

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep.  
0030 OSLO

Vår dato	28.6.2019
Vår referanse	19/00176-4

Deres dato	
Deres referanse	Ida Møller Solheim

Saksbehandler: Jan Sjørgård

## Innspill fra Skate vedrørende Skate-sak 12/19 - Innretningen på ny kvalitetssikringsordning for digitaliseringsprosjekter

Vi viser til Skate-sak 12/19 i Skate-møtet 13.6.2019 der Finansdepartementet presenterte arbeidet med innretning på ny kvalitetssikringsordning for digitaliseringsprosjekter.

### Beslutning i Skate

- Finansdepartementet oppfordres til å hensynte innspillene fra Skate i det videre arbeidet med krav og veileder for digitaliseringsprosjekt over ny terskelverdi på 300 mill. kr. i KS-ordningen.
- Difi bes oversende en oppsummering av Skates innspill til Finansdepartementet

### Innspill fra Skate

Skate støtter at det arbeides med kvalitetssikring og god oppfølging av større investeringer innen digitalisering. Kvalitetssikring er viktig, men må også tilpasses på riktig måte for å gi høyest mulig verdi.

Det er positivt at Finansdepartementet ber Skate om innspill. Samtidig kommer innspillsrunden sent, og Skate mener det er uheldig at ordningen ser ut til å tre i kraft med lavere terskelverdi før nye veileder er kjent. Dette kan også gi usikkerhet om hvordan det skal arbeides i mellomfasen inntil ny veileder er på plass. Skate peker på at endring i terskelnivået har skapt usikkerhet, og at dialog med Skate i forkant av endringen burde vært gjennomført. Det er et viktig læringspunkt at Skate må tidligere inn i prosessen.

Skate uttrykte i møtet bekymring langs flere dimensjoner. Disse er oppsummert under:

Den nylig lanserte strategien "En digital offentlig sektor" peker på at vi i Norge har en veldrevet og effektiv offentlig sektor, men også at det er store utfordringer. Velferdsstaten er under press og regjeringens digitaliseringspolitikk understreker viktigheten av å levere enda bedre tjenester til innbyggerne, næringsliv og frivillige organisasjoner. Digitalisering, innovasjon og omstilling er viktige virkemidler. Rammene for at de offentlige virksomhetene kan lykkes med den digitale transformasjonen må bedres, og Skate ser utfordringer ift. hvordan den nye kvalitetssikringsordningen kan bidra til dette.

Samtlige virksomheter som deltar i Skate ser i økende grad utfordringer som ikke kan løses i den enkelte virksomhet eller sektor alene. Samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivå for å skape sammenhengende tjenester som løser brukernes behov må styrkes. KS-ordningen må understøtte dette behovet. Digitaliseringsprosjekter utfordrer tradisjonelle ansvarsgrenser hvor virkningene ofte går på tvers av virksomhets-, sektor- og forvaltningsgrenser, og hvor nettopp samhandlingen mellom aktørene (for eksempel mellom stat og kommune) er det som utløser gevinster for innbyggere, næringsliv og offentlig sektor.

Finansdepartementet beskrev i møte med Skate følgende utfordringer ved digitaliseringsprosjekter:

- 10% uten nytte
- 30% leverer mindre nytte enn planlagt
- 30% kostnadsoverskridelser

Skate er enig i at det er behov for å styrke kompetansen og veiledning om arbeidet med gevinstrealisering generelt, og med innovasjon og digital transformasjon spesielt. Slik Skate oppfatter det, er utgangspunktet for den senkede terskelverdien at for mange digitaliseringsprosjekter feiler på kostnadsoverskridelser og manglende levering av nytte og innovative løsninger. Men man løser ikke nødvendigvis nytte – og innovasjonsutfordringer med større utredninger og kvalitetssikring. Samtidig kan det også stilles spørsmål ved om utfordringene over er av en slik art og størrelse at kvalitetssikring løser disse utfordringene. Den digitale transformasjonen innebærer bruk av metoder hvor man ikke nødvendigvis er kjent med løsningen i startfasen av prosjektet, men hvor man finner gode løsninger og gevinster underveis i prosjektet. Nåværende prosjektmodell og KS-ordning ivaretar ikke denne tilnærmingen, og kan være til hinder for dette.

Skate er spesielt bekymret for at den nye kvalitetssikringsordningen ikke i tilstrekkelig grad fanger opp at digitaliseringsprosjekter skiller seg vesentlig fra mer fysiske prosjekter som man eksempelvis finner i bygg- og anleggssektoren og transportsektoren. Statens prosjektmodell er basert på en tradisjonell og historisk oppfatning av sekvensialitet og "fossefall", hvor detaljerte målbilder og planer legges i starten av prosjektet. Dagens teknologi og mulighetsrom innenfor digitalisering utvikler seg så raskt at de fleste digitaliseringsprosjekter søker gode løsninger i takt med ny teknologi og mulighetsrom. Da er det en utfordring at kvalitetssikringsordningen tar lang tid, og historisk har krevd til dels stor detaljeringsgrad i tidligfasen. Dette er til hinder for innovasjon og nytenking underveis i prosjektfasen. Kvalitetssikringsordningen bør nettopp ta hensyn til dette slik at den ikke tar for lang tid, og kveler muligheten for innovative prosesser og løsninger.

Skate mener også det er relevant å stille spørsmål ved hvor mye ressurser det er hensiktsmessig å bruke i kvalitetssikring av digitaliseringsprosjekter. Kvalitetssikring krever større utredninger i forprosjektfasen, og det har også en kostnadsside som alternativt kunne vært anvendt direkte i prosjektfasen til innovative prosesser. Risiko kan håndteres på mange måter, eksempelvis ved iterativ og smidig utvikling.

Smidig utvikling (f.eks. Scrum) kom for fullt på begynnelsen av 2000-tallet. Metoden fokuserer på nytte underveis og hyppige leveranser. Virksomhetene har og vil i økende grad

organisere digitaliseringsprosjekter som smidig, kontinuerlig produktutvikling. Denne er ikke tidsavgrenset slik det legges til grunn i prosjektmetodikken. Det er uklart om KS-ordningen er ment å kvalitetssikre all utvikling som skjer i virksomhetene, eller bare den som er klart avgrenset i prosjekter. Det blir derfor viktig med en dialog om hva et tiltak er, og hvordan det avgrenses.

Risikohåndteringen i smidig utvikling er også forskjellig fra risikohåndteringen i tradisjonell prosjektmetodikk. I iterativ og smidig utvikling håndteres store deler av risikoen gjennom at det tas kontinuerlige beslutninger knyttet til tid, kost og kvalitet, da det hele tiden skapes ny innsikt og kunnskap. Dagens praksis i KS-ordningen med høy grad av detaljering i planverk og gevinstanslag i tidligfasen som legger føringer for løsninger langt frem i tid, kan derfor være uheldig. Teknologien og mulighetsrommene utvikler seg så raskt at gevinstene som beregnes på en løsning i tidligfasen kan være gammel eller utdatert når løsningen lanseres. Her kan fort kvalitetssikringsordningen bli et hinder heller enn en mulighet til å løse utfordringene Finansdepartementet beskriver med utfordringer knyttet til realisering av nytte.

Skate ser en reell risiko for at den nye kvalitetssikringsordningen ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til ny og moderne prosjektutvikling, og at tid- og ressurser knyttet til kvalitetssikring økes vesentlig. Dette kan lede til utilsiktede konsekvenser for oppnåelse av politiske mål knyttet til innovasjon, tempo og handlekraft i digitaliseringen. Den kan igjen påvirke mulighetene for effektivisering og brukerorientering av offentlige tjenester; ref. Digital agenda, Digitaliseringsrundskrivnet og ABE reformen. Kvalitetssikringsordningen kan også bidra til at det tas forpliktende valg for tidlig i prosjektene, slik at det ikke blir mulig å gjennomføre nødvendige justeringer uten at dette trigger uønskede konsenser.

Sammenhengende tjenester til innbyggere, næringsliv og på tvers av offentlig sektor krever betydelige investeringer i infrastruktur, plattformer, felleskomponenter og datadeling. Det er særskilt utfordrende å skape gode gevinstanslag for etablering av slik grunnleggende infrastruktur og de gevinstene som følger av denne. KS-ordningen og søkelyset på dokumenterte gevinster må ikke bli et hinder for utvikling av infrastruktur og fellesløsninger som hele offentlig sektor kan nyte godt av, og som gir bedre tjenestetilbud til næringsliv og innbyggere.

KS-prosessen gir usikkerhet og lange prosesser med høy ressursinnsats før gevinster realiseres. Ved å senke terskelverdien til 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter vil man risikere at et høyt antall prosjekter havner i kø for kvalitetssikring. Det er viktig at dette ikke blir en realitet. Skate mener det er viktig at Finansdepartementet er rustet til å håndtere et mulig høyt antall prosjekter som skal behandles og besluttes grunnet lavere terskelverdi.

Det reises også spørsmål ved om terskelverdien passer for alt. Som eksempel kan nevnes at i helsesektoren, som er en arbeidsintensiv sektor med mange hundretusen ansatte, kan kostnadene bare knyttet til innføring og opplæring i nye systemer utgjøre 30-40% av kostnadene. Et annet utfall av den nye terskelverdien kan bli at etatene styrer unna felles løsninger og samhandling på bekostning av mindre etatsvise prosjekter i sine egne "siloe". Dette vil være uheldig.

Skate er bekymret for kapasitet både i egne organisasjoner og i markedet til gjennomføring av KS-vurdering av digitaliseringsprosjekter, og ber om at avgrensningen av totalramme og tiltak skjer i dialog med aktørene. For tunge prosesser i KS-ordningen kan medføre at

nødvendige tiltak ikke gjennomføres, eller at framdriften stopper opp. Skate mener at større deler av KS-prosessene bør kunne gå i parallell med prosjektene for å sikre tempo i gjennomføringen.

Ulik kompetanse og forståelse hos den enkelte kvalitetssikrer er også et bekymringspunkt. Her har virksomhetene ulike positive og negative erfaringer. Virksomhetene bør få mulighet til å gi tilbakemelding til FIN om både ordningen og kvaliteten på konsulentselskapene som leverer kvalitetssikringen.

Vennlig hilsen  
på vegne av Skate

Steffen Sutorius  
direktør

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.*

Kopi til:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Katarina de Brisis	Postboks 8112 Dep	0032 OSLO
Arbeids- og velferdsdirektoratet	Jonas Slørdahl	Postboks 5 St. Olavs plass	0130 Oslo
Brønnøysundregistrene	Skjærpe	Postboks 900	8910 BRØNNØYSUND
Skatteetaten	Lars Peder Brekk	Postboks 9200 Grønland	0134 Oslo
KS - Kommunesektorens organisasjon	Hans Christian Holte	Postboks 1378 Vika	0114 OSLO
Statens lånekasse for utdanning	Kristin Weidemann Wieland	Postboks 191 Økern	0510 OSLO
Oslo kommune	Nina Schanke	RÅDHUSET	0037 OSLO
Statens kartverk	Funnemark	Anne Cathrine Frøstrup	3507 HØNEFOSS
Arkivverket	Arild Sundberg	Inga Bolstad	Pb. 4013 Ullevål Stadion 0806 OSLO
Direktoratet for e-helse	Christine Bergland	Postboks 6737 St. Olavs plass	0130 OSLO
Unit - Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning	Roar Olsen	Abels gate 5A	7030 TRONDHEIM