

Jakten på nytte i offentlige IT-prosjekter



Det er økende oppmerksomhet på at offentlige tiltak skal ha nytte for brukere og samfunn – heldigvis. Det hjelper, for eksempel, lite at et nytt IT-system blir levert med spesifisert funksjonalitet, til avtalt tid og uten overskridelse av budsjettet dersom systemet ikke blir brukt og leverer nytte som forutsatt.

Av Gro Holst Volden, NTNU, Magne Jørgensen, SimulaMET, Kjetil Holgeid, UiO og Helene Berg, FFI

Nytten kan være målt i penger og handle om for eksempel effektivisering, eller det kan være myke gevinster som økt kvalitet og tilgjengelighet, større valgfrihet, sikkerhet osv. Dessverre kommer nytten sjelden av seg selv straks tiltaket er innført, særlig ikke ved IT-prosjekter og digitaliseringstiltak. Forskning både fra Norge og internasjonalt viser tvert imot at det er svært krevende å lykkes med IT-prosjekter. Det fordrer både gode analyser, kompetanse, målrettet oppfølging og forankring i linjen.

Finansdepartementet har i senere tid begynt å kreve at satsingsforslag til statsbudsjettet skal ha nytte-/gevinstplaner, og at etatene skal redegjøre for realisering av nytte i sine årsrapporter. Statens prosjektmodell (KS-ordningen), som gjelder statens aller største prosjekter, har krav om samfunnsøkonomisk analyse og nytterealiseringplaner før prosjektene kan starte. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har utarbeidet en veileder i gevinstrealisering (2014), og Digitaliseringsdirektoratets prosjektveiviser har sterkt søkelys på nytte.

Så langt har det imidlertid vært lite dokumentasjon tilgjengelig om hva som gjøres i praksis, og hva som faktisk bidrar til å levere god nytte. En ny studie har sett på dette ved innsamlede data fra norske offentlige digitaliseringsprosjekter. Studien er gjennomført av Concept-programmet ved NTNU i samarbeid med SimulaMET og Forsvarets forskningsinstitutt (se Berg mfl., 2021).

Hva sier teorien

Begrepet *nyttestyring* samsvarer med det engelske *benefits management*, som etter hvert har blitt et etablert begrep innen prosjektfaglig litteratur. Det finnes ulike modeller for nyttestyringsprosessen, og de fleste (kanskje alle) er inndelt i følgende fire hovedaktiviteter:

1. **Identifisere** og strukturere mulig eller forventet nytte. Dette gjøres for eksempel som en del av et business case, samfunnsøkonomisk analyse eller lignende.

2. **Planlegge** hvordan og når nytte skal realiseres i større detalj, gjerne i form av en nytte-/ gevinstrealiseringsplan. I dette ligger også å si hvordan nytten skal måles, og hvem som har ansvar for oppfølging av den enkelte nytteeffekten.
3. **Realisere** nytte. Det vil typisk skje både underveis i gjennomføringen av tiltaket, ved tiltakets avslutning og i tiden etter at det er avsluttet. Man følger med andre ord planen fra forrige steg, noe som også bør innebære å se etter nytte utover det som opprinnelig var planlagt.
4. **Måle** (dokumentere) realisert nytte. En viktig del av nyttestyringen vil være å få tilbakemelding, gjennom målinger, om hvilken nytte leveransene faktisk har gitt.

Figuren viser de fire stegene i DFØs rammeverk (DFØ, 2014, som er under oppdatering og snart kommer i ny utgave).

Det finnes ikke mye litteratur om erfaringene med nyttestyring. Men den litteraturen som finnes, tyder på at man har særlig oppmerksomhet på nytte i tidlige faser av prosjektet ved at det gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser og lages planer for realisering av nytte. Derimot er det typisk færre som implementerer nyttestyring underveis i prosjektet eller evaluerer faktisk realisert nytte. Det er med andre ord en tendens til å «slippe» søkelyset på nytte når prosjektet går inn i en gjennomføringsfase.

Vår gjennomgang av litteraturen på nyttestyring tyder på at vellykket realisering av nytte er forbundet med at digitaliseringsprosjekter:

- Identifiserer et bredt spekter av ulike typer nytte
- Gjennomfører formelle kost-nytte-analyser
- Beskriver nytteeffekter slik at disse lar seg evaluere/måle
- Planlegger gjennomføring av nytterealisering
- Har personer med ansvar for nytterealiseringen
- Gjennomfører nyttestyring underveis i prosjektet
- Evaluerer/måler realisert nytte



Skal søke

Informasjon om hvordan du søker om å få bo eller besøke Norge, statsborgerskap og utlendingspass.

Søkeren er statsborger i

Søkeren er personen som ønsker å besøke eller bo i Norge.



Situasjonen i Afghanistan

UDI får mange henvendelser fra bekymrede søkere og referansepersoner som venter på familieinnvandring fra Afghanistan. Vi har samlet [informasjon om situasjonen i Afghanistan og søknader om opphold i Norge her](#).

Dersom du har spørsmål om utreise fra Kabul, finner du [informasjon på UD sine nettsider \(ekstern nettsted\)](#).

Viktige meldinger

02.09.2021
Informasjon om situasjonen i Afghanistan og søknader om opphold i Norge ▶

19.06.2021
Besøk av kjæreste fra utlandet ▶

UDIs moderniseringsprogram for digitalisering av saksbehandlingen var et prosjekt som hadde større samfunnsøkonomisk nytte enn forventet. Skjermdump: UDI.no

Hva gjør offentlige virksomheter i Norge

Vår studie omfatter 23 offentlige IT-prosjekter: ti som fikk midler gjennom Digitaliseringsdirektoratets medfinansieringsordning, åtte som har gjennomgått kvalitetssikring ved bruk av Statens prosjektmodell (KS-ordningen) og fem IT-prosjekter i forsvarssektoren. Etersom dette i stor grad er prosjekter som omfattes av ordninger med krav om å dokumentere nytte, forventet vi at de ville ha en viss erfaring med nyttestyring. Prosjektene handlet om alt fra å etablere nye systemer for bedre intern styring til ulike digitale tilbud for brukere, eksempelvis webportal med nye selvbetjeningsløsninger for søknad og rapportering, eller løsninger for tilgjengeliggjøring av data som etaten besitter, og som andre kan ha nytte av.

I tillegg har vi sett på praksis i to virksomheter hvor digitaliseringen er organisert som kontinuerlig utvikling av produkter/tjenester, for å se om disse har andre erfaringer med nyttestyring enn de som gjennomfører ordinære prosjekter.

Vi innhentet data i form av prosjektdokumenter, både planer i forkant og sluttrapporter og evalueringer. For flertallet av casene gjennomførte vi også dybdeintervjuer med prosjekteiere og nytteansvarlige (gevinstansvarlige). Intervjuene hadde i særlig grad som formål å få tak i erfaringer med hensyn til hva som var viktig for å lykkes med nyttestyring.

Vi fant følgende:

Identifisering av nytte:

Alle prosjektene hadde beskrevet nytten i forkant på en eller annen måte. 15 av de 23 prosjektene hadde noe som lignet en kost-nytteanalyse (samfunnsøkonomisk analyse). For de fleste av disse var det beregnet betydelige nyttevirksomheter, og netto nåverdi var i mange tilfeller beregnet å være på flere hundre millioner kroner. I tillegg kommer ikke-prissatte virkninger. De planlagte gevinstene fordelte seg i

følgende tre kategorier: effektiviseringsgevinst i staten (44 %), kvalitetsforbedring i staten (og for brukerne) (50 %) samt gevinster for øvrige aktører (kommuner, privat sektor) (7 %).

Vi så imidlertid en tendens til (flere av informantene erkjente dette i intervjuene) at analysene i hovedsak ble brukt som et middel for å få lov til å starte eller skaffe finansiering til prosjektet. For dette formålet var det vesentlig at prosjektene kunne vise til tilstrekkelig lønnsomhet, og i mindre grad at alle nyttevirksomheter ble identifisert, eller at de var beskrevet på en måte som var egnet for oppfølging. Svarene fra intervjuene viste at planlagte nytteeffekter i noen grad (35 % av prosjektene) ble oppfattet som «best case» for hva som kunne realiseres av nytte. Med andre ord et potensial, hvis ingenting går galt, og uten at usikkerheter og forutsetninger nødvendigvis var hensyntatt.

Vi observerte dessuten en uheldig incentiveeffekt ved medfinansieringsordningen. Ordningen innebærer nemlig at virksomheter som har beregnet prissatte interne kostnadsbesparelser, får budsjettkutt tilsvarende 50 % av de beregnede besparelsene. Dette ser ut til å ha ført til at akkurat denne typen nytte ble underkommunisert og i noen tilfeller ikke tatt med i analysen, og at man heller vektla nyttevirksomheter som ikke ville gi budsjettkutt, det vil si ikke-prissatte og eksterne eller samfunnsmessige nyttevirksomheter.

Vi fant indikasjoner på at flere av prosjektene manglet kompetanse på å gjennomføre gode samfunnsøkonomiske analyser. En annen svakhet, for noen av prosjektene, var manglende involvering av eksterne nytteeiere i denne prosessen (eksempelvis andre offentlige virksomheter som ble berørt av digitaliseringen) i de tidlige analysene.

Nytteplaner

Nesten alle prosjektene (19 av 23, dvs. 83 %) hadde også planer for når og hvordan ulike nyttevirksomheter skulle realiseres. Planene viser at omtrent halvparten av nytten var ment å realiseres internt (i regi av pro-

sjektansvarlig virksomhet), mens halvparten skulle realiseres eksternt (annen offentlig eller kommunal virksomhet eller samfunnet generelt).

Nytteplanene var imidlertid ofte overordnede og lite konkrete med hensyn til tiltak, målprogram og oppfølgingsansvar. For det første var mange av virkningene ikke spesifisert, kvantifisert eller tidfestet i særlig grad. Vi så mange eksempler på vage nyttebeskrivelser av typen «økt kvalitet». Og selv der man hadde kvantifisert for eksempel tidsbesparelser, var det ikke nødvendigvis tydeliggjort hva den frigjorte tiden skulle brukes til, eller i hvilken avdeling/enhet den skulle tas ut. Alle prosjektene i medfinansieringsordningen hadde oppgitt at interne tidsbesparelser skulle deles 50/50 på budsjettkutt og alternativt anvendelse. Dette lot til å følge av ordningen mer enn av en analyse av det konkrete tiltaket og var basert på planlagte og ikke faktiske tidsbesparelser.

Videre var tilhørende tiltak og forutsetninger for nytte spesifisert i varierende grad. De beskrevne tiltakene var dessuten ofte vage (f.eks. «gjennomføre opplærings tiltak» eller «involvere bruker») og uten navngitt ansvarlig. Spesielt var planen for realisering av eksterne nyttevirkninger (utenfor etaten som har ansvar for prosjektet) ofte vage.

Et effektivt virkemiddel som kun ble brukt av tre av prosjektene og ett av produktområdene, var nyttekart (gevinstkart). De som brukte dette, fant det meget nyttig. Nyttekart ble brukt for å visualisere og kommunisere nytteplanene til involverte parter og til å visualisere sammenhenger mellom leveranser, nyttevirkninger og strategiske forretningsmål.

Nyttevirkningene ble sjelden prioritert eksplisitt opp mot hverandre i planen. Dermed var det ikke gitt hvordan aktørene skulle veie ulike målgrupper og effekter mot hverandre underveis i prosjektet. Noen av informantene mente riktignok at prosjektet hadde en felles oppfatning av hvilke nyttevirkninger som var viktigst, selv om det ikke stod i planen.

Det var ingen av planene som omhandlet hvordan man burde jobbe for å identifisere og maksimere ikke-planlagte nyttevirkninger som oppstår underveis, og planene omfattet heller ikke minimering av negativ nytte (uheldige fordelingsvirkninger e.l.).

Realisering

Det er godt dokumentert i litteraturen at underveisstyring etter nytte er sentralt for å lykkes med god nyttestyring. Dette støttes til en viss grad av de norske prosjektene, der om lag halvparten oppfatter dette

som svært viktig eller viktig for å lykkes. Men kun 43 % oppga at de brukte nytteplanen mer eller mindre aktivt. Flere av informantene i studien ga tvert imot uttrykk for at detaljerte nytteplaner er lite hensiktsmessig, og at det er viktigere å «skape en nyttekultur». Alle prosjektene jobbet smidig/agilt i en eller annen forstand, og mange mente at de hadde lyktes godt med å realisere nytte på tross av at de ikke hadde fulgt planene.

Videre oppga 50 % at rollen som nytteansvarlig var svært viktig. Denne rollen ble imidlertid utøvd på ulike måter og hadde ulike navn. De fleste prosjektene hadde en egen rolle med ansvar for realisering av nytte, mens andre fordelte oppgaven på for eksempel prosjektleder og prosjekteier. Der man hadde en nytteansvarlig, kunne det enten være en seksjons- eller avdelingsleder (slik det anbefales i veiledning fra Digitaliseringsdirektoratet) eller noen fra fagsiden som typisk hadde en mer operativ rolle. Informantene påpekte at vedkommende må ha nødvendig myndighet til å påvirke beslutninger. Men de sa også at der den nytteansvarlige ikke har slik myndighet (f.eks. overfor eksterne nyttevirkninger), kan det delvis kompenseres ved «myke metoder» som handler om det å skape forståelse for målet og iverksette ulike markedsføringstiltak overfor målgruppen.

57 % sa at det er svært viktig å fortsette arbeidet med å realisere nytte etter at prosjektet er avsluttet, men det var også hele 28 % som mente at dette ikke var viktig.

Måling

Nytemåling var omfattet som en del av opplegget for oppfølging av nytte, og 2/3 av prosjektene hadde presentert måleindikatorer for en eller flere nyttevirkninger. Men få hadde laget et konkret opplegg for selve måleprosessen (hvem skal måle, og hvor ofte).

Dokumentasjonen av realisert nytte varierte mye mellom prosjektene, men dette var generelt den svakeste delen av nyttestyringen. Bare rundt halvparten av prosjektene hadde en sluttrapport som omfattet «noe» dokumentasjon av realisert nytte, men kun fire prosjekter (17 %) hadde et detaljeringsnivå som gjorde det mulig å evaluere realisert mot planlagt nytte – gevinst for gevinst.

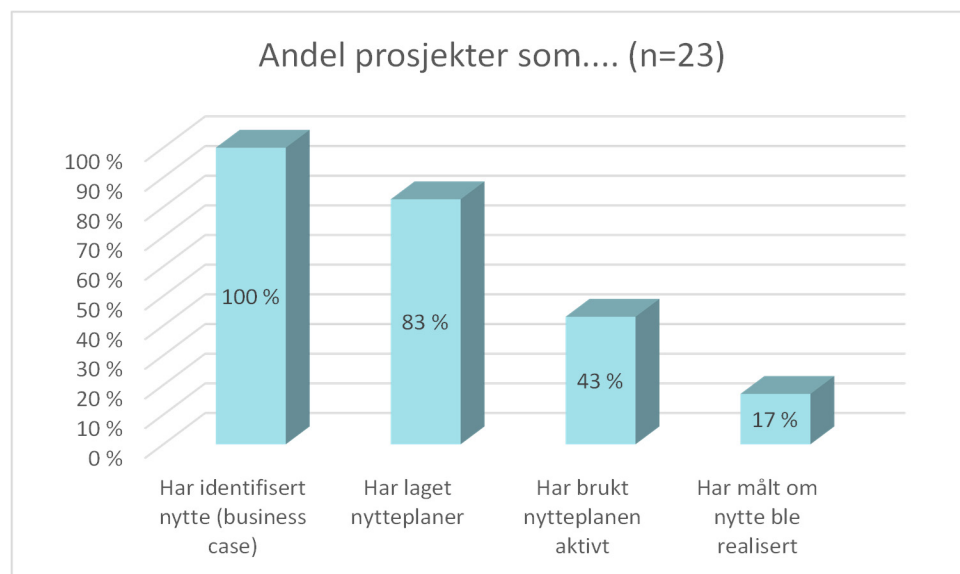
De fleste prosjektene brukte lite ressurser på å evaluere og dokumentere realisert nytte, og da som oftest kun for noen utvalgte nyttevirkninger.

Figuren illustrerer det som er nevnt over, nemlig hvordan søkelyset på nytte falt gjennom prosjektets livssyklus.

Hva vet vi om realisert nytte?

Som nevnt var den skriftlige dokumentasjonen om realisert nytte begrenset. Dette ble i stedet forsøkt kartlagt gjennom intervjuer med de sentrale prosjektaktørene i etterkant (ett år eller mer etter prosjektavslutning). Kartleggingen av realisert nytte omfattet kun 14 av prosjektene. Resultatene var relativt gode:

- Over halvparten av de spurte (59 %) vurderte det slik at de hadde oppnådd, eller ville klare å oppnå, minst 90 % av nyttevirkningene.
- En fjerdedel (24 %) vurderte at de ville oppnå mellom 60 og 90 % av nyttevirkningene.
- Kun 18 % mente de ville oppnå under 60 % av planlagt nytte.



De aller fleste prosjektene ble dermed vurdert å levere god nytte. Svarene fra respondentene tyder imidlertid på at den interne nytten ble realisert i noe større grad enn eksterne og samfunnsmessige gevinster.

Videre fant vi at kun halvparten av prosjektene hadde god kostnadskontroll (definert ved et budsjettavvik som var mindre enn 10 %). Derimot var de fleste prosjektene (70 %) mer eller mindre forsinket. Dette tyder på at nytten ofte kom noe senere og til en noe høyere kostnad enn planlagt, men ingen av prosjektene er å anse som mislykkede ut fra disse vurderingene.

Kontinuerlig utvikling

For å undersøke nyttestyring ved kontinuerlig utvikling (forvaltning og videreutvikling) så vi på to produkter/tjenester. Begge var videreføring av større digitaliseringsprosjekter. Hovedfunnet var at prosesser og roller i stor grad var nedskalerte versjoner av nyttestyringspraksiser og roller som hadde vært til stede i de opprinnelige prosjektene. Begge virksomhetene hadde lyktes rimelig godt med å få til effektive prosesser for kontinuerlig nyttestyring, men arbeidet også med å forbedre disse prosessene ytterligere.

Hva har best effekt?

For å forsøke å si noen om effekt kan man sammenholde informasjon om hva som ble gjort for å styre etter nytte, med informasjon om faktisk realisert nytte. I tillegg spurte vi informantene om deres egne vurderinger av hvilke aspekter ved nyttestyringen de opplevde hadde effekt i sitt prosjekt.

Som nevnt over var prosjektresultatene gjennomgående nokså gode med hensyn til realisert nytte ut fra tilgjengelige opplysninger. De leverte også godt på kostnad, men noe svakere på tid. Vi fant lav korrelasjon mellom kostnadskontroll og realisering av nytte ($r = 0.3$) og mellom tidskontroll og realisering av nytte ($r = 0.1$). At et prosjekt leverte til avtalt tid eller kostnad, var med andre ord noe annet enn at det var i stand til å levere god nytte.

Vår analyse av hvilke praksiser som var forbundet med høyest grad av prosjektsuksess (der vi vektet realisert nytte mest, men også inkluderte kostnads- og tidskontroll), gav blant annet følgende resultater:

- Opplevd viktighet og omfang av business caset (samfunnsøkonomisk analyse) var kun svake indikatorer på hvor godt det gikk med prosjektene. Dette resultatet støttes i noen grad av internasjonal litteratur. En god analyse i forkant gir således ingen garanti for at nytte faktisk blir realisert.
- Nytteplaner med nyttevirksomheter som lot seg måle og styre etter, gjorde det bedre enn andre prosjekter. Målbarhet og styrbarhet ved beskrivelse av den enkelte nyttevirksomhet i planen er således viktige stikkord. Det har kun vært én tidligere undersøkelse på dette med tilsvarende resultat.
- Prosjekter hvor aktørene oppfattet nytteplanen som viktig, gjorde det bedre enn andre prosjekter. Dette funnet er helt i tråd med flere tidligere undersøkelser. Evidensen som støtter opp under viktigheten av å ha en formell plan for hvordan nytte skal realiseres, og ikke bare hvilken nytte som skal realiseres, er med andre ord sterk.
- Prosjekter der den nytteansvarlige var operativ og hadde domenekunnskap, og ikke for eksempel var en linjeleder, lyktes bedre enn andre prosjekter. Dette er et funn på et tema som ikke har blitt undersøkt i tidligere studier, men samsvarer med viktigheten av det å ha personer med ansvar for realisering av nytte påpekt i litteraturen.
- Vi vet for lite om betydningen av å måle og evaluere nytte, rett og slett fordi vi har for lite dokumentasjon på at prosjektene driver

med dette. Men gjennom intervjuene fikk vi inntrykk av at aktørene mener det er hensiktsmessig å benytte eksisterende målinger så langt det er mulig (eksempelvis jevnlig brukertilfredshetsmålinger). Da øker man sjansen for at målingene faktisk blir gjennomført, og er koblet mot øvrig virksomhetsstyring.

Anbefalinger

Basert på funnene i studien gir vi i rapporten 28 evidensbaserte anbefalinger for nyttestyring i offentlige digitaliseringsprosjekter. Noen av anbefalingene handler om konkrete endringer som bør gjøres i eksisterende ordninger og veiledning.

Anbefalingene omhandler blant annet:

- Behov for å endre rollebeskrivelse for nytteansvarlig (gevinstansvarlig) i eksisterende veiledning fra å være en linjelederrolle til å være en operativ rolle i prosjektet der domenekunnskap og kommunikasjon er sentralt.
- Sterkere oppfordring til bruk av nyttekart for å visualisere og kommunisere sammenhenger og planlagte nyttevirksomheter både til utviklingsteam, forretningside og andre brukere.
- Økt oppmerksomhet på det å identifisere ikke-planlagte nyttevirksomheter underveis i prosjektgjennomføringen.
- Tiltak for å øke kompetanse i gjennomføring av samfunnsøkonomisk analyse.
- Gjennomgang av medfinansieringsordningens krav om budsjettkutt for å se på muligheter for å unngå uheldige effekter for nytteidentifisering og nyttestyring. Det er uheldig at prosjektene velger å tone ned prissatt, intern nytte for å unngå budsjettkutt.
- Gjennomgang av hvordan usikkerhetsanalyse på nyttevirksomheter gjennomføres, for å få bedre samsvar mellom hvordan henholdsvis kostnader og nytte vurderes i business-caset.
- Tiltak for å sikre at angitte nyttevirksomheter i større grad er evaluerbare og egner seg til å styre etter.
- Vektlegging av det å utnevne og involvere eksterne nytteansvarlige (nytteeiere).
- Bedre prosesser for evaluering av oppnådd nytte, helst i form av kontinuerlig evaluering der det er mulig.
- Krav om måling av nytte gjør at prosjektene tvinges til å ha søkelyst på det. Målinger kan også gi god læringseffekt og gode erfaringsdata til senere prosjekter.
- Bedre mekanismer for spredning av erfaringer med nyttestyring.

Rapporten konkluderer med at mye er bra i norsk offentlig digitalisering. Dette gjelder ikke minst den økende oppmerksomheten rundt viktigheten av god nyttestyring. Bruk av gode nyttestyringspraksiser er gjennom den nye rapporten, sammen med tidligere undersøkelser, godt dokumentert å samsvare med vellykket digitalisering.

Mye kan imidlertid bli bedre. Vi håper at resultatene og anbefalingene i vår rapport kan gi et bidrag i at investeringene gir enda bedre nytte. God nyttestyring!

Referanser

Berg, H., Holgeid, K., Jørgensen, M. og Volden, G.H. (2021). Hvordan lykkes med digitalisering? En undersøkelse av nyttestyring i IT-prosjekter i offentlig sektor. Concept-rapport nr. 64
DFØ (2014). Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter. Veileder.