



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**September 2020
– 21/2019**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Gevinstrealisering i statslige it-projekter

21/2019

Beretning om

gevinstrealisering i statslige it-projekter

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2020

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Udenrigsministeren, ministeren for udviklingssamarbejde, finansministeren, erhvervsministeren, skatteminister, justitsministeren, forsvarsministeren, sundheds- og ældreministeren, beskæftigelsesministeren, uddannelses- og forskningsministeren, børne- og undervisningsministeren, miljøministeren og ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2021.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2019, som afgives i februar 2021.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/og indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-676-0
ISBN online 978-87-7434-677-7

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om gevinstrealisering i statslige it-projekter

Ministerierne igangsætter it-projekter for at udvikle og forbedre den offentlige sektor. Formålet kan være effektiviseringer, som gør det muligt at bruge færre medarbejdere og dermed frigive resurser, kvalitetsforbedringer, fx i sagsbehandlingen, eller realisering af politiske mål i ny lovgivning. Gevinsterne ved et it-projekt udgør typisk en væsentlig del af grundlaget for, at et statsligt it-projekt besluttet gennemføres.

Siden 2011 har det været et krav, at alle ministerier skal bruge den fællestatslige it-projektmodel. Ifølge it-projektmodellen skal ministerierne opstille de forventede forbedringer ved deres it-projekter som gevinster. Fra 2011 til begyndelsen af 2020 er der igangsat 115 it-projekter med et budget på mere end 10 mio. kr. Heraf indgår 44 projekter, som blev afsluttet inden november 2018, i denne undersøgelse. De 44 projekter har samlet haft budgetter for ca. 1,7 mia. kr., heraf 14 projekter på Skatteministeriets område med et samlet budget på 650 mio. kr.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at gevinsterne ved statslige it-projekter ikke er blevet realiseret i tilstrækkeligt omfang.

Statsrevisorerne finder, at ministerierne bør styrke indsatsen for gevinstrealisering i forbindelse med statslige it-projekter, da dette vil styrke effektiviteten og kvaliteten i opgaveløsningen i den offentlige sektor. Statsrevisorerne påpeger, at der er potentiale for at øge gevinstrealiseringen, hvis ministerierne forbedrer opstilling af og opfølgning på gevinster ved it-projekter.

Statsrevisorerne

17. september 2020

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager
Flemming Møller Mortensen

Statsrevisorerne bemærker:

- At ministerierne for ca. $\frac{1}{3}$ af de forventede gevinster ikke har fulgt op på, om gevinsterne er realiseret eller ej. Særligt Forsvarsministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har ikke i tilstrækkelig grad fulgt op på, om de planlagte gevinster blev realiseret.
- At ministeriernes egen opfølgning viser, at de kun har realiseret under halvdelen af de planlagte gevinster, selv om ministerierne har mulighed for at justere gevinsterne helt frem til, at projekterne er klar til drift.
- At ministerierne samlet set har haft et utilstrækkeligt grundlag for at forvente de planlagte gevinster ved deres it-projekter. Særligt Skatteministeriet har et utilstrækkeligt dokumenteret grundlag for at opstille de planlagte gevinster. Ministerierne har bl.a. opstillet økonomiske gevinster svarende til ca. 446,4 mio. kr. uden tilstrækkelig dokumentation og sikkerhed for, at de planlagte gevinster rent faktisk kan opnås.

Statsrevisorerne tilslutter sig Rigsrevisionens anbefaling af, at It-rådet på baggrund af undersøgelsens resultater vurderer, hvordan ministeriernes opstilling af og opfølgning på gevinster - også efter idriftsættelse - kan forbedres.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	8
2. Ministeriernes opfølgning på gevinstrealiseringen ved deres it-projekter.....	12
2.1. Ministeriernes vurdering af, om gevinsterne er realiseret	13
2.2. Ministeriernes vurdering af, om gevinsterne er realiseret efter afleveringen af gevinstrealiseringsrapporten	24
3. Ministeriernes grundlag for at forvente de planlagte gevinster ved deres it-projekter	26
3.1. Ministeriernes beregning af gevinster på baggrund af 0- og 1-scenarier	27
3.2. Ministeriernes grundlag for at opstille gevinster	28
Bilag 1. Metodisk tilgang.....	36
Bilag 2. Ministeriernes it-projekter	53
Bilag 3. Ordliste.....	54

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 6. Udenrigsministeriet, § 7. Finansministeriet, § 8. Erhvervsministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 11. Justitsministeriet, § 12. Forsvarsministeriet, § 16. Sundheds- og Ældreministeriet, § 17. Beskæftigelsesministeriet, § 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet, § 20. Børne- og Undervisningsministeriet og § 24. Miljø- og Fødevarerministeriet.

På alle ministerområder er der foretaget udskiftning af ministerposter i undersøgelsesperioden 2011-2020. Rigsrevisionen har derfor valgt ikke at opliste alle ministre.

Beretningen har i udkast været forelagt alle de omfattede ministerier, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om gevinstrealisering i statslige it-projekter.

2. Den digitale udvikling giver nye muligheder for myndigheders opgaveløsning. Ministerierne igangsætter derfor mange it-projekter for at udvikle og forbedre den offentlige sektor. Det kan være i form af effektiviseringer, som gør det muligt at bruge færre medarbejdere til at løse en bestemt opgave og dermed frigive ressourcer, der kan bruges andre steder. Det kan også være i form af kvalitetsforbedringer, som fx giver politiet et system til automatisk kontrol af køretøjers nummerplader.

3. Beretningen omfatter 44 it-projekter, der er gennemført i 11 ministerier. Projekterne er alle igangsat efter januar 2011, hvor det blev et krav, at alle ministerier skal bruge den fællesstatslige it-projektmodel (herefter it-projektmodellen). Ifølge it-projektmodellen skal ministerierne opstille de forventede forbedringer ved deres it-projekter som gevinster. Gevinsterne skal kvantificere de forventede forbedringer og retfærdiggøre udgifterne til projektet. Gevinsterne gør det endvidere muligt at måle, om projektet har leveret forbedringer på det forventede niveau. Rigsrevisionen har i en række tidligere beretninger konstateret problemer med ministeriernes realisering af gevinster ved deres it-projekter, herunder fx i *beretning om det digitale tinglysningssystem*.

It-projektmodellen fordrer en systematisk tilgang til arbejdet med gevinstrealisering i hele projektforsøget, og ministerierne tilskyndes til, at realiseringen af gevinster udgør omdrejningspunktet for styringen af it-projektet. I den forbindelse skal ministerierne indsende standardrapporteringer til Statens It-råd (herefter It-rådet) om, hvilke gevinster der er planlagt, og hvordan det er gået med at realisere dem. Derfor skal ministerierne ved projektstart sende et projektgrundlag til risikovurdering hos It-rådet, og ved projektets afslutning skal ministerierne indsende en projektafslutningsrapport med ministeriets opdaterede forventninger til projektets gevinster. Dernæst skal ministerierne 1 år efter projektafslutningen udarbejde en gevinstrealiseringsrapport, som gør status på projektets realisering af de planlagte gevinster. Arbejdet med gevinster har således været en væsentlig del af ministeriernes it-projekter de seneste 9 år.

Gevinstrealisering

Gevinstrealisering omfatter grundlaget for at opstille gevinster og opfølgning på høsten af it-projektets gevinster.

Gevinster i it-projekter

Gevinster er i statslige it-projekter en nedbrydning og operationalisering af projektets formål. Gevinster skal være målbare og være et resultat af den forandring, som et projekt har afstedkommet.

Projektgrundlag

Projektgrundlaget består af projektinitieringsdokumentet, businesscasen og eventuelt medfølgende bilag, som ministeriet har udarbejdet i den forbindelse.

0-og 1-scenarie

Ministerierne skal over for It-rådet opgøre it-projekternes gevinster ved at beskrive et 0-scenarie og et 1-scenarie for hver gevinst. 0-scenariet beskriver den situation, ministeriet forventer, hvis projektet ikke gennemføres. 1-scenariet beskriver den situation, ministeriet forventer, hvis projektet gennemføres. Forskellen på de 2 scenarier er derfor en opgørelse af den forandring, som projektet skal levere. 1 år efter projektets afslutning skal ministeriet i gevinstrealiseringsrapporten måle, om projektet har leveret den forventede forandring i forhold til de opstillede scenarier.

4. Når et ministerium gennemfører et it-projekt, er det derfor væsentligt, at ministeriet planlægger, hvilke gevinster ministeriet forventer at kunne realisere, og at disse gevinster er baseret på underbyggede 0- og 1-scenarier. Hvis ministeriets grundlag for at opstille gevinsterne er mangelfuldt, er det usikkert, om gevinsterne faktisk kan realiseres. Det er ligeledes væsentligt, at ministeriet 1 år efter projektets afslutning måler, om ministeriet har realiseret de planlagte gevinster.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om ministeriernes gevinstrealisering ved deres it-projekter har været tilfredsstillende. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har ministerierne haft en tilstrækkelig opfølgning på gevinstrealiseringen ved deres it-projekter?
- Har ministerierne haft et tilstrækkeligt grundlag for at forvente de planlagte gevinster ved deres it-projekter?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i oktober 2019.



Hovedkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at ministeriernes gevinstrealiseringer ved deres it-projekter har været utilfredsstillende. Konsekvensen er, at ministerierne i vidt omfang ikke har opnået eller ikke kender status for de forudsatte forbedringer og besparelser ved deres projekter. Rigsrevisionen anbefaler, at It-rådet på baggrund af undersøgelsens resultater vurderer, hvordan ministeriernes opstilling af og opfølgning på gevinster kan forbedres.

Ministerierne har samlet set haft en utilstrækkelig opfølgning på gevinstrealiseringen ved deres it-projekter

Ministerierne har for ca. $\frac{1}{3}$ af gevinsterne ikke fulgt op på, om gevinsterne er realiseret eller ej. Ministeriernes egen opfølgning viser, at it-projekterne samlet set har realiseret eller delvist realiseret under halvdelen af de gevinster, som ministerierne har opstillet. Opfølgningen viser desuden, at ministerierne vurderede, at de resterende 20 % ikke blev realiseret.

For de gevinster, som ministerierne vurderede blev realiseret, har opfølgningen været mangelfuld, bl.a. fordi vurderingen for 23 % er sket uden en eftermåling. For de af ministeriernes vurderinger, der tager afsæt i en eftermåling, er der endvidere i mange tilfælde mangler ved eftermålingen eller ved den metode, som ministeriet har anvendt til at dokumentere målingen. Samlet set findes der kun tilstrækkelig dokumentation, der understøtter ministeriernes vurdering af gevinstrealiseringen, for 18 % af de realiserede gevinster.

Det fremgår af it-projekternes gevinstrealiseringsrapporter, at ministerierne forventede at realisere ca. 32 % af gevinsterne senere. Ministerierne har dog kun fulgt op på realiseringen af disse gevinster i yderst begrænset omfang.

Ministerierne har samlet set haft et utilstrækkeligt grundlag for at forvente de planlagte gevinster ved deres it-projekter

Ministerierne kan for størstedelen af de gevinster, de har opstillet for deres it-projekter, ikke dokumentere deres grundlag for at forvente disse gevinster. Kun 5 % af ministeriernes gevinster er tilstrækkeligt dokumenteret.

Ministerierne har ikke foretaget førmålinger for ca. $\frac{1}{3}$ af gevinsterne 0-scenarier. Derudover har ministerierne ikke data, der ligger til grund for potentialevurderingerne i 1-scenariet, for ca. halvdelen af gevinsterne med førmålinger.

Det utilstrækkelige grundlag, som ministerierne har anvendt til at opstille gevinsterne, betyder, at ministerierne ikke har sandsynliggjort, at de planlagte gevinster ved deres it-projekter faktisk kan realiseres. Dermed er det usikkert, om ministerierne kan opnå de forbedringer, som lå til grund for, at projekterne blev sat i gang.

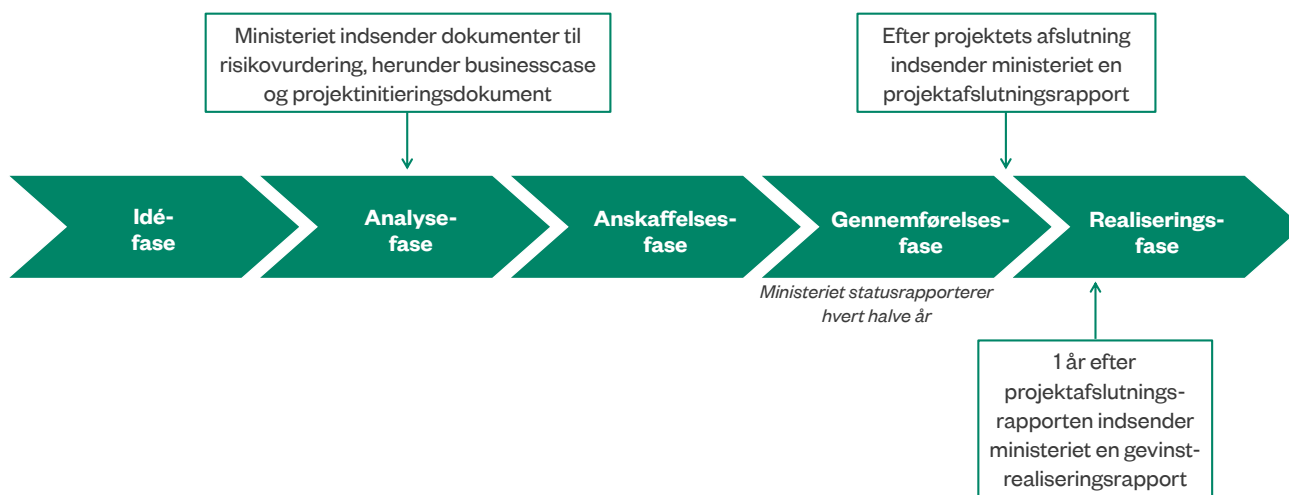
1.2. Baggrund

5. Budgetvejledningen indeholder en række krav til ministerier, der gennemfører it-projekter. Et af kravene er, at ministerierne skal anvende it-projektmodellen, når de gennemfører it-projekter, og at alle it-projekter med et budget på mere end 10 mio. kr. skal risikovurderes af og statusrapporteres til It-rådet. Kravene, der har været gældende siden 2011, betyder også, at ministerierne har skullet planlægge og realisere gevinster ved deres it-projekter inden for it-projektmodellens rammer.

Faser i statslige it-projekter

6. It-projektmodellen er en fasemodel, som omfatter hele projektforløbet fra idé til realisering af gevinster og fordrer en systematisk tilgang til arbejdet med gevinster. Ministerierne skal i de første 2 faser af projektforløbet identificere og beskrive it-projektets gevinster og forudsætningerne herfor i en businesscase og i et projektinitieringsdokument. Disse dokumenter danner grundlag for ministeriernes risikovurdering af og anbefalinger til projektet. Ministerierne skal i gennemførelsesfasen rapportere projektets status til rådet hvert halve år og ved projektets afslutning. Figur 1 viser it-projektmodellens 5 faser.

Figur 1
De 5 faser i it-projektmodellen (2011-2018)



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af it-projektmodellen.

It-projektet er ifølge it-projektmodellen afsluttet, når alle projektaktiviteterne er gennemført, projektorganisationen er lukket, og ministeriet ikke længere afholder udgifter til projektet. På dette tidspunkt kan ministeriet opdatere forventningerne til projektets gevinstrealisering og overdrage planerne herfor til forretningen eller driftsorganisationen. Ministeriet afleverer på dette tidspunkt en projektafslutningsrapport til It-rådet.

1 år efter projektets afslutning – i it-projektmodellens realiseringsfase – skal ministeriet aflevere en gevinstrealiseringsrapport til It-rådet. Rapporten indeholder den sidste status, som It-rådet modtager fra ministeriet vedrørende projektet. Gevinstrealiseringsrapporten skal indeholde målinger og vurderinger af, om projektets gevinster er nået.

7. Da ministerierne opstiller gevinster, som forventes realiseret på forskellige tidspunkter, er der ofte nogle gevinster, som ministerierne først forventer at realisere efter afleveringen af gevinstrealiseringsrapporten. Opfølgning på den efterfølgende gevinstrealisering tilrettelægges af ministerierne selv, og der er ikke nogen faste rammer.

8. Vi har bedt It-rådet om at give bemærkninger til beretningen. It-rådet bemærker bl.a., at det er rådets erfaring, at en del it-projekter er blevet sat i gang for at imødekomme lovændringer eller for at udskifte forældede systemer. Ifølge It-rådet har ministerierne ofte opstillet økonomiske gevinster for disse it-projekter, som skulle vise, hvorfor projektet var berettiget. Disse økonomiske gevinster var imidlertid kun løst koblet til projektets formål og var reelt ikke årsagen til, at projektet skulle gennemføres. It-rådet bemærker endvidere, at gevinster af denne karakter ofte manglede ledelsesmæssig forankring og viste sig svære at følge op på for ministerierne. It-rådet oplyser, at det bl.a. var på den baggrund, at It-rådet reviderede it-projektmodellen i 2018.

Rigsrevisionen konstaterer, at gevinster også før 2018 skulle hænge tæt sammen med it-projektets formål og være centrale for projektets berettigelse. Både i den model, som ministerierne anvendte i de it-projekter, som er omfattet af undersøgelsen, og i den reviderede model skal ministerierne opstille retningsgivende gevinster. Gevinsterne skal være koblet til formålet med projektet, og ministerierne skal følge op på, om de bliver realiseret. For begge modeller er det derfor centralt, at ministerierne tilrettelægger deres gevinstrealisering på tilfredsstillende vis. Det fremgår af It-rådets statusrapport for 2. halvår 2019 (udgivet juni 2020), at der fortsat er en del udfordringer med at opstille gevinster på hensigtsmæssig vis i statslige it-projekter.

Planlægning af gevinster

9. Det fremgår af it-projektmodellen, at gevinster skal operationalisere it-projektets overordnede formål og tydeliggøre de forbedringer og besparelser, som ministeriet forventer at opnå. Gevinsterne skal endvidere opstilles, så det efter projektets afslutning kan måles, om de er opnået. Ministerierne har dermed til opgave at sikre, at den forandring, som projektet tilvejebringer, er målbar.

Inden for it-projektmodellens rammer skal ministerierne beregne hvert af it-projektets gevinster ved at sammenligne udgifterne til 2 forskellige fremtidige scenarier. Projektets O-scenarie beskriver den forventede situation, hvis projektet ikke gennemføres. O-scenariet skal derfor være det billigst mulige, lovmedholdelige alternativ til at gennemføre projektet. O-scenariet kan være baseret på den nuværende situation, fx den anvendte tid til sagsbehandlingen, eller ministeriets forventninger om stigende udgifter til drift af og fejlrettelser i det eksisterende system. Der kan også være tilfælde, fx ved it-projekter, der skyldes ny lovgivning, hvor et nyt system skal udfylde en funktion, som ikke eksisterer i forvejen. I disse tilfælde skal O-scenariet som udgangspunkt sættes til 0. Det er vigtigt, at O-scenariet er solidt funderet, da O-scenariet skal anvendes som en baseline for projektet.

Gevinstrealisering på tværs af ministerier

Ministerier skal kun opstille gevinster, som de selv er ansvarlige for at realisere.

1-scenariet beskriver den situation, som ministeriet forventer, at it-projektet vil tilvejebringe ved sin gennemførelse. 1-scenariet fungerer dermed som en målestok, som ministeriet efter projektets afslutning kan anvende til at opgøre, om ministeriets forventninger til den enkelte gevinst holdt stik. En gevinsts værdi er i it-projektmodellen forskellen på 0-scenariet og 1-scenariet.

I it-projektmodellen skal gevinsterne opstilles på denne måde, uanset om de er af økonomisk eller ikke-økonomisk karakter. Hvis der er tale om en ikke-økonomisk gevinst, angives gevinsten i en anden målbar enhed, fx ved hjælp af en skala- eller procentangivelse.

10. Gevinsterne ved et it-projekt udgør både en væsentlig del af grundlaget for, at et projekt besluttet gennemført, og en væsentlig del af grundlaget for ministeriets opfølgning på projektets leverancer. Det er derfor vigtigt, at projektets gevinster er funderet på veldokumenterede 0- og 1-scenarier, så ministeriets beslutning om at igangsætte projektet sker på et oplyst grundlag. Derudover sikrer opstillingen af målbare gevinster også, at det efterfølgende er muligt at følge op på realiseringen. Endelig er det vigtigt, fordi gevinsterne er udtryk for forventningerne til det nye system og derfor ofte bliver en del af ministeriets planlægning i forhold til besparelser, bemanning, driftsudgifter o.l.

Justering af gevinster

11. It-projektmodellens vejledninger tilskynder til, at ministerierne løbende vurderer, i hvilket omfang et it-projekts gevinster er mulige at realisere. Hvis de forventede gevinster fra projektets start fx viser sig at være for optimistiske, er det muligt for ministeriet at justere gevinsterne undervejs, lade gevinster udgå eller opstille nye gevinster. For ministeriet betyder dette, at det er muligt løbende at tilpasse projektets gevinster til projektets situation. Det kan vise sig, at et system ikke kan udvikles med alle de funktionaliteter, som ministeriet forventede, eller at dele af systemet bliver forsinket. Dermed kan nogle gevinster først realiseres senere eller i mindre omfang end planlagt. Derudover kan ministeriet også ændre et projekts gevinster på baggrund af rådgivning fra It-rådet.

Ministerierne har derfor mulighed for at justere forventningerne til et it-projekt frem til projektafslutning. Når ministerierne udarbejder projektafslutningsrapporten til It-rådet, har ministerierne dermed et godt grundlag for at fastslå, hvilke gevinster der vil blive realiseret, fordi det nye it-system er færdigudviklet og klar til at overgå til en driftssituation.

Muligheden for løbende at ændre et it-projekts gevinster betyder, at det ikke nødvendigvis er muligt at følge en gevinst fra projektgrundlag, til projektafslutning og til gevinstrealisering. Det betyder også, at antallet af gevinster ved et projekt kan stige eller falde gennem it-projektmodellens 4 faser. Det er derfor ikke altid retvisende eller muligt at sammenligne alle de opstillede gevinster fra projektgrundlaget med de realiserede gevinster i gevinstrealiseringsrapporten.

Projekter gennemført med it-projektmodellen

12. Fra 2011 til begyndelsen af 2020 er der igangsat 115 it-projekter med et budget på mere end 10 mio. kr. Af disse projekter er 44 blevet afsluttet inden november 2018 og indgår dermed i undersøgelsen, da ministerierne har haft mindst 1 år til at realisere projekternes gevinster. De 44 projekter er fordelt på 11 ministerier, som har opstillet i alt 348 gevinster, jf. tabel 1.

Tabel 1

It-projekter og gevinster, som indgår i undersøgelsen, fordelt på ministerier

	Antal projekter	Antal gevinster i alt	Udgifter
Beskæftigelsesministeriet	1	8	16,2 mio. kr.
Børne- og Undervisningsministeriet	4	38	106,4 mio. kr.
Erhvervsministeriet	1	0	37,5 mio. kr.
Finansministeriet	4	16	96,9 mio. kr.
Forsvarsministeriet	6	44	161,8 mio. kr.
Justitsministeriet	7	120	372,4 mio. kr.
Miljø- og Fødevarerministeriet	4	23	159,6 mio. kr.
Skatteministeriet	14	89	653,1 mio. kr.
Sundheds- og Ældreministeriet	1	4	15,5 mio. kr.
Uddannelses- og Forskningsministeriet	1	1	52,8 mio. kr.
Udenrigsministeriet	1	5	17,6 mio. kr.

Note: Vi har ikke modtaget opgørelsen over udgifterne til ét af Skatteministeriets it-projekter, nemlig "Årsopgørelse 2011". Derfor er Skatteministeriets samlede udgifter til it-projekter højere end angivet her. Erhvervsministeriets ene it-projekt har ikke opstillet gevinster.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra ministerierne samt projektgrundlag og projektafslutningsrapporter.

Det fremgår af tabel 1, at der er stor forskel på, hvor mange it-projekter de enkelte ministerier har gennemført, og hvor mange gevinster ministerierne opstiller pr. projekt.

De 44 it-projekter har samlet haft budgetter for ca. 1,7 mia. kr. (løbende priser). Det største projekt havde et budget på 154 mio. kr., og de mindste projekter havde hver et budget på ca. 10 mio. kr. Skatteministeriet har flest projekter, der indgår i undersøgelsen og har også samlet set det største projektbudget. Ministeriets samlede projektbudget til de 14 it-projekter udgjorde ca. 650 mio. kr.

Gevinsterne er opgjort i forskellige enheder, fx procentandel, skala, årsværk, antal eller tid. Der er en næsten lige fordeling mellem økonomiske og ikke-økonomiske gevinster blandt it-projekternes gevinster. Størstedelen af de økonomiske gevinster er opgjort i kroner, mens resten er opgjort i årsværk.

Tabel 2 viser ministeriernes forventede økonomiske gevinster.

Tabel 2
Ministeriernes forventede økonomiske gevinster

	Antal økonomiske gevinster i alt	Værdi
Beskæftigelsesministeriet	1	23,2 mio. kr.
Børne- og Undervisningsministeriet	12	127,1 mio. kr.
Finansministeriet	5	27,6 mio. kr.
Forsvarsministeriet	16	139,7 mio. kr.
Justitsministeriet	22	150,6 mio. kr.
Miljø- og Fødevarerministeriet	10	99,8 mio. kr.
Skatteministeriet	12	56,0 mio. kr.
Udenrigsministeriet	4	5,7 mio. kr.
I alt	82	629,8 mio. kr.

Note: Kun de ministerier, som har økonomiske gevinster, der er opgjort i kroner, fremgår af tabellen. Samfundsøkonomiske gevinster indgår ikke. Der er 4 samfundsøkonomiske gevinster, hvoraf én gevinst vedrørende mere effektiv bogføring i virksomheder har en værdi på 2,4 mia. kr. Værdien af de 3 andre gevinster er ikke opgjort.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af it-projekternes projektgrundlag.

Det fremgår af tabel 2, at ministerierne før projekternes igangsættelse forventede, at projekterne ville realisere økonomiske gevinster for i alt 629,8 mio. kr. Ministerierne nedjusterede senere dette til 511 mio. kr. i projektafslutningsrapporterne.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

13. Første del af undersøgelsen handler om, hvorvidt ministerierne har haft en tilstrækkelig opfølgning på gevinstrealiseringen ved deres it-projekter. Vi lægger til grund, at ministerierne opstiller gevinster, og at de også er ansvarlige for at følge op på, om gevinsterne realiseres som forventet. Ministeriernes opfølgning er bl.a. vigtig, fordi det giver ministerierne et grundlag for at vurdere, om det er nødvendigt at gennemføre yderligere tiltag med henblik på at realisere projekternes gevinster. Det giver endvidere ministerierne mulighed for at uddrage læring til planlægningen af kommende projekter og for at revurdere eventuelle besparelser, der er besluttet på baggrund af de forventede gevinster. Denne del af undersøgelsen handler også om, hvorvidt ministerierne har målt eller på anden måde dokumenteret grundlaget for ministeriernes vurdering af, om gevinsterne er realiseret eller ej, med udgangspunkt i de krav til dokumentation, vi har opstillet.

For at vurdere, om ministerierne har haft en tilstrækkelig opfølgning på gevinstrealiseringen ved deres it-projekter, har vi undersøgt 2 forhold. For det første har vi undersøgt, om ministerierne har vurderet, om gevinsterne ved deres it-projekter er realiseret. I den forbindelse har vi undersøgt, om ministerierne har sammenholdt de opnåede gevinster med de planlagte gevinster, om ministerierne har foretaget de planlagte målinger af gevinsterne realisering, og om ministerierne har opdateret deres plan for de gevinster, som endnu ikke er opnået. Da ministerierne har mulighed for at justere projekternes gevinster løbende, sammenligner vi i denne del af undersøgelsen ministeriernes gevinstrealiseringsrapporter med de forventede gevinster i projektafslutningsrapporterne.

For det andet har vi undersøgt, om ministerierne efter aflevering af gevinstrealiseringsrapporterne har vurderet, om gevinsterne er realiseret. Vi har undersøgt dette, fordi realiseringen af gevinster i mange tilfælde bliver forsinket eller af andre årsager strækker sig ud over det første år, efter et nyt system er blevet implementeret. Ministerierne har også i en række tilfælde oplyst i gevinstrealiseringsrapporter til It-rådet, at forventede gevinster ville blive realiseret på et senere tidspunkt. Vi finder det derfor relevant at undersøge, om ministerierne har fulgt op på realiseringen af disse gevinster. Da it-projektmodellen ikke rummer krav om yderligere opfølgning, er vores undersøgelse heraf ikke baseret på it-projektmodellens standarddokumenter. Vi har derfor kun taget udgangspunkt i den dokumentation, som ministerierne har for deres opfølgning på de pågældende gevinster.

14. Anden del af undersøgelsen handler om, hvorvidt ministerierne har haft et tilstrækkeligt grundlag for at forvente de planlagte gevinster i deres projektgrundlag. Vi lægger til grund, at da gevinsterne er væsentlige for beslutningen om at gennemføre projekterne, bør ministerierne opstille gevinster på et veloplyst og dokumenteret grundlag. Hvis grundlaget for gevinsterne er mangelfuldt, er der lavere sandsynlighed for, at gevinsterne kan realiseres. Ministerierne skal i it-projektmodellen udarbejde dette grundlag ved at opstille 0- og 1-scenarier og beregne gevinsterne som forskellen på disse 2 scenarier.

For at vurdere, om ministerierne har haft et tilstrækkeligt grundlag for at forvente de planlagte gevinster ved deres it-projekter, har vi undersøgt 2 forhold. For det første har vi undersøgt, om ministerierne har beregnet deres gevinster på baggrund af et 0- og 1-scenarie. For det andet har vi undersøgt, om ministerierne har tilvejebragt et veldokumenteret grundlag for at opstille de 0- og 1-scenarier, der underbygger ministeriernes forventning om, at de vil kunne realisere de planlagte gevinster. Vi har taget udgangspunkt i vores egne krav, da it-projektmodellen ikke rummer detaljerede krav til dokumentation.

Metode

15. Undersøgelsen omfatter som udgangspunkt alle it-projekter, som It-rådet har risikovurderet, og hvor der er udarbejdet en projektafslutningsrapport senest i november 2018. Enkelte projekter er bl.a. på grund af rådgivning fra It-rådet omdannet fra et projekt til et program. Disse programmer indgår ikke i undersøgelsen, da it-projektmodellens krav til programmer ikke er direkte sammenlignelige med kravene til projekter.

16. Undersøgelsen bygger primært på en gennemgang af skriftlig dokumentation, herunder særligt projektgrundlaget, projektafslutningsrapporter og gevinstrealiseringsrapporter samt supplerende materiale fra ministerierne. Vi har foretaget en registrering af de 44 it-projekters gevinster og vurderet dokumentationen herfor på en række forskellige parametre. En detaljeret gennemgang af den metode, vi har anvendt til registrering og vurdering, fremgår af bilag 1.

17. Vi har i undersøgelsen taget udgangspunkt i de væsentlige milepæle vedrørende ministeriernes arbejde med gevinstrealisering.

18. Undersøgelsen omfatter også en gennemgang af, hvilken dokumentation ministerierne lægger til grund for deres gevinster. Ministerierne skal i projektgrundlaget vise deres opgørelse af de forventede gevinsters omfang. Ministeriernes dokumentation bag denne opgørelse, herunder fx målinger eller regnskabstal, fremgår ikke af projektgrundlaget. It-projektmodellen rummer ikke detaljerede krav til, hvilken dokumentation ministerierne skal basere deres gevinster på. Vi har derfor opstillet nogle grundlæggende krav til ministeriernes dokumentation for deres gevinster og vurderet, om gevinsterne lever op til dem.

De krav, vi stiller til ministeriernes dokumentation, er tilpasset gevinsterne 0-scenarier, 1-scenarier og gevinsterne realisering. Dette skyldes fx, at ministeriets mulighed for at dokumentere 0-scenariet (dvs. den forventede situation, hvis projektet ikke gennemføres) kan baseres på måling eller fremskrivning, mens ministeriets mulighed for at dokumentere 1-scenariet (dvs. den forventede situation, hvis projektet gennemføres) i højere grad må baseres på estimater og antagelser. De krav, vi har stillet til gevinsterne 0-scenarier, 1-scenarier og gevinsterne realisering, fremgår af bilag 1 i tabel B og D.

Vi har vurderet ministeriernes dokumentation for gevinsterne 0-scenarier, 1-scenarier og gevinsterne realisering på baggrund af hver deres trinvis skala med 3 niveauer. Alle de gevinster, vi undersøger i beretningen, har vi først vurderet ud fra skalaernes niveau 1. De gevinster, vi har vurderet lever op til niveau 1, er efterfølgende blevet vurderet på skalaernes niveau 2. Har vi vurderet, at gevinsterne også lever op til niveau 2, er de efterfølgende blevet vurderet ud fra skalaernes niveau 3. I forbindelse med fx dokumentation for gevinsterne 0-scenarier vurderes det på niveau 1, om ministeriet har foretaget en førmåling. Hvis ministeriet har foretaget en førmåling, vurderes det herefter på niveau 2, om ministeriet har tydeliggjort antagelser og metode for førmålingen og for beregningen af 0-scenariet. Har ministeriet ligeledes gjort det, vurderes det herefter på niveau 3, om de data, ministeriet har anvendt, var egnede til at beregne 0-scenariet.

19. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

20. Vi foretager ikke vores egen undersøgelse af, om ministerierne har realiseret deres gevinster. Vi baserer os på ministeriernes egen vurdering heraf og undersøger, om ministerierne har tilstrækkelig dokumentation for deres vurdering.

Ministerierne skal opstille gevinster ved deres it-projekter, så gevinsterne har en klar sammenhæng med projektets formål. Vi har ikke foretaget en vurdering af, om ministeriernes gevinster har haft en tilstrækkelig tæt sammenhæng med projektets formål.

21. It-rådet indgår ikke i undersøgelsen som revideret. It-rådet har dog modtaget et udkast til beretningen i høring og har afgivet bemærkninger, som i vidt omfang er afspejlet i beretningen.

22. Undersøgelsesperioden omhandler perioden fra 2011, hvor it-projektmodellens krav trådte i kraft, til januar 2020, hvor Rigsrevisionen afsluttede materialeindsamlingen.

23. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 viser, hvilke it-projekter undersøgelsen omfatter. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Ministeriernes opfølgning på gevinstrealiseringen ved deres it-projekter



Delkonklusion

Ministerierne har samlet set haft en utilstrækkelig opfølgning på gevinstrealiseringen ved deres it-projekter.

Ministerierne har samlet set ikke fulgt op på, om alle de planlagte gevinster blev realiseret, og for de gevinster, hvor ministerierne har fulgt op, er deres vurdering af gevinstrealiseringen ofte sket på et mangelfuldt grundlag. Særligt Forsvarsministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har ikke i tilstrækkelig grad fulgt op på, om de planlagte gevinster blev realiseret, mens Miljø- og Fødevarerministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet og Finansministeriet i højere grad har fulgt op. De ministerier, som kun har haft et enkelt it-projekt - navnlig Beskæftigelsesministeriet, Udenrigsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet - har haft den højeste grad af opfølgning.

For det første har ministerierne ikke fulgt op på $\frac{1}{3}$ af de planlagte gevinster. Ministeriernes vurdering af, om gevinsterne er realiseret, er endvidere ofte foretaget på et mangelfuldt grundlag. For $\frac{1}{4}$ af de realiserede gevinster har ministerierne ikke foretaget en eftermåling. Blandt de gevinster, hvor der er foretaget en eftermåling, er der endvidere ofte mangler i dokumentationen for denne måling. Det kunne fx være dokumentation for, hvornår eller hvordan eftermålingen er foretaget. Det er således ofte uklart, hvad ministerierne har baseret deres vurdering af realiseringen på, og der er dermed risiko for, at vurderingen ikke er korrekt.

For det andet følger ministerierne ikke op på, om de gevinster, som de forventede at realisere i årene efter gevinstrealiseringsrapporten, faktisk blev realiseret. 4 ud af de 7 ministerier, som planlagde at følge op på gevinster, har ikke gjort dette for nogen af ministeriernes gevinster. Samlet set har ministerierne kun fulgt op på mindre end 12 % af gevinsterne efter gevinstrealiseringsrapporten. Ministerierne kender således ikke status for, om gevinsterne er blevet realiseret som planlagt.

Endelig viser ministeriernes egen opfølgning, at de har realiseret under halvdelen af de planlagte gevinster. 7 ud af 10 ministerier vurderer desuden, at de har realiseret mindre end 70 % af de planlagte gevinster. Der er her tale om gevinster, som ministerierne selv opstiller for it-projekterne, og som ministerierne endvidere har mulighed for at justere, indtil projekterne er klar til drift.

24. Dette kapitel handler om, hvorvidt ministerierne har haft en tilstrækkelig opfølgning på gevinstrealiseringen ved deres it-projekter. Vi har undersøgt, om ministerierne selv har vurderet, om gevinsterne er realiseret, og om de har dokumentation for de realiserede gevinster. Vi har desuden undersøgt, om ministerierne følger op på gevinstrealiseringen efter gevinstrealiseringsrapporterne, hvis ministerierne selv vurderer, at gevinsterne vil blive realiseret i de efterfølgende år.

2.1. Ministeriernes vurdering af, om gevinsterne er realiseret

25. Vi har undersøgt, om ministerierne har vurderet, om gevinsterne er realiseret, i forbindelse med afleveringen af gevinstrealiseringsrapporterne. Det har vi gjort ved at undersøge, om ministerierne har indrapporteret, om gevinsterne er realiseret. Vi har derudover undersøgt, om ministerierne kan dokumentere grundlaget for ministeriernes vurdering af gevinsterne realisering.

Ministerierne har indrapporteret, om gevinsterne er realiseret, i forbindelse med afleveringen af gevinstrealiseringsrapporterne

26. Vi har gennemgået, om ministerierne har indrapporteret, om gevinsterne er realiseret, i forbindelse med gevinstrealiseringsrapporterne. Vores gennemgang er baseret på en sammenligning af de gevinster, som fremgår af ministeriernes projektafslutningsrapporter, med de gevinster, som fremgår af gevinstrealiseringsrapporterne.

Vores gennemgang omfatter dermed størstedelen af, men ikke alle de gevinster, som ministerierne opstillede, da de igangsatte it-projekterne. Det drejer sig om i alt 268 gevinster fordelt på 10 ministerier og 38 it-projekter.

27. Gennemgangen viser, at ministerierne samlet set vurderer, at de har realiseret 37 % af gevinsterne som planlagt, og at yderligere 11 % af gevinsterne er delvist realiseret. Ministerierne vurderer, at 20 % af gevinsterne ikke er realiseret. Derudover viser gennemgangen, at ministerierne ikke har fulgt op på 32 % af gevinsterne.

Figur 2 viser ministeriernes vurdering af gevinsterne realiseringsgrad inden for kategorierne "realiseret", "delvist realiseret", "ikke fulgt op" og "ikke realiseret" (A). Figuren viser desuden andelen af gevinster, som vurderes realiseret som planlagt, for hvert enkelt ministerium (B).

Gevinster omfattet af gennemgangen i dette afsnit

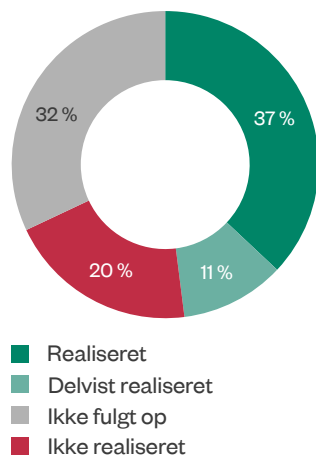
I vores gennemgang af, om gevinsterne er realiseret, indgår de gevinster, som fremgår af it-projekternes projektafslutningsrapporter. Det betyder, at følgende gevinster ikke indgår:

- gevinster, som ministerierne lod udgå i forbindelse med projektafslutningen, men som fremgår af projektgrundlaget
- gevinster, som fremgår af gevinstrealiseringsrapporterne, men som ikke fremgår af projektafslutningsrapporterne

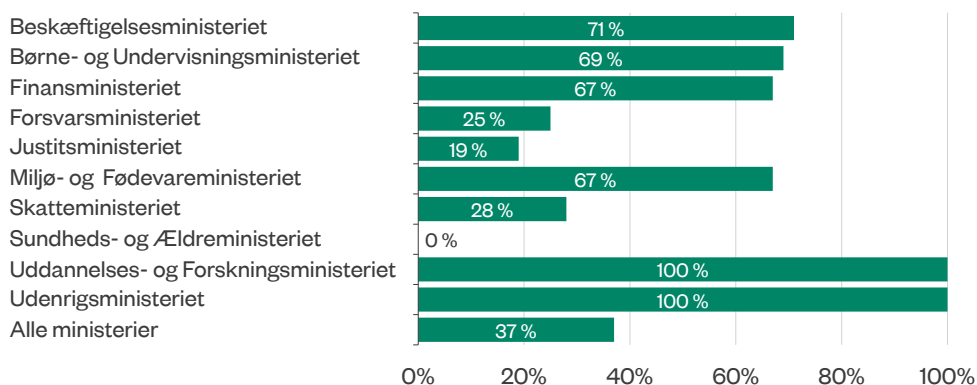
Gevinster, som har en negativ økonomisk værdi, indgår ikke.

Figur 2
Realiseringsgrad for gevinster

A. Samlet



B. Fordelt på ministerier (realiserede gevinster)



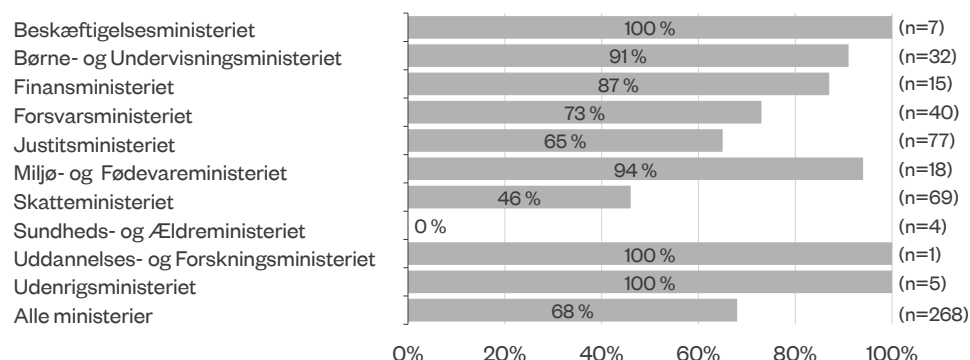
Note: Opgørelsen består af i alt 268 gevinster fordelt på 10 ministerier og 38 it-projekter. For 5 ud af de 38 projekter har ministerierne ikke afleveret en gevinstrealiseringsrapport til It-rådet. De 5 projekters 33 gevinster indgår i kategorien "Ikke fulgt op". Sundheds- og Ældreministeriets it-projekt blev lukket ned inden færdiggørelsen og blev ikke implementeret, og der er derfor ikke blevet udarbejdet en gevinstrealiseringsrapport. Erhvervsministeriet indgår ikke, da ministeriet ikke havde opstillet nogen gevinster for it-projektet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes gevinstrealiseringsrapporter.

Det fremgår af figur 2, at mere end halvdelen af ministeriernes samlede gevinster enten ikke er realiseret eller ikke er fulgt op på, mens 37 % blev realiseret, og 11 % delvist realiseret. Der er stor forskel på realiseringsgraden ministerierne imellem. Således vurderer 6 ud af 10 ministerier, at de har realiseret mere end $\frac{2}{3}$ af deres gevinster, mens de resterende 4 ministerier vurderer, at de har realiseret mindre end $\frac{1}{3}$ af deres gevinster. Sundheds- og Ældreministeriet, som ikke har realiseret nogen af de planlagte gevinster, har ét it-projekt, der indgår i beretningen. Ministeriet har oplyst, at projektet blev afsluttet uden gevinstrealisering, og at der ikke er udarbejdet en gevinstrealiseringsrapport.

28. Figur 3 viser, hvor stor en andel af gevinsterne ministerierne hver især har fulgt op på.

Figur 3
Andelen af gevinster, som ministerierne har fulgt op på



Note: (n) viser antallet af gevinster. Opgørelsen består af i alt 268 gevinster fordelt på 10 ministerier og 38 it-projekter. For 5 ud af de 38 projekter har ministerierne ikke afleveret en gevinstrealiseringsrapport til It-rådet. Sundheds- og Ældreministeriets it-projekt blev lukket ned inden færdiggørelsen og blev ikke implementeret, og der blev derfor ikke udarbejdet en gevinstrealiseringsrapport.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes gevinstrealiseringsrapporter og øvrige dokumentation for it-projekterne.

Det fremgår af figur 3, at især Forsvarsministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har en lav grad af opfølgning på gevinster. Beskæftigelsesministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet og Udenrigsministeriet, som har fulgt op på alle deres gevinster, har hver kun haft ét it-projekt.

29. En række af ministeriernes økonomiske gevinster er opgjort i samme enhed – kroner. For disse gevinster er det derfor muligt at opgøre, dels hvor stor en samlet økonomisk gevinst ministerierne planlagde at realisere, dels hvor stor en samlet økonomisk gevinst det er lykkedes ministerierne at realisere. Boks 1 viser, hvordan ministerierne vurderer realiseringsgraden af disse gevinster og deres økonomiske værdi.

Boks 1**Gevinstrealisering af økonomiske gevinster**

Vores gennemgang af it-projekternes projektafslutningsrapporter viser, at ministerierne samlet forventede at realisere 63 økonomiske gevinster til en værdi af ca. 511 mio. kr. Da ministerierne efterfølgende vurderede realiseringen af gevinsterne i projekternes gevinstrealiseringsrapporter, var det ministeriernes vurdering, at:

- gevinster for ca. 172 mio. kr. blev vurderet at være realiseret som planlagt
- gevinster for ca. 33 mio. kr. blev vurderet delvist realiseret
- gevinster for ca. 60 mio. kr. blev vurderet ikke at være realiseret.

Ministerierne har ikke fulgt op på gevinster for ca. 143 mio. kr.

Dermed har det været muligt at følge op på planlagte gevinster til en værdi af ca. 408 mio. kr. For de resterende gevinster på ca. 103 mio. kr. har ministerierne ikke udarbejdet gevinstrealiseringsrapporter inden for undersøgelsesperioden.

Note: Opgørelsen består af i alt 63 gevinster fordelt på 8 ministerier og 37 it-projekter.

30. Flere ministerier har oplyst, at de har forbedret eller fremadrettet vil forbedre deres opfølgning på gevinsterne realisering.

Ministerierne kan dokumentere grundlaget for deres vurdering af gevinsterne realisering

31. Vi har gennemgået dokumentationen for de gevinster, som ministerierne har vurderet er realiseret som planlagt. Det drejer sig om 91 gevinster fordelt på 9 ministerier og 36 it-projekter.

32. Gennemgangen viser, at ministerierne har tilstrækkelig dokumentation for 18 % af de gevinster, som ministerierne har vurderet er realiseret som planlagt.

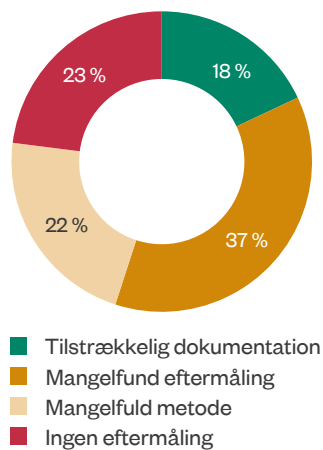
Figur 4 viser ministeriernes dokumentation for realiserede gevinster inden for kategorierne "tilstrækkelig dokumentation", "mangelfuld metode", "mangelfuld eftermåling" og "ingen eftermåling" (A). Figuren viser desuden, hvordan de tilstrækkeligt dokumenterede gevinster er fordelt pr. ministerium (B).

Gevinster omfattet af gennemgangen i dette afsnit

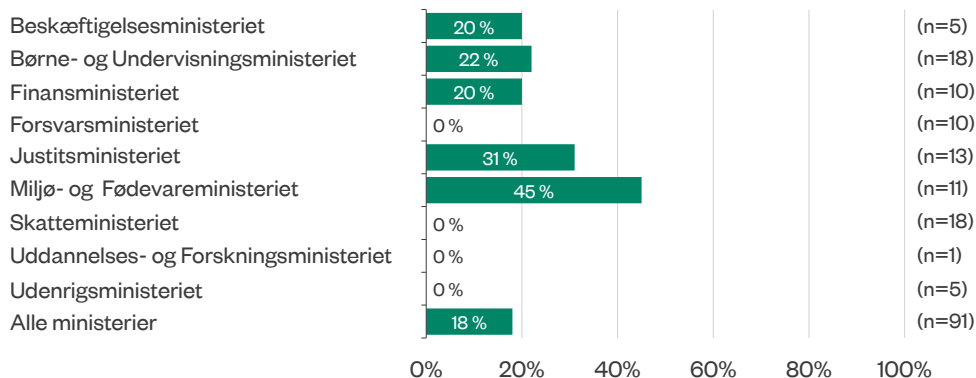
Ministerierne vurderede, at de 98 gevinster er realiseret som planlagt. Af disse har vi gennemgået dokumentationen for 91 udvalgte gevinster. De 7 realiserede gevinster, som ikke er omfattet af gennemgangen, er bl.a. fravalgt, fordi de ikke er målbare. Se bilag 1 for yderligere detaljer.

Figur 4
Ministeriernes dokumentation for realiserede gevinster

A. Samlet



B. Fordelt på ministerier (tilstrækkelig dokumentation)



Note: (n) viser antallet af gevinster. Opgørelsen består af i alt 91 gevinster fordelt på 9 ministerier og 31 it-projekter. Af de 91 gevinster er 16 gevinster tilstrækkeligt dokumenteret. Fordelingen af de 16 gevinster pr. ministerium er vist til højre (B), som dermed kun omfatter 2 kategoriseringer (tilstrækkelig/utilstrækkelig dokumentation), mens A omfatter 4 kategoriseringer. Afrundingsdifferencer kan forekomme.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dokumentation fra ministerierne.

Det fremgår af figur 4, at det samlet set kun er 18 % af ministeriernes realiserede gevinster, der er tilstrækkeligt dokumenteret, og at de resterende gevinster ikke er tilstrækkeligt dokumenteret. Det fremgår desuden af figuren, at ingen af ministerierne har tilstrækkelig dokumentation for mere end halvdelen af de gevinster, de har vurderet er realiseret som planlagt. Forsvarsministeriet, Skatteministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet og Udenrigsministeriet skiller sig ud, da ingen af de gevinster, som ministerierne har vurderet er realiseret som planlagt, er tilstrækkeligt dokumenteret.

Boks 2 indeholder 2 eksempler på tilstrækkelig dokumentation for ministeriets vurdering af gevinstens realisering.

Boks 2**Eksempler på tilstrækkelig dokumentation for gevinstrealisering****Finansministeriet**

Finansministeriet udarbejdede i 2016 projektgrundlaget for it-projektet "Udskiftning af borger.dk's CMS". Ministeriet forventede bl.a. en gevinst, der bestod i at kunne spare 3 mio. kr. på driftsudgifter. Projektet havde dels til formål at sikre, at borger.dk fortsat kunne bruges til at give borgerne digital adgang til det offentlige, dels at gøre den anvendte platform klar til at understøtte den offentlige digitaliseringsstrategi. Af projektets gevinstrealiseringsrapport fremgår det, at ministeriet har foretaget en eftermåling. Det fremgår, at de anvendte data er baseret på ministeriets samlede udgifter til drift af systemet i 2017, hvilket også har en direkte sammenhæng med forudsætningerne i businesscasen. Ministeriet konkluderer på den baggrund, at driftsudgifterne blev reduceret med ca. 4,8 mio. kr.

Justitsministeriet

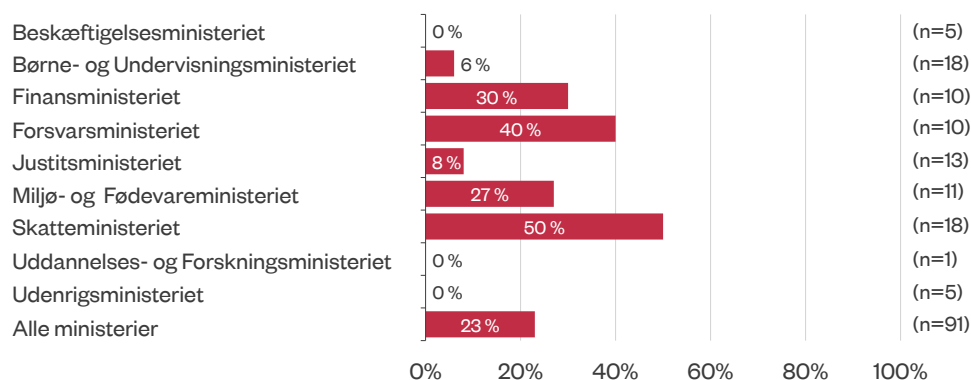
Justitsministeriet udarbejdede i 2014 projektgrundlaget for it-projektet "ANPG – Automatisk nummerpladegenkendelse". Ministeriet forventede bl.a. en gevinst, der handlede om at øge antallet af nummerplader, der blev inddraget. Projektet havde til formål at give politiet et digitalt værktøj, der kunne finde køretøjer, fx fordi de var stjålne eller af interesse i forbindelse med en efterforskning. Gevinsten skulle måles ved at sammenligne antallet af inddragelser før og efter implementeringen af det nye ANPG-system. Politiet forventede en stigning på 25 % på årsbasis. Af projektets gevinstrealiseringsrapport fremgår det, at ministeriet har målt antallet af nummerpladeinddragelser før og efter implementeringen af systemet, og hvilke data der er anvendt til målingen. Rigspolitiet konkluderer på baggrund af målingen, at stigningen i nummerpladeinddragelser har været på 60 %, og at gevinsten dermed er realiseret ud over det forventede.

For de resterende 82 % af gevinsterne i kategorierne "Ingen eftermåling", "Mangelfuld eftermåling" og "Mangelfuld metode" viser undersøgelsen, at de ikke er tilstrækkeligt dokumenteret. I de følgende afsnit gennemgår vi de enkelte kategorier og giver en række eksempler.

Gennemgang af kategorien "Ingen eftermåling"

33. Gennemgangen viser, at ministerierne ikke har foretaget eftermålinger for 23 % af de gevinster, som de har vurderet blev realiseret som planlagt. Det baserer vi på, at ministerierne oplyser, at der ikke er foretaget eftermålinger, eller at ministerierne ikke har dokumentation for en eftermåling. En manglede eftermåling betyder, at ministeriet ikke har data, som de kan sammenholde med gevinstens førmåling. Dermed har ministeriet ikke målt den forandring, som it-projektet har afstedkommet, og derfor fremstår det uklart, hvordan ministeriet har vurderet, at gevinsten er blevet realiseret.

Figur 5 viser andelen af hvert ministeriums gevinster, der er vurderet realiseret uden brug af en eftermåling.

Figur 5**Andel af gevinster, som ministerierne har vurderet er realiseret uden en eftermåling**

Note: (n) viser antallet af gevinster. Opgørelsen består af i alt 91 gevinster fordelt på 9 ministerier og 31 it-projekter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dokumentation fra ministerierne.

Det fremgår af figur 5, at det særligt er Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Miljø- og Fødevareministeriet og Skatteministeriet, som har vurderet, at gevinster er realiseret, uden at ministerierne har foretaget en eftermåling. Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet og Udenrigsministeriet skiller sig positivt ud, da alle deres vurderinger af, at gevinster er realiseret, er foretaget med afsæt i en eftermåling.

Boks 3 indeholder et eksempel på et projekt, hvor der ikke er foretaget en eftermåling, og hvad det betyder for ministeriets mulighed for at vurdere realiseringen af gevinsten.

Boks 3**Eksempel på en gevinst, hvor der ikke er foretaget en eftermåling****Forsvarsministeriet**

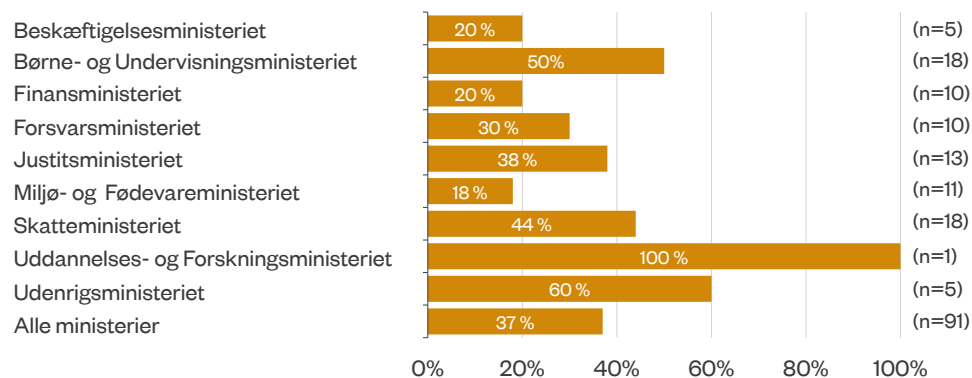
Forsvarsministeriet udarbejdede i 2016 projektgrundlaget for it-projektet "Rejsestyring". Ministeriet forventede bl.a. en gevinst på 6,7 mio. kr. som følge af etableringen af en intuitiv brugerflade. Projektet havde til formål at sikre en smidig, intuitiv og mindre resurse-tung løsning til brug for køb af tjenesterejser for Forsvarsministeriets ansatte. Af gevinstrealiseringsrapporten fremgår det, at der ikke har været gennemført en eftermåling af gevinsten på 6,7 mio. kr., da ministeriet ikke anså gevinsten for målbar. Ministeriet har dermed ikke tilvejebragt data, der kan sammenholdes med gevinstens formåling, og har derfor ikke et godt grundlag for at vurdere, om gevinsten er realiseret.

Gennemgang af kategorien ”Mangelfuld eftermåling”

34. Gennemgangen viser, at målingerne for 37 % af de gevinster, hvor ministerierne har foretaget en eftermåling, er mangelfulde. Det baserer vi på, at disse eftermålinger ikke er aktuelle, at kilden ikke fremgår, eller at det ikke fremgår, hvordan målingen er foretaget. Når eftermålingerne har disse mangler, betyder det, at de kun i begrænset omfang kan understøtte ministeriernes vurdering af, at en gevinst er realiseret. Fx fremgår det for flere gevinster, at eftermålingen er et estimat af den tid, det tager at udføre en opgave, men det fremgår ikke, hvordan ministeriet er kommet frem til estimatet.

Figur 6 viser andelen af hvert ministeriums gevinster, der er vurderet realiseret med udgangspunkt i mangelfulde eftermålinger.

Figur 6
Andel af gevinster, der er vurderet realiseret med mangelfulde eftermålinger



Note: (n) viser antallet af gevinster. Opgørelsen består af i alt 91 gevinster fordelt på 9 ministerier og 31 it-projekter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dokumentation fra ministerierne.

Det fremgår af figur 6, at der for alle ministerierne er mindst ét eksempel på, at Rigsrevisionen har vurderet, at en gevinst er vurderet realiseret på baggrund af en mangelfuld eftermåling. Særligt har Børne- og Undervisningsministeriet, Skatteministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet og Udenrigsministeriet baseret deres vurderinger af realiserede gevinster på mangelfulde målinger.

Boks 4 indeholder 2 eksempler på gevinster, hvor Rigsrevisionen har vurderet, at ministeriernes eftermålinger er mangelfulde, og hvad det betyder for ministeriernes vurdering af gevinsternes realisering.

Boks 4**Eksempler på gevinster, hvor eftermålingerne er mangelfulde****Børne- og Undervisningsministeriet**

Børne- og Undervisningsministeriet udarbejdede i 2014 projektgrundlaget for it-projektet "Netprøver.dk". Ministeriet forventede bl.a. en gevinst på 25,5 mio. kr. på grund af en ny aftale om trykning af opgavesæt med en lavere årlig omkostning. Projektet havde til formål at skabe en digital løsning for prøveprocesserne ved de skriftlige prøver på de gymnasiale uddannelser. Af gevinstrealiseringsrapporten fremgår det, at ministeriet har foretaget en eftermåling for realiseringen af gevinsten, men det fremgår ikke, hvordan målingen er foretaget, eller hvad kilden til målingen er. Desuden fremgår det ikke, hvilken periode der er målt på. Det betyder samlet set, at ministeriet baserer sin vurdering af gevinstens realiseringsgrad på et mangelfuldt grundlag.

Skatteministeriet

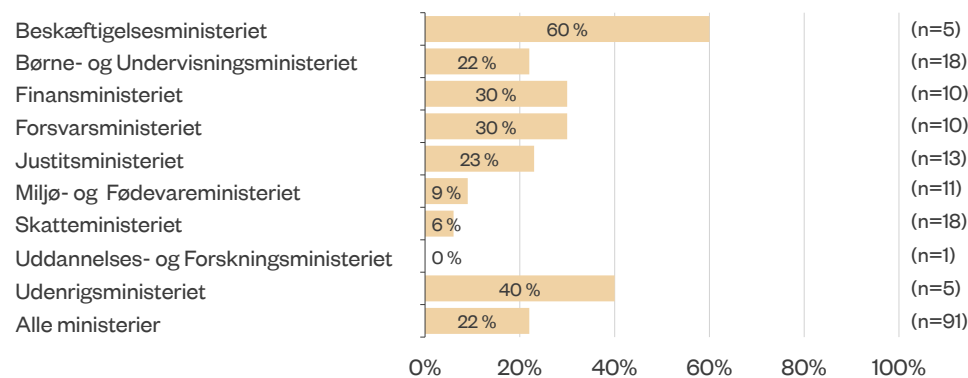
Skatteministeriet udarbejdede i 2013 projektgrundlaget for it-projektet "Forskudsopgørelse 2014". Ministeriet forventede bl.a. en gevinst på 12,5 årsværk over en 5-årig periode på grund af resursebesparelser. Projektet havde til formål at bidrage til en mere korrekt løbende afregning ved bl.a. at effektivisere processerne relateret til den almindelige forskudsopgørelse. Af gevinstrealiseringsrapporten fremgår det, at ministeriet har foretaget en eftermåling af gevinsten. Det fremgår dog ikke, hvilken sammenhæng der er mellem eftermålingen, som er opgjort i enheden "antal kald", og den forventede årsværksbesparelse på 12,5 årsværk. Sammenhængen mellem målingens enhed og gevinstens enhed er uklar, og det betyder, at det er usikkert, hvad ministeriet har baseret sin vurdering af gevinstens realiseringsgrad på.

Gennemgang af kategorien "Mangelfuld metode"

35. Gennemgangen viser, at der for 22 % af de gevinster, hvor ministerierne har en eftermåling, der ikke er mangelfuld, ikke foreligger tilstrækkelig dokumentation for, at gevinsten er realiseret. Det baserer vi på, at disse eftermålinger fx ikke er sammenlignelige med førmålingen, at metoden for målingen ikke er beskrevet, eller at måleresultatet ikke understøtter ministeriets vurdering af gevinstens realisering. Det betyder fx, at ministeriet har foretaget en eftermåling, men at ministeriet ikke har kunnet redegøre for, hvordan ministeriet har brugt målingen til at vurdere, at gevinsten er realiseret. Når ministeriet anvender en mangelfuld eller ubeskrevet metode, betyder det, at de gennemførte målinger ikke fuldt ud understøtter ministeriets vurdering af gevinstens realisering.

Figur 7 viser, hvilken andel af hvert ministeriums gevinster der er vurderet realiseret med udgangspunkt i en mangelfuld metode.

Figur 7
Andel af gevinster, der er vurderet realiseret med en mangelfuld metode



Note: (n) viser antallet af gevinster. Opgørelsen består af i alt 91 gevinster fordelt på 9 ministerier og 31 it-projekter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dokumentation fra ministerierne.

Det fremgår af figur 7, at særligt Beskæftigelsesministeriet og Udenrigsministeriet har flere gevinster, hvor gevinstens realisering er baseret på eftermålinger med en metode, som vi vurderer er mangelfuld. Børne- og Undervisningsministeriet, Finansministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet har dog også et væsentligt antal vurderinger, hvor disse mangler gør sig gældende.

Boks 5 indeholder 2 eksempler på gevinster, som ministerierne har vurderet er realiseret på baggrund af eftermålinger foretaget med en mangelfuld metode.

Boks 5**Eksempler på gevinster, hvor metoden er mangelfuld****Forsvarsministeriet**

Forsvarsministeriet udarbejdede i 2014 projektgrundlaget for it-projektet "E-rekruttering". Ministeriet forventede bl.a. en gevinst på 1.944 yderligere rekrutteringer. Projektet havde til formål at bidrage til, at rekruttering i Forsvaret fremover blev understøttet af ét centralt og standardiseret system. Projektet skulle desuden bidrage til en resursereduktion og en forenkling af personaleadministrationen. Af projektets gevinstrealiseringsrapport fremgår det, at ministeriet har foretaget en eftermåling af gevinsten. Målingen viser, at antallet af rekrutteringer er øget med 924. Ministeriet har alligevel vurderet, at gevinsten forventes at være opnået. Ministeriet dokumenterer eller begrundet ikke denne forventning. Det oplyste måleresultat understøtter derfor ikke ministeriets vurdering af, at gevinsten er realiseret.

Justitsministeriet

Justitsministeriet udarbejdede i 2014 projektgrundlaget for it-projektet "ANPG" (automatisk nummerpladegenkendelse). Ministeriet forventede bl.a. forventede en gevinst på 10 % flere indberetninger til politiets efterforskningsdatabase. Projektet havde til formål at give politiet et digitalt værktøj, der kunne finde køretøjer, fx fordi de var stjålne eller af interesse i forbindelse med en efterforskning. Af gevinstrealiseringsrapporten fremgår det, at der er foretaget en eftermåling. Det fremgår imidlertid også, at det ikke har været muligt for ministeriet at finde ud af, hvad ministeriets formåling var baseret på, og at det derfor ikke har været muligt for ministeriet at foretage en eftermåling, der kan sammenlignes med formålingen. Metoden, som ministeriet anvender til at vurdere gevinstens realiseringsgrad, er derfor mangelfuld, da før- og eftermålingen ikke umiddelbart er sammenlignelige.

Miljø- og Fødevarerministeriet og Finansministeriet har oplyst, at det ikke har været et krav at gemme den dokumentation, der lå til grund for gevinstrealiseringsrapporten, og at det derfor ikke har været muligt at fremfinde al dokumentation.

Resultater

Ministerierne har ikke i tilstrækkelig grad vurderet, om gevinsterne er realiseret i forbindelse med aflevering af gevinstrealiseringsrapporten.

Undersøgelsen viser, at flere af ministerierne ikke har indrapporteret, om alle gevinsterne er realiseret i forbindelse med aflevering af gevinstrealiseringsrapporten. På tværs af ministerierne er der samlet set ikke fulgt op på ca. 1/3 af de gevinster, som ministerierne forventede ved projektafslutningen. Særligt Justitsministeriet og Skatteministeriet har ikke fulgt op på mange af de forventede gevinster. Ministerierne vurderer, at de samlet set har realiseret ca. en 1/3 af it-projekternes gevinster. 4 ud af de 10 ministerier har realiseret mindre end 1/3 af deres planlagte gevinster. Det drejer sig om Forsvarsministeriet, Justitsministeriet, Skatteministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet.

Derudover viser undersøgelsen, at ministerierne ikke har tilstrækkelig dokumentation for størstedelen af deres vurderinger af, at gevinsterne er blevet realiseret. For 23 % af disse gevinster har ministerierne ikke foretaget en eftermåling. Samlet set har ministerierne kun for 18 % af gevinsterne tilstrækkelig dokumentation, der understøtter ministeriernes vurdering.

It-projekter omfattet af gennemgangen i dette afsnit

Kun it-projekter, hvor der er gået mindst 1 år siden afgivelsen af gevinstrealiseringsrapporten, indgår i opgørelsen.

Dette er for at sikre, at ministerierne har haft mulighed for at følge op på gevinsterne. For de projekter, der indgår i dette afsnit, har ministerierne gennemsnitligt haft 3 år til at følge op på gevinsterne. Projekterne omfattede i alt 198 gevinster, som ministerierne ville realisere, og af disse forventede ministerierne i forbindelse med gevinstrealiseringsrapporterne at realisere 63 gevinster senere. Derfor indgår der 63 gevinster i denne gennemgang.

2.2. Ministeriernes vurdering af, om gevinsterne er realiseret efter afleveringen af gevinstrealiseringsrapporten

36. Vi har undersøgt, om ministerierne har vurderet, om gevinsterne er realiseret efter afleveringen af gevinstrealiseringsrapporten. Det har vi gjort ved at undersøge, hvilke gevinster ministerierne forventer bliver realiseret i årene efter gevinstrealiseringsrapporten, og om ministerierne har fulgt op på, om gevinsterne blev realiseret i de efterfølgende år.

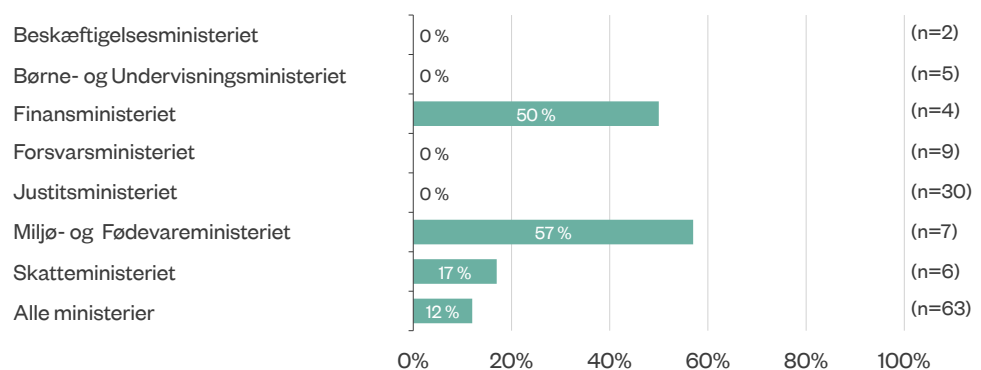
37. Vi har gennemgået, om ministerierne forventede at realisere gevinster i årene efter gevinstrealiseringsrapporten. Gennemgangen viser, at ministerierne forventede at realisere 63 gevinster efter gevinstrealiseringsrapporten. Disse gevinster er fordelt på 7 ministerier og 18 it-projekter og svarer til ca. 32 % af det samlede antal gevinster. Gennemgangen viser også, at størstedelen af de 63 gevinster er gevinster, som ikke blev realiseret som planlagt.

38. Vi har også gennemgået, om ministerierne fulgte op på, om de 63 gevinster blev realiseret.

Gennemgangen viser, at kun 3 ud af de 7 ministerier har fulgt op på realiseringen af gevinster efter gevinstrealiseringsrapporten. De øvrige 4 ministerier har ikke fulgt op på de gevinster, som de forventede at følge op på. Samlet set betyder det, at ministerierne kun har fulgt op på 12 % af gevinsterne. Knap 10 % af disse gevinster er vurderet realiseret som planlagt, og knap 2 % er delvist realiseret.

Figur 8 viser ministeriernes opfølgning på de gevinster, som de planlagde at realisere i de efterfølgende år.

Figur 8
Ministeriernes opfølgning på de gevinster, som de forventede ville blive realiseret senere



Note: (n) viser antallet af gevinster. Opgørelsen består af i alt 63 gevinster fordelt på 7 ministerier og 18 it-projekter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dokumentation fra ministerierne.

Det fremgår af figur 8, at 4 ministerier ikke har fulgt op på de gevinster, som de i forbindelse med gevinstrealiseringsrapporten vurderede ville blive realiseret senere. Det fremgår endvidere, at kun Finansministeriet, Miljø- og Fødevarerministeriet og Skatteministeriet har fulgt op på gevinster efter gevinstrealiseringsrapporten, men at disse ministerier ikke har fulgt op på alle de gevinster, som de forventede ville blive realiseret senere.

Boks 6 viser, hvilken betydning den manglende opfølgning har for de økonomiske gevinster.

Boks 6

Manglende opfølgning på økonomiske gevinster i efterfølgende år

52 % af de gevinster, som ministerierne forventede ville blive realiseret efter gevinstrealiseringsrapporten, er økonomiske gevinster med en samlet værdi på 73,8 mio. kr. Ministerierne har ikke fulgt op på realiseringen af nogen af disse gevinster.

Note: Opgørelsen består af i alt 17 gevinster fordelt på 6 ministerier og 10 it-projekter.

39. Flere af ministerierne har oplyst, at de ikke opfatter det som et krav, at de skal følge op på gevinsterne i efterfølgende år. Det skyldes, at projektorganisationen bliver opløst, når it-projektet er afsluttet, og systemet er sat i drift, hvorfor de ikke finder det relevant eller muligt at følge op på projektets gevinster.

Det er imidlertid Rigsrevisionens opfattelse, at når ministerierne selv har oplyst i gevinstrealiseringsrapporten, at gevinster forventes realiseret senere, er det vigtigt, at ministerierne følger op på, om realiseringen lykkes.

Resultater

Ministerierne har gennemgående ikke vurderet, om gevinster er realiseret efter afleveringen af gevinstrealiseringsrapporten.

Undersøgelsen viser, at ministerierne i deres gevinstrealiseringsrapporter har vurderet, at ca. 32 % af de forventede gevinster vil blive realiseret efter afleveringen af gevinstrealiseringsrapporten.

Desuden viser undersøgelsen, at ministerierne kun i meget begrænset omfang følger op på, om de har realiseret gevinsterne, efter gevinstrealiseringsrapporten er afleveret. Finansministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet skiller sig positivt ud, da de har indrapporteret, om halvdelen af de gevinster, de forventede realiseret, senere også blev realiseret.

3. Ministeriernes grundlag for at forvente de planlagte gevinster ved deres it-projekter



Delkonklusion

Ministerierne har samlet set haft et utilstrækkeligt grundlag for at forvente de planlagte gevinster ved deres it-projekter.

For det første viser undersøgelsen, at ministerierne generelt beregner deres gevinster på baggrund af et 0- og 1-scenarie (eller noget tilsvarende). Samlet set har ministerierne beregnet godt $\frac{3}{4}$ af gevinsterne på denne måde. Forsvarsministeriet, Justitsministeriet, Skatteministeriet og Udenrigsministeriet skiller sig ud, fordi de ikke har beregnet alle deres gevinster med udgangspunkt i et 0- og 1-scenarie.

For det andet viser undersøgelsen, at ministerierne generelt ikke kan dokumentere grundlaget for deres 0- og 1-scenarier og dermed for gevinsterne. For halvdelen af disse gevinster har ministerierne ikke data, der understøtter deres vurdering af gevinstpotentialet. For yderligere $\frac{1}{3}$ af gevinsterne har ministerierne ikke foretaget en førmåling, der kan understøtte gevinstens 0-scenarie. Kun for 5 % af de i alt 113 planlagte gevinster er der tilstrækkelig dokumentation. Det betyder bl.a., at ministerierne har opstillet økonomiske gevinster svarende til ca. 446,4 mio. kr. uden tilstrækkelig dokumentation, og at gevinsterne ofte er opstillet uden et dokumenteret udgangspunkt.

Særligt Skatteministeriet har et utilstrækkeligt grundlag for at opstille de planlagte gevinster, da ministeriet for ca. $\frac{2}{3}$ af sine gevinster ikke har beregnet gevinsterne på baggrund af et 0- og 1-scenarie og derudover kun har ringe dokumentation for 0- og 1-scenarierne. Finansministeriet, Justitsministeriet, Miljø- og Fødevareministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet har generelt opstillet gevinster på et mangelfuldt grundlag. Beskæftigelsesministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet har overordnet set haft et dokumenteret grundlag for at opstille gevinster, ligesom Forsvarsministeriet også har flere tilstrækkeligt dokumenterede gevinster.

40. Dette kapitel handler om, hvorvidt ministerierne har haft et tilstrækkeligt grundlag for at forvente de planlagte gevinster ved deres it-projekter. Der er tale om de gevinster, som ministerierne har opstillet ved projektets start. Vi har undersøgt, om ministerierne har beregnet deres gevinster på baggrund af 0- og 1-scenarier og kan dokumentere grundlaget for gevinsterne.

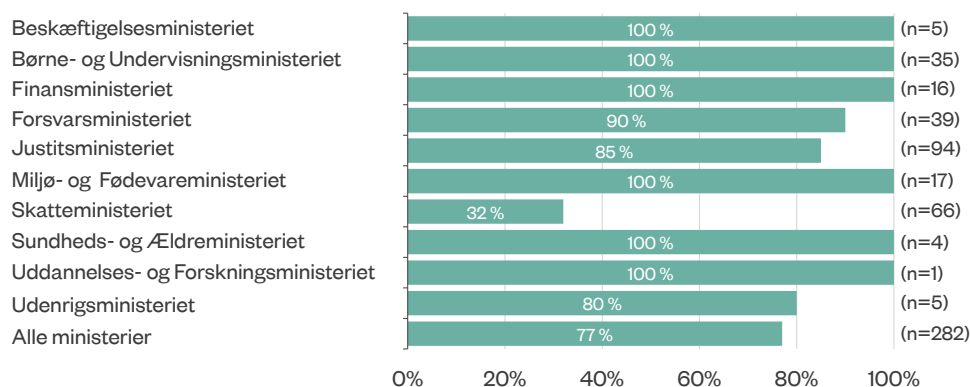
3.1. Ministeriernes beregning af gevinster på baggrund af 0- og 1-scenarier

41. Vi har undersøgt, om ministerierne har beregnet de gevinster, som de opstiller for it-projekterne, på baggrund af 0- og 1-scenarier. Vi har derfor gennemgået ministeriernes projektgrundlag og noteret os, om det fremgår af projektgrundlaget, at gevinsterne er beregnet på baggrund af 0- og 1-scenarier. Gennemgangen omfatter dermed alle gevinster, der fremgår af ministeriernes projektgrundlag. Det drejer sig om 282 gevinster fordelt på 10 ministerier og 43 it-projekter.

42. Gennemgangen viser, at ministerierne for 77 % af gevinsterne har beregnet gevinsterne på baggrund af 0- og 1-scenarier (eller noget tilsvarende). Figur 9 viser, i hvilken grad ministerierne har beregnet gevinsterne med udgangspunkt i 0- og 1-scenarier eller tilsvarende.

Figur 9

Andelen af gevinster, som er beregnet på baggrund af 0- og 1-scenarier eller tilsvarende



Note: (n) viser antallet af gevinster. Opgørelsen består af i alt 43 it-projekter og 282 gevinster. Erhvervsministeriet indgår ikke, da ministeriet ikke havde opstillet nogen gevinster for ministeriets it-projekt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af it-projekternes projektgrundlag og underliggende dokumentation.

Det fremgår af figur 9, at det især er Skatteministeriet, som ikke har beregnet sine gevinster på baggrund af 0- og 1-scenarier. Skatteministeriet har kun beregnet gevinsterne på baggrund af et 0- og 1-scenarie for 32 % af sine gevinster. Det fremgår endvidere af figuren, at 6 ud af 10 ministerier har beregnet alle deres gevinster på baggrund af 0- og 1-scenarier.

Gevinster omfattet af gennemgangen i dette afsnit

Gennemgangen omfatter alle gevinster, der fremgår af ministeriernes projektgrundlag, som blev fremsendt til risikovurdering hos It-rådet. Det drejer sig om 282 gevinster, som ministeriet har udarbejdet i den forbindelse.

Beregningsmetode svarende til 0- og 1-scenarier

Vi har vurderet, at ministerierne har anvendt en tilsvarende beregningsmetode, når ministerierne har beskrevet 0- og 1-scenarierne i projektgrundlagene, men hvor det ikke er meningsfuldt at beregne en forskel mellem de 2 scenarier. Dette gør sig fx gældende, når ministeriernes gevinster vedrører implementering af ny lovgivning.

Boks 7 viser et eksempel på en økonomisk gevinst, der er opstillet uden brug af et 0- og 1-scenarie.

Boks 7

Eksempel på manglende brug af et 0- og 1-scenarie

Skatteministeriet

Skatteministeriet udarbejdede i 2013 projektgrundlaget for it-projektet "RIS/RAS". Ministeriet opstillede bl.a. en gevinst på 5 mio. kr. over en 5-årig periode på grund af lavere fremtidige vedligeholdelsesomkostninger til systemet. Projektet havde til formål at automatisere risikoanalysen af varer, der importeres, eksporteres eller føres gennem Danmark. Hverken 0- eller 1-scenariet fremgår af projektgrundlaget. Ministeriet har dermed ikke oplyst en måling e.l. for de daværende vedligeholdelsesomkostninger. Ministeriet har heller ikke data, der understøtter, at de fremtidige vedligeholdelsesomkostninger kan reduceres med 1 mio. kr. årligt for en 5-årig periode.

Resultater

Ministerierne har beregnet 77 % af deres gevinster på baggrund af 0- og 1-scenarier. 6 ud af 10 ministerier har beregnet alle deres gevinster på denne måde. Skatteministeriet har for en stor andel af sine gevinster ikke foretaget beregningen, og Forsvarsministeriet og Justitsministeriet har for en mindre andel af deres gevinster ikke foretaget beregningen på baggrund af 0- og 1-scenarier. Når ministerierne opstiller gevinster uden at beregne dem på baggrund af 0- og 1-scenarier (eller tilsvarende), betyder det, at det er uklart, hvilket grundlag ministerierne har beregnet gevinsterne på baggrund af.

3.2. Ministeriernes grundlag for at opstille gevinster

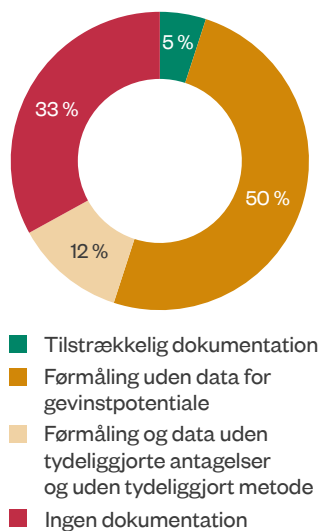
43. Vi har undersøgt, om ministerierne kan dokumentere grundlaget for gevinsterne. Vi har derfor gennemgået, hvilke oplysninger projektgrundlaget indeholder om gevinsternes 0- og 1-scenarier, og om ministerierne kan dokumentere grundlaget. Det drejer sig om 113 udvalgte gevinster fordelt på 10 ministerier og 30 it-projekter.

44. Gennemgangen viser, at ministerierne generelt opstiller gevinsterne på et utilstrækkeligt grundlag. Kun 5 % af de 113 gevinster er tilstrækkeligt dokumenteret.

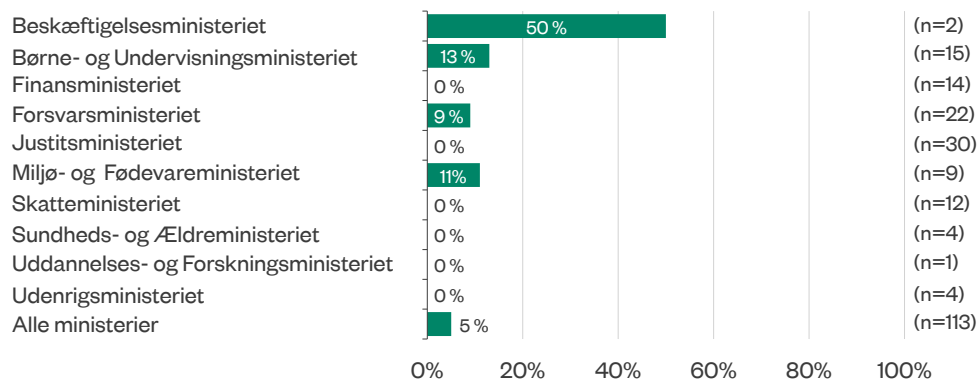
Figur 10 viser andelen af gevinster, som er tilstrækkeligt dokumenteret og hvilke mangler der er i dokumentationen for de resterende gevinster (A). Figuren viser desuden, hvordan de tilstrækkeligt dokumenterede gevinster er fordelt pr. ministerium (B).

Figur 10
Dokumentationsgrad for gevinster

A. Samlet



B. Fordelt på ministerier (tilstrækkelig dokumentation)



Note: (n) viser antallet af gevinster. Opgørelsen består af i alt 113 gevinster i 29 it-projekter fordelt på 10 ministerier.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af projektgrundlagene og dokumentation fremsendt af ministerierne.

Det fremgår af figur 10, at det kun er Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet, Forsvarsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet, som har opstillet gevinster, hvis projektgrundlag er tilstrækkeligt dokumenteret. Når gevinsterne er tilstrækkeligt dokumenteret, har ministerierne data, der understøtter både deres 0- og 1-scenarie. Det fremgår også af ministeriernes projektgrundlag, hvordan data er frembragt.

Boks 8 viser 2 eksempler på tilstrækkelig dokumentation for 0- og 1-scenariet.

Boks 8**Eksempler på tilstrækkelig dokumentation for 0- og 1-scenariet****Børne- og Undervisningsministeriet**

Børne- og Undervisningsministeriet udarbejdede i 2014 projektgrundlaget for it-projektet "Netprøver.dk". Ministeriet opstillede bl.a. en gevinst på 3,4 mio. kr. på grund af afskaffelse af forsendelse af karakterlister og manuel indtastning af karakterer i de studieadministrative systemer på institutionerne. Projektet havde til formål at skabe en digital løsning for prøveprocesserne ved de skriftlige prøver på de gymnasiale uddannelser. Det fremgår af projektgrundlaget, at ministeriet har foretaget en førmåling, og at der løbende er blevet foretaget gevinstopfølgning via en spørgeskemaundersøgelse. Endvidere kan ministeriet dokumentere sin måling og kan dokumentere, hvor mange skoler ministeriet har spurgt. Da der er tale om en gevinst, hvor ministeriet ville digitalisere forsendelsen af karakterlister, vil ministeriet ikke længere have udgifter til print, kuvertering og porto, hvilket vurderes at være en rimelig antagelse for ministeriets 1-scenarie, der ikke kræver yderligere forklaring.

Beskæftigelsesministeriet

Beskæftigelsesministeriet udarbejdede i 2016 projektgrundlaget for it-projektet "PRO-BAS 2.0 – Anmeldelse". Ministeriet opstillede bl.a. en gevinst, der omhandlede, at der med det nye system ville være tilgang til de nyeste data et år tidligere. Projektet havde til formål at understøtte en ny anmeldelsesproces for virksomheder. Samtidig skulle projektet bidrage til, at Arbejdstilsynet ikke længere skal foretage manuel sagsbehandling af hver enkelt anmeldelse, men kun målrettet stikprøvekontrol. Ministeriet har beskrevet, at oplysninger i det gamle system blev indsendt på papir eller som vedhæftet dokument i en mail, hvorefter medarbejdere hos Arbejdstilsynet manuelt skulle indtaste alle oplysningerne. Dette var en proces, som ministeriets førmåling viste tog ca. 1½ år hver gang. I det nye system skal virksomhederne selv indtaste oplysningerne direkte i systemet, og virksomhederne har maks. ½ år til at indtaste oplysningerne. Herudover beskriver ministeriet i projektgrundlaget, at målemetoden for 0- og 1-scenarierne er en opgørelse af, hvornår alle data er inddateret.

Dokumentationen for de resterende 95 % af gevinsterne i kategorierne "Ingen dokumentation", "Førmåling uden data for gevinstpotentiale" og "Førmåling og data uden tydeliggjorte antagelser og uden tydeliggjort metode" vurderer vi ikke er tilstrækkelig. I de følgende afsnit gennemgår vi de enkelte kategorier og giver en række eksempler.

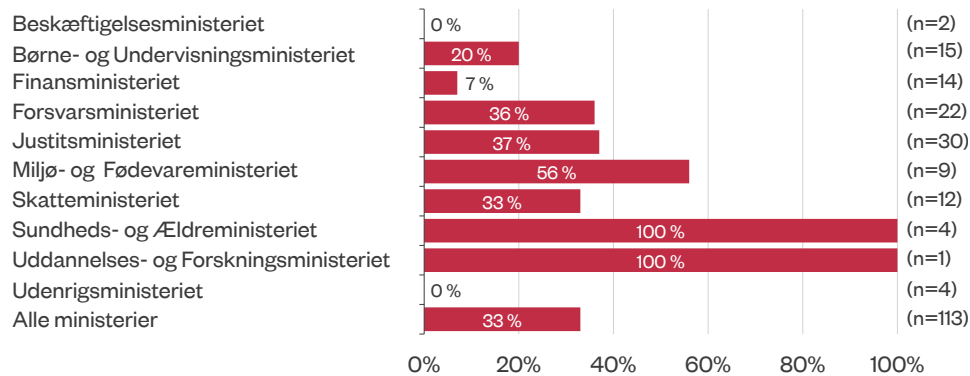
Gennemgang af kategorien "Ingen dokumentation"

45. For 33 % af gevinsterne har ministerierne ikke har nogen dokumentation, der ligger til grund for deres beregning af gevinsterne. Ministerierne har altså oplyst et 0- og 1-scenarie i projektgrundlaget, men det fremgår ikke, hvor disse tal stammer fra. Det baserer vi på, at det ikke fremgår, at der er foretaget en førmåling, og at ministerierne ikke har dokumentation for deres vurdering af gevinstpotentialet. Det betyder, at ministerierne ikke har beregnet udgangspunktet før implementeringen af projektet og ikke har et grundlag for at forvente, hvilke ændringer it-projektet vil medføre.

Figur 11 viser andelen af gevinster, som ministerierne ikke har nogen dokumentation for.

Figur 11

Andelen af gevinster, som ikke er dokumenteret, fordelt på ministerier



Note: (n) viser antallet af gevinster. Opgørelsen består af i alt 113 gevinster i 29 it-projekter fordelt på 10 ministerier.

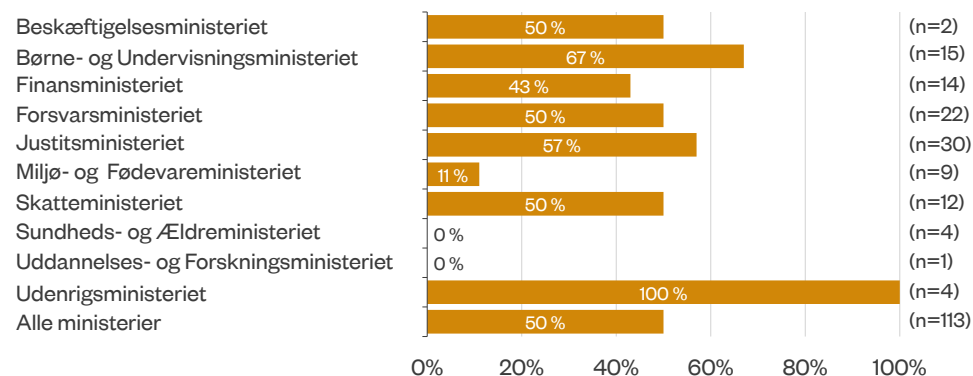
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dokumentation fra ministerierne.

Det fremgår af figur 11, at Miljø- og Fødevarerministeriet ikke har nogen dokumentation for over halvdelen af sine gevinster. Derudover har Forsvarsministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet ikke nogen dokumentation for ca. 1/3 af deres gevinster. Blandt de ministerier, som kun har ét it-projekt, har Sundheds- og Ældreministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke dokumentation for nogen af deres gevinsters 0- og 1-scenarier.

Gennemgang af kategorien "Førmåling uden data for gevinstpotentialer"

46. For 50 % af gevinsterne har ministerierne en førmåling, men de har ikke data (eller anden dokumentation), der understøtter deres potentialevurdering i gevinstens 1-scenarie. Det baserer vi på, at det ikke fremgår, på hvilket grundlag ministerierne vurderer, at it-projekterne kan bidrage med bestemte resultater til den fremtidige drift. Det kan fx være, at et projekt forventes at skabe en større tilfredshed blandt borgere eller medarbejdere, som anvender it-systemet, eller at et projekt forventes at effektivisere arbejdsprocesser og dermed mindske behovet for årsværk afsat til bestemte opgaver i organisationen. Når ministeriet ikke har dokumentation for potentialevurderingen, betyder det, at ministeriet ikke har et tilstrækkeligt grundlag for at forvente, hvilke ændringer projektet vil medføre.

Figur 12 viser andelen af gevinster, hvor ministerierne har en førmåling for 0-scenariet, men ikke data, der ligger til grund for deres potentialevurdering i 1-scenariet.

Figur 12**Andelen af gevinster, hvor dokumentationen indeholder data for O-scenariet, men ikke for 1-scenariet, fordelt på ministerier**

Note: (n) viser antallet af gevinster. Opgørelsen består af i alt 113 gevinster i 29 it-projekter fordelt på 10 ministerier.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dokumentation fra ministerierne.

Det fremgår af figur 12, at dokumentationen for over halvdelen af gevinsterne hos Børne- og Undervisningsministeriet og Justitsministeriet indeholder data for O-scenariet, men ikke for 1-scenariet. Det samme gør sig gældende for halvdelen af gevinsterne for Forsvarsministeriet og Skatteministeriet. For Finansministeriet er det tilfældet for lige under halvdelen af gevinsterne. Blandt de ministerier, som kun har ét it-projekt, har Beskæftigelsesministeriet én gevinst med data for O-scenariet, men ikke for 1-scenariet.

Boks 9 viser et eksempel på et 1-scenarie, som ikke er dokumenteret.

Boks 9**Eksempel på et 1-scenarie, som ikke er dokumenteret****Børne- og Undervisningsministeriet**

Børne- og Undervisningsministeriet udarbejdede i 2013 projektgrundlaget for it-projektet "VEU-databasen", der havde til formål at understøtte de skærpede bestemmelser for udbetaling af VEU-godtgørelser (godtgørelse for voksen- og efteruddannelse). Ministeriet opstillede bl.a. en gevinst for projektet, der bestod i, at ministeriet ville være i stand til at gennemføre flere screeninger af VEU-godtgørelser og gennemføre screeningerne på kortere tid. Derudover skulle projektet forbedre grundlaget for at føre tilsyn med administrationen af VEU-godtgørelser og derigennem forebygge utilsigtet anvendelse af godtgørelsesmidlerne. Ministeriet forventede, at ministeriet ville være i stand til at gennemføre 85 % flere screeninger i det første år med det nye system. Ministeriet har ikke nogen dokumentation for, hvorfor ministeriet forventer at kunne gennemføre 85 % flere screeninger.

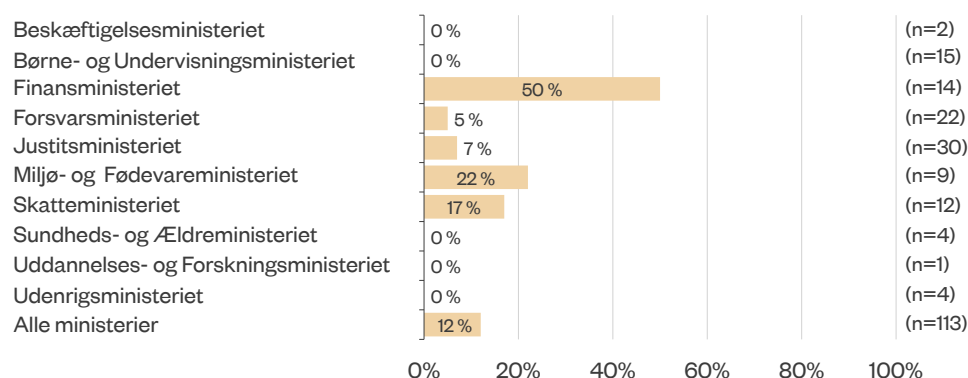
Gennemgang af kategorien ”Førmåling og data uden tydeliggjorte antagelser og uden tydeliggjort metode”

47. For 12 % af gevinsterne har ministerierne både en førmåling, der ligger til grund for gevinstens 0-scenarie, og data (eller anden dokumentation), der understøtter ministeriernes potentialevurdering i gevinstens 1-scenarie. Ministeriernes dokumentation mangler dog væsentlige informationer om data, fx hvad kilden til data er, hvordan data er frembragt, eller hvordan 0- eller 1-scenariet er beregnet på baggrund af data. Det baserer vi på, at dette ikke fremgår af projektgrundlaget eller af anden underliggende dokumentation. Når ministeriet ikke har tydeliggjort metoden bag beregningen af gevinsterne, betyder det, at de gennemførte førmålinger og frembragte data ikke fuldt ud understøtter ministeriets potentialevurdering.

Figur 13 viser andelen af gevinster, hvor ministerierne har dokumentation for gevinstens 0- og 1-scenarie, men hvor dokumentationen er utilstrækkelig.

Figur 13

Andelen af gevinster, som delvist er dokumenteret



Note: (n) viser antallet af gevinster. Opgørelsen består af i alt 113 gevinster i 29 it-projekter fordelt på 10 ministerier.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dokumentation fra ministerierne.

Det fremgår af figur 13, at det især er Finansministeriet, Miljø- og Fødevareministeriet og Skatteministeriet, som har dokumentation for deres gevinster, men hvor dokumentationen er utilstrækkelig.

Boks 10 viser et eksempel på mangelfuld dokumentation for 0- og 1-scenariet.

Boks 10**Eksempler på mangelfuld dokumentation for 0- og 1-scenariet****Skatteministeriet**

Skatteministeriet udarbejdede i 2015 projektgrundlaget for it-projektet "NemVirksomhed", der havde til formål at reducere enkeltmandsvirksomheders tidsforbrug på bogføring samt afregning af moms og skat. En af projektets gevinster var en samfundsøkonomisk gevinst på 24 mio. kr. akkumuleret over 8 år ved en mere effektiv bogføring i virksomhederne. Ministeriet har gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt målgruppen, som har givet ministeriet viden om enkeltmandsvirksomhedernes tidsforbrug, vaner, behov og ønsker til bl.a. bogføring. Det fremgår dog ikke af ministeriets dokumentation, hvordan ministeriet på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen er kommet frem til, at virksomhederne ved 0-scenariet bruger 305 mio. kr. på bogføring. Det fremgår endvidere ikke, hvordan ministeriet er kommet frem til, at virksomhederne ved 1-scenariet kun vil bruge 281 mio. kr. på bogføring.

Grundlag for at opstille økonomiske gevinster

48. Omkring halvdelen af de opstillede gevinster, som vi har gennemgået dokumentationen for, er økonomiske gevinster. De økonomiske gevinster udgør i alt ca. 454 mio. kr. Dokumentationsgrundlaget for størstedelen af disse gevinster, svarende til ca. 446,4 mio. kr., er utilstrækkeligt, idet ministerierne ikke har nogen dokumentation, der ligger til grund for deres beregning af gevinsterne. Kun 2 af de økonomiske gevinster, svarende til 7,6 mio. kr., fremstår tilstrækkeligt dokumenteret. Ministerierne har således opstillet næsten alle økonomiske gevinster uden at sandsynliggøre, at der var grundlag for, at de kunne opnås.

49. Flere af ministerierne har oplyst, at de kriterier for dokumentation af gevinster, der danner grundlag for denne del af undersøgelsen, ikke fremgår af it-projektmodellen, som ministerierne har tilrettelagt deres it-projekter efter. Ministerierne vurderer, at de derfor bliver målt på baggrund af krav, som ministerierne ikke kendte til, da projekterne blev gennemført.

Rigsrevisionen bemærker hertil, at det fremgår af it-projektmodellen, at grundlaget for gevinster skal dokumenteres. Modellen lægger bl.a. op til, at ministerierne foretager før- og eftermålinger. På den baggrund finder Rigsrevisionen det rimeligt at forvente, at ministerierne på relevant vis dokumenterer deres forventninger til gevinsterne ved deres it-projekter.

Resultater

Ministeriernes dokumentation for gevinsterne er generelt mangelfuld. Undersøgelsen viser, at ministerierne for de gevinster, hvor de har beregnet gevinsterne på baggrund af 0- og 1-scenarier, ikke har tilstrækkelig dokumentation for 95 % af de gevinster, som vi har gennemgået dokumentationen for. For ca. $\frac{1}{3}$ af gevinsterne har ministerierne ikke nogen dokumentation, der ligger til grund for deres beregning af gevinsterne. Det betyder også, at ministerierne har opstillet økonomiske gevinster svarende til ca. 446,4 mio. kr. uden tilstrækkelig dokumentation. Det er kun Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet, Forsvarsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet, som har tilstrækkelig dokumentation for en del af deres gevinster.

Rigsrevisionen, den 10. september 2020

Lone Strøm

/Mads Nyholm Jacobsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om ministeriernes gevinstrealisering ved deres it-projekter har været tilfredsstillende. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har ministerierne haft en tilstrækkelig opfølgning på gevinstrealiseringen ved deres it-projekter?
- Har ministerierne haft et tilstrækkeligt grundlag for at forvente de planlagte gevinster ved deres it-projekter?

I undersøgelsen indgår 11 ministerier, da disse ministerier har haft it-projekter til risikovurdering hos Statens It-råd, som er afsluttet senest i sommeren 2018.

Undersøgelsen omhandler perioden fra 2011, hvor It-rådet blev nedsat, og den fællesstatslige it-projektmodel trådte i kraft, til januar 2020, hvor Rigsrevisionen afsluttede sin materialeindsamling.

Undersøgelsen bygger på gennemgang af dokumenter, som ministerierne har udarbejdet dels til It-rådet, dels til deres eget arbejde med it-projekterne.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Møder

Vi har i løbet af undersøgelsen haft møder med alle ministerier på nær Sundheds- og Ældreministeriet, som ikke har ønsket at holde møder. Derudover blev alle ministerierne inviteret til et åbningsmøde den 8. november 2019, hvor undersøgelsens formål, design, tidsplan og forventninger til ministerierne blev præsenteret.

Vi har også holdt flere møder med Digitaliseringsstyrelsen for at drøfte:

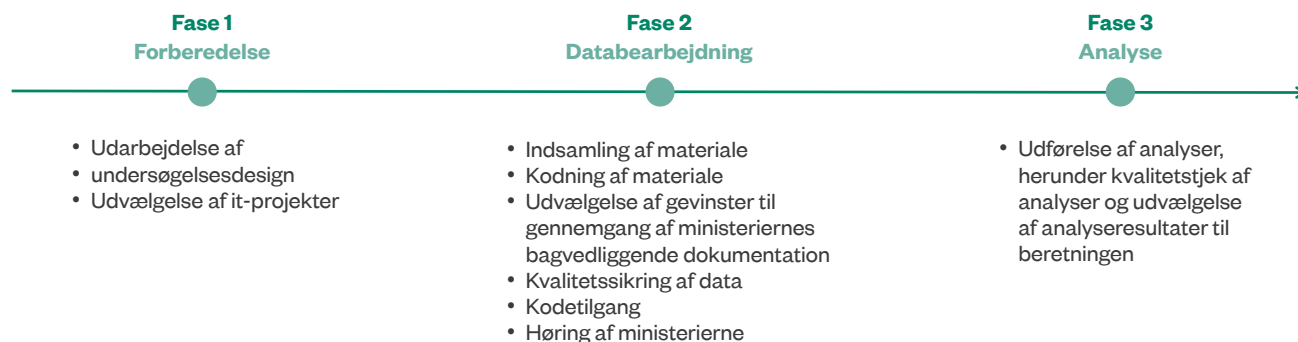
- de krav, som It-rådet stiller til ministeriernes arbejde med gevinstrealisering (med fokus på de dokumenter, ministerierne skal udarbejde)
- Digitaliseringsstyrelsens erfaringer i forhold til ministeriernes gevinstrealisering, herunder især i forhold til ministeriernes dokumentation for gevinster og faktorer, der kan besværliggøre gevinstrealisering i praksis
- Digitaliseringsstyrelsens håndtering og brug af ministeriernes oplysninger om gevinster, og hvordan de behandles af Digitaliseringsstyrelsen
- om Rigsrevisionens liste over it-projekter, der har været til risikovurdering hos It-rådet og er afsluttet medio 2018, er korrekt og omfatter alle relevante projekter.

Undersøgelsens 3 faser

Undersøgelsen er opdelt i 3 faser, jf. figur A.

Figur A

Undersøgelsens 3 faser



Kilde: Rigsrevisionen.

I det følgende gennemgår vi de 3 faser.

Fase 1: Forberedelse

Udarbejdelse af undersøgelsesdesign

Undersøgelsesdesignet blev udarbejdet på baggrund af en forundersøgelse, hvor vi gennemgik 9 it-projekter fordelt på 3 ministerier for bl.a. at teste vores hypoteser samt pilotteste vores kodebog og analysedesign. På den baggrund præciserede vi undersøgelsens revisionskriterier og afgrænsning. Vi udarbejdede desuden vores kriterier for udvælgelsen af it-projekter.

Udvælgelse af it-projekter

Undersøgelsen behandler som udgangspunkt alle it-projekter, som ministerierne har igangsat, siden It-rådet blev nedsat i 2011, og som blev afsluttet senest i november 2018. I forbindelse med undersøgelsen var det samlede antal projekter 115, jf. It-rådets statusrapport for 1. halvår 2019.

Formålet med undersøgelsen er at undersøge, om ministerierne på en tilfredsstillende måde har tilrettelagt gevinstrealiseringen i deres it-projekter. Med afsæt i dette formål har vi opstillet følgende kriterier for, hvilke projekter der skulle indgå i undersøgelsen:

- It-projektet skal have været risikovurderet af It-rådet. Projektet har dermed en væsentlig økonomisk størrelse, og ministeriet er forpligtet til at statusrapportere til It-rådet.
- It-projektet skal være projektafsluttet medio 2018, da ministeriet dermed skal have fremsendt projektets gevinstrealiseringsrapport til It-rådet.
- It-projektet skal være forblevet et projekt og ikke være blevet konverteret til et program, da det ellers ikke vil være sammenligneligt, hvad angår opfølgningen på gevinster.

Ved anvendelsen af de 3 udvælgelseskriterier opgjorde vi antallet af it-projekter til 44, som indgår i undersøgelsen. Denne opgørelse kvalitetssikrede vi med Digitaliseringsstyrelsen.

Fase 2: Databearbejdning

Indsamling af materiale

Overordnet set har vores dataindsamling taget udgangspunkt i 4 nedslagspunkter i it-projekternes levetid. Inden for denne periode skal ministerierne for hvert projekt aflevere 3 skriftlige produkter til It-rådet, hvori ministerierne beskriver de planlagte eller realiserede gevinster for projektet.

Figur B viser de skriftlige produkter, som ministerierne afleverer til It-rådet, og hvad det overordnede indhold er. Som det fremgår af figuren, er produkterne standardiserede fra før igangsættelse af projektet og frem til det første år efter projektafslutning. Herefter beslutter ministerierne selv, i hvilken grad og hvordan de følger op.

Figur B
4 nedslagspunkter i it-projekternes og dermed gevinsternes levetid



Kilde: Rigsrevisionen.

Vi har foretaget en gennemgang af, hvilke informationer dokumenterne indeholder på både gevinstniveau (fx gevinstens navn, størrelse, og om den blev realiseret) og på it-projektniveau (fx udgifter, datoer for milepæle og primære formål).

Efter aflevering af gevinstrealiseringsrapporten for det enkelte projekt afrapporterer ministerierne ikke længere til It-rådet. For så vidt angår denne dokumentation har vi spurgt ministerierne mere bredt til, hvordan deres opfølgning er dokumenteret. Vi har endvidere kun bedt ministerierne om at fremsende dokumentation for gevinster, som endnu ikke var realiseret som planlagt i forbindelse med gevinstrealiseringsrapporten, og hvor ministerierne i gevinstrealiseringsrapporten havde angivet, at de ville følge op.

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- den fællesstatslige it-projektmodel
- retningslinjer/vejledninger til den fællesstatslige it-projektmodel, herunder bl.a. vejledning om gevinstrealisering
- de enkelte it-projekters projektgrundlag (navnlig projektinitieringsdokumentet og businesscasen) og eventuelt tilhørende materiale, som ministeriet har fundet relevant herfor
- de enkelte it-projekters projektafslutningsrapporter og eventuelt tilhørende materiale, som ministeriet har fundet relevant herfor
- de enkelte it-projekters gevinstrealiseringsrapporter og eventuelt tilhørende materiale, som ministeriet har fundet relevant herfor
- de enkelte it-projekters dokumentation for gevinstrealisering i årene efter gevinstrealiseringsrapporten.

Kodning af materiale

Med henblik på at kunne sammenligne materiale på tværs af ministeriernes it-projekter har vi kodet materialet i et regneark. For at sikre systematik i denne proces har vi anvendt en udførlig kodebog, der angav, hvordan data skulle indføres i regnearket.

Vi har i den forbindelse arbejdet med 5 kategorier:

- *Kategori 1* – Stamoplysninger.
- *Kategori 2* – Grundlag for at forvente den planlagte gevinst.
- *Kategori 3* – Forventninger til gevinster i forbindelse med it-projekternes projektafslutningsrapport.
- *Kategori 4* – Vurdering af realisering af gevinster i forbindelse med it-projekternes gevinstrealiseringsrapport.
- *Kategori 5* – Vurdering af realisering af gevinster i årene efter it-projekternes gevinstrealiseringsrapport.

I det følgende fremhæver vi væsentlige uddrag af kodebogens 5 kategorier og viser på et overordnet niveau de mulige udfaldsrum, vi har opstillet, og hvilke kriterier vi har anvendt til at placere gevinster inden for vores udfaldsrum.

Tabel A viser, hvordan vi har indhentet stamoplysninger på it-projekternes gevinster. Formålet har været at sikre os en grundlæggende registrering af gevinsterne type, enhed og værdi.

Tabel A
Kodebog: Kategori 1 - Stamoplysninger

Spørgsmål	Udfaldsrum	Kilde/kriterie
1.a) Gevinsten får et unikt identifikationsnummer	Består af 6 cifre. De første 2 identificerer ministeriet (01=Skatteministeriet, 02=Justitsministeriet, 03=Undervisningsministeriet).	Nummereringen af ministerier og it-projekter blev foretaget på forhånd, og medarbejderen, som er primær koder på it-projektet, tilføjer de sidste 2 cifre.
1.b) Gevinstens navn noteres	Det navn eller nummer, som ministeriet har givet gevinsten.	Gevinstens navn, som det fremgår af det første dokument, hvori gevinsten nævnes, hvilket ofte er projektinitieringsdokumentet.
1.c) Gevinstens type	Angiver, om gevinsten er en økonomisk gevinst, en ikke-økonomisk gevinst eller en samfundsøkonomisk gevinst.	Vi bruger den angivelse, der fremgår af både projektinitieringsdokumentet og af bilaget "Gevinstdetaljer" eller anden dokumentation, hvis gevinsten først optræder i senere rapporter.
1.d) Gevinstens planlagte værdi i det første år efter gevinstrealiseringen	Hvis der er tale om en flerårig gevinst, skriver vi, hvad ministeriet forventede, at værdien af gevinsten var i det første år efter gevinstrealiseringen. Anfør hele tallet, dvs. 360000, hvis ministeriet har skrevet 0,36 mio. kr. Hvis det ikke fremgår, så skriv "." for ved ikke.	Vi bruger den værdi, som fremgår af projektinitieringsdokumentet/bilaget "Gevinstdetaljer"/businesscasen eller anden dokumentation, hvis gevinsten først optræder i senere rapporter.
1.e) Gevinstens planlagte værdi over hele realiseringsperioden	Angiver den værdi, ministeriet har planlagt, gevinsten skal have, og angiver forskellen mellem 0- og 1-scenariet.	Vi bruger den værdi, som fremgår af projektinitieringsdokumentet/bilaget "Gevinstdetaljer"/businesscasen eller anden dokumentation, hvis gevinsten først optræder i senere rapporter.
1.f) Gevinstens enhed	Angiver gevinstens enhed. Kategorierne er som følger: kr., antal (fx sager), årsværk, skala, procentandel, tid (eller timer), andet.	Vi bruger den værdi, som fremgår af projektinitieringsdokumentet/bilaget "Gevinstdetaljer"/businesscasen eller anden dokumentation, hvis gevinsten først optræder i senere rapporter.

Kilde: Rigsrevisionen.

Tabel B viser, hvilke væsentlige oplysninger vi har indhentet og kodet vedrørende it-projekternes grundlag for at opstille gevinster. Formålet med at indhente og kode disse oplysninger var at skabe et datagrundlag for vores analyser af, om ministerierne har et tilstrækkeligt grundlag for at forvente gevinsterne ved deres it-projekter.

Tabel B

Kodebog: Kategori 2 - Grundlag for at forvente den planlagte gevinst

Spørgsmål	Udfaldsrum	Kilde/kriterie
2.a) Har ministeriet beregnet gevinsten på baggrund af et 0- og 1-scenarie?	I. Ja	Det fremgår af projektgrundlaget (herunder businesscasen), at gevinsten er beregnet på baggrund af et 0- og 1-scenarie. Navnlige er gevinstens værdi beregnet ved at trække de gevinstspecifikke scenarier fra hinanden.
	II. Nej	Det fremgår ikke af projektgrundlaget (herunder businesscasen), at gevinsten er beregnet på baggrund af et 0- og 1-scenarie. Navnlige er gevinstens værdi ikke beregnet ved at trække de gevinstspecifikke scenarier fra hinanden.
	III. Nej, men noget tilsvarende	Det fremgår af projektgrundlaget, at gevinsten fx er udtryk for at opnå en myndighedsgodkendelse eller at give adgang til en ny database. Der er dermed ikke tale om en beregning, men dette ville heller ikke være relevant.
2.b) Kan ministeriet dokumentere grundlaget for 0-scenariet?	I. Ja	Svaret på alle 3 underspørgsmål (2.b.1-2.b.3) er "Ja". Bemærk, at vi i beretningen har valgt at afrapportere på resultaterne af alle 3 underspørgsmål og dermed ikke kun i form af Ja/Nej.
	II. Nej	Svaret på mindst ét af underspørgsmålene (2.b.1-2.b.3) er "Nej". Bemærk, at vi i beretningen har valgt at afrapportere på resultaterne af alle 3 underspørgsmål og dermed ikke kun i form af Ja/Nej.
2.b.1. Har ministeriet foretaget en førmåling? ¹⁾	I. Ja	Det fremgår, at der er foretaget en førmåling i starten af projektet, dvs. forud for, at den første udgave af projektinitieringsdokumentet sendes til risikovurdering hos It-rådet.
	II. Nej	Det fremgår ikke, at der er foretaget en førmåling i starten af projektet, dvs. forud for, at den første udgave af projektinitieringsdokumentet sendes til risikovurdering hos It-rådet.
2.b.2. Har ministeriet tydeliggjort antagelser og metode for førmålingen samt beregningen af 0-scenariet? ²⁾	I. Ja	Det fremgår, hvilken enhed førmålingen er opgjort i, hvad kilden til førmålingen er, og hvornår og hvordan førmålingen er foretaget. Hvis der ikke er et 1:1-forhold mellem førmålingen og 0-scenariet, fremgår det, hvilken sammenhæng der er mellem førmålingen og 0-scenariet.
	II. Nej	Det fremgår ikke, hvilken enhed førmålingen er opgjort i, hvad kilden til førmålingen er, eller hvornår og hvordan førmålingen er foretaget. Hvis der ikke er et 1:1-forhold mellem førmålingen og 0-scenariet, fremgår det ikke, hvilken sammenhæng der er mellem førmålingen og 0-scenariet.
2.b.3. Er de anvendte data egnede til at beregne 0-scenariet? ³⁾	I. Ja	Det fremgår, hvordan data til førmålingen er indsamlet. Hvis 0-scenariet er beregnet, fremgår det, hvilken metode der er brugt til beregningen af 0-scenariet. De anvendte data understøtter den anvendte metode.
	II. Nej	Det fremgår ikke, hvordan data til førmålingen er indsamlet. Hvis 0-scenariet er beregnet, fremgår det ikke, hvilken metode der er brugt til beregningen af 0-scenariet. De anvendte data understøtter ikke den anvendte metode.

¹⁾ Hvis svaret på dette spørgsmål er "Nej", stiller vi ikke de efterfølgende spørgsmål (2.b.2 og 2.b.3).

²⁾ Dette spørgsmål stilles kun, hvis vi kunne svare "Ja" til det foregående spørgsmål (2.b.1).

³⁾ Dette spørgsmål stilles kun, hvis vi kunne svare "Ja" til det foregående spørgsmål (2.b.2).

Tabel B (fortsat)

Kodebog: Kategori 2 - Grundlag for at forvente den planlagte gevinst

Spørgsmål	Udfaldsrum	Kilde/kriterie
2.c) Kan ministeriet dokumentere grundlaget for 1-scenariet?	I. Ja	Svaret på alle 3 underspørgsmål (2.c.1-2.c.3) er "Ja". Bemærk, at vi i beretningen har valgt at afrapportere på resultaterne af alle 3 underspørgsmål og dermed ikke kun i form af Ja/Nej.
	II. Nej	Svaret på mindst ét af underspørgsmålene (2.c.1-2.c.3) er "Nej". Bemærk, at vi i beretningen har valgt at afrapportere på resultaterne af alle 3 underspørgsmål og dermed ikke kun i form af Ja/Nej.
2.c.1. Har ministeriet data, der ligger til grund for potentiale-vurderingen? ⁴⁾	I. Ja	Det fremgår, hvilke data eller anden dokumentation der ligger til grund for potentiale-vurderingen. Det kan fx være en fremskrivning af formålingen eller andre relevante data, der beskriver forventningerne til den fremtidige situation med projektet. Det kan bestå i faglige begrundelser for, at et nyt system vil ændre brugertilfredsheden.
	II. Nej	Det fremgår ikke, hvilke data eller oplysninger der ligger til grund for potentiale-vurderingen.
2.c.2. Har ministeriet tydeliggjort antagelser og metode samt beregningen af 1-scenariet? ⁵⁾	I. Ja	Det fremgår, hvilken enhed 1-scenariet er opgjort i. Det fremgår endvidere, hvilke antagelser og vurderinger der ligger til grund for ministeriets potentiale-vurdering. Hvis 1-scenariet er fundet ved en fremskrivning af 0-scenariet, fremgår det, hvilken metode der er anvendt, og hvilke antagelser der ligger til grund herfor. Hvis ministeriet har indhentet data, der ligger til grund for beregning af 1-scenariet, fremgår det, hvordan data er indhentet.
	II. Nej	Det fremgår ikke, hvilken enhed 1-scenariet er opgjort i. Det fremgår endvidere ikke, hvilke antagelser og vurderinger der ligger til grund for ministeriets potentiale-vurdering. Hvis 1-scenariet er fundet ved en fremskrivning af 0-scenariet, fremgår det ikke, hvilken metode der er anvendt, eller hvilke antagelser der ligger til grund herfor. Hvis ministeriet har indhentet data, der ligger til grund for beregning af 1-scenariet, fremgår det ikke, hvordan data er indhentet.
2.c.3. Er de anvendte data eg-nede til at beregne 1-scenariet? ⁶⁾	I. Ja	De antagelser og vurderinger, som ligger til grund for ministeriets potentiale-vurdering, skal være velbegrundede og understøtte gevinsten. De anvendte data understøtter den anvendte metode.
	II. Nej	De antagelser og vurderinger, som ligger til grund for ministeriets potentiale-vurdering, er ikke velbegrundede og/eller understøtter ikke gevinsten. De anvendte data understøtter ikke den anvendte metode.

⁴⁾ Hvis svaret på dette spørgsmål er "Nej", stiller vi ikke de efterfølgende spørgsmål (2.c.2 og 2.c.3).

⁵⁾ Dette spørgsmål stilles kun, hvis vi kunne svare "Ja" til det foregående spørgsmål (2.c.1.).

⁶⁾ Dette spørgsmål stilles kun, hvis vi kunne svare "Ja" til det foregående spørgsmål (2.c.2.).

Kilde: Rigsrevisionen.

Tabel C viser, hvilke centrale oplysninger vi har indhentet og kodet vedrørende forventninger til it-projekternes gevinster i projektafslutningsrapporten, herunder eventuelle justeringer siden projektets start. Formålet var at sikre, at undersøgelsen kun omfattede de gevinster, som ministerierne fortsat planlagde at realisere i forbindelse med projektafslutningsrapporten.

Tabel C

Kodebog: Kategori 3 - Forventninger til gevinster i forbindelse med it-projekternes projektafslutningsrapport

Spørgsmål	Udfaldsrum	Kilde/kriterie
3.a) Hvad er ministeriets forventninger til gevinstens værdi?	I. Vi opsummerer forventningerne til de enkelte gevinster (inkl. eventuelle ændringer).	Vi bruger den værdi, der fremgår af projektafslutningsrapporten eller bilag/underliggende dokumentation til projektafslutningsrapporten.
3.b) Har ministeriet justeret i forventningen til gevinsten?	I. Ja, opjusteret. II. Ja, nedjusteret. III. Nej, uændret. IV. Fremgår ikke.	Det fremgår af projektafslutningsrapporten, om der er tale om en "afvigelse" (dvs. en justering).
3.c) Hvad er gevinstens status i projektafslutningsrapporten?	I. Gevinsten videreføres fra projektinitieringsdokumentet. II. Gevinsten optræder første gang i projektafslutningsrapporten. III. Gevinsten udgår i projektafslutningsrapporten. IV. Gevinsten udgår som selvstændig gevinst i projektafslutningsrapporten, men videreføres, da den lægges sammen med andre eksisterende eller nye gevinster.	Vi sammenholder med de indhentede stamoplysninger (se tabel A) og oplysninger, som fremgår af projektafslutningsrapporten, eller oplysninger givet af ministeriet, fx i forbindelse med høringer.

Kilde: Rigsrevisionen.

Tabel D viser, hvilke centrale oplysninger vi har indhentet og kodet vedrørende ministeriernes vurdering af gevinsternes realisering. Formålet med at indhente og kode disse oplysninger var at skabe et datagrundlag for vores analyser af, om ministerierne har fulgt op på gevinsterne ved deres it-projekter, dvs. ministeriernes vurdering af, om gevinsternes blev realiseret som planlagt i forbindelse med projektafslutningsrapporten.

Tabel D

Kodebog: Kategori 4 - Vurdering af realisering af gevinster i forbindelse med it-projekternes gevinstrealiseringsrapport

Spørgsmål	Udfaldsrum	Kilde/kriterie
4.a) I hvilken grad vurderer ministeriet, at gevinsten er realiseret?	I. Ikke realiseret	Det fremgår af gevinstrealiseringsrapporten, at ministeriet vurderer, at gevinsten ikke er realiseret på tidspunktet for gevinstrealiseringsrapporten.
	II. Delvist realiseret	Det fremgår af gevinstrealiseringsrapporten, at ministeriet vurderer, at gevinsten ikke er realiseret på tidspunktet for gevinstrealiseringsrapporten, men at en del af gevinsten dog er blevet realiseret.
	III. Realiseret som planlagt	Det fremgår af gevinstrealiseringsrapporten, at ministeriet vurderer, at gevinsten er realiseret som planlagt (jf. projektafslutningsrapporten) på tidspunktet for gevinstrealiseringsrapporten.
	IV. Ministeriet har ikke fulgt op	Det fremgår ikke af gevinstrealiseringsrapporten, om ministeriet vurderer, at gevinsten er realiseret. Hvis dette skyldes, at teksten i rapporten er uklar, beder vi ministeriet oplyse, om ministeriet har fulgt op eller ej.
4.b) Kan ministeriet dokumentere grundlaget for sin vurdering af, at gevinsten er realiseret?	I. Ja	Svaret på alle 3 underspørgsmål (4.b.1-4.b.3) er "Ja". Bemærk, at vi i beretningen har valgt at afrapportere på resultaterne af alle 3 underspørgsmål og dermed ikke kun i form af Ja/Nej.
	II. Nej	Svaret på mindst ét af underspørgsmålene (4.b.1-4.b.3) er "Nej".
4.b.1. Har ministeriet foretaget en eftermåling? ¹⁾	I. Ja	Det fremgår, at der er foretaget en eftermåling af gevinstens realisering.
	II. Nej	Det fremgår ikke, at der er foretaget en eftermåling af gevinstens realisering.
4.b.2. Er eftermålingen baseret på aktuelle og identificerbare data? ²⁾	I. Ja	Det fremgår, hvilken enhed eftermålingen er opgjort i, hvad kilden til målingen er, samt hvornår målingen er foretaget, og at tidspunktet er aktuelt (dvs. i forbindelse med gevinstrealiseringsrapporten).
	II. Nej	Det fremgår ikke, hvilken enhed eftermålingen er opgjort i, hvad kilden til målingen er, eller hvornår målingen er foretaget, samt hvorvidt tidspunktet er aktuelt (dvs. i forbindelse med gevinstrealiseringsrapporten).

¹⁾ Hvis svaret på dette spørgsmål er "Nej", stiller vi ikke de efterfølgende spørgsmål (4.b.2 og 4.b.3).

²⁾ Dette spørgsmål stilles kun, hvis vi kunne svare "Ja" til det foregående spørgsmål (4.b.1).

Tabel D (fortsat)**Kodebog: Kategori 4 - Vurdering af realisering af gevinster i forbindelse med it-projekternes gevinstrealiseringsrapport**

Spørgsmål	Udfaldsrum	Kilde/kriterie
4.b.3. Er de anvendte data egnede til at beregne realisering af gevinsten? ³⁾	I. Ja	Det fremgår, at eftermålingen understøtter ministeriets vurdering af gevinstrealiseringen, og at eftermålingen kan sammenlignes med førmålingen. Endelig fremgår det, hvordan de anvendte data er indsamlet, og hvis gevinsten er beregnet, hvilken metode der er brugt til beregningen af gevinstens realisering på baggrund af data.
	II. Nej	Det fremgår ikke, at eftermålingen understøtter ministeriets vurdering af gevinstrealiseringen, eller at eftermålingen kan sammenlignes med førmålingen. Endelig fremgår det ikke, hvordan de anvendte data er indsamlet, og hvis gevinsten er beregnet, fremgår det ikke, hvilken metode der er brugt til beregningen af gevinstens realisering på baggrund af data.
4.e) Hvilken værdi har ministeriet opgjort gevinsten til at have?	Vi noterer den værdi, som ministeriet vurderer er realiseret i forbindelse med gevinstrealiseringsrapporten. Hvis ministeriet ikke har opgjort værdien, noteres dette.	Det fremgår af gevinstrealiseringsrapporten, hvilken værdi ministeriet har opgjort gevinsten til at have.

³⁾ Dette spørgsmål stilles kun, hvis vi kunne svare "Ja" til det foregående spørgsmål (4.b.2.).

Kilde: Rigsrevisionen.

Tabel E viser, hvilke centrale oplysninger vi har indhentet og kodet vedrørende ministeriernes vurdering af realiseringen af gevinster i årene efter gevinstrealiseringsrapporten. Formålet med at indhente og kode disse oplysninger var at skabe grundlag for vores analyser af, om ministerierne har fulgt op på gevinsterne ved deres it-projekter i årene efter gevinstrealiseringsrapporten.

Tabel E

Kodebog: Kategori 5 - Vurdering af realisering af gevinster i årene efter it-projekternes gevinstrealiseringsrapport

Spørgsmål	Udfaldsrum	Kilde/kriterie
5.a) Forventer ministeriet at følge op på gevinsten i årene efter gevinstrealiseringsrapporten?	I. Ja	Det fremgår af gevinstrealiseringsrapporten, at gevinsten forventes høstet i årene efter gevinstrealiseringsrapporten.
	II. Ja, delvist	Det fremgår af gevinstrealiseringsrapporten, at en del af gevinsten forventes høstet i årene efter gevinstrealiseringsrapporten.
	III. Nej	Det fremgår af gevinstrealiseringsrapporten, at gevinsten ikke forventes høstet i årene efter gevinstrealiseringsrapporten.
	IV. Fremgår ikke	Det fremgår ikke af gevinstrealiseringsrapporten, om gevinsten forventes høstet i årene efter gevinstrealiseringsrapporten.
5.b) Hvor lang tid har ministeriet haft til at foretage en opfølgning siden gevinstrealiseringsrapporten?	I. Antal måneder siden afleveringen af gevinstrealiseringsrapporten	Vi sammenligner afslutningen af undersøgelsesperioden med datoen for gevinstrealiseringsrapporten.
5.c) I hvilken grad vurderer ministeriet, at gevinsten er realiseret?	I. Ikke realiseret	Det fremgår af materiale fremsendt af ministeriet, at ministeriet vurderer, at gevinsten ikke er realiseret på tidspunktet for gevinstrealiseringsrapporten.
	II. Delvist realiseret	Det fremgår af materiale fremsendt af ministeriet, at ministeriet vurderer, at gevinsten ikke er realiseret på tidspunktet for gevinstrealiseringsrapporten, men at en del af gevinsten dog er blevet realiseret.
	III. Realiseret som planlagt	Det fremgår af materiale fremsendt af ministeriet, at ministeriet vurderer, at gevinsten er realiseret som planlagt i projektafslutningsrapporten på tidspunktet for gevinstrealiseringsrapporten.
	IV. Ministeriet har ikke fulgt op	Det fremgår ikke af materiale fremsendt af ministeriet, om ministeriet vurderer, at gevinsten er realiseret. Hvis dette skyldes, at teksten i rapporten er uklar, beder vi ministeriet oplyse, om ministeriet har fulgt op eller ej.

Kilde: Rigsrevisionen.

Udvælgelse af gevinster til gennemgang af ministeriernes bagvedliggende dokumentation

I forbindelse med undersøgelsen har vi gennemgået alle gevinster, som ministerierne har opstillet i de 44 it-projekter. I den del af undersøgelsen, som vedrører ministeriernes dokumentation for at opstille gevinster eller ministeriernes dokumentation for at vurdere, at gevinsterne er realiserede, har vi foretaget en udvælgelse af gevinster. På den baggrund ønskede vi at foretage 2 udvælgelser: én for dokumentationen vedrørende opstillingen af gevinsten i projektgrundlaget, navnlig baggrunden for 0- og 1-scenariet (gruppe A), og én for dokumentationen af vurderingen af realiseringsgraden i gevinstrealiseringsrapporten (gruppe B).

For *gruppe A* har det været nødvendigt af resursehensyn at udvælge et antal gevinster til undersøgelse. Vi har udvalgt gevinsterne med udgangspunkt i 3 kriterier:

- kriterie 1: gevinster, som ikke blev realiseret som planlagt
- kriterie 2: gevinster af økonomisk væsentlighed
- kriterie 3: 2-5 gevinster pr. projekt.

På den baggrund har vi gennemgået dokumentationen for 0- og 1-scenariet for i alt 113 gevinster.

For *gruppe B* har vi valgt at gennemgå ministeriernes grundlag for at vurdere realiseringsgraden for alle gevinster, der blev realiseret som planlagt. Vi har foretaget denne udvælgelse, fordi vi vurderede, at grundlaget for ministeriernes realiserede gevinster var de mest væsentlige.

Ministerierne har vurderet, at de har realiseret i alt 98 gevinster. Vi har gennemgået dokumentationen for 91 af gevinsterne. Vi har ikke gennemgået dokumentationen for de resterende 7 gevinster, fordi:

- 5 gevinster ikke er opstillet af ministerierne på en måde, der er målbar
- én gevinst ikke fremgik som realiseret ved vores indsamling af dokumentation fra ministeriet, men senere er vurderet realiseret af ministeriet
- én gevinst blev ændret markant af det pågældende ministerium, hvorfor ministeriets vurdering af realiseringen ikke er meningsfuld i forhold til ministeriets opstilling af gevinsten i projektafslutningsrapporten.

Vi har i visse tilfælde oplevet udfordringer med implementeringen af vores udvælgelseskriterier. Det gælder i følgende tilfælde:

- For 13 it-projekter har vi ikke haft gevinstrealiseringsrapporten (enten på udvælgelsestidspunktet eller overhovedet). Det betyder, at det ikke har været muligt at se gevinsternes realiseringsgrad, og derfor kunne vi ikke udvælge dem på den baggrund (jf. udvælgelseskriterie 1 for både gruppe A og B).
- Flere projekter har ikke opstillet et 0- og 1-scenarie, og derfor er det ikke relevant at gennemgå dokumentationen (kun relevant for gruppe A).
- Enkelte projekter har af gode grunde ikke opstillet et reelt 0-scenarie for visse gevinster, og derfor er det ikke relevant at gennemgå dokumentationen (kun relevant for gruppe A). Dette kan fx være i forbindelse med lovgivningsprojekter, hvor der, jf. it-projektmodellen, ikke skal opstilles 0-scenarier for gevinster, der omhandler overholdelse af lovgivning.

Kvalitetssikring af data

Foruden vores brug af kodebogen har vores kvalitetssikring af data bestået af 2 hovedelementer – dobbelt kodning og ministeriernes review af revisionsnotaterne i høringsperioden.

Kodetilgang

Hvert it-projekts materiale er blevet vurderet i henhold til vores kodebog ad 2 omgange af forskellige medarbejdere. Medarbejderne har ikke set den anden vurdering, inden de har udarbejdet deres egen. Eventuelle forskelle mellem de 2 vurderinger blev derefter drøftet i projektgruppen.

Denne fremgangsmåde har vi valgt af 2 årsager. For det første for at sikre, at der ikke var elementer eller forhold i det fremsendte materiale, som vi overså i vores vurdering af projektet. For det andet for at sikre, at ministeriernes materiale ikke blev vurderet forskelligt, afhængigt af hvilken medarbejder der foretog vurderingen.

Høring af ministerierne

Der er udarbejdet et revisionsnotat pr. ministerium. Revisionsnotaterne har fulgt Rigsrevisionens høringsproces, som er en del af vores interne procedurer for kvalitetssikring, og som bl.a. er beskrevet på vores hjemmeside. I revisionsnotaterne dokumenterede vi for hvert ministerium alle de data, vi havde kodet for hvert af ministeriets it-projekter og gevinster. Derudover dokumenterede vi, hvad vores foreløbige analyse viste, og om vi vurderede, at revisionskriterierne var opfyldt eller ej.

Fase 3: Analyse*Udførelse af analyser*

Beretningen omfatter en række analyser, som vi har gennemført på baggrund af vores kodning af ministeriernes data. Vi har udarbejdet og udvalgt analyserne med henblik på at besvare beretningens revisionskriterier. Derudover har vi udarbejdet oversigter og analyser, der beskriver populationen af it-projekter og deres gevinster. Alle analyser baserer sig på det samme datagrundlag. I de følgende afsnit beskriver vi baggrund og formål for beretningens analyser. Formålet er at vise, hvordan de bearbejdede oplysningerne om it-projekter og gevinster er behandlet i forbindelse med fremstillingen i tabeller, figurer og bokse i beretningen.

Tabel 1: It-projekter og gevinster, som indgår i undersøgelsen, fordelt på ministerier

Vi har udarbejdet en oversigt over antallet af it-projekter, gevinster og udgifter for at vise, hvor mange projekter og gevinster fra hvert ministerområde der indgår i beretningen, og hvor mange udgifter ministerierne har haft i forbindelse med projekterne. I tabellen bruger vi de stamoplysninger, vi har indhentet om gevinsterne (jf. kodebogens kategori 1), og medtager alle gevinster, som ministerierne har opstillet undervejs i projekternes levetid – også selv om nogle gevinster senere udgår, fx i forbindelse med projektafslutningsrapporten. Vi har valgt at tælle alle gevinster med i denne opgørelse, da undersøgelsens 2 delmål tilsammen behandler alle gevinster – både dem fra projektgrundlaget og eventuelle nye gevinster fra projektafslutningsrapporten. Vores opgørelse af udgifter til it-projekter pr. ministerområde stammer fra ministeriernes projektafslutningsrapporter vedrørende de enkelte projekter.

Tabel 2: Ministeriernes forventede økonomiske gevinster

Vi har udarbejdet en oversigt over antallet af økonomiske gevinster fordelt pr. ministerium og den samlede økonomiske værdi heraf. Det har vi gjort for at anskueliggøre de besparelser, som ministerierne har stillet i udsigt i deres projektgrundlag. I oversigten indgår alle gevinster, som 1) fremgår af it-projekternes projektgrundlag, 2) er en økonomisk gevinst (jf. kodebogens spørgsmål 1.c) og 3) er opgjort i kroner (jf. kodebogens spørgsmål 1.f). Økonomiske gevinster med en negativ økonomisk værdi indgår ikke. Dette valg har vi truffet, da vi vurderer, at forventede, negative økonomiske gevinster ikke er relevante for at belyse de besparelser, som ministerierne stiller i udsigt i projektgrundlaget. Tabellens opgørelse af de økonomiske gevinsters samlede værdi er baseret på ministeriernes projektgrundlag (kodebogens spørgsmål 1.e).

Figur 2 og 3: Analyse af fordelingen af gevinster, der er ikke realiseret, delvist realiseret, realiseret eller ikke fulgt op på

Vi har opgjort, i hvor høj grad ministerierne har vurderet, at de har realiseret deres gevinster og dermed opnået forventede forbedringer og besparelser. I opgørelsen indgår de it-projekter, for hvilke der foreligger en gevinstrealiseringsrapport, eller hvor ministerierne har haft mere end 18 måneder til at udarbejde rapporten. Hvis ministerierne har haft en aftale med It-rådet om at udskyde afleveringen af rapporten, indgår projektet ikke i opgørelsen. Af de 44 it-projekter, som er omfattet af undersøgelsen, indgår 38 projekter i denne opgørelse. Dette skyldes, at 6 af de 44 projekter ikke indgår i analysen, fordi gevinstrealiseringsrapporterne først blev færdiggjort, efter dataindsamlingen var afsluttet, eller fordi ministeriet havde aftalt en udskydelse af gevinstrealiseringsrapporten med It-rådet. I opgørelsen indgår endvidere kun de gevinster, som ministerierne fortsat forventede at realisere i forbindelse med deres projektafslutningsrapporter. Dermed behandler analysen ikke alle gevinster, som ministerierne har haft opstillet undervejs i projekterne. Vi har anvendt denne fremgangsmåde, fordi ministerierne i it-projektmodellen gerne må justere, tilføje eller fjerne gevinster frem til og med projektafslutningsrapporten. Endelig har vi frasortet gevinster med en negativ økonomisk værdi.

Analysen er baseret på ministeriets egen vurdering af realiseringsgraden (jf. kodebogens spørgsmål 4.a), og vi har på den baggrund beregnet en fordeling.

Boks 1: Opgørelse over, hvor mange af de positive økonomiske gevinster, der blev realiseret

Vi har opgjort, hvor mange af de økonomiske gevinster ministerierne har vurderet blev realiseret, for at vise den økonomiske værdi af gevinsterne. I opgørelsen har vi medtaget alle økonomiske gevinster, som har en positiv værdi, og som er opstillet for et it-projekt, der indgår i analysen under figur 2 og 3. Vi har dog kun medtaget gevinsterne, hvis de blev opstillet, justeret eller fastholdt i forbindelse med projektafslutningsrapporten. For at gevinsterne kan indgå i opgørelsen, skal det desuden fremgå, hvad den forventede økonomiske værdi er i kroner. Det betyder, at ministeriet i forbindelse med projektafslutningsrapporten skal have noteret den forventede økonomiske værdi eller refereret til uændrede forventninger. Opgørelsen er foretaget på baggrund af den økonomiske værdi, som ministeriet opgjorde i forbindelse med projektafslutningsrapporten (jf. kodebogens spørgsmål 3.a og 4.a). Dette skyldes, at det ikke var muligt at foretage opgørelsen på baggrund af ministeriernes gevinstrealiseringsrapporter, da ministerierne kun i meget få tilfælde har opgjort værdien af den realiserede gevinst (jf. kodebogens spørgsmål 4.e).

Bemærk, at eventuelle samfundsøkonomiske gevinster ikke indgår, da opgørelsesmetoden og mulighederne for at måle, om de er realiseret, ikke er sammenlignelige med de økonomiske gevinster.

Figur 4-7: Fordelingen af gevinsterne alt efter graden af dokumentation

Vi har opgjort, hvor mange af ministeriernes vurderinger af, at gevinster blev realiseret, der er baseret på tilstrækkelig dokumentation. I opgørelsen indgår de gevinster, som ministerierne har fulgt op på og vurderet realiseret (jf. analysen til figur 2 og 3). I enkelte tilfælde har vi dog udelukket en realiseret gevinst, fx fordi gevinsten ikke er målbar, og det dermed ikke er relevant at gennemgå dokumentationen (se eventuelt flere detaljer i afsnittet "Udvælgelse af gevinster til gennemgang af ministeriernes bagvedliggende dokumentation"). Opgørelsen er foretaget ved at undersøge, hvor mange gevinster der opfylder de 3 krav til dokumentation, som vi har opstillet (jf. kodebogens spørgsmål 4.b), og som dermed er tilstrækkeligt dokumenteret.

Der næst har vi nærmere undersøgt de gevinster, som ikke er tilstrækkeligt dokumenteret (jf. kodebogens spørgsmål 4.b), og som dermed ikke lever op til ét eller flere af vores 3 krav til dokumentation:

- De gevinster, hvor ingen af vores 3 krav blev opfyldt, blev kategoriseret under "Ingen eftermåling" (opgørelsen omfatter alle gevinster, hvor svaret til kodebogens spørgsmål 4.b.1 var "Nej").
- De gevinster, hvor ministeriet har foretaget en eftermåling, men hvor denne er mangelfuld, blev kategoriseret under "Mangelfuld eftermåling" (opgørelsen omfatter alle gevinster, hvor svaret til kodebogens spørgsmål 4.b.1 var "Ja", men svaret til 4.b.2 var "Nej").
- De gevinster, hvor ministeriet har foretaget en fyldestgørende eftermåling, men hvor sammenhængen til den realiserede gevinst ikke er klar, blev kategoriseret under "Mangelfuld metode" (opgørelsen omfatter alle gevinster, hvor svaret til kodebogens spørgsmål 4.b.1 og 4.b.2 var "Ja", men svaret til spørgsmål 4.b.3 var "Nej").

Figur 8: Ministeriernes opfølgning på de gevinster, som de forventede realiseret i årene efter gevinstrealiseringsrapporten

Vi har opgjort, hvor mange gevinster ministerierne følger op på i årene efter gevinstrealiseringsrapporten. Opgørelsen omfatter kun gevinster for de it-projekter, hvor ministerierne har haft mindst 1 år siden afgivelsen af gevinstrealiseringsrapporten til at følge op. Det er for at sikre, at ministerierne har haft mulighed for at følge op på gevinsterne. Dog har de ministerier, som indgår i analysen, gennemsnitligt haft næsten 3 år til at følge op. I opgørelsen indgår endvidere kun de gevinster, som ministerierne selv forventede at følge op på (jf. kodebogens spørgsmål 5.a). Opgørelsen er baseret på ministeriets egen vurdering af, om gevinsten blev realiseret (jf. kodebogens spørgsmål 5.c).

Boks 6: Manglende opfølgning på økonomiske gevinster i efterfølgende år

Vi har opgjort den samlede værdi af de økonomiske gevinster, som ministerierne vurderede ville blive realiseret i årene efter gevinstrealiseringsrapporten, men som ministerierne ikke havde fulgt op på. Dette har vi gjort for at vise det økonomiske omfang af de gevinster, som ministerierne ikke fulgte op på efter gevinstrealiseringsrapporten. I opgørelsen har vi medtaget alle økonomiske gevinster, som har en positiv værdi, som er opgjort i kroner (jf. kodebogens spørgsmål 1.c og 1.f), og som indgik i analysen vedrørende ministeriernes opfølgning på gevinsterne i årene efter gevinstrealiseringsrapporten, som fremgår af figur 8 i beretningens kapitel 2. Opgørelsen er baseret på ministeriets egen vurdering af, om gevinsten blev realiseret (jf. kodebogens spørgsmål 5.c), og vi har på den baggrund beregnet den økonomiske værdi af de gevinster, som ministerierne vurderede vil blive realiseret i de efterfølgende år.

Figur 9: Andelen af gevinster, som er beregnet på baggrund af 0- og 1-scenarier eller tilsvarende

Vi har opgjort, hvilken andel af gevinsterne der er beregnet på baggrund af 0- og 1-scenarier eller tilsvarende. Det har vi gjort for at undersøge, hvor mange af projekternes gevinster der tager udgangspunkt i en sammenligning af den situation, ministeriet forventer, hvis projektet ikke gennemføres (0-scenariet), og den situation, ministeriet forventer, hvis projektet gennemføres (1-scenariet). I opgørelsen indgår alle gevinster, som fremgår af ministeriets projektgrundlag. Opgørelsen er baseret på vores vurdering af, om gevinsten er beregnet på baggrund af 0- og 1-scenariet eller tilsvarende (jf. kodebogens spørgsmål 2.a).

Figur 10-13: Dokumentationsgrad for gevinster på tværs af ministerier

Vi har opgjort, hvilken dokumentation ministerierne har for de gevinster, de forventede i deres projektgrundlag, for at undersøge, hvor mange gevinster der er baseret på tilstrækkelig dokumentation. I opgørelsen indgår alle de gevinster, som er beregnet på baggrund af et 0- og 1-scenarie (jf. kodebogens spørgsmål 2.a), og som er udvalgt til gennemgang af dokumentation (se eventuelt gruppe A i afsnittet "Udvælgelse af gevinster til gennemgang af ministeriernes bagvedliggende dokumentation"). Vi har kun medtaget gevinster i opgørelsen, som er baseret på 0- og 1-scenarier. Dette skyldes, at vores krav til ministeriernes dokumentation for deres gevinster baserer sig på, at ministerierne har opstillet deres gevinster ved hjælp af 0- og 1-scenarier, jf. it-projektmodellens anvisninger. Opgørelsen er baseret på, om ministeriernes dokumentation opfylder de krav, vi har opstillet til dokumentation for 0- og 1-scenarier (jf. kodebogens spørgsmål 2.b og 2.c). Vi vurderer, at dokumentationen er tilstrækkelig, hvis de 2 første krav for både 0- og 1-scenariet er opfyldt (jf. kodebogens spørgsmål 2.b.1 og 2.b.2 samt 2.c.1 og 2.c.2).

Dernæst har vi nærmere undersøgt de gevinster, som ikke er tilstrækkeligt dokumenteret, og som dermed ikke lever op til ét eller flere af vores 3 krav til dokumentation:

- De gevinster, hvor ministeriet ikke har foretaget en førmåling i starten af projektet, og hvor det ikke fremgår, hvilke data eller oplysninger der ligger til grund for potentialevurderingen, er kategoriseret som "Ingen dokumentation" (opgørelsen omfatter alle gevinster, hvor svaret til kodebogens spørgsmål 2.b.1 og 2.c.1 var "Nej").
- De gevinster, hvor dokumentationen indeholder en førmåling for 0-scenariet, men ikke data for 1-scenariet, er kategoriseret som "Førmåling uden data for gevinstpotentiale" (opgørelsen omfatter alle gevinster, hvor svaret til kodebogens spørgsmål 2.b.1 var "Ja", men svaret på 2.c.1 var "Nej").
- De gevinster, hvor ministeriet har foretaget en førmåling, og hvor det fremgår, hvilke data eller oplysninger der ligger til grund for potentialevurderingen, men hvor der er mangler i førmålingen, er kategoriseret som "Førmåling og data uden tydeliggjorte antagelser og uden tydeliggjort metode" (opgørelsen omfatter alle gevinster, hvor svaret til kodebogens spørgsmål 2.b.1 og 2.c.1 var "Ja", men svaret på 2.b.2-2.b.3 og 2.c.2-2.c.3 var "Nej").

Foruden vores almindelige kvalitetssikring af beretningen og den kvalitetssikring af databehandlingen, som vi har gennemgået ovenfor, er analyserne kvalitetssikret. Det betyder bl.a., at vi har haft analyserne i høring (herunder en detaljeret oversigt over, hvilke it-projekter der indgår i de enkelte analyser) og har foretaget flere kontroller af de projekter og gevinster, som indgår i hver analyse.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Ministeriernes it-projekter

Ministerium	It-projekt
Beskæftigelsesministeriet	<ul style="list-style-type: none"> • PROBAS 2.0
Børne- og Undervisningsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> • Datavarehus (DVH) • Netprøver • Brugerportal på Folkeskoleområdet • VEU-godtgørelsesdatabasen
Erhvervsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> • PLP-00
Finansministeriet	<ul style="list-style-type: none"> • IndFak • RejsUd • Udskiftning af borger.dk's CMS • Ny NemID-klient
Forsvarsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> • Online Trådløse Scannere på Forsvarets Depoter (POTS) • Standardisering af Udleveringsprocesser (STUP) • E-rekruttering • Employee Interaction Center • Kapacitetsplanlægning for materielvedligehold • Rejsestyring
Justitsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> • POL-INTEL • Video3 • Styrelsernes Fælles Datafølgeseiddelprojekt • Effektmål og Databank • ANPG (automatisk nummerpladegenkendelse) • Prüm Fingeraftryk • PET-INTEL
Miljø- og Fødevarerministeriet	<ul style="list-style-type: none"> • Implementering af EU-landbrugsreform i Danmark, fase 2 • Digitalisering af miljøgodkendelser (PDE) • Implementering af EU-landbrugsreform i Danmark, fase 1 • Implementering af EU-fiskerireform i Danmark
Uddannelses- og Forskningsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> • SU-reformprojektet
Udenrigsministeriet	<ul style="list-style-type: none"> • Nyt ESDH i Udenrigstjenesten
Skatteministeriet	<ul style="list-style-type: none"> • eKapital • Mini one stop shop (M1SS), senere omdøbt til one stop moms • Digitalisering af selskabsskatten (DIAS) • NemVirksomhed • CRS • RIS/RAS-projektet • Kontrolsystem til Monopolspil • Motorregistret II • Værdipapirer 13/16 • Forskudsopgørelse 2014¹⁾ • Værdipapirer 2012 • Årsopgørelse 2013¹⁾ • Årsopgørelse 2012¹⁾ • Årsopgørelse 2011¹⁾
Sundheds- og Ældreministeriet	<ul style="list-style-type: none"> • Nationalt Patientindeks

¹⁾ Skatteministeriet og It-rådet besluttede i oktober 2013, at de årlige tilpasninger af ministeriets forskudsopgørelsessystem og årsopgørelsessystem ikke faldt under budgetvejledningens definition af it-projekter. De efterfølgende årlige tilpasninger er derfor ikke gennemført ved brug af it-projektmodellen.

Bilag 3. Ordliste

0-og 1-scenarie	Ministerierne skal over for Statens It-råd opgøre it-projekternes gevinster ved at beskrive et 0-scenarie og et 1-scenarie for hver gevinst. 0-scenariet beskriver den situation, ministeriet forventer, hvis projektet ikke gennemføres. 1-scenariet beskriver den situation, ministeriet forventer, hvis projektet gennemføres. Forskellen på de 2 scenarier er derfor en opgørelse af den forandring, som projektet skal levere. 1 år efter projektets afslutning skal ministeriet i gevinstrealiseringsrapporten måle, om projektet har leveret den forventede forandring i forhold til de opstillede scenarier.
Analysefase	Ifølge <i>Vejledning til statens it-projektmodel</i> detaljeres projektet, og der etableres et styringsgrundlag for projektet i form af et udvidet projektgrundlag og et businesscase-grundlag. I løbet af denne fase skal projektet til risikovurdering i Statens It-råd, hvis projektets budget er større end 10 mio. kr.
Budgetvejledningen	Budgetvejledningen omfatter regler for bl.a. fastsættelse af gebyrer, lønudgifter, refusion af købsmoms, it-projekter og forelæggelser for Folketingets Finansudvalg.
Businesscase	Projektets investeringsrationale nedbrudt i scenarier og leverancer.
Eftermåling	En måling, der foretages efter en ændring (fx implementeringen af et nyt it-system) for at estimere en forandring.
Førmåling	En måling, der foretages før en ændring (fx implementeringen af et nyt it-system) for at fastslå et udgangspunkt.
Gennemførelsesfase	Ifølge <i>Vejledning til statens it-projektmodel</i> udvikles og leveres projektets leverancer, og det er i denne fase, at ministeriet foretager kravspecifikation, udbud, udvikling af leverancer og den organisatoriske og tekniske implementering. Der følges op på tidlige indikatorer for gevinster, og dele af gevinstrealiseringen kan være i gang. Projektgrundlaget og businesscasen opdateres fortsat, og ministeriet skal statusrapportere til Statens It-råd.
Gevinstpotentiale	En vurdering af, hvad og hvor meget gevinsten kan bidrage med, fx besparelser opgjort i kroner eller en stigende tilfredshed blandt medarbejdere opgjort på en skala.
Gevinstrealisering	Gevinstrealisering omfatter grundlaget for at opstille gevinster og opfølgning på høsten af it-projektets gevinster.
Idéfase	Ifølge <i>Vejledning til statens it-projektmodel</i> kvalificeres projektidéen, og væsentlige gevinster identificeres i denne fase.
It-projekt	Definitionen af et it-projekt og kravene til gennemførelse af statslige it-projekter fremgår af <i>Cirkulære om ændring af Budgetvejledning 2016</i> , pkt. 2.2.18.1 og <i>Cirkulære om Statens It-råd</i> og gælder for statslige it-projekter igangsat efter den 1. januar 2011: "It-projekter er investeringsprojekter, der omfatter nyudvikling eller væsentlig tilpasning af standard it-løsninger eller omfatter væsentlig tilpasning af allerede eksisterende it-løsninger[...]".
It-projektmodellen	Statens it-projektmodel er en generel projektledelsesmodel, som kan bruges af alle typer af statslige it-projekter. Modellen indeholder en fasemodel for projektgennemførelse og en række styringsdokumenter og vejledninger.
Projektgrundlag	Projektgrundlaget består af projektinitieringsdokumentet, businesscasen og eventuelt medfølgende bilag, som ministeriet har udarbejdet i den forbindelse.
Realiseringsfase	Ifølge <i>Vejledning til statens it-projektmodel</i> er projektet på dette tidspunkt afsluttet, og realiseringen af gevinster er overdraget til driftsenheder. Der følges fortsat op på projektets businesscase.
Statens It-råd	It-rådet er sammensat af ledere fra både det offentlige og private erhvervsliv. It-rådet yder rådgivning i forbindelse med it-projekter og it-systemstyring gennem risikovurdering og review.
