

Direktør Lars Frelle-Petersen
Digitaliseringsstyrelsen

7.juli 2015

Anbefalinger til Grunddataprogrammet

Kære Lars Frelle-Petersen

It-projektrådet har på anmodning fra bestyrelsen for Grunddataprogrammet risikovurderet programmet med henblik på en samlet replanlægning i Rådets portefølje.

Grunddataprogrammet vurderes som havende *høj risiko*. Programmet anbefales at fortsætte sin praksis med årlige eksterne reviews af programmet med input fra It-projektrådet, dog anbefaler Rådet, at reviews fokuseres på områder, hvor der er udfordringer fx kodereview, interessenthåndtering, m.v.

Regeringen og KL indgik i oktober 2012 aftale om at etablere Grunddataprogrammet ”*Gode grunddata til alle – en kilde til vækst og effektivisering*” med henblik på at forbedre de offentlige grunddataregistre og give private og offentlige aktører fri adgang til udvalgte data. Danske Regioner tilsluttede sig aftalen i 2013.

Grunddataprogrammet er organiseret som et program med en samlet programbestyrelse, en programkoordination, et programsekretariat, et antal fagfora samt otte delprogrammer. Hvert delprogram har tilknyttet et delprogramkontor. It-projektrådet har til replanlægningen af Grunddataprogrammet modtaget konsolideret materiale på det samlede programniveau, dog undtaget GD3 (vand), GD5 (CPR) og GD8 (arkitektur). Materialet og dialogmødet udgør grundlaget for risikovurderingen og den følgende replanlægning.

Som ved risikovurderingen af delprogrammerne GD7 (datafordeler), GD1 (ejendomsdata), GD2 (adressedata) og den samlede vurdering af programmet i sommeren 2013 er der i It-projektrådet enighed om, at Grunddataprogrammet er et ambitiøst initiativ. Grunddataprogrammet har en vision med et stort potentiale, der skal løfte kvalitet og adgang til offentlige data og bidrage til at skabe bedre it-projekter og processer og mere vækst på tværs af den offentlige og private sektor.

It-projektrådet anerkender, at Grunddataprogrammet har arbejdet med at efterkomme og implementere Rådets anbefalinger fra juni 2013, samt de anbefalinger som PA-Consulting ved de to gennemførte reviews er fremkommet med. Det kræver imidlertid stærk løbende indsats at sikre, at programmet som helhed løfter

sin modenhed og får de ambitiøse gevinster i hus. Grunddataprogrammet mangler dog stadig at håndtere en række af de risici, som It-projektrådet og PA-Consulting tidligere har påpeget, og har fortsat en udfordring i at fremme og dokumentere fremdrift i forhold til anbefalingerne såsom eksekveringsevne hos bestyrelse, interessenthåndtering og leverandørstyring. Rådet anerkender, at Grunddataprogrammet gennem arbejdet med GD7 (datafordeler) har bidraget til at få løftet den generelle sikkerhedsmodel for staten for distribution af data. Delprogrammet for GD7 har ligeledes modnet leverandørstyringen og samarbejdet med leverandøren af datafordeleren.

Det er It-projektrådets vurdering, at Grunddataprogrammet, grundet den silo-opdelte styringsstruktur, er mere en portefølje af underliggende programmer og projekter frem for et egentligt program. Dette giver store styringsmæssige udfordringer. Grunddataprogrammet bør derfor nøje overveje, hvilken værdi, de styringsværktøjer, man inddrager fra den fællesstatslige programmodel giver til initiativet som helhed.

It-projektrådet noterer sig derfor positivt, at Grunddataprogrammet gennem det sidste år har søgt at implementere en bedre styringsmodel og Rådet erkender de vanskelige styringsforhold, som Grunddataprogrammet er underlagt. Programmet er tværstatsligt, hvorved bevillinger, ressourcer og økonomi henføres til individuelle ministerområder. Grunddataprogrammet har derfor ikke en samlet økonomi for programmet. Denne silo-opdeling i de statslige programmer er efter Rådets erfaring en væsentlig risiko for succesfuld gennemførelse, da organiseringen driver forsinkelser, manglende gevinstrealisering og ekstra omkostninger i udviklingsforløbet. Det er her godt, at bestyrelsen for Grunddataprogrammet har fået etableret en programpulje på forventet 10 mio. kr. årligt, som bestyrelsen kan anvende til tværgående aktiviteter i programmet. Der er på programniveau også arbejdet aktivt på at få fastlagt strategier for fx risikostyring og planlægning samt koordinati-on på tværs af programmet ved nedsættelse af en gruppe for programkoordination og bilaterale grupper på tværs af delprogrammerne.

Overordnet ses Grunddataprogrammets komplekse organisatoriske rammer fortsat at være den største udfordring for styring og fremdrift, og rådet ser som tidligere dette som en af de største risici for programmets succesfulde gennemførelse. Det er rådets vurdering, at Grunddataprogrammet – givet rammebetingelserne i den statslige styringsmodel - vil have svært ved at opnå den modenhed i programmet som helhed, der er nødvendig for at sikre en effektiv styring og understøttelse af fremdriften på tværs af delprogrammerne. En kritisk faktor for den fremtidige styring bliver derfor Grunddataprogrammets evne til at imødekomme den uddelegerede beslutningskraft i delprogrammerne, herunder at balancere værdiskabelse mod øget resourceforbrug i forbindelse med de rapporteringer, der gennemføres på programniveau.

It-projektrådet har følgende anbefalinger til Digitaliseringsstyrelsen i forbindelse med replanlægning og risikovurdering af Grunddataprogrammet:

1. It-projektrådet anbefaler, at programstyringen og ressourceforbrug i forbindelse med rapporteringer skal balanceres mod den værdi, der tilføres delprogrammerne. Rådet finder det positivt, at der er etableret et samlet Grunddatasekretariat med fokus på tværgående forbedringstiltag. Det er i It-projektrådets optik centralt, at indsatsen fokuseres der, hvor man på programniveau kan tilføre værdi til delprogrammerne, dvs. at rapportering og detaljering mindskes, og eksekveringskraften øges. Konkret anbefaler It-projektrådet, at Grunddatasekretariatet på programniveau:

- Anvender styringsværktøjer fra den fællesstatslige programmodel som giver værdi til initiativet som helhed.
- Nedbringer mængden af dokumentation og rapportering til brug for programkoordination og bestyrelse. Materialet skal kort og klart indstille relevante problemstillinger til beslutning, og skabeloner skal anvendes i det omfang det skaber værdi. En nedbringelse af dokumentations- og rapporteringsmængde vil også lette presset på delprogrammerne.
- Sikrer dokumentation af beslutninger i referater og fremmer fremdrift ved at dagsordenen primært består af punkter til beslutning, herunder med fokus på strategiske beslutninger og opfølgning på eksekvering af disse beslutninger.
- Skaber overblik over programmets økonomi, herunder det samlede billede af omkostninger, bevillinger, fremdrift mv. som er nødvendigt for bestyrelsen for at prioritere og realisere programmets gevinster.
- Udarbejder relevante programstrategier, som kan understøtte arbejdet i delprogrammerne, herunder især implementeringsstrategi, gevinstrealiseringsstrategi og –plan, interessentsstrategi, udbudsstrategi og kommunikationsstrategi.
- Understøtter forankringen af strategier på delprogramniveau ved aktivt at rådgive og arbejde i delprogrammerne.
- Understøtter en aktiv risikostyring ved at udarbejde en risikohandlingsplan, herunder konsekvensanalyser af indtrufne risici (emner) og forskellige scenarier for handlinger.
- Understøtter en aktiv ændringshåndtering, både på programniveau samt bistår delprogrammerne i relevant omfang.
- Programstyrer via hovedmilepælsplan og kritisk vej. Grunddatasekretariatet skal afstå fra detailstyring på leverancer og aktiviteter, men overlade styring på dette niveau til delprogrammer og projekter. I forlængelse af dette, bør der igangsættes et arbejde med klart at fastlægge tolerancer og eskaleringsprocesser på tværs af programmet således, at overskridelser og tildeling af nye midler håndteres for programmet som helhed.

For at løse ovenstående opgaver er det endvidere It-projektrådets anbefaling, at Digitaliseringsstyrelsen sikrer, at Grunddatasekretariatet bemannes med medarbejdere med praktisk erfaring indenfor programafvikling og økonomistyring fremfor primært at anvende medarbejdere med kompetencer indenfor embedsmandsarbejdet.

2. It-projektrådet anbefaler, at programbestyrelsen øger sit fokus på fremdrift og risikostyring. Programbestyrelsen er hovedansvarlig for fremdriften af programmet og den nuværende mødefrekvens med møder hver 3. måned bør derfor øges. Hertil skal bestyrelsen sætte den strategiske retning for programmet ved at efterspørge og fokusere på:

- Behandling af programmets samlede fremdrift ved forelæggelse af udviklingen i omkostninger, herunder færdiggørelsesgrad og cost-to-complete. PA-Consulting fremhæver en risiko for, at programmet yderligere forsinkes 9-12 måneder, hvilket med stor sandsynlighed også får negative konsekvenser for omkostningerne, og det er centralt, at bestyrelsen allerede nu sikrer en aktiv risikostyring og iværksættelse af mitigerende handlinger.
- Prioritering af programmets udeståender indenfor den givne ramme og opfølgning på væsentligste milepæle i forhold til kritisk vej.
- Sikring af en løbende opfølgning på programmets samlede gevinstrealisering, herunder også definition af en gevinstejers mandat og ansvar, operationel opfølgning på gevinster samt kommunikationsstrategi og –plan for fremtidige og allerede opnåede gevinster.
- Håndtering af indtrufne og kommende risici på bestyrelsesmøder, herunder faktisk beslutningstagen på møder om mitigerende handlinger.
- Håndtering af en ”plan B” for kritiske leverancer, i særdeleshed i forhold til levering af GD7 (datafordeler).

I tillæg til ovenstående konkrete anbefalinger, er det Rådets vurdering, at en mindre bestyrelse og evt. brug af interessentfora vil gøre ledelsen af Grunddataprogrammet mere handlekraftig samt at et styrket mandat til formanden for bestyrelsen vil muliggøre en bedre krisestyring og hurtigere håndtering af presserende problemstillinger.

3. It-projektrådet anbefaler, at Grunddataprogrammet sikrer genbrug mellem delprogrammer og projekter. Grunddataprogrammet skal på programniveau sikre, at gode erfaringer fra de enkelte delprogrammer bringes til anvendelse generelt i programmet. Et eksempel er den aktive leverandørstyring, som Geodastystyrelsen anvender overfor leverandøren af datafordeleren, som bør kunne genbruges i andre programmer, og som PA-Consulting netop fremhæver som et af de områder, der skal styrkes i forhold til fremdrift, scopeafklaringer og ændringshåndteringer. Andre mulige områder, der kan være genstand for genbrug er de erfaringer, programmet allerede har høstet indenfor udbud og kontraktudarbejdelse.

4. It-projektrådet anbefaler, at der arbejdes aktivt med vision, succeskriterier og kommunikation i og udenfor programmet. Grunddataprogrammet er ambitiøst med et forventet stort økonomisk og kvalitativt potentiale. Det er It-projektrådets forståelse, at der allerede er fokus på fremtidsbilledet for programmet, men at dette skal justeres i forhold til de resultater, som faktisk leveres af programmet. Hertil anbefaler It-projektrådet, at programmet aktivt udarbejder en kommunikationsstrategi og prioriterer kommunikationsaktiviteterne, så der sikrer en fælles forståelse af, hvad formålet med programmet er blandt alle parter og interessenter. Det er rådets erfaring, at en kort enkelt side med vision og væsentlige succeskriterier kan være et centralt værktøj i denne kommunikation. Det anbefales i tillæg hertil, at programmets økonomi afstemmes, således at alle udgifter, der er relevante for at opnå fremtidsbilledet, herunder f.eks. udgifter til gevinsthøst og tværgående kommunikation mv. er repræsenteret i programmets businesscase. Dette gælder ligeledes for de kommunale aktiviteter, hvor gevinster hos kommuner er medtaget i business casen, men hvor kommunernes omkostninger til systemtilpasning og implementering ikke på samme måde fremgår.

5. It-projektrådet anbefaler, at distribution for GD5 (CPR) afklares snarest. CPR data vurderes i programmet centralt for GD1 (ejendomsdata) og GD2 (adressedata). Det er It-projektrådets forståelse, at der er store omkostninger forbundet med at drive dobbeltdistribution via CPRs nuværende distributionskanaler og datafordeleren, samt at distribution via datafordeleren potentielt forringer udstillingen af CPR data. Der tages først beslutning om den fremtidige løsning af dette i 2017. It-projektrådet anbefaler, at der allerede nu iværksættes et analysearbejde, der kan fremskynde beslutningen, således at omkostninger til distribution kan nedbringes og den bedste løsning vælges.

6. It-projektrådet anbefaler, at Grunddataprogrammet snarest iværksætter arbejdet med at planlægge og designe transitionsaktiviteter og den kommende driftsorganisation. Grunddataprogrammets business case bygger i særdeleshed på udfasning af eksisterende systemer og registre, fx ESR. Disse transitioner fra eksisterende systemer til den kommende datafordeler bør allerede nu planlægges, og det bør fastlægges, hvordan programmet bedst muligt understøtter denne transition både i de statslige, de regionale og de kommunale myndigheder. Der bør med udgangspunkt i dette arbejde ske en kvalificering af den nuværende tidsplan i forhold til, om disse aktiviteter kan inkluderes. En anden væsentlig del af dette arbejde er også at få designet den kommende driftsorganisation og planlagt sikring af de ressourcer og kompetencer, som denne organisation skal indeholde.

It-projektrådet vil gerne imødekomme Grunddataprogrammet og replanlægger på baggrund af den gennemførte risikovurdering Grunddataprogrammet som program i Rådets portefølje. It-projektrådet foreslår, at programmet fremover rapporterer på notatform til Rådet ved de halvårslige statusrapporteringer. Notatets form og indhold aftales med sekretariatet for It-projektrådet.

Hertil ønskes i lyset af programmets porteføljelignende natur, at delprogrammerne inkluderes særskilt i It-projektrådets portefølje og rapporterer halvårligt. Rapporteringen på delprogrammer skal til It-projektrådet ske ved den statusinformation, som delprogrammerne også anvender til programbestyrelsen.

Grunddataprogrammet bedes hertil fremsende en opdateret business case, som også indeholder GD3, GD5 og GD8 samt indregning af omkostninger og gevinster på det kommunale niveau til It-projektrådet før kommende statusrapportering. It-projektrådet vil på baggrund af det kommende notat til statusrapporteringen og fremsendt business case fastsætte programmets trafiklys.

Ved spørgsmål til risikovurderingen, kan I kontakte undertegnede eller Sarah Kirkeby Danneskiold-Samsøe på sakds@digst.dk eller 3392 6073. Dette brev er også sendt til Søren Hartmann Hede i Finansministeriet.

Med venlig hilsen



Birgit Nørgaard
Næstformand for It-projektrådet