



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Februar 2020

Rigsrevisionens notat om

tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af beslutningsprocesser for statslige it-projekter

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af beslutningsprocesser for statslige it-projekter

10. februar 2020

RN 1503/20

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 6. december 2019 om en undersøgelse af beslutningsprocesser for statslige it-projekter, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. Dette notat beskriver, hvordan en eventuel større undersøgelse vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i november 2020.

II. Baggrund

2. Det fremgår af Statsrevisorerne anmodning, at den øgede digitalisering betyder, at it i staten kan anses som kritisk infrastruktur på linje med fx elektricitet og veje. Reglerne for statslige it-projekter er, at statslige it-projekter over 10 mio. kr. og it-anskaffelser over 60 mio. kr. skal risikovurderes af Statens It-råd. Projekter over 60 mio. kr. skal desuden forelægges i et aktstykke for Folketingets Finansudvalg. Statens It-råd følger it-projekter og it-anskaffelser fra analysefasen til ét år inde i realiseringsfasen. Frem til risikovurderingen er processen ens for alle projekter og anskaffelser.

Det fremgår endvidere af anmodningen, at beslutningsprocessen for indkøb af it til staten er kompleks og unik for hvert it-projekt, men at den også er vigtig i forhold til det enkelte it-projekts efterfølgende succes. Statsrevisorerne lægger til grund for anmodningen, at det derfor er betydningsfuldt, at der indsamles viden og opnås læring om, hvorvidt og i givet fald hvordan beslutningsprocesser påvirker projekternes succes i forhold til de opstillede mål.

3. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om:

- en kortlægning af beslutningsprocesser i statslige it-projekter
- en vurdering af, om beslutningsprocesser for offentlige it-projekter har implikationer for kvaliteten og opfyldelsen af de opstillede mål for projektet.

Det fremgår ligeledes af Statsrevisorerne anmodning, at formålet med begge undersøgelsesspørgsmål primært er at opnå læring om god praksis for beslutningsprocesser i forbindelse med statslige it-projekter.

Kortlægning af beslutningsprocesser i statslige it-projekter

4. Statsrevisorerne har anmodet om en tværgående sammenligning, fx med følgende indhold:

- en stikprøvebaseret gennemgang og sammenligning af beslutnings- og planlægningsfasen for forskellige statslige it-projekter, herunder tidsforbrug og omkostninger (fx interne resurser og ekstern konsulentbistand)
- en komparativ undersøgelse af statslige it-projekter med projekter, som er underkastet offentlige regler, fx KOMBIT og/eller Udbetaling Danmark
- en komparativ undersøgelse af statslige it-projekter med it-projekter, hvor der helt eller delvist er anvendt agil metode, og it-projekter med en mere "traditionel" beslutningsproces, bl.a. omkring budgetprocessen.

Det fremgår af anmodningen, at Statsrevisorerne er opmærksomme på, at Rigsrevisionen ikke har adgang til at indhente oplysninger hos eksterne leverandører og KOMBIT og/eller Udbetaling Danmark. Disse oplysninger skal i givet fald indhentes på frivillig basis og eventuelt anonymt.

Vurdering af beslutningsprocesser

5. Statsrevisorerne har anmodet om en vurdering af, om beslutningsprocesser for offentlige it-projekter har implikationer for kvaliteten og opfyldelsen af de opstillede mål for projektet, herunder om:

- længden på beslutningsfasen i statslige it-projekter har indflydelse på projektets pris og opfyldelse af de oprindelige opstillede mål, og hvordan det sikres, at den viden, der bliver opnået undervejs i beslutningsfasen, bliver indarbejdet i målene for projektet
- hvordan reglerne for statslige it-projekter påvirker valget af projektmodel, og om reglerne for statslige it-projekter fremmer valget af den projektmodel, der passer bedst til det konkrete it-projekt
- i hvor høj grad erfaringsoplysninger fra eksterne leverandører inddrages i beslutningsfasen.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

6. Rigsrevisionen forventer at opdele undersøgelsen i følgende 2 dele:

- en kortlægning af beslutningsfasen i statslige it-projekter
- en nærmere undersøgelse af, om beslutningsfasen kan have implikationer for kvaliteten og opfyldelsen af de opstillede mål for projekterne.

7. Rigsrevisionen ser beslutningsfasen som den periode, der starter med, at ministerierne igangsætter it-projektet, og indtil udviklingen af et nyt it-system bliver påbegyndt. Det svarer til analyse- og anskaffelsesfasen i den fællesstatslige it-projektmodel, som ministerierne har skullet bruge til gennemførelsen af it-projekter frem til 2018, og til analysefasen og en del af gennemførelsesfasen i den nye version af modellen. Beslutningsfasen omfatter således perioden efter, at de politiske eller forretningsmæssige beslutninger om at gennemføre projektet er truffet.

Figur 1 viser de i alt 5 faser, der indgår i den fællesstatslige it-projektmodel frem til 2018, og at beslutningsfasen løber, fra analysefasen igangsættes, til anskaffelsesfasen afsluttes.

Figur 1

Beslutningsfasen - den fællesstatslige it-projektmodel 2011-2018



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af figur fra Digitaliseringsstyrelsen.

I beslutningsfasen gennemfører ministerierne aktiviteter, der bl.a. omfatter fastlæggelse af mål, estimering af tidsplan og budget, markedsafklaring, valg af udviklingsmetode samt eventuelt kravspecificering og gennemførelse af udbud. Aktiviteterne i beslutningsfasen kan variere, afhængigt af fx hvilken udviklingsmetode der er valgt til projektet. Eksempelvis vil den mere detaljerede kravspecificering foregå i starten af et vandfaldsprojekt, mens den i et agilt projekt vil foregå løbende i hele projektets levetid. Begge typer af projekter vil indgå i undersøgelsen.

Kortlægning

8. I den første del af undersøgelsen vil vi foretage en kortlægning af beslutningsfasen i statslige it-projekter.

9. Kortlægningen vil som udgangspunkt omfatte alle statslige it-projekter, der er igangsat efter den 1. januar 2011, og som har udgifter for 10 mio. kr. eller derover. Fælles for disse projekter er, at de er risikovurderet af Statens It-råd, at ministerierne skal anvende den fællesstatslige it-projektmodel til gennemførelsen, og at ministerierne løbende og afslutningsvist skal rapportere til Statens It-råd om projektets status.

I slutningen af 2019 var der ifølge Statens It-råd omkring 110 af disse it-projekter fordelt på 16 ministerier¹. Ca. halvdelen af projekterne er afsluttet, mens den anden halvdel fortsat er under gennemførelse. I ca. 60 % af de igangværende projekter anvender ministerierne en agil eller en delvist agil metode.

10. Vi forventer, at kortlægningen først og fremmest vil bidrage med viden og læring om, hvad der karakteriserer beslutningsfasen for statslige it-projekter på et helt overordnet niveau, fx fasens længde, ministeriernes resurseforbrug og omkostningerne i fasen. Kortlægningen vil desuden danne grundlag for at kunne sammenligne de statslige it-projekter på tværs af fx ministerier, agile og ikke-agile projekter, projekter, hvor der er tale om nyudvikling og tilpasning af standardssystemer og store og små projekter.

Vandfalds- og agil metode

Vandfaldsmetoden og den agile metode er 2 forskellige måder at gribe udviklingen af it-systemer an på.

En af forskellene er, at man i vandfaldsprojekter 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.

¹ Statsministeriet og Kirkeministeriet har ikke gennemført sådanne it-projekter i perioden.

Vi vil ikke inddrage andre aktører (fx KOMBIT og Udbetaling Danmark) end de statslige i kortlægningen, da vi vurderer, at sammenligningsgrundlaget vil være for usikkert. For det første vil vi ikke kunne verificere de data, vi får fra aktører, vi ikke har revisionsadgang til. For det andet vil data om disse aktørers it-projekter ikke være sammenlignelige med de statslige, da projekterne gennemføres inden for forskellige rammer.

11. Vi vil som udgangspunkt basere kortlægningen på eksisterende data. Det er fx data i de dokumenter, som ministerierne skal sende til Statens It-råd forud for rådets risikovurdering og som afslutning på it-projektet, samt information fra de statusrapporter, som Statens It-råd offentliggør om de statslige it-projekter hvert halve år.

Undersøgelse af, om beslutningsfasen kan have implikationer for kvaliteten og opfyldelsen af de opstillede mål

12. I den anden del af undersøgelsen vil vi foretage en mere dybdegående undersøgelse af beslutningsfasen for udvalgte ministeriers it-projekter.

13. Vores udvælgelse af ministerier til denne del af undersøgelsen vil tage afsæt i resultaterne fra kortlægningen og Statsrevisorernes ønske om, at beretningen skal have et læringspotentiale.

Vi vil i denne del af undersøgelsen gå mere i dybden med, hvordan omkostninger og resurser er fordelt på interne og eksterne resurser, og – hvis det er muligt – hvordan disse er fordelt på udvalgte aktiviteter. Hermed vil vi kunne give et mere nuanceret billede af, hvordan resurserne er anvendt i beslutningsfasen. Det kunne fx være resurser til markedsafklaring med henblik på at kunne belyse, i hvor høj grad ministerierne har inddraget eksterne leverandørers erfaringer i beslutningsfasen. Detaljeringsgraden i denne del af undersøgelsen vil være afhængig af, om vi kan tilvejebringe tilstrækkeligt detaljerede, strukturerede og sammenlignelige data.

14. Vi vil undersøge, om der ses en sammenhæng mellem forhold i beslutningsfasen og projektets pris og mål. Vi forventer at kunne vise, om der er tendenser til, at projektets pris og mål opfyldelse hænger sammen med fx en bestemt længde, en særlig fordeling af aktiviteter eller andre forklarende faktorer i beslutningsfasen.

Vi vil også undersøge, om ministerierne indarbejder den viden, der bliver opnået undervejs i beslutningsfasen, i målene for projektet. Det forventer vi at gøre med udgangspunkt i nogle nedslagpunkter i beslutningsfasen. Nedslagpunkterne kunne fx være Statens It-råds risikovurdering, baselinerapporteringen til Statens It-råd, offentliggørelsen af udbudsmaterialet og kontraktindgåelsen. Ved at følge, om målene bliver ændret mellem nedslagpunkterne, vil vi på et overordnet niveau kunne se, om ministerierne løbende har justeret målene, efterhånden som de har fået kvalificeret viden fra fx It-rådet og leverandøren i løbet af beslutningsfasen. For de it-projekter, der er udviklet internt i ministerierne, vil der skulle defineres et andet nedslagpunkt end kontraktindgåelsen.

Endelig vil vi undersøge, om ministerierne har foretaget en vurdering af, hvilken udviklingsmetode (agil eller ikke-agil) der er bedst egnet til det konkrete projekt, og om valget er begrundet. Dette vil kunne belyse, hvilke faktorer der påvirker valget af den ene udviklingsmetode frem for en anden. Vi vil som en del af undersøgelsen se på, om ministeriernes begrundelse for at vælge en bestemt udviklingsmetode peger på, at reglerne for statslige it-projekter har indflydelse på valget. Reglerne omfatter brug af den fællesstatslige it-projektmodel i alle it-projekter, risikovurdering af it-projekter over 10 mio. kr. og forelæggelse af it-projekter over 60 mio. kr. for Folketingets Finansudvalg. Vi er i den forbindelse opmærksomme på, at den fællesstatslige it-projektmodel i 2018 blev ændret, bl.a. for bedre at tilgodese brug af agile metoder.

15. Vi forventer i løbet af undersøgelsen at inddrage eksterne eksperter/forskere til at drøfte vores resultater samt involvere andre aktører med henblik på at kvalificere og perspektivere den viden og læring, der kan uddrages af undersøgelsen.

16. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm