

# Trøndelag fylkeskommune

## Evaluering ERP-prosjekt

Rapport

9. mars 2022



# Innhold

1 Innledning

---

2 Oppsummering

---

3 Arbeidsmetode

---

4 Kort oppsummering av prosjektførøpet

---

5 Vurdering

---

6 Anbefalinger



# 1 Innledning



## Innledning

PwC har vært engasjert for å gjennomføre en evaluering av ERP prosjekt i Trøndelag fylkeskommune - et prosjekt som ble terminert i oktober 2021 som følge av at det ikke var mulig å realisere prosjektets målsettinger.

Oppdraget er utført i perioden fra desember 2021 til og med februar 2022 av et team bestående av Johan Asphjell Bjørnaas, Frithjof Anderssen og Jens Even Storhov, som også har vært ansvarlig partner. I tillegg har vi trukket på annen relevant spisskompetanse i PwC etter behov.

Utkast til rapport har vært sendt på høring hos Trøndelag fylkeskommune, og relevante kommentarer fra høringen er innarbeidet i endelig rapport.

## Ansvarsbegrensning

Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet i intervjuer med Trøndelag fylkeskommunes ansatte og i dokumentasjon som Trøndelag fylkeskommune har gjort tilgjengelig for oss. PricewaterhouseCoopers (PwC) har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi innestår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av Trøndelag fylkeskommunes virksomhet. Trøndelag fylkeskommune har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med avtalen mellom Trøndelag fylkeskommune og PwC. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidet av Trøndelag fylkeskommune eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller engasjementsbrevet. Ved deling av hele eller deler av rapporten skal Trøndelag fylkeskommune sikre at enhver ansvarsfraskrivelse PwC har inkludert eller senere ønsker å inkludere i rapporten, blir gjengitt i sin helhet i alle eksemplarer som deles. PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til alt bakgrunnsmateriale, herunder, men ikke begrenset til, ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid. Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.

# Viktige begrep og forkortelser

ERP-system	Enterprise resource planning system. Programvare som støtter opp om flere av en virksomhets områder, som HR, innkjøp, økonomi, regnskap og lønn.
SSA-T	Statens standardavtale - utviklings- og tilpasningsavtalen. Avtalen er egnet for kjøp av programvare som skal utvikles eller tilpasses for kunden dersom kunden ikke på forhånd kan spesifisere nøyaktig hvordan programvaren skal utvikles/tilpasses.
SSA-L	Statens standardavtale - avtale om løpende tjenestekjøp. Avtalen egner seg til kjøp av standardiserte skytjenester ("as-a-service" leveranser).
SSA-O	Statens standardavtale - oppdragsavtalen. Avtalen er egnet til oppdrag der sluttresultatet er klart beskrevet av kunden. Det er utarbeidet en kravspesifikasjon som definerer et sluttresultat/behov. Leverandøren har resultatansvar.
UAT	User acceptance test / sluttbrukerakseptansetest. Formell testing av programvaren av kunden for å avgjøre om den kan aksepteres eller ikke. Dette er normalt den endelige testingen som utføres når funksjonalitet, system- og regresjonstesting er fullført.

# 2 Oppsummering



# Oppsummering

## Kort sammendrag av prosjektforløpet

Trøndelag fylkeskommune startet planleggingen av et nytt ERP system i 2018. Det ble i løpet av 2019 gjennomført en konkurranse for anskaffelse av et nytt system, og Capgemini ble valgt som leverandør med Oracle og Zalaris som underleverandører. Prosjektet ble terminert i oktober 2021.

## Vår vurdering av prosjektet

Gjennomgående i prosjektet ser vi mye godt arbeid. Eksempelvis vurderer vi prosess- og behovskartlegging i forprosjektet som grundig og detaljert. Videre ser vi at TRFK hadde en detaljert plan for akseptansetest med fokus på prosess, og ikke kun funksjonalitet. Hele veien ser vi prosjektmedarbeidere som strekker seg langt for å realisere prosjektet, og dette trekkes også trekkes frem i flere av våre intervjuer.

Vi ser flere svakheter i forbindelse med prosjektets oppstart og vurderer at prosjektet i oppstartsfasen ikke i tilstrekkelig grad etablerer den nødvendige basis som er nødvendig for et vellykket prosjekt. Trøndelag fylkeskommune hadde høye ambisjoner for prosjektet. Vår vurdering er at man undervurderer kompetanse- og erfaringsbehov - både ved oppstarten og gjennomgående i prosjektgjennomføringen, og vi vurderer det som at nøkkelpersoner ikke hadde de nødvendige forutsetninger for å løse sine oppgaver sett i forhold til ambisjonen. Vi finner svak definisjon av rolle- og ansvarsavklaring, noe som medfører usikkerhet og et forventningsgap mellom flere sentrale aktører. Vi oppfatter at dette er mye av årsaken til at samarbeid og informasjonsflyt mellom daværende fylkesrådmann, ledergruppe, styringsgruppe og operativ prosjektgruppe ikke har fungert optimalt.

Vår vurdering er videre at sentrale beslutninger i prosjektet tas "isolert" uten at man klarer å se dette i et helhetsperspektiv i forhold til prosjektets omfang og ambisjoner. Viktige valg og beslutninger i prosjektets første faser gir svært uheldige konsekvenser for prosjektets senere faser som man ikke i tilstrekkelig grad klarte å forutse. Vi kan ikke se at sammenhengen mellom ulike valg er tilstrekkelig drøftet eller risikovurdert. Videre savner vi at en helhetsforståelse legges til grunn ved sentrale beslutninger. Vi vurderer det videre som at det er flere svakheter ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag og andre anbudsdokumenter - noe som gir svært svake forutsetninger for å etablere en god kontrakt og et godt implementeringsprosjekt.

Det var utydelighet i prosessen ved evaluering av tilbud. Grunnlaget fra tidligere faser leder til en svak kontrakt som er krevende å følge opp. Kontrakten preges av en overordnet kravspesifikasjon med forutsetning fra leverandør om bruk av standardløsning, den har en målprismodell uten øvre tak som gir høy økonomisk risiko, og det er ikke gjort en tilstrekkelig vurdering av trinnvis idriftsettelse. Etter kontraktsignering fortsetter prosjektet med uavklarte roller og rollefordeling, og prosjektet følger ikke alle milepæler som er avtalt i kontrakten med leverandør. Arbeidet med etablering av detaljspesifikasjoner / løsningsbeskrivelser skliir ut i tid og omfang uten tilstrekkelig styring og kontroll.

## Våre anbefalinger for neste ERP-prosjekt

1. Fortsett med det som var bra
2. Ta i bruk velegnet prosjektmetodikk
3. Sett riktig ambisjonsnivå med utgangspunkt i endringskultur og endringsvilje
4. Struktur prosjektet hensiktsmessig og etablerer tydelig rollefordeling
5. Velg en anskaffelsesprosedyre som passer til ERP-anskaffelser
6. Gjør en grundig vurdering av scope og trinnvis produksjonssetting
7. Vurder leverandører som har dokumentert bransjeerfaring
8. Reduser risiko ved å finne balanse mellom fagkompetanse og helhetsperspektivet
9. Ta konsekvensen av valg knyttet til prosjektgjennomføring og kontraktstandard

# 3 Arbeitsmethode





# Bakgrunn og forståelse av oppdraget

## Bakgrunn

- Trøndelag fylkeskommune startet planleggingen av et nytt ERP system i 2018. Det ble i løpet av 2019 gjennomført en konkurranse for anskaffelse av et nytt system, og Capgemini ble valgt som leverandør med Oracle og Zalaris som underleverandører
- Prosjektet ble terminert i oktober 2021 da det viste seg at målene som var satt for denne anskaffelsen ikke var mulig å oppnå
- Trøndelag fylkeskommune ønsker nå å gjennomføre en evaluering av prosjektet for å få en vurdering av hvorfor man ikke lyktes med dette prosjektet
- Evalueringen skal også inneholde en tydelig anbefaling på hva som bør endres for at det neste ERP-prosjektet skal bli vellykket

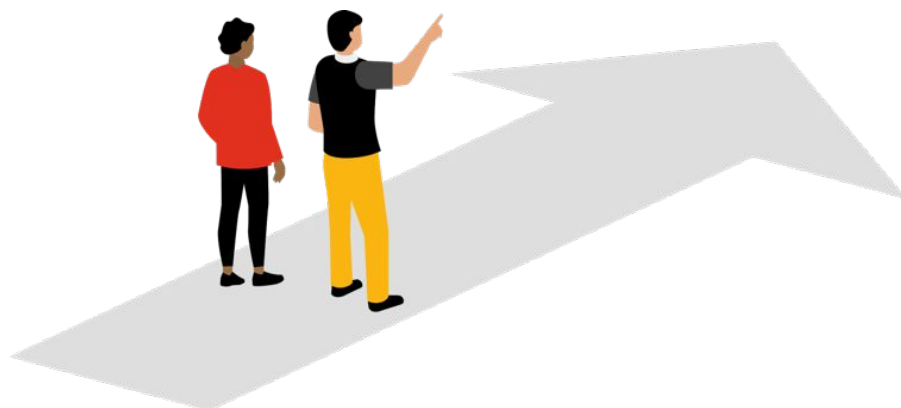
## TRFK sine forespurte evalueringspunkt

- Prosjektforslaget og prosjektbegrunnelsen
- En vurdering av om prosjektets mål var realistisk, og i hvor grad disse ble innfridd
- Konkurransereform og metode for valg av leverandør
- Styring og organisering av prosjektet inklusive samarbeidet mellom prosjektet og linjeorganisasjon
- Organisasjonens modenhet og evne til å omstille seg
- Hva som ble gjort for å minimalisere projektrisikoen og avklaringer på hvordan prosjektet skulle gjennomføres
- Behandling av de forslagene som dukket opp underveis i prosjektet og de endelige planene som ble gjort i forkant av gjennomføringsfasen
- Prosjektoppfølgningen gjennom prosjektrapporter og møter som ble gjennomført for å sikre en god prosjektstyring inkl. avklaringer som ble gjort for de kritiske suksessfaktorene
- Andre relevante evalueringsfaktorer

Dette oppdraget innebærer evaluering av ERP-prosjektet som ble startet i 2018. Vi forstår det som at Trøndelag fylkeskommune er opptatt av å trekke lærdom slik at man lykkes i fremtidige prosjekt.

Evalueringen skal oppsummeres i en rapport som beskriver relevante vurderinger fra intervju og analyse - og i tillegg en tydelig anbefaling på hva Trøndelag fylkeskommune bør endre for å sikre at det neste ERP-prosjektet blir vellykket.

Oppdraget omfatter ikke evaluering av leveranser fra Capgemini / underleverandører, heller ikke vurdering av om beslutningen om å terminere prosjektet var korrekt eller juridiske vurderinger av prosjektet.

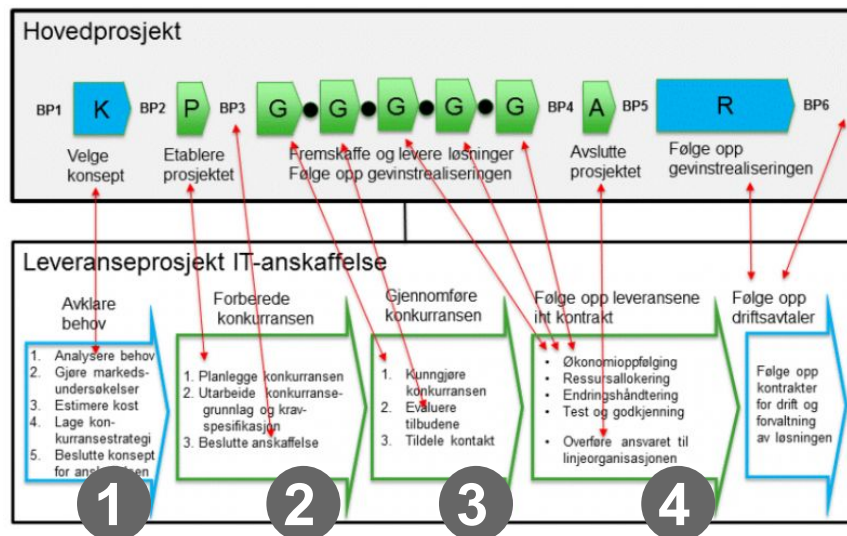


# Vår tilnærming tar utgangspunkt i Prosjektveiviseren

For å kunne evaluere fylkeskommunens ERP-prosjekt, foreslår vi å benytte Digitaliseringsdirektoratets Prosjektveiviser som rammeverk. Prosjektveiviseren er å anse som offentlig sektors beste praksis for prosjekter, og er basert på den internasjonalt anerkjente prosjektledelsesmodellen PRINCE2® (PROjects IN CONTROLLED ENVIRONMENTs).



Kilde: Difi Prosjektveiviseren - overordnet modell



Kilde: Difi Prosjektveiviseren - modell anbefalt for IT-anskaffelse  
<https://www.prosjektveiviseren.no/prosjektyper/digitaliseringsprosjekter/anskaffelser>

Trøndelag fylkeskommune har gjennomført de tre første fasene i den nederste modellen, før prosjektet ble avbrutt i den fjerde fasen nå i høst. Vi har gjennomgått fylkeskommunens prosjekt i disse fasene opp mot Prosjektveiviserens anbefalinger - sammen med PwCs erfaring fra ERP-anskaffelser. Vi ser at PwCs metodikk i all hovedsak er sammenfallende med faser og aktiviteter i Digitaliseringsdirektoratets sin prosjektveiviser.

Denne gjennomgangen vil gi svar på de temaene Trøndelag fylkeskommune har etterspurt, og også belyse andre relevante temaer.

# Evalueringen er basert på intervjuer og fremlagt dokumentasjon



## Vi har gjennomført i overkant av 20 intervjuer med relevante deltakere i- og rundt prosjektet

Intervjuobjektene stammer fra prosjektets organisasjonskart, og alle interessenter har blitt innkalt til intervju. Intervjuobjektene er videre gruppert i følgende kategorier

- Ledelse
- Styringsgruppe
- Prosjektledelse og -gruppe
- Prosessansvarlige
- Øvrige

Det har blitt utarbeidet en felles intervjuguide for å ha en lik struktur i alle intervjuer. Spørsmålene som har blitt stilt har videre vært avhengig av intervjuobjektets rolle og den retning intervjuet har tatt.



## Sentrale personer har ikke vært villig eller i stand til å stille på intervju, og det anses som en risiko

Tidligere seksjonsleder Jus og anskaffelser har ikke vært tilgjengelig for å stille på intervju. Videre har kommunikasjon med øvrige medarbeidere fra anskaffelser foregått skriftlig per e-post. Alle våre spørsmål har blitt besvart, men det medfører at det er krevende å frem nyanser og stille oppfølgingsspørsmål. Avslutningsvis har tidligere fylkesrådmann av ulike årsaker kun hatt anledning til å gjennomføre en kort telefonsamtale fremfor et fullverdig intervju etter felles struktur.



## Vi har gjennomgått dokumentasjon publisert på prosjektweb

Til evalueringen har vi fått tilgang til dokumentasjon utarbeidet i prosjektet publisert på prosjektweb. Der vi har sett åpenbare mangler har vi etterspurt dokumentasjon. Ellers forutsetter vi at vi har fått tilgang til all dokumentasjon. Dette medfører at manglende dokumentasjon anses som et funn og det vil presenteres i rapporten.

# 4 Kort oppsummering av prosjektforløpet



# Kort oppsummering av prosjektet

1

## Fase 1: Avklare behov

I april 2018 ble prosjektet for anskaffelse av nytt ERP-system etablert. Prosjektet velger å gå for anskaffelsesprosedyren konkurransepreget dialog og ønsker å inngå en avtale med en hovedleverandør for ERP-systemet.

2

## Fase 2: Forberede konkurransen

Prosjektet utarbeider brukerhistorier for hvert fagområde som skal inngå i løsningen for å beskrive behovet. Brukerhistoriene blir deretter omformulert til funksjonsbeskrivelser/krav som legges til grunn for konkurransegrunnlag og gjennomføring av konkurransepreget dialog.

3

## Fase 3: Gjennomføre konkurransen

Prosjektet gjennomfører en dialogkonferanse/informasjonsmøte i juni 2018 som start på markedsanalysen. Konkurransen kunngjøres 26. mars 2019. Fire leverandører blir prekvalifisert og prosjektet gjennomfører to dialogmøter i løpet av sommeren og høsten 2019. To leverandører leverer tilbud. Capgemini ble valgt som leverandør med Oracle og Zalaris som underleverandører. Kontrakten signeres i mars 2020.

4

## Fase 4: Følge opp konkurransen i henhold til kontrakt

Implementeringsprosjektet begynner våren 2020. Det er mangelfull oppfølging av milepæler i kontrakten og svært krevende å følge opp kvalitet, fremdrift og kostnadsutvikling. Det oppstår en betydelig budsjettsprekk i august 2020. Avklaring av løsningsbeskrivelser "sklir ut" - diskusjoner pågår helt ut i akseptansetestfasen. Prosjektet anbefaler at sluttbrukerakseptansetest ikke godkjennes i september 2021. Fylkesdirektøren inngår en avtale med Capgemini om å avslutte samarbeidet og prosjektet termineres i oktober 2021.

# 5 Vurdering

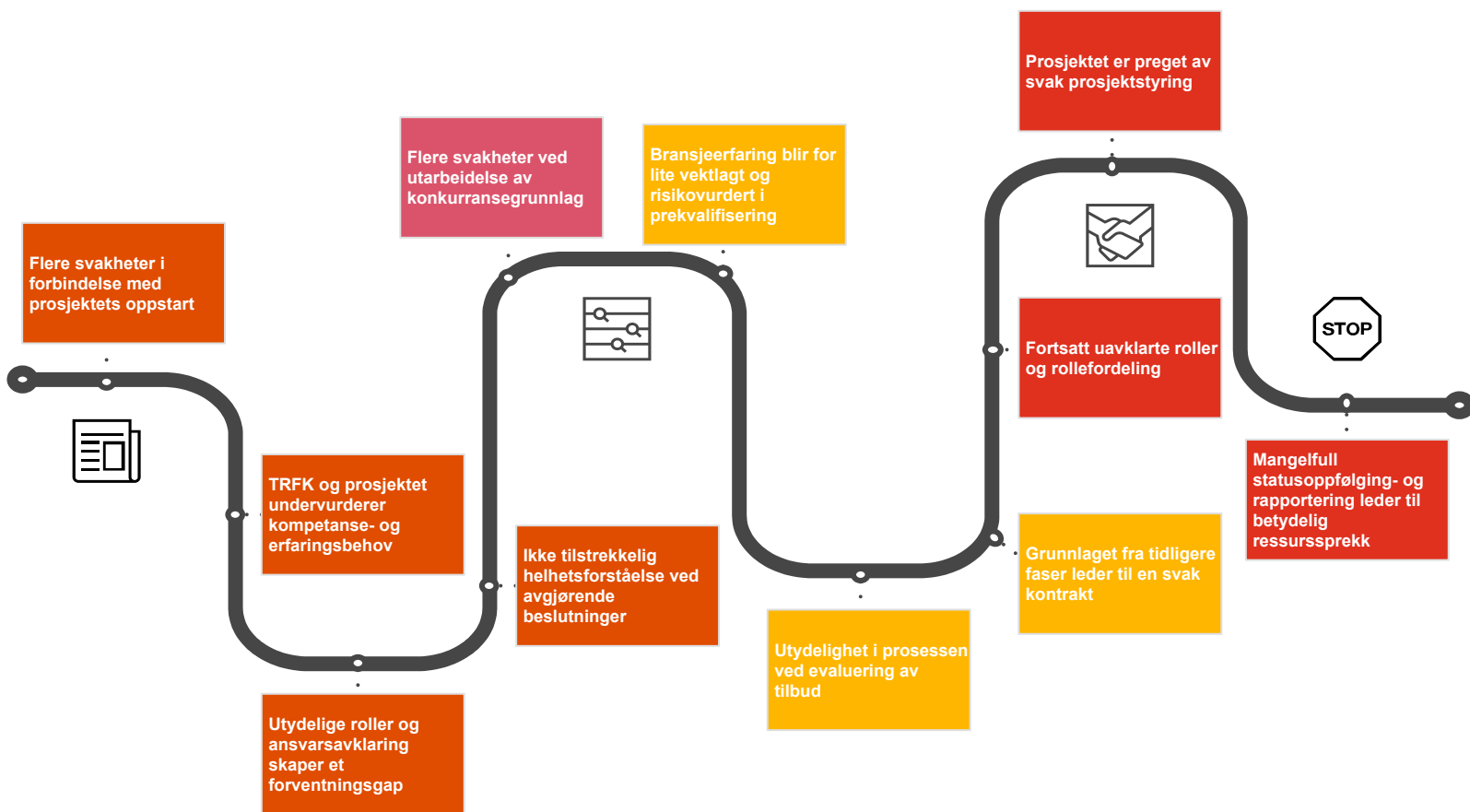


# Valg og vurderinger skaper gradvis et krevende prosjekt

Vi ser flere positive aspekter ved prosjektgjennomføringen, som et grundig og detaljert arbeid med prosess- og behovkartlegging og et solid arbeid med akseptansetest. I tillegg vil vi trekke frem prosjektmedarbeidere, og særlig prosessansvarlige, som strekker seg langt for å realisere prosjektets mål.

Trøndelag fylkeskommune har bedt oss om å evaluere andre sider av prosjektet som er mindre fordelaktige. Vi må derfor fokusere på negative aspekter for å være i stand til å anbefale hva Trøndelag fylkeskommune bør endre for å sikre at det neste ERP-prosjekt blir vellykket.

Basert på vår datainnsamling ser vi en årsakssammenheng mellom valg som blir gjort i de første faser og utfordringene som oppstår senere i prosjektet. Vi vurderer det som at Trøndelag fylkeskommune gjør valg og vurderinger som gradvis skaper et krevende prosjekt for Trøndelag fylkeskommune.



Fase 1: Avklare behov

Fase 3: Gjennomføre konkurransen

Fase 2: Forberede konkurransen

Fase 4: Følge opp konkurransen iht kontrakt

# Fase 1: Avklare behov



# Flere svakheter i forbindelse med prosjektets oppstart



## Ikke tilstrekkelig vurdering av om prosjektets målsetninger var realistiske

Prosjektet setter svært ambisiøse mål med store forventninger til økt effektivitet gjennom forenkling, standardisering og digitalisering. Vi oppfatter det som at målene i stor grad utarbeides *top down* og tar utgangspunkt i at fylkeskommunen ønsker å utnytte prosjektet til å gjøre store fremskritt med tanke på hvordan ERP-løsningen understøtter virksomheten.

Vår erfaring er at det ved utarbeidelse av mål er hensiktsmessig å vurdere om målene er realistiske også *bottom up*. Dette kan gjøres i form av en "motstands-/modenhetsanalyse" som kartlegger hvilke endringer fylkeskommunen står foran og vurderer om fylkeskommunen har tilstrekkelig kultur for endring for å gjennomføre nevnte endringer. En slik kartlegging og vurdering vil avdekke fylkeskommunens evne til å realisere prosjektets målsetninger og bidra til å understøtte en vurdering av om prosjektets målsetninger er realistiske. Vi kan ikke se at en slik vurdering har blitt gjort i tilstrekkelig grad.



## Mangelfulle styrende dokumenter fra konsept / forprosjektfasen

I et så omfattende prosjekt som dette forventer vi å finne prosjektdokumentasjon fra oppstartsfasen - som prosjektforslag, styringsdokument eller *business case*. Dette er dokumenter som skal oppsummere blant annet mandat, roller og ansvar, rammebetingelser, gevinstberegninger og prosjektplan. Dokumentasjon vi finner er mangelfull. Konkurransestrategi og styringsmodell omhandler ikke tema som vi forventer å finne og som oppsummerer valg og vurderinger som blir tatt - herunder behovsavveining, grundig begrunnelse for valg av prosedyre og spesifikasjonsform, samt kostnadsoverslag/budsjett.

Vår erfaring er at det er hensiktsmessig å benytte Prosjektveiviserens maler for styrende dokumenter. Ved utarbeidelse og godkjenning i styringsgruppen av denne typen styrende prosjektdokumentasjon så gjøres det både helt nødvendige avklaringer og forankring, og vi kan ikke se at det har blitt gjort i tilstrekkelig grad.

# TRFK og prosjektet undervurderer kompetanse- og erfaringsbehov



## Fylkeskommunen stiller ikke krav om ERP-kompetanse og erfaring med offentlige anskaffelser ved innleie av ekstern prosjektleder

Fylkeskommunen ønsker å benytte en ekstern prosjektleder i prosjektet og engasjerer en dokumentert dyktig prosjektleder - men å uten stille krav om kompetanse og erfaring med anskaffelse og innføring av ERP, eller erfaring med offentlige anskaffelser spesielt. Vi oppfatter at dette begrunnes med at kompetanse på ERP og anskaffelser skal finnes internt i fylkeskommunen, og prosjektet velger å etablere et anskaffelsesteam som skal håndtere alt innkjøpsfaglig i anskaffelsesfasen.

Vi mener at Trøndelag fylkeskommune ved dette valget undervurderer kompetanse- og erfaringsbehovet som er nødvendig for å gjennomføre et slikt prosjekt, gitt at man har besluttet svært høye ambisjoner for prosjektet. Vår vurdering er at det ville vært en stor fordel å stille krav til erfaring fra ERP-anskaffelser og -innføring ved engasjement av ekstern prosjektleder.

Vi ser at det finnes mye ERP- kompetanse internt i fylkeskommunen - både gjennom ulike anskaffelser opp gjennom årene, drift og forbedring av eksisterende ERP-system samt sammenslåing av ERP-løsning for tidligere Nord-Trøndelag fylkeskommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Trøndelag fylkeskommune hadde besluttet svært høye ambisjoner for dette prosjektet, både i forhold til omfang (anskaffelse av totalløsning for både HR, lønn, innkjøp, økonomi og regnskap) og høye ambisjoner knyttet til forenkling, standardisering og digitalisering. Konsekvensen av disse beslutningene ble et prosjekt som vi oppfatter at prosjektorganisasjonen og ledelsen hadde for lite erfaring til å gjennomføre. Dette synliggjøres blant annet gjennom mangelfull dokumentasjon av risikovurderinger og beslutninger i ulike faser av prosjektet - både med tanke på anskaffelsesfaglige problemstillinger, funksjonelle og ERP-faglige problemstillinger og prosjektstyringsmessige temaer. Dette omtales nærmere i etterfølgende kapitler i denne rapporten.

Vi vurderer det også som at kompetansehevede tiltak som har blitt gjennomført ikke har vært tilstrekkelig. Vår vurdering er at fylkeskommunen undervurderer kompetanse- og erfaringsbehov og dette gjør at prosjektet i for liten grad blir i stand til å forstå aktuelle konsekvenser av sentrale beslutninger i prosjektet.



## Prosjektet sørger ikke for tilstrekkelig støtte fra Jus og anskaffelser

Prosjektet legger alle innkjøpsfaglige vurderinger og leveranser til leveranseteam anskaffelse. Leveranseteamet får ansvaret for konkurransestrategi inkludert valg av anskaffelsesprosedyre, konkurransegrunnlag utenom funksjonelle behov, gjennomføring av prekvalifisering, dialogmøter og konkretiseringsfase og avtaleinngåelse. Dette er krevende og viktige aktiviteter i et komplekst og omfattende ERP-prosjekt, og vår vurdering er at de forutsetter særlig god innkjøpskompetanse og spesifikk erfaring fra tilsvarende anskaffelser.

Prosjektet engasjerer likevel en uerfaren innkjøpsrådgiver til å lede anskaffelsesteamet. Vi ser at vedkommende ikke får tilstrekkelig støtte fra sin nærmeste leder og at prosjektleder heller ikke er i stand til å støtte og kvalitetssikre i stor nok grad.

Vi vurderer det derfor som at anskaffelsesteamet ikke hadde gode nok forutsetninger til å gjennomføre de aktiviteter som ble lagt til dem med tilstrekkelig kvalitet, og at fylkeskommunen og prosjektet ved å undervurdere kompetanse og erfaringsbehov ikke sørget for tilstrekkelig støtte fra relevant kompetanse hos seksjon Jus og anskaffelser.

# Utydelige roller og ansvarsavklaring skaper et forventningsgap



## Ufullstendig beskrivelse, forankring og forståelse av roller og ansvar

Vi vurderer det som at prosjektet i liten grad har formalisert roller og tilhørende ansvar - verken for ledergruppe, styringsgruppe eller operativ prosjektgruppe. Dette gjør at det oppstår et forventningsgap mellom aktørene og det blir krevende å samarbeide.

Vår erfaring er at uklarhet rundt struktur, aktiviteter, roller og ansvar kan resultere i forvirring og motstand, noe som gjør prosjektgjennomføring krevende. Uten en tydelig uttalt prosjektstruktur kan det forekomme hendelser med dobbeltarbeid eller at sentrale vurderinger forblir uadressert. Roller og ansvar bør revideres jevnlig gjennom hele prosjektets livssyklus ettersom både roller og ansvar kan skifte eller utvikles over tid, og vi kan heller ikke se at dette blir gjort.

Ved definisjon og beskrivelse av roller og ansvar så er det helt avgjørende at dette forankres hos sentrale aktører slik at alle er kjent med, og forstår sitt ansvar. I prosjektet kan vi ikke se at dette har blitt tilstrekkelig gjort. Vår påstand er at man i for stor grad har *tatt det som det kommer* og ikke sørget for at sentrale aktører har vært i stand til å forstå sitt ansvar.



## Ikke tilstrekkelig forankring og eierstyring fra ledergruppe og styringsgruppe

I prosjektet opplever vi et forventningsgap mellom ledergruppe og prosjektet. For å lykkes med ambisiøse målsetninger er det avgjørende med tilstrekkelig støtte/sponsorat i toppledelsen. Vi mener at forankringen og eierstyringen av prosjektet i ledergruppen ikke har vært god nok. Det er prosjekteier som medlem av ledergruppen som vil være ansvarlig for forankring og involvering av ledergruppen, men ledergruppen har også et stort ansvar for å sørge for å bli involvert i et virksomhetskritisk prosjekt som dette. Vår vurdering er at verken prosjekteier eller ledergruppe har bidratt til å sørge for tilstrekkelig forankring og eierstyring av prosjektet og at dette skyldes uklare forventninger knyttet til roller og ansvar hos ledergruppe og prosjekt. Vårt inntrykk er at ledergruppen verken har forstått eller blitt satt i stand til å forstå hvilke konsekvenser prosjektet vil få for hele virksomheten.

Dette får følger gjennom hele prosjektet ved at endringsledelse undervurderes og tas lett på. Vår erfaring er at å bytte virksomhetskritisk teknologi som ERP i større grad er et organisasjonsendringsprosjekt enn en IT-anskaffelse. På grunn av ikke tilstrekkelig forankring og eierskap i toppledelsen ved prosjektoppstart får prosjektet svake forutsetninger for å gjennomføre kommende endringer.

Vi opplever også forventningsgap mellom styringsgruppe og operativ prosjektgruppe, og vi ser at styringsgruppen i liten grad tar ansvar ved beslutninger. Styringsgruppen skal være prosjekteiers viktigste støtte og vi forventer å se en styringsgruppe som utfordrer og kvalitetssikrer avgjørende veivalg i et prosjekt. Vi opplever i dette prosjektet at styringsgruppen enten ikke forsto implikasjoner av valg som ble tatt, eller ikke var i stand til å påvirke disse valgene. Dette setter vi i sammenheng med ikke tilstrekkelig forankring og forståelse av roller og ansvar, og vi setter spørsmålsteget ved om styringsgruppen har forstått sitt ansvar.

# Ikke tilstrekkelig helhetsforståelse ved avgjørende beslutninger (1)



## Valg av anskaffelsesprosedyre

Prosjektet velger konkurransepreget dialog som anskaffelsesprosedyre. Vi opplever det som at valg av anskaffelsesprosedyre tas med utgangspunkt i at prosjektet vurderer det som at fylkeskommunens har et behov, og er avhengig av markedets innspill på hvordan behovet best kan oppfylles. Vi anser vilkårene for anvendelse av prosedyren er oppfylt, men vurderer likevel ikke valget som hensiktsmessig.

For å være i stand til å gjennomføre en slik anskaffelse er prosjektet nødt til å ha en overordnet kravspesifikasjon og vi mener at implikasjonene dette har for senere kontrakt med valgt leverandør er forutsigbare allerede på dette tidspunkt. Vår vurdering er at prosjektet ikke har adressert alle relevante risikoelement og vi savner at prosjektet gjør en helhetlig risikovurdering av valg av anskaffelsesprosedyre som tar hensyn til alle forutsigbare konsekvenser.



## Beslutning om en hovedleverandør for en totalløsning

TRFK opplyser at de ønsket en anskaffelse som medfører at TRFK kun trenger å forholde seg til én leverandør, og at denne leverandøren skulle ha et totalansvar for alle funksjonsområder inklusive integrasjoner, support, oppgraderinger med videre - dog med mulighet for å trekke på underleverandører etter behov. Videre trekkes ønsket om en strategisk samarbeidspartner frem som sentralt. Det resulterer i at prosjektet velger å anskaffe en totalløsning hvor HR, innkjøp, regnskap, økonomi og lønn inngår i scope.

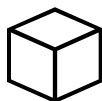
Det finnes ingen fasit på hva som er rett scope for en slik anskaffelse, og hvordan den eventuelt kan deles opp i mindre anskaffelser. Vår vurdering er vi kun finner relativt generiske vurderinger som grunnlag for denne beslutningen uten tilhørende dokumenterte risikovurderinger for de ulike alternativer. I intervju får vi beskrevet at et argument var at IT på daværende tidspunkt ikke hadde kapasitet til å håndtere grensesnitt og integrasjoner og at det derfor var ønskelig at valgt leverandør fikk ansvar for dette i en totalløsning. Vi har videre fått opplyst at det var flere diskusjoner om dette tema, og fylkeskommunen setter selv spørsmålstegn ved om nevnte argument fra IT vedrørende grensesnitt var avgjørende. Ettersom det er lite dokumentasjon på disse vurderingene er det vanskelig for oss å vurdere hva som var avgjørende for denne beslutningen.

Vår generelle vurdering er at en totalløsning medfører økt risiko i form av at en stor del av fylkeskommunens arbeidsprosesser og ansatte påvirkes. Videre at fylkeskommunen kunne regulert ansvar for integrasjoner i en eventuell kontrakt også ved delleveranser eller oppsplitting av anskaffelsen. Vi kan ikke finne dokumentasjon på at dette har blitt vurdert i tilstrekkelig grad.

Ved et ønske om en hovedleverandør for en totalløsning kan risiko også reduseres ved trinnvis utrulling - det vil si ulike tidspunkt for produksjonssetting av ulike deler av løsningen. Vi blir i intervjuer fortalt at dette har blitt diskutert, men finner ingen skriftlig vurdering av samtidig versus trinnvis produksjonssetting. Vi vurderer det som at prosjektets risikovurdering knyttet til løsningsscope og trinnvis utrulling / idriftssettelse ikke har adressert alle relevante risikoelementer, og savner særlig at risikovurderinger som har blitt gjort har blitt satt tilstrekkelig i en helhetlig sammenheng.

Fylkeskommunen har før dette valget gjort seg kjent med markedssituasjonen og forstår at totalløsning innebærer at fylkeskommunen må utvikle markedet dersom det skal være i stand til å levere dette. Vi savner at konsekvensene av å utvikle markedet inkluderes i en helhetlig risikovurdering i forbindelse med valg av scope og opplever det som at beslutningen om totalløsning tas uten tilstrekkelig helhetsforståelse for risikobildet.

# Ikke tilstrekkelig helhetsforståelse ved avgjørende beslutninger (2)



## En løsningsstrategi som sier at leverandør skal levere standardfunksjonalitet

Fylkeskommunen velger en løsningsstrategi hvor de sier at de skal tilpasse sine arbeidsprosesser etter valgt leverandørs *beste praksis* basert på leverandørens standardfunksjonalitet. Det vil si at fylkeskommunen skal ta i bruk leverandørens standardfunksjonalitet.

Samtidig beslutter de som nevnt et løsningssscope som innebærer at fylkeskommunen må utvikle markedet. Det vil si at en ny leverandør må utvikle funksjonalitet de ikke allerede har i forbindelse med anskaffelsen.

Vi vurderer dette som en selvmotsigelse i prosjektet - da en leverandør som må utvikle ny funksjonalitet umulig kan dekke kundens behov ved kun å levere sin standardfunksjonalitet. Vi savner derfor at prosjektet gjør en helhetlig risikovurdering av valgt løsningsstrategi i sammenheng med andre sentrale beslutninger.

Videre forankres valgt løsningsstrategi i liten grad i ledergruppen og konsekvensene blir slik vi forstår ikke tilstrekkelig diskutert. Vi vurderer det som at dersom hele fylkeskommunen skal tilpasse sine arbeidsprosesser til standardfunksjonalitet så er dette en krevende endring som vi savner at adresseres og risikovurderes.

Vi kan ikke se at prosjektet sørget for å forankre valgt løsningsstrategi i tilstrekkelig grad slik at ledergruppen forsto hvilken krevende endringsreise den innebærer. Vår vurdering er at ledergruppen verken forsto eller ble satt i stand til å forstå hvor mye støtte prosjektet ville ha behov for for å klare å gjennomføre endringene som fulgte av valgt løsningsstrategi, og vi savner at dette blir inkludert i en helhetlig diskusjon ved valg av løsningsstrategi.

# Fase 2: Forberede konkurransen

# Flere svakheter ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag



## Kravspesifikasjon og prismodell ble ikke utarbeidet i henhold til anbefalinger fra intern jurist

Ved arbeid med kontraktsstrategi mottar prosjektet en vurdering av ulike kontraktsformer fra intern jurist i fylkeskommunen og får anbefalt SSA-T som kontraktsstandard for implementeringsprosjektet. Anbefalingen er i tråd med det vi ser at mange andre velger å gjøre. Videre forutsettes at det lages en grundig og utfyllende kravspesifikasjon slik at det er mulig å gi en fastpris.

Prosjektet velger likevel å utforme et konkurransegrunnlag med en overordnet kravspesifikasjon i kombinasjon med en målprismodell. Vi kan ikke finne skriftlig dokumentasjon som redegjør for hvorfor dette velges i stedet for å følge anbefalingene fra intern jurist. Vi får opplyst at fastpris ble vurdert, men ikke valgt på grunn av behovet for likebehandling av leverandørene. Dette begrunnes med at eksisterende leverandør vil ha bedre forutsetninger for å utarbeide sitt prisestimat og dermed kan redusere risikopåslaget.



## Kravspesifikasjon evnet ikke å kommunisere reelt behov

Prosjektet ønsket å benytte funksjonsbeskrivelser fremfor krav og vi er kjent med at det ved utarbeidelse av kravspesifikasjon har vært omfattende diskusjoner knyttet til konkretisering av krav og detaljeringsgrad. Vi mener at kravspesifikasjon har endt opp med for lav detaljeringsgrad. Ved utformelse av funksjonsbeskrivelser har blant annet viktige bransjekrav fra regnskap blitt utelatt eller ikke kommet tydelig nok frem. Vår vurdering er følgelig at kravspesifikasjonen ikke evnet å kommunisere fylkeskommunens reelle behov på alle områder. Konsekvensen er at det blir utfordrende å både kommunisere med potensielle leverandører og forstå hva de forskjellige leverandørene kan levere.

Det er viktig å presisere her at vi støtter vurderingen om at man ikke skal lage svært omfattende og detaljerte kravspesifikasjoner som "binder" leverandørene til å lage en løsning som er lik det man har i dag - og at man dermed går glipp av forbedringspotensiale og muligheter for effektivisering. Derimot er det viktig at kravspesifikasjon og kontrakt tydeliggjør lovpålagte og/eller bransjespesifikke krav som er avgjørende for å lykkes med ny løsning.



## Bilag ble ikke tilstrekkelig sett i sammenheng

SSA-T med tilhørende bilag skal regulere kundens og leverandørens ansvar i implementeringsprosjektet. En avtale med tilhørende bilag vil innebære forpliktelser for begge parter. Dette gjelder både med tanke på funksjonalitet, teknisk plattform, prosjektgjennomføring og prisbestemmelser. I anskaffelsesfasen er det viktig at kunden har en forståelse for dette helhetsbildet, og sikrer at alle momenter blir ivaretatt, og dokumentert/beskrevet i de rette bilagene til SSA-T, jamfør strukturen i SSA-T standard avtaletekst og bilag.

I arbeidet med konkurransegrunnlaget har prosjektet delt ansvaret for utarbeidelsen av ulike bilag til SSA-T mellom prosjektledelsen og leveranseteam anskaffelse. Dette betyr at de som har utarbeidet funksjonelle behov (bilag 1) ikke har deltatt i utarbeidelse av bilag 4-7. Disse bilagene omhandler formuleringer og krav relatert til blant annet prosjekt og fremdriftsplan, testing og godkjenning, administrative bestemmelser og samlet pris og prisbestemmelser. Ved en så stor anskaffelse anser vi det som avgjørende at funksjonelle beskrivelser, leveransemetode, test og pris forankres bredt for å utnytte mekanismene i SSA-T.

Bilag 4 til 7 skal beskrive hvordan prosjektet skal leveres, hvem som skal levere det og hvordan det skal testes. Vi ser mangler i sammenhengen mellom disse bilagene og vi vurderer det som at dette skyldes at prosjektet ikke har tilstrekkelig erfaring med og/eller kunnskap med mekanismene og sammenhengene i SSA-T.

# Fase 3: Gjennomføre konkurransen



# Bransjeerfaring blir for lite vektlagt og risikovurdert i prekvalifisering



## Prekvalifisering har for liten vekt på reell bransjeerfaring og ivaretagelse av regnskapsregler

Prekvalifisering sitt hovedformål er å sikre at kun kvalifiserte leverandører er i stand til å levere på forespørselen. Prekvalifisering kan også benyttes til å begrense konkurransen ved at man spesifiserer en nedre og øvre grense for hvor mange leverandører som skal kvalifiseres. Trøndelag fylkeskommune oppga at man maksimalt ønsket fem tilbydere. Det er følgelig helt sentralt at man setter objektive, ikke-diskriminerende kriterier, og at utvelgelsen skjer på en forutberegnetlig måte.

Konkurranses grunnlaget spesifiserer at *“Leverandøren skal ha erfaring fra oppdrag med tilsvarende art og vanskelighetsgrad som den aktuelle kontrakten”*. Som dokumentasjonskrav skal tilbyderne fremlegge inntil 3 mest relevante oppdrag i løpet av de siste tre årene. Ordlyden legger opp til at leverandører uten reell bransjeerfaring kan kvalifiseres, gitt at de har oppdrag av tilsvarende art og vanskelighetsgrad. Det betyr at leverandørene ikke må vise til at de ivaretar bransjespesifikke tilpasninger og/eller særskilte regnskapsprinsipper- og reglement.

Det opplyses om at det er gjennomført et 30 min møte med én av de to oppgitte referansene til tilbyderen som vant konkurransen. I dette møtet var TRFK representert ved innkjøper, seksjonsleder jus og anskaffelser, teamleder IKT og jurist. Vi har ikke funnet grundig referat eller annet skriftlig materiale som dokumenterer TRFK sine funn og vurderinger fra gjennomførte møter. Det taler for at man i for liten grad har vurdert hvorvidt oppgitte referanser er tilstrekkelige og sammenlignbare for den aktuelle kontrakten. Videre forventer vi at fagressurser involveres i prekvalifisering, da de har best grunnlag for å vurdere art og vanskelighetsgrad ved oppgitte referanser.

Selv om man ikke fikk over fem tilbud, og ikke var tvunget til å gjøre et nedvalg, anser vi det som god praksis å gjennomføre en grundigere evaluering av tekniske og faglige kvalifikasjoner. Det vil bedre forståelsen til prosjektgruppen og utvide og belyse risikobildet i videre prosess.

# Utydelighet i prosessen ved evaluering av tilbud



## Uklare instruksjoner for evaluering

Det er utarbeidet retningslinjer for evaluering for å sikre etterlevelse av prinsipper og konkrete bestemmelser i regelverket for offentlige anskaffelser. Av retningslinjene følger det at TRFK ved tilbudsevaluering har benyttet skala "0-2-4-6-8-10" på de ulike temaene som evalueres. TRFK har i forkant av evalueringen informert deltakere om hvordan karakterskalaen skal benyttes. Vi har gjennom flere intervjuer fått opplysninger om at ulike beskjeder om hvordan skala skal praktiseres har blitt gitt til ulike grupper. Vi får opplyst fra flere hold om at regnskap har fått beskjed om ytterpunktene i karakterskalaen ikke skal benyttes ved evalueringen (0 og 10). Samtidig finner vi dokumentasjon på at både HR og innkjøp har gitt karakter 10 til leverandøren som vant konkurransen. Til levering av siste tilbud ble det utført vesentlige endringer i tilbudene. Dette bekymret enkelte deltakere. Gjennom intervjuer har vi fått høre at én gruppe har fått beskjed om å inkludere dialogfasen i evalueringen, altså mer enn det skriftlige tilbudet.



## Uenighet om regnskap sin karaktersetting

I evalueringen organiserte TRFK seg i team. Deltakere gjennomførte en individuell evaluering av tilbudene. Videre møttes teamene, sammen med prosjektledelse, hvor de ble omforent om karakter innenfor sitt område - noe som er i samsvar med våre erfaringer på god praksis. For én av disse gruppene, regnskap, var denne fasen mer krevende enn for andre grupper. De hadde gitt ulike karakterer til de to tilbyderne og fikk sin karakter overprøvd av prosjektledelsen. Vi oppfatter, basert på tilbakemeldinger gitt i ulike intervjuer, at overprøvelsen ble begrunnet med at gruppen var forutinntatt. Dokumentasjon som er fremlagt viser at gruppe regnskap ble utfordret på faglige vurderinger, og at det var uenighet mellom regnskap og prosjektledelsen om karaktersetting på fagområdet regnskap. Prosjektledelsen besluttet å endre karaktersetting for fagområdet.



## Manglende helhetsvurderinger ved evaluering

Vi er enige i prosjektets tilnærming med at individuell evaluering skal gjennomføres på en slik måte at man ikke påvirker hverandre i prosessen. Samtidig forventer vi, spesielt i en anskaffelse av denne karakter og størrelse, at man i langt større grad har dialog på tvers av fagområder for å sikre lik bruk av karakterskala.

Konsensusgrupper per evalueringsteam sørget for å harmonisere karaktergivning per fagområde og evalueringsteam. Anskaffelsesansvarlige sammenfattet evaluering fra de ulike fagområdene, men vi ser ikke at noen har ansvar for å ivareta helheten i evalueringsfasen. Vi oppfatter at etter at teamene har satt sine karakterer, er det *ingen* ytterligere dialog i den utvidede prosjektgruppen. Her forventer vi at faglige funn og utfordringer blir diskutert, for eksempel på tvers av HR og regnskap, for å sikre omforent forståelse. Samtidig er det helt sentralt at man gjennomfører en vurdering på tvers av tildelingskriterier for å sikre konsistens og lik bruk av karakterskala. Dette gjelder spesielt når det er stort karaktersprik mellom fagområder - slik tilfellet er for denne anskaffelsen.



## Ikke tilstrekkelig formalisering av beslutningspunktet: "Valg av leverandør"

Beslutningen "Valg av leverandør" presenteres til styringsgruppen i det som omtales som en orienteringssak - hvor beslutning av valg følger direkte som en følge av gjennomført evaluering. Handlingsrommet er riktig nok lite her, men dette er et naturlig punkt for at styringsgruppen skal ta en fot-i-bakken og forstå risikoen ved å ta beslutning som de nå gjør. Vår erfaring er at avlysning potensielt kan ha mindre nedside enn å sitte på en dårlig kontrakt, og vi savner at prosjektet gjør en vurdering knyttet til dette i forbindelse med beslutningspunktet "Valg av leverandør".

# Grunnlaget fra tidligere faser leder til en svak kontrakt



## Overordnet kravspesifikasjon med forutsetning fra leverandør om standardløsning

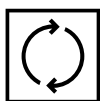
Vi oppfatter at den overordnede kravspesifikasjonen ikke har evnet å kommunisere alle faktiske behov. Samtidig har ikke leverandørdialogen vært tilstrekkelig og detaljert nok til å sikre korrekt forståelse av prosesser og krav. Lov- og regnskapsmessige krav har ikke vært tilstrekkelig beskrevet og kommunisert av TRFK, eller forstått av leverandøren. Det legges opp til en kontrakt uten tilstrekkelig forpliktelse fra leverandøren. TRFK har i sin dialog vært tydelig på at de etterspør en "standard løsning". Leverandøren har en forutsetning om at sin standardløsning skal benyttes. Dette er en løsning som ikke er utprøvd i fylkeskommunal eller kommunal sektor. I sum er dette svært ugunstig og medfører svært høy risiko som krever sterk prosjektstyring og leverandøroppfølging.



## Målprismodell uten øvre tak gir økonomisk risiko

Målprismodellen i kontrakten har ikke et øvre tak. Samtidig er det benyttet det TRFK omtaler som "incitamentsavtale" som regulerer partenes andel av overskudd/underskudd i forhold til målprisen. Dette innebærer at om leverandøren benytter flere timer enn spesifisert i målprisen kan de faktureres til 50% av timepris. Samtidig kan leverandør fakturere 50% av timepris på eventuelle timer skulle man ikke overstige målprisen. Målpris uten øvre tak innebærer at kunden sitter på stor risiko i forhold til totalkostnad.

Ser man dette i sammenheng med at leverandørens standardløsning *ikke* er utprøvd i fylkeskommunal eller kommunal sektor tidligere gir det svært høy risiko. Dette legger opp til utstrakt bruk av endringsordre for å sikre at løsningen vil ivareta TRFK sine mål.



## Ikke tilstrekkelig vurdering av trinnvis idriftsettelse

Som beskrevet i fase 1 kan risiko ved hovedleveranse reduseres ved trinnvis utrulling. Dette kan enten omfatte spesifikke løsningskomponenter eller ulike organisatoriske enheter. Herunder for eksempel at man først går i produksjon med økonomi og regnskap, etterfulgt av lønn og avslutningsvis HR. Det er også mulig å sette i drift ulike skoler avhengig av kompleksitet. Vi får opplyst at trinnvis idriftsettelse ble diskutert av prosjektet i dialogrunden og underveis i prosjektet. Vi har ikke skriftlig dokumentasjon som bekrefter dette. Delleveranser blir løftet av leverandøren i felles styringsgruppemøte i juni 2020. Dette begrunnes med høy belastning på prosjektet, behov for tid til å sikre kvalitet i løsningen og at *big bang* kan være omfattende for organisasjonen å ta i mot. Vi er av den oppfatning av at delleveranser omtaler trinnvis godkjenning av løsningen og ikke trinnvis idriftsettelse. Vi får opplyst at prosjektet ønsket diskusjoner rundt trinnvis idriftsettelse etter at akseptansetesten var gjennomført og eventuelt godkjent.

Som nevnt tidligere i rapporten er vi av den oppfatning at slike diskusjoner og beslutninger bør tas tidligere i prosjektet. Prosjektledelsen har muntlig informert om at det ble vurdert som for krevende, uten at vi kan se skriftlige, faglige vurderinger som understøtter det. Vi er av den oppfatning av at risikobildet skrus betraktelig opp ved å gå i produksjon med alt samtidig, og vi savner skriftlig dokumentasjon på slike risikovurderinger.

# Fase 4: Følge opp konkurransen i henhold til valgt kontrakt

# Fortsatt uavklarte roller og rollefordeling



## Fortsatt mangelfull definisjon av roller og ansvar i prosjektet

Oppstart av et implementeringsprosjekt er et naturlig tidspunkt å på nytt definere roller, ansvar og bemanning. Det er fremdeles ufullstendige rollebeskrivelser som skaper et forventningsgap, og som gjør at samarbeidet mellom sentrale aktører i prosjektet blir krevende. Det er fremdeles uklarhet rundt struktur, aktiviteter, roller og ansvar som resulterer i forvirring og motstand, noe som gjør prosjektgjennomføring krevende. De samme utfordringene som sees tidligere i prosjektet, vedvarer følgelig i denne fasen.

Samtidig er det viktig å bevare en viss kontinuitet, spesielt i ledelsen. Der det har vært utskiftninger oppfatter vi at nødvendig kompetanseoverføring og rolleforankring ikke har blitt tilstrekkelig ivaretatt.



## Fremstår som at prosjektleder ikke har merkantilt ansvar

Vi har tidligere pekt på at TRFK ikke har tilstrekkelig kjennskap til mekanismene og sammenhengende i SSA-T. Samtidig lå ansvaret for utarbeidelsen av krav relatert til prosjektgjennomføring, administrative bestemmelser og pris hos jus og anskaffelser. Dette er helt sentrale elementer for oppfølging i et implementeringsprosjekt. Gjennom intervjuer har vi en oppfatning av at ingen tar ansvar for kontraktsoppfølging når implementeringsprosjektet påbegynnes. Prosjektgruppen har ulike oppfatninger av hvem som bør, og faktisk har, fulgt opp kontrakten. Beste praksis her er at prosjektledelsen, og spesielt prosjektleder, skal ha ansvar for å følge opp- og styre prosjektet i henhold til signert kontrakt. Dette forenkles ikke av den tidligere arbeidsfordelingen mellom prosjektleder og jus og anskaffelser, hvor kontrakten i all hovedsak har blitt utarbeidet og evaluert av jus og anskaffelser uten tilstrekkelig involvering og forankring i prosjektledelsen. Når prosjektet først får beskjed om vesentlige kostnadsoverskridelser, er det prosjekteiers representant som får ansvar for å følge opp det merkantile. Det gir økt kostnadskontroll, men på et dårlig grunnlag.

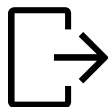


## Manglende topplederinvolvering og iverksetting av tiltak tidlig nok

Et ERP-implementeringsprosjekt av denne størrelsen er etter vår vurdering virksomhetskritisk. For å sikre tilstrekkelig involvering, forankring og endringsledelse bør prosjektet være et fast punkt på agendaen hos ledelsen, forventningsgapet som oppsto i den første fasen vedvarte til og med implementeringsprosjektet.

Det er først når prosjektet får beskjed om vesentlig budsjettsprikk at utfordringer prosjektet blir et fast punkt på agendaen i ledermøter. Vi vurderer dette som utilstrekkelig involvering fra ledelsen og prosjektledelsen. Virksomhetene som lykkes best i et implementeringsprosjekt har ofte et spesielt fokus på å etablere en formell styringsmodell for implementeringsprosjektet med en prosjektleder som rapporterer løpende til en styringsgruppe og/eller ledergruppen i virksomheten.

# Prosjektet er preget av svak prosjektstyring



## Manglende fasestyring og manglende milepælsbeslutninger

Vi oppfatter at prosjektet har hatt manglende mobilisering og planlegging av implementeringsprosjektet. Det opplyses om at det har blitt gjennomført en konkretiseringsfase, ledet av jus og anskaffelser. Vi har ikke funnet dokumentasjon på hva slags aktiviteter og beslutninger som har blitt tatt i denne fasen. Videre implementeringsprosjekt peker mot en svak gjennomføring av denne fasen. Som vi har pekt på tidligere er det fortsatt mangelfulle rolle- og ansvarsbeskrivelser. Videre anser vi det som beste praksis at denne fasen ledes av prosjektleder, med eventuell støtte fra Jus og anskaffelser.

Vår beste praksis bygger på fasestyring og milepælsbeslutninger. Vi mener at forhåndsdefinerte milepæler og arbeidsmål løpende gjennom prosjektfasen gjør det enklere for prosjektledelsen å styre prosjektet, samt å fange opp avvik fra ønsket retning. Arbeidsmål/milepæler må omfatte både kunde og leverandør. Vi er usikre på hvorvidt prosjektledelsen faktisk forstod fase- og milepælsstrukturen i SSA-T, og hvilket ansvar og muligheter man har for oppfølging av leverandøren med tanke på signert kontrakt. Vår oppfatning er at TRFK i liten grad har forholdt seg til fasene og milepælene i starten av implementeringsprosjektet og at det ikke har blitt stilt krav til leverandør om å benytte de iboende mekanismene i SSA-T. I sum øker dette risikonivået i prosjektet betraktelig. Vi kan ikke finne skriftlig dokumentasjon på at faseoverganger eller milepæler har vært oppe til vurdering og beslutning i styringsgruppen.

Etter endt spesifiseringsfase skal leverandøren utarbeide en detaljspesifikasjon for leveransen. Med mindre annet er avtalt skal kunden (TRFK) godkjenne denne. Videre arbeid på kommende faser skal ikke påbegynnes før milepælen er godkjent. Dette er sentrale mekanismer i SSA-T. Ved at prosjektet ikke gjennomfører en formell godkjenning av milepælen "Godkjenning av detaljspesifikasjon" mister prosjektet avbestillingsretten i forbindelse med milepælen og tilhørende fordelaktige kommersielle vilkår (med sterk avbestillingsrett for kunden).

Organiseringen preges av at faglige vurderinger og beslutninger gjennomføres på operativt nivå, uten at de som har fremdrift- og merkantilt ansvar er tilstrekkelig involvert. Det skaper et stort skille og usikkerhet i prosjektet, og et regime rundt endringsordre som er svært krevende å følge opp.

# Mangelfull statusoppfølging og -rapportering leder til betydelig ressursprekk



## Kontrakten gir mangelfull statusrapportering fra leverandør og betydelig ressursprekk

Normalt vil vi se at en leverandør knytter timer og kostnader til kontraktens faser og milepæler, som muliggjør og letter arbeidet med økonomioppfølging. Ved faseoverganger og milepælsbeslutninger vil følgelig økonomi være et sentralt tema.

Målprismodellen adresserer normalt sett endring av målpris i forbindelse med godkjenning av milepæl "*Kunden har godkjent detaljspesifikasjon og fullstendige prosjektplaner*". Normal praksis er da en prosentvis endring med mindre endringsordre er opprettet og godkjent. Leverandøren må videre redegjøre for hvorfor målprisrammen bør endres. Dette kan vi ikke se adresseres i kontrakten.

Videre er det normalt å adressere hvordan avregning av målprisen skal gjennomføres. Normal praksis er å knytte dette til en milepæl, hvor milepæl "*Godkjenningsdag er utløpt og Kunden har sendt melding om at leveransen er godkjent (leveringsdag)*" ofte er brukt. Vi kan ikke se at avregning adresseres i kontrakten og anser det som en svakhet som resulterer i mangelfull statusrapportering fra leverandør.

Den uklare rolle- og ansvarsfordelingen, den svake kontrakten og følgelig mangelfulle prosjektoppfølgingen gjør dette til et svært krevende implementeringsprosjekt. Kombinerer vi dette med leverandørens forutsetning om bruk av sin standardløsning gir det grobunn for betydelige og potensielt overraskende kostnadsoverskridelser. Vår vurdering er at leverandørens statusrapportering har vesentlige mangler. Samtidig oppfatter vi at det stilles få krav fra TRFK til oppfølging. Dette gjør at det blir svært krevende å ha oversikt, og det oppstår en betydelig budsjettsprekk. Det tar videre lang tid før toppledelsen informeres og involveres.

Mangelfull oppfølging av milepæler i kontrakten, samt omfattende diskusjoner og arbeid med løsningsbeskrivelser som "landes" seint, gjør det vanskelig å styre prosjektet i mål med et godt resultat. Vi har fått opplyst at diskusjoner med leverandøren vedrørende helt sentral funksjonalitet, som må være på plass ved oppstart, pågikk også etter at UAT-fasen var i gang. Det ble til slutt veldig krevende å følge opp både kvalitet, fremdrift og kostnadsutvikling i prosjektet.

# 6 Anbefalinger



# Anbefalinger - hva bør TRFK gjøre i neste ERP-prosjekt?

## 1. Fortsett med det som var bra

Gjennomgående i prosjektet ser vi mye godt arbeid. Eksempelvis omtales prosess- og behovskartlegging i forprosjektet som grundig og detaljert. Videre ser vi at TRFK hadde en detaljert plan for akseptansetest med fokus på prosess, og ikke kun funksjonalitet. Hele veien ser vi prosjektmedarbeidere som strekker seg langt for å realisere prosjektet, og dette trekkes også trekkes frem i flere av våre intervjuer. I neste ERP-prosjekt bør fylkeskommunen ta med seg det som har fungert godt og legge til rette for at prosjektmedarbeidere, og særlig prosessansvarlige, kan benytte sin erfaring og kunnskap.

## 2. Ta i bruk velegnet prosjektmetodikk

Vi anbefaler at fylkeskommunen benytter velegnet prosjektmetodikk - som Prosjektveiviseren eller Prince2. Metodikken bør beskrive et sett med faser som prosjektet skal gjennomføre. Denne bør også adressere beslutningspunkter/faseoverganger og styringsdokumentasjon som skal utarbeides underveis i prosjektet. Vi anbefaler at hensiktsmessig tilpasning av dokumentasjon gjøres ut fra prosjektets faktiske behov for detaljeringsnivå, men anbefaler at man ved skalering av malverk unngår å slette kapitler som ikke skal benyttes. Skriv heller kort hvorfor man tilpasser og hvem som har besluttet hva og når.

## 3. Sett riktig ambisjonsnivå med utgangspunkt i endringskultur og endringsvilje

Fylkeskommunen bør avklare om den skal lage verdens beste ERP-løsning eller bare bytte system og fortsette som tidligere - eller en eventuell en mellomløsning. Sørg for at anskaffelsen er forankret opp mot relevante styringsdokumenter som IT- eller digitaliseringsstrategi, men for å være i stand til å sette riktig ambisjonsnivå anbefaler vi at fylkeskommunen vurderer om de ansatte er motivert for endring og om de er inneforstått med hva endring innebærer av bidrag fra de selv. Vi anbefaler at fylkeskommune gjennomfører en analyse av endringsmotstand i organisasjonen - en motstands/modenhetsanalyse - og tar utgangspunkt i den ved utarbeidelse av prosjektets målsetninger.

## 4. Struktur prosjektet hensiktsmessig og etablerer tydelig rollefordeling

Vi anbefaler at fylkeskommunen sørger for at prosjektet struktureres med riktig kompetanse og erfaring. Vår vurdering er at denne typen prosjekt forutsetter tilstrekkelig tilgang på kompetanse og erfaring med ERP og anskaffelser. Dette er en forutsetning for å kunne forstå markedet, styre prosjektet og vurdere sammenhengene i relevante avtaleformer som SSA-T, SSA-L, SSA-O eller andre avtalestandarder. Videre anbefaler vi at prosjektet legger til rette for aktiv eierstyring ved å etablere tydelig rollefordeling slik at styringsgruppen er i stand til å planlegge, overvåke og kontrollere prosjektet basert på kost, tid og omfang. Rollefordelingen bør formelt beskrives, forankres og forstås på alle nivå - fra ledergruppe via styringsgruppe til operativ prosjektgruppe. Vår anbefaling er at prosjekteier med delegert ansvar til prosjektleder bør ha overordnet ansvar og kjennskap til *alt*, mens ledelsen må bli tilstrekkelig involvert ved beslutninger.

## 5. Velg en anskaffelsesprosedyre som passer til ERP-anskaffelser

Basert på vår kunnskap om ERP-markedet så mener vi at anskaffelse og innføring av ERP i fylkeskommunen i stor grad innebærer tilpasning av hylleware. Vår generelle anbefaling er derfor at konkurranse med forhandlinger er hensiktsmessig. ERP-anskaffelser oppfyller vilkårene i anskaffelsesforskriften for både konkurransepreget dialog og konkurranse med forhandling. Dersom fylkeskommunen likevel ønsker å bruke konkurransepreget dialog, anbefaler vi at fylkeskommunen sørger for å utnytte mekanismene i dialogfasen slik at konkurransegrunnlag blir tilstrekkelig detaljert og legger til rette for stram prosjektstyring i implementeringsprosjektet.

## 6. Gjør en grundig vurdering av scope og trinnvis produksjonssetting

Vår generelle vurdering er at en totalløsning øker risiko og vi anbefaler derfor at fylkeskommunen deler opp scope ved neste ERP-anskaffelse. Fylkeskommune bør i større grad anskaffe best-of-breed-løsninger som håndterer samspillet mellom løsningene ved hjelp av API-baserte integrasjoner. Moderne skyløsninger har velutviklede API-grensesnitt som muliggjør kostnadseffektiv integrasjonshåndtering. Dersom fylkeskommunen likevel ønsker å gå for en totalløsning bør prosjektet først og fremst sørge for å identifisere *alle* relevante risikoelement med tilhørende risikoreduserende tiltak. Et neste ERP-prosjekt bør også gjøre en grundig vurdering av trinnvis produksjonssetting - enten ved å dele opp organisasjonen eller ved å fordele idriftsettelse av ny funksjonalitet over flere faser.

## 7. Vurder leverandører som har dokumentert bransjeerfaring

Vi anbefaler at fylkeskommunen legger vekt på bransjeerfaring. Det innebærer at fylkeskommunen bør velge en leverandør som har erfaring fra, fokus på og riktige løsninger for sin bransje - og som kjenner særegenheter ved offentlig sektor og fylkeskommune spesielt. Bransjeerfaring er viktig for at leverandøren kan bidra med sin beste praksis. Vi anbefaler at fylkeskommunen sørger for å gjennomføre en grundig prekvalifisering og evaluering. Leverandørens oppgitte kundereferanser bør undersøkes nøye. Videre bør man søke innsyn i strategi/«roadmap» til systemleverandøren og vurdere en proof-of-concept-fase for å bli helt trygg på at leverandøren er i stand til å levere det den lover.

## 8. Reduser risiko ved å finne balanse mellom fagkompetanse og helhetsperspektivet

Med utgangspunkt i vår erfaring og vurdering av gjennomført prosjekt så mener vi at manglende balanse mellom fagkompetanse og helhetsperspektivet har bidratt til å øke risiko i prosjektet - spesielt ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag og evaluering av tilbud. Vi anbefaler derfor at fylkeskommunen i større grad stoler på fagressurser sine vurderinger i utarbeidelse- og evaluering av krav og behov. For å balansere behovene og ivareta helhetsperspektivet anbefaler vi at et fremtidig ERP-prosjekt benytter rollen løsningsarkitekt. Denne vil også kunne støtte prosjektleder i de administrative vurderinger som skal fattes. Et fremtidig prosjekt bør tilstrebe å unngå at beslutninger blir tatt i siloer, men heller legge til rette for dialog og samarbeid på tvers av faggrupper. Videre anbefaler vi at også enkelte fagpersoner bistår i kravstilling og evaluering av administrative krav, slik som for eksempel prosjektgjennomføring, testing og pris. Avslutningsvis anbefaler vi et enda tettere samarbeid mellom prosjekt og styringsgruppe hvor blant annet tildelingskriterier, valg av leverandør og risiko forankres i langt større grad.

## 9. Ta konsekvensen av valg knyttet til prosjektgjennomføring og kontraktsstandard

Vi anbefaler at fylkeskommunen velger en kontraktsform som henger sammen med valgt prosjektplan og tar konsekvensen av dette ved prosjektgjennomføring. Prosjektleder må ha et aktivt forhold til prosjektoppfølgning. Dette er en forutsetning for stram prosjektstyring, tett oppfølging av- og samarbeid med valgt leverandør. Prosjektleder må sørge for at fylkeskommunens behov blir ivaretatt i tilstrekkelig grad ved å stille krav til rapportering. Dette bør gjøres ved å styre prosjektet i faser og milepæler i henhold til valgt kontrakt.

