

Tre teser om projektstyring i offentlige it-projekter

Bo Henriksen, Per Johansen,
Arne Jørgensen og Jacob Woetmann Bitton

28. april 2005

Indhold

1. Indledning	3
2. Problemformulering	3
3. Kildemateriale	3
4. Tese 1	4
4.1. Uddybning	4
4.2. Diskussion	4
4.3. Sammenfatning	5
5. Tese 2	5
5.1. Uddybning	5
5.2. Diskussion	5
5.2.1. Manglende mål	5
5.2.2. Kravindsamling	6
5.2.3. Forkert brugerinddragelse	6
5.2.4. Kontrakter og jura	6
5.3. Sammenfatning	6
6. Tese 3	7
6.1. Uddybning	7
6.2. Diskussion	7
6.3. Sammenfatning	8
7. Konklusion	9
Litteratur	9

1. Indledning

I det sidste årti eller lidt mere, har der, med rette, været stor fokus på blandt andet store statslige it-projekter som er kuldsejlet af forskellige årsager. Disse årsager har blandt andet resulteret i massive budgetoverskridelser, tidsfrister der er overskredet i uhyggelig grad og projekter som mere eller mindre har mistet deres berettigelse pga. de har været baseret på teknologier som i løbet af projektet er blevet udfaset.

Vi vil tage udgangspunkt i nogle teser, som vi selv fremsætter, og gennem en analyse og argumentation belyse hvorfor disse projekter oplever al denne modgang. De projekter vi vil forholde os til kommer fra den rigtige verden og er alle kendte og store projekter. Hovedvægten i vores kilder omhandler det kendte Amanda-projekt – et projekt til styring af klienter hos AF i hele Danmark – og dette projekt vil også være i fokus igennem denne rapport.

2. Problemformulering

Projektstyring er et enormt område at gå til. Der findes rækker af bøger om hvordan og hvorledes man skal forholde sig til projektstyring. Vores indgangsvinkel til emnet er gennem de talrige systemudviklingsmetoder som alle foreskriver at der skal være en form for projektstyring, men ikke direkte hvordan eller hvilken type.

For at afgrænse denne rapport har vi valgt at forsøge at belyse emnet projektstyring ved at fremsætte tre teser, som alle handler om vigtige punkter indenfor emnet. Disse tre teser er postulater som gennem en analyse og argumentation skal bevise deres relevans. Gennem en gennemgang af materiale om projekter, som netop har oplevet et forløb hvori flere af de problemer som tesserne vedrører, er oplevet, vil vi belyse emnet yderligere. Gennem belysning ved hjælp af materiale fra den virkelige verden, håber vi at opnå en be- eller afkræftning af disse teser og på den måde få en bedre forståelse af projektstyring, projektstyringsprocesser og teknikker samt et delvist billede af systemudviklingsmetoder i forhold til projektstyring.

Der er, for os, ingen tvivl om at der er mange faktorer, som spiller ind, når man taler projektstyring i så store projekter, som vi her vil sætte emnet i relation til. Det er vores håb at de tre teser her fremsat viser sig, i bedste fald, at være centrale og interessante problemstillinger i emnet projektstyring.

Vi ønsker at fremsætte følgende tre teser.

Tese 1: Klar placering og tildeling af ansvar og roller i den, af projektet, berørte del af organisationen og i projektet er nødvendig.

Tese 2: Mangelfuld og/eller fejlagtig kravspecifikation igennem forkert kravindsamling er årsag til problemer i systemets virkemåde og besværliggør udviklingen af en god kravspecifikation.

Tese 3: Mangelfuld organisatorisk tilpasning, herunder manglende gennemførelse af en forandringsanalyse. Dette vil resultere i modvillighed og forvirring i de berørte organisationer.

De tre teser vil analyseres og sættes i relation til vores materiale og kilder hver for sig. Der vil samles op på de enkelte teser og endeligt vil der ses på disse tesers sammenfatninger i ft. det fundne materiales konklusioner.

3. Kildemateriale

Det materiale der er blevet fundet frem til består hovedsageligt af to rapporter om fejlslagne it-projekter. Hvad angår disse to rapporter kan man sige om dem begge at det er rapporter som i sig selv identificerer problemstillinger i projekterne, og som også drager nogle konklusioner hvad angår projekternes problemstillinger. Der er altså ikke tale om at vi selv har fundet frem til problemstillingerne gennem et undersøgende og uddybende arbejde med de oprindelige materialer angående disse projekter, men snarere har brugt allerede eksisterende kritiske rapporter angående projekter.

»Erfaringer fra statslige IT-projekter – hvordan gør man det bedre?« er skrevet for Teknologirådet i marts 2001, af Erik Bonnerup [2] er en rapport som sammenholder erfaringer fra 5 forskellige it-projekter – alle i den helt store ende af skalaen, budgetteret fra 25 og op til flere hundrede millioner kroner. Den har et fokus på det organisatoriske i projekterne, hvilket den forholder sig kritisk til og som den hiver en række problemstillinger frem omkring.

»Rapport fra ekspertgruppen vedr. Arbejdsformidlingens edb-system: Amanda« fra oktober 2000 [4] er, som titlen angiver, en rapport fra en ekspertgruppe omkring Amanda. Det er en kritisk rapport specifikt omkring Amanda-projektet som de fleste nok har hørt om. Den er en analyse af hvordan indsættelse og udarbejdelsen af Amanda er forløbet. Derudover kommer ekspertgruppen med en række konklusioner og anbefalinger omkring hvad der skal ske fremover i AF i forhold til Amanda.

Disse to rapporter er hovedbaggrundsmaterialet. Der refereres også igennem hele rapporten til andre kilder, som selvfølgelig er listet i litteraturlisten, men disse er brugt i væsentligt mindre omfang end hovedmaterialet.

4. Tese 1

Klar placering og tildeling af ansvar og roller i den, af projektet, berørte del af organisationen og i projektet er nødvendig.

4.1. Uddybning

For at udvikle et it-system til store offentlige organisationer skal mange parter involveres. I systemudviklingsøjemed er der tale om et vist (stort) antal meget forskellige interessenter fra ministre og embedsmænd over leverandører til slutbrugere og kunder.

Opgaver af denne type vil ofte løses ved oprettelsen af en projektorganisation som kan varetage udviklingen af systemet. Projektorganisationen består principielt af en styregruppe og en projektgruppe [3]. En projektorganisation kan potentielt skabe problemer med rollekonflikter da den f.eks. »bryder med princippet om at én medarbejder kun har én overordnet« [3].

Sammensætningen af projektorganisationen er en kritisk faktor. Hvis organisationen er skruet forkert sammen vil der være risiko for at projektet ikke vil leve op til forventningerne. En række centrale roller i systemudviklingen er placeret i projektorganisationen. I styregruppen, som har det overordnede ansvar for projektets gennemførelse [3], bør der findes repræsentanter som har kapacitet til at klarlægge og formulere strategier og mål for projektet. I projektgruppen finder vi bl.a. projektlederen som har ansvaret for at projektet overholder rammerne mht. til bl.a. kvalitet og tid.

Projektorganisationen kan benytte sig af konsulenter som kan tilføre faglig viden om specifikke problemområder i forskellige faser af projektet. Konsulenten spiller dermed også en vigtig rolle i udviklingen af systemet.

En anden vigtig rolle er leverandøren, som har ansvar for konstruktion og levering af systemet, men også bør være ansvarlig nok til f.eks. at give et reelt bud på tidsrammer og økonomi for konstruktion af systemet og ikke spekulere i ekstraleverancer og underbydning af konkurrenter. Leverandøren bør, efter vores mening, være repræsenteret i både styre- og projektgruppe gennem hele projektorganisationens levetid.

Offentlige organisationers karakter, hvor en styrelse typisk har ansvar for udførelsen af politiske beslutninger, kan desuden give problemer med placering og undsigelse af ansvar i basisorganisationen, jf. »det er embedsmændenes skyld«.

Som det kan ses af det foregående, er udviklingen af et større offentligt it-system en kompleks opgave, hvor mange parter skal samarbejde og modstridende interesser er i spil. Det er derfor essentielt for et projekts

succes, at sammensætningen af projektorganisationen afspejler alle berørte dele af basisorganisationen, således at projektorganisationen besidder ansvar og myndighed, og at der er en klar ansvars- og rollefordeling, så alle aspekter i udviklingen bliver håndteret på bedst mulig måde.

4.2. Diskussion

Roller og ansvar hænger nøje sammen, under forudsætning af at rollen er klart fastlagt, herunder hvilket ansvar der knytter sig til rollen. Hvis man f.eks. påtager sig rollen som projektleder følger ansvaret for projektlederens arbejdsopgaver med i købet. Vi vil i det følgende diskutere de to dele af tesen under et.

Har rollerne været udfyldt på passende vis?

Her vil vi lægge ud med et citat fra Bonnerurapporten: »ledelsen har sjældent haft den tilstrækkelige vilje til fra første dag at tage ansvar for udviklingen af det nye it-system. Det gælder såvel arbejdet med at udforme og gennemføre systemet«. Projektorganisationen har tilsyneladende manglet ressourcer fra ledelsesniveauet i basisorganisationen hvilket yderligere præciseres med: »projektet har ikke været stærkt nok bemandet«. Det lader til at manglen på ressourcer har været både kvantitativ og kvalitativ.

I rapporten fra ekspertgruppen [4], som omhandler arbejdsformidlingens edb-system Amanda, antydes noget lignende i kapitel 5, hvor organisationen omkring systemet diskuteres: »vi har grund til at tro, at der i det oprindelige projektforløb har været anvendt betydelige ressourcer på interne afklaringer, som i tur har medført unødvendige omkostninger til analyser og systemudviklinger hos leverandørerne. Fremover må ændringer i Amanda afklares fuldt ud på ledelsesplan inden de iværksættes«.

Så ledelsen fra basisorganisationen har ikke været tilstrækkeligt involveret i projektet men hvad med de andre roller i projekterne?

Ekspertgruppen stiller sig noget spørgende overfor leverandøren csc's rolle i systemudviklingen og taler om: »lange udviklingstider for ændringer hvor også ressource og omkostningsniveauet synes meget højt« og det på trods af at csc har meddelt at »den applikationsstruktur og det design, som er anvendt på Amanda, er et solidt fundament for at indføre ændringer og nyudvikling«.

Bonnerurapporten [2] er mere kontant i sin kritik af leverandørrollen og opremser seks væsentlige punkter hvor leverandøren har »optrådt problematisk« bl.a. med for lave tilbud, for dårlig deltagelse i projektarbejdet og for dårlig information til køber om tekniske forudsætninger og udviklingen af produktet. På tilsvarende vis opremses en række punkter for problemer med konsulenter af hvilke vi vil fremhæve at »køber har i for høj grad ladet konsulenter varetage strategiske og

centrale ledelsesmæssige funktioner, der principielt skal forankres i organisationens egen ledelse, og konsulentene har accepteret dette».

Hvordan får man en mere præcist defineret rolle- og ansvarsfordeling?

Ekspertgruppen [4] foreslår at der oprettes en særlig stilling som it-direktør, som vil have ansvar for »kontakt til eksterne leverandører og råder over en stab af edb-kyndige medarbejdere«. It-direktøren skal desuden have ansvar for »udarbejdelse af it-strategier samt ansvar for en omkostningseffektiv it-udvikling og drift«. Som det kan ses af beskrivelsen vil mange af de førnævnte problematiske roller med dette forslag besættes af it-direktøren. Bonneruprapporten opstiller en liste med ikke mindre end 31 praktiske råd til ledere, der skal stå i spidsen for it-projekter, som en sådan it-direktør evt. kunne tage til efterretning.

4.3. Sammenfatning

Vi har hverken plads eller tid til at beskrive alle interesser i et udviklingsprojekt af størrelse som Amanda. Vi har i denne tese valgt at fokusere på nogle få, men centrale, af de involverede parter og ansvarsfordelingen blandt disse.

Det har vist sig at manglende vilje hos ledelsen til at påtage sig et ansvar, og det faktum at leverandørrollen og konsulentrollen har været tvivlsomt besat, har været en væsentlig faktor i at projekterne har sprængt rammerne mht. tid, økonomi og funktionalitet.

Denne konklusion ligger tæt op af vores tese om nødvendigheden af en klar rolle og ansvarsfordeling. Vi har forsøgt at finde ud af hvilket niveau af projektorganisationen der savnede noget tyngde og har bl.a. lokaliseret styregruppen der tilsyneladende ikke har opfyldt sin funktion.

5. Tese 2

Mangelfuld og/eller fejlagtig kravspecifikation igennem forkert kravindsamling er årsag til problemer i systemets virkemåde og besværliggør udviklingen af en god kravspecifikation.

5.1. Uddybning

Vores anden tese går ud på at en grund til at offentlige it-projekter ofte fejler er at den kravspecifikation der udarbejdes ikke er fyldestgørende eller god nok.

Gængse systemudviklingsmetoder opstiller i forbindelse med deres foranalyse og analyse en kravspecifikation der redegør for hvilke krav systemet skal opfylde og det er disse krav der danner grundlag for den videre udviklingsproces.

Flere systemudviklingsmetoder forsøger at sikre at denne kravspecifikation kan tilpasses løbende gennem udviklingsforløbet såfremt der måtte afsløres unøjagtigheder i denne. Object Oriented Rapid Prototyping forsøger således med sin hurtige udvikling og tilpasning af prototyper at opfange unøjagtigheder og Unified Process forsøger med sine iterative forløb at opnå samme.

Grundlaget for tesen er at en forkert kravindsamling sammenholdt med en dårlig opfølgning/projektstyring forøger risikoen for at projektet fejler.

I udredningen af tesen vil vi analysere kravspecifikationerne og kravindsamlingen i ft. projekternes (manglende) målsætning, kravindsamlingen i sig selv, brugerinddragelsen og juridiske og kontraktlige forholds indvirkning.

5.2. Diskussion

5.2.1. Manglende mål

I Bonneruprapportens [2] afsnit 3.3 fastslås at der ofte mangler eller er en uklar målsætning med de it-systemer der udvikles. Denne uklarhed eller mangel udmønter sig naturligt i at kravspecifikationer kan blive forfejlede i forhold til det reelle behov eller bringe projektet i en retning der er i modstrid med det mål og den strategi den offentlige myndighed *egentlig* ønsker at opnå.

Der peges endvidere på at der i større, decentrale organisationer ofte er forskellig opfattelse af hvad målsætningen med projektet er. F.eks. eksemplificeres det at i VUE-projektet var der hos de uddannelsesinstitutioner der skulle anvende systemet den opfattelse at målet med systemet var at Undervisningsministeriet (der var initiativtager og opdragsgiver på projektet) ønskede en øget kontrol med dem. Tilsvarende kan ses i Amanda-projektet mellem AF-regionerne og Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Dette afføder at projekterne udvikles i konfliktfyldte organisationer og projekterne må naturligt tage sit udgangspunkt i dette. Det bør naturligvis både ske gennem almindelig ledelse og inddragelse af brugere/decentrale enheder, samt ske ved valg af systemudviklingsmetoder der egner sig i konfliktfyldte organisationer, dvs. med et ekspertsyn som f.eks. Unified Process.

5.2.2. Kravindsamling

Det kritiseres i Bonneruprapporten [2] (afsnit 3.2) at de udviklede systemer på intet punkt må være dårligere end de eksisterende systemer og at systemerne derfor er blevet voldsomt store. Ud fra et systemudviklingsmæssigt synspunkt finder vi ikke belæg for at bakke op om dette kritikpunkt da det må være en ledelsesmæssig overvejelse. Sammenholdt med rapportens kritik om at systemerne generelt er for store og monolitiske og derfor bør opdeles i delprojekter [2] underbygges kritikpunktet dog.

Med de forsinkelser vi har været vidne til i en lang række it-projekter er det ikke overraskende hvis de krav der opstillet ved projektets begyndelse viser sig at være meget anderledes ved projektets afslutning. Dette understøtter også anbefalingen om at opdele projekterne i underprojekter af højst seks måneders varighed [2].

Kravindsamlingen bliver jf. [2] ofte forkert da der ofte anvendes eksternt hyrede konsulenter til at forstå den offentlige institutions rolle i systemudviklingen. Disse har sjældent den nødvendige faglige og organisatoriske indsigt, men anvendes ofte af økonomiske hensyn da det er nemmere at hyre eksterne konsulenter på driftsbudgettet end at afsætte de nødvendige personaleressourcer i den eksisterende personalestab/lønbudget.

I Amanda-projektet har man jf. [4] haft opstillet krav om en client/server-løsning og lave svartider i systemet. Et resultat af dette har været at det færdige system indeholder mange skærmbilleder med kun lidt indhold og at systemet derfor virker tungt at arbejde med. Dette er altså et eksempel på et krav der i udgangspunktet har været korrekt, men som burde være korrigeret undervejs, f.eks. gennem prototyper og en bedre brugerinddragelse.

5.2.3. Forkert brugerinddragelse

Bonneruprapporten [2] refererer i afsnit 3.5.5 at brugerne ofte er blevet inddraget på forkerte præmisser i it-projekterne. Bonnerup nævner fire forhold der typisk har spillet ind: at der har været inddraget for mange brugere, at de brugere der inddrages ofte er højt specialiserede (og dermed dækker deres specialviden godt, men ikke helheden), at deltagerne i brugergrupperne ikke har teknisk eller økonomisk indsigt (og derfor ikke ved hvad der er muligt og realistisk opnåeligt) og – som det fjerde – at brugerne har vanskeligt ved at forestille sig det endelige system.

De i [2] skitserede problemstillinger lader til at tage sit udgangspunkt i et spændingsfelt mellem projektledelse og systemudvikling. Omend alle systemudviklingsmetoder ikke vægter brugerinddragelse lige

højt er det dog i systemudvikling generelt anerkendt at brugerne af et kommende it-system inddrages i udviklingsforløbet (hvilket Bonnerup da også erkender). Det er ikke muligt ud fra [2] eller andre af de kilder vi har fundet frem at få et nærmere indblik i brugergruppernes sammensætning og størrelse.

Det kan derfor ikke afvises at de forhold der refereres i [2] vedrørende antallet af brugere og de højt specialiserede brugere kunne afhjælpes dels ved en bedre og mere omhyggelig udvælgelse af disse, samt ved at systematisere og bearbejde den indhentede viden fra disse gennem en dygtigere ledelse af projekterne.

Bonneruprapportens [2] kritik af brugergruppedeltagernes manglende indsigt i tekniske og økonomiske overvejelser og i projektets målsætning forekommer derimod uforståelige for en systemudvikler. Brugere inddrages vel netop for at kunne afdække behovene uden at være bundet af disse rammer. Det kan tænkes at kritikken snarere går på at der mangler styregrupper hvor den offentlige institution indgår. Dette underbygges også af rapportens [2] overvejelser (afsnit 3.2) om ledelsernes ansvarsfralæggelse.

5.2.4. Kontrakter og jura

Bonneruprapporten [2] peger på at EU's udbudsregler er en medvirkende årsag til meget detaljerede og uflexible kravspecifikationer.

Når det offentlige skal sende et it-projekt i udbud kræves der en udtømmende kravspecifikation fra det offentliges side og der er forbud mod at der forhandles med leverandørerne om deres tilbud. Samtidig indgås kontrakter efter Kammeradvokatens standardkontrakter. Bonnerup [2] peger på at dette medfører meget detaljerede kontrakter der kan være svære at tilpasse løbende.

Bonnerup [2] fremhæver endvidere at en række leverandører har afgivet meget lave bud i udbudsrunderne og baseret deres fortjeneste på at der ville blive indgået tillægskontrakter senere. Dette har medført at leverandørerne har været afvisende over for selv småjusteringer af de indgåede kontrakter (for derved at opnå tillægskontrakter) og dermed de opstillede kravspecifikationer.

5.3. Sammenfatning

Kravspecifikationerne i de offentlige it-projekter synes at være af meget forskellig beskaffenhed og omfang. Kravspecifikationen til Amanda havde således et omfang på to ringbind, mens Told og Skats Erhvervsstyret havde et omfang på hele ni ringbind [2].

Brugen af eksterne konsulenter til kravindsamling, samt en tilsyneladende forkert brug – eller dårligt styret brug – af brugergrupper og brugerinddragelse synes at underbygge vores tese om at mangelfuld og fejlagtig kravspecifikation igennem en forkert kravindsamling er en medvirkende årsag til at offentlige it-projekter ofte fejler.

Den måde der indgås kontrakter (og dermed fastlægges kravspecifikationer) mellem det offentlige og leverandørerne, sammenholdt med de faktorer der gør kravspecifikationerne svære at ændre (både juridiske og ledelsesmæssige, samt leverandørernes modvilje) forstærker problemet.

6. Tese 3

Mangelfuld organisatorisk tilpasning, herunder manglende gennemførelse af en forandringsanalyse. Dette vil resultere i modvillighed og forvirring i de berørte organisationer.

6.1. Uddybning

Projekter som Amanda og VUE har en størrelse og konsekvens der indebærer at man for, at implementere dem skal tilpasse organisationen dertil. Sådanne projekter er som regel også kendetegnet ved, at mål og midler ofte er forholdsvist ubekendte, hvorfor ressourcebevidstheden er lav og risikomomenterne høje. Indholdsmæssigt drejer projekterne sig om ønsket om at styre, behandle og dele information på tværs af organisationsdele. Umiddelbart synes det primært at vedrøre teknologi. I sidste ende handler det dog om den gensidige påvirkning og interaktion mellem systemerne, de mennesker der skal bruge dem, og organisationerne hvori de indgår. Alligevel ser vi i disse og andre tilfælde, at it-projekter fokusere på de tekniske faktorer og glemmer de menneskelige og organisatoriske, og at systemer ikke bliver brugt hensigtsmæssigt, og derfor ikke bliver den gevinst, som organisationen havde håbet på.

Vi vil postulere, at en af de væsentligste årsager til de mange udviklingsproblemer ikke er, manglende registrering af information i systemet, men snarere måden og tidspunktet det sker på, dvs. at anvendelsen er præget af tidligere lærte metoder til at udføre arbejdet og manglende kendskab til – og forankring i – systemet.

Vi vil endvidere postulere at der mangler etablering af kultur omkring brugen af systemet, hvilket egentligt hæmmer den videndeling, som var tilsigtet. Når de her relaterede organisationer oplever problemer og manglende gevinster, er det altså ikke nødvendigvis systemerne, der er problemet. I stedet kan det meget

vel være den organisationskultur, som hersker i organisationen, og som ikke er blevet tunet til det nye system. Ofte hører man som undskyldning, at systemet ikke anvendes, fordi man er vant til at arbejde på en anden måde. I det offentlige er de ansatte eksempelvis vant til at arbejde med sager, og de har hver især ansvaret for deres egne. Derfor har man måske svært ved at se sagerne som information, der kan og bør deles med kollegerne. Hvis organisationen ikke omstilles til at dele viden i overensstemmelse med systemet, virker systemet måske snarere som en bremse end som en accelerator. Hvis medarbejderne gang på gang oplever, at kollegerne ikke tager ansvar og registrerer information i systemet, vil de til sidst resignere og undlade at bruge systemet. Dermed bliver formålet med systemet omsonst.

Sidst men ikke mindst, vil vi postulere at det er et projektledelsesansvar at få fokus på de her beskrevne problemstillinger. Ikke sådan forstået at opgavestille-rens ledelse ikke har ansvar i denne forbindelse, det har de i høj grad, men det bør være et integreret del af projektinitieringen, særligt for projekter af denne størrelse, at fokusere på organisatorisk tilpasning, og dette ansvar påhviler projektets ledende figurer. Ansvar skal løftes bl.a. for at imødekomme modstand mod projekt og system og ikke mindst for at opnå indsigt og forståelse i og for udviklingsopgaven.

Projektstyring og initiering bør altså omfatte fokus på organisatorisk tilpasning, og det er vores formodning at dette ansvarsområde enten ikke løftet eller kun er blevet det i ringe grad.

6.2. Diskussion

Det første spørgsmål vi indledende vil undersøge er, hvorvidt der overhovedet har været fokus på problemstillingen »organisatorisk tilpasning«?

Vi kan citere [4] for at Amanda-systemet skulle indføres med henblik på, at effektivisere arbejdet i Arbejdsformidlingen og at dette ønske udsprang af målbeskrivelser for arbejdsformidlingen. Beskrivelser som kilden har taget udgangspunkt i, og som oven i købet er tilknyttet kilden, som bilag.

I denne sammenhæng er det væsentligt, at holde sig for øje, at der rent faktisk forelå målbeskrivelser, dvs. at projektet udsprang af andet end et teknisk behov. Dette underbygges også af, at der påpeges en beslutningsmæssig problemstilling imellem, at understøtte rutinemæssige sekventielle arbejdsforløb og/eller understøtte fleksible og forskelligartede arbejdsforløb vedrørende sagsbehandling. En problemstilling som [2] berører på følgende måde: »Efter måneders udvikling måtte leverandøren, CSC, opgive det oprindelige mål om at tilpasse systemet til de forskellige regioners arbejdsgange.«

Vi kan altså konstatere, at problemstillingen indledende har haft aktualitet, og at der er foretaget valg desangående. Men i hvilket omfang er den berørt og har haft indflydelse?

Heromkring er der en masse indikationer der peger i retning af, at »organisatorisk tilpasning« kun i ringe grad har været retningsbestemmende for projektførelset.

I [4] påpeges det, at der traditionelt er stor frihed i relation til arbejdstilrettelæggelsen på de enkelte AF-regionskontorer, hvilket betyder at Amanda-systemet altså skal imødegå betydelige krav om fleksibilitet. Det er derfor påfaldende og en indikation af manglende fokus, at man så tidligt i projektførelset opgiver dette forhold, og at der hverken i disse to kilder eller andetsteds påpeges at dette forhold blev bearbejdet på anden måde. Hvis man samtidigt skæver til de anbefalinger, vejledninger og kritikpunkter som begge kilder indeholder, er det bemærkelsesværdigt, hvor meget efterlysning af forretningsmæssig fokus fylder. I [4] efterlyses der initiativer i retning af organisatoriske og uddannelsesmæssige aktiviteter der skal understøtte en bedre udnyttelse af Amanda-systemet og at der skal være en tættere sammenhæng på tværs af forretningsprocesserne. Kilde [2] konstaterer, at et generelt træk for alle de vedrørte projekter (deriblandt Amanda) er, at det har været umuligt at vurdere hvorvidt de forretningsmæssige mål er opfyldt, at der direkte er forsømt at modne organisationerne til systemerne og at der ikke er skabt den nødvendige forståelse i organisationerne. Vi må altså konstatere, at fokus på »organisatorisk tilpasning« i høj grad har været en mangelvare!

Er der så kommet fokus senere i projektførelset? Det er der desværre ikke meget der tyder på. Dette er bedst illustreret via følgende citat fra [4]: *»Amanda-systemet blev sat i drift den 10. april 2000. I de følgende måneder medførte systemet store problemer for opgaveafviklingen i AF-regionerne, idet medarbejdernes tidsforbrug ved afoikling af de enkelte arbejdsopgaver steg voldsomt ved anvendelsen af Amanda. Konsekvensen heraf blev, at produktionen i AF-kontorerne blev halveret i månederne umiddelbart efter ibrugtagningen af systemet.«*

Vi formoder, at man på daværende tidspunkt vidste, at der eksisterede visse problemer med tilpasning imellem systemet og den forretningsmæssige virkelighed, men på trods heraf blev der ikke taget initiativer til at imødegå problemer ved opstarten (implementeringen) af systemet. Der manglede stadig fokus på »organisatorisk tilpasning«.

Endelig kunne man stille spørgsmålet, om »organisatorisk tilpasning« overhovedet er særligt relevant i disse sammenhænge?

Dette svar kan efter vores opfattelse besvares enkelt ved fremhævelse af en central anbefaling fra kilde [2]:

»Modning af organisationen:

1. Der skal være taget stilling til følgende spørgsmål, inden udviklingsprojektet sættes i gang:

- Hvad er det reelle behov for projektet?*
- Kan projektet gennemføres?*
- Hvorledes vil vi være i stand til at gennemføre projektet og den organisatoriske omstilling, det indebærer?*

Besvarelsen af de tre spørgsmål skal gøre det klart for ledelsen i organisationen, hvilke behov systemet skal opfylde, og hvad det kræver af organisationen at gennemføre udviklingsprojektet.«

6.3. Sammenfatning

Vi må konstatere, at »organisatorisk tilpasning« ikke har været gennemført som et parallelt forløb til systemudviklingen. Derimod har udgangspunktet særligt for projektet Amanda, været at effektivisere og optimere arbejdsforløb. Når det er sagt, skal man dog være opmærksom på, at der ikke er mange indicier (om overhovedet nogle) der peger i retning af, at problemstillingen har været essentiel og retningsgivende for det samlede projektførelset. Hvorvidt de eksisterende arbejdsopgange var og er u hensigtsmæssige for de berørte projekter, er ikke klart belyst i vores kilder. I relation til Amanda-projektet påpeges det dog, at der eksisterer stor frihed til at etablerer egne arbejdsopgange for de forskellige enheder, desuden klarlægges det at der er taget megen hensyn til lige netop dette. Det påpeges endvidere i Bonneruprapporten at samarbejds-kulturen imellem de offentlige instanser generelt er alt for svag, der mangler incitament til f.eks. videndeling. For os forekommer det åbenlyst, at disse forhold kunne være kimen til en række af problemerne. Grundlæggende er det svært at lave en hensigtsmæssig it-løsning til en lang række forskellige arbejdsforløb, der i øvrigt vedrører nogenlunde de samme arbejdsopgaver.

Der hersker ingen tvivl om, at projektejernes ledelse bærer et stort ansvar for forløbene, men vi er af den opfattelse, at konsulenter og repræsentanter for leverandører der indgik i den daglige projektledeelse burde være bekendt med emner som BPR, change-management og forandringsanalyser i almindelighed, begreber som midt i halvfemserne allerede var udbredte, og burde have set behovet for at inddrage elementer fra sådanne metoder. I hvert fald kan vi konstatere at man siden da har taget ved lære.

Nedenfor findes tre links, alle relateret til offentligt regi. Disse links er blot nogle få eksempler blandt mange andre, der afspejler en stigende fokus på organisatorisk tilpasning, som fokusområde og som parallel forløb til systemudviklingsopgaven.

- <http://www.cfi.dk/Default.asp>
- http://www.e.gov.dk/redskaber_og_vejledninger/projektstyring/klar_til_forandring
- http://www.dsi.dk/PDF/Infoark/2003_nr12.pdf

7. Konklusion

Vi har i det foregående belyst emnet projektstyring i offentlige it-projekter ud fra tre teser. Disse tre teser dækker kun en del af de mange faktorer der har indflydelse på et systemudviklingsforløb, men omfanget af denne rapport tillader ikke inddragelse af flere faktorer.

Vi mener at de tre teser belyser nogle væsentlige aspekter mht. projektstyring og systemudvikling.

De tre teser er også udtryk for en afgrænsning af vores opgave. Via fokusering på disse områder har vi fra valgt, andre relevante faktorer som f.eks. risikostyring/analyse, systemarkitektur og teknologivalg.

Med vores teser som indfaldsvinkel har vi gennemgået primært to kilder. Derigennem er vi nået frem til en række konklusioner.

For store it-projekter skal der bruges mange ressourcer på den initiale fase. Dvs. på de aspekter man normalt forbinder med foranalysen. Dette skal omhandle forhold som valg af udviklingsmetodik, anvendelse af brugerressourcer, opbygning af en samarbejdsmodel og håndtering af indkomne krav.

Parallelt med systemudviklingen skal der foregå et forløb der vedrører organisatorisk tilpasning. Desuden skal der undervejs i projektførelsen sikres en vedvarende og kontinuerlig koordinering imellem systemudvikling og organisatorisk tilpasning.

Projekter med størrelsesforhold som de her berørte, skal opdeles i mindre enheder. Dvs. opsplnitning i mindre delprojekter. Bonneruprapporten [2] anbefaler udviklingsforløb på 6 måneder for færdige funktionelle moduler til systemet.

Vi har med alle tre teser kunnet bekræfte og underbygge dem og det er i sig selv fint nok. Men for os har det primært været en indfaldsvinkel til emnet projektstyring. Det har givet os anledning til at belyse emnet i højere grad end gennem den almindelige undervisning. Ved at sætte det i relation og perspektiv i forhold til store kendte it-projekter, har vi lært at i hvert fald store projekter har et stort behov for projektstyring. Ikke mindst det, men vi har også fået et praj om at de emner som vi vurderede som centrale, også var centrale, og dermed har det givet os en viden til fremtidig brug i projekter, om end udsigten til projekter af den størrelse som vi her har beskæftiget os med ikke lige er i farvandet pt.

Litteratur

- [1] Erling S. Andersen. *Systemudvikling*. NKI Forlaget, anden udgave, 2002. ISBN 82-562-3266-8.
- [2] Erik Bonnerup et al. *Erfaringer fra statslige IT-projekter – hvordan gør man det bedre?* Teknologirådet, marts 2001. URL http://www.tekno.dk/pdf/projekter/Rapport_it_proj.pdf.
- [3] Poul Erik Christensen, Henrik Kjær, Hans Jørgen Skriver og Erik Staunstrup. *Organisation*. Trojka, tredje udgave, 2003. ISBN 87-90701-49-6.
- [4] Verner Jensen, Kurt Nørrisgaard og Jakob Lyngsø. *Rapport fra ekspertgruppen vedr. Arbejdsformidlingens edb-system: Amanda*. Arbejdsmarkedsstyrelsen, oktober 2000. URL <http://www.ams.dk/publikationer/pub0118/Default.asp>.