



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av arbeid med gevinstrealisering i statlige ikt-prosjekter

Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2015



34 664 877 350 4 552 875 6 156 289 44 3 75

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-308-2

Forsideillustrasjon: 07 Oslo



Riksrevisjonens undersøkelse av arbeid med gevinstrealisering i statlige ikt-prosjekter

Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2015

Forord

Riksrevisjonen har besluttet at rapporten *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeid med gevinstrealisering i statlige ikt-prosjekter* ikke sendes Stortinget som egen sak. Stortinget orienteres om resultatet av undersøkelsen i Dokument nr. 2.

Riksrevisjonen, 3. februar 2015

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	9
1.1 Mål og problemstillinger	10
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	11
3 Revisjonskriterier	16
3.1 Overordnede mål for gevinstrealisering	16
3.2 Krav til statlige virksomheter om gjennomføring av gevinstrealisering av ikt-prosjekter	16
3.2.1 God praksis for gevinstrealisering av ikt-prosjekter	17
3.3 Krav knyttet til Finansdepartementets overordnede ansvar for å tilrettelegge for effektiv ressursbruk i staten	18
3.4 Krav knyttet til Kommunal- og moderniseringsdepartementets overordnede ansvar for ikt-politikken i staten	18
4 Hvordan ivaretar overordnede myndigheter sine roller når det gjelder å legge til rette for god ressursutnyttelse og gevinstrealisering av statlige ikt-prosjekter?	19
4.1 Gevinstrealisering av ikt-prosjekter – roller og ansvar	19
4.1.1 Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet	19
4.1.2 Direktorat for forvaltning og IKT (Difi) og Direktoratet for økonomistyring (DFØ)	19
4.2 Virkemidler og virkemiddelbruk	21
5 I hvilken grad arbeider statlige virksomheter systematisk og målrettet med gevinstrealisering av ikt-prosjekter?	27
5.1 Identifisering av gevinster	28
5.2 Styring og oppfølging av arbeidet med å realisere gevinster	30
5.3 Måling av gevinster etter at ikt-løsningen er tatt i bruk	32
5.4 Styring og krav fra linjeorganisasjonen	35
5.5 Kompetanse	36
5.6 Fagdepartementenes styring og oppfølging av gevinstrealisering	36
6 Vurderinger	38
7 Referanseliste	41
Vedlegg	45
Vedlegg 1 Beskrivelse av de elleve ikt-prosjektene som inngår i undersøkelsen	45
Vedlegg 2 Sentrale begreper i arbeidet med gevinstrealisering	47
Vedlegg 3 Oversikt over prosjektdokumentasjon	48

Tabelloversikt

Tabell 1	Valgte ikt-prosjekter med tilhørende virksomhet og departement, perioden 2007–2013	12
Tabell 2	Innhentet dokumentasjon fra de utvalgte ikt-prosjektene	13
Tabell 3	Veiledere på fagområdet gevinstrealisering og samfunnsøkonomisk analyse, DFØ og Difi 2006–2014	21
Tabell 4	Gevinstrealiseringsarbeidet i ikt-prosjektene	27
Tabell 5	Illustrasjon av hvordan ikt-prosjektet Nytt system for ligning (SL) har utarbeidet lønnsomhetsanalyse i Skatteetaten	29
Tabell 6	Illustrasjon av ikt-prosjektet Sentralisering av stønadsregnskapets identifisering av gevinster	29

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Effektmål og gevinster	28
Faktaboks 2	Om felleskomponenter og gevinster	32
Faktaboks 3	Nytt system for ligning (SL) – måling av gevinster i sluttevalueringen	34
Faktaboks 4	Om utfordringer med måling av effekter i DNA-prosjektet	35

Sammendrag

Formålet med ikt-politikken er å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor gjennom bruk av ikt. Stortinget har ved en rekke anledninger vært opptatt av at digitalisering av offentlige tjenester og arbeidsprosesser er et sentralt virkemiddel for å gi bedre tjenester og en mer effektiv offentlig sektor. Realisering av varslede gevinster ved digitalisering er et av regjeringens satsingsområder.

Tidligere undersøkelser har vist svakheter i statlige virksomheters arbeid med å gjennomføre gevinstrealiseringsprosesser i forbindelse med ikt-investeringer. Forskning og praktiske erfaringer med gevinstrealisering har vist at ikt-prosjekter som lykkes med å realisere gevinster, kjennetegnes av gode planer for gjennomføring av gevinstrealisering, tydelig ledelse og tett oppfølging.

Statlige virksomheter har et selvstendig ansvar for å sikre at arbeid med realisering av gevinster i egne ikt-prosjekter er godt fulgt opp, mens fagdepartementene har ansvar for å sikre effektiv ressursbruk og måloppnåelse i egen sektor. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et overordnet samordningsansvar for ikt-politikken, mens Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) har en pådriverrolle for at offentlige virksomheter blir bedre til å gjennomføre digitaliseringsprosjekter og til å realisere ønskede gevinster. Finansdepartementet har gjennom Direktoratet for økonomistyring (DFØ) en veiledningsrolle som også omfatter gevinstrealisering.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om statlige virksomheter arbeider systematisk og målrettet med gevinstrealisering av ikt-prosjekter, og hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet bidrar i dette arbeidet.

Undersøkelsen viser at Kommunal- og moderniseringsdepartementet de senere årene har tatt i bruk nye virkemidler for å understøtte gevinstrealisering i statlige ikt-prosjekter. I samme periode har også virkemidlene som Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet har overordnet ansvaret for, blitt mer samordnet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har årlig siden 2010 utarbeidet *Digitaliseringsrundskrivnet*, som gir føringer og krav når det gjelder ikt-investeringer. For 2013 og 2014 er føringene for gevinstrealisering gjort tydeligere. I 2010 innførte også departementet en ordning med selvdeklarerings skjema for ikt-investeringer i staten for å få et bedre grunnlag for styring og prioritering av satsingsforslag. Undersøkelsen viser at fagdepartementene henviser til rundskrivnet i sin styringsdialog med underliggende virksomheter. Når det gjelder selvdeklarerings skjemaet, blir gevinstrealisering i varierende grad beskrevet. Departementet viser til planlagte tiltak i *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017*, som skal bidra til å utvikle kompetanse- og veiledningstilbudet innen blant annet styring av ikt-prosjekter og gevinstrealisering.

DFØ og Difi legger til rette for at statlige virksomheter skal kunne skaffe seg nødvendig kompetanse innen gevinstrealisering, ved å tilby veiledningsmateriell, kurs og møteplasser. Prosjektveiviseren som ble lansert i 2009, er Difis hovedvirkemiddel i dette arbeidet. Siden 2010 har det vært liten etterspørsel etter DFØs eget kompetanse- og veiledningstilbud fra statlige virksomheter når det gjelder gevinstrealisering. DFØ har i all hovedsak kanalisert sitt arbeid med gevinstrealisering inn i samarbeidet med

Difi og Prosjektveiviseren. Etterspørselen etter Difis veiledning og rådgivning innen prosjektgjennomføring og gevinstrealisering er større enn kapasiteten.

Utgangspunktet for Kommunal- og moderniseringsdepartementets og Finansdepartementets virkemiddelbruk er at statlige virksomheter har et selvstendig ansvar for å realisere gevinster i egen sektor. Undersøkelsen viser at det er behov for å fremme bruken av disse virkemidlene. Effekten av virkemidlene er avhengig av at fagdepartementene og underliggende virksomheter følger opp krav og anbefalinger, og at Difis og DFØs kompetanse- og veiledningstilbud blir etterspurt.

En gjennomgang av 11 statlige ikt-prosjekter for perioden 2007–2013, som har en anslått total kostnad på 1 mrd. kroner, viser at et fåtall kan dokumentere at det har vært arbeidet systematisk og målrettet med gevinstrealisering gjennom hele prosessen. Undersøkelsen viser at systematisk arbeid gjennom prosjektforløpet øker muligheten for at virksomhetene kan dokumentere gevinster. Alle de undersøkte ikt-prosjektene har etablert et utgangspunkt for å arbeide med å realisere gevinster, men har ikke fulgt opp arbeidet med å identifisere og operasjonalisere forventede gevinster. Flertallet av ikt-prosjektene har gjennomført målinger av gevinster etter at ikt-løsningen er tatt i bruk. Dette er målinger som i hovedsak viser status for innføring og bruk av løsningen, men de er i mindre grad rettet mot gevinster. To av ikt-prosjektene kan dokumentere målinger av gevinster som kan spores tilbake til forventede gevinster som ble identifisert i starten av prosjektet. Disse to har også arbeidet med gjennomføring av gevinstrealisering som en integrert del av prosjektarbeidet fra start til slutt.

Det varierer i hvilken grad linjeorganisasjonen har fulgt opp arbeidet med gevinster, og gevinstrealisering har i liten grad vært tema i dialogen mellom linjen og ikt-prosjektet. God forvaltningspraksis tilsier at det bør forventes at virksomheter kan dokumentere om forventede resultater oppnås. Uten aktiv involvering fra ledelsen i virksomheten vil det være vanskelig å følge opp og forankre de prosesser som er nødvendig for å realisere planlagte gevinster. For å sikre at ikt-løsninger gir forventede gevinster i offentlig sektor, er det viktig at gevinstrealisering er en tydeligere del av virksomhetsstyringen.

Resultatene av undersøkelsen tyder på at virksomhetene ikke har tilstrekkelig kompetanse når det gjelder fagområdene gevinstrealisering og samfunnsøkonomiske analyser, og at virksomhetene ikke har god nok oppmerksomhet mot området. Kompetanse- og veiledningstilbudet til DFØ og Difi er frivillig og basert på etterspørsel. Statlige virksomheter har et selvstendig ansvar både for å benytte seg av dette tilbudet og for å sikre seg nødvendig kompetanse.

For å sikre at ikt fungerer som et virkemiddel for å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor, er det behov for at statlige virksomheter har tilstrekkelig kompetanse når det gjelder å følge god praksis for gevinstrealisering. Dette betyr at kompetanse- og veiledningstilbudet til DFØ og Difi bør organiseres og dimensjoneres slik at virksomhetene får den nødvendige kompetansen til å kunne identifisere gevinster, styre og følge opp arbeidet med å realisere gevinster og gjennomføre målinger.

Det er viktig at kompetanse- og veiledningstilbudet treffer virksomhetsledelsen slik at gevinstrealisering får økt oppmerksomhet i virksomhetene ved at det stilles krav som så følges opp. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Difi bør derfor følge opp og gjennomføre de planlagte kompetanse- og veiledningstiltakene i *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017*.

1 Innledning

Formålet med ikt-politikken i offentlig sektor er å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor gjennom bruk av ikt.¹ Stortinget har ved en rekke anledninger vært opptatt av at digitalisering av offentlige tjenester og arbeidsprosesser er et sentralt virkemiddel for å gi bedre tjenester og en mer effektiv offentlig sektor.² I Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge*, jf. Innst. 370 S (2012–2013), vises det til at ikt kan benyttes til organisasjonsutvikling, prosessforbedring og tjenester som potensielt er svært lønnsomme for samfunnet.

Bruk av ikt er en forutsetning for å nå målsettingene i regjeringsplattformen.³ Å realisere varslede gevinster ved digitalisering er et av regjeringens satsingsområder (Regjeringen Solberg 2014). Tidligere undersøkelser fra Riksrevisjonen har avdekket svakheter i statlige virksomheters arbeid med å gjennomføre gevinstrealiseringsprosesser i forbindelse med ikt-investeringer.⁴ Også andre undersøkelser indikerer at gevinstrealisering ikke følges opp på en god nok måte i statlige virksomheter (Devoteam daVinci 2009).

Forskning og praktiske erfaringer med gevinstrealisering har vist at ikt-prosjekter som lykkes med å realisere gevinster, kjennetegnes av god planlegging, tydelig ledelse og tett oppfølging.⁵ I undersøkelsen *IT i praksis* for årene 2011 og 2012 går det fram at få statlige virksomheter benytter verktøy og metoder som skal bidra til å sikre at de forventede gevinstene av ikt-prosjektet realiseres.⁶ Dette er metoder og verktøy som understøtter et systematisk og målrettet arbeid med å realisere gevinster (Flak 2012).

Prinsippet for mål- og resultatstyring i staten innebærer at det bør fastsettes mål og resultatkrav for statlige ikt-prosjekter. Gevinstrealisering er å gjennomføre de aktivitetene og prosessene som sikrer at de målene og resultatkravene som er satt for et ikt-prosjekt, oppnås.

Sentrale elementer i arbeidet med gevinstrealisering er å få oversikt over planlagte gevinster og forutsetninger i beslutningsgrunnlaget for prosjektene, ha planer for oppfølgingen av gevinster i prosjektfasen og ha et opplegg for å følge opp gevinstrealisering etter at prosjektene er avsluttet og løsningen er satt i drift i linjeorganisasjonen. Ikt-investeringer fører ofte til endrede arbeidsformer i organisasjonen og kan berøre flere interessenter. Et godt arbeid med gevinstrealisering innebærer også en systematisk og målrettet oppfølging av slike forhold.

Statlige virksomheter har et selvstendig ansvar for å sikre at arbeid med å realisere gevinster i egne ikt-prosjekter følges godt opp. Fagdepartementene har ansvar for å sikre effektiv ressursbruk og måloppnåelse i egen sektor. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for å samordne ikt-politikken. Ansvaret innebærer blant annet å identifisere sektorovergrepene utfordringer, og å initiere, koordinere og følge opp tverrgående tiltak. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), som er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet, har en pådriverrolle når det

1) Prop 1 S (2014–2015) Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

2) St.meld. nr. 17 (2006–2007), St.meld. nr. 19 (2008–2009), jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009), jf. Innst. S. nr. 158 (2006–2007).

3) Prop 1 S (2014–2015) Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Bruken av ikt er knyttet til mål om å skape en enklere hverdag for folk flest.

4) Riksrevisjonens Dokument nr. 3:2 (2005–2006), Dokument 3:11 (2010–2011), Dokument 3:12 (2011–2012), Dokument 1 (2012–2013), Dokument 1 (2013–2014).

5) Flak (2012), Peppard, Ward og Daniel (2007).

6) Rambøll 2011, 2012.

gjelder å sikre at offentlige virksomheter blir bedre til å gjennomføre digitaliseringsprosjekter og realisere ønskede gevinster. Finansdepartementet har gjennom Direktoratet for økonomistyring (DFØ) en veiledningsrolle som også omfatter gevinstrealisering.

1.1 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om statlige virksomheter arbeider systematisk og målrettet med gevinstrealisering av ikt-prosjekter, og hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet bidrar i dette arbeidet.

Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad arbeider statlige virksomheter systematisk og målrettet med gevinstrealisering av ikt-prosjekter?
- 2 Hvordan ivaretar Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet sine roller når det gjelder å legge til rette for god ressursutnyttelse og gevinstrealisering av statlige ikt-prosjekter?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen legger til grunn at planlagte gevinster av ikt-investeringer i liten grad realiseres. Undersøkelsen er derfor innrettet mot å se på hvordan statlige virksomheter arbeider med å planlegge gevinster og tilrettelegge for å realisere gevinster i forbindelse med ikt-prosjekter. Det tas utgangspunkt i at systematisk og målrettet arbeid med gevinstrealisering gjennom hele prosessen er en viktig forutsetning for at planlagte gevinster skal kunne realiseres.

Problemstillingene i undersøkelsen er besvart gjennom analyse av prosjektdokumentasjon fra utvalgte statlige ikt-prosjekter og intervjuer med virksomhetsledelsen og prosjektgruppene i noen av disse. I tillegg er det gjort analyser av sekundærdata fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og undersøkelsen *IT i praksis* for å belyse gevinstrealiseringsarbeidet i statlig sektor. Datamaterialet er fra perioden 2007–2014.

Arbeidet med gevinstrealisering er belyst gjennom et utvalg av statlige ikt-prosjekter. Med ikt-prosjekter menes prosjekter som opprettes for å utvikle, installere og implementere maskinvare, programvare og applikasjoner.⁷

Utvelgelse av statlige ikt-prosjekter

63 statlige virksomheter som er definert som sentraladministrative organ,⁸ ble bedt om å sende en oversikt over ikt-prosjekter som:

- hadde en total kostnad på over 25 mill. kroner
- startet og ble avsluttet i perioden 2007–2013
- hadde som formål å gi gevinster til interne og/eller eksterne brukere

Virksomhetene meldte om 22 aktuelle ikt-prosjekter, hvorav fem av ikt-prosjektene ble tatt ut av undersøkelsen enten fordi de ikke var avsluttet ved utgangen av 2013, eller fordi de hadde vært gjenstand for tidligere revisjoner. I utvelgelsen av ikt-prosjekter ble det lagt til grunn at sammensetningen av prosjekter skulle dekke flere statlige virksomheter, og at ingen enkeltvirksomhet skulle være dominerende i materialet. Det er derfor valgt maksimalt to ikt-prosjekter per virksomhet. Følgelig ble ytterligere seks av ikt-prosjektene tatt ut av undersøkelsen.

7) "Prosjekter" ble i brev til virksomhetene definert som: "en arbeidsform som er avgrenset i tid, har et definert mål og gjennomføres innen gitte ressursrammer. Ikt-prosjekter innebærer ofte endrede arbeidsmåter, opplæring mv. Ikt-prosjekter kan også være et ledd i en større utviklingsprosess i organisasjonen".

8) Sentraladministrative organ er en egen kategori for tilknytningsform i Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes forvaltningsdatabase. Dette omfatter alle direktorater og tilsyn og er i hovedsak vesentlige virksomheter som har samme tilknytningsform og styringslinje til departementene.

Basert på de ovennevnte utvalgsriteriene er følgende elleve ikt-prosjekter lagt til grunn for undersøkelsen:

Tabell 1 Valgte ikt-prosjekter med tilhørende virksomhet og departement, perioden 2007–2013

Departement	Statlig virksomhet	Ikt-prosjekt	Omfatter egen virksomhet eller flere virksomheter a)	Anslag kostnad per prosjekt (mill. kroner) b)	Finansiering c)
Arbeids- og sosialdepartementet	Arbeids- og velferdsdirektoratet	NAV oppdaterer arbeidsflaten (NOA)	Egen virksomhet	35	Eget budsjett
		Sentralisering av stønadsregnskapet	Egen virksomhet	93	Eget budsjett
Nærings- og fiskeridepartementet	Brønnøysundregistrene	SERES II	Flere virksomheter	61	Tilleggsbevilgning
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Direktoratet for forvaltning og ikt	Elektronisk ID (eID)	Flere virksomheter	287	Tilleggsbevilgning
Helse- og omsorgsdepartementet	Helsedirektoratet	Nasjonal helseportal	Flere virksomheter	32	Tilleggsbevilgning
Samferdselsdepartementet	Jernbaneverket	Samhandlingsprogrammet	Egen virksomhet	41	Eget budsjett
Justis- og beredskapsdepartementet	Politidirektoratet	DNA	Egen virksomhet	42	Tilleggsbevilgning
		Nett på nytt	Egen virksomhet	31	Eget budsjett
Finansdepartementet	Skattedirektoratet	Nytt system for ligning (SL)	Egen virksomhet	310	Tilleggsbevilgning
	Statistisk sentralbyrå	Nye SSB.no	Egen virksomhet	125	Tilleggsbevilgning
		System for intervjuvirksomhet (SIV)	Egen virksomhet	25	Eget budsjett

a) Her kommer det fram om det er én eller flere virksomheter som har en formell rolle i ikt-prosjektet.

b) Anslått totalkostnad som er oppgitt for det enkelte ikt-prosjekt, varierer med hensyn til om påløpte lønns- og driftskostnader fra interne aktiviteter som er tilknyttet prosjektet, inngår i totalkostnaden.

c) Her kommer det fram om prosjektet er finansiert ved hjelp av tilleggsbevilgning eller over eget budsjett.

Se vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse av de elleve prosjektene.

Undersøkelsen består av fem prosjekter som er finansiert gjennom virksomhetens egen bevilgning, og seks prosjekter som er finansiert gjennom tilleggsbevilgning fra fagdepartementet, jf. tabell 1. Anslått kostnad for de undersøkte ikt-prosjektene er samlet på om lag 1 mrd. kroner.⁹ Gjennomføringstiden for de ulike ikt-prosjektene varierer fra ett år til fem år, med en gjennomsnittlig varighet på tre år. Ikt-prosjektene har ulik størrelse og kompleksitet med tanke på anslått prosjektkostnad og antall involverte virksomheter. Både prosjekter med intern virksomhetsutvikling og interne gevinster og prosjekter med tverrsektoriell utvikling og eksterne gevinster er representert i utvalget. Prosjektene dekker flere samfunnsområder.

9) Anslaget er basert på det enkelte prosjekts kostnadsanslag ved utgangen av året for prosjektavslutning. For åtte av de elleve ikt-prosjektene inkluderer anslått totalkostnad lønns- og driftskostnader av interne aktiviteter knyttet til prosjektet.

Dokumentanalyse av utvalgte ikt-prosjekter

For å belyse i hvilken grad det arbeides systematisk og målrettet med gevinstrealisering i statlige virksomheter, er det gjennomført en dokumentanalyse av de elleve utvalgte ikt-prosjektene.

Det ble innhentet dokumentasjon fra virksomhetene som belyser prosjektets styring, prosjektgjennomføring og hvordan det er arbeidet med gevinstrealisering. Følgende dokumentasjon ble etterspurt (jf. tabell 2):

Tabell 2 Innhentet dokumentasjon fra de utvalgte ikt-prosjektene

Kategori av dokumentasjon*	Konkretisering med eksempel
Dokumenter som redegjør for styring og organisering av prosjektet	Beskrivelse av roller, ansvar, organisering og styringslinjer, for eksempel organisasjonskart
Utredninger som er gjennomført i forbindelse med planlegging av prosjektet	Problembeskrivelse, behovsvurderinger, konseptstudier eller lignende
Dokumenter som beskriver mål for prosjektet	Beskrivelse av effektmål, prosjektmål eller strategiske mål i virksomheten
Beslutningsdokumentasjon om igangsetting av prosjektet	Beslutningsdokument forelagt linjeledelsen, for eksempel prosjektforslag, utredninger eller gevinstplan
Dokumenter som omhandler aktører som blir berørt av prosjektet	Beskrivelser og analyser av aktører, for eksempel interessentanalyse
Dokumenter som omhandler risikostyring i prosjektet	Rutiner for risikostyring, risikovurdering og risikomatrise, eller rapportering på risiko fra prosjektet
Beskrivelser av forventede gevinster/ nytteeffekter og kostnader	For eksempel lønnsomhetsanalyse eller basismåling
Planer for hvordan gevinster/ nytteeffekter skal realiseres	For eksempel gevinstrealiseringsplan eller opplysninger om hvem som er ansvarlig for gevinstrealiseringen
Dokumenter som omhandler viktige forutsetninger for realisering av gevinster/ nytteeffekter	For eksempel beskrivelse av relaterte prosjekter/tiltak eller endrede arbeidsmåter relatert til gevinster
Dokumenter som omhandler indikatorer og målinger av gevinster/ nytteeffekter	Resultatindikatorer, målinger eller beskrivelser av nå-situasjon, eller kvantitative eller kvalitative gevinstestimater
Dokumentasjon i forbindelse med prosjektavslutning	For eksempel prosjektets sluttrapport til linjeorganisasjonen
Dokumenter som omhandler gevinstrealisering i den løpende dialogen i prosjektet	Dialog mellom prosjekteieren og prosjektet om gevinster. For eksempel møtereferater eller prosjektrapporteringer
Rapportering som omhandler måloppnåelse, resultater og realiserte gevinster etter at hele eller deler av løsningen er tatt i bruk	Rapporteringer, målinger eller evalueringer av måloppnåelse og/eller gevinster, for eksempel sluttrapport eller effektevalueringer

*Disse kategoriene er ikke gjensidig utelukkende.

Virksomhetene ble også bedt om å gi bakgrunnsinformasjon om sentrale milepæler i prosjektet, som tidspunkt for oppstart av planlegging av prosjektet, tidspunkt for når prosjektet faktisk ble startet opp, og når løsningen ble overlevert til linjeorganisasjonen og tatt i bruk.

Det ble utformet et analyseskjema for å undersøke i hvilken grad allmenne elementer i god praksis for gevinstrealisering var dokumentert i ikt-prosjektene. Skjemaet ble utviklet med bakgrunn i flere relevante veiledere fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ), Prosjektveiviseren (Difi) og andre prosjektstyringsmodeller. Både elementene i god praksis for gevinstrealisering og analyseskjemaet er drøftet med eksterne

konsulenter fra fagmiljøer innen gevinstrealisering – henholdsvis Universitetet i Stavanger (ved Leif Flak), Direktoratet for økonomistyring (DFØ), Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Helsedirektoratet og Rambøll. Tilsendt dokumentasjon fra hvert av ikt-prosjektene er registrert og analysert ved bruk av skjemaet.

Den tilsendte dokumentasjonen er analysert med hensyn til sentrale aktiviteter og leveranser innen identifisering, styring og oppfølging, og måling av gevinster.

For å kunne vurdere hvor målrettet og systematisk arbeidet med gevinstrealisering har vært for de utvalgte ikt-prosjektene, har elementer i god praksis for gevinstrealisering blitt lagt til grunn. Det har blitt tatt utgangspunkt i om det har blitt:

- definert roller og ansvar i ikt-prosjektet
- satt mål for ikt-prosjektene
- utarbeidet analyser av berørte grupper (interessentanalyser)
- dokumentert forventede gevinster og kostnader
- dokumentert eventuelle behov og tiltak knyttet til endrede arbeidsmåter og/eller andre forutsetninger for å sikre at gevinster realiseres
- utarbeidet en handlingsplan for hvordan gevinster skal realiseres, inkludert et opplegg for måling
- dokumentert en jevnlig involvering av linjeorganisasjonen
- utarbeidet erfaringsdokument (sluttrapport) ved prosjektavslutning
- dokumentert oppfølging av gevinstene i form av måling eller evaluering av gevinstuttaket etter at ikt-løsningen er tatt i bruk
- gjennomført risikovurderinger av prosjektet også knyttet til gevinstene

Summen av disse elementene gir et grunnlag for å vurdere hvor målrettet og systematisk arbeidet med gevinstrealisering har vært, og om forventede gevinster er dokumentert. I vurderingene er det vektlagt i hvilken grad ikt-prosjektene kan dokumentere aktiviteter og leveranser i gevinstrealiseringsarbeidet.

For å belyse fagdepartementenes styring og oppfølging av gevinstrealisering i de utvalgte ikt-prosjektene er det gjennomført en dokumentanalyse av tildelingsbrev og årsrapporter for perioden 2007–2013. Det er også innhentet informasjon om styringen og oppfølgingen av prosjektet i brev til de ansvarlige fagdepartementene.

Sekundærdata

Det er brukt sekundærdata fra Statistisk sentralbyrå (SSB), Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Rambøll for å belyse kompetansen innen og arbeidet med gevinstrealisering i virksomhetene, og resultater av offentlige ikt-prosjekt. SSBs årlige spørreundersøkelse om bruk av ikt i staten gir informasjon om forventede gevinster og egenrapporterte endringer som følge av ikt-prosjekter. Data for årene 2008, 2012, 2013 og 2014 er benyttet i undersøkelsen.

DFØs undersøkelse *Kompetanse i statlig styring (2/2013)* belyser kompetansesituasjonen og -behovet i statlige virksomheter, blant annet gevinstrealisering og samfunnsøkonomisk analyse. Undersøkelsen er basert på flere kilder, deriblant en spørreundersøkelse til 138 statlige virksomheter.

Spørreundersøkelsen *IT i praksis (2011, 2012, 2013 og 2014)* gir informasjon om endringsledelse, prosjektstyring, kompetanse innen samfunnsøkonomisk analyse og bruken av Prosjektveiviseren. Spørreundersøkelsen ble sendt til 171 og 163 statlige virksomheter¹⁰ i henholdsvis 2013 og 2014, med øverste it-ansvarlig som mottaker.

10) Departementer, direktorater, etater, tilsyn, fylkesmannsembeter.

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med representanter fra virksomhetsledelsen, prosjektleder og prosjektmedarbeidere for fem av de elleve utvalgte ikt-prosjektene, som representerer fem av åtte virksomheter i undersøkelsen. Resultatene fra dokumentanalysen la grunnlaget for hvilke ikt-prosjekter og tilhørende virksomheter som skulle intervjues. Det ble videre lagt vekt på å velge ut ett ikt-prosjekt som kunne dokumentere å ha arbeidet etter god praksis for gevinstrealisering.

Formålet med intervjuene var å belyse hvorvidt de utvalgte virksomhetene arbeider systematisk og målrettet med gevinstrealisering, og å belyse utfordringer i virksomhetenes arbeid med gevinstrealisering. Intervjuene har også gitt informasjon om virksomhetenes og fagdepartementenes styring og oppfølging av ikt-prosjektene.

Følgende ikt-prosjekter ble intervjuet:

- NAV oppdaterer arbeidsflaten (NOA) (Arbeids- og velferdsdirektoratet)
- Samhandlingsprogrammet (Jernbaneverket)
- Nytt system for ligning (SL) (Skattedirektoratet)
- SERES II (Brønnøysundregistrene)
- DNA (Politidirektoratet)

I første del av intervjuene ble det rettet spørsmål til representanter for virksomhetsledelsen om gevinstrealisering på virksomhetsnivå. Andre del av intervjuet gjaldt prosjektets arbeid med gevinstrealisering, og spørsmålene ble rettet mot representanter fra ikt-prosjektet.¹¹

Det er gjennomført intervjuer med Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Direktoratet for økonomistyring (DFØ), Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet. Formålet var å belyse etatenes pådriver-, veileder- og rådgiverrolle når det gjelder gevinstrealisering i statsforvaltningen. Intervjuene ga informasjon om status, bruk og nytten av veiledningsmateriell og utvikling av nye virkemidler. Videre ga intervjuene informasjon om samarbeidet mellom DFØ og Difi og om Kommunal- og moderniseringsdepartementets og Finansdepartementets overordnede styring.

11) I framstillingen av fakta omtales representanter for ikt-prosjektet med prosjektnavn. Representanter for ledelsen omtales med virksomhetsnavn.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål for gevinstrealisering

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets fagproposisjon (Prop. 1 S 2014–2015), jf. Innst. 16 S (2014–2015), framgår det at formålet med ikt-politikken er å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor gjennom bruk av IKT.

I St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* er det et mål at ikt skal bidra til mer effektiv utnyttelse av offentlige ressurser, fornying og effektivisering av offentlig sektor og bedre tjenester til innbyggere og næringsliv. I Innst. S. nr. 158 (2006–2007) til meldingen understreket transport- og kommunikasjonskomiteen betydningen av at offentlig sektor investerer i ikt-utstyr og ikt-kompetanse for å legge til rette for en mer effektiv bruk av ikt i den enkelte sektor og på tvers av sektorene.

I St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, jf. Innst. S. nr. 321(2008–2009), vises det til at staten må ta i bruk ny teknologi på en slik måte at forvaltningen blir mer effektiv og brukervennlig.

I Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge*, jf. Innst. S. nr. 370 (2012–2013), framgår det at digitalisering av offentlige tjenester skal gi både bedre tjenester og mer effektiv ressursbruk. Næringskomiteen har i innstillingen merket seg at ikt også i årene som kommer, vil være en kilde til betydelige forbedringer i samfunnet gjennom vekst og produktivitet og på den måten også være viktig for vår vekst og velferd.

3.2 Krav til statlige virksomheter om gjennomføring av gevinstrealisering av ikt-prosjekter

Ansvar for å realisere gevinstene av ikt-prosjekter ligger hos virksomhetene og tilhørende sektordepartementer.

Gjennom utredningsinstruksen¹² og reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet)¹³ er statlige virksomheter pålagt generelle krav ved planlegging, styring og oppfølging av alle investeringer og andre typer tiltak, inkludert ikt-relaterte tiltak. Fra disse kravene utledes det at statlige virksomheter skal arbeide systematisk og målrettet for å realisere gevinster av ikt-prosjekter.

Ifølge utredningsinstruksen punkt 2 skal det før det tas beslutning om at et tiltak skal igangsettes, blant annet gjennomføres en konsekvensutredning som skal bestå av analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av tiltaket. Slike konsekvensvurderinger skal omfatte både nytte- og kostnadssiden av tiltaket. Konsekvensutredningens omfang og innhold skal avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning. I nødvendig utstrekning skal det inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser.

Av økonomireglementet § 1 framgår det at statlige midler skal brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, at fastsatte mål og resultatkrav skal nås, og at statlige midler skal brukes effektivt.

12) Instruksen ble fastsatt ved kgl.res. 18. februar 2000 og revidert ved kgl.res. 24. juni 2005.

13) Reglementet ble fastsatt ved kronprinsreg.res. 12. desember 2003 og endret 2. desember 2005.

Videre framgår det av bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene) punkt 2.2 at virksomhetens ledelse har ansvaret for å fastsette mål og resultatkrav innenfor eget ansvarsområde og å sørge for planlegging, gjennomføring og oppfølging. Virksomheten skal i den interne styringen ha nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene, jf. bestemmelsene punkt 2.3.2.

Sporbarhet er grunnleggende for god forvaltningspraksis. Følgelig bør det kunne forventes at virksomhetene kan dokumentere sentrale aktiviteter og leveranser i en gevinstrealiseringsprosess, og herunder om ønskede resultater av tiltaket er oppnådd.

3.2.1 God praksis for gevinstrealisering av ikt-prosjekter

I Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge*, jf. Innst. S. nr. 370 (2012–2013), legges det vekt på at det må lages planer for å gjennomføre gevinstrealisering allerede ved planlegging av statlige ikt-prosjekter, og at planene må følges opp etter at ikt-løsningene er tatt i bruk. Det framkommer også at det bør utarbeides planer for å måle gevinstene.

God praksis for gevinstrealisering innebærer en rekke aktiviteter og leveranser i ulike faser. Aktivitetene og leveransene som er nevnt under, går igjen i flere veiledere, anerkjente standarder og modeller for gevinstrealisering, jf. blant andre veilederne fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ) innen samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av ikt-prosjekter (2006, 2010), den anbefalte prosjektmodellen for gjennomføring av ikt-prosjekter i offentlig sektor fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Prosjektveiviseren 2.0) og Benefits Management Model, som er utbredt i Storbritannia (Flak 2012). Aktivitetene og leveransene i god praksis for gevinstrealisering er sektoruavhengige og kan brukes innenfor alle typer av prosjekter hvor det er nødvendig med aktiv oppfølging for å realisere gevinster.

Før statlige ikt-prosjekter besluttes igangsatt, bør det

- settes mål for ikt-prosjektene
- gjennomføres en kartlegging av berørte grupper
- dokumenteres en oversikt over planlagte gevinster og forutsetninger for at disse skal kunne realiseres

Før ikt-løsningene settes i drift, bør det foreligge oppdaterte planer for hvordan gevinstene skal realiseres og måles. Planene bør angi

- hvor gevinstene forventes å oppstå
- forutsetninger for å kunne realisere gevinstene
- ansvar og frister som har betydning for oppfølgingen av gevinstene
- måleindikatorer

Etter at løsningen er satt i drift, bør det

- utføres målinger av gevinstuttaket
- rapporteres om gevinstuttaket til linjeledelsen i organisasjonen
- gjennomføres en samlet evaluering av gevinstuttaket en tid etter at selve prosjektet er avsluttet

Gevinstrealisering av ikt-prosjekter henger ofte tett sammen med endrede arbeidsmåter i organisasjonen. Virksomhetene bør synliggjøre eventuelle behov og tiltak knyttet til slike endringer, blant annet når det gjelder involvering av interessenter i og utenfor virksomheten.

Roller og ansvar for gevinstrealisering må avklares, og det bør skilles mellom prosjektansvar og linjeansvar.

3.3 Krav knyttet til Finansdepartementets overordnede ansvar for å tilrettelegge for effektiv ressursbruk i staten

Finansdepartementet har et overordnet ansvar for effektiv ressursbruk i statsforvaltningen. Dette ansvaret ivaretas blant annet ved at departementet fastsetter og forvalter felles prinsipper og normer for økonomistyring i staten (økonomiregelverket mv.), og ved at det setter i verk ulike tiltak for å legge til rette for økonomistyringen i statlige virksomheter (Prop. 1 S (2014–2015) Finansdepartementet). Finansdepartementet skal blant annet sørge for at departementene og statlige virksomheter kan skaffe seg den kompetansen og de systemene som må til for å følge økonomiregelverket.

Med utgangspunkt i økonomiregelverket skal Direktoratet for økonomistyring (DFØ), som er underlagt Finansdepartementet, bidra til effektiv ressursbruk i staten og god styring i statlige virksomheter. Direktoratet skal forvalte og formidle kunnskap om hvordan virksomhetene skal etterleve økonomiregelverket i staten. Dette skal direktoratet gjøre ved å sørge for at statlige virksomheter får et godt tilbud om kompetansebygging og erfaringsutveksling på fagområdet til direktoratet (Prop. 1 S (2014–2015) Finansdepartementet). Dette kompetansetilbudet omfatter blant annet gevinstrealisering og samfunnsøkonomisk analyse.

3.4 Krav knyttet til Kommunal- og moderniseringsdepartementets overordnede ansvar for ikt-politikken i staten

Kommunal- og moderniseringsdepartementet¹⁴ har et overordnet ansvar for regjeringens forvaltnings- og fornyingspolitikk og samordning av ikt-politikken. Digitalisering av offentlig sektor er en del av både forvaltningspolitikken og den generelle ikt-politikken. Departementet skal, gjennom ikt-politikken, blant annet identifisere sektorovergrepene utfordringer og initiere, koordinere og følge opp tverrgående tiltak i politikken (Prop 1 S (2014–2015) Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

Departementet forvalter også utredningsinstruksen, som stiller krav om et godt beslutningsgrunnlag i forkant av investeringen/tiltaket.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) er departementets fagorgan for forvaltnings- og ikt-politikken i offentlig sektor. Difi skal arbeide for at forvaltningen gjennom god organisering, ledelse og kompetanse skal kjennetegnes av blant annet kvalitet og effektivitet. Difi skal samordne arbeidet med digitaliseringen i statsforvaltningen, noe som innebærer å ha god kunnskapsoversikt, initiere tverrgående tiltak og være en pådriver for virksomhetenes arbeid med digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester (Prop 1 S (2014–2015) Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

Difi skal understøtte virksomhetenes eget arbeid med digitalisering. Denne oppgaven omfatter å veilede og gi råd for eksempel om strategisk bruk av ikt for å oppnå virksomhetsmål, om hvordan digitaliseringsprosjekter bør gjennomføres, og om hvordan virksomheter kan hente ut gevinster fra slike prosjekter.

14) Tidligere Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

4 Hvordan ivaretar overordnede myndigheter sine roller når det gjelder å legge til rette for god ressursutnyttelse og gevinstrealisering av statlige ikt-prosjekter?

4.1 Gevinstrealisering av ikt-prosjekter – roller og ansvar

4.1.1 Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet

Det overordnede ansvaret for gevinstrealisering som fagområde i statlig sektor er delt mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet.

Finansdepartementet påpeker i intervju at digitalisering av offentlige virksomheter og tjenester er et viktig element for å oppnå effektiv ressursbruk. Finansdepartementet har et overordnet ansvar for økonomiregelverket i staten, som stiller krav om effektiv ressursbruk, mens Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennom ikt-politikken har et overordnet samordningsansvar for digitalisering i offentlig sektor. Finansdepartementet har en pådriverrolle for gevinstrealisering generelt, mens Kommunal- og moderniseringsdepartementet har en pådriverrolle knyttet til ikt (intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

Departementene har ikke et formelt samarbeid når det gjelder tiltak for å fremme gevinstrealisering, men har flere kontaktflater om ikt i relasjon til effektiv ressursbruk. Departementene samarbeider i forbindelse med budsjettprosessen med å vurdere selvdeklareringskjema for ikt-relaterte satsingsforslag og i pågående arbeid med revisjon av utredningsinstruksen (intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet 2014).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ikke dokumentasjon som belyser om ikt som virkemiddel bidrar til effektivisering i staten samlet, men det har informasjon om effekter av noen enkeltprosjekter. Den mest sentrale datakilden departementet har for å belyse gevinstrealisering i statlige virksomheter, er *IT i praksis*. Departementet viser også til SSBs undersøkelse *Bruk av ikt i staten*, som gir informasjon om egenrapporterte endringer i forbindelse med ikt-prosjekter (intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

Finansdepartementet viser til at styringsinformasjon på gevinstrealiseringsområdet i staten er et fagdepartementsansvar. For å få informasjon om status på gevinstrealiseringsområdet bruker Finansdepartementet blant annet Direktorat for økonomistyrings rapporter, som kompetansekartleggingen i 2013, og Riksrevisjonens rapporter. Departementet har også oversikt over utvalgte prosjekters planlagte ressursbruk og gevinstrealisering av investeringer gjennom kvalitetssikringssystemet for statlige investeringer (KS 1 og KS 2). Departementet mener det ikke finnes tilstrekkelig informasjon om det reelle kunnskapsnivået om samfunnsøkonomiske analyser og gevinstrealisering i statsforvaltningen (intervju med Finansdepartementet 2014).

4.1.2 Direktorat for forvaltning og IKT (Difi) og Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

Både Difi og DFØ har roller og ansvar når det gjelder å understøtte gevinstrealiseringsarbeidet i statlige virksomheter.

Difi har et pådriveransvar for at offentlige virksomheter skal bli bedre til å gjennomføre digitaliseringsprosjekter og realisere ønskede gevinster (intervju med Kommunal-

og moderniseringsdepartementet 2014). DFØs rolle og ansvar når det gjelder gevinstrealisering, er i hovedsak å bidra til kompetanse i departementer og virksomheter om samfunnsøkonomiske analyser, og planlegging og oppfølging av gevinster (intervju med Finansdepartementet 2014).

I Difis tildelingsbrev for perioden 2010–2012 stilles det krav om at direktoratet skal samarbeide med DFØ¹⁵ slik at arbeidsdelingen mellom direktoratene er tydelig utad og det ikke utvikler seg parallelle tilbud.

Samarbeidet mellom Difi og DFØ er basert på uformell dialog på saksbehandlernivå. DFØ bistår med undervisning innenfor fagområdet samfunnsøkonomiske analyser og gevinstrealisering. Dette foregår på kurs i Prosjektveiviseren i regi av Difi. DFØ opplyser i intervju at flere av kursdeltakerne i Prosjektveiviseren er brukere av DFØs veiledningsmateriell.

Finansdepartementet mener grenseflatene mellom DFØ og Difi er tydelig nok for brukerne å forholde seg til (intervju med Finansdepartementet 2014). Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener imidlertid at det er et noe overlappende ansvarsforhold mellom direktoratene, siden Finansdepartementet har ansvar for økonomiregelverket og Kommunal- og moderniseringsdepartementet for forvaltningspolitikken (intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

Begge direktoratene oppgir i intervju at de samarbeider godt og stort sett er enige om grenseflaten seg imellom. Både Difi og DFØ påpeker imidlertid at de har fått tilbakemeldinger fra brukerne om at grenseflaten mellom direktoratene ikke er tydelig utad. Brukerne opplever det som tungvint å måtte forholde seg til ulike veiledere fra to direktorater, og det kan være uklart hvem de skal henvende seg til.

En evaluering av Difi fra 2014 konkluderer med at grenseflaten mellom DFØ og Difi er uklar på enkelte områder, deriblant gevinstrealisering og samfunnsøkonomiske analyser (Difi 2014a).

DFØ oppgir i intervju at det fra 2014 er etablert en ordning med jevnlig kontaktmøter på direktørnivå mellom direktoratene for å se på samarbeidsmuligheter og for å tydeliggjøre arbeidsdelingen med hensyn til oppgaver som ligger i grenseflaten mellom DFØ og Difi.

15) Tidligere Senter for statlig økonomistyring (SSØ).

4.2 Virkemidler og virkemiddelbruk

Veiledere om gevinstrealisering og bruken av disse

Veiledere om gevinstrealisering er utarbeidet av Difi og DFØ.

Tabell 3 Veiledere på fagområdet gevinstrealisering og samfunnsøkonomisk analyse, DFØ og Difi 2006–2014

Veileder	Utgivelsesår
Veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av ikt-prosjekter (DFØ)*	2006
Veileder i behandling av usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ)	2006
Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ) *	2010
Veileder i gevinstrealisering – en innføring i planlegging og oppfølging av gevinster (DFØ) *	2010
Prosjektveiviseren (versjon 1 og 2) (Difi)	2009 og 2012
Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ)	2014
Veileder i gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter (DFØ)	2014

* Denne veilederen er utgått, og den er erstattet av en ny veileder.

Tabell 3 viser at Difi og DFØ i perioden 2006–2014 har utarbeidet flere veiledere og veiledningsmaterieell på fagområdet gevinstrealisering og samfunnsøkonomiske analyser. Av disse er det nå *Prosjektveiviseren versjon 2 (2012)*, *Veileder i gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter (2014)* og *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2014)* fra DFØ som gjelder.

DFØ opplyser i intervju at fram til 2010 var gevinstrealisering et tema i DFØs *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av ikt-prosjekter*. I 2010 delte DFØ opp fagområdene ved å lansere egne veiledere for samfunnsøkonomiske analyser og gevinstrealisering. Ved lanseringen av veilederne i 2010 gjennomførte DFØ informasjonsmøter med departementer og flere store statlige virksomheter. Ifølge DFØ var det behov for å frikoble gevinstrealisering fra samfunnsøkonomisk analyse og knytte den tettere til prosjektarbeid. En av årsakene var at de færreste av brukerne hadde utført samfunnsøkonomiske analyser.

Difi opplyser i intervju at Prosjektveiviseren er deres hovedvirkemiddel for å bedre styring og oppfølging av gevinstrealisering i prosjektgjennomføringen av ikt-prosjekter. Prosjektveiviseren ble lansert første gang i 2009 og revidert og lansert i ny versjon i 2012. Prosjektveiviseren har som formål å bidra til økt gjennomføringsevne og flere vellykkede digitaliseringsprosjekter. Modellen dekker hele prosjektgjennomføringen og inkluderer gevinstrealisering i alle faser av prosjektet (Difi 2014b). Difi påpeker at gevinstrealisering har blitt tydeliggjort i versjon 2 av veiviseren.

En revidert versjon av DFØs veileder om gevinstrealisering ble lansert i oktober 2014. DFØs nye veileder er samkjørt med Prosjektveiviseren ved at den overordnede prosessbeskrivelsen i Prosjektveiviseren brukes i veilederen. Hensikten er å gjøre det enklere å forstå når i prosjektforløpet de ulike gevinstrealiseringsaktivitetene bør gjennomføres. I tillegg er begrepsbruken samkjørt. DFØ mener at det vil gjøre det enklere å bruke disse verktøyene parallelt (DFØ 2014a).



Et utvalg av veiledere fra DFØ i tidsrommet 2006–2014 som handler om gevinstrealisering.

Difi benytter undersøkelsen *IT i praksis* til blant annet å kartlegge bruken og den opplevde nytten av Prosjektveiviseren. 21 statlige virksomheter svarte i *IT i praksis 2013* at Prosjektveiviseren brukes, og at den vil bli brukt framover. Flertallet (17 av 21) av disse virksomhetene opplever den som nyttig for virksomheten. Oppdaterte tall for 2014 viser omtrent det samme.

DFØ opplyser i intervju at de ikke har innhentet styringsinformasjon om bruken eller nytten av egne veiledere for gevinstrealisering. DFØs inntrykk, som er basert på signaler fra statlige virksomheter, er at veilederne blir brukt i virksomhetene.

Enkelte av de intervjuede ikt-prosjektene oppgir at de har benyttet veiledningsmaterialet fra Difi og DFØ. De øvrige svarer at de ikke har gjort dette, blant annet på grunn av kapasitetshensyn.

Kompetanse- og tjenestetilbud til statlige virksomheter

Både DFØ og Difi tilbyr kurs, møteplasser og rådgivning for å legge til rette for statlige virksomheters styring og oppfølging av gevinstrealisering.

I forbindelse med den tidligere *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av ikt-prosjekter 2006* arrangerte DFØ kurs om gevinstrealisering som en del av kursene i samfunnsøkonomiske analyser. Ifølge DFØ falt dette kurstilbudet bort i 2010 fordi deltakelsen og etterspørselen var lav.

DFØ opplyser i intervju at deres rådgivningsaktiviteter med hensyn til gevinstrealisering har vært lite etterspurt av statlige virksomheter de siste årene. Direktoratet har imidlertid i større grad rettet oppmerksomheten og kompetansetilbudet mot samfunnsøkonomiske analyser. Det har kun sporadisk vært i kontakt med brukerne av DFØs veileder i gevinstrealisering. Kontakten har i hovedsak funnet sted i forbindelse med Difis kurs i Prosjektveiviseren.

DFØ opplyser i intervju at det konkrete arbeidet med gevinstrealisering etter 2010 i all hovedsak er kanalisert inn i samarbeidet med Difi om utviklingen av Prosjektveiviseren. DFØ mener den lave etterspørselen kan skyldes at gevinstrealisering i statlige virksomheter generelt har svak forankring i ledelsen.

De siste årene har det vært et par personer i direktoratet som har arbeidet med området gevinstrealisering og samfunnsøkonomiske analyser.

Finansdepartementet opplyser i intervju at gevinstrealisering ikke har vært tatt opp særskilt med DFØ i etterkant av kompetansekartleggingen i 2013. Finansdepartementet har i etterkant gjort DFØ oppmerksom på noen faglige svakheter ved studien. Kartleggingen har imidlertid gitt grunnlag for noen justeringer i utformingen av kurs og materiell.

Som ledd i arbeidet med å utvikle nye virkemidler blant annet innenfor områdene samfunnsøkonomiske analyse og gevinstrealisering startet DFØ i 2014 en gjennomgang av fagområdet og kompetansetilbudet som DFØ tilbyr statlige virksomheter. I gjennomgangen skal det vurderes hvilke fagområder som eventuelt skal styrkes, og hvilke tilbud som skal utvikles til ulike målgrupper (intervju med DFØ 2014).

Finansdepartementet mener generelt at det foreligger et godt veiledningstilbud på fagområdet gevinstrealisering og samfunnsøkonomiske analyser. Liten etterspørsel etter kursene som DFØ tilbyr, gjør at departementet vurderer muligheten for å etablere nettbaserte kurs etter inspirasjon fra Difi (intervju med Finansdepartementet 2014).

Når det gjelder Prosjektveiviseren, har Difi egne kurs og e-læring. Videre arrangeres det nettverkssamlinger blant virksomheter som har pågående eller planlegger å starte ikt-prosjekter. Difi anser nettverkene som et av de sentrale virkemidlene knyttet til prosjektgjennomføring og gevinstrealisering (intervju med Difi 2014).



Beskrivelse av gevinstrealiseringsplan i Difis Prosjektveiviser versjon 2.4 2015.

Etterspørselen etter veiledning er større enn Difis kapasitet, og det er derfor behov for å øke veiledningstilbudet. Difi opplyser at et par personer arbeidet med prosjektmetodikk og gevinstrealisering i 2014.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet påpeker at det på nåværende tidspunkt ikke er konkrete planer om å gi Difi andre og sterkere virkemidler. Departementet viser imidlertid til at *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017* skal bidra til å utvikle kompetanse- og veiledningstilbudet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b).

Ett av tiltaksområdene i programmet er strategisk anvendelse av ikt. Difi er gitt ansvaret med å utvikle et kompetansetilbud til departementer og underliggende virksomheters ledergrupper. Ett av temaene innen kompetansetilbudet skal være styring av ikt-prosjekter og hvordan sikre gevinstrealisering. Kompetansetilbudet skal etter planen være tilgjengelig fra høsten 2015.

Videre skal Difi som en del av sitt arbeid på ikt-området vurdere å etablere bistand til toppledergrupper i departementer og direktorater i forbindelse med krevende ikt-prosjekter. Formålet er å gi toppledelsen en strukturert bistand til å styre ikt-prosjekter på en bedre måte, blant annet når det gjelder planlegging og gjennomføring av gevinstrealisering. Dette tiltaket skal være operativt fra 2015 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c).

Departementet viser til at det vurderes å etablere mekanismer som skal kvalitetssikre planene for hvordan gevinstene av ikt-prosjekter kan hentes ut (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b).

Digitaliseringsrundskrivet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har siden 2010 årlig sendt ut *Digitaliseringsrundskrivet*¹⁶. Rundskrivet legger overordnede føringer for ikt-relaterte investeringer i staten og inneholder pålegg og anbefalinger fra ulike regelverk og beslutninger sentralt. Rundskrivet oppdateres årlig. Departementet opplyser i intervju at hensikten med å samle føringene i ett rundskriv er å gjøre oppfølgingen enklere og mer oversiktlig for departementene og underliggende virksomheter.

I perioden 2010–2014 inneholder de fire rundskrivene omtale av ikt, digitalisering og gevinstrealisering. Det vises til at direktorat og fagdepartement blant annet bør bidra til god prosjektgjennomføring og til realisering av gevinster. Videre vises det til utredningsinstruksens krav til planlegging og beslutningsgrunnlag i forbindelse med investeringer. Det framgår av rundskrivet at planlagte gevinster ved tiltaket skal synliggjøres, og at det bør lages en plan for hvordan gevinster skal realiseres.¹⁷

I rundskrivene for 2013 og 2014 er føringene for området gevinstrealisering gjort tydeligere. I rundskrivet for 2014 er det presisert at gevinstrealisering må være sentralt helt fra prosjektets oppstart for å sikre gevinstuttak. Rundskrivet inneholder også et krav om å synliggjøre gevinster i beslutningsgrunnlaget og i den løpende styringen og oppfølgingen av prosjektet.

Videre anbefales det å

- utnevne en som skal ha ansvar for gevinstrealisering (prosjekteier)
- lage en plan for realisering av gevinster
- evaluere statlige ikt-prosjekter, i de fleste tilfeller i etterkant

Det henvises videre til Prosjektveiviseren og DFØs nettsted for evalueringer. Kommunal- og moderniseringsdepartementet forklarer i intervju at tydeliggjøringen av gevinstrealisering i rundskrivet fra 2013 skyldes økt politisk og administrativ oppmerksomhet rundt temaet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet understreker at det er fagdepartementenes ansvar å følge opp at føringene tas ned i den enkelte sektor og i de underliggende virksomheter. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ikke en systematisk og formell oppfølging av hvordan fagdepartementene tar ned rundskrivets føringer i

16) Tidligere Rundskriv om samordning og styring av ikt-relaterte investeringer i staten.

17) Jf. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2010, 2011, 2012).

egen sektor. Departementet har likevel fulgt opp etterlevelsen på flere måter, blant annet i vurderingene av ikt-relaterte satsingsforslag og i arbeidet med enkeltsaker (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b). Departementet oppgir i intervju at de har inntrykk av at fagdepartementene leser og bruker rundskrivet, og at det gir en generell økt oppmerksomhet på gevinstrealisering.

I tildelingsbrevene for perioden 2010–2013 viser de fleste av de undersøkte fagdepartementene til *Digitaliseringsrundskrivet*. Alle ikt-prosjektene som har blitt intervjuet, sier de har kjennskap til *Digitaliseringsrundskrivet*. Enkelte fagdepartementer i undersøkelsen har utdypet kravene i rundskrivet i tildelingsbrevet ved å stille konkrete krav til gevinstrealisering i forbindelse med investeringer eller større utviklingsprosjekter i underliggende virksomhet.

Selvdeklarering for ikt-relaterte satsingsforslag

Selvdeklareringsskjema for ikt-relaterte satsingsforslag ble innført i 2010 og inngår som en del av regjeringens budsjettprosess (Difi 2014d). Selvdeklareringsskjemaet er utformet i henhold til både digitaliseringsprogrammets tiltaksområder og de overordnede føringene og kravene som er angitt i *Digitaliseringsrundskrivet*. Ordningen med selvdeklarering omfatter ikt-investeringer der fagdepartementene ønsker tilleggsbevilgning over statsbudsjettet, og ikke investeringer i ikt-prosjekter som finansieres over virksomhetenes egen bevilgning. Bakgrunnen for ordningen er ønske om et bedre grunnlag for styring og prioritering av ikt-investeringer i staten (intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

Fagdepartementet som fremmer ikt-forslaget, skal i selvdeklareringsskjemaet dokumentere hvordan satsingsforslaget samsvarer med ikt-politiske mål, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, gjennomførbarhet – blant annet knyttet til gevinstrealisering – og planer for hvordan gevinster skal tas ut. I tillegg vises det til *Digitaliseringsrundskrivet* og Prosjektveiviseren.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet gir sin vurdering av satsingsforslaget i skjemaet og sender det deretter til Finansdepartementet for bruk i det videre budsjettarbeidet (Difi 2014d).

Ifølge Difi stiller ordningen med selvdeklareringsskjema ingen formelle krav om at det arbeides med gevinstrealisering, utover at virksomheten i skjemaet må redegjøre for hvordan tiltakets forventede gevinster skal realiseres (intervju med Difi 2014).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet påpeker i intervju at gevinstrealisering i varierende grad er beskrevet i satsingsforslagene, og departementet har ingen særskilt oppfølging av dette. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener statlige virksomheter har et forbedringspotensial når det gjelder å gjennomføre lønnsomhetsanalyser og å ha oppmerksomheten rettet mot gevinstrealisering når de gjennomfører prosjekter.

SELVDEKLARERING for IKT-relaterte satsingsforslag

4.1 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Statlige virksomheter er pålagt å utrede antatte vesentlige konsekvenser av et tiltak, for man starter et nytt prosjekt. Dette følger av *Utredningsinstruksen med veileder*³ og *Regelverket for økonomisering i staten* (økonomiregelverket)⁷.

Vi ber forslagsstillerne om kort å gjøre rede for

- a. Forslagets økonomiske konsekvenser. Angi hvilke grupper som berøres av tiltaket, for eksempel virksomheten selv, andre offentlige virksomheter, innbyggere og næringslivet

- b. Resultater av eventuell netto nåverdberegning av forslaget, inklusive antall år som nåverdberegningen er foretatt over (satsingsperioden). Hvis det er vesentlig usikkerhet i beregningene, bør det også redegjøres kort for hvordan dette kan påvirke resultatene

4.5 Gevinstrealisering

For at de lovede gevinstene av IKT-prosjekter faktisk skal realiseres, kreves det et systematisk arbeid med gevinstrealisering. I *Prosjektveiviseren.no* ligger det veiledning knyttet til gevinstrealisering.

Vi ber forslagsstillerne om kort å gjøre rede for planer for hvordan tiltakets forventede gevinster skal realiseres:

Utdrag fra selvdeklareringskjema for IKT-relaterte satsingsforslag om samfunnsøkonomisk lønnsomhet og gevinstrealisering.

Ifølge Difi stiller ordningen med selvdeklareringskjema ingen formelle krav om at det arbeides med gevinstrealisering utover at virksomheten i skjemaet må redegjøre for hvordan tiltakets forventede gevinster skal realiseres (intervju med Difi 2014).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet påpeker i intervju at gevinstrealisering i varierende grad er beskrevet i satsingsforslagene, og departementet har ingen særskilt oppfølging av dette. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener statlige virksomheter har et forbedringspotensial når det gjelder å gjennomføre lønnsomhetsanalyser og å ha oppmerksomheten rettet mot gevinstrealisering når de gjennomfører prosjekter.

5 I hvilken grad arbeider statlige virksomheter systematisk og målrettet med gevinstrealisering av ikt-prosjekter?

Tabell 4 viser hvilke aktiviteter og leveranser som er dokumentert i forbindelse med gevinstrealiseringsarbeidet i de elleve undersøkte ikt-prosjektene.

Tabell 4 Gevinstrealiseringsarbeidet i ikt-prosjektene						
	Identifisering av gevinster			Styring og oppfølging av arbeidet med gevinster	Måling av gevinster	
	Beskrivelse av effektmål	Kartlegging av berørte grupper	Lønnsomhetsanalyse – anslåtte kostnader og nytte-virkninger	Helhetlig opplegg for å styre og følge opp arbeidet med å realisere gevinster*	Målinger av gevinster	Målinger av gevinster som kan spores tilbake til forventede gevinster
Nasjonal helseportal (Helsedirektoratet)						
Nytt system for ligning (SL) (Skattedirektoratet)						
Elektronisk ID (eID) (Difi)						
Sentralisering av stønadsregnskapet (NAV)						
NAV oppdaterer arbeidsflaten (NOA) (NAV)						
DNA (Politidirektoratet)						
Samhandlingsprogrammet (Jernbaneverket)						
Nett på nytt (Politidirektoratet)						
SERES II (Brønnøysundregistrene)						
Nye SSB.no (Statistisk sentralbyrå)						
System for intervjuvirksomhet (SIV) (Statistisk sentralbyrå)						
	Aktiviteten er ikke dokumentert.					
	Enkelte aktiviteter er dokumentert.					
	Aktiviteten er dokumentert.					
	Ansvaret for aktiviteten ligger utenfor ikt-prosjektet hos eksterne virksomheter.**					

* Denne kolonnen er uttrykk for en samlet vurdering av flere aktiviteter og leveranser som bør være på plass for å sikre et systematisk og målrettet arbeid med gevinstrealisering. En slik vurdering omtales gjerne som en gevinstrealiseringsplan.

** eID og SERES II er felleskomponenter som betyr ikt-løsninger som kan sambrukes eller gjenbrukes i flere it-løsninger i offentlig sektor. Analysen av hvorvidt det er arbeidet systematisk og målrettet i disse prosjektene, er sett i lys av at gevinstene i hovedsak skal realiseres i andre virksomheter, og at disse prosjektene skal legge til rette for at løsningen tas i bruk.

Tabell 4 viser at et fåtall av ikt-prosjektene kan dokumentere at det har vært arbeidet systematisk og målrettet med realisering av gevinster gjennom hele prosessen.

Alle de undersøkte prosjektene har beskrivelser av effektmål som synliggjør forventede gevinster av den tekniske løsningen. Det innebærer at alle ikt-prosjektene har et utgangspunkt for å arbeide med å realisere effekter av ikt-løsningen.

Flertallet har også gjennomført målinger av gevinster etter at ikt-løsningen er tatt i bruk. Disse målingene er imidlertid ikke koblet til gevinster som det ble planlagt for i starten av prosjektet. Noen av disse målingene dreier seg om hvordan løsningen brukes.

To av ikt-prosjektene kan dokumentere målinger av gevinster som kan spores tilbake til forventede gevinster som ble identifisert i starten av prosjektet. Disse to ikt-prosjektene kan også dokumentere at arbeidet med gevinster har vært en integrert del av prosjektarbeidet fra start til slutt.

5.1 Identifisering av gevinster

Faktaboks 1 Effektmål og gevinster

Effektmål angir en ønsket tilstand som ikt-løsningen skal bidra til på sikt. Gevinster er nyttevirkninger, fordeler eller positive effekter som forventes oppnådd med et prosjekt eller tiltak. Gevinster kan både være kvantitative og kvalitative. De er ønskede og planlagte, og ideelt sett forhåndsdefinerte, gjerne via analyser i forkant av et prosjekt. Effektmål og gevinster ved et prosjekt er gjerne sammenfallende.

Kilde: DFØ 2010b

Tabell 4 viser at alle ikt-prosjektene har definert effektmål for prosjektet som angir ønskede effekter av ikt-løsningen. Dette er mål som antyder kvantitative eller kvalitative effekter av ikt-løsningen på sikt for eksterne og/eller interne brukere. Flertallet har videre utdypet effektmålet ved at forventede gevinster av ikt-løsningen er beskrevet.

For ikt-prosjektet Nytt system for ligning (SL) ble det satt følgende effektmål i prosjektstyringsdokumentet: "Et nytt helhetlig likningssystem skal bidra til å svare på kravene fra samfunnet om service, effektivitet og tilgjengelighet bl.a. ved å forenkle, effektivisere og legge til rette for en kvalitativt bedre ligning."

Dette effektmålet ble konkretisert i både kvalitative og kvantitative indikatorer som synliggjør de forventede gevinstene av ikt-løsningen:

- redusert tidsbruk som følge av bedre og mer komplette preutfylte opplysninger
 - årlig nytteeffekt beregnet til 139 mill. kroner
- redusert bemanning knyttet til registrering av selvangivelser for næringsdrivende
 - 45 årsverk
- enklere oppgavebyrde for skatteyttere

Tabell 4 viser at et mindretall av prosjektene kan dokumentere at de har vurdert hvordan berørte grupper påvirker eller påvirkes av ikt-prosjektets leveranser på en positiv eller negativ måte. Kartlegging av berørte grupper er et hjelpemiddel for å identifisere alle gevinster, og for å gi brukerne eierskap til ikt-løsningen og de forventede gevinstene.

Ikt-prosjektet Nytt system for ligning (SL) kartla femti ulike berørte grupper og kategoriserte disse i sju hovedgrupper ut fra innflytelse, behov, støtte og involvering. Kartleggingen la grunnlaget for en strategi for involvering av de ulike gruppene. For eksempel var enhetsledere i Skatteetaten viktige for prosjektets leveranser, og behovet for involvering og innflytelse av gruppen ble vurdert som høyt. Kartleggingen ble også brukt som grunnlag for å konkretisere hvilke gevinster ulike interessenter ble forventet å oppnå på kort og lang sikt som følge av prosjektet.

Tabell 4 viser at et mindretall av ikt-prosjektene har – som ledd i arbeidet med å identifisere gevinster – utarbeidet lønnsomhetsanalyser ved å sammenstille anslåtte kostnader og nyttevirkninger. Lønnsomhetsanalyser gir informasjon om forventet netto nytte av prosjektene, som sparte årsverk, redusert tidsbruk eller økt kvalitet i saksbehandlingen. Flertallet kan ikke dokumentere slike analyser.

For ikt-prosjektet Nytt system for ligning (SL) er det gjennomført en lønnsomhetsanalyse.

Tabell 5 Illustrasjon av hvordan ikt-prosjektet Nytt system for ligning (SL) har utarbeidet lønnsomhetsanalyse i Skatteetaten

(Mill. NOK ekskl. mva.)	2006–2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Sum
Gevinster				186	228	350	419	489	568	2239
Årsverksreduksjoner Skatteetaten				20	31	47	57	66	100	321
Provenyeffekt*					31	137	196	257	302	922
Redusert tidsbruk for publikum				166	166	166	166	166	166	996
Kostnader	28	68	104	139	58	43	35	30	26	531
Basiskostnad (prosjektbudsjett)	28	64	72	69						233
Sum kostnader mottak og drift		4	32	70	58	43	35	30	26	298
Netto gevinsteffekt	-28	-68	-104	47	169	307	384	459	542	1708

* Provenyeffekt er her et anslag på økning i statens inntekter som følge av SL-prosjektet. Effekten knytter seg til frigjorte årsverk i regionene og til reduserte årsverk til fastsetting av skatt, som blant annet er flyttet til kontroller av ligningen.

Tabell 5 viser kvantifiserte nytteeffekter internt i Skatteetaten, for lønnstakere og for næringslivet sammenholdt med kostnadene for ikt-prosjektet. Lønnsomhetsanalysen gir videre informasjon om prosjektets samlede netto nytte over prosjektets levetid.

Prosjektet Nytt system for ligning (SL) opplyser i intervju at lønnsomhetsanalysen var det styrende grunnlaget for prosjektet, og at aktiviteter i prosjektet og utviklingen av teknisk løsning i stor grad ble tilpasset denne analysen.

Tabell 6 Illustrasjon av ikt-prosjektet Sentralisering av stønadsregnskapets identifisering av gevinster

Forventede gevinster	Hvilke aktiviteter som må utføres for å realisere gevinstene	Delmål i NAVs målhierarki
Frigjøre ressurser i fylkene til førstelinjen og brukeroppfølging	Ressursene som blir frigjort, må benyttes til oppgaver i førstelinjen	Økt ressursinnsats til brukeroppfølging

Tabell 6 viser at ikt-prosjektet Sentralisering av stønadsregnskapet har identifisert frigjorte ressurser som en forventet gevinst. Omfanget av ressursbesparelsen er imidlertid verken tallfestet eller vurdert opp mot prosjektets kostnader. Prosjektet har følgelig ikke kunnet vurdere en netto nytteverdi.

Ikt-prosjektene SERES II, NAV oppdaterer arbeidsflaten (NOA) og DNA oppgir i intervju at lønnsomhetsanalyser ikke inngikk som en del av beslutningsgrunnlaget for ikt-prosjektene. Fravær av lønnsomhetsanalyser begrunnes med tidspress i prosjektet og at krav til ikt-prosjektet i hovedsak var knyttet til å levere en teknisk løsning innen tids- og kostnadsrammer.

I *IT i praksis 2013* framgår det at kost–nytte-analyser i liten grad benyttes i statlige virksomheter i forbindelse med gjennomføring av ikt-prosjekter. 40 av 62 statlige virksomheter oppgir at kost–nytte-analyser i liten grad¹⁸ benyttes som styringsgrunnlag gjennom hele prosjektforløpet.

5.2 Styring og oppfølging av arbeidet med å realisere gevinster

Tabell 4 på side 27 viser at det varierer hvorvidt de utvalgte ikt-prosjektene kan dokumentere at de har hatt et helhetlig opplegg for å styre og følge opp arbeidet med å realisere gevinster. Det å ha et slikt helhetlig opplegg omfatter å måle gevinster i form av å utarbeide indikatorer for gevinster og basismålinger,¹⁹ definere ansvar for å realisere gevinster og utforme endringstiltak for å kunne realisere gevinster. Dette er sentrale aktiviteter i en handlingsplan for å realisere gevinster. Et mindretall av ikt-prosjektene kan dokumentere at de har gjennomført alle aktivitetene i en slik handlingsplan, mens flertallet i varierende grad kan dokumentere dette.

Undersøkelsen viser at om lag halvparten av ikt-prosjektene har et opplegg for å måle gevinster. Halvparten av prosjektene har utarbeidet estimater for de forventede gevinstene, og et mindretall har utarbeidet basismålinger for én eller flere indikatorer. Slike målinger gir grunnlag for å sammenligne tilstanden etter at prosjektet er gjennomført, for å dokumentere effekter av ikt-løsningen. I *IT i praksis 2013* oppgir over halvparten (38 av 62) av de statlige virksomhetene at det i liten grad²⁰ utarbeides basismålinger i forbindelse med kost–nytte-analyser.

Nær halvparten (seks av elleve) av ikt-prosjektene har definert hvem eller hvilken enhet i virksomheten som er ansvarlig for å sikre at prosjektets gevinster realiseres.

Prosjektet Nytt system for ligning (SL) har hatt en handlingsplan for å styre og følge opp gevinster. Denne gevinstrealiseringsplanen inneholdt blant annet gevinstestimer, basismålinger og tidspunkt for gevinstuttak. Planen supplerte lønnsomhetsanalysen og beskrev mer grunnleggende hva som skulle til for å ta ut forventede gevinster.

Ikt-prosjektet Nytt system for ligning (SL) opplyser i intervju at det ble lagt til rette for å følge opp og måle gevinster ved bruk av egne produksjonstall som grunnlag for å gjennomføre analyser før, underveis og etter at ikt-prosjektet var gjennomført. Prosjektet opplyser at basismålinger er en forutsetning for å gjøre gode effektanalyser, og at effekten av prosjektet ikke kunne ha vært isolert uten en basismåling.

I ikt-prosjektet Nasjonal helseportal, hvor gevinstene i stor grad skal tas ut i andre virksomheter, ble det laget gevinstplaner med beskrivelse av overordnede gevinster. En rekke gevinster ble kartlagt og analysert i innledende fase, og det ble satt i gang flere delprosjekter. I delprosjektet Digital dialog mellom legekantor og pasient ble det laget en samfunnsøkonomisk analyse som viser forventet netto nytte. Netto nytte er beregnet ved å sammenstille tallfestede gevinster, som sparte reisekostnader og tidsbesparelser ved fastlegekantor, med investerings- og driftskostnadene for ikt-prosjektet. I arbeidet med helseportalen er det også dokumentert et grunnlag for å følge opp og måle gevinster og isolere effekter av delprosjekter.

18) Dette er en sammenslåing av svarkategoriene i ingen grad og i mindre grad på følgende skala: i høy grad – i noen grad – i mindre grad – i ingen grad – vet ikke.

19) Hensikten med basismålinger er å få et grunnlag for å kunne sammenligne situasjonen og på den måten dokumentere eventuelle gevinster etter at ikt-løsningen er tatt i bruk.

20) Dette er en sammenslåing av svarkategoriene i ingen grad og i mindre grad på følgende skala: i høy grad – i noen grad – i mindre grad – i ingen grad – vet ikke.

Endringsarbeid for å realisere gevinster av ikt-løsningen

Flertallet av ikt-prosjektene har dokumentert endringstiltak som anses som nødvendige i virksomhetene for at gevinster skal kunne tas ut for eksempel ved endringer i organiseringen av arbeidet.

Prosjektet Nytt system for ligning (SL) har dokumentert et målrettet endringsarbeid som la til rette for å realisere gevinster. Siden hoveddelen av gevinstene i prosjektet skulle realiseres i etatens regioner, ble det etablert et delprosjekt for regional innføring. Prosjektet var forankret sentralt i direktoratet, og motivasjon og forståelse for oppgavene og hensiktsmessig bruk av ikt-løsningen ble vektlagt. Sentrale tiltak var opplæring av superbrukere, bistand til brukeropplæringen og videomøter med alle involverte regionalt og sentralt.

SL-prosjektet påpeker i intervju at endringsarbeidet var en sentral forutsetning for at etaten greide å realisere gevinster. Som ledd i arbeidet ble det etablert god samhandling med brukeretatene, og det ble tidlig etablert et eierskap til brukermiljøene gjennom daglige møter med de regionene der gevinstene skulle realiseres. En annen viktig faktor var at det ble etablert en felles forståelse for at virksomheten måtte jobbe på nye måter.

Intervjuene viser at det for enkelte av ikt-prosjektene har vært krevende å forankre og innføre endringer i virksomhetene som har vært nødvendige for å realisere gevinster.

I politi- og lensmannsetaten er samtlige 27 politidistrikter og ansatte som arbeider med spormateriale innenfor kriminalteknikkområdet, berørt av endringer som følge av DNA-prosjektet. Prosjektet har iverksatt flere endringstiltak. Blant annet er det etablert en handlingsplan for hvordan ytre etat skal ta i bruk ny kompetanse, nytt utstyr og ny teknologi på kriminalteknikkområdet. DNA-prosjektet opplyser i intervju at det var komplisert å få aksept for endringer i politidistriktene. Det var også krevende å få gjennomført nødvendige endringer i rutiner og arbeidsmåter.

Samhandlingsprogrammet har dokumentert planlagte endringstiltak, men opplyser at det var krevende å implementere endringene i virksomheten. Selv om det ble identifisert behov for endringer, ble ikke brukerne ansvarliggjort. Ifølge ikt-prosjektet førte den manglende ansvarliggjøringen med hensyn til endringer til mangelfull forankring og ansvarliggjøring av arbeid med gevinstrealisering. Følgelig ble heller ikke linjens oppfølging av programmets gevinster tilstrekkelig prioritert, og det ble et svakt mottaksapparat i linjeorganisasjonen.

Faktaboks 2 Om felleskomponenter og gevinster

Både eID og SERES II er felleskomponenter. Det betyr at de er ikt-løsninger som kan sambrukes eller gjenbrukes i flere it-løsninger i offentlig sektor. I disse ikt-prosjektene vil kostnadene til utvikling og drift av løsningen ligge hos henholdsvis Direktoratet for forvaltning og IKT og Brønnøysundregistrene, mens gevinstene av prosjektene i hovedsak avhenger av om tjenesteeiere og brukere tar i bruk løsningen på en måte som realiserer gevinster. I disse prosjektene er det derfor viktig å legge til rette for at tjenesteeiere og brukere tar i bruk løsningen.

eID har dokumentert at de har identifisert forventede gevinster og utarbeidet estimater for gevinstene og basismålinger. For eksempel viser lønnsomhetsanalysen i eID at NAV, Skattedirektoratet, Lånekassen, kommunene, Statens vegvesen og Helsedirektoratet har blitt kontaktet for å undersøke potensielle nyttevirkinger og kostnader av at dialogen med brukerne suppleres og erstattes av elektroniske tjenester.

I SERES II er det til sammenligning ikke dokumentert en oversikt over forventede gevinster utover effektmålene. Det er ikke utarbeidet estimater for gevinstene eller dokumentert basismålinger. Planene og håndboken for prosjektet dekker i hovedsak tekniske leveranser og systemoversikt.

eID har også dokumentert hvilke hovedvirksomheter som vil kunne realisere gevinster som følge av eID. Dette er gjort gjennom en utredning som drøfter ulike tiltak som kan bidra til at en større andel av befolkningen tar i bruk eID. Det ble gjennomført en behovsanalyse for virksomheter som var i gang med å utvikle elektroniske tjenester for dialog med brukerne. Gjennom intervjuer og skriftlige tilbakemeldinger ble tjenesteeiernes planlagte utvikling av elektroniske tjenester som forutsetter eID, kartlagt. *IT i praksis 2014* viser at 61 % av offentlige virksomheter bruker eID/ID-porten/MinID og vil benytte disse løsningene framover.

I ikt-prosjektet SERES II er det ikke på tilsvarende måte dokumentert en vurdering av tjenesteeieres framtidige behov og bruk av SERES. I sluttrapport for SERES II viser prosjektet til at forankringen internt og mot potensielle brukere har vært noe svak, og at mangelfull forankring har komplisert gjennomføringen av prosjektet.

Kilde: Difi 2014e, Brønnøysundregistrene 2014

5.3 Måling av gevinster etter at ikt-løsningen er tatt i bruk

Tabell 4 på side 27 viser at et flertall av ikt-prosjektene har gjennomført målinger av gevinster etter at ikt-løsningen er tatt i bruk. Enkelte har også dokumentert slike målinger gjennom underveis- eller sluttevaluering. To av prosjektene kan dokumentere målinger av gevinster som kan spores tilbake til forventede gevinster i starten av prosjektet. Dette er de samme to som kan dokumentere at gevinster har vært en integrert del av arbeidet med å styre og følge opp prosjektet.

Ikt-prosjektet Nasjonal helseportal har gjennomført målinger som kan spores tilbake til forventede gevinster. Prosjektets hovedoppdrag var å lage en portal som skulle fungere som en felles inngangsport til helsetjenester på nett for innbyggerne. En av de elektroniske tjenestene til helseportalen, Digital dialog pasient–fastlege, har gjennomført målinger som kartlegger status og potensial for en digital dialog mellom pasient og fastlege. Kartleggingen skal gi grunnlag for å vurdere effekter av tjenesten på et senere tidspunkt. Det er også gjort månedlige målinger av innbyggernes besøk på portalen etter at den ble etablert i 2011. Helsedirektoratet oppgir at en kontinuerlig økning i bruken av tjenestene på portalen indikerer en opplevd nytte for brukerne.

Fire av ikt-prosjektene har gjennomført målinger. Dette er målinger som i hovedsak viser status for innføringen og bruken av løsningen, de er i mindre grad rettet mot gevinster av ikt-løsningen. Målingene er heller ikke koblet til det som ble identifisert som forventede gevinster i planfasen. Disse fire ikt-prosjektene har til felles at de ikke har gjennomført en lønnsomhetsanalyse eller kartlagt berørte grupper. De har også i varierende grad styrt og fulgt opp gevinster som en integrert del av prosjektarbeidet. Disse fire har følgelig i begrenset grad mulighet til å kunne sammenligne beskrivelser av gevinster ved prosjektets slutt med forventede gevinster ved prosjektets start.

I Samhandlingsprogrammet er det målt en økning i antall arbeidsprosesser som skjer elektronisk, men det er ikke målt om denne økningen har bidratt til effektmålet om økt deling av informasjon og erfaringsutveksling mellom medarbeidere. Samhandlingsprogrammet påpeker i intervju at det ikke var en systematisk tilnærming til måling av gevinster i programmet.

De øvrige ikt-prosjektene kan ikke dokumentere målinger av gevinster som følge av ikt-løsningen. To av disse ikt-prosjektene (eID og SERES II) er felleskomponenter der gevinstene i hovedsak realiseres i andre virksomheter, jf. faktaboks 2. I disse prosjektene er det derfor viktig å legge til rette for at andre virksomheter tar i bruk løsningen.

Spørreundersøkelsen *Bruk av ikt i staten* har kartlagt statlige virksomheters egenrapporterte endringer som følge av ikt-prosjekter som har vært gjennomført i perioden 2006–2014. Kartleggingen²¹ viser at flertallet (mellom 58 og 66 prosent) av virksomhetene mener at ikt-prosjekter i stor grad²² har ført til økt kvalitet på virksomhetens tjeneste. Spørreundersøkelsen gir ingen svar på hvordan kvaliteten på tjenestene var i virksomhetene før ikt-prosjektene ble gjennomført.

Halvparten av de statlige virksomhetene mener at ikt-prosjekter i stor grad har ført til omlegginger og forenklinger av arbeidsrutiner. Videre oppgir i underkant av halvparten at ikt-prosjektene i stor grad har ført til bedre beslutningsgrunnlag og raskere saksgang / kortere svartid. En liten andel av virksomhetene (under fem prosent) opplyser at ikt-prosjektene i stor grad har ført til redusert bemanning. De ovennevnte resultatene er tilnærmet like i hele perioden 2006–2014.

21) Gjelder kartlegginger gjort for årene 2008, 2012, 2013 og 2014.

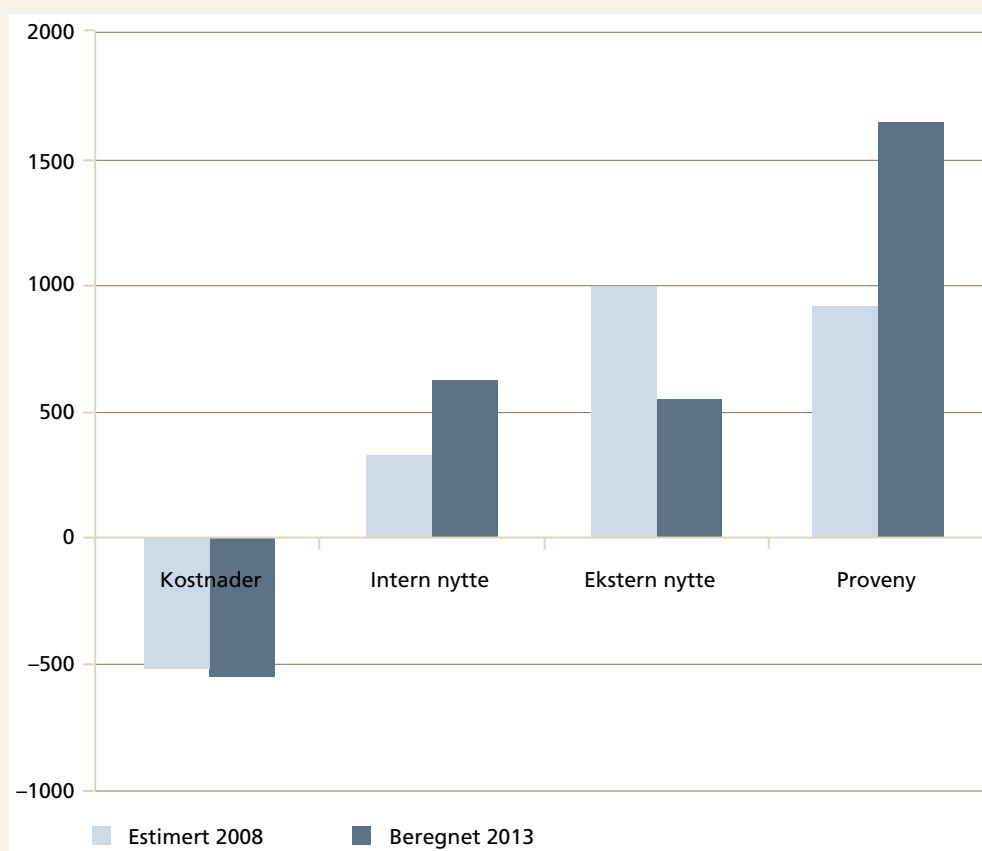
22) Sammenslåing av svarkategoriene ganske stor og svært stor grad. Skalaen er: i svært liten grad / i ganske liten grad / i verken stor eller liten grad / i ganske stor grad / i svært stor grad / ikke svart / ikke relevant.

Faktaboks 3 Nytt system for ligning (SL) – måling av gevinster i sluttevalueringen

Prosjektet Nytt system for ligning (SL) har gjennom en sluttevaluering dokumentert realisererte gevinster. I evalueringen er realisererte gevinster sammenlignet med anslagene som lå til grunn for beslutning om igangsetting av ikt-prosjektet. Evalueringen viser at Skatteetatens interne kvantitative nytteeffekt siden basisåret 2009 er på 627 mill. kroner. Dette er 300 mill. kroner høyere enn opprinnelig anslått nytteeffekt.

Evalueringen viser at hoveddelen av nytteeffektene er hentet ut i form av bemanningsreduksjon på skattekontorene. I evalueringen er også den eksterne nytteeffekten vurdert. Nytteeffektene knytter seg til forhåndsutfylte selvangivelser for lønnstakere og næringsdrivende. I tillegg er det beregnet en provenyeffekt*.

Figuren nedenfor viser nytteeffekter og kostnader i SL-prosjektets effektevaluering, 2008 og 2013 (tall i mill. kroner).



* Provenyeffekt er her et anslag på økning i statens inntekter som følge av SL-prosjektet. Effekten knytter seg til frigjorte årsverk i regionene og til reduserte årsverk til fastsetting av skatt, som blant annet er flyttet til kontroller av ligningen.

Kilde: Skattedirektoratet 2014

Faktaboks 4 Om utfordringer med måling av effekter i DNA-prosjektet

Ikt-prosjektet DNA i Politidirektoratet (POD) er det foreløpig ikke gjennomført systematiske målinger på indikatorer som kan dokumentere hvorvidt det overordnede effektmålet for prosjektet om høyere oppklaringsprosent vil nås. Virksomheten opplyser at den ikke har hatt tilstrekkelig med data til å kunne gjennomføre målinger av det overordnede effektmålet.

For å legge til rette for at det på sikt skulle la seg gjøre å måle resultater av DNA-reformen, ble det lagt vekt på å bruke tilgjengelige virksomhetsdata, som blant annet saksvolum, saksbehandlingstid og antall treff i registrene tilknyttet DNA-saksbehandlingen. Virksomheten ble målt på disse faktorene gjennom prosjektet i gjennomføringsfasen og etter prosjektets overlevering til linjeorganisasjonen. Dataene fra disse målingene vil gi grunnlag for å undersøke effekten av reformen etter noe tid.

Politihøgskolen fikk i oppdrag fra POD å analysere effekten av DNA-reformen knyttet til oppklaringsprosent i straffesaker. Rapporten ble levert i 2013 og baserer seg på tall fra 2011–2012, altså rett etter at prosjektet ble sluttført. POD opplyser at rapporten vil fungere som en basismåling, og at det vil være mulig å gjennomføre en ny tilsvarende måling om fem til sju år for å se om reformen der ikt-løsningen er et sentralt virkemiddel, har gitt noen effekt på oppklaringsprosenten på lengre sikt.

Kilde: Intervju med Politidirektoratet 2014, Politidirektoratet 2014 – dokumentasjon fra ikt-prosjektet

5.4 Styring og krav fra linjeorganisasjonen

Dokumentanalysen viser at de fleste ikt-prosjektene har en beskrivelse av organiseringen og styringslinjene i prosjektet og har definert en prosjekteier som har det overordnede ansvaret for prosjektet og styringsgruppen. Sluttrapportene viser at det varierer hvor godt prosjekteier i linjeorganisasjonen har styrt prosjektet.

Nytt system for ligning (SL) viser i sluttrapporten til at prosjektet nådde sine mål blant annet som følge av prosjektets gode samarbeid med de ulike delene av Skatteetatens linjeorganisasjon, fagråd og styringsgruppe gjennom hele prosjektperioden.

I sluttrapportene fra flere av ikt-prosjektene går det fram at linjeorganisasjonen enten ikke har stilt tilstrekkelige krav til prosjektene eller har hatt uklare styrings- og beslutningslinjer.

I alle ikt-prosjektene har det vært jevnlig møter mellom prosjektorganisasjonen og linjeorganisasjonen. Ingen av ikt-prosjektene kan dokumentere at gevinstrealiseringsarbeidet jevnlig har vært tema på disse møtene. Dialogen har i hovedsak vært knyttet til utvikling av teknisk løsning, økonomi og tidsfrister for leveranse av teknisk løsning.

Rambølls kartlegging av finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller for ikt-prosjekter i offentlig sektor som er gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, viser at kompetanse hos ledere er en viktig suksessfaktor for å lykkes. Dette gjelder særlig i form av å stille klare krav og forpliktelser til gevinstrealisering, men også når det gjelder å hente ut gevinster etter prosjektperioden (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a).

Ikt-prosjektene opplyser gjennomgående i intervju at det i prosjektperioden ikke var en felles tilnærming til gevinstrealisering i virksomheten. Det betyr at det ble opp til hvert enkelt ikt-prosjekt å finne en strukturert måte å organisere arbeidet med gevinstrealisering på. Prosjektet NAV oppdaterer arbeidsflaten (NOA) oppgir i intervju at

NAV etablerte en metodikk for gevinstrealisering i 2011, men at denne ikke ble benyttet i prosjektet.

Alle de intervjuede ikt-prosjektene er av den oppfatning at en felles tilnærming til gevinstrealisering i virksomheten ville ha gjort det enklere å gjennomføre ikt-prosjektene på kortere tid, og med større oppmerksomhet rettet mot gevinstrealisering. Brønnøysundregistrene, Jernbaneverket, Skattedirektoratet og Politidirektoratet opplyser i intervju at det enten pågår et arbeid med en felles tilnærming til arbeidet med gevinstrealisering i virksomheten eller nylig har blitt innført en felles tilnærming til dette arbeidet.

Spørreundersøkelsen *IT i praksis 2013* viser at statlige virksomheter har en lite helhetlig tilnærming til prosjektstyring. 19 av 62 av de spurte oppgir at et minimum av teknikker og metoder benyttes på tvers av prosjekter. Det vil si at bare 19 av 62 har en eller annen form for felles modell for prosjektstyring som benyttes i virksomheten. Av dem som har en felles modell for prosjektstyring, opplyser flertallet at de benytter andre metoder, egenutviklede metoder og/eller Difis prosjektveiviser.

5.5 Kompetanse

De intervjuede virksomhetene opplyser gjennomgående at ansatte har deltatt på kurs i prosjektmetodikk som inkluderer arbeid med gevinstrealisering og samfunnsøkonomiske analyser. Disse virksomhetene påpeker imidlertid at kompetansen ikke blir tatt i bruk på en god nok måte. Dette underbygges i DFØs undersøkelse om kompetanse i statlig styring (2013), som viser at det kan være utfordringer knyttet til å utnytte kompetansen i virksomheten, siden det ikke eksisterer et mottakssystem for det medarbeiderne har lært (DFØ 2013).

Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte, viser at samfunnsøkonomiske analyser oppfattes som svært omfattende, og at det ikke er tilstrekkelig forståelse for hvilke muligheter som finnes til å skalere slike analyser til et nivå som gjør dem anvendelige på alle typer tiltak. Dette kan være en medvirkende årsak til at slike analyser gjennomføres i for liten grad (Riksrevisjonen 2013b).

Utfordringer når det gjelder kompetanse innen gevinstrealisering og samfunnsøkonomisk analyse, underbygges også av Direktoratet for økonomistyring (DFØ). I 2013 kartla direktoratet kompetansesituasjonen og -behovet i statlige virksomheter innenfor fagområder knyttet til økonomistyring i staten, blant annet med hensyn til gevinstrealisering og samfunnsøkonomisk analyse. I denne undersøkelsen vurderer virksomhetene selv at de har lavest kompetanse innen samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering. DFØs undersøkelse viser imidlertid at virksomhetene ikke vurderer behovet for å styrke egen kompetanse innen samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering som stort, noe DFØ mener kan tyde på at området ikke prioriteres i virksomhetene (DFØ 2013).

5.6 Fagdepartementenes styring og oppfølging av gevinstrealisering

Halvparten av ikt-prosjektene styres og følges opp av fagdepartementet med hensyn til forhold som gjelder tid, kost og kvalitet i prosjektet. Enkelte av prosjektene har også mottatt krav til gevinster eller bedre ressursutnyttelse fra fagdepartementet. De resterende ikt-prosjektene har ingen særskilt styring eller oppfølging fra

fagdepartementet i styringsdialogen. Ifølge fagdepartementene skyldes dette at disse prosjektene ikke er finansiert med særskilte bevilgninger.

Fagdepartementene viser til at virksomhetene selv har ansvar for og frihet til å sette i gang prosjekter som blir finansiert gjennom egen bevilgning, uten at departementet godkjenner og følger opp prosjektene særskilt.

Rambølls kartlegging, som er omtalt på side 35, viser at det sjelden stilles gevinstforpliktelse i tilknytning til bevilgning. Likevel svarer de virksomhetene som er med i kartleggingen, og som har fått slike forpliktelser, at gevinstforpliktelse er et av suksesskriteriene for gevinstrealisering. Gevinstforpliktelsene i tilknytning til finansiering bidrar til at virksomhetene blir tvunget til å jobbe mer aktivt med å hente ut gevinster (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a).

6 Vurderinger

Sentrale myndigheter har i de senere år tatt i bruk nye virkemidler, og virkemiddelbruken har i samme periode blitt mer samordnet

Det overordnede ansvaret for gevinstrealisering som fagområde i statlig sektor er delt mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et overordnet ansvar både for forvaltnings- og fornyingspolitikken og for samordning av ikt-politikken. Departementet skal legge til rette for en samfunnsnyttig anvendelse av ikt som understøtter omstilling og effektivisering i offentlig sektor, jf. Prop. 1 S (2013–2014) og Innst. 16 S (2013–2014). Finansdepartementet skal som overordnet ansvarlig for effektiv ressursbruk i statsforvaltningen sørge for at statlige virksomheter får et godt tilbud om kompetansebygging og erfaringsutveksling på fagområdene gevinstrealisering og samfunnsøkonomiske analyser.

Undersøkelsen viser at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i de senere år har tatt i bruk nye virkemidler for å understøtte gevinstrealisering i statlige ikt-prosjekter. I samme periode har også virkemidlene som Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for, blitt mer samordnet.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal legge til rette for at statlige virksomheter skal kunne skaffe seg nødvendig kompetanse. DFØ og Difi tilbyr kurs, møteplasser og rådgivning for å legge til rette for statlige virksomheters prosjektstyring og gjennomføring av gevinstrealisering. Prosjektveiviseren, som for første gang ble lansert i 2009, er Difis hovedvirkemiddel i dette arbeidet. Ingen av direktoratene går inn med rådgivning i enkeltprosjekter.

Siden 2010 har det vært liten etterspørsel etter DFØs eget kompetanse- og veiledningstilbud fra statlige virksomheter når det gjelder gevinstrealisering. Det har ført til at DFØ i all hovedsak har kanalisert sitt arbeid med gevinstrealisering inn i samarbeidet med Difi. Når det gjelder Difi, er etterspørselen etter veiledning innen prosjektmetodikk og gevinstrealisering større enn kapasiteten.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har siden 2010 årlig utarbeidet *Digitaliseringsrundskrivet* (tidligere *Rundskriv om samordning og styring av ikt-relaterte investeringer i staten*), som legger føringer for og krav til ikt-investeringer. For 2013 og 2014 er føringene for gevinstrealisering gjort mer tydelige overfor fagdepartementer og underliggende virksomheter. I 2010 innførte også Kommunal- og moderniseringsdepartementet en ordning med selvdeklareringskjema for ikt-investeringer i staten for å få et bedre grunnlag for styring og prioritering av satsingsforslag. Ordningen omfatter ikt-investeringer hvor fagdepartementene ønsker tilleggsbevilgninger, men ikke ikt-prosjekter som investeres over virksomhetenes egen bevilgning.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ikke en systematisk og formell oppfølging av hvordan Digitaliseringsrundskrivet følges opp av fagdepartementene og av statlige virksomheter. Departementet har likevel fulgt opp etterlevelsen på flere måter, blant annet i vurderingene av ikt-relaterte satsingsforslag og i arbeidet med enkelt saker. Undersøkelsen viser at fagdepartementene henviser til rundskrivet i deres styringsdialog med underliggende virksomhet. Når det gjelder selvdeklareringskjemaet, blir gevinstrealisering i varierende grad beskrevet.

Utgangspunktet for virkemiddelbruken til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet er at statlige virksomheter har et selvstendig ansvar for å realisere gevinster i egen sektor. Undersøkelsen viser at det er behov for å fremme bruken av disse virkemidlene. Effekten av virkemidlene er avhengig av at fagdepartementene og de underliggende virksomhetene følger opp krav og anbefalinger, og at kompetanse- og veiledningstilbud til Difi og DFØ blir etterspurt.

Statlige virksomheter arbeider ikke tilstrekkelig systematisk og målrettet med gevinstrealisering av ikt-prosjekter

En gjennomgang av elleve statlige ikt-prosjekter som hadde en anslått total kostnad på 1 mrd. kroner, og som ble startet og avsluttet i perioden 2007–2013, viser at et fåtall av prosjektene kan dokumentere at det har vært arbeidet systematisk og målrettet med gevinstrealisering gjennom hele prosessen.

Alle ikt-prosjektene har etablert et utgangspunkt for å arbeide med å realisere gevinster ved å definere mål som synliggjør hvilke gevinster ikt-løsningen forventes å gi. Dette betyr at alle ikt-prosjektene har satt som mål at ikt-løsningen skal bidra til at offentlige tjenester forbedres. Det er imidlertid svakheter i arbeidet med å identifisere og operasjonalisere forventede gevinster. Slike aktiviteter er viktige for å ha et grunnlag for å kunne følge opp og måle både kvantitative og kvalitative gevinster. Et mindretall av ikt-prosjektene har som ledd i arbeidet med å identifisere gevinster utarbeidet lønnsomhetsanalyser ved å sammenstille anslåtte kostnader og nyttevirknninger. Enkelte ikt-prosjekter begrunner fraværet av lønnsomhetsanalyser med tidspress i prosjektet og krav om å levere en teknisk løsning innenfor tids- og kostnadsrammene.

Undersøkelsen viser at flertallet av ikt-prosjektene har gjennomført målinger etter at ikt-løsningen er tatt i bruk. Dette er målinger som i hovedsak viser status for innføring og bruk av løsningen, og som i mindre grad er rettet mot gevinster av ikt-løsningen. To av ikt-prosjektene kan dokumentere målinger av gevinster som kan spores tilbake til forventede gevinster som ble identifisert i starten av prosjektet. Disse to har også arbeidet med gevinster som en integrert del av prosjektarbeidet fra start til slutt. De øvrige ikt-prosjektene kan i varierende grad dokumentere slike aktiviteter og leveranser.

De fleste av de undersøkte ikt-prosjektene har en beskrivelse av organiseringen og styringslinjene i prosjektet. Sluttrapportene viser at det varierer i hvilken grad linjeorganisasjonen har fulgt opp arbeidet med gevinster. Gevinstrealisering har i liten grad vært tema i dialogen mellom linjen og ikt-prosjektet. Dette kan tyde på at gevinstrealisering i forbindelse med ikt-investeringer har liten oppmerksomhet i linjeledelsen.

Virksomhetene har et selvstendig ansvar for at gevinstrealisering av ikt-investeringer planlegges, gjennomføres og følges opp i virksomheten slik at fastsatte mål nås. Undersøkelsen viser at systematisk arbeid med gevinstrealisering gjennom prosjektforløpet øker muligheten for at virksomhetene kan dokumentere gevinster. Slikt systematisk arbeid øker også muligheten for at potensiale i ikt-løsningene fullt ut blir utnyttet. God forvaltningspraksis tilsier at det bør forventes at virksomheter kan dokumentere om forventede resultater oppnås. Uten aktiv involvering fra ledelsen i virksomheten vil det være vanskelig å følge opp og forankre de prosessene som er nødvendige for å realisere planlagte gevinster. For å sikre at ikt-løsninger gir forventede gevinster i i offentlig sektor, er det viktig at gevinstrealisering er en tydeligere del av virksomhetsstyringen.

Det er behov for at statlige virksomheter styrker og tar i bruk sin kompetanse innenfor fagområdet gevinstrealisering

Undersøkelsen viser at statlige virksomheter opplever at de har liten kompetanse når det gjelder fagområdene gevinstrealisering og samfunnsøkonomiske analyser. Samtidig er dette områder som virksomheten selv ikke prioriterer å styrke sin kompetanse på. Undersøkelsen tyder også på at kompetansen ikke blir utnyttet godt nok i virksomhetene. Kompetanse- og veiledningstilbudet til DFØ og Difi er frivillig og basert på etterspørsel. Statlige virksomheter har et selvstendig ansvar både for å benytte seg av dette tilbudet og for å sikre seg nødvendig kompetanse.

Få virksomheter kan dokumentere planlagte gevinster av ikt-investeringer. Samtidig er det svakheter i virksomhetenes styring og oppfølging av gevinster, og kompetansen som skal til for å understøtte dette arbeidet, er for lav. Dette tyder på at virksomhetene ikke har god nok oppmerksomhet på området. For å sikre at ikt fungerer som et virkemiddel for å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor, er det behov for at statlige virksomheter har tilstrekkelig kompetanse når det gjelder å følge god praksis for gevinstrealisering. Dette betyr at kompetanse- og veiledningstilbudet til DFØ og Difi bør organiseres og dimensjoneres slik at virksomhetene får den nødvendige kompetansen til å kunne identifisere gevinster, styre og følge opp arbeidet med å realisere gevinster og å gjennomføre målinger.

Det er viktig at kompetanse- og veiledningstilbudet treffer virksomhetsledelsen slik at gevinstrealisering får økt oppmerksomhet i virksomhetene ved at det stilles krav, og ved at kravene følges opp. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Difi bør derfor følge opp og gjennomføre de planlagte kompetanse- og veiledningstiltakene i *Program for bedre styring og ledelse i staten (2014–2017)*.

7 Referanseliste

Intervju

Det er gjennomført ett eller flere intervjuer med følgende aktører:

- Finansdepartementet, 29.8.2014
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 26.8.2014
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), 21.8.2014
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ), 20.8.2014
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, 11.6.2014
- Brønnøysundregistrene, 12.6.2014
- Jernbaneverket, 26.5.2014
- Politidirektoratet, 4.6.2014
- Skattedirektoratet, 22.5.2014

Stortingsdokumenter

- St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle.*
- Innst. S. nr. 158 (2006–2007) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om eit informasjonssamfunn for alle.*
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.*
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap.*
- Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge.*
- Innst. 370 S (2012–2013) *Innstilling fra næringskomiteen om digital agenda for Norge. IKT for vekst og verdiskaping.*
- Prop 1 S (2010–2011a) For budsjettåret 2011. Finansdepartementet.
- Prop 1 S (2010–2011b) For budsjettåret 2011. Fornyings-, administrasjons-, og kirke departementet.
- Prop 1 S (2011–2012a) For budsjettåret 2012. Finansdepartementet.
- Prop 1 S (2011–2012b) For budsjettåret 2012. Fornyings-, administrasjons-, og kirke departementet.
- Prop 1 S (2012–2013a) For budsjettåret 2013. Finansdepartementet.
- Prop 1 S (2012–2013b) For budsjettåret 2013. Fornyings-, administrasjons-, og kirke departementet.
- Prop 1 S (2013–2014a) For budsjettåret 2014. Finansdepartementet.
- Prop 1 S (2013–2014b) For budsjettåret 2014. Fornyings-, administrasjons-, og kirke departementet.
- Prop 1 S (2014–2015a) For budsjettåret 2015. Finansdepartementet.
- Prop 1 S (2014–2015b) For budsjettåret 2015. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Reglement, rundskriv og instruksjer

- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2010) *Samordning og styring av ikt-relaterte investeringer i staten (P-4/2010).*
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2011) *Samordning og styring av ikt-relaterte investeringer i staten (P-11/2011).*
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2012) *Digitaliseringsrundskrivet (P-10/2012).*
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2013) *Digitaliseringsrundskrivet (P-4/2013).*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Digitaliseringsrundskrivet (H-7/2014).*

- *Reglementet for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser*. Reglementet ble fastsatt ved kronprinsreg.res. 12. desember 2003 og endret 2. desember 2005.
- *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid*. Fastsatt ved kgl.res. 18. februar 2000, og revidert ved kgl.res. 24. juni 2005.

Styringsdokument

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007–2009) *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsetaten 2007–2009*.
- Arbeidsdepartementet (2010–2013) *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsetaten 2010–2013*.
- Finansdepartementet (2007–2013a) *Tildelingsbrev til Skattedirektoratet 2007–2013*.
- Finansdepartementet (2007–2013b) *Tildelingsbrev til Statistisk sentralbyrå 2007–2013*.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2008–2009) *Tildelingsbrev til Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) 2008–2009*.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2010–2013) *Tildelingsbrev til Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) 2010–2013*.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2007–2008) *Tildelingsbrev til Sosial- og helsedirektoratet 2007–2008*.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2009–2013) *Tildelingsbrev til Helsedirektoratet 2009–2013*.
- Justis- og politidepartementet (2007–2011) *Tildelingsbrev til Politidirektoratet 2007–2011*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012–2013) *Tildelingsbrev til Politidirektoratet 2012–2012*.
- Nærings- og handelsdepartementet (2007–2013) *Tildelingsbrev til Brønnøysundregistrene 2007–2013*.
- Samferdselsdepartementet (2007–2013) *Tildelingsbrev til Jernbaneverket 2007–2013*.

Dokumenter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014a) *Kartlegging av Finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller ikt-utviklingsprosjekter*, utarbeidet av Rambøll Management Consulting.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014b) *Kommentarer til Riksrevisjonens rapport om arbeidet med gevinstrealisering i statlige ikt-prosjekter*. Brev til Riksrevisjonen, 20.1.2015.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014c) *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017*.

Dokumenter fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)

- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2009) *Prosjektveiviseren, versjon 1*.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2012) *Prosjektveiviseren, versjon 2*.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2014a) *Evaluering av Difi*, utarbeidet av A2 og Agenda Kaupang.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2014b) *Om Prosjektveiviseren* <<http://www.prosjektveiviseren.no/om-prosjektveiviseren>> [Hentedato: 1.9.2014].
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2014c) *Rambøll si undersøkelse «IT i praksis» 2014* <http://www.difi.no/sites/difino/files/it_i_praksis_2014.pdf> [Hentedato 21.1.2015].
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2014d) *Selvdeklarasjonsskjema*.
- <<http://www.difi.no/digital-forvaltning/it-styring/selvdeklarasjonsskjema>> [Hentedato: 1.9.2014].

Dokumenter fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ)

- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2006) *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av ikt-prosjekter.*
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2010a) *Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser.*
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2010b) *Veileder i gevinstrealisering – en innføring i planlegging og oppfølging av gevinster.*
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2013) *Kompetanse i statlig styring – rapport 2-2013.*
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2014a) *Ny veileder i gevinstrealisering.*
- < <http://www.dfo.no/no/Om-DFO/Om-DFO/Aktuelt/Ny-veileder-i-gevinstrealisering/>> [Hentedato 24.10.2014].
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2014b) *Veileder i gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter.*
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2014c) *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.*

Dokumenter fra de utvalgte ikt-prosjektene

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014) *Svar – Innhenting av dokumentasjon – ikt-prosjekter.* Brev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Riksrevisjonen, 28.1.2014 og 30.1.2014.
- Brønnøysundregistrene (2014) *Dokumentasjon – IKT-prosjekt i Brønnøysundregistrene.* Brev fra Brønnøysundregistrene til Riksrevisjonen, 30.1.2014.
- Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) (2014e) *Dokumentasjon – IKT-prosjekt i Direktoratet for forvaltning og IKT.* Brev fra Direktoratet for forvaltning og ikt til Riksrevisjonen, 21.1.2014.
- Helsedirektoratet (2014) *Innhenting av dokumentasjon om ikt-prosjekter i Helsedirektoratet.* Brev fra Helsedirektoratet til Riksrevisjonen, 31.1.2014.
- Jernbaneverket (2014) *Dokumentasjon – IKT-prosjekt i Jernbaneverket.* Brev fra Jernbaneverket til Riksrevisjonen, 22.1.2014 .
- Politidirektoratet (2014) *Dokumentasjon – IKT-prosjekter i Politidirektoratet.* Brev fra Politidirektoratet til Riksrevisjonen, 3.2.2014.
- Skattedirektoratet (2014) *Dokumentasjon – IKT-prosjekt i Skattedirektoratet.* Brev fra Skattedirektoratet til Riksrevisjonen, 23.1.2014.
- Statistisk sentralbyrå (2014) *Dokumentasjon – IKT-prosjekter i Statistisk Sentralbyrå.* Brev fra Statistisk sentralbyrå til Riksrevisjonen, 24.1.2014.

Rapporter fra Riksrevisjonen

- Riksrevisjonen (2005) Dokument 3:2 (2005–2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av nytteeffekter fra IT-prosjekter i trykdeetaten.*
- Riksrevisjonen (2011) Dokument 3:11 (2010–2011) *Riksrevisjonens undersøkelse av eiendomsforvaltning i helseforetakene.*
- Riksrevisjonen (2012a) Dokument 1 (2012–2013) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2011.*
- Riksrevisjonen (2012b) Dokument 3:12 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av ikt-forvaltningen i straffesakskjeden.*
- Riksrevisjonen (2013a) Dokument 1 (2013–2014) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012.*
- Riksrevisjonen (2013b) Dokument nr. 3:10 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte.*

Øvrige kilder

- Devoteam daVinci (2009) *Gevinstrealisering – målinger og metoder.*

- Flak, Leif Skiftenes (2012) *Gevinstrealisering og offentlige ikt-investeringer*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) (2013) *Forvaltningsorgan fordelt på tilknytningsform* <<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/forvaltningsenhetsliste?y=2013&m=1&d=1&t=20>> [Hentedato 1.9.2014].
- Peppard, J., Ward, J. og Daniel, E. (2007) *Managing the realization of business benefits from IT investments*, MISQ Executive, 6.
- Rambøll Management Consulting/ Den Norske Dataforeningen (2011, 2012, 2013, 2014) *IT i praksis*.
- Regjeringen Solberg (2014) *Regjeringens satsningsområder – Digitalisere forvaltningen* <http://www.regjeringen.no/nb/om_regjeringen/solberg/Regjeringens-satsningsomrader/Regjeringens-satsingsomrader/En-enklere-hverdag-for-folk-flest/Digitalisere-forvaltningen.html?id=753127> [Hentedato 27.10.2014].
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2008, 2012–2014) *Bruk av IKT i staten* <<https://www.ssb.no/iktbruks>> [Hentedato 9.9.2014].

Vedlegg

Vedlegg 1 Beskrivelse av de elleve ikt-prosjektene som inngår i undersøkelsen

NAV oppdaterer arbeidsflaten (NOA): NAV Skrivebord benyttes av samtlige ansatte i NAV og har ca. 21 000 brukere. Prosjektet skal oppgradere sentral infrastruktur og støtteprogramvare bak NAV Skrivebord. NAV Skrivebord gir tilgang til alle saksbehandlings- og fagsystemer i etaten, i tillegg til administrative systemer og kontorstøtteapplikasjoner. Formålet med prosjektet er å gi NAV en oppdatert arbeidsflate og en bedre utnyttelse av maskinparken og en mer stabil og fremtidsrettet løsning.

Sentralisering av stønadsregnskapet: Arbeids- og velferdsetaten har årlig ansvar for utbetaling og regnskapsføring av rundt 300 mrd. kroner i form av ulike stønader og ytelser. NAV besluttet å sentralisere arbeidet med stønadsregnskapet, og prosjektet skal samle regnskaps- og utbetalingsfunksjoner. Formålet med sentraliseringen er å sikre god regnskapskvalitet og internkontroll, klarere ansvarsdeling for regnskapsføring, effektiv og enhetlig oppgaveløsning og forenkling mellom etaten og samarbeidspartnere.

Semantikkregisteret for elektronisk samhandling (SERES II): Ulike offentlige aktører behandler overlappende informasjon som personopplysninger og adresser. Dette er informasjon som hentes inn i mange sammenhenger av mange ulike aktører. SERES er et verktøy og rammeverk som offentlige aktører kan bruke for å beskrive hvilke data de har, hva dataene brukes til, og hvordan de brukes. Formålet med prosjektet er å gjøre det enklere å gjenbruke data og forenkle utvekslingen av informasjon mellom ulike offentlige aktører.

Elektronisk ID (eID): I St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* er et av målene at brukerne skal gis tilbud om flere elektroniske tjenester som framstår på en helhetlig og brukervennlig måte. En felles infrastruktur for elektronisk identitet (e-ID) er sentralt i dette, og prosjektet skal etablere en slik felles infrastruktur for offentlig sektor. Formålet med eID er blant annet å gi sluttbrukere og forvaltningen en enklere, tryggere og bedre pålogging til offentlige elektroniske tjenester, å oppnå en enklere etablering av elektroniske tjenester og å oppnå økt samhandling på tvers av etater.

Helseportalen: Med utgangspunkt i helsepolitiske mål om en styrket pasient- og brukerrolle og prinsippet om digitalt førstevalg ble det planlagt å utforme og bygge opp helseportalen helsenorge.no. Prosjektet lanserte helseportalen i en enkel versjon i 2011, som grunnlag for en trinnvis videre utvikling av digitale tjenester og informasjon. Formålet med helseportalen er at den skal fungere som en felles inngangsport til helsetjenesten, og blant annet tilby generell helseinformasjon, innsyn i egne helseopplysninger og selvbetjeningsløsninger.

Samhandlingsprogrammet: Programmet Samhandlingsløsninger for Jernbaneløstaket omfatter en total fornyelse av den ikt-baserte samhandlingen i Jernbaneløstaket. Programmet skal blant annet utvikle en løsning for prosjekttrom for interne og eksterne, innføre en nettbasert arbeidsflate, innføre en løsning for dokumenthåndtering og etablere en søkefunksjon på tvers av informasjonskilder. Formålet med programmet er å forenkle arbeidsdagen til medarbeiderne, øke delingen av informasjon og erfaringer mellom medarbeidere, og sørge for økt deling og effektive prosesser med eksterne samarbeidspartnere.

DNA: Endringen av straffeprosessloven åpnet for å registrere flere DNA-profiler til bruk i etterforskning og strafferettspleien. DNA-prosjektet skal blant annet utvikle og innføre et it-system som styrker samhandlingen mellom politidistriktene, Kripos og Rettsmedisinsk institutt, og etablere et DNA-register. Formålet med prosjektet og utvidet bruk av DNA i etterforskningen forventes å bidra til en mer effektiv etterforskning og større mulighet til å oppklare flere saker.

Nett på nytt: Prosjektet Nett på nytt omfatter utvikling av en ny internettløsning for politiet. Formålet med prosjektet er gjennom internettløsningen blant annet å øke politiets servicegrad og tilgjengelighet, gi oppdatert nasjonal og distriktsvis informasjon og bekjempe og forebygge kriminalitet.

Nytt system for ligning (SL): Skatteetatens overordnede mål er å sikre korrekt fastsettelse og innbetaling av de skattene og avgiftene som politiske myndigheter vedtar. Prosjektet Nytt system for ligning (SL) ble igangsatt som følge av økte krav til etatens ligningsarbeid. Gjennom SL-prosjektet utvikles et nytt helhetlig ligningssystem som muliggjør andre og langt mer effektive måter å organisere ligningsarbeidet på. Formålet med et nytt helhetlig ligningssystem er å bidra til økt service, effektivitet og tilgjengelighet.

Nye SSB.no: Ssb.no er hovedkanalen for formidlingen av alle produkter og tjenester i SSB. Alle nye statistikker og publikasjoner blir daglig publisert på SSB.no, og for brukerne er dette det stedet hvor de finner hovedmengden av norsk offisiell statistikk. I prosjektet Nye SSB.no etableres en ny nett-tjeneste i SSB som skal erstatte og videreutvikle dagens løsning. Formålet er blant annet at nye SSB.no skal oppleves moderne og brukervennlig, gi fleksibilitet i intern oppgavefordeling og organisering og gjøre det lettere å kunne tilby nye løsninger.

System for intervjuvirksomhet (SIV): Formålet med prosjektet er å utarbeide et nytt og helhetlig system for intervjuvirksomheten i Statistisk sentralbyrå. Prosjektet omfatter nye retningslinjer for intervjuernes arbeidsforhold og avlønning, rutiner for gjennomføring av intervjuer, databaseløsning som styrer gjennomføringen av intervjuer, kommunikasjonsløsning og opplæring.

Vedlegg 2 Sentrale begreper i arbeidet med gevinstrealisering

Effektmål og gevinster

Effektmål angir en ønsket tilstand som ikt-løsningen skal bidra til på sikt. Gevinster er nyttevirkninger, fordeler eller positive effekter som forventes oppnådd med et prosjekt eller tiltak. Effekter og gevinster kan være både kvantitative og kvalitative. De er ønskede og planlagte og ideelt sett forhåndsdefinerte, gjerne via analyser i forkant av et prosjekt.

Effektmål og gevinster ved et prosjekt er gjerne sammenfallende.

Resultatmål

Resultatmål angir hva et prosjekt eller tiltak skal oppnå, og er knyttet til prosjektets resultater og leveranser.

Prosjekteier

Prosjekteieren er personen som blir utpekt som overordnet ansvarlig for at prosjektet når sine mål. Hvor et prosjekt skal forankres, og hvem som skal være prosjekteier, avhenger av innholdet i prosjektet, mål og fokus. Det er ofte en person på direktørnivå i avdelingen som har relevant fagansvar, som blir prosjekteier.

Linjeorganisasjonen

Linjeorganisasjonen er den organisasjonen som prosjektet utgår fra, og som overtar prosjektets leveranser når prosjektet er avsluttet.

Kartlegging av berørte grupper

Gjennom kartlegging av berørte grupper framkommer hvilke grupper / aktører som blir berørt av ikt-prosjektet. En slik kartlegging blir ofte kalt en interessentanalyse. De som blir berørt, kan være aktører i egen virksomhet, men også aktører i andre virksomheter og sektorer.

Kost-nytte-analyse

Å gjennomføre en kost-nytte-analyse innebærer å kartlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltak og reformer før det fattes en beslutning om å iverksette dem. I en kost-nytte-analyse verdsettes alle effekter i kroner så langt det lar seg gjøre. Kroneverdiene brukes så til å veie betydningen av de ulike effektene mot hverandre. En kost-nytte-analyse vil ofte være en samfunnsøkonomisk analyse.

Basismåling

Estimater for resultatindikatorene som skal måle realiserte gevinster, framkommer ved å måle tilstanden før prosjektet igangsettes, for å kunne sammenligne med tilstanden etter at prosjektet er gjennomført. Det er altså nødvendig å etablere et sammenligningsgrunnlag for å måle indikatorens størrelse, det vil si tilstanden før prosjektet er igangsatt. Dette gjøres ved å gjennomføre en såkalt basismåling av de aktuelle indikatorene som skal benyttes i oppfølgingen av de estimerte gevinstene.

Gevinstrealiseringsplan

En gevinstrealiseringsplan er en handlingsplan til bruk i oppfølgingen av prosjektets gevinster. Det bør angis rapporteringsrutiner, tiltak, ansvar og frister som er av betydning for oppfølgingen av gevinstene.

Gevinstansvarlig

Gevinstansvarlig er den personen eller enheten i linjeorganisasjonen som er ansvarlig for å sikre at prosjektets gevinster realiseres.

Vedlegg 3 Oversikt over prosjektdokumentasjon

Følgende brev ble sendt ut til prosjektene

Vi ber om å få tilsendt dokumentasjon som omhandler arbeidet med gevinstrealisering i prosjekt (vennligst fyll inn navn på prosjektet).....

Det vises til tabellen under for en konkretisering av dokumentasjonen vi ønsker, dersom slik dokumentasjon foreligger.

Dersom det sendes inn mange dokumenter pr. tema, ber vi om at det i kolonne 3 angis hvilke dokument(er) som er mest relevante.

Vi ønsker endelige versjoner av dokumentene. I de tilfeller tidligere versjoner (arbeidsdokumenter) inneholder vesentlig informasjon med betydning for utvikling/ endring i gevinstrealiseringsarbeidet, ber vi om at relevante versjoner av samme dokument sendes inn.

Vi er klar over at ett enkelt dokument kan dekke flere av temaene vi etterspør, og at temaene ikke er gjensidig utelukkende.

Dokumenter som etterspørres (tema)	Konkretisering og eksempler	Vennligst angi hvilke(t) dokument(er) som er viktigst. (Angi dokumentnavn, eventuelt lenke)
Dokumenter som redegjør for styring og organisering av prosjektet	Beskrivelser av roller, ansvar, organisering og styringslinjer For eksempel organisasjonskart, styringslinjer, fremdriftsplaner Eventuelle presentasjoner som redegjør for prosjektet	
Utredninger som er gjennomført i forbindelse med planlegging av prosjektet	For eksempel problembeskrivelse, behovsvurderinger, konseptstudier og liknende	
Dokumenter som beskriver mål for prosjektet	Beskrivelser av mål for prosjektet	
Beslutningsdokumentasjon om igangsetting av prosjekt	Relevante beslutningsdokumenter som er forelagt linjeledelsen før igangsetting av prosjekt For eksempel businesscase, prosjektforslag	
Dokumenter som omhandler aktører som blir berørt av prosjektet	Beskrivelser og analyser av aktører (individer, etater e.l.) som blir berørt av prosjektet For eksempel interessentbeskrivelse/-analyser.	
Dokumenter som omhandler risikostyring i prosjektet	Dokumenter som omhandler rutiner for risikostyring, vurdering av risiko og rapportering knyttet til risiko For eksempel risikomatriser	

Dokumenter som etterspørres (tema)	Konkretisering og eksempler	Vennligst angi hvilke(t) dokument(er) som er viktigst. (Angi dokumentnavn, eventuelt lenke)
Beskrivelser av forventede gevinster/ nytteeffekter og kostnader	<p>Beskrivelser av forventede gevinster og kostnader</p> <p>For eksempel gevinstanalyser, samfunnsøkonomiske analyser, nytte-kost-analyser, herunder basis-målinger, eller andre vurderinger av nytteeffekter og kostnader</p>	
Planer for hvordan gevinster/ nytteeffekter skal realiseres	<p>Dokumenter som beskriver hvordan gevinster og eller nytteeffekter skal realiseres</p> <p>For eksempel en gevinstrealiseringsplan, handlingsplan, beskrivelser av tiltak, opplegg for måling og rapportering, roller og ansvar</p>	
Dokumenter som omhandler viktige forutsetninger for realisering av gevinster/ nytteeffekter	<p>Beskrivelse av viktige forutsetninger for at løsningen tas i bruk, slik at gevinster realiseres</p> <p>For eksempel opplæring, endringsprosesser osv.</p>	
Dokumenter som omhandler indikatorer og målinger av gevinster/ nytteeffekter	<p>Beskrivelse av indikatorer, målinger og estimater som er relevant for gevinster/ nytteeffekter av prosjektet</p> <p>For eksempel samfunnsøkonomisk analyse, gevinstrealiseringsplan, gevinstrapport eller liknende</p>	
Dokumentasjon i forbindelse med prosjektavslutning	<p>For eksempel overleveringsdokumentasjon, sluttrapport eller tilsvarende dokumentasjon</p>	
Dokumenter som omhandler gevinstrealisering i den løpende dialogen i prosjektet	<p>Dokumenter som synliggjør den løpende dialogen mellom eier av prosjektet og prosjektet (prosjektleder), med et spesielt fokus på arbeid med gevinster/nytteeffekter og endringer av disse</p> <p>For eksempel saksbehandlingsdokumentasjon, møtereferater eller liknende</p>	
Rapportering som omhandler måloppnåelse, resultater og realiserte gevinster etter at hele eller deler av løsningen er tatt i bruk.	<p>Dokumentasjon som inneholder løpende rapportering og/eller evalueringer om måloppnåelse, resultater og/eller realiserte gevinster</p>	
Virksomhetsnivå		
Styringsdokumenter på virksomhetsnivå	<p>Virksomhetsstrategi inklusive handlingsplaner, it-strategi inklusive handlingsplaner, eller liknende</p>	

Vedlegg 3.1 Innholdsfortegnelse over alle tilsendte dokumenter

Nummer	Dokumentdato	Filnavn	Ev. kommentar til versjon
1			
2			
3			
4			
5			
Osv.			

Vedlegg 3.2 Bakgrunnsinformasjon

For å ha et godt utgangspunkt for å forstå prosjektet ber vi om at det i dette vedlegget fylles inn annen bakgrunnsinformasjon om prosjektet.

Viktige milepæler

Vi ønsker en oversikt over de viktigste milepælene i prosjektet, og ber om at det fylles ut dato for hver milepæl og ev. kommentarer.

Viktige milepæler	Dato (måned og år)	Eventuelle kommentarer
Angi tidspunkt for oppstart av planleggingen av prosjektet.		
Angi tidspunkt for når det ble besluttet/vedtatt at prosjektet skulle igangsettes.		
Angi tidspunkt for når prosjektet faktisk ble startet opp.		
Angi tidspunkt for når prosjektorganisasjonen ble avviklet/lukket ned.		
Angi tidspunkt for når løsningen ble overlevert til linjen og tatt i bruk.		
Vi ber om at ev. andre viktige milepæler oppgis nedenfor		

Prosjektstyringsmetoder

Er det brukt prosjektmetoder i prosjektet? (Eksempler kan være Prince 2, Difis prosjektveiviser, Scrum/ smidig, MSP el.)	Skriv inn ja eller nei.
Hvis ja, hvilke prosjektmetoder er benyttet?	Angi hvilke metoder som er benyttet.

Annen relevant bakgrunnsinformasjon

For at vi skal få en best mulig forståelse for prosjektet, ber vi om at det her redegjøres for eventuell annen relevant bakgrunnsinformasjon, som for eksempel endrede forutsetninger underveis (endret omfang, endret organisering, endrede rammebetingelser eller liknende).

Fyll inn tekst her:



662 328 7 894 823 -7 490 960 549



241 344

Trykk: 07 Media 2015

Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



34 664

877 350

4 552 875

6 156 289

-843 761

-651 556

60 744

34 156