

Beregnet til  
**Kommunal- og moderniseringsdepartementet**

Dokument type  
**Rapport**

Dato  
**November, 2014**

# **KARTLEGGING AV FINANSIERINGS- OG GEVINSTREALISERINGSMODELLER I IKT-UTVIKLINGSPROSJEKTER**



# **KARTLEGGING AV FINANSIERINGS- OG GEVINSTREALISERINGSMODELLER I IKT- UTVIKLINGSPROSJEKTER**

Rambøll  
Hoffsveien 4  
Postboks 427 Skøyen  
0213 Oslo  
T +47 2252 5903  
F +47 2273 2701  
[www.ramboll.no](http://www.ramboll.no)

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1.</b>	<b>Sammendrag</b>	<b>1</b>
1.1	Finansieringsutfordringer	2
1.2	Gevinstrealiseringsutfordringer	3
1.3	Sammenheng mellom finansiering og gevinstrealisering	4
1.4	Veien videre	4
<b>2.</b>	<b>Innledning</b>	<b>5</b>
2.1	Gjennomføring	5
<b>3.</b>	<b>Finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller</b>	<b>7</b>
3.2	Beskrivelse av ulike finansieringsmodeller	12
3.3	Internasjonale perspektiver/erfaringer	14
3.4	Ulike typer IKT-prosjekter	22
<b>4.</b>	<b>Gjennomgang av prosjektcase</b>	<b>24</b>
4.1	EDAG	24
4.2	E-resept	27
4.3	EFFEKT	29
4.4	PERFORM	32
4.5	SESAM, SPIRIT og Buddies	34
4.6	ALTINN	35
4.7	Moderniseringsprogrammet i Lånekassen (LØFT)	37
<b>5.</b>	<b>Drøftelse av styrker og svakheter</b>	<b>40</b>
5.1	Satsingsforslag i statsbudsjettet	40
5.2	Omdisponering innenfor departementets budsjett	41
5.3	Egenfinansiering	41
5.4	Statlig finansiering av løsninger som kommuner forvalter	42
5.5	Samfinansiering	42
5.6	OPS	43
<b>6.</b>	<b>Samlet vurdering</b>	<b>44</b>
6.1	Finansieringsprosessen	44
6.2	Gevinstarbeid	45
6.3	Oppsummering	46
6.4	Finansieringsutfordringer	46
6.5	Gevinstrealiseringsutfordringer	47
6.6	Sammenheng mellom finansiering og gevinstrealisering	48
6.7	Veien videre	49



## 1. SAMMENDRAG

Rambøll Management Consulting har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gjennomført en kartlegging av ulike finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller for IKT-utviklingsprosjekter i offentlig sektor. Oppdraget gikk ut på å gi en beskrivelse av styrker og svakheter ved ulike modeller som brukes i offentlig sektor i dag. I tillegg til å se på IKT-utviklingsprosjekter i Norge skulle Rambøll se på alternative ordninger fra andre land. Selv om man i denne rapporten benytter begrepet *IKT-utviklingsprosjekter* handler disse prosjektene primært om virksomhetsutvikling og innovasjon hvor man bruker IKT som virkemiddel for å oppnå et mål. De oppsummeringer og funn som fremkommer i denne rapporten skal bidra inn i KMD sitt videre arbeid på området.

Som en del av kartleggingen har Rambøll gjennomført casestudier hos syv virksomheter for å få bedre innsikt i hvilke finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller de har benyttet i større IKT-prosjekter. Til sammen er ni ulike prosjekter, fordelt på de syv virksomhetene kartlagt. Videre er det innhentet refleksjoner, erfaringer og vurderinger fra andre kompetansepersoner som sitter med god kunnskap om finansieringsmodeller og gevinstrealisering. I tillegg til erfaringer fra norsk offentlig sektor er det innhentet erfaringer fra Danmark, Sverige, Australia og Skottland. Her er det ikke gjennomført casestudier, men innsamlet generell informasjon om alternative finansieringsmodeller.

Problemstillinger knyttet til finansieringsmodeller av felleskomponenter er ikke vurdert i denne rapporten. Problemstillinger knyttet til dette er tatt opp i Difis rapport *Finansiering av nasjonale felleskomponenter* fra oktober 2014.

Det er tatt utgangspunkt i følgende finansieringsmodeller:

- Finansiert med friske midler - satsingsforslag i statsbudsjettet
- Finansiert med omdisponering innenfor departementenes budsjett
- Finansiert med eget budsjett
- Statlig finansiering av løsninger som kommuner forvalter
- Samfinansieringsmodeller
- Offentlig privat samarbeid (OPS)

IKT-prosjektene som er kartlagt i denne rapporten har en total kostnadsramme på rundt 3 mrd. NOK og strekker seg over en tidsperiode på foreløpig 13 år.<sup>1</sup> Prosjektene representerer flere av de største IKT-prosjektene som er gjennomført i offentlig sektor i de siste 13 årene. Prosjektene har fått finansiert utviklingen på ulike måter og representerer således godt de overstående finansieringsmodellene. Det er imidlertid stor variasjon i hvilke krav til gevinstrealisering som er stilt til virksomhetene i tilknytning til bevilgningen. I denne rapporten er det valgt å se på de prosjektene som har fått finansiering. Videre er dette IKT-prosjekter som ofte blir trukket frem som suksessprosjekter ettersom de har levert på tid, kost og kvalitet. Likevel oppleves det fra de som har jobbet med prosjektene at det er et forbedringspotensial knyttet til å identifisere potensielle gevinster og forplikte seg til å realisere gevinster.

Gjennom kartleggingen i denne rapporten har det kommet frem flere opplevde utfordringer og suksesskriterier i forbindelse med sammenhengen mellom finansiering og gevinstrealisering knyttet til IKT-prosjekter i Norge. Nedenfor presenteres hovedutfordringene fordelt på finansiering og gevinstrealisering, og sammenhengen mellom finansiering og gevinstrealisering. Dette er utfordringer som virksomhetene opplever som viktigst.

---

<sup>1</sup> Det er fortsatt noen prosjekter som pågår.

## 1.1 Finansieringsutfordringer

- **Manglende finansiering er en hindring for gjennomføring av lønnsomme IKT-investeringer. Dette gjelder særlig mellomstore IKT-prosjekter.** Virksomhetene opplever at de IKT-prosjektene som kommer gjennom satsingsforslagsprosessen, er regulatorisk initiert, kan plasseres inn i en politisk satsing på et spesifikt område eller er store tverrgående prosjekter som har bredt nedslagsfelt. Virksomheter som ønsker å gjennomføre interne virksomhetsspesifikke IKT-prosjekter, opplever at dagens finansieringsmuligheter ikke legger godt nok til rette for å få bevilgning til egne prosjekter, til tross for at de kan vise til positiv nytteverdi. Dette gjelder særlig for bruttobudsjetterte virksomheter som ikke har egen inntektskilde. Disse prosjektene havner i et vakuum, der virksomhetene ikke har midler til å finansiere prosjektene innenfor egne budsjetttrammer, og der de ikke blir prioritert i satsingsforslagsprosessen. Virksomhetene opplever at dagens finansieringsmuligheter ikke dekker deres interne behov.
- **Virksomhetene opplever at satsingsforslagsprosessen er uklar.** Flere virksomheter opplever satsingsforslagsprosessen som uklar, særlig knyttet til hvilke kriterier som ligger til grunn for at man blir prioritert i profilpotten. Dette henger trolig sammen med at det er politiske vurderinger som avgjør profilføring. I tillegg vil mange satsingsforslag hvert år nødvendigvis måtte bli avvist av hensyn til handlingsrommet i budsjettpolitikken. Virksomhetene savner likevel en begrunnelse for hvorfor satsingsforslaget ikke blir prioritert.
- **Virksomhetene opplever at satsingsforslagsprosessen trekker IKT-prosjektene i retning av større kompleksitet og omfang.** Virksomhetene opplever at de forslagene som går gjennom satsingsforslagsprosessen, enten er regulatoriske, politiske prioriterte områder eller store tverrgående prosjekter, og at mellomstore virksomhetsspesifikke prosjekter ikke blir prioritert. Flere virksomheter opplever derfor at de må gjøre løsningene større enn nødvendig for å få finansiering gjennom satsingsforslagsprosessen. Dette er paradoksalt siden erfaring viser at risikoen for å mislykkes med IKT-prosjekter vokser jo større og mer komplekse prosjektet blir.
- **Totalramme for hele prosjektperioden fører til forutsigbarhet og trygghet.** Selv om flere rapporter tidligere har pekt på at ettårsbudsjettering er et problem for IKT-prosjekter, viser denne kartleggingen at ettårsbudsjetteringen ikke anses som et problem, så lenge Stortinget har vedtatt kostnadsramme for prosjektet og det foreligger budsjettmessige fullmakter til å overføre midler fra ett år til et annet. Det skal likevel påpekes at prosjektene som er kartlagt i denne rapporten, utgjør noen av de største IKT-prosjektene de siste 13 årene, og at de fleste enten er store tverrgående prosjekter med stort nedslagsfelt, regulatorisk initiert eller initiert på bakgrunn av en politisk satsing. Det kan derfor tenkes at mindre prosjekter, som ikke opplever å ha samme forutsigbarhet som ovennevnte prosjekter, ikke har samme oppfatning.
- **Dersom prosjektet har et regulatorisk utgangspunkt, stilles det sjelden tydelige krav om effektivisering eller kvalitetsforbedringer.** Selv om ikke alle IKT-utviklingsprosjekter tar utgangspunkt i IKT som et verktøy for effektivisering, vil de aller fleste likevel ha et effektiviseringspotensial. Enten fordi man automatiserer en arbeidsprosess som tidligere var manuell, eller fordi man samkjører data slik at man ikke trenger å registrere samme informasjon flere steder. Det virker imidlertid ikke som dette alltid blir viet tilstrekkelig oppmerksomhet. Dette gjelder særlig dersom prosjektene er initiert ut i fra regulatorisk krav. Undersøkelsen viser at det i forbindelse med finansiering av prosjekter som er initiert ut i fra et regulatorisk krav, sjelden stilles krav til effektivisering i tilknytning til bevilgning.
- **Mulighet til å overskride budsjett mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår brukes ikke.** Gjennom kartleggingen har det kommet frem at mulighetsrommet i budsjettregelverket til å overskride budsjett mot tilsvarende innsparing i

løpet av de tre følgende budsjettår, ikke benyttes. Hvorfor det ikke brukes eller om det bør brukes, er ikke vurdert i denne rapporten. Det er ikke hensikten at virksomhetene bevisst skal legge opp til et aktivitetsnivå som bevilgingen ikke gir rom for, men bestemmelsen gir likevel en mulighet for at virksomhetene kan få finansiert prosjekter som ikke går gjennom satsingsforslagsprosessen.

- **Andre land Norge sammenligner seg med, stiller større krav til virksomhetene i forkant av bevilgning.** Land som Norge har som tradisjon for å sammenligne seg med, har klarere prosesser i forkant av finansiering og flere finansieringsmuligheter enn hva man finner i offentlig sektor i Norge. Flere land har blant annet større kvalitetssikringsprosesser knyttet til IKT-forslag.

## 1.2 Gevinstrealiseringsutfordringer

- **Effektiviseringsgevinster av IKT-prosjekter blir i liten grad realisert.** Landsdekkende undersøkelser viser at hele 90 pst. av offentlige virksomheter mangler en systematisk tilnærming til gevinstrealisering, og at kun 15 pst. sier at det i høy grad blir utarbeidet kost-/nytteanalyser i forkant av IKT-prosjekter. Videre viser undersøkelser at det kun er 21 pst. av statlige virksomheter som anser redusert bemanning som en relevant gevinst ved IKT-prosjekter, og kun 4 pst. sier at virksomhetene i stor grad reduserer bemanningen. 45 pst. av statlige virksomheter rapporterer at prosjekter har redusert bemanning i svært liten eller ganske liten grad. 30 pst. av offentlige virksomheter jobber systematisk med endringsledelse.
- **Løpende dialog og kontinuerlig gevinstarbeid oppleves som avgjørende.** De virksomhetene som har lyktes med å hente ut gevinster fra IKT-prosjektene, har jobbet systematisk med gevinstbildet gjennom hele prosjektperioden og i perioden etter at prosjektet er avsluttet. De sier også at dialog mellom departement og virksomhet om det løpende gevinstbildet er avgjørende for et godt arbeidsklima knyttet til gevinstrealisering. Det er videre blitt pekt på at gevinstoppfølging på et overordnet nivå er å foretrekke fremfor å spesifisere akkurat hvor i virksomheten gevinstene skal forekomme. Bakgrunnen er at man lærer mer om løsningen etter hvert som den utvikles, og at gevinstene i mange tilfeller ikke kommer akkurat der man hadde forutsett. Dersom man ikke er fleksibel for hvor og hvordan gevinstene hentes ut, kan gevinstoppfølgingen legge begrensninger for mulighetsrommet snarere enn å bidra til å optimalisere løsningen.
- **Behov for tverrgående finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller.** Ved samfinansiering av prosjekter oppleves det som en utfordring at det ikke finnes gode modeller for samfinansiering og gevinstrealisering. Utfordringen knyttes særlig til hvor mye de ulike virksomhetene skal finansiere, og hvem som skal hente ut de største gevinstene. Å bli enig om gevinstbildet er en utfordring og avhengig av god ledelsesforankring og godt samarbeid mellom de involverte virksomhetene. Manglende tverrgående gevinstrealiseringsplaner kan føre til at flere virksomheter utvikler like løsninger hvor det blir pekt på de samme gevinstene.
- **Det er behov for modeller for finansiering og gevinstrealisering av IKT-prosjekter på tvers av kommune og stat.** KS opplever at kommunene blir oversett i prosessen med utvikling av nye IKT-løsninger som har direkte innvirkning på deres økonomi. Kommunene blir ikke involvert i tilstrekkelig grad og har dermed ikke har mulighet til å påvirke hvordan løsninger skal finansieres og hvem som skal finansiere implementering, forvaltning og drift.

### 1.3 Sammenheng mellom finansiering og gevinstrealisering

- **Det stilles sjelden gevinstforpliktelser i tilknytning til bevilgning. Tydelige forventninger til gevinstarbeid og høy modenhet ved vurdering av mulighetsrommet for ulike gevinsttyper anses som viktig. Det samme gjelder for gevinstforpliktelser.** Likevel sier de virksomhetene som har fått slike forpliktelser, at dette anses som en av suksesskriteriene, og at det bidrar til en kultur hvor man jobber aktivt med stadig jakt på nye gevinster. Gevinstforpliktelser i tilknytning til finansiering vil bidra til at virksomhetene blir tvunget til å jobbe mer aktivt med å hente ut gevinster.
- **Det er et ønske fra virksomhetene at KMD skal ha et aktivt koordineringsansvar for IKT-politikken, mens Finansdepartementet kan ta en rolle for å tilrettelegge for finansieringsmodeller.** I Difis rapport *Digitalt førstevalg – kartlegging av muligheter og hindringer* er det et forslag om at FAD (nå KMD) tar et mer aktivt koordineringsansvar for IT-politikken, og at FIN kan ta en aktiv rolle med å tilrettelegge finansieringsmodeller. I rapporten pekes det på at videreutvikling av tjenester handler om å se muligheter og ha politisk vilje til å realisere løsninger gjennom å tilrettelegge finansiering, og at KMD og FIN derfor vil være helt sentrale aktører.
- **Kompetanse hos ledere er en viktig suksessfaktor.** Flere virksomheter har pekt på at ledelseskompetanse er en suksessfaktor for å lykkes med IKT-prosjekter. Dette gjelder særlig i form av å stille klare krav og forpliktelser til gevinstrealisering, men også når det gjelder å hente ut gevinstene etter prosjektperioden. På ledernivå er det viktig å være bevisst på hva man skal vektlegge når man beslutter å gå for et IKT-prosjekt. Derfor er ledernes forståelse for mulighetsrommet for hva IKT kan bidra med, et viktig poeng når det gjelder å stille de riktige kravene til IKT-prosjekter.

### 1.4 Veien videre

Denne rapporten har kartlagt hvilke utfordringer som oppleves rundt finansiering og gevinstrealisering i større IKT-prosjekter. Rapporten har fokusert på å hente erfaringer fra prosjekter som har fått bevilgning og hvilke tanker virksomhetene har gjort seg rundt prosessen fra man fikk en idé, til man fikk bevilgning og hvordan bevilgningen har påvirket gevinstuttaket etter endt prosjekt. Det er i mindre grad fokusert på de prosjektene som *ikke* har fått bevilgning. Rapporten har videre fokusert på å belyse styrker og svakheter ved de finansieringsmodellene som brukes i dag. På bakgrunn av de funn og vurderinger som er gjort har Rambøll pekt på noen perspektiver som kan utredes nærmere:

- Rambøll mener det vil være interessant å se på hvilke erfaringer de som ikke har fått bevilgning til sine IKT-prosjekter sitter igjen med, og hvordan disse initiativene blir behandlet videre i virksomhetene.
- Rambøll ser det som interessant å se nærmere på alternative løsninger for finansiering av IKT-utviklingsprosjekter for å se om andre modeller kan bidra til å løse noen av de utfordringene virksomhetene opplever.
- Rambøll mener det vil være interessant å se på hvorfor virksomhetene ikke benytter seg av handlingsrommet som ligger i budsjettregelverket.



## 2. INNLEDNING

I perioden september til november 2014 har Rambøll gjennomført en kartlegging av ulike finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller i IKT-utviklingsprosjekter på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Selv om man i denne rapporten benytter begrepet *IKT-utviklingsprosjekter* handler disse prosjektene primært om virksomhetsutvikling og innovasjon med IKT som virkemiddel. Virksomhetsutvikling og innovasjon i offentlige virksomheter handler om hvordan virksomhetene kontinuerlig jobber med forbedring av virksomhetene for å utføre sitt samfunnsoppdrag. Det handler således om hvordan gode offentlige tjenester skapes, og hvilke tiltak som må gjennomføres for å oppnå dette. Innovasjonsaspektet handler om hvordan offentlige virksomheter omsetter ideer til nye virksomhetsmodeller, produkter eller tjenester som et ledd i virksomhetsutviklingen.

IKT spiller en stadig viktigere rolle i virksomhetsutviklingen. Arbeidet med å utvikle nye strategier, prosesser, produkter og tjenester må sees i sammenheng med de muligheter og begrensninger som IKT gir.

Med det stadig økende digitaliseringstempoet er det således viktig at man har de riktige virkemidlene og incentivene for virksomheten til å effektivisere interne arbeidsprosesser og digitalisere kommunikasjon med brukerne.

Undersøkelsen gir en oversikt over finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller som benyttes i tilknytning til IKT-utviklingsprosjekter i offentlig virksomheter i Norge i dag. Modellene er vurdert og erfaringene fra disse er benyttet til å gi innblikk i muligheter og begrensninger ved de ulike modellene. I tillegg er det innhentet erfaringer fra andre land, deriblant Danmark, Sverige Australia og Skottland. Kartleggingen og de resultatene som fremkommer i denne rapporten skal brukes til å vurdere mulige tiltak KMD kan iverksette på området.

IKT-prosjektene som er kartlagt i denne rapporten har en total kostnadsramme på rundt 3 mrd. NOK og strekker seg over en tidsperiode på foreløpig 13 år.<sup>2</sup>

### 2.1 Gjennomføring

Prosjektet er gjennomført i tidsperioden september – november 2015. Arbeidet har bestått av å gjennomføre dokumentstudier og intervjuer for å belyse tematikken generelt og de utvalgte casene spesielt. Rapportutkast er forelagt både KMD og Finansdepartementet for kommentar.

#### 2.1.1 Innledende intervjuer og dokumentstudier

Tidlig i kartleggingen ble det gjennomført innledende intervjuer med syv personer med spesiell kompetanse innen finansieringsmodeller og gevinstrealisering. Disse personene ble valgt i samråd med KMD og er valgt på bakgrunn av sin erfaring med finansiering og gevinstrealisering knyttet til IKT-utviklingsprosjekter. Det er også gjennomført studier av relevante dokumenter, som for eksempel rapporten til Andreassen-utvalget (NOU 2003: 06 – Hva koster det?), Difis rapport om nasjonale felleskomponenter fra 2011, bevilgningsreglementet, samt andre rapporter og tidligere forskning. Hensikten med de innledende intervjuene og dokumentstudiene har vært å sørge for et best mulig kunnskapsgrunnlag i forkant av kartleggingen.

#### 2.1.2 Casebesøk

Rambøll har i samråd med KMD kommet frem til ni prosjekter/programmer som har vært gjenstand for kartlegging. Prosjektene/programmene er valgt på bakgrunn av størrelse og hvorvidt de dekker de ulike finansieringsmodellene som kartleggingen skal belyse. Det er gjennomført casebesøk bestående av intervjuer med prosjekt-/programledere og/eller andre i virksomhetene som har innsikt i prosessen knyttet til finansiering og gevinstrealisering. Rambøll

---

<sup>2</sup> Det er fortsatt noen prosjekter som pågår.

har gjennomført inntil to intervjuer med personer tilknyttet hvert prosjekt/program. Ved to tilfeller ble intervjuene gjennomført pr. telefon grunnet lang reisevei (Lånekassen og Altinn).

Formålet med casebesøkene har vært å få nærmere kjennskap til hvilke finansieringsmodeller de ulike prosjektene/programmene har hatt, hvilke prosesser de har gjennomgått for å få finansiering, grunnlag for at bevilgningen ble innvilget, styrker og svakheter ved de ulike finansieringsmodellene og om det forelå noen krav til gevinstrealisering i tilknytning til bevilgningen.

Beskrivelser og erfaringene fra de ulike prosjektcasene er presentert som egne avsnitt under kap. 4. Alle virksomhetene har hatt anledning til å kvalitetssikre beskrivelsen av sine IKT-prosjekter.

### 2.1.3 Erfaringer fra andre land

I tillegg til å se på offentlig sektor i Norge har Rambøll hentet erfaringer fra Danmark, Sverige, Australia og Skottland. Disse erfaringene er ikke tilknyttet spesifikke prosjekter og programmer, slik som i Norge, men er generelle erfaringer og perspektiver. Hensikten med disse erfaringene er å gi et bredere bilde av finansieringsmodeller og samtidig bidra med økt innsikt i eventuelle andre løsninger enn det man har i Norge.

Erfaringene fra andre land er presentert i kap. 3 om finansieringsmodeller.

### 3. FINANSIERINGS- OG GEVINSTREALISERINGSMODELLER

I Sundvoldenerklæringen signaliserer regjeringen at politikken skal bygges på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Økt digitalisering er et viktig virkemiddel i arbeidet med å effektivisere offentlig sektor. Det er imidlertid en del utfordringer knyttet til finansiering og gevinstrealisering av IKT-investeringer. Blant utfordringene kan vi blant annet peke på at investeringskostnadene kommer umiddelbart, mens gevinstene strekker seg ut i tid, gevinstene kan komme i andre sektorer enn der gevinstene finner sted og man jobber ikke systematisk med gevinstrealisering. I Utgangspunktet bør IKT-investeringer være lønnsomme prosjekter for staten, da IKT kan bidra til å effektivisere arbeidsprosesser. De ressursene som spares her bør derfor kunne fordeles til andre prioriterte områder.

For litt over ett år siden ble *Meld. St. 23 (2012-2013) Digital agenda for Norge*<sup>3</sup> godkjent og offentliggjort. Meldingen gir et tydelig bilde av hvordan Norge som samfunn skal utnytte mulighetene som IKT og Internett gir for verdiskaping og innovasjon. Vekst og effektivisering av samfunnet står i fokus, og regjeringen definerte ambisjoner om en digitalisert offentlig sektor. I den grad det er mulig skal forvaltningen være tilgjengelig på nett, og bedre og raskere tjenester skal bidra til å frigjøre ressurser på områder hvor behovet er større. Endringer i forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften som trådte i kraft i februar i år, gjør dessuten at digital kommunikasjon er hovedregelen innenfor forvaltningslovens virkeområde. Denne endringen understøtter ambisjonene om å fornye, forenkle og forbedre forvaltningen.

IKT blir et stadig viktigere virkemiddel for å redusere kriminalitet, og øke trygghet og sikkerhet i samfunnet. 22.juli-kommisjonens rapport<sup>4</sup> understreker særlig hvordan justissektoren er preget av utdaterte IKT-løsninger og gammel teknologi. Dette hindrer effektivitet og samhandling, spesielt for politiet. Dette betyr at sektoren står overfor store endringer i årene som kommer. Da skal IKT i økende grad bidra til effektiv samhandling, god informasjonssikkerhet og god styrings- og beslutningsinformasjon i justissektoren. Trolig gjelder tilsvarende for de fleste områder i offentlig sektor.

Ett av satsingsområdene for den nye regjeringen er *En enklere hverdag for folk flest*, hvor det blant annet heter at:

*Regjeringen vil utnytte de store mulighetene som ligger i moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) for å skape et enklere møte med en døgnåpen offentlig sektor, høyere kvalitet i tjenestene, økt verdiskaping og bedre beslutninger.*

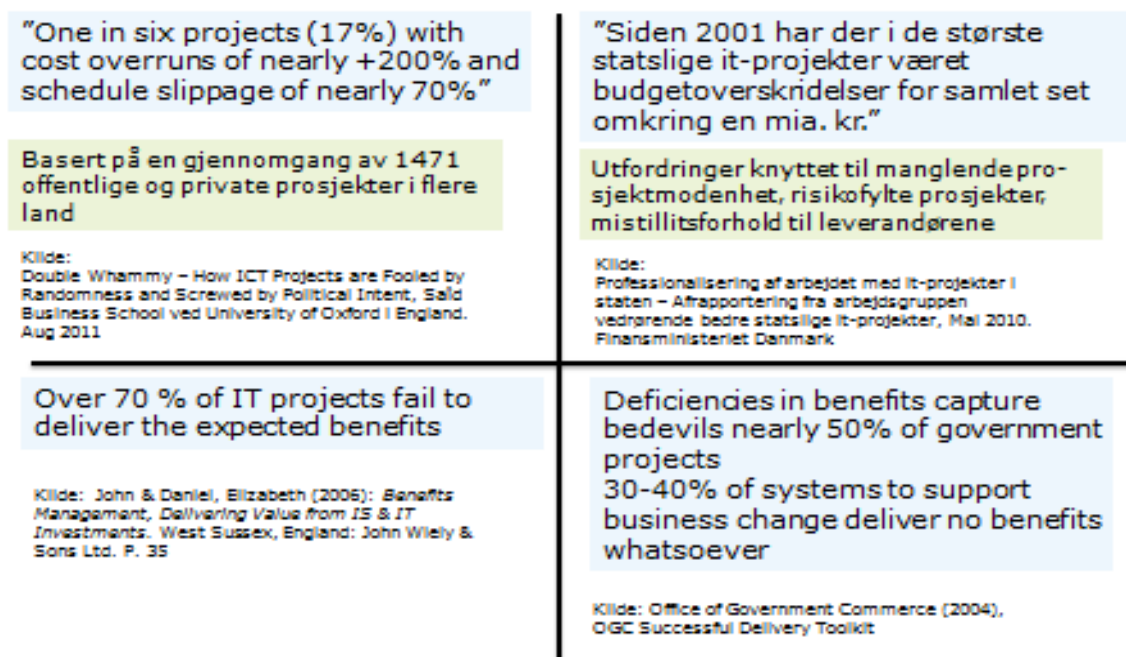
Innunder denne satsingen har særlig jakten på de såkalte *tidstyvene* fått stor oppmerksomhet den siste tiden. Tidstyver er tungvinte arbeidsrutiner, regler og rapporteringer som stjeler tid fra de brukerrorettede oppgavene. For å fjerne tidstyvene blir digitalisering omtalt som et betydningsfullt virkemiddel. Bedre utnyttelse av de muligheter som ligger i hensiktsmessig bruk av IKT vil kunne gi bedre tjenester og mer effektiv ressursbruk. Det er dog en forutsetning at de IKT-prosjekter som settes i gang blir vellykkede og at ønskede gevinster realiseres. Det er dessverre ikke alltid tilfelle. Det er mange eksempler på at gevinster av IKT-prosjekter ikke alltid blir realisert. Internasjonal forskning viser at et sted mellom 50-85 prosent av alle offentlige IKT-prosjekter ikke leverer forventede resultater til avtalt tid og til avtalt kostnad.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> <http://www.regjeringen.no/pages/38268786/PDFS/STM201220130023000DDDPDFS.pdf>

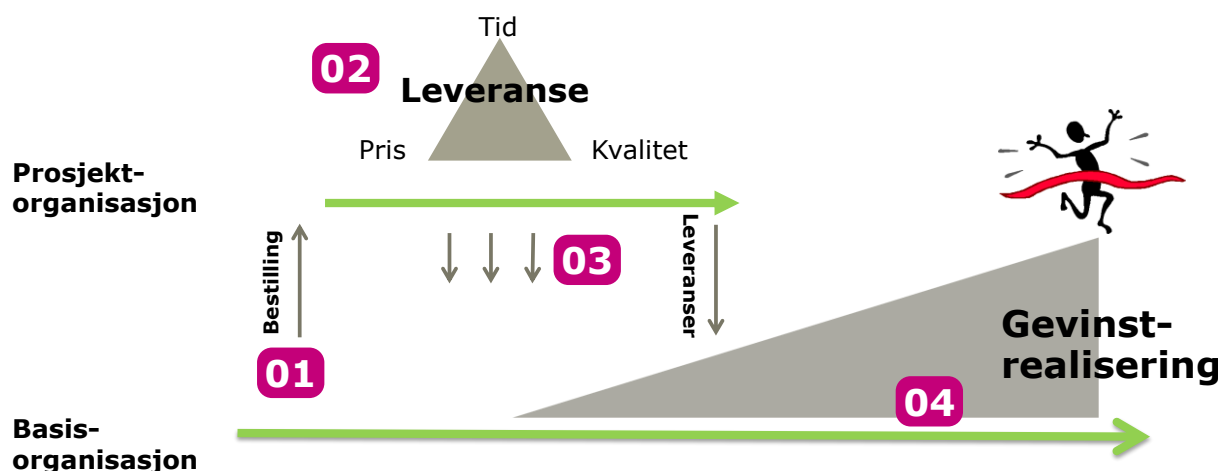
<sup>4</sup> <http://www.regjeringen.no/pages/37994796/PDFS/NOU201220120014000DDDPDFS.pdf>

<sup>5</sup> John & Daniel, Elizabeth (2006): *Benefits Management, Delivering Value from IS & IT Investments*. West Sussex, England: John Wiley & Sons Ltd. P. 35

Office of Government Commerce (2004), *OGC Successful Delivery Toolkit*



Rambøll har i flere år kartlagt strategisk bruk av IKT i de 500 største offentlige og private virksomhetene i Norge gjennom rapporten IT i praksis. Undersøkelsen har gjennom mange år dokumentert lav modenhet innen flere av de områdene som må være på plass for å lykkes med å realisere gevinster fra IKT-prosjekter.



IT i praksis har dokumentert at 15 pst. sier at det i høy grad blir utarbeidet kost-/nytteanalyser i forkant av IT-prosjekter. Videre ser vi at 30 pst. jobber systematisk med endringsledelse (3). Hele 90 pst. av offentlige virksomheter mangler en systematisk tilnærming til gevinstrealisering (4).

Gevinstrealisering kan defineres som en prosess hvor det organiseres og ledes slik at mulige gevinster av IKT-prosjekter faktisk realiseres. Gevinstrealisering er dermed mer enn initielle business case eller samfunnsøkonomiske analyser (selv om dette er viktige styringsredskaper underveis). Gevinstrealisering er også mer enn en evaluering etter at prosjektet er avsluttet. Gevinstrealisering anses som en lederoppgave og en prosess som løper fra prosjektidé oppstår til man har oppnådd ønskede gevinster. I fagmiljøene er det en utbredt oppfatning at systematisk og målrettet arbeid med å realisere gevinster av IKT-prosjekter, er viktig for at prosjektene skal lykkes.

Sentrale elementer i arbeidet med gevinstrealisering er å få oversikt over planlagte gevinster og forutsetninger i beslutningsgrunnlaget for prosjektene. Det er nødvendig å utarbeide planer for oppfølging av gevinster i prosjektfasen, og for oppfølging av gevinstuttaket etter at prosjektet er avsluttet og løsningen er satt i drift. IKT-prosjekter fører vanligvis med seg endrede arbeidsformer i organisasjonen og berører ofte en rekke interessenter. Et godt arbeid med gevinstrealisering innebærer også en systematisk og målrettet oppfølging av slike forhold.

For å støtte offentlige virksomheter i arbeidet med gevinstrealisering har det de siste årene blitt satt i gang en rekke ulike tiltak. Difi har utarbeidet en anbefalt prosjektgjennomføringsmodell for digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor - prosjektveiviseren 2.0 - hvor gevinstrealisering er en helt sentral del av modellen. DFØ har på sin side nylig publisert en ny veileder i gevinstrealisering. Denne erstatter DFØ sin tidligere veileder i gevinstrealisering fra 2010. Den nye veilederen er samkjørt med Difis Prosjektveiviseren, slik at verktøyene skal kunne brukes parallelt.<sup>6</sup> Det er imidlertid få offentlige virksomheter som jobber systematisk på dette området. IT i Praksis dokumenterer at kun 10 pst. av offentlige virksomheter har en systematisk tilnærming til gevinstrealisering.

I tillegg til gevinstrealiseringsmodellene har det blitt jobbet mye med å forbedre beslutningsgrunnlaget forut for en investering. Initiativer med en ramme over 750 millioner er omfattet av KS-regimet som legger sterkt fokus på valg av konsept og presisering av nyttevirksomheter. Før øvrige investeringer gjelder utredningsinstruksens kap. 2.3.1 som sier at alle offentlige tiltak og reformer, herunder IKT-utviklingsprosjekter skal gjennomføre en analyse og vurdering av administrative og samfunnsøkonomiske konsekvenser. Utredningsinstruksen blir i disse dager gjennomgått.

Ofte omtales gevinstrealisering som rent økonomiske gevinster. Gevinstrealisering handler imidlertid om mer enn dette, selv om de økonomiske gevinstene også er viktige elementer. I tillegg til de økonomiske gevinstene kan man peke på de kvalitative gevinstene i form av kvalitet og effektivitet. Se figuren nedenfor. Økt kvalitet handler om å forbedre kvaliteten på tjenester. Dette kan eksempelvis gjøres ved å forbedre sikkerhet eller sørge for at lover og regler etterleves ved at datakvalitet som ligger til grunn for beslutninger har tilstrekkelig kvalitet. Effektivitetsperspektivet handler om å sørge for at man gjør de samme arbeidsoppgavene, men på en mer effektiv måte.

Gevinstkategorier		Gevinsttyper
<b>A</b>	<b>Økonomi</b>	Lavere kostnader Storskalafordeler
<b>B</b>	<b>Kvalitet</b>	Økt kvalitet på tjenester Bedre sikkerhet Etterlevelse av lover og regler
<b>C</b>	<b>Effektivitet</b>	Mer for det samme Det samme for mindre

Når det gjelder økonomiske gevinster ved innføring av nye IKT-systemer handler dette ofte om å redusere antall årsverk i en virksomhet, fordi man automatiserer en prosess som tidligere måtte håndteres manuelt.<sup>7</sup> I SSB sin undersøkelse *Bruk av IKT i staten*<sup>8</sup> kommer det frem at nesten halvparten av statlige virksomheter har opplevd stor grad av forbedring i arbeidsrutiner. I tillegg har 60 pst. forbedret IKT-infrastruktur på grunn av de to siste års IKT-prosjekter. Prosjektene

<sup>6</sup> <http://www.dfo.no/no/Om-DFO/Om-DFO/Aktuelt/Ny-veileder-i-gevinstrealisering/>

<sup>7</sup> Det er imidlertid viktig å påpeke at økonomiske gevinster også kan knyttes til områder som redusert bruk av papir, porto og arkivplass.

<sup>8</sup> Undersøkelsen omfatter 250 statlige virksomheter.

har imidlertid vist liten innvirkning på antall statlige ansatte. Undersøkelsen viser at 45 pst. av statlige virksomheter rapporterer at prosjektene har redusert bemanningen i svært liten eller ganske liten grad. Videre fremkommer det at kun 21 pst. av statlige virksomheter anser redusert bemanning som en relevant gevinst ved IKT-prosjekter. Det er bare 4 pst. av virksomhetene som sier at IKT-prosjekter i stor grad reduserer bemanningen.

Det er i dag uvisst hvor store summer som brukes til IKT-utvikling i offentlig sektor i dag. Tall fra IKT-Norge viser at IKT-anskaffelser utgjør årlige over 64 milliarder kroner.<sup>9</sup> Det presiseres ikke hvor mye av disse midlene som går til investering i nye, mer effektive IKT-systemer. Det er også noe usikkert hvor presist tallet fra IKT-Norge er. Likevel er det grunn til å tro at IKT-budsjettet i offentlig sektor er meget stort. Med bakgrunn i tall fra IT i praksis og Bruk av IKT i staten er det rimelig grunn til å anta at effektiviseringsgevinstene ikke blir hentet ut fra virksomhetene i de fleste tilfeller. Således kan man si at det brukes høye beløper årlig hvor det ikke stilles tilstrekkelige krav til å hente ut gevinster i etterkant. Disse midlene kunne blitt brukt på andre politiske prioriterte områder eller til flere lønnsomme IKT-prosjekter.

For at virksomhetene skal kunne hente ut gevinster av et IKT-utviklingsprosjekt er det avgjørende at gevinstrealiseringsperspektivet er innarbeidet i hele utviklingsforløpet. Det betyr at basisorganisasjonen gjennomfører kost-/nytteanalyser i forkant av prosjektet og at det utvikles gevinstplaner som følges opp og revideres gjennom hele prosjektforløpet og at det er et vedvarende fokus på gevinster også etter at prosjektet er avsluttet.

Som nevnt er arbeidet med gevinstrealisering viktig for å få oversikt over planlagte gevinster og forutsetninger i beslutningsgrunnlaget for prosjektene. For å sikre at man får gjennomslag for de gode prosjektene er de initielle gevinstaktivitetene i forkant av bevilgning et viktig element. Videre er det viktig å ha en finansieringsmodell som best mulig sørger for at prosjektet får bevilget de nødvendige midlene. Nedenfor presenteres kort noen prinsipper for budsjettering for statsforvaltningen, altså virksomheter som er en del av staten som juridisk person. Beskrivelsen gjelder således ikke statsforetak og statlig eide aksjeselskaper (disse er også en del av staten, men har egne budsjetteringsordninger). I tillegg gis en kort beskrivelse av budsjettordninger for forvaltningsbedrifter.

### 3.1.1 Kort om prinsipper for budsjettering

I Norge praktiseres ettårsprinsippet ved fastsetting av statsbudsjettet og man forholder seg til *Bevilgningsreglementet*,<sup>10</sup> som gjelder for statsbudsjett og statsregnskap medregnet folketrygden.<sup>11</sup> Videre heter det i bevilgningsreglementet § 3 at budsjett vedtas for kalenderåret. Det vil si at det gis en bevilgningsfullmakt som gjelder for budsjetterminen. Betaling må således som hovedregel skje innen utgangen av året for at bevilgningsfullmakten skal være benyttet. Grunnlovens § 75 bokstav a fastslår at Stortinget ikke har anledning til å pålegge skatter og avgifter, toll og andre offentlige byrder for mer enn ett år av gangen. I henhold til *Statsbudsjettets hovedprinsipper*<sup>12</sup> er dette tolket til også å gjelde bevilgninger.

Videre heter det i Bevilgningsreglementets § 3 annet ledd at budsjettet skal inneholde alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak. Bevilgningene skal være basert på realistiske anslag over utgiftene og inntektene.

Det er i Gul bok for 2014 kap. 7.3 varslet et ekspertutvalg som skal vurdere behovet for flerårige budsjetter på utvalgte områder og et tydeligere skille mellom investeringer og drift i budsjettet. Utvalgets tilrådinger skal gi et bedre beslutningsgrunnlag for statlige prioriteringer og fremme en

<sup>9</sup> <http://ikt-norge.no/2014/09/ikt-norge-vil-ha-endringer-i-anbudsregimet/>

<sup>10</sup> Se <https://www.stortinget.no/Stortinget-og-demokratiet/Lover-og-instruksjer/Bevilgningsreglementet/>

<sup>11</sup> Se Bevilgningsreglementet § 1

<sup>12</sup> Finnes på <http://www.fin.dep.no/>

effektiv bruk av offentlige midler. Bakgrunnen for utvalgets vurderinger er behovet for et godt beslutningsgrunnlag og forutsigbar finansiering av investeringer, slik at investeringene kan gjennomføres på et rasjonelt vis og gi de forventede virkninger.

Rammebudsjettering er hovedprinsippet som benyttes i budsjettprosessen som leder fram til regjeringens forslag til statsbudsjett overfor Stortinget. Rammebudsjettering innebærer at det utarbeides samlede utgifts- og inntektsrammer for et antall politikkområder. I tillegg til utgifts- og inntektsrammene settes det av egne rammer til *profilpott* som benyttes til å prioritere satsingsforslag. De ulike satsingsforslagene får lodd i denne potten, og den endelige fordelingen av potten bestemmes i slutfasen av budsjettprosessen.

Videre er det tre prinsipper i budsjetteringsregelverket som særlig kan trekkes frem og kommenteres i denne rapporten; fullstendighetsprinsippet, bruttoprinsippet og kontantprinsippet. Fullstendighetsprinsippet sier at budsjettet skal omfatte samtlige statsutgifter og statsinntekter i budsjetterterminen. Bruttoprinsippet innebærer at Stortinget bevilger utgifter og inntekter på separate kapitler, selv om de refererer til samme virksomhet. Kontantprinsippet vil si at man har et system hvor statens inntekter og utgifter budsjetteres og regnskapsføres det året de innbetales og utbetales. Statlige virksomheter kan i samråd med overordnet departement velge å føre sitt internregnskap etter andre prinsipper enn kontantprinsippet. Regnskapsrapportering til statsregnskapet skal likevel baseres på kontantprinsippet.

En av konsekvensene ved ettårsprinsippet er at utgiftsbevilgninger som ikke er brukt innen utgangen av budsjetterminene faller bort, og restmidler går tilbake til statskassen, jf. bevilgningsreglementet § 5 tredje ledd.

Det finnes imidlertid unntak fra ettårsprinsippet. Blant de viktigste finner vi muligheten for å overføre midler. I bevilgningsreglementets § 5 heter det at ubrukte driftsbevilgninger kan overføres med inntil 5 pst. til neste budsjettermin. Videre heter det i § 5 at bevilgningsvedtak som inneholder stikkordet «kan overføres», gi hjemmel til å overføre ubrukt bevilgning til de to etterfølgende budsjetterminene. Det er verd å merke seg at det også for poster som disse unntakene gjelder for skal budsjetteringen være realistisk.

I forbindelse med startbevilgning til et investeringsprosjekt skal det vedtas en kostnadsramme for prosjektet. Dersom prosjektet antas å ha en kostnadsramme på over 750 mill. skal det videre som hovedregel ikke fremmes forslag for Stortinget før det er gjennomført ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsramme og regjeringen har tatt stilling til kostnadsrammen. Den vedtatte kostnadsrammen gir fullmakt til å slutte kontrakter om leveranser av materiell, tjenester osv. opp til det fastsatte beløpet, også for leveranser der betalingen først skal skje i framtidige budsjettår. Ved bruk av en fastsatt kostnadsramme får virksomhetene større frihet til å overføre midler fra ett år til et annet, blant annet ved bruk av post 45 i tildelingsbrevet. Også der det er fastsatt en kostnadsramme skal budsjetteringen være realistisk.

### **Nettobudsjetterte og bruttobudsjetterte virksomheter**

Ved budsjettering skiller man gjerne mellom nettobudsjetterte og bruttobudsjetterte virksomheter. I motsetning til bruttobudsjetterte virksomheter, er nettobudsjetterte virksomheter unntatt bruttobudsjetteringsprinsippet og får nettobevilgning gjennom en samlet, uspesifisert overføring på en 50-post i statsbudsjettet. Stortinget gir ved særskilt vedtak for den enkelte virksomhet samtykke til unntak fra bruttobudsjetteringsprinsippet, jf. bevilgningsreglementet § 3 fjerde ledd. Unntaket blir bekreftet hvert år ved vedtak av nettobevilgning under utgiftspost 50.<sup>13</sup> Denne posten definerer og avgrenser hvilke forvaltningsorganer som regnes som *forvaltningsorganer med særskilte fullmakter*. Bevilgningen over en 50-post er virksomhetens

---

<sup>13</sup> Se rundskriv R-106

netto statstilskudd. Det vil si den delen av virksomhetens aktivitet som finansieres av staten. Svært mange av de nettobudsjetterte virksomhetene driver med forskning, og har således finansieringskilder også utenfor statsbudsjettet. Virksomhetene kan videre disponere eksterne inntekter fullt ut til virksomhetens formål. Dette medfører at et regnskapsmessig overskudd og underskudd ved utgangen av terminen kan disponeres av virksomheten i påfølgende år. De disponerer selv et eventuelt positivt årsresultat, og har samtidig ansvar for å dekke eventuelle negative årsresultat.

Bruttobudsjetterte virksomheter har som regel ikke anledning til å overskride utgiftsbevilgningen selv om inntektene blir større enn budsjettert, med mindre Stortinget gir merinntektsfullmakt i form av *romertallsvedtak*.<sup>14</sup> Departementene har ved kgl. res fått fullmakt til å overskride driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter med inntil 2 prosent av bevilgningen.<sup>15</sup> Departementenes fullmakter kan bare delegeres til underliggende virksomheter for ett budsjettår om gangen, fortrinnsvis i de årlige tildelingsbrevene.

Stortinget kan videre gi forvaltningen fullmakter som innebærer en adgang til å pådra staten forpliktelser utover budsjettåret. Dette skjer i form av *romertallsvedtak* i de årlige budsjettproposisjoner. Såkalte *bestillingsfullmakter* innebærer at Stortinget gir forvaltningen fullmakt til å kjøpe varer der disse har en så lang leveringstid at bestilling og betaling må falle i to forskjellige terminer.

### **Forvaltningsbedrifter**

I tillegg til budsjetteringsreglementet for statsforvaltningen er det hensiktsmessig å gi en kort beskrivelse av noen budsjetteringsregler for forvaltningsbedrifter. Forvaltningsbedrifter skiller seg fra de ordinære forvaltningsorganene ved at de har en særregel i bevilgningsreglementet § 7 som sier i første ledd at «*For statens forvaltningsbedrifter ... skal netto driftsresultat føres opp til bevilgning.*» Dette er et unntak fra hovedregelen om bruttobudsjettering utgifter og inntekter. Unntaket vil si at virksomhetenes driftsutgifter og driftsinntekter skal nettoføres. For alle andre utgifter og inntekter gjelder bruttoprinsippet. Forvaltningsbedriftenes driftsresultater føres i statsbudsjettet under kapittelserien 2445-2499 *Statens forretningsdrift*. For disse virksomhetene er det videre fastsatt en inndeling av post 24 *Driftsresultater* i faste underpunkter.<sup>16</sup> Herunder mulighet for å bygge opp reserver som gir mulighet for å realisere investeringer.

## **3.2 Beskrivelse av ulike finansieringsmodeller**

Nedenfor gis en kort beskrivelse av de overordnede finansieringsmodellene som er relevante i forhold til finansiering av IKT-prosjekter i norsk offentlig sektor. De ulike finansieringsmodellene diskuteres nærmere i kap. 5. Det gis også en kort beskrivelse av supplerende finansieringsløsninger fra andre land.

I forbindelse med kartlegging av finansieringsmodeller er det i samråd med KMD tatt utgangspunkt i følgende modeller:

- Finansierte med friske midler - satsingsforslag i statsbudsjettet
- Finansierte med omdisponering innenfor departementenes budsjett
- Finansierte med eget budsjett
- Statlig finansiering av løsninger som kommuner forvalter
- Samfinansieringsmodeller
- Offentlig privat samarbeid (OPS)

<sup>14</sup> Dette er vedtak som Stortinget gjør i tilknytning til budsjettet utenom bevilgningsvedtak på kapittel og post, eksempelvis ved å overskride budsjettet eller pådra staten forpliktelser utover budsjettåret.

<sup>15</sup> Se rundskriv R-110

<sup>16</sup> Se rundskriv R-101 avsnitt 4.3 eller veiledere i statlig budsjettarbeid, 2014, for nærmere beskrivelse av underpunktene til *post 24 Driftsresultater*



Nedenfor presenteres de ulike finansieringsmodellene med utgangspunkt i bevilgning til IKT-prosjekter/programmer.

### 3.2.1 Finansiering med friske midler – satsingsforslag i statsbudsjettet

Dette gjelder prosjekter/programmer hvor det er levert et satsingsforslag om å få bevilget midler gjennom statsbudsjettet. Som nevnt i avsnitt 3.1.2 er det satt av en profilpott som benyttes til å prioritere satsingsforslag. Satsingsforslagene sendes fra de ulike fagdepartementene til Finansdepartementet som foreslår om satsningen føres i profil eller ikke. Videre er det en politisk beslutning om profilføring. Ved sluttbehandling av budsjettet i månedsskiftet august/september (sluttprofilkonferansen) foretas den endelige fordelingen av profilpotten. Dersom forslag fra departementene har en *vesentlig* IKT-del, skal en kopi av forslaget sendes til KMD sammen med et selvdeklarasjonsskjema.<sup>17</sup> KMD gjennomfører en kvalitetssikring av forslaget og gir faglig innstilling til Finansdepartementet på bakgrunn av gitte prioriteringskriterier.<sup>18</sup> KMDs uttalelse vil inneholde en prioritering av satsingsforslagene samt en anbefaling om eventuelle tilleggsavklaringer.

De ulike departementene har forskjellige prosesser for hvordan de behandler satsingsforslag fra underliggende virksomheter. Eksempelvis har Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet en mal for satsingsforslag til sine underliggende virksomheter som inneholder krav til gevinstrealisering. Dette medfører at virksomhetene selv må gjøre beregninger før forslaget sendes til departementet, som igjen gjør sine egne vurderinger. Dersom tiltaket prioriteres sendes dette videre til KMD og Finansdepartementet. Andre departementer har ikke definert en tilsvarende mal for satsingsforslag hvilket medfører at de underliggende utredninger vil variere i innhold og detaljgrad. I 2014 har KMD mottatt 45 IKT-relaterte satsingsforslag til vurdering, kun 6 av disse hadde samfunnsøkonomisk analyse.

### 3.2.2 Finansiering med omdisponering innenfor departementets budsjett

Regjeringens og departementene arbeid med forslaget til statsbudsjettet er basert på rammebudsjetteringsprinsippet. Dette betyr at budsjettarbeidet skal skje innenfor utgifts- og inntektsrammer som regjeringen fastsetter for hvert departement tidlig i budsjettprosessen.

Stortingets vedtak om statsbudsjettet er rettet til det enkelte departement, som får utgifts- og inntektsbevilgninger til sin disposisjon. Etter at Stortinget har vedtatt budsjettet må endringer mellom kapitler og poster forelegges Stortinget, eksempelvis i revidert nasjonalbudsjett eller nysaldert budsjett. Regjeringen behandler endringer internt. Før budsjettforslag er ferdig skjer flytting i forbindelse med rammefordelingsforslaget. Det er således det enkelte departements ansvar å sørge for at de politisk prioriterte sakene gis plass innenfor de tildelte rammene, om nødvendig ved omdisponeringer. Departementene kan eksempelvis velge en lavere lønns- og prisjustering for å dekke bevilgningsbehovet til et nytt IKT-prosjekt.

Departementene kan også holde deler av bevilgningen tilbake som reserve for senere disponering gjennom året.

### 3.2.3 Finansiering med eget budsjett

Den enkelte virksomhet kan også finansiere IKT-prosjekter innenfor egne budsjettammer. Ofte vil dette innebære interne virksomhetsspesifikke systemer som enten skal effektivisere allerede pågående prosesser, eller erstatte gamle systemer. Ved gjennomføring av prosjekter innenfor egne budsjettammer vil virksomhetene som regel måtte omfordele de midlene de har fått tildelt. Dette kan gjøres ved å gjøre kutt i en avdelings budsjett og overføre til en annen, eksempelvis dersom man kutter i en avdeling som driver manuell saksbehandling og overfører disse

<sup>17</sup> Finnes på [www.difi.no](http://www.difi.no)

<sup>18</sup> Ihht til digitaliseringsrundskrivnet skal KMD legge vekt på forenkling og forbedring av offentlige tjenester, effektivisering av offentlig sektor og hvor godt forslaget er utredet.

midlene til en utviklingsavdeling. Ved slike omfordelinger er det viktig at virksomhetene har et bevisst forhold til gevinstbildet, slik at omfordelingen gjenspeiler de reelle gevinstene.

Virksomhetene kan også gis adgang til å overskride driftsbevilgningen med inntil 5 pst. til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre påfølgende budsjetterminene. Jf. bevilgningsreglementet § 11, fjerde ledd, nr. 3. Slike overskridelser skal godkjennes av departementet i hvert enkelt tilfelle med mindre man har delegert overskridelsesfullmakten videre til den enkelte virksomhet.

Det gis også fullmakt til å overskride eget budsjett mot tilsvarende innsparing i de tre følgende budsjettår.<sup>19</sup> Det er også en mulighet hvor virksomhetene kan omdisponere fra en 01 post til en 45 post, dersom virksomhetene har en slik post. Det er riktignok langt fra alle virksomhetene som har denne posten.

#### 3.2.4 Statlig finansiering av løsninger som kommuner forvalter

Dette gjelder i de tilfeller hvor IKT-løsningene er utviklet og finansiert av en statlig virksomhet, men hvor det er kommunene som forvalter og drifter løsningen. Man kan også tenke seg en finansieringsmodell mellom stat og kommune, hvor staten finansierer utvikling av løsninger, men hvor kommunene selv må finansiere implementeringen og driften.

#### 3.2.5 Samfinansieringsmodeller

Dersom flere virksomheter ser en felles nytte av et nytt IKT-system, kan disse gå sammen om å finansiere prosjektet. Samfinansiering mellom flere finansieringskilder vil ofte være nødvendig for å realisere et prosjekt når flere ser nytten av den samme løsningen, men ingen er i stand til å medvirke med hele kapitalen alene. I tilknytningen til samfinansieringsmodeller kan brukerbetaling nevne en måte å finansiere prosjekter.

#### 3.2.6 OPS (Offentlig privat samarbeid)

Offentlig privat samarbeid er et samarbeid mellom offentlig og privat sektor om et prosjekt eller en tjeneste, der privat sektor tar en større del av ansvaret knyttet til utvikling og/eller drift av prosjektet/tjenesten. Risikoen for prosjektet/tjenesten fordeles således mellom privat og offentlig sektor. Dette er en finansieringsform som tradisjonelt er brukt i forbindelse med bygg- og anleggsprosjekter.

### 3.3 Internasjonale perspektiver/erfaringer

Som en del av kartleggingen har Rambøll innhentet erfaringer fra Danmark, Sverige, Australia og Skottland. Hensikten med denne kartleggingen er å gi generelle beskrivelser av alternative prosesser og finansieringsmodeller for offentlig sektor i andre land. Betrachtingene er ikke knyttet til spesifikke IKT-prosjekter/programmer, men gir en overordnet fremstilling av noen generelle finansieringsmodeller med tilhørende krav.

#### 3.3.1 Danmark

Danmark har ikke en egen lov om statsbudsjettet. Grunnloven slår imidlertid fast at statens utgifter og inntekter hvert år må vedtas i lovs form. Statsbudsjettet i Danmark vedtas således gjennom en egen lov, *finansloven*, med ett års varighet.

I dansk offentlig sektor finnes det ikke en enkeltstående eller avgrenset modell for hvordan IKT-prosjekter finansieres. Man har en rekke forskjellige måter å finansiere på som kan kombineres avhengig av konkrete ressurser og kontekst for IKT-prosjektet. Blant de mest vanlige finansieringsmodellene kan følgende nevnes:

---

<sup>19</sup> Se rundskriv R/110.

- **Finanslovsinitiert:** Det tildeles midler gjennom årets vedtatte finanslov, hvor det er inngått avtale om realisering av politiske mål som forutsetter IKT-støtte.
- **Aktstykker:** En søknad fra departementet til Folketingets finansutvalg, som inkluderer en forespørsel om midler til IT-utvikling. Dersom søknaden blir godkjent, blir det referert til som akt i finansloven.
- **Fondssøknader:** Finansiering gjennom danske eller internasjonale fond. Disse er typisk etablert med henblikk på å bidra til oppfyllelse av politiske mål. Eksempler på fond kan være øremerkede EU-fond eller danske fond, eksempelvis fondet til ABT. Her vil de forslag som best oppfyller fondets formål få tildelt støtte.
- **Egenfinansiering:** Det enkelte ressursområdet finansierer et IKT-prosjekt innenfor egen budsjettramme. Dette er ofte forårsaket av virksomhetens egen vurdering at IKT-prosjektet kan understøtte de mål som er en del av virksomhetsstrategien.

I likhet med Norge er ettårsbudsjetter utgangspunktet også i Danmark. Større IKT-prosjekter kan imidlertid få en totalkostnadsramme hvor bevilgningene strekker seg over flere år ut i fra hva som er mest hensiktsmessig. Dette vil blant annet gjelde dersom den utførende virksomhet benytter seg av underleverandører og hvor utviklingen strekker seg over flere år.

I forhold til fondsløsningen i Danmark er ikke denne lenger relevant for fremtidige prosjekter som søker støtte. Fonden for Velfærdsteknologi ga i perioden 2008-2012 økonomisk støtte til prosjekter som prøvde ut og utforsket velfærdsteknologi og digitale velfærdsløsninger. Fondet ble opprettet og administrert i regi av Finansministeriet. Inntil desember 2011 var fondets navn ABT-fondet (Fonden for Anvendt Borgernær Teknologi). Etter vedtagelse av finansloven for 2012 skiftet fondet navn til Fonden for Velfærdsteknologi. I 2012 ble implementering av Fonden for Velfærdsteknologi satt på vent, slik at man i høyere grad kunne rette fokus på større utbredelse av velprøvde løsninger med dokumentert effekt. I alt 63 av de 71 prosjektene som har mottatt støtte fra Fonden for Velfærdsteknologi er nå avsluttet. Åtte prosjekter pågår fortsatt. Fondets strategi har særlig fokus på utbredelse av digitale løsninger på store velferdsområder, herunder undervisningsområdet, sosialområdet og helse.<sup>20</sup>

Det er vanlig at de ovenstående finansieringsmodellene i stor grad kombineres. Som eksempel kan man trekke frem at bevilgning til et IKT-prosjekt kan oppnås via et akt, kombinert med en egenfinansiering, fordi det vurderer det hensiktsmessig av det enkelte område å sikre utvidelser som ligger utover det som fremkommer i akten. Tilsvarende kan aktstykkene være en umiddelbar reaksjon på et politisk uttrykt ønske som, når det etterkommes, gir anledning til IKT-utvikling. Det kan også være en måte å håndtere en politisk målsetning, hvor det bærende IKT-prosjektet identifiseres av departementet på eget initiativ.

Når det gjelder aktstykker til IKT-investeringer skal man følge Finansministeriets *retningslinjer for utforming af it-aktstykker* fra 2012 og *Budgetvejledningen* fra 2014. Virksomhetene må fremme forslag om å få bevilgning til sitt IKT-prosjekt ved å følge Budgetvejledningen sitt oppsett. Dersom IT-prosjektets samlede utgifter kommer på 10 mill. eller mer skal det sendes til Statens IT-projektråd. Dersom de samlede utgiftene kommer på 60 mill. eller mer skal det forelegges for Folketingets Finansutvalg. Finansudvalget kan i motsetning til andre Folketingsutvalg på sitt område selv vedta lover på vegne av hele Folketinget. Dersom Finansutvalget har godkjent en bevilgningssøknad (aktstykke) er vedkommende minister pålagt å stille midlene til disposisjon som om det var vedtatt en lov med aktstykkets innhold.

---

<sup>20</sup> [http://www.modst.dk/OEAV/OEkonomistyring/Aktivitets-og-ressourcestyring/Tilskudsadministration/Tilskudsforvaltning/~/\\_media/Files/%C3%98AV/%C3%98konomistyring/Aktivitets%20og%20ressourcestyring/Tilskud/Eksempler/631%20FinansministerietAnvendt%20Borgernr%20Teknologi.ashx](http://www.modst.dk/OEAV/OEkonomistyring/Aktivitets-og-ressourcestyring/Tilskudsadministration/Tilskudsforvaltning/~/_media/Files/%C3%98AV/%C3%98konomistyring/Aktivitets%20og%20ressourcestyring/Tilskud/Eksempler/631%20FinansministerietAnvendt%20Borgernr%20Teknologi.ashx)

I forhold til egenfinansiering kan denne både oppstå i et departement eller en underliggende virksomhet. Evnen og kapasiteten til å reise egenfinansiering kan variere sterkt fra område til område. Vanligvis vil det være et større autonomt spillerom innen de departementsområder som tar seg av saker som drar nytte av politisk oppmerksomhet, eksempelvis ansettelsesfremmende tiltak i perioder hvor det er stor arbeidsledighet.

Hvis det skal angis systematiske kjennetegn ved finansieringsmodellenes karakter, handler det i stor grad om hvorvidt det oppstår et såkalt *top-down initiativ* eller *bottom-up initiativ*. Det første tilfelle vil normalt være knyttet til en nasjonal lovgivning eller internasjonale regulativer. I disse tilfellene vil finansieringskilden være mer stabil og pålitelig. I det andre tilfellet handler det i større grad om at finansieringen oppstår som følge av innovative forslag eller ideer til løsninger av politiske mål. Disse vurderes fra sak til sak. Dette medfører således et mer uforutsigbart utfall, fordi summen av initiativforslaget overstiger det samlede finansieringsgrunnlaget.

Uansett finansieringskilde må man forholde seg til vedtatt budsjettveiledning fra 2014 som sier at statlige IKT-prosjekter skal følge noen grunnleggende prinsipper i en statlig prosjekt- og programmodell. Formålet er å sikre mer ensartet planlegging og styring og dermed øke sannsynligheten for suksessfulle IKT-initiativer. Dersom IKT-prosjektet overstiger 10 mill. DK skal det risikovurderes av et nedsatt statlig IT-råd. Dette gjelder også dersom forslaget i utgangspunktet vurderes å utgjøre mindre enn 10 mill., men som senere kan utvikle seg til å utgjøre 10 mill. eller mer. Dersom prosjektet overstiger 60 mill. DK skal prosjektet også forelegges for Folketingets finansutvalg.

### 3.3.2 Erfaringer fra Sverige

I tillegg til erfaringene fra Danmark presenteres to ulike finansieringsformer fra Sverige. Den ene er en fondstankegang som Stockholm kommune har innført. Den andre er knyttet til lånefinansiering.

#### **Stockholm kommune - fondsfinansiering**

Stockholm kommune har et program for digitalfornyelse 2013-2018 hvor formålet er å samordne kommunens arbeid med digital innovasjon som videre har som til hensikt å bedre virksomhetenes arbeid med økt servicegrad og effektivitet gjennom bruk av moderne informasjonsteknologi.

Det er definert fem fokusområder som prioriteres:

- Tilgjengelighet og service for innbyggerne, næringsliv og besøkende.
- Forbedret evne til å kompilere, analysere, og gjenbruke informasjon.
- Opplæring og systemutvikling for å forbedre og forenkle bruken av eksisterende IT-støtte.
- Samarbeid og informasjonsdeling med andre etater og organisasjoner.
- Nyskapende næringsutvikling gjennom IT.

Det er avsatt særskilt finansiering for de fem fokusområdene i prosjektporteføljen. Det innebærer at kommunen under programmets løpetid kommer til å ha fem porteføljer som har til formål å finansiere prioritert digital innovasjon. Hver portefølje er knyttet til et bestemt fokusområde og omfatter prosjekter som gjelder samme formål og de samme målene. Målet til porteføljestyringen er å sikre en balanse mellom utvikling innenfor de ulike satsingsområdene.

Kommunestyret balanserer de ulike perspektivene ved å bestemme seg på ambisjonsnivået for hver portefølje. Dette gjøres ved at økonomiske rammer for hver portefølje fastsettes i bystyret budsjett.

IKT-utvikling må være klart knyttet til virksomhetsutvikling hvor IKT-støtte er en fordel i seg selv. Effekten av en bestemt IKT-støtte oppnås bare når det er akseptert og tatt i bruk av den personen som er ment å bruke IKT-verktøyet. Kommunens modeller for å vurdere nytten av IKT

er basert på en tilnærming hvor teknologi muliggjør nye måter å jobbe på som vil øke virksomhetens evne til å oppnå kommunestyrets mål.

Hvert prosjekt som får bevilget midler fra porteføljen vil derfor ha en klar plan for hvordan den planlagte virksomhetsutviklingen skal oppnås og hvordan de forventer at gevinster blir realisert. Prosjektene skal normalt være definert og være ferdig i løpet av samme regnskapsår. Store prosjekter deles inn i deler som bestemmes fra år til år.

For å få støtte innenfor porteføljens ramme må virksomheten sende en søknad til kommunestyret. Innenfor hver portefølje tildeles midler til de prosjektene som anses som mest pressende. Hvilken plassering de ulike prosjektene får vurderes opp mot kommunestyrets bestemte retning.

Det er en fastsatt prosess som skal gjennomføres i forbindelse med søknad om midler. Denne er gjengitt i tabellen nedenfor.

Aktivitet	Beskrivelse
<b>Skissere behov</b>	<p>Virksomheten som søker midler må i første omgang beskrive et behov og formulere dette som en projektskisse som sendes til et projektkontor. Skissen skal på et overordnet nivå beskrive behov og overmodnede gevinster.</p> <p>Projektkontoret avgjør videre behandling i samsvar med kriteriene i porteføljene. Virksomheten blir så bedt om å sende inn en fullstendig søknad.</p>
<b>Søknaden</b>	<p>Virksomhetene utarbeider en søknad for finansieringen som sendes til projektkontoret. Søknaden skal blant annet omfatte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En gevinstanalyse som identifiseres ut i fra <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hva er gevinstene, og hvor vil de oppstå</li> <li>• Hvilke endringer som kreves for å realisere gevinstene</li> <li>• Hvem vil bli berørt av endringen</li> </ul> </li> <li>• En beskrivelse av eierskap for realisering av gevinster</li> <li>• En estimert kostnad til gjennomføring, samt forvaltning og drift etter at prosjektet er avsluttet.</li> </ul>
<b>Forberedelse</b>	<p>Projektkontoret mottar søknaden og er ansvarlig for videre behandling. Søknaden presenteres for tre etablerte paneler som gjennomgår søknaden før utviklingsrådets anbefaling. Disse panelene er:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Panel med fokus på virksomhetsnytte</li> <li>• Panel med fokus på strategisk nytte</li> <li>• Panel med fokus på kommunens tekniske miljø</li> </ul> <p>Etter at alle panelene har kommet med sin innstilling ferdigstiller projektkontoret et beslutningsgrunnlag til utviklingsrådet.</p>
<b>Anbefaling</b>	<p>Utviklingsrådet som har et helhetsperspektiv på porteføljen anbefaler til Rådmannen hvilke prosjekter som blir finansiert i hver portefølje.</p>
<b>Beslutning</b>	<p>Rådmannen tar beslutning om prosjektet får finansiering, får avslag eller sendes tilbake for ytterligere behandling.</p>
<b>Gjennomføring</b>	<p>Når finansieringen bevilges er virksomheten ansvarlig for å gjennomføre prosjektet, realisere gevinstene samt velge en organisasjon som forvalter prosjektet etter prosjektavslutning.</p>
<b>Oppfølging</b>	<p>Under gjennomføringen følges prosjektet opp av projektkontoret som skal påse at prosjektet leverer innenfor tid, kost, kvalitet og gevinster. Dersom det oppstår avvik rapporteres dette til utviklingsrådet.</p>
<b>Gevinstrealisering</b>	<p>Etter at prosjektet er avsluttet vurderes og evalueres prosjektets gevinster. Man bruker gevinstanalysen som den søkende virksomhet beskrev i søknaden til å følge opp gevinstrealiseringen.</p>

### Riksgälden – Lånefinansiering

Offentlige virksomheter har mulighet til å låne penger av Riksgälden for å investere i IKT-løsninger som leder til effektivisering av egen virksomheten på en slik måte at man frigjør midler til å betale tilbake lånte midler. Lån bevilges således ikke dersom gevinsten for

utviklingsprosjektet tilfaller andre offentlige virksomheter, borgere, private aktører o.l. Løsningen gir derfor ingen incitament for å investere i IKT-løsninger som involverer andre virksomheter.

Det har imidlertid vært et forslag om tildeling av midler i forbindelse med utarbeidelse av forstudier og mulighet for å få utvidet lånerammen som finansieringskilde under gjennomføring og innføringsfasen av IKT-prosjekter som involvere andre virksomheter. Deretter skal den utviklingsansvarlige virksomhet ha rett til å kreve avgifter fra de virksomhetene som benytter tjenesten. Forslaget ble avslått i den svenske regjeringen i 2010.

### 3.3.3 Erfaringer fra andre

#### **EU-fond**

EU gir støtte til små og mellomstore virksomheter (SMV'er). Støtten gis i forskjellige former, eksempelvis som tilskudd, lån og i enkelte tilfeller som garantier. Støtten gis enten direkte eller gjennom programmer som forvaltes på nasjonalt eller regionalt nivå.<sup>21</sup> SMV'ene kan også dra nytte av en rekke ikke-økonomiske støtteordninger i form av programmer og virksomhetsstøttetjenester.<sup>22</sup>

Overordnet kan EU-fondene deles inn i to kategorier:

- Midler som kommer fra EU, men som forvaltes etter desentrale prinsipper (dvs. regionalt og nasjonalt), og som ikke har krav om europeisk forankring.
- Europeiske midler som tildeles med krav om europeisk merverdi samt multinasjonale samarbeid.

EU gikk i 2014 i gang med et nytt rammeprogram for forskning og innovasjon,<sup>23</sup> som skal gjelde for perioden 2014-2020 med et forventet budsjett på 80 mrd. Euro. Hovedfokuset for fondet er å støtte forskning og prosjekter innen IKT. De som kan søke midler er alt fra forskningscentre, virksomheter, Universiteter, Statsadministrasjoner, SMV'er og internasjonale organisasjoner.<sup>24</sup>

Det stilles imidlertid krav om medfinansiering. Den maksimale søtten man kan få gjennom EU-fondet varierer fra program til program, men vil typisk være begrenset til mellom 50 pst. og 75 pst. av det samlede prosjektbudsjett. Således kan man ikke forvente å få alle utgifter til prosjektet finansiert.

Av prosjekter som tidligere har fått støtte kan det nevnes: Tilbud om kvalitetstjenester til handicappede på jobbmarkedet, applikasjoner om naturen til smarttelefoner og nettbrett, en nettbasert tilbudsportal for cateringvirksomheter og elforsynings- og informasjonsteknologier.

#### **Skottlands rammeverk for offentlige IT-prosjekter**

Skottland har laget et rammeverk<sup>25</sup> for offentlige IT-prosjekter, for å forsikre seg om at satsingsforslagene (*proposed investments*) til IT-prosjektene er i samsvar med deres handlingsplan for IT-prosjekter.<sup>26</sup> Rammeverket retter seg mot alle *Accountable Officers* og *Senior Responsible Officers*, og gjelder for alle sentrale forvaltningsorganer i Skottland som er juridisk underlagt de skotske ministrene, eller parlamentet i Skottland. Hensikten med rammeverket er å gjøre interessentene av IT-systemet tryggere på at prosjektet vil bli levert innenfor tid-, kost- og kvalitetsrammene som er fastsatt. I tillegg skal det gi en oversikt over alle IT-investering i forvaltningen, ettersom alle IT-prosjekter må registreres.

<sup>21</sup> Eks. EUs strukturfond

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=5778&lang=da](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=5778&lang=da)

<sup>23</sup> Horizon 2020

<sup>24</sup> [http://www.welcomeurope.com/european-funds/horizon-2020-pil-5-leit-communication-technologies-879+779.html#tab=onglet\\_details](http://www.welcomeurope.com/european-funds/horizon-2020-pil-5-leit-communication-technologies-879+779.html#tab=onglet_details)

<sup>25</sup> <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0043/00438899.pdf>

<sup>26</sup> Scotland's Digital Future: Delivery of Public Services

Rammeverket er en detaljert og nøye planlagt prosess, og skal være behjelpelig på områdene innretning, trygghet og støtte. Ved innretning menes det at rammeverket er i samsvar med Skottlands digitale agendaer. Ved trygghet menes det at det skal gjennomføres risikoanalyser for å estimere kost, nødvendig utstyr, tidsramme og sannsynlighet for at systemet faktisk blir levert. I tillegg skal rammeverket tilby løsninger som forsikrer at problemer blir fanget opp raskt, og som forsikrer at IT-prosjektet er i samsvar med den digitale agendaen. Med støtte menes det at rammeverkprosessen vil være behjelpelig med å gi tilgang på støtteressurser, som blant annet juridisk støtte og ressurser til å gjennomgå tekniske planer og forslag.

Prosessen med hvilke steg som må gjennomgås i rammeverket, avhenger delvis av kostnadsrammen til de respektive prosjektene, og delvis av hvilken risikogruppe det havner i; grønn, gul eller rød, der *røde prosjekter* har størst risiko for å ikke innfri kost-, tid- kvalitetsrammene.

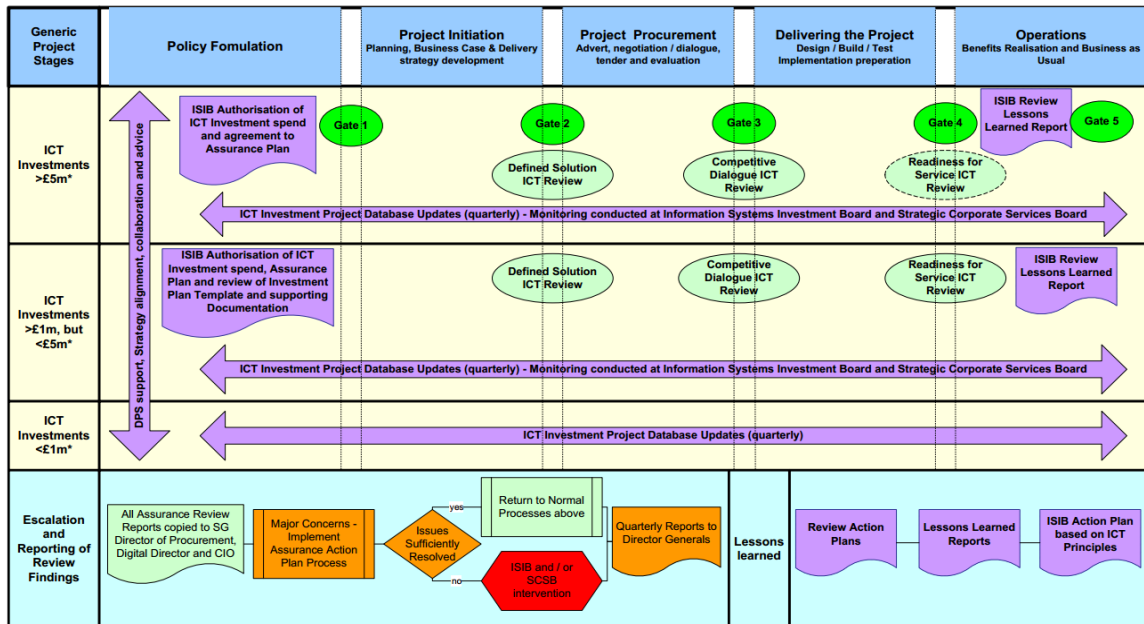
Prosessen starter med at disposisjonsplaner for investeringen oversendes til *Digital Public Services (DPS)*. Forespørslene av denne typen utgis kvartalsvis av DPS for å identifisere nye IT-investeringer, og for å oppdatere tidligere innrapporterte investeringer.

Hvis prosjektet har en kostnadsramme på over 1 million pund må den prosjektansvarlige i DPS møte prosjektmedarbeiderne for å identifisere og skaffe nøkkelpersonell for å sikre at prosjektet samsvarer med strategiene til DPS.

Det er også opprettet et utvalg (*Information Systems Investment Board (ISIB)*) som skal overse og bistå IT-prosjekter, når det kommer til nevnte innretning, trygghet og støtte. Dette gjelder i store deler av prosjektfasen, men særlig i utvikling- og implementeringsfasen. En god del prosjektdokumenter og dokumentasjon skal sendes inn til ISIB for gjennomgang. For eksempel når skissen av prosjektet er klar, skal dette gjennomgås av ISIB, sammen med trygghetsplanene. Ved gjennomgang skal ISIB være oppmerksomme på om planene er i samsvar Skottlands digitale agenda. De skal også finne ut av om andre organisasjoner har tatt på seg lignende oppgaver, og eventuelt foreslå et samarbeid.

Basert på trygghetsplanene som oversendes ISIB skal en fargekode som indikerer risikoen til prosjektet etableres. Dette skal skje på bakgrunn av kost på prosjektet, faren for størrelse-, kapasitet-, ressursoverskridelser, samt på bakgrunn av hvor realistiske antagelsene i trygghetsplanen er. Disse fargekodene kan i ettertid endres, hvis ny relevant informasjon presenteres for ISIB.

*Senior Responsible Officer* skal i de fleste omstendigheter møte ISIB, hvis prosjektet har fått fargekoden oransje eller rødt. Dette for å påse at prosjektet får nødvendig støtte, samt at ISIB kan innta sin rolle best mulig. ISIB kan stille spørsmål vedrørende strategien til prosjektet. Hvis en investering har fått fargekoden oransje eller rødt vil man bli kontaktet av en DPS koordinator, og man må sende inn prosjektplanen og støttedokumentasjon. Deretter vil *røde investeringer* bli gjennomgått av to ISIB-medlemmer og DPS programansvarlig for å se om skjemaene har blitt skikkelig fylt ut, og om all relevant informasjon har blitt tatt stilling til. *Oransje investeringer* vil bli gjennomgått av DPS programansvarlig. Hvis problemene ikke kan bli løst vil direktørene og *Accountable officers* i *Strategic Corporate Services Board* inkluderes i saksprosessen.



Deretter vil prosessene som skal sikre at systemet imøtekommer resterende trygghetskrav iverksettes. Dette inkluderer at DPS sine strategier imøtekommes; systemet skal være innovativt, delelig, kunne brukes flere ganger, og kreve lite vedlikehold. Det skal samtidig være interoperabelt og bruke åpne standarder, såfremt det er mulig. Røde og oransje prosjekter skal oppdateres kvartalsvis i det tidligere nevnte registeret som tar for seg IT-investeringsplanene, for å holde oversikt over alle IT-investeringer i Skottland. Dette vil bli etterspurt av DPS. Når prosessen er i gang, kan dette utvides til hver sjettede måned. Anbefalingene i de tekniske trygghetsrapportene vil bli gjennomgått årlig for å identifisere *lessons learned*, så det kan deles til andre lignende prosjekter, ved at de publiseres.

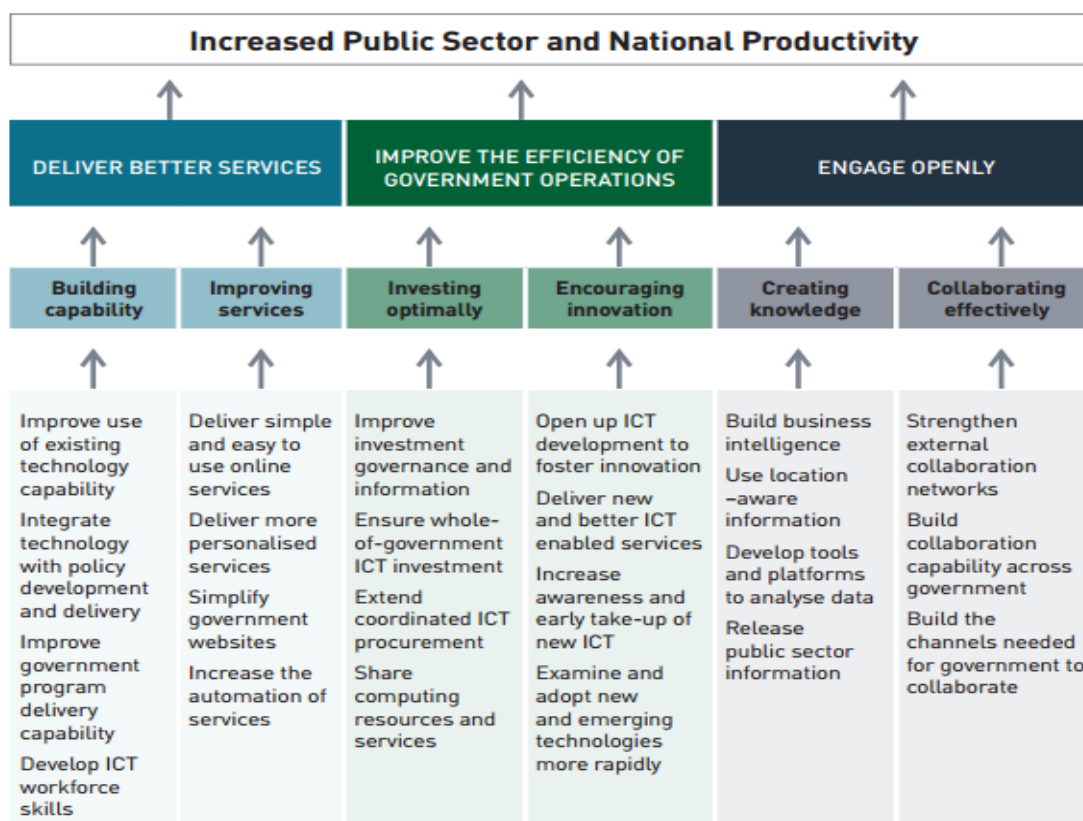
**Australias IT-strategi og «Two Pass Review»**

I Australia har *Australian Public Service (APS)* utviklet en strategi for statlige IKT-prosjekter for perioden 2012-2015.<sup>27</sup> Hovedmålet med denne strategien er å øke Australias og dens statlige sektors produktivitet, ved å gi innbyggere, samfunn og næringsliv et bedre offentlig tilbud. Dette skal oppnås ved å effektivisere den statlige sektors IKT-løsninger, og ved å støtte åpent engasjement vedrørende bedre IKT-løsninger i staten. Videre presenterer strategien tre områder der hovedfokus skal ligge; å tilby bedre tjenester, å øke den statlige driftens effektivitet, samt å være mer åpen for nye ideer fra diverse interessenter. Under målet med å effektivisere den statlige driftens effektivitet, har de definert et delmål som slår fast at de ønsker å kunne investere optimalt. Dette konkretiseres med de ønsker å fokusere på og koordinere utviklingen av IT-investeringer og IT-prosjekter med et visst samfunnsmessig nedslagsfelt, for å maksimere verdien og effektiviteten av dem.

APS har et gjennomgående mål om å skape løsninger som understøtter felles mål (*whole-of-government*) for hele forvaltningen i Australia, og det er et gjennomgående fokus i strategien om å finansiere prosjekter som oppfyller dette målet. For å forbedre målemetodene for potensielle effektiviseringsgevinster, har APS iverksatt årlige benchmarkinger og analyser av utgiftene av statlige IT-prosjekter. Benchmarkingen har til hovedformål å identifisere hva som kan gjenbrukes i IT-prosjekter, og tar for seg hvilke investeringer og planer som er gjennomført. Hele strategien er oppsummert i nedenstående figur, hentet ifra s. 20 i strategien:

<sup>27</sup> [http://www.finance.gov.au/files/2013/01/APS\\_ICT\\_Strategy.pdf](http://www.finance.gov.au/files/2013/01/APS_ICT_Strategy.pdf)





### ICT Two Pass Review<sup>28</sup>

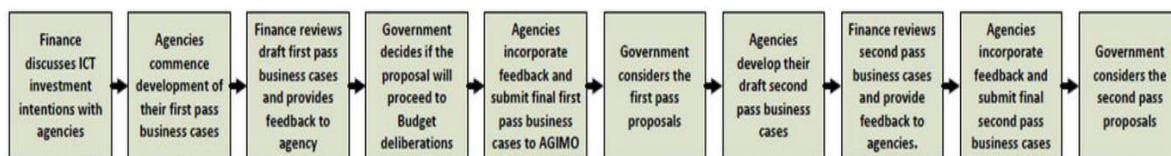
En av metodene som anvendes for å forhåndsklarere IKT-prosjekter i Australia kalles for *ICT Two Pass Review*, og gjennomføres ved satsingsforslag for store IKT-prosjekter i staten. Metoden ble innført i 2008 for å gi Kabinettet bedre grunnlag for å ta beslutninger om hvorvidt store IKT-prosjekter skal gjennomføres eller ikke. Det er visse kriterier som må være oppfylgt for at et forslag må gjennomgå denne prosessen. For det første må det være snakk IT-prosjekt, eller et prosjekt som er veldig avhengig av et underliggende IT-system. For det andre må kostnadsrammen være 30 mill. AUD (ca. 175 mill. NOK) eller mer, der IT-kostnadene er minst 10 mill. AUD (ca. 60 mill. NOK). For det tredje må prosjektet være klassifisert som *høy-risiko-prosjekter* av finansdepartementet i Australia, på bakgrunn av blant annet kost og teknisk kompleksitet. *Secretaries' ICT Governance Board (SIGB)* kan også bestemme at et prosjekt skal gjennomgå prosessen, hvis de mener det er *nødvendig*.

Prosesen foregår slik at initiativtakende part først diskuterer prosjektet med finansdepartementet. Dette foregår mellom juni og september.<sup>29</sup> Deretter lages et utkast til forslag, *First Pass Business Case*, som oversendes finansdepartementet. Finansdepartementet gir sin tilbakemelding til initiativtakende part mellom september og desember samme år. Samtidig bestemmer Kabinettet seg for om forslaget vil gå videre til budsjettoverveielene. Initiativtakende part gjør nødvendige endringer på bakgrunn av tilbakemeldingene fra finansdepartementet, og oversender endelig versjon av *First Pass Business Case* til *Australian Government Information Management Office (AGIMO)* og Kabinettet. Dette skjer mellom desember og april. Hvis forslaget godkjennes av Kabinettet må initiativtakeren part lage et utkast til *Second Pass Business Case* og oversende dette til AGIMO, for konsultasjon. Initiativtakende gjør igjen nødvendige endringer på bakgrunn av tilbakemeldingene fra AMIGO. Deretter

<sup>28</sup> <http://www.finance.gov.au/policy-guides-procurement/ict-investment-framework/ict-two-pass-review/>

<sup>29</sup> Australias budsjettermin strekker seg fra 1. juli til 30. juni påfølgende år.

oversendes den endelige versjonen av *Second Pass Business Case* til AGIMO for siste gjennomgang, og i siste instans til Kabinettet. Her har Kabinettet tre muligheter; enten kan de godta forslaget, ta det i betraktning for neste års statsbudsjett, eller forkaste det. Prosessen illustreres i figuren under, hentet ifra finansdepartementets i Australia sine hjemmesider<sup>30</sup>.



Det er laget veiledning for hvordan business casene burde se ut,<sup>31</sup> der hovedvekten ligger på å identifisere estimerte kostnader, risikoer og gevinster. I første business case skal initiativtakerende part ha estimert disse elementene i grove trekk, og skal samtidig komme med forslag til alternative løsninger. Andre business case skal ha detaljerte kost- og risikoestimer.

Informasjonssjef for regjeringen i Australia har uttalt at denne prosessen har bidratt til at de har unngått virkelig store IT-fiaskoer, selv om noen av prosjektene fremdeles overskrider fastsatte tids- og kostnadsrammer.<sup>32</sup>

Som svar på anbefalingen fra *Review of the Australian Government's Use of ICT* har den australske regjeringen tatt tak i etatenes evne til å håndtere IKT-investeringer ved å introdusere byrået *Agency Capability Initiative*. Hensikten med tiltaket er å forbedre etatenes organisatoriske evne til å bestille, administrere og realisere gevinster ved IKT-investeringer. Tiltaket har som mål å styrke styringen av livssyklusen til IKT-investeringer, herunder områder som gevinstrealisering. *Agency Capability Initiative* benytter P3M3® (Portfolio, Programme and Project Management Maturity Model) for å vurdere etatenes organisatoriske evne.

### 3.3.4 Kort oppsummering

De overstående modellene gir et inntrykk av at man i land som Norge har tradisjon for å sammenligne seg med stiller strenge krav til virksomhetene i forkant av bevilgning. Det fremstår som det finnes klarere prosesser i forkant av finansiering og flere finansieringsmuligheter enn hva man finner i norsk offentlig sektor. Flere av de overstående betraktningene gir også et inntrykk av større kvalitetssikringsprosesser knyttet til IKT-forslag

## 3.4 Ulike typer IKT-prosjekter

I tillegg til å se på ulike måter å finansiere IKT-prosjekter og programmer på er det hensiktsmessig å vurdere forskjellen på de ulike prosjektene og programmene. For å synliggjøre forskjellen har vi valgt å kategorisere prosjektene og programmene i følgende kategorier:

Kategori	Beskrivelse
Effektivisering	Dette gjelder prosjekter og programmer som er rene effektiviseringsinitiativ. Det kan eksempelvis være at man ser effektiviseringsmuligheter innen egen virksomhet, evt. på tvers av virksomheter hvor IKT kan være et virkemiddel.
Kvalitetsløft	Dette vil primært gjelde kvalitetsløft av allerede eksisterende løsninger. Denne kategorien vil typisk gjelde for virksomheter med gamle IKT-systemer som nødvendiggjør nye IKT-løsninger.
Regulatorisk	Dette vil gjelde IKT-systemer som er nødvendige for å implementere ny lovgivning

<sup>30</sup> [http://www.finance.gov.au/files/2012/04/ICT\\_TwoPass\\_RACI.jpg](http://www.finance.gov.au/files/2012/04/ICT_TwoPass_RACI.jpg)

<sup>31</sup> [http://agict.gov.au/files/2012/04/ICT\\_Business\\_Case\\_Guide.pdf](http://agict.gov.au/files/2012/04/ICT_Business_Case_Guide.pdf)

<sup>32</sup> <http://www.itnews.com.au/News/349916,archer-praises-two-pass-approvals-on-ict-projects.aspx>

Politisk initiativ	Dette gjelder systemer som er politisk initiert, men hvor initiativet ikke er nødvendig for å få gjennomført ny lovgivning
--------------------	--

De fleste IKT-prosjekter og programmer vil ha en effektiviseringsgevinst i seg selv, eksempelvis fordi man får automatisert prosesser som tidligere var manuelle eller fordi man får samkjørt prosesser som tidligere var adskilt. Det er likevel ikke sikkert at effektiviseringen er hovedbegrunnelsen for initiativet. Enkelte har allerede IKT-systemer som fungerer, men hvor kvaliteten og kapasiteten er blitt for dårlig. Svekket kvalitet kan selvsagt skyldes flere faktorer, eksempelvis at systemet har blitt gammelt og utdatert.

Videre vil systemer som initieres på bakgrunn av nye eller endrede lovbestemmelser være prosjekter/programmer som *må* gjennomføres. Dette gjelder for prosjekter/programmer hvor den nye lovgivningen er avhengig av systemet før den kan tre i kraft. De politisk initierte prosjektene/programmene gjelder de systemene som Stortinget har besluttet at man skal prioritere. Disse prosjektene/programmene er ikke knyttet til en lov, men gjelder tilfeller hvor Stortinget ser et behov for endring, eller hvor et nytt IKT-prosjekt/program kan bidra til og nå en politisk viktig prioritering.

## 4. GJENNOMGANG AV PROSJEKTCASE

I dette kapitlet gjennomgår vi de ni prosjekt/programmene som har vært gjenstand for kartlegging. Prosjektene/programmene er gjengitt i nedenstående figur.

IKT-prosjekter/programmer	Involverte virksomheter	Kategori
EDAG	Skattedirektoratet, NAV, SSB, Brønnøysundregistrene	Effektivisering, regulatorisk
E-resept	Helse- og omsorgsdepartementet Hesledirektoratet Arbeids- og velferdsetaten Statens legemiddelverk Den norske lægeförening Apotekforeningen Bandagistenes Næringspolitiske utvalg De regionale helseforetakene	Kvalitetsløft, effektivisering
EFFEKT	UDI, POD, UNE, IMDi, UN ved utenriksstasjonene	Effektivisering
Perform	Statens Pensjonskasse	Regulatorisk, effektivisering
Moderniseringsprogrammet	Lånkassen	Effektivisering, kvalitetsløft, politisk initiativ
SESAM og Buddies	Statsbygg	Kvalitetsløft, Effektivisering
SPIRIT	Statsbygg	Regulatorisk, Kvalitetsløft, Effektivisering
Altinn 1	Brønnøysundregistrene, SSB, og Skattedirektoratet	Effektivisering

I tilknytning til hvert prosjekt/program henvises det til hvilke virksomheter som var involvert i prosessen med utvikling av prosjektet/programmet. Det henvises også til hvilken kategori prosjektene/programmene passer best under. Her er det viktig å påpeke at alle løsningene har en effektiviseringsgevinst i seg selv, noe som kan være unikt for IKT-relaterte prosjekter og programmer.

### 4.1 EDAG

A-ordningen skal fungere som en digital, samordnet innrapporteringsportal for inntekt- og arbeidsforhold, samt skattetreksopplysninger, primært beregnet for arbeidsgivere. Målet med ordningen er å samkjøre myndighetenes informasjonskrav overfor arbeidsgiver og øvrige opplysningspliktige i én felles ordning og legge til rette for at de på en så enkel måte som mulig kan ivareta sin opplysningsplikt. EDAG er et

samarbeidsprosjekt mellom Skatteetaten, NAV og SSB da alle disse så et pressende behov for en samordnet innrapporteringsportal, i tillegg er Brønnøysundregistrene en del av samarbeidet ved at man bruker Altinn. Det er Skattedirektoratet som har ansvaret for EDAG hovedprosjekt som helhet gjennomføres på en godt koordinert måte.

#### Fakta om EDAG

Kostnadsramme	619 mill.
Tidsperiode	2012-2015
Involverte virksomheter	Skattedirektoratet NAV SSB Brønnøysundregistrene
Hovedfunksjoner	Felles rapportering og samordnet innhenting av informasjon vedrørende ansettelser, lønn og trekk fra arbeidsgivere.
Gevinstmål	Økonomiske besparelser for arbeidsgivere Økonomiske besparelser for etatene Effektivisering av etatene

#### 4.1.1 Initiativ

Initiering av et digitalt innrapporteringsystem ble forsøkt igangsatt allerede i 2006, den gang under navnet LSA (Lønn, Skattetrekk og Arbeidsgiveravgift). Skattedirektoratet la frem et satsingsforslag for 2008-2012, uten at man fikk bevilgning. LSA ble deretter fremmet i satsingsforslaget til Skattedirektoratet i 2009-2012, også denne gang uten å få bevilgning. Prosjektene ble fremmet som egne prosjekt, dvs. ikke som samarbeidsprosjekt. Begge forslagene la likevel opp til innrapportering av opplysninger til NAV og SSB.

I november 2009 leverte en arbeidsgruppe med representanter fra Skatteetaten, NAV, SSB og Brønnøysundregistrene en forstudierapport om EDAG. Rapporten ble publisert på etatenes hjemmesider og det kom inn kommentarer, med i hovedsak positive tilbakemeldinger fra en rekke interessenter. Videre leverte de nevnte etatene et felles satsingsforslag i 2010 gjennom Skattedirektoratets satsings- og konsekvensjusteringsforslag 2012-2015. I tilknytning til satsingsforslaget ble det utarbeidet en lønnsomhetsvurdering, utført av PwC. Her ble det estimert at A-ordningen har et innsparingspotensial for arbeidsgiverne med en verdi tilsvarende ca. 500 millioner kroner årlig. Estimater stemte godt overens med forstudierapportens estimater som var bygget ut i fra offisielle målinger utført av Rambøll Management Consulting på vegne av Nærings- og handelsdepartementet. Arbeidsgruppen i forstudierapporten sammenstilte basismålinger gjort i Norge med tilsvarende undersøkelser gjort i Danmark med referanse til innføringen av eIndkomst. Konsistente resultater mellom de to ulike tilnærmingene ga etter arbeidsgruppens vurdering et solid grunnlag for å anslå effektene for arbeidsgiverne. I tillegg til besparelser for arbeidsgivere er det en forventet årlige besparelser for de ulike etatene på henholdsvis: 5,8 – 6,8 mill. (SSB), 15-22 mill. (Skatteetaten) og 78-144 mill. (NAV). Satsingsforslaget fra de fire etatene fikk ikke gjennomslag i statsbudsjett for 2012, men kom med i revidert statsbudsjett i 2012.

De tre satsingsforslagene som ble fremmet i forbindelse med EDAG og LSA er noe ulikt utformet. Både oppsett og innhold varierer. I det første satsingsforslaget beskrives det kort om bakgrunn og hensikt med forslaget, det listes opp en oversikt over fordeler ved den nye ordningen (denne er ikke uttømmende) og det presenteres et budsjettbehov. I forkant av det andre satsingsforslaget ble det gjennomført en forstudie for LSA. I dette satsingsforslaget er det mye mer fokus på økonomiske gevinster, mulighet for å realisere prosjektet og forankring i regjeringens IKT-satsning. I det siste satsingsforslaget ble EDAG presentert. Dette var et felles satsingsforslag for Skatteetaten, NAV, SSB og Brønnøysundregistrene. Også i forkant av dette satsingsforslaget hadde man gjennomført en forstudie, men da med representanter fra alle de involverte etatene. Satsingsforslaget var mer utfyllende enn de foregående, og hadde stort fokus på erfaringer fra Danmark med eIndkomst, økonomiske gevinster for arbeidsgivere, økt effektivitet og oppgaveløsning i etatene, bedre tjeneste fra det offentlige samt bedre kvalitet på opplysninger. I tillegg viser man til når og hvordan man kan måle effektene etter at prosjektet er igangsatt.

#### 4.1.2 Finansieringsmodell

EDAG fikk bevilgning gjennom friske midler i revidert statsbudsjett og hadde i utgangspunktet en totalkostnadsramme på 580 mill. Av den totale kostnadsrammen utgjorde basiskostnaden 448 mill. og usikkerhetsavsetningen 132 mill. Basiskostnadene ble fordelt med 375 mill. til Skatteetaten, 60. mill. til NAV og 12 mill. til SSB. Utover den totale kostnadsrammen kom utgifter på 24 mill. til diverse tilretteleggingsutgifter i SSB. Bevilgningene ble gitt i *kap. 1618 Skatteetaten under post 22 Større IT-prosjekter, kan overføres.*

I *Prop. 111 S (2011-2012) - Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2012* begrunnes bevilgning over statsbudsjettet med at uavhengige samfunnsøkonomiske analyser viste at gevinstene av et slikt system ville være om lag 500 mill. i besparelser for arbeidsgivere hvert år. I intervju med Skatteetaten pekes det imidlertid på at et nytt digitalt innrapporteringsystem var en nødvendig forutsetning for å kunne realisere den nye Uføreforhøringen som trer i kraft 1. januar 2015, og at dette er mye av grunnen til at man fikk bevilgning i revidert statsbudsjett. Således er beslutningsgrunnlaget trolig også av regulatorisk

karakter. Til tross for at man har pekt på besparelser hos de involverte etatene ble det ikke stilt krav til å realisere gevinster i tilknytning til bevilgningen.

Utviklingen av EDAG ble formelt startet i 2012, og skal ferdigstilles 1. januar 2015. Den totale budsjetttrammen er justert til henholdsvis 597,8 millioner og 611,9 millioner i 2013 og 2014.

#### 4.1.3 Gevinstmål

I forhold til gevinstmål ved gjennomføring av EDAG er disse nøye gjennomgått i kapittel 3 i forstudierapporten, og deles opp i mål for de respektive etatene, samt generelle hoved- og delmål. For Brønnøysundregistrene og Altinn skal EDAG bidra til en enklere forvaltning, redusere administrative byrder og bedre samhandlingen med næringslivet. For NAV er det et mål at økt automatisering som følge av EDAG skal bidra til effektivitet og høyere kvalitet i fastsettelse, beregning og utbetaling, uten å binde opp medarbeidere til administrative aktiviteter. SSB ser for seg at EDAG vil gjøre det lettere å følge utviklingen i samfunnet, måned til måned, uten at oppgavegiverne blir ekstra belastet. Videre ser man for seg at EDAG vil bidra til betydelige forenklinger i datainnsamlingen, og gjøre det lettere å produsere statistikk på sysselsetting- og lønnsstatistikkområdet. De generelle hovedmålene er at EDAG skal bidra til forenkling av arbeidsgivers prosesser på lønns- og personalområdet, bedre tjenester for lønnstakere, styrket personvern, samt bedre tjenester fra etatene som følge av tilgang til bedre data. Kapittel 2.8 i prosjektstyringsdokumentet til EDAG nevner også noen mål, der noen av dem er relativt målbare. For eksempel nevnes det at mer enn 98 pst. av opplysningspliktige skal levere EDAG-oppgaver digitalt, mer enn 75 pst. av opplysningspliktige skal være tilfreds med EDAG-tjeneste de benytter og mer en 75 pst. av mottakere som har benyttet seg av EDAG skal uttale seg positivt i forhold til EDAGs tilgjengelighet og funksjoner. Lønnsomhetsanalysen lister også opp ønskede og mulige gevinster, i form av både prissatte og ikke-prissatte gevinster.

#### 4.1.4 Utfordringer – styrker og svakheter

I intervjuet med Skatteetaten mente man at kvaliteten på prosjektet har blitt bedre av at man har ventet, fordi man nå tilfredsstiller flere etaters behov. I starten var utgangspunktet at Skatteetaten skulle gjennomføre prosjektet på alene. Etter hvert som NAV så sitt behov med løsningen ble man mer oppmerksom på utfordringer som måtte løses for å kunne gjennomføre prosjektet på en fornuftig måte. Blant annet ble det gjennomført temadager med kompetansepersoner fra Skatteetaten og NAV hvor man diskuterte ulike utfordringer. Flere av disse temadagene var satt av til å diskutere begrepsavklaringer som var en forutsetning for å lykkes med prosjektet. Ved at man gikk inn for en fellessatsing ble også Skatteetaten bedre kjent med NAV, og hadde dermed mulighet til å tilpasse seg NAV sine behov og forutsetninger.

For å gjennomføre EDAG var det avgjørende at man fikk bevilget friske midler gjennom statsbudsjettet. Med en mulig besparelse for arbeidsgivere på 500 mill. pr. år er det mye som tilsier at dette er et prosjekt som vil gi verdi. Likevel måtte man gjennom tre runder med satsingsforslag før man fikk bevilgning i revidert statsbudsjett i 2012. Selv om den endelige løsningen har blitt bedre av at man har jobbet med satsingsforslagene tre ganger, skyldes ikke dette bevilgningsprosessen. Det ble ikke gitt tilbakemelding på de satsingsforslagene som ble sendt inn om hvorvidt man måtte tenke større eller bredere. Videre gir denne prosessen en indikasjon på at en klar samfunnsøkonomisk gevinst og effektivisering av fellesløsninger og -behov alene ikke er nok til å få bevilgning gjennom satsingsforslag i statsbudsjettet. Forslaget må i tillegg passe inn i politiske prioriteringer og mål. Dette tydeliggjøres ved at argumentasjon for å gjennomføre EDAG og LSA i praksis var den samme hele tiden, men at det var utførereformen som nødvendiggjorde løsningen.

## 4.2 E-resept

E-resept er en nasjonal elektronisk samhandlingskjede for sikker reseptinformasjon. Formålet til E-resept er å kunne være et viktig bidrag til å nå målene om økt pasientsikkerhet, blant annet ved å redusere risikoen for feil i forskrivning og utlevering av legemidler, samtidig som det oppfyller de strenge krav til sikkerhet og personvern som eksisterer på legemiddelområdet. E-resept ble formelt satt i gang november 2005 og avsluttet i mars 2013.

Fakta om E-resept	
Kostnadsramme	404,2 mill.
Tidsperiode	2015-2013
Involverte virksomheter	Helse- og omsorgsdepartementet Helsedirektoratet Arbeids- og velferdsetaten Statens legemiddelverk Den norske lægeförening Apotekforeningen Bandagistenes Næringspolitiske utvalg De regionale helseforetakene
Hovedfunksjoner	E-resept er en elektronisk løsning for å rekvirere og ekspedere reseptpliktige legemidler, medisinsk utstyr og næringsmidler
Gevinstmål	

### 4.2.1 Initiativ

Initiativet bak e-resept har bakgrunn i Riksrevisjonens anmerkninger til trykdeetatens regnskap for 2001 vedrørende manglende kontroll mot grunnlagsdokumentasjon for refusjon. Riksrevisjonen påpekte at en vesentlig del av oppgjørene for refusjon av utgifter etter blåreseptforskriften skjedde uten at det var foretatt kontroll av grunnlagsdokumentasjon. Man så da et behov for bedre kvalitetssikring og kontroll av legemiddelbruken, og da spesielt vedrørende medisinsk utstyr på blå resept.

I Riksrevisjonens dokument nr. 1, 2002-2003 ble det fremsatt et krav om bedre refusjonsvilkår for blåreseptordningen. Anslaget tilsa at kun 30 pst. av refusjonskravene fra apotekene og bandasjistene til Rikstrygdeverket inkluderte originalbilaget.

Det ble gjennomført utredning av et basisalternativ (fortsette med papirresepter) samt en alternativ utredning (innføre e-resept). For å følge opp kravet til Riksrevisjonen i basisalternativet måtte apotekene og bandasjistene kopiere eller skanne alle resepter. Kostnadene til dette ble i 2005 beregnet til å være 150 mill. årlig for apotekene og 5 mill. for bandasjistene. Det var også knyttet en feilfrekvens på ca. to prosent til reseptfeil og intervensjoner. Kravet om å skanne eller kopiere alle reseptene bortfalt med e-resept som løsning.

Utviklingen og implementeringen av e-resept ble således lagt frem som et tiltak for å få oversikt og kontroll på utgiftene. I brev fra Helse- og omsorgsdepartementet, datert 4.2.2005, ble Sosial- og helsedirektoratet (SHDir) gitt ansvar for gjennomføring og organisering av arbeidet med å utvikle og innføre en løsning for elektronisk resept (e-resept).

### 4.2.2 Finansieringsmodell

I 2005 ble det bevilget 40 mill. til oppstart av e-resept prosjektet.<sup>33</sup> Forslaget om bevilgning ble fremmet med bakgrunn i forprosjekt om e-resept gjennomført i 2004.

I 2007 la departementet til grunn en totalkostnadsramme på 283 mill. for prosjektet. Departementet tok sikte på at staten skulle dekke 211 mill. (2006 kroner). 32 mill. skulle dekkes av involverte statlige virksomheter og resterende av private aktører. Apotekene skulle i hovedsak dekke egne investeringer og driftskostnader knyttet til egne systemer for å utvikle og ta i bruk e-resept.

I samfunnsøkonomisk analyse av e-resept fra 2013 vises det til at bevilgninger fra kap. 720 post 22 i statsbudsjettet (akkumulert) tom juni 2013 var på 427,5 millioner, hvorav 404,2 millioner

<sup>33</sup> St.prp. nr. 1 (2004-2005) Helse- og omsorgsdepartementet

ble brukt. Totale bevilgninger til e-resept, til og med juni 2013, illustreres i tabellen nedenfor, og er hentet fra samme dokument:

Investeringer i e-reseptprosjektet (MNOK)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Budsjett	30	41,3	42,9	52,7	55,1	56,8	55,9	48,2	44,8
Overført fra forrige år	0	23,8	34,6	30,6	30,5	27	23,5	17	1,2
Sum disponibelt	30	65,1	77,5	83,3	85,5	83,8	79,4	65,2	46
Forbrukt	6,3	30,5	47	52,9	58,5	60,3	62,5	64	22,7*
Rest (overført)	23,8	34,6	30,6	30,5	27	23,6	17	1,2	23,3
Forbrukt (akkumulert) kap/post 720.22	6,3	36,7	83,6	136,4	194,9	255,1	317,5	381,5	404,2

Fra og med 2012 ble det satt av øremerkede midler for å dekke drift og forvaltning. Årlig forventet kostnad knyttet til dette, fra og med 2014, er 37,1 mill.

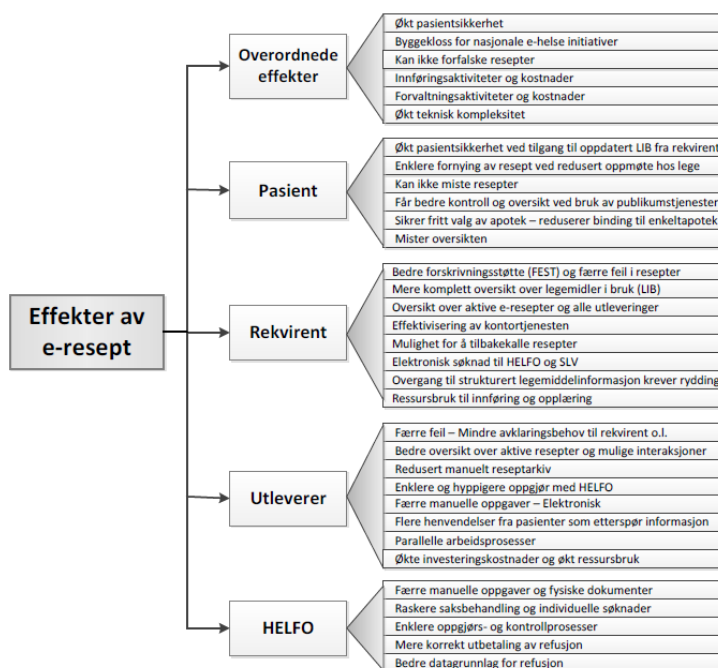
#### 4.2.3 Gevinstmål

I 2004 ble det gjennomført et forprosjekt for e-resept som viste til flere målsettinger. St. meld. Nr. 18 (2004-2005) og Samspill 2.0 ble førende for målsettingen i e-reseptprogrammet om riktig bruk og sikker tilgang til legemidler. E-resept har også som mål å være en effektiv samhandlingsløsning gjennom:

- Bedre, sikrere og raskere overføring av reseptinformasjon mellom aktørene
- Et felles informasjonsgrunnlag for forskrivning og utlevering gjennom FEST
- Å gi rekvirent bedre kunnskap om utlevering av varer
- Forenkle og forbedre rutiner for oppgjør med apotekene/bandasjistene
- Bedre praktisering og etterlevelse av regelverket for refusjon (blåresepter)

I perioden 2006 til 2010 ble det gjennomført ulike arbeid for å kartlegge potensielle gevinster ved innføring av e-resept, så gevinstrealiseringsarbeidet har vært en kontinuerlig prosess for e-reseptprogrammet.

Det ble laget gevinstrealiseringsplan i november 2012, som lister opp ønskede gevinster meget detaljert. Disse er presentert i figuren nedenfor.



I samfunnsøkonomisk analyse fra november 2013 konkluderes det med at e-resept er samfunnsøkonomisk lønnsomt. De prissatte effektene er i dette dokumentet estimert til 893 millioner over 12 år, men det påpekes at de ikke-prissatte effektene, som økt pasientsikkerhet,



økt kvalitet i reseptkjeden fra rekvirent til oppgjør, og e-resept som en byggekloss for e-helse, mest sannsynlig vil overstige de prissatte effektene.

I tillegg til at e-resept er samfunnsøkonomisk lønnsomt, overstiger gevinstene de opprinnelige målene. Dvs. at gevinstene (erfaringsbasert) er større enn de opprinnelige målene. Et godt eksempel på dette er; e-resept (RF) som byggekloss for andre e-helseinitiativer-

Eksempel: kjernejournal henter informasjon om legemidler fra RF, dvs. at RF fremover vil være et sentralt register for oppdatert legemiddelinformasjon. Denne gjenbrukseffekten alene er priset til over 225 mill. NOK (men i analysen er denne ikke prissatt, kun estimert som de utviklingskostnadene som kjernejournal ville ha fått uten tilgjengelighet til RF )

#### 4.2.4 *Utfordringer – styrker og svakheter*

E-resept har fått finansiering via flere finansieringskilder, og berører således flere finansieringsmodeller, herunder finansiering via friskemidler over statsbudsjettet, samfinansiering mellom flere aktører og offentlig privat samarbeid gjennom finansiering fra apotekkjedene.

En av utfordringene med e-resept har vært å komme til enighet med alle aktørene om gevinstene, blant annet fordi at noen aktører vil hente ut større gevinster enn andre.

### 4.3 **EFFEKT**

EFFEKT-programmet ble etablert høsten 2007 og avsluttet våren 2013. EFFEKT ble organisert som et program med programledelse og til sammen et 20-talls prosjekter. EFFEKT har levert en rekke løsninger som er tatt i bruk, og disse har endret måten det jobbes på i utlendingsforvaltningen. Før EFFEKT besto utlendingsforvaltningens løsninger i hovedsak av DUF (Datasytem for Utlendingsforvaltningen) i tillegg til visumbehandlingssystemet Vision for UD. Det fantes ingen løsninger for søkere/publikum, arkivene var papirbasert, informasjon fra andre etater ble innhentet manuelt, man var ikke integrert med VIS (Schengen-avtalens Visum Informasjonssystem), og PU (politiets utlendingsenhet) hadde små og fragmenterte løsninger.

<b>Fakta om EFFEKT</b>	
Kostnadsramme	<b>584 mill.</b>
Tidsperiode	<b>2007-2012</b>
Involverte virksomheter	<b>UDI POD UNE IMDi UN ved utenriksstasjonene</b>
Hovedfunksjoner	Et felles program for alle prosjekter i utlendingsforvaltningen. EFFEKT-programmet består av en rekke utviklingsprosjekter som er fordelt på tre hovedområder: <ul style="list-style-type: none"> <li>• elektroniske tjenester for brukerne</li> <li>• elektronisk saksbehandling</li> <li>• elektronisk samhandling med andre etater og samarbeidspartnere.</li> </ul>
Gevinstmål	<b>Redusert saksbehandlingstid Økt kvalitet i saksbehandlingen Mer kostnadseffektiv saksbehandling Bedre service for søkere, næringsliv og andre Bedre og mer målrettet utlendingskontroll</b>

#### 4.3.1 *Initiativ*

Programmet ble fremmet som en satsning fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet med støtte fra Justisdepartementet, Utenriksdepartementet og Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (senere ble innvandringsfeltet flyttet til Justisdepartementet, mens fagansvaret for arbeidssaker ble liggende igjen i Arbeidsdepartementet). På operativt nivå er det UDI, UNE, IMDi, POD og UD ved utenriksstasjonene som var tilknyttet prosjektet. UDI har vært programeier. EFFEKT-programmet er fundert på UDIs strategiplan 2007-2010 og IKT-strategi og IKT-handlingsplan for UDI og utlendingsforvaltningen 2008-2010. En av UDIs hovedstrategier i perioden 2007 – 2010 var en sterk satsning på brukerservice og mer effektive arbeidsformer, herunder å realisere potensialet innenfor bruk av IKT.

#### 4.3.2 *Finansieringsmodell*

EFFEKT ble opprettet med basis i satsningen «En enklere elektronisk hverdag» og hadde i perioden høsten 2007 til 2009 flere ulike finansieringskilder. Dette førte til at man kun skulle

tenke ett år frem i tid, og at det skulle leveres leveranser hvert år som i seg selv gav verdi. Man skulle i utgangspunktet kunne avslutte etter hvert år.

I november/desember 2008 ble det gjennomført en KS-prosess i regi av Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Finansdepartementet, hvor scope for EFFEKT ble endelig definert. Vinteren 2009 ble det gjennomført en ny KS-prosess og kostnader ble økt i forhold til tidligere og replanlegging av EFFEKT ble foretatt på grunn av en annen finansieringstakt enn foreslått i den første KS-prosessen. Dette resulterte i ett års forlengelse av programmet og noe høyere kostnad. Etter KS-prosessen forelå det gevinstforpliktelse.

Man gjennomførte en samfunnsøkonomisk analyse som pekte på gevinster hos alle etatene. Det var imidlertid knyttet usikkerhet til hvorvidt disse gevinstene de stemte for den enkelte etat. Man valgte derfor å sette ned en teknisk beregningsgruppe (her satt fagpersoner fra de ulike etatene) som gjorde en egen vurdering av de mulige gevinstene ved EFFEKT. Resultatet fra beregningsgruppen ble akseptert av toppledelsen i departementene og etatene. Resultatene ligger også som en del av beslutningsgrunnlaget.

Effektene av EFFEKT-programmet er beregnet til 189 mill. pr år, med full effekt fra 2017. Det fordelte gevinstbildet er presentert i tabellen nedenfor.

Gjennomføringsmåte	0 %	12,5 %	25 %	50 %	75 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Mill kroner	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
UDI	10	14	21	42	63	83	83	90	90	90	90	90
UD	3	-31	-31	-27	-27	-26	-26	-23	-23	-23	-23	-23
Politiet	0	2	6	14	21	29	29	30	30	30	30	30
PU	0	2	5	9	14	18	18	18	18	18	18	18
MØ	0	5	11	29	46	64	64	71	71	71	71	71
UNE	0	0	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Totalt	13	-7	12	68	119	171	171	189	189	189	189	189

Alle etatene trekkes i forhold til gevinstplanen som strekker seg til 2017. UDI ble fra 2013-2015 kuttet med 21 (20) mill. ekstra hvert år.

POD deler i sin rapportering gevinstuttaket i to: gevinst som tas ut av politi- og lensmannsetaten i form av reduserte budsjetter og gevinst som forblir i etaten. I 2013 ble politiets budsjett på *kap 440 post 01* redusert med kr. 4,2 mill. som følge av EFFEKT-programmet. Denne reduksjonen er i tråd med den overordnede tabellen for gevinstuttak.

I etterkant av KS2-prosessen i 2010 fikk EFFEKT øremerket bevilgning for den da gjenstående delen av programmet. Bevilgningen var overførbart fra et år til et annet. Inntil det tidspunktet hadde finansieringen bestått av:

- Øremerkede bevilgninger pr. år i perioden 2007 til 2010 til EFFEKT
- Bevilgninger til VIS/Biometri (inkl. NORVIS, Norges NS-VIS) (Ble i hovedsak utviklet før EFFEKT-programmet formelt startet i 2007, men er likevel en del av EFFEKT)
- Bevilgning fra POD til UTSYS 2010
- Bidrag fra UDIs driftsbudsjett i perioden frem til 2009.

Totalrammen til EFFEKT var opprinnelig på ca. 544 mill. mens det totale forbruket endte på 584 mill. Det vil si ca. 40 mill. mer enn de øremerkede midlene. Denne differansen er i hovedsak dekket av UDI sitt driftsbudsjett og gjelder særlig i perioden 2005-2009 (før KS-ramme ble etablert).

#### 4.3.3 Gevinstmål

I gevinstrealiseringsplanen for EFFEKT i UDI fra 2010 viser man til redusert saksbehandlingstid, økt kvalitet i saksbehandlingen, mer kostnadseffektiv saksbehandling, bedre service for søkere,

næringsliv og andre som benytter utlendingsforvaltningens tjenester og bedre og mer målrettet utlendingskontroll.

EFFEKT-programmet har jobbet systematisk med gevinstrealisering gjennom hele prosessen. Det er utarbeidet gevinstrealiseringsrapporter hvor man årlig har evaluert hvordan man når effektmålene. I tillegg er de økonomiske gevinstene vurdert for hver enkelt etat. Man her hele tiden vurdert gevinst- og forbedringstiltak.

#### 4.3.4 utfordringer – styrker og svakheter

Før KS-prosessen endret programmets scope og budsjett seg gjennom flere faser. KS-prosessen var derfor veldig viktig for EFFEKT med tanke på styring og rapportering i forhold til fastlagte rammer.

UDI mener det hadde vært vanskelig å gjennomføre EFFEKT dersom man hadde holdt seg til ettårig bevilgning uten en flerårig ramme, da dette gir mulighet til å planlegge mer strukturert og langsiktig enn det et ettårig utviklingsperspektiv tillater. Videre peker de på at uten gevinstforpliktelsen hadde neppe EFFEKT blitt gjennomført.

KS-prosessen var viktig med tanke på å profesjonalisere organisasjonen og opptrappingsplanen for gevinstforpliktelsen har sikret at det har vært et trykk på å realisere gevinstene som har bidratt til at UDI når målene.

En utfordring med KS er at man må legge så tydelige rammer tidlig i løpet. EFFEKT ble gjennomført med iterativ utvikling hvor man gjorde seg opp nye vurderinger underveis. UDI peker således på at det ønskelig med rammer hvor man kan gjøre tilpasninger etter hvert, noe som er avgjørende for å få ut gevinstene. Løsningene vil kreve tilpasninger som det tar tid for organisasjonen å se, men som er helt nødvendige om man skal få ut de ønskede gevinstene. Blant annet trodde man at det ville bli mindre brukerhenvendelser med kortere saksbehandlingstid. Dette stemte ikke. Det viste seg at det var andre faktorer som var utslagsgivende her. Dette førte til at man utviklet supplerende løsninger som skulle redusere antall brukerhenvendelser. Man jobbet således med å hente ut fastsatte gevinster på andre måter, når hovedsatsningen ikke nådde målet. De andre gevinstene ser ut til å stemme godt med utgangspunktet.

UDI har valgt å samle en total gevinstramme, dvs. at det ikke er spesifisert til departementet akkurat hvor i etaten gevinstene forekommer. Den spesifikke oversikten holder man internt.

Kuttene som gjøres hos de ulike avdelingene har ført til et gevinstrealiseringsfokus. Alle avdelinger og etater lagde sine egne gevinstrealiseringsplaner. Det er helt sentralt at fagsiden tar eierskap til løsningene, da gevinstrealisering også handler om å tilpasse organisasjon og arbeidsprosesser til løsningene, samtidig som fagsiden må bestille tilpasninger i løsningene de ser nødvendige. Aktivitetene henger sammen med forpliktelsene, ettersom avdelingene fikk eierskap til forpliktelsene.

I gevinstrapporten til UDI fra 2013 er det beskrevet at POD mener det er uheldig at det ikke er foretatt en revidering av gevinstbildet og gevinstmulighetene.

#### 4.4 PERFORM

Perform er Statens Pensjonskasses (SPK) sitt IKT-prosjekt som leverte et nytt saksbehandlingssystem med navn Puma. Systemet brukes blant annet til å overføre data imellom SPK og NAV sitt pensjonssystem. Hovedformålet med prosjektet var å etablere et nytt saksbehandlersystem og nytt regelverk som følge av pensjonsreformen 01.01.2011.

Fakta om PERFORM	
Kostnadsramme	1,287 mrd.
Tidsperiode	2008-2012
Involverte virksomheter	Statens Pensjonskasse
Hovedfunksjoner	En IKT-løsning og saksbehandlingssystem for Statens Pensjonskasse. Hovedformål var å gi systemstøtte til nytt regelverk som følge av pensjonsreformen og avtalen om ny offentlig tjenestepensjonsordning fra 2009.
Gevinstmål	

##### 4.4.1 Initiativ

SPK igangsatte prosjektet i 2008 som et *må*-prosjekt, blant annet på bakgrunn av innføringen av den nye pensjonsreformen, tilpasninger til NAVs pensjonsprogram. Innføringen av arbeidsavklaringspenger og et generelt behov for utskifting av en utdatert teknisk plattform. I utgangspunktet skulle pensjonsreformen tre i kraft 1.1.2010, men ble utsatt til 1.1.2011.

Arbeidet startet opprinnelig i 2007 med et forprosjekt og en estimert kostnadsramme på 17 mill. Da Perform startet opp i 2008, var mandatet for prosjektet uklart uten tildelt budsjett. SPKs totale tildelte investeringsramme for 2008 var på ca. 17 MNOK. Det ble i 2008 gjennomført en ekstern kvalitetssikring (KS 2) som estimerte kostnadene til 603 mill. Våren 2009 ble det gjennomført en intern estimat- og usikkerhetsanalyse som estimerte kostnadene til 1056 mill. Våren 2010 ble det gjennomført en ny KS2-prosess som satte endelig styringsramme til 1023 mill., med en total kostnadsramme på 1303 mill. U3 var hovedsakelig knyttet til uavklart regelverk og rammebetingelser. Usikkerhetskostnadene var estimert ut ifra «worst case scenario», og det ble brukt 221 millioner mindre knyttet til usikkerhetsfaktorene enn estimert. Utviklingen av systemet ble gjennomført med smidig utviklingsmetodikk, og det ble levert utvidet funksjonalitet til og med mars 2012, da systemet ble ansett som fullført. Tabell 1 viser tall for grunnkalkyle, anbefalt styringsramme, og total kostnadsramme i hele millioner.

Gjennomgang	Grunnkalkyle	Anbefalt styringsramme	Total kostnadsramme, inklusive U3
KS2 sommeren 2008	504	630	840
Prosjektet våren 2009	725	1056	1253
KS2 våren 2010	814	1023	1303
<b>Endelige rammer fastsatt av departementet</b>			
Høsten 2010		1006	1287

Tall for grunnkalkyle, anbefalt styringsramme og total kostnadsramme. Hentet ifra Sluttrapport for Perform s.10. Alle tall er i hele millioner.

##### 4.4.2 Finansieringsmodell

Perform ble finansiert med friske midler over statsbudsjettet fra og med KS2-prosessen i 2008, ved bruk av *Post 45 - Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, kan overføres*. Det innebar blant annet at når den totale kostnadsrammen var fastsatt, ble årets budsjett knyttet opp mot totalrammen. Ubrukte midler øremerket Perform kunne således overføres til neste års budsjett. Denne muligheten ble benyttet. Før KS-prosessen ble Perform finansiert over SPK sitt eget driftsbudsjett.

#### 4.4.3 Gevinstmål

Målene til Perform ble etablert ved prosjektets oppstart, og står beskrevet i KS2 – rapporten fra 2008. Sluttrapporten trekker fram at målene naturligvis ville endres, da prosjektet varte i fire år, og virksomhetens behov har en tendens til å forandre seg over tid.

I sluttrapporten gis en detaljert gjennomgang av ønskede måloppnåelser med prosjektet. Her deler SPK målene inn i samfunns mål, effektmål og resultatmål. Ved samfunns mål listes det opp at PERFORM skal sikre korrekte og rettidige ytelser til våre kunder og medlemmer, og en kostnadseffektiv innføring av reformen i SPK med tanke på investering og senere drift.

Effektmålene som er listet opp i sluttrapporten på side 27. Eksempler på effektmål er at Perform skal bidra til at SPKs kundetilfredshet for medlem og kunde skal være større enn 80 pst., og at antall medlemmer hvor SPK ikke har korrekt øyeblikksbilde ikke skal overstige 25 000.

Resultatmålene er beskrevet i sluttrapportens på side 28 og inkluderer blant annet at saksbehandlingstiden skal ikke øke utover dagens mål som følge av pensjonsreformen, og at minimum 95 pst. av SPKs pensjonsytelser skal behandles maskinelt etter innføring av nytt regelverk per 1.1.2012.

Videre har tildelingsbrevene til SPK detaljerte beskrivelser av ønskede måloppnåelser for SPK som en helhet. Da Perform dekker mesteparten av SPK sitt ansvarsområde, vil de fleste av disse målene være relevante for Perform. Tildelingsbrevene fra 2008 til 2012 er spesielt relevante i dette øyemed, da det er tidsrommet Perform var i utvikling. I tildelingsbrevet i 2009 finnes det spesifikke Perform-mål som er tredelt. De omhandler at SPK skal forvalte og administrere statens tjenestepensjonsordning på en slik måte at medlemmene og medlemsvirksomhetene får tjenester av høy kvalitet, at SPK skal levere kostnadseffektive tjenester ved hjelp av gode løsninger, og at SPK skal medvirke til at pensjonsreformen blir iverksatt på en forsvarlig måte innen 01.01.11.

Når det gjelder gevinstrealisering, påpekes det i sluttrapporten at hovedformålet med Perform primært ikke var å bedre kostnadseffektiviteten, men å oppdatere en utdatert plattform til å kunne møte kravene som oppstår på grunn av endringer i blant annet pensjonsreformen og folketrygdloven. Men på sikt skaper et slikt system muligheter til å hente ut gevinster innen både service- og kundebehandlingsområdet, samt kvalitet og effektivitet, ved at flere arbeidsprosesser automatiseres, og utveksling av data går over til å gjøres elektronisk.

Det har blitt hentet ut gevinster i form av at SPK unngår å gjøre manuell saksbehandling på rundt 5000 saker per år ved utregning av arbeidsavklaringspenger, bedre kvalitetssikring av innrapportert data fra arbeidsgivere, og at de har startet med å automatisere visse oppgaver. Det er også laget en transformasjonsplan som heter SPK 2015, som tar for seg hvordan driften kan styrkes og effektiviseres.

Når det gjelder krav fra departementet<sup>34</sup> til Perform var dette knyttet til krav om å holde seg innenfor tidsrammen til pensjonsreformen, kvalitet og kostnad. Det ble ikke stilt andre krav om gevinster fra departementet ved bevilgning.

#### 4.4.4 Utfordringer – styrker og svakheter

I Perform var det avgjørende å få gjennomført en ekstern kvalitetssikring av prosjektet. Virksomheten hadde ikke kompetansen til å estimere kostnader på et prosjekt av denne størrelsen og dette ble helt nødvendig for å få bevilget friske midler. Etter kvalitetssikringen fikk man forståelse fra departementet for rammene av prosjektet, og man fikk fastsatt en totalramme med årlige bevilgninger over post 45 i tildelingsbrev. Videre har gjennomføringen av KS bidratt til at SPK har fått bedre forståelse for hvordan man vurderer kostnader ved prosjekter, noe som har bidratt til at man har en bedre forståelse for hvordan man skal utarbeide satsingsforslag.

<sup>34</sup> Fornyings- og administrasjonsdepartementet var eier i Perform i starten.

Lærdommen SPK gjorde i forbindelse med Perform har ført til et økt fokus på gevinstrealisering og gevinstuttak. De har utarbeidet en modell med krav om: om hva som skal stå i mandat, begrunnelse for hvorfor prosjektet skal gjennomføres, business case og eventuelle krav fra myndigheter. Alle forslagene som blir fremmet i SPK skal gjennom samme utvelgelsesprosess.

#### 4.5 SESAM, SPIRIT og Buddies

I forbindelse med kartleggingen har Rambøll sett på hvordan Statsbygg som forvaltningsbedrift finansierer egne virksomhetsspesifikke prosjekter og programmet gjennom eget driftsbudsjett.<sup>35</sup> Prosjektene og programmene som har vært gjenstand for kartlegging er SESAM, SPIRIT og Buddies. Disse vil ikke beskrives i detalj, men brukes til å gi et innblikk i hvilke styrker og svakheter som er knyttet til egenfinansiering hos en forvaltningsbedrift.

SESAM er et digitaliseringsprosjekt for eiendomsforvaltning i Statsbygg og står for Statsbyggs eiendomssystem med alle muligheter. Prosjektet omfatter optimalisering av arbeidsprosesser med forbedret IKT-støtte, økt datakvalitet på eiendomsinfo, dokumentasjon av all aktivitet gjennom arbeidsordre, fra ustrukturert til strukturert data, økt standardisering av arbeidspraksis på tvers i hele Statsbygg.

SPIRIT er Statsbyggs program for Prosjektledelse, Innkjøp, Regnskap, Integrasjon og Timeregistrering. Løsningen bygger på Oracle E-Business Suite for regnskap og innkjøp, samt ISY Prosjekt til prosjektstyring. Løsningen skal tas i bruk fra 1. januar 2015

Buddies er en komplett, sømløs virksomhetsportal som inkluderer prosessflyt, dokumenthåndtering og sakarkiv. Prosjektets overordnede mål er å kunne lagre, finne igjen og dele informasjon på en enkel og sikker måte.

##### 4.5.1 Initiativ

Initiativene kom fra linjen på bakgrunn av nye krav og behov for å effektivisere manuelle og tunge arbeidsprosesser. Når det gjelder SESAM er dokumentasjon og informasjon om de enkelte eiendommene i dag lagret i ulike systemer og dokumenter. Historikk og dokumentasjon av aktiviteter (avvik, kundemeldinger o.l.) og data (areal, adresser o.l.) om Statsbyggs eiendommer finnes til dels i felles mappestrukturer, ulike mindre IT-systemer, permer og på den enkelte eiendom. Dette gir både utfordringer for de ansatte fordi data er «utilgjengelig» som støtte i arbeidsprosesser, og ledelsen har ikke nødvendige tilganger på styrings og ledelsesinformasjon. Med SESAM digitaliseres det aller meste – aktiviteter planlegges og dokumenteres, kundemeldinger standardiseres gjennom web, informasjon om alle eiendommer legges inn i en database. Driftsansatte får tilgang på riktig informasjon til rett tid på PC, mobil eller nettbrett, ledelsen får sanntids tilgang på rapporter og analyser innenfor økonomi og fag.

For SPIRIT fikk man nye krav gjennom nye statlige regnskapsstandarder, samtidig som man så et behov for å gjøre noe med økonomisystemet. Man ønsker en mer helhetlig løsning hvor man blant annet eliminerte dobbeltregistreringer.

##### 4.5.2 Finansieringsmodell

Prosjektene og programmene er egenfinansiert og finansieres med egne investerings- og driftsmidler på egen budsjettpost.

##### 4.5.3 Gevinstmål

Gevinstmålene til de ulike tiltakene er noe forskjellig. Men i hovedtrekk handler det om å oppfylle regulatoriske krav (SPIRIT), effektivisering og kvalitetssikring (SPIRIT, Buddies og SESAM). Gevinstmålene for SPIRIT var på et overordnet grunnleggende nivå og var blant annet knyttet til å unngå dobbeltregistrering, færre feil, effektivisere bestillingsfunksjonen, bedre kvalitet og effektivitet. I tillegg regnet man med at opplæring i nytt system ville være en enklere prosess

<sup>35</sup> Se mer om forvaltningsbedrifter i avsnitt 3.1.2

enn opplæring i tidligere systemer. Gevinstene på de ulike områdene var en forutsetning for at man gikk for løsningen.

I SESAM-prosjektet var gevinstene knyttet til bedre kvalitet i form av pålitelig informasjon, økt medarbeidertilfredshet, økt kundertilfredshet, effektiv rapportering, effektiv drift og vedlikehold, redusert ressursallokering, redusert negativ miljøpåvirkning, økt kvalitet på anskaffelses- og innkjøpsprosessen samt økt omdømme innen BAE-næringen.

For Buddies er det overordnede målet å lagre, finne igjen og dele informasjon på en enkel og sikker måte.

Statsbygg er videre opptatt av at kundene får gevinster. Et eksempel på dette er SESAM-prosjektet som bidrar til bedre og billigere energiltak. Dette er gevinster som kommer kundene til Statsbygg til gode ettersom det er kundene som betaler for energiforbruket.

#### 4.5.4 utfordringer – styrker og svakheter

I Statsbygg er det definert hvem som har gevinstansvar for ulike områder. De gjennomfører løpende risikovurdering og kvalitetssikring av prosjekter ved bruk av eksterne konsulenter. Statsbygg anser også ledelsesforankring som en helt sentral suksess. Alle prosjektene har representanter fra toppledelsen i styringsgruppen, og disse fungerer også som rådgivere for prosjekteier. Videre anses det som en styrke for SPIRIT og Buddies at Statsbygg har intern prosjektleder hvor IT-direktøren fungerer som en intern rådgiver. Dette var av kapasitets og kompetansehensyn dessverre ikke mulig å oppnå for SESAM-prosjektet.

For Statsbygg er egenfinansiering en mindre utfordrende finansieringsmodell enn for andre virksomheter som ikke er forvaltningsbedrifter. Statsbygg har god oversikt over fremtidige inntekter i form av stabile langsiktige leiekontrakter.

## 4.6 ALTINN

Altinn I var i all hovedsak en innrapporteringsplattform for næringslivet til staten. Målsettingen til den første versjonen av Altinn, Altinn I, var å forenkle rapportering og forbedre administrative prosesser for næringslivet, hovedsakelig i form av enklere innrapportering av skjemaer via Internett. I tillegg skulle Altinn I være en «ressursbank» for relevant regelverk for næringslivet.

### 4.6.1 Initiativ

Altinn I var resultatet av et initiativ i 2002 fra Skatteetaten, Statistisk Sentralbyrå (SSB) og Brønnøysundregistrene, og ble formelt åpnet 4. desember 2003. Brønnøysundregistrene fikk i 2004 i oppgave å forvalte Altinn, og har siden hatt ansvar for brukerstøtte, drift og videreutvikling.

Man startet med en forespørsel til markedet om tilbakemeldinger på en formidlingsløsning, som senere skulle bli til Altinn. Det ble gjennomført et stort møte med mange interessenter. Det ble videre besluttet å sette utviklingen av løsningen ut til en ekstern leverandør med fastsatte krav. Det ble således opprettet et mottakerprosjekt hos Skatteetaten som skulle styre leveransen og et leveranseprosjekt hos leverandør.

Bak initiativet til Altinn lå et godt samarbeid mellom direktørene i Skatteetaten, SSB og Brønnøysundregistrene som hadde pågått i flere år. De hadde gode relasjoner og faste samarbeidsarenaer med god dialog på toppledernivå. Man kjente således til hverandres initiativer og behov. De fant derfor ut at de kunne gå sammen om en innrapportering av økonomisk informasjon. Potensialet i Skatteetatens prosjekt var stort nok til at det var potensiale for et samarbeid med SSB og Brønnøysundregistrene, som hadde et felles behov. Samtidig skjedde det et teknologiskift som muliggjorde bruk av internettbaserte løsninger fremfor en såkalt EDIFACT-løsning. Man utviklet derfor et alternativ til EDIFACT ved bruk av Internett, hvor også navnet Altinn kommer fra (Alternativ innrapportering).

#### 4.6.2 Finansieringsmodell

Finansieringsmodellen til Altinn har vært i utvikling siden starten. Det ble ikke laget et stort satsingsforslag med KS1 og KS2 i tilknytning til Altinn I, men ble utviklet ved at de tre involverte etatenes direktører så et behov for en fellesløsning. Skatteetaten hadde blant annet flere separate løsninger hvor man så et behov for samordning. Det ble etablert en styringsgruppe som styrte mottakssiden den første perioden. Videre var det løpende kontakt med departementet. Dette førte videre til at Altinn fikk politisk forankring.

Altinn hadde i starten et sentralfinansiert utviklingsløp hvor en del av risikoen ble tillagt leverandøren. Driften av Altinn I var basert på transaksjonsprinsippet, ved at tjenesteeirene betalte en transaksjonspris basert på et estimat av hvor mange mulige transaksjoner de respektive tjenesteeirene ville ha. Denne transaksjonsprisen dekket applikasjonsforvaltning, teknisk drift, brukerstøtte og serviceledelse. Dette førte til at leverandøren var en sterk pådragsgiver med at flere virksomheter skulle koble seg på. Løsningen var dermed delvis statlig finansiert og delvis volumfinansiert. Dette anses som et viktig insitament, da leverandøren ikke ville fått betalt dersom de ikke leverte en god løsning. Utfordringen var at andre store virksomheter ikke koblet seg på. Flere mente at prisen på bruk av Altinn var for høy, og flere hadde egne planer om å utvikle egne formidlingssentraler. Løsningen manglet således bred konsensus på tvers.

I henhold til Innst. S. nr. 205 (2005-2006) ble det dekket et visst beløp igjennom post 22 i statsbudsjettet 2006 til «felleskostnader», knyttet til «permanente oppgaver særlig knyttet til forvaltning av leverandørkontakt og av etatskontrakter, videreutvikling, bistand til nye etater, kvalitetssikring, informasjon og markedsføring.»

I Altinn II gikk de over til en annen modell, der forvaltningen og utviklingen delvis er sentralfinansiert over Brønnøysundregistrenes budsjetter, og delvis av tjenesteeirene. Man gikk bevisst bort fra volumprising. Tjenesteeirene skal finansiere kostnader knyttet til drift og driftsrelatert applikasjonsforvaltning, og utvikling og vedlikehold av sluttbrukertjenestene finansieres enten av de enkelte tjenesteeirene, eller som egne satsninger. Det ble også gjennomført KS1 og KS2 med gevinstmodell i forkant av Altinn II.

Selv om det ikke var gevinstforpliktelser til selve utviklingen av Altinn, stiller departementet krav om gevinster til Skatteetaten ved utvikling av omkringliggende systemer.

#### 4.6.3 Gevinstmål

De største gevinstpotensialene for Altinn lå hos Skatteetaten. En av hovedargumentasjonene i beregning av gevinster var knyttet til å sette inn ressurser for å få inn mer skatt. Det forelå estimater om hvor mye skatt som ikke ble betalt inn fra store aktører. Dette kunne gi store gevinster. For Altinn II var gevinstpotensialet fra Skatteetaten i sin helhet knyttet til sluttbrukere – og effektivisering av sluttbrukernes prosesser, både næringsliv og innbyggere.

I Brønnøysundregistrenes årsmelding fra 2003<sup>36</sup> la daværende direktør i Brønnøysundregistrene trykk på at målet med Altinn er at det skal bli enklere og billigere å innrapportere, samtidig som myndighetene skal få data av høy kvalitet. Det nevnes i samme dokument at et av hovedmålene er samordning og forenkling for næringslivet og at Altinn handler om samordning, forenkling og effektivisering.

I årsmelding fra 2006<sup>37</sup> viser man til at Altinn mellom 2003-2006 har bidratt til reduksjon i skjemaarbeid på ca. 550 årsverk i næringslivet. Åtte av ti oppga at de brukte mindre tid på offentlig skjemaarbeid, og 93 pst. sier at de ønsker å bruke Altinn til innrapportering av alt til det offentlige.

<sup>36</sup> <http://www.brreg.no/organisasjon/2003/altinn.html>

<sup>37</sup> [http://www.brreg.no/organisasjon/2006/br\\_aarsmelding2006.pdf](http://www.brreg.no/organisasjon/2006/br_aarsmelding2006.pdf)



Gevinstene refererer til egenskaper i Altinn løsningen som ble realisert i 2004 under Altinn I.

#### 4.6.4 Utfordringer – styrker og svakheter

Ettersom etatene kjente hverandre såpass godt var det ikke mange tunge diskusjoner om gevinstpotensial hos de ulike aktørene. Kjennskap til hverandre på toppledernivå trekkes således frem som en suksessfaktor for utviklingen av Altinn I. Altinn II hadde KS1/ KS2 prosess.

I forhold til gevinstbildet viste det seg at gevinster i noen sammenheng kom andre steder enn der man hadde forutsett dem. Blant annet blir det pekt på arkivfunksjonen i Altinn ga store besparelser for regnskapsførere. Tidligere måtte man lete i fysiske dokumenter i permer for å finne den informasjonen man trengte. Når Altinn kom var denne informasjonen tilgjengelig, slik at tidsforbruket ble redusert.

Skatteetaten peker på at det ikke finnes gode modeller i forvaltningen som separerer gevinstlagene i en sluttbrukertjeneste. Altinn er en arkitekturkomponent som brukes i realisering av sluttbrukertjenester i samspill med andre komponenter. Altinn er ett av flere arkitekturelementer i en ferdig sluttbrukertjeneste.

En utfordring i forhold til finansiering av Altinn er bevisstheten knyttet til finansiering av forvaltning og drift. Dette tillegges for lite fokus. Midlene Brønnøysundregistrene fikk tildelt til forvaltning og drift er ikke tilstrekkelig. Det oppleves at dette generelt blir viet for lite oppmerksomhet.

### 4.7 Moderniseringsprogrammet i Lånekassen (LØFT)

Moderniseringsprogrammet er en kvalitets- og effektiviseringsprosess av Lånekassens tjenester, oppgaver og arbeidsformer samt en utskiftning av alle Lånekassens IKT-systemer, som startet i 2004 og hadde siste leveranse i juni 2014. Programmet har holdt seg innenfor både tids- og kostnadsrammer. Effektiviseringsprosessen besto hovedsakelig av tiltak som gjorde det mulig å ytterligere digitalisere tjenestene samt redusere virksomhetens transaksjonskostnader (reduksjoner på vare- og tjenestebudsjettet) og lønnskostnader. Dette ble muliggjort gjennom ny organisering, nye arbeidsformer og tilpassede og etter hvert nye IKT-løsninger.

Fakta om LØFT	
Kostnadsramme	814,7 mill.
Tidsperiode	2004-2014
Involverte virksomheter	Statens lånekasse for utdanning
Hovedfunksjoner	Et moderniseringsprogram som skulle effektivisere Lånekassens oppgaver. Effektiviseringsprosessen besto hovedsakelig av tiltak som gjorde det mulig å gå fra manuell saksbehandling til helautomatiserte beslutningssystemer, og innebar levering av mange forskjellige IKT-løsninger.
Gevinstmål	Bedre informasjon og tilgjengelighet for kundene. Økt fleksibilitet Økt effektivitet Bedre sikkerhet

#### 4.7.1 Initiativ

Bakgrunnen for moderniseringen av Lånekassen kan spores tilbake til tusenårsskiftet og nye reformer som var under oppseiling for høyere utdanning. Mye av diskusjonen den gangen var også knyttet til hvordan studiefinansieringen skulle tilpasses de nye reformene, og samtidig om studiefinansieringen i Norge skulle organiseres annerledes. Et utvalg ble nedsatt av for daværende Utdannings- og forskningsdepartement; Solbergutvalget. Deres rapport la grunnlaget for to helt sentrale valg: 1) Hvordan skulle kvaliteten endres i studiefinansieringen og 2) Hvem skulle gjøre jobben; Lånekassen eller bankene. Departementet startet arbeidet med det som skulle ende opp som Stortingsmelding nr. 12 (2003-2004) *Om modernisering av Statens Lånekasse*. Denne Stortingsmeldingen inneholdte flere alternativer til hvordan Lånekassen kunne organiseres, og kan regnes som startskuddet for Moderniseringsprogrammet. Et samlet Storting konkluderte med at det ville være mest kostnadseffektivt å fortsette med en sentral lånekasse, men at det var nødvendig å forbedre kvalitet og tilgjengelighet. Investeringer i IKT ble vurdert som et hovedvirkemiddel i moderniseringen.

Samtidig som Stortinget ble enige om å fortsette med en sentral lånekasse hadde Lånekassen selv startet en prosess med modernisering. Det var således to initiativ som møttes.

I rapporten *Moderniseringsstrategier for forvaltning av studiestøtten* fra Solbergutvalget ble det listet opp flere alternative modeller for organisering av Lånekassen. I alternativet *Totallånekassen* ble det lagt til grunn at Lånekassen skulle fortsette som et statlig forvaltningsorgan, med samme roller som eksisterte på den tiden, der både kjerne- og støtteoppgaver ble løst av Lånekassen selv. Denne modellen innebar at prosesser måtte moderniseres, og det var nødvendig med et nytt saksbehandlingssystem. *Kjernelånekassen*-modellen var utformet slik at alt som ikke ble regnet som kjerneoppgaver (blant annet støttefunksjoner) skulle overlates til statlige eller private aktører. Den siste modellen, *Sørge-for-Lånekassen*, tok utgangspunkt i at banker og finansinstitusjoner allerede hadde tjenester som kunne gjenbrukes i forbindelse med utbetaling av studiestøtte, derfor ville kundekontakt, saksbehandling og myndighetsutøvelse (i form av enkeltvedtak) og selve låneforvaltningen kunne legges til private banker.

Mye av bakgrunnen for valg av modell ble basert på analyser. Blant annet viste noen analyser at det ikke ville realiseres nok gevinster for staten, hvis mestepartene av tjenestene ble lagt til private banker. På bakgrunn av en vurdering av kostnader, nytte og risiko valgte Regjeringen (som også Stortinget sluttet seg til gjennom behandlingen av St. meld. Nr. 12 (2003-2004)) å gå for modellen «Kjernelånekassen», med stort fokus på at kvaliteten og effektiviteten på oppgaveutførelsen trolig ville øke dersom Lånekassen fokuserer på kjerneoppgavene deres, og ikke på støttefunksjonene (som for eksempel utsendelse av purringer, som ble lagt til Statens innkrevingsentral). Valget av modell ble også begrunnet med at det var større risiko for at effektiviseringsgevinster ikke ville kunne la seg realisere ved anvendelse av «Totallånekassen»-modellen.

#### 4.7.2 Finansieringsmodell

For å følge opp St.meld. nr. 12 (2003-2004) lagde Lånekassen et styringsdokument for moderniseringen, på bestilling fra departementet. Hensikten var å etablere en kostnadsramme, samt å dokumentere hvordan Stortingsmeldingen skulle gjennomføres. Styringsdokumentet fulgte malen til Finansdepartementet for kvalitetssikring av større investeringsprosjekter i staten (KS-regimet).

Finansiering av moderniseringen i Lånekassen ble første gang løftet frem i St.prp. nr. 1 (2004-2005) *Tilråding frå Utdannings- og forskingsdepartementet av 10. september 2004*. Bakgrunnen var St. meld. nr. 12 (2003-2004) og innstillingen fra kirke, utdannings- og forskningskomiteen (Innst. S. nr. 152 (2003-2004)) hvor stortingskomitéens flertall sluttet seg til departementets valg av "Kjernelånekassen" som moderniseringsstrategi for Lånekassen. I St.prp. nr. 1 (2004-2005) valgte man å ikke fremme forslag om en totalkostnadsramme, da man mente at moderniseringen ikke hadde kommet langt nok enda. Man valgte derfor å overføre 15 mill. fra *post 01 driftsutgifter* til *post 45 Større utstyrsinnkjøp og vedlikehold, kan overføres*.

I St.prp. nr. 1 (2005-2006) *Oversikt over budsjettforslaget frå Utdannings- og forskingsdepartementet* la man til grunn en kostnadsramme med 85 pst. sikkerhet mot overskridelser til 319 mill. kroner med bakgrunn i en forstudierapport fra 2004-2005. I forslaget til statsbudsjettet til 2006 ble det bevilget 259,7 mill. i *post 01 driftsutgifter*, kan nyttes under *post 45*, og 87 mill. i *post 45 Større utstyrsinnkjøp og vedlikehold*, kan overføres.

I tilknytning til bevilgningene ble det stilt krav til egenfinansiering på 40 pst. og kutt i fremtidige bevilgninger i forhold til gevinstene som er i henhold til St. meld. nr. 12 (2003-2004). Modellen anvender således tre finansieringskilder for hele kostnadsrammen; delvis gjennom løpende uttak av gevinster, delvis gjennom omdisponering av midler som er på Lånekassens driftsbudsjett og delvis gjennom en tilleggsbevilgning.

I 2007 gjennomførte Lånekassen og Kunnskapsdepartementet en KS2-prosess av dokumentet, før rammene for moderniseringen ble lagt frem for Stortinget. Anbefalt kostnadsramme etter KS2 ble satt til 700 mill. Den totale kostnadsrammen for moderniseringen i Lånekassen ble senere prisjustert til 814,7 mill. hvorav egen finansiering var på 330 mill. og tilleggsbevilgningen var på 484 mill. Lånekassens driftsbudsjett har blitt redusert i programperioden henhold til gevinstforpliktelser gitt av styringsdokumentet for moderniseringen.

#### 4.7.3 Gevinstmål

Målet med moderniseringsprogrammet var å oppnå betydelige forbedringer på områdene informasjon og tilgjengelighet, fleksibilitet, effektivitet og sikkerhet. De ønsket å kunne legge nye kvalitetskrav til grunn for forvaltningen av utdanningsstøtten, slik at brukerne vil oppleve en høy servicegrad, og kortere saksbehandlingstider.

Hvordan de har klart å imøtekomme disse målene gjennomgås detaljert på Lånekassen sine hjemmesider.<sup>38</sup> Det spesifiseres blant annet at gjennomsnittlig behandlingstid for søknader om stipend/lån har blitt redusert fra 16 til 9 dager, antall telefonanrop til Lånekassen har blitt redusert fra 1,5 millioner til 540 000 i året, og det har vært betydelig økninger i antall sidetreff på lanekassen.no og «Dine sider» (der lånekontrakten signeres m.m.).

#### 4.7.4 utfordringer – styrker og svakheter

De tydelige rammene og prioriteringene som lå til grunn for moderniseringen har hatt god forankring i virksomhetsledelsen og hos eierdepartementet. Dette blir ansett som en sentral suksessfaktor.

Det at man satt et gevinstrealiseringskrav tidlig og som en forutsetning for finansieringen av programmet har medført at man har vært nødt til å realisere gevinster. Det er imidlertid viktig å påpeke at det må være et reelt gevinstpotensial. Hos Lånekassen gjennomførte man mange små prosjekter i starten som realiserte gevinster, særlig knyttet til transaksjonssiden. Disse hadde lav kostnadsramme hver for seg. Fra 2009-2010 var det færre parallelle prosesser og prosjekter utenom arbeidet med IKT-fornyelsen i moderniseringsprogrammet siden gevinstrealiseringen i stor grad allerede var gjennomført. Dette medførte at det ble lettere for virksomheten å holde fokus på det som gjensto.

En av utfordringene ved denne modellen er at etter hvert som man realiserer gevinster og reduserer årsverk i virksomheten blir det færre ressurser tilgjengelig for prosjektarbeid og/eller ordinær drift. Dette merket man spesielt på slutten av et så langvarig program med så store gevinstrealiseringer underveis. Det påpekes også at finansieringsmodellen til Lånekassen ikke uten videre kan overføres til andre virksomheter, ettersom det i Lånekassen var mange potensielle gevinster tidlig i prosessen som kunne realiseres, særlig knyttet til transaksjonssiden.

---

<sup>38</sup> Se [http://www.lanekassen.no/nb-NO/Toppmeny/Om\\_Lanekassen/Organisasjonen/Fornyelse-av-Lanekassen/](http://www.lanekassen.no/nb-NO/Toppmeny/Om_Lanekassen/Organisasjonen/Fornyelse-av-Lanekassen/)

## 5. DRØFTELSE AV STYRKER OG SVAKHETER

Sammenhengen med finansiering og gevinstrealisering handler i stor grad om å sikre at hensiktsmessige IKT-prosjekter igangsettes og at det hentes ut gevinster av de investeringene som er gjort. På denne måten kan økonomiske gevinstene omfordes til andre viktige politiske satsningsområder og brukere og forvaltning får bedre og mer effektive tjenester.

Moderniseringsprogrammet i Lånekassen og EFFEKT-programmet er gode eksempler på hvor dette har fungert i praksis. I tilknytning til begge disse programmene blir virksomhetenes budsjett kuttet som følge av implementering av nye IKT-løsninger og dertil redusert administrasjonsbehov. I andre tilfeller er det snakk om gevinster i forbindelse med rene kvalitetseffekter. Ved innføring av e-resept har man eksempelvis en rekke helsemessige gevinstene ved bedre kvalitet utskrivning av resepter og riktig legemiddelbruk. E-resept har blant annet ført til færre feil i ekspedering og bedre informasjon til farmasøyter på apotek om mulige interaksjoner mellom legemidler til pasientene. Et annet eksempel er SESAM i Statsbygg hvor de driftsansatte og ledelsen går fra en manuell eiendomsforvaltning til et heldigitalt system.

Samtidig er det viktig å minne om at prosjekter kan realisere andre samfunnsmessige gevinster, som kan være vell så viktige å legge vekt på. Dette kan gjelde gevinster i form av å sikre innbyggere de rettigheter og ytelser de har krav på. Som eksempel kan man se til automatiseringen av Frikortordningen for helsetjenester i 2010. Ordningen førte til at 300 000 flere innbyggere fikk frikort. Tidligere måtte hver enkelt person samle sammen kvitteringer og søke om frikort, etter at ordningen ble automatisert har også de personene som ikke samlet på kvitteringer fått sin rettmessige ytelse. Automatiseringen har således ført til økning i stønadsutbetalinger men samtidig forenklet administrative prosesser og sikret innbyggernes rettigheter.

Flere virksomheter sier at de synes det er vanskelig å ha et klart gevinstbilde i forkant av prosjektet/programmet, da man sjelden vet helt hvordan systemet blir seende ut til slutt. Ofte vil man lære mer om potensialet og mulighetene etter hvert som man bygger løsningen. Både EFFEKT og Perform peker på at henholdsvis iterative og smidige utviklingsmetoder gjør at det blir vanskelig å si eksakt hva gevinstene blir. Andre peker på at det er viktig at gevinstene er presisert på forhånd, slik at man får en forpliktelse til å realisere de gevinstene man som er forespeilet.

Rambøll erfarer at flere av IKT-prosjekter i offentlig sektor ikke er bevisste på hvilket effektiviseringspotensial som ligger i å utnytte IKT for å videreutvikle virksomheten. Ofte kan dette være vanskelig fordi man ikke har god nok oversikt over hvilke spesifikke effekter prosjektet vil utløse. Likevel er det viktig at virksomhetene jobber aktivt med å identifisere et gevinstpotensial tidlig i prosessen. Både for at de selv skal være bevisste på hvilke behov og mål prosjektet kan ivareta og derfor kunne foreta en informert beslutning om igangsettelse eller ikke, men også for å kunne styre og følge opp prosjektet underveis slik at ønskede gevinster blir realisert.

### 5.1 Satsingsforslag i statsbudsjettet

Blant utfordringer knyttet til satsingsforslag peker Skatteetaten på at det er vanskelig med eksterne gevinster som ikke tas ut i linja. Noen av effektmålene vil være effektivisering av virksomhetene. Ofte blir det for mye fokus på kroner og øre.

UDI peker på at gevinstforpliktelsene var en forutsetning for å gjennomføre EFFEKT-programmet. Deres erfaringer peker likevel på at det er vanskelig å fastsette et absolutt gevinstbilde i forkant av et program, da gevinstbilde vil variere og utvikle seg etter hvert som man lærer mer. Det ble ansett som en styrke hos UDI at man rapporterte et samlet gevinstbilde til departementet, men hvor man hadde den interne oversikten selv.

Fra og med 2011-budsjettet skulle departementene sende en kopi av satsingsforslag til FAD (nå KMD) dersom forslaget inneholdt store eller viktige IKT-tiltak. Sammen med satsingsforslaget fra fagdepartementet skal det medfølge et utfylt selvdeklarasjonsskjema. I løpet av denne kartleggingen er det pekt på fordeler ved denne løsningen. En av de klare fordelene er at virksomhetene blir tvunget til å vurdere IKT-prosjektet i sin helhet. Det vil si at man både må tenke spesifikt på det enkelte prosjekt, herunder ha fornuftige gevinstrealiseringsplaner og – forpliktelser. I tillegg må man tenke bredt, slik at man ikke lager egne løsninger der man kan bruke fellesløsninger, eksempelvis ved innlogging.

Likevel er det sjelden at virksomhetene får gevinstrealiseringskrav i tilknytning til finansiering over statsbudsjettet.

Videre oppleves det som lettere å bli prioritert i profilpotten dersom virksomhetene selv foreslår gevinstforpliktelser og bidrar med egenfinansiering.

## **5.2 Omdisponering innenfor departementets budsjett**

Departementene har som kjent mulighet til å disponere midler innen sine respektive budsjetter. En av utfordringene som blir pekt på i denne sammenhengen er manglende forståelse hos ledelsen i departementene om hva IKT-prosjekter faktisk kan bidra med. Videre pekes det på at det oppleves som utfordrende å omdisponere midler til større IKT-investeringer innad i eget departement. Potensialet for omprioriteringer vil blant annet være avhengig av departementets samlede budsjetttramme og antall underliggende virksomheter.

Det har blitt vist til i intervjuene at handlingsrommet til departementene i enkelte tilfeller oppleves som for lite. Og at disponering fra en virksomhet til en annen kan være utfordrende, særlig dersom det er ulik størrelse på de underliggende virksomhetene og midlene som er nødvendige oppleves betydelige.

## **5.3 Egenfinansiering**

IT i praksis har i flere år vist at flere offentlige virksomheter rapporterer om økning i IT-budsjettene. Det allokeres mest penger til nye prosjekter og utviklingsaktiviteter i tillegg til drift. I 2013 rapporterte 38 pst. av virksomhetene at de hadde økning i investeringskostnader, 49 pst. rapporterte om at investeringskostnadene var uendrete, mens 13 pst. sa at de var redusert.

Flere av virksomhetene som har deltatt i kartleggingen knyttet til denne rapporten peker på at gode interne rutiner for prioritering av egne IKT-prosjekter er avgjørende for hvordan virksomhetene jobber med prosjektene, og hvordan de evner å hente ut gevinster. I tillegg pekes det på at god ledelsesforankring som en viktig faktor. Både Lånekassen og SPK har ordninger hvor budsjetter til ulike avdelinger blir kuttet i henhold til gevinstplaner i forbindelse med interne IKT-prosjekter. Likevel virker det som at de større virksomhetsspesifikke prosjektene vanskelig lar seg gjennomføre innenfor egne budsjetttrammer. Dette kan gjerne være prosjekter som har dokumentert positiv nytte, men hvor satsingsforslag ikke kommer gjennom i budsjettprosessen. Dette gjelder for virksomheter uten egen inntektskilde.

Muligheten virksomhetene har til å overskride budsjettet ett år, mot tilbakebetaling de tre påfølgende år har ikke forekommet de siste årene.

For forvaltningsbedrifter som Statsbygg oppleves ikke finansiering av større virksomhetsspesifikke IKT-prosjekter som en like stor utfordring. Statsbygg har pr. dags dato tre programmer under utvikling, SESAM, SPIRIT og Buddies, hvor blant annet SPIRIT har en kostnadsramme på 115 mill. Initiativet bak programmene er ulike, SESAM er et rent kvalitetsløft og effektiviseringsprogram, mens SPIRIT ble iverksatt med bakgrunn i blant annet krav om ny regnskapsstandard. Trolig opplever nettobudsjetterte virksomheter de samme fordelene.

Likheten mellom Statsbygg og de resterende virksomhetene er at god ledelsesforankring anses som en kritisk suksessfaktor for å lykkes med prioritering og gjennomføring av prosjekter.

#### 5.4 Statlig finansiering av løsninger som kommuner forvalter

I denne finansieringsmodellen har vi valgt å beskrive både tilfeller hvor staten finansierer hele prosjektet og kommunene implementerer og forvalter løsningen, og de tilfeller hvor det er foreslått spleiselag mellom stat og kommune, hvor kommunene skal implementere og forvalte løsningen.

KS rapporterer at det sjeldent tar hensyn til kommunene når det utvikler systemer som kommunene skal forvalte. Særlig gjelder dette kostnader knyttet til implementering, drift og forvaltning, og hva dette vil koste for kommunene. KS opplever det som utfordrende at det kommer nye tiltak hvor kommunene ikke har reell påvirkningskraft på hvordan løsningene utvikles.

I tilfeller hvor det foreslås samfinansiering mellom KS og statlige virksomheter på tiltak som også omhandler kommunene, anses det som en reel risiko at flere statlige aktører kommer på banen med forslag om at KS skal bidra med finansiering. Eksempler på slike virksomheter er Helsedirektoratet, Kartverket, Utdanningsdirektoratet og Senter for IKT i utdanningen.

I brev fra KS til KMD, datert 18.9.2014, dokumentnummer 14/01550-1, beskrives er reelt tilfelle hvor Helsedirektoratet har presentert en samfinansieringsløsning mellom ulike aktører for Nasjonalt utvalg for IT-prioritering i helse- og omsorgssektoren (NUIT)<sup>39</sup> sin prioriterte liste over de viktigste eHelse-prosjektene/tiltakene som bør gjennomføres de neste årene. I brevet fra KS til KMD står det at «*Det er utarbeidet prosjekter med tiltakseiere og gjort grove overslag på hva dette vil koste. Overslagene er på et høy-nivå og er i liten grad gjennomgått detaljert i de ulike faglige organ hvor kommunesektorens representanter er som f.eks NUFA (arkitektutvalget) eller SAMUT (utvalget for å sikre implementering av løsninger i en infrastruktur).*»

Helsedirektoratet selv tar en viss andel (fra sin bevilgning fra HOD), og de forventer at sektoren selv også legger midler i fellespotten. Det innebærer blant annet at spesialisthelsetjenesten, koordinert gjennom Nasjonal IKT, skal finansiere sin andel innenfor egne rammer. I dette tilfellet dreier det seg om ca. 76 mill. Saken har vært til behandling i styret i Nasjonal IKT og der er det enighet om at dette bør prioriteres. Kommunesektoren v/KS KommIT var forventet å bevilge 20 mill. for 2015.

Selv om modellen har vært lagt frem i NUIT-møte, pekes det på at man burde involvert KS og/eller KommIT, da KS ikke oppfatter at det er gitt noen god beskrivelse for hvordan disse størrelsene på finansiering er beregnet. KS avviste forslaget fra Helsedirektoratet om egenfinansiering, og mener at store IKT-løft skal finansieres som program over statsbudsjettet.

#### 5.5 Samfinansiering

Utfordring ved samfinansiering oppleves å være at det er vanskelig å bli enige om et gevinstbilde for de involverte virksomhetene. Både når det gjelder EFFEKT og E-resept måtte man gjennom flere runder før man kom fram til hvilke gevinster de ulike virksomhetene kunne stille seg bak.

Dette medfører også at det kan være tvil om hvor mye den enkelte virksomhet skal bidra med i finansieringen av prosjektet. Manglende modeller for samfinansieringsprosjekter pekes på som en av grunnene til at dette er vanskelig. Dette støttes av Difis rapport *Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter* fra 2011. De virksomhetene som har lykkes med slik finansiering har tradisjonelt hatt et godt samarbeid, og kjenner hverandre godt.

<sup>39</sup> KS har fire medlemmer i utvalget (En rådmann, 2 KS fagledere og KommIT-leder). KS KommIT har etablert KNUIT, som er kommunesektorens eget utvalg for IT-prioritering. KNUIT prioriterer og gir råd til KS' representanter i NUIT.

## 5.6 OPS

England er én av foregangsnasjonene ved bruk av OPS. De bruker særlig OPS i arbeid med infrastruktur, men sjelden i forbindelse med IT-prosjekter. Dette har sammenheng med at teknologien forandrer seg raskt, og at det derfor er vanskelig å anslå hvilke krav som skal stilles fra systemet slik at man får utarbeidet gode, fleksible OPS-kontrakter.<sup>40</sup>

*Soumitra Sharma (2007) Exploring best practices in public-private partnership (PPP) in e-Government* konkluderer med at OPS er mest hensiktsmessig som verktøy når det kommer til elektronisk forvaltning i land som er i utvikling, hvor de mangler kritiske ressurser som skikkelig finansstyring og teknisk kompetanse. Rapporten anbefaler videre å utprøve OPS i liten skala først, gjerne som et pilot-prosjekt, før man bestemmer seg for å igangsette et omfattende OPS-prosjekt.

I europeiske land, er det lite forskning som omhandler OPS i IT-prosjekter; mesteparten av forskningen omhandler OPS i områder som byggkonstruksjon, vannkraft og infrastruktur som ikke er relatert til IT.

I Norge finnes det noen eksempler på store IKT prosjekter som er blitt gjennomført i samarbeid med private aktører (Altinn ble delvis finansiert med OPS. Sikker digital postkasse og id-porten er andre eksempler).

---

<sup>40</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/252858/vfm\\_assessmentguidance061006opt.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/252858/vfm_assessmentguidance061006opt.pdf)  
s.7 pkt. 1.8

## 6. SAMLET VURDERING

Nedenfor presenteres en samlet vurdering av de funn som er gjort i forbindelse med kartleggingen i denne rapporten. Funnene representerer både de tanker og vurdering som intervjuobjektene har hatt, samt Rambølls egne vurderinger. Kapitelet er delt inn i finansieringsprosess og gevinstarbeid. I tillegg pekes det på forslag til videre arbeid for å ytterligere belyse problemstillingene diskutert i denne rapporten.

### 6.1 Finansieringsprosessen

Med dagens budsjettssystem vil det alltid være en politisk prioritering om hvem som får bevilgning ved tildeling over statsbudsjettet. Når det gjelder store statlige satsninger på IKT-prosjekter, kan det se ut som et fellestrekk at initiativet bak satsningen som får bevilgning gjennom satsingsforslag i statsbudsjettet enten er av regulatorisk karakter, at de er politisk initierte eller at det er store tverrsektorielle prosjekter med stort nedslagsfelt. De regulatoriske prosjektene kommer som følge av en lovregulering som tvinger frem bruk av digitale løsninger.<sup>41</sup> De politisk initierte prosjektene kommer som følge av en politisk satsning på et område hvor effektivisering eller digitalisering spiller en sentral rolle.<sup>42</sup> De øvrige prosjektene som kommer gjennom satsingsforslagsprosessen virker å ha et bredt nedslagsfelt og omfatter gjerne flere virksomheter.<sup>43</sup> Erfaringer fra respondentene peker i retning av at man lettere får gjennomslag for bevilgning til IKT-prosjekter dersom det ligger et regulatorisk krav bak. De rapporterer også om at bevilgning til slike prosjekter sjelden kommer med krav til gevinster.

Virksomheter uten egen inntektskilde opplever det som utfordrende å få finansiert mellomstore virksomhetsspesifikke prosjekter. Disse prosjektene kan også ha vanskeligheter med å bli prioritert i statsbudsjettet, selv om de har dokumentert positiv nytte. Det pekes på at disse prosjektene ofte blir skadelidende ved budsjettprosessen man har i dag. Virksomhetene opplever dette som en tung prosess, særlig dersom virksomhetene anser prosjektene som nødvendige. Virksomhetene opplever gjerne at slike prosjekter er store til at de kan finansieres over eget budsjett.

Det er en utfordring at virksomhetene opplever at de må foreslå store tverrgående prosjekter for å få gjennomslag i satsingsforslagsprosessen, da man vet fra erfaring at risikoen for å mislykkes med IKT-prosjekter øker jo større prosjektene blir.

Flere av informantene peker på at satsningsprosessen virker uklar, særlig med tanke på hvilke kriterier som ligger til grunn for å få bevilgning og hvordan denne prosessen foregår i Finansdepartementet. Flere har pekt på at de savner en veiledende funksjon for satsingsforslag som Finansdepartementet ikke anser som gode nok. Det blir pekt på at det kan virke som det er stor variasjon i hva som er grunnlaget for at man får bevilgning, og hvor gode beskrivelser av gevinster som foreligger ved vedtak om bevilgning.

Andre intervjuobjekter peker på at man ofte tenker for stort når de fremmer forslag om finansiering til virksomhetsspesifikke IKT-systemer. Dersom virksomhetene tenker mindre medfører dette mindre risiko, samt at det kan øke muligheten for at man kan bruke interne departementsomdisponeringer. Omdisponering innenfor departementene gjøres til en viss grad. Men på grunn av forskjell på departementenes størrelse og hvilke underliggende virksomheter de har, varierer denne bruken. Det vil eksempelvis kunne være vanskelig for Justis- og beredskapsdepartementet og omdisponere midler fra POD, som er den klart største underliggende virksomheten. En informant peker på at dersom en virksomhet ønsker å utvikle et stort saksbehandlingssystem, hvor den største gevinsten ligger i hvordan virksomheten mottar søknader, kan det være en idé å utvikle mottaksløsningen først, isteden for å utvikle et stort og komplekst system med en saksbehandlingsfunksjon i bakhånd. Dette anses riktignok ikke som

<sup>41</sup> Eksempelvis pensjonsreformen og Perform

<sup>42</sup> Eksempelvis moderniseringen av Lånekassen

<sup>43</sup> Eksempelvis E-resept



optimalt, men man får hentet ut hovedgevinstene tidlig. Samtidig gir det en mulighet til å bygge ut løsningen ved en senere anledning.

Et poeng Rambøll ønsker å trekke frem i denne sammenhengen er hvorvidt virksomhetene tenker løpende utvikling av eksisterende IKT-løsninger, fremfor å utvikle nye løsninger når behovet har blitt prekært. Venter man for lenge kan behovet ha blitt så stort at man må bytte til en helt ny løsning. Dersom den nye løsningen har en kostnadsramme som virksomhetene ikke selv kan håndtere, opplever man gjerne at den eneste reelle muligheten man har er å få finansiert med friskemidler gjennom satsingsforslagsprosessen.

Videre oppleves det at handlingsrommene i budsjettregelverket med overskridelser av budsjett ikke benyttes. Det kan være flere grunner til dette. I løpet av intervjuene ble det pekt på at virksomhetsledelsen ofte har manglende kompetanse i forhold til hva IKT-løsninger gjør, og at de derfor vegrer seg for å ta den risikoen. Hvorfor denne muligheten ikke benyttes er et element Rambøll forslår at man undersøker videre. I tillegg til manglende kompetanse kan det også tenkes at virksomhetene ikke er godt nok kjent med mulighetene, eller at man vurderer treårsperspektivet for kort, da uttak av potensielle gevinster gjerne forekommer mye senere. Det har blitt pekt på av flere respondenter at prosjekter som har en relativ høy kostnadsramme, vanskelig lar seg betale tilbake over tre år.

Når det gjelder forholdet mellom ettårige og flerårige budsjetter oppleves ikke dette som en stor utfordring. Det at prosjekter får en total kostnadsramme medfører at det ikke oppleves som problematisk med ettårige bevilgninger. Rammen oppleves som en forutsigbarhet i prosjektarbeidet. I Difis rapport *Digitalt førstevalg - en kartlegging av hindringer og muligheter* fra 2011, hevdes det imidlertid at mangel på flerårige budsjetter oppleves å føre til for stor grad av usikkerhet og kortsiktighet i prioriteringer. Også UDI peker på at ettårsprinsippet kan være en utfordring, men det gjelder dersom man ikke har en fastsatt total kostnadsramme. De peker på at det hadde vært vanskelig å gjennomføre EFFEKT dersom man hadde holdt seg til ettårig bevilgning uten en flerårig ramme. UDI viser til at totalramme med mulighet til å overføre midler fra ett år til neste anses som gunstig dersom man eksempelvis blir forsinket med en leveranse. På bakgrunn av intervjuene fremstår imidlertid ikke ettårsprinsippet som en stor utfordring så lenge man har fastsatt en totalkostnadsramme for hele prosjektet/programmet. Utfordringene kan således muligens knyttes til usikkerhet for langsiktig planlegging uten en fastsatt totalramme.

## 6.2 Gevinstarbeid

Det oppleves som en utfordring å fastsette klare gevinster i forkant av bevilgning, da det ofte er forskjell på forventet gevinst og reell gevinst. Erfaringene fra virksomhetene sier at man lærer mye om potensielle gevinster underveis i prosjektet.

De som har hatt gevinstforpliktelser har også lyktes med å hente ut forventede gevinster og de har blitt tvunget til å jobbe aktivt med gevinstarbeidet gjennom hele prosjektperioden. Disse virksomhetene har også revidert gevinstplanene underveis, og styrt ut i fra disse.

Når det gjelder hvordan virksomhetene jobber med gevinster, er det flere virksomheter som peker på at tydelig lederforankring som en viktig forutsetning. Erfaring fra kartleggingen viser at det særlig er to gevinstfokus som utpeker seg i de ulike prosjektene. Det første gjelder de tilfeller hvor departementene stiller krav gjennom tydelige forventinger og forpliktelser. Det andre gjelder de tilfellene hvor gevinstfokusset opparbeides gjennom en modningsprosess i virksomhetene ved gjennomføring av store IKT-prosjekter.

Det første tilfelle kan vi blant annet se hos Lånekassen og UDI. Begge disse virksomhetene fikk forpliktelser i form av at den årlige bevilgningen fra Staten ville kuttes i tråd med en fastsatt gevinstrealiseringsplan. Således ble disse virksomhetene tvunget til aktivt å hente ut de potensielle gevinstene i henhold til planen. Det andre tilfellet gjelder blant annet hos Skatteetaten, SPK og Helsedirektoratet i forbindelse med henholdsvis EDAG, Perform og E-

resept. Bevilgninger til disse prosjektene kom ikke med gevinstforpliktelser. Likevel har disse virksomhetene opparbeidet seg kunnskap og lærdom i prosjektperioden, slik at gevinstfokus har vokst frem underveis i prosjektet. Dette gjelder særlig for SPK og Helsedirektoratet.

Flere respondenter har pekt på at virksomhetens modenhet er en avgjørende faktor om hvorvidt man aktivt jobber med gevinstrealisering underveis i prosjektperioden. Flere har pekt på at man i starten ikke var modne nok, men at man har opparbeidet seg erfaringer underveis i prosjektperioden som har vært viktig i forhold til en modningsprosess. Et spørsmål som har dukket opp er hvorvidt man bør stille krav til modenhet hos virksomhetene, særlig i forbindelse med KS-prosessen. Flere har pekt på at virksomhetens modenhet bør spille en større rolle enn pris på prosjektet, vedrørende om man må gjennomføre en KS-prosess eller ikke. Denne modenheten vokser frem i virksomhetene ved å gjennomføre prosjekter. Når virksomhetene bygger modenhet fører dette til at man gjør det bedre senere, dersom man klarer å holde på den riktige kompetansen.

Dersom prosjektet har et regulatorisk utgangspunkt stilles det sjeldent krav om effektivisering eller kvalitetsforbedringer. Virksomhetene opplever ofte at man ikke stiller krav til gevinstrealisering utover at man oppfyller krav til compliance, og at det således ikke rettes særlig fokus på muligheter for å effektivisere arbeidsprosesser.

Et velkjent problem som er blitt fremmet i flere rapporter og offentlige diskusjoner er utfordringer knyttet til å finne fram til gode finansieringsmodeller på tvers av virksomheter og sektorer. Det har blitt pekt på at virksomhetene etterlyser også bedre gevinstrealiseringsmodeller for tverrgående løsninger. Det vil si modeller som tar høyde for at investeringer som gjøres i en virksomhet, kan tas ut som gevinster i en annen virksomhet.

### 6.3 Oppsummering

Gjennom kartleggingen i denne rapporten har det kommet frem flere suksesskriterier og utfordringer i forbindelse med sammenhengen mellom finansiering og gevinstrealisering knyttet til IKT-prosjekter. Nedenfor presenteres disse fordelt på finansiering, gevinstrealisering og sammenhengen mellom nevnte.

### 6.4 Finansieringsutfordringer

- **Manglende finansiering er en hindring for gjennomføring av lønnsomme IKT-investeringer. Dette gjelder særlig mellomstore IKT-prosjekter.** Virksomhetene opplever at de IKT-prosjektene som kommer gjennom satsingsforslagsprosessen, er regulatorisk initiert, kan plasseres inn i en politisk satsing på et spesifikt område eller er store tverrgående prosjekter som har bredt nedslagsfelt. Virksomheter som ønsker å gjennomføre interne virksomhetsspesifikke IKT-prosjekter, opplever at dagens finansieringsmuligheter ikke legger godt nok til rette for å få bevilgning til egne prosjekter, til tross for at de kan vise til positiv nytteverdi. Dette gjelder særlig for bruttobudsjetterte virksomheter som ikke har egen inntektskilde. Disse prosjektene havner i et vakuum, der virksomhetene ikke har midler til å finansiere prosjektene innenfor egne budsjetttrammer, og der de ikke blir prioritert i satsingsforslagsprosessen. Virksomhetene opplever at dagens finansieringsmuligheter ikke dekker deres interne behov.
- **Virksomhetene opplever at satsingsforslagsprosessen er uklar.** Flere virksomheter opplever satsingsforslagsprosessen som uklar, særlig knyttet til hvilke kriterier som ligger til grunn for at man blir prioritert i profilpotten. Dette henger trolig sammen med at det er politiske vurderinger som avgjør profilføring. I tillegg vil mange satsingsforslag hvert år nødvendigvis måtte bli avvist av hensyn til handlingsrommet i budsjettpolitikken. Virksomhetene savner likevel en begrunnelse for hvorfor satsingsforslaget ikke blir prioritert.

- **Virksomhetene opplever at satsingsforslagsprosessen trekker IKT-prosjektene i retning av større kompleksitet og omfang.** Virksomhetene opplever at de forslagene som går gjennom satsingsforslagsprosessen, enten er regulatoriske, politiske prioriterte områder eller store tverrgående prosjekter, og at mellomstore virksomhetsspesifikke prosjekter ikke blir prioritert. Flere virksomheter opplever derfor at de må gjøre løsningene større enn nødvendig for å få finansiering gjennom satsingsforslagsprosessen. Dette er paradoksalt siden erfaring viser at risikoen for å mislykkes med IKT-prosjekter vokser jo større og mer komplekse prosjektet blir.
- **Totalramme for hele prosjektperioden fører til forutsigbarhet og trygghet.** Selv om flere rapporter tidligere har pekt på at ettårsbudsjettering er et problem for IKT-prosjekter, viser denne kartleggingen at ettårsbudsjetteringen ikke anses som et problem, så lenge Stortinget har vedtatt kostnadsramme for prosjektet og det foreligger budsjettmessige fullmakter til å overføre midler fra ett år til et annet. Det skal likevel påpekes at prosjektene som er kartlagt i denne rapporten, utgjør noen av de største IKT-prosjektene de siste 13 årene, og at de fleste enten er store tverrgående prosjekter med stort nedslagsfelt, regulatorisk initiert eller initiert på bakgrunn av en politisk satsing. Det kan derfor tenkes at mindre prosjekter, som ikke opplever å ha samme forutsigbarhet som ovennevnte prosjekter, ikke har samme oppfatning.
- **Dersom prosjektet har et regulatorisk utgangspunkt, stilles det sjelden tydelige krav om effektivisering eller kvalitetsforbedringer.** Selv om ikke alle IKT-utviklingsprosjekter tar utgangspunkt i IKT som et verktøy for effektivisering, vil de aller fleste likevel ha et effektiviseringspotensial. Enten fordi man automatiserer en arbeidsprosess som tidligere var manuell, eller fordi man samkjører data slik at man ikke trenger å registrere samme informasjon flere steder. Det virker imidlertid ikke som dette alltid blir viet tilstrekkelig oppmerksomhet. Dette gjelder særlig dersom prosjektene er initiert ut i fra regulatorisk krav. Undersøkelsen viser at det i forbindelse med finansiering av prosjekter som er initiert ut i fra regulatorisk krav, sjelden stilles krav til effektivisering i tilknytning til bevilgning.
- **Mulighet til å overskride budsjett mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår brukes ikke.** Gjennom kartleggingen har det kommet frem at mulighetsrommet i budsjettregelverket til å overskride budsjett mot tilsvarende innsparing i løpet av de tre følgende budsjettår, ikke benyttes. Hvorfor det ikke brukes eller om det bør brukes, er ikke vurdert i denne rapporten. Det er ikke hensikten at virksomhetene bevisst skal legge opp til et aktivitetsnivå som bevilgingen ikke gir rom for, men bestemmelsen gir likevel en mulighet for at virksomhetene kan få finansiert prosjekter som ikke går gjennom satsingsforslagsprosessen.
- **Andre land Norge sammenligner seg med, stiller større krav til virksomhetene i forkant av bevilgning.** Land som Norge har som tradisjon for å sammenligne seg med, har klarere prosesser i forkant av finansiering og flere finansieringsmuligheter enn hva man finner i offentlig sektor i Norge. Flere land har blant annet større kvalitetssikringsprosesser knyttet til IKT-forslag.

## 6.5 Gevinstrealiseringsutfordringer

- **Effektiviseringsgevinster av IKT-prosjekter blir i liten grad realisert.** Landsdekkende undersøkelser viser at hele 90 pst. av offentlige virksomheter mangler en systematisk tilnærming til gevinstrealisering, og at kun 15 pst. sier at det i høy grad blir utarbeidet kost-/nytteanalyser i forkant av IKT-prosjekter. Videre viser undersøkelser at det kun er 21 pst. av statlige virksomheter som anser redusert bemanning som en relevant gevinst ved IKT-prosjekter, og kun 4 pst. sier at virksomhetene i stor grad reduserer bemanningen. 45 pst. av statlige virksomheter rapporterer at prosjekter har redusert bemanning i svært liten eller ganske liten grad. 30 pst. av offentlige virksomheter jobber systematisk med endringsledelse.

- **Løpende dialog og kontinuerlig gevinstarbeid oppleves som avgjørende.** De virksomhetene som har lyktes med å hente ut gevinster fra IKT-prosjektene, har jobbet systematisk med gevinstbildet gjennom hele prosjektperioden og i perioden etter at prosjektet er avsluttet. De sier også at dialog mellom departement og virksomhet om det løpende gevinstbildet er avgjørende for et godt arbeidsklima knyttet til gevinstrealisering. Det er videre blitt pekt på at gevinstoppfølging på et overordnet nivå er å foretrekke fremfor å spesifisere akkurat hvor i virksomheten gevinstene skal forekomme. Bakgrunnen er at man lærer mer om løsningen etter hvert som den utvikles, og at gevinstene i mange tilfeller ikke kommer akkurat der man hadde forutsett. Dersom man ikke er fleksibel for hvor og hvordan gevinstene hentes ut, kan gevinstoppfølgingen legge begrensninger for mulighetsrommet snarere enn å bidra til å optimalisere løsningen.
- **Behov for tverrgående finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller.** Ved samfinansiering av prosjekter oppleves det som en utfordring at det ikke finnes gode modeller for samfinansiering og gevinstrealisering. Utfordringen knyttes særlig til hvor mye de ulike virksomhetene skal finansiere, og hvem som skal hente ut de største gevinstene. Å bli enig om gevinstbildet er en utfordring og avhengig av god ledelsesforankring og godt samarbeid mellom de involverte virksomhetene. Manglende tverrgående gevinstrealiseringsplaner kan føre til at flere virksomheter utvikler like løsninger hvor det blir pekt på de samme gevinstene.
- **Det er behov for modeller for finansiering og gevinstrealisering av IKT-prosjekter på tvers av kommune og stat.** KS opplever at kommunene blir oversett i prosessen med utvikling av nye IKT-løsninger som har direkte innvirkning på deres økonomi. Kommunene blir ikke involvert i tilstrekkelig grad og har dermed ikke har mulighet til å påvirke hvordan løsninger skal finansieres og hvem som skal finansiere implementering, forvaltning og drift.

## 6.6 Sammenheng mellom finansiering og gevinstrealisering

- **Det stilles sjelden gevinstforpliktelser i tilknytning til bevilgning. Tydelige forventninger til gevinstarbeid og høy modenhet ved vurdering av mulighetsrommet for ulike gevinsttyper anses som viktig. Det samme gjelder for gevinstforpliktelser.** Likevel sier de virksomhetene som har fått slike forpliktelser, at dette anses som en av suksesskriteriene, og at det bidrar til en kultur hvor man jobber aktivt med stadig jakt på nye gevinster. Gevinstforpliktelser i tilknytning til finansiering vil bidra til at virksomhetene blir tvunget til å jobbe mer aktivt med å hente ut gevinster.
- **Det er et ønske fra virksomhetene at KMD skal ha et aktivt koordineringsansvar for IKT-politikken, mens Finansdepartementet kan ta en rolle for å tilrettelegge for finansieringsmodeller.** I Difis rapport *Digitalt førstevalg – kartlegging av muligheter og hindringer* er det et forslag om at FAD (nå KMD) tar et mer aktivt koordineringsansvar for IT-politikken, og at FIN kan ta en aktiv rolle med å tilrettelegge finansieringsmodeller. I rapporten pekes det på at videreutvikling av tjenester handler om å se muligheter og ha politisk vilje til å realisere løsninger gjennom å tilrettelegge finansiering, og at KMD og FIN derfor vil være helt sentrale aktører.
- **Kompetanse hos ledere er en viktig suksessfaktor.** Flere virksomheter har pekt på at ledelseskompetanse er en suksessfaktor for å lykkes med IKT-prosjekter. Dette gjelder særlig i form av å stille klare krav og forpliktelser til gevinstrealisering, men også når det gjelder å hente ut gevinstene etter prosjektperioden. På ledernivå er det viktig å være bevisst på hva man skal vektlegge når man beslutter å gå for et IKT-prosjekt. Derfor er ledernes forståelse for mulighetsrommet for hva IKT kan bidra med, et viktig poeng når det gjelder å stille de riktige kravene til IKT-prosjekter.

## 6.7 Veien videre

Med de erfaringer som foreligger i denne rapporten mener Rambøll at det vil være hensiktsmessig å undersøke nedenstående punkter nærmere:

- **Hvorfor bruker ikke virksomhetene muligheten til å overskride budsjett ett år, med å betale tilbake de neste tre årene?** Gjennom kartleggingen er det fremkommet at virksomhetene sjelden benytter mulighetsrommet som ligger i budsjettreglementet om å overskride budsjettet med ett år, mot tilbakebetaling de neste tre årene. Rambøll anser dette som en interessant problemstilling som bør undersøkes nærmere. Hensikten med en slik tilnærming er å undersøke hvorfor virksomhetene ikke utnytter handlingsrommet som ligger innenfor dagens budsjetttrammer. Selv om det selvsagt ikke er meningen at virksomhetene bevisst skal legge opp til et aktivitetsnivå som bevilgningen ikke gir rom for og at systematisk overskridelse vil være et problem, kan overskridelsesmuligheten bidra til å få finansiert mellomstore virksomhetsspesifikke prosjekter.
- **Se på prosjekter som ikke har fått finansiering, hva skjer med disse initiativene?** Denne rapporten har fokusert på å hente ut erfaringer fra prosjekter som har fått bevilgning og hvilke tanker virksomhetene har gjort seg rundt prosessen fra man fikk en idé, til man fikk bevilgning og hvordan bevilgningen har påvirket gevinstuttaket etter endt prosjekt. Rambøll mener det også vil være viktig å se på hvilke erfaringer de som ikke har fått bevilgning til sine IKT-prosjekter sitter igjen med, og hvordan disse initiativene blir behandlet videre. Trolig vil disse virksomhetene ha andre synspunkter enn de som har fått finansiering. Rambøll mener derfor det er viktig at deres erfaringer og vurderinger tas med i vurderingsgrunnlaget.
- **Se nærmere på andre finansieringsmuligheter.** I denne rapporten er det i stor grad fokusert på hvilke styrker og svakheter som oppleves rundt bevilgningsreglementet knyttet til IKT-utviklingsprosjekter i dag. Det er i mindre grad fokusert på alternative løsninger og andre anbefalinger. Rambøll ser det som interessant å se nærmere på alternative løsninger for finansiering av IKT-utviklingsprosjekter.