, mens 4 projekter er lukket ned efter beslutningsfasen. Af de afsluttede projekter er der 48, som har været afsluttet i mindst ét år. Ministerierne skulle derfor have indsendt status for gevinstrealisering til It-rådet for disse projekter.

5. Figur 2 viser, hvor mange it-projekter hvert ministerium har, og status for projekterne.

Figur 2
Ministerier, der indgår i undersøgelsen, og status på deres it-projekter i april 2020



Note: n=96.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Lukning af et projekt

Et projekt kan lukkes, før gennemførelsesfasen er afsluttet. Der kan være forskellige årsager hertil, fx at det viser sig, at projektet ikke længere er relevant, at det ikke vil kunne opfylde de opstillede mål, eller at det vil blive for dyrt i forhold til de gevinster, der måtte komme ud af det.

Det fremgår af figur 2, at Skatteministeriet har igangsat flest it-projekter i perioden. Skatteministeriets projekter udgør en fjerdedel af alle de undersøgte projekter, mens lidt over halvdelen af projekterne er forankret i Miljø- og Fødevareministeriet, Justitsministeriet, Finansministeriet, Forsvarsministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet. De resterende 9 ministerier har hver igangsat 4 it-projekter eller færre og står således for lidt mere end en femtedel af projekterne. Der er dermed stor forskel på, hvor mange it-projekter de enkelte ministerier har igangsat, hvilket også kan betyde, at der er forskel på erfaring og modenhed i ministerierne i forhold til at gennemføre større it-projekter. De it-projekter, der har et budget på over 60 mio. kr., og som derfor skal forelægges for Folketingets Finansudvalg, er primært forankret i Skatteministeriet, Justitsministeriet, Finansministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

Ministeriernes udgifter og tidsforbrug i beslutningsfasen

6. I kapitel 2 svarer vi på, hvor store udgifter ministerierne har haft, og hvor lang tid ministerierne har brugt i beslutningsfasen. Vi svarer også på, om der er en sammenhæng mellem ministeriernes udgifter og tidsforbrug i beslutningsfasen, og hvordan projekterne er kommet i mål i forhold til pris, tid og gevinster.

For at besvare dette har vi undersøgt, hvor lang tid ministerierne bruger på at gennemføre beslutningsfasen i de 96 projekter, hvor store udgifter ministerierne har i denne del af projektet, og hvordan disse er fordelt på interne og eksterne udgifter. I forlængelse heraf har vi undersøgt 6 udvalgte projekter fordelt på Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet i forhold til, hvor store udgifter ministerierne har haft, og hvor lang tid ministerierne har brugt i projekternes beslutningsfase. Endelig har vi opgjort ministeriernes målopfyldelse for de 55 afsluttede projekter i forhold til pris, tid og gevinster, og vi har undersøgt, om der er en sammenhæng mellem beslutningsfasens udgifter og varighed og projektets målopfyldelse.

Vi lægger til grund, at ministerierne følger budgetvejledningens regler for gennemførelse af it-projekter. Her fremgår det bl.a., at ministerierne dels skal medregne alle udgifter til projekternes faser, herunder interne og eksterne udgifter, dels skal opgøre de forventede interne og eksterne udgifter i projektets businesscase samt har skullet rapportere på disse ved projektets afslutning. Herudover skal ministerierne bruge faseinddelingen i statens it-projektmodel og sikre, at varighed og udgifter for hver af faserne bliver estimeret i projekternes beslutningsfase. Endelig skal ministerierne indsende en række obligatoriske dokumenter og projektoplysninger til It-rådet på fastsatte tidspunkter, bl.a. i forbindelse med risikovurderingen, ved baseline og efter projektets afslutning.

Ministeriernes beslutninger vedrørende anskaffelsen af it-systemerne

7. I kapitel 3 svarer vi på, hvilke beslutninger ministerierne har truffet vedrørende anskaffelsen af it-systemerne. Vi svarer også på, om der er en sammenhæng mellem ministeriernes valg, og hvordan projekterne er kommet i mål.

Teknisk løsning

Ministerierne kan vælge forskellige tekniske løsninger (også kaldet anskaffelsesformer for den tekniske løsning), fx et standardsystem, der kræver opsætning i forhold til ministeriets behov, en standardløsning med lidt større tilpasninger, egenudvikling, hvor ministerierne selv står for udviklingen, eller udvikling af it-systemet fra bunden hos en leverandør.

Udviklingsmetode

Den agile metode og vandfaldsmetoden er 2 forskellige måder at gribe udviklingen af it-systemer an på. En af forskellene er, at man i projekter, hvor vandfaldsmetoden er anvendt, beskriver kravene til systemet på et detaljeret niveau, før man går i gang med udviklingen. I agile projekter er kravene til systemet beskrevet på et overordnet niveau, når udviklingen går i gang, mens de detaljerede krav beskrives løbende, efterhånden som det bliver besluttet, hvordan systemet præcist skal udformes.

Indkøbsform

Ministerierne kan indkøbe et it-system eller eventuelle udviklingstimer på forskellig måde, fx gennem et EU-udbud (hvor der er forskellige muligheder, herunder offentligt udbud, begrænset udbud og udbud med forhandling) gennem Økonomistyrelsens rammeaftaler, gennem egne rammeaftaler og gennem Staten og Kommunernes Indkøbsservices (SKI) rammeaftaler.

For at besvare dette har vi registreret ministeriernes valg af teknisk løsning, udviklingsmetode og indkøbsform for de 96 projekter. I forlængelse heraf har vi undersøgt, om Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet i de 6 udvalgte projekter har tilvejebragt viden i beslutningsfasen om henholdsvis teknisk løsning, udviklingsmetode og indkøbsform og har begrundet de beslutninger, ministerierne har truffet herom. Endelig har vi undersøgt, om der er en sammenhæng mellem ministeriernes valg vedrørende anskaffelsen af it-systemet, og hvordan de 55 afsluttede projekter er kommet i mål i forhold til pris, tid og gevinster.

Vi lægger til grund, at ministerierne følger de vejledninger om gennemførelse af statslige it-projekter, fx Vejledning til statens it-projektmodel, der supplerer budgetvejledningen. Heraf følger, at ministerierne aktivt skal forholde sig til, om der i forvejen findes tekniske løsninger, der kan genbruges, eller om ministerierne skal udvikle et nyt system fra bunden. Det følger også heraf, at ministerierne skal tage stilling til, hvilken udviklings- og udbudsstrategi der er bedst egnet til deres projekter, og beskrive disse. Det fremgår endvidere af vejledningen, at ministerierne skal overveje, om deres organisation er moden til at bruge en agil udviklingsmetode. I forhold til valg af indkøbsform skal ministerierne i deres indkøb af it-systemer følge de gældende regler for indkøb. Reglerne sætter rammerne for, hvordan ministerierne som offentlige ordregivere skal købe ind.

Endelig lægger vi til grund for undersøgelsen, at ministerierne bruger beslutningsfasen til at indhente relevant viden, der kan kvalificere anskaffelsen af it-systemet.

Ministeriernes justeringer i projekterne i løbet af beslutningsfasen

8. I kapitel 4 svarer vi på, i hvilket omfang ministerierne har justeret i projekternes budget og tidsplan i løbet af beslutningsfasen, og om der er en sammenhæng mellem justeringerne, og hvordan projekterne er kommet i mål i forhold til pris og tid. Dermed får vi en indikation på, om ministerierne bruger den viden, de får i beslutningsfasen, til at kvalificere budget og tidsplan.

For at besvare dette har vi undersøgt, om ministerierne i beslutningsfasen har foretaget justeringer i budget og afslutningstidspunkt for de 96 projekter. I forlængelse heraf har vi undersøgt, om Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet i de 6 udvalgte projekter har brugt den viden, de har fået fra It-rådet og leverandøren, til at foretage justeringer i budget og tidsplan undervejs i beslutningsfasen. Endelig har vi undersøgt, om der er en sammenhæng mellem ministeriernes justeringer, og hvordan de 55 afsluttede projekter er kommet i mål i forhold til pris og tid.

Vi lægger til grund for undersøgelsen, at ministerierne følger de vejledninger om gennemførelse af statslige it-projekter, fx Vejledning til risikovurdering og rådgivning ved Statens It-råd, der supplerer budgetvejledningen. Heraf fremgår det bl.a., hvornår ministerierne skal indsende projektet til risikovurdering. I forlængelse af risikovurderingen giver It-rådet ministerierne en række anbefalinger, som skal medvirke til at reducere projektets risici. Vi lægger til grund, at ministerierne følger anbefalingerne til at justere projektets tidsplan og budget, hvis anbefalingerne er rettet mod disse områder. Vi lægger desuden til grund, at ministerierne forholder sig til oplysningerne fra leverandøren og bruger dem til at justere projektets budget og tidsplan, hvis ministerierne vurderer, at oplysningerne giver anledning til dette.

9. Undersøgelsen er igangsat på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne. Statsrevisorerne ønsker med beretningen at opnå læring om god praksis for beslutningsprocesser i forbindelse med statslige it-projekter. Undersøgelsens kriterier er et udtryk for god praksis i gennemførelsen af it-projekter, og læringen ligger bl.a. i, hvordan de forskellige ministerier følger denne.

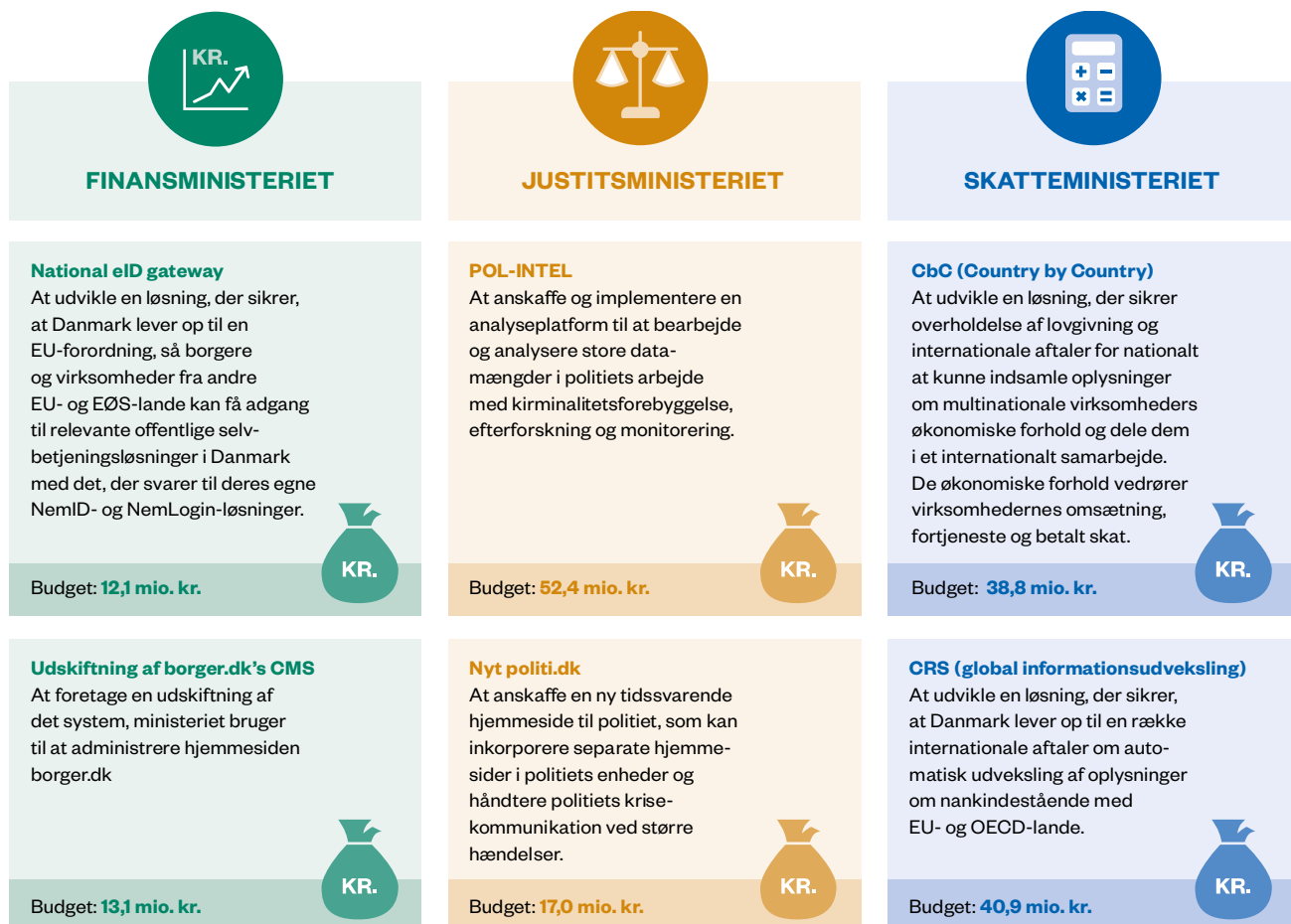
Metode

10. Vi besvarer undersøgelsens 3 spørgsmål, dels ved at undersøge beslutningsfasen for 96 it-projekter i 15 ministerier, dels ved nærmere at undersøge 3 udvalgte ministeriers arbejde med 6 projekter. Det drejer sig om 2 projekter fra henholdsvis Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet.

Undersøgelsen omfatter som udgangspunkt alle it-projekter, der er risikovurderet af It-rådet siden 2011, og som har afsluttet beslutningsfasen før den 1. juli 2020. Vores udvælgelse af de 96 projekter er baseret på It-rådets halvårslige statusrapporter om statslige it-projekter.

Til undersøgelsen af ministeriernes arbejde med de 6 it-projekter har vi udvalgt de 3 ministerier, der har igangsat flest it-projekter siden 2011, og som har afsluttet it-projekter for nyligt. Vi har derefter valgt de 2 senest afsluttede projekter i de 3 ministerier. Vi har valgt denne tilgang for bl.a. at sikre, at vi undersøger nye projekter, der også er afsluttede, så vi kan følge projektet fra start til afslutning. De 6 udvalgte projekter er vist i figur 3.

Figur 3
De 6 udvalgte projekter



Note: Budget ved oprindelig baseline er i løbende priser.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

11. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af skriftlig dokumentation, herunder projekternes styringsdokumenter. Undersøgelsen af beslutningsfasen for de 96 it-projekter er primært baseret på ledelsesgodkendte oplysninger, som ministerierne har sendt til It-rådet. Vi har ikke undersøgt den bagvedliggende dokumentation. De 96 it-projekter, der indgår i undersøgelsen, er forskellige, og der kan være forskel i den måde, ministerierne fx har opgjort deres udgifter på, og hvilke udgifter de har medregnet i projekterne. Undersøgelsen af de 3 ministeriers arbejde med de 6 it-projekter er baseret på ministeriernes interne styringsdokumenter, hvor vi har undersøgt ministeriernes dokumentation.

Data vedrørende projekterne er særskilt kvalitetssikret af ministerierne i forbindelse med høring.

12. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

13. Vi afgrænser os fra at undersøge programmer, selv om de er risikovurderet af It-rådet. Det gør vi, fordi programmer omfatter flere projekter, og fordi deres forløb ikke kan sammenlignes med it-projekternes.

Vi undersøger, hvordan det er gået med projekterne i forhold til at opfylde mål for pris, tid og gevinster, ligesom vi kortlægger, om der er foretaget justeringer i målene undervejs. Vi undersøger dog ikke årsagerne til de eventuelle justeringer og afvigelser fra de oprindeligt opstillede mål, eller om justeringerne har været velbegrundede.

Vi undersøger, om ministerierne har begrundet deres valg af teknisk løsning, udviklingsmetode og indkøbsform, men vi vurderer ikke, om valget er det bedst egnede til det pågældende projekt. Vi undersøger heller ikke, om ministerierne fx har fulgt reglerne for udbud. Vi afgrænser os samtidig fra at undersøge andre forhold, der også kan have betydning for it-projekters succes, fx interessant- og brugerinddragelse, test, implementering og kompetencer i projektorganisationen.

14. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke kapitler spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. Bilag 2 indeholder en beskrivelse af undersøgelsens metodiske tilgang. Bilag 3 indeholder data om sammenhængen mellem, hvordan projekterne kommer i mål, og de forhold ved beslutningsfasen, vi har undersøgt. Bilag 4 indeholder data om projekterne fordelt på ministerier. Bilag 5 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Ministeriernes udgifter og tidsforbrug i beslutningsfasen



Delkonklusion

Ministerierne har i gennemsnit brugt ca. 9,8 mio. kr. og 17 måneder på at gennemføre beslutningsfasen.

Der er ikke noget i undersøgelsen, der tyder på, at ministerierne kommer bedre i mål, alene fordi de bruger længere eller kortere tid eller har flere eller færre udgifter i beslutningsfasen.

Ministerierne har i gennemsnit brugt ca. 9,8 mio. kr. i beslutningsfasen. Udgifterne spænder fra ca. 320.000 kr. til ca. 111,6 mio. kr. Der er nogle få projekter med meget høje udgifter, som trækker gennemsnittet op. Uden de 4 dyreste projekter er de gennemsnitlige udgifter i beslutningsfasen 6,7 mio. kr. Bortset fra de få projekter med meget høje udgifter er udgiftsniveauet i beslutningsfasen stort set ens på tværs af projekterne. Det tyder på, at ministerierne har nogle faste udgifter, når de skal gennemføre beslutningsfasen og tilrettelægge it-projektet, uanset hvor dyrt projektet er samlet set. Det kan bl.a. være udgifter til projektledelse, analyser, kravspecificering og eventuelt udbud. I de afsluttede projekter udgør beslutningsfasens udgifter ca. 17 % af projektets samlede udgifter.

Ministerierne har opgjort fordelingen mellem interne og eksterne udgifter i beslutningsfasen i 48 af de 96 projekter. Opgørelsen viser, at den ene halvdel af disse projekter har haft flere eksterne end interne udgifter i beslutningsfasen, mens den anden halvdel har haft flere interne end eksterne udgifter.

Ministerierne har i gennemsnit brugt ca. 17 måneder på beslutningsfasen. Den korteste beslutningsfase varede 41 dage, mens den længste varede mere end 4 år. I de 55 afsluttede projekter har ministerierne i gennemsnit brugt 41 % af projektets samlede varighed på at gennemføre beslutningsfasen. Der er ikke en sammenhæng mellem beslutningsfasens og gennemførelsesfasens varighed, så projekter med en lang beslutningsfase følges ikke nødvendigvis af en lang gennemførelsesfase. Fx er beslutningsfasen i flere tilfælde længere end gennemførelsesfasen i projekter, hvor ministerierne gennemfører EU-udbud.

Undersøgelsen af de 6 udvalgte projekter i Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet viser, at de relative udgifter og den relative varighed i disse svarer til de 55 afsluttede projekters. Der er forskelle i udgifter og varighed på tværs af projekternes beslutningsfase. Forskellene på udgifterne i beslutningsfasen kan i nogle tilfælde forklares ved, at et ministerium ikke har udgifter til at indkøbe et it-system, hvis ministeriet selv udvikler systemet. Herudover viser undersøgelsen, at Finansministeriet i ét af projekterne bruger længere tid på beslutningsfasen end på resten af projektet, hvilket hænger sammen med, at ministeriet har brugt meget lang tid på projektets udbudsproces.

15. Dette kapitel handler om, hvor store udgifter ministerierne har haft, og hvor lang tid ministerierne har brugt på beslutningsfasen, opgjort i kalendertid, og om der er en sammenhæng mellem beslutningsfasens udgifter og varighed, og hvordan projekterne er kommet i mål.

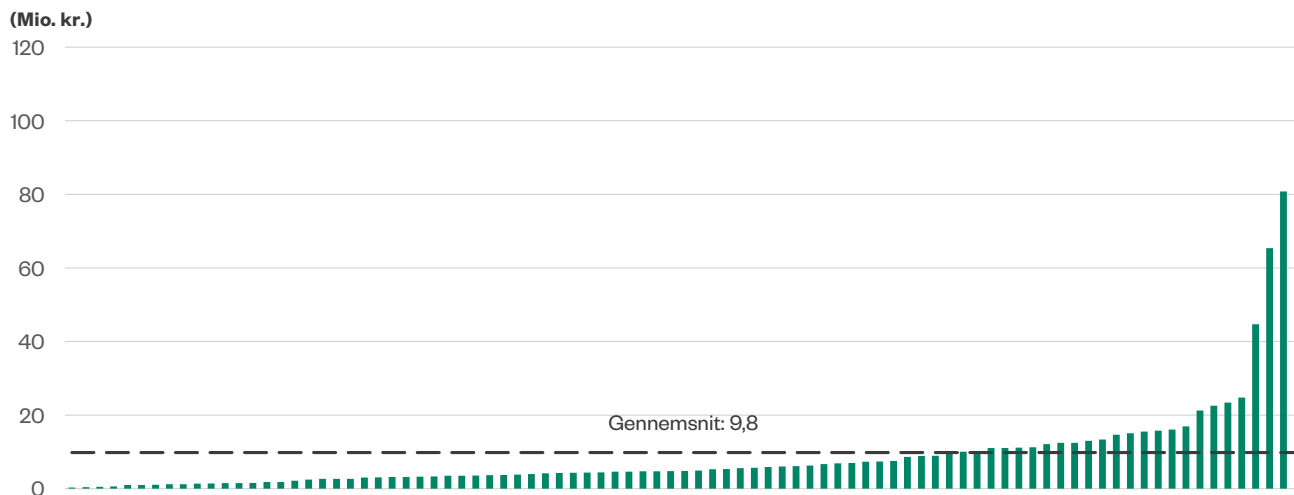
Vi har undersøgt, hvor store ministeriernes udgifter har været i beslutningsfasen, og hvor lang tid de har brugt på at gennemføre fasen. Det har vi gjort ved at opgøre udgifterne i beslutningsfasen, og hvor mange måneder ministerierne har brugt på fasen i de 96 it-projekter. Vi har endvidere undersøgt, om der er en sammenhæng mellem, hvor mange penge og hvor lang tid ministerierne bruger i beslutningsfasen, og hvordan projekterne kommer i mål i forhold til pris, tid og gevinster.

2.1. Ministeriernes udgifter i beslutningsfasen

16. Vi har undersøgt, hvor store udgifter ministerierne har haft i beslutningsfasen i de 96 projekter, og hvordan disse er fordelt på interne og eksterne udgifter. I forlængelse heraf har vi undersøgt, hvor mange udgifter Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har haft i beslutningsfasen i de 6 udvalgte projekter. Vi har gennemgået ministeriernes projektmateriale og registreret deres forbrug i beslutningsfasen.

17. Vores gennemgang viser, at udgifterne i beslutningsfasen spænder fra ca. 320.000 kr. til ca. 111,6 mio. kr. Figur 4 viser ministeriernes udgifter i beslutningsfasen i de enkelte projekter.

Figur 4
Beslutningsfasens udgifter (2020-priser)



Note: n=89. Alle 96 projekter indgår ikke, da der for nogle projekter mangler data for eller opgørelse af beslutningsfasens udgifter. Der kan være forskel på, hvordan ministerierne opgør udgifterne, og hvilke udgifter de medregner i beslutningsfasen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Beslutningsfasens udgifter

Vi har opgjort beslutningsfasens udgifter ved at lægge udgifterne i analyse- og anskaffelsesfasen sammen for de projekter, der er gennemført efter den version af statens it-projektmodel, der er fra før efteråret 2018. For projekter, der er igangsat efter den nye version, har vi brugt udgifter i analysefasen samt de oplysninger, vi har fået fra ministerierne om, hvor mange udgifter ministerierne har haft frem til afslutningen af et udbud eller begyndelsen på udvikling af it-systemet.

Det fremgår af figur 4, at ministerierne i gennemsnit har brugt ca. 9,8 mio. kr. i beslutningsfasen. Gennemsnittet er præget af, at enkelte projekter har meget store udgifter i beslutningsfasen. Det projekt, der særligt skiller sig ud, er et af Skatteministeriets projekter, som har udgifter i beslutningsfasen på 111,6 mio. kr. Hvis vi ser bort fra de 4 projekter, der har haft de højeste udgifter i beslutningsfasen, så er de gennemsnitlige udgifter i beslutningsfasen 6,7 mio. kr. i stedet for 9,8 mio. kr.

18. Ministerierne har opgjort fordelingen af interne og eksterne udgifter i beslutningsfasen for 48 ud af de 96 projekter. Det drejer sig om 2 lukkede, 13 igangværende og 33 afsluttede projekter. For de 48 projekter viser undersøgelsen, at det i ca. halvdel af projekterne er de eksterne udgifter, der udgør størstedelen af udgifterne, mens det for den anden halvdel af projekterne er de interne udgifter, der udgør størstedelen af udgifterne. Fordelingen af interne og eksterne udgifter varierer på tværs af ministerierne. Fx viser opgørelsen fra Forsvarsministeriet, at de eksterne udgifter i beslutningsfasen udgør størstedelen i alle ministeriets projekter, mens opgørelsen fra Finansministeriet viser, at de interne udgifter udgør størstedelen af udgifterne i beslutningsfasen i de fleste af ministeriets projekter.

Undersøgelsen viser også, at der – bortset fra enkelte meget udgiftstunge projekter – er en tendens til, at ministeriernes udgifter i beslutningsfasen stort set er ens, uanset hvor dyrt projektet er samlet set. Vores opgørelse af udgifterne peger således på, at der er nogle faste udgifter forbundet med at tilrettelægge et it-projekt. Det kan bl.a. være udgifter til projektledelse, analyser, specificering af krav til systemet og eventuelt udbud. Det betyder også, at udgifterne i beslutningsfasen udgør en større andel af de samlede projektudgifter i de små projekter end i de større projekter.

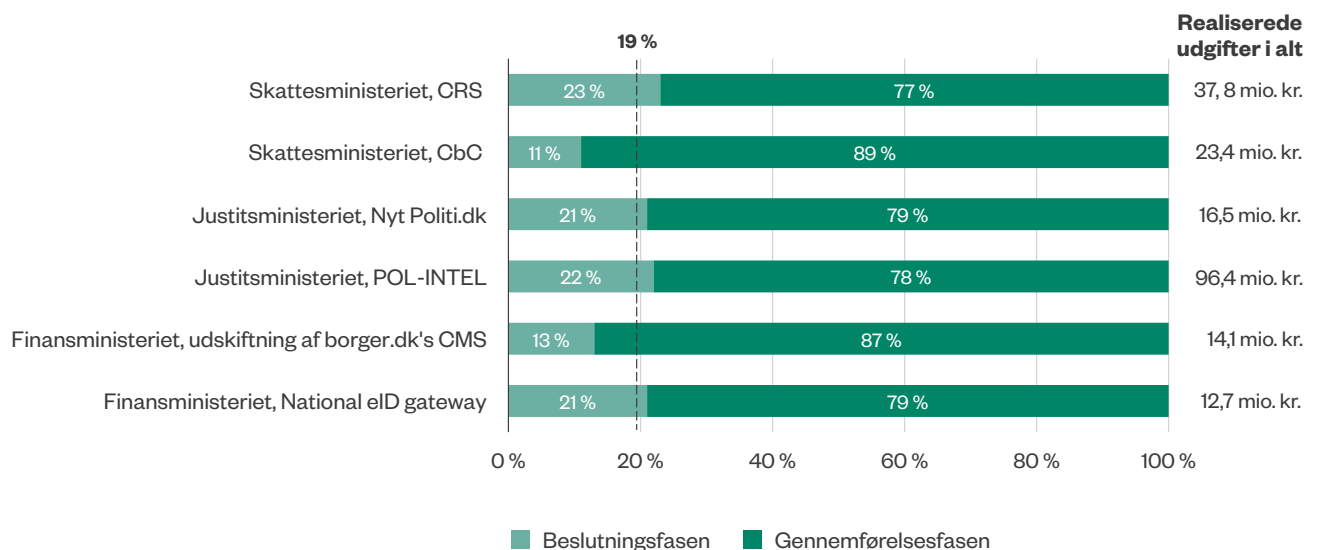
19. For de 55 afsluttede projekter har vi opgjort, hvor meget beslutningsfasens udgifter udgør af det samlede projekts udgifter. Vores opgørelse viser, at ministerierne i gennemsnit har brugt 17 % af de samlede projektudgifter i beslutningsfasen.

20. Vi har undersøgt, hvilke udgifter Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har haft i de 6 projekter, og hvor stor en andel beslutningsfasens udgifter udgør af projekternes samlede udgifter.

Figur 5 viser ministeriernes samlede realiserede udgifter til projekterne samt den procentvise fordeling af udgifterne på henholdsvis beslutningsfasen og resten af projektet (dvs. gennemførelsesfasen, hvor it-systemet udvikles og implementeres).

Figur 5

De samlede udgifter til de 6 projekter og deres procentvise fordeling på beslutnings- og gennemførelsesfasen



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Det fremgår af figur 5, at andelen af udgifter i beslutningsfasen er mellem 11 % og 23 %, og at ministerierne i gennemsnit har brugt ca. 19 % af de samlede udgifter i beslutningsfasen i de 6 projekter. Ministeriernes udgifter til beslutningsfasen varierer mellem 1,8 mio. kr. og 21,3 mio. kr., og udgifterne er i gennemsnit 6,8 mio. kr. Udgifternes andel af projektets samlede udgifter svarer således nogenlunde til gennemsnittet for de 55 afsluttede projekter.

Forskellen på udgifternes størrelse i projekterne kan i nogle tilfælde forklares ved, at ministeriernes udgifter til anskaffelsen af it-systemet varierer meget. Fx afsluttede Justitsministeriet og Skatteministeriet i 2016 beslutningsfasen i it-projekterne POL-INTEL og CRS. Udgifterne i beslutningsfasen var på henholdsvis 21,3 mio. kr. og 8,6 mio. kr. Justitsministeriet brugte 17,1 mio. kr. på at anskaffe systemet i POL-INTEL, mens Skatteministeriet ikke har haft udgifter til at indkøbe systemet i CRS, fordi ministeriet selv har udviklet det.

Resultater

Undersøgelsen viser, at ministerierne i gennemsnit har brugt ca. 9,8 mio. kr. i beslutningsfasen. Der er dog nogle få projekter, som trækker gennemsnittet op. Udgifterne spænder således fra ca. 320.000 kr. til ca. 111,6 mio. kr. Udelader man de 4 dyreste projekter i beregningen, er gennemsnittet ca. 6,7 mio. kr. Bortset fra de meget dyre projekter er der en tendens til, at ministeriernes udgifter i beslutningsfasen stort set er ens, uanset hvor dyrt projektet er samlet set. Det tyder på, at ministerierne har nogle faste udgifter, bl.a. til projektledelse, analyser, kravspecificering og eventuelt udbud, ved at gennemføre beslutningsfasen og tilrettelægge it-projektet, uanset hvor dyrt det samlede projekt er. I de afsluttede projekter udgør beslutningsfasens udgifter ca. 17 % af projektets samlede udgifter.

Ministerierne har opgjort fordelingen mellem interne og eksterne udgifter i beslutningsfasen i 48 af de 96 projekter. Opgørelsen viser, at den ene halvdel af projekterne har haft flere eksterne end interne udgifter i beslutningsfasen, mens den anden halvdel har haft flere interne end eksterne udgifter.

Beslutningsfasens varighed

Vi har opgjort beslutningsfasens varighed ved at lægge varigheden af analyse- og anskaffelsesfasen sammen for de projekter, der er gennemført efter den version af statens it-projektmodel, der er fra før efteråret 2018. For projekter, der er igangsat efter den nye version, har vi brugt varigheden fra analysefasens start til det tidspunkt, hvor ministeriet har oplyst, at ministeriet enten har skrevet kontrakt med en leverandør, eller – hvis der er tale om egenudvikling – til ministeriet er begyndt at udvikle it-systemet. Varigheden er således et udtryk for, hvor lang tid ministerierne har brugt, opgjort i kalenderetid.

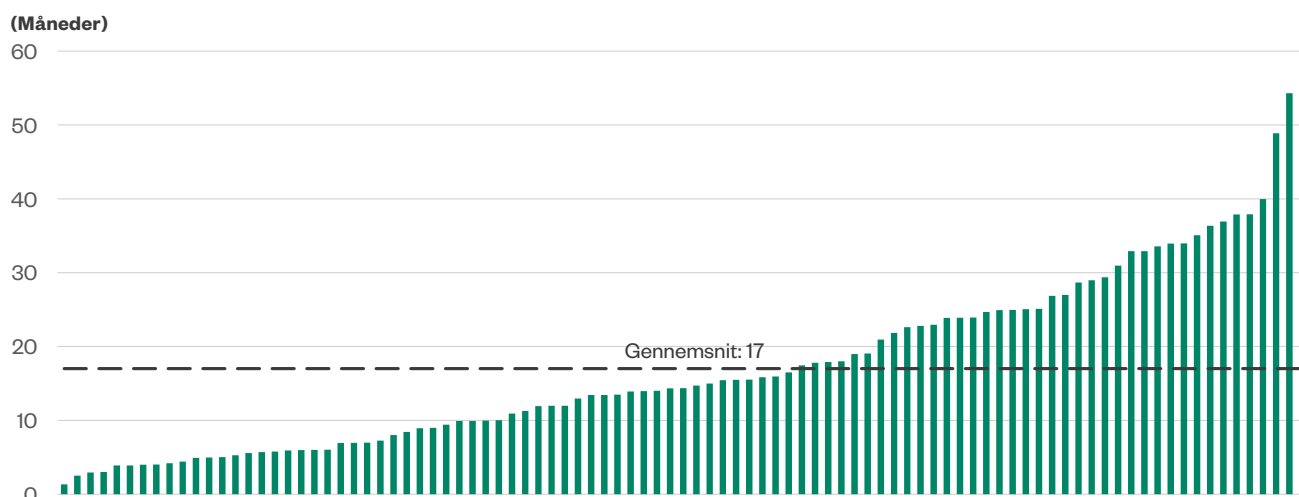
I Finansministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets 6 projekter svarer udgifternes andel af projekternes samlede udgifter nogenlunde til gennemsnittet for de 55 afsluttede projekter. Ministeriernes udgifter til beslutningsfasen er på mellem 1,8 mio. kr. og 21,3 mio. kr. Forskellen på udgifternes størrelse i projekterne kan bl.a. forklares ved, at ministerierne i forskellig grad har udgifter i anskaffelsesfasen. Skatteministeriet har fx ikke haft udgifter til at indkøbe et af sine systemer, fordi ministeriet selv har udviklet det, mens Justitsministeriet i et af sine projekter har brugt 17,1 mio. kr. til den del af beslutningsfasen, der vedrører anskaffelsen af it-systemet.

2.2. Beslutningsfasens varighed

21. Vi har undersøgt, hvor lang tid ministerierne har brugt på at gennemføre beslutningsfasen, opgjort i kalenderetid, i de 96 projekter. I forlængelse heraf har vi undersøgt, hvor lang tid Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har brugt i beslutningsfasen i de 6 udvalgte projekter. Vi har gennemgået ministeriernes projektmateriale og registreret deres start- og sluttidspunkter for beslutningsfasen.

22. Gennemgangen viser, at den korteste beslutningsfase har været 41 dage, mens den længste har været mere end 4 år. Der er således stor forskel på, hvor lang tid ministerierne bruger på at gennemføre beslutningsfasen i projekterne. Figur 6 viser beslutningsfasens varighed i projekterne.

Figur 6
Beslutningsfasens varighed



Note: n=95. Ét projekt indgår ikke på grund af manglende data.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Det fremgår af figur 6, at ministerierne i gennemsnit har brugt ca. 17 måneder på beslutningsfasen.

23. For de 55 afsluttede projekter har vi opgjort, hvor lang tid beslutningsfasen har været i forhold til projektets samlede varighed. Opgørelsen viser, at beslutningsfasen i gennemsnit udgør 41 % af projekternes samlede varighed.

Opgørelsen viser også, at der ikke er en sammenhæng mellem, hvor lang tid ministerierne bruger i beslutningsfasen, og hvor lang tid ministerierne samlet set bruger på projektet. Dvs. at en lang beslutningsfase ikke nødvendigvis betyder, at projektet samlet set tager lang tid at gennemføre. I hvert tredje projekt har ministerierne brugt længere tid i beslutningsfasen end i resten af projektet. Dette gør sig oftest gældende i de projekter, hvor der gennemføres EU-udbud.

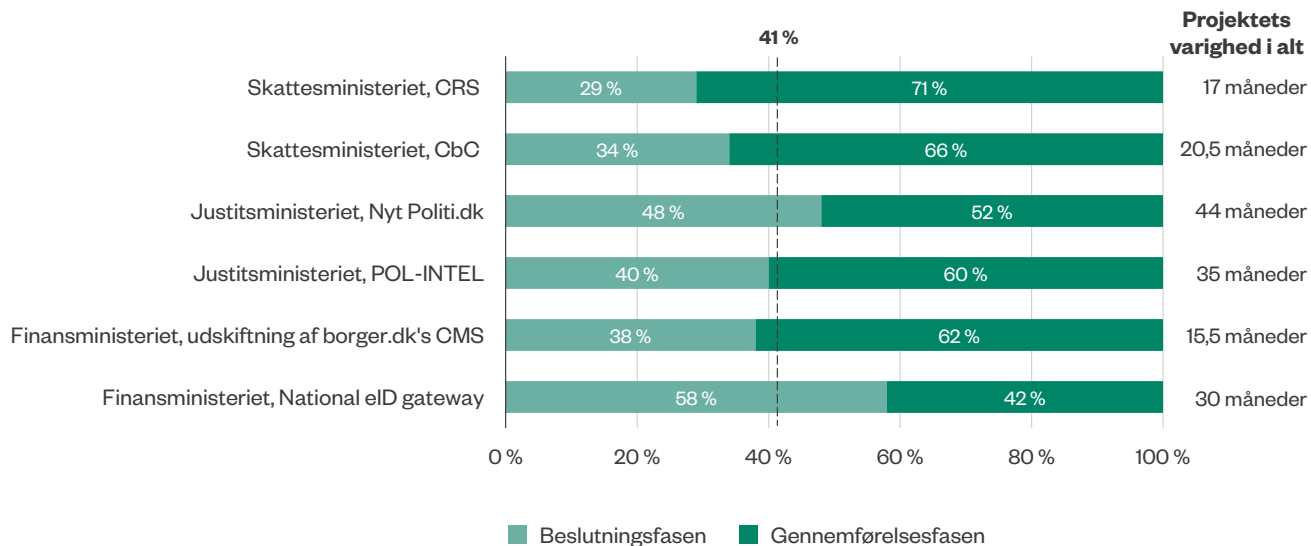
Sammenholder vi beslutningsfasens udgifter og varighed, opgjort i kalendertid, på tværs af it-projekterne, ses der ikke en sammenhæng mellem disse. Beslutningsfasen kan derfor være kort og samtidig have høje udgifter, ligesom den kan være lang og have få udgifter. En lang beslutningsfase med forholdsvis lave udgifter kan fx forklare med, at ministerierne skal følge nogle lovfastsatte svarfrister, når de skal gennemføre EU-udbud, og at der er ventetid forbundet med udbuddet. Et udbud kan også være forbundet med et længerevarende klageforløb, der påvirker beslutningsfasens varighed. En anden forklaring kan være, at ministeriet skal afsætte ekstra tid i beslutningsfasen i de projekter, der skal forelægges for Folketingets Finansudvalg.

24. Vi har undersøgt, hvor lang tid Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har brugt på beslutningsfasen i de 6 projekter, og hvor lang tid beslutningsfasens varighed udgør af projekternes samlede varighed.

Figur 7 viser ministeriernes samlede tidsforbrug på projekterne samt den procentvise fordeling af tidsforbruget på henholdsvis beslutningsfasen og resten af projektet (dvs. gennemførelsesfasen).

Figur 7

Den samlede varighed af de 6 projekter og varighedens procentvise fordeling på beslutnings- og gennemførelsesfasen



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Det fremgår af figur 7, at beslutningsfasens varighed udgør mellem 29 % og 58 % af det samlede projekts varighed i de 6 projekter. Undersøgelsen viser, at ministeriernes tidsforbrug i beslutningsfasen er mellem 5 og 23 måneder, og at varigheden i gennemsnit er 12 måneder. Justitsministeriets projekt POL-INTEL er det eneste af de 6 projekter, som har haft et budget på mere end 60 mio. kr. og derfor har skullet forelægges for Folketingets Finansudvalg i beslutningsfasen. Beslutningsfasen udgør i gennemsnit 41 % af projekternes samlede varighed i de 6 projekter, hvilket svarer til gennemsnittet for de 55 afsluttede projekter.

Undersøgelsen viser også, at beslutningsfasen kan vare både længere og kortere tid end den resterende del af projektet. Fx varede beslutningsfasen ca. 6 måneder i Finansministeriets ene projekt, Udskiftning af borger.dk's CMS, mens den resterende del af projektet varede knap 9 måneder. Beslutningsfasen udgjorde således 38 % af projektets samlede varighed. I Finansministeriets andet projekt, National eID gateway, varede beslutningsfasen længere tid end resten af projektet. Ministeriet måtte i dette projekt gennemføre EU-udbud ad 2 omgange, fordi det viste sig, at evalueringsmetoden i det første udbud var uhensigtsmæssig. Beslutningsfasen varede ca. 1½ år, mens resten af projektet varede ca. ét år. Beslutningsfasen udgjorde således 58 % af projektets samlede varighed.

Resultater

Undersøgelsen viser, at ministerierne i gennemsnit har brugt ca. 17 måneder på beslutningsfasen. Den korteste beslutningsfase varede 41 dage, mens den længste varede mere end 4 år.

I de 55 afsluttede projekter har ministerierne i gennemsnit brugt 41 % af projektets samlede varighed på at gennemføre beslutningsfasen. Der er ikke en sammenhæng mellem beslutningsfasens og gennemførelsesfasens varighed, så projekter med en lang beslutningsfase følges ikke nødvendigvis af en lang gennemførelsesfase. I projekter, hvor ministerierne gennemfører EU-udbud, er beslutningsfasen således i flere tilfælde længere end gennemførelsesfasen. Der er heller ikke en sammenhæng mellem beslutningsfasens varighed og udgifter.

I Finansministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets 6 projekter svarer beslutningsfasens andel af projekternes samlede varighed til gennemsnittet for de 55 afsluttede projekters. I de 6 projekter kan vi se eksempler på, at beslutningsfasen kan vare både længere og kortere tid end resten af projektet. Finansministeriet har fx i det ene af sine projekter brugt 58 % af projektets samlede varighed på beslutningsfasen, hvilket kan forklares med, at ministeriet brugte mere tid end planlagt på udbudsprocessen.

2.3. Sammenhæng mellem beslutningsfasens udgifter og varighed og projekternes målopfyldelse

Vurdering af målopfyldelse Pris og tid

For at vurdere projektets målopfyldelse i forhold til pris og tid har vi lagt os op ad It-rådets vurdering. Ifølge It-rådet er et it-projekt realiseret inden for budgettet, hvis dets budget ikke overskrides med mere end 10 %. Ifølge It-rådet er et it-projekt realiseret inden for tidsplanen, hvis projektet ikke afsluttes senere end 3 måneder efter det planlagte afslutningstidspunkt.

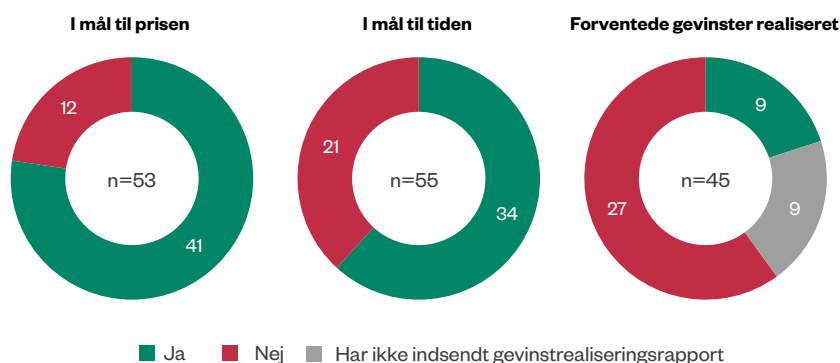
Gevinster

Der foreligger ikke et tilsvarende niveau for at vurdere projekternes målopfyldelse i forhold til gevinstrealisering. Vi har derfor vurderet ministerierne ud fra, om ministerierne ifølge egen vurdering har realiseret de gevinster, der var planlagt til at skulle realiseres ca. ét år efter projektets afslutning. Delvist realiserede gevinster tæller med som ikke realiserede. Det skal hertil bemærkes, at ministerierne godt kan realisere gevinster senere end ét år efter projektets afslutning. Der er dog ikke nogen standardiseret opfølgning på de gevinster, ministerierne realiserer senere.

25. Vi har undersøgt, om der er en sammenhæng mellem beslutningsfasens udgifter og varighed, og om projekterne er kommet i mål i forhold til den planlagte pris og tid og med de planlagte gevinster. Det har vi undersøgt for de 55 projekter, der er afsluttet.

26. Figur 8 viser ministeriernes målopfyldelse i forhold til pris, tid og gevinster. Gevinsterne er angivet som realiserede, hvis ministerierne i gevinstrealiseringsrapporterne selv vurderer, at gevinsterne er realiserede som planlagt ca. ét år efter projektafslutningen.

Figur 8
Målopfyldelse i forhold til pris, tid og gevinster for de afsluttede projekter



Note: Vi har brugt projekternes oprindelige baseline til at vurdere målopfyldelsen for pris og tid. For gevinsterne har vi brugt projektafslutningsrapporten som baseline. For pris og tid har vi medtaget alle afsluttede projekter. For gevinster har vi medtaget de projekter, der har været afsluttet i mere end ét år, og som ministerierne derfor bør have udarbejdet en gevinstrealiseringsrapport for, medmindre ministeriet har aftalt med It-rådet, at gevinstrealiseringsrapporten skal afleveres senere.

I forhold til gevinster har vi taget 3 projekter ud af opgørelsen, da det ikke var muligt at vurdere, om gevinsterne var realiserede, fx fordi ministerierne ikke havde fulgt op på dem endnu.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

Det fremgår af figur 8, at ministerierne er kommet i mål til prisen med 41 projekter, i mål til tiden med 34 projekter, og at ministerierne i 9 projekter har vurderet, at gevinsterne er realiseret som planlagt ca. ét år efter projektets afslutning.

27. Der er ikke noget i undersøgelsen, der tyder på, at ministerierne kommer bedre i mål, hvis de bruger længere eller kortere tid eller har flere eller færre udgifter i beslutningsfasen. Af de projekter, som kommer bedst i mål i forhold til pris, tid og gevinster, er der således projekter med både relativ kort og lang beslutningsfase og med relativt små og store udgifter i beslutningsfasen. Ministeriernes udgifter i beslutningsfasen og fasens varighed har således ikke i sig selv betydning for, om projekterne opfylder de opstillede mål. Forklaringen kan være, at der er mange andre forhold i projektet som fx brugerinddragelse, test, implementering og kompetencer, der kan have betydning for, hvordan projekterne kommer i mål. Bilag 3 viser vores analyser af sammenhængen mellem beslutningsfasens udgifter og varighed og projekternes målopfyldelse.

Boks 1 beskriver 2 projekter med forskellige beslutningsfaser, der begge når de opstillede mål.

Boks 1

Eksempel på projekter med forskellige beslutningsfaser, der når de opstillede mål

Udenrigsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet har hver gennemført ét projekt, der opfylder målene i forhold til pris, tid og gevinster.

I det ene projekt udgjorde beslutningsfasens andel af de samlede projektudgifter ca. 21 %, mens de i det andet projekt udgjorde ca. 7 %. Beslutningsfasens varighed udgjorde i det ene projekt ca. 70 % og i det andet ca. 20 % af projektets samlede varighed. Projekternes relative udgifter og varighed i beslutningsfasen i de 2 projekter var dermed meget forskellige.

De 2 projekter er således eksempler på, at projekternes målopfyldelse ikke alene afhænger af beslutningsfasens udgifter og varighed.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udenrigsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Resultater

Undersøgelsen viser, at beslutningsfasens udgifter og varighed ikke alene har betydning for, hvordan projekterne kommer i mål i forhold til pris, tid og gevinster. Af de projekter, som kommer bedst i mål, er der således projekter med både relativ kort og lang beslutningsfase og med relativt få og mange udgifter i beslutningsfasen. Beslutningsfasens udgifter og varighed har således ikke i sig selv betydning for, om projekterne opfylder de opstillede mål. Der er mange andre forhold i projektet som fx brugerinddragelse, test, implementering og kompetencer, der kan have betydning for, hvordan projekterne kommer i mål.

3. Ministeriernes beslutninger vedrørende anskaffelsen af it-systemerne



Delkonklusion

Ministerierne har siden 2011 i stigende grad anvendt en agil eller delvist agil udviklingsmetode i projekterne. Det er nogenlunde ligeligt fordelt, om ministerierne har købt ind via EU-udbud eller rammeaftale, og det er forholdsvis få ministerier, der egenudvikler deres it-systemer.

Der er ikke noget i undersøgelsen, der tyder på, at ministerierne kommer bedre i mål, alene fordi de vælger en bestemt teknisk løsning, udviklingsmetode eller indkøbsform frem for en anden. Ministeriernes projekter kommer således ikke alene godt i mål, fordi de fx er agile eller egenudviklede. Beslutningsfasen er kortest i agile og egenudviklede projekter samt i projekter, hvor der ikke er gennemført EU-udbud, men fx købt ind på en rammeaftale.

Undersøgelsen af de 6 udvalgte projekter i Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet viser, at ministerierne ikke i alle tilfælde begrundes beslutningerne om teknisk løsning, udviklingsmetode og indkøbsform med udgangspunkt i, hvad der er bedst egnet i det pågældende projekt. Ministerierne har fx ikke i nogen af projekterne begrundet, hvilken udviklingsmetode der egner sig bedst til projektet. Ministerierne begrundes bl.a. valgene med ministeriernes tidligere erfaringer. Rigsrevisionen finder, at ministerierne skal kunne begrundes valgene i projekterne på baggrund af, hvad der er bedst egnet til projekterne, og at valgene ikke alene bør være baseret på fx, hvad ministerierne tidligere har valgt.

28. Dette kapitel handler om, hvilke beslutninger ministerierne har truffet vedrørende anskaffelsen af it-systemerne i deres it-projekter, og om der er en sammenhæng mellem disse beslutninger, og hvordan ministerierne er kommet i mål med projekterne i forhold til pris, tid og gevinster.

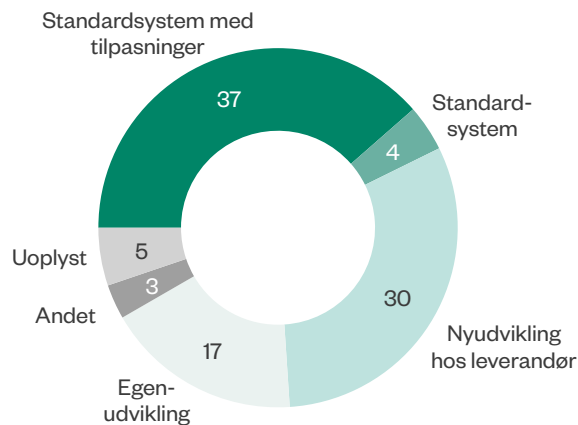
Vi har undersøgt, hvilke beslutninger ministerierne har truffet vedrørende anskaffelsen af it-systemerne. Det har vi gjort ved at undersøge, hvilke beslutninger ministerierne har truffet vedrørende teknisk løsning, udviklingsmetode og indkøbsform i de 96 it-projekter. Vi har endvidere undersøgt, hvilken betydning beslutningerne har for varigheden og udgifterne i beslutningsfasen, hvilke overvejelser der ligger bag beslutningerne, og om beslutningerne har særskilt betydning for, hvordan projekterne kommer i mål.

3.1. Ministeriernes valg af teknisk løsning

29. Vi har undersøgt ministeriernes valg af teknisk løsning i de 96 projekters beslutningsfase. Herudover har vi undersøgt, på hvilken baggrund Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har valgt teknisk løsning i de 6 udvalgte projekter. Endelig har vi undersøgt betydningen af valget for varighed og udgifter i beslutningsfasen, og om valget har en betydning for, om projekterne kommer i mål i forhold til pris, tid og gevinster. Dette har vi undersøgt for de 55 afsluttede projekter.

30. Figur 9 viser, hvilke valg ministerierne har truffet i forhold til teknisk løsning i it-projekterne, dvs. om de har valgt et standardsystem, at egenudvikle systemet eller få udviklet et nyt hos en leverandør.

Figur 9
Valg af teknisk løsning i 96 statslige it-projekter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Det fremgår af figur 9, at ministerierne har besluttet selv at udvikle løsningen i 17 af projekterne. Disse 17 projekter er fordelt på 4 ministerier (Skatteministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet). Skatteministeriet har fx besluttet at egenudvikle it-systemet i 12 af sine 24 projekter. Der er således kun få ministerier, der anvender egenudvikling i projekterne.

Ministerierne har i 30 af projekterne valgt at få systemet udviklet fra bunden hos en leverandør, mens de har valgt at købe et standardsystem med eller uden tilpasninger i samlet 41 projekter. I de fleste af de projekter, hvor ministerierne køber et standardsystem, skal systemet tilpasses for at opfylde ministeriernes behov.

Valg af teknisk løsning i de 6 udvalgte projekter

Finansministeriet

- National eID gateway (udviklet fra bunden hos leverandør)
- Udsiftning af borger.dk's CMS (standardsystem).

Justitsministeriet

- POL-INTEL (standardsystem)
- Nyt Politi.dk (standardsystem).

Skatteministeriet

- CbC (egenudvikling)
- CRS (egenudvikling).

Markedsafklaring

Markedsafklaring kan fx være dialog med én eller flere leverandører for at få overblik over markedet og identificere potentielle leverandører, inden opgaven sendes i udbud.

Markedsafklaringen kan også bestå i at undersøge, om andre nationale eller internationale myndigheder har eksisterende løsninger, der kan genbruges

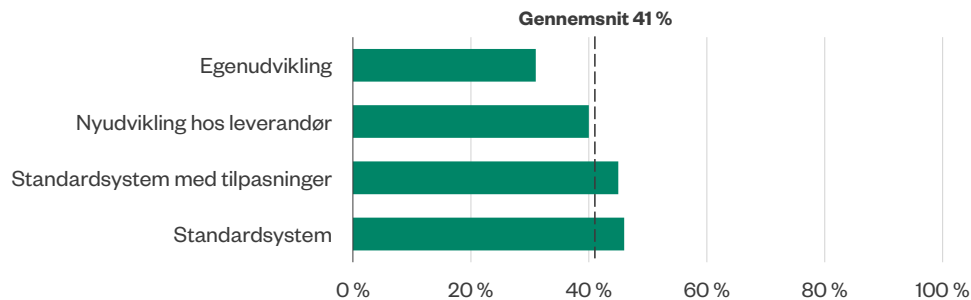
31. For nærmere at belyse, hvilke overvejelser der ligger bag valget af teknisk løsning, har vi undersøgt, om Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har vurderet og begrundet, hvilken teknisk løsning der bedst egner sig til de 6 udvalgte projekter.

Ministerierne har i alle 6 projekter brugt en markedsafklaring som grundlag for valget af teknisk løsning. Fx undersøgte Skatteministeriet, om andre myndigheders løsninger kunne genbruges, før ministeriet traf beslutningen om selv at udvikle. Justitsministeriet besøgte andre myndigheder for at få demonstreret et muligt standardsystem.

Ministerierne har også i alle 6 projekter begrundet valget af teknisk løsning. I de projekter, hvor ministerierne har besluttet at anskaffe en standardløsning, begrundet ministerierne bl.a. beslutningen med, at der er færre risici forbundet med at vælge en standardløsning, og at deres markedsafklaring har vist, at der er et modent marked for standardløsninger til at understøtte ministeriernes opgaver.

Skatteministeriet begrundet bl.a. beslutningen om at egenudvikle it-systemerne i sine projekter med, at ministeriet har en stram tidsplan, og at det derfor er vigtigt, at ministeriet kan gå i gang med udviklingen så hurtigt som muligt. Vores undersøgelse viser imidlertid, at ministeriet ikke har nået at udvikle den planlagte funktionalitet, selv om ministeriet afslutter projektet til det planlagte tidspunkt.

32. Vi har endvidere undersøgt, om valg af teknisk løsning har betydning for beslutningsfasens udgifter og varighed. Figur 10 viser, hvor stor en andel af projektets samlede varighed beslutningsfasen udgør ved valg af forskellige tekniske løsninger i de 55 afsluttede projekter.

Figur 10**Beslutningsfasens andel af det samlede projekts varighed ved valg af forskellige tekniske løsninger**

Note: n=52. 2 projekter indgår ikke på grund af manglende data. Ét projekt indgår ikke, fordi ministeriet har oplyst kategorien "Andet".

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Det fremgår af figur 10, at projekter, hvor ministerierne har valgt at egenudvikle deres it-system, har en relativt kortere beslutningsfase end projekter, hvor ministerierne har valgt en anden teknisk løsning.

At ministerierne bruger relativt kortere tid i beslutningsfasen i projekter med egenudvikling kan hænge sammen med, at ministerierne i disse projekter ikke har skullet bruge så lang tid på at forberede og gennemføre udbud.

Valget af teknisk løsning har således en betydning for beslutningsfasens varighed. Derimod har vores undersøgelse vist, at valg af teknisk løsning ikke på tilsvarende måde har en betydning for størrelsen af beslutningsfasens udgifter.

Endelig viser vores undersøgelse af de 55 afsluttede projekter, at ministeriernes valg af teknisk løsning ikke i sig selv har betydning for, om ministerierne når de opstillede mål i forhold pris, tid og gevinster. Bilag 3 viser vores analyser af sammenhængen mellem valget af forskellige tekniske løsninger og projekternes målopfyldelse.

Resultater

Undersøgelsen viser, at flere ministerier har valgt at købe et standardsystem frem for at få udviklet et nyt hos en leverandør. De 17 projekter, hvor ministerierne har valgt at egenudvikle it-systemerne, er fordelt på 4 ministerier.

Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har brugt en markedsafklaring som grundlag for valget af teknisk løsning i de 6 udvalgte projekter. Ministerierne har i deres markedsafklaring enten afsøgt leverandørmarkedet eller undersøgt, om det har været muligt at genbruge eksisterende tekniske løsninger. Finansministeriet og Justitsministeriet begrundet fx valget af standardløsning med, at det vil minimere projekternes risici, mens Skatteministeriets beslutning om egenudvikling bl.a. er begrundet i et hensyn til projekternes tidsplan.

Undersøgelsen viser desuden, at der er en sammenhæng mellem ministeriernes valg af teknisk løsning og beslutningsfasens varighed. Således har de 55 afsluttede projekter, hvor ministerierne har valgt egenudvikling, en relativt kortere beslutningsfase end de projekter, hvor ministerierne har valgt en anden teknisk løsning, fx et standardssystem eller udvikling fra bunden hos en leverandør.

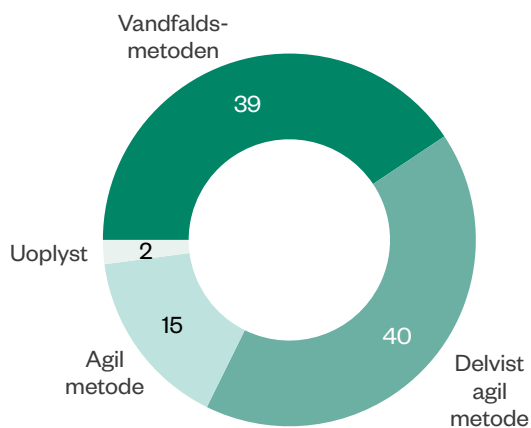
Der er ikke en tilsvarende sammenhæng mellem ministeriernes valg af teknisk løsning og udgifterne i beslutningsfasen. Herudover er der ikke noget i undersøgelsen, der tyder på, at ministeriernes valg af teknisk løsning i sig selv har betydning for, om ministerierne når de opstillede mål i forhold til pris, tid og gevinster.

3.2. Ministeriernes valg af udviklingsmetode

33. Vi har undersøgt ministeriernes valg af udviklingsmetode i de 96 projekters beslutningsfase. Herudover har vi undersøgt, hvilke overvejelser der har ligget bag Finansministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets valg i de 6 udvalgte projekter. Endelig har vi undersøgt betydningen af valget for varighed og udgifter i beslutningsfasen, og om valget har en betydning for, om projekterne kommer i mål i forhold til pris, tid og gevinster. Dette har vi undersøgt for de 55 afsluttede projekter.

Figur 11 viser, hvilke udviklingsmetoder ministerierne har anvendt i it-projekterne.

Figur 11
Udviklingsmetode i 96 statslige it-projekter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Det fremgår af figur 11, at ministerierne har besluttet at bruge vandfaldsmetoden i 39 af de 96 projekter. I henholdsvis 15 og 40 projekter har ministerierne valgt at bruge en agil eller en delvist agil udviklingsmetode. Undersøgelsen viser derudover, at der er forskel på, hvordan valget af udviklingsmetode fordeler sig på ministerområderne. Fx har Forsvarsministeriet besluttet at bruge vandfaldsmetoden i alle sine projekter, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har besluttet at bruge en delvist agil metode i alle sine projekter, mens de øvrige ministerier har valgt forskellige udviklingsmetoder i deres projekter.

Undersøgelsen viser desuden, at der i perioden 2011-2018 er sket en ændring i brugen af udviklingsmetoder. I de første år var der en større andel af projekterne, hvor ministerierne anvendte vandfaldsmetoden, mens ministerierne i de senere år har anvendt en agil eller delvist agil metode i en større andel af projekterne.

34. For nærmere at belyse, hvilke overvejelser der ligger bag ministeriernes valg af udviklingsmetode, har vi undersøgt, om Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har vurderet, hvilken udviklingsmetode der bedst egner sig i de 6 udvalgte projekter, og om ministerierne har begrundet valget af udviklingsmetode.

Ministerierne har afdækket mulighederne for forskellige udviklingsmetoder i 3 af de 6 projekter. Skatteministeriet har fx i et af sine projekter opstillet fordele og ulemper for henholdsvis en vandfaldsbaseret og en agil udviklingsmetode.

Gennemgangen af ministeriernes begrundelser for valget af udviklingsmetode viser, at ministerierne ikke i nogen af de 6 projekter har begrundet beslutningen om udviklingsmetode ud fra, hvad der er bedst i det enkelte projekt. I ministeriernes begrundelser henviser de ikke til, at reglerne for statslige it-projekter har haft betydning for ministeriernes valg af udviklingsmetode. Ministerierne har enten baseret beslutningen på strategiske valg i ministeriet om at bruge en bestemt metode, egne erfaringer med den valgte metode, eller ministerierne har ladet det være op til leverandøren at byde ind med udviklingsmetoden. Sidstnævnte er bl.a. tilfældet for det ene af Justitsministeriets projekter, hvor ministeriet primært havde erfaringer med vandfaldsmetoden, men hvor det i løbet af markedsafklaringen blev klart, at alle de potentielle leverandører brugte en agil udviklingsmetode. Finansministeriet har ikke begrundet valget af udviklingsmetode i det ene projekt, mens ministeriet i det andet projekt har begrundet valget med, at det var den metode, der var mest erfaring med i ministeriet og hos leverandøren. Skatteministeriet har i det ene af sine projekter begrundet valget af den agile metode med, at tidsfristen for udviklingen af it-systemet var kort. I det andet projekt har Skatteministeriet begrundet valget af den agile metode med, at det var en strategisk ledelsesbeslutning, at den metode skulle anvendes.

Rigsrevisionen finder, at ministerierne skal kunne begrunde valget af udviklingsmetode på baggrund af, hvad der er bedst egnet til projekterne, og at valget ikke alene bør være baseret på, hvad ministerierne fx tidligere har valgt.

35. Vi har undersøgt, om valg af udviklingsmetode har en betydning for varigheden og størrelsen af udgifter i beslutningsfasen. Figur 12 viser, hvor stor en andel beslutningsfasen udgør af projektets samlede varighed ved valg af forskellige udviklingsmetoder i de 55 afsluttede projekter.

Ministeriernes valg af udviklingsmetode

Finansministeriet

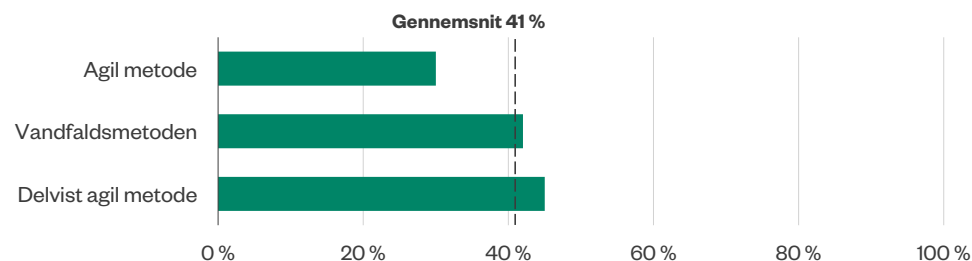
- National eID gateway (vandfalds- og agil metode)
- Udsiftning af borger.dk's CMS (agil metode).

Justitsministeriet

- POL-INTEL (vandfalds- og agil metode)
- Nyt Politi.dk (delvist agil metode).

Skatteministeriet

- CbC (agil metode)
- CRS (agil metode).

Figur 12**Beslutningsfasens varighed i forhold til projektets samlede varighed ved valg af forskellige udviklingsmetoder**

Note: Baseret på data fra de 55 afsluttede projekter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Det fremgår af figur 12, at i de projekter, hvor ministerierne bruger den agile udviklingsmetode, er der en relativt kortere beslutningsfase end i de projekter, hvor ministerierne har brugt en delvist agil metode eller vandfaldsmetoden. At ministerierne bruger relativt kortere tid i beslutningsfasen i de agile projekter kan hænge sammen med, at ministerierne ikke bruger lige så lang tid på kravspecifikationen før anskaffelsen af projekterne, fordi kravene i agile projekter typisk ikke er så detaljerede, når udviklingen går i gang.

Valget af udviklingsmetode har således en betydning for beslutningsfasens varighed. Derimod har vores undersøgelse vist, at valget af udviklingsmetode ikke på tilsvarende måde har en betydning for størrelsen af beslutningsfasens udgifter.

Endelig viser vores undersøgelse af de 55 afsluttede projekter, at ministeriernes valg af udviklingsmetode ikke i sig selv har betydning for, om ministerierne når de opstillede mål med projekterne i forhold til pris, tid og gevinster. Bilag 3 viser vores analyser af sammenhængen mellem valget af forskellige udviklingsmetoder og projekternes målopfyldelse.

Resultater

Undersøgelsen viser, at der siden 2011 har været en tendens til, at ministerierne i færre tilfælde bruger vandfaldsmetoden og i højere grad bruger en agil eller delvist agil udviklingsmetode.

Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har afdækket mulighederne for at bruge forskellige typer af udviklingsmetoder i 3 af de 6 projekter. Ministerierne har ikke i nogen af projekterne begrundet beslutningen om valg af udviklingsmetode med udgangspunkt i, hvilken metode der er bedst egnet til det pågældende projekt. Ministerierne begrundes i nogle tilfælde valget af udviklingsmetode med projektets tidsplan, med at ministerierne i forvejen har erfaringer med en bestemt metode eller med, at der i ministeriet er truffet valg om brug af en bestemt metode. I andre tilfælde har ministerierne ladet det være op til leverandørerne at byde ind med deres foretrukne metode.

Rigsrevisionen finder, at ministerierne skal kunne begrunde valget af udviklingsmetode på baggrund af, hvad der er bedst egnet til projekterne, og at valget ikke alene bør være baseret på, hvad ministerierne fx tidligere har valgt.

Undersøgelsen af de 55 afsluttede projekter viser desuden, at ministeriernes valg af udviklingsmetode ser ud til at have betydning for beslutningsfasens varighed. Således har de afsluttede projekter, hvor ministerierne har valgt at bruge en agil udviklingsmetode, en relativt kortere beslutningsfase end de projekter, hvor ministerierne har valgt en delvist agil metode eller vandfaldsmetoden.

Der er ikke en tilsvarende sammenhæng mellem ministeriernes valg af udviklingsmetode og udgifterne i beslutningsfasen. Herudover er der ikke noget i undersøgelsen, der tyder på, at ministeriernes valg af udviklingsmetode i sig selv har betydning for, om ministerierne når de opstillede mål med projekterne i forhold til pris, tid og gevinster.

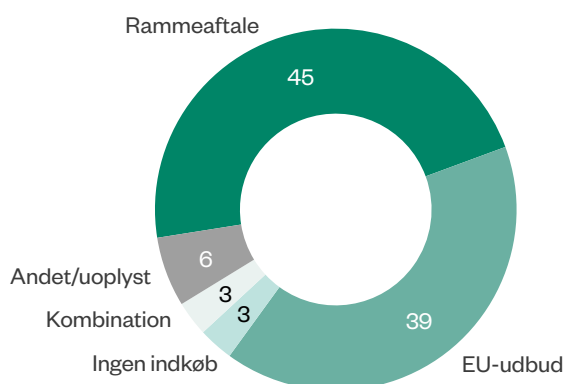
3.3. Ministeriernes valg af indkøbsform

36. Vi har undersøgt ministeriernes valg af indkøbsform i de 96 projekters beslutningsfase. Herudover har vi undersøgt, hvilke overvejelser der har ligget bag Finansministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets valg i de 6 udvalgte projekter. Endelig har vi undersøgt betydningen af valget for varigheden og udgifterne i beslutningsfasen, og om valget har en betydning for, om projekterne kommer i mål i forhold til pris, tid og gevinster. Dette har vi undersøgt for de 55 afsluttede projekter.

37. Figur 13 viser, hvilke valg ministerierne har truffet i forhold til indkøbsform i it-projekterne.

Figur 13

Valg af indkøbsform i 96 statslige it-projekter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Det fremgår af figur 13, at fordelingen mellem projekter, hvor ministerierne indkøber via EU-udbud og rammeaftale, er nogenlunde lige med en lille overvægt af projekter, hvor ministerierne indkøber via en rammeaftale. Undersøgelsen viser derudover, at der er forskel på, hvordan valget af indkøbsform fordeler sig på ministerområderne. Fx har Finansministeriet i de fleste tilfælde indkøbt via EU-udbud, Forsvarsministeriet via en rammeaftale, og andre ministerier har valgt forskellige indkøbsformer.

Ministeriernes valg af indkøbsform

Finansministeriet

- National eID gateway (EU-udbud)
- Udskiftning af borger.dk's CMS (rammeaftale).

Justitsministeriet

- POL-INTEL (EU-udbud)
- Nyt Politi.dk (rammeaftale).

Skatteministeriet

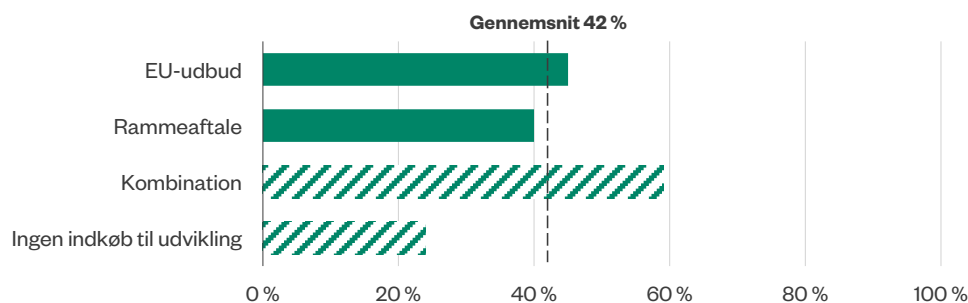
- CbC (rammeaftale)
- CRS (rammeaftale).

38. For nærmere at belyse, hvilke overvejelser der ligger bag valget af indkøbsform, har vi undersøgt, om Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har vurderet, hvilken indkøbsform der bedst egner sig til de 6 udvalgte projekter, og om ministerierne har begrundet valget af indkøbsform.

Ministerierne har afdækket mulighederne for forskellige typer af indkøbsformer i 5 ud af de 6 projekter. I disse projekter har ministerierne indhentet viden internt i ministerierne og hos eksterne rådgivere.

Ministerierne har i alle 6 projekter begrundet beslutningen om valg af indkøbsform. I de projekter, hvor ministerierne har besluttet at bruge en rammeaftale, begrundet ministerierne det bl.a. med, at det tager kortere tid end at skulle gennemføre et EU-udbud. Derudover ser ministerierne nogle fordele ved at bruge egne rammeaftaler og SKI-rammeaftaler. Fx begrundet Finansministeriet sin beslutning med, at indkøb via en eksisterende rammeaftale med en velkendt leverandør er mindre risikofyldt end at gennemføre et EU-udbud. Herudover forventede ministeriet, at det var billigere at benytte en leverandør, som ministeriet i forvejen havde et godt samarbejde med, og som kendte det eksisterende system godt. Justitsministeriet begrundet sit valg af EU-udbud i det ene af projekterne med, at projektet har en karakter, der gør, at det hører under forsvars- og sikkerhedsdirektivet, der regulerer indkøb på forsvars- og sikkerhedsområdet. Det følger af direktivet, at ministeriet kun kan bruge 2 typer af EU-udbud til indkøbet.

39. Vi har endvidere undersøgt, om ministeriernes valg af indkøbsform har en betydning for varigheden og størrelsen af udgifter i beslutningsfasen. Figur 14 viser, hvor stor en andel af projektets samlede varighed beslutningsfasen udgør ved valg af forskellige indkøbsformer i de 55 afsluttede projekter.

Figur 14**Beslutningsfasens varighed i forhold til projektets samlede varighed ved valg af forskellige indkøbsformer**

Note: Baseret på data fra de 55 afsluttede projekter. 3 projekter indgår ikke, da der ikke er data for disse. For hver af kategorierne "Kombination" og "Ingen indkøb til udvikling" er der kun én observation. Der er således ikke tale om et gennemsnit.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Det fremgår af figur 14, at projekter, hvor ministerierne køber ind via en rammeaftale, har en relativt kortere beslutningsfase end projekter, hvor ministerierne har valgt at købe ind via EU-udbud. Det kan skyldes, at der i EU-udbud er fastsat tidsfrister, som typisk er længere end i rammeaftalerne. I projekter med EU-udbud udgør beslutningsfasen gennemsnitligt 45 % af projektets samlede varighed.

Valget af indkøbsform har således en betydning for beslutningsfasens varighed. Derimod har vores undersøgelse vist, at valg af indkøbsform ikke på tilsvarende måde har en betydning for størrelsen af beslutningsfasens udgifter.

Endelig viser vores undersøgelse af de 55 afsluttede projekter, at ministeriernes valg af indkøbsform ikke i sig selv har betydning for, om projekterne kommer i mål i forhold til pris, tid og gevinster. Bilag 3 viser vores analyser af sammenhængen mellem valget af forskellige indkøbsformer og projekternes målopfyldelse.

Resultater

Undersøgelsen viser, at fordelingen mellem projekter, hvor ministerierne indkøber via EU-udbud og rammeaftale, er nogenlunde lige med en lille overvægt af projekter med indkøb via en rammeaftale.

Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har i 5 af de 6 projekter indhentet viden om forskellige indkøbsformer, enten internt eller hos eksterne rådgivere. Ministerierne har i alle projekter begrundet deres valg af indkøbsform. Ministerierne begrundede fx valget af rammeaftale med, at det tager kortere tid end at skulle gennemføre et EU-udbud. Finansministeriet begrundede fx også valget af rammeaftale med, at det vurderes at være billigere og mindre risikofyldt end at gennemføre et EU-udbud.

Undersøgelsen af de 55 afsluttede projekter viser også, at ministeriernes valg af indkøbsform har betydning for beslutningsfasens varighed. Således har de afsluttede projekter, hvor ministerierne har valgt at købe ind via en rammeaftale, en relativt kortere beslutningsfase end de projekter, hvor ministerierne har valgt at gennemføre EU-udbud.

Der er ikke en tilsvarende sammenhæng mellem ministeriernes valg af indkøbsform og udgifterne i beslutningsfasen. Herudover er der ikke noget i undersøgelsen, der tyder på, at ministeriernes valg af indkøbsform i sig selv har betydning for, om ministerierne kommer i mål i forhold til pris, tid og gevinster.

4. Ministeriernes justeringer i projekterne i løbet af beslutningsfasen



Delkonklusion

Ministerierne har i størstedelen af projekterne justeret i budget og tidsplan i løbet af beslutningsfasen. Justeringerne har i de fleste tilfælde ført til, at budgettet er blevet forøget, og at afslutningstidspunktet er blevet udskudt.

Justeringerne fører ikke nødvendigvis til, at projekterne kommer i mål i forhold til pris og tid, men ministeriernes justeringer i budgettet betyder typisk, at deres estimater kommer tættere på de faktiske udgifter.

Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har i de 6 projekter justeret budgetter og tidsplaner på baggrund af leverandørernes tilbud. Ministerierne har også indarbejdet de anbefalinger fra It-rådet, de har fået vedrørende pris og tid. 5 af de 6 projekter blev dog risikovurderet så sent, at det kan have haft betydning for, hvilke anbefalinger der har været relevante for It-rådet at give i forbindelse med risikovurderingen. It-rådet skriver i sit anbefalingsbrev til det ene af Finansministeriets projekter, at det er begrænset, hvor It-rådet meningsfuldt kan give anbefalinger, fordi projektet er så langt fremskredet. It-rådet har oplyst, at risikovurderingen af i alt 23 projekter først er afsluttet efter overgangen til gennemførelsesfasen.

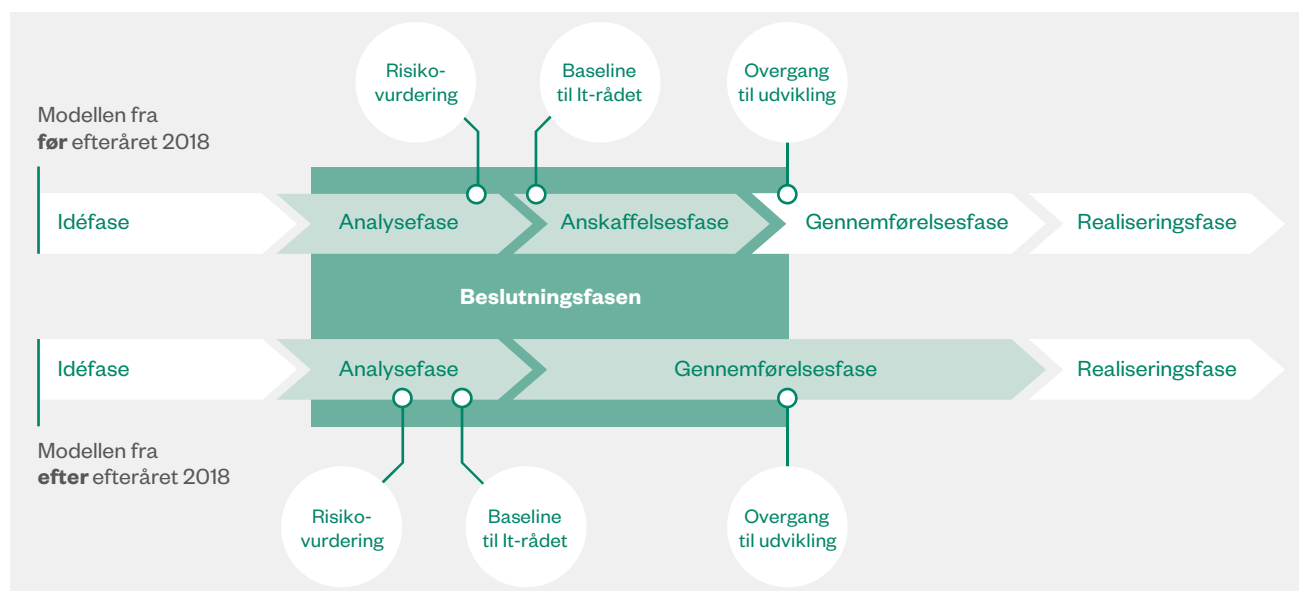
Rigsrevisionen finder, at de sene risikovurderinger begrænser It-rådets mulighed for at komme med relevante anbefalinger i projekternes beslutningsfase. Ministerierne har derved begrænset muligheden for at få relevant viden, som kan være med til at reducere risici i projektet, og som kan have betydning for projektets succes.

40. Dette kapitel handler om, i hvilket omfang ministerierne har justeret i projekternes budget og tidsplan i løbet af beslutningsfasen, og om der er en sammenhæng mellem ministeriernes justeringer, og hvordan projekterne kommer i mål i forhold til pris og tid.

Vi har undersøgt, om ministerierne har justeret projekternes budget og tidsplan på 3 tidspunkter: ved indsendelsen til risikovurderingen, ved indsendelsen af baseline til It-rådet og ved overgangen til udviklingen af it-systemet, som er afslutningen på beslutningsfasen. Det har vi gjort ved at undersøge, om ministerierne har justeret de 96 projekters budget og afslutningstidspunkt på de 3 tidspunkter. Herudover har vi undersøgt, om der er en sammenhæng mellem ministeriernes justeringer i projekternes budget og tidsplan, og hvordan projekterne kommer i mål i forhold til pris og tid.

41. Figur 15 viser de 3 tidspunkter i beslutningsfasen, hvor vi har undersøgt, om ministerierne har justeret projekternes budget og tidsplan.

Figur 15
Tidspunkter for undersøgelse af justeringer



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Vejledning til statens it-projektmodel.

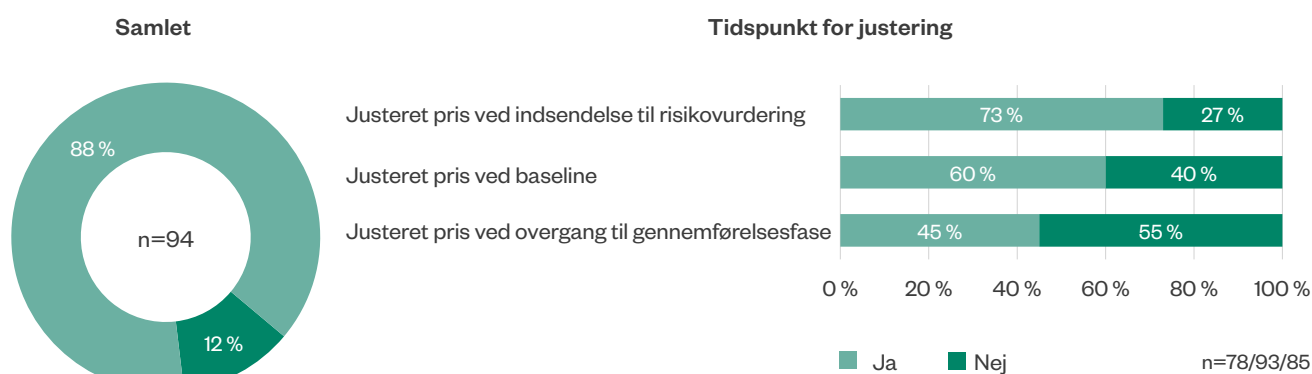
4.1. Justeringer i projekternes budgetter

42. Vi har undersøgt, i hvilket omfang ministerierne har justeret i de 96 projekters budgetter, fra projektet starter, til udviklingen af it-systemet begynder. Vi har endvidere undersøgt, om Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har brugt konkret viden fra It-rådet og leverandøren til at justere budgettet i de 6 udvalgte projekter. Risikovurderingen i It-rådet er sammen med input fra eventuelle leverandører centrale kilder for ministeriet til at justere i projektets budget eller tidsplan. Endelig har vi undersøgt, om justeringerne har betydning for, om projekterne kommer i mål i forhold til prisen.

43. Figur 16 viser andelen af projekter, hvor ministerierne har justeret budgettet og tidspunktet for justeringerne.

Figur 16

Projekter, der har fået justeret budgettet i løbet af beslutningsfasen og tidspunktet for justeringerne



Note: Justeringerne er baseret på en sammenligning mellem ministeriernes estimer ved projektets start, ved indsendelse af projektet til risikovurdering og baseline samt ved overgangen til gennemførelse/udvikling.

Enkelte projekter indgår ikke i de 2 figurer på grund af manglende data. I nogle tilfælde har ministerierne ikke fremsendt oplysninger om forventningerne til budgettets størrelse ved projektets start og på de 3 tidspunkter, og det har derfor ikke været muligt for Rigsrevisionen at se, om der er foretaget justeringer.

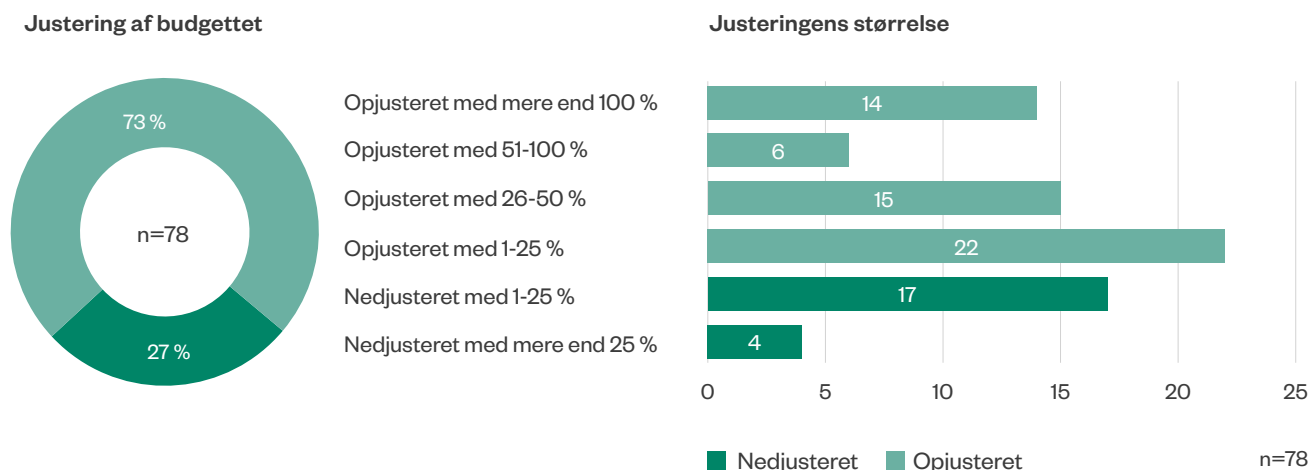
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Det fremgår af figur 16, at ministerierne har justeret budgettet i 88 % af projekterne, mens der i 12 % af projekterne ikke er justeret i budgettet. Det fremgår endvidere, at ministerierne i høj grad justerer i den første del af beslutningsfasen op til, at ministerierne indsender projekterne til risikovurdering. Ministerierne foretager færre justeringer i budgettet, jo længere de når frem i beslutningsfasen.

44. Figur 17 viser de projekter, hvis budget er op- eller nedjusteret i beslutningsfasen, og hvor meget der er justeret i forhold til projektets samlede budget.

Figur 17

Projekter, hvis budget er op- eller nedjusteret og justeringernes andel af budgettet



Note: Enkelte projekter indgår ikke i de 2 figurer på grund af manglende data. I nogle tilfælde har ministerierne fx angivet et interval for forventningerne til budgettets størrelse, og det har dermed ikke været muligt for Rigsrevisionen at beregne justeringernes størrelse. Figuren viser, om der er op- eller nedjusteret mellem det tidligste og det seneste estimat, ministerierne har angivet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Det fremgår af figur 17, at i de projekter, hvor ministerierne har justeret i budgettet, er 73 % opjusteret, mens 27 % er nedjusteret. De fleste opjusteringer er under halvdelen af det tidligere estimat for prisen, men der er også projekter, hvis budget bliver mere end dobbelt så stort som følge af justeringerne. De store opjusteringer foretages som regel tidligt i beslutningsfasen. Fx opjusterer Skatteministeriet budgettet for projektet Årsopgørelse 2011 til næsten det femdobbelte forud for risikovurderingen ved It-rådet. I de fleste af de projekter, hvor ministerierne nedjusterer budgettet, er nedjusteringerne under en fjerdedel af det tidligere estimat for prisen.

Tidspunkt for risikovurdering

Det følger af budgetvejledningen, herunder Vejledning til risikovurdering og rådgivning ved Statens It-råd, at projekterne skal indsendes til risikovurdering i analysefasen, inden anskaffelsen påbegyndes, dvs. inden ministeriet går i gang med at kravspecifilere og gennemføre udbud, og dermed før ministeriet går i gang med at udvikle systemet.

45. For nærmere at belyse baggrunden for justeringer i budgettet i beslutningsfasen har vi undersøgt, om Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har brugt viden fra It-rådet og leverandøren til at justere de 6 udvalgte projekters budget. Endvidere har vi undersøgt, om de 6 projekter er kommet i mål til prisen.

I 2 af de 6 projekter anbefalede It-rådet at justere projekternes budgetter. De 2 projekter var begge forankret i Skatteministeriet, som brugte anbefalingerne til at justere projekternes budgetter.

Vores undersøgelse viser imidlertid, at 5 af de 6 projekter blev sendt til risikovurdering, efter at ministerierne var gået i gang med at anskaffe eller udvikle systemerne. De 3 ministerier har forskellige begrundelser for den sene risikovurdering.

Finansministeriet blev først efter analysefasen klar over, at budgettet for det ene af projekterne oversteg 10 mio. kr. Finansministeriet har oplyst, at det i det andet projekt var muligt at spare nogle udgifter ved hurtigt at gå i udbud, og at ministeriet søgte og fik dispensation fra It-rådets formand. It-rådet skriver i sit anbefalingsbrev til dette projekt, at det er begrænset, hvor It-rådet meningsfuldt kan give anbefalinger, fordi projektet er så langt fremskredet.

Justitsministeriet fik det ene af sine projekter, POL-INTEL, risikovurderet til tiden. I det andet projekt, Nyt Politi.dk, blev ministeriet først i forbindelse med anskaffelsesfasen klar over, at projektets budget oversteg 10 mio. kr., og at det derfor skulle risikovurderes.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet for begge projekter har søgt og fået dispensation for, at ministeriet kunne påbegynde udviklingen af systemet i analysefasen, inden projektet var blevet risikovurderet. Ministeriet har vurderet, at tidsfristerne, som er opstillet i den lovgivning, projekterne skal implementere, ikke ville kunne overholdes, hvis risikovurderingen skulle gennemføres rettidigt.

Skatteministeriets 2 projekter er først igangsat henholdsvis 9 måneder og 1½ år efter, at de 2 EU-forordninger, som Skatteministeriet skal implementere, er implementeret i dansk lov. Skatteministeriet har oplyst, at projekterne på daværende tidspunkt blev prioriteret lavere end andre igangværende projekter og sikker drift, og at dette er årsag til den sene igangsættelse af projekterne. Herudover har ministeriet oplyst, at hvis ministeriet havde haft den tilstrækkelige kapacitet til at igangsætte initiativerne tidligere, havde der forventeligt ikke været behov for dispensation, og at det sandsynligvis havde skabt rum til en mere kvalificeret beslutningsfase.

46. Vi har på baggrund af ovenstående bedt It-rådet om at opgøre, hvornår risikovurderingen af de i alt 96 projekter har fundet sted, for at se, om der er en generel tendens til, at projekterne risikovurderes sent.

It-rådet har udarbejdet en opgørelse over tidspunktet for risikovurderingen i de 96 projekter. Opgørelsen er baseret på ministeriernes angivelse af fasernes start- og sluttidspunkt og på datoen for de anbefalingsbreve, It-rådet har sendt til ministerierne i forlængelse af risikovurderingen. Opgørelsen viser, at risikovurderingen af 23 af de 96 projekter først er afsluttet efter overgangen til gennemførelsesfasen. Dermed er projekterne ikke risikovurderet i analysefasen, som det følger af budgetvejledningen. Der kan være forskellige årsager til den sene risikovurdering, fx at ministerierne er blevet bedt om at tilpasse projektmaterialer og indsende nyt.

Rigsrevisionen finder samlet set, at de sene risikovurderinger begrænser It-rådets mulighed for at komme med relevante anbefalinger i projekternes beslutningsfase. Ministerierne har derved begrænset muligheden for at få relevant viden, som kan være med til at reducere risici i projektet og have betydning for projektets succes.

Skatteministeriet har oplyst, at det er korrekt, at de sene risikovurderinger begrænser relevansen af It-rådets anbefalinger. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet også fremadrettet vil være opmærksom på at imødekomme, at projekterne kan risikovurderes rettidigt.

It-rådets vurdering af, hvornår et projekt er kommet i mål til prisen

Ifølge It-rådet er et it-projekt realiseret inden for budgettet, hvis budgettet ikke overskrides med mere end 10 %.

47. Undersøgelsen af de 6 udvalgte projekter viser også, at leverandørens tilbud i begge Justitsministeriets projekter og i det ene af Finansministeriets projekter har givet anledning til at justere budgettet. Skatteministeriet udviklede selv it-systemerne i sine 2 projekter og modtog derfor ikke tilbud fra en leverandør. Skatteministeriet købte udviklingstimer på en rammekontrakt, og det fremgår af projektmaterialet, at ministeriet har forhøjet projektets budget i forbindelse med fornyelsen af en kontrakt, hvor timeprisen for konsulenttydelser blev højere.

Endvidere viser undersøgelsen, at 5 af de 6 projekter blev realiseret inden for budgettet, når man sammenligner den realiserede projektpriis med budgettet ved den oprindelige baseline. Justitsministeriets projekt POL-INTEL blev 41 mio. kr. dyrere end oprindeligt forventet og kom dermed ikke i mål i forhold til prisen.

Undersøgelsen af de 55 afsluttede projekter viser også, at ministeriernes justeringer i projektets budget i beslutningsfasen ikke nødvendigvis fører til, at projekterne kommer i mål i forhold til prisen. Vi kan dog se, at ministerierne typisk bliver mere præcise, når de justerer, og at deres estimater derfor kommer tættere på de faktiske udgifter end før justeringen.

Resultater

Undersøgelsen viser, at ministerierne i de fleste tilfælde justerer projekternes budgetter, og at budgetterne i de fleste tilfælde bliver forøget.

Undersøgelsen af de 6 udvalgte projekter fra Justitsministeriet, Finansministeriet og Skatteministeriet viser, at ministerierne har indarbejdet relevant viden i projekternes budgetter i beslutningsfasen. Dermed har ministerierne brugt den viden, de har fået fra It-rådet og leverandøren, til at justere projekternes budgetter, hvor det har været relevant.

Undersøgelsen viser dog også, at 5 af de 6 udvalgte projekter i Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet blev risikovurderet så sent, at det kan have haft betydning for, hvilke anbefalinger der har været relevante for It-rådet at give i forbindelse med risikovurderingen. It-rådet skriver i sit anbefalingsbrev til det ene af Finansministeriets projekter, at det er begrænset, hvor It-rådet meningsfuldt kan give anbefalinger, fordi projektet er så langt fremskredet. It-rådets sekretariat ved Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at risikovurderingen af i alt 23 projekter først er afsluttet efter overgangen til gennemførelsesfasen.

Rigsrevisionen finder, at de sene risikovurderinger begrænser It-rådets mulighed for at komme med relevante anbefalinger i projekternes beslutningsfase. Ministerierne har derved begrænset muligheden for at få relevant viden, som kan være med til at reducere risici i projektet og have betydning for projektets succes.

Undersøgelsen af de 55 afsluttede projekter viser, at ministerierne typisk bliver mere præcise i forhold til at estimere prisen og dermed kommer tættere på de faktiske udgifter, når de justerer. Justeringerne fører dog ikke nødvendigvis til, at projekterne kommer i mål i forhold til prisen.

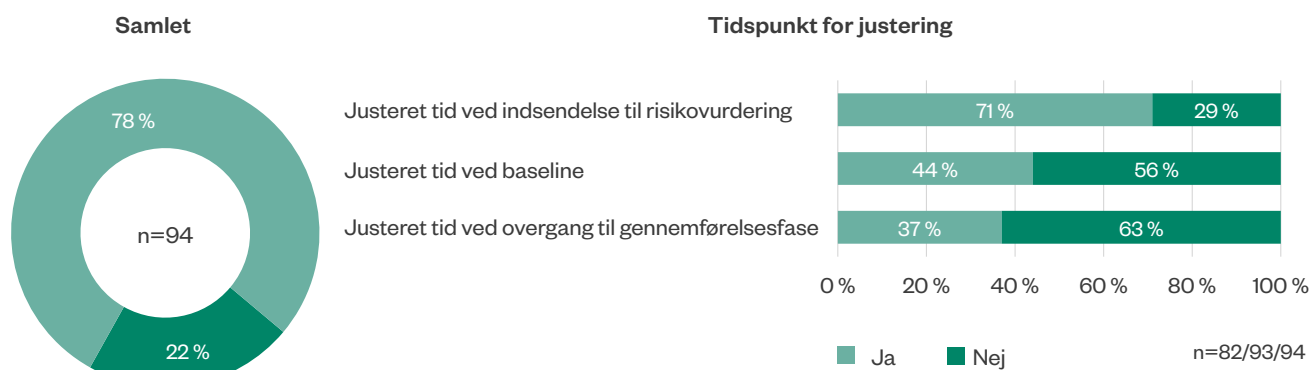
4.2. Justeringer i projekternes tidsplan

48. Vi har undersøgt, om ministerierne har justeret i projekternes tidsplan i løbet af beslutningsfasen i de 96 projekter. Vi har endvidere undersøgt, om Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har brugt konkret viden fra It-rådet og leverandøren til at justere tidsplanen i de 6 udvalgte projekter. Endelig har vi undersøgt, om justeringerne har betydning for, om projekterne kommer i mål til tiden.

49. Figur 18 viser, om ministerierne har justeret i afslutningstidspunktet for projekterne samt tidspunktet for justeringen.

Figur 18

Justering i afslutningstidspunktet og tidspunktet for justeringen



Note: Justeringerne er baseret på en sammenligning mellem ministeriernes estimater ved projektets start, ved indsendelse af projektet til risikovurdering og baseline samt ved overgangen til gennemførelse/udvikling.

Enkelte projekter indgår ikke i de 2 figurer på grund af manglende data. I nogle tilfælde har ministerierne ikke fremsendt oplysninger om forventningerne til projekternes afslutningstidspunkt ved projektets start og på de 3 tidspunkter, og det har derfor ikke været muligt for Rigsrevisionen at se, om der er foretaget justeringer.

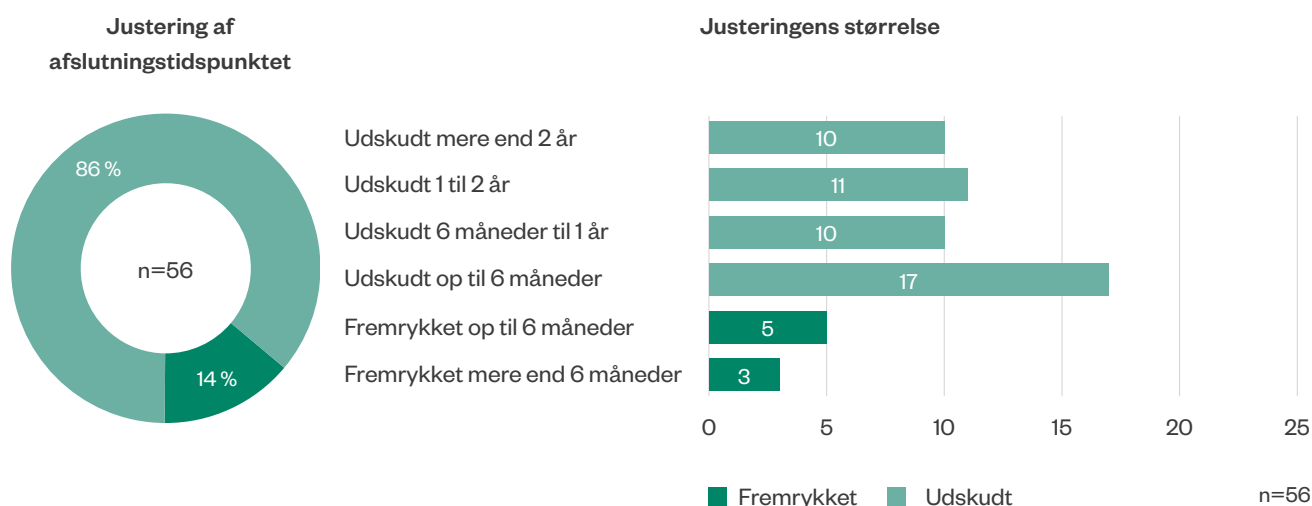
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Det fremgår af figur 18, at ministerierne undervejs i beslutningsfasen har justeret det forventede afslutningstidspunkt i 78 % af projekterne. I 22 % af projekterne har afslutningstidspunktet dermed ligget fast fra projektets start. Det fremgår endvidere af figuren, at ministerierne i høj grad justerer i starten af beslutningsfasen inden It-rådets risikovurdering, mens de i mindre grad justerer ved baseline og ved overgangen til gennemførelsesfasen/udviklingen af systemet. Dette kan være udtryk for, at ministerierne ved projektets start har begrænset viden, og at ministerierne løbende udbygger deres viden i analysefasen, så der bliver mindre og mindre behov for at justere, jo længere ministerierne når hen i beslutningsfasen.

50. Figur 19 viser de projekter, der har fået justeret afslutningstidspunktet.

Figur 19

Projekter, hvis afslutningstidspunkt er justeret



Note: Der er projekter, som ikke indgår i de 2 figurer på grund af manglende data.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

Det fremgår af figur 19, at ministerierne i 14 % af projekterne har besluttet at fremrykke afslutningstidspunktet i forhold til det oprindeligt planlagte, mens det er blevet udskudt i 86 % af projekterne. Det fremgår endvidere af figuren, at der er stor forskel på, hvor lang tid projekterne bliver forlænget med. Mere end halvdelen af projekterne forlænges med mere end 6 måneder, og for 10 projekter er forlængelsen mere end 2 år. Den største forlængelse er på 4,5 år, mens andre projekter forlænges med under én måned.

51. For nærmere at belyse baggrunden for justeringer i tidsplanen i beslutningsfasen har vi undersøgt, om Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har brugt viden fra It-rådet og leverandøren til at justere de 6 udvalgte projekters tidsplan. Endvidere har vi undersøgt, om de 6 projekter er kommet i mål til tiden.

I 2 af de 6 projekter har It-rådet anbefalet at justere projekternes tidsplaner. Det drejer sig om ét af Justitsministeriets og ét af Skatteministeriets projekter. Begge ministerier har justeret tidsplanerne på baggrund af It-rådets anbefalinger. 5 af de 6 projekter blev dog risikovurderet så sent, at det kan have haft betydning for, hvilke anbefalinger der har været relevante for It-rådet at give i forbindelse med risikovurderingen.

Finansministeriet og Justitsministeriet har justeret tidsplanerne for deres 4 projekter på baggrund af den viden, de har fået fra leverandøren i forbindelse med, at der blev afgivet tilbud og indgået kontrakt. Skatteministeriet har ikke modtaget tilbud fra en leverandør, fordi ministeriet har valgt selv at udvikle it-systemerne i de 2 projekter.

Vores undersøgelse viser endvidere, at 4 af de 6 projekter kom i mål i forhold til tiden, når projekterne måles op imod, hvad ministeriet forventede ved den oprindelige baseline. Justitsministeriets 2 projekter kom ikke i mål til tiden og var forsinket henholdsvis 4 og 12 måneder.

52. Der er ikke noget i undersøgelsen af de 55 afsluttede projekter, der tyder på, at projekterne kommer i mål til tiden, alene fordi ministerierne justerer afslutningstidspunktet. Ministerierne har i de fleste tilfælde justeret projekternes afslutningstidspunkt i løbet af beslutningsfasen, både i projekter, der kom i mål, og i projekter, der ikke kom i mål til tiden. Vi kan også se, at der er projekter, der ikke har fået justeret tidsplanen i beslutningsfasen, der kommer i mål til tiden. De justeringer, ministerierne har foretaget, har altså ikke nødvendigvis ført til, at projekterne kom i mål til tiden.

Undersøgelsen viser dog også, at der er en tendens til, at hvis projektafslutningstidspunktet udskydes med mange måneder, kommer projektet ikke i mål i forhold til tiden. I de projekter, hvor ministeriet har udskudt afslutningstidspunktet med ét år eller mere, er det således kun 40 %, der er kommet i mål til tiden, mens det tilsvarende er ca. 80 % blandt de projekter, der har udskudt afslutningstidspunktet med mindre end 3 måneder.

Resultater

Undersøgelsen viser, at ministerierne i de fleste tilfælde justerer projekternes tidsplaner, og at justeringerne i de fleste tilfælde betyder, at projekternes afslutning bliver udskudt.

Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har justeret projekternes tidsplaner på baggrund af leverandørernes tilbud i de projekter, hvor ministerierne ikke selv udvikler it-systemerne. Ministerierne har også justeret tidsplanerne på baggrund af It-rådets risikovurdering i de tilfælde, hvor It-rådets anbefalinger har været rettet mod tidsplanen. 5 af de 6 projekter blev dog risikovurderet så sent, at det kan have haft betydning for, hvilke anbefalinger der har været relevante for It-rådet at give i forbindelse med risikovurderingen.

Undersøgelsen af de 55 afsluttede projekter viser, at ministeriernes justeringer i projekternes tidsplan i beslutningsfasen ikke nødvendigvis fører til, at projekterne kommer i mål til tiden. Undersøgelsen viser også, at der er en tendens til, at projekterne ikke kommer i mål til tiden, hvis projektafslutningstidspunktet udskydes med mange måneder.

Rigsrevisionen, den 26. november 2020

Lone Strøm

/Mads Nyholm Jacobsen

It-rådets vurdering af, hvornår et projekt er kommet i mål til tiden

Ifølge It-rådet er et it-projekt realiseret inden for tidsplanen, hvis projektet ikke afsluttes senere end 3 måneder efter det planlagte afslutningstidspunkt.

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Undersøgelsen skal ifølge Statsrevisorerne	Vi undersøger	Her besvares spørgsmålet
Afdække beslutningsprocesser i statslige it-projekter.	Hvor store udgifter har ministerierne haft, og hvor lang tid har ministerierne brugt på beslutningsfasen?	Kapitel 2.
	Hvilke beslutninger har ministerierne truffet vedrørende anskaffelsen af it-systemerne?	Kapitel 3.
	I hvilket omfang har ministerierne justeret i projekternes budget og tidsplan i løbet af beslutningsfasen?	Kapitel 4.
Afdække, om beslutningsprocesser for statslige it-projekter har implikationer for kvaliteten og opfyldelse af de opstillede mål for projektet.	Er der en sammenhæng mellem ministeriernes udgifter og tidsforbrug i beslutningsfasen, og hvordan projekterne kommer i mål i forhold til pris, tid og gevinster?	Kapitel 2.
	Er der en sammenhæng mellem ministeriernes beslutninger vedrørende anskaffelsen af it-systemerne, og hvordan projekterne kommer i mål i forhold til pris, tid og gevinster?	Kapitel 3.
	Er der en sammenhæng mellem ministeriernes justeringer i projekternes budget og tidsplan i løbet af beslutningsfasen, og hvordan projekterne kommer i mål i forhold til pris og tid?	Kapitel 4.

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at afdække, hvad der karakteriserer beslutningsfasen i statslige it-projekter, og om der er en sammenhæng mellem ministeriernes beslutninger i beslutningsfasen, og hvordan projekterne er kommet i mål i forhold til pris, tid og gevinster. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Hvor store udgifter har ministerierne haft, og hvor lang tid har ministerierne brugt på beslutningsfasen?
- Hvilke beslutninger har ministerierne truffet vedrørende anskaffelsen af it-systemerne?
- I hvilket omfang har ministerierne justeret i projekternes budget og tidsplan i løbet af beslutningsfasen?

Vi undersøger også, om der er en sammenhæng mellem, hvordan projekterne kommer i mål i forhold til pris, tid og gevinster og de undersøgte forhold i beslutningsfasen, herunder ministeriernes udgifter og tidsforbrug, ministeriernes beslutninger vedrørende anskaffelsen af it-systemerne og ministeriernes justeringer i projekterne i løbet af beslutningsfasen. Vi undersøger gevinster i projekterne som et udtryk for projekternes kvalitet.

Vi besvarer spørgsmålene ved at undersøge beslutningsfasen for 96 it-projekter i 15 ministerier. Herudover besvarer vi spørgsmålene ved nærmere at undersøge 6 projekter fordelt på Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet.

Undersøgelsen omhandler perioden fra 2011, hvor Statens It-råd (dengang Statens It-projektråd) blev nedsat og begyndte at risikovurdere statslige it-projekter, frem til den 1. juli 2020, hvor dataindsamling til undersøgelsen er afsluttet.

Nedenfor følger en nærmere beskrivelse af data og metoder i flere detaljer.

Beslutningsfasen

Vi har i undersøgelsen fastsat begrebet beslutningsfasen, der både favner den gamle og den nye it-projektmodel. Fasen inkluderer analyse- og anskaffelsesfasen i den fællesstatslige it-projektmodel, som ministerierne har skullet bruge til gennemførelsen af it-projekter frem til 2018. I den nye version af modellen svarer beslutningsfasen til analysefasen og den del af gennemførelsesfasen, hvor et eventuelt udbud tilrettelægges og gennemføres, og/eller indtil udviklingen af it-systemet igangsættes.

Beslutningsfasen i 96 statslige it-projekter

Det fremgår af budgetvejledningen, at ministerierne skal følge den fællesstatslige it-projektmodel, som omfatter hele projektforsløbet fra idé til realisering af de forventede gevinster. Ministerierne skal indsende it-projekterne til risikovurdering hos It-rådet, hvis det samlede budget til it-projektet udgør 10 mio. kr. eller derover. I det samlede budget skal indgå udgifter til analyse, anskaffelse og gennemførelse, herunder internt resurseforbrug. I forbindelse med risikovurderingen skal ministerierne udfylde en række obligatoriske dokumenter som grundlag for risikovurderingen. It-projektet skal risikovurderes i analysefasen, og før anskaffelsesfasen eller gennemførelsesfasen påbegyndes, dvs. inden udbudsprocessen eller udviklingen af it-systemet går i gang. Efter projektets afslutning skal ministerierne sende projektafslutnings- og gevinstrealiseringsrapport til It-rådet.

Undersøgelsen omfatter som udgangspunkt alle statslige it-projekter, der er risikovurderet af It-rådet i perioden 1. januar 2011 - 31. december 2019, og som har afsluttet beslutningsfasen. It-rådet har i denne periode risikovurderet ca. 110 it-projekter og programmer. I vores undersøgelse indgår 96 af disse. Undersøgelsen omfatter ikke programmer, der er risikovurderet af It-rådet, da beslutningsfasen i disse ikke er sammenlignelig med it-projekternes. Undersøgelsen omfatter ligeledes ikke it-projekter, der er lukket før beslutningsfasens afslutning, da der for disse projekter ikke findes realiserede opgørelser af udgifter og varighed for den samlede beslutningsfase. Herudover indgår ikke fortrolige it-projekter. De 96 projekter, der indgår i undersøgelsen er fordelt på alle ministerier, undtagen Kirkeministeriet, Social- og Indenrigsministeriet og Statsministeriet, da disse ministerier ikke har indsendt sådanne it-projekter til risikovurdering i perioden.

Vores udvælgelse af de 96 projekter er baseret på It-rådets halvårslige statusrapporter om statslige it-projekter frem til og med statusrapporten for 1. halvår 2019, som var den senest offentliggjorte statusrapport på udvælgelsestidspunktet. Derudover har vi bedt ministerierne oplyse, om de har fået risikovurderet yderligere it-projekter. Vi anvender en kvantitativ tilgang til denne del af undersøgelsen.

Vi undersøger 4 nedslagspunkter i beslutningsfasen, hvor vi har foretaget en systematisk registrering af ministeriernes egne oplysninger om projekterne, herunder forventninger til pris og varighed for beslutningsfasen og for det samlede projekt. Registreringen er således primært baseret på standarddokumenter, som ministerierne har sendt til It-rådet. I de tilfælde, hvor de efterspurgte oplysninger ikke fremgår af standarddokumenter, har vi efterspurgt oplysningerne hos ministeriet samt dokumentation i form af supplerende materiale.

De 4 nedslagspunkter:

- projektstart (start på analysefasen)
- indsendelse til risikovurdering i It-rådet
- fastsættelse af projektets baseline
- overgang til udvikling.

For de 55 afsluttede projekter, der indgår i undersøgelsen, har vi desuden registreret ministeriernes realiserede udgifter i beslutningsfasen og for det samlede projekt samt varigheden af beslutningsfasen og det samlede projekt. I den forbindelse har vi bedt ministerierne om at opgøre fordelingen af de interne og eksterne udgifter til beslutningsfasen. Ministerierne har fremsendt disse oplysninger for halvdelen af de 96 projekter. Endelig har vi for de projekter, som ministerierne har indsendt en gevinstrealiseringsrapport til It-rådet for, registreret, i hvilket omfang ministerierne vurderer at have realiseret de gevinster, de havde planlagt at realisere, på det tidspunkt, hvor ministerierne udarbejdede gevinstrealiseringsrapporten. En væsentlig del af data om projekternes gevinster er omfattet af Rigsrevisionens beretning om gevinstrealisering i statslige it-projekter fra 2020 (beretning nr. 21/2019).

I opgørelsen af ministeriernes udgifter til projekterne har vi dels brugt løbende priser, dels omregnet til 2020-priser. Det fremgår af opgørelserne i beretningen, hvilken opgørelse vi har brugt. Ved omregning til 2020-priser har vi anvendt Finansministeriets prisfaktor for 2020. Vi har anvendt den prognose, som var til rådighed i foråret 2020, da vi indsamlede og behandlede ministeriernes data.

For nogle projekter har ministerierne af forskellige årsager ikke været i stand til at angive alle de efterspurgte data. Dette er registreret i undersøgelsens dataark, ligesom det fremgår af noter til de figurer, der vises i beretningen, når der ikke er data for alle projekter.

På baggrund af de registrerede oplysninger har vi for det første opgjort beslutningsfasens varighed og udgifter og undersøgt pris og varighed. For det andet har vi undersøgt, hvilke beslutninger ministerierne har truffet vedrørende anskaffelsen af it-systemerne. For det tredje har vi undersøgt, i hvilket omfang ministerierne justerer forventningerne til projekternes pris og varighed undervejs i beslutningsfasen. Endelig har vi undersøgt, om der er en sammenhæng mellem, hvordan projekterne kommer i mål i forhold til pris, tid og gevinster, og de undersøgte forhold i beslutningsfasen, herunder ministeriernes udgifter og tidsforbrug, ministeriernes beslutninger vedrørende anskaffelsen af it-systemerne og ministeriernes justeringer i projekterne i løbet af beslutningsfasen.

For at vurdere projekternes målopfyldelse har vi sammenholdt ministeriernes forventede projektudgifter og forventede projektafslutningstidspunkt ved projektets oprindelige baseline med de afsluttede projekters realiserede afslutningstidspunkt og realiserede projektudgifter. Herefter har vi lagt os op ad It-rådets metode for at vurdere afvigelser på tid og pris. Ifølge It-rådet er et it-projekt realiseret inden for tidsplanen, hvis projektet ikke afsluttes senere end 3 måneder efter det planlagte projektafslutningstidspunkt. Ifølge It-rådet er et it-projekt realiseret inden for budgettet, hvis budgettet ikke overskrides med mere end 10 %. På den baggrund har vi vurderet, om projekterne er kommet i mål inden for tidsplanen og inden for budgettet. Vi er opmærksomme på, at nogle projekter undervejs får tildelt en ny baseline, men har valgt at bruge den oprindelige baseline.

Vi undersøger gevinster som et udtryk for projekternes kvalitet. Vi har i undersøgelsen set på, om projekternes mål- og succeskriterier eller leverancer kunne bruges som et udtryk for kvalitet. Der viste sig dog at være meget store forskelle på, hvordan mål- og succeskriterier samt leverancer blev angivet i projekterne, mens vi fandt, at projekternes gevinster gav den bedste indikation af, om ministerierne havde fået den ønskede kvalitet med projektet.

For at vurdere målopfyldelsen i forhold til gevinster bruger vi ministeriernes egne angivelser af, i hvor høj grad ministerierne har realiseret de gevinster, ministerierne havde planlagt at realisere på det tidspunkt, hvor ministerierne udarbejdede gevinstrealiseringsrapporterne. Gevinstrealiseringsrapporten skal indsendes til It-rådet ét år efter projektets afslutning. Ministerierne har ikke i alle tilfælde indsendt gevinstrealiseringsrapporten ét år efter projektets afslutning. Hvis ministeriet ikke har indsendt en gevinstrealiseringsrapport, kan det fx skyldes, at gevinstrealiseringsrapporten er forsinket, at ministeriet har oplyst, at projektets gevinster ikke vedrører ministeriet, eller at et projekt er lukket ned, og at det derfor ikke har været relevant at følge op på gevinsterne. I de tilfælde, hvor gevinstrealiseringsrapporten er forsinket, indgår projektet, hvis det pågældende ministerium fx ikke har en aftale med It-rådet om at aflevere gevinstrealiseringsrapporten senere.

På baggrund af gevinstrealiseringsrapporten noterer vi, om ministeriet vurderer, at en gevinst er realiseret, delvist realiseret, ikke realiseret, eller om ministeriet ikke har fulgt op på gevinsten. En væsentlig del af disse data er omfattet af Beretning om gevinstrealisering i statslige it-projekter (beretning nr. 21/2019).

It-rådet opererer ikke med et niveau for at vurdere, om projekternes målopfyldelse i forhold til gevinstrealisering er tilstrækkelig, som det er tilfældet i forhold til pris og tid. Vi har derfor valgt at tage udgangspunkt i, om ministerierne har realiseret alle de gevinster, som efter planen skulle realiseres, når gevinstrealiseringsrapporten blev udarbejdet, dvs. ca. ét år efter projektets afslutning.

Vi har ikke undersøgt den bagvedliggende dokumentation og de metoder, ministerierne fx har brugt til opgørelse af projekternes økonomi, ligesom vi ikke har afdækket, hvordan ministerierne har afgrænset aktiviteterne i de enkelte faser. Vi tager afsæt i, at ministerierne selv har foretaget en vurdering af, om tidsplaner, budgetter og gevinster er retvisende. Vi har ikke forholdt os til, om oplysningerne er realistiske, og om ministerierne har efterlevet budgetvejledningens krav om, at alle udgifter skal være medregnet i det samlede budget for it-projektet. Det betyder, at vi er afhængige af ministeriernes egne oplysninger og opgørelser.

Beslutningsfasen i 6 udvalgte projekter

For at besvare undersøgelsens 3 spørgsmål har vi endvidere valgt at undersøge cases, som består af 6 it-projekter fra 3 udvalgte ministerier. Vi anvender en kvalitativ tilgang til at besvare denne del af undersøgelsen.

Vi har valgt de 3 ministerier, der opfylder nedenstående kriterier. Vi har valgt denne tilgang for bl.a. at sikre, at vi undersøger nyere projekter, der samtidig er afsluttede. De udvalgte ministerier og projekter er ikke repræsentative. Kriterierne er:

- ministerier, der indsendt flest projekter til risikovurdering siden 2011
- ministerier, der har 2 afsluttede projekter, der senest er igangsat i 2015, og som er afsluttet før den 1. april 2020.

En gennemgang af ministerierne viste, at Justitsministeriet, Miljø- og Fødevareministeriet og Skatteministeriet havde flest projekter. Vi fravalgte Miljø- og Fødevareministeriet, idet ministeriets projekter ikke opfyldte kriterierne for projekter og valgte i stedet Finansministeriet, som var det næste ministerium på listen over ministerier med flest projekter. I Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet valgte vi de 2 senest afsluttede projekter.

I de 6 udvalgte projekter fra Finansministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet undersøger vi for det første, hvor mange udgifter ministerierne har haft, og hvor lang tid de har brugt i beslutningsfasen. For det andet undersøger vi, om ministerierne har vurderet, hvilken teknisk løsning, udviklingsmetode og indkøbsform, der egner sig bedst til projekterne. For det tredje undersøger vi, om ministerierne har brugt konkret viden fra It-rådet og leverandøren til at justere budget og tidsplan i projekterne.

Vi har bedt ministerierne sende dokumentation for, at de har afdækket forskellige muligheder som grundlag for valg af henholdsvis teknisk løsning, udviklingsmetode og indkøbsform samt dokumentation, der viser begrundelserne for de valg, ministerierne har truffet på de 3 områder. Vi har gennemgået dokumentationen for at se, om ministerierne har indhentet viden, og om der er begrundelser for de valg, ministerierne har truffet.

For at undersøge ministeriernes justeringer har vi udvalgt følgende 2 nedslagspunkter, hvor ministerierne får viden, der kan kvalificere tilrettelæggelsen af projektet:

- ved risikovurderingen i It-rådet
- ved modtagelse af tilbud fra en leverandør.

Vi har bedt ministerierne sende tidsplaner, budgetter, anbefalingsbrev fra It-rådet, ministeriernes egen opfølgning herpå og leverandørernes tilbud. Vi har gennemgået tidsplaner og budgetter før og efter de 2 nedslagspunkter samt ministeriernes opfølgning på den viden, de her har fået vedrørende projektets pris og tid. Vi har vurderet, bl.a. på baggrund af et møde med Økonomistyrelsen, at det ikke ville være muligt at få oplysninger om, hvordan udgifterne fordeler sig på aktiviteter i beslutningsfasen.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Undersøgelsen af beslutningsfasen i 96 statslige it-projekter er kvalitetssikret ved, at vi har anvendt en kodebog ved gennemgang og indtastning af oplysningerne for dermed at understøtte en ensartet behandling af dokumentationen. Efter indtastning udvalgte vi tilfældige projekter til ekstra kvalitetssikring. Kvalitetssikringen bestod i, at en anden medarbejder end den, der oprindeligt havde indtastet oplysninger om projektet, indtastede oplysningerne på ny og sammenlignede de 2 indtastninger. Ved uoverensstemmelser blev den bagvedliggende dokumentation gennemgået. Kvalitetssikringen gav i nogle tilfælde anledning til, at vi stillede yderligere spørgsmål og bad om yderligere materiale hos ministerierne. Ministeriernes svar på spørgsmålene og det fremsendte materiale er gennemgået, og oplysninger er indtastet i kortlægningen med udgangspunkt i kodebogen. Oplysningerne er efterfølgende kvalitetssikret af ministerierne i forbindelse med høring af revisionsnotaterne og senere af beretningsudkastet. På den baggrund er der foretaget ændringer i oplysningerne efter en gennemgang af ministeriernes medsendte dokumentation eller henvisning til allerede fremsendt dokumentation.

Væsentlige dokumenter

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af skriftlig dokumentation, herunder:

- projekternes styringsdokumenter, styregruppemateriale, rapportering på faseovergange, projektafslutningsrapporter og gevinstrealiseringsrapporter
- It-rådets statusrapporter
- budgetvejledningen samt de tilhørende vejledninger, herunder Vejledning til Statens it-projektmodel og Vejledning til risikovurdering og rådgivning hos It-rådet
- korrespondance mellem ministerierne og It-rådet
- korrespondance mellem ministerierne og leverandørerne.

Formålet med at gennemgå dokumenterne har været at indsamle data til at kortlægge beslutningsfasen for de statslige it-projekter. Derudover at indsamle revisionsbevis for at vurdere, om de 3 udvalgte ministerier har indsamlet og brugt relevant viden i beslutningsfasen til at tilrettelægge og kvalificere it-projekterne.

Herudover har vi bedt It-rådet om at opgøre tidspunktet for risikovurderingen af de 96 it-projekter. It-rådet har lavet udtræk fra sin database og sammenholdt risikovurderingstidspunktet med projektets baselinetidspunkt for igangsættelse af henholdsvis anskaffelses- og gennemførelsesfasen. Tidspunkterne i It-rådets database er ikke sammenholdt med de tidspunkter, ministerierne har angivet i forbindelse med vores kortlægning. Der kan derfor være metodiske såvel som datamæssige forskelle på It-rådets og vores tilgang.

Møder

Vi har holdt møder med følgende:

- de ministerier, der er omfattet af undersøgelsen
- Statens It-råd
- en ekstern konsulent.

Formålet med møderne har været at drøfte design, metode og resultater af undersøgelsen, herunder foreløbige resultater i forbindelse med høring af revisionsnotater og beretningsudkast.

Ekstern konsulent

Vi har fået ekspertbistand fra en ekstern konsulent, som er lektor ved Copenhagen Business School. Vi har inddraget konsulenten for at få sparring. Konsulenten har konkret givet sparring på resultater og konklusioner i undersøgelsen og er blevet inddraget i undersøgelsen på det tidspunkt, hvor der var udarbejdet et udkast til beretningen med foreløbige resultater og konklusion.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 3. Sammenhæng mellem beslutningsfasens forhold og projekternes målopfyldelse

I dette bilag præsenterer vi de data, der viser sammenhængen mellem de undersøgte forhold i beslutningsfasen og projekternes målopfyldelse. I undersøgelsen har vi ikke haft adgang til al data for alle projekter. Derfor er der forskelle i det samlede antal projekter i figurerne. Forskellene kan også skyldes, at nogle figurer viser data for afsluttede projekter, mens andre figurer viser data for projekter, som ministerierne har udarbejdet gevinstrealiseringsrapporter for. Sidstnævnte projekter har været afsluttet i mindst ét år.

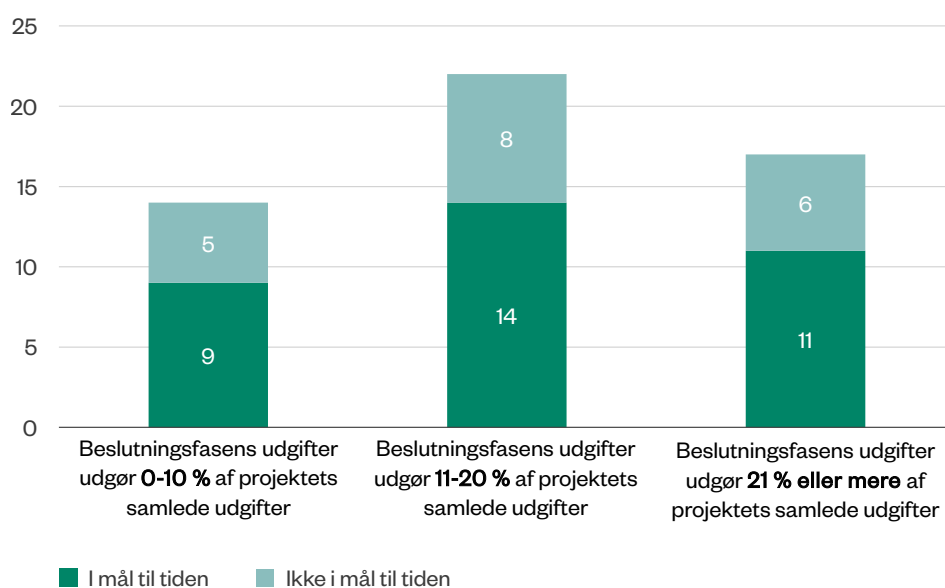
Vi har undersøgt, om der er sammenhæng mellem de undersøgte forhold, som er vist i figurerne, og projekternes målopfyldelse i forhold til pris, tid og gevinster. Hertil skal det bemærkes, at der for enkelte forhold godt kan være tegn på, at projekter med nogle valg kommer bedre i mål end andre, men at vi ikke kan se, at det skyldes netop dét forhold. Dermed kan projekternes målopfyldelse hænge sammen med andre forhold, som ikke er en del af denne undersøgelse. Herudover kan det være vanskeligt at sammenligne de forskellige valg eller forhold i projekterne, fx valg af teknisk løsning, da der er i nogle kategorier er meget få projekter.

Beslutningsfasens udgifter og målopfyldelse

Dette afsnit viser sammenhængen mellem udgifterne i beslutningsfasen, og hvordan projekterne kommer i mål i forhold til tid, pris og gevinster.

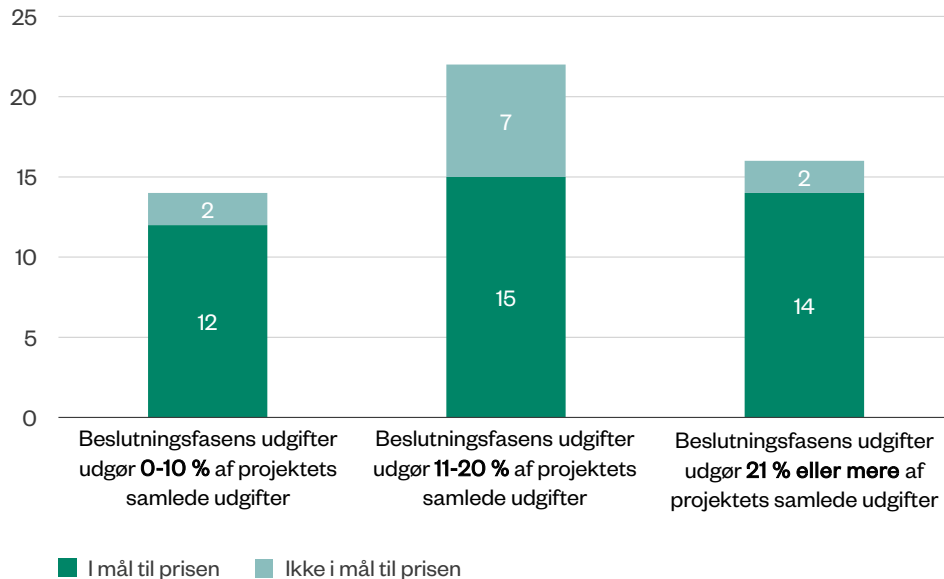
Figur A

Projekter, der er kommet i mål til tiden, fordelt på beslutningsfasens relative udgifter



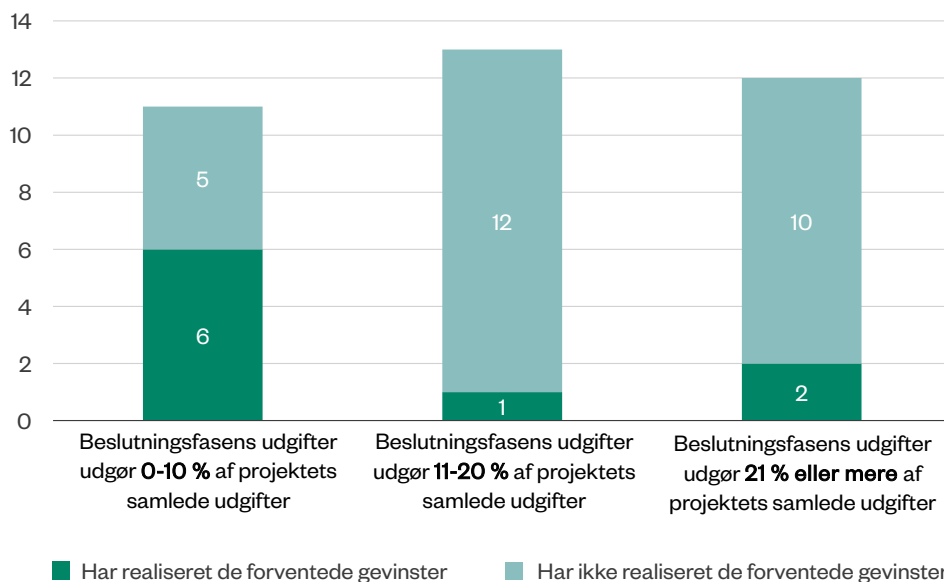
Note: n=53.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

Figur B**Projekter, der er kommet i mål til prisen, fordelt på beslutningsfasens relative udgifter**

Note: n=52.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

Figur C**Projekter, der har realiseret de forventede gevinster, fordelt på beslutningsfasens relative udgifter**

Note: N=36.

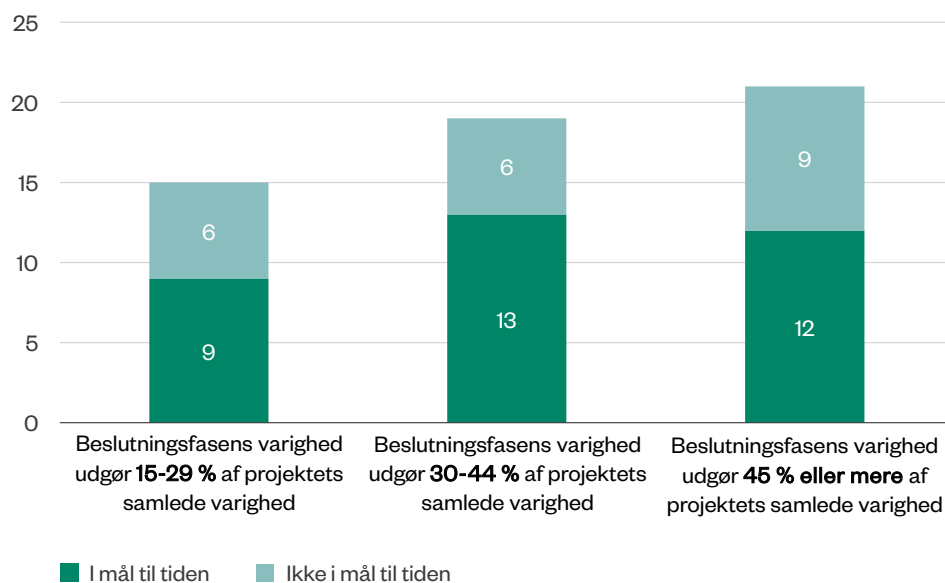
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

Beslutningsfasens varighed og målopfyldelse

Dette afsnit viser sammenhængen mellem beslutningsfasens varighed og hvordan projekterne kommer i mål i forhold til tid, pris og gevinster.

Figur D

Projekter, der er kommet i mål til tiden, fordelt på beslutningsfasens relative varighed

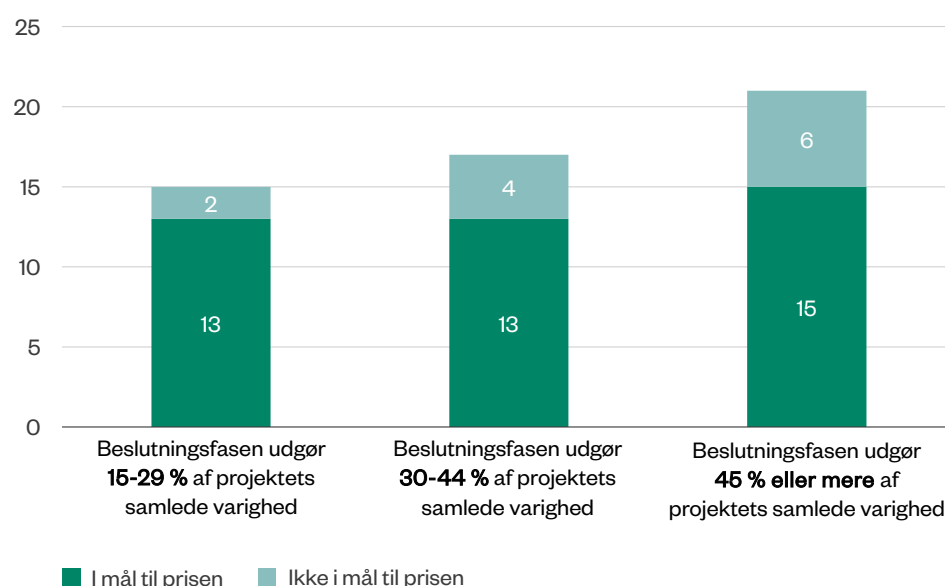


Note: n=55.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

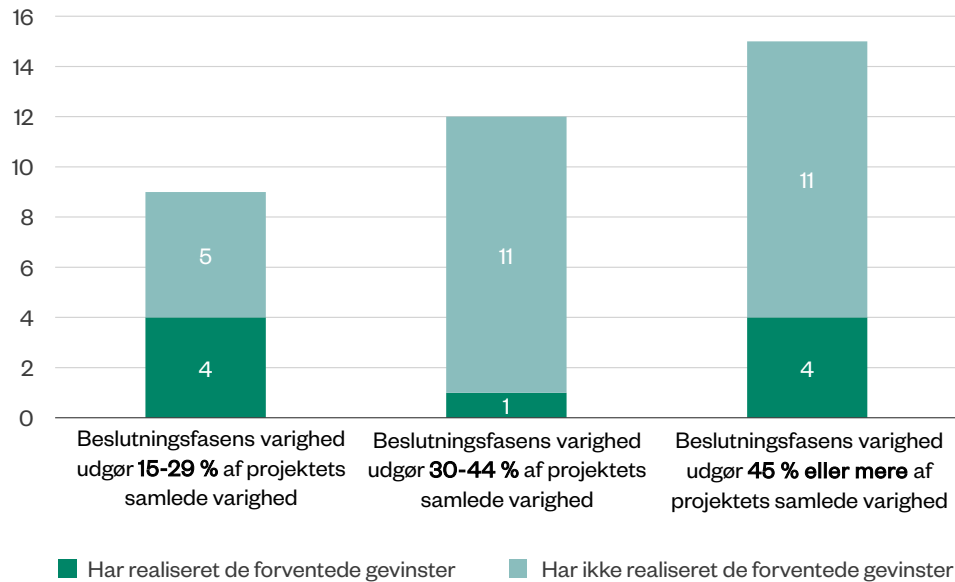
Figur E

Projekter, der er kommet i mål til prisen, fordelt på beslutningsfasens relative varighed



Note: n=53.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

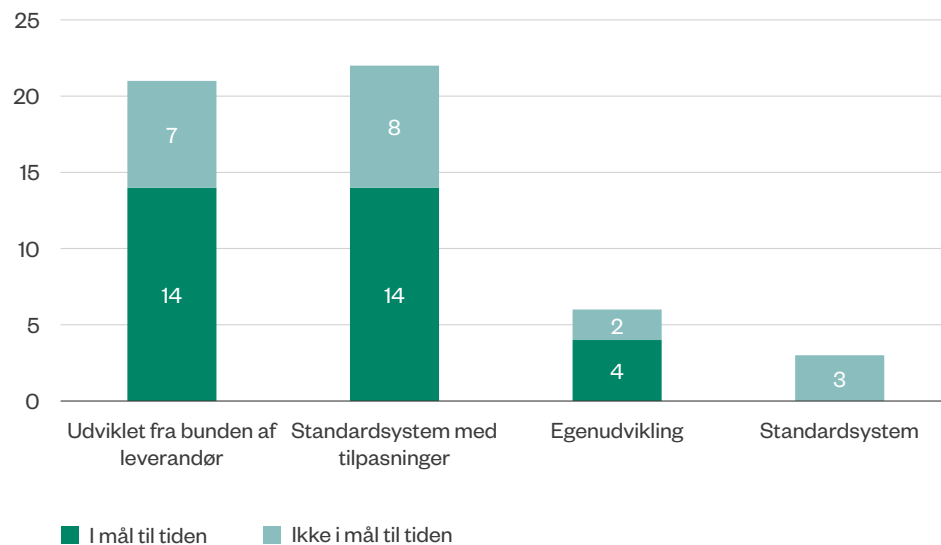
Figur F**Projekter, der har realiseret de forventede gevinster, fordelt på beslutningsfasens relative varighed**

Note: n=36.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

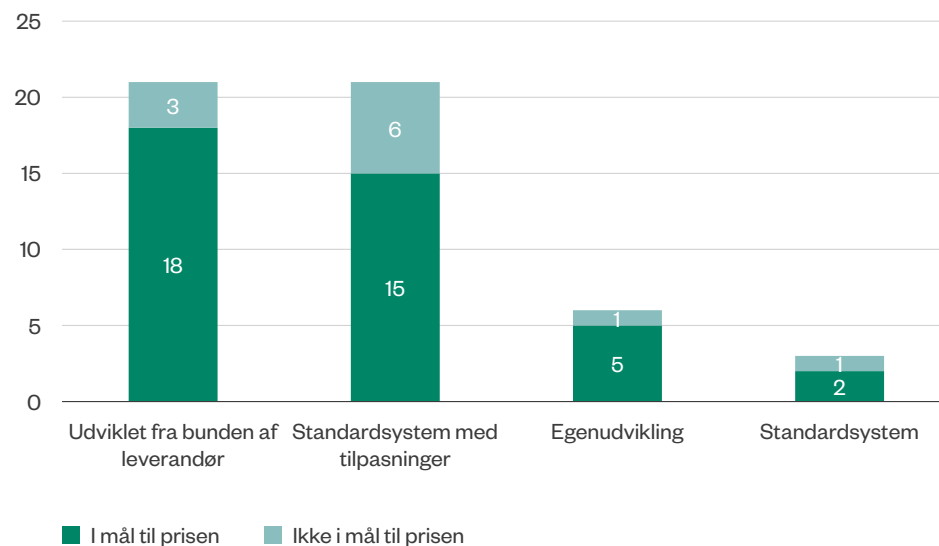
Teknisk løsning og målopfyldelse

Dette afsnit viser sammenhængen mellem ministeriernes valg af teknisk løsning i beslutningsfasen, og hvordan projekterne kommer i mål i forhold til tid, pris og gevinster.

Figur G**Projekter, der er kommet i mål til tiden, fordelt på projekternes tekniske løsning**

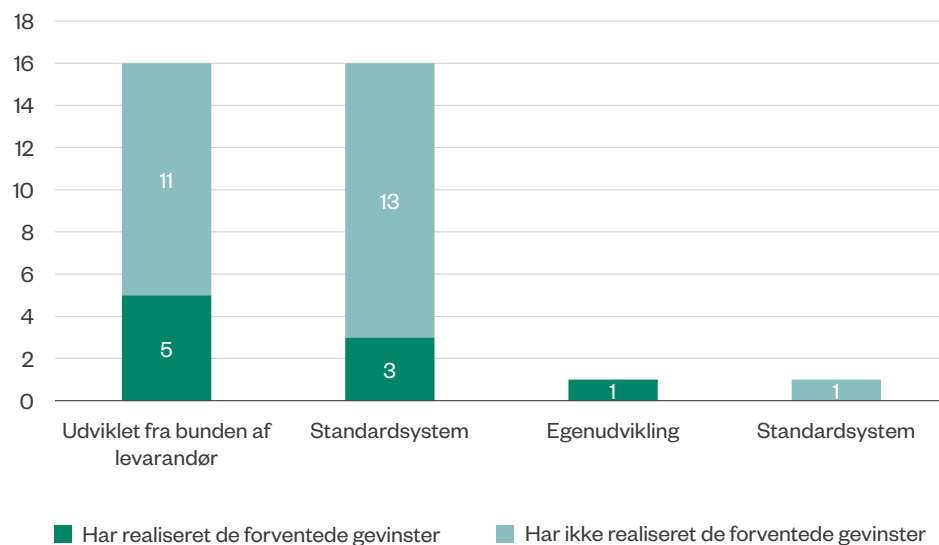
Note: n=52.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

Figur H**Projekter, der er kommet i mål til prisen, fordelt på projekternes tekniske løsning**

Note: n=51.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

Figur I**Projekter, der har realiseret de forventede gevinster, fordelt på projekternes tekniske løsning**

Note: n=34.

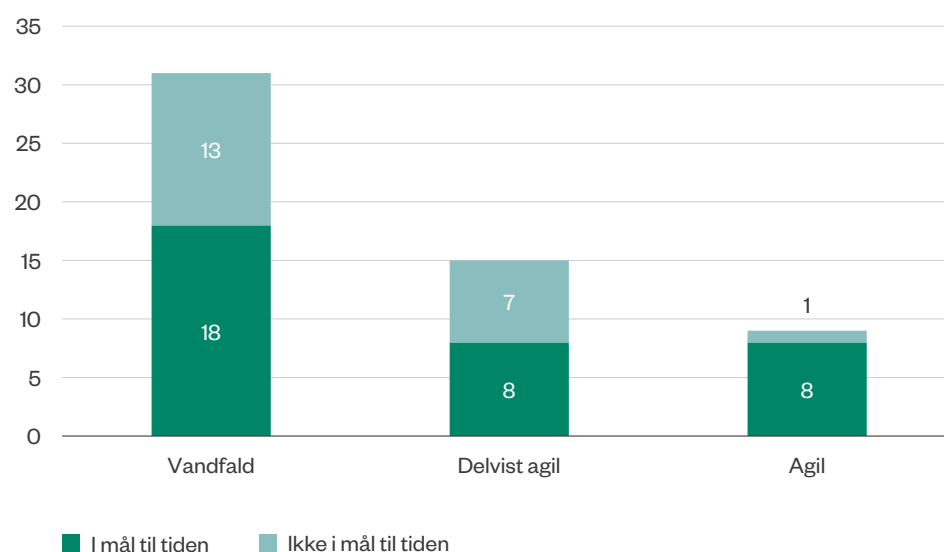
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

Udviklingsmetode og målopfyldelse

Dette afsnit viser sammenhængen mellem ministeriernes valg af udviklingsmetode i beslutningsfasen, og hvordan projekterne kommer i mål i forhold til tid, pris og gevinster.

Figur J

Projekter, der er kommet i mål til tiden, fordelt på projekternes udviklingsmetode

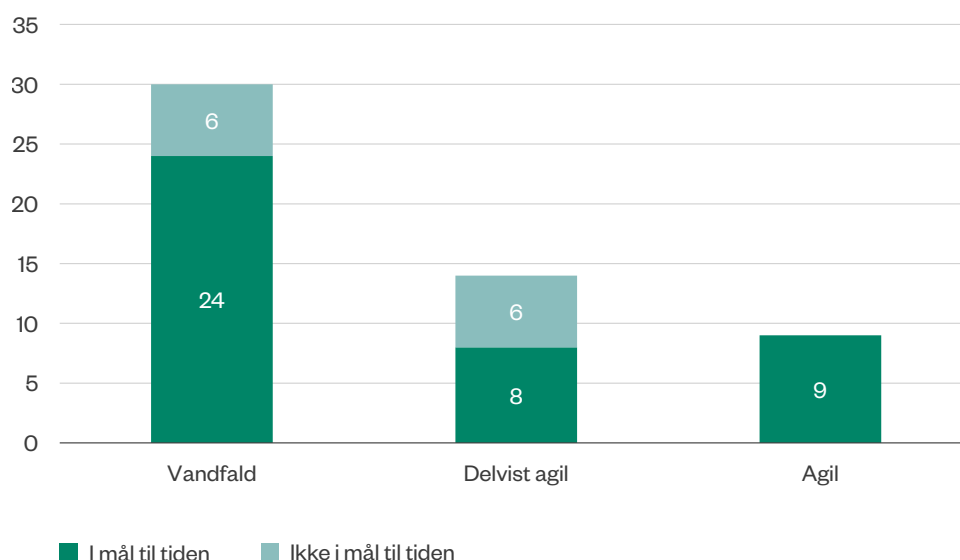


Note: n=55.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

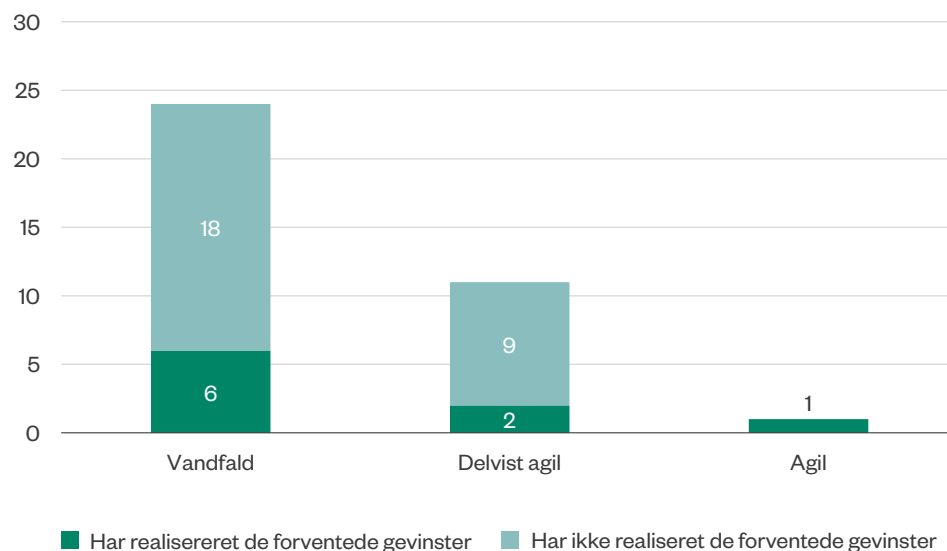
Figur K

Projekter, der er kommet i mål til prisen, fordelt på projekternes udviklingsmetode



Note: n=53.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

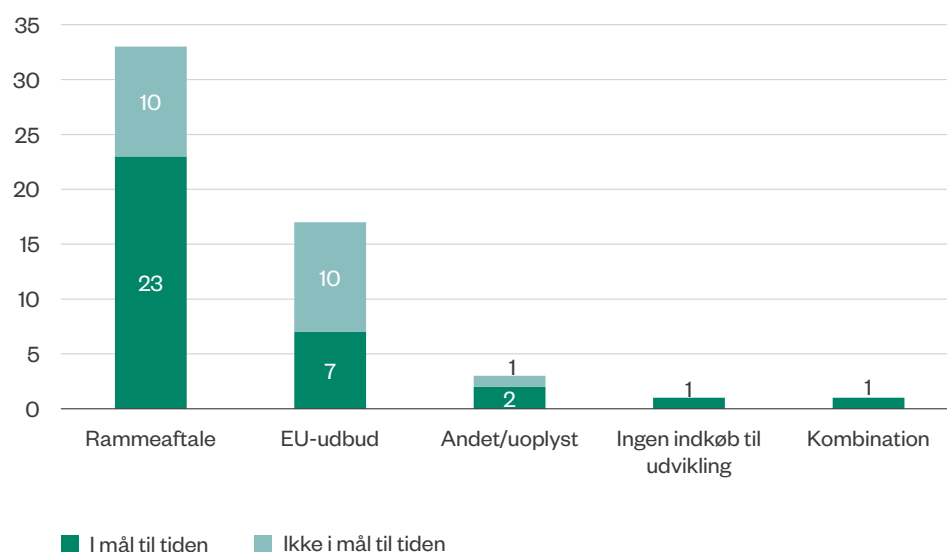
Figur L**Projekter, der har realiseret de forventede gevinster, fordelt på projekternes udviklingsmetode**

Note: n=36.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

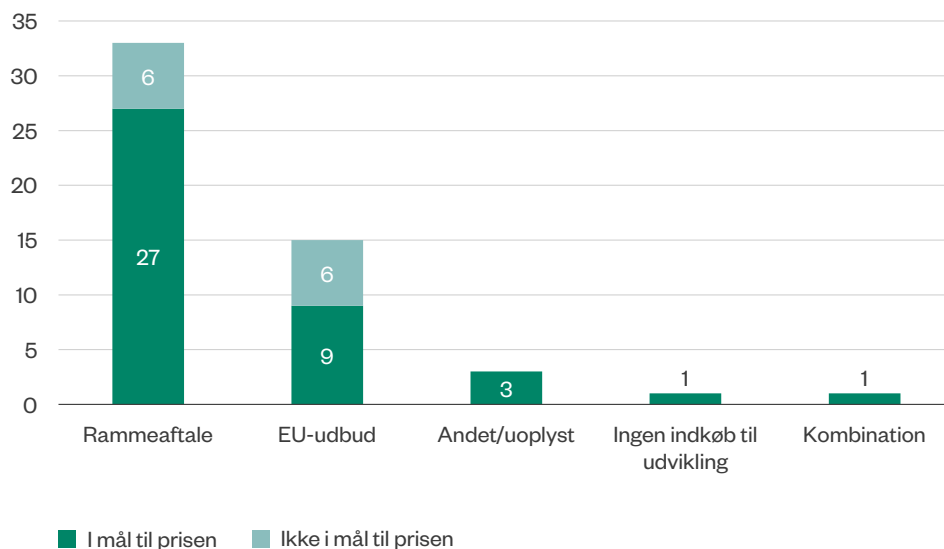
Indkøbsform og målopfyldelse

Dette afsnit viser sammenhængen mellem ministeriernes valg af indkøbsform i beslutningsfasen, og hvordan projekterne kommer i mål i forhold til tid, pris og gevinster.

Figur M**Projekter, der er kommet i mål til tiden, fordelt på projekternes indkøbsform**

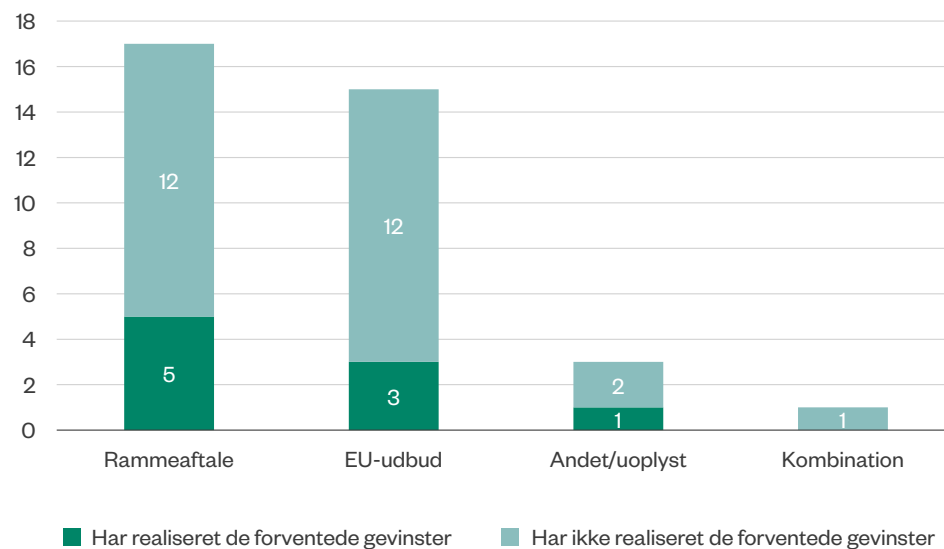
Note: n=55.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

Figur N**Projekter, der er kommet i mål til prisen, fordelt på projekternes indkøbsform**

Note: n=53.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

Figur O**Projekter, der har realiseret de forventede gevinster, fordelt på projekternes indkøbsform**

Note: n=36.

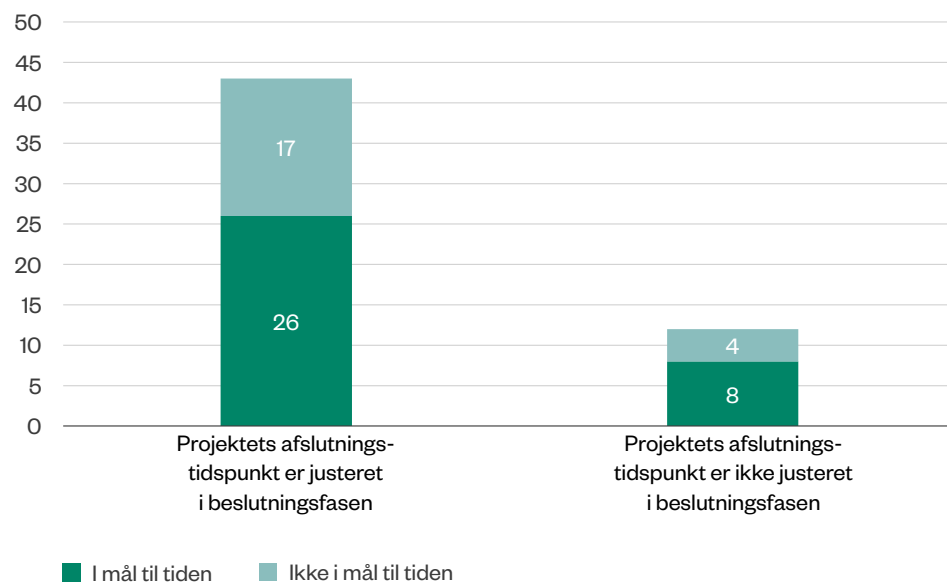
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

Beslutningsfasens justeringer og målopfyldelse

Dette afsnit viser sammenhængen mellem ministeriernes justeringer i afslutnings-tidspunkt og budget i beslutningsfasen, og hvordan projekterne kommer i mål i forhold til tid, pris og gevinster.

Figur P

Projekter, der er kommet i mål til tiden, fordelt på, om projektets afslutningstidspunkt er justeret i beslutningsfasen eller ej

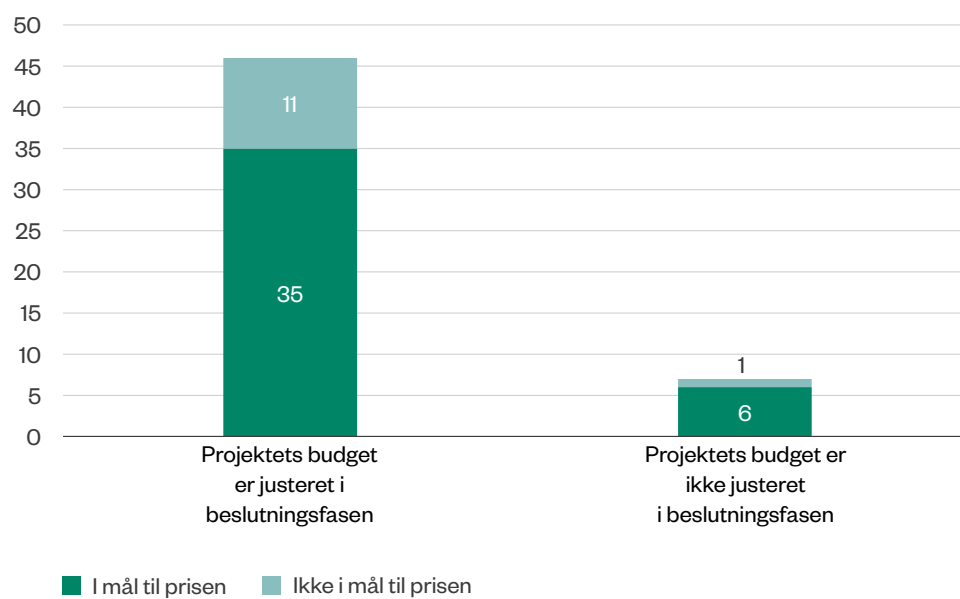


Note: n=55.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

Figur Q

Projekter, der er kommet i mål til prisen, fordelt på, om projektets budget er justeret i beslutningsfasen eller ej



Note: n=53.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes oplysninger.

Bilag 4. Ministeriernes projekter

Figur a

Generelt om Beskæftigelsesministeriets projekter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Figur b
Generelt om Børne- og Undervisningsministeriets projekter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Figur c

Generelt om Erhvervsministeriets projekter

	2 it-projekter: • Nyt Digitalt Skibsregister • PLP-00 It-understøttelse af plandata til ejendomsvurdering
	Overordnet formål: 1 projekt skal sikre kvalitetsløft 1 projekt skal sikre effektiviseringer
	Teknisk løsning: 1 projekt er udviklet fra bunden af leverandøren 1 projekt er anskaffet som et standardsystem med tilpasninger
	Udviklingsmetode: 1 projekt er udviklet med en delvist agil metode 1 projekt er udviklet med en agil metode
	Indkøbsform: 1 projekt er indkøbt på en rammeaftale 1 projekt er indkøbt via EU-udbud

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Figur d
Generelt om Finansministeriets projekter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Figur e

Generelt om Forsvarsministeriets projekter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Figur f
Generelt om Justitsministeriets projekter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Figur g

Generelt om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets projekter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Figur h
Generelt om Kulturministeriets projekter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Figur i

Generelt om Miljø- og Fødevareministeriets projekter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Figur j

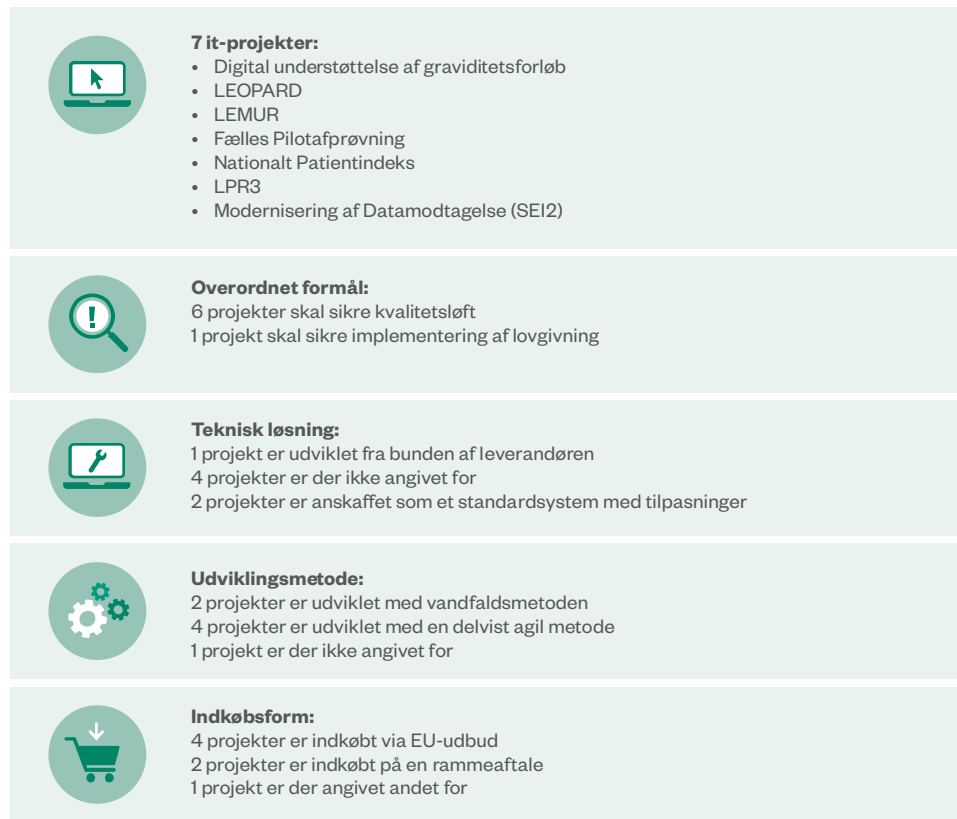
Generelt om Skatteministeriets projekter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Figur k

Generelt om Sundheds- og Ældreministeriet projekter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Figur I
Generelt om Transport- og Boligministeriets projekter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Figur m

Generelt om Uddannelses- og Forskningsministeriets projekter

	3 it-projekter: • ESAS (tidligere Nyt SIS) • Krav og Udbetaling • SU-reformprojekt
	Overordnet formål: 1 projekt skal sikre kvalitetsløft 1 projekt skal sikre effektiviseringer 1 projekt skal sikre implementering af lovgivning
	Teknisk løsning: 2 projekter er egenudviklede 1 projekt er anskaffet som et standardsystem med tilpasninger
	Udviklingsmetode: 2 projekter er udviklet med en agil metode 1 projekt er udviklet med en delvist agil metode
	Indkøbsform: 1 projekt er indkøbt på en rammeaftale 1 projekt er indkøbt via EU-udbud 1 projekt er der ikke foretaget indkøb til it-udvikling til

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Figur n
Generelt om Udenrigsministeriets projekter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Figur o

Generelt om Udlændinge- og Integrationsministeriets projekter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne.

Bilag 5. Ordliste

Beslutningsfasen	Svarer til analyse- og anskaffelsesfasen i den tidligere version af it-projektmodellen. I den nye version af modellen svarer beslutningsfasen til analysefasen og en del af gennemførelsesfasen, frem til ministeriet indgår kontrakt med en leverandør eller igangsætter udviklingen af it-systemet. Beslutningsfasen omfatter således perioden, efter at de politiske eller forretningsmæssige beslutninger om at gennemføre projektet er truffet. Det er i beslutningsfasen, at ministerierne lægger fundamentet for, hvordan it-projektet skal tilrettelægges og gennemføres, ved at indsamle viden, der kan kvalificere bl.a. teknologivalg, tidsplan og budget.
Indkøbsform	Ministerierne kan indkøbe it-systemet eller eventuelle udviklingstimer på forskellig måde, fx gennem et EU-udbud, hvor der er forskellige muligheder, herunder offentligt udbud, begrænset udbud og udbud med forhandling, gennem Økonomistyrelsens rammeaftaler, gennem egne rammeaftaler og gennem Staten og Kommunernes Indkøbsservices (SKI rammeaftaler).
Markedsafklaring	Kan fx være dialog med én eller flere leverandører for at få overblik over markedet og identificere potentielle leverandører, inden opgaven sendes i udbud. Markedsafklaringen kan også bestå i at undersøge, om andre nationale eller internationale myndigheder har eksisterende løsninger, der kan genbruges.
Obligatoriske styringsdokumenter	Ministerierne skal bruge en række obligatoriske styringsdokumenter, når de gennemfører et it-projekt, uanset om projektet skal risikovurderes eller ej. Efter justeringen af projektmodellen i 2018 drejer det sig om projektgrundlag, risikolog og risikotjekliste, styregruppeaftale og businesscase. Disse dokumenter er gennemgående i hele projektets forløb. Før justeringen var projektinitieringsdokumentet en del af de obligatoriske dokumenter. Det er nu erstattet af projektgrundlaget.
Rammeaftale	En indkøbsaftale, som det offentlige kan bruge til enten at købe standardvarer eller ydelser som fx hardware, software og rådgivning. En rammeaftale angiver, hvad der kan indkøbes på aftalen, på hvilke betingelser og til hvilken pris.
Statens it-projektmodel	Det fremgår af budgetvejledningen, at ministerierne skal bruge statens it-projektmodel, når de gennemfører it-projekter. Modellen skal bidrage til at give de statslige myndigheder et solidt grundlag for at gennemføre succesfulde it-projekter, fra idé til realisering af gevinster. Den fordrer en systematisk tilgang til arbejdet med at tilrettelægge og gennemføre it-projekter.
Statens It-råd	I 2011 nedsatte regeringen Statens It-projektråd (senere Statens It-råd med topledere fra offentlige og private virksomheder. Rådet hjælper myndighederne med tidlig håndtering af risici i it-projekterne gennem rådgivning, konkrete værktøjer og systematisk risikovurdering.
Teknisk løsning	Ministerierne kan vælge forskellige tekniske løsninger (også kaldet anskaffelsesformer for den tekniske løsning, fx et standardsys tem, der kræver opsætning i forhold til ministeriets behov, en standardløsning med lidt større tilpasninger, egenudvikling, hvor ministeriet selv står for udviklingen eller udvikling af it-systemet fra bunden hos en leverandør.
Udviklingsmetode	Den agile metode og vandfaldsmetoden er 2 forskellige måder at gribe udviklingen af it-systemer an på. Én af forskellene er, at man i projekter, hvor vandfaldsmetoden er anvendt, beskriver kravene til systemet på et detaljeret niveau, før man går i gang med udviklingen. I agile projekter er kravene til systemet beskrevet på et overordnet niveau, når udviklingen går i gang, mens de detaljerede krav beskrives løbende, efterhånden som det bliver besluttet, hvordan systemet præcist skal udformes.