

Arild Jansen og Ivar Berg-Jacobsen

Fra kontrollør til aktør: Behov for nye roller for fagdepartementene i styring av tverrgående IKT-prosjekter?

Noen erfaringer fra styringen av større IKT-prosjekter i forvaltningen

Avdeling for forvaltningsinformatikk
Senter for rettsinformatikk,
Universitetet i Oslo
Pb 6706 St. Olavs Plass
0130 Oslo



**UNIVERSITETET
I OSLO**

Forord

Bakgrunnen for denne rapporten er et ønske om å få bedre innsikt i de særlige utfordringer som er knyttet til styring av tverrgående IKT-prosjekter i forvaltningen. Formålet å presentere erfaringer fra noen større IKT-prosjekter som er gjennomført eller i ferd med å bli avsluttet. Dette arbeidet er en videreføring av en tidligere undersøkelse av departementenes generelle styring av IKT-bruken i underliggende virksomheter, som ble igangsatt av Avdeling for forvaltningsinformatikk, Universitet i Oslo og Ressursnettverk for eForvaltning, med støtte fra Direktoratet for forvaltning og IKT.

Denne rapporten har et avgrenset siktemål gjennom å drøfte fagdepartementenes ansvar og rolle knyttet til planlegging og gjennomføring av tverrgående IKT-prosjekter i sine underliggende etater. Rapporten drøfter ikke utfordringer knyttet til samordning generelt, da dette er drøftet i en tidligere rapport (Jansen og Berg-Jacobsen 2011). Vårt fokus er forholdet mellom fagdepartementet og underliggende etat som prosjekteier, hvor vi tar opp de forventninger og krav som prosjektene bør ha til eget fagdepartementet som overordnet eier. Våre anbefalinger kan kanskje framstå som en samling gode råd og ønsker, sett fra prosjektledernes side. Men våre konklusjoner er basert på konkrete erfaringer, og en del av dette er faktisk allerede etablert praksis i enkelte av de prosjektene vi har studert. Slik sett er formålet med rapporten å formidle slik kunnskaper og erfaringer til andre deler av forvaltningen. Vi vil imidlertid understreke at sjøl om rapporten baserer seg på studier av konkrete prosjekter, står alle vurderinger og konklusjoner for vår regning

Vi vil benytte anledningen til å takke de virksomhetene og departementene vi har studert for å gjøre relevant materiale tilgjengelig for oss, og spesielt takke våre informanter for at de har tatt seg tid til å ha samtaler med oss.

Oslo mars 2012.

Arild Jansen og Ivar Berg-Jacobsen¹

¹ Ivar Berg-Jacobsen er fra 1.12.2011 ansatt i Helsedirektoratet

Innhold

Sammendrag.....	4
1 Innledning.....	7
1.1 Metodebruk.....	7
2 Kort om etatsstyring og prosjektstyring generelt	8
2.1 Rammer for overordnet prosjektstyring mm	9
3 Undersøkelsen – de enkelte prosjektene.....	10
3.1 SL (System for ligning og saksbehandling), Skattedirektoratet (SKD)	10
3.2 Nye TVINN, Toll og avgiftsdirektoratet (TAD)	11
3.3 PERFORM, Statens Pensjonskasse (SPK).....	12
<i>Utfordringer/barrierer</i>	12
3.4 LØFT/ MODULIS, Lånekassen	12
3.5 EFFEKT-programmet, Utlendingsdirektoratet.....	13
3.6 AUTOSYS, Veidirektoratet	14
<i>Utfordringer/barrierer</i>	15
4 Nye krav til departementene i styring av tverrgående prosjekter.....	17
4.1 Idéfasen.....	17
4.2 Forstudie og forprosjekt	18
5 Avslutning	21
Vedlegg.....	22

Sammendrag

Tidligere direktør Ida Børresen, UDI uttalte på e-Forvaltningskonferanse 2011:

..Dersom jeg hadde problemer av økonomisk, lovgivningsmessig eller faglig karakter, kunne jeg ta dem opp med departementet, og få gode svar mer eller mindre på stående fot. Men når jeg ønsket støtte eller hjelp på IKT-området hadde jeg ingen å gå til. Fokus i departementet og kompetansen i departementet var på andre forhold, andre spørsmål...

Med dette som bakteppe oppsummerer rapporten erfaringer knyttet til styring av tverrgående IKT-prosjekter i forvaltningen. Hovedfokuset er fagdepartementenes ansvar, roller og oppgaver i den overordnede styringen av planlegging og gjennomføringen av slike prosjekter. Rapporten framhever en del hensyn og forhold vi mener er viktige i styringen av IKT-prosjekter hvor departementer og etater fra andre sektorer er involvert. Undersøkelsen bygger på studie av 6 større prosjekter og er basert på analyser av utvalgte prosjektdokumenter og intervjuer med aktuelle prosjektledere.

I rapporten pekes det på de særlige utfordringene som planlegging og gjennomføring av tverrgående IKT-prosjekter innebærer. Spesielt drøftes de forhold som er knyttet til *tverrsektorielle* prosjekter, som krever at flere fagdepartementer aktivt må samordne sitt arbeid i styring og oppfølging. Slike prosjekter medfører en rekke utfordringer, som å samarbeide om budsjett og finansiering, koordinering av rettslige reguleringer, endringer i arbeidsprosesser og samarbeidsforhold, gjensidig tilpasning av tekniske løsninger, osv.

Undersøkelsen viser at departementenes styring av prosjekter i stor grad skjer gjennom tildelingsbrev og styringsdialogen innenfor rammene av den etablerte etatsstyringen. Likevel finner vi at det bare i de undersøkte prosjektene er store forskjeller på fagdepartementenes involvering i slike prosjekter, utover den vanlige styringsdialogen og den kvalitetssikring som forutsettes gjennom i KS1/KS2-regimene for større prosjekter. I enkelte av fagdepartementene er det bygget opp betydelig kompetanse og erfaring i overordnet styring av slike prosjekter, og disse har et aktivt engasjement knyttet framdrift og oppfølging, mer enn hva som er vanlig i den ordinære styringsdialogen. For andre av prosjektene er departementenes rolle begrenset til nødvendig kvalitetssikring og kontroll av kostnader og overholdelse av tidsfrister, og det kan reises spørsmål om de besitter tilstrekkelige kompetanse og ressurser til aktiv oppfølging utover dette.

Vårt hovedbudskap er at ansvarlig fagdepartementet generelt må ta en mer aktiv rolle i planlegging og oppfølging av tverrgående IKT-prosjekter. Mens styringsdialogen fastsetter de generelle mål og rammer for etatene prosjekter og aktiviteter, finner vi at det i tillegg er nødvendig med direkte involvering i overordnet styring i hele prosjektperioden. Dette gjelder særlig i den *strategiske styringen* (tilrettelegging av rammebetingelser som regelverk, finansieringsmodeller, etc.), men også i den mer *operative oppfølgingen* av prosjektet.

Dette skal imidlertid ikke endre skillet mellom departementets (politiske) ansvar og det konkrete eieransvar for prosjektet som ligger i underliggende etat. Fagdepartementets ansvar må primært være å sikre tilstrekkelige gode rammer for prosjektet. Likevel viser vår studie at det er mange grunner til at ansvarlig fagdepartementet bør engasjere seg i alle fasene av prosjektet, ikke bare i planlegging og oppstart, men også i oppfølgingen gjennom å bidra til at prosjektet ikke blir forsinket på områder som er departementets ansvar, hva gjelder overordnede prioriteringer, avklare juridiske spørsmål, organisering, osv. Dette kan

også innebære å øve påtrykk på andre departementer, både vedr. finansiering, foreta rettslige endringer med mer, og å bidra til å rydde av veien ulike typer hindringer som ligger utenfor prosjektets og eieretatens myndighetsområde. Således bør fagdepartementene føle et "ansvar" for prosjektene framdrift, fordi dette stiller spesielle krav til samspill og samarbeid med mange aktører, både på tvers av forvaltningen og likeledes med aktører utenfor forvaltningen, som ikke eieretaten kan håndtere i egen regi. I flere av de prosjektene vi har studert har nettopp fagdepartementene vært seg bevisst denne rollen.

Noen eksempler på slike oppgaver

- *Overordnet planlegging og styring*: Delta aktivt i målformuleringer og resultatkrav, men også å forstå forutsetninger for å oppnå de mål som er satt og rammer som gjelder. Dette omfatter også den politiske dimensjonen, gjennom å foreta og støtte vanskelige prioriteringer, og videre å vurdere hvordan andre departementer bør trekkes inn i styring/koordinering, blant annet å overvåke om manglende planer for investeringer/drift i andre sektorer kan utgjøre en risiko for framdriften av egne prosjekter.
- *Juridiske spørsmål*: Sikre nødvendige hjemler, igangsette prosesser vedr. endringer i lover/forskrifter, og om nødvendig samordne/påvirke lovendringsprosesser i andre departementer.
- *Organisatorisk forhold*: Bidra til å gjennomføre endringer i samarbeid og arbeidsdeling mellom involverte etater. Vurdere etablering av nødvendige koordinerings- og samarbeidsfora, også med beslutningsmyndighet dersom dette er formålstjenlig.
- *Teknologisk aspekter*: Bidra til å sikre at de teknologiske rammene er tilfredsstillende, for eksempel gjennom standardisering, bruk av fellesressurser og infrastrukturspørsmål, om nødvendig sørge for at det blir inngått forpliktende avtaler om felles utvikling og innføring av IKT-løsningene på tvers av etater.

Vi vil trekke fram to forhold som bør kreve overvåkenhet fra departementenes side:

i) Bidra til å sikre at felles informasjonsressurser, blant annet grunndataregistre mm som inngår i en underliggende *informasjonsinfrastruktur* i forvaltningen har den nødvendige kvalitet, tilgjengelighet og stabilitet. Slike fellesressurser vil utgjøre en integrert del av mange andre etatsvise IKT-løsninger og forutsettes å kunne brukes løpende i oppgaveløsningen. Forvaltning av infrastrukturer stiller spesielle krav til standardisering, funksjonalitet, tilgjengelighet, kvalitet med mer, noe som også gjør styringen av disse mer krevende, både knyttet til finansiering, fordeling av ansvar for utvikling og drift, avklaring av rettslige spørsmål med mer. Vi kan her vise til rapporten om nasjonale felleskomponenter.

ii) Hensyn til *sikkerhet og sårbarhet*: Det er en økende, men ikke tilstrekkelig erkjennelse av at større grad av samhandling skaper mer komplekse avhengighetsforhold og dermed økt sårbarhet knyttet til de tekniske løsningene. Dette krever iverksetting og oppfølging av ulike typer tiltak, og spesielt at ansvarlig fagdepartement ivaretar helhetsspektivet i håndtering av slike sårbarhetsspørsmål.

Koordinering på overordnet nivå

I noen av de studerte prosjekter har det vært etablert koordinerende utvalg og styringsgrupper på tvers av etater, også på departementsnivå. Vi tror det også i andre tverrgående prosjekter kan være formålstjenlig å ha slike interdepartementale utvalg for sikre nødvendig framdrift i aktiviteter som er utenfor selve prosjektet myndighetsområde. Men slike utvalg

må ha et konkret mandat og helst tilstrekkelig beslutningsmyndighet (og ikke bare ha en orienterende/rådgivende rolle). Vi argumenterer imidlertid *ikke* for å etablere nye generelle, samordningsfunksjoner i forvaltningen som ikke er knyttet til enkeltprosjekter, men at det vurderes konkrete behov i de enkelte prosjektene og for senere driftsløsninger.

Gjensidig forpliktende samarbeidsavtaler

Erfaringer fra mange prosjekter viser at det er nødvendig å utarbeide forpliktende samarbeidsavtaler mellom de aktørene som deltar, for å danne et viktig grunnlag for å skape faste og forutsigbare rammer for samarbeidsprosjekter. Fagdepartementet må her bistå i den grad det er nødvendig for å få etablert slike avtaler.

Våre anbefalinger er ikke ment å skulle bidra til å flytte ansvar eller aktiviteter opp på et høyere forvaltningsnivå. Generelt må en tilstrebe å løse problemene innenfor rammen av prosjektet og de involverte etatene på et operativt nivå så langt dette er mulig. Nettverkstyring basert på gjensidig tillit og forståelse er generelt å foretrekke. Men erfaringene fra de prosjekter vi har studert tilsier at det er en noen styringsutfordringer som også krever ulike former for engasjement på departementsnivå utover den styring som skjer gjennom den ordinære etatsstyringen.

1 Innledning

Det hevdes at de fleste offentlige IKT-prosjektene er mer eller mindre mislykket. Vi er ikke enige i dette. Faktisk tror vi at mange større IKT-prosjekter i forvaltningen er relativt vellykket. I denne rapporten vil vi oppsummere en del erfaringer fra noen slike prosjekter.

Med tverrgående IKT-prosjekter vil vi her mene prosjekter som innebærer anskaffelse [og/eller utvikling] og innføring av nye IKT-løsninger som involverer etater fra flere sektorer. Dette kan f. eks. være innhenting, utveksling eller bruk av data fra ulike etater, eller bruk av komponenter fra flere systemer, eller at bruk av løsninger forutsetter i koordinering av arbeidsprosesser/oppgaver mellom/med andre prosjekter eller aktiviteter. Denne rapporten ser spesielt på prosjekter av *tverrsektoriell* karakter, dvs. at prosjektets igangsetting og framdrift er avhengig av aktiviteter også i etater/virksomheter underlagt andre fagdepartementer. Prosjektene i denne undersøkelsen representerer slike utfordringer.

Denne studien begrenser seg til å drøfte *fagdepartementenes* ansvar og oppgaver knyttet til planlegging, igangsetting og oppfølging av større IKT-prosjekter i egen underliggende etat. Rapporten tar derfor ikke opp prosjektstyring i bredere forstand. Vi vil her blant annet vise til Difi sitt arbeid gjennom Prosjektveiviseren.no med å utvikle en arena for erfaringsutveksling og læring på dette feltet. Rapporten drøfter heller ikke utfordringer knyttet til samordning generelt. Det vises ellers til Jansen og Berg-Jacobsen (2011).

1.1 Metodebruk

Denne undersøkelsen bygger på analyse av 6 større, tverrsektorielle prosjekter som omfatter 9 departementer og over 15 underliggende etater. De konkrete prosjektene er

- SL (System for ligning og saksbehandling) i Skattedirektoratet, Finansdepartementet
- NyeTVINN i Toll- og avgiftsdirektoratet, Finansdepartementet
- LØFT Modulis i Lånkassen, Kunnskapsdepartementet
- PERFORM i Statens Pensjonskasse, Arbeidsdepartementet
- EFFEKT i Utlendingsdirektoratet, Justisdepartementet
- AUTOSYS i Vegvesenet, Samferdselsdepartementet

Det metodiske opplegget har basert seg på to hovedtyper av datainnsamling i) dokumentanalyser og ii) intervjuer. I dokumentanalysene har vi sett på de aktuelle budsjettproposisjoner og tildelingsbrev, med fokus på omtale av overnevnte prosjekter. Videre har vi studert tilgjengelige, relevante dokumenter som beskriver prosjektens mandat og målforankring. Videre er det gjennomført intervjuer med prosjektleder og enkelte nøkkelpersoner knyttet til prosjektene i de respektive underliggende etater. Oversikt over de som er intervjuet er gitt i vedlegg 1. Intervjuene er gjennomført i perioden august–oktober 2011.

Begrepsbruk

Ansvarlig departement: Det fagdepartement som er etatsstyrende departement for angjeldende etat(er), som primært fremmer budsjettmessige forslag og tar overordnet ansvar for prosjektets gjennomføring.

Samarbeidende departement(er): Andre departementer som har ansvar for aktiviteter som er nødvendig for at prosjektet blir gjennomført, enten ved at underliggende etat[er] er direkte involvert i prosjektet, eller at prosjektet framdrift er avhengig av konkrete aktiviteter i disse.

2 Kort om etatsstyring og prosjektstyring generelt

Generelt skal departementenes styring av IKT-prosjekter foregå innefor rammen av den generelle etatsstyringen, og våre erfaringer tilsier ikke noe annet. Overordnede rammer er fastlagt i budsjettreglement, veileder for etatsstyring, nytt IKT- rundskriv (P 11/2011), statens kvalitetssikringsregimer (KS 1 og KS2) med mer².

Styringsdialogen³ vil danne rammene, men den konkrete styringen vil måtte utvides og rettes inn mot de konkrete prosjektene, både i den strategiske og i den mer operative styringen. Innenfor rammen av mål- og resultatstyring legger økonomiregelverket opp til at en virksomhet kan ha stor frihet til selv å velge hvordan målene realiseres og i veileder i etatsstyring (Finansdepartementet november 2011) blir det samtidig understreket på at virksomhetene skal tilpasse etatsstyringen til gjeldende forhold innefor den enkelte sektor/fagområde, og ”..at departementene råder over normative, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler og bruker sjelden bare ett virkemiddel..” Videre heter det at ..”Departementet må sikre at egen og underliggende virksomheters planlegging tar hensyn til dette og sørge for at ulike virkemidler utfyller hverandre. Dette gjelder både overfor den enkelte virksomhet og når departementet legger et sektorperspektiv til grunn”.

I veilederen understrekes det at styringskjeden ikke bare er velfungerende vertikalt, men at også virkemiddelbruk er samordnet på tvers av sektorer og med hensyn til bruk av forskjellige typer virkemiddel, samt at faglige og økonomiske styringshensyn er koordinert på en god måte. Her pekers det videre på at ”..tverrgående styringsutfordringer, blant annet IKT. Noen ganger vil heller ikke den tverrgående politikken oppleves å være helt i samsvar med de utfordringene som er spesifikke for sektoren, som f. eks. IKT-politikken. Koblingen mellom etatsstyring og teknologiutvikling og bruk er utfordrende på flere måter, ikke minst er det vanskelig å ta ut effektiviseringsgevinster og å oppnå resultater på tvers av ulike statlige virksomheter. Mens informasjon i økende grad forventes å bli utvekslet å tvers mellom IKT-systemer, virksomheter og sektorer, er det i liten grad utviklet strukturer for å ivareta ansvar for informasjonsutvekslingen på tvers”.

Både denne og tidligere studier underbygger dette. Erfaringene fra denne undersøkelsen viser at en samordning av ulike virkemidler er viktig, men krevende i tverrgående prosjekter. Her nevner ikke veilederen tekniske virkemidler, men slike vil være et sentralt element i samordningsarbeidet, f eks. IKT-strategi, teknisk plattform, sektorstandarder, felleskomponenter osv. Her vises for øvrig til flere rapporter, blant annet FAD (2008), DIFI2010:17 og DIFI2011:11.

² Se blant annet Direktoratet for Økonomistyring, <http://www.dfo.no/>, samordning og styring av IKT-investeringer i staten, P-11/2011: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rundskriv/2011/samordning-og-styring-av-ikt-relaterte-i.html?id=661897>; Veileder nr. 3. Felles begrepsapparat KS1, <http://prosjektveiviseren.no/dokumenter/veileder-til-ks-ordningen-felles-begrepsapparat-ks1>

³ Styringsdialogen er en samlebetegnelse på styringsdokumenter, rapporter og møter av styringskarakter mellom departement og underliggende virksomhet. Den strategiske styringen betegner styring og tilrettelegging av formålstjenlige rammebetingelser for virksomheten i form av regelverk og modeller for finansiering, og å fastsette hovedmål og sentrale veivalg for virksomheten. Operativ styring omfatter den løpende etatsstyringen slik den betegnes av begrepene etatsstyring og styringsdialog ovenfor.

2.1 Rammer for overordnet prosjektstyring mm

Det finnes mange ulike rammeverk og metoder for prosjektgjennomføring og styring som vi ikke vil gå inn på her. Men på et overordnet nivå beskriver alle disse noen felles hovedfaser. I prosjektmodellen som er beskrevet på Prosjektveiviseren.no angis disse fasene:

Ledelse, planlegging og kvalitetssikring				
Idé	Analyse	Prosjektgjennomføring		Realisering
Idéfasen	Forstudie og forprosjekt	Design og utvikling	Implementering og overlevering	Gevinstrealisering og evaluering

Denne prosjektmodellen framstår som lineær og fasedrevet, som blir kritisert i fagmiljøene å være rigid som ikke gir tilstrekkelig dynamikk og tilpasning til de ulike prosjekttyper karakterer. I større prosjekter, eventuelt hele programmer vil en gjerne ha flere parallelle løp, og hvor en også jobber inkrementelt og iterativt mellom de ulike fasene. F eks. ved bruk prosjektmetodikken SCRUM vil ikke prosjektgjennomføringen (systemutviklingsarbeidet) være fasedrevet, men være preget av en lang rekke korte iterasjoner, hvor det er ulike sjøldrevne team som jobber parallelt. Imidlertid, ut i fra perspektivet i denne rapporten: departementets rolle i prosjekter, kan dette rammeverket være hensiktsmessig, ikke minst fordi statens regelverk for økonomistyring, anskaffelser mm innebærer en faseinndeling.

Difi arbeidet nå med å tilpasse rammeverk og metodikk for prosjekt-, program- og porteføljestyling i forvaltningen, og vil gjennom *Prosjektveiviseren.no* videreutvikle en felles arena for erfaringsutveksling og læring på dette feltet. Difi har nå evaluert Prosjektveiviseren og vil videreutvikle denne ved å tydeligere modellen, med klare anbefalinger av faser, beslutningspunkter og tilhørende maler.

I kapittel 4 diskuterer vi fagdepartementenes oppgaver i de ulike fasene av prosjektets levetid.

3 Undersøkelsen – de enkelte prosjektene

Datainnsamlingen har vært konsentrert om de 6 overnevnte prosjekter. Nedenfor vil vi gi en kortfattet oversikt over hvert enkelt prosjekt (bakgrunn, mål, organisering, virkemidler, forhold til andre etater/departementer etc.). Deretter diskuteres spesifikke forhold ved hvert av prosjektene: I tabell I gir en oversikt over mål/rammebetingelser, organisering og departementenes rolle med mer.

Prosjekt/etat/ Fagdepartement	Mål og rammebetingelser	Organisering.	Forankring i departementet rolle og type styring
SL Skattedirektoratet Finansdepartementet (FIN)	Etablere felles system for ligning for alle skatteyttere i Norge, og stimulere til nye måter å arbeide på.	Prosjekteier er avdeling for Innovasjon og utvikling i SKD. SL-prosjektet er kjørt i egen regi i Skattedirektoratet.	Skattelovavdelingen i FIN, som også samordner lovarbeidet.. Prosjektet → Styringsgruppen → Skattedirektøren → FIN. Styringsdialog og konkret kontaktforum
NyeTVINN Toll- og avgiftsdirktoratet, Finansdepartementet	Nye TVINN (Tollvesenet informasjonssystem med næringslivet) innebærer å konvertere til ny teknisk plattform, i henhold til internasjonale standarder.	Styringsgruppe med representanter fra ulike avdelinger i TAD. Nye-TVINN har en eier per virksomhetsprosess	Jevnlige rapportering til FIN. Styringssignaler skjer gjennom etatsstyringen,
LØFT Modulis Lånkassen, Kunnskapsdepartementet (KD)	Lånkassens IKT-fornyelse: Hovedmål: St.mld.nr.12 (2003-04) - Valgfri kommunikasjonskanal - Døgnåpen elektronisk informasjonstjeneste og søknader - Fleksibilitet i søknadsprosessen - Elektronisk å signere gjeldsbrev - Pålitelighet, likebeh og sikkerhet	Overordnede ansvar hos LK direktøren. Overordnet styringsstruktur: KD- Styret LK - Styringsgruppe Modulis -> Programledelse. LK styret har prosjektstyringskompetanse.	Ulike former for styring, både gjennom tradisjonell etatsstyring, hvor styret i LK delegerer myndighet videre. Ekstern prosjektleder i LØFT-Modulis rapporterer til/ møter i styringsgruppa.
PERFORM Statens Pensjonskasse, Arbeidsdepartementet (AD)	Hovedmål i PERFORM er å støtte nytt regelverk i Pensjonsreformen og overgang til ny teknisk plattform. Modernisering er nødvendig for å kunne implementere Pensjonsreformen.	Styringsgruppe i etaten ledet av adm. direktør, og prosjektleder rapporterer. SPKs toppledelse inngår i styringsgruppen. Departementet er representert ved ekstern kvalitetssikrer observatør.	Tett oppfølging mellom prosjektetat og dept (egne kontaktmøter) SPK flytta fra FAD til AD for å samordnes med NAV. AD bidrar mao. til samordning mellom etatene.
EFFEKT UDI, Justisdepartementet (SD)	Samfunns mål: Helhetlig, effektiv og brukerorientert utlendingsforvaltning, omfatter alle aktørene i utlendingsforvaltningen EFFEKT-programmet organiserer utlendingsforvaltningens felles prosjekter	UDI er programeier med beslutningsmyndighet. Programråd er rådgivende og ledes av direktør i UDI medl. fra POD, UD, UNE, IMDi. EFFEKT har god ledelsesforankring,	Programmet er fremmet av JD, med støtte fra UD og BLD + AD (5 etater). En koordineringsgruppe på dept. nivå ledes av innvandringsavd. i JD, med repr. fra UD og Politiavd. i JD. JD tar beslutninger, etter behandling i koordineringsgruppen.
Autosys, Vegvesenet, Samferdselsdepartementet (SD)	Behov for overgang til ny teknologisk plattform, moderne IKT-løsning: 3 Ulike mål, hvorav samfunns mål og effektmålene er tallfestede og etterprøvbare	Vegdirektør er prosjekteier, daglige eierstyringen til dir. for TK-avdelingen, leder av styringsgruppen, med ansvar for å styre prosjektet	Både SD og FIN er viktige interessenter. Faste rutiner/tett samarbeid med SD om prosjektet, gjennom bl.a. faste møter og månedlige rapporteringer

Noen kommentarer knyttet til de enkelte prosjektene.

3.1 SL (System for ligning og saksbehandling), Skattedirektoratet (SKD)

Mål for SL-prosjektet: Å etablere felles system for ligning for alle skatteyttere i Norge, og stimulere til nye måter å arbeide. Systemet har over 2000 brukere og sender ut ca 5 mill. ligninger.

SL-prosjektet er kjørt i egen regi i Skattedirektoratet, men hvor det i selve gjennomføringen har vært engasjert ca 40 % eksterne ressurser/kompetanse gjennom rammeavtaler. Det framheves at en sterk intern kompetanse i prosjektorganisasjonen i SKD har vært nødvendig, både for å sikre kvalitet og for å bruke og å styre innleide konsulenter på en god måte.

Skattelovavdelingen i FIN, som utøver den generelle etatsstyringen overfor Skatteetaten, oppleves å ha god prosjektkompetanse. Departementet legger stor vekt på kvaliteten i prosjektet, og følger prosjektet tett. Prosjektet har holdt seg i henhold til overordnet ramme hele veien, med klare mål, noe som i stor grad har eliminert potensielle målkonflikter.

SL-prosjektet har et kontaktforum, som har møttes annenhver måned gjennom prosjektperioden, og hvor Skattedirektoratet legger frem rapport på hvert møte.

Det er ingen overordnet IKT-strategi for hele sektoren, og FIN er derfor opptatt av at SKD følger egen strategi, som også omfatter IKT-arkitekturprinsipper. Flere moduler av SL-prosjektet vært utnyttet som felles komponent. I løpet av de neste årene vil de imidlertid også fokusere på å innføre mer skatteinterne felleskomponenter. Som eksempel vil selve skatteberegningen kunne være en interessant felleskomponent.

Riksrevisjonens omtale av SL-prosjektet i forrige revisjonsrapport var god.

Samordningshensyn og utfordringer

SL har primært vært et internt prosjekt for Skattedirektoratet, derfor ikke mange hensyn eller utfordringer vedrørende samhandling utenfor egen etat (utover Altinn). Men det skjer løpende datautveksling med andre etater, blant annet med SSB, NAV, BRREG med flere. Her er det nok et forbedringspotensial. SKD er sterkt involvert i eDag-prosjektet, hvor det skal etableres tverrgående kontaktforum mellom mange interessenter, noe som medfører nye måter å arbeide på.

Prosjektet opplever ellers en del meget ”sære” spesialbestemmelser i lovgivningen som tidvis skaper bry ved implementering i systemet. Slike vanskelige regler gjør at det kan bli mer problematisk å forhåndsberegne skatt/automatisere skatteberegningene.

3.2 Nye TVINN, Toll og avgiftsdirektoratet (TAD)

Nye TVINN (Tollvesenet informasjonssystem med næringslivet) har som målsetning å utvikle forenklede og differensierte løsninger for næringslivet med bl.a. autorisasjonsordninger som gir enklere prosedyrer for transport og kontroll.

Styringsdialogen mellom TAD og FIN skjer med Skattelovavdelingen. Prosjektet har god forankring i TADs toppledelse: involvering på ledelsesnivå er et viktig premiss for gjennomføringen av prosjektet. Det framheves at styring av IKT kan ikke skje uavhengig av virksomhetsprosesser, som departementet har forstått. TAD mener det viktig at styringssignaler skjer gjennom etatsstyringen. Prosjektet har en styringsgruppe med representanter fra ulike avdelinger i TAD. Eventuell målkonflikter blir håndtert tidlig, så det er i praksis sjeldent et problem.

Det er definert resultatindikatorer og målbare kvalitetskriterier, som det er uproblematisk å forholde seg til.

Samordningshensyn

TVINN-systemet samhandler/utveksler data med en rekke andre etater (Skatt, SSB, BRREG, Mattilsynet med flere). Det innledes samarbeid med andre etater/virksomheter etter behov som organiseres av etatene, og får ikke det ”dytta” på seg ovenfra. Nye-TVINN er basert på internasjonale FN-standarder. De opplever derfor det store ”pushet” på nasjonale standarder etc. fra DIFI som lite hensiktsmessig for deres prosjekt.

Det framheves som viktig at samarbeid/samordning skjer på riktig nivå, da primært operativt. På overordnet nivå kan samordning ofte blir mer ”samrøre”, grunnet at en her ofte har feil fokus som ikke er rettet mot å løse konkrete utfordringer.

IKT-strategi og arkitektur

Generelt mener TAD at konkrete behov som er knyttet til kritiske løsninger til næringslivet må gå foran overordnede arkitekturløsninger. Etaten har en egen IKT-strategi, og prosjektet innebærer en konvertering til en ny plattform (som ikke er SOA-basert). Alle virksomhetsprosessene har derfor én felles overordnet informasjonsmodell. TAD følger IKT-arkitekturprinsippene i den grad det er hensiktsmessig, og opplever at FAD/Difi kanskje har litt feil fokus i forhold til IKT; at de fokuserer mer på rene IKT-løsninger og ikke helheten.

3.3 PERFORM, Statens Pensjonskasse (SPK)

Prosjekt PERFORM ble etablert i 2008 for å sikre en effektiv innføring av pensjonsreformen i Statens pensjonskasse. På samme måte som NAV gjennomfører et pensjonsprogram, må også SPK gjennomføre et pensjonsprosjekt. PERFORM har utviklet et nytt saksbehandlingssystem på en ny elektronisk plattform, slik at Statens pensjonskasse kan beregne og utbetale pensjoner i tråd med nytt regelverk. Dette inkluderer mer selvbetjente og helautomatiserte tjenester fremover.

Styringsgruppen i PERFORM består av toppledelsen i SPK + ekstern kvalitetssikrer fra AD. Det er tett oppfølging mellom etat og departement i forhold til PERFORM, blant annet egne kontaktmøter. Mange av nøkkelrollene i prosjektet er besatt av interne (i SPK), noe de mener er fordelaktig når løsningen skal overtas av linja (dette i motsetning til mange andre forvaltningsprosjekter, som i stor grad baserer tilsvarende roller på i hovedsak ekstern kompetanse). Likevel opplever en enkelte utfordringer på operativt nivå når ansvaret skal overføres til driftsmiljøet i SPK.

Samhandling/samarbeid med andre

NAV viktigste samarbeidspartner sammen med kundene (arbeidsgiverne) og medlemmene av SPK, samt mange mindre pensjonsordninger med grensesnitt mot PERFORM, som KLP, Sjømannspensjon mv. Det er utviklet dedikerte tjenester mot NAV, KLP og pensjonsmottakere.

Utfordringer/barrierer

En utfordring har vær samarbeid med NAV; PERFORM har forskjellig fokus og tempo mv. i forhold til pensjonsreformen enn f. eks. i NAV. Prosjektet får ikke alltid data fra andre i tide, og kvaliteten på data er ikke alltid god nok. Mange partnerne (Folkeregisteret, minID, Altinn mm) har mangelfulle testmiljøer og testmetodikk i forhold til prosjektets behov.

3.4 LØFT/ MODULIS, Lånekassen

Lånekassens IKT-fornyelse er organisert i et eget prosjekt: LØFT-Modulis (Lånekassens Ønskede FramTid). Målene for LØFT- beskrevet i St.meld. nr. 12 (2003-2004). Utviklingsprosjektet skulle sikre implementering av et nytt og moderne saksbehandlingssystem, og bidra til å øke graden av selvbetjening og automatisering, innføre effektive arbeidspro-

sedyrer og organisering samt å sikre løsninger som understøtter Lånekassens virksomhetsprosesser og samtidig er kostnadseffektive.

Det overordnede ansvar for LØFT-prosjektet ligger hos Lånekassens direktør. Det er ulike former for styring, både gjennom tradisjonell etatsstyring, og konkret prosjektstyring. Videre har det vært gjennomført KS2-kvalitetsikringsprosesser. I tillegg har KD, Styret og styringsgruppen hver sin kvalitetssikrer, og alle prosjektene har en prosjektleder. Ekstern prosjektleder i LØFT-Modulis rapporterer til, og møter i styringsgruppa.

Departementets rolle i prosjektet har vært å fastsette mål og rammer fastsettes gjennom tildelingsbrev, årlig etatsstyremøte og oppfølgende møter kvartalsvis i forbindelse med rapportering for LØFT-Modulis.

Det er i tillegg etablert en kontraktsstyringsgruppe mellom Lånekassen og den største eksterne leverandøren til prosjektet.

Samhandling /samarbeid med andre

Systemet skal samhandle med en rekke andre aktører, både innen utdanningssektoren, men også andre etater (Folkeregistret, NAV, osv.). Lånekassen mener at det burde ha vært konkrete mål for samhandlingstiltak i tildelingsbrev, særlig når man ikke nødvendigvis får hentet ut gevinster fra dette i egen etat.

Utfordringer/barrierer

Prosjektet har opplevd at NAV har hengt etter i forhold til samhandling med dem. Generelt er kapasitet hos andre et problem for å realisere samhandlingsløsninger.

Finansieringsmodellen for Det sentrale folkeregisteret er uegnet med sikte på samhandling. Kvaliteten på enkelte opplysninger er for dårlig per i dag. Generelt er finansiering av samhandlingsløsninger ikke helt avklart, og dette oppleves som et stort problem.

Forvaltningens gjennomføringsevne er problematisk: Mange problemer er knyttet til avvik ved leveranser fra andre etater, noe som fører til lav forutsigbarhet. Prosjektet har også opplevd manglende kompetanse i fagdepartement når det gjelder å styre store IKT-prosjekter, noe som da krever mer kompetanse av underliggende etat.

3.5 EFFEKT-programmet, Utlendingsdirektoratet

EFFEKT-programmet ble startet opp i 2007 og skal være ferdigstilt i 2012. Ramme for prosjektet er ca 560 mill. Programmet er fremmet som en satsing fra JD, med støtte fra de andre involverte departementene (JD, UD, BLD) som styrer direkte, 1 dept (AD) som har fagansvar for arbeidssaker, og 5 etater (POD, UDI, UNE, IMDi og UD ved utenriksstasjonene) er tilknyttet prosjektet. Videre vil den ferdige løsningen samhandle med datasystemer i SKD, NAV og LK.

UDI rapporterer til JD annenhver måned. Gjennom del-leveranser underveis i prosjektperioden har prosjektet hatt en god dialog med departement. Det er gjennomført en KS2-prosedyre, som innebar at JD gjennomførte mange møter på ekspedisjonssjef nivå med de andre involverte departementene, og som gav fruktbare resultater. Det har totalt vært involvert tre eksterne kvalitetssikrere i ulike deler av programmet, noe en mener dette har vært veldig bra for kvaliteten i programmet.

Prosjektet opplever å ha god ledelsesforankring, og spesielt direktøren har et eierforhold til programmet gjennom Programråd, forberedende programråd skal sikre god forankring. I tillegg har referansegruppa for prosjektet som primær funksjon å sørge for god kommunikasjon og består av mellomledere fra UDI og andre etater.

EFFEKT-programmet fikk ingen merknader av Riksrevisjonen.

Samhandlingshensyn

UTSYS: saksbehandlingssystem for Politiets Utlendingsenhet, styres fra ”siden” av Politiet, men er likevel en del av EFFEKT. I gjennomføringen av e-Samhandlingsprosjektet (mellom LK, SKD, NAV, POD) har det vært behov for presiseringer og bedre lovhjemler (utlendingslov/forskrift, statsborgerskapsloven) etc.

Utfordringer/barrierer

En generell erfaring er at det per i dag mangler adekvate/tilstrekkelige finansieringsmodeller for IKT-prosjekter som går på tvers av sektorer. EFFEKT-programmet har lyktes med nødvendig finansieringen, blant annet grunnet sterk forankring i fagdepartementet, og at en har synliggjort gevinstene i hele utlendingsforvaltningen. En utfordring er imidlertid finansiering av de delene av prosjektet som krever tiltak i andre etater utenfor utlendingsforvaltningen, f eks for å få til elektroniske samhandlingstjenester mot NAV, Skatt mv. Til sammenligning kan nevnes at ved bruk av DUF (Datasystem for utlendingsforvaltningen, som drives av UDI), betaler politiet for bruken ut i fra antall lisenser.

3.6 AUTOSYS, Veidirektoratet

Målet med Autosys-prosjektet har hele tiden vært å modernisere det nasjonale kjøretøy- og førerkortregisteret gjennom enhetlige IKT-løsninger, basert på en moderne teknisk plattform som skal sikre fortsatt levering av kvalitetsmessige IKT-løsninger på hele TK-området. Vegdirektoratet prøver å få til porteføljestyring på TK-området.

Vegdirektøren er eier av prosjektet, og prosjektet ligger innenfor vegvesenets budsjett, men de får i praksis større tildelinger. Det er tett samarbeid med SD om prosjektet, gjennom bl.a. faste møter og månedlige rapporteringer. Prosjekter har vært gjennom KS1/2. Det er ikke opplevd målkonflikter på overordnet nivå; kvalitet og funksjonalitet går foran kostnad/tid som mål.

Samhandling

Det mange interessenter knyttet til nye Autosys, både offentlige organer (politiet, Tollvesenet osv), bransjevirkosomheter (bilbransjen, forsikringsselskaper osv.), private institusjoner og enkeltpersoner (til sammen minst 70 grupper av– alle interessentene er delt opp i grupperinger, avhengig av brukerinteresser). En representant fra TAD deltar i styringsgruppa. Det er dialog-møter med andre sentrale aktører.

IKT-strategi

Det finnes bare en overordnet, men noe utdatert strategi, Det eksisterer ingen egen IKT-strategi. Felles IKT-arkitekturprinsipper ligger i bunn, og er en av føringene for Autosys, i tillegg en del interne prinsipper. Generelt er større fokus på tverrsektorielle samhandlingsløsninger fornuftig.

Utfordringer/barrierer

Organisering og nedbemanning på trafikkstasjonene pga selvbetjente løsninger er krevende. Timing en utfordring når det skal lages grensesnitt mellom Veg og andre samarbeidspartnere som har f. eks. andre fremdriftsplaner og milepæler. Prosjektledelsen mener således at mer kontakt, mer forpliktende planlegging og likeledes et felles begrepsapparat kunne styrket dette arbeidet. På operativt/teknisk nivå oppleves ulike typer utfordringer, f eks. at Autosys har forskjellige programvareversjoner i forhold til eksempelvis Politiets systemer, noe som vanskeliggjør utveksling av informasjon. Det er også krevende å forholde seg til fristene EU setter for transportsektoren.

En oppsummering av de ulike samordningshensyn, samhandlingstiltak og opplevde barrierer gitt i nedenstående tabell:

Prosjekt/ Etat.	Samhandlingshensyn og samordningstiltak	IKT-strategi på etats- e eller sektornivå,	Gevinstrealisering	Utfordringer
SL/ Skattedi- rektoratet	SL har primært vært et internt prosjekt for SKD. Det skjer likevel noe datautveksling med andre etater, blant annet med SSB, NAV, BRREG med mer. Prosjektet har et kontaktforum	Ingen overordnet IKT-strategi for sektoren. FIN følger opp SKD's strategi. I løpet av de neste årene vil SKD også fokusere på å innføre mer skatteinterne felleskomponenter.	Det er definert en rekke styringsparametre for prosjektet, blant annet på ytelse, ressursbruk, kvalitet med mer, jf også tildeleingsbrevet.	SKD er sterkt involvert i eDag-prosjektet; det skal etableres tverrgående kontaktforum mellom interessenter
FIN/TAD: Nye- TVINN	Mange, blant annet Skatt, SSB, BRREG, Statens landbruksforvaltning, Mattilsynet, mm. Det er egne kontaktfora med de ulike etatene. Etablerer konkrete samarbeidsrelasjoner med andre etter behov.	Etaten har en egen IKT-strategi, og prosjektet innebærer en konvertering til en ny plattform. Behov knyttet til kritiske løsninger for næringslivet må gå foran overordnede føring-er.	Det er definert resultatindikatorer og målbare kvalitetskriterier.	Viktig at det etableres konkrete samarbeidsrelasjoner med andre aktører etter behov TAD følger IKT-arkitektur i den grad det er hensiktsmessig
KD/LK: LØFT- Modulis	Lånkassen mener at det burde ha vært konkrete mål for samhandlingstiltak i tildelingsbrev, særlig når man ikke får hentet ut gevinster fra dette i egen etat.	ST. mld 12 (2003-4) beskriver en overordnet strategi for prosjektet. Hvor styringssignaler vedrørende IKT-utvikling kommer tydelig frem. LK ivaretar arkitekturprinsipper fra Difi i den grad	Gevinster fra Modulis hentes i stor grad ut fra elektronisk samhandling som sammen med selvbetjening på internett gir grunnlag for automatisering og annen effektivisering av saksbehandlingen.	Andre etater henger etter i samhandling med LK. Forvaltningens gjennomføringsevne er problematisk: fører til lav forutsigbarhet for LK. Finansieringsmodellen for folkeregisteret er uegnet med sikte på samhandling.
PER- FORM Statens Pen- sjonskas- se,	Sentral å opprette samarbeid med de viktigste eksterne samarbeidspartnerne til SPK, herunder NAV, KLP, arbeidsgiverne og AD. Flere partnere i løsningen (folkeregistret, MinID, Altinn)	SPK har egen IKT-strategi Ved ombygging av MP, ønsker SPK å gjøre dette i tråd med sin strategi for selvbetjening og FADs eNorge plan	Prosjektet har ikke tall på planlagte gevinster, men har et måltall på tidsbruk per pensjonerings sak (40 min)	En utfordring har vært samarbeidet med NAV grunnet ulikt fokus i pensjonsreformen. Mangelfulle testmiljøer og testmetodikker hos flere av de eksterne partene.
EFFEKT UDI,	Et felles program for alle prosjekter i utl. Forvaltningen. Programråd og forbe-	UDI har en IKT-strategi, og EFFEKT er det viktigste virkemidlet til å realisere	Det er lagt en trinnvis plan for gevinstrealisering. Gevinster kan deles inn i:	UTSYS (saksbehandlingssystem for Politiets utlendingsenhet) styres

Justisdepartementet	redende programråd skal sikre forankring av beslutninger. Referansegruppa for prosjektet (med mellomledere fra UDI og andre etater) skal sørge for god kommunikasjon. Den ferdige løsningen vil samhandle med SKD, NAV og LK.	strategien. Hovedmålet er her bedre brukerservice, effektivisering og en kvalitativt bedre utlendingsforvaltning. Krav om å tilrettelegges for legitim, effektiv utveksling av informasjon innen hele statsforvaltningen	<ul style="list-style-type: none"> • Økonomiske gevinster for virksomhetene • Samfunnsøk. gevinst • Kvalitative gevinster – mange av effektmålene er operasjonalisert og er målbare 	fra "siden" av POD, men er likevel en del av EF-EFEKT.. En generell erfaring er at det mangler adekvate finansieringsmodeller for IKT-prosjekter som går på tvers av sektorer
Autosys, Vegvesenet, Samferdselsdepartementet	Egen referansegruppe med repr. for de ansatte ved statens vegvesen, samt rep for sluttbrukerne. Dialogmøter med andre sentrale aktører Rett informasjon i egnet kanal til rett målgruppe til riktig tid. Nødvendig å etablere samarbeidsavtaler med primærinteressenter.	Prosjektet skal forholde seg til beslutningsprosesser, føringer og prinsipper gitt gjennom etatens styring av tjenesteorientert arkitektur. Felles IKT-arkitektur ligger i bunn, og er en av føringene for Autosys, i tillegg til en del interne prinsipper	Selve målbildet er delt inn i ulike måltyper, hvorav samfunns mål er av overordnet/generell art, og effektmålene er tallfestede og etterprøvbare (resultatindikatorer). Dette er en forbedring for tidligere AU2SYS.	Omorganisering av veistasjoner, grunnet større grad av selvbetjente løsninger. <i>Personvernbestemmelser</i> er et hinder. <i>Timing</i> en utfordring i samhandling med andre eks. Altinn andre fremdriftsplaner/ milepæler.

4 Nye krav til departementene i styring av tverrgående prosjekter.

Departementene har tradisjonelt hatt en overordnet rolle i styring av etatenes prosjekter, hvor de primært har vekt på overordnet budsjettansvar i forhold til Storting og Riksrevisjonen. Styringen har i hovedsak skjedd gjennom etatsstyring og den etablerte styringsdialogen, og i tillegg kvalitetssikring ved KS 1/KS 2 regimene for større prosjekter. Men vi har i disse prosjektene sett at flere av departementer har spiller en mer aktiv rolle, og engasjerer seg også faglig i ulike deler av prosjektets livssyklus, noe som oppleves som positivt fra prosjektledelsens side. Nedenfor oppsummeres noen av de erfaringer og forslag til konkrete tiltak som blir framhevet av våre informanter.

Et hovedbudskap er at fagdepartementet bør engasjere seg i alle fasene av prosjektet, ikke bare i planlegging og igangsetting, og ikke bare som kvalitetssikrer og kontrollør. Mens etatsstyringen definerer de generelle rammene for fagdepartementenes styring av underleggende, finner vi at det i tillegg er det nødvendig med mer aktiv involvering i på flere områder, både i den *strategiske styringen* (blant tilrettelegging av rammebetingelser som regelverk, finansieringsmodeller etc.), og den *operativ oppfølgingen*, i form av konkrete tiltak og virkemidler.

Dette innebærer at fagdepartementet bør engasjere seg i alle fasene av slike tverrgående prosjekter, ikke bare i planlegging og igangsetting, men også framdrift og oppfølging gjennom å føle ansvar for at prosjektet ikke blir forsinket, bidra til å rydde av veien ulike typer hindringer, både rettslige, organisatoriske, ev. økonomiske mm. Erfaringene fra flere prosjekter viser at *ett* departement må ha hovedansvaret, som også innebærer at dette må øve påtrykk på andre departementer både vedr. finansiering, rettslige endringer, framdrift i prosjekter osv. Generelt mener vi at fagdepartementet bør etablere aktivt "eierforhold" til slike prosjekter, fordi det stiller spesielle krav til samspill og samarbeid med mange aktører, både på tvers av forvaltningen, men også med privat sektor. I flere av de prosjektene vi har studert har nettopp fagdepartementene vært seg bevisst denne rollen.

I gjennomgangen nedenfor vil vi ta utgangspunkt i prosjektmodellen som er beskrevet på Prosjektveiviseren.no med følgende faser: *idefasen*, *analyse-*, *prosjektgjennomføring* og *gevinstrealisering*, jf figur 1 i kap. 2. Nedenfor drøftes fagdepartementene rolle og ansvar i de ulike fasene.

4.1 Idéfasen

Idéfasen er en åpen fase, hvor det kommer ideer og prosjektforslag fra alle deler av organisasjonen. Fasen er karakterisert ved fokus på å sikre at ideer og prosjektforslag fanges, struktureres og behandles i de rette fora. Det må finnes et mandat fra ledelsen til å konkretisere ideen.

Departementets rolle her vil særlig være å bidra til å presisere mandat for denne fasen, kvalitetssikre forslag og planer, men også å avklare med andre berørte etater og tilhørende fagdepartementer blant annet om forutsetningene for videre planlegging er realistiske. Allerede i denne fasen må en søke å avklare mulige målkonflikter, både i forhold til andre prosjekter/aktiviteter i egen sektor og særlig i forhold til andre sektorer gjennom drøftinger med andre departementer. Her legges også første grunnlag for senere gevinstvurderinger, inkludert usikkerhetsanalyser.

4.2 Forstudie og forprosjekt

Formålet med forstudiet er å etablere et solid fundament for hvorvidt det vil være en god ide å gjennomføre et gitt prosjekt eller ikke. Forstudien skal bringe prosjektet videre fra idéfasen og etablere et gjennomarbeidet beslutningsgrunnlag for beslutningstakerne, inkludert forventede gevinster, sammenstilt med analyser av risiko og nødvendige ressurser med mer. I forstudiefasen etableres det en organisasjonsstruktur for prosjektet, og en prosjektbeskrivelse utarbeides.

Denne fasen er ofte fra departementenes side koblet til budsjettprosessen, hvor det er de økonomiske rammer som drøftes, og hvordan prosjektet på overordnet nivå skal organiseres og gjennomføres. Særlig utfordringer for tverrgående prosjekter er å klarlegge og få aksept for at tiltak og innsatser i etater utenfor egen sektor blir finansiert og planlagt slik at dette skaper realistiske forutsetninger for realisering av egne prosjekter. Noen konkrete aktiviteter hvor departementet bør involvere seg, uten derved å flytte ansvaret fra prosjektledelsen og etatsledelsen.

- Avklare fastsatte mål og forventninger og krav fra omgivelser, likeledes ønsker/krav til andre, avklare målkonflikter og støtte/følge opp konfliktfylte prioriteringer, likeledes nødvendig rammer og begrensninger.
- Klarlegge og presisere mål og forutsetninger for å nå disse målene. Særlig fokus på å klarlegge forutsetninger om omstilling/omorganisering utenfor departementets eget ansvarsområde. Planlegging av endringer av arbeidsprosesser og arbeidsmåter i andre deler av forvaltningen kan ta tid. (F.eks. fra EFFEKT: Endringer i saksbehandlingen i UDI forutsatte også endringer i Politiets saksbehandlingsrutiner og skapte innledningsvis noen utfordringer, men dette løste seg etter hvert.)
- Vurdere behov for å etablere overordnet koordineringsgruppe på departementsnivå.
- Viktig med fokus på å utvikle informasjonsinfrastruktur-komponenter (f. eks. grunnlagsdata, andre felleskomponenter,..), da dette krever innsats fra mange aktører og er krevende å samordne og styre.
- Bidra til å forankre prosjektet, både i ulike deler av eget departement, i samarbeidende etater og særlig deres fagdepartement der dette er nødvendig (jf her EFFEKT-programmet: tverrdepartemental koordineringsgruppe på ekspedisjonsnivå). Vurdere om det er nødvendig med forpliktende avtaler med samarbeidende aktører vedr utvikling og/eller drift av IKT-løsninger.
- Vurdere behovet for å etablere egne samarbeidsfora el. hvor eksterne bør/skal delta.
- Kvalitetssikre at prosjektet er i samsvar med sektorens egen IKT-strategi (jf f. eks Miljøverndepartementets IKT-strategi)
- Sørge for å bygge/få tilgang til tilstrekkelig kunnskap og kompetanse, både i prosjektet og i eget departement. Enkelte av prosjektene opplevde at manglende kapasitet og kompetanse i fagdepartement forsinket framdrift vedr. forhandlinger/avtaler med eksterne aktører).

Ett generelt inntrykk er imidlertid at prosjektene har gode erfaringer med gjennomføring av kvalitetssikringen gjennom KS1/KS2-prosessene.

3. Prosjektgjennomføring : Utvikling og implementering

Hovedinnsatsen her retter seg mot å designe og utvikle de løsninger og produkter som har blitt avtalt med styringsgruppen. Et fokusområde i fasen er ofte tett styring og samarbeid med eksterne leverandører.

I denne fasen vil gjerne løpende oppfølging og kontroll fra fagdepartementets side stå i fokus. Likevel vil det kunne være problemstillinger som prosjektet og eieretaten ikke kan få løst i egen regi, blant annet knyttet til:

Behov for rettslige endringer: Sikre nødvendige hjemler, igangsette prosesser med andre nødvendige endringer i lover/forskrifter, og ikke minst å påvirke og samordne lovendringsprosesser med andre departementer /underliggende etater (Eks: Skattelovavdelingen i FIN har fulgt opp arbeidet i SL og gjennomført nødvendige endringer i regelverket i tide.)

Økonomiske forhold: Sikre tilstrekkelige budsjett-fleksibilitet, bidra til hensiktsmessige forretningsmodell(er), unngå suboptimalisering. Plan for og grunnlag til å ta ut gevinster. Akseptere og ta ansvar for at gevinstene kommer andre til gode (eks. både for Toll/TVINN og EFFEKT er det en gevinst i Politiet). Flere av prosjektene har gitt uttrykk for at de ønsker slike samordningsgevinster blir vektlagt i tildelingsbrev. Generelt er finansiering av samhandlingsløsninger problematisk: Ikke minst er det en utfordring å finne en modell for å finansiere driftskostnader ved skjev belastning, og å lykkes med en forpliktende plan for gevinstrealisering i samarbeidende etater? Generelt er det derfor behov for å samordne budsjettprosesser i ulike etater knyttet til prosjekter, også på tvers av forvaltningssektorer.

Organisatorisk: Følge opp/bidra til å gjennomføre endringer i organisering og i konkrete virksomhetsprosesser, særlig der dette forutsetter endringer i andre etater i og utenfor egen sektor. Flere uttrykker ønske om påtrykk fra departementenes side for at endringer skjer fort nok/ i takt med prosjektets framdrift.

Eksempel fra EFFEKT-programmet: Innføring av elektronisk saksbehandling på tvers av etater forutsetter at alle partnere tar i bruk slike løsninger i takt, og at de også måtte bidra med ressurser der dette var nødvendig.

Fagdepartementet bør også overvåke om det er spesielle utfordringer knyttet til overføring ansvar fra prosjektet til "linja".

Teknologisk: Det er en generell utfordring at utviklings- og implementeringsarbeid i ulike etater som gjensidig avhenger av hverandre ikke har tilstrekkelig framdrift. Fagdepartementet bør således bidra til at det blir inngått forpliktende avtaler om framdriftsplaner slik at utprøving/implementasjon av nye løsninger kan skje. (Eks: flere av prosjektene opplevde forsinkelser ved at andre partnere ikke fulgte opp avtaler /forventninger til at når testing kunne igangsettes).

Infrastrukturperspektivet

Et viktig trekk ved tverrgående systemer er helt avhengig av en felles infrastruktur av basistjenester, både systemkomponenter og konkrete dataregistre. Erfaringer tilsier derfor viktigheten av et særlig fokus på infrastrukturens spørsmål, da dette berører mange aktører. Vi vil trekke fram to forhold som kan kreve overvåkenhet fra departementenes side:

i) Bidra til å sikre at felles informasjonsressurser, blant annet grunndataregistre som må inngå i en underliggende *informasjonsinfrastruktur i forvaltningen*, har den nødvendige

kvalitet og tilgjengelighet. Slike fellesressurser vil utgjøre en integrert del av mange andre etatsvise IKT-løsninger og blir brukt løpende i oppgaveløsningen. Utvikling og forvaltning av infrastrukturer stiller spesielle krav til funksjonalitet, fleksibilitet, tilgjengelighet, kvalitet med mer, noe som også gjør styringen av disse mer krevende, både knyttet til finansiering organisering, avklaring av rettslige spørsmål med mer.

I en nylig vedtatt strategi i Danmark legges det nå stor vekt på at fagdepartementene har (alle) et ansvar for å bidra til, gjennom de enkelte prosjektene og ellers, at det bygges ut en felles infrastruktur av grunndata med mer som sikre tilgang og bruk av distribuerte data på en mere effektiv måte med en høy stabilitet og kapasitet. Tilsvarende krav drøftes også i DIFI 2010:17 ”*Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor*”. Fagdepartementene må derfor også vurdere i hvilken grad egne datakilder og systemkomponenter bør inngå i en felles infrastruktur for e-forvaltningen, og hvilke krav det er nødvendig å stille slike ressurser for å dekke legitime behov på tvers av forvaltningen.

Hensyn til sikkerhet og sårbarhet/beredskap.

Det er en gryende, men ikke tilstrekkelig erkjennelse av at større grad av samhandling skaper mer komplekse avhengighetsforhold og derved økt sårbarhet knyttet til de tekniske løsningene. Dette krever iverksetting og oppfølging av ulike typer tiltak, og spesielt at ansvarlig fagdepartement ivaretar helhetsperspektivet i håndtering av slike sårbarhetsprosjekt.

Behov for etablering av koordinerende organer på overordnet nivå

I noen av de studerte prosjekter har det vært etablert koordinerende utvalg og styringsgrupper på tvers av etater, også på departementsnivå. Vi tror dette også i andre tverrgående prosjekter kan være nødvendig å ha slike interdepartementale utvalg, som kan bidra til å sikre nødvendig framdrift i aktiviteter som er utenfor selve prosjektet myndighetsområde. Men slike grupper/utvalg må ha et konkret mandat og en tilstrekkelig beslutningsmyndighet (og ikke bare ha en orienterende/rådgivende rolle). Vi argumenterer imidlertid ikke for å etablere generelle, samordningsfunksjoner i forvaltningen som ikke er knyttet til enkeltprosjekter, slik det er drøftet i blant annet rapport om felleskomponenter. Vi vil her også vise til rapporten DIFI 2011:11, som peker på at erfaringer med ”statssekretærutvalg som samordningsmekanisme” er blandet, av og til dårlige og uttrykker sterk skepsis til slike som en generell løsning, med mindre mandat, rolle og myndighet er avklart og akseptert av alle berørte parter.

Gjensidig forpliktende samarbeidsavtaler

Erfaringer fra mange prosjekter viser at det er nødvendig å utarbeide forpliktende samarbeidsavtaler mellom de aktørene som deltar, for å danne et viktig grunnlag for å skape forpliktning og forutsigbare rammer for samarbeidsprosjekta. Fagdepartementet må her bistå i den grad det er nødvendig for å få etablert slike avtaler.

5 Avslutning

Denne undersøkelsen er basert på et begrenset underlagsmateriale, primært hentet fra 6 større tverrgående IKT-prosjekter. Men våre funn synes å være i tråd med andre erfaringer, og samsvarer blant med funn i rapporten DIFI 2011:11: *Hva skjer i departementene*, som peker på det tverrsektorielle aspektet ved IKT-styring: ”For å lykkes med digitalisering må man tenke tverrsektorielt”, ifølge en av informantene. at ”det er økt behov for å utfordre sektorinndelingen når det gjelder IKT-utviklingen. Grupper av departementer bør samhandle tettere, for eksempel velferdsdepartementene”. Her framkommer det også kritisk perspektiv på departementenes forhold til IKT-styring. ”IT-utvikling er ikke bare et premiss for forvaltningen. Det er viktig å håndtere det, gå aktivt inn med strategier og mål. Må ikke være teknologistyrt”. Videre pekes det på at IKT er en viktig utfordring, men at det krever tunge investeringer og mye kompetanse som det er vanskelig å høste politisk gevinst av. Manglende kompetanse på dette området får også konsekvenser ved at departementene ikke klarer å være en samtalepartner og støtte for etatslederne når det skal tas beslutninger om større IKT-systemer. Det etterlyses mer strategisk og tverrsektoriell IKT-styring, hvor noen informanter er opptatt av at IKT-utfordringer ofte er tverrsektorielle og at departementene mangler relevant kompetanse på dette området. Flere av informantene foreslår å se etatsstyring (og ev. eierstyring) mer som en del av sektorstyringen, bl.a. å gjøre den mer orientert mot sammenhengen med tilgrensende etater, eventuelt også på tvers av departementsområdene.

Vi vil også trekke fram noen av konklusjonene i rapporten DIFI 2010: 18, både knyttet til å få ei god organisering av tverrgående oppgaveløsning: ”Klære ansvars- og avgjerdsforhold i organiseringa er sentralt i alle prosjekt, men uklårt ansvar og avgjerdsrett vil kunne få større negative konsekvensar for gjennomføringa der det er aktørar frå fleire sektorar”, og likeledes forhold som er viktige når det gjeld å etablere god styring av tverrgående oppgaveløsning, blant anna: ”ein klårt definert og akseptert styringsmodell der det er viktig med klære avgjerdsforhold om kva for oppgåver som skal løysast i linja og kva for oppgåver som ligg i prosjektet.” Det er viktig å etablere insitament som stimulerer til å skape resultat på tvers av sektorer.” Vår undersøkelse bekrefter dette.

Våre anbefalinger er derimot ikke ment å skulle bidra til å flytte ansvar eller aktiviteter generelt på et høyere forvaltningsnivå. Generelt må en tilstrebe å løse problemene innenfor rammen av prosjektet og de involverte etatene på et operativt nivå så langt dette er mulig. Nettverkstyring basert på gjensidig tillit og forståelse er ofte å foretrekke. Men erfaringene fra de prosjekter vi har studert og tilsvarende andre undersøkelser tilsier at det er noen styringsutfordringer som krever ulike former for engasjement på departementsnivå, utover den styring som skjer gjennom den ordinære etatsstyringen. Men hvordan dette skal skje i praksis vil avhenge av type prosjekt og hvilke aktører som er involvert, slik at en felles prinsipper eller ”mal” neppe er hensiktsmessig. Derimot bør en utvikle kanaler for erfaringsutveksling mellom prosjektene og berørte fagdepartementer.

6 Vedlegg

Andre relevante rapporter.

DIFI (2010) Saman om felles mål? Erfaringar med organisering, styring og finansiering av tverrgående oppgåver Rapport 2010:18 ISSN 1890-6583

DIFI (2011) Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov Rapport 2011:11. ISSN 1890-6583

FAD (2008) Bedre samordning og styring av store og/eller strategiske IKT-prosjekter i staten. Forslag fra tverrdepartemental arbeidsgruppe. Avgitt 15.05.2008 til Forbruker- og adm. departementet

FINANSDEPARTEMENTET NOV. 2011: Veileder i etatsstyring
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/veiledninger_brosjyrer/2011/veileder-i-etatsstyring.html?id=663223

Jansen og Berg-Jacobsen (2011) Styring av den elektroniske forvaltning i Norge – en tilstandsrapport. Complex nr. 1/2011, Senter for rettsinformatikk, UiO.

Oversikt over informanter knyttet til de enkelte prosjekter

SL (System for ligning og saksbehandling) i Skattedirektoratet,

Jan Tore Ajer, prosjektleder

Åge Andresen, prosjektleder

NyeTVINN i Toll- og avgiftsdirektoratet,

Alice Jakobsen, leder av IT-avdelingen

Katrine Langset, leder for Utvikling

LØFT Modulis i Lånekassen

Jan Erik Ressem, IT-direktør

Astrid Mjærum, Informasjonsdirektør (pr. 1.10.2011 ansatt i Skatteetaten)

Maria Rollag Aas, Rådgiver

PERFORM i Statens Pensjonskasse

Kjetil Strand (Promis), Operativ prosjektleder

AUTOSYS i Vegvesenet, Samferdselsdepartementet

Ketil Moen, prosjektleder

EFFEKT i Utlendingsdirektoratet, Justisdepartementet

Stephan Mo, Avdelingsdirektør EFFEKT-sekretariatet