



Finansdepartementet

Veileder
31. januar 2020

Digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell

Innhold

Innledning.....	3
Formålet med veilederen	4
Relevante krav for digitaliseringsprosjekter i statens prosjektmodell:	4
Relevante veiledninger for digitaliseringsprosjekter i statens prosjektmodell:	4
Hva skal behandles som et digitaliseringsprosjekt i Statens prosjektmodell?	6
Avgrensning av digitaliseringsprosjekter	6
Beregning av investeringskostnader	8
Anbefalinger for utredning og kvalitetssikring av digitaliseringsprosjekter	10
Generelle anbefalinger for utredning og kvalitetssikring av digitaliseringsprosjekter:	10
Anbefalinger for konseptvalgutredningen og KS1	11
Anbefalinger for det sentrale styringsdokumentet og KS2.....	20

Innledning

Offentlig sektor er forpliktet til å bruke ressursene som er tilgjengelig mest mulig effektivt¹. Digitalisering åpner for mer effektiv bruk av samfunnets ressurser og for bedre tjenester til den enkelte. Digitalisering i offentlig sektor kan også legge til rette for privat næringsutvikling. Digitale løsninger gir mulighet til å tenke nytt, både om hva som gjøres, hvordan det gjøres og for hvem.

Samtidig som digitalisering representerer store muligheter, viser erfaringer² at det er krevende å lykkes. Det er av stor betydning at offentlige virksomheter og departementene jobber godt med digitalisering. Det må tilrettelegges for opplyste beslutninger³.

Den overordnede målsetningen med statens prosjektmodell er å legge til rette for at prosjektene er tilstrekkelig utredet og at beslutningstakerne har all nødvendig informasjon når de skal fatte beslutninger om statlige investeringer. Fra 21.09.2019 gjelder nytt rundskriv om statens prosjektmodell og ny rammeavtale for kvalitetssikring etter denne. Fra samme dato er terskelverdien for digitaliseringsprosjekter senket til 300 mill. kroner. Terskelverdien er senket fordi digitaliseringsprosjekter i denne størrelsen vurderes som minst like komplekse og risikofylte som fysiske infrastrukturprosjekter med langt høyere kostnadsramme.

Ekstern kvalitetssikring gjennom statens prosjektmodell kan betraktes som en utvidet utredningskapasitet for departementene. Ordningen gir tilgang på høyt kvalifisert kompetanse innen prosjektanalyse og -planlegging i ulike typer bransjer, også innen digitalisering. Statens prosjektmodell gir dessuten virksomhetene og styrende fagdepartementer et grunnlag for å:

- forankre store og viktige valg i regjering og storting, herunder løfte tverrsektorielle problemstillinger opp på det nivået som har mulighet til å treffe beslutninger som berører flere sektorer og forvaltningsnivåer
- sikre bruk av metodekunnskap og beste praksis innen utredning av prosjekter og forberedelse for gjennomføring
- sørge for at prosjekter er vurdert i lys av relevant erfaring fra andre pågående og slutførte sammenliknbare prosjekter.

Ansvarlig departement og virksomheter må selv vurdere behovet for annen bistand til uavhengig gjennomgang av grunnlagsdokumentasjon underveis. Virksomhetene kan i tillegg til kvalitetssikringsordningen søke veiledning i Digitaliseringsrådet, samt få veiledning fra DFØ vedr. utredningsinstruksen samt samfunnsøkonomisk analyse.

¹ Bestemmelser om økonomistyring i staten (2003 med endringer senest 2019), §4 b)

² M. Jørgensen (2015), Flyvbjerg og Budzier (2013)

³ Utredningsinstruksen (2016), kapittel 1-1

Formålet med veilederen

Veilederen er utarbeidet for å støtte arbeidet med å utrede, planlegge og kvalitetssikre digitaliseringsprosjekter etter statens prosjektmodell. Veilederens målgruppe er virksomheter som utreder prosjekter, departementer og leverandører som kvalitetssikrer prosjekter. En del virksomheter bruker eksterne ressurser til å bistå i utredningsarbeid. Disse regnes i denne sammenheng som en del av virksomhetene.

Rammen for veilederen er krav definert i rundskriv om Statens prosjektmodell (R-108/19). Veilederen skal hjelpe aktørene involvert i utredning og kvalitetssikring med hvordan kravene i rundskrivet kan forstås i en digitaliseringskontekst, herunder hvilke særegenheter som kjennetegner digitaliseringsprosjekter. Innholdet må ses sammen med generelle anbefalinger i annet relevant veiledningsmateriell. De nevnte kravene nedenfor har forrang over veiledningene, herunder denne veilederen. Videre legges det til grunn at kvalitetssikrere må følge kravene i rammeavtalen, men samtidig se hen til rådene i denne veilederen.

Relevante krav for digitaliseringsprosjekter i statens prosjektmodell:

Dokument	Referanse	Kort om innholdet
Utredningsinstruksen	FOR-2016-02-19-184	Om utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i eller på oppdrag for statlige forvaltningsorganer.
Rundskriv om Statens prosjektmodell	R-108 /19	Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten.
Rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser	R-109/14	Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.
Digitaliseringsrundskrivet	H-8/18	Pålegg og anbefalinger om digitalisering i offentlig sektor.
Reglement for økonomistyring i staten		Reglement for økonomistyring har som formål å sikre at statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, fastsatte mål og resultatkrav oppnås, statlige midler brukes effektivt og at statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte.

Relevante veiledninger for digitaliseringsprosjekter i statens prosjektmodell:

Veileder til utredningsinstruksen	DFØ 2018	Veilederen skal øke forståelsen av kravene i utredningsinstruksen, og gi anbefalinger om hvordan disse kan oppfylles
-----------------------------------	----------	--

Veileder i samfunnsøkonomiske analyser	DFØ 2018	Veiledning for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser, med anbefalinger om hvordan kravene i rundskriv R-109/14 kan oppfylles
Veileder nr. 9 ⁴ . Utarbeidelse av KVU/KL dokumenter	Finansdepartementet 2010	Relevant for arbeidet med konseptvalgutredningen og KS1
Veileder nr. 14 ⁴ Det sentrale styringsdokument	Finansdepartementet 2008	Relevant for arbeidet med sentralt styringsdokument og KS2
Veileder nr.6 ⁴ Kostnadsestimering	Finansdepartementet 2010	Relevant for arbeidet med sentralt styringsdokument og KS2
Veileder nr.4 ⁴ Systematisk usikkerhet	Finansdepartementet 2010	Relevant for arbeidet med sentralt styringsdokument og KS2
Veileder nr. 7 ⁴ Kontraktstrategi	Finansdepartementet 2008	Relevant for arbeidet med sentralt styringsdokument og KS2
Prosjektveiviseren	DIFI 2019	Prosjektveiviseren er en nettbasert veiledning til Difis anbefalte prosjektmodell for gjennomføring av IKT-prosjekter i offentlige virksomheter.
Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter ⁵	DFØ 2014	Formålet med veilederen er å bidra til god planlegging og vellykkede gevinstrealiseringsprosesser i offentlige tiltak. Samkjøres med Prosjektveiviseren
Rettleiar for konsultasjonsordninga	KMD 2015	Konsultasjonsordningen er en fast arena for dialog og samarbeid mellom regjeringen og KS, om det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner.
Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner	KMD 2016	Veilederen gjør rede for hvordan statlige tiltak og reformer som har konsekvenser for kommunesektoren skal håndteres.
Programvareutvikling med innebygd personvern	Datatilsynet 2019	Veilederen retter seg mot utvikling av programvare som inneholder personopplysninger

Veilederen vil bli oppdatert etter en periode med erfaringer fra kvalitetssikring av digitaliseringsprosjekter gjort etter nytt rundskriv for statens prosjektmodell og med ny rammeavtale for ordningen.

⁴ Veilederen skal oppdateres for å bli i overensstemmelse med nytt rundskriv

⁵ Veilederen skal oppdateres for å bli i overensstemmelse med annet veiledningsmateriell

Hva skal behandles som et digitaliseringsprosjekt i Statens prosjektmodell?

Rundskriv om statens prosjektmodell sier følgende (utdrag) om hvilke prosjekter som skal vurderes for kvalitetssikring gjennom Statens prosjektmodell:

- *Terskelverdien er 300 mill. kroner for digitaliseringsprosjekter*
- *Et digitaliseringsprosjekt er et utviklingsprosjekt eller endringsprosjekt hvor IKT utgjør en sentral del, og som endrer arbeidsprosesser, organisering, regelverk eller teknologi. Større anskaffelsesprosjekter innenfor f.eks. bygge- og anleggsprosjekter eller forsvarsmateriell, der IKT er en viktig komponent i leveransen, er ikke å betrakte som digitaliseringsprosjekter i denne sammenheng.*
- *Krav til KVV og KS1 gjelder dersom minst et av alternativene som utredes i konseptfasen har en samlet anslått kostnadsramme for investeringskostnadene over terskelverdien.*
- *Samlet investeringskostnad skal, både ved KS1 og KS2, forstås som det samlede omfang av investeringer som er nødvendig for at prosjektet kan oppfylle fastsatte rammebetingelser og mål, og har den tiltenkte funksjon. Dette innebærer at anslag for nødvendige investeringskostnader til vedlikeholdsinfrastruktur, utstyr osv. skal regnes med. Andre eksempler på hva som skal inkluderes i investeringskostnaden er vesentlige engangskostnader knyttet til omstilling, og innføring og opplæring i nye rutiner.*
- *Terskelverdien som utløser krav om kvalitetssikring fastsettes på grunnlag av prosjektets samlede anslåtte investeringskostnad uavhengig av finansieringsform (bevilgning over statsbudsjettet, statsgaranti, lån, egenbetaling, bompenger etc.) og om finansieringen kan komme fra flere ulike kilder. Kravet gjelder uavhengig av om kostnadene kan dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.*
- *Ved utredning av programmer eller pakker som består av flere prosjekter eller tiltak som henger tett sammen, gjelder kravet til KVV og KS1 dersom programmet eller pakkens samlede anslåtte kostnadsramme overstiger terskelverdien.*
- *Det stilles ikke krav til at etaters overordnede strategier, herunder digitaliseringsstrategier, skal utredes i en KVV og underlegges KS1.*
- *Det kan gis unntak fra krav om KVV og KS1 i prosjekter hvor det ikke foreligger minst to konseptuelt ulike alternativer i tillegg til nullalternativet. Det gis ikke unntak for krav til forprosjektfasen og KS2.*

Det er fagdepartementenes ansvar å vurdere hvilke digitaliseringsprosjekter og -tiltak som er over terskelverdien og melde disse inn til Finansdepartementet. Nedenfor gjennomgås en rekke momenter som bør inngå i denne vurderingen.

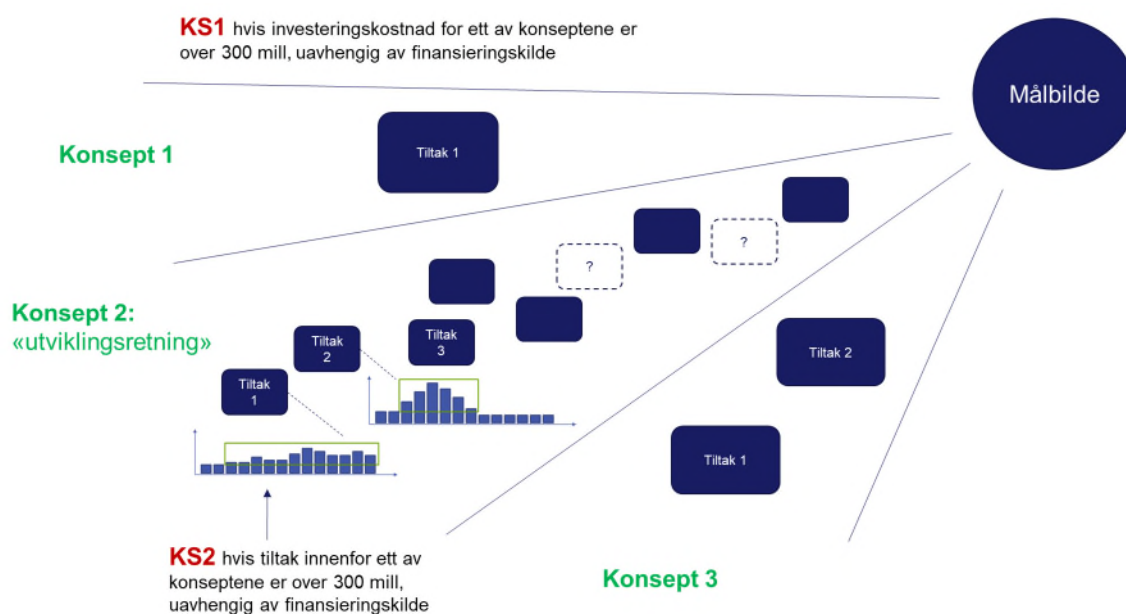
Avgrensning av digitaliseringsprosjekter

Når realisering av en bestemt samfunnsnytte krever et knippe av tiltak som sammen er nødvendige for å realisere nytten, og den samlede kostnadsrammen (definert ved P85) for tiltakene overstiger terskelverdien, skal tiltakene anses som et prosjekt som omfattes av statens prosjektmodell. Om arbeidet ikke skal organiseres eller gjennomføres som et prosjekt er ikke av betydning. Tiltakene kan f.eks. være organisert i linjen som del av en helhetlig virksomhetsutvikling og gjennomføring

kan følge prinsipper for smidig utvikling. I det følgende benyttes begrepet digitaliseringsprosjekter, men dette kan altså både dekke over prosjekter og programmer, samt digitale tjenester og tiltak som inngår i en helhetlig virksomhetsutvikling.

Dersom flere digitaliseringsprosjekter har avhengigheter til hverandre på en slik måte at de må realiseres sammen for å utløse nytte, og det dermed ikke gir verdi kun å gjennomføre ett eller noen av prosjektene, skal summen av tjenestenes investeringskostnader være grunnlaget for om prosjektet overstiger terskelverdien. Dette kan f.eks. være dersom flere prosjekter må realiseres for å oppnå en planlagt utviklingsretning, eller dersom flere prosjekter skal bygge løsninger på en felles teknologisk plattform. Beslutningstidspunktet for konseptvalget skal skje før etablering av første digitale tjeneste. Grove anslag uten detaljerte løsningsbeskrivelser kan brukes for tjenester som ligger langt frem i tid.

Når et digitaliseringsprosjekt inngår i et program, en pakke eller en utviklingsretning, vil KS2 kun være nødvendig for enkeltprosjektet i utviklingsretningen dersom investeringskostnaden for prosjektet er over terskelverdien.



Figur 1: avgrensning av hva som skal kvalitetssikres i hhv KS1 og KS2.

Beregning av investeringskostnader

Fordelingen av investeringskostnader i investeringsperioden kan ofte se annerledes ut i et digitaliseringsprosjekt enn i et tradisjonelt fysisk infrastrukturprosjekt (bygg, vei, etc.). Mens et tradisjonelt fysisk infrastrukturprosjekt ofte har en pukkelkostnad (høye investeringskostnader i en forholdsvis kort periode, etterfulgt av betydelig lavere drift- og forvaltningskostnader), vil utvikling av en digital tjeneste ofte kunne ha en svakt stigende kostnadsprofil over en lengre periode (lavere investeringskostnader fordelt på en lengre periode, etterfulgt av forholdsvis store drift- og forvaltningskostnader).

Det som skal inngå som grunnlag for å vurdere om kostnadsrammen for prosjektet vil overstige terskelverdien er den anslåtte samlede investeringskostnaden knyttet til å etablere og videreutvikle det digitale tjenestetilbudet til et bestemt funksjonelt nivå, uavhengig av profilen på investeringskostnadene.

Digitalisering kan realiseres helt eller delvis gjennom å inngå kontrakter om bruk av allerede utviklede løsninger i markedet. Det vesentlige for å vurdere om digitaliseringsprosjektet overstiger terskelverdien er da størrelsen på den avtalemessige kostnadsforpliktelsen som staten skal pådra seg. Den delen av prosjektets kostnad som har form av en tjenestepreis/abonnementskostnad skal medregnes, ved å beregne den samlede kostnadsforpliktelsen av en årlig avtalekostnad for alle år som inngår i perioden en kontrakt eller bruksavtale inngås for.

Vesentlige engangskostnader knyttet til omstilling, innføring og opplæring i nye rutiner skal inngå ved beregning av investeringskostnaden. Ved tverrsektorielle prosjekter skal alle investeringskostnader inngå, uavhengig av hvilke budsjetter kostnadene dekkes av.

Løpende driftskostnader og forvaltning (feilretting, mindre endringer, oppgradering av systemkomponenter, vedlikehold) inngår ikke i investeringskostnaden, men skal inngå i den samfunnsøkonomiske analysen. Det samme gjelder forbigående endringer i produktivitet som følge av nye måter å arbeide på, med mindre slike reduksjoner i produktivitet motvirkes gjennom å midlertidig øke antall ansatte, sette ut oppgaver mot betaling for en periode eller liknende. Hvis det påløper betalbare kostnader knyttet til å kompensere for fall i produktivitet, skal dette medregnes i investeringskostnaden.

Grove estimeringsmodeller kan gi raske totalestimer for å vurdere om prosjektet vil overstige terskelverdien. En mulig fremgangsmåte er å ta utgangspunkt i anslag for utviklingskostnadene i et digitaliseringsprosjekt, jf. boks 1.1. For tverrsektorielle prosjekter bør det, så vidt mulig, brukes en standardisert måte å beregne timekostnader som baseres på reelle timepriser.

Viser anslagene at prosjektet er i grenseland for terskelverdien slik at det er tvil om prosjektet vil bli omfattet av kravene, anbefaler vi å starte utredning etter KVU-metodikken. Underveis i arbeidet kan omfanget av utredningen tilpasses hva som kommer frem. Ender prosjektet opp under terskelverdien har virksomheten et godt grunnlag for å beslutte videre oppfølging, i tråd med kravene i utredningsinstruksen.

Boks 1.1 Eksempel på størrelse på digitaliseringsprosjekt over terskelverdi

Anta 140 000 timer til utvikling og tilpasning av tjenesten og en gjennomsnittlig timepris på 1000 kroner som gir 140 mill. kroner i utviklingskostnader. Timekostnader til innføring anslås til 13 pst. av de totale timekostnadene. Med simulering av utfallsrommet etter en usikkerhetsanalyse av estimat – og hendelsesusikkerhet gir P85 samlede utviklings- og innføringskostnader på over 271 mill. kroner. Med 30 mill. kroner til andre driftskostnader som programvare, maskinvare, husleie, prosjektkostnader m.m. vil man komme over terskelverdien på 300 mill. kroner for P85.

Konfidensintervall	Prosent	Timekostnader (Investering og innføring)
Basisestimat		160.919.540
Forventningsverdi		196.958.846
P10	10%	107.750.016
P15	15%	122.565.362
P35	35%	167.070.983
P50	50%	195.486.130
P85	85%	271.210.493
P90	90%	287.394.117
Standardavvik	34%	67.566.577
Sannsynlighet for basisverdi	32%	

I eksempelet utgjør innføringskostnadene 13 pst. av alle timene i tiltaket. Erfaringer fra flere store digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor indikerer at denne typen kostnader kan variere mye. I kommunal sektor og helsesektoren finnes eksempler der innføringskostnadene utgjør en betydelig større andel.

Anbefalinger for utredning og kvalitetssikring av digitaliseringsprosjekter

Digitalisering har noen viktige egenskaper som utredning og kvalitetssikring må ta hensyn til:

1. *Rask teknologisk endringstakt gjør at tid* er en avgjørende faktor for at leveransene fra digitaliseringsinitiativene skal være relevante.
2. *Store muligheter for innovasjon*, i betydningen radikalt nye måter å løse oppgaver på, kan ofte omfatte behov for endrede arbeidsprosesser eller nye virksomhetsmodeller.
3. Digitalisering har mer preg av *kontinuerlig tjenesteutvikling som inngår i virksomhetenes verdikjede*, til forskjell fra tradisjonelle prosjekter med klart avgrensede faser med start- og stopp-punkter. Dette har betydning for hvordan nyttevirknninger identifiseres, planlegges og følges opp underveis i investeringsperioden.

Veilederen gir anbefalinger for henholdsvis konseptvalgutredningen og KS1 samt forprosjektet og KS2. Anbefalingene er blant annet basert på innspill fra berørte aktører for å sikre at veilederen tar hensyn til de særegne egenskaper ved digitalisering. Det er utarbeidet en egen rapport fra arbeidet med å innhente innspill⁶

Generelle anbefalinger for utredning og kvalitetssikring av digitaliseringsprosjekter:

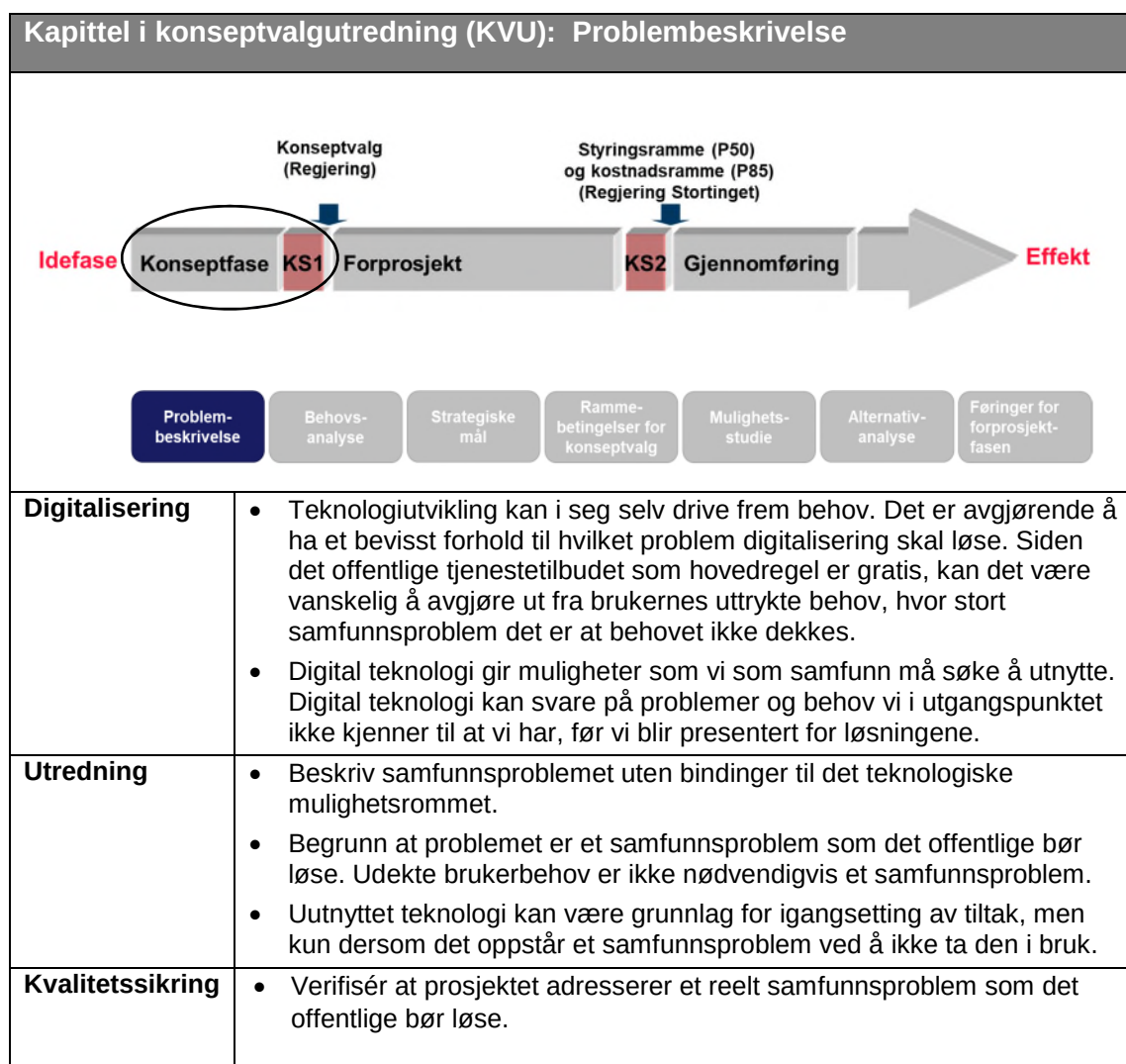
- Digitaliseringsprosjekter er virksomhets- og forvaltningsutvikling. Dette påvirker organisering og arbeidsprosesser, noe som krever tverrfaglig kompetanse, og forankring hos ledelsen. Tverrfaglig kompetanse bør derfor inngå i utredning og planlegging og kvalitetssikring av digitaliseringsprosjekter. Fagdisiplinene prosjektstyring- og ledelse, strategi/forretningsforståelse, jus, digital teknologi og arkitektur, samfunnsøkonomi og sektorspesifikk fagkompetanse bør alltid inngå.
- Offentlig sektor bør lære av hverandre. Oppsøk miljøer med relevante erfaringer fra utredning og planlegging av store digitaliseringsprosjekter innenfor andre sektorer. Vurdér også å bruke Digitaliseringsrådet samt Prosjektveiviseren.
- Løsninger bør løpende optimaliseres, men innenfor den konseptuelle avgrensningen. Det bør legges til rette for å kunne utnytte muligheter som oppstår underveis i utrednings- og planleggingsfasen. Detaljeringsnivå i utredningsarbeidet og krav om dette i kvalitetssikringen, må tilpasses. Verdien av å detaljere mye må avveies mot verdien av fleksibilitet og aktualitet i prosjektet.
- Prosjektet bør planlegges slik at det sees i sammenheng med relevante frister i budsjettprosessen samt for arbeid med eventuelle regelendringer.
- Tid fra utredning til gjennomføring bør ikke bli for lang. Det bør være en ambisjon å gjennomføre kvalitetssikring av digitaliseringsprosjekter mellom 300 mill. kroner og 1 mrd. kroner på en «kompakt» måte. KS1 bør kunne gjennomføres på 2 kalendermåneder og KS2 på 6 uker, dersom alle parter legger godt til rette for det. Kvalitet i kvalitetssikringen er likevel viktigst.
- I mange sammenhenger brukes begrepet tiltak når man snakker om digitalisering. Når vi i denne veilederen snakker om prosjekt omfatter begrepet også tiltak.

⁶ Finansdepartementet 2019: Digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell – virderinger fra referansegruppe

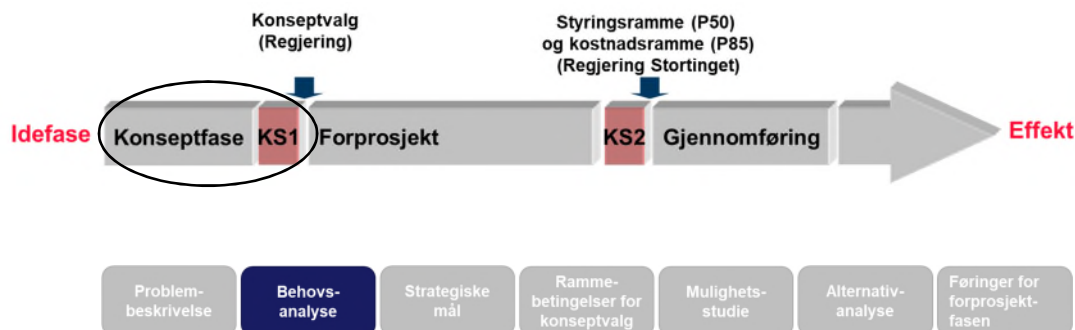
Anbefalinger for konseptvalgutredningen og KS1

Hver av tabellene under har fire rader :

1. Statens prosjektmodell med markering av hvor i prosessen vi befinner oss
2. Digitalisering: Beskriver særegne egenskaper ved digitalisering (fotnote 6)
3. Utredning: Gir råd og anbefalinger om hva som bør vektlegges i utredninger av digitaliseringsprosjekter i konseptfase (KVU) og forprosjekt (SSD)
4. Kvalitetssikring: Gir råd og anbefalinger for hva kvalitetsikringskriteriene bør vektlegge i KS1 og KS2 for digitaliseringsprosjekter (revisjonskriterier)

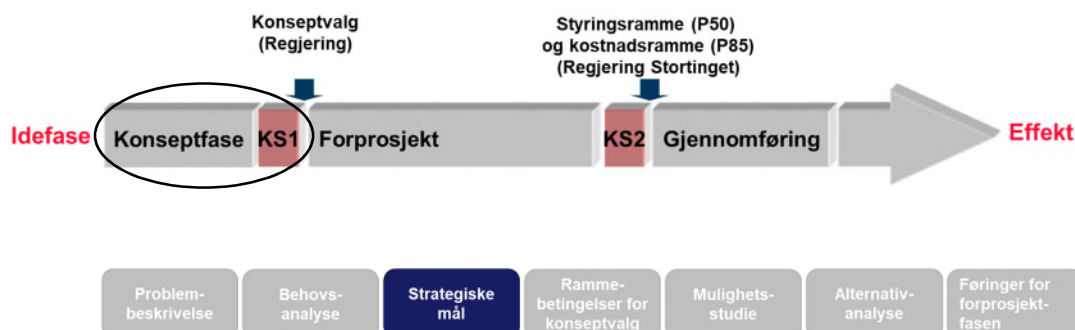


Kapittel i konseptvalgutredning (KVU): Behovsanalysen



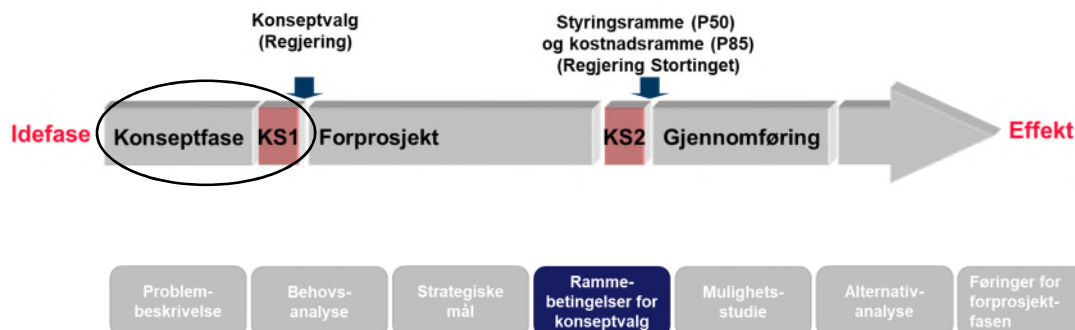
Digitalisering	• Stadig flere digitaliseringsprosjekter krever samordning av innsatsen mellom virksomheter i ulike sektorer og på ulike forvaltningsnivåer. I digitalisering er det vanlig at nyttevirkninger kommer i andre virksomheter og sektorer enn hos virksomheten som står i spissen for å gjennomføre satsingen. • Kommuner er selvstendige rettssubjekter og styres av Stortinget gjennom lov. Statlige digitaliseringsprosjekter som berører kommunal sektor krever særlig arbeid med interessentinvolvering. Gode resultater av prosjekter som krysser forvaltningsnivåer forutsetter et tett og koordinert samarbeid, særlig når modeller for styring, organisering og finansiering/betaling av kommunale oppgaver og felles nasjonale løsninger berøres.
Utredning	• Bruk interessentanalysen til å forstå behovet for involvering av berørte parter i de videre fasene av utrednings- og planleggingsarbeidet. Grunnlaget for å realisere nytte i gjennomføringsfasen legges allerede i behovsanalysen, gjennom arbeidet med interessentanalysen. • Vurdér å etablere strukturer som gir mulighet for løpende involvering av nøkkelinteressentene i utredningsfasen, og som kan fungere helt frem til og med gjennomføringsfasen. Dette er særlig aktuelt i prosjekter der andre enn utredende virksomhet skal bruke, drifte- og forvalte eller finansiere sluttproduktet. • Involvér Kommunesektorens organisasjon (KS) samt KMD tidlig der kommunesektoren blir berørt. Digitaliseringsrundskrivnet gir en sjekkliste for involvering av kommunesektoren i statlige digitaliseringsprosjekter. Det finnes også en egen veileder for Konsultasjonsordningen. • «Samstyring» mellom stat og kommunalt nivå står sentralt i regjeringens digitaliseringsstrategi og bør legges til grunn for styring av prosjekter som krysser forvaltningsnivåene. Prinsippene knyttet til samstyring er likeverdighet og innflytelse, representativitet og tidlig involvering.
Kvalitetssikring	• Verifiser at prosjektet har identifisert et reelt behov og involvert alle interessenter som er nødvendig for å kunne verifisere samfunnsproblemet, forstå hvilke behov tiltaket skal dekke, hvilke kostnader og nyttevirkninger som forventes og hva som skal til for å realisere netto nytte av tiltaket. • Sjekk om det er vurdert om det bør etableres strukturer som involverer interessenter og om disse er utformet slik at involvering skjer på et hensiktsmessig nivå.

Kapittel i konseptvalgutredning (KVU): Strategiske mål



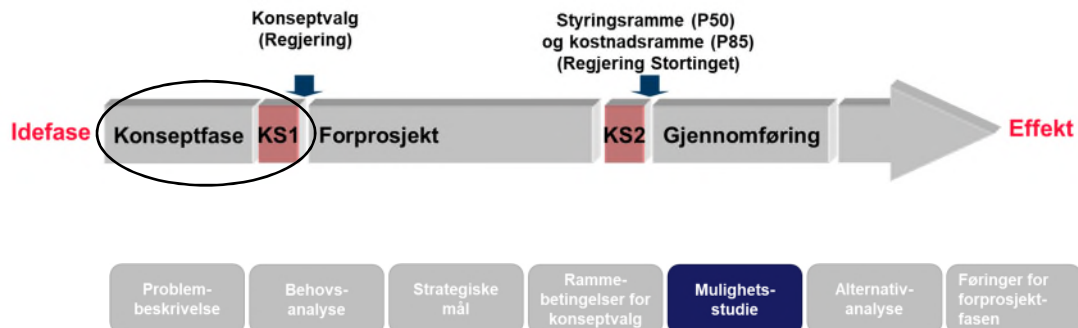
Digitalisering	• Fordi digitalisering ofte krysser sektorgrenser og forvaltningsnivåer må prosjektets mål ses i sammenheng med samfunnets mål og prioriteringer på flere områder enn det samfunnsområdet som den utredende parten tilhører. Målkonflikter kan ofte forekomme. • Digitalisering som virkemiddel utnyttes innen alle samfunnsområder. For å oppnå en koordinert og helhetlig digitalisering av offentlig sektor er digitalisering et eget politikkområde med overordnede mål og føringer.
Utredning	• Gjør en analyse av hvilke samfunnsområder samfunnsproblemet berører. Kartlegg overordnede uttalte mål som tiltaket kan tenkes å påvirke oppfyllelsen av. Se etter eventuelle målkonflikter og omtal disse. • Drøft hvorvidt prosjektet er i tråd med de til enhver tid uttalte felles målene for digitalisering av offentlig sektor. Det vil kunne være situasjoner der digitaliseringspolitiske mål kan være i strid med krav om effektiv offentlig ressursbruk. Det vil også kunne skje at prosjektmål som understøtter sektorpolitiske mål ikke nødvendigvis understøtter målene for den samlede digitaliseringsutviklingen. Denne typen målkonflikter må synliggjøres.
Kvalitetssikring	• Verifiser at både sektorovergripende, herunder digitaliseringspolitiske mål, og sektorspesifikke mål er kartlagt og vurdert ved utformingen av mål for tiltaket. • Kvittere ut at målkonflikter er redegjort for og at relevante aktører er blitt involvert i prosessen med måldefinisjon og avveining mellom målkonflikter.

Kapittel i konseptvalgutredning (KVU): Rammebetingelser for konseptvalg



Digitalisering	• Teknologi og digital tjenesteyting «opphever» tidligere bindinger når det gjelder blant annet fysisk tilstedeværelse og organisering av oppgaver etter sektor. • Digitalisering muliggjør ofte helt nye måter å organisere oppgaver og plassere ansvar på. Ikke bare innenfor en virksomhet eller en sektor, men mellom virksomheter, sektorer, mellom innbyggere og forvaltning og mellom offentlig forvaltning og privat tjenesteyting. • Gjeldende lov- og regelverk kan i noen tilfeller være tilpasset dagens organisering og ansvars plassering og gi utilsiktede begrensninger for utnyttelse av teknologiske muligheter.
Utredning	• I konseptfasen må det vurderes nøye hva som skal utgjøre rammebetingelser, For å få en bred vurdering av mulighetene knyttet til teknologi og digitalisering bør det som hovedregel defineres få rammebetingelser. Rammebetingelser som settes må være godt begrunnede og forankret på riktig nivå. • Det må vurderes om Digitaliseringsrundskrivets krav, herunder krav til å følge statens overordnede arkitekturprinsipper på IKT-området, er ivarettatt av rammebetingelser for konseptvalget. Eventuelle avvik bør være godt begrunnet. • Det kan være relevant å synliggjøre konsekvenser av å fastsette bestemte rammebetingelser for konseptanalysen. Slike vurderinger kan brukes for å underbygge anbefaling om å ikke la bestemte rammebetingelser legge føringer på mulighetsstudie og konseptvalg.
Kvalitetssikring	• Kontrollér at rammebetingelser er begrenset til et minimum, at disse er forankret på riktig nivå og at valg av rammebetingelser er etterprøvbart og gjennomsliktig. • Dersom relevant, vurder at konseptvalget er i overensstemmelse med Digitaliseringsrundskrivets krav, herunder krav om å følge statens overordnede arkitekturprinsipper, og at eventuelle avvik er godt begrunnet.

Kapittel i konseptvalgutredning (KVU): Mulighetsstudie



Digitalisering

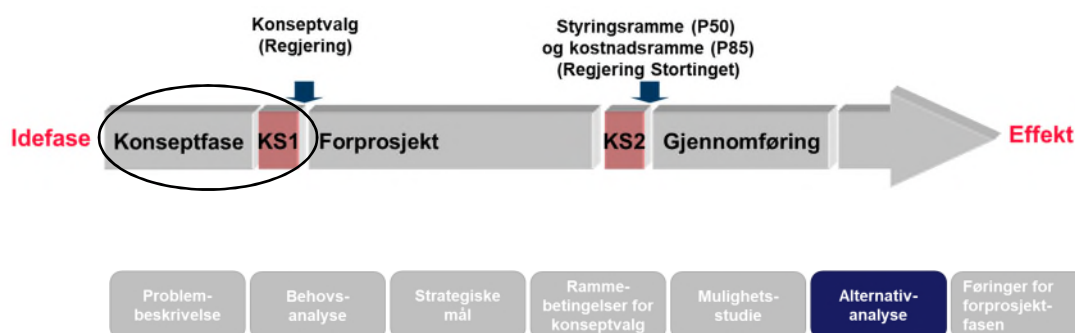
- Ansvar for å utnytte digitalisering som virkemiddel ligger hos hver enkelt virksomhet. Virksomhetene er plassert i sektorer og forvaltningsnivåer med ulike styringslinjer. Det kan være arbeidskrevende for en enkelt virksomhet å avdekke og belyse behov og muligheter på samfunnsnivå.
- Virksomheter blir målt på å løse problemer innenfor avgrensede ansvarsområder. De kan oppleve press på å presentere løsninger som kan realiseres raskt og innenfor egne fullmakter heller enn å bevege seg inn i mer tidkrevende prosesser med å analysere muligheter utenfor eget ansvarsområde og utenfor teknologi som virkemiddel.
- Digitalisering muliggjør ofte nye måter å organisere oppgaver og plassere ansvar på. Ikke bare innenfor en virksomhet eller en sektor, men mellom virksomheter, sektorer, mellom innbyggere og forvaltning og mellom offentlig forvaltning og privat tjenesteyting.

Utredning

- Løft blikket ut av egen sektor og over teknologi som virkemiddel, ved utarbeiding av alternative konsepter. Det som virker fastsatt kan utfordres, med mindre det er definert som en rammebetingelse.
- Endringer i regelverk, ansvars- og oppgavedeling, organisering, arbeidsprosesser, regulering samt grenseoppgang for offentlig sektors ansvarsområde mot privat tjenesteyting er eksempler på relevante forhold å «ta inn» som dimensjoner i mulighetsstudiet av konsepter.
- For digitaliseringsprosjekter som krysser sektorgrenser og/eller forvaltningsnivåer bør det vurderes om også styrings- og finansieringsmodeller bør være en del av konseptanalysen.
- Det bør tidlig vurderes hvordan styring, finansiering av investering, drift og forvaltning samt sikkerhetskrav påvirker risiko og gjennomførbarhet for konseptene. Hvorvidt man vurderer å kjøpe, leie eller utvikle selv kan gi ulike mulighetsrom.
- Det bør også gjøres vurderinger av i hvilken grad styrings- og finansieringsmodeller gir insentiver til kostnadsdisiplin og optimalisering av samfunnsnytt i driftsfasen.
- Vær bevisst på at konseptene er tilstrekkelig konseptuelt ulike og ikke kun varianter eller ulike ambisjonsnivåer av samme løsningskonsept. Ved å åpne opp mulighetsrommet kan konseptene også utformes mer konseptuelt ulikt. Mer konseptuelt ulike konseptalternativer gir ofte mindre behov for detaljering, for å kunne vurdere ulikheter i virkningene. Det vil kunne gjøre at både utredning og kvalitetssikring av konseptvalg går raskere.

	Som del av arbeidet med mulighetsrommet bør dimensjonen ulike ambisjonsnivåer innenfor de enkelte konseptalternativene vurderes.
Kvalitetssikring	- Sikre at alle relevante konseptdimensjoner er vurdert og at konsepter som er tatt med videre til alternativanalysen er reelt konseptuelt ulike. - Kontroller at grovsiling av konsepter er gjennomiktig og etterprøvbart og at de er godt begrunnet og forankret på riktig nivå.

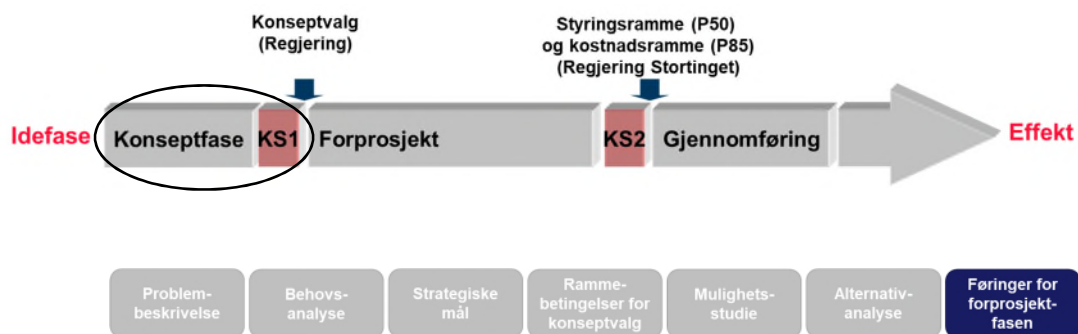
Kapittel i konseptvalgutredning (KVU): Alternativanalysen



Digitalisering	- Teknologi endrer seg raskt og det vil underveis i utredningsprosessen oppstå nye måter å utnytte teknologi på. Smidig utviklingsmetodikk, prinsipper og verdier innebærer at leveranser først spesifiseres nært opp mot utvikling og produksjonssetting basert på den kunnskapen som er tilgjengelig om muligheter og nyttevirksomheter. Risikoen reduseres hermed ved å utvikle systemet kontinuerlig med hyppige leveranser, styre etter verdi og fokusere på kontinuerlig læring. - I digitaliseringssammenheng kan nullalternativet i en del tilfeller i liten eller ingen grad beskrives som et stillestående bilde av nåsituasjonen. Digitalisering andre steder enn i den virksomheten som utreder ligger utenfor virksomhetens kontroll, men kan påvirke hva som er gode løsninger på det definerte samfunnsproblemet. - Strukturer og aktiviteter for løpende involvering av interessenter og overvåking av utviklingen i nullalternativet er viktigere i digitaliseringsprosjekter enn i andre sektorer.
Utredning	- Unngå for høyt detaljeringsnivå i konseptfasen, både av hensyn til fleksibilitet og av hensyn til tidsbruk. Alternativanalysen bør holdes på et nivå som gjør det mulig å optimalisere det konseptet som velges, ut fra gjeldende nåsituasjon og tilgjengelige teknologi på gjennomføringstidspunktet. Mer detaljerte beskrivelser av løsningsvalg, herunder valg av teknologiske løsninger, kan overlates til forprosjektfasen. - I konseptvalgutredningen er det sentrale at tiltaket er tilstrekkelig detaljert til at det for de ulike konseptalternativene kan angis et kostnadsestimat, at det kan beskrives et tilhørende nytteestimat, og at de ulike alternativene kan rangeres etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. - Hold fokus på store og prinsipielle virkninger i den samfunnsøkonomiske analysen fremfor detaljerte beregninger. Synliggjør virkningskjeder og sannsynliggjør årsak-virkningsforhold.

	• Sørg for at alle relevante kostnadsvirkninger er medregnet, også de som oppstår utenfor egen virksomhet. Både «betalbare» investerings-, drifts- og forvaltningskostnader og eventuelle «ikke-betalbare» kostnadsvirkninger (eksempelvis produksjonstap som ikke kompenseres for) skal synliggjøres. Kompletthet (alle typer kostnadsvirkninger er med) er viktigere enn detaljerte beregninger. Alle kostnadselementene som er nødvendige for å oppnå nyttevirkningene i de ulike konseptene må være med. • Bruk erfaringstall ved kostnadsestimering, når dette finnes. Hovedtilnærming i konseptfasen er ovenfra-og-ned estimering, Når du kommer til KS2 er som regel tilnærmingen nedfra-og-opp. Det er derfor ikke nødvendig detaljert å estimere nedfra-og-opp basert på tekniske løsningsbeskrivelser i konseptfasen. Undersøk om det finnes relevante erfaringstall som kan brukes på større grupper av kostnader som inngår i konseptene. Se etter liknende tiltak i andre sektorer. • Påregn betydelig arbeid med å beskrive nullalternativet og involvere relevante interessenter i arbeidet. Nullalternativet må synliggjøre relevante pågående initiativer utenfor egen virksomhet og sektor, også initiativer som ikke er digitalisering, men som gjennom andre virkemidler retter seg mot samme måloppnåelse. • Forutsetninger om utvikling i nullalternativet må være tydelige. Ved tiltak som krysser sektorgrenser og forvaltningsnivå bør det legges til rette for oppdatering av større endringer i nullalternativet. • Det må gis realistiske vurderinger av levetiden for både nullalternativet og for de ulike konseptalternativene og valg av analyseperiode må begrunnes. Digital teknologi alene, og særlig de mest brukernære delene av teknologien vil som hovedregel ha en forholdsvis kort levetid. Utskifting av grunnleggende infrastruktur og kjernesystemer, og tiltak med betydelige endringer i organisering og arbeidsprosesser kan peke i retning av lenger levetid.
Kvalitetssikring	• Sikre at KVUen er utredet på hensiktsmessig detaljeringsnivå og etter vesentlighetsprinsippet, samtidig som gjeldende retningslinjer for samfunnsøkonomisk analyse er fulgt. • Vurder om kostnadsestimater er tilstrekkelig komplette og inkluderer de kostnadselementene som er nødvendige for å oppnå nyttevirkningene i de ulike konseptene, om de har hensiktsmessig detaljeringsgrad og at relevant kostnadsestimeringsmetode er valgt. Sikre at virkningskjeder virker sannsynlige. • Vurdér realismen i nullalternativet, om forutsetninger for nullalternativet er sannsynliggjort og faktabaserte. • Vurdér om levetider for alle konsepter er godt begrunnet og at de er rimelige sett opp mot de innholdsmessige egenskapene ved hvert enkelt konsept.

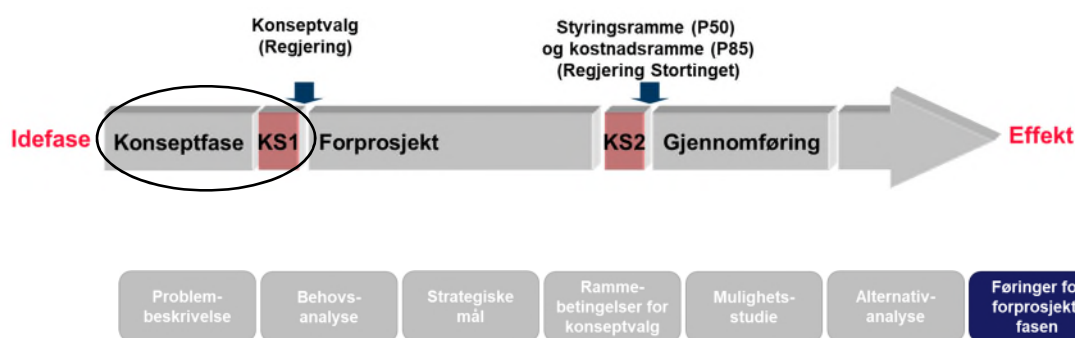
Kapittel i konseptvalgutredning (KVU): Føringer for forprosjekt



Digitalisering	• Teknologiske muligheter utvikler seg løpende og ofte vil leverandører av teknologi og digitale løsninger kunne se muligheter som den utredende virksomheten ikke har forutsetninger for å kjenne til. Det kan være ønskelig å utnytte leverandørmarkedets innsikt i løsningsutforming • I digitaliseringsprosjekter krever realisering av nyttevirksomheter ofte tett oppfølging og stort fokus hos flere aktører. Nyttevirksomheter kommer ofte i form av frigjort tid, som kan omsettes til verdi på ulike måter; som nedbemanning og/eller økt produksjon (effektivisering) eller som omdisponert innsats til nye og/eller bedre tjenester (kvalitetsheving). Ulike interessenter kan ha ulik oppfatning om hvordan nyttevirksomheter skal realiseres.
Utredning	• Kontraktsutforming må legge til rette for å kunne utnytte muligheter som oppstår underveis i gjennomføringen. Tidlig involvering av leverandører er særlig aktuelt i digitaliseringsprosjekter. For å vurdere dette bør prosjektet ha god bestillerkompetanse samt kunnskap om regelverk for offentlige anskaffelser. • Gi en drøfting av om tidlig involvering av leverandør(er) er egnet for konseptet som er anbefalt, og hvordan dette ev. kan håndteres i henhold til anskaffelsesreglene. Ved tidliginvolvering utarbeides kontraktsstrategi som en del av KS1 eller som et trinn 2 av KS1. • Oppdragsgiver (ansvarlig fagdepartement og Finansdepartementet) kan bestemme at kontraktstrategien behandles separat og før øvrige deler av KS2, dersom det i løpet av forprosjektfasen blir aktuelt å vurdere tidliginvolvering av entreprenør. • Beslutningstakere må forespeiles hvordan nyttevirksomhetene av tiltak vil materialisere seg før beslutning om konsept tas. Gjennomføringsstrategien som utarbeides i konseptvalgutredningen må gi et realistisk bilde av utfordringer knyttet til realisering av nyttesiden ved det anbefalte konseptet, herunder en eventuell trinnvis gjennomføring. • Gjør vurderinger av i hvilken grad nyttevirksomheter vil realiseres som effektivisering eller som kvalitetsheving og begrunn vurderingene. • Når det er kjent og mulig, synliggjør forutsetninger og nødvendige tiltak for realisering av nytte og synliggjør sentrale risikoelementer for at nytten vil bli lavere enn det som er lagt til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen. Dette er særlig relevant for prosjekter der nytten i stor grad skal realiseres i en annen styringslinje enn der hvor prosjektet ligger og kostnadene påløper. • Det bør vurderes hva som vil være kritisk kompetanse i forprosjektfasen. Forprosjektteamet bør være tverrfaglig sammensatt,

	og som et minimum omfatte prosjektledelse, samfunnsøkonomi, strategi/forretningsutvikling, teknologi/arkitektur og jus. • Planen for forprosjektet bør sees i sammenheng med budsjettprosessen og det bør legges en plan for videre kvalitetssikring av prosjektet etter KS1. • Det bør legges en plan for et eventuelt arbeid med regel- og organisasjonsendringer dersom dette inngår i prosjektet. Regelendringsprosessen med høringer må ofte gjennomføres parallelt med planleggingen av prosjektet, slik at forslaget til vedtak av budsjett og regelendring kommer samtidig til Stortinget.
Kvalitetssikring	• Se til at det er gjort en begrunnet anbefaling for når kontraktsstrategi skal utformes og kvalitetssikres. • Se at det foreligger en vurdering av hvordan nyttevirkninger av tiltaket vil realiseres, og at vurderingene er realistiske og sannsynlige. • Vurder om det i forprosjektfasen bør utredes en trinnvis realisering gjennom programsteg og hvilken plan som bør legges for videre kvalitetssikring av prosjektet etter KS1.

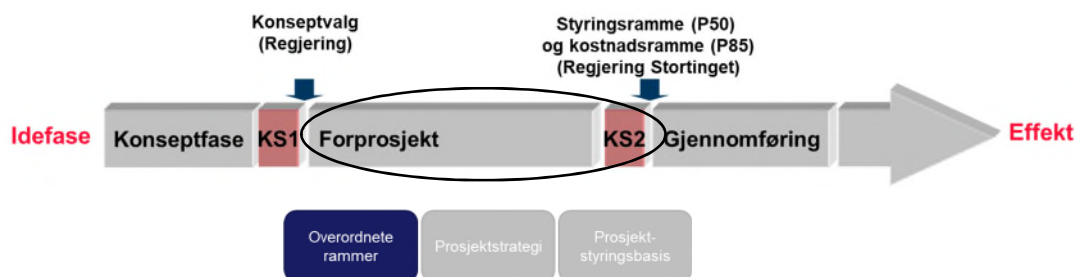
Tema i konseptvalgutredning (KVU): Endringslogg og styringsmål



Digitalisering	• Store digitaliseringsprosjekter har historisk vært preget av at kostnader øker i forprosjektfasen blant annet som følge av modningsprosesser blant prosjektets interessenter og at nye muligheter oppstår underveis. Det kan være vanskelig å avslå endringsforslag, særlig dersom nytten overstiger kostnadene.
Utredning	• For å bidra til god styring og kostnadskontroll i forprosjektfasen skal det føres en logg over endringer av prosjektets innhold, nytte, omfang og kostnader. Dette er særlig relevant for digitaliseringsprosjekter, der endringer i det teknologiske mulighetsrommet og i omgivelser vil kunne skje fort og være betydelige. • For digitaliseringsprosjekter skal endringsloggen etableres og føres fra konseptvalget og frem til KS2. Det er regjeringen som fastsetter et styringsmål (P50) for investeringskostnadene som startpunkt for endringsloggen. • I noen tilfeller kan en design-to-cost-tilnærming for å få mest mulig nytte innenfor en bindende styringsramme være hensiktsmessig. En eventuell beslutning om å gjennomføre tiltaket med en design-to-cost-tilnærming bør derfor skje som en føring for forprosjektfasen.
Kvalitetssikring	• Anbefal et styringsmål for prosjektet, og kvitter ut at det er opprettet endringslogg med en hensiktsmessig struktur ved utgangen av konseptvalgutredningen.

Anbefalinger for det sentrale styringsdokumentet og KS2

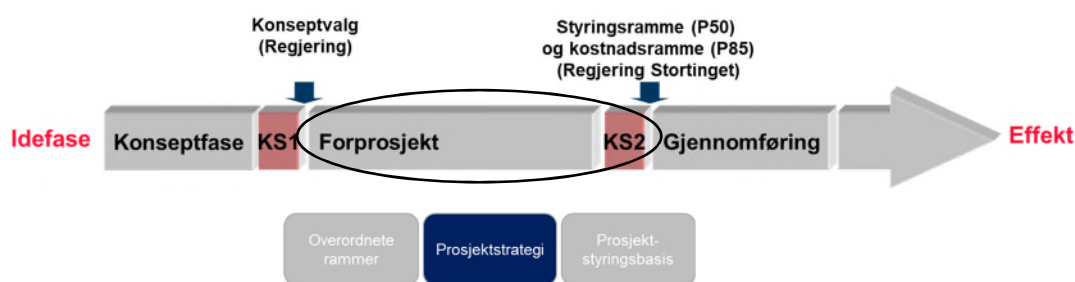
Tema i forprosjekt: Overordnede rammer



Digitalisering	• Digitaliseringsprosjekter er abstrakte og ofte vanskelig å avgrense skarpt. Et beslutningsgrunnlag i tidligfase vil kunne oppleves som ugjennomtrengelig, og det kan være vanskelig for beslutningstakere og interessenter å overskue sammenhenger mellom enkeltprosjekter og større programmer eller virksomhetsprosesser. • Fordi teknologi og digitalisering kan føre til at oppgaver løses på helt nye måter, og nye muligheter oppstår løpende er det en særlig risiko at omfanget for prosjektet utvider seg gjennom alle faser av prosjektet. • Løpende utvikling av det teknologiske mulighetsrommet kan gi beslutningsvegring. Det kan være vanskelig å avgjøre når og med hvilket detaljeringsnivå det er hensiktsmessig å ta investeringsbeslutning, for å oppnå tilstrekkelig fleksibilitet for optimal nyttestyring.
Utredning	• Bruk tid på å definere rammer for innhold og arbeidsomfang som skal kvalitetssikres. Definér og begrunn klare avgrensninger og sørg for at det er konsistens mellom rammebetingelser og avgrensninger. • Det må vurderes om dimensjoner som ble holdt «åpne» i konseptfasen må «lukkes» i forprosjektfasen, for å gjøre tiltaket tilstrekkelig avgrenset i gjennomføring. Eksempelvis kan regelverk, eller organisasjon defineres som rammebetingelser for gjennomføringsfasen, selv om dette var variable dimensjoner i konseptfasen. • Sørg for konsistens mellom prosjektets omfang, tilhørende kostnader og nytte. Nytten skal kunne realiseres gjennom det definerte omfanget. • Definér prosjektets omfang uavhengig av hvordan aktiviteter/prosjektprodukter er organisert. Det kan være aktuelt å definere et avgrenset tiltak som favner flere ulike «arbeidsområder» som ikke nødvendigvis er organisert sammen i et prosjekt. Eksempelvis kan definerte prosjektleveranser på f.eks. regelverksutvikling eller organisasjonsutvikling komme fra andre prosjekter i programmet eller fra fagdisipliner i linjen. Arbeidet med regelverk må sees i sammenheng med prosjektets fremdriftsplan. • Sørg for konsistens mellom mål definert i konseptvalgutredning (KVU) og prosjektets/tiltakets effekt og resultatmål. Vær oppmerksom på at eventuelle endringer i det teknologiske mulighetsrommet ikke dreier eller utvider tiltaket mot å løse andre eller flere samfunnsproblemer enn det som var utgangspunktet for å igangsette tiltak.

	• Oppdatér kostnads- og nytteberegningene løpende for å hensynta endringer fra konseptvalgutredning, og dokumenter disse i endringsloggen. • Avklar prosjektets fullmakter til å beslutte endringer underveis med oppdragsdepartementet og hvilke typer endringer som løftes opp til departementet for avgjørelse. • Synliggjør grensesnitt og avhengigheter til aktører og aktiviteter utenfor tiltaket. Sørg for at mål, målbilder, effektkjeder og nytteestimer er definert, dokumentert og tilgjengeliggjort slik at de forstås hos nøkkelinteressenter. • Beskriv og begrunn avgrensninger for prosjektet og vær tydelig på hva prosjektet ikke omfatter.
Kvalitetssikring	• Vurder om prosjektets effekt- og resultatmål er konsistent med et eventuelt overordnet program og samfunns mål definert der. • Vurder om det er en tydelig sammenheng mellom samfunns mål, effektmål og resultatmål for gjennomføringsprosjektet. • Vurder om tiltakets målhierarki og effektkjeder er tilstrekkelig tydelig til at nøkkelinteressenter, særlig interessenter som har en rolle i realisering av nytte, kan vurdere realismen i disse. • Kontroller at prosjektets mål er utformet slik at det ved prosjektets slutt er mulig å avgjøre om det er levert i henhold til besluttede mål og rammer. • Selv om prosjektet som skal kvalitetssikres og gjennomføres er et prosjekt eller tiltak som inngår i et overordnet program må prosjektet/tiltaket kunne «stå på egne ben». Med dette menes at nytten ikke må være avhengig av realisering av ytterligere prosjekter/tiltak i programmet. Kvalitetssikrer må verifisere dette. • Verifiser at prosjektets overordnede rammebetingelser og avgrensninger er tydelig beskrevet og begrunnet.

Tema i forprosjekt: Prosjektstrategi



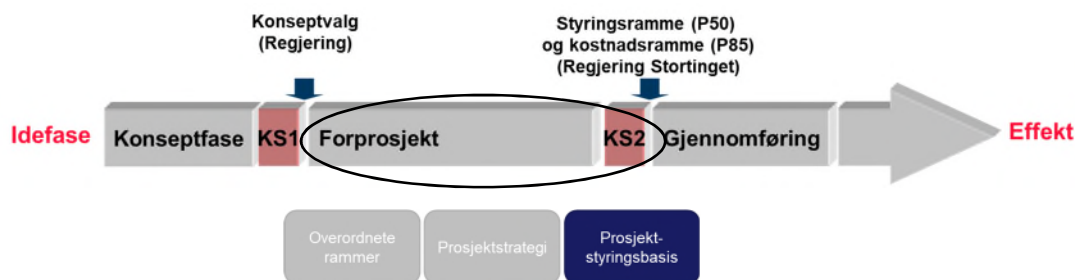
Digitalisering

- Man ser ofte at digitaliseringstiltak ikke etableres som organisatorisk klart avgrensede prosjekter. De kan oppstå og opptre delvis som del av løpende virksomhetsutvikling eller som tiltak i et helhetlig program.
- Digitalisering krysser ofte sektorgrenser og forvaltningsnivåer og skaper strukturelle og komplekse sammenhenger mellom leveranser og realisering av nytte. Realisering av nytte krever ofte koordinert innsats mellom mange aktører, ofte aktører i andre styringslinjer enn den utførende virksomhet for prosjektet/tiltaket inngår i.
- Digitale produkter og tjenester kan ofte leveres hyppig gjennom mange små, selvstendig levedyktige leveranser, med tilhørende

	realisering av nytte og løpende optimalisering av samlet nytte. Smidig utvikling er den mest brukte gjennomføringsmodell for digitaliseringsprosjekter. • Markedet for digitale tjenester er stort og bredden i tilbudet varierer fra timebasert utvikling til ferdige løsninger eller tjenester. Hvordan prosjektet vil bruke markedet, beskrives og begrunnes i kontraktsstrategien. • Ved utarbeidelse av kontraktstrategi er det særlig to digitaliseringsspesifikke forhold som er viktige; disse har sammenheng med endringstakten og omskifteligheten i teknologi: – Kontraktstrategien må ikke virke bindende på løsningsutforming for tidlig (det må være mulig å utnytte mulighetene i teknologien) – Tidliginvolvering av markedet kan bidra til mer treffsikkerhet rundt løsning og tilhørende kostnadsestimering
Utredning	• Dersom prosjektet anbefaler en gjennomføringsstrategi basert på smidig metodikk, bør dette drøftes og begrunnes utfyllende. Til tross for at langt de fleste digitaliseringsprosjekter bruker smidig metodikk er det ikke gitt at dette passer i alle sammenhenger og/eller for hele prosjektet. Elementer som bør innarbeides i vurderingen er blant annet prosjektets kompleksitet, kjent/ukjent teknologi, kompetanse i egen organisasjon og modenhet hos prosjektets viktigste interessenter. • Synliggjør videre hvordan det eventuelt skal legges til rette for smidig metodikk og nyttestyring og for å utnytte fleksibilitet underveis i realiseringen av tiltaket. • På grunn av at digitaliseringsprosjekter ofte er sektorovergripende eller på tvers av forvaltningsnivåer bør styringsrelaterte utfordringer drøftes inngående. Vurder om prosjektets styringsstruktur gir tilstrekkelig kapasitet for å ta nødvendige beslutninger underveis og for å ansvarliggjøre aktørene på riktig nivå, slik at prosjektets mål og tiltenkte nytte kan realiseres innenfor tildelte rammer. • Ved utarbeiding av kontraktsstrategi må mulighetsrommet for alternative kontraktstrategier ses i nær sammenheng med beslutninger og føringer fra KVV (kjøpe/leie/utvikle). Dersom dette ikke er drøftet i konseptfasen, bør slike vurderinger inngå i arbeidet med kontraktsstrategien. • Prosjekter som bruker smidig metodikk må påse at dette reflekteres i kontraktsstrategien. Smidigprosjekter medfører andre krav til å regulere styring og behov for forutsigbarhet, fleksibilitet og muligheter for å stoppe prosjektet, roller og ansvar for prioritering enn tradisjonelle fossefallsprosjekter. • Nyere norsk forskning peker på at kontraktstype og prisformat i digitaliseringstiltak har vesentlig innvirkning på hvor vellykket tiltakene blir, særlig med tanke på å realisere nyttevirkningene. Som hovedregel er timepris- eller målpriskontrakter å foretrekke fremfor fastpris. Dette utgjør to ytterpunkter, og mellom disse to finnes det et stort mulighetsrom for å variere leveransemodeller og kompensasjonsformater. • Det finnes flere kontraktsstandarder for IT/digitalisering i markedet. Disse kan være egnet som et utgangspunkt, men bør alltid vurderes tilpasset til tiltakets kontekst og egenart. • Valgt kontraktsstrategi gir føringer for prosjektets organisering og styrings- og rapporteringsstruktur. Kontraktens mekanismer bør derfor gjenspeiles i prosjektets rammeverk. • Gjennomføringsstrategi for smidige digitaliseringsprosjekter bør beskrive prinsipper og mekanismer for løpende prioritering og kriterier

	for å avslutte utviklingsarbeidet dersom estimert nytte av resterende planlagte leveranser ikke overstiger kostnadene. • Omtal produkteierrollen når dette er relevant. Produkteiere må ha et samfunnsperspektiv og det bør beskrives hvilke sentrale avveininger det forventes at produkteier vil måtte gjøre i realiseringen av prosjektet og hvilke strukturer som understøtter løpende beslutninger som produkteier tar. • Dersom man legger til grunn at det innenfor rammen av prosjektet skal gjennomføres endringer i eksempelvis regelverk og organisering må prosjektet ha kostnadmessig dekning for alle aktiviteter som inngår, og mulighet til å styre ressurser/leveranser som trengs for å levere prosjektets definerte mål og styre mot planlagt gevinstrealisering. • For prosjekter som krever tilslutning og aktiviteter hos aktører utenfor gjennomføringsprosjektet for å realisere nytte, må det legges særlig vekt på å definere strukturer for å involvere berørte interessenter, koordinere mot tilgrensende arbeidsstrømmer og ansvarliggjøre (for eksempel gjennom gevinstavtaler) aktørene for sine andeler i prosjektet.
Kvalitetssikring	• Dersom prosjektet anbefaler en gjennomføringsstrategi basert på smidig metodikk, må det etterprøves at dette er hensiktsmessig og understøtter prosjektets mål, samt at prosjektet synliggjør hva som kreves for operasjonalisering av en smidig gjennomføringsstrategi. • Uttvitter at det er vurdert minst to prinsipielt ulike kontraktsstrategier. Det må også etterprøves at alternativer som vurderes er realistiske og valgbare, gitt prosjektets mål og rammebetingelser. • Kvalitetssikrer skal på selvstendig grunnlag anbefale kontraktstrategi. • Se til at prosjektorganisering og rapporteringsstruktur understøtter kontraktens mekanismer. • Verifiser at prosjektets viktigste interessenter er representert i prosjektets styrende organer med myndighet og fullmakter for å kunne ta beslutninger underveis i prosjektet. • Verifiser at prosjektets gjennomføringsstrategi og prosedyreverk for endringshåndtering legger til rette for at valg underveis gjøres med et samfunnsperspektiv. • Hvis tiltaket inngår i et program kan MSP®-standard legges til grunn for kvalitetssikring av organisering og styringsstruktur. • Dokumentasjon av effektkjeder, nytteberegninger og tilhørende forutsetninger må være på en form slik at de er tilgjengelig og forståelig for de berørte aktørene.

Tema i forprosjekt: Prosjektstyringsbasis



Digitalisering

- Digitaliseringsprosjekter gjennomføres som regel etter smidige utviklingsprinsipper. Ved trinnvis tjenesteutvikling vil som oftest leveranser som ligger nært i tid kunne være forholdsvis godt kjent, mens leveranser lenger frem i tid vil være udefinerte og usikre. Leveranser og funksjonalitet spesifiseres basert på erfaringer og brukertilbakemeldinger på tidligere produksjonssatte leveranser. Tradisjonelle fossefallsprinsipper for estimeringsmetodikk og leveranseplaner har liten verdi i smidige utvikling.
- Digitaliseringsprosjekter beskrives ofte gjennom ulike endringsreiser som brukerne skal gjennom for å realisere nyttevirksomheter. Dette kan struktureres som overordnede brukerhistorier (EPOS), brukerhistorier og systemkrav. En slik strukturering er sammenlignbar med en prosjektnedbrytningsstruktur (PNS) som viser leveransene i et fysisk infrastrukturprosjekt.
- Innføringskostnader knyttet til digitalisering varierer mellom sektorer og vil variere med type digitaliseringsprosjekt.
- Realisering av nyttevirksomheter fra digitaliseringsprosjekter er ofte mer krevende enn ved fysisk infrastrukturprosjekter. Det trengs som regel tilleggsaktiviteter utover å ferdigstille de digitale tjenestene. Dette er typisk endringer i organisasjon og arbeidsprosesser, opplæring og kommunikasjonsaktiviteter.
- Erfaringer tilsier at usikkerhetsanalysen av kostnader og nyttevirksomheter av digitalisering er preget av følgende svakheter⁷:
 - Man antar for ofte en urealistisk symmetri (nedsida = oppsida) i utfallsrommet
 - Dette resulterer i for smale usikkerhetsintervaller (undervurdering av usikkerheten)
 - Man ignorerer avhengigheter mellom kostnadselementer og mellom nytteelementer (bidrar typisk ytterligere til undervurdering av usikkerhet)
 - Det brukes i liten grad historikk, og man er dermed henvist til subjektive vurderinger

Utredning

- Prosjektstyringsbasis (PNS) skal vise sammenheng mellom de ulike leveranseområder og nivåer av prosjektet, som for eksempel systemutvikling, innføring og endringsledelse samt prosjekt og/eller programledelse.

⁷ Magne Jørgensen 2018: Hvordan få tak i reell usikkerhet av kostnad og nytte - i en skjev verden. HIT frokostseminar

	• Ved definering av PNS og tilhørende kostnadsestimater for digitaliseringsprosjekter er det hensiktsmessig med mer detaljerte leveransebeskrivelser for det som er nært frem i tid, mens leveranser senere beskrives på et mer overordnet nivå. Det vesentlige er at PNS og tilhørende kostnadsestimater gir styrbare «pakker», som gjør det mulig å styre prosjektets fremdrift og kostnadspådrag underveis i gjennomføringen, og iverksette tiltak dersom tiltaket ikke vil levere tiltenkt nytte innenfor fastsatte rammer. • Dersom prosjektet skal bruke smidig utviklingsmetodikk, må det fremkomme i kapittel om prosjektstyringsbasis hvordan det smidige rammeverket vil bli implementert i prosjektet (arbeidsprosesser og –metodikk). • Lag gjerne en grafisk skisse som konkretiserer og beskriver de ulike hovedelementene og nivåer i PNS. Eksempelvis kan dette være en overordnet beskrivelse av leveransepakke (epos), brukerhistorier og hvordan man spesifiserer dette inn i utviklingskrav. • Det er ikke nødvendig å spesifisere detaljert rekkefølge på leveranser, men det må gis en plan for når ulike funksjonelle behov skal være dekket, og hvilken nytte som antas å kunne realiseres i tilknytning til dette. • Hyppige leveranser kan anses som en god strategi for å redusere risiko og øke treffsikkerhet/ivareta muligheter i digitaliseringsprosjekter. • En mulig tilnærming for hva som skal forstås som en leveransepakke i en prosjektnedbrytningsstruktur kan hentes fra Prince 2-rammeverk (fritt oversatt): – Beskrivelse av hensikt, funksjon og form på leveransene i pakken – Beskrivelse av hvem som er målgruppen/brukeren av leveransen – Beskrivelse av kvalitetsnivået på leveransen – Beskrivelse av et anslått ressursomfang som skal til for å ferdigstille leveransen – Beskrivelse av kompetanse som trengs for å ferdigstille leveransen • Leveransepakkene bør struktureres slik at man kan styre mot de leveransene som gir mest nytte i forhold til ressursbruken. • Det bør vurderes å bruke tilnærmingen «Minimum Viable Product» (MVP) til å utprøve løsning i liten skala. Ved å få tidlige tilbakemeldinger fra brukere med hensyn til hvilke krav og forventninger som reelt sett stilles til tjenesten i en produksjonssituasjon kan man redusere risiko. • Det må gjøres en bevisst avgrensning av innføringskostnader ved beregning av kostnadsrammen for tiltaket. Kostnader som skal inkluderes må være av «engangskaraktér», altså en sannsynlig merkostnad som oppstår knyttet til innføringen av det aktuelle tiltaket, som ellers ikke ville ha forekommet. Det må synliggjøres hvilke forutsetninger som er gjort, samt hvilke innføringsaktiviteter som skal gjøres av prosjektet og hvilke som må gjennomføres utenfor prosjektet, for eksempel i andre virksomheter. • Gevinstrealiseringsplan (plan for realisering av nytte) må sannsynliggjøre at aktører som skal realisere nytten er «om bord» når det gjelder prosjektets leveranser og estimater for nytte. Planen bør inneholde forpliktelse fra nytteeiere og nyttevirkningene (målene/gevinstene) skal være beskrevet slik at det er mulig å
--	--

	evaluere dem i etterkant (gjelder både de kvantifiserte og de ikke-kvantifiserte gevinstene). Dette kan gjøres gjennom en gevinstavtale. Tilsvarende bør det fremgå av planen, hvilke kostnader andre virksomheter eventuelt vil ha for at nyttevirkningene kan realiseres. • For prosjekter hvor det er gevinster med budsjettkonsekvenser for offentlig sektor, bør det utarbeides oversikter over henholdsvis totale bruttokostnader og totale bruttogevinster med budsjetteffekt for alle berørte statlige virksomheter. • Legg til grunn erfaringsbasert «høyre-skjevhet» i utfallsrommet for kostnadsestimater ved utarbeiding av usikkerhetsanalyse. Bruk eksperter og etablerte metoder for usikkerhetsanalyse. • I noen tilfeller kan en design-to-cost-tilnærming for å få mest mulig nytte innenfor en bindende styringsramme være hensiktsmessig. En eventuell beslutning om å gjennomføre tiltaket med en design-to-cost-tilnærming bør derfor skje som en føring for forprosjektfasen. En slik tilnærming fjerner imidlertid ikke behovet for en god kostnadsestimering for å etablere en realistisk styringsramme for tiltaket. Ved design-to-cost-tilnærming er det svært viktig at nyttebildet ivaretas. Kuttlisten/plussliste må derfor sammenholdes med den samfunnsøkonomiske analysen og eventuelle konsekvenser for nytte må redegjøres for.
Kvalitetssikring	• Etterprøv at prosjektstyringsbasis reflekterer valgt gjennomførings- og kontraktsstrategi, og at kontraktene med kan brukes som styringsverktøy i prosjektet. • Etterprøv at PNS er strukturert og beskrevet i henhold til god praksis for digitaliseringsprosjekter. Dette innebærer at det må være et en-til-en-forhold mellom nivåene i PNS for å sikre at ingen delmengder i prosjektet faller utenfor prosjektets målstruktur. • Verifiser at prosjektet er estimert i henhold til god praksis for estimering av digitaliseringsprosjekter. • Etterprøv at prosjektets kostnadsstruktur og tidsplaner reflekterer prosjektets kompleksitet og usikkerhet. • Dersom prosjektet skal benytte design-to-cost-prinsipper, skal pluss-liste og prinsipper for hvordan ta inn elementer fra pluss-listen fremkomme i beskrivelsen.