

OPAL programmet **- evaluering av prosessen 2004 - 2008**

■ Oslo, 26. mai 2009

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	4
2	INNLEDNING.....	6
2.1	BAKGRUNN OG FORMÅL	6
2.2	GJENNOMFØRING OG METODE	6
3	OPAL-PROGRAMMET	9
3.1	KORT BESKRIVELSE AV PROGRAMMET	9
3.2	OPAL-PROGRAMMETS MÅL	9
4	OVERORDNET STYRING OG RAMMEBETINGELSER.....	11
4.1	PROGRAMMETS FØRSTE FASE 2000 TIL 2004	11
4.2	OVERORDNETE FØRINGER FRA 2004 TIL 2008, RESTRUKTURERINGEN I 2006	12
4.3	DEVOTEAM DA VINCIS VURDERING.....	13
5	SSØ: ORGANISERING, KOMPETANSE OG STRATEGISK FORANKRING AV SAP HR	14
5.1	SSØS ORGANISASJON	14
5.2	ROLLER, ORGANISERING OG KOMPETANSE	14
5.3	STRATEGISK FORANKRING AV OPAL OG VIDERE UTVIKLING AV SAP HR	15
5.4	ORGANISERING AV ARBEIDET MED UTVIKLING OG FORVALTNING AV SAP	15
5.5	SOURCING	16
5.6	DEVOTEAM DA VINCIS VURDERING.....	16
6	ORGANISERINGEN AV PROGRAMMET	18
6.1	PROGRAMNIVÅ.....	18
6.1.1	Kontaktforum.....	18
6.1.2	Styringsgruppen	19
6.1.3	Programledelse	19
6.1.4	Andre elementer	20
6.2	UTRULLINGSPROSJEKTENE	21
6.3	DEVOTEAM DA VINCIS VURDERING.....	22
7	STYRING OG FREMDRIFT I PROGRAMMET	23
7.1	PROGRAMDIREKTIV, MÅL OG PLANER	23
7.1.1	Programdirektiv og plan, kvalitetsplan	23
7.1.2	OPAL-programmets måloppfyllelse	23
7.1.3	Fremdrift i forhold til fastsatte planer.....	24
7.2	STYRINGS- OG BESLUTNINGSPROSESSER	25
7.3	ØKONOMISTYRING	26
7.4	RISIKOSTYRING	26
7.5	KONTRAKTSTYRING	27
7.6	DEVOTEAM DA VINCIS VURDERING.....	27
8	KVALITET, OPPLÆRING OG GEVINSTREALISERING	29
8.1	TESTPROSEDYRER	29
8.2	OPPLÆRING	29
8.3	GEVINSTREALISERING	29
9	SAMLET VURDERING AV PROGRAMGJENNOMFØRINGEN	31
	VEDLEGG.....	34

1 Sammendrag

Devoteam daVinci har, på oppdrag fra Senter for statlig økonomistyring (SSØ), gjennomført en evaluering av prosessen i OPAL-programmet. Målet med evalueringen har vært å få en systematisk datainnsamling og analyse av prosessen i OPAL-programmet med sikte på læring og utvikling i SSØ.

OPAL er betegnelsen på program for innføring av nytt lønns- og personalsystem i staten (SAP HR). OPAL-programmet ble startet av Skattedirektoratet i 2000. Da SSØ ble etablert i 2004, ble ansvaret for OPAL-programmet overført til SSØ. Utrullingen ble påbegynt i 2004 og sluttført i juni 2008.

I evalueringen har vi tatt utgangspunkt i en analysemodell som illustrerer de ulike fasene i programmet og en prosjektstyrings- og kvalitetssikringsmetodikk basert på Project Management Institutes (PMI®) metodikk og begrepssett.

Hovedkonklusjoner fra evalueringen

I det følgende gjengir vi kort våre hovedkonklusjoner fra evalueringen.

Manglende strategisk perspektiv ved oppstart av OPAL

Omfanget av programmet og konsekvenser av innføring av SAP HR ble sterkt undervurdert i starten av programmet. Dette førte blant annet til at programmet de første årene hadde feil, eventuelt manglende, strategisk innretting. OPAL-programmet ble stanset i 2005 og det ble gjennomført en omfattende restrukturering av programmet i 2006. Etter vår oppfatning var kritikken av programmet i den første revisjonen (2004) så betydelig at arbeidet med restruktureringen burde startet allerede da.

Gjennomføringen av OPAL-programmets siste del har vært god

Etter restruktureringen i 2006, har gjennomføringen av OPAL-programmet etter vår oppfatning i stor grad har vært god. Programmet er gjennomført i henhold til revidert tidsplan og innenfor budsjetrammen. Alle kundene ble produksjonssatt til avtalt tid og alle ansatte har fått utbetalt lønn med få feil. Programledelsen har fulgt opp regionapparatet på en god måte. Regionkontorene får gjennomgående positive tilbakemeldinger fra kundene.

Fordeler og ulemper ved et langvarig program

Programmet har gått over svært mange år. Dette har både sine positive og negative sider. Det gir mulighet for å utvikle en god prosjektmetodikk blant annet knyttet til utrulling. Det mener vi SSØ har klart i dette programmet. For utviklingsdelen i programmet, er det imidlertid ingen fordel at programmet har vart så lenge. I et program som dette vil hovedfokus alltid være på drift. Det betyr at arbeidet med utvikling ikke blir prioritert i tilstrekkelig grad. Det mener vi å ha sett også i OPAL-programmet.

Mange styringsnivåer

Etter restruktureringen av programmet i 2006 ble det etablert ytterligere et styringsnivå for programmet; kontaktforum med medlemmer fra SSØ og Finansdepartementet. Kontaktforum hadde en sentral rolle i den første fasen etter restruktureringen, blant annet i forbindelse med å få aksept for de tre tjenestemodellene. Kontaktforums rolle og ansvar burde vært nedfelt skriftlig, f.eks i styringsdokumentet for OPAL-programmet.

Tett kopling mellom program og linje

Koplingen mellom program/prosjekt og linjen har vært svært tett. Det er i stor grad SSØs ledelse som har tatt beslutninger i programmet. Styringsgruppen har på mange måter hatt karakter av en referansegruppe og kanal for informasjon til organisasjonen. Vårt inntrykk er

imidlertid at det har fungert bra i dette programmet. En slik løsning gir imidlertid en risiko for uklarhet knyttet til roller og ansvar. Det har vært krevende for SSØ å gjennomføre et så stort program parallelt med oppbyggingen av en helt ny organisasjon. Dette har trolig medført en sterkere involvering fra toppledelsens side, enn man ville hatt i en mer etablert virksomhet.

Positivt med tett oppfølging fra programleder

Programlederen har hatt en tett oppfølging av prosjektlederne ved regionkontorene. Dette har skjedd både gjennom felles møter (ukentlig/hver 14. dag) og på individuell basis. Dette er positivt, men vi savner noe mer skriftlighet i programmet på dette nivået. I et program som involverer så mange aktører er dokumentasjon spesielt viktig.

Utviklingsprosjektene har gått veldig sakte

Utviklingsarbeidet i OPAL er forsinket. Dette har flere årsaker, deriblant forsinkelser hos leverandør, manglende kompetanse i SSØ og prioritering av drift fremfor utvikling. For å sikre bedre fremdrift i utviklingsarbeidet fremover blir det blant annet viktig å utvikle en metodikk for gjennomføring av utviklingsprosjekter. SSØ bør videre vurdere å styrke utviklingsteamet. Videre blir det viktig å forankre utviklingsplaner hos en systemeier, samt etablere rutiner som sikrer innhenting og prioritering av behov hos brukere.

Manglende fokus på gevinstrealisering

Ansvarsdelingen når det gjelder gevinstrealisering har vært at SSØ skal tilrettelegge løsningen, mens virksomhetene har et ansvar for å ta ut gevinster. Inntrykket vårt er at SSØ kunne gjort mer for å hjelpe kundene på dette området. Spesielt de små virksomhetene har problemer med å se hvordan de kan utnytte mulighetene som ligger i løsningen. SSØ er pr. i dag i ferd med å styrke sin innsats innenfor rådgiving, dette er positivt.

Stor vekt på opplæring

I forbindelse med gevinstrealisering er opplæring sentralt. Det kommer positive tilbakemeldinger både på opplæringsaktivitetene og på fagdage. Når det gjelder tidspunkt for opplæring, er det viktig at dette ikke kommer for tidlig i utrullingsprosjektet. Det vil ofte være en fordel at brukerne har testet løsningen litt før de deltar på kurs. Enkelte har pekt på at opplæringen er for generell.

Avslutningsvis i rapporten har vi gjengitt noen av erfaringene som ulike brukere har gjort med SAP HR. Vi vil imidlertid understreke at det ikke har vært en del av denne evalueringens mandat å vurdere effektene av løsningen.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn og formål

OPAL-programmet ble startet av Skattedirektoratet i 2000 og var et prosjekt for valg og tilpasning av et nytt lønns- og personalsystem for statlige virksomheter. Da Senter for statlig økonomistyring (SSØ) ble etablert i 2004, overtok de ansvaret for OPAL-programmet og for å rulle ut løsningen. Utrullingen ble påbegynt i 2004 og sluttført i juni 2008.

SSØ ønsket i etterkant av programmet å få gjennomført en ekstern evaluering av prosessen i OPAL-programmet. Målet med prosessevalueringen har vært:

”...å få en systematisk datainnsamling og analyse av prosessen i OPAL-programmet med sikte på læring og utvikling i SSØ.”

Evalueringen av OPAL-programmet er utført av Devoteam daVinci i perioden januar – april 2009.

2.2 Gjennomføring og metode

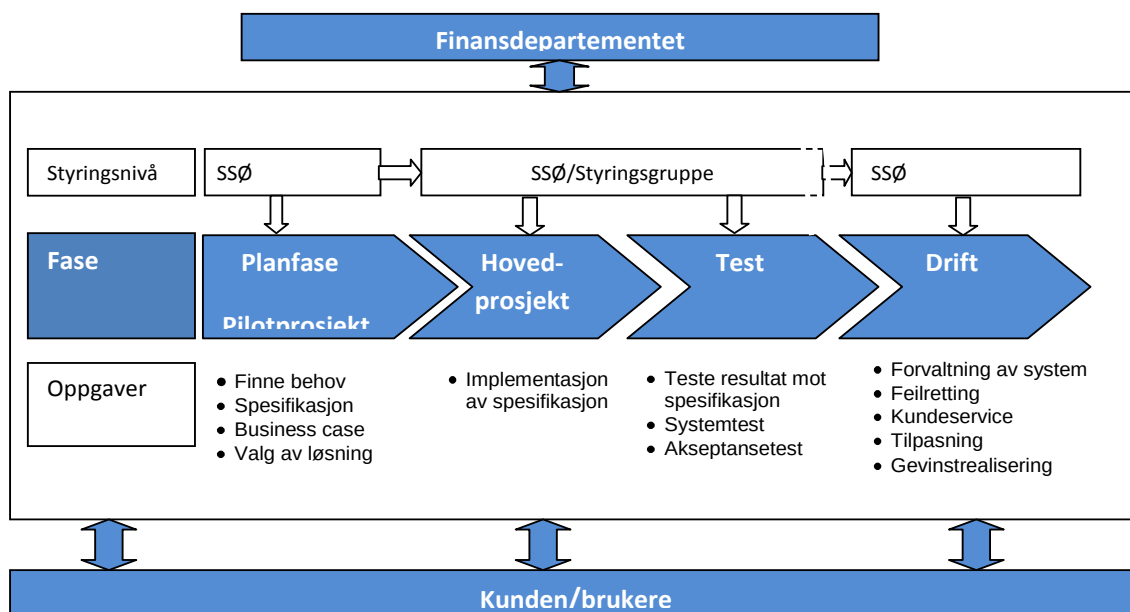
Evalueringen har i hovedsak tatt for seg perioden fra sommeren 2004 til avslutning av programmet sommeren 2008. Beslutninger som ble tatt i perioden 2000 – 2004, dvs før oppstart av hovedprosjektet, har lagt viktige premisser for gjennomføringen av programmet. Dette har ikke vært hovedfokus i evalueringen, men et viktig utgangspunkt for å vurdere SSØs arbeid med OPAL-programmet.

Prosessevalueringen belyser på hvilken måte forhold som blant annet styring, organisering, finansiering/økonomi har blitt ivarettatt og hatt betydning for gjennomføringen av programmet. Evalueringen omfatter en vurdering av i hvilken grad de operative prosjektmålene er nådd, jfr. styringsdokumentets resultatmål. Evalueringen omfatter ikke selve effektmålene for programmet.

Metode og tilnæringsmodell

Vi har tatt utgangspunkt i en metodisk tilnærming basert på følgende modeller:

- a.) En analysemodell som illustrerer de ulike fasene i arbeidet, aktører og sentrale oppgaver, jf. figur 1



Figur 1 – Analysemodell

b.) En prosjektstyrings- og kvalitetssikringsmetodikk basert på Project Management Institutes (PMI®) metodikk og begrepssett, jf. figur 2.

Prosess Gruppe	Initiering	Planlegging	Gjennomføring	Kontroll	Avslutning
Kompetanse-område					
Project Integration Management	4.1 Develop Project charter 4.2 Develop Preliminary Project Scope Statement	4.3 Develop Project Management Plan	4.4 Direct and Manage Project Execution	4.5 Monitor and Control Project Work 4.6 Integrated Change Control	4.7 Close Project
Scope Management		5.1 Scope Planning 5.2 Scope Definition 5.3 Create WBS		5.4 Scope Verification 5.5 Scope Control	
Time Management		6.1 Activity Definition 6.2 Activity Sequencing		6.6 Schedule Control	
Cost Management					
Quality Management					
Human Resource Management					
Communication Management					
Risk Management					
Procurement Management					

Figur 2 – Prosjektanalyse

Analysemodellen gir en mer helhetlig innfallsvinkel enn det man får ved kun å ta utgangspunkt i en metodikk basert på PMI®. PMI® metodikken er imidlertid svært anvendbar i arbeidet med å strukturere kartlegging og analyse. Vi har derfor kombinert de to modellene i evalueringen.

Dokumentasjon fra programgjennomføring

Vi har benyttet mottatt programarkiv fra SSØ for gjennomgang og evaluering av dokumenter i OPAL-programmet. Vi har hatt tilgang til vesentlig mer dokumentasjon fra perioden fra 2006 og frem til programavslutning, enn fra perioden før restruktureringen av programmet i 2006.

Intervjuer

Vi har intervjuet medlemmer av styringsgruppen, representanter for den sentrale programledelsen i SSØ, Finansdepartementet og et utvalg kunder. Informanter fra kundene ble valgt ut av SSØ etter kriterier satt av Devoteam daVinci. Det ble lagt vekt på å få et representativt utvalg av kunder, dvs det var ønskelig med representanter fra ulike sektorer og av ulik størrelse. Det var videre ønskelig å intervjuer kunder fra ulike faser av programmet. Intervjuene ble gjennomført ved møter og telefonintervjuer. På forhånd var det blitt sendt ut en intervjuguide, som skisserte hvilke temaer vi ønsket å få synspunkter på.

Navn	Rolle	Virksomhet
Marianne Andreassen	Leder for styringsgruppen	SSØ sentralt
Rolf Christiansen	Programeier	SSØ sentralt
Stein Hagen	Programleder	SSØ sentralt
Morten Bråthen	Seksjonssjef SAP HR	SSØ sentralt
Erik Krogstie	Prosjektleder	SSØ Hamar
Svein Harsem	Regiondirektør	SSØ Drammen
Knut Klepsvik	Leder økonomistyringsfunksjonen	Finansdepartementet
Odd Kvalvik	Kontrolldirektør	Finansdepartementet
Torgeir Jonvik	Spesialrådgiver IKT	Finansdepartementet
Trine Corneliussen	Kunde, region Drammen	Statens jernbanetilsyn
Anne Græsholt	Kunde, region Trondheim	Politidirektoratet
Torun Gitmark	Kunde, region Tromsø	Agder og Telemark Bispedømme
Svein Lund	Kunde, region Stavanger	Likestillings og diskrimineringsombudet
Gunn R. Åsdahl	Kunde, region Hamar	DIFI
Laila Torp	Kunde, region Kristiansand	Høgskolen i Sør Trøndelag

Tabell 1: Oversikt over informanter

3 OPAL-programmet

I dette kapitlet gis en kortfattet beskrivelse av OPAL-programmet og programmets mål.

3.1 Kort beskrivelse av programmet

OPAL-programmet ble startet av Skattedirektoratet i 2000 og var et prosjekt for valg og tilpasning av et nytt lønns- og personalsystem for statlige virksomheter. Løsningen som ble valgt (SAP HR) innebar at skattefogdene, senere SSØ, skulle fungere som en leverandør av driftstjenester, mens virksomhetene i større grad enn tidligere skulle ha ansvar for lønnsforvaltningen, herunder også en del praktiske arbeidsoppgaver. Dette var en endring i forhold til tidligere praksis.

Da SSØ ble etablert i 2004, overtok de ansvaret for OPAL-programmet og for å rulle ut løsningen. Utrullingen ble påbegynt i 2004 og sluttført i 2008. Underveis i arbeidet ble det gjennomført en restrukturering av prosjektet. Restruktureringen innebar blant annet at arbeidsdelingen mellom SSØ og kundene ble endret og at SSØ fikk midler til å utføre flere oppgaver på vegne av kundene. Samtidig ble det satt av mer tid til utrulling av løsningen.

Fra januar 2007 har SSØ tilbudt følgende tre tjenestemodeller:

- Fullservice kan tilbys alle – også til de kundene som har over 500 ansatte
- Delservice kan tilbys kunder med over 100 ansatte (tilbys ikke kunder med under 100 ansatte)
- Basis kan tilbys kunder med over 500 ansatte (tilbys ikke kunder med under 500 ansatte)

De ulike tjenestemodellene har ulik arbeidsdeling mellom kunde og SSØ.

OPAL-programmet innebærer implementering av ny HR-løsning for 231 statlige virksomheter. Virksomhetene lønner til sammen ca 59 000 statlige ansatte og årlig mellom 50 000 og 70 000 eksterne.

3.2 OPAL-programmets mål

Samfunnsmål

OPAL programmets samfunnsmål er at det skal bidra til mer effektiv styring og utvikling av personalressursene i staten. Dette skal måles ved kundeundersøkelser rettet mot virksomhetenes ledelse. Hensikten med undersøkelsene vil være å kartlegge om nytt lønns- og personalsystem har gitt bedre styringsinformasjon og dermed bidratt til en mer effektiv styring og utvikling av interne personalressurser. Kundeundersøkelsene vil videre omfatte spørsmål vedrørende endringer i ressursbruken hos virksomhetene. Den første kundeundersøkelsen ble gjennomført i juni 2008 og omfattet virksomheter som hadde vært i drift i mer enn 24 måneder. Tilsvarende kundeundersøkelser vil gjennomføres i 2009 og 2010.

Effektmål

Det legges til rette for at innføringen av SAP HR skal bidra til at statens og kundenes forventninger til effekter av et moderne og effektivt lønns- og personalsystem innfris. OPAL programmets effektmål er ut fra det å

- utnytte stordriftsfordeler og
- effektivisere transaksjonshåndteringen

Programmets resultat- og program mål

OPAL programmets resultat- og program mål er å gjennomføre programmet i henhold til godkjent milepælsplan, avtalte leveranser, kostnadsramme og forventet kvalitet. Dette skal måles månedlig gjennom OPAL programmets statusrapporter. I tillegg var det lagt opp til halvårlige revisjoner av OPAL programmets styringsdokument. Kvalitet vil bli målt i forbindelse med kundeundersøkelsene, jf. omtale ovenfor. Et kvalitetsmål vil være hvordan kvaliteten på lønnsbetaling oppfattes av kundene oppimot tidligere lønnssystem (SLP, Formula).

Et resultatmål vil være hvor mange kunder som vil være innplassert i riktig modell.

I forbindelse med omstruktureringen av OPAL programmet ble det lagt vekt på effektiv og styrt programgjennomføring. Styringsparametrene har i prioritert rekkefølge vært:

- Gjennomføring av OPAL programmet innenfor tildelt budsjett og gjeldende mandat (styringsdokument)
- Akseptabel kundetilfredshet, funksjonalitet og ytelse basert på valgt tjenestemodell
- Gjennomføring i henhold til fremdriftsplan.

Det gjennomføres en brukerundersøkelse hos hver enkelt kunde seks uker etter utrulling av SAP HR. Formålet med denne undersøkelsen har vært å få tilbakemeldinger som kan bidra til kontinuerlig forbedring av innføringsmetodikk og bedre oppfølging av kundene.

4 Overordnet styring og rammebetingelser

I dette kapitlet gis det en omtale av den tidlige fasen av programmet. Kapitlet redegjør videre for de overordnede føringene for programmet, herunder restruktureringen av programmet i 2006.

4.1 Programmets første fase 2000 til 2004

Selv om evalueringen primært skal ta for seg programperioden fra 2004 til 2008, er det likevel viktig å se på den første fasen, siden beslutninger som ble tatt i denne fasen har lagt viktige føringer for gjennomføringen av programmet.

Som grunnlag for valg av løsning ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant eksisterende kunder hos skattefogdkontorene. På bakgrunn av denne undersøkelsen ble det iverksatt et forprosjekt som resulterte i at SAP HR ble valgt. Pilotfasen for programmet gikk i perioden 2000 til 2004. Følgende virksomheter deltok som piloter:

- Utenriksdepartementet
- NORAD
- Høgskolen i Agder
- Høgskolen i Nesna
- Skattedirektoratet.

Stortinget ble første gang orientert om prosjektet i St.prp. nr. 1 (2001-2002) og det ble avsatt 4 mill. kroner til pilotprosjektet i 2002. Det står videre at kostnadene med innføring av ny løsning gjennom et eventuelt hovedprosjekt i hovedsak skal finansieres gjennom brukerbetaling. Stortinget ble etter dette orientert årlig om programmet i forbindelse med statsbudsjettet. I St.prp. nr 63 (2003-2004) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer på statsbudsjettet ble programmet omtalt noe mer inngående. Her ble det blant annet trukket frem at den nye løsningen skulle gi stordriftsfordeler, legge til rette for interneffektivisering hos kundene og SSØ og innebære vesentlig bedre systemfunksjonalitet.

I etterkant av pilotprosjektet ble det gjennomført en evaluering for å vurdere videreføringen av programmet¹. Evalueringen konkluderte med at SAP HR syntes å ha den nødvendige funksjonalitet ut fra kundenes behov og ville være egnet som løsning for staten. Det ble imidlertid pekt på at det hadde vært et gap mellom kundenes forventninger og systemets funksjonalitet. Det ble videre pekt på at prosjektet "... har hatt vedvarende vanskeligheter forbundet med styring." Viktige årsaker som ble trukket frem var skiftende styringsfilosofi, manglende topplerforankring, mangelfull omforening av målprioritet med pilotvirksomheter og lite realistiske kostnadsestimer.

I en utredning utført i 2005 på oppdrag fra Finansdepartementet² ble dette enda tydeligere uttalt. Det ble her pekt på at programmets omfang og betydning ble undervurdert i den første fasen; OPAL-programmet ble startet i økonomitjenesteavdelingen i Skattedirektoratet med formål å skifte ut det eksisterende systemet (SLP). Prosjektet ble sett på som et ordinært systemutskiftningsprosjekt med relativt beskjedent omfang. Dette var trolig grunnen til at det ikke ble gjennomført noe forprosjekt av mer strategisk karakter. Utredningen sier videre at "Det er svært mye i prosjektets senere historie som tyder på at prosjektet lider sterkt under mangelen på en overordnet og total vurdering av de strategiske aspektene på lønns- og personalområdet for statlig sektor, ..." En slik vurdering ville kunne gitt et bedre bilde av prosjektets totale omfang og kunne ha drøftet og etablert en strategi for hvordan lønns- og personalområdet burde forvaltes. Slik strategien var i den første fasen, mente utreder at

¹ Dovre International: Prosjektevaluering OPAL-pilotprosjekt, august 2004.

² BDC, Foreløpig vurdering av SAP HR som lønns- og personalsystem i staten, desember 2005.

prosjektet "...mer har hatt som målsetting å kunne effektivisere de interne arbeidsprosessene i SSØ enn en helhetlig tenking for staten totalt."

Intervjuene i denne evalueringen bekrefter vurderingene i utredningene fra 2004 og 2005. En utfordring i valg av løsning har vært det store spennet blant kundene, løsningen skulle dekke behovene både i de minste virksomhetene med 10 til 20 ansatte og i de store etatene med flere tusen medarbeidere. Både behovet og forutsetningene for å bruke et så komplekst system som SAP HR, vil variere veldig mellom små og store virksomheter. Enkelte har pekt på at valg av piloter i større grad burde reflektert kundemassen. Det er videre blitt trukket frem at det ved alle utskiftninger/anskaffelser av IKT-løsninger, bør gjøres en strategisk, samfunnsøkonomisk analyse i forkant.

4.2 Overordnede føringer fra 2004 til 2008, restruktureringen i 2006

Ved opprettelsen av SSØ 1. januar 2004 ble ansvaret for å kjøre programmet videre overført fra Skattedirektoratet til SSØ. SSØ vurderte og gikk inn for, blant annet med bakgrunn i den eksterne evalueringen fra Dovre International, jf. punktet ovenfor, å iverksette et hovedprosjekt (OPAL-programmet) høsten 2004. Finansdepartementet ga i brev av 8. oktober 2004, SSØ i mandat å gjennomføre prosjektet i tråd med prosjektplanen fra 2004. Prosjektet skulle etter planen sluttføres i 2006. Stortinget ble orientert i budsjettproposisjonen for 2005.

Utrullingen startet høsten 2004. Utover våren 2005 ble det avdekket en god del problemer i utrullingsprosjektene og det ble klart at beslutningsgrunnlaget ikke var godt nok. Finansdepartementet tok da, i samarbeid med SSØ, initiativ til en utredning om prosjektet, jf. punktet ovenfor. Utredningen avdekket blant annet at systemløsningen det var lagt opp til medførte at kundene samlet sett ville få et vesentlig høyere personellbehov enn tidligere og måtte bygge opp egen kompetanse om SAP HR. SSØ anbefalte da overfor Finansdepartementet at programmet burde stanses i påvente av en replanlegging. Utrullingsprosjektene som allerede var i gang ble fullført. Stortinget ble i St.prp. nr 66 (2005 – 2006) orientert om dette og det ble vist til at man i replanleggingen av programmet ville fokusere sterkere på stordriftsfordelene ved løsningen med utgangspunkt i at 93 prosent av kundene til SSØ var små eller mellomstore virksomheter. Samtidig ble det bevilget penger til utvikling av en nettbasert rekrutteringsløsning.

I St.prp. nr 1 (2006-2007) ble det redegjort for den endrete strategien for OPAL-programmet. Her blir det pekt på følgende:

"SAP HR vil gi store virksomheter nye muligheter innenfor personal- og kompetanseadministrasjon, og kan gi disse virksomhetene effektiviseringsgevinster, avhengig av intern organisatorisk tilrettelegging. For små og mellomstore virksomheter, vil statens realisering av gevinster av det nye systemet forutsette en samkjøring av lønnsforvaltningen på tvers av virksomhetene. Disse virksomhetene kan ikke hver for seg hente ut de samme gevinstene som store virksomheter."

Det ble besluttet at SSØ skulle utføre flere oppgaver på lønns- og personalområdet for de små og mellomstore kundene. Systemløsningen skulle videreutvikles med vekt på økt brukervennlighet for sluttbrukere og SSØ skulle dekke utgifter til kjøp av selvbetjeningslisenser for kundene. Det ble videre pekt på at det skulle etableres et tilpasset opplæringsprogram. Tidsplanen for prosjektet ble endret og forskjøvet til midten av 2008. Kostnadsrammen på prosjektet for perioden 2004 til 2008 ble beregnet til 218,8 mill. kroner. Flere oppgaver knyttet til lønn og personalsentralfunksjonen til SSØ ble beregnet å medføre årlige kostnader på 35 mill. kroner over 2006-nivået.

I brev av 24.10.2006 fra Finansdepartementet fremgår det nye mandatet for programmet. Mandatet fastsetter overordnede mål for programmet. De tre tjenestemodellene er forankret i mandatet. Videre ble SSØ i brevet bedt om å utarbeide et styringsdokument for programmet.

Programmet fikk økt oppmerksomhet i Finansdepartementet i forbindelse med restruktureringen og det ble etablert et nytt styringsnivå for programmet – kontaktforum – med deltakelse fra departementet og SSØ. Kontaktforumet skulle i henhold til mandatet møtes hver fjerde uke.

Etter den omfattende restruktureringen i 2006, har det ikke vært vesentlige endringer i de overordnede føringene for programmet.

4.3 Devoteam daVincis vurdering

Det strategiske grunnlaget for programmet ved oppstarten i 2000/2001 var for dårlig. Perspektivet var for smalt og OPAL-programmet viste seg å bli langt mer omfattende enn hva man opprinnelig trodde. Dette ser man tydelig i etterkant og vi støtter SSØs vurdering av at det i forbindelse med planlegging av alle IT-prosjekter bør gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse.

Etter vår oppfatning burde restruktureringen av programmet kommet tidligere. Selv om den eksterne revisjonen (Dovre International) i 2004 anbefalte igangsetting av et hovedprosjekt, mener vi likevel at rapporten var såpass kritisk og stilte en rekke spørsmål som burde tilsi at det allerede etter denne rapporten ble lagt opp til en restrukturering av programmet.

5 SSØ: organisering, kompetanse og strategisk forankring av SAP HR

Dette kapitlet omhandler den organisatoriske og strategiske forankringen av OPAL-programmet og SAP HR i SSØs organisasjon.

5.1 SSØs organisasjon

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) ble etablert 1. januar 2004. Etableringen skjedde hovedsakelig gjennom samordning av ressurser fra Finansavdelingen i Finansdepartementet, Økonomitjenesteseksjonen i Skattedirektoratet og de 18 skattefogdkontorene. Det ble gjennomført en omfattende omorganisering i forbindelse med etableringen. Virksomheten til SSØ er nå organisert med en sentral enhet i Oslo og seks regionkontorer i henholdsvis Tromsø, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Drammen og Hamar. Regionkontorene er organisert etter departementsinndeling av kundene, eksempelvis betjener regionkontoret i Trondheim virksomheter under Justis- og politidepartementet og kontoret i Tromsø kunder under Kultur- og kirkedepartementet. SSØ har til sammen 355 ansatte.

Økonomitjenester utgjør det største området i SSØ. OPAL-programmet er sentralt på økonomitjenesteområdet og programmet har derfor vært viktig i oppbyggingen av SSØ.

Det er blitt pekt på at det har vært utfordrende å gjennomføre et så stort og omfattende program som OPAL parallelt med oppbyggingene av en helt ny organisasjon. De store utfordringene i OPAL-programmet, kombinert med at SSØ var i en etableringsfase, "gründerfase", der organisasjonen ikke hadde satt seg, gjorde at ledelsen i SSØ ønsket å ha et tett grep på styringen av programmet.

5.2 Roller, organisering og kompetanse

OPAL-programmet startet i Skattedirektoratet. Skattedirektoratet hadde et stort IT-faglig miljø med erfaring fra en rekke store IKT-prosjekter, mens SSØ måtte bygge opp et nytt miljø. Kompetansen på SAP var derfor begrenset i den tidlige fasen av OPAL-programmet og enkelte kunder gir uttrykk for at SSØ kanskje undervurderte kompetansebehovet. Kunder som deltok i en tidlig fase av programmet gir uttrykk for at SSØ til en viss grad solgte inn en løsning som de ikke hadde god nok kompetanse på.

Det hadde vært en fordel om SSØ hadde vært mer åpne om dette overfor kundene. Kundene trodde de inngikk en avtale med SSØ på et område de hadde mye kompetanse på, men ble ikke klar over det før senere at kompetansen på SAP var så fersk. SAP-kompetanse har imidlertid vært etterspurt i perioden og SSØ har hatt problemer med å skaffe tilstrekkelig kompetanse på dette området.

Vårt inntrykk er at kompetansen på SAP HR og prosjektledelse har bedret seg betraktelig i løpet av programperioden. Kundene i den senere fasen av programmet gir gode tilbakemeldinger på prosjektledelse og kompetanse på idriftsatt løsning. Serviceinnstilling hos personell på regionskontorene blir spesielt trukket frem som veldig god.

Flere kunder har etterlyst behovet for rådgivning i forbindelse med implementering og drift av SAP HR. Rådgivning har ikke vært en del av tilbudet fra linjen i SSØ i programperioden. SSØ er nå i ferd med å bygge opp en rådgivningstjeneste.

5.3 Strategisk forankring av OPAL og videre utvikling av SAP HR

Styringsdokumentet for OPAL-programmet beskriver målene som skal oppnås i programmet. For å oppnå målene i OPAL-programmet og kunne implementere kunder på ny løsning, må et drifts- og støtteapparat være etablert. Ansvar for etablering av et drifts- og støtteapparat for kunder på SAP HR var lagt til linjen.

I et program samles prosjekter som er styringsmessig og lønnsomhetsmessig avhengige av hverandre og som har individuelle mål. Programmets og linjens ansvar har et klart avhengighetsforhold. Etablering av et drifts- og støtteapparat har ikke vært definert som et eget prosjekt definert innenfor OPAL-programmet. Det er uklart hvordan avhengigheten mellom gjennomføring av OPAL-programmet og linjens ansvar for oppbygging av et drifts- og støtteapparat er håndtert i SSØ.

En styringsmodell beskriver forholdet mellom premissgiver, bestiller og leverandør. En slik modell vil blant annet gjøre det tydelig overfor kundene hvilke muligheter de har for å påvirke videre utvikling av løsningen. Det er uklart hvilken styringsmodell som er benyttet som grunnlag for beslutninger (eks. valg av prosjekter, ny funksjonalitet, endringer i infrastruktur/arkitektur m.m.) som har vært viktige for at programmet skulle lykkes, men som ikke har inngått i direkte i programmet og derfor ikke vært underlagt prioriteringene og styringsprinsippene i selve programmet.

Det er lagt til rette for at kundene kan registrere sine endringsforslag i brukerstøttesystemet Solman. SSØ har ikke etablert et formelt brukerforum hvor man kan diskutere og samkjøre ønsker fra kundene. Enkelte brukere, eks. høgskolene har etablert sitt eget brukerforum, hvor de inviterer SSØ. Fagdage vurderes som et positivt tiltak og fungerer til en viss grad som et brukerforum.

Ambisjonsnivået for OPAL-programmet ble utarbeidet i 2001. Utgangspunktet var å rulle ut SAP HR for offentlig forvaltning med minimalt av tilpasninger for den enkelte kunde. I første omgang for pilotbrukere, så i større omfang etter at man hadde fått erfaring fra pilotene og justert på bakgrunn av pilotprosjektene. Flere av kundene har pekt på at manglende funksjonalitet har gitt virksomhetene problemer med å utnytte HR-delen av SAP. Dette har vært funksjonalitet som kundene i forkant hadde oppfattet at ville være en del av leveransen. Etablering av SAP utvikling og forvaltning har vært linjens ansvar. Det er etter vår oppfatning uklart om målene i strategi for kompetanseutvikling eller strategi for SSØ har dekket behovet for utviklingskompetanse som har knyttet seg til OPAL-programmet og forvaltning og utvikling av SAP HR.

Siden OPAL-programmets avslutning i juni 2008, er det ikke utarbeidet en ny utviklingsstrategi. Strategien er nå å avslutte de påbegynte utviklingsløpene og implementere eventuelle ny tilleggsfunksjonalitet som måtte komme fra SAP.

5.4 Organisering av arbeidet med utvikling og forvaltning av SAP

Utviklings- og forvaltningsavdelingen i SSØ består av 25 personer. I vedlegg er det gitt en oversikt over avdelingens roller, oppgaver og bemanning. Avdelingen er 3. linje når det gjelder forvaltning og drift av SAP HR i SSØ.

SSØ mottar årlig 25 000 meldinger fra kundene, om lag 20 – 25 prosent av disse går videre til 3. linjen. Hver måned mottar gruppen rundt 500 meldinger, og det er til en hver tid mellom 500 og 600 meldinger i kø. Nye meldinger er en blanding av kommunikasjon mellom regionene og SSØ, interne arbeidsoppgaver (Solman blir benyttet for intern arbeidsflyt), spørsmål, feil og endringsønsker. Det er spesielt grensesnittet mellom feil og endringsønsker som er vanskelig. Det er etablert et endringsråd som møtes ukentlig. Endringsrådet

diskuterer om en melding er en feil eller en endring, og om eventuelle endringer/endringsønsker skal implementeres. Et eksempel på en endring som ble innmeldt som feil, var et ønske fra prestene på Romerike om å få implementert løsning for sykkelgodtgjørelse. Dette ble besluttet ikke løst, da ressursbruken hos SSØ ikke ville kompensere for nytten hos kunden.

Det estimeres at avdelingen lukker rundt 500 henvendelser per måned. Gruppen har rundt 50-100 komplekse feil som det normalt kreves mer tid for å få løst.

Avdelingen bruker 70-80 prosent av sin tid til å rette feil. Da avdelingen skal ivareta et omfattende system hvor det er behov for spesialistkompetanse, er ansvaret blitt fordelt utover. Dette gjør at de ansatte arbeider mindre i team, og mindre med nyutvikling enn ønsket.

Avdelingen har også ansvar for en del utviklingsprosjekter (Solman servicedesk, dokumentasjonsportal, e-rekruttering, MSS, portalteamet). Arbeidet med utvikling er i liten grad basert på en etablert prosjektmetodikk, og prosjektarbeidet blir ofte nedprioritert til fordel for arbeid med feilretting. Utviklingsprosjektene er dermed gjenstand for utsettelse, og det er tidligere lansert løsninger med dårlig kvalitet (noe som igjen påvirker antall innmeldte feil).

Releaseprosessen for å legge ut en ferdig utviklet kode er basert på at utvikleren utfører hoveddelen av arbeidet med enhetstesting og selv legger den ut på stagingmiljø (automatisk). Det er forvaltningskontrolleren som legger ut koden i produksjonsmiljøet. Akseptansetesten kjøres av regionkontorene. Det legges ut ny kode nesten hver eneste dag, men det er ikke etablert et releaseregime hvor det legges ut nye versjoner av systemet med jevne mellomrom. Det er få ressurser som jobber med hver enkelt del av koden, og dermed liten fare for at flere utviklere "går i beina på hverandre" med tanke på versjonshåndtering.

5.5 Sourcing

SSØ har outsourcet alle driftstjenester tilknyttet SAP HR. Dette er i tråd med IT-strategien for SSØ. ErgoGroup er tjenesteleverandør og ble avtalepart i forbindelse med oppkjøp av Ementor som var opprinnelig leverandør til SSØ. I forbindelse med kundeintervjuer ble det oppgitt at det i perioder har vært problemer med responstid på løsningen. Det bekreftes også av sentrale ressurser i SSØ og i forbindelse med gjennomgang av dokumenterte rapporter til styringsgruppen. ErgoGroup har i perioder ikke hatt kapasitet til å levere endringer på infrastruktur for å oppnå forventede responstider på systemet. SSØ oppgir at de har ivarettatt sine forpliktelser ved å melde inn endringer knyttet til økning av kapasitet med flere brukere på SAP HR.

SSØ har videre avtale med Cap Gemini, som har SAP Norge som underleverandør, om kjøp av konsulenttjenester på SAP HR. Konsulentbistand som benyttes under denne avtalen, omfatter i hovedsak spisskompetanse på SAP HR som SSØ ikke dekker selv.

5.6 Devoteam daVincis vurdering

Det har vært utfordrende å gjennomføre et så stort program som OPAL-programmet parallelt med etableringen av SSØ. Programmet omfattet i realiteten oppbygging av et tjenesteområde i SSØ. Dette inkluderte utvikling, forvaltning, drift og kundeansvar på SAP HR som var et nytt område for SSØ. Utvikling og forvaltning av programvaren på lønn (SLP) ble tidligere gjort av Bluegarden. OPAL-programmet var et forholdsvis lite prosjekt i Skatteetaten, men har vært et stort, omfattende og viktig prosjekt for SSØ.

Arbeidet med OPAL-programmet har hatt en solid forankring i ledelsen i SSØ, noe vi kommer tilbake til utover i rapporten. Vi savner imidlertid en sterkere forankring av OPAL-

programmet i SSØs øvrige strategidokumenter. Dette blir særlig fremtredende i et program som har gått over så mange år og vært så tett integrert i linjen. Dette gjelder blant annet i forhold til SSØs IT-strategi. IT-strategien fokuserer i stor grad på infrastrukturbehov, men dekker verken det strategiske perspektivet for styring av IT i virksomheten, behov for IT-støtte knyttet til SSØs ansvar og oppgaver fremover eller kompetansebehovet på IT-siden.

En sterkere forankring i eksisterende strategier og en tydeligere styringsmodell, ville gjort det klarere for kundene hvilke planer SSØ har for videre utvikling av SAP HR og hvordan kundene kan påvirke dette arbeidet.

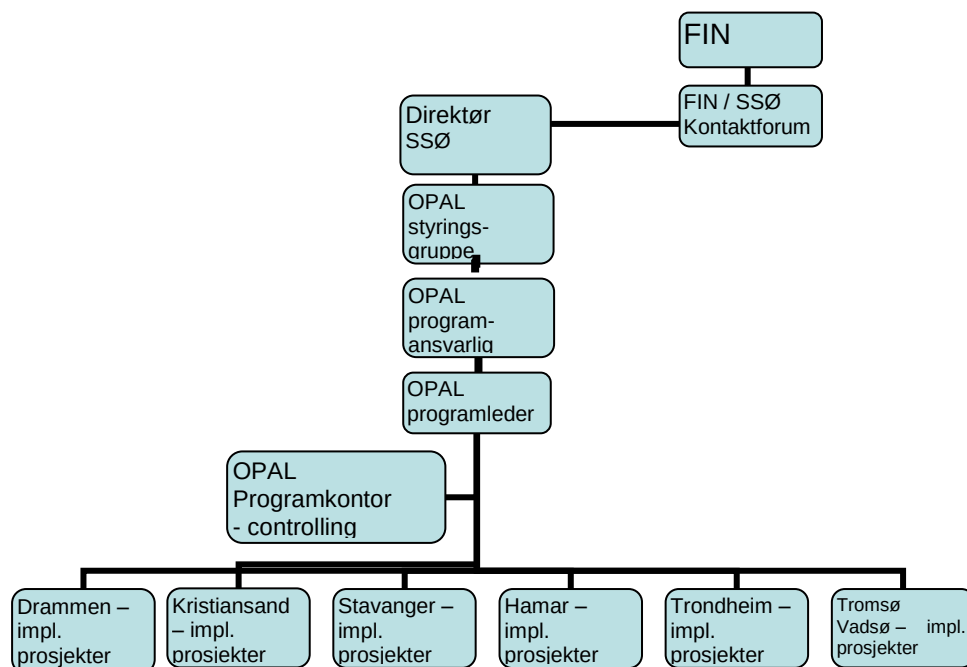
Strategien for OPAL-programmet fra 2006 tok heller ikke for seg spørsmål knyttet til kompetanse og organisering av ressurser internt og IT-governance. Kompetansebehov på SAP HR både sentralt og på regionsnivå ble ikke i tilstrekkelig grad vurdert. Kompetanse har til en viss grad vært en kritisk faktor i programmet.

6 Organiseringen av programmet

I dette kapitlet drøftes organiseringen på programnivå og organiseringen av de enkelte utrullingsprosjektene.

6.1 Programnivå

Figuren viser organisasjonskart for OPAL-programmet. I dette avsnittet har vi gått gjennom roller og oppgaver til kontaktforum, styringsgruppe og programleder.



Figur 3 - Organisering av OPAL-programmet

6.1.1 Kontaktforum

Kontaktforum ble etablert i forbindelse med restruktureringen av programmet i 2006, på bakgrunn av et ønske fra Finansdepartementet om å følge prosjektet tettere. Finansdepartementet har ledet møtene i forumet. Fra SSØ deltok blant annet direktør, avdelingsdirektør i økonomitjenesteavdelingen, en regionsdirektør og programleder. Det første møtet i forumet ble avholdt i mai 2006. Til sammen har det vært 17 møter i forumet. Møteaktiviteten var høyest i 2006, med til sammen ni møter, i 2007 ble det avholdt fem møter og i 2008 tre møter. Det siste møtet ble avholdt 15. januar 2009.

Et viktig formål med kontaktforumet var rapportering og kvalitetssikring. Rapporteringen til kontaktforum gikk gjennom linjen i SSØ og fulgte ordinær rapportering i programmet. Bakgrunnen var ønsket om å unngå ekstra rapportering og merarbeid knyttet til dette. I utgangspunktet hadde Finansdepartementet noe andre behov for rapportering enn det som SSØ og styringsgruppen hadde for sitt bruk. SSØ oppgir at det har vært en utfordring å skulle rapportere løpende til Finansdepartementet, med de høye krav til skriftlighet som dette medfører. Finansdepartementet på sin side har ikke vært helt fornøyd med rapporteringen i prosjektet, dette gjelder blant annet koplingen mellom ressursbruk og leveranser. Rapporteringen er imidlertid blitt bedre underveis i programmet.

SSØ anser kontaktforumet som en viktig styringsarena. Den tette oppfølgingen fra Finansdepartementet oppleves som nyttig for programmet og for SSØ. Økonomitjenesteområdet er det feltet i SSØ som har hatt størst avstand til departementet. Gjennom OPAL-programmet har Finansdepartementets kjennskap til dette området blitt bedre. Styringsmessig har kontaktforumet representert en viktig forankring og gitt drahjelp for å oppnå en standardisering av tjenestemodellene. SSØ mener at det kunne blitt vanskelig å få etablert tilbudet med tre tjenestemodeller uten støtten fra Finansdepartementet. I kontaktforumet har det videre vært en del diskusjoner rundt ressursbruken i programmet. Dette gjelder blant annet SSØs egen tidsregistrering.

6.1.2 Styringsgruppen

Styringsgruppen har hatt som rolle og ansvar å:

- godkjenne OPAL styringsdokument med ambisjonsnivå og fremdrift
- godkjenne organisering av OPAL-programmet og sikre at programmet tilføres tilstrekkelige ressurser
- følge opp fremdriften med særlig fokus på avvik og risikoområder med tilhørende tiltak
- ta beslutninger vedrørende endringer i OPAL styringsdokument
- evaluere og godkjenne OPAL programmet.³

Styringsgruppen har vært ledet av SSØs direktør og har stort sett hatt månedlige møter. De tillitsvalgte har deltatt i gruppen gjennom hele programperioden. Til og med 2006 hadde regiondirektørene en representant i gruppa. De siste to årene har samtlige regiondirektører deltatt på møtene. Styringsgruppen har dermed hatt til sammen 16 medlemmer de siste årene, det må sies å være et høyt antall for en slik gruppe. Tilbakemeldinger fra forskjellige deler av programmet tyder imidlertid på at dette har fungert bra. Det oppfattes på mange måter som en styrke at linjen har vært så sterkt representert i styringsgruppen.

Gjennom intervjuer har vi fått inntrykk av at styringsgruppen i liten grad har fungert som en reell styringsgruppe for programmet slik det er lagt opp til i prosjektmandatet. Basert på tilgjengelig dokumentasjon og gjennomførte intervjuer finner vi ikke grunnlag for å si at gruppen har hatt en tydelig rolle når det gjelder prioritering av aktiviteter i programmet. I forbindelse med intervjuer har vi fått tilbakemelding på at rapporterte avvik på leveranser (nye moduler) ble tatt til etterretning i styringsgruppen, men ikke behandlet som egne saker. Nevnte eksempler på beslutninger ble tatt av henholdsvis programleder, programansvarlig (leder for økonomitjenesteavdelingen) og noen ganger av direktør i SSØ uten involvering av styringsgruppen.

Vårt inntrykk er at styringsgruppen i liten grad har vært et reelt beslutningsorgan. Gruppen har imidlertid vært en viktig arena for løpende informasjon om OPAL fra programledelsen til organisasjonen.

6.1.3 Programledelse

Programleder har fulgt de forskjellige utrullingsprosjektene tett og får gode tilbakemeldinger fra prosjektledere vi har intervjuet. Prosjektlederne oppfatter at de har fått den informasjonen og støtten de har hatt behov for. Det ble gjennomført prosjektmøter med programleder og prosjektledere ukentlig de første årene. Dette ble endret til hver annen uke i siste del av programmet. På møtene ble blant annet alle saker som var rapportert til styringsgruppen gjennomgått. Gjennomføring av prosjektmøter har i følge våre informanter fungert veldig bra. Deltakerne hadde på møtene god mulighet til å ta opp aktuelle problemstillinger for diskusjon i gruppen. Prosjektlederne fikk anledning til å dele faglige erfaringer seg i mellom.

³ Kilde: Styringsdokumentet for OPAL-programmet, 2006

I tillegg til fellesmøtene, ble det gjennomført oppfølgingsmøter mellom prosjektleder og programleder i forkant og etterkant av møtene (en til en møter).

Det ble ikke utarbeidet referater fra møtene mellom programleder og prosjektledere. Det blir opplyst at dette var bevisst for å sikre at prosjektdeltakerne skulle prioritere møtene i prosjektgruppen. Beslutninger om endringer ble sendt på e-post til deltakerne. I ettertid mener informanter fra SSØ at det burde vært mer dokumentasjon av beslutninger.

6.1.4 Andre elementer

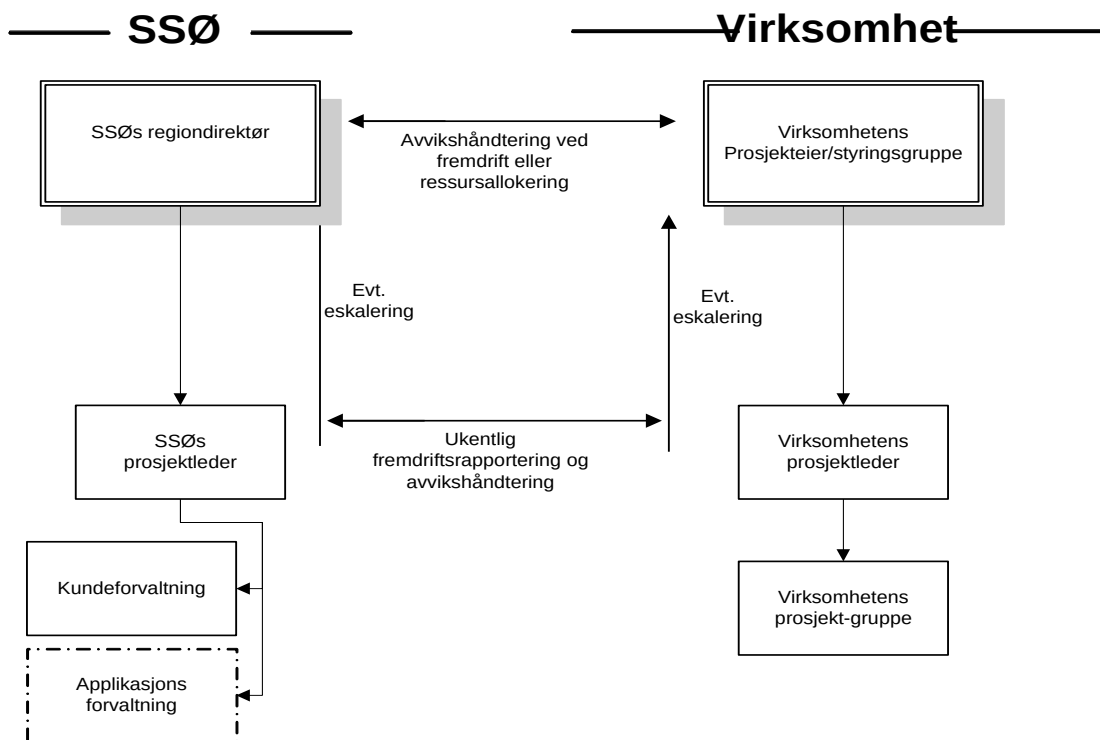
Kvalitetssikring

Det har ikke vært utnevnt intern eller ekstern kvalitetssikrer fast knyttet til programmet. Det er heller ikke dokumentert kvalitetsplan for kvalitetssikringsopplegg i løpet av programperioden. I følge SSØ, ble det i stedet valgt å benytte risikostyring, jf. pkt. 7.4. Det har vært gjennomført tre eksterne revisjoner i programperioden. Disse har dels vært gjort på oppdrag fra Finansdepartementet, dels fra SSØ. Revisjonene ble gjennomført av selskapene Dovre International (2004), BDC (2005) og Terramar (2007). Konsulentselskapene som gjennomførte de to siste revisjonene møtte fast på møter i kontaktforumet og kan til en viss grad sies å ha ivarettatt kvalitetssikringsfunksjonen. I tillegg har SSØ selv gjennomført en undersevaluering/samfunnsøkonomisk analyse (2005).

Informasjonsplan

Første dokumenterte informasjonsplan i programmet er datert 11. september 2007. I følge intervjuer kunne informasjon fra og mellom møtene i programmet vært formidlet på en annen måte. Det ble etablert et felles filområde for deling av dokumenter, men det ble ikke brukt løsninger som Prosjektplassen eller informasjon på intranettet for prosjektdeltakere i programmet. Fra 2006 ble det etablert informasjonsrutiner på internett for informasjon til kundene.

6.2 Utrullingsprosjektene



Figur 4 - Organisering av utrullingsprosjektene

Prosjektlederne ved regionkontorene har hatt ansvaret for utrullingsprosjektene hos kundene. Organisering av regionkontor etter sektor har vært en fordel i denne forbindelse og prosjektlederne har etter hvert fått erfaring med utrulling i like virksomheter. SSØ har en sammensatt kundemasse. Organisering av prosjektene hos kundene har derfor variert. Erfaringer viser at de kundene som har hatt et bevisst forhold til hvordan de skulle organisere seg og brukt mye tid i prosjektfasen har hatt nytte av dette i ettertid. SSØ anbefalte at ansatte som skulle bruke løsningen permanent ble trukket inn i prosjektfasen.

Kundene varsler om uventet høy kompleksitet, stort omfang og resultater som har avveket fra forventningene. Utrullingsmetodikken ble av kundene karakterisert som meget god, men noe vel detaljert av de minste virksomhetene. Enkelte kunder oppfattet malverket som veldig teoretisk. Imidlertid har kunder med god kompetanse på SAP gitt uttrykk for at malverket var meget bra.

SSØ har jobbet kontinuerlig med å forbedre metodikken og dette har fungert veldig godt. Utrullingsperioden ble utvidet fra tre til fire måneder i 2006. Det ser ut som om dette var fornuftig for å sikre at kundene skulle få tilstrekkelig tid til å gjennomføre nødvendige interne endringer, og få tilstrekkelig tid til kompetanseheving før driftssetting.

Kompetansen hos prosjektlederne i SSØ blir i dag karakterisert som god av kundene. Utrullingsprosjekter som ble gjennomført i en tidligere fase har mer varierende erfaringer når det gjelder dette. Det er eksempler på at dyktige innleide prosjektledere ble skiftet ut med nyansatte prosjektledere fra SSØ uten god nok SAP-erfaring eller kundeforståelse. Dette har påvirket gjennomføringen av noen av prosjektene. I følge SSØ har det vært mangel på SAP-

kompetanse i markedet i den perioden OPAL-programmet har gått. Dette har hatt en viss betydning for utrullingsprosjektene, men kanskje særlig for arbeidet med utvikling, jf. kap 5.

6.3 Devoteam daVincis vurdering

Det er mange aktører/organer som har vært involvert i OPAL-programmet. I tillegg har det vært stor grad av sammenfall mellom linjen og programmet i SSØ. Organiseringen ser ut til å ha fungert forholdsvis godt, men den praktiserte modellen gir en risiko for sammenblanding av roller og uklar ansvarsdeling. Utrullingsprosjektene har – særlig i programmets siste fase – vært kjørt på en god måte. Tett oppfølging av prosjektledere fra programleders side har vært viktig for gjennomføringen og er svært positivt. Nedenfor har vi påpekt en del forhold som vi mener representerer avvik fra god prosjektgjennomføring:

- Kontaktforum har vært viktig for forankring av programmet. I tillegg hadde gruppen en viktig funksjon i forbindelse med revisjon av strategien. Fra 2007 har gruppen hatt mindre betydning. Kontaktforums rolle og ansvar burde vært beskrevet i styringsdokumentet.
- Styringsgruppen har vært viktig for informasjon og forankring internt i SSØ. Gruppen har hatt karakter av å være en referansegruppe mer enn en styringsgruppe. Vi er usikre på om en så stor og bredt sammensatt gruppe vil kunne fungere som et effektivt beslutningsorgan. Sentrale beslutninger i programmet har i stor grad blitt tatt av SSØs ledelse eller av programansvarlig/programleder.
- Vi mener det burde vært etablert bedre skriftlige rutiner i programmet. I så omfattende programmer er det viktig at det etableres et prosjektarkiv og at beslutninger fattet i den operative programledelsen dokumenteres og gjøres tilgjengelig for deltakerne i programmet. Omfattende referater fra møtene er ikke hensiktsmessig, men en tabell over diskuterte aktiviteter, ansvarlige for aktiviteter og eventuell videre fremdrift dekker vanligvis behovet. Det vil da være enkelt for andre å sette seg inn i status på programmet på et gitt tidspunkt.
- SSØ og Finansdepartementet har benyttet eksterne kvalitetssikrere på et overordnet nivå i programmet. Det har ikke vært noen fast kvalitetssikrer som har fulgt programmet så tett at de har hatt løpende innsikt i det daglige arbeidet og rutiner i programmet. Roller som intern og ekstern kvalitetssikrer ville etter vår oppfatning kunnet styrke programmet.

7 Styling og fremdrift i programmet

Dette kapitlet tar for seg styrings- og beslutningsprosessene i programmet og tar også for seg fremdriften i programmet.

7.1 Programdirektiv, mål og planer

7.1.1 Programdirektiv og plan, kvalitetsplan

Styringsdokumentet for OPAL-programmet ble utarbeidet i 2006. Dette dokumentet tilsvarer prosjektdirektiv og plan i PMI-terminologien. Før 2006 var det ikke et eget styringsdokument i programmet, men prosjektplanen som ble utarbeidet i 2004 hadde en tilsvarende funksjon. Det er ikke utarbeidet en egen kvalitetsplan for programmet, men gjennomført tre revisjoner (2004, 2005 og 2007).

Styringsdokumentet, første og siste dokument, beskriver roller og ansvar for de ulike aktørene. Så langt vi kan bedømme har etterlevelse i stor grad vært i tråd med beskrivelsene, med unntak av styringsgruppen, jf. også punkt 6.1.2. Dette gjelder spesielt punktene:

- Følge opp fremdriften med særlig fokus på avvik og risikoområder med tilhørende tiltak.
- Ta beslutninger vedrørende endringer i OPAL styringsdokument.

Tilbakemeldinger fra intervjuer beskriver styringsgruppen som viktig for informasjon og forankring av programmet i linjen, men ikke som et reelt styringsorgan for programmet.

Det er få *reelle* milepæler i programperioden fra 2006 til 2008. Det har vært lagt opp til halvårlige vurderinger av styringsdokumentet. Disse er godkjent av styringsgruppen og oversendt Finansdepartementet. Disse vurderingene har hatt karakter av å være en formalitet. Det er ikke etablert noen tidspunkt hvor styringsgruppen og programledelsen har foretatt en grundig evaluering av fremdriften, og vurdert om det er behov for tiltak for eventuelt å bedre fremdriften i deler av programmet. De sentrale milepælene i programmet har vært knyttet til utrullingsprosjektene.

7.1.2 OPAL-programmets måloppfyllelse

Programmål

I OPAL styringsdokument fra 30. juni 2006 er det definert følgende resultat- og programmål:

”Programmet skal gjennomføres i henhold til godkjent milepælsplan, avtalte leveranser, kostnadsramme og forventede kvalitet.”

Status i forhold til programmål er følgende:

- OPAL-programmet er gjennomført innenfor tildelt budsjett
- Utrulling av SAP HR til alle kunder er gjennomført i henhold til fremdriftsplan
- Målt kundetilfredshet har økt i løpet av programperioden
- Det mangler funksjonelle løsninger innenfor områdene MSS og e-rekruttering
- Tjenestemodellenes inndeling etter størrelse har vært vanskelig å akseptere for kunder som gikk i drift før denne modellen ble etablert, dvs før 1. januar.2007. Ytelser og funksjonalitet leveres i henhold til avtaler, med unntak av funksjonalitet som ikke er levert (ref. Bilag 2 til avtalen)

Effektmål

Evaluering opp mot effektmål har ikke vært innenfor mandatet til denne evalueringen. Vi tar likevel kort med status for måloppnåelse slik det er omtalt i SSØs egnevaluering av prosjektet⁴. Effektmålene for innføring av løsningen har vært

- Å utnytte stordriftsfordeler
- Mer effektiv transaksjonshåndtering.

Når det gjelder status for stordriftsfordeler, vises det i egnevalueringen til benchmarkingundersøkelse av SSØs tjenester som vil foreligge i første kvartal 2009.

Når det gjelder målet om mer effektiv transaksjonshåndtering, vises det i egnevalueringen til følgende resultater, ref tabell:

Tema	Mål	Resultat pr. desember 2008
<i>ESS - Reiseregninger</i>	70 % av reiseregningene fra fast ansatte på SAP-kunder registreres via ESS	Mål oppnådd i september -08, 85 % av reiseregningene fra ansatte på SAP-kunder registreres via ESS
<i>ESS - Tilgang til lønsslipper</i>	90 % av lønsslippene til fast ansatte på SAP-kunder leveres kun elektronisk (SAP).	Måltall i hovedsak oppnådd i september -08 da 87 % av ansatte har tilgang til elektronisk lønsslipp og 83,7 % får den kun elektronisk.
<i>ESS – Tidsregistreringssystem</i>	50 % av virksomheter som ikke benytter elektronisk tidfangstsystemer, registrerer tid individuelt via ESS.	Mål oppnådd i september -08 da 60,5 % av virksomheter som ikke benytter elektronisk tidfangstsystemer registrerer tid individuelt via ESS.
<i>Rekrutteringsprosessen</i>	30% av kundene som representerer en prosentandel av antall fast ansatte har tatt i bruk Internett rekruttering.	Mål for rekrutteringsprosessen ikke oppnådd, prosessen ikke levert.

Tabell 2: Oversikt over effektmål for OPAL-programmet

7.1.3 Fremdrift i forhold til fastsatte planer

OPAL-programmet ble formelt avsluttet medio 2008. Dette er i henhold til fremdriftsplanen i styringsdokumentet. Fortsatt vil imidlertid løsningen rulles ut hos nye kunder som måtte komme til.

Å migrere kundene over i SAP HR og drift har hatt høyeste prioritet i programmet, mens utvikling av løsningen er blitt nedprioritert og i mindre grad styrt. Programmet har i mindre grad oppnådd mål på utviklingsaktivitetene.

⁴ Tilleggsrapport til sluttrapport OPAL-programmet (versjon 1.2 av 24.10.2008)

7.2 Styrings- og beslutningsprosesser

Styrings- og beslutningsprosessene i programmet må sees i sammenheng med organiseringen av programmet. I den sammenheng er det særlig to forhold som er viktige i denne sammenheng:

- Tett kopling mellom programorganisering og linjeorganisering:
Årsaken til dette er at tjenesteområdet utgjør en svært sentral del av SSØs virksomhet. Linjen og dermed SSØs direktør anså det som viktig å ha kontroll med det som skjedde i programmet. Et inntrykk er at reelt sett er det ledergruppen i SSØ som har vært sentrale i styrings- og beslutningsprosessen. Det har kommet innspill fra programmet, mens ledelsen har tatt avgjørelser i alle spørsmål av sentral betydning.
- En forholdsvis topptung organisering:
Utfordringene som ledet til restruktureringen av programmet i 2006 førte til etablering av kontaktforum, dvs ytterligere ett nivå over styringsgruppen. Dette ga en – i hvert fall på papiret – ganske topptung organisasjon. Et inntrykk er at kontaktforum var sentral i styringsprosessen den første tiden etter restruktureringen. Etter at programmet kom ”inn på rett spor”, ble dette i større grad et forum for rapportering og informasjon og mindre sentralt i styringssammenheng.

Det har vært mange nivåer og mange ledd knyttet til styringsprosessen for OPAL-programmet. Inntrykket fra intervjuene er at dette i liten grad har skapt problemer eller forsinket gjennomføringen av programmet. Flere har pekt på at en slik struktur har vært nødvendig blant annet fordi SSØ var i en oppbyggingsfase. Finansdepartementets engasjement har vært viktig, blant annet for å få gjennomslag for tjenestemodellene hos de ulike kundene.

Endringshåndtering

Det er håndtert en rekke større og mindre endringer i OPAL-programmet. Eksempler på endringer er strategiendringen i 2006, forlengelse av utrullingsperioden fra 3 til 4 måneder, samt gjentatte utsettelse og frys av nyutviklet funksjonalitet som ikke har ahtt tilfredsstillende kvalitet. De viktigste endringene er godkjent av Finansdepartementet.

Selv om det er foretatt en rekke endringer, har det manglet en skriftlig rutine for endringshåndtering. Håndtering av endringer har skjedd gjennom diskusjoner og beslutninger tatt av programledelsen, med styringsgruppen som en form for referansegruppe.

Eksempler på innholdet i slike rutiner kan være beskrivelse av:

- Hvem som skal kunne initiere en endringsanmodning?
- Hvilken type dokumentasjon som skal kreves i et beslutningsgrunnlag for endringen?
- Hvem som skal involveres i diskusjonene?
- Hvem som skal ta beslutningen?
- Hvem som skal informeres om beslutningen?

Unntaket fra den mangelfulle endringshåndteringen er metodikken til utrullingsprosjektene. Metodikken har vært i kontinuerlig endring. Resultatet har blitt en solid utrullingsmetodikk og vellykkede utrullingsprosjekter som tar til seg læring på en effektiv måte.

7.3 Økonomistyring

Kostnader	2004	2005	2006	2007	2008	2009 *)	Totalt
Prosjektkostnader, internressurser	3 513 837	19 370 667	11 757 037	44 619 026	18 382 130		97 642 697
Prosjektkostnader, eksterntressurser	4 900 000	10 700 000	17 295 997	10 059 128	6 000 000		48 955 125
Prosjektkostnader, lisensinvesteringer	2 851 623	3 104 874	7 619 394	19 550 000	24 758 090	1 800 000	59 683 981
SUM	11 265 460	33 175 541	36 672 428	74 228 154	49 140 220	1 800 000	206 281 803

Tabell 3: OPAL-programmets totale kostnadsramme (kilde sluttrapport for programmet).

Tabellen ovenfor gir en oversikt over programmets samlede kostnadsramme i årene fra SSØ ble etablert og frem til avslutning av OPAL-programmet. SSØ har lagt vekt på en stram budsjettstyring. Budsjettstyring har – sammen med målet om kundetilfredshet – vært det viktigste styringskriteriet. Programmet har holdt budsjettrammen gjennom de siste fire årene. I 2008 ble totalrammen redusert med 12,5 mill. kroner.

Det har vært løpende økonomirapportering i programmet. Dette går blant annet frem av statusrapportene til møtene i kontaktforum. Det har i liten grad vært avvik fra budsjett. I den grad det har vært avvik, er dette knyttet til underforbruk av ressurser og den koplingen dette kan ha til fremdrift i prosjektet.

I rapporten fra Dovre International i 2004 ble det pekt på behovet for å inkludere den interne timebruk i kostnadsrammen for å få en god oversikt over samlede kostnader. SSØ har arbeidet med dette, men det har vært problemer knyttet til oversikt over intern tidsbruk. Dette skyldes blant annet manglende timeregistrering. I tillegg er linjeoppgaver og programoppgaver relativt tett integrert, slik at det har vært vanskelig i skille disse. I 2007 ble det innført et system for timeregistrering i SSØ, men også etter denne innføringen oppgir SSØ at timeregistreringen har vært mangelfull og av dårlig kvalitet. SSØ mener likevel at de totalt sett har et ganske godt bilde av intern ressursbruk.

I SSØs underveisevaluering (samfunnsøkonomisk analyse) er kundenes ressursbehov beregnet til nærmere 700 mill. kroner. Vi har ikke gjort noe forsøk på å etterprøve disse tallene. Det finnes ingen oversikt over kundenes faktiske egeninnsats i forbindelse med innføring av SAP HR. De kundene vi har intervjuet har ulike erfaringer med hvor mye tid som har gått med til prosjektet. Dette henger både sammen med størrelsen på virksomheten, egen kompetanse på SAP og kompleksiteten i implementeringsprosjektet.

Det ble gjort risikoavsetninger på 6,6 og 5,3 prosent i budsjettene for 2007 og 2008. Noe av risikoavsetningen ble brukt i forbindelse med Universitetet i Oslo, for øvrig ble deler av avsetningen omdisponert til andre tiltak i programmet.

7.4 Risikostyring

Risikostyring av programmet ble startet umiddelbart etter restruktureringen av programmet i 2006. Identifisering av risikoelementer og tiltak knyttet til disse er dokumentert i statusrapportene til kontaktforum /Finansdepartementet. Programmet har benyttet SSØs metode for risikostyring. Dette er et etablert metodeverk som blir benyttet i offentlig sektor. Rapporterte risikoreduserende tiltak ser ut til å være gjennomført fra 2006 og til avslutning av programmet. Utvikling av risikobildet er rapportert og fulgt opp på møter i styringsgruppen.

Vi har ikke oppfattet at prosjektlederforum har vært involvert i vurderingen av risikoelementer i programmet. En kommentar til de identifiserte risikoelementer, er at malen som blir benyttet

gjør det noe vanskelig å få oversikt over vurderinger og tiltak pr element. Hele historikken er dokumentert i rapporteringsmalen.

7.5 Kontraktsstyring

Programmet har hatt følgende tre viktige leverandører knyttet til gjennomføringen:

- Driftsavtale med ErgoGroup,
- Konsulentavtale knyttet til SAP-kompetanse og annen konsulentbistand med Cap Gemini, med SAP Norge som underleverandør
- Avviklingsavtale for eksisterende SLP-kunder med Bluegarden.
-

Avtalene er gjennomgått og kommentert i tidligere eksterne revisjoner av programmet. Det er ikke inngått nye avtaler eller reforhandlet avtaler i denne perioden.

Avtale med ErgoGroup

Det er dokumentert 58 endringer til avtalen med ErgoGroup. Av dokumentasjonen vi har fått tilgang til kan vi ikke se at det er utarbeidet endringsbilag knyttet til kontraktgjennomgangen med Terramar, se kopi av tekst nedenunder fra programrevisjon⁵:

Avtalen dekker både drift av servere og applikasjon, men det er noe uklart om de oppetidsgarantier som er definert kun gjelder for serverdriften eller om den og inkluderer applikasjonene.

Avtalen mellom ErgoGroup og SSØ er ikke tidsbegrenset, men fornyes automatisk for ett år av gangen, men med gjensidig rett for partnerne til å si opp med tre måneders skriftlig varsel før utløpet av hver periode. Problemstilling vedrørende bestilling av nye tjenester og tilgjengelighet/responstider når det gjelder drift av SAP HR er kommentert i flere rapporter til styringsgruppen. Gjentatte purringer og eskalering av mangler i tjenestene til ledelsen av ErgoGroup medførte over en lengre tidsperiode ingen forbedringer. SSØ vurderte flere ganger å konkurranseutsette driftstjenestene, men det er for tiden ikke gjennomført. Driftsstabiliteten er i følge sentrale ressurser i SSØ og deres kunder tilfredsstillende i dag.

7.6 Devoteam daVincis vurdering

OPAL-programmet er i stor grad gjennomført i henhold til planene som ble lagt i 2006. Både styring og gjennomføring av utrulling av løsningen og økonomistyringen i programmet har vært god og i tråd med styringsdokumentet. Styringsgruppens reelle rolle og ansvar har etter vår vurdering ikke vært i tråd med rollebeskrivelse i styringsdokumentet.

Prosjekter som går over lengre perioder bør ha en del faste milepæler. Slike milepæler vil kunne fungere som beslutningspunkter der man har mulighet for å ta prosjektets strategi opp til vurdering, og eventuelt stoppe prosjektet dersom det skulle være behov. Slike milepæler har i liten grad vært til stede i OPAL-programmet. Det gjelder både før og etter restruktureringen i 2006. En konsekvens av dette er blant annet at styringsgruppens rolle som styringsorgan er blitt redusert. Vi tror at en plan som legger opp til mer reelle vurderinger i forbindelse med milepæler ville gitt en bedre styring av programmet. Hadde man lagt opp til denne type prosess kunne man kanskje ha fanget opp problemene i programmet på et tidligere tidspunkt og dermed justert kurs og strategi tidligere.

Nedenfor har vi påpekt enkelte andre forhold knyttet til styringen av programmet:

- Økonomistyringen i programmet har vært god, men det har vært problematisk å få gode oversikter over intern ressursbruk. Siden dette ble påpekt allerede i revisjonen i 2004, burde man vurdert innføring av timeregistrering tidligere. Totalrammen for prosjektet er vanskelig å anslå siden man mangler oversikt over kundenes ressursbruk.

⁵ Gjennomgang av kontrakter pr. 14. mai 2007

- Risikostyringen er gjennomført i henhold til SSØs egen metode. Når det gjelder risikostyring vil vi påpeke to forhold. Prosjektlederforum burde vært trukket inn i analysen av risikofaktorer/risikoreduserende tiltak. Vi mener også at selve etablering av SSØ og oppbygging av en ny organisasjon, parallelt med gjennomføring av OPAL programmet, burde vært definert som en risikofaktor.
- Driftsavtaler reforhandles normalt periodisk (i.e. konkurranseutsettes). Vi anbefaler å tidsbegrense alle avtaler for å evaluere strategiske valg jevnlig. For drifts- og vedlikeholdsavtaler bør dette da gjøres på anskaffelsestidspunktet, hvor maksimal varighet settes ut fra eksempelvis forretningsmessige vurderingsprinsipper. Et viktig prinsipp i denne sammenheng, som også er i tråd med anskaffelsesregelverkets bestemmelse om varighet på rammeavtaler, er behovet for en fornuftig avskrivningstid på investeringer. Statens egne standardavtaler innehar klausuler om automatisk fornyelse i ubegrenset tid, jf Driftsavtalen og Vedlikeholdsavtalen.

8 Kvalitet, opplæring og gevinstrealisering

I dette kapitlet har vi kommentert testprosedyrer, opplæring og arbeidet med gevinstrealisering i programmet.

8.1 Testprosedyrer

På bakgrunn av gjennomgang av dokumenter, samt intervjuer, har vi funnet følgende to områder i programmet som omfattes av test:

1. Test ved utrulling av SAP HR til nye kunder
2. Test av ny funksjonalitet eller feilretting

Ansvarsdelingen på testområdet er at utvikler gjennomfører enhetstest, mens forvaltningskontroller avsjekker formelle krav og regionskontorene gjennomfører akseptansetest.

Test i forbindelse med utrulling av SAP HR til ny kunde har fungert tilfredsstillende. Kundene har gitt tilbakemelding på at de har fått god støtte fra regionkontorene og testmetodikken har fungert. Dette har ført til at kvaliteten på lønnsutbetalingene har vært høy.

Når det gjelder test av ny funksjonalitet eller feilretting, har ikke dette fungert like godt. Bakgrunnen for dette er tilbakemelding fra kundene om at driftsatt løsning ikke er tilfredsstillende ut fra kundens behov verken når det gjelder stabilitet eller funksjonalitet.

8.2 Opplæring

SSØ har lagt stor vekt på opplæring i programmet. Regionkontoret i Drammen har ansvaret for både intern opplæring og opplæring av kundene. Vi har i liten grad sett på opplegget for intern opplæring. Tilbakemeldinger fra kundene tyder imidlertid på at kompetansen hos SSØ, både på SAP og prosjektledelse, er blitt god i løpet av programperioden.

Når det gjelder opplæring hos kundene, skjer hoveddelen gjennom et tredagers kurs ved opplæringsenheten i Drammen. Fra kundene deltok de som skulle bruke løsningen, dvs ansatte med ansvar for lønn. Kursopplegget får positive tilbakemeldinger, men flere kunder opplever opplæringen som litt for generell. Det blir sett på som en fordel om man kunne hatt mer sektorspesifikke kurs, slik at likeartede virksomheter gikk sammen. Da ville kursene kunne blitt mer spisset. Det blir også pekt på at ytterligere opplæring er nødvendig dersom man skal kunne hente ut alle gevinster.

Flere peker også på at kurset kom på et for tidlig tidspunkt i innføringen. Det er en fordel med noe kjennskap til systemet før man deltar på kurs. Opplæringen bør komme så tett opp til driftssetting som mulig. SSØ oppgir at det opprinnelig var lagt opp til en tottrinnsopplæring, men erfaringene viste at kundene ikke ønsket å sette av tid til dette.

Når det gjelder løpende hjelp og oppfølging fra SSØ i forbindelse med utrulling, gir kundene SSØ gode tilbakemeldinger. Det har vært lett å be om hjelp og SSØ-ansatte har vært positive til å stille opp.

8.3 Gevinstrealisering

Å oppnå de samfunnsmessige målene med programmet, det vil si utnytte stordriftsfordeler, ta ut samordningsgevinster og effektivisere transaksjonshåndtering, har vært en kritisk suksessfaktor i programmet. SSØ har et ansvar for realisering av gevinster knyttet til

stordriftsfordeler. Utover dette har SSØ definert sin rolle som tilrettelegger for at kundene skal kunne ta ut gevinster, mens selve gevinstrealiseringen vil være kundens ansvar

Dovre påpekte i sin rapport fra 2004 at det manglet premisser for arbeidet med gevinstrealisering i programmet. De foreslo at det skulle utarbeides en gevinstrealiseringsplan for programmet og at dette området burde gis særlig oppmerksomhet i den overordnede styringen av programmet. I etterkant av denne rapporten ble det gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av OPAL-programmet. Denne analysen gir en bred gjennomgang av hele programmet, herunder konsekvenser og muligheter for kundene. Denne analysen har nok hatt en viss innflytelse på innrettingen av programmet i SSØ, men er i relativt liten grad fulgt opp direkte.

Et godt opplæringsopplegg er en viktig forutsetning for å ta ut gevinster. Det er utarbeidet et omfattende opplæringsopplegg i programmet, jf punktet ovenfor. SSØ er videre i ferd med å bygge opp en rådgivningstjeneste rundt SAP HR. I denne sammenheng ønsker de å fokusere på arbeidsprosesser og mulighetene som god styringsinformasjon gir virksomhetene.

SSØ har i intervjuene understreket at det er virksomhetene som har ansvar for å hente ut gevinstene. På bakgrunn av de intervjuene vi har gjort med kundene, virker det som kundene til dels har et problem med å se gevinstpotensialet. Vi har heller ikke inntrykk av at kundene i særlig grad har planer for arbeidet med gevinstrealisering knyttet til innføring av SAP HR. Enkelte peker på at bedre rapportering og styringsinformasjon vil være nyttig, men at de i liten grad har begynt å benytte dette. Enkelte kunder oppgir også at de allerede har administrative systemer som ivaretar deler av funksjonaliteten i personaldelen av SAP. Fullservicekundene ser færre muligheter for gevinster enn de store kundene. De opplever SAP HR som forholdsvis arbeidskrevende og "umoderne". Dette skyldes særlig alt arbeidet med utfylling av blanketter, papirutskrifter og postforsendelse.

SSØ skriver i egen sluttrapport at kundeundersøkelsen viser at ressursbruken på lønns- og personalområdet har økt i virksomhetene. Dersom virksomhetene ønsker et bedre datagrunnlag, vil dette nødvendigvis medføre at de bruker mer tid til å fremskaffe datagrunnlaget. Ressursøkningen har i følge respondentene pr. i dag ikke medført økt effektivitet på lønns- og personalområdet. De peker videre på at SSØ må fokusere på å tilrettelegge og bistå lederne i virksomhetene slik at informasjonen i SAP HR kan benyttes aktivt i den løpende styringen.

Etter vår vurdering har det vært et bevisst forhold til ansvarsdeling mellom virksomheter og SSØ når det gjelder gevinstrealisering. Det har vært lite oppmerksomhet i SSØ rundt gevinstrealisering i virksomhetene og hva som ligger i rollen som tilrettelegger.

SSØ er, som tjenesteleverandør, avhengig av å justere forventninger, styrke kompetansen og bedre samarbeidsevnen mot kundene for å kunne drifte og videreutvikle SAP HR på en effektiv måte. Fullservicemodellen er i dag preget av å sende papirer mellom etater, noe som kan virke som en lite effektiv arbeidsform. Denne løsningen støtter heller ikke kravet om effektiv transaksjonshåndtering.

Det påpekes også i flere sammenhenger at kundene har organisert seg forskjellig og har ulik kompetanse om hvordan SAP HR kan utnyttes mest mulig effektivt. SSØ planlegger nå å tilby rådgivningstjenester til kundene for å bistå i en bedre utnyttelse av SAP HR. Dette er i tråd med kundenes forventninger og ønske om bistand for å få utnyttet informasjonene i SAP til styringsformål i egen virksomhet.

9 Samlet vurdering av programgjennomføringen

Overgang til SAP HR som lønns- og personalsystem i staten har vært et stort, omfattende og ikke minst langvarig prosjekt. Det startet i Skatteetaten, men ble ved etableringen av SSØ i 2004, en sentral del av SSØs virksomhet.

Manglende strategisk perspektiv ved oppstart av OPAL

Omfanget av programmet og konsekvenser av innføring av SAP HR ble sterkt undervurdert i starten av arbeidet i 1999/2000. Programmet ble ved oppstart sett på som en utskifting av løsning i Skatteetaten/SSØ og konsekvensene av ny løsning for kundene ble i liten grad vurdert. Dette førte til at programmet de første årene hadde feil, eventuelt manglende, strategisk innretting. Dette er også påpekt i tidligere gjennomførte evaluerings- og revisjonsrapporter både fra Dovre (2004) og BDC(2005). Erfaringen fra dette programmet viser hvor viktig det er å gjennomføre en grundig analyse av konsekvenser for samtlige aktører ved utskifting og/eller anskaffelse av IKT-løsninger. Dette gjelder i særlig grad løsninger som berører mange aktører.

Restruktureringen av programmet burde kommet tidligere

OPAL-programmet ble stanset i 2005. Det ble gjennomført en omfattende restrukturering av programmet med påfølgende endret strategi i 2006. Programperioden ble utvidet til medio 2008, opprinnelig skulle programmet vært avsluttet i ved utgangen av 2006.

Restruktureringen skjedde på bakgrunn av klager fra kunder og førte til at Finansdepartementet, i samarbeid med SSØ, tok initiativ til revisjonsrapporten i 2005. Etter vår oppfatning kommer disse signalene tydelig frem også i revisjonsrapporten fra 2004. Denne rapporten stilte såpass mange kritiske spørsmål til programmet, at vi mener SSØ og Finansdepartementet burde fanget opp dette og dermed iverksatt arbeidet med restruktureringen av programmet et år tidligere.

Gjennomføringen av OPAL-programmets siste del har vært god

Gjennomføringen av siste del av OPAL-programmet har i stor grad vært vellykket. Programmet er gjennomført i henhold til tidsplanen som ble lagt i forbindelse med restruktureringen i 2006. Programmet er også gjennomført innenfor den budsjettammen som da ble lagt for programmet. Det er en generell tilbakemelding fra deltakere i programmet og kunder at programgjennomføring har vært tilfredsstillende. Regionkontorenes oppfølging av kundene har vært god. Det samme gjelder SSØ og programledelsens oppfølging av regionapparatet. Dette gjelder spesielt utrullingene i de siste par årene av programmet. Kunder som kom tidlig inn i programmet er ikke like positive som dem som kom med de siste par årene. Alle kundene ble produksjonssatt til avtalt tid og alle har fått utbetalt lønn med få feil.

Fordeler og ulemper ved et langvarig program

Programmet har gått over svært mange år. Dette har både sine positive og negative sider. I et så langvarig program, har man muligheter for å utvikle en god prosjektmetodikk blant annet knyttet til utrulling. Det mener vi man har klart i dette programmet. Rammeverket for utrulling har utviklet seg i positiv retning og er etter vår oppfatning blitt veldig bra. I begynnelsen ble malverket oppfattet som vanskelig tilgjengelig, blant annet på grunn av vanskelig terminologi. Den løpende utviklingen av malverket har vært positiv. Med tanke på utviklingsdelen i programmet, er det imidlertid ingen fordel at programmet har vart så lenge. I et program som dette vil hovedfokus alltid være på drift. Det betyr at arbeidet med utvikling ikke blir prioritert i tilstrekkelig grad. Det mener vi å ha sett også i OPAL-programmet. Etter vår oppfatning burde SSØ eventuelt ha vurdert å dele programmet i et utviklingsprogram og et utrullingsprogram.

Tett kopling mellom program og linje

Lederforankringen i programmet har vært veldig god de siste årene. Det samme gjelder Finansdepartementets oppfølging av programmet. Det har ikke vært en "rendyrket" prosjekt/programorganisering, til det har koplingen til linjen vært for tett. Det er i stor grad SSØs ledelse som har tatt beslutninger i programmet. Styringsgruppen har på mange måter hatt karakter av en referansegruppe og har vært viktig for informasjon til organisasjonen. Det er forståelig at man valgte denne modellen ut fra at SSØ var i en etableringsfase og den store betydningen som økonomitjenester (lønn) har i organisasjonen. Vårt inntrykk er imidlertid at det har fungert bra i dette programmet. En slik løsning er ikke ideell, blant annet fordi det er en risiko for uklarhet knyttet til roller og ansvar i en så "sammenvevd" modell som det har vært i programmet. Vi vil for øvrig understreke betydningen av at regiondirektørene har vært så tett involvert i programmet.

Positivt med tett oppfølging fra programleder

Programlederen har hatt en tett oppfølging av prosjektlederne ved regionkontorene. Dette har skjedd både gjennom felles møter (ukentlig/hver 14. dag) og på individuell basis. Dette er veldig positivt. Vi tror imidlertid det ville vært en fordel med noe mer skriftlighet i programmet på dette nivået. I et program som involverer så mange aktører er dokumentasjon spesielt viktig. Eksempelvis burde hovedpunkter fra møtene med prosjektledere vært oppsummert og distribuert til deltakerne.

SSØ hadde mangelfull SAP-kompetanse de første årene. Dette gjaldt så å si alle ledd og var et problem for en del av utrullingsprosjektene. Dette ser ut til å ha bedret seg de siste årene. SSØ har nå et SAP-miljø av betydelig størrelse sentralt, i tillegg til god kompetanse ved regionkontorene. Dette er viktig med tanke på drift og videre utvikling av SAP HR.

Utviklingsprosjektene har gått veldig sakte

Utviklingsprosjektene går tilsynelatende sakte. Dette har flere årsaker, deriblant:

- Programvareleverandør har levert færre funksjoner enn forventet, og brukt lengre tid på å levere dette.
- Drift er blitt prioritert fremfor utvikling.
- Det mangler en klar utviklingsstrategi, det er ikke gjennomført tydelige investeringsvurderinger for nye prosjekter.
- Utviklingsmetodikken er mangelfull når det gjelder spesifisering, arbeidsform, ledelse og testing av utviklingsløpene på internettløsningene

Tiltak kan være å konsentrere utviklingen i en periode på å redusere årsaken til feilene, automatisere arbeidsrutiner som i dag må gjøres manuelt, og besvare spørsmål så tidlig som mulig i verdikjeden. Dette vil fristille tid til utviklingsarbeid. SSØ bør også utvikle en metodikk for gjennomføring av utviklingsprosjekter.

Mange organisasjoner er blitt fristet til å skille utvikling og kodeforvaltning i to uavhengige organisasjoner, noe som sikrer fokus på både feilretting og utvikling. På kort sikt er dette sett på som et godt tiltak, men på lang sikt får man ofte spenninger mellom enhetene. Utvikling leverer nyutvikling som har driftsmessige utfordringer, noe forvaltningsteamet blir satt til å løse. Utviklingsteam i selskaper som Google og eBay har både utvikling og driftsansvar. Forutsetningen for at dette skal fungere er at teamene har tilstrekkelig og god kompetanse til å kunne ivareta arkitektur, design og driftsproblemstillinger i tillegg til kodekompetanse. Tilsynelatende ser det ut som om SAP-utviklingsteamet i SSØ foreløpig har for lite kompetanse på enkelte delsystemer til å kunne arbeide etter denne arbeidsformen. Anbefalingen blir dermed å se på muligheten til å styrke utviklingsteamet.

En siste aktivitet som ofte forsinker utviklingsprosjektene, er utydelige spesifikasjoner. Ekspertene anslår at dårlige spesifikasjoner med manglende kundeforankring kan fordyre

utviklingsprosjekter med 40 prosent på grunn av reimplementering av løsninger og behovet for avklaringer underveis. Vi vil anbefale at SSØ forankrer utviklingsplanene hos en overordnet systemeier, som kan gjøre de overordnede prioriteringene. Det er sentralt at systemeier har forståelse for forretningssiden. God teknologiforståelse er imidlertid også kritisk. Dette er viktig for å prioritere riktige utviklingsaktiviteter, forankre beslutninger og legge realistiske fremdriftsplaner. Etablering av en form for brukerråd eller annen systematisk innhenting og prioritering av synspunkter fra brukerne er også viktig i denne sammenheng.

Manglende fokus på gevinstrealisering

Ansvarsdelingen når det gjelder gevinstrealisering er at SSØ skal tilrettelegge løsningen, mens virksomhetene har et ansvar for å ta ut gevinster. Det er litt uklart hva som ligger i "å tilrettelegge løsningen". Inntrykket vårt er at SSØ kunne gjort mer på dette området. Spesielt de små virksomhetene har problemer med å se hvordan de kan utnytte mulighetene som ligger i løsningen. Mer oppmerksomhet rundt og mer ressurser til gevinstrealisering kunne lagt bedre til rette for å ta ut gevinstpotensialet. SSØ er pr. i dag i ferd med å styrke sin innsats innenfor rådgiving, dette er positivt.

I forbindelse med gevinstrealisering er opplæring sentralt. Det kommer positive tilbakemeldinger både opplæringsaktivitetene og på fagdagene. Det har trolig vært klokt å legge ansvaret for opplæring til en region. Når det gjelder tidspunkt for opplæring, er det viktig at dette ikke kommer for tidlig i utrullingsprosjektet. Det vil ofte være en fordel at brukerne har testet løsningen litt før de deltar på kurs. Enkelte har pekt på at opplæringen er for generell.

Erfaringer med bruk av SAP HR

Det har ikke vært en del av vårt mandat å evaluere effekter av SAP HR- løsningen. I intervjuer med kunder har vi imidlertid fått en del synspunkter på løsningen som vi - noe stikkordsmessig - gjengir her.

Forbedringspunkter er blant annet knyttet til følgende erfaringer:

- Løsningen er tungvint å bruke blant annet for timelønnte, for å legge inn fungeringer og rent generelt for mindre endringer i ansettelsesforhold etc.
- Det er ikke tatt hensyn til turnusordninger i systemet.
- Løsningen er forholdsvis tungvint å bruke for fullservicebrukere, med utfylling av et relativt omfattende blankettsystem, utskrift av blanketter og postforsendelse.
- Det er noe blandete erfaringer med løsning for innrapportering av feil (Solman)

Positive erfaringer:

- Løsningen gir et mye bedre datagrunnlag for intern styring og myndighetsrapportering
- Løsningen gir bedre oversikt og gjør det mulig å finne avvik raskt
- Funksjon for rekalkulering ved lokale forhandlinger innebærer en effektiv løsning
- Det er positivt at man gjennom løsningen hele tiden har tilgang til oppdatert statlig regelverk på lønns- og personalområdet.

Vedlegg

Oversikt over utviklings- og forvaltningsavdelingen i SSØ.

Rolle	Antall	Beskrivelse
Programmerer(ABAP/Java)	2	ABAP er SAP utviklingsspråk. Java litt inn i SAP portalen.
Autorisasjoner *	1	Tilgangsstyring/Sikkerhet og rollestyring
Forvaltningscontroller	1	SOLMAN change management, systemansvarlig for solman. Fokus på SSØs forvaltningsrutiner inkl. produksjonssetting
Dokumentasjon *	2	Redaktør for all dokumentasjon som går ut til kundene. Jobber sammen med utvikler. I dag word dokument, men i fremtiden skal en dokumentasjonsportal (uPerform™) benyttes. Dokumentasjon kjører prosjektledelse. Med ny portal blir det lettere å finne dokumentasjonen, samt versjonskontroll og kvalitet øker.
Organisasjon/Personal *	2	Organisasjonsoppsett for løsningen. Når man ansetter en person må man gjennom en del skjermbilder. For å styre dette har man saksganger. Denne gruppen har ansvaret for saksgangene.
Portal	1 (+2 nye)	Webgrensesnittet for løsningen. Java og SAP-portal kompetanse. Funksjonell portalkompetanse (ESS, MSS) og mer teknisk rettet kompetanse mot Java. Forstå også drift av systemet.
ERGO kontraktsforvaltning	1	Kontaktpunkt mot Ergo. Basiskompetanse på drift, også av portalen. Forvalter pris og riktige ressurser. Ergo har problemer med å gi SSØ kompetanse til rett tid. Bruker Remedy.
TID *	1,5	Arbeidsplaner for kundene. Tiden man skal jobbe (fra 8-4). Mange varianter av arbeidsplaner. Vedkommende har ansvar for å gi de riktige arbeidsplanene til de riktige personene. Ganske avansert, blant annet når man jobber natt/skift.
Lønn *	6,5	Lønnsmotoren. Sørge for at reglene for lønn er riktig for alle virksomhetene. Forstå regelverket, og få implementert dette for SSØ. 2 personer har spesialansvar for å oppdatere seg på regelverket.
ESS *	1	Lønnsslipp, (bankkonto, reiseslippen, reiseregninger).
Løsningsarkitekt	1	Edderkoppen i løsningen til SSØ. God oversikt over løsningen. Viktig for feilretting. Problemer er ofte i grenseland mellom delkomponenter.
FI/CO *	2	Remiterer. Kontering og remitteringsbiten går inn i SAP HR (skyggeregnskap). Holder tak i alle utbetalingsfilene som konteres i regnskapet til agresso, og blir sendt til en banktransaksjon (hos AS EDB) til den enkelte ansattes bank. Fikser feilsituasjoner og kontrollerer.
E rekruttering	1	I dag en pilotløsning med 7 virksomheter. Ved lansering håper man at 100 virksomheter vil ta i bruk løsningen. Løsningen er tilpasset regelverket i staten (regelverket for ansettelser)
MSS	1	Ledernes admingrensesnitt
Leder	1	Morten Bråthen
Totalt	25	

*Fagansvar

