

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**Arbejdsmarkedsstyrelsens
edb-projekt AMANDA**

**Oktober 2001
RB B201/01**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	22
A. Indledning	22
B. Formål	24
C. Afgrænsning.....	24
D. Metode	25
III. AMANDA-projektets overordnede forløb	27
A. Forberedelsen af AMANDA-projektet	27
B. Udviklingen af AMANDA.....	32
C. Overtagelsen af AMANDA og det efterfølgende forløb	42
IV. AMANDA-projektets forberedelse	50
A. Udarbejdelse af behovsanalyse og kravspecifikation	50
B. Udbudsfasen herunder valg af leverandør og kontraktindgåelsen ..	54
V. AMANDA-projektets organisering og styring	58
A. Projektets organisering og tilrettelæggelse	58
B. AMS'/AF's samarbejde med leverandøren.....	67
C. Den interne styring i AMS/AF.....	75
VI. AMANDA's funktionalitet og konsekvenserne af systemets idriftsættelse.....	86
A. AMANDA-systemets funktionalitet ved idriftsættelsen den 10. april 2000	86
B. Konsekvenser af AMANDA-systemets idriftsættelse	89
C. Forbedringer af AMANDA-systemet	93
VII. Økonomien i AMANDA-projektet.....	97
A. Forbrug 1996-2000 og forventet forbrug 2001	97
B. Omkostningsstyringen	101
C. Inddragelse af eksterne konsulentfirmaer	109
D. Driftsomkostninger	114
VIII. Arbejdsministerens oplysninger til Folketinget og Folketingets udvalg	117
A. Arbejdsministeriets tilsyn med AMANDA-projektet.....	119
B. Arbejdsministerens aktstykker til Finansudvalget	120
C. Arbejdsministerens besvarelse af spørgsmål fra Folketinget og Finansudvalget	122
IX. Sammenfatning	125

Beretning om Arbejdsmarkedsstyrelsens edb-projekt AMANDA

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Denne beretning vedrører Arbejdsmarkedsstyrelsens (AMS) edb-projekt AMANDA. Rigsrevisionens beretning til statsrevisorerne om gennemførelsen af statslige edb-projekter (statsrevisorernes beretning nr. 9/99) viste bl.a., at AMANDA-projektet på daværende tidspunkt havde væsentlige problemer i forhold til projektets tid og økonomi. I forlængelse heraf anmodede statsrevisorerne Rigsrevisionen om at foretage en udtømmende undersøgelse af AMANDA-projektet og herunder efterprøve, om arbejdsministerens oplysninger til Folketinget og Finansudvalget om AMANDA-projektet har været fyldestgørende. Rigsrevisionen afgav i september 2000 notat til statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af undersøgelsen.

2. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse har været at foretage en udtømmende undersøgelse af AMANDA-projektet og herunder efterprøve, om arbejdsministerens oplysninger til Folketingets Finansudvalg har været fyldestgørende, samt om ledelsesforankringen og -engagementet har været reelt i AMANDA-projektet. Delformålene med undersøgelsen har været

- at vurdere styringen af AMANDA-projektets forberedende fase frem til kontraktindgåelsen i 1996,
- at vurdere den overordnede styring af AMANDA-projektets gennemførelse,
- at vurdere AMANDA-systemets funktionalitet ved idriftsættelsen i april 2000 og beskrive de konsekvenser idriftsættelsen havde for opgavevaretagelsen,
- at beskrive og vurdere projektets samlede økonomi, herunder styringen af eksterne konsulenter, og
- at vurdere, om arbejdsministeren har givet Folketinget, herunder Folketingets udvalg, fyldestgørende oplysninger om projektet.

3. Der har efter idriftsættelsen af AMANDA den 10. april 2000 været arbejdet med at forbedre systemet, og en ekspertgruppe har anbefalet en række ændringer af systemet med henblik på at gøre systemet mere hensigtsmæssigt. En række af de planlagte forbedringer udestår, og Rigsrevisionen har således ikke kunnet foretage en endelig vurdering af AMANDA-systemets funktionalitet.

AMANDA-projektet

4. 1. januar 1994 trådte lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik (lov nr. 1065 af 22. december 1993), i daglig tale arbejdsmarkedsreformen, i kraft. Med arbejdsmarkedsreformen indførtes mål- og rammestyring i Arbejdsformidlingen (AF), som på den ene side skulle sikre, at arbejdsmarkedsindsatsen skulle udformes inden for nogle overordnede arbejdsmarkedspolitiske målsætninger, og på den anden side skulle skabe mulighed for en regionalisering af arbejdsmarkedsindsatsen, som kunne gøre indsatsen mere fleksibel i forhold til de arbejdsmarkedspolitiske forskelle, der var regionerne imellem.

I forbindelse med reformens ikrafttræden bad Arbejdsministeriet et konsulentfirma om at undersøge, hvorvidt igangsatte og planlagte edb-initiativer kunne understøtte arbejdsmarkedsreformen. Det var konsulentfirmaets anbefaling, at der blev udarbejdet en samlet behovsanalyse, som omfattede samtlige AF's opgaver, Arbejdsministeriets centrale behov for styring, opfølgning og statistik samt øvrige interessenters behov. Behovsanalysen skulle udmøntes i en kravspecifikation, og på basis heraf skulle der gennemføres et udbud omfattende udvikling af et nyt helhedsorienteret edb-system til Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS) og AF.

5. Ved aktstykke nr. 242 af 16. april 1996 blev Folketingets Finansudvalg anmodet om at tiltræde bevilling til udviklingen af AF's nye edb-system AMANDA. Tilslutning blev givet af Finansudvalget den 2. maj 1996, og der blev den 10. maj 1996 indgået kontrakt mellem AMS og en leverandør om udvikling og levering af et nyt edb-system.

Projektet skulle omfatte sagsbehandlingssystem, planlægningssystem, økonomisystem, intern administrationssystem, driftsplanlægningssystem og informationservice. Det oprindeligt planlagte afslutningstidspunkt for projektet

var fastsat til august 1998. Projektets økonomiske ramme var 214,4 mio. kr. ekskl. moms.

6. Undervejs i udviklingen af AMANDA-systemet har der været en lang række problemer, som har gjort gennemførelsen af AMANDA-projektet dyrere end antaget, og som har bevirket væsentlige forsinkelser i forhold til den oprindeligt fastlagte tidsplan for projektet.

Der er indgået 6 allonger (tillæg) til AMANDA-kontrakten, og Finansudvalget er blevet orienteret om udviklingen i AMANDA-projektet ved foreløbig 15 aktstykker siden kontraktindgåelsen og frem til aktstykke nr. 263 af 14. juni 2001.

7. AMANDA-projektet blev idriftsat på landsplan den 10. april 2000, mere end 2 år senere end projektets oprindelige tidsplan lagde op til. AMANDA skabte efter idriftsættelsen betydelige problemer for opgavevaretagelsen på landets arbejdsformidlinger. I juni 2000 besluttede arbejdsministeren, at en ekspertgruppe skulle vurdere en række forhold omkring AMANDA-systemet på kort og på lang sigt. Imens pågik fejlrettelser af det idriftsatte system.

8. Den 10. oktober 2000 kom rapporten med ekspertgruppens anbefalinger. Rapporten indeholdt 3 hovedanbefalinger:

- Optimering af AMANDA-systemet inden for en fast beløbsgrænse
- Udskiftning af infrastrukturen
- Udskiftning af OS/2-plattformen.

Arbejdsministeriet besluttede at følge anbefalingerne, som i finansåret 2001 blev budgetteret til 120 mio. kr. Arbejdet med udskiftning af infrastruktur og ændring af AMANDA-plattform er endnu ikke afsluttet.

AMANDA-projektets forberedelse

9. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det forberedende arbejde blev tilrettelagt og ledet af en styregruppe, hvori styrelsens direktør og chefer fra 2 AF-regioner var repræsenteret. Undersøgelsen viste desuden, at såvel de

centrale som centrale brugere af det nye edb-system blev inddraget i fastsættelsen af behov og krav til systemet.

Rigsrevisionens undersøgelse viste endvidere, at det, bl.a. på baggrund af rådgivning fra et eksternt konsulentfirma, var målsætningen med AMANDA-projektet at udarbejde et samlet system, som skulle tilgodese mange interessenters behov og være meget fleksibelt. Hensynet hertil har bevirket, at edb-systemet blev meget stort og komplekst.

Udkast til behovsanalyse forelå i juli 1994. Herefter afholdtes en høringsrunde, hvor såvel departementet som AF og eksterne interessenter blev hørt. Styrelsen færdiggjorde behovsanalysen, som efterfølgende dannede udgangspunkt for udarbejdelsen af en kravspecifikation.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at AMS' ledelse har deltaget aktivt i udarbejdelsen af AMANDA-systemets behovsanalyse og kravspecifikation, men at der, som en konsekvens af det overordnede ønske og de fremkomne anbefalinger om et system, der kunne tilgodese mange interessenters behov, kun i begrænset omfang har været foretaget fravalg af funktionalitet, som kunne have reduceret systemets størrelse og kompleksitet. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at AMS' ledelse har styret det forbedrende arbejde og herunder har sikret deltagelse fra det regionale niveau.

10. I marts 1995 blev udbudsbekendtgørelsen vedrørende nyt edb-system til AMS/AF offentliggjort i EF-tidende.

Ved fristens udløb havde 3 af de 6 leverandører, der af styrelsen var blevet prækvalificeret, afgivet tilbud. Efter rådgivning fra Kammeradvokaten aflyste AMS det iværksatte EU-udbud, idet ingen af de indkomne tilbud var egnede, og da det ifølge EU's udbudsregler ikke var tilladt at forhandle med leverandørerne.

I stedet iværksatte styrelsen i juli 1995 et udbud efter forhandling med de 3 leverandører. 2 af tilbudsgiverne slog sig efterfølgende sammen om et tilbud, således at der herefter kun var 2 tilbud. Styrelsen konkluderede, at begge tilbud samlet set opfyldte kravene opstillet i udbudsmaterialet, men at tilbudsgiver 1's tilbud var det mest favorable, hvorfor denne blev indstillet valgt til opgaven.

Den valgte tilbudsgiver ønskede imidlertid i november 1995 at blive frigjort fra tilbudet, hvorfor AMS valgte at optage forhandlinger med den tilbageværende leverandør.

Resultatet af forhandlingerne blev, at AMS den 10. maj 1996 indgik kontrakt med leverandøren

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at udbudet af AMANDA-projektet er sket i overensstemmelse med reglerne for udbudsforretninger, samt at dette bl.a. er sikret med bistand fra Arbejdsministeriet og Kammeradvokaten. Således har Kammeradvokaten været inddraget i alle faser i udbudsforretningen og har godkendt alle styrelsens handlinger med hensyn til udbudsformer, frister mv.

Rigsrevisionens undersøgelse har desuden vist, at de konkrete tilbud blev kritisk vurderet ud fra en række nærmere beskrevne kriterier. Det må dog samtidig konstateres, at feltet af potentielle leverandører har været ganske snævert. Den valgte leverandør var ikke styrelsens umiddelbart foretrukne, men AMS vurderede, at leverandørens bud kunne leve op til udbudsmaterialets krav. Det er Rigsrevisionens vurdering, at AMS har foretaget en kritisk vurdering af de indkomne tilbud. Efter Rigsrevisionens opfattelse kunne AMS dog have rådført sig med andre statslige institutioner med henblik på at inddrage deres erfaringer i vurderingen af leverandørerne.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at AMS ved kontraktindgåelsen har levet op til de normer for god offentlig kontraktsskik, der var gældende i 1996. Rigsrevisionen har dog konstateret, at kontrakten har voldt problemer undervejs i projektet, samt at AMS ikke har været tilfreds med anvendelsen af statens standardkontrakt.

AMANDA-projektets organisering og styring

11. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Arbejdsministeriet ikke har været repræsenteret i projektorganisationen for AMANDA. Departementet ønskede ikke en sådan deltagelse, fordi projektets "ejerskab" lå i AMS, hvorfor ministeriet fandt det mest hensigtsmæssigt, at styringen var forankret i AMS. Dog udbad ministeriet sig ved projektets start løbende rapporteringer om projektets udvikling. Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at departementet har været i tæt dialog med AMS om en række kritiske elementer i projektførelsen.

12. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at den overordnede styring af AMANDA-projektets gennemførelse har været forankret i AMS' øverste ledelse. AMS havde forud

for projektstart foretaget organisatoriske ændringer med henblik på at styrke AMANDA-projektets styring. Rigsrevisionens undersøgelse har samtidig vist, at AMS fra begyndelsen havde hyret en projektcontroller fra et konsulentfirma, der skulle bistå AMS med styringen af projektet. AMS har tillige gennem udviklingen af AMANDA haft en intern styregruppe med ledelsesmæssig repræsentation fra en række AF-regioner, således at det i projektorganisationen blev sikret, at både den centrale styrelse og de decentrale arbejdsformidlinger har været involveret i hele projektforløbet. Rigsrevisionens undersøgelse har tillige vist, at AMS har styrket sin projektledelse undervejs i projektforløbet, bl.a. ved at sætte ekstra ressourcer ind i projektledergruppen og ved at overdrage væsentlige dele af projektledelsen til styrelsens (eksterne) projektcontroller.

Der har ved projektets begyndelse været udarbejdet spilleregler for samarbejdet mellem AMS/AF og leverandøren, som har givet anvisninger til, hvordan møder skulle forberedes og afvikles, hvordan tids- og aktivitetsplaner skulle udarbejdes, og der har været aftaler om milepælsplanlægning og afrapportering om projektets fremdrift. Det er Rigsrevisionens vurdering, at projektorganisationen og spillereglerne for dens virke, ansvarsområder m.m. er grundigt beskrevet. Projektorganisationen og de beskrevne forretningsgange blev således også positivt vurderet i forbindelse med et konsulentfirmas gennemgang af AMANDA-projektet i maj 1998. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den etablerede projektorganisation og de beskrevne forretningsgange overordnet set var et udmærket udgangspunkt for styringen af AMANDA-projektet, herunder for AMS' samarbejde med leverandørorganisationen.

13. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at der har været en række problemer forbundet med at få samarbejdet til at fungere på en hensigtsmæssig måde og i overensstemmelse med aftalte spilleregler for projektet. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at AMS' ledelse ved gentagne lejligheder har konfronteret leverandøren med de problemer, der har været forbundet med samarbejdet, uden at dette dog har bragt problemerne til ophør. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at samarbejdet med leverandøren i store dele af projektforløbet ikke har fungeret tilfredsstillende, og at AMS' ledelse trods gentagne forsøg

ikke har formået at bringe leverandøren til at arbejde efter aftalte spilleregler.

Et konsulentfirma blev i maj 1998 af styrelsen bedt om at vurdere, om projektforsløbet hidtil var forløbet på en hensigtsmæssig måde, herunder om det var sket i overensstemmelse med de aftalte rammer for projektet. Konsulentfirmaet vurderede, at der var en række kritiske forhold i projektforsløbet, som kunne give problemer. Bl.a. var det observeret, at bindinger til andre delprojekters aktiviteter ikke fremgik af tidsplan eller hovedaktivitetsbeskrivelser, at den kritiske vej i projektet ikke fremgik af projektplanen, og at detaljerede rullende planer ikke blev leveret som efterspurgt af AMS i den fælles styregruppe. Videre havde konsulentfirmaet observeret en række problemer omkring ufyldstgørende information om projektet og manglende efterlevelse af aftalte spilleregler, hvilket ifølge konsulentfirmaet forringede ledelsens mulighed for at foretage den rette overordnede styring. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at den fælles styregruppe reelt ikke har haft mulighed for at foretage den rette overordnede styring fra midten af 1996 frem til midten af 1998 som følge af leverandørens ufyldstgørende information om projektet. På den baggrund er det Rigsrevisionens opfattelse, at styrelsen i samarbejde med Arbejdsministeriets departement mere konsekvent og på et tidligere tidspunkt burde have løst problemet med leverandørens manglende planlægning. Rigsrevisionen er dog opmærksom på, at kontrakten kun indeholdt sanktionsmuligheder i tilfælde af, at leverandørens leveringsforpligtelser ikke blev overholdt.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at AMS' ledelse efter gentagne problemer med leverandøren overgik til en mere stram kontraktstyring, og at der som en følge heraf skete en intensivering af Kammeradvokatens inddragelse i projektet, ligesom også konsulentbistanden blev intensiveret betragteligt. Ifølge AMS har kontraktstyringen ikke været problemfri, idet der bl.a. har været en række fortolkningsproblemer i relation til dele af kontrakten. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der i AMANDA-projektet har været anvendt betydelige kræfter på en stram kontraktstyring, samt at disse kræfter kunne have været anvendt bedre på anden vis. Det er dog også Rigsrevisionens vurdering, at kontraktstyringen var en naturlig følge af det forudgående hændelsesforløb.

Det er i Teknologirådets rapport om statslige IT-projekter pointeret, at kontraktstyring kan blokere for en mere hensigtsmæssig styring, som i højere grad fokuserer på de bedste løsninger frem for løsninger, der er beskrevet på et ofte meget tidligt tidspunkt.

14. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at AMS' ledelse har haft problemer med at sikre tilstrækkelige personaleressourcer til udviklingen af AMANDA, særligt ressourcer, som skulle indhentes fra AF-regionerne. Problemerne kan bl.a. tilskrives en generel undervurdering af det nødvendige ressourcebehov til projektet. Men problemerne er også skabt ved, at der i dele af organisationen ikke har været en tilstrækkelig forståelse for, at der skulle bidrages med ressourcer til udviklingen af AMANDA-systemet. Undersøgelsen viste, at AMS' ledelse har haft visse problemer med at brede projektet ud i hele AMS/AF-organisationen, således at der fra alle dele af organisationen var opbakning til AMANDA-projektet.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at der har været visse problemer i forhold til bl.a. delprojektgruppeledernes beføjelser over for andre medarbejdere og chefer i AF, men Rigsrevisionen finder det i øvrigt vanskeligt entydigt at pege på dette som årsag til problemerne. Det er dog positivt, at der har været iværksat tiltag med henblik på at løse de konstaterede problemer i forhold til projektets ressourcesituation og problemerne med, at AF-medarbejdere blev kaldt hjem fra AMANDA-opgaver.

15. Undersøgelsen har endelig vist, at der i den interne styregruppe har været en del opmærksomhed rettet mod uddannelses- og informationsindsatsen forud for AMANDA's implementering. Der har løbende været udarbejdet risikoanalyser omkring projektets uddannelses- og informationsniveau, og der har bl.a. været tiltag, som skulle sikre AMS/AF-organisationen et passende informationsniveau med henblik på at afstemme brugernes forventninger til AMANDA med det system, som rent faktisk ville blive leveret. Der blev forud for idriftsættelse foretaget såkaldte "implementerings-tjek" i regionerne. Rigsrevisionen finder det positivt, at der løbende har været sat fokus på implementeringsforberedelserne samt fulgt op herpå.

AMANDA's funktionalitet og konsekvenserne af systemets idriftsættelse

16. Den 10. april 2000 blev den del af AMANDA-systemet, der skulle erstatte AF's tidligere edb-system AF-MATCH, idriftsat. Dvs. at hovedindholdet i sagsbehandlingssystemet, økonomisystemet og planlægningssystemet blev sat i drift. Enkelte dele fra fase 2 er senere idriftsat. Endnu udestår dog bl.a. et personaleadministrativt system samt mindre delsystemer under sagsbehandlingssystemet.

17. Det er Rigsrevisionens vurdering, at AMANDA blev idriftsat med en funktionalitet, der levede op til de tekniske krav, der blev stillet til systemet i kravspecifikationen i 1996.

Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at der har været en række ændringer til det oprindeligt aftalte AMANDA-system. Ligeledes har undersøgelsen vist, at der har været behov for at videreudvikle systemet på en række områder, også før systemet blev idriftsat. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at det ikke i et projekt som AMANDA, hvor udviklingen strækker sig over flere år, har været muligt til fulde at tage højde for, hvilke nødvendige eller mulige ændringer der ville være til projektet, efterhånden som udviklingsarbejdet skred frem. Bl.a. åbnede den teknologiske udvikling for muligheder, der ikke tidligere havde været til stede. Det var planlagt, at det oprindelige system skulle indeholde 5 nøgleområder. Funktionaliteterne under disse 5 nøgleområder er til stede i AMANDA, men derudover indeholder AMANDA nye funktionaliteter. AMS har efter projektets begyndelse iværksat videreudviklinger på en række områder, bl.a. a-kassernes elektroniske adgang til tilmelde- og afmeldefunktionen, og nogle edb-mæssige konsekvenser af arbejdsmarkedsreformens 3. fase, som ikke kunne være indeholdt i det oprindelige projekt.

18. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at idriftsættelsen af AMANDA-systemet medførte et betydeligt produktionsfald for AF's opgavevaretagelse, idet medarbejdernes tidsforbrug ved afvikling af de enkelte arbejdsopgaver steg voldsomt ved anvendelsen af AMANDA. Overordnet kunne den væsentligste nedgang konstateres i 2. kvartal 2000, hvor systemet blev taget i brug. Arbejdsministeriet har oplyst, at kvaliteten af AF's ydelser dog er højnet som følge af, at en mere detaljeret registrering har givet bedre mulig-

hed for at matche de rette personer med de ledige job. Endvidere viste undersøgelsen, at der har været betydelige forskelle i de produktionsmæssige konsekvenser af AMANDA-systemets idriftsættelse mellem regionerne. Rigsrevisionen har med tilfredshed noteret sig, at AMS har iværksat et arbejde med erfaringsudveksling mellem regionerne med henblik på at videreformidle viden om den mest hensigtsmæssige brug af systemet og dermed øge AF's produktion.

19. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i det idriftsatte system viste sig fejl og uhensigtsmæssigheder til stor gene for brugerne til trods for, at AMS teknisk set havde fået det system, der var lagt op til i kontrakten (kravspecifikationen). Der har ved udviklingen af AMANDA været stor fokus på systemets svartider. For at opfylde kravene til svartider blev systemet udviklet med mange mindre skærbilleder, hvilket havde uheldig indvirkning på systemets overskuelighed og dermed brugervenlighed. Det er således Rigsrevisionens vurdering, at der – uanset at der har været involveret brugere i alle faser af udviklingen af AMANDA – ikke blev taget tilstrækkeligt hensyn til, at systemet skulle være brugervenligt og understøtte hensigtsmæssige arbejdsprocesser.

Den interne styregruppe reagerede umiddelbart på problemerne ved at identificere 5 problemområder, hvorfra der blev opstillet en række konkrete ændringer til forbedring af systemet. Ligeledes blev det besluttet at iværksætte en analyse af samtlige forretningsgange for herved at tilvejebringe et samlet overblik over de væsentligste fejl og uhensigtsmæssigheder i systemet. På baggrund heraf fremkom 22 ændringsforslag, hvor hovedindholdet var at ændre brugerdialogen således, at der i større grad kunne udformes overbliksbilleder og således, at indtastningen af oplysninger i AMANDA lettedes for AF-medarbejderne.

I oktober 2000 kom en rapport fra en nedsat ekspertgruppe. Det var ekspertgruppens vurdering, at AMANDA kunne bringes til at bidrage positivt for AF's arbejde, men at dette forudsatte en række omkostningskrævende reinvesteringer i såvel infrastruktur som funktionalitet.

På baggrund af ekspertrapportens anbefalinger udarbejdede AMS i november 2000 en ny prioritering af ændringer til AMANDA-systemet ud fra en vurdering af ændrin-

gernes produktivitets- og kvalitetsmæssige gevinst set i sammenhæng med omkostningerne.

Rigsrevisionen har noteret sig, at AMS efter idriftsættelsen af AMANDA har igangsat en række initiativer med henblik på at forbedre systemet, bl.a. som følge af ekspertgruppens anbefalinger. Forbedringerne forventes afsluttet i første kvartal 2002. Effekten af disse forbedringer kan først opgøres i løbet af 2002, om end Arbejdsministeriet har oplyst, at der har været positive tilkendegivelser fra AF-medarbejderne på de forbedringer, som indtil videre er indført.

Økonomien i AMANDA-projektet

20. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de totale omkostninger til AMANDA-projektet på nuværende tidspunkt forventes at beløbe sig til godt 650 mio. kr., heri indregnet et skønnet internt ressourceforbrug frem til 10. april 2000. Den oprindelige aktstykkebevilling til AMANDA-projektet på 214,4 mio. kr. forventes fuldt ud anvendt. Hertil kommer relaterede udgifter og udgifter til optimering, infrastruktur og platformskift samt forbrug af interne personaleressourcer mv. på knap 440 mio. kr. De årlige driftsudgifter forventes i 2001 at beløbe sig til 93,0 mio. kr.

Finansieringen af AMANDA-projektet er bl.a. sket via aktstykke nr. 242 af 16. april 1996. De AMANDA-relaterede udgifter samt ordinære og ekstraordinære udviklingsudgifter er for hovedpartens vedkommende finansieret inden for Arbejdsministeriets samlede ramme, idet rammen dog på finansloven for 2000 ekstraordinært blev forhøjet med et engangsbeløb på 50 mio. kr. til AMANDA-projektet. Endelig er ministeriets ramme forhøjet med 120 mio. kr. på finansloven for 2001 til finansiering af udgifter i tilknytning til edb-systemet AMANDA.

Undersøgelsen viste, at Arbejdsministeriet ved den økonomiske opfølgning valgte en model med 2 hovedkategorier, dels aktstykkebevillingen og dels AMANDA-relaterede udgifter. Aktstykkebevillingen vedrørte betalinger af kontraktens leverancer, mens AMANDA-relaterede udgifter hovedsageligt var udgifter som følge af det lange og komplicerede projektførløb. Ministeriet har oplyst, at efterhånden som projektets kompliceringsgrad steg, havde der været udgiftstyper, som var vanskelige at placere, og der havde således i visse tilfælde været tale om en gråzone mellem de 2 kategorier, idet dog alle projektudgifter var

blevet oplyst over for Finansudvalget. Arbejdsministeriet oplyste videre, at udgifter til nødvendige ændringer af AF's IT-infrastruktur og driften heraf var holdt uden for aktstykkebevillingen, ligesom udgifter til nødvendig videreudvikling af AMANDA ikke var forudsat afholdt på tidspunktet for det oprindelige aktstykkets fremlæggelse.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke har foreligget en konteringsvejledning, fordelingsnøgle eller andre skriftlige retningslinjer, der beskrev principperne for fordelingen af de forskellige udgiftstyper i AMANDA-projektet, men at der i forløbet konkret er blevet taget stilling til, på hvilke interne konti udgifterne skulle konteres. Det er Rigsrevisionens vurdering, at konteringen som en følge heraf har været uklar. Rigsrevisionens undersøgelse viste således, at der var foretaget mange omkonteringer på AMS' interne konti. Omkonteringerne fandt ofte sted umiddelbart efter udløbet af et finansår. Med hensyn til omkonteringerne størrelse konstaterede Rigsrevisionen til eksempel, at der i udgifterne i en kategori, som i 1998 endte med at beløbe sig til ca. 20 mio. kr., forinden var sket omkontering for godt 14 mio. kr.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at alle aktstykke- og AMANDA-relaterede udgifter til AMANDA-projektet har været oplyst over for Finansudvalget. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at de økonomiske oplysninger i aktstykkerne burde have været klarere, idet der fx ikke i aktstykkerne foretages en opsummering af økonomien i projektet, men alene oplyses om ændringer/stigninger i udgiftsposter.

Om driftsudgifterne i forbindelse med AMANDA fremgår det af aktstykke nr. 242 af 16. april 1996, at de årlige driftsudgifter vil blive afholdt af AMS'/AF's ordinære driftsbevillinger. Det fremgår videre, at de endelige driftsomkostninger først vil kunne fastlægges i forbindelse med indgåelsen af en aftale om driften af det nye edb-system efter EU's udbudsregler. I aktstykke nr. 250 af 16. juni 1998 blev det oplyst, at AMS efter udbud har indgået aftale med en driftsleverandør om drift og vedligeholdelse af AMANDA-systemet (facility management). Det oplystes imidlertid ikke i aktstykket, hvad driftsomkostningerne beløb sig til. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Arbejdsministeriet i det førstkommende aktstykke efter indgåelsen af

driftsaftalen burde have oplyst, hvad de årlige driftsudgifter til systemet ville beløbe sig til.

21. Der har gennem AMANDA-projektet været en øget brug af konsulenter med henblik på at styrke den ledelsesmæssige side af projektet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at AMS' håndtering af kontrakterne med de eksterne konsulentfirmaer har været særdeles mangelfuld. Rigsrevisionen finder det betænkeligt, at styrelsen ikke var i stand til at fremlægge kopi af de (del)aftaler, der har været indgået, idet gennemgangen af økonomien i AMANDA-projektet har vist, at nogle konsulentfirmaer har været honoreret for ydelser, som styrelsen ikke har kunnet fremlægge delaftaler/kontrakter om.

Henset til de betydelige beløb, som styrelsen har udbetalt til konsulentydelse, finder Rigsrevisionen, at det elementære krav om, at der skal foreligge en underskrevet aftale, der bl.a. indeholder de nærmere betingelser for ydelsen og samarbejdet mellem kunde og konsulentfirma, bør være opfyldt, senest når konsulentfirmaets arbejde går i gang. Desuden finder Rigsrevisionen, at styrelsen burde kunne fremvise de tilbud med referencer mv., som var gået forud for kontraktindgåelserne.

Af hensyn til brug af edb-faglig ekspertise i fremtidige IT-projekter finder Rigsrevisionen, at det burde overvejes generelt, hvordan staten kan tiltrække og fastholde relevante faggrupper og dermed blive mindre afhængig af at inddrage eksterne konsulenter i et projektforsløb. Rigsrevisionen skal anbefale, at Arbejdsministeriet via sin repræsentant i IT-rådet inddrager denne problemstilling i rådets arbejde.

Arbejdsministerens oplysninger til Folketinget og Folketingets udvalg

22. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Arbejdsministeriet forud for projektets begyndelse udbad sig rapporter om forløbet med henblik på at holde ministeriet og ministeren orienteret om projektets udvikling og således, at Finansudvalget kunne blive orienteret om væsentlige ændringer i projektet.

23. Undersøgelsen viste desuden, at Arbejdsministeriet har orienteret Finansudvalget om udviklingen i AMANDA-projektet gennem 15 aktstykker. Orienteringen har

bl.a. imødekommet Finansudvalgets anmodning af 2. september 1998 om kvartalsvise statusrapporter.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at Arbejdsministeriets orienterende aktstykker var baseret på bidrag fra AMS. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at aktstykkerne i store træk gengiver de begivenheder omkring AMANDA-projektets forløb, som har været aktuelle og væsentlige i AMANDA-projektets forskellige mødefora. Der har i aktstykkerne bl.a. været oplyst om projektets økonomiske udvikling og forsinkelser, jf. dog Rigsrevisionens bemærkninger til AMANDA's økonomi.

24. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ministerens svar på Folketingets spørgsmål om AMANDA-projektet var baseret på bidrag fra Arbejdsmarkedsstyrelsen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at arbejdsministerens besvarelser i det væsentlige gengiver de informationer, der har været ministeren i hænde på de pågældende tidspunkter. Undersøgelsen har vist, at der ikke i mødereferater, interne dokumenter e.l. fra AMS eller Arbejdsministeriet har været divergerende oplysninger i forhold til ministerens besvarelser.

Sammenfatning

25. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der har været en række problemer i AMANDA-projektet. Disse problemer har optrådt ikke blot i AMANDA-projektet, men i en række statslige IT-projekter. På baggrund af erfaringer fra disse projekter har der gennem de senere år været udgivet nogle anbefalinger, som også ville have haft gyldighed i AMANDA-projektet. Bl.a. kan nævnes Dansk Dataforenings: "Offentlige IT-projekter – på vej mod en skandalefri fremtid" fra april 2000 og "5 holdninger til offentlige IT-projekter – på vej mod en skandalefri fremtid" fra februar 2001. Desuden blev der i Rigsrevisionens beretning til statsrevisorerne om gennemførelse af statslige edb-projekter fra juni 2000 opstillet 10 anbefalinger om gennemførelsen af offentlige edb-projekter. Sidst er kommet Teknologirådets publikation: "Erfaringer fra statslige IT-projekter – hvordan gør man det bedre?" fra marts 2001. Anbefalingerne i disse rapporter bør tages i betragtning ved ethvert fremtidigt IT-projekt, idet de har udgangspunkt i en række forhold, som har vist sig problematiske ved gennemførelsen af flere offentlige IT-projekter.

26. I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse er Arbejdsministeriet over for Rigsrevisionen fremkommet med nogle anbefalinger af generel karakter om kontraktforhold og bevillingsprocedure på baggrund af ministeriets erfaringer med AMANDA-projektet. Disse erfaringer og anbefalinger ligger i forlængelse af de problemstillinger, som også er erfaret i andre statslige IT-projekter.

Således er der bl.a. i de senere år fra flere sider blevet peget på problemer ved statens standardkontrakter, der anvendes ved IT-projekter (K 33 og K 18), og problemerne behandles mere indgående i Teknologirådets rapport om statslige IT-projekter. I rapporten er det bl.a. nævnt, at standardkontrakternes udformning har bidraget til at komplicere samarbejdet mellem parterne. For det første fordi kravene til IT-systemet har været specificeret så detaljeret i udbudsmateriale og kontrakt, at det er blevet en spændetrøje i udviklingen af systemerne. For det andet fordi kontraktens bestemmelser er kommet til at styre projektførløbet. Den detaljerede kravspecifikation har fra starten låst udviklingsprocessen fast på en række tekniske løsninger, der har været umulige at specificere i udgangspunktet og svært eller nærmest umuligt at fravige, når udviklingsarbejdet først var sat i gang. I forbindelse med aftalen om finanslov for finansåret 2001 er der taget initiativ til at vurdere de nuværende standardkontraktens egnethed til IT-projekter. IT-rådet, der er et tværministerielt udvalg på afdelingschefniveau, har fået til opgave, sammen med juridiske eksperter, relevante brancheorganisationer og udvalgte konsulentfirmaer, at udarbejde nye og mere fleksible modeller for udbud og kontrakter til systemudviklingsleverancer, bl.a. med henblik på at gøre det lettere at opdele store projekter i mindre moduler. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der arbejdes med disse problemstillinger.

27. Det var endvidere Arbejdsministeriets vurdering, at der formentlig ville kunne ske en væsentlig reduktion af risikoniveauet ved større IT-projekter, såfremt der kunne indbygges en stop-go bevillingsprocedure på et tidspunkt, hvor der kan foretages en risikovurdering på basis af en fysisk skabelon af systemet i form af en prototype for vigtige eksempler på afvikling af forretningsprocesser. På dette tidspunkt vil man bedre kunne risikovurdere en række forhold: de teknologiske produktvalg, opdragsgivers og leve-

randørens IT-modenhedsgrad, hensigtsmæssigheden af den valgte systemløsning i relation til opnåelsen af de ønskede effekter; tids- og aktivitetsplaner mv. Hvis der foretages en opdeling af IT-projektet i 2 adskilte delprojekter: en projekteringsfase og en gennemførelsesfase, vil projekteringsfasen således med fordel kunne strækkes noget længere end, hvad der er sædvanligt ved anlægsprojekter, og således at den overordnede politiske beslutning i Finansudvalget vil kunne ske på grundlag af en mere sikker opgørelse af fordele, omkostninger og risici ved projektet.

I Dansk Dataforenings rapport om 5 holdninger til offentlige IT-projekter og Teknologirådets rapport om statslige IT-projekter lægges der op til en større politisk accept af, at der er risici forbundet med store IT-projekter. I Finansministeriets Budgetvejledning 2001 er der opstillet nye regler for igangsættelse og forelæggelse af IT-projekter, som i højere grad øger opmærksomheden på risici. Bl.a. fremgår det af budgetvejledningen, at der før forelæggelse og igangsætning af IT-projekter skal foretages en vurdering af væsentlige risikoelementer, som kan have betydning for projektets gennemførelse. Risikovurderingen skal bl.a. omfatte en vurdering af sandsynligheden for overholdelse af tidsplan og totaludgifter, hvilke risici der ud fra en teknisk vurdering er forbundet med projektet, organisationens parathed og leverandørens evne til at levere det bestilte. I budgetvejledningen tilskyndes der ligeledes til, at IT-projekter, der omfatter tilpasning af standardprogrammel eller nyudvikling, opdeles i flere bevillingsmæssigt adskilte delprojekter.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at der har været en tilfredsstillende styring af AMANDA-projektets forberedende fase frem til kontraktindgåelsen i 1996. Flere af de valg, der blev truffet i den forberedende fase, har efterfølgende vist sig at være mindre hensigtsmæssige. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at beslutningerne blev truffet på baggrund af et grundigt forarbejde, og at de i øvrigt var i overensstemmelse med projektets overordnede målsætninger,
- at styringen af AMANDA-projektet var forankret i Arbejdsmarkedsstyrelsens øverste ledelse, der udviste et stort engagement gennem hele projektforløbet,

- at styringsbetingelserne i gennemførelsesfasen var vanskelige, navnlig som følge af systemets størrelse og kompleksitet samt leverandørens manglende efterlevelse af aftalte spilleregler,
- at det idriftsatte AMANDA-system levede op til de oprindelige krav i kravspecifikationen, og at systemet allerede før idriftsættelsen blev ændret og videreudviklet på en række områder. Det idriftsatte system var imidlertid ikke brugervenligt og understøttede ikke hensigtsmæssige arbejdsprocesser, hvorfor der efterfølgende har været anvendt betydelige ressourcer på forbedringer af systemet,
- at AMANDA-projektets samlede udgifter blev væsentligt højere end oprindeligt antaget, hvilket skyldes den forlængede projektperiode samt et behov for videreudvikling og forbedring af systemet,
- at der ikke har foreligget en konteringsvejledning eller andre skriftlige retningslinjer til brug for konteringen af projektets udgifter på henholdsvis aktstykkebevilling og AMANDA-relaterede udgifter, hvorfor konteringen efter Rigsrevisionens opfattelse har været uklar. Endvidere er det Rigsrevisionens vurdering, at AMS' håndtering af kontrakter med eksterne konsulentfirmaer har været særdeles mangelfuld,
- at alle oplysninger til Folketinget og Folketingets udvalg var baseret på oplysninger fra AMS og i store træk har gengivet alle væsentlige og relevante oplysninger om projektet, herunder om projektets økonomi,
- at AMANDA-projektet, trods et stort ledelsesmæssigt engagement gennem hele projektforløbet, har været præget af store forsinkelser, væsentlige meromkostninger og et idriftsat system, som gav betydelige problemer for opgavevaretagelsen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at projektet har været underlagt vanskelige styringsbetingelser, navnlig som følge af ufleksible og uhensigtsmæssige udbuds- og kontraktformer samt bevillingsregler, der ikke var velegnede til gennemførelsen af et IT-projekt som AMANDA-projektet, og
- at der som følge af konstaterede generelle problemer i gennemførelsen af statslige edb-projekter er indført et nyt regelsæt for statslige IT-investeringer i Budgetvejledning 2001, og at IT-rådet har fået til opgave at udarbejde nye og mere fleksible modeller for udbud og kontrakter til IT-leverancer. Rigsrevisionen finder disse ændringer og initiativer positive og nødvendige.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

28. Rigsrevisionen afgav den 7. juni 2000 beretning til statsrevisorerne om gennemførelse af statslige edb-projekter (statsrevisorerens beretning nr. 9/99). Beretningen blev udarbejdet på anmodning fra statsrevisorerne, som 20. oktober 1998 var blevet anmodet af Finansudvalget om at udarbejde en revisionsmæssig undersøgelse og bedømmelse af statslige edb-projekter.

29. Af beretningen fremgik det bl.a., at der havde været vanskeligheder med hensyn til styringen og gennemførelsen af udviklingen af AMANDA-systemet (Arbejdsmarkedets nye database). Det fremgik videre, at projektet på daværende tidspunkt forventedes at ville vare dobbelt så lang tid som planlagt, og at forsinkelserne havde medført betydelige meromkostninger.

I forlængelse heraf anmodede statsrevisorerne Rigsrevisionen om at foretage en udtømmende undersøgelse af AMANDA-projektet og herunder efterprøve, om arbejdsministerens oplysninger til Folketinget og Folketingets Finansudvalg har været fyldestgørende.

Rigsrevisionen afgav i september 2000 notat til statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af undersøgelsen.

30. Ved aktstykke nr. 242 af 16. april 1996 søgte arbejdsministeren om Finansudvalgets tilslutning til, at AMS indgik kontrakt om levering af AMANDA-projektet, der skulle erstatte AF's hidtidige edb-system AF-MATCH. Projektet var opdelt i 2 faser, hvor den første fase – der omfattede sagsbehandlingssystem, planlægningssystem og økonomisystem – skulle erstatte AF's hidtidige edb-system. Den anden fase omfattede intern administration, driftsplanlægningssystem og informationservice.

31. Det oprindeligt planlagte afslutningstidspunkt for projektet var fastsat til august 1998. På tidspunktet for Rigsrevisionens undersøgelse af statslige edb-projekter oplyste Arbejdsministeriet, at AMANDA-projektet ville vare ca. 2 år længere end oprindeligt planlagt, dvs. det forventedes at blive afsluttet i oktober 2000. Siden er projektet blevet yderligere forsinket, og visse dele af systemets fase 2 er

endnu ikke taget i brug. Ibrugtagningen af de udestående fase 2-systemer afventer en analyse af produktivitsgevinsterne, og ibrugtagningstidspunkterne bliver planlagt i sammenhæng med udskiftningen af infrastruktur og platform.

32. Af aktstykke nr. 242 af 16. april 1996 fremgik det, at projektets økonomiske ramme var på 214,4 mio. kr. Af statsrevisorernes beretning nr. 9/99 fremgik det, at der i perioden 1996-1999 havde været AMANDA-relaterede merudgifter på i alt 133,3 mio. kr., som Arbejdsministeriet havde afholdt inden for ministeriets samlede bevilling. Frem til maj 2000 blev de AMANDA-relaterede udgifter forøget yderligere til i alt 192,3 mio. kr., og på finansloven for år 2001 blev projektet bevilget yderligere 120 mio. kr.

33. AMANDA-systemets fase 1 blev taget i brug på landsplan den 10. april 2000. I de følgende måneder medførte systemet store problemer for opgaveløsningen i AF-regionerne, og konsekvensen var, at produktionen i AF-kontorerne blev halveret i månederne umiddelbart efter ibrugtagningen af systemet. Bl.a. på den baggrund besluttede AMS at gennemføre en række ændringer i systemet.

I juni 2000 nedsatte arbejdsministeren en ekstern ekspertgruppe, der skulle foretage en vurdering af AMANDA-systemet i forhold til de opgaver, systemet skulle kunne løse i AF samt af, hvad der på kortere og længere sigt kunne gøres for at optimere systemet. Resultatet af ekspertgruppens arbejde forelå i oktober 2000. Gruppens rapport lagde op til, at der frem til udgangen af marts 2001 skulle foretages ændringer i systemet, hvorefter udviklingen af AMANDA måtte betragtes som afsluttet. Udmøntningen af anbefalingerne blev budgetteret til 120 mio. kr., som blev tilvejebragt på finansloven for 2001. Udmøntningen af anbefalingerne er endnu ikke tilendebragt.

34. Efterfølgende beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 om revision af statens regnskaber m.m.). Beretningen vedrører forhold inden for Arbejdsministeriets område. Beretningen har i udkast været forelagt Arbejdsministeriet. Kommentarer herfra er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

B. Formål

35. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse er at foretage en udtømmende undersøgelse af AMANDA-projektet og herunder efterprøve, om arbejdsministerens oplysninger til Folketingets Finansudvalg har været fyldestgørende, samt om ledelsesforankringen og -engagementet har været reelt i AMANDA-projektet. I undersøgelsen vil fokus være på de væsentligste problemstillinger i relation til projektets udvikling i økonomi, tid og funktionalitet. Delformålene med undersøgelsen er

- at vurdere styringen af AMANDA-projektets forberedende fase frem til kontraktindgåelsen i 1996,
- at vurdere den overordnede styring af AMANDA-projektets gennemførelse,
- at vurdere AMANDA-systemets funktionalitet ved idriftsættelsen i april 2000 og beskrive de konsekvenser idriftsættelsen havde for opgavevaretagelsen,
- at beskrive og vurdere projektets samlede økonomi, herunder styringen af eksterne konsulenter, og
- at vurdere, om arbejdsministeren har givet Folketinget, herunder Folketingets udvalg, fyldestgørende oplysninger om projektet.

Rigsrevisionen har indledningsvist beskrevet AMANDA-projektets overordnede forløb, fra idéen til projektet opstod i 1994 og frem til projektets aktuelle status medio 2001. Formålet hermed har været at give en overordnet indføring i det samlede forløbs væsentligste begivenheder. Efterfølgende har Rigsrevisionen behandlet udvalgte problemstillinger i relation til projektets forberedelse, gennemførelse og styring, funktionalitet og økonomi samt arbejdsministerens oplysninger til Folketinget om projektets udvikling.

C. Afgrænsning

36. Rigsrevisionens undersøgelse vedrører primært AMS og Arbejdsministeriets håndtering af AMANDA-projektet.

Leverandørens rolle er kun behandlet i det omfang, den fremgår af de foreliggende dokumenter og bidrager til at belyse AMS'/Arbejdsministeriets håndtering af AMAN-

DA-projektet. Herudover er leverandørens forhold ikke omfattet af Rigsrevisionens undersøgelse. De dokumenter og udsagn, der danner grundlag for undersøgelsens konstateringer og vurderinger, er alene indhentet fra AMS og Arbejdsministeriet. Leverandøren har ikke haft lejlighed til at udtale sig om Rigsrevisionens undersøgelse.

37. En række konsulentfirmaer har medvirket i AMANDA-projektet i forskellige sammenhænge. Rigsrevisionen har anonymiseret de pågældende firmaer, men skal dog gøre opmærksom på, at der er tale om større velrenommerede firmaer.

38. Undersøgelsens fokus vil primært være på problemstillinger vedrørende udviklingen af AMANDA, herunder med vægt på de styringsmæssige aspekter frem for de mere systemtekniske aspekter i projektet.

39. Tidsmæssigt vedrører Rigsrevisionens undersøgelse perioden 1994-2001, dvs. fra AMANDA-projektets start ved udarbejdelse af behovsanalysen i 1994 til idriftsættelsen af den seneste version af AMANDA den 28. maj 2001. Undersøgelsen inddrager tillige en række planlagte men endnu ikke udførte tiltag med henblik på at forbedre AMANDA-systemet, ligesom de budgetterede udgifter hertil indgår i undersøgelsen. Da en række af de planlagte forbedringer udestår, har Rigsrevisionen ikke kunnet foretage en endelig vurdering af AMANDA-systemets funktionalitet.

D. Metode

40. Da Rigsrevisionens undersøgelse vedrører et projektforsløb, hvor centrale hændelser og beslutninger ligger op til 7 år tilbage, er undersøgelsens konklusioner i overvejende grad baseret på skriftligt materiale vedrørende AMANDA-projektets forskellige aspekter. Materialet omfatter bl.a. interne dokumenter, der beskriver projektplanlægningen, styregruppereferater og andre mødereferater, statusrapporter, konsulentrapporter, korrespondance mellem AMS og departementet, korrespondance med Kammeradvokaten, korrespondance med leverandørerne, budgetter og regnskaber for projektet samt virksomhedsregnskaber for AMS og AF. Rigsrevisionen har tillige gennemgået AMANDA-kontrakten og tilhørende allonger til kontrakten.

Til beskrivelse og vurdering af projektets økonomi har Rigsrevisionen gennemgået budgetter, økonomiske statusopgørelser, kontrakter mv. Der er i tilknytning hertil foretaget finansiell revision af de modtagne opgørelser og regnskaber over forbruget til AMANDA-projektet og de AMANDA-relaterede udgifter.

Desuden har Rigsrevisionen gennemgået Arbejdsministeriets 16 aktstykker til Finansudvalget om AMANDA-projektet, spørgsmål fra Folketinget og Folketingets udvalg samt ministersvar i relation hertil.

41. Rigsrevisionen har endvidere afholdt møder og gennemført interview med projektdeltagere fra AMS og Arbejdsministeriet. De informationer om projektførelsen, som er indsamlet på baggrund af møder og interview, er blevet anvendt som supplement til de skriftlige dokumenter. Der er så vidt muligt indhentet skriftlig dokumentation for de forklaringer og udsagn, der er fremkommet ved interviewene.

42. Det bør pointeres, at der de senere år er foretaget en række undersøgelser af store IT-projekter i den offentlige sektor, og på baggrund heraf er der fremkommet en række anbefalinger til styringen og tilrettelæggelsen af store IT-projekter. Bl.a. kan nævnes Dansk Dataforenings: "Offentlige IT-projekter – på vej mod en skandalefri fremtid" fra april 2000 og "5 holdninger til offentlige IT-projekter – på vej mod en skandalefri fremtid" fra februar 2001. Desuden blev der i Rigsrevisionens beretning om gennemførelsen af statslige edb-projekter fra juni 2000 opstillet 10 anbefalinger til gennemførelsen af offentlige edb-projekter. Sidst er kommet Teknologirådets publikation: "Erfaringer fra statslige IT-projekter – hvordan gør man det bedre?" fra marts 2001. Anbefalingerne i disse rapporter bør tages i betragtning ved ethvert fremtidigt IT-projekt, idet de har udgangspunkt i en række forhold, som har vist sig problematiske ved gennemførelsen af flere offentlige IT-projekter.

Rigsrevisionen har tilstræbt at vurdere AMANDA-projektet på baggrund af de råd, anbefalinger, normer mv., der ved AMANDA-projektets begyndelse har været gældende for, hvordan IT-projekter burde gribes an.

III. AMANDA-projektets overordnede forløb

43. Rigsrevisionen har beskrevet forløbet omkring AMANDA-projektets gennemførelse med det formål at give en overordnet indføring i forløbets væsentligste begivenheder. Beskrivelsen omfatter perioden fra idéen til projektet i 1994 og frem til medio 2001, hvor Finansudvalget blev orienteret om udviklingen i AMANDA ved aktstykke nr. 263 af 14. juni 2001.

A. Forberedelsen af AMANDA-projektet

44. 1. januar 1994 trådte lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik (lov nr. 1065 af 22. december 1993), i daglig tale arbejdsmarkedsreformen, i kraft. Med arbejdsmarkedsreformen indførtes mål- og rammestyring i AF, som på den ene side skulle sikre, at arbejdsmarkedsindsatsen skulle udformes inden for nogle overordnede arbejdsmarkedspolitiske målsætninger og på den anden side skulle skabe mulighed for en regionalisering af arbejdsmarkedsindsatsen, som kunne gøre indsatsen mere fleksibel i forhold til de arbejdsmarkedspolitiske forskelle, der var regionerne imellem.

I forbindelse med reformens ikrafttræden bad Arbejdsministeriet konsulentfirma A om at undersøge, hvorvidt igangsatte og planlagte edb-initiativer kunne understøtte arbejdsmarkedsreformen. Konsulentfirmaet vurderede i januar 1994, at det eksisterende system, AF-MATCH, ikke ville være i stand til dette. Det var derfor konsulentfirmaets anbefaling, at der blev udarbejdet en samlet behovsanalyse, som omfattede samtlige AF's opgaver, Arbejdsministeriets centrale behov for styring, opfølgning og statistik samt øvrige interessenters behov. Behovsanalysen skulle udmøntes i en kravspecifikation, og på basis heraf skulle der gennemføres et udbud omfattende udvikling af et nyt helhedsorienteret edb-system til AMS og AF.

a. Behovsanalyse og kravspecifikation

45. Den 10. februar 1994 foreslog AMS' direktør departementet, at der i løbet af de næste ca. 6 måneder skulle udarbejdes en behovsanalyse og en kravspecifikation for AF's kommende edb-system. På et efterfølgende møde blev det besluttet, at behovsanalysen skulle gennemføres af AMS i samarbejde med AF-regionerne og på styrelsens

ansvar. Styrelsen blev bistået af konsulentfirma B under processen. Der blev nedsat en styregruppe for projektet, hvori der var repræsentation fra både AMS' og udvalgte regioners øverste ledelse.

46. Udkastet til behovsanalysen forelå i juli 1994, hvorefter der blev afholdt en høringsrunde. Såvel departementet som AF-regionerne og eksterne interessenter blev hørt. Styrelsen færdiggjorde herefter behovsanalysen, og de identificerede behov blev sammenfattet i 5 nøglesystemer:

- Virksomhedsservice
- Personservice
- Informationsservice
- Planlægning
- Intern administration.

Nøglesystemerne skulle udgøres af en række delsystemer. Den endelige kravspecifikation indeholdt bl.a. krav om et sammenhængende registrerings-, aktivitetsstyrings- og økonomisystem; et mere fleksibelt overvågnings- og analysesystem; et velfungerende ledelsesinformationssystem, herunder et godt planlægnings-, økonomistyrings- og aktivitetsstyringssystem.

AMANDA skulle ifølge Projekthåndbogen for AMANDA-projektet kunne betjene følgende enheder i deres daglige arbejde:

- AF-kontorer (personservice, virksomhedsservice og informationsservice)
- Regionskontorer (informationsservice, intern planlægning og intern administration)
- AMS (landsplanlægning og landsadministration)
- Arbejdsministeriet (løbende information på alle niveauer).

Desuden var det forventningen, at en række interessenter skulle have adgang til systemet, bl.a. kommunerne, Landsarbejdsrådet, de regionale arbejdsmarkedsråd og a-kasserne.

AMS ønskede med AMANDA-projektet at få en række fordele realiseret. AMS ønskede en fuld virkning af arbejdsmarkedsreformen, hvilket betød, at regionerne i vidt

omfang selv skulle tilrettelægge deres arbejde. AMS ønskede desuden en rationalisering ved en effektiv intern styring, og endelig ønskede AMS et system, hvor udefrakommende ændringer kunne realiseres billigst muligt. Der var desuden hertil knyttet nogle succesparametre, bl.a. at der skulle etableres en effektiv planlægning, opfølgning og edb-opbakning i det konkrete arbejde med udarbejdelse af individuelle handlingsplaner for ledige, og at de nye systemer skulle være brugervenlige for alle brugergrupper.

47. Konsulentfirma A skønnede, at de samlede etableringsomkostninger ved anskaffelse af et nyt edb-system til AF ville udgøre 234,8 mio. kr. (inkl. moms) med en usikkerhedsmargin på $\pm 20\%$. De beregnede etableringsomkostninger fordelte sig som vist i **tabel 1**.

Tabel 1. Skønnede etableringsomkostninger ved anskaffelsen af AMANDA (inkl. moms)

	Mio. kr.
Grundinvesteringer	112,3
Applikationsudvikling.....	58,3
Roll out og konvertering.....	10,0
Projektstyring	33,6
Uddannelse.....	20,6
I alt.....	234,8

Styregruppen traf den 22. november 1994 beslutning om, at alle 5 nøglesystemer skulle udvikles, og at nøgle- og delsystemerne af hensyn til brugerne skulle implementeres etapevist i 2 hovedfaser. Der skulle endvidere foretages en opdeling af de enkelte delsystemer i vitale delsystemer, nødvendige delsystemer og ikke-nødvendige delsystemer.

I 1. del af implementeringsfasen skulle grundinvesteringen samt udviklingen og implementeringen af virksomheds- og personservicen og planlægnings- og økonomistyringssystemet foretages. Udviklingen af systemerne skulle forgå sideløbende. I 2. del skulle informationsservicen, det personaleadministrative system samt sags-, tidsstyrings- og journalsystemet udvikles.

48. Ultimo november 1994 blev Finansministeriet orienteret om projektet. På Finansministeriets foranledning blev

Forskningsministeriet anmodet om en edb-mæssig vurdering af projektet. Både Forskningsministeriet og Finansministeriet stillede herefter en række spørgsmål til projektet men havde i øvrigt ikke indvendinger mod projektet. I marts 1995 gav Finansministeriet grønt lys for, at den samlede edb-løsning til AMS/AF kunne sendes i udbud.

b. Udbudsfasen og kontraktindgåelse

49. I marts 1995 blev udbudet offentliggjort i EF-tidende. AMS valgte et begrænset udbud, hvor der indgik en prækvalifikationsrunde. 12 leverandører anmodede om at deltage, hvoraf 6 blev prækvalificeret. Ved fristens udløb havde 3 leverandører afgivet tilbud. Der var imidlertid nogle generelle mangler ved tilbudene, som gjorde, at styrelsen ikke umiddelbart ville indgå kontrakt med nogen af leverandørerne. Styrelsen aflyste derfor udbudet og iværksatte i stedet et udbud efter forhandling. I august 1995 afleverede de 3 leverandører hver et revideret tilbud på baggrund af forhandlingerne. På baggrund heraf indledte styrelsen forhandlinger med tilbudsgiver 1, som efterfølgende blev indstillet som leverandør med den begrundelse, at tilbudet både var billigst og samlet set bedst levede op til udbudsmaterialets krav.

Arbejdsministeriet anmodede imidlertid styrelsen om at genåbne forhandlingsfasen, da det kunne drages i tvivl, om alle leverandører var behandlet lige, idet der kun var forhandlet med tilbudsgiver 1 efter modtagelsen af de reviderede tilbud. Endvidere anmodede departementet styrelsen om at inddrage såvel Finansministeriet som Forskningsministeriet i sagen med henblik på, at Forskningsministeriet skulle komme med en endelig udtalelse om projektet på baggrund af Arbejdsministeriets og Finansministeriets vurdering af tilbudene.

I de efterfølgende forhandlinger slog de 2 øvrige tilbudsgivere sig sammen om ét samlet tilbud, hvor tilbudsgiver 2 var hovedleverandør og tilbudsgiver 3 var underleverandør til tilbudsgiver 2. Både tilbudsgiver 1 og tilbudsgiver 2 opfyldte samlet set kravene opstillet i udbudsmaterialet, men de adskilte sig overordnet på 2 forhold: Prisen og deres forbehold til kontraktudkastene. Begge forhold var til fordel for tilbudsgiver 1, som herefter blev indstillet valgt til opgaven.

50. Tilbudsgiver 1 ønskede imidlertid i november 1995 at blive frigjort fra tilbudet, hvilket medførte en erstatning til AMS på 10 mio. kr. Styrelsen valgte herefter at fortsætte forhandlingerne med tilbudsgiver 2. Resultatet af forhandlingerne blev, at væsentlige forbehold til kontraktudkastet blev trukket tilbage eller modificeret betydeligt. Herefter tiltrådte Arbejdsministeriets departement i marts 1996 en indstilling fra AMS om at indgå kontrakt med den tilbageværende tilbudsgiver.

51. Ved aktstykke nr. 242 af 16. april 1996 blev Folketingets Finansudvalg anmodet om at tiltræde bevilling til udviklingen af AF's nye edb-system AMANDA. Tilslutning blev givet af Finansudvalget den 2. maj 1996, og der blev den 10. maj 1996 indgået kontrakt mellem AMS og tilbudsgiver 2 (herefter leverandøren) om udvikling og levering af et nyt edb-system.

De samlede udgifter i forbindelse med kontraktindgåelsen blev i aktstykket opgjort til 258,4 mio. kr., hvortil kom, at der som led i projektet fra 1996 og i de efterfølgende år forventedes anvendt 9,6 mio. kr. til konsulentbistand, dvs. i alt 268,0 mio. kr. inkl. moms. Det var i aktstykket forudsat, at den samlede udgift, inkl. moms, til det forelagte projekt skulle finansieres som angivet i **tabel 2**.

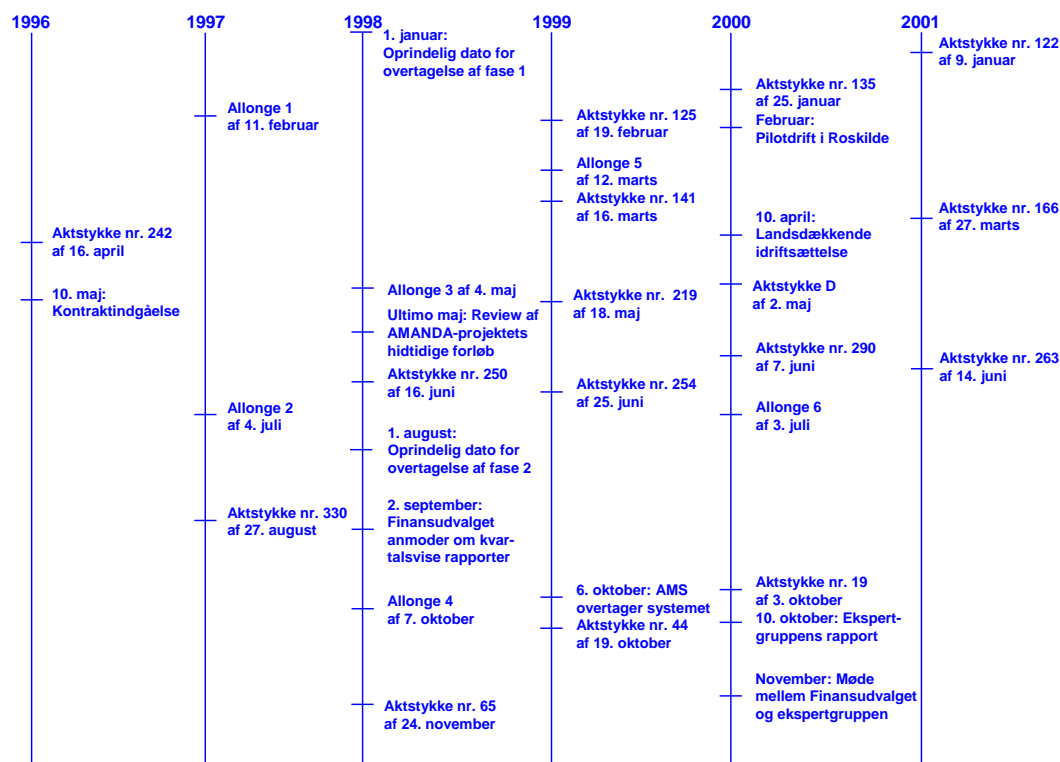
Tabel 2. Forudsat finansiering af AMANDA forud for projektets begyndelse (inkl. moms)

	Mio. kr.
Opsparing på Arbejdsministeriets konti fra 1994 og 1995 (§ 17.45.01)	73,0
Reserverede beløb på FL 1996 (AF og Arbejdsministeriets reserver)	107,0
Restfinansieringsbehov, der vil blive søgt tilvejebragt ved omdisponering på Arbejdsministeriets konti samt fra Finansministeriets reserver og optaget på FFL 1997	88,0
I alt	268,0

Det oplystes i aktstykket, at driftsomkostningerne først vil kunne fastlægges i forbindelse med indgåelsen af en aftale om driften af det nye edb-system efter EU's udbudsregler. Det var forudsat, at de årlige driftsudgifter skulle afholdes inden for AMS'/AF's ordinære driftsbevilling. Det blev videre oplyst, at udgifter til videreførelse af kontorautomatisering forventedes afholdt uden for projektrammen.

52. En grafisk fremstilling af de væsentligste begivenheder efter vedtagelsen af aktstykke nr. 242 af 16. april 1996 fremgår af **figur 1**.

Figur 1. Væsentlige begivenheder i forbindelse med udviklingen af AMANDA i perioden 1996-2001



B. Udviklingen af AMANDA

53. Efter kontraktindgåelsen 10. maj 1996 begyndte det egentlige arbejde med udviklingen af AMANDA-systemet. Udviklingen skulle ifølge den første hovedtidsplan for projektet ske i 2 faser. Fase 1, som skulle omfatte nøglesystemerne personservice, planlægning samt størsteparten af virksomhedsservice, skulle være færdig 1. januar 1998. Fase 2, som skulle omfatte resten af nøglesystemerne informationsservice og virksomhedsservice samt intern administration, skulle være færdig 1. august 1998.

Tabel 3 viser den oprindelige hovedtidsplan for AMANDA-projektet.

Tabel 3. Den oprindelige hovedtidsplan for AMANDA-projektet

Hovedaktivitet	Start	Slut	Ansvarlig
Fase 1:			
Etablering af projektrammer.....	01.06.1996	01.09.1996	Leverandøren
Udarbejdelse af systembeskrivelse.....	01.06.1996	01.10.1996	Leverandøren
Gennemførelse af installation af systemets platform.....	01.04.1997	01.10.1997	Leverandøren
Kundetest og overtagelsesprøve	01.11.1997	01.01.1998	AMS
Overtagelsesdag	-	01.01.1998	AMS
Driftsprøve.....	01.01.1998	19.03.1998	AMS
Fase 2:			
Udarbejdelse af systembeskrivelse.....	01.06.1997	01.07.1997	Leverandøren
Implementering af infrastruktur	01.02.1998	01.04.1998	Leverandøren
Kundetest og overtagelsesprøve for systemet som helhed	01.05.1998	01.08.1998	AMS
Overtagelsesdag for systemet som helhed	-	01.08.1998	AMS
Driftsprøve for det samlede system	01.08.1998	20.10.1998	AMS

54. Til præcisering af rammerne for samarbejdet mellem projektets deltagere, herunder rammer for mødeindkaldelser, mødeafvikling mv., udarbejdede parterne en projekthåndbog. Projekthåndbogen var ikke et juridisk dokument, men et arbejdsredskab for projektets deltagere. Projekthåndbogen behandles nærmere i kap. V om AMANDA-projektets organisering og styring.

a. Allonge 1-3

55. Den 1. oktober 1996 leverede leverandøren en systembeskrivelse for projektets fase 1, som AMS imidlertid ikke kunne godkende, idet AMS – bl.a. efter indstilling fra styrelsens projektcontroller – fandt, at systembeskrivelsen ikke opfyldte forventningerne på flere centrale områder.

Som følge heraf blev den første allonge til kontrakten indgået den 11. februar 1997. Allonge 1 indeholdt en ændring af den overordnede hovedtidsplan, hvorved overtagelsen af fase 1 ændredes fra 1. januar 1998 til 1. april 1998. Leverandøren skulle herefter betale en bod til AMS på 4,3 mio. kr. Det fremgik endvidere af allongen, at leverandøren ikke kunne opfylde de anførte krav om regional fleksibilitet, hvorfor leverandøren i stedet skulle levere et såkaldt ”produksnedkeri” og herudover betale en bod på 1 mio. kr. Det fremgik af allongen, at ændringsanmodninger fra kunden ville have indflydelse på systemets svartider og dermed de garantier, der i kontrakten var opstillet herfor.

Endelig medførte allonge 1, at en fornyet systembeskrivelse for fase 1 kunne godkendes. Det blev endvidere aftalt, at der skulle finde en afklaring sted om funktionaliteten i det interne økonomisystem, der var indeholdt i kontrakten.

56. Den 4. juli 1997 blev allonge 2 til kontrakten indgået, idet der var indgået aftale mellem parterne om at ændre kravene til økonomisystemet. AMS skulle betale en merpris på 2,2 mio. kr. for ændringerne, der blev afholdt af midler fra aktstykkebevillingen. Samtidig blev den samlede tidsplan for AMANDA forlænget med 2 måneder, således at fase 1 herefter havde overtagelsesdag den 1. juni 1998 og fase 2 den 1. oktober 1998.

57. Den 27. august 1997 blev det første orienterende aktstykke fremsendt til Folketingets Finansudvalg, aktstykke nr. 330. Det oplystes heri, at der var indgået 2 allonger til AMANDA-kontrakten, hvorved der var sket en række justeringer af projektet i forhold til den oprindelige kontrakt, bl.a. en forlængelse af den samlede tidsplan.

58. I oktober 1997 blev udrulningen (installationen) af AMANDA-plattformen OS/2 påbegyndt i en testregion, mens udrulningen på landsplan blev påbegyndt i januar 1998 og afsluttet i februar 1999.

59. Den 4. maj 1998 indgik parterne allonge 3 til AMANDA-kontrakten. Allongen indeholdt en udskydelse af hovedtidsplanen fra 1. juni 1998 til 1. oktober 1998 for fase 1 og fra 1. oktober 1998 til 1. februar 1999 for fase 2. Årsagen var hensynet til at sikre en hensigtsmæssig, tidsmæssig opfyldelse af kontrakten og at få tilvejebragt muligheder for at imødekomme en række ændringsanmodninger fremsat af AMS.

Af bilag 1 til allongen fremgik det, at der havde været en godskrivning af AMS' timepulje bl.a. som kompensati- on for, at AMS havde fravalgt funktioner/reduceret kompleksiteten i enkelte funktioner i forhold til kontrakten. AMS havde fremsat nogle ændringsanmodninger, som ligeledes indgik i allonge 3, og dele af AMS' timepulje skulle bl.a. bruges til udviklingen af de fremkomne anmodninger.

b. Review af AMANDA-projektet og allonge 4

60. På AMS' anmodning foretog konsulentfirma C i maj 1998 et review af AMANDA-projektets fase 1. Reviewet indeholdt en overordnet vurdering af projektorganisationens struktur og virkemåde, projektadministration og kvalitetssikring. Rapporten påpegede bl.a., at den ønskede funktionalitet skulle blive mulig, at projektorganisationens opbygning og repræsentation fra involverede parter var god, og at der var gode beskrivelser i bl.a. Projekthåndbogen og i "Overordnet testspecifikation for HPS-applikationen i AMANDA".

Rapporten påpegede dog videre, at tidsplanen for projektet på flere områder var meget urealistisk, at leverandørens projektplanlægning var mangelfuld, og at der bl.a. ikke blev leveret detaljerede, rullende planer for projektet, hvilket AMS havde efterspurgt i den fælles styregruppe. Det fremgik af rapporten, at der var stor risiko for, at forestående kundetest, installations- og overtagelsesprøve, idriftsættelse og driftsprøve ville blive forsinket. AMS konfronterede leverandøren med rapportens konklusioner, men leverandøren fastholdt, at man ville levere i overensstemmelse med de aftalte tidspunkter.

61. Den 16. juni 1998 blev Finansudvalget orienteret om udviklingen i projektet ved aktstykke nr. 250. Det blev heri oplyst, at der var foretaget justeringer i projektet, således at udskydelsen af den samlede tidsplan for AMANDA-projektet herefter var på i alt 6 måneder. Desuden oplystes, at der var indgået aftale med en driftsleverandør om drift og vedligeholdelse (facility management) af AMANDA, samt at uddannelse af medarbejdere i brug af systemet var påbegyndt. I aktstykket oplyste arbejdsministeren desuden, at der i AMS var usikkerhed om, hvorvidt leverandøren kunne overholde de indgåede aftaler, men at leverandøren over for AMS havde fastholdt, at der ikke ville være problemer med leveringen.

Det blev endvidere oplyst i aktstykket, at der skulle laves en internetudbygning af systemet, hvilket ikke var omfattet af AMANDA-kontrakten. Løsningen skulle erstatte en forældet løsning for informationsservice, som var en del af projektets oprindelige fase 2. Desuden skulle der udarbejdes en adgang til systemet fra a-kasserne, hvilket også lå uden for den oprindelige kontrakt, idet beslutningen

om a-kassernes adgang til systemet først blev indgået efter AMANDA-kontraktens indgåelse.

Den 2. september 1998 behandlede Finansudvalget aktstykke 250. Aktstykket blev taget til efterretning, og i den forbindelse anmodede udvalget om kvartalsvise statusrapporter om udviklingen i AMANDA-projektet.

62. Den 7. oktober 1998 blev allonge 4 til AMANDA-kontrakten indgået, idet leverandøren i slutningen af august 1998 over for styrelsen nu havde erkendt, at AMANDA-projektet ikke kunne gennemføres inden for den fastlagte tidsplan. Fristen for fase 1 blev udskudt fra 1. oktober 1998 til 14. april 1999, hvorefter der skulle følge en forskudt idriftsættelse i form af pilotdrift i én region i 2 uger, mens den samlede idriftsættelse på landsplan skulle ske den 25. maj 1999. Fase 2 blev udskudt fra 1. februar 1999 til 6. december 1999.

Det fremgik af allongen, at baggrunden for ændringerne i hovedtidsplanen var leverandørens forsinkelse, hvorfor der forligsmæssigt blev givet AMS en kompensation herfor, dels i form af en række ydelser, dels ved, at der blev skabt nogle mekanismer, som skulle understøtte den nye tidsplans troværdighed. I den nye tidsplan var der afsat tid til, at leverandøren kunne levere en række ekstra ydelser til kunden, bl.a. ovennævnte pilotidriftsættelse af fase 1 i én testregion og en pulje på 2.500 timer til brug for bl.a. udarbejdelse af en analyse, som skulle udgøre beslutningsgrundlaget for, hvorvidt AMS burde ændre AMANDA-plattformen OS/2 til WARP 4, NT eller tilsvarende. Desuden indgik i allongen en aftale om bedre projektopfølgning i form af "earned value rapportering", som bl.a. viser sammenhæng mellem omkostninger og projektets fremdrift, hvorvidt projektet er foran eller bagefter tidsplanen samt projektets sandsynlige omkostninger og slutdato. Allongen forhøjede edb-kontraktens sum med ca. 6,2 mio. kr. som følge af betaling for en række ændringsanmodninger. Af kontrakttekniske grunde fandt betalingen for ændringsanmodningerne sted i form af forhøjelse af kontraktsummen, hvilket bl.a. indebærer, at grundlaget for beregningen af den maksimale bod blev tilsvarende forhøjet.

63. Den 24. november 1998 blev Finansudvalget orienteret om udviklingen i AMANDA-projektet ved aktstykke

nr. 65, herunder om tidsplansforlængelsen og ændringerne i projektets økonomi.

Det blev yderligere oplyst i aktstykket, at det ville blive undersøgt, hvorvidt der var behov for en år 2000-sikring af AF's eksisterende system som følge af AMANDA-projektets forlængelse. Finansudvalget blev ved aktstykket tillige orienteret om en række AMANDA-relaterede udgifter, som kunne afholdes inden for AF's ordinære bevillingsramme. Udgifterne dækkede nødvendige tilpasninger i projektperioden (nyt kontorautomatiseringskoncept og edb-anskaffelser) og navnlig udgifter som følge af den forlængede projektperiode.

Generelt er begrebet AMANDA-relaterede udgifter blevet anvendt i den løbende rapportering af projektet, bl.a. til Folketingets Finansudvalg. De AMANDA-relaterede udgifter kan inddeles i 3 typer:

1. Udgifter til nødvendige ændringer af AF's IT-infrastruktur og driften heraf, herunder nyt kontorautomatiseringskoncept og edb-anskaffelser (udskiftning af forældet edb-arbejdspladsudstyr, terminaler og lokalnet-faciliteter).
2. Udgifter umiddelbart afledt af den forlængede projektperiode, herunder forlænget drift af AF-MATCH på AMANDA-plattformen.
3. Udgifter til nødvendig videreudvikling af AMANDA, herunder ændringer som følge af arbejdsmarkedsreformens 3. fase.

AMANDA-projektets udgifter, herunder de AMANDA-relaterede udgifter, beskrives nærmere i beretningens kap. VII.

c. Kunde- og systemtest samt allonge 5

64. Den 11. januar 1999 blev der påbegyndt kundetest og test af infrastrukturen (systemtest) med én uges forsinkelse. Testforløbet viste bl.a. fejl på det økonomiske område i systemet, hvorfor der blev aftalt replanlægning af den resterende del af kundetesten. Leverandøren vurderede, at forsinkelsen af kundetesten ikke ville få konsekvenser for overtagelsesdagen, og i marts 1999 forventede leverandøren således fortsat, at overtagelsesprøven kunne gennemføres som planlagt den 14. april 1999, og at systemet kunne sættes i drift som planlagt.

65. Den 19. februar 1999 blev Finansudvalget i aktstykke nr. 125 orienteret om forløbet af system- og kundetesten. I aktstykket blev Finansudvalget desuden orienteret om, at en analyse havde vist, at arbejdsmarkedsreformens 3. fase, som skulle træde i kraft med virkning fra 1. januar 1999, ikke ville have store edb-mæssige konsekvenser for AMANDA, men der var dog behov for nogle nødvendige ændringer. Ifølge leverandøren kunne disse ikke foretages inden overtagelsesprøven uden at få konsekvenser for denne. Der skulle derfor forhandles om at gennemføre ændringerne efter overtagelsesprøven, men før idriftsættelsen.

Det oplystes i aktstykket, at der havde været forskydninger i de tidligere oplyste AMANDA-relaterede udgifter. Desuden oplystes det, at "År 2000-sikring" af AF-MATCH forventedes at ville koste 3,6 mio. kr. ved fuld gennemførelse.

66. Den 5. marts 1999 afsluttede AMS en ny kundetest for AMANDA-systemet, men testen viste fortsat problemer med bl.a. svartider og kapacitetsforbrug. Der var ved testen fundet 20 væsentlige fejl i systemet, hvorfor systemet ikke kunne godkendes. Den 10. marts 1999 leverede leverandøren en foreløbig tidsplan for rettelse af alle udestående fejl. Ifølge planen skulle alle fejl være rettet inden den funktionelle overtagelsesprøve, som var planlagt til den 22. marts 1999.

67. Den 12. marts 1999 blev den 5. allonge til AMANDA-kontrakten indgået. Der var indgået aftale om udførelsen af de ændringer i systemet, der skulle indarbejdes som en følge af arbejdsmarkedsreformens 3. fase. Ændringerne ville ifølge allongen koste ca. 6,2 mio. kr.

Som følge af ændringerne blev hovedtidsplanen for AMANDA-projektet yderligere udskudt. Overtagelsesdagen for fase 1 blev ændret fra den 14. april 1999 til den 28. april 1999, og for fase 2 blev overtagelsesdagen ændret fra den 6. december 1999 til den 6. januar 2000.

68. Kort efter indgåelsen af allonge 5 til AMANDA-kontrakten blev Finansudvalget orienteret om sagen i aktstykke nr. 141 af 16. marts 1999. Aktstykket indeholdt oplysninger om ændringerne i hovedtidsplanen, og det blev oplyst, at udskydelsen havde fundet sted, så leverandøren kunne udvide sine forpligtelser, bl.a. udførelsen af ændrin-

gerne i forbindelse med arbejdsmarkedsreformens 3. fase. Nøgleressourcer hos leverandøren var involveret i både ændringerne som følge af arbejdsmarkedsreformen og i implementeringen af fase 1. Alternativet til at udskyde hovedtidsplanen havde været at betale økonomisk kompensation til leverandøren for at påtage sig en ekstra risiko ved at udvide forpligtelserne inden for den gældende tidsfrist.

Det blev endvidere oplyst, at der var konstateret behov for flere test af økonomi- og planlægningssystemet, fordi testdækningsgraden ikke var tilfredsstillende. Mange fundne fejl havde givet behov for gentest af kritiske dele af systemet. AMS havde derfor besluttet at fortsætte kundetesten i en længere periode end planlagt. Leverandøren var kontraktligt forpligtet til at give besked, såfremt dette ville medføre risiko for forsinkelse efter kontrakten, hvilket leverandøren ikke havde gjort. Det oplystes, at funktionstesten således ville blive gennemført som planlagt fra 22. marts 1999, hvis kundetesten kunne godkendes.

d. Overtagelsesprøven

69. Den 19. marts 1999 modtog AMS dokumentation for, at udestående fejl fra kundetesten var rettet, hvorefter styrelsen godkendte denne. Herefter kunne den funktionelle overtagelsesprøve påbegyndes, hvilket skete i overensstemmelse med tidligere oplyste planer den 22. marts 1999 hos AF-Roskilde. Overtagelsesprøven blev afsluttet den 28. april 1999. Leverandøren havde anbefalet, at AMS herefter godkendte prøven uden betingelser, idet det var leverandørens forventning, at der ikke ville være alvorlige fejl ved den planlagte idriftsættelse den 21. juni 1999.

AMS konkluderede imidlertid, på baggrund af overtagelsesprøvens resultater og efter rådgivning fra konsulentfirmaerne B og C, at systemet ikke opfyldte kontraktens krav, og at det ikke var driftsklart. AMS havde konstateret,

- at der ved såvel systemtesten som den funktionelle overtagelsesprøve udestod alvorlige og betydelige fejl, som endnu ikke var rettet eller verificeret rettet, og
- at AMANDA-systemet ikke var driftsklart, idet det med den eksisterende version af systemet ikke var muligt at idriftsætte det med det antal brugere, som fuld drift forudsatte.

Der var ikke enighed mellem styrelsen og leverandøren om, hvorvidt styrelsen var berettiget til at afvise overtagelsesprøven. Den umiddelbare konsekvens af styrelsens afvisning af at overtage AMANDA var, at den aftalte pilotdrift hos AF-Roskilde, der skulle være påbegyndt den 7. maj 1999, blev udsat på ubestemt tid, idet den måtte afvente løsningen af de udestående problemer, som testene havde vist. Der var mellem parterne uenighed om, hvorvidt AMS kunne kræve bod fra leverandøren på grund af forsinkelsen.

Det blev aftalt, at leverandøren skulle dokumentere, at systemet var konstrueret på en sådan måde, at det kunne opfylde de krav til performance (ydeevne), der var fastlagt i kontrakten, samt at dette skulle afprøves i praksis.

Det var efter overtagelsesprøven dog samtidig AMS' vurdering, at AMANDA-systemet havde en god funktionalitet, som dækkede de beskrevne krav og behov.

70. Den 18. maj 1999 blev Finansudvalget ved aktstykke nr. 219 orienteret om forløbet af systemtesten samt den funktionelle overtagelsesprøve. Finansudvalget blev i aktstykket gjort opmærksom på, at det ikke på daværende tidspunkt var muligt at vurdere, hvor lang tid det ville tage at løse de udestående problemer, herunder om den planlagte idriftsættelse på landsplan ville holde.

71. Der blev efterfølgende foretaget afprøvning af en ny, fejlfrettet version af AMANDA, som blev afsluttet den 1. juni 1999. Den funktionelle del af prøven viste, at der ved prøvens afslutning styrelsen bekendt ikke fandtes udeståender om alvorlige eller betydelige fejl fra kundetesten eller overtagelsesprøven. Der udestod dog stadig test af mindre dele af systemet samt ændringerne som følge af arbejdsmarkedsreformens 3. fase og de ændringer, som havde vist sig nødvendige at få udviklet på baggrund af kundetesten. Der var stadig uenighed om kontraktens rækkevidde i relation til disse ændringer. Ændringerne skulle være klar inden idriftsættelsen, men de var ikke en forudsætning for godkendelse af overtagelsesprøven.

AMS modtog den 3. juni 1999 en rapport fra leverandøren om prøveforløbet og leverandørens vurdering af problemerne i relation til systemets performance. Efter rådgivning fra konsulentfirma B var det opfattelsen, at rapporten ikke tilfredsstillende kunne dokumentere, at systemet var

driftsklart, hvorfor AMS ikke ville godkende overtagelsesprøven for AMANDA og dermed overtage systemet.

72. Den 25. juni 1999 blev Finansudvalget ved aktstykke nr. 254 orienteret om udviklingen i AMANDA-projektet, idet det havde vist sig, at den planlagte idriftsættelsesdato den 22. juni 1999 ikke blev overholdt. I aktstykket blev det oplyst, at der ved afslutningen af den funktionelle overtagelsesprøve ikke var alvorlige fejl eller udeståender. Vedrørende systemtesten blev det tillige oplyst, at der udestod enkelte fejl, hvor der var uenighed mellem parterne om, hvorvidt de var løst, og at der var enkelte problemer, hvor der var aftalt en plan for løsningen.

I aktstykket blev Finansudvalget gjort opmærksom på, at tidspunktet for idriftsættelsen ville afhænge af udfaldet af efterfølgende test.

73. Der blev den 2. juli 1999 afholdt prøve om kapacitet hos leverandøren med inddragelse af 40 brugere. Efterfølgende blev der gennemført belastningstest i AF-Roskilde den 16. juli 1999 ligeledes med 40 brugere. Endelig blev der afholdt en landsdækkende belastningsprøve den 12. august 1999 med deltagelse af 700 brugere.

Den landsdækkende belastningsprøve viste ifølge AMS, at den afprøvede version af AMANDA-systemet ikke ville kunne drives inden for den i kontrakten fastsatte kapacitetsramme, selv om kapacitetsforbruget var reduceret siden overtagelsesprøven i april 1999.

Der var således stadig problemer med overtagelsen. AMS' projektcontroller vurderede dog, at det med de foreslåede forbedringer ville være muligt at nedbringe svartiderne, samt at der i øvrigt ikke var grundlag for at antage, at der var grundlæggende arkitekturproblemer med AMANDA-systemet. AMS ville dog fortsat ikke overtage systemet, idet belastningsprøven viste, at der fortsat var uacceptabelt lange svartider på søgefunktioner (komplekse søgninger), der er centrale for AF's virksomhed. Svartiderne var fortsat så lange, at AMS ikke fandt, at den pågældende funktionalitet var til stede. Først ved verifikationsforløbet den 28. september 1999 blev det dokumenteret, at funktionaliteten "komplekse søgninger" var til stede.

74. I forbindelse med overtagelsesprøven havde AMS foretaget en risikovurdering. De væsentligste risici var, at løsningerne på manglerne på mangellisten ikke alle var afprøvet, og at de faktiske svartider i reel produktion, specielt for komplekse søgninger, først ville kunne ses, når systemet blev taget i brug for alvor. De gennemførte belastningstest i juli og august 1999 havde dog reduceret denne usikkerhed. Overordnet set vurderede AMS, at der med udviklingen af AMANDA-systemet var udviklet og leveret et system med en god funktionalitet, som svarede til AF's behov.

C. Overtagelsen af AMANDA og det efterfølgende forløb

75. Medio september 1999 indgik AMS forlig med leverandøren om at få tilfredsstillende dokumentation for virkningen af de optimeringer af systemet, som leverandøren havde udført siden overtagelsesprøven i april. Verifikationsprøven af optimeringerne blev gennemført den 28. september 1999. Der var fortsat problemer, men det var dog styrelsens opfattelse, at der var sket væsentlige forbedringer, og at de tilbageværende udeståender ikke længere forhindrede AMS i at overtage systemet.

Den 6. oktober 1999 meddelte AMS, at overtagelsesprøven for AMANDA fase 1 kunne godkendes, hvorefter AMS kunne overtage systemet.

76. Der var uenighed om, hvorvidt AMS havde været berettiget til at afvise overtagelsesprøven. Leverandøren fandt, at fase 1 var leveret den 28. april 1999 som aftalt i kontrakten, og at styrelsen ikke var berettiget til at afvise godkendelsen heraf. AMS mente derimod, at det tidligst var efter afholdelsen af verifikationsprøven den 28. september 1999, at AMS havde været forpligtet til at godkende overtagelsesprøven. Derfor anmodede AMS i godkendelsesskrivelsen leverandøren om at indbetale den maksimale bod på 16,6 mio. kr. for forsinkelsen fra 28. april 1999. AMS modregnede et beløb svarende hertil ved skrivelse til leverandøren af 3. november 1999.

77. Finansudvalget blev orienteret om udviklingen i AMANDA-projektet ved aktstykke nr. 44 af 19. oktober 1999. I aktstykket oplystes om testforløbet og om, at over-

tagelsesprøven var godkendt, men at der var uenighed om, hvorvidt AMS på et tidligere tidspunkt havde være forpligtet til at overtage systemet. I aktstykket oplystes om en række ændringer i de forventede AMANDA-relaterede udgifter for 1999 bl.a. som følge af tidsplansforlængelsen.

78. Selv om AMS formelt set havde overtaget AMANDA, udestod der fortsat en række mangler ved systemet. Der blev efter sædvanlig procedure udarbejdet en mangelliste over de forhold, som efterfølgende skulle bringes i orden. Bl.a. var der fortsat problemer med systemets svartider og kapacitetsforbrug, og konvertering af data fra AF-MATCH til AMANDA var ikke på plads. Desuden udestod test af visse dele af systemet.

Ændringer i systemet som følge af arbejdsmarkedsreformens 3. fase blev foretaget og testet i november og december 1999. Testene var afsluttet ved udgangen af december 1999, idet der dog udestod nogle fejlrettelser og verifikation heraf. Disse var planlagt til ultimo januar 2000.

a. AMANDA's idriftsættelse

79. Det blev i aktstykke nr. 135 af 25. januar 2000 oplyst, at det i begyndelsen af 2000 skulle undersøges, om ændringer af arbejdsmarkedsreformen i forbindelse med finansloven for 2000 ville have betydning for AMANDA.

Om den økonomiske udvikling fremgik det bl.a. af aktstykket, at bevillingen på finansloven for 2000 på afsluttende ændringsforslag blev forhøjet med 50 mio. kr. i 2000 til finansiering af udgifter i tilknytning til edb-systemet AMANDA, idet det i 2000 kun var muligt at finansiere en mindre del af de forventede AMANDA-relaterede udgifter af AF's hidtidige bevilling på finansloven for 2000. De relaterede udgifter i 2000 var i vid udstrækning en følge af forsinkelsen af idriftsættelsen af AMANDA.

Det blev nævnt, at der fortsat var en række usikkerheder knyttet til den endelige budgettering af de AMANDA-relaterede udgifter i 2000.

Finansudvalget tog den 15. marts 2000 aktstykket til efterretning og anmodede i den forbindelse arbejdsministeren om fortsat hvert kvartal frem til projektets afslutning at fremsende udførlige statusrapporteringer om den løbende udvikling og ibrugtagning af AMANDA-systemet.

80. I februar 2000 blev der afviklet pilotdrift af systemet i AF-Roskilde. Konklusionen på pilotdriften var, at AMANDA-systemet kunne håndtere AF's daglige forretningsgange, at systemet udviste den nødvendige stabilitet til at bære den daglige driftssituation i AF, at svartiderne generelt var fornuftige, og at de fejl, der i mindre omfang blev konstateret, blev rettet løbende eller ville blive rettet efter idriftsættelsen. Der blev dog konstateret nogle problemområder, som skulle håndteres. Der var navnlig tale om problemer for svartider ved enkelte funktioner, og det blev konstateret, at det kunne være svært for medarbejderne at få overblik over AMANDA. En medvirkende årsag til medarbejdernes manglende overblik var, at der samtidig blev indført et nyt klassifikationssystem, DISCO-AMS, hvor registrering af arbejdssøgendes kvalifikationer skulle foretages på et mere detaljeret niveau end tidligere.

81. Den 10. april 2000 blev AMANDA-systemet sat i drift på landsplan. AMS kunne i begyndelsen konstatere, at systemet kørte stabilt bortset fra problemer den 1. dag. Det blev endvidere konstateret, at svartiderne generelt var fornuftige, og der var i begyndelsen ikke meldinger om, at brugerne skulle være generet af implementeringen. Der var dog nogle problemer, hvilket var forventet.

Imidlertid begyndte der i ugerne efter idriftsættelse at komme meldinger om mere omfattende problemer med systemet. Medarbejderne fandt systemet meget tungt, uoverskueligt og tidskrævende. I begyndelsen af maj 2000 modtog AMS' direktør en henvendelse fra AF's Personale-Landsklub, hvori der blev givet udtryk for, at der var tale om grundlæggende uhensigtsmæssigheder i AMANDA-systemets funktionalitet, at der var store problemer med konverteringen af data, og at der ud over de funktionelle uhensigtsmæssigheder var tale om en række tekniske fejl, der tilsammen betød langt større problemer end forventet i indkøringsfasen. Der var krav fra medarbejderne om, at ledelsen bl.a. reviderede AF's produktionsmål, og der var krav om, at der skulle rettes op på systemets uhensigtsmæssigheder og fejl.

AMS fremskyndede herefter en planlagt høringsproces i regionerne. På baggrund af denne identificeredes 5 områder, hvor der på kort sigt skulle gøres noget for at rette op på problemerne:

- Automatisering af manuelle aktiviteter i forbindelse med statusændringer for ledige
- Forenkling af udskrivning af masseindkaldelse (til fx formidling, grundregistrering og møder)
- Tilpasning af matchningsregler i systemet
- Ophævelse af nogle af de forud fastsatte systemmæssige krav til udfyldning af felter i forbindelse med aktiviteter
- Etablering af oversigtsbillede for personoplysninger.

82. Efter drøftelser i den interne styregruppe for AMANDA-projektet besluttede AMS i maj 2000 at gennemføre de højest prioriterede ændringer inden for de 5 områder – en såkaldt 17-punktsliste – med første ændring leveret i slutningen af maj 2000 og resten af ændringerne leveret samlet medio juni 2000. Sidstnævnte ændring vedrørende oversigtsbilleder var dog mere kompliceret og kunne derfor først leveres senere.

83. Den 2. maj 2000 blev Finansudvalget ved det delvist fortrolige aktstykke D anmodet om at godkende et forlig mellem AMS og leverandøren om en række udestående problemstillinger. Der var den 3. marts 2000 blevet afholdt et møde mellem parterne omkring problemstillingerne, og efter et forhandlingsforløb underskrev parterne den 25. april 2000 et samlet forligsgrundlag, som efterfølgende blev godkendt af Finansudvalget.

Om økonomien oplystes det i aktstykket D, at de faktiske relaterede udgifter fra 1996 til 1999 nu var opgjort til 117 mio. kr. For projektperioden 1996-2000 var de samlede AMANDA-relaterede udgifter inkl. forliget nu opgjort til ca. 194 mio. kr.

Endelig fremgik det af aktstykket, at AF, som følge af AMANDA's idriftsættelse, fremover ville skulle afholde ordinære udgifter til driften af AMANDA, fx til vedligeholdelse efter 1. april 2000 og øget kapacitet, hvilket i 2000 ville udgøre henholdsvis 13 mio. kr. og 3,5 mio. kr.

84. I begyndelsen af juni 2000 besluttede arbejdsministeren, at en ekspertgruppe bestående af 3 personer skulle vurdere en række forhold omkring AMANDA-systemet på

kort og på langt sigt. Gruppens arbejde skulle afsluttes 1. oktober 2000.

Kommissoriet for ekspertgruppen var, at den på kort sigt skulle rådgive om justeringer af systemet, dels vedrørende systemets tekniske side, dels vedrørende brugergrænsefladen i bred forstand. Målet var at optimere AF-medarbejdernes arbejdsprocesser i systemet, herunder tidsanvendelsen til de væsentligste arbejdsopgaver. Det fremgik desuden af kommissoriet, at ekspertgruppen endvidere skulle rådgive om udviklingen i de mere langsigtede og strategiske perspektiver for AMANDA-systemet, herunder særligt om skift af systemplatform og udviklingsværktøj.

Den 7. juni 2000 blev Finansudvalget ved aktstykke nr. 290 orienteret om problemerne efter idriftsættelsen og om nedsættelsen af ekspertgruppen.

b. Allonge 6

85. Efter Finansudvalgets godkendelse af aktstykke D blev allonge 6 til AMANDA-kontrakten indgået den 3. juli 2000. Som følge af allongen skulle AMS betale 16,6 mio. kr., som AMS havde tilbageholdt, da AMS ikke havde fundet, at leverandøren leverede AMANDA fase 1 rettidigt. Desuden afklaredes en række ydelser, hvorom der havde været uenighed mellem parterne. Endvidere afklaredes en række andre spørgsmål i relation til en række fremsatte ændringsanmodninger og betaling herfor, ligesom det blev præciseret, hvilke krav der skulle opfyldes ved driftsprøven for fase 1. Der havde forinden været en række tekniske spørgsmål, særligt vedrørende kapacitet og svartider, som det var nødvendigt at få afklaret inden driftsprøven.

86. De mange problemer med systemet efter idriftsættelsen havde ført til, at der i AMS og i AF-regionerne var blevet udarbejdet i første omgang en 17-punktsliste og efterfølgende en 22-punktsliste, hvor der var udpeget og prioriteret nogle ændringer i AMANDA-systemet, som skulle effektivisere systemet. En ny version af AMANDA, som indeholdt en række af de planlagte fejlrettelser og ændringer, blev idriftsat den 31. juli 2000.

87. Den 14. august 2000 påbegyndtes driftsprøven af AMANDA fase 1, hvor systemet skulle bevise, at det kunne leve op til de tekniske specifikationer i en 4 ugers testperio-

de. Testen var alene en teknisk prøve som viste, at systemets opetider og svartider levede op til det aftalte. Efter sædvanlig procedure indgik funktionaliteten ikke i testen.

Testen blev afsluttet den 10. september 2000. Der blev udarbejdet en rapport på baggrund af testen, som forelå den 22. september 2000. Rapporten viste, at driftsprøven var bestået. Der var dog stadig drifts- og infrastrukturproblemer i systemet samt problemer i forhold til kommunikationen mellem a-kasserne og AMANDA.

88. Den 3. oktober 2000 fremsendtes aktstykke nr. 19 til Finansudvalget, hvori status for ændringer og fejlrettelser fremgik. Desuden orienteredes i aktstykket om problemer i kommunikationen mellem AMANDA-systemet og a-kasserne. Det blev endvidere oplyst, at idriftsættelsen af systemet havde betydet et produktionsfald i månederne april og maj 2000 på ca. 50 %.

Det oplystes i aktstykket, at forbedringerne fra 17-punktslisten og 22-punktslisten krævede ekstraordinære udgifter i størrelsesordenen 16-18 mio. kr. i finansåret 2000 og ca. 5 mio. kr. i finansåret 2001. Hertil forventedes der på det ordinære IT-udviklingsbudget i finansåret 2001 afsat midler til udvikling, herunder konsulentydelse, i størrelsesordenen 5-10 mio. kr.

Det oplystes videre, at de ordinære driftsudgifter ville overstige det i driftskontrakten forudsatte. Merudgiften forventedes for finansåret 2000 at være ca. 5 mio. kr., og for finansåret 2001 forventedes merudgifterne at være ca. 15 mio. kr. mere end tidligere forudsat.

Hertil kom i øvrigt ekstraordinære udgifter til en udvidet vedligeholdelsesaftale for AMANDA, der forventedes at beløbe sig til ca. 27 mio. kr. i finansåret 2001.

c. Ekspertgruppens rapport om AMANDA

89. Den 10. oktober 2000 kom ekspertgruppens anbefalinger. Rapporten indeholdt 3 hovedanbefalinger:

- Optimering af AMANDA-systemet inden for en fast beløbsgrænse
- Udskiftning af infrastrukturen
- Udskiftning af OS/2-plattformen.

Ekspertgruppen anbefalede, at man arbejdede på en optimering af systemet, bl.a. fordi de væsentligste omkostninger forbundet hermed ville være udskiftning af OS/2-plattformen samt infrastrukturen, hvilket var omkostninger, der under alle omstændigheder skulle afholdes.

Arbejdsministeriet besluttede herefter at følge anbefalingerne, som i finansåret 2001 forventedes at beløbe sig til 120 mio. kr., hvoraf 15 mio. kr. skulle anvendes til funktionalitetsforbedringer, 60 mio. kr. til forbedring af AMANDA's infrastruktur, og 45 mio. kr. skulle anvendes til udskiftning af OS/2-plattformen. Midlerne hertil blev tilvejebragt på finansloven for 2001.

90. Den 9. januar 2001 blev Finansudvalget orienteret ved aktstykke nr. 122. Aktstykket vedrørte især ekspertgruppens anbefalinger fra oktober 2000, som var blevet analyseret, tiltrådt og prioriteret. I aktstykket blev der desuden oplyst om status på fejlrettelser og ændringerne, som skulle medvirke til at optimere systemet.

Om økonomien i AMANDA-projektet fremgik det bl.a. af aktstykket, at de ekstraordinære udviklingsudgifter var steget til 22 mio. kr. i 2000, samt at der i finansåret 2001 forventedes afsat i alt 8 mio. kr. hertil på det ordinære IT-udviklingsbudget. Endvidere oplystes om ændringer i udgifterne til driften af AMANDA.

91. Yderligere en version af AMANDA skulle have været taget i brug i december 2000, men AMS valgte et mere grundigt testforløb inden idriftsættelsen. Testen blev påbegyndt 3. januar 2001, og i weekenden den 13.-14. januar blev den nye version udrullet. Versionen indeholdt en række ændringer fra den prioriterede 22-punktsliste og et nyt skærm billede, som kunne give overblik over personoplysninger i AMANDA. Der var nogle fejl ved versionen, som skulle rettes op, men det var opfattelsen, at implementeringen var blevet forbedret som følge af de forudgående test. Der var afholdt præsentationsdage for superbrugere, inden versionen blev idriftsat.

92. I aktstykke nr. 166 af 27. marts 2001 blev Finansudvalget orienteret om udviklingen i AMANDA-projektet. Aktstykket oplyste bl.a. om status på arbejdet med optimeringerne, udskiftning af platform og infrastruktur samt sta-

tus på arbejdet med a-kassernes mulighed for at foretage til- og afmelding direkte i AMANDA.

Desuden blev det oplyst, at der var blevet udviklet 2 modeller for erfaringsudveksling mellem regionerne, og endelig oplystes det, at der var visse dele af fase 2, som endnu ikke var taget i brug. Det drejede sig om delsystemer til personaleadministration og intern planlægning, og det oplystes, at udviklingen og det forestående platformskift kunne bevirke, at det ville være bedre at erhverve standardssystemer end at tage AMANDA-løsningerne i forhold til disse funktioner i brug.

Arbejdet med udviklingen af de optimeringer, der på baggrund af ekspertgruppens rapport var fundet mest nødvendige, blev afsluttet planmæssigt den 5. marts 2001, hvorefter leverandørens interne test gik i gang.

93. Det blev i aktstykke nr. 263 af 14. juni 2001 oplyst, at en ny version af AMANDA blev udrullet den 28. maj 2001. Udrulningen var oprindeligt planlagt til medio maj 2001, men AMS valgte en længere forberedelsesperiode af hensyn til en mere vellykket implementering, herunder gennemførelsen af de 14 dages undervisning før implementeringen. Af aktstykket fremgår det, at der ikke har været tekniske problemer af betydning, ligesom der kun har været meldt om ganske få fejl. Ifølge aktstykket er det dog endnu for tidligt at foretage den endelige vurdering af effekten af optimeringerne, og hvilken effekt uddannelsen og den øvrige implementeringsforberedelse har haft på medarbejdernes kendskab til og brug af ændringerne i den seneste version. Der oplystes endvidere i aktstykket om arbejdet med opgradering/udskiftning af infrastrukturen og platformskift fra OS/2 til Windows. Driftsleverandørens oplæg til det videre forløb indeholdt en overskridelse af såvel budgetramme som tidsplan. Driftsleverandøren forventer således først udskiftningen af AMANDA-plattformen færdiggjort i løbet af første kvartal 2002, og ikke som tidligere forventet inden udgangen af 2001. AMS og driftsleverandøren drøfter mulige løsningsmodeller vedrørende budgetrammen. Udskiftningen af pc'er, som er en del af det igangværende infrastruktur- og platformprojekt, er stort set tilendebragt ved udgangen af august 2001.

IV. AMANDA-projektets forberedelse

A. Udarbejdelse af behovsanalyse og kravspecifikation

94. Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet Arbejdsministeriets og AMS' forberedende arbejde i forbindelse med udarbejdelsen af behovsanalysen og kravspecifikationen. Det er undersøgt, hvorvidt AMS' ledelse har styret det forberedende arbejde, herunder om der blev foretaget en prioritering af ønsker og krav til projektet. Det er endvidere undersøgt, hvorvidt brugernes behov blev inddraget i behovsanalysen og i udarbejdelsen af kravspecifikationen.

95. På baggrund af konsulentfirma A's anbefalinger angående et nyt samlet edb-system til AMS og AF tog direktøren i AMS initiativ til, at der skulle udarbejdes en behovsanalyse og kravspecifikation for et nyt edb-system. Tilrettelæggelsen af det forberedende arbejde blev drøftet med Arbejdsministeriet. Det var ministeriets opfattelse, at dets interesser skulle varetages i projektførelsen, men departementet ønskede ikke at deltage i projektgrupperne, der skulle løse de praktiske opgaver. Departementet forventede dog, at styrelsen ikke ville igangsætte initiativer, før sagen havde været til behandling i departementet. Endvidere ønskede departementet at blive orienteret om forløbet med jævne mellemrum.

96. AMS' ledelse nedsatte en styregruppe med beslutningskompetencen for projektet. I styregruppen sad bl.a. styrelsens direktør og 2 AF-regionschefer. Styregruppen foranledigede, at der blev udarbejdet et papir til drøftelse med AF-regionscheferne, bl.a. indeholdende formålene med det kommende edb-system. Af papiret fremgik, at hovedformålet med det nye edb-system var, at det til enhver tid skulle kunne leve op til arbejdsmarkedslovgivningens krav til og arbejdsmarkedspolitiske mål for AF-systemet.

97. I forbindelse med udarbejdelsen af både behovsanalysen og kravspecifikationen blev AMS bistået af konsulentfirma B. Konsulentfirmaets opgave var at rådgive styregruppen om arbejdet med udarbejdelsen af behovsanalysen og kravspecifikationen.

Udkastet til behovsanalysen blev udarbejdet af en gruppe ledet af IT-kontoret i AMS, bistået af konsulentfirma B og bestående af regionale ledere og medarbejdere samt medarbejdere fra AMS' ressortkontorer. Gruppen var en videreførelse af gruppen, der udarbejdede strategioplægget til AMS' ledelse og AF-regionschefkredsen. Gruppen refererede til en styregruppe bestående af AMS' direktør og 2 AF-regionschefer.

Udkast til behovsanalyse forelå i juli 1994, hvorefter der blev afholdt en høringsrunde, hvor såvel departementet som AF og eksterne interessenter blev hørt. Styrelsen færdiggjorde behovsanalysen i august 1994, og de ønsker, der blev stillet til det nye edb-system, blev sammenfattet i 5 nøglesystemer: virksomhedsservice, personservice, informationsservice, planlægning og intern administration. De enkelte nøglesystemer bestod af et antal delsystemer.

I forlængelse af udarbejdelsen af behovsanalysen fik AMS konsulentfirma A til at udarbejde et skøn over finansieringsbehovet ved udviklingen af AMANDA, så det kunne være muligt at tage stilling til projektets forventede økonomi, herunder behovet for Finansministeriets medfinansiering.

98. I november 1994 blev et udkast til kravspecifikationen sendt til høring. Udkastet var udarbejdet på et overordnet niveau, idet detailarbejdet med kravspecifikationen skulle gemmes til designfasen. Kravspecifikationen byggede på det forudgående arbejde med behovsanalysen, og kravspecifikationen blev udført af grupper, hvori medarbejderne fra såvel AF-regionerne som AMS deltog. Der var således ikke tale om nyt stof for høringsparterne.

I høringsfasen svarede halvdelen af regionerne og 2 ud af 5 kontorer i styrelsen. Af brugernes høringssvar til udkast til kravspecifikation fremgik det, at der overvejende var positive tilkendegivelser over for udkastet, da det vurderedes at være i overensstemmelse med behovsanalysen. De få fremførte kritikpunkter gik bl.a. på, at udkastet havde en svingende detaljeringsgrad, og at der ikke blev taget højde for den nye teknologiske muligheder. AMS vurderede, at brugerinddragelsen i den forudgående behovsanalyse havde været meget omfattende, og at de manglende svar efter den forlængede høringsfrist var udtryk for, at de hørte var tilfredse med resultatet.

99. Prioriteringen af ønsker og behov foregik i slutningen af kravspecifikationsfasen. Styrelsens prioriteringer af ønsker og krav til systemet tog udgangspunkt i den overordnede målsætning om et stort samlet system, der omfattede alle interessenter, som anbefalet af konsulentfirma A. Styregruppen fandt, at en bortprioritering af et nøglesystem eller delsystemer ikke ville reducere etableringsomkostningerne væsentligt. Styregruppen besluttede derfor, at alle 5 nøglesystemer skulle udvikles, og at der skulle prioriteres i delsystemerne ud fra, hvad der var absolut nødvendigt, og hvad der kunne udskydes til senere. Resultatet af prioriteringen af delsystemerne var, at hovedparten af de oplyste ønsker og krav blev medtaget i den endelige kravspecifikation.

100. Den endelige kravspecifikation indeholdt bl.a. krav om et sammenhængende registrerings-, aktivitetsstyrings- og økonomisystem; et mere fleksibelt overvågnings- og analysesystem; et velfungerende ledelsesinformationssystem, herunder et godt planlægnings-, økonomistyrings- og aktivitetsstyringssystem. Desuden blev der stillet krav om, at det i systemet skulle være muligt for de enkelte regioner selv at tilrettelægge deres arbejdsgange, ligesom det skulle være muligt at indarbejde ny funktionalitet som følge af ændret lovgivning. Der blev således stillet store krav til systemets fleksibilitet. Endelig blev der stillet krav om, at systemet skulle være brugervenligt og leve op til brugernes behov for et moderne edb-system. Disse krav var i overensstemmelse med det strategiske oplæg og behovsanalysen, som AF-regionscheferne og styregruppen havde tilsluttet sig.

Kravspecifikationen blev delt i 2: en funktionel og en teknisk. Den funktionelle kravspecifikation beskrev kravene til de 5 nøglesystemer og de underliggende delsystemer. I den tekniske kravspecifikation opstilledes en lang række tekniske krav til fx driftsstabilitet og svartider.

101. Rigsrevisionens undersøgelse har således vist, at AMS' ledelse, sammen med chefer fra de regionale arbejdsformidlinger, var repræsenteret i den styregruppe, som blev nedsat med henblik på at styre det forberedende arbejde til AMANDA-projektet. Styregruppen har forestået udarbejdelsen af behovsanalysen og kravspecifikationen under rådgivning fra konsulentfirma B.

Undersøgelsen har vist, at såvel den centrale styrelse som de regionale AF-kontorer har været repræsenteret i styringen af det forberedende arbejde. Ligeledes blev både centrale og regionale behov inddraget i fastlæggelsen af de ønsker og krav til et nyt system, som skulle udmøntes i en dækkende kravspecifikation. På baggrund af de centrale og regionale ønsker til projektet blev der udarbejdet en kravspecifikation, som blev sendt til høring hos de fremtidige brugere af systemet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det forberedende arbejde blev tilrettelagt og ledet af en styregruppe, hvori styrelsens direktør og chefer fra 2 AF-regioner var repræsenteret. Det er Arbejdsministeriets opfattelse, at ministeriets interesser skulle varetages i projektførelsen, men det ønskede ikke at deltage i projektgrupperne, der skulle løse de praktiske opgaver. Endvidere ønskede ministeriet at blive orienteret om forløbet med jævne mellemrum. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at såvel decentrale som centrale brugere af det nye edb-system blev inddraget i fastsættelsen af behov og krav til systemet.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det, bl.a. på baggrund af rådgivning fra et eksternt konsulentfirma, var hensigten med AMANDA-projektet at udarbejde et samlet system, som skulle tilgodese mange interessenters behov og være meget fleksibelt. Hensynet hertil har bevirket, at edb-systemet blev meget stort og komplekst.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at AMS' ledelse har deltaget aktivt i udarbejdelsen af AMANDA-systemets behovsanalyse og kravspecifikation, men at der, som en konsekvens af det overordnede ønske om et system, der kunne tilgodese mange interessenters behov, kun i begrænset omfang har været foretaget fravalg af funktionalitet, som kunne have reduceret systemets størrelse og kompleksitet. AMS har imidlertid ikke været alene om en edb-strategi, der indebar udviklingen af store sammenhængende systemer, idet det i midten af 1990'erne mange steder blev opfattet som en farbar vej, og idet strategien bl.a. blev anbefalet af velrenommerede konsulentfirmaer. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at AMS' ledelse har deltaget i det forberedende arbejde og herunder har sikret deltagelse fra det regionale niveau.

B. Udbudsfasen herunder valg af leverandør og kontraktindgåelsen

102. Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet AMS' håndtering af udbudsfasen og valg af leverandør. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt og vurderet AMS' kontraktindgåelse med leverandøren. Rigsrevisionen har undersøgt, om EU's regler vedrørende udbudsfasen, jf. EU's Rådsdirektiv nr. 93/50/EØF af 18. juni 1992 (Tjenesteydelsesdirektivet), blev fulgt gennem hele udbudsfasen, herunder om der blev foretaget en kritisk vurdering af de konkrete tilbud, før valget af leverandør blev foretaget. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, hvorvidt AMANDA-kontrakten levede op til de normer for offentlige edb-kontrakter, som var gældende i 1996.

103. I marts 1995 blev udbudsbekendtgørelsen vedrørende nyt edb-system til AMS/AF offentliggjort i EF-tidende. AMS valgte et begrænset udbud, hvori indgik en prækvalifikationsrunde. 12 leverandører anmodede om at deltage i udbudet, hvoraf 6 blev prækvalificeret og anmodet om at afgive bud. Styrelsen søgte ikke på dette tidspunkt oplysninger om de interesserede leverandører hos andre statslige institutioner med henblik på at inddrage deres erfaringer i vurderingen af leverandørerne.

Af udbudsmaterialet fremgik 11 tildelingskriterier: økonomi, kvalitetsstyring, funktionalitet, performance, fleksibilitet, portabilitet, driftsstabilitet, datasikkerhed, leveringstid, kontraktvilkår og gennemprøvet standardprodukt. Ifølge Tjenesteydelsesdirektivet er minimumsfristen ved udbudsforretninger af denne type 40 dage, og denne frist blev brugt i forbindelse med AMS' udbud af AMANDA.

Ved fristens udløb havde 3 af de 6 leverandører afgivet tilbud, der nærmere blev gennemgået og vurderet af udbudsgruppen. Vurderingen skete på baggrund af det økonomisk mest fordelagtige tilbud, dvs. at der blev taget hensyn til såvel prisen som indholdet i tilbudet.

104. Udbudsgruppen fandt imidlertid, at der var 3 generelle mangler ved tilbudene, der gjorde, at styrelsen ikke umiddelbart ville indgå kontrakt med nogen af de 3 leverandører. De generelle mangler var, at ingen af leverandørerne havde opstillet en tilfredsstillende svartidsmålingsmodel, ligesom ingen havde givet garantier for oppeholdstiden på det samlede

system. Endelig gav ingen af de valgte udviklingsværktøjer mulighed for en hurtig og fleksibel tilpasning til AF-regionernes individuelle behov. Styrelsen besluttede derfor, efter rådgivning fra Kammeradvokaten og med styregruppens accept, at aflyse det iværksatte EU-udbud, da ingen af de indkomne tilbud var egnede, og da det ifølge EU's udbudsregler ikke var tilladt at forhandle med leverandørerne.

105. I stedet iværksatte styrelsen i juli 1995 et udbud efter forhandling uden forudgående offentliggørelse i EF-tidende i henhold til EU's udbudsregler. Styrelsen indledte forhandlinger med de 3 leverandører, der havde afgivet bud. Forhandlingerne tog udgangspunkt i de mangler, der konstateredes i de oprindelige tilbud.

Tilbudsgiverne 2 og 3 slog sig senere sammen om et tilbud, således at der herefter kun var 2 leverandører. De endelige tilbud blev vurderet og sammenlignet af udbudsgruppen og Kammeradvokaten, hvorefter vurderingen blev forelagt Arbejdsministeriet. Styrelsen konkluderede, at begge tilbud samlet set opfyldte kravene opstillet i udbudsmaterialet, men at de 2 tilbud overordnet adskilte sig på 2 forhold: prisen og de opregnede væsentlige forbehold til kontraktudkastene. Begge forhold var i tilbudsgiver 1's favør, der således blev indstillet valgt til opgaven. Styrelsens vurderinger blev herefter forelagt departementet, Finansministeriet og Forskningsministeriet.

106. Tilbudsgiver 1 ønskede imidlertid i november 1995 at blive frigjort fra tilbudet, hvilket medførte en erstatning til AMS på 10 mio. kr. Styrelsen valgte at fortsætte forhandlingerne med den tilbageværende leverandør (tilbudsgiver 2 og 3). Resultatet af forhandlingerne blev, at en række forbehold til kontraktudkastet blev trukket tilbage eller modificeret betydeligt. Arbejdsministeriets departement vurderede derfor i marts 1996, efter indstilling fra AMS, at der kunne indgås kontrakt med leverandøren. Kontrakten blev underskrevet den 10. maj 1996.

107. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at udbudsfasen og AMS' valg af leverandør er sket i overensstemmelse med EU's tjenesteydelsesdirektiv, og at de indkomne tilbud har været kritisk vurderet. Således vurderede styrelsen, at de første tilbud ikke levede op til styrelsens krav, hvilket

imidlertid var tilfældet med begge de tilbud, som styrelsen modtog i forbindelse med udbud efter forhandling.

Undersøgelsen har vist, at Arbejdsministeriet først i marts 1996 vurderede, at AMS kunne indgå kontrakt med tilbudsgiver 2, dvs. først ét år efter, udbudsbekendtgørelsen vedrørende AMANDA blev bekendtgjort i EF-tidende. Denne periode synes ganske lang, men må i alt væsentligt tilskrives de omstændigheder, der gjorde sig gældende: Dels mangler ved de indkomne tilbud og det forhold, at det ikke er tilladt efterfølgende at forhandle med leverandørerne på baggrund af deres tilbud, dels det forhold, at tilbudsgiver 1 efterfølgende trak sig fra opgaven. AMS har over for Rigsrevisionen peget på, at det var et væsentligt problem, at man ikke måtte forhandle med leverandørerne.

108. Kontrakten mellem AMS og leverandøren blev baseret på en speciallavet kontrakt med udgangspunkt i Kammeradvokatens standardkontrakt K 33, og Kammeradvokaten var inddraget gennem hele kontraktproceduren. Anvendelse af standardkontrakten var i 1996 ”god offentlig kontraktsskik”. Kontrakten indeholdt entydige bestemmelser om leverancens omfang, priser, betalingsvilkår og klausuler (bodsbestemmelser, ophævelse mv.). Kontraktens indhold svarede til det, som var beskrevet i udbudsmaterialet, idet der dog har været afvigelser som følge af, at udbudsforretningen endte med at blive afgjort efter udbud efter forhandling. Der var endvidere entydige bestemmelser omkring systemansvar. Rigsrevisionens undersøgelse har således vist, at kontrakten overordnet set har indfriet de forventninger til statslige edb-kontrakter, som var gældende på tidspunktet for kontraktindgåelsen.

I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse af statslige edb-projekter gav AMS udtryk for, at det var et problem, at man skulle anvende statens standardkontrakt. Der har undervejs i projektet været en række problemer knyttet til anvendelsen af AMANDA-kontrakten, idet kravspecifikationen har været årsag til nogle fortolkningsuenigheder mellem parterne.

Der er i de seneste år fra flere sider blevet peget på problemer ved statens standardkontrakter – K 33 og K 18 – og problemerne behandles mere indgående i Teknologirådets rapport om statslige IT-projekter. I rapporten er det bl.a. nævnt, at standardkontrakternes udformning har bidraget til at komplicere samarbejdet mellem parterne. For

det første fordi kravene til IT-systemet har været specificeret så detaljeret i udbudsmateriale og kontrakt, at det er blevet en spændetrøje i udviklingen af systemerne. For det andet fordi kontraktens bestemmelser er kommet til at styre projektførelsen. Den detaljerede kravspecifikation har fra starten låst udviklingsprocessen fast på en række tekniske løsninger, der har været umulige at specificere i udgangspunktet og svært eller nærmest umuligt at fravige, når udviklingsarbejdet først var sat i gang.

I forbindelse med aftalen om finanslov for finansåret 2001 er der taget initiativ til at vurdere de nuværende standardkontraktens egnethed til IT-projekter. IT-rådet, der er et tværministerielt udvalg på afdelingschefniveau, har fået til opgave, sammen med juridiske eksperter, relevante brancheforeninger og udvalgte konsulentfirmaer, at udarbejde nye og mere fleksible modeller for udbud og kontrakter til systemudviklingsleverancer, bl.a. med henblik på at gøre det lettere at opdele store projekter i mindre moduler.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at udbudet af AMANDA-projektet er sket i overensstemmelse med reglerne for udbudsforretninger, samt at dette bl.a. er sikret med bistand fra Arbejdsministeriet og Kammeradvokaten. Således har Kammeradvokaten været inddraget i alle faser i udbudsforretningen og har godkendt alle styrelsens handlinger med hensyn til udbudsformer, frister mv.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de konkrete tilbud blev kritisk vurderet ud fra en række nærmere beskrevne kriterier. Det må dog samtidig konstateres, at feltet af potentielle leverandører har været ganske snævert. Den valgte leverandør var ikke styrelsens umiddelbart foretrukne, men AMS vurderede, at leverandørens bud kunne leve op til udbudsmaterialets krav. Det er således Rigsrevisionens vurdering, at AMS har vurderet de indkomne tilbud. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at styrelsen kunne have rådført sig med andre statslige institutioner med henblik på at inddrage deres erfaringer i vurderingen af leverandørerne.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at AMS ved kontraktindgåelsen har levet op til de normer for god offentlig kontraktsskik, der var gældende i 1996. Rigsrevisionen har dog konstateret, at kontrakten har voldt problemer undervejs i projektet, samt at AMS ikke har været tilfreds med anvendelsen af statens standardkontrakt K 33. Rigsrevisionen har med tilfredshed noteret sig, at der er arbejder i gang med

henblik på at gennemgå mulighederne for nye og mere fleksible kontrakter i forbindelse med statslige IT-projekter.

V. AMANDA-projektets organisering og styring

109. Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet organiseringen og styringen af AMANDA-projektet og herunder vurderet ledelsesengagementet gennem projektets forløb. Forud for udviklingen af AMANDA-systemet var Arbejdsministeriet blevet kraftigt anbefalet af både Finansministeriet, Forskningsministeriet og eksterne konsulenter at sikre en stram styring af projektet, bl.a. fordi projektet var blevet karakteriseret som et risikoprojekt grundet systemets størrelse og kompleksitet.

Rigsrevisionens vurdering af AMANDA-projektets organisering, styring og ledelsesengagement bygger på en gennemgang af, hvorvidt organiseringen af projektet har sikret deltagelse fra AMS' øverste ledelse, samt hvorvidt ledelsen har været aktivt deltagende i hele projektforsløbet. Rigsrevisionens vurdering af ledelsesengagementet vil primært være baseret på en gennemgang af, hvordan AMS' ledelse har håndteret en række af projektets væsentlige styringsopgaver. Disse vedrører dels samarbejdet med leverandøren om udviklingen af projektet, dels styringen af AMS'/AF's interne organisation i forbindelse med projektet.

A. Projektets organisering og tilrettelæggelse

110. Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet den formelle organisering og tilrettelæggelse af AMANDA-projektet, som havde til formål at sikre, at projektets mål ville blive indfriet. Det er undersøgt, hvordan projektorganisationen har været opbygget, samt hvilke spilleregler for projektorganisationens virke der har været aftalt fra projektets begyndelse. Rigsrevisionens vurdering af projektorganisationen vil tage udgangspunkt i, hvorvidt projektorganisationen overordnet set har været hensigtsmæssigt opbygget med en klar ansvarsfordeling, funktionsbeskrivelser og relevante projektgrupper med fastlagte kommunikationskanaler, samt hvorvidt AMS' ledelse har sikret, at der i AMS' projektorganisation har været erfaring med gennemførelse og styring af store projekter, eventuelt ved inddragelse af eksternt bistand.

111. Rammerne for samarbejdet mellem parterne – AMS og leverandøren – fremgår dels af kontrakten for projektet, dels af bilag til kontrakten. En række mere konkrete forhold omkring samarbejdet, organisering af projektgrupper mv. blev i overensstemmelse med AMANDA-kontrakten først etableret efter projektets begyndelse og findes i Projekthåndbogen for AMANDA-projektet.

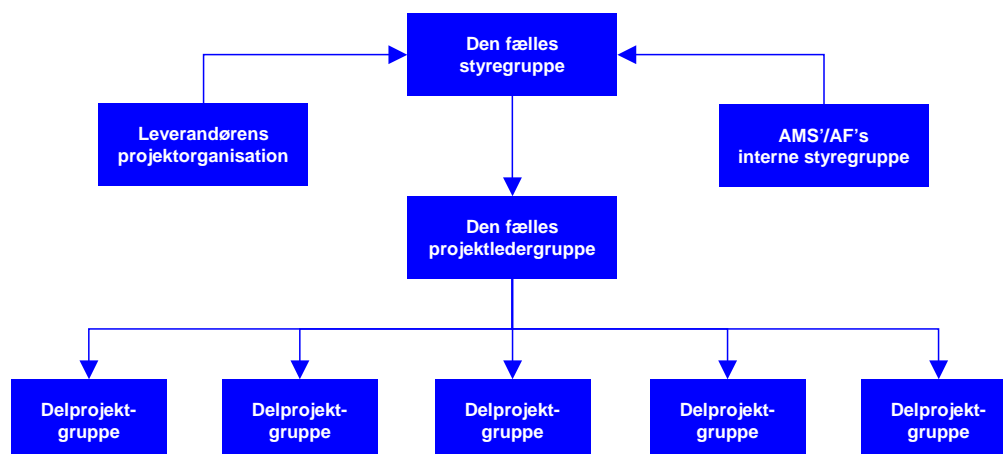
112. Projektorganisationen for AMANDA-projektet har ikke været statisk gennem hele projektførelsen. Der har i både leverandørens projektorganisation og i AMS' interne projektorganisation været en række ændringer undervejs i projektførelsen. Ændringerne har fx været afstedkommet af personudskiftninger gennem projektførelsen, idet bl.a. en række nøglemedarbejdere – også på ledelsesniveau – har forladt projektet. AMS har oplyst, at der var en række organisatoriske ændringer i leverandørens organisation, som også påvirkede AMS' organisering.

a. Projektorganisationens ansvarsenheder

113. Det fremgår af AMANDA-kontrakten, at leverandøren skulle have det fulde og udelte ansvar for projektets gennemførelse, og at leverandøren havde initiativpligten til alle aktiviteter i projektarbejdet. Det fremgår tillige, at leverandøren skulle sikre fremdriften i projektet, men det var parternes fælles opfattelse, at det konkrete samarbejde i det daglige skulle basere sig på et tæt samarbejde mellem de udpegede arbejds-/projektgruppeledere fra henholdsvis leverandøren, underleverandøren og AMS.

Den samlede projektorganisation og de aftalte rammer for samarbejdet skulle sikre, at intentionerne med AMANDA-projektet kunne indfris. Forud for kontraktindgåelsen og projektets egentlige begyndelse foretog AMS en række organisatoriske ændringer med henblik på bedre at være i stand til at leve op til AMANDA-projektets store krav til projektledelse. Styrelsens teknologikontor blev bl.a. styrket på ledelsessiden, idet man fik en informatikchef med direkte referat til styrelsens ledelse. Projektorganisationen for AMANDA-projektet er skitseret i **figur 2**.

Figur 2. Projektorganisationen for AMANDA



Figuren viser projektorganisationen for AMANDA. Bortset fra leverandørens interne projektorganisation og den interne AMS/AF-styregruppe har grupperne i figuren haft deltagelse fra både kunde og leverandør. I det følgende er bemanningen og ansvarsfordelingen mellem de forskellige grupper beskrevet nærmere.

114. Det ansvars- og styringsmæssigt væsentligste niveau var en fælles styregruppe, som havde et overordnet ansvar for projektet. Af Projekthåndbogen fremgår det, at den fælles styregruppe fra projektets begyndelse har haft repræsentation fra AMS' øverste ledelse og en AF-regionschef samt fra leverandøren og underleverandørens øverste ledelse. Projektlederne fra alle 3 organisationer var også med i den fælles styregruppe, og endelig har AMS været repræsenteret ved en projektcontroller, som skulle bistå AMS med styringen af projektet. Projektcontrolleren kom fra konsulentfirma B.

Styregruppen har ifølge AMANDA-kontrakten haft det overordnede ansvar og beslutningskompetence for projektet med hensyn til ambitionsniveau, tidsrammer, ressourcer og økonomi. Det har været styregruppens opgave at træffe de beslutninger, der ville være nødvendige for projektets fremdrift. Ændringer af projektet, som kunne påvirke kontraktsummen, betalingsplanen, betalingsbetingelserne, kontraktuelle datoer samt AMS'/AF's eller leverandørens rettigheder og forpligtelser, skulle forelægges og beslutes af styregruppen.

Styregruppen skulle ifølge AMANDA-kontrakten afholde et fast månedligt møde, hvor AMS' projektleder og leverandørens projektdirektører skulle rapportere om projektets fremdrift i henhold til projektplanen.

Repræsentationen i den fælles styregruppe har fra AMS' og AF's side været ændret lidt undervejs i projektet, idet bl.a. regionschefen for AF-Roskilde indtrådte i styregruppen som følge af, at AF-Roskilde skulle være testregion i forbindelse med udrulningen af AMANDA-plattformen i 1997. Samtidig har der været udskiftning i kraft af, at personer har forladt projektet, hvorfor de er erstattet af andre. Undersøgelsen har dog vist, at den ledelsesmæssige repræsentation fra både AMS og AF har været til stede under hele projektforsløbet.

115. Foruden den fælles styregruppe, hvor både AMS og leverandørorganisationerne har været repræsenteret, har der været en intern AMS/AF-styregruppe gennem hele projektforsløbet. I denne styregruppe deltog en række chefer fra de regionale arbejdsformidlinger samt en række chefer fra AMS. Gruppen havde således samme karakter som den styregruppe, der var blevet nedsat i forbindelse med forberedelsen af AMANDA-projektet. AMS' projektcontroller har løbende deltaget i den interne styregruppes møder.

116. Der blev i både AMS og i leverandørorganisationerne udpeget projektledere/direktører, som skulle varetage den daglige ledelse af AMANDA-projektet. Disse kunne ifølge kontraktens bilag 13b – inden for de i kontrakten fastsatte rammer for projektet – træffe beslutninger, som ville være nødvendige for projektets fremdrift. Projektlederne skulle afholde ugentlige møder.

AMS' projektleder skulle referere direkte til AMS' øverste ledelse, og projektlederen ville have det overordnede ansvar for AMS' deltagelse i AMANDA-projektet og for koordineringen af alle AMS-aktiviteter i relation til projektet. AMS' projektleder var ansvarlig for samarbejdet med leverandøren og for koordinering af de fra AMS/AF indgående ressourcer. Projektlederen var ansvarlig for, at AMS/AF levede op til aftalte forpligtelser og for, at krav til leverancer blev klart og entydigt beskrevet. AMS' projektleder fik bemyndigelse til at træffe beslutninger vedrørende projektets daglige ledelse, således at spørgsmål kun-

ne blive besvaret og beslutninger truffet hurtigt og effektivt. Af kontrakten fremgår ligeledes visse beskrivelser af leverandørens og underleverandørens projektlederroller.

AMS' projektleder var i begyndelsen eneste repræsentant for kunden i den fælles projektledergruppe, men fra april 1997 blev projektledergruppen udvidet, idet AMS havde besluttet at deltage i møderne med én ekstra person. Senere i forløbet deltog styrelsens projektcontroller tillige i møder i projektledergruppen.

Allerede i begyndelsen af 1999 blev konsulentfirma B anvendt til at styrke projektledelsen. I slutningen af 1999 valgte styrelsen formelt at styrke projektorganisationen yderligere ved at anvende konsulentfirma B's projektcontroller som daglig projektleder i stedet for AMS' egen projektleder, mens AMS' egne ressourcer blev anvendt til styrkelse af kontrakt- og økonomistyring.

117. Der blev foruden disse overordnede organisatoriske enheder, hvis formål var at varetage den ledelsesmæssige side af AMANDA's udvikling, etableret en lang række projektgrupper, som skulle stå for selve udviklingen af AMANDA. Grupperne havde deltagelse fra både AMS/AF og leverandøren og skulle arbejde sammen på et fagligt niveau om design, udvikling, prototyper, brugeraccept, test, etc. Ud nævnte projektkoordinatorer fra AMS/AF var ansvarlige for, at de nødvendige og kvalificerede ressourcer blev stillet til rådighed for projektet i henhold til projektets tidsplaner.

Alle deltagere i sådanne projektgrupper skulle ifølge kontrakten have evnen til selv at indsamle oplysninger hos andre medarbejdere i organisationen om de forhold, de ikke selv havde indblik i, eller som de ønskede belyst fra andre synsvinkler. Det blev anbefalet, at projektgruppedeltagerne så vidt muligt havde deltaget i udarbejdelsen af prædesignbogen (eller kravspecifikationen). Det pointeredes, at der i de aktiviteter, hvor brugerne skulle indgå, ikke var mulighed for at erstatte disse med eksterne konsulenter. Brugere skulle selv beskrive krav samt teste og godkende det system, de og deres kollegaer skulle anvende. De AMS/AF-medarbejdere, der skulle deltage i projektet, skulle besidde en detaljeret viden om AF's forretningsgange m.m. og have den fornødne beslutningskompetence.

118. Arbejdsministeriet har ikke været repræsenteret i AMANDA-projektets forskellige styregrupper. Arbejdsministeriet har oplyst, at ministeriets deltagelse i en fælles styregruppe blev overvejet inden projektets begyndelse, men at departementet ikke ønskede en sådan deltagelse, idet projektets "ejerskab" lå i AMS. Arbejdsministeriet fandt det derfor mest hensigtsmæssigt, at projektledelsen også lå her.

Arbejdsministeriet tilkendegav ved AMANDA-projektets begyndelse, at departementet var interesseret i løbende rapporteringer på baggrund af en række milepæle, som dels var opstillet på baggrund af AMANDA-kontrakten, og dels ville blive opstillet for alle aktiviteter med et forløb på mere end 1 år. Rapporteringer blev udbedt affattet således, at de kunne danne grundlag for orientering af ministeren, og således at det ville være muligt for departementet at vurdere og træffe beslutning om, hvorvidt yderligere tiltag skulle anses for nødvendige. For hver afsluttet milepæl forventede Arbejdsministeriet derfor en kort beskrivelse af forløbet og en status, der tilkendegav fasens sammenhæng med projektet i øvrigt, herunder dens betydning for det samlede projekt og dets videre forløb. Tidligt i projektet blev der udarbejdet ekstra milepæle i forhold til den overordnede tidsplan, som blev tilsendt Arbejdsministeriet.

I forbindelse med at AMANDA-projektets problemer tiltog, blev Arbejdsministeriet involveret i projektet i højere grad, end det oprindeligt havde været hensigten. Således blev dialogen mellem ministeriet og styrelsen om en række problemer i samarbejdet med leverandøren, jf. afsnit B, intensiveret betydeligt ved nogle kritiske faser i projektforløbet.

b. Projektorganisationens spilleregler

119. De etablerede projekt- og styregrupper skulle, som nævnt ovenfor, afholde regelmæssige møder. Det fremgår af Projekthåndbogen, at formålet med disse møder generelt skulle være:

- at sikre, at delprojekterne arbejdede mod fælles mål,
- at udnytte erfaringer på tværs i projektet,

- at sikre ensartethed i ambitionsniveau, dokumentation og leverancer,
- at sikre, at delprojekter ikke ville lægge hindringer i vejen for hinanden,
- at sikre, at afhængigheder ikke ville blokere på tværs af projektet, og
- at sikre, at AMS'/AF's forventninger ville blive indfriet.

120. I Projekthåndbogen blev der opstillet en række regler for projektplanlægning. Det fremgår heraf, at arbejdsydelse skulle nedbrydes til hovedaktiviteter, at kvalitetsaktiviteter skulle fremgå, at de nærmeste 3 måneder måtte aktiviteter på laveste niveau ikke overstige 2 ugers varighed, at der skulle være målbare milepæle hver 4.-8. arbejdsuge, og at opgaver på projektets kritiske vej skulle være markeret.

Leverandørens og underleverandørens projektledelse skulle planlægge det overordnede projekt og vedligeholde planen. Det påhvilede den enkelte delprojektleder at sikre, at delprojektets plan var synkroniseret med den overordnede projektplan, hvilket gjaldt såvel arbejdsydelse som milepæle og datoer.

121. Angående fremdriftsrapportering skulle der udfærdiges statusrapporter til internt brug i hver af organisationerne samt statusrapporter til styregruppen. Senest 4 arbejdsdage før hvert styregruppemøde skulle sekretæren udsende oplæg til styregruppemøde indeholdende bl.a.:

- Samlet rapport over status og planer for hvert delprojekt.
- Opdateret liste over afsluttede leverancer. Leverancer skulle være markeret med status i forhold til eventuel godkendelse.
- Opdateret fortegnelse over godkendte ændringer.
- Ændringsanmodninger, som skulle besluttes af styregruppen, markeret så det fremgik, om udarbejdelse af detaljerede ændringstilbud ville være betalbare, og om de ville påvirke kontraktsummen eller datoer for afleveringsprøver.

- Opdateret fortegnelse over de dokumenter, som indgik i det gældende aftalegrundlag.
- Organisations- og personaleændringer, som vedrørte nøglepersoner i projektet.
- Opdateret fortegnelse over problemer og risici og tilhørende handlingsplan.

122. Det fremgår af Projekthåndbogen, at AMS og AF så tidligt som muligt skulle inddrages i udarbejdelsen af systembeskrivelsen. Aftalte eller af kunden krævede ændringer af kravspecifikationen, der ville medføre forøgelse eller formindskelse af leverandørens indsats ud over, hvad der med rimelighed måtte påregnes ved udvikling af et system som AMANDA, kunne betinges af, at der skete en tilsvarende rimelig ændring af købesummen og hovedtidsplanen. Ingen ændring, der ville medføre forøgelse af købesum eller udskydelse af tidsplan, måtte iværksættes, forinden kunden havde samtykket deri.

123. Projekthåndbogen for AMANDA indeholdt desuden en lang række præciseringer af andre forhold vedrørende styringen af sikkerhed, godkendelse af leverancer, ændringsstyring, kvalitetsstyring m.m., som tilsammen efter Rigsrevisionens opfattelse gav et udmærket udgangspunkt for samarbejdet.

124. Rigsrevisionens undersøgelse har således vist, at der ved projektets begyndelse har været etableret en projektorganisation, som har sikret ledelsesmæssig repræsentation i den overordnede styring af AMANDA-projektet. Undersøgelsen har dog også vist, at AMS har valgt at engagere en ekstern projektleder på et fremskredent tidspunkt i projektførelsen med henblik på at styrke den samlede projektleddelse samt kontrakt- og økonomistyringen.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at der har været udarbejdet spilleregler for samarbejdet mellem AMS/AF og leverandøren, som har givet anvisninger til, hvordan møder skulle forberedes og afvikles, hvordan tids- og aktivitetsplaner skulle udarbejdes, og der har været aftaler om milepælsplanlægning og afrapportering om projektets fremdrift, som efter Rigsrevisionens opfattelse har været et udmærket udgangspunkt for den overordnede

styring af AMANDA-projektet. Der har imidlertid været en række problemer med at leve op til de i Projekthåndbogen aftalte spilleregler for samarbejdet, jf. næste afsnit.

125. Konsulentfirma C foretog i maj 1998 et review af AMANDA-projektets hidtidige forløb. Undersøgelsen omfattede en række vurderinger af AMANDA-projektets elementer, herunder en gennemgang og vurdering af projektorganisationens struktur og virkemåde m.m. I rapporten blev projektorganisationens opbygning og repræsentation fra de involverede parter positivt vurderet, og det var vurderingen, at rammerne for projektorganisationens struktur og virkemåde på udmærket vis var beskrevet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at den overordnede styring af AMANDA-projektet ved projektets start var forankret i AMS' øverste ledelse. Arbejdsministeriet vurderede ved projektets start, at projektets "ejerskab" skulle ligge i AMS, hvorfor styringen også skulle varetages der, mens ministeriet på baggrund af løbende rapporter ville varetage tilsyn med projektet og bistå AMS, såfremt der måtte være behov herfor. AMS havde forud for projektstart foretaget organisatoriske ændringer med henblik på at styrke AMANDA-projektets styring. Rigsrevisionens undersøgelse har samtidig vist, at AMS fra begyndelsen havde hyret en projektcontroller fra et konsulentfirma, der skulle bistå AMS med styringen af projektet. AMS har gennem udviklingen af AMANDA haft en intern styregruppe med ledelsesmæssig repræsentation fra en række AF-regioner, således at det i projektorganisationen blev sikret, at både den centrale styrelse og de decentrale arbejdsformidlinger blev involveret i hele projektforløbet. Rigsrevisionens undersøgelse har tillige vist, at AMS har styrket sin projektledelse undervejs i projektforløbet, bl.a. ved at sætte ekstra ressourcer ind i projektledergruppen og ved at overdrage væsentlige dele af projektledelsen til styrelsens (eksterne) projektcontroller.

Projektorganisationen og spillereglerne for dens virke, ansvarsområder m.m. er efter Rigsrevisionens opfattelse grundigt beskrevet. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de beskrevne procedurer for fastlæggelse af milepæle og afrapportering om fremdrift har været et udmærket udgangspunkt for en tæt styring af projektet. Det skal endvidere bemærkes, at projektorganisationerne og de beskrevne forretningsgange blev positivt vurderet i forbindelse med konsulentfirma C's review af AMANDA-projektet.

B. AMS'/AF's samarbejde med leverandøren

126. Selv om projektorganisationen formelt set var konstrueret på en måde, som efter Rigsrevisionens opfattelse har været hensigtsmæssig, har der dog været en lang række problemer i forhold til samarbejdet mellem parterne. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om projektorganisationen har virket i overensstemmelse med de aftalte retningslinjer herfor, herunder hvad AMS' ledelse har gjort for at sikre et hensigtsmæssigt samarbejde med leverandøren med henblik på at få udviklet AMANDA.

127. Det har været en væsentlig styringsopgave for AMS' ledelse at sikre et velfungerende samarbejde med leverandørorganisationen, og AMS' ledelse lagde ved de indledende møder i den fælles styregruppe vægt på, at samarbejdet mellem parterne skulle være godt og i øvrigt fungere som beskrevet i kontrakten.

Problemer i samarbejdet viste sig imidlertid meget tidligt i projektforløbet, hvor AMS/AF bl.a. i flere omgange gav udtryk for, at de ikke fandt leverandørens planlægning af forløbet overbevisende, bl.a. fordi leverandøren ikke udarbejdede eller kun udarbejdede mangelfulde tids- og aktivitetsplaner for projektets forskellige elementer. Samtidig fandt nogle AMS/AF-projektdeltagere det usikkert, hvorvidt leverandøren var i stand til at udvikle det bestilte system.

AMS' ledelse påpegede ved gentagne lejligheder problemer med manglende tids- og aktivitetsplaner. I oktober 1996 blev der afholdt møde mellem AMS og leverandøren på højt niveau, hvor bl.a. planlægningsproblemer og manglende tids- og aktivitetsplaner blev diskuteret. Det blev påpeget, at de overordnede tidsplaner gav styrelsens projektledelse problemer, idet den ikke kunne fortælle AMS/AF-cheferne og projektdeltagerne om projektforsætningerne og ikke kunne se, hvornår de nedsatte projekt-/delprojektgrupper skulle mødes om hvad og med hvilket formål. Det var dertil vanskeligt for styrelsen at finde ud af, hvem der skulle deltage i konkrete planlagte møderækker. Der var på mødet enighed om, at der fremover skulle arbejdes efter forskrifterne i Projekthåndbogen, dvs. at der skulle komme bedre styr på planlægningen, og at leverandøren skulle angive funktionsområder for de AMS/AF-medarbejdere, der skulle deltage i diverse møderækker. Leverandøren erkendte, at der havde været problemer på grund af et turbu-

lent indledende forløb, men forventede mere ro og en bedre planlægning fremover. Ved et møde i den fælles styregruppe i efteråret 1996 blev leverandørens problemer bl.a. kædet sammen med vanskeligheder ved etableringen af en ny organisation, idet det havde været nødvendigt for leverandøren at ansætte mange nye medarbejdere til udviklingen af AMANDA-projektet. Men leverandøren gav dog samtidig udtryk for, at samarbejdet med både AMS og underleverandøren forløb fint. AMS inviterede i den forbindelse leverandøren til at sende nye medarbejdere på besøg på et AF-kontor, så de kunne lære lidt om kunden. Problemerne med samarbejdet blev forsøgt håndteret i en konstruktiv ånd, men dog med det klare budskab, at Projekt-håndbogen skulle følges af hensyn til en mere hensigtsmæssig planlægning.

128. Problemerne med usikker eller manglende planlægning blev dog ikke i tilstrækkeligt omfang løst, idet forløbet også herefter var præget af en tilbagevendende efterspørgsel fra AMS' side efter en bedre planlægning. Undervejs i projektet var der midlertidige forbedringer, men problemet var af en tilbagevendende karakter. AMS' projektcontroller gjorde således jævnligt styrelsen opmærksom på, at der var behov for en mere kvalitetsbetonet planlægning, hvilket styrelsen løbende tilkendegav over for leverandøren.

I marts 1998 beklagede AMS sig på ny over for leverandøren over de mangelfulde tids- og aktivitetsplaner. Forud herfor havde der været afholdt et testforløb, som blev kritiseret af AMS/AF, idet der ikke forud for testforløbet havde foreligget ordentlige tidsplaner. Det blev fremhævet, at der måtte være bedre styr på planlægningen, hvis medarbejdernes motivation ikke skulle forsvinde.

129. Konsulentfirma C blev i maj 1998 af styrelsen bedt om at vurdere, om projektforsløbet hidtil var forløbet på en hensigtsmæssig måde, herunder om det var sket i overensstemmelse med de aftalte rammer for projektet. Det fremgår af den udarbejdede rapport, at der var manglende dokumentation for samarbejdet, som leverandøren ellers havde erklæret var i overensstemmelse med Projekthåndbogens forskrifter. Leverandøren havde mundtligt oplyst, at projektorganisationen i al væsentlighed arbejdede i henhold til Projekthåndbogen, men der var væsentlige dele af

Projekthåndbogens forskrifter, som konsulentfirma C i det analyserede materiale ikke kunne finde dokumentation for, at projektorganisationen arbejdede efter. Konsulentfirma C vurderede, at der var en række kritiske forhold i projektføreløbet, som kunne give problemer. Bl.a. havde konsulentfirma C i planlægningen observeret, at

- bindinger til andre delprojekters aktiviteter ikke fremgik af tidsplan eller hovedaktivitetsbeskrivelser,
- den kritiske vej i projektet (aktiviteter uden tidsslæk) ikke fremgik af projektplanen,
- detaljerede rullende planer ikke blev leveret som efterspurgt af AMS i den fælles styregruppe,
- kvalitetsaktiviteter var usynlige for den fælles styregruppe såvel i tidsplaner og hovedaktivitetsbeskrivelser som i aktivitetsudøvelsen,
- der var uoverensstemmelse mellem tidsplaner og hovedaktivitetsbeskrivelser, men leverandøren havde hertil oplyst, at planlægningen blev efterlevet i henhold til Projekthåndbogen i leverandørens og underleverandørens interne projektplanlægning.

Videre havde konsulentfirma C observeret en række problemer omkring ufyldstgørende information om projektet og manglende efterlevelse af Projekthåndbogens forskrifter, hvilket ifølge konsulentfirma C forringede ledelsens mulighed for at foretage den rette overordnede styring. Konsulentfirma C havde konstateret, at

- planafvigelser var utilstrækkeligt dokumenteret,
- liste over afsluttede leverancer manglede,
- opdateret fortegnelse over godkendte ændringer manglede,
- opdateret fortegnelse over problemer, risici og afledt handlingsplan manglede,
- status- og handlingsplansoversigt til brug for projektleddelsesmøderne manglede.

Desuden kunne konsulentfirma C ikke konstatere, at leverandøren udførte kvalitetssikring efter forskrifterne i Projekthåndbogen, hvilket leverandøren dog mundtligt havde oplyst var tilfældet. Konsulentfirma C kunne ligeledes ikke konstatere nogen form for risikostyring af projektet i det analyserede materiale, som, jf. Projekthåndbogen, var en del af kvalitetssikringen. Leverandøren havde hertil oplyst, at dette var fortrolig intern ledelsesinformation.

Det fremgår af baggrundsmaterialet for vurderingerne, at konsulentfirma C i mange tilfælde ikke har haft andet end mundtlige udsagn som dokumentation for de svar, leverandøren har givet i relation til de undersøgte områder.

130. AMS' ledelse konfronterede leverandøren med de i rapporten påpegede problemstillinger, herunder usikkerheden om opfyldelsen af projektets tidsplan. Leverandøren fastholdt over for AMS, at systemet ville blive leveret i overensstemmelse med de indgåede aftaler. Samtidig oplyste leverandøren over for AMS, at man på baggrund af et internt review hos leverandøren havde opprioriteret arbejdet med fase 1. I AMS' interne styregruppe var der imidlertid fortsat bekymring om, hvorvidt leverandøren kunne overholde sine forpligtelser. Bekymringen var betydelig, idet bl.a. planlægningen af AF-medarbejdernes uddannelse m.m. ville blive berørt af en eventuel forsinkelse.

I den interne styregruppe blev det drøftet, hvorvidt man i AMS/AF skulle fortsætte arbejdet med egne opgaver i relation til AMANDA-projektet vel vidende, at der var risiko for forsinkelser, som ville kræve en bod fra leverandøren, eller om man skulle søge at få en aftale i stand med leverandøren om en tidsplansforlængelse. Der var enighed om, at en forsinkelse ville være til stor gene for AF-systemet, hvorfor det var vigtigt at forsøge at nå frem til en aftale med leverandøren, som kunne reducere usikkerheden om planlægningen. Derfor sendte AMS den 7. juli 1998 et brev til leverandøren om styrelsens bekymringer for tidsplanen. Leverandørens svar af 9. juli 1998 anerkendte i første omgang ikke, at der skulle være usikkerhed om leverancen, men siden modtog AMS et brev af 7. august 1998, hvori leverandøren nu ønskede et møde om leverancen, idet leverandøren erkendte, at det ikke var muligt at leve op til tidsplanen. Der var i styregruppen stor utilfredshed med, at leverandøren omkostningsfrit kunne ven-

te til så sent i forløbet med at erkende problemet, idet den sene meddelelse om forsinkelsen ville medføre et produktionstab i AF, fordi opgaver var planlagt ud fra, at leverandøren ville overholde sine leverancer.

131. I forbindelse med at der i september 1998, på baggrund af leverandørens forsinkelser, blev indgået forlig mellem parterne om forlængelse af tidsplanen, fik AMS mulighed for at skærpe kravene til samarbejdet og særligt til leverandørens planlægning. Allonge 4 af 7. oktober 1998 gav mulighed for en forbedret kontraktstyring, bl.a. ved at der i allongen blev indarbejdet forhøjelser af dagbøden og bedre mulighed for ophævelse af kontrakten med leverandøren. Derudover indeholdt allongen nogle ændringer i relation til misligholdelse af kontrakten, som kunne tilgodese AMS. Det blev aftalt, at der skulle anvendes et forbedret projektstyringsværktøj, det såkaldte "earned value rapportering", som også ville give AMS mulighed for en større indsigt i leverandørens kvalitetssikringsaktiviteter. Det blev over for Finansudvalget i aktstykke nr. 65 af 24. november 1998 tilkendegivet, at AMS med forliget havde fået mulighed for en bedre kontraktstyring.

132. Selv om styrelsen var tilfreds med forbedringerne og bl.a. fandt, at den nye rapporteringsform gav et grundigt og ærligt billede af projektet, samt at der var sket en generel opstramning af projektledelsen hos leverandøren, var styrelsen dog fortsat utilfreds med leverandørens planlægning i forhold til AMS' deltagelse i arbejdet. AMS forbedrede parallelt med dette sin egen projektledelse, primært gennem forstærket konsulentbistand. AMS fik bl.a. tilknyttet en konsulent fra konsulentfirma B, som havde erfaring med projektledelse fra Told & Skats projekt "Integreret Erhverv", som leverandøren ligeledes havde ansvaret for leveringen af. Konsulenten skulle bistå AMS' ledelse med projektstyringen. Der var ligeledes sket en kraftig intensivering af Kammeradvokatens involvering i projektstyringen.

133. AMS har oplyst, at kontrakten løbende blev anvendt som et styringsredskab, bl.a. ved at alle delprojektgruppernes arbejde ikke måtte afvige fra kontrakten. Efter indgåelsen af allonge 4 til AMANDA-kontrakten blev kontraktstyring anvendt i videre udstrækning end tidligere. AMS

var tidligere af konsulentfirma B blevet forelagt en model for en decideret kontraktstyring, bl.a. med det formål at sikre en aktiv styring af aktiviteter og mødebidrag med henblik på en minimering af AMS' ifald af ansvar og med det formål at gennemføre aktivt arbejde med kontrakten med henblik på ændring af klausuler, som hverken var til fordel for kunde eller leverandør. Det blev i oplægget til styrelsen pointeret, at en kontraktstyringsmodel ville medføre et betydeligt ressourcetræk og kræve inddragelse af bl.a. juridisk ekspertise, ekspertise i udbudsregler og ekspertise i projektledelse og systemudvikling/-implementering.

AMS overgik til en decideret kontraktstyring efter indgåelsen af allonge 4 til AMANDA-kontrakten. Styrelsen gjorde herefter i meget stor udstrækning brug af Kammeradvokaten, en konsulent fra konsulentfirma B samt den projektcontroller i den kontraktmæssige styring af leverandøren og i den konkrete håndtering af de uenigheder, der var i forhold til kontraktens bestemmelser om de tekniske spørgsmål, herunder styrelsens retsstilling over for leverandøren i forhold til visse tvivlsspørgsmål omkring leverancerne.

Ligeledes blev Arbejdsministeriet i løbet af 1998 involveret i projektet i langt højere grad end tidligere. Arbejdsministeriet blev inddraget i drøftelserne af, hvordan samarbejdet med leverandøren skulle håndteres, herunder hvordan AMS strategisk skulle forholde sig til de formodede forsinkelser, der var påpeget i rapporten fra konsulentfirma C. AMS indgik i dialog med Arbejdsministeriet i forbindelse med forhandlingerne med leverandøren, hvor det bl.a. blev drøftet, hvilke forhandlingsresultater der var ønskelige, og hvordan de skulle nås.

Også i forbindelse med tvisterne om, hvorvidt AMS kunne nægte at overtage systemet efter afslutningen af overtagelsesprøven den 28. april 1999, var departementet tæt inddraget i spørgsmålet om, hvordan sagen skulle håndteres, og der foregik en lang række møder mellem AMS' øverste ledelse og departementet, hvor også Kammeradvokaten samt konsulenten fra konsulentfirma B var repræsenteret.

134. Selv om Arbejdsministeriet siden 1998 har været involveret ganske betydeligt i drøftelserne omkring AMANDA-projektets problemer, har det fortsat været AMS, som har varetaget kontakten med leverandøren. Dog har Ar-

bejdsministeriet i forbindelse med flere forhandlinger med leverandøren været involveret, bl.a. i de drøftelser, der gik forud for det forlig, som Finansudvalget godkendte ved aktstykke D af 2. maj 2000. Departementet har således ved flere lejligheder aktivt understøttet AMS' ledelse i forbindelse med afgørende beslutninger om AMANDA-projektet.

135. Det er Rigsrevisionens vurdering, at AMS' øverste ledelse har forsøgt at sikre et hensigtsmæssigt samarbejde med leverandøren og har reageret på de mange problemer, der har været i forholdet til leverandøren. Resultatet af de iværksatte handlinger og den gentagne kontakt til leverandøren om problemer i samarbejdet har dog været utilfredsstillende, idet problemerne fortsatte med at trænge sig på. Selv om problemstillingen har været rejst gentagne gange over for leverandøren, har denne ikke formået i tilstrækkelig grad at opfylde AMS' efterspørgsel efter en mere kvalitetsbetonet planlægning. Styrelsen synes at have været ude af stand til at holde leverandøren fast på, at Projekt-håndbogens aftaler om planlægning skulle overholdes, og det har dermed været vanskeligt for styrelsen selv at foretage en kvalitetsbetonet intern planlægning. Det har således været problematisk for AMS' ledelse og AMS/AF-organisationen i øvrigt, at leverandøren fx i forbindelse med tidsplansforlængelsen forud for indgåelse af allonge 4 først meget sent fik tilkendegivelser om forsinkelserne og derfor ikke kunne tage tilstrækkelig højde herfor i den interne planlægning.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at det skift i styringsstrategi, som fulgte efter allonge 4, hvor styrelsen i højere grad overgik til en decideret kontraktstyring, har været en naturlig konsekvens af de problemer, der havde været i samarbejdet med leverandøren tidligere. Som en følge af den tilspidsede situation har Arbejdsministeriet og Kammeradvokaten været meget involveret i det efterfølgende forløb og i drøftelserne med AMS' ledelse om, hvordan problemerne med leverandøren skulle håndteres.

Rigsrevisionen har af AMS fået oplyst, at anvendelsen af kontrakten som styringsredskab ikke havde været helt problemfri, og der havde været en del fortolkningsproblemer i relation til visse dele af kontrakten. AMS fandt ikke anvendelsen af standardkontrakten K33 velegnet som styringsredskab. Det var et problem, at visse dele i kontrakten

ikke var beskrevet godt nok, idet de nævnte stridigheder bl.a. opstod som følge heraf. Imidlertid anførte AMS, at det formentlig ikke ved kontraktindgåelsen var muligt at være tilstrækkelig præcis på alle områder.

Teknologirådets rapport om statslige IT-projekter indeholder en række anbefalinger i forhold til samarbejdet mellem kunde og leverandør ved udviklingen af store IT-systemer. Det påpeges bl.a., at kontraktstyring ikke må blive en spændetrøje for en projektstyring, dvs. at fokus på nogle kontraktmæssige krav, som er udarbejdet på et tidligt tidspunkt, ikke må blokere for den løsning, der bedst vil understøtte målsætningerne bag et system.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at kontraktstyringen i nogen udstrækning har medvirket til at blokere for en mere optimal proces omkring udviklingen af AMANDA, idet der i styrelsens styring fra 1998 blev fokuseret på opfyldelsen af kontraktens tekniske krav.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der har været en række problemer forbundet med at få samarbejdet med leverandøren til at fungere på en hensigtsmæssig måde og herunder i overensstemmelse med Projekthåndbogen for AMANDA-projektet. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at AMS' ledelse ved gentagne lejligheder har konfronteret leverandøren med de problemer, der har været forbundet med samarbejdet, uden at dette dog har bragt problemerne til ophør. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at samarbejdet med leverandøren i store dele af projektforsløbet ikke har fungeret tilfredsstillende, og at AMS' ledelse trods gentagne forsøg ikke har formået at bringe leverandøren til at arbejde efter Projekthåndbogens forskrifter.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at den fælles styregruppe reelt ikke har haft mulighed for at foretage den rette overordnede styring fra midten af 1996 frem til midten af 1998 som følge af leverandørens ufyldstgørende information om projektet og manglende efterlevelse af Projekthåndbogen. På den baggrund er det Rigsrevisionens opfattelse, at styrelsen i samarbejde med Arbejdsministeriets departement mere konsekvent og på et tidligere tidspunkt burde have løst problemet med leverandørens manglende planlægning. Rigsrevisionen er dog opmærksom på, at kontrakten kun indeholdt sanktionsmuligheder i tilfælde af, at leverandørens leveringsforpligtelser ikke blev overholdt.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at AMS' ledelse efter gentagne problemer med leverandøren overgik til en

mere stram kontraktstyring, som imidlertid ikke var uproblematisk. Det er i Teknologirådets rapport om statslige IT-projekter pointeret, at kontraktstyring kan blokere for en mere hensigtsmæssig styring, som i højere grad fokuserer på de bedste løsninger frem for løsninger, der er beskrevet på et ofte meget tidligt tidspunkt. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der i AMANDA-projektet har været anvendt betydelige kræfter på en stram kontraktstyring, samt at disse kræfter kunne have været anvendt bedre på anden vis. Det er dog også Rigsrevisionens vurdering, at kontraktstyringen var en naturlig følge af det forudgående hændelsesforløb.

C. Den interne styring i AMS/AF

136. Rigsrevisionen har undersøgt AMS' ledelses håndtering af en række af AMANDA-projektets væsentlige styringsopgaver i relation til AMS'/AF's omfattende interne organisation. Det har været en væsentlig styringsopgave for AMS' ledelse at sikre, at der til udviklingen af AMANDA-projektet har været tilstrækkelige personalemæssige ressourcer til projektet, idet design, udvikling og test af systemets forskellige dele har forudsat deltagelse fra AMS/AF-medarbejdere. Desuden har det været en væsentlig styringsopgave for ledelsen at sikre, at AMS/AF-organisationen blev forberedt på implementering af systemet, idet en succesfuld implementering bl.a. forudsætter uddannelse af og information til medarbejdere om det nye systems muligheder og begrænsninger. Der er naturligvis mange andre interne styringsmæssige udfordringer i et projekt som AMANDA. Eksempelvis peges der i Teknologirådets rapport om statslige IT-projekter fra 2001 på en række forhold, der skal være på plads internt i offentlige institutioner, inden større IT-projekter iværksættes. Der skal fx være en vis modenhed til gennemførelse af store udviklingsprojekter. Rigsrevisionen har valgt at fokusere på håndteringen af de interne ressourcer samt uddannelses- og informationsindsatsen over for medarbejderne forud for idriftsættelsen af AMANDA.

137. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i forbindelse med AMANDA-projektet var etableret en intern styregruppe i AMS/AF-regi, som sikrede ledelsesmæssig repræsentation fra både AMS og AF i relation til projektets styring, ligesom også både AMS og AF var repræsenteret i den fælles styregruppe for AMANDA-projektet.

Der har dermed været et udmærket udgangspunkt for at sikre opbakning til projektet fra såvel den centrale styrelse som de regionale arbejdsformidlinger. Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at der ved projektets begyndelse blev etableret nogle rammer for projektarbejdet internt i AMS/AF-organisationen med henblik på at sikre, at AMS/AF kunne leve op til sine forpligtelser over for leverandøren, herunder forpligtelser i relation til AMANDA-kontrakten.

a. Ressourcestyringen

138. Gennemførelsen af AMANDA-projektet har krævet deltagelse af medarbejdere fra såvel den centrale styrelse som de decentrale regionale arbejdsformidlinger. Fra starten af projektet blev der lagt vægt på, at AF-medarbejderne skulle deltage i projektet, dels for at give dem en følelse af ejerskab for projektet, dels for at tilføre projektet deres viden og erfaring. Det var intentionen at skabe en bred forankring i organisationen, hvorfor der ikke fra start blev etableret en fast AMANDA-enhed, som skulle arbejde fuld tid på projektet.

AMANDA-kontrakten indeholder en række bestemmelser vedrørende AMS' forpligtelser i forhold til medvirken i projektet, og kundens forpligtelser er også behandlet i Projekthåndbogen for AMANDA-projektet. Der var i Projekthåndbogen for AMANDA opstillet krav om, at medarbejderne skulle samarbejde med leverandøren samt have en vis indsigt i de opgaver, som systemet skulle medvirke til at løse. Det har derfor været en væsentlig styringsopgave at sikre, at AF-regionerne stillede med de fornødne ressourcer til udviklingen af AMANDA, ligesom AMS' ledelse også internt skulle sikre de nødvendige ressourcer og kompetencer til projektet.

139. Leverandøren beklagede sig tidligt i forløbet over vanskeligheder ved at planlægge AF-medarbejdernes deltagelse i møder, og der var flere gange i projektets forløb problemer med at sikre tilstrækkelige og kompetente ressourcer til AMANDA-projektet, ikke mindst i forhold til de medarbejdere, som kom fra AF-regionerne. Problemerne hermed blev drøftet på møder i den fælles styregruppe, hvor repræsentanter fra regionerne imidlertid tilkendegav, at det var vanskeligt at stille med medarbejdere, når der ik-

ke forelå ordentlige beskrivelser af, hvilke kompetencer der skulle være til stede til hvilke opgaver i de forskellige grupper, hvor AF-medarbejdernes deltagelse var påkrævet. Der blev fra AMS' ledelse lagt vægt på, at man fra starten skulle udvise en vis fleksibilitet, men at det var vigtigt, at der ved mødeindkaldelser forelå dagsordener og mødemateriale, ligesom det på forhånd skulle være fastlagt, hvilke personer der skulle deltage i møderne. Også i det efterfølgende projektførløb var der flere gange problemer med at imødekomme leverandørens efterspørgsel efter AMS/AF-medarbejdere til forskellige faser af projektets udvikling, særligt i forbindelse med flere af projektets testforløb.

140. Flere gange i projektførløbet drøftedes AMS'/AF's ressourcesituation på møder i den interne styregruppe, idet der i flere omgange var tvivl om, hvorvidt der var ressourcer nok til, at AMS/AF kunne overholde sine forpligtelser over for leverandøren. Ved testarbejde i slutningen af 1997 kunne det bl.a. i den interne styregruppe konstateres, at flere regioner havde trukket medarbejdere hjem, selv om regionerne havde fået brev fra styrelsen med besked om at stille medarbejdere til rådighed. Situationen blev diskutert i den interne styregruppe, idet der her også sad repræsentanter fra regionerne, som havde trukket personer hjem. Problemet blev erkendt, og der var enighed om, at der skulle rettes op på problemet.

Det blev pointeret i den interne styregruppe, at AF-medarbejderne skulle deltage i arbejdet, også i tilfælde hvor planlægningen og information om, hvilket arbejde der i det hele taget skulle udføres, ikke var fyldestgørende. Dette havde i nogle regioner været årsagen til, at medarbejdere var trukket hjem, idet man ikke ville stille medarbejdere til rådighed, hvis ikke disse blev udnyttet effektivt.

Undervejs i projektet blev der på møder i den interne styregruppe udtrykt ønske om, at de erfarne medarbejdere på AMANDA-projektet skulle kunne deltage i projektet på fuld tid, idet det var de samme personer, der var behov for at trække på hele tiden. Der blev givet tilsagn om dette fra AMS' ledelse, som lovede at forsøge at forbedre planlægningen af medarbejdernes deltagelse. Det var vanskeligt for regionerne at planlægge deres arbejde på grund af de mangelfulde og usikre tidsplaner, som blev leveret af leverandøren. Der blev således også sideløbende hermed efter-

spurgt mere detaljerede tidsplaner fra leverandøren, som kunne anvendes i den interne planlægning.

141. Det fremgår af et notat fra AMS' Teknologikontor fra 4. marts 1998, at der ikke har været udarbejdet beskrivelser af, hvilke kompetencer gruppelederne fra AMS/AF i de forskellige delprojektgrupper havde i forhold til de medarbejdere, der deltog i arbejdsgrupperne og i forhold til regioner/AMS-kontorchefer. Dette forhold viste sig at volde problemer, som bl.a. bestod i, at regionerne ikke sikrede erstatning, når medarbejdere havde fri/ferie, og at regionerne trak medarbejdere hjem til andre opgaver uden erstatning. Dette drejede sig også om medarbejdere, der ikke uden videre kunne erstattes på grund af den viden, de havde opbygget.

Det blev af den interne styregruppe besluttet, at gruppelederne og AF-lederne skulle have kompetence til at ændre aftaler om medarbejders medvirken i AMANDA, men at der i tilfælde af uenighed skulle tages kontakt til AMS' projektleder og den ansvarlige regionschef. Det blev endvidere besluttet, at regioner og AMS-kontorer skulle forpligte sig til at respektere, at gruppelederne kunne disponere 100 % over projektdeltagerne i det forud aftalte tidsrum, hvor AMANDA-projektarbejdet pågik. Dette medførte, at projektdeltagerne i perioder – inden for det aftalte tidsrum – også kunne blive sat til andet arbejde end det, de oprindeligt var dedikeret til, hvis gennemførelsen af det pågældende delprojekt tilsagde dette.

142. I begyndelsen af 1999 havde AMS fortsat vanskeligt ved at leve op til indgåede aftaler med leverandøren. Således pointerede AMS' projektcontroller over for den interne styregruppe, at det var vigtigt at få meldt ud i AMS/AF, at eftersom man havde skærpet tonen i forhold til leverandøren, så var det af ekstra stor betydning, at AMS/AF-medarbejderne var opmærksomme på aftaler og tilbagemeldingsfrister over for leverandøren.

143. I slutningen af august 1999, hvor der havde været gennemført belastningsprøver af systemet, rejstes der på et møde i den interne styregruppe på ny problemstillingen vedrørende AF-medarbejdernes deltagelse i projektet, idet der var problemer med at bemande projektet med et til-

strækkeligt antal medarbejdere med viden om projektet. AMS' ledelse tilkendegav, at der var behov for at kunne trække på medarbejdere med viden, også selv om det var vanskeligt at sige hvornår og hvor meget, og selv om det var belastende for regionerne. AF-regionernes repræsentanter i den interne styregruppe tilkendegav hertil, at man ville bakke op omkring dette, men at det var nødvendigt med en plan, også selv om en sådan kun strakte sig over 14 dage.

144. Det er Rigsrevisionens vurdering, at AMS' ledelse i vid udstrækning har været opmærksom på og har forsøgt at håndtere de problemer, der har været ved at sikre tilstrækkelige ressourcer til AMANDA-projektet, men at der på trods af de iværksatte tiltag til stadighed har været problemer med at sikre tilstrækkelige ressourcer til projektet. Nogle problemer kan tilskrives en dårlig planlægning af medarbejdernes involvering i projektet. Det har i den sammenhæng været et problem for AMS, at leverandøren ikke har formået at imødekomme AMS' efterspørgsel efter tidsplaner med en sådan detaljeringsgrad, at disse kunne anvendes til at planlægge AMS'/AF's interne ressourceforbrug.

AMS har oplyst, at der havde været problemer med at få frigjort ressourcer til projektet, men også at man havde undervurderet det nødvendige ressourceforbrug. Der var fra start lagt vægt på ikke at etablere en fast stærk AMANDA-enhed, idet man netop ønskede, at projektet fik en bred forankring i organisationen. AMS har oplyst, at man på baggrund af de indhøstede erfaringer ville gøre dette anderledes en anden gang, ligesom man ville kræve flere ressourcer til projektet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at AMS' ledelse har forsøgt at tilvejebringe de nødvendige ressourcer til AMANDA-projektet, ligesom ledelsen har været opmærksom på de forpligtelser, der har været i relation til leverandøren i forhold til at stille medarbejdere til rådighed i forbindelse med udviklingsarbejdet. Imidlertid må det konstateres, at AMS' ledelse har haft vanskeligheder med at sikre tilstrækkelige ressourcer til AMANDA-projektet, herunder at AMS ikke har formået til fulde at gøre det klart over for de regionale enheder, at de AF-medarbejdere, der skulle medvirke i projektet, ikke kunne tilbagekaldes til andre opgaver uden, at der blev stillet en tilfredsstillende erstatning. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der fra projektets begyndelse burde

have været udarbejdet tydeligere beføjelser til projektets ledere og delgruppeledere, således at deres behov for at inddrage AMS/AF-medarbejdere i udviklingsarbejdet ikke kunne tilsidesættes i forhold til andre opgaver.

b. Implementeringsforberedelsen

145. I efteråret 1996 blev AMS/AF-ledelsen præsenteret for et oplæg fra underleverandøren om modtagelse og udnyttelse af større edb-systemer. Det fremgik bl.a. af oplægget, at AMANDA-projektet var et udviklings- og implementeringsprojekt, hvor forankring og accept ville være en forudsætning for succes. Af oplægget fremgik, at AMS ikke havde et naturligt beredskab til at gennemføre projekter af AMANDA's omfang, og at implementeringsdelen af store projekter ofte underprioriteres. Videre fremgik det, at uddannelse i og information om AMANDA var en nødvendighed, og at udvikling af strukturer, procedurer, ansvar, holdninger, forventninger etc. ville være en forudsætning for forankring og optimal udnyttelse af systemet.

Implementeringsforberedelserne var en ledelsesmæssigt krævende opgave, idet der var mange faktorer, som influerede på, hvorvidt implementeringen ville blive vellykket.

146. Det blev tidligt i AMANDA-projektet besluttet af en enig intern styregruppe, at uddannelse af medarbejdere var en opgave, der skulle have meget stor fokus og i øvrigt indgå i de løbende risikovurderinger af projektet, som blev foretaget af konsulentfirma B. Styringen af uddannelsesindsatsen blev vanskeliggjort af projektets forsinkelser og den usikre planlægning, som AMS blev præsenteret for fra leverandørens side. Uddannelsen var en regional opgave, som flere gange blev drøftet i den interne styregruppe, idet man fra regionerne ønskede sikkerhed for, at man ikke planlagde og påbegyndte uddannelse på et tidspunkt, hvor uddannelsesversioner af tilstrækkelig kvalitet ikke var udviklet, og hvor tidsplanerne i øvrigt ikke ville kunne overholdes.

Der har undervejs i AMANDA-projektet været gennemført uddannelse på tidspunkter, hvor forsinkelserne i projektet efterfølgende gjorde det nødvendigt at afholde såkaldte "brush-up kurser". Samtidig med uddannelse i AMANDA har det været nødvendigt at uddanne medarbejderne i DISCO-AMS, og der har gennem projektforløbet løbende været diskussioner i den interne styregruppe om, hvordan

uddannelsen mest hensigtsmæssigt kunne gennemføres hen-set til, at uddannelsen skulle planlægges og gennemføres på et usikkert grundlag og i øvrigt skulle foregå, mens organi-sationens normale opgaver så vidt muligt blev varetaget. Bl.a. har der været overvejelser om, hvorvidt medarbejder-ne efter et uddannelsesforløb kunne træne i AMANDA hjemmefra, og der har været mange drøftelser af medarbej-dernes behov i forhold til uddannelse.

Da projektets tidsplan viste sig ikke at kunne holde, blev der senere i forløbet bl.a. foretaget målinger af, hvor meget medarbejderne kunne huske af den allerede gen-nemførte uddannelse. Det var opfattelsen, at den gennem-førte uddannelse ikke var helt spildt, og dette blev formid-let til de regionale AF-kontorer, som kunne inddrage dette i overvejelserne om, hvilken dimension uddannelsesind-satsen skulle have inden implementeringen.

Uddannelsen var som nævnt udlagt til regionerne, men AMS foretog opfølgning på, hvor langt de enkelte regio-ner var med uddannelsesindsatsen, og opfordrede i øvrigt regionerne til at tage uddannelsesopgaven meget alvorligt.

147. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at AMS' ledel-se og de regionale arbejdsformidlinger i vid udstrækning har fokuseret på uddannelsesindsatsen, samt at håndterin-gen af uddannelse blev drøftet nøje ved gentagne lejlighe-der i den interne styregruppe. Det har dog efterfølgende vist sig, at uddannelsen af medarbejderne kunne have været bedre. Det blev konstateret efter både pilotidriftsættelse af fase 1 i AF-Roskilde og den efterfølgende landsdækkende idriftsættelse den 10. april 2000, at medarbejderne havde behov for at vænne sig til systemet og få mere træning i det. Der blev i forbindelse med evalueringen af pilotdriften i AF-Roskilde bl.a. peget på, at regionen havde haft kortere tid til uddannelse end de resterende regioner.

Det er i Teknologirådets rapport påpeget, at uddannelse af medarbejdere er et vigtigt led i store IT-projekter, men også at uddannelsen skal være bredere end den rent tekni-ske betjening af det nye system, idet systemerne ofte har stor betydning for den enkelte medarbejders arbejds-situation, når de tages i brug.

148. Rigsrevisionen har videre undersøgt, hvordan ledel-sen har håndteret opgaven med at sikre et rimeligt informa-

tionsniveau i forbindelse med projektet og særligt i forbindelse med fasen op til implementeringen af AMANDA. Denne styringsopgave har været væsentlig og har efter Rigsrevisionens opfattelse været accentueret af, at AMANDA-projektet har haft et turbulent forløb, som bl.a. har givet megen ekstern omtale af projektet.

149. Information til medarbejderne og til eksterne interessenter var et tema, der meget tidligt i forløbet var fokus på i den interne styregruppe for AMANDA-projektet. Således blev der allerede i efteråret 1996 diskuteret et udkast til en informationsstrategi i forbindelse med AMANDA-projektet, som både skulle adressere interne og eksterne interessenter.

AMS' projektcontroller gjorde flere gange i projektforløbet opmærksom på, at information til medarbejderne var vigtig, både fordi medarbejderne ville være nervøse for systemets betydning i det daglige arbejde, men også fordi der kunne være en risiko for, at medarbejderne havde store forventninger til systemet.

150. Der har i relation til AMANDA-projektet været en række faste kanaler for formidling af nyt omkring AMANDA, bl.a. et fast internt AMANDA-nyhedsbrev til AMS/AF. Ligeledes afholdtes der faste månedlige regionschefmøder i AF-organisationen, hvor status på AMANDA-projektet har været et tilbagevendende punkt på dagsordenen.

En del information om projektet er imidlertid også tilgået AMS/AF-medarbejderne gennem pressens dækning af forløbet, og det har flere gange været påpeget i den interne styregruppe, at den megen negative omtale ville have stor betydning for medarbejdernes forventninger til det nye system.

151. AMS' IT-kontor pegede i et internt notat fra marts 1998 på, at der kunne være nogle informationsbarrierer, som gav informationen svære betingelser. Det blev påpeget, at det var vanskeligt at tilfredsstille informationstrængen i så stor en organisation som AMS/AF-organisationen. IT-kontoret pegede på, at information om projektet havde forskellig karakter, og at information skulle rettes mod særlige målgrupper afhængigt af informationsbehovet.

Det fremgik desuden af notatet, at de faste medier, som skulle udbrede information om AMANDA-systemet – det interne nyhedsbrev og AMANDA-avisen – ikke udkom i det tiltænkte omfang, primært på grund af ressourceproblemer. Derudover påpegedes det, at de anvendte medier led under at skulle indeholde aktuel information samtidig med, at produktionstiden var for lang (AMANDA-avisen 2-3 dage), og nyhederne derfor nåede at blive forældede. Det blev samtidig påpeget, at der flere steder i regionerne var udviklet gode, levende, aktuelle informationsblade, som i langt højere grad tog udgangspunkt i regionens hverdag. Det blev derfor anbefalet, at AMS skulle sikre, at de regionale implementeringsgrupper, der var etableret med henblik på implementering af systemet, blev forsynet med løbende information om projektet, som de kunne videreformidle tilpasset lokale forhold.

152. Gennem det efterfølgende forløb opstod en ganske afdæmpet forventning til AMANDA-systemet som følge af projektets mange tidsplansforlængelser og de problemer med systemet, som var konstateret ved de gennemførte test. I risikoanalyser fra AMS' projektcontroller påpegedes det således i februar 1999, at der i regionerne ikke var store forventninger til AMANDA-systemet, hvilket gav øget risiko for en dårlig implementering, herunder forringet mulighed for at indhente de planlagte gevinster. Det blev i den sammenhæng anbefalet, at der skulle arbejdes mere målrettet med information og intern markedsføring af systemet.

153. Arbejdsministeriet interesserede sig også for implementeringsforberedelserne. Det fremgik bl.a. af en skrivelse af 19. marts 1999 fra Arbejdsministeriet til AMS' direktør – hvor systemet forventedes idriftsat den 22. juni 1999 – at Arbejdsministeriet havde fået indtryk af, at den positive holdning til det nye system var noget behersket. Arbejdsministeriet gav udtryk for, at det var vigtigt for implementeringen, at det nye system blev mødt med en positiv og realistisk holdning blandt brugerne. Departementschefen tilkendegav, at man gerne ville deltage i bestræbelserne på at skabe en mere positiv og realistisk forventning til systemet.

I samme skrivelse bemærkede departementet, at den negative pressedækning, der havde været omkring forløbet,

også påvirkede medarbejderne, hvorfor AMS blev opfordret til at overveje, hvordan der kunne skabes en positiv pressedækning op til idriftsættelsen.

154. I december 1999 blev det besluttet i AF's Hovedsamarbejdsudvalg, at der skulle iværksættes en række tillidsskabende aktiviteter over for AF-medarbejderne, og i begyndelsen af 2000 diskuterede den interne styregruppe en kommunikationsplan for intern og ekstern lancering af AMANDA. Det fremgik af planen, at de vigtigste målsætninger for den interne kommunikation i forbindelse med lanceringen skulle være, at de primære brugere af AMANDA oplevede, at de var velinformerede om systemet før og under implementeringsfasen og dermed havde et godt udgangspunkt for en fair bedømmelse af AMANDA.

155. I foråret 2000, forud for idriftsættelsen af AMANDA, behandlede den interne styregruppe i flere omgange mediestrategien i forbindelse med idriftsættelsen af AMANDA. Den interne styregruppe var blevet anbefalet en mediestrategi, som prioriterede informationen til medarbejderne meget højt, mens man skulle have en defensiv strategi over for pressen. Der var i den interne styregruppe tilslutning til den fremlagte strategi. Det var endvidere intentionen, at erfaringerne fra pilotdriften i AF-Roskilde skulle indgå i overvejelserne forud for den landsdækkende idriftsættelse.

156. Det fremgår af interne dokumenter, at den interne kommunikation omkring AMANDA-projektet var blevet forbedret undervejs i projektførelsen, særligt i forløbet op til idriftsættelsen. Bl.a. var det interne nyhedsbrev begyndt at udkomme mere regelmæssigt, idet det i forløbet frem til idriftsættelsen udkom ca. 1 gang ugentligt. Den interne styregruppe besluttede, at dette skulle fortsætte frem til idriftsættelsen 10. april 2000, samt at der derudover skulle udkomme daglige nyhedsbreve fra og med 6. april 2000 og ca. én uge frem. Samtidig besluttede den interne styregruppe, at der i regionerne skulle laves forskellige former for intern opladning/"peptalk" lige før og under implementeringen. Der havde bl.a. været gode erfaringer med daglige morgenmøder i forbindelse med pilotdriften i AF-Roskilde.

157. En væsentlig del af implementeringsforberedelserne var således et regionalt anliggende. AMANDA-projekt-

delsen gennemførte forud for idriftsættelsen et ”implementeringscheck” i regionerne. I januar 2000 var 6 ud af 14 regioner besøgt, og det blev konstateret, at regionerne generelt var godt med, og at de ydede en stor indsats for at være klar til at bruge AMANDA. Det blev bl.a. konstateret, at viden om AMANDA i regionerne var god og velorganiseret. Der var implementeringsansvarlige udpeget i de enkelte regioner, og det blev fra projektledelsen pointeret, at projektet skulle have stor fokus på at sikre de implementeringsansvarlige information om forestående aktiviteter.

158. Der har således i AMANDA-projektet været en stor fokus på nødvendigheden af, at medarbejderne i AMS/AF-organisationen fik en grundig information om projektet. Rigsrevisionen har i interne dokumenter fra AMS kunnet konstatere, at der har været et ønske om at kunne fremlægge relevant information om projektet så åbent og loyalt som muligt, og undersøgelsen har vist, at der har været væsentlige bestræbelser på at udmønte dette ønske i praksis.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at AMS' ledelse har haft problemer med at sikre tilstrækkelige ressourcer til udviklingen af AMANDA, særligt ressourcer, som skulle indhentes fra AF-regionerne. Problemerne kan bl.a. tilskrives en generel undervurdering af det nødvendige ressourcebehov til projektet. Men problemerne er også skabt ved, at der i dele af organisationen ikke har været en tilstrækkelig forståelse for, at der skulle bidrages med ressourcer til udviklingen af AMANDA-systemet. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at AMS' ledelse har haft visse problemer med at brede projektet ud i hele AMS/AF-organisationen, således at der fra alle dele af organisationen var opbakning til AMANDA-projektet.

Rigsrevisionens undersøgelse har videre vist, at der har været problemer i forhold til bl.a. delprojektgrupeledernes beføjelser over for andre medarbejdere og chefer i AF, men Rigsrevisionen finder det i øvrigt vanskeligt entydigt at pegge på dette som årsag til problemerne. Det er dog positivt, at der har været iværksat tiltag med henblik på at løse de konstaterede problemer i forhold til projektets ressourcesituation og problemerne med, at AF-medarbejdere blev kaldt hjem fra AMANDA-opgaver.

Rigsrevisionens undersøgelse har endelig vist, at der i den interne styregruppe har været en del opmærksomhed rettet mod uddannelses- og informationsindsatsen forud for

AMANDA's implementering. Bl.a. har der løbende været udarbejdet risikoanalyser omkring projektets informationsniveau, og der har været tiltag, som skulle sikre AMS/AF-organisationen et passende informationsniveau, bl.a. med henblik på at afstemme brugernes forventninger til AMANDA med det system, som rent faktisk ville blive leveret.

VI. AMANDA's funktionalitet og konsekvenser af systemets idriftsættelse

159. Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet, hvorvidt AMANDA-systemets funktionalitet ved idriftsættelsen levede op til de oprindelige krav til systemet, jf. aktstykke nr. 242 af 16. april 1996. Det er herunder undersøgt, hvilke ændringer til systemet der har været gennem udviklingsforløbet. Det er endvidere undersøgt, hvilke konsekvenser idriftsættelsen af AMANDA havde for opgavevaretagelsen. Endelig har Rigsrevisionen beskrevet de væsentligste initiativer, der siden idriftsættelsen har været med henblik på at forbedre AMANDA-systemet. Det er endnu for tidligt at vurdere effekten af de iværksatte og planlagte tiltag, hvorfor Rigsrevisionen således ikke i denne undersøgelse har kunnet foretage en endelig vurdering af AMANDA-systemets funktionalitet.

A. AMANDA-systemets funktionalitet ved idriftsættelsen den 10. april 2000

160. I forløbet med udviklingen af AMANDA-systemet har der været mange ændringsanmodninger. Ændringsanmodningerne blev udarbejdet bl.a. som følge af tvister med leverandøren om indholdet i kravspecifikationen og som følge af ændret lovgivning. AMS har dog oplyst, at hovedparten af ændringsanmodningerne primært skal ses i sammenhæng med, at ikke alle krav i kontrakten til funktionaliteten var lige præcise, fordi den konkrete tekniske løsning skulle designes af leverandøren, og der skulle være plads til at tilpasse funktionaliteten i tilfælde af ændringer i lovgivningen. Hertil kommer, at leverandøren i en række tilfælde betragtede konkrete fortolkninger i projektet som ændringer. Der er således med ændringsanmodningerne efter AMS' opfattelse generelt ikke tale om udvidel-

ser af systemets funktionalitet, men primært om forbedrede løsninger til de opstillede krav.

161. AMS vurderer således, at der ikke er foretaget forandringer i AMANDA, der har ændret ved grundlaget for AMANDA-projektet i henhold til aktstykke nr. 242 af 16. april 1996. Nogle funktionaliteter er dog tilføjet, udgået eller ændret i AMANDA-systemet, og strukturen i AMANDA er blevet en anden og ifølge AMS mere hensigtsmæssig.

Det var planlagt, at det oprindelige system skulle indeholde 5 nøgleområder: virksomhedsservice, personservice, informationservice, planlægning og intern administration. Funktionaliteterne under disse 5 nøgleområder er fortsat til stede i AMANDA, men derudover indeholder AMANDA nye funktionaliteter. Den nye struktur i systemet betød, at AMANDA ville indeholde følgende overordnede systemer:

- Sagsbehandlingssystem. Sagsbehandlerens værktøj til registrering og betjening af AF's kunder. Dette system blev leveret med fase 1 og indeholder flere af de oprindelige 5 nøgleområder.
- Økonomistyringssystem. Her behandles de økonomiske transaktioner fra sagsbehandlingssystemet.
- Planlægningssystem. Et værktøj, der kan bruges til planlægning, ledelse, statistik og analyse. Planlægningssystemet bruger det såkaldte Datavarehus, hvor stort set alle data fra AMANDA-systemet ligger.
- Internt administrationssystem. Består af et journal- og arkivsystem, et personaleadministrativt system, et inventar- og lejemålssystem og et arbejdsplanlægningssystem. Dette system leveres med fase 2.

162. Enkelte elementer af det oprindeligt aftalte system, bl.a. enkelte delsystemer under de 5 nøgleområder, indgik ikke i det system, som blev idriftsat den 10. april 2000 eller i de versioner af AMANDA, som efterfølgende er blevet idriftsat:

- Kravene til regional fleksibilitet kunne ikke leveres af leverandøren i overensstemmelse med det oprindeligt

aftalte. I stedet kan AMANDA relativt let tilpasses lovændringer ved hjælp af det såkaldte produktsnedkeri.

- Regnskabssystemet BMS/R blev ikke fundet egnet til AF's regnskabsafregning. I stedet anvendes NYTSCR, indtil Navision Stat implementeres i 2001 og 2002.
- Intranetdelen af AMANDA blev indskrænket i forhold til den oprindelige løsning. I stedet udvides internetdelen af AMANDA-projektet.
- Det er ikke muligt i alle situationer at ændre alle oplysninger i de foruddefinerede blanketter.

163. AMS har efter projektets begyndelse iværksat videudviklinger på en række områder, nemlig:

- A-kassernes elektroniske adgang til tilmelde- og afmeldefunktionen (AKT-AMANDA).
- De edb-mæssige konsekvenser af arbejdsmarkedsreformens 3. fase, som trådte i kraft 1. januar 1999.
- I 2001 forventes også indført en internetintegration, som ikke var med i det oprindelige projekt. Herved etableres en jobbank og en bank med levnedbeskrivelser (CV) og adgang til EURES, dvs. jobformidling mellem europæiske lande. Endvidere etableres der på dette tidspunkt en bedre adgang for a-kasserne til AMANDA.

164. Den 10. april 2000 blev den del af AMANDA-systemet, der skulle erstatte AF's tidligere edb-system AF-MATCH, idriftsat. Dvs. at hovedindholdet i sagsbehandlingssystemet, økonomisystemet og planlægningssystemet blev sat i drift.

Til fase 2 udestod der således et personaleadministrativt system, mindre delsystemer under sagsbehandlingssystemet, informationservice (internet og udbygget a-kassekommunikation), driftsplanlægning, ledelsesinformation og journal. I oktober 2000 blev 3 delsystemer, der understøtter jobformidlingen, taget i brug. A-kassernes mulighed for at foretage til- og afmelding direkte i AMANDA er blevet testet i et produktionslignende miljø i februar og marts 2001. Der udestår herefter en afprøvning hos 3 a-kasser.

Ibrugtagningen af de udestående fase 2-systemer afventer en analyse af produktivetsgevinsterne, og ibrugtagningstidspunkterne bliver planlagt i sammenhæng med udskiftningen af infrastruktur og platform, jf. afsnit C. Vurderingen af delsystemernes produktivetsgevinst vil ifølge AMS være påvirket af, at systemspecifikationerne er færdigskrevet i foråret 1998, og at den efterfølgende udvikling har medført, at en række standardssystemer i dag dækker de samme områder. Bl.a. har Navision Stat tilknyttet delsystemer, der dækker en del af de områder, som AMANDA fase 2 skal dække.

Rigsrevisionens bemærkninger

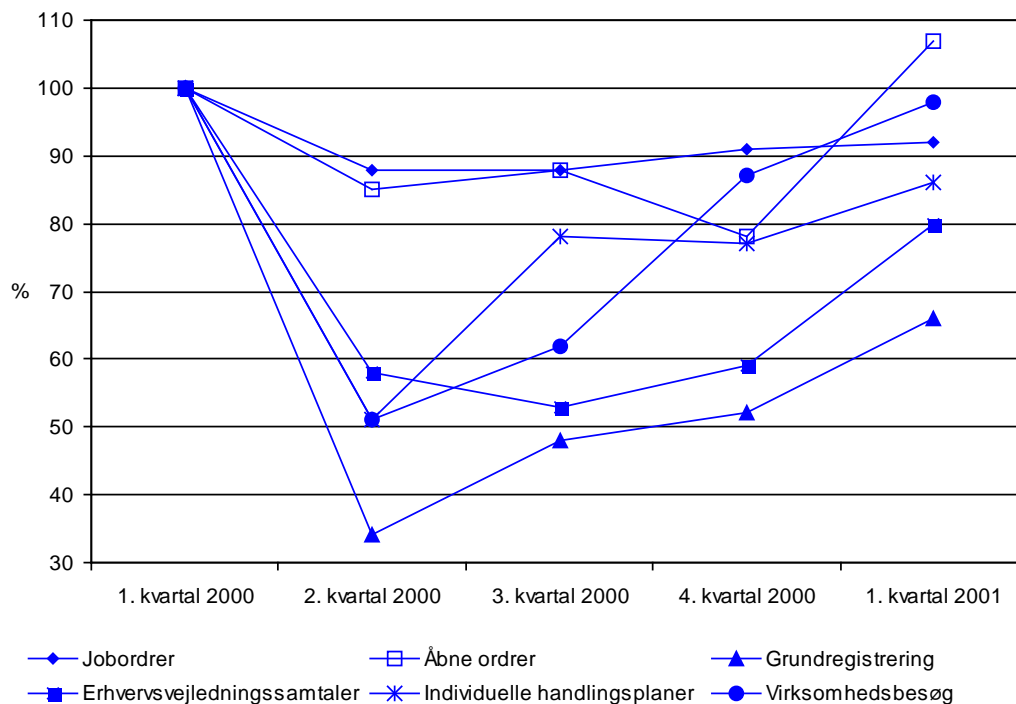
Det er Rigsrevisionens vurdering, at AMANDA er blevet idriftsat med en funktionalitet, der teknisk set opfyldte de krav, der blev stillet til projektet ved kravspecifikationen i 1996.

Rigsrevisionens undersøgelse har dog vist, at der har været en række ændringer til det oprindeligt aftalte AMANDA-system. Ligeledes har undersøgelsen vist, at der har været behov for at videreudvikle systemet på en række områder, også før systemet blev idriftsat. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det ikke i et projekt som AMANDA, hvor udviklingen strækker sig over flere år, har været muligt til fulde at tage højde for, hvilke nødvendige eller mulige ændringer der ville være til projektet, efterhånden som udviklingsarbejdet skred frem. Bl.a. åbnede den teknologiske udvikling for muligheder, der ikke tidligere havde været til stede.

B. Konsekvenser af AMANDA-systemets idriftsættelse

165. Umiddelbart efter idriftsættelsen den 10. april 2000 medførte systemet store problemer for opgaveafviklingen i AF-regionerne, idet medarbejdernes tidsforbrug ved afvikling af de enkelte arbejdsopgaver steg voldsomt ved anvendelsen af AMANDA, og der opstod frustration hos brugerne. For at eksemplificere de produktionsmæssige konsekvenser af AMANDA-systemets idriftsættelse har Rigsrevisionen i dette afsnit gennemgået de kvartalsvise produktionstal i perioden fra 1. kvartal 2000 til og med 1. kvartal 2001 på 6 udvalgte kerneydelser. **Figur 3** viser AF's produktion på de udvalgte kerneydelser.

**Figur 3. AF's produktion på udvalgte kerneydelser i 2000-2001 (1. kvartal).
Indeks: 1. kvartal 2000 = 100**



Note: *Jobordrer* er anmodninger fra arbejdsgiverne om at få henvist arbejdskraft til et konkret job. *Åbne ordrer* er AF's annoncering af ledige job via fx AF's jobbank på internettet, jobannoncer mv. *Grundregistrering* omfatter bl.a. registrering af den lediges kvalifikationer senest 4 uger efter tilmeldingen til AF. *Erhvervsvejledningssamtaler* vedrører information og vejledning til den arbejdssøgende. *Individuelle handlingsplaner* er en plan for de tilbud og aktiviteter, som skal hjælpe den ledige til ordinær beskæftigelse. *Handlingsplanen*, som er bindende, aftales mellem den ledige, a-kassen og AF. *Virksomhedsbesøg* er en del af AF's opsøgende virke, som bl.a. har til formål at indhente jobordrer og åbne ordrer.

Det fremgår af figur 3, at der generelt var et stort fald i produktionen fra 1. til 2. kvartal i 2000, hvilket især skal begrundes med idriftsættelsen af AMANDA den 10. april 2000. Antallet af jobordrer faldt umiddelbart fra 26.214 til 23.145, men er herefter steget en smule, og udgjorde i 1. kvartal 2001 24.114. Antallet af åbne ordrer fra virksomhederne faldt fra 37.811 i 1. kvartal til 32.255 i 2. kvartal 2000. I 1. kvartal 2001 var antallet af åbne ordrer 40.314 og dermed over niveauet i samme kvartal året før.

På baggrund af de store problemer for AF's opgavevaretagelse affødt af AMANDA-systemets idriftsættelse var det ifølge AMS nødvendigt at omprioritere den planlagte ressourceindsats i regionerne i maj 2000. AMS og regionscheferne besluttede, at ressourcerne til især besættelse af job i virksomhederne og til arbejdet med handlingsplaner for ledige i aktivperioden skulle prioriteres højt, bl.a. med

henblik på at minimere produktionsnedgangen. Som følge af den prioriterede indsats på udvalgte områder er andre områder i sagens natur blevet prioriteret lavere.

166. Produktionen af individuelle handlingsplaner faldt fra 1. til 2. kvartal 2000 med ca. 49 % fra 55.408 til 28.300, og produktionen blev dermed næsten halveret. Herefter er der sket en betydelig produktionsfremgang. Således er produktionen øget fra 28.300 til 43.277 fra 2. til 3. kvartal i 2000, og dette tal blev fastholdt i 4. kvartal, hvor produktionen dermed udgjorde ca. 77 % i forhold til 1. kvartal 2000. I 1. kvartal 2001 var produktionen på 47.913 og udgjorde dermed ca. 86 % sammenlignet med 1. kvartal 2000. Opprioriteringen af arbejdet med handlingsplaner har således betydet en væsentlig produktionsfremgang i løbet af 2000. Produktionen er dog ikke på højde med niveauet før idriftsættelsen af AMANDA-systemet. I forlængelse heraf har der i 2000 været et mindreforbrug på aktiveringsbevillingen på 2,3 mia. kr., hvilket skal ses i sammenhæng med dels produktionsfaldet efter ibrugtagningen af AMANDA, og dels at ledighedsniveauet er faldet i forhold til det budgetterede på finansloven for 2000.

167. Antallet af virksomhedsbesøg blev næsten halveret fra 1. til 2. kvartal 2000, idet produktionen faldt fra 13.375 til 6.879. Derefter steg produktionen jævnt i både 3. og 4. kvartal 2000 og var i 1. kvartal 2001 på samme niveau som i 1. kvartal 2000.

168. På kerneydelsen grundregistrering skete der efter idriftsættelsen en betydelig produktionsnedgang på ca. 66 % fra 101.315 til 34.343 fra 1. til 2. kvartal 2000. Herefter steg produktionen, således at den i 1. kvartal 2001 udgjorde ca. 66 % af produktionen i 1. kvartal 2000, svarende til 67.118 grundregistreringer. AMS forklarer nedgangen med, at bl.a. grundregistrering er mere omfattende end hidtil på grund af den detaljerede registrering i DISCO-AMS. Den mere detaljerede registrering har dog højnet kvaliteten af opgavevaretagelsen, idet registreringerne har givet bedre mulighed for at matche de rette personer med de ledige job.

169. Produktionsnedgangen i antallet af gennemførte erhvervsvejledningssamtaler fra 1. kvartal 2000 til 2. kvartal samme år var på ca. 42 % fra 13.126 til 7.671. Herefter forblev produktionen rimelig stabilt på dette niveau i 3. og 4. kvartal, men steg til 10.450 i 1. kvartal 2001, svarende til ca. 80 % af produktionsniveauet i 1. kvartal 2000. Ifølge AMS skyldes nedgangen, at erhvervsvejledningssamtalerne blev nedprioriteret efter idriftsættelsen.

170. Den generelle nedgang i produktionen af de udvalgte kerneydelser dækker imidlertid over betydelige forskelle mellem de enkelte AF-regioner. Produktionen af handlingsplaner varierer eksempelvis, idet enkelte regioner efter 1. kvartal 2001 producerede handlingsplaner på ca. samme niveau som i 1. kvartal 2000, mens enkelte andre kun producerede knap 75 %. Variationen er knap så stor i regionernes behandling af virksomhedernes jobordrer, hvor produktionen er på ca. samme niveau som før idriftsættelsen, herunder med et højere antal ordrer i 6 af de 14 regioner. Ingen regioner har dog opretholdt en produktion på alle kerneydelserne, der lå på højde med produktionen i 1. kvartal 2000. Idriftsættelsen af AMANDA-systemet har således haft konsekvenser i alle regioner, om end konsekvenserne ikke har været lige store. Nogle regioner har formået at organisere arbejdet på en mere hensigtsmæssig måde end andre, og der synes at være mulighed for en bedre udnyttelse af AMANDA ved at udveksle erfaringer i brug af systemet mellem regionerne. AMS har derfor iværksat et arbejde omkring erfaringsudveksling mellem regionerne.

Arbejdsministeriet har oplyst, at status efter de første 5 måneder i 2001 viser, at den virksomhedsvendte indsats målt ved indgåede ordrer og virksomhedsbesøg ligger over både niveauet fra før AMANDA's idriftsættelse og det planlagte niveau for 2001. For så vidt angår antallet af handlingsplaner er der en del regioner, der er oppe på et tilfredsstillende produktionsniveau, mens enkelte andre regioner endnu ikke er på niveau med det planlagte for 2001.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at idriftsættelsen af AMANDA-systemet medførte et betydeligt produktionsfald for AF's opgavevaretagelse. Overordnet kan den væsentligste nedgang konstateres i 2. kvartal 2000, hvor systemet blev taget i brug. Efterfølgende blev produktionen øget på de undersøgte kerneydelser. Produktionen i 1. kvartal 2001 havde imidlertid på landsplan endnu ikke nået samme niveau som før idriftsættelsen.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der har været betydelige forskelle i de produktionsmæssige konsekvenser af AMANDA-systemets idriftsættelse mellem regionerne. Rigsrevisionen har med tilfredshed noteret sig, at AMS har iværksat et arbejde med erfaringsudveksling mellem regionerne med henblik på at videreformidle viden om den mest hensigtsmæssige brug af systemet.

C. Forbedringer af AMANDA-systemet

171. Omfanget af problemer ved idriftsættelsen af AMANDA-systemet var større end AMS havde forventet og medførte som eksemplificeret ovenfor problemer for AF's opgavevaretagelse. Der var problemer med at arbejde med de konverterede data fra det gamle edb-system AF-MATCH. Endvidere blev nogle af de centrale arbejdsprocesser af brugerne oplevet som meget omstændelige og tidskrævende. Det drejede sig fx om udarbejdelse af handlingsplaner til ledige og om matchning af jobsøgendes kvalifikationer med jobkrav i jobformidlingen. Dette hang bl.a. sammen med, at der samtidig med AMANDA blev indført et nyt klassifikationssystem for kvalifikationer (DISCO-AMS), og at dette system var langt mere detaljeret end det tidligere system. Derfor blev det et mere omfattende arbejde både at registrere lediges kvalifikationer og at foretage søgninger på baggrund af kvalifikationer. Endelig betød de mange skærm-billeder, som brugerfladen var bygget op af, at AMANDA blev oplevet som uoverskueligt. De mange skærm-billeder var et resultat af en langvarig tvist mellem AMS og leverandøren om systemets svartider, hvortil der blev fundet en teknisk, men ikke brugervenlig løsning på.

Det blev således hurtigt klart, at systemet indeholdt en del fejl og uhensigtsmæssigheder til stor gene for brugerne til trods for, at AMS teknisk set havde fået leveret det system, der var lagt op til i kontrakten (kravspecifikationen).

Arbejdsministeriet har over for Rigsrevisionen anført, at brugerne har været inddraget i alle faser af AMANDA-projektet, hvorfor uhensigtsmæssighederne er opstået på trods af dette. Arbejdsministeriet har som en erfaring draget på baggrund af AMANDA-projektet endvidere anført, at et af de kritiske forhold ved risikostyring af IT-udviklingsprojekter til understøtning af kritiske forretningsprocesser er leverandørens evne til successivt at bygge ”fysiske skabeloner” af systemet, som gør det muligt løbende at inddrage brugere og kundens systemejere i vurderinger af, om kundens egne oprindelige krav til systemet også i den praktiske verden giver de forudsatte lettelser for medarbejdere/kunder. For større procestunge systemer vil sådanne ”fysiske skabeloner” af systemet, ifølge Arbejdsministeriet, ofte være den eneste praktiske måde at komme i en reel dialog med brugerne på, således at man kan vurdere, hvor store forbedringer af de nuværende arbejdsprocesser systemets indførelse vil give anledning til. I kontrakten om AMANDA-systemet var der forudsat en dialog mellem kunde og leverandør baseret på såkaldte "use-cases", dvs. eksempler på væsentlige arbejdsgange. Brugen heraf blev indskrænket på grund af behovet for at fastfryse programmeringsgrundlaget.

I Teknologirådets rapport om statslige IT-projekter behandles en række problemer omkring brugerinddragelse. Ifølge rapporten kan det fx være vanskeligt for brugerne at danne sig en forestilling om, hvordan det endelige system kommer til at se ud. Systemet forbliver abstrakt, indtil brugerne får mulighed for at teste produktet i praksis, hvorved brugerne risikerer at overse både muligheder og begrænsninger i det nye system.

172. Den interne styregruppe reagerede umiddelbart på problemerne i det idriftsatte AMANDA-system ved at identificere 5 problemområder, hvorfra der blev opstillet 17 konkrete ændringspunkter til forbedring af systemet, den såkaldte ”17-punktsliste”. Ligeledes blev det besluttet at iværksætte en analyse af samtlige forretningsgange for herved at tilvejebringe et samlet overblik over de væsentligste fejl og uhensigtsmæssigheder i systemet. Resultatet af analyserne forelå medio juni 2000, og det blev besluttet at prioritere 22 ændringsforslag (”22-punktslisten”), herunder bl.a. et nyt overbliksbillede. De 22 punkter fremkom

ved, at der i et tæt samspil mellem AMS og AF-regionerne blev foretaget en prioritering af de foreslåede forbedringer med udgangspunkt i at opnå de største tidsbesparelser i arbejdsgangene. De 22 punkter findes inden for følgende 6 forretningsprocesser:

- Til- og afmelding af arbejdssøgende
- Grundregistrering af arbejdssøgendes kvalifikationer
- Ordrebehandling og formidling
- Individuelle handlingsplaner
- Orlov
- Administrative funktioner.

Hovedindholdet i ”22-punktslisten” var at ændre brugerdialogen således, at der kom bedre overbliksbilleder, og således at indtastningen lettedes for AF-medarbejderne på væsentlige områder. Ud af de 22 punkter til forbedring omhandlede de 14 brugerdialogen. Der var 4 punkter vedrørende funktionaliteten og 2 vedrørende print. Indholdet i hele ”22-punktslisten” var først og fremmest lettere adgang til data, medflytning af data til nye skærbilleder og yderligere visning af data.

173. Den nedsatte ekspertgruppe vurderede i oktober 2000, at AMANDA-systemet havde en række væsentlige mangler vedrørende funktionaliteten i registreringsdelen, på formidlingsområdet, på aktiveringsområdet og i støttesystemerne. Endvidere vurderede ekspertgruppen, at den valgte teknologi (OS/2, HPS og Lotus Notes) og den forsinkede idriftsættelse betød, at der opstod problemer med bl.a. svartider og kapacitet, ligesom kontorsystemerne lod meget tilbage at ønske, da de var baseret på 4-5 år gammel teknologi. Slutligt anførte ekspertgruppen, at overgangen fra AF-MATCH til AMANDA, ibrugtagningen af et nyt klassifikationssystem (DISCO-AMS), problemer med konverteringen af data fra AF-MATCH og den samtidige idriftsættelse i alle regioner med deraf følgende problemer i help desk havde skabt omfattende overgangsproblemer.

174. Det var ekspertgruppens samlede vurdering, at AMANDA kunne bringes til at bidrage positivt for AF's arbejde, men at dette forudsatte en række omkostningskrævende reinvesteringer i såvel infrastruktur som funktionali-

tet. Ekspertgruppen anbefalede således bl.a., at der frem til 1. april 2001 burde gennemføres en række optimeringer af AMANDA-systemet, og at der til dette formål blev afsat 15 mio. kr. Endvidere anbefalede gruppen, at der blev foretaget en fornyelse af AF's IT-infrastruktur i 2001, bl.a. udskiftning af pc'er, servere og nyt netværk. Ekspertgruppen anslog, at infrastrukturforbedringerne ville koste 60 mio. kr. Endelig blev det anbefalet, at OS/2-plattformen blev udskiftet med en windows-baseret platform i 2001. Platformskiftet blev anslået at koste 45 mio. kr. I alt foreslog ekspertgruppen således forbedringer til 120 mio. kr.

175. På baggrund af ekspertrapportens anbefalinger udarbejdede AMS i november 2000 en ny prioritering af ændringer til AMANDA-systemet ud fra en vurdering af ændringernes produktivitets- og kvalitetsmæssige gevinst set i sammenhæng med omkostningerne. Prioriteringslisten indeholdt 33 punkter, hvor bl.a. udestående elementer fra 22-punktslisten indgik. Den gennemgående idé i forbedringsforslagene var, at sagsarbejdet blev gjort lettere og smidigere, at grundlaget for økonomistyringen blev styrket og statistikarbejdet lettet. En ny version af AMANDA blev udrullet ultimo maj 2001, og herefter udestår der kun en funktion til sammenlægning af virksomheder og forbedringer i planlægningssystemet, før optimeringsprocessen er tilendebragt.

Vedrørende udskiftning af infrastrukturen og AMANDA-plattformen har driftsleverandøren i sit oplæg til udskiftningen anført, at AMANDA-plattformen først kan være fuldt udskiftet i første kvartal 2002 og ikke som forudsat ved udgangen af 2001.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der viste sig fejl og u hensigtsmæssigheder i det idriftsatte system til stor gene for brugerne til trods for, at AMS teknisk set havde fået det system, der var lagt op til i kontrakten (kravspecifikationen). Det er således Rigsrevisionens vurdering, at der – uanset at der har været involveret brugere i alle faser af udviklingen af AMANDA – ikke blev taget tilstrækkeligt hensyn til, at systemet skulle være brugervenligt og understøtte hensigtsmæssige arbejdsprocesser.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at AMS umiddelbart efter idriftsættelsen af AMANDA-systemet tog initiativ

til en række forbedringer. Ekspertgruppen har peget på en række behov for forbedringer og moderniseringer i det idriftsatte edb-system og på den baggrund fremsat anbefalinger om optimeringer, forbedringer af infrastruktur og udskiftning af platform med henblik på at få AMANDA-systemet til at bidrage positivt til AF's arbejde.

Rigsrevisionen har noteret sig, at AMS har igangsat en række initiativer på baggrund af ekspertgruppens anbefalinger med henblik på at forbedre systemet. Forbedringerne forventes afsluttet i første kvartal 2002. Effekten af disse forbedringer kan derfor først opgøres senere.

VII. Økonomien i AMANDA-projektet

176. Rigsrevisionen har i dette kapitel beskrevet og vurderet projektets samlede økonomi, herunder omkostningsstyringen, driftsomkostningerne, udgifternes fordeling på aktstykkebevilling og AMANDA-relaterede udgifter, ligesom styringen af eksterne konsulenter i projektet er vurderet.

A. Forbrug 1996-2000 og forventet forbrug 2001

177. Det fremgik af statsrevisorernes beretning nr. 9/99 om gennemførelse af statslige edb-projekter, at AMANDA-projektets totalomkostninger ved udgangen af 1999 udgjorde i alt 412,2 mio. kr., hvilket dækkede over den oprindelige aktstykkebevilling på 214,4 mio. kr., et internt ressourceforbrug, som for perioden 1996-1999 i alt blev skønnet til 64,5 mio. kr. samt AMANDA-relaterede merudgifter på 133,3 mio. kr. Af de 133,3 mio. kr. var 35,8 mio. kr. projektudviklingsudgifter, dvs. udgifter til konsulentbistand og nødvendige videreudviklinger relateret til den forlængede projektperiode, mens de resterende 97,5 mio. kr. var AMANDA-relaterede driftsudgifter. Styrelsen oplyste dengang, at disse udgifter bl.a. relaterede sig til ændringer af AF's infrastruktur og omkostninger til den nødvendige dobbeltdrift af AF's edb-system, og den nye platform til AMANDA-systemet, der var nødvendiggjort af den forlængede projektperiode. Det fremgik videre af beretningen, at AMS på finansloven for 2000, § 17.45.01. Den statslige arbejdsformidling, havde fået forhøjet bevilningen til AMANDA-projektet med 50 mio. kr., og at Finansudvalget i aktstykke nr. D af 2. maj 2000 var blevet orienteret om, at de AMANDA-relaterede merudgifter

vedrørende 1996-2000 samlet var blev opgjort til ca. 194 mio. kr. inkl. finanslovbevillingen på de 50 mio. kr.

178. I forbindelse med den nuværende undersøgelse af AMANDA-projektet udbad Rigsrevisionen sig regnskaber/opgørelser over forbruget af aktstykkebevillingen fordelt på årene 1996-2000 fra AMS. Tilsvarende blev styrelsen anmodet om regnskaber/opgørelser over de AMANDA-relaterede udgifter. For begge deles vedkommende udbad Rigsrevisionen sig budgettet for 2001 samt oplysninger om, hvor udgifterne til AMANDA-projektet havde været konteret.

Yderligere bad Rigsrevisionen AMS om en opgørelse over forbruget af interne personaleressourcer i AMS og regionerne til udviklingen mv. af AMANDA. Endelig anmodede Rigsrevisionen om en oversigt over, hvilke eksterne konsulenter der havde været inddraget i projektforsløbet samt oplysning om, hvornår de havde været tilknyttet projektet.

Til supplement heraf bad Rigsrevisionen Arbejdsministeriet om en opgørelse over de eventuelle udgifter – herunder til konsulenter – som Arbejdsministeriets departement havde afholdt i forbindelse med projektet.

179. Det fremgik af svaret fra Arbejdsministeriet, at Arbejdsministeriets departement i årene 1996-2000 ikke havde bogført direkte eller indirekte udgifter til AMANDA-projektet bortset fra et beløb på ca. 0,3 mio. kr., som dækkede honorar for ekspertgruppens arbejde med vurdering af AMANDA-projektet i efteråret 2000.

180. Rigsrevisionen har i **tabel 4** opgjort de samlede – på nuværende tidspunkt (juli 2001) – kendte udgifter til AMANDA-projektet. AMS har oplyst forbruget af aktstykkebevillingen og de relaterede udgifter, mens øvrige udgifter til projektet er fremkommet i ministersvar og aktstykker. Ministeriet har efterfølgende korrigeret AMS' oplysninger om de relaterede udgifter samt opdelingen i udviklingsudgifter mv. Arbejdsministeriets oplysninger er anvendt i det følgende. Det bemærkes, at der først med Budgetvejledning 2001, der blev tiltrådt af Finansudvalget den 4. april 2001, er krav om, at det interne ressourceforbrug skal medregnes i de samlede budgetterede udgifter til anskaffelse og udvikling for IT-projekter, hvor der skal

ske forelæggelse for Finansudvalget. Udgifterne fordelte sig som vist i tabel 4.

Tabel 4. AMANDA-udgifter (i løbende priser) opdelt efter forbrug af aktstykkebevilling, relaterede udgifter og øvrige udgifter for årene 1996-2000, samt forventet forbrug 2001 (ekskl. moms)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	I alt
	----- Mio. kr. (ekskl. moms) -----						
a. Forbrug af aktstykkebevilling	16,7	74,9	37,1	34,2	46,6	5,0	214,5
b. Relaterede udgifter	3,3	16,8	43,4	53,5	68,9	6,4	192,3
c. Øvrige:							
Ekstraordinær udvikling efter 10. april 2000..					20,2	0,7	20,9
Ordinært udviklingsbudget 2001						8,0	8,0
Ekspertgruppens anbefalinger – optimering, infrastruktur og platformskift.....						120,0	120,0
Forbrug af interne personaleressourcer 1996 - 10. april 2000.....							86,0 ¹⁾
Merarbejde og rejsegodtgørelse i tilknytning til interne personaleressourcer 1. januar 1999 - 31. marts 2000.....							11,0
I alt	20,0	91,7	80,5	87,7	135,7	140,1	652,6
¹⁾ Personaleressourcer er baseret på et skøn over antal årsværk og udgifter i perioden fra 1996 til 10. april 2000. Det bemærkes, at der først med Budgetvejledning 2001, der blev tiltrådt af Finansudvalget 4. april 2001, er krav om, at det interne ressourceforbrug skal medregnes i de samlede budgetterede udgifter til anskaffelse og udvikling for IT-projekter, hvor der skal ske forelæggelse for Finansudvalget.							
Note: De relaterede udgifter for perioden 1996-1999 svarer ikke til de i alt 133,3 mio. kr., som fremgik af den tidligere opgørelse, jf. pkt. 1. Dette skyldes, at en mindre del af udgifterne tidsmæssigt blev forskudt fra 1999 til 2000. Der er redegjort herom i aktstykke nr. 135 af 25. januar 2000.							

Det fremgår af tabellen, at de totale omkostninger til AMANDA-projektet på nuværende tidspunkt forventes at beløbe sig til godt 650 mio. kr. Den oprindelige aktstykkebevilling til AMANDA-projektet på 214,4 mio. kr. forventes fuldt ud anvendt. Hertil kommer AMANDA-relaterede udgifter samt udgifter til optimering, infrastruktur og platformskift, forbrug af interne personaleressourcer samt udgifter til installation på knap 440 mio. kr. Forbruget af interne personaleressourcer mv. er kun medtaget frem til den 10. april 2000. De interne personaleressourcer er hovedsageligt anvendt til udviklingsarbejde og test, ligesom der er brugt en del ressourcer på brugeruddannelse mv. Personaleressourcer er baseret på et skøn over antal årsværk og udgifter i perioden fra 1996 til den 10. april 2000. Arbejdsministeriet har oplyst, at der efter idriftsættelsen af AMANDA fase 1 pr. 10. april 2000 ikke er foretaget særskilte opgørelser af personaleforbruget vedrørende AMAN-

DA i AMS. Det har derfor ikke været muligt for Rigsrevisionen at opgøre forbruget af interne personaleressourcer efter den 10. april 2000. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at det interne ressourceforbrug, som er anvendt på AMANDA-projektet, bl.a. i forbindelse med optimeringer mv. samt i forbindelse med fase 2 i den resterende del af 2000 og 2001, ikke har været helt ubetydeligt.

181. Alle aktstykke- og AMANDA-relaterede udgifter til AMANDA-projektet har været oplyst over for Finansudvalget. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at de økonomiske oplysninger i aktstykkerne kunne have været klarere, idet der fx ikke i aktstykkerne foretages en opsummering af økonomien i projektet, men alene oplyses om ændringer/stigninger i udgiftsposter. Udgifter til det interne ressourceforbrug frem til 30. juni 1999 har arbejdsministeren oplyst i forbindelse med samråd i Finansudvalget den 11. august 1999, mens det interne ressourceforbrug samt udgifterne til merarbejde og rejsegodtgørelse frem til 10. april 2000 har været oplyst i besvarelse nr. 69 af 10. maj 2000 til Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg.

182. Finansieringen af AMANDA-projektet er bl.a. sket via aktstykke nr. 242 af 16. april 1996. De AMANDA-relaterede udgifter er for hovedpartens vedkommende finansieret inden for Arbejdsministeriets samlede ramme, idet rammen dog på finansloven for 2000 ekstraordinært blev forhøjet med et engangsbeløb på 50 mio. kr. til AMANDA-projektet. Endelig er ministeriets ramme forhøjet med 120 mio. kr. på finansloven for 2001 til finansiering af udgifter i tilknytning til edb-systemet AMANDA.

183. Rigsrevisionen har stikprøvevis foretaget revision af udgifterne mv. ud fra de opgørelser, kontooversigter m.m., som styrelsen fremlagde. Resultaterne af revisionen har løbende været forelagt og drøftet med AMS og Arbejdsministeriet. Gennemgangen har givet anledning til følgende konstateringer om omkostningsstyringen, om udgifternes fordeling på aktstykkebevilling og AMANDA-relaterede udgifter, om inddragelse af eksterne konsulentfirmaer samt om driftsomkostningerne.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at de totale omkostninger til AMANDA-projektet på nuværende tidspunkt forventes at beløbe sig til godt 650 mio. kr., heri indregnet et skønnet internt resourceforbrug indtil 10. april 2000. Den oprindelige aktstykkebevilling til AMANDA-projektet på 214,4 mio. kr. forventes fuldt ud anvendt. Hertil kommer relaterede udgifter og udgifter til optimering, infrastruktur og platformskift samt forbrug af interne personaleressourcer mv. på knap 440 mio. kr.

B. Omkostningsstyringen

184. Som nævnt har AMS opdelt de afholdte udgifter i 2 kategorier, nemlig aktstykkebevilling og AMANDA-relaterede udgifter. AMANDA-relaterede udgifter har styrelsen defineret som udgifter, der lå ud over AMANDA-aktstykkebevillingen, men som havde tilknytning til gennemførelsen af projektet. Begrebet AMANDA-relaterede udgifter er blevet anvendt i den løbende rapportering om projektet bl.a. til Folketingets Finansudvalg.

Gennemgangen af udgiftsopgørelser mv. har vist, at AMS fra 1996 og frem havde 2 aktivitetsnumre (2 interne konti), hvorfra udgifterne på aktstykkebevillingen blev afholdt. Tilsvarende havde styrelsen til at begynde med 5 aktivitetsnumre (5 interne konti), hvorfra AMANDA-relaterede udgifter blev afholdt. Antallet af konti blev udvidet gennem årene, og i 2000 var der 26 interne konti, hvorfra de relaterede udgifter blev afholdt. Disse konti bar betegnelser som "videreudvikling Amanda", "forøget serverkapacitet", "dobbeltdrift", "konsulentydelse", "5 problemområder", "22 punkter", "kontorautomatisering", "økonomiændringer", "renter LEVERANDØREN" etc. I 2001 kom yderligere ca. 10 interne konti til. Gennemgangen viste desuden brud i aktivitetsnumrene (de interne konti), således at det samme aktivitetsnummer ikke nødvendigvis dækkede over det samme fra år til år.

Desuden viste Rigsrevisionens undersøgelse, at der var foretaget mange omkonteringer. Endelig var der konti, som reelt dækkede over samme formål, men hvor forskellen alene var finansieringskilden. Med hensyn til omkonteringsstørrelse viste Rigsrevisionens gennemgang til eksempel, at der i udgifterne i en kategori, som i 1998 beløb sig til ca. 20 mio. kr., var sket omkontering for godt 14 mio. kr. Endelig bemærkede Rigsrevisionen flere tilfælde, hvor der først var sket kontering ét sted, derefter omkontering til et andet sted

og senere igen endnu en omkontering. Der var således i stikprøven en del eksempler på bilag, der var omkonteret både 2 og 3 gange. I en del tilfælde var udgifter først konteret under AMANDA-aktstykkebevillingen og efterfølgende omkonteret til AMANDA-relaterede udgifter, og ofte fandt omkonteringerne sted umiddelbart efter udløbet af et finansår i den regnskabsmæssige supplementsperiode.

185. I princippet giver konteringen på de interne konti (aktivitetsnumre) mulighed for at følge og opgøre fx udgifter til dobbeltdrift, idet disse udgifter skulle være konteret på samme interne konto. Imidlertid var finansieringskilder koblet til de interne kontonumre.

Baggrunden for, at finansieringskilderne blev tilknyttet styringsdimensionen, var, at der til projektets gennemførelse fandtes forskellige finansieringskilder: opsparede midler, midler tilført fra Arbejdsministeriets generelle reserve og senere i forløbet fx øremærket bevilling på finanslov 2000 til udgifter i tilknytning til AMANDA. Det var udgifternes fordeling på de interne konti, som lå til grund for den information, Finansudvalget fik i de orienterende aktstykker om økonomien i AMANDA-projektet. Endelig fandt styrelsen, at der fra 2000 blev behov for at styre på tidsdimensionen før og efter idriftsættelsen af AMANDA fase 1.

186. AMS har om antallet af omkonteringer bemærket, at der blev foretaget en løbende kontrol af den konkrete kontering, hvilket i en række tilfælde gav anledning til omposteringer. Der havde i takt med projektets øgede kompleksitet været et stigende antal omposteringer. Styrelsen anførte videre, at aktivitetsnumrene for de AMANDA-relaterede udgifter havde været baseret på behovet for at følge op på enkelte delbevillingers formål i de enkelte år, hvorfor dels antallet af aktivitetsnumre var steget i projektperioden for de AMANDA-relaterede udgifters vedkommende, dels medførte brud i aktivitetsnumrene imellem årene. Formålet havde således været at kunne foretage en detaljeret opfølgning i forhold til finansieringskilde samtidig med, at det sikredes, at der var sket en samlet opfølgning. Aktivitetsnumre havde ikke altid været ens fra år til år, fordi det ikke kun havde været formålet men også (ny) bevilling, der havde været fulgt op på og styret efter. Styrelsen bemærkede dog videre, at opdeling i ny bevilling og

opsparing via forskellige aktivitetsnumre havde gjort styringsopgaven – formentlig – unødigt kompliceret.

a. Udgifternes fordeling på aktstykkebevilling og AMANDA-relaterede udgifter

187. Som det fremgår af tabel 4, var der ud over aktstykkebevillingen afholdt udgifter på godt 340 mio. kr., som Arbejdsministeriet og styrelsen karakteriserede som AMANDA-relaterede udgifter, ordinære og ekstraordinære udgifter mv. I stort set alle orienterende aktstykker til Finansudvalget er det tilkendegivet, at udviklingen af AMANDA-projektet er foregået inden for de i aktstykke nr. 242 af 16. april 1996 nævnte rammer, herunder den i aktstykket fastlagte bevillingsmæssige ramme på 214,4 mio. kr.

Som led i undersøgelsen har Rigsrevisionen foretaget en stikprøvevis gennemgang af de AMANDA-relaterede udgifter. **Tabel 5** viser i hovedtræk, hvad de relaterede udgifter mv. nærmere består af.

Tabel 5. AMANDA-relaterede og øvrige udgifter opdelt i hovedkategorier for 1996-2001 (ekskl. moms)

Udgiftstype	----- Mio. kr. -----	
I. AMANDA-relaterede udgifter		192,3
AF's IT-infrastruktur	38,4	
Forlænget projektperiode.....	100,5	
Nødvendig videreudvikling.....	53,5	
II. Ekstraordinær udvikling mv.....		20,9
17-punktslisten (5 problemområder)	3,5	
22-punktslisten.....	9,4	
Rådgivning og projektledelse.....	1,4	
Analyse af konverteringsproblemer mv.....	2,7	
Ændring af økonomisystem	3,9	
III. Ordinær udvikling af AMANDA		8,0
Udvikling	5,0	
Konsulentbistand	3,0	
IV. Ekspertgruppens anbefalinger.....		120,0
Optimering af applikation (33-punktslisten).....	15,0	
Infrastruktur.....	60,0	
Platformskifte	45,0	
I alt I-IV (Øvrige udgifter).....	341,2	341,2
Kilde: Tabellen er udarbejdet på baggrund af Arbejdsministeriets opgørelse "Udgifter til edb-systemet Amanda: Status februar 2001".		

Som det fremgår af tabellen, kan de udgifter, som Arbejdsministeriet betegner som AMANDA-relaterede udgifter, opgøres til 192,3 mio. kr. Hertil kommer udgifter til ekstraordinær udvikling på 20,9 mio. kr., ordinære udviklingsudgifter på 8,0 mio. kr. og 120 mio. kr. til udmøntning af ekspertgruppens anbefalinger.

Det fremgår af tabellen, at de AMANDA-relaterede udgifter bl.a. udgøres af udgifter afholdt på grund af den forlængede projektperiode samt nødvendig videreudvikling af AMANDA.

Rigsrevisionen kunne ud fra den stikprøvevise gennemgang af bilag konstatere, at der i enkelte tilfælde optrådte beløb, som ikke var medregnet i opgørelserne over AMANDA-udgifter men afholdt under en anden aktivitet, dvs. udeladt af opgørelsen over AMANDA-projektets totaludgifter. Beløbsmæssigt var der dog tale om mindre beløb. Da der er tale om en stikprøvevis revision af bilag, er det ikke på det foreliggende grundlag muligt at angive den nøjagtige beløbsmæssige størrelse.

I aktstykke nr. 242 af 16. april 1996 var der afsat et beløb på 7,7 mio. kr. (9,6 mio. kr. inkl. moms) til køb af konsulentbistand fra 1996 og de nærmest kommende år. Omkring 2 år efter projektets start voksede behovet for konsulentbistand betydeligt, og langt hovedparten af udgifterne til konsulentbistand til AMANDA-projektet er konteret som AMANDA-relaterede udgifter. **Tabel 6** viser udgifterne til konsulentbistand mv. afhængigt af, om forbruget er konteret som aktstykkebevilling eller som relateret udgift. Der er ved udvælgelsen af konsulenter taget udgangspunkt i AMS' oplysninger om, hvilke eksterne konsulenter der har været inddraget i projektførelsen.

Tabel 6. Fordeling af udgifter til konsulentvirksomheder på konto 14.70. Køb af tjenesteydelser i øvrigt, årene 1996-2000, udgiftsført som aktstykkeudgift henholdsvis AMANDA-relateret udgift (ekskl. moms)

Konsulentfirma	1996	1997	1998	1999	2000	I alt
	----- 1.000 kr. -----					
Udgiftsført som aktstykkeudgift:						
Kammeradvokaten	101	106	525	-	-	732
Konsulentfirma B	1.572	2.304	1.900	-	-	5.776
Konsulentfirma C	-	97	973	-	-	1.070
Driftsleverandør	-	-	-	77	1.838	1.915
Konsulentfirma E	-	-	-	-	-	-
Konsulentfirma F	-	-	-	-	-	-
I alt som aktstykkeudgift	1.673	2.507	3.398	77	1.838	9.493
Udgiftsført som AMANDA-relateret udgift:						
Kammeradvokaten	410	503	-	804	901	2.618
Konsulentfirma B	-	10	-	6.908	10.441 ¹⁾	17.359
Konsulentfirma C	426	1.435	4.278	5.417	-	11.556
Driftsleverandør ²⁾	-	-	19.498	23.875	2.019	45.393
Konsulentfirma E	-	-	296	242	-	538
Konsulentfirma F	-	-	-	270	295	565
I alt relateret udgift.....	836	1.948	24.072	37.516	13.657	78.029
Heraf dobbeltdrift frem til 10. april 2000						45.000
¹⁾ Ifølge AMS' opgørelse skal beløbet forhøjes med godt 0,8 mio. kr., som dækkede over en faktura, der var bogført andetsteds. Afstemningen mellem AMS' opgørelse og statsregnskabets poster viste i øvrigt andre mindre differencer.						
²⁾ Hovedparten af udgifterne til driftsleverandøren dækker dobbeltdrift frem til idriftsættelse af fase 1 10. april 2000.						

Som det fremgår af tabel 6 har der under aktstykkebevillingen i alt været udgiftsført 9,5 mio. kr. til køb af tjenesteydelser, hvoraf hovedparten har været afholdt i 1996, 1997 og 1998. Som AMANDA-relateret udgift har der været udgiftsført 78,0 mio. kr. til køb af tjenesteydelser i perioden 1996-2000 koncentreret om årene 1998-2000. Af dette beløb udgør hovedparten – godt 45 mio. kr. – udgifter til dobbeltdrift.

188. Rigsrevisionen har drøftet sondringen mellem udgifter afholdt af aktstykkebevillingen og udgifter konteret som AMANDA-relaterede udgifter med Arbejdsministeriet og AMS.

Dette er bl.a. sket på baggrund af, at Rigsrevisionen bemærkede, at der ikke har foreligget en konteringsvejledning, fordelingsnøgle eller andre skriftlige retningslinjer,

der beskrev principperne for fordelingen af de forskellige udgiftstyper i AMANDA-projektet, men at der således undervejs i forløbet konkret er blevet taget stilling til, på hvilke interne konti udgifterne skulle konteres.

Hertil kom, at Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ændringsanmodninger var afholdt som AMANDA-relaterede bevillinger i det omfang, disse ændringer ikke havde været omfattet af fastpriskontrakten med leverandøren. Tilsvarende havde der i en række tilfælde været tvist mellem leverandøren og styrelsen om, hvorvidt rettelser af udviklede funktionaliteter skyldtes mangler, fejl eller uhenigtsmæssigheder. Løsningen af disse tvister var afgørende for, om konteringen af udgifterne for de pågældende funktionaliteter skete som aktstykke- eller AMANDA-relaterede udgifter. Blev der fx indgået forlig med leverandøren, blev udgifterne afholdt som AMANDA-relaterede udgifter, idet det var styrelsens opfattelse, at den som konsekvens af forliget ikke kunne dokumentere, at udgifterne burde afholdes inden for kontraktens rammer og dermed aktstykkebevillingen. Udgifter, som var konteret som AMANDA-relaterede udgifter, havde således været knyttet til opgaver, som ikke var indeholdt i fastpriskontrakten med leverandøren, og efter styrelsens opfattelse således ikke kunne henføres til aktstykkebevillingen.

Andre eksempler Rigsrevisionen noterede sig var, at udgifterne til tilkøb af projektledelse, instruktører og uddannelsespladser var konteret som AMANDA-relaterede udgifter. Det var sket ud fra den betragtning, at disse udgifter ikke var forudsat i AMANDA-aktstykkebevillingen eller AMANDA-kontrakten. Det var forudsat, at AMS/AF selv kunne varetage disse roller, men på grund af leverandørens manglende styring af projektet måtte AMS tilkøbe disse ydelser.

189. Arbejdsministeriet oplyste, at til den økonomiske opfølgning af AMANDA-projektet var valgt en model, der var opdelt i 2 hovedkategorier dels aktstykkebevillingen, der hovedsageligt vedrørte betalinger af kontraktens leverancer, dels AMANDA-relaterede udgifter, som hovedsageligt var udgifter som følge af det lange og komplicerede projektforsløb. Ministeriet tilføjede, at efterhånden som projektets kompliceringsgrad steg, havde der været udgiftstyper, som var vanskelige at placere, og der havde så-

ledes i visse tilfælde været tale om en gråzone mellem de 2 kategorier, idet dog alle projektudgifter var blevet oplyst over for Finansudvalget.

190. Arbejdsministeriet har om de relaterede udgifter videre anført, at begrebet AMANDA-relateret er blevet anvendt i den løbende rapportering af projektet, bl.a. til Folketingets Finansudvalg, og at der fx i arbejdsministerens besvarelse af 16. maj 2000 af spørgsmål nr. 69 af 10. maj 2000 fra Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg er givet en fyldig redegørelse for omfanget af og formålet med de AMANDA-relaterede udgifter. Ministeriet anførte videre, at de AMANDA-relaterede udgifter kan inddeles i 3 typer:

1. **Udgifter til nødvendige ændringer af AF's IT-infrastruktur og driften heraf**, herunder: nyt kontorautomationskoncept; edb-anskaffelser (udskiftning af forældede edb-arbejdspladsudstyr, terminaler og lokalnetfaciliteter); ekstraudgifter til hardware og software som følge af øget behov for elektronisk arkivering af korrespondance med AF's interessenter samt brugen af internetfaciliteter; konsulentbistand til udbud vedrørende drift og videreudvikling af AMANDA.
2. **Udgifter umiddelbart afledt af den forlængede projektperiode**, herunder: forlænget drift af AF-MATCH på AMANDA-plattformen; konsulentbistand vedrørende kontraktstyring og test; År 2000-sikring af AF-MATCH.
3. **Udgifter til nødvendig videreudvikling af AMANDA**, herunder: online a-kassekommunikation; udvikling af bestandskørsler i forhold til a-kasser og kommuner; udvidet internetløsning; ændringer som følge af arbejdsmarkedsreformens 3. fase samt øvrige nødvendige videreudviklinger.

Arbejdsministeriet oplyste videre, at udgifter til nødvendige ændringer af AF's IT-infrastruktur og driften heraf var holdt uden for aktstykkebevillingen, ligesom udgifter til nødvendig videreudvikling af AMANDA ikke var forudsat afholdt på tidspunktet for det oprindelige aktstykkets fremlæggelse.

De følgeudgifter, der fulgte af den forlængede projektperiode, er kontinuerligt blevet oplyst over for Finansud-

valget. Når udgifterne ikke har været konteret under aktstykkebevillingen men som AMANDA-relaterede udgifter, skyldes det følgende:

- Dobbeldrift var allerede forudsat afholdt uden for aktstykkebevillingen ved aktstykkets fremsendelse. Der var alene i aktstykket angivet en periode for forventet dobbeldrift, som på grund af den forlængede projektperiode blev væsentligt forlænget.
- Udgifterne til år 2000-sikring af AF-MATCH var en udgift, der i sagens natur ikke var forudsat afholdt inden for aktstykket, idet projektet forventedes færdigt i løbet af 1998. Udgiften var således en direkte konsekvens af den forlængede projektperiode og ikke i udgangspunktet mulig at forudse og blev derfor konteret som AMANDA-relaterede udgifter.
- En række ændringsanmodninger blev omfattet af et forlig på baggrund af tvist mellem leverandøren og kunden om, hvorvidt der var mangler, fejl eller uhensigtsmæssigheder i givne funktionaliteter. De efterfølgende forlig var således et udtryk for uenighed mellem leverandøren og kunden om, hvem der forestod finansieringen, og forliget var som sådan et udtryk for et kompromis. Idet styrelsen som konsekvens af forliget ikke kunne dokumentere, at udgifterne burde afholdes inden for kontraktens rammer og dermed aktstykkebevillingen, var det vurderingen, at udgifterne skulle afholdes via de AMANDA-relaterede bevillinger.

I de første år af projektet blev der, bl.a. efter Forskningsministeriets anbefaling, anvendt ekstern konsulentbistand i forbindelse med projektcontrolling og leverandørstyring. Der viste sig imidlertid efterfølgende, på grund af det langvarige og konfliktfyldte projektføreløb, behov for anvendelse af væsentlig yderligere bistand fra konsulenter. Det var således nødvendigt i 1998 at styrke ledelsen af projektet. Dette medførte i projektets senere faser en tiltagende brug af konsulentbistand til projektledelse. Samtidig medførte denne styrkelse af projektledelsen, at de forskellige typer af konsulentopgaver blev integreret i hinanden med hovedvægten lagt på projektledelse. Den hidtil oprettede skelnen mellem forskellige typer af konsulentydelse

ser blev derfor mere vanskelig. Det var på den baggrund ministeriets vurdering, at det var mest korrekt at afholde udgifterne under de AMANDA-relaterede bevillinger.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Arbejdsministeriet ved den økonomiske opfølgning valgte en model med 2 hovedkategorier dels aktstykkebevillingen, dels AMANDA-relaterede udgifter. Rigsrevisionens undersøgelse har videre vist, at der ikke har foreligget en konteringsvejledning, fordelingsnøgle eller andre skriftlige retningslinjer, der beskrev principperne for fordelingen af de forskellige udgiftstyper i AMANDA-projektet, men at der i forløbet konkret er blevet taget stilling til, på hvilke interne konti udgifterne skulle konteres. Arbejdsministeriet har tilkendegivet, at der ved opdelingen af udgifterne på disse kategorier i visse tilfælde har været tale om en gråzone, når udgifterne har skullet placeres. Det er Rigsrevisionens vurdering, at konteringen som følge heraf har været uklar.

Alle aktstykke- og AMANDA-relaterede udgifter til AMANDA-projektet har været oplyst over for Finansudvalget. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at de økonomiske oplysninger i aktstykkerne kunne have været klarere, idet der fx ikke i de fortløbende aktstykker foretages en opsummering af økonomien i projektet, men alene oplyses om ændringer/stigninger i udgiftsposter.

C. Inddragelse af eksterne konsulentfirmaer

191. Da AMS, jf. tabel 6, i forbindelse med AMANDA-projektet i udstrakt grad havde gjort brug af eksterne konsulenter/konsulentfirmaer, som var honoreret ud fra timeforbrug, udbad Rigsrevisionen sig kopi af kontrakter og rammeaftaler med de eksterne konsulenter, som havde været inddraget i AMANDA-projektet, for at undersøge, om der forelå underskrevne aftaler om opgavernes indhold, tidsmæssige udstrækning, honorering mv. I tilknytning hertil udbad Rigsrevisionen sig tillige kopi af de tilbud, som var gået forud for kontraktindgåelserne. Heri oplyser konsulentfirmaerne sædvanligvis bl.a. om konsulenternes kvalifikationer, referencer, og materialet blev bl.a. udbedt for at undersøge, om AMS forud for kontraktindgåelsen havde foretaget en vurdering af konsulenternes kvalifikationer mv.

192. Ud over Kammeradvokaten og driftsleverandøren gjorde styrelsen brug af 4 konsulentfirmaer i AMANDA-

projektet. Af disse 4 konsulentfirmaer tegnede primært de 2 sig for hovedparten af opgaverne. Således blev konsulentfirma C honoreret med godt 12,7 mio. kr. og konsulentfirma B med godt 23,5 mio. kr. Rigsrevisionen modtog rammeaftaler med underliggende kontrakter på delopgaver.

193. Det modtagne materiale var mangelfuldt. På grund af det mangelfulde materiale har revisionsgrundlaget været spinkelt for vurderingen af anvendelsen af eksterne konsulentfirmaer. Det har således fx ikke været muligt at sammenholde udgifter til de enkelte konsulentfirmaer med et specifikt aftalegrundlag, ligesom det ikke har været muligt for Rigsrevisionen at vurdere, om konsulenternes opgaver var klart defineret. Rigsrevisionen har i det følgende i vidt omfang derfor alene kunnet henholde sig til ministeriets og AMS' oplysninger.

194. AMS var i mange tilfælde ikke i stand til at fremvise underskrevne kontrakter vedrørende de opgaver, som konsulentfirmaer havde været benyttet til. Hertil kom, at de (overordnede) rammeaftaler, der var indgået, i flere tilfælde først var indgået noget tid efter, at firmaerne var hyret til en bestemt opgave. Rammeaftalen regulerede de overordnede regler for samarbejdet, mens det heri var forudsat, at de konkrete aftaler skulle indgås ved hjælp af delaftaler. Til eksempel kan nævnes, at der med konsulentfirma C var indgået en "Rammeaftale om konsulentbistand" i slutningen af september 1997. Det pågældende konsulentfirma havde dog arbejdet for AMS siden 2. kvartal 1996 på AMANDA-projektet. Rammeaftalen var gældende i 2 år fra ikrafttrædelsesdatoen, og medmindre den skriftligt blev opsagt, ville rammeaftalen automatisk blive forlænget.

Som eksempel på det mangelfulde materiale kan yderligere nævnes, at AMS alene var i stand til at fremvise 2 underskrevne aftaler – benævnt delaftale nr. 8 og nr. 9 – vedrørende rammeaftalen med konsulentfirma C. Hvad angik de første 7 delaftaler, var styrelsen i stand til at fremvise nogle af oplæggene til delaftalerne, men der var alene tale om oplæg, ikke om endelige aftaler, og i andre tilfælde var der alene tale om (ikke underskrevne) følgeskrivelser til oplæg.

195. Hvad angik rammeaftalen med konsulentfirma B, viste Rigsrevisionens gennemgang, at rammeaftalen var ind-

gået i juni 1997. I efteråret 1998 havde AMANDA-projektet været gennem et større replanlægning i forbindelse med en række forsinkelser. Der var indgået forlig med leverandøren og udarbejdet et nyt kontrakttilæg. På den baggrund ønskede AMS at styrke egen projektledelse og styring og bad derfor konsulentfirmaet komme med et nyt forslag til konsulentassistance i forbindelse med AMANDA.

Det fremgik af konsulentfirmaets forslag, at firmaet anbefalede hjælp til

- 1) projektcontrolling, der indbefattede deltagelse i styregruppen og ad hoc-sparring med den administrerende direktør i AMS,
- 2) projektledersparring og projektsekretariat, der omfattede deltagelse i AMANDA-projektledelsen samt drift af et fælles projektsekretariat, herunder løsning af ad hoc-opgaver for projektledelsen, såsom problemvurdering, leverandørspørgsmål, risikovurdering mv. og
- 3) projektaktiviteter, der omfattede konkrete udførende opgaver i projektgruppen, men med selvstændigt ansvar. Det kunne være testplanlægning, kvalitetssikring, teknisk sparring omkring arkitektur og netværk mv.

Konsulentfirmaet lagde op til, at opgavevaretagelsen skulle løbe fra primo november 1998 til 31. december 1999, og budgettet for opgaven var angivet til godt 3,8 mio. kr.

Styrelsen accepterede konsulentfirmaets opgavebeskrivelser, men tilkendegav om den tidsmæssige udstrækning af de enkelte opgaver, at den i tiden efter den 25. maj 1999 ville vurdere, om der fortsat var behov for konsulentassistance i det angivne omfang.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at konsulentfirmaet udførte konsulentopgaverne også efter den 25. maj 1999, og at budgettet på de 3,8 mio. kr. for opgavernes udførelse blev overskredet væsentligt. Ved udgangen af 1999 havde styrelsen honoreret konsulentfirmaet med godt 6,4 mio. kr. for udførelsen af denne konsulentassistance.

Rigsrevisionen finder, at der i forbindelse med en sådan udvidelse af konsulentassistancen burde have foreligget en tillægsaftale med nærmere beskrivelse af arbejdets art.

196. Hvad angik kopi af de tilbud, der var gået forud for kontraktindgåelserne, var det modtagne materiale meget sporadisk, og Rigsrevisionen har derfor ikke været i stand til at vurdere styrelsens forberedende arbejde vedrørende indgåelsen af kontrakterne.

197. Styrelsen har hertil bl.a. anført, at aftalerne i AMANDA-projektet om konsulentbistand er indgået på baggrund af rammeaftaler, hvor pris og vilkår er angivet. Styrelsen havde løbende indgået aftaler med konsulentfirmaer på baggrund af aftalebreve, hvor der var refereret til disse rammeaftaler. Af nogle aftalebreve fremgår det eksplicit, at der er truffet en aftale inden fremsendelsen af brevene. Andre aftalebreve er uden en sådan forudgående accept, men arbejdet er efterfølgende iværksat på baggrund af kundens mundtlige accept. Det har altid været muligt for styrelsen at identificere ydelsens omfang af fakturaerne (inkl. eventuelle bilag).

Styrelsen anførte videre, at da AMANDA-projektet var blevet tiltagende komplekst, var det nødvendigt at supplere projektledelsen med ekstern konsulentbistand. Konsulentfirma B's konsulentassistance til projektcontrolling og leverandørstyring blev således i 1999 udvidet til også at omfatte direkte deltagelse i projektledelse og projektkoordinering. Dette medførte, at de forskellige typer af konsulentopgaver blev integreret i hinanden med hovedvægten lagt på projektledelse, hvorfor den hidtil opretholdt skellen mellem forskellige typer af konsulenttydelser blev mere vanskelig. Udgiften blev derfor konteret som AMANDA-relateret i 1999.

198. Arbejdsministeriet bemærkede videre i tilknytning til inddragelse af eksterne konsulentfirmaer, at AMS fandt, at konsulentfirmaernes opgaver har været beskrevet i rammeaftalerne, som derfor havde dannet baggrund for den løbende opfølgning på konsulentbistanden. Det var AMS' vurdering, at det ikke ville have været muligt at indgå mere detaljerede aftaler end rammeaftalerne, der havde været dækkende for det efterfølgende konkrete projektførløb med de løbende justeringer og prioriteringer af opgaver og tid, der fulgte heraf. AMS fandt således ikke, at styrelsens håndtering af kontrakterne med de eksterne konsulentfirmaer havde været mangelfuld og henviste til, at der i den

konkrete håndtering af ekstern konsulentbistand burde tages skyldigt hensyn til, at der havde været tale om et komplekst projektforsløb.

199. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at det af rammeaftalernes bestemmelser bl.a. fremgår, at ”Rammeaftalen inkl. bilag danner grundlag for indgåelse af delaftaler om konsulentbistand og indeholder samtlige generelle regler, som altid vil være gældende tillige med de specifikke aftaler, som fastsættes i den enkelte delaftale. Rammeaftalen danner udelukkende grundlag for mulig indgåelse af delaftaler, hvorfor kunden ved indgåelse af denne aftale på ingen måde har garanteret at aftage bestemte ydelser, uanset kunden måtte have indikeret eventuelle forventninger herom.”

Om delaftalens indhold fremgår det videre af rammeaftalerne, at ”I delaftaler – der nummereres fortløbende – fastsættes det konkrete aftaleforhold mellem kunde og leverandør. Ændring af en delaftale kan kun ske skriftligt i et af begge parter underskrevet tillæg til delaftalen.”

Under henvisning til rammeaftalernes ordlyd finder Rigsrevisionen, at styrelsen burde have sikret sig et skriftligt aftalegrundlag for konsulenternes virke.

200. Som det er fremgået, har AMS i vidt omfang gjort brug af eksterne konsulenter i forbindelse med AMANDA-projektet. Teknologirådets rapport om statslige IT-projekter opregner ulemper forbundet med anvendelsen af eksterne konsulenter: Viden om systemet forsvinder den dag, konsulenten har udført sit arbejde, det er en forholdsvis dyr arbejdskraft, og konsulenten bruger tid på at sætte sig ind i organisationen og forretningsgange først, hvilket også koster.

Ideelt set ville det have været mere hensigtsmæssigt, om ansatte i AMS selv havde kunnet løse opgaven. Det ville bl.a. have betydet, at styrelsen efter implementering af det nye edb-system stadig besad ekspertisen og den dybere kendskab til systemet. Rigsrevisionen er opmærksom på, at stive lønstrukturer formentlig umiddelbart forhindrer dette.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at AMS' håndtering af kontrakterne med de eksterne konsulentfirmaer har været særdeles mangelfuld. Rigsrevisionen finder det betænkeligt, at styrelsen ikke var i stand til at fremlægge kopi af de (del)aftaler, der har været indgået, idet gennemgangen af økonomien i AMANDA-projektet har vist, at nogle konsulentfirmaer har været honoreret for ydelser, som styrelsen ikke har kunnet fremlægge delaftaler/kontrakter om.

Henset til de betydelige beløb, som styrelsen har udbetalt til konsulentydelse, finder Rigsrevisionen, at det elementære krav om, at der skal foreligge en underskrevet aftale, der bl.a. indeholder de nærmere betingelser for ydelsen og samarbejdet mellem kunde og konsulentfirma, bør være opfyldt, senest når konsulentfirmaets arbejde går i gang. Desuden finder Rigsrevisionen, at styrelsen burde kunne fremvise de tilbud med referencer mv., som var gået forud for kontraktindgåelserne.

Af hensyn til brug af edb-faglig ekspertise i fremtidige IT-projekter finder Rigsrevisionen, at det burde overvejes generelt, hvordan staten kan tiltrække og fastholde relevante faggrupper og dermed blive mindre afhængig af at inddrage eksterne konsulenter i et projektføreløb. Dette vil formentlig – i hvert fald på længere sigt – også kunne reducere omkostningerne. Rigsrevisionen skal anbefale, at Arbejdsministeriet via sin repræsentant i IT-rådet inddrager denne problemstilling i rådets arbejde.

D. Driftsomkostninger

201. Om driftsudgifterne i forbindelse med AMANDA fremgår det af aktstykke nr. 242 af 16. april 1996, at de årlige driftsudgifter vil blive afholdt af AMS'/AF's ordinære driftsbevillinger. Det fremgår videre, at de endelige driftsomkostninger først vil kunne fastlægges i forbindelse med indgåelsen af en aftale om driften af det nye edb-system efter EU's udbudsregler.

202. I aktstykke nr. 250 af 16. juni 1998 blev det oplyst, at AMS efter udbud har indgået aftale med en driftsleverandør om drift og vedligeholdelse af AMANDA-systemet (facility management). Det oplystes imidlertid ikke i aktstykket, hvad driftsomkostningerne beløb sig til.

203. I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse om gennemførelse af statslige edb-projekter oplyste AMS i fe-

bruar 2000, at de årlige driftsudgifter til AMANDA-systemet ville beløbe sig til ca. 40 mio. kr.

204. I aktstykke D af 2. maj 2000 oplystes det, at AF, som følge af AMANDA's idriftsættelse, fremover skulle afholde ordinære udgifter til driften af AMANDA, fx til vedligeholdelse efter 1. april 2000 og øget kapacitet, der i 2000 udgjorde henholdsvis 13 og 3,5 mio. kr. Det nævntes desuden i aktstykket, at der mellem AMS og leverandøren var opnået enighed om en udvidet vedligeholdelsesaftale for det specialudviklede programmel. En sådan aftale var en option i AMANDA-kontrakten.

205. I aktstykke nr. 19 af 3. oktober 2000 blev det oplyst, at styrelsen, ved indgåelsen af driftskontrakten i 1997 mellem styrelsen og driftsleverandøren, udarbejdede et skøn for de ordinære driftsudgifter. Det fremgik af aktstykket, at det nu vurderedes, at udgiftsniveauet i finansårene 2000 og 2001 vil ligge over det i AMANDA-driftskontrakten forudsatte. Dette skyldtes, at behovet for datakraft og diskkapacitet var forøget, ligesom udstyr og softwarelicenser, der skulle vedligeholdes og supporteres, var blevet større. Merudgiften forventedes for finansåret 2000 at være ca. 5 mio. kr. og for finansåret 2001 på ca. 15 mio. kr. i forhold til det tidligere forudsatte.

Hertil kom ekstraordinære udgifter til en udvidet vedligeholdelsesaftale for AMANDA, der forventedes at beløbe sig til ca. 27 mio. kr. i finansåret 2001.

206. Af aktstykke nr. 122 af 9. januar 2001 fremgik det vedrørende udgifterne til driften af AMANDA, at styrelsen ved indgåelsen af driftskontrakten i 1997 havde udarbejdet et skøn, som ifølge aktstykke nr. 19 af 3. oktober 2000 ville blive ændret noget. Således vurderedes merudgiften i finansåret 2000 til at være 5 mio. kr. over det tidligere forudsatte (selv beløbsstørrelsen har ikke været omtalt i noget aktstykke), men nu (i aktstykke nr. 122) vurderede styrelsen, at udgiften ville blive 9 mio. kr. over det tidligere forudsatte. For finansåret 2001, hvor styrelsen tidligere vurderede, at udgiften ville være 15 mio. kr. over det forventede, var udgiften nu steget til 20 mio. kr. i merudgifter i forhold til det tidligere forudsatte.

Hertil kom, at der i finansåret 2001, som oplyst i aktstykke D af 2. maj 2000, ville være ekstraordinære udgifter til en udvidet vedligeholdelsesaftale for AMANDA. Udgiften skønnedes til 27 mio. kr.

207. Efter Rigsrevisionens opfattelse burde Arbejdsministeriet i det førstkommande aktstykke efter indgåelse af driftsaftalen have oplyst, hvad de årlige driftsudgifter til systemet ville beløbe sig til, idet det ikke ud fra aktstykkernes oplysninger er muligt at få disse oplysninger. På trods af, at det i aktstykke nr. 242 af 16. april 1996 blev oplyst, at de årlige driftsudgifter i forbindelse med AMANDA-systemet ville blive afholdt af AMS'/AF's ordinære driftsbevilling, finder Rigsrevisionen således – også under hensyn til, at Finansudvalget i september 1998 anmodede om kvartalsvise rapporter om status for projektet – at driftsudgifterne burde have været klart oplyst.

Generelt er det Rigsrevisionens opfattelse, at de økonomiske oplysninger i de orienterende aktstykker burde have været klarere. Rigsrevisionen skal bl.a. henvise til, at ministeriet ikke summerer økonomien i projektet, men alene angiver ændringer til tidligere oplysninger.

208. Arbejdsministeriet anførte hertil, at styrelsen forud for projektet havde fået foretaget en vurdering af driftsudgiftsniveauet for AMANDA af et eksternt konsulentfirma. Driftsomkostningerne blev ved projektets start vurderet til ca. 45 mio. kr., hvilket svarede til niveauet for driftsafviklingen af AF-MATCH. Ministeriet fandt derfor ikke, at der var behov for at orientere Finansudvalget om driftsbudgetets størrelse, idet det aftalte lå inden for den forudsatte driftsbudgetramme, og idet der ikke var tale om ændringer i forudsætningerne for gennemførelsen af projektet på dette punkt. Arbejdsministeriet tilføjede, at det orienterede Finansudvalget, da budgetteringsforudsætningerne ændrede sig væsentligt i finansåret 2000.

209. Til brug for Rigsrevisionens undersøgelse har Arbejdsministeriet givet følgende oplysninger om udgifterne til drift og vedligeholdelse af AMANDA-systemet for 2000 og 2001.

Tabel 7. Udgifter til drift og vedligeholdelse af AMANDA-systemet (ekskl. moms)

	2000 (regnskab)	2001 (budget)
	----- Mio. kr. -----	
Servicebureau.....	43,4	52,5
Telelinjer	4,8	8,0
Vedligeholdelse	4,7	4,7
Øvrige udgifter	0,9	0,8
Udvidet vedligeholdelse	13,9	27,0
I alt.....	67,7	93,0
Kilde: Tabellen er udarbejdet på baggrund af Arbejdsministeriets opgørelse "Udgifter til edb-systemet Amanda: Status februar 2001".		

Det fremgår af tabellen, at udgifterne til drift og vedligeholdelse af AMANDA-systemet i 2000 beløb sig til knap 68 mio. kr., mens udgifterne for 2001 forventes at beløbe sig til 93 mio. kr. Om de driftsmæssige konsekvenser henvises i det seneste aktstykke (aktstykke nr. 166 af 27. marts 2001) til aktstykke nr. 122 af 9. januar 2001. Det fremgår af dette aktstykke, at merudgifterne til drift af AMANDA i 2001 er behæftet med en vis usikkerhed.

Rigsrevisionens bemærkninger

Efter Rigsrevisionens opfattelse burde Arbejdsministeriet i det førstkommande aktstykke efter indgåelsen af driftsaftalen have oplyst, hvad de årlige driftsudgifter til systemet vil beløbe sig til.

VIII. Arbejdsministerens oplysninger til Folketinget og Folketingets udvalg

210. Finansudvalget har siden bevillingsaktstykket, aktstykke nr. 242 af 16. april 1996, modtaget 15 aktstykker frem til og med aktstykke nr. 263 af 14. juni 2001. Desuden har arbejdsministeren besvaret en række spørgsmål fra Finansudvalget og Arbejdsmarkedsudvalget, og arbejdsministeren har i flere omgange været i samråd i udvalgene. Arbejdsministeren har desuden besvaret en række § 20-spørgsmål fra Folketinget.

Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet, hvorvidt arbejdsministeren har givet fyldestgørende oplysninger til

Folketinget og Folketingets udvalg om AMANDA-projektet. Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet, hvorvidt arbejdsministerens oplysninger til Folketinget og Folketingets Finansudvalg har ”afspejlet virkeligheden” i AMANDA-projektet. Det vil bl.a. indgå, hvorvidt ministeren loyalt har videregivet oplysninger om udviklingen i projektet for så vidt angår gennemførelse, varighed, økonomi og funktionalitet. Ved loyalt forstås, at væsentlige oplysninger ikke har været tilbageholdt, og at der har været orienteret om og foretaget en vurdering af væsentlige forhold i udviklingen kort tid efter, at man var vidende herom.

Det er desuden blevet undersøgt og vurderet, om arbejdsministeren i forhold til Folketinget og Folketingets udvalg har besvaret spørgsmål om AMANDA korrekt.

211. Finansudvalget forespurgte i 1995 finansministeren om, hvornår en minister ifølge budgetreglerne skal rette henvendelse til Finansudvalget, når et projekt udvikler sig anderledes end forventet, hvad angår økonomi, tid eller indhold, og projektet fortsat ønskes gennemført. Finansministerens svar af 6. november 1995, der blev udsendt til samtlige ministre, pointerede, at der så hurtigt som muligt og forsvarligt skal udarbejdes nyt bevillingsforslag til forelæggelse, når der er udsigt til, at totaludgiften vil blive overskredet, eller projektet indholdsmæssigt må reduceres væsentligt for at kunne holdes inden for den godkendte totaludgift. Finansministeren pegede endvidere på vigtigheden af at sikre, at problemernes omfang er tilstrækkeligt belyst, og at der om muligt er fundet løsninger, fx på eventuelle finansieringsproblemer, forinden henvendelse til udvalget finder sted, så forelæggelsen ikke blot får karakter af en formelt korrekt men reelt indholdsløs orientering af udvalget. Ifølge finansministeren vil det derfor efter omstændighederne være hensigtsmæssigt fx at foranstalte særlige undersøgelser i sager, der økonomisk eller på anden måde har udviklet sig anderledes end forventet, også selv om dette indebærer en lille udskydelse af forelæggelsen for Finansudvalget.

Hvor ganske særlige forhold gør sig gældende, og de nødvendige undersøgelser må formodes at trække ud, kan det være hensigtsmæssigt i et brev til udvalget at orientere om sagen.

212. AMANDA-projektet er gennemført, mens budgetvejledningen fra 1996 har været gældende. Budgetvejledning 1996 indeholder ikke bestemmelser om IT-projekter. Med virkning fra 4. april 2001 ændredes budgetvejledningen fra 1996, idet der skete nogle præciseringer for så vidt angår, hvilke forhold der skal oplyses til Folketinget i forbindelse med større IT-projekter, bl.a. en såkaldt forelæggelsesgrænse. Med Budgetvejledning 2001 blev der indført krav om, at alle nye IT-projekter på 50 mio. kr. og derover skal forelægges for Finansudvalget før igangsætning samt en regel om forelæggelse af større projektændringer, svarende til principperne for anlægsbevillinger. Dvs. at for projekter på 10 mio. kr. eller derover skal alle ændringer af projektets totaludgift med 10 % eller 10 mio. kr. forelægges for Finansudvalget.

A. Arbejdsministeriets tilsyn med AMANDA-projektet

213. Arbejdsministeriet gjorde forud for projektets begyndelse AMS opmærksom på, at dersom størrelsen og kompleksiteten af AMANDA-projektet, sammenholdt med det tidsforløb der ville medgå til udvikling og implementering heraf, måtte bevirke, at visse delelementer i projektet måtte ændres undervejs, ønskede Arbejdsministeriet ændringerne beskrevet sammen med en vurdering af betydningen heraf. Tidsmæssige forskydninger i faserne skulle ligeledes oplyses tillige med en vurdering af, om efterfølgende faser og dermed det samlede projekt ville blive forsinket. Ændrede tidsfrister skulle oplyses samtidig. Ministeriet udbad sig også information om kritiske situationer, der måtte opstå undervejs i forløbet og mellem milepælsrapporteringerne, så snart sådanne måtte opstå, eller styrelsen kunne indse, at de ville opstå.

AMS meddelte i et notat til Arbejdsministeriet, at styrelsen ville gøre brug af uafhængige konsulenter til at vurdere reviews, projektets fremdrift, risikoelementer mv. Ifølge skrivelsen ville styrelsen i samarbejde med departementet fastsætte et antal milepæle svarende til de hovedaktiviteter, der lå i projektet. For hver nået milepæl ville styrelsen rapportere til departementet om forløbet og betydningen heraf for projektets fremdrift og økonomi. Herudover fremgår det, at styrelsen ville give ministeren orienteringer om projektet på nogle planlagte møder mellem ministeren og styrelsen. Dette blev også pointeret i ministersvar af 29. april

1996 på spørgsmål nr. 10 fra Folketingets Finansudvalg om ministerens orientering af Folketingets Finansudvalg om forløbet af projektet. Ministeren tilkendegav i sit svar, at ministeren på baggrund af denne aftale med styrelsen ville holde udvalget orienteret om ændringer i projektet af væsentlig betydning, herunder såvel hvad angik tid, udgift og indhold (tid, økonomi og funktionalitet).

Gennem projektføreløbet har der været en omfattende afrapportering fra AMS til Arbejdsministeriet om AMANDA-projektets udvikling, ligesom det er fremgået, at Arbejdsministeriet har været i tæt dialog med AMS om en række kritiske elementer i projektføreløbet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Arbejdsministeriet ikke har været repræsenteret i projektorganisationen for AMANDA, men at ministeriet forud for projektets begyndelse udbad sig rapporteringer om forløbet med henblik på at holde ministeriet og ministeren orienteret om projektets udvikling og således, at Finansudvalget kunne blive orienteret om væsentlige ændringer i projektet. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at departementet har været i tæt dialog med AMS om en række kritiske elementer i projektføreløbet.

B. Arbejdsministerens aktstykker til Finansudvalget

214. Arbejdsministeriet gav ved projektets begyndelse Finansudvalget meddelelse om, at udvalget ville blive orienteret, såfremt der skete ændringer i AMANDA-projektet, herunder ændringer i tid, økonomi eller funktionalitet. Rigsrevisionen har gennemgået AMANDA-projektets aktstykker med det formål at undersøge, hvorvidt aktstykkerne oplysninger om AMANDA-projektet er i overensstemmelse med de oplysninger, som har foreligget i AMS og i Arbejdsministeriet, eventuelt med en mindre tidsmæssig forskydning.

Rigsrevisionen har ved gennemgangen af arbejdsministerens aktstykker til Finansudvalget undersøgt, hvorvidt der har været væsentlige begivenheder i relation til AMANDA-projektet, som er fremgået af AMS' og Arbejdsministeriets interne dokumenter, men som ikke er videregivet i aktstykkerne. Rigsrevisionen har bl.a. undersøgt dette med udgangspunkt i mødereferater fra den interne styregruppe og den fælles styregruppe, idet projektets løbende problemstil-

linger, hvad angår tid, økonomi og funktionalitet, løbende har været diskuteret og håndteret i disse fora.

215. Arbejdsministeriet har oplyst, at AMANDA-projektets "ejerskab" har ligget i AMS, hvorfor AMS har haft den detaljerede viden om projektet gennem hele forløbet. Af samme årsag har Arbejdsministeriet baseret aktstykkerne på bidrag fra AMS.

Rigsrevisionen har sammenlignet AMS' aktstykkebidrag med de endelige aktstykker med det formål at undersøge, hvorvidt AMS i bidragene har afgivet oplysninger, som er blevet holdt ude af de endelige aktstykker. Dette har imidlertid ikke været tilfældet, idet de endelige aktstykker i det væsentlige afspejler aktstykkebidragene fra AMS.

216. Rigsrevisionen har gennemgået mødereferater og andre interne dokumenter fra AMS og Arbejdsministeriet med henblik på at vurdere, hvorvidt der i projektets forløb har været begivenheder af væsentlig interesse for projektet, som ikke har været oplyst i aktstykkerne.

Der er gennem projektets mange aktstykker afgivet et betydeligt antal informationer om udviklingen i AMANDA-projektet. Arbejdsministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at det i forbindelse med afgivelsen af aktstykker løbende har været overvejet, hvilke oplysninger der ville være relevante at inddrage, og hvilke der har været uvedkommende for projektets status på det pågældende tidspunkt for aktstykkeorienteringen. Eksempelvis kan det nævnes, at Arbejdsministeriet i forbindelse med indgåelse af aftale om facility management med driftsleverandøren, som oplyst i forbindelse med aktstykke nr. 250 af 16. juni 1998, ikke fandt anledning til at orientere om udgifterne hertil, idet disse ikke vedrørte udviklingen af AMANDA men alene drift, og idet disse på daværende tidspunkt ikke adskilte sig væsentligt fra de hidtidige driftsomkostninger. Først i forbindelse med at udgifterne til drift blev væsentligt forhøjet, fandt Arbejdsministeriet anledning til at oplyse dette i aktstykkerne.

I forbindelse med indgåelse af den første allonge til AMANDA-kontrakten af 11. februar 1997 blev tidsplanen for projektets fase 1 udskudt med 2 måneder, hvilket dog ikke havde betydning for projektets samlede afslutningstidspunkt. Først ved indgåelsen af allonge 2 i juli 1997

blev projektets samlede tidsplan udskudt. Finansudvalget blev orienteret om tidsplansforlængelsen i det orienterende aktstykke nr. 330 af 27. august 1997 dvs. omtrent 1½ måned efter, at man havde kendskab til den samlede tidsplansforlængelse og 6½ måned efter, at der var indgået aftale om tidsplansforlængelsen i forhold til projektets fase 1. Der har ikke været store tidsmæssige forskydninger mellem de efterfølgende allonger og oplysningerne herom i aktstykkerne.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der har været en meget omfangsrig information til Finansudvalget, særligt efter udvalget udbad sig kvartalsvise rapporter om udviklingen i projektet. Der er ikke ved gennemgangen af interne dokumenter, styregruppereferater m.m. konstateret oplysninger, som efter Rigsrevisionens vurdering burde have været forelagt Finansudvalget.

217. Gennem hele AMANDA-projektets forløb har aktstykkerne indeholdt oplysninger om en række AMANDA-relaterede udgifter. Herudover fremgår det af aktstykkerne, at projektet har været gennemført inden for den i aktstykke nr. 242 af 16. april 1996 bevillingsmæssige ramme. Undersøgelsen har vist, at der i aktstykkerne har været informeret om projektets økonomiske udvikling og de AMANDA-relaterede udgifter.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Arbejdsministeriet har orienteret Finansudvalget om udviklingen i AMANDA-projektet gennem 15 aktstykker. Orienteringen har bl.a. imødekommet Finansudvalgets anmodning af 2. september 1998 om kvartalsvise statusrapporter.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at Arbejdsministeriets orienterende aktstykker var baseret på bidrag fra AMS og i store træk gengiver de begivenheder omkring AMANDA-projektets forløb, som har været aktuelle og væsentlige i AMANDA-projektets forskellige mødefora.

C. Arbejdsministerens besvarelse af spørgsmål fra Folketinget og Finansudvalget

218. Der har gennem forløbet været en række spørgsmål til arbejdsministeren om AMANDA-projektet både fra Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg og fra Folketingets Finans-

udvalg. Endvidere har ministeren i flere omgange været kaldt i samråd i udvalgene.

Rigsrevisionen har undersøgt, hvorvidt arbejdsministeren har besvaret spørgsmålene fra Folketinget og Folketingets udvalg i overensstemmelse med de oplysninger, der var forelagt ministeren. Rigsrevisionen har herunder undersøgt, hvorvidt arbejdsministeren har udbedt sig ajourført viden om projektets udvikling forud for besvarelsen af de stillede spørgsmål.

219. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ved arbejdsministerens besvarelse af de forskellige spørgsmål fra Folketinget og Folketingets udvalg har været indhentet udtalelser fra primært AMS til brug for besvarelsene, og disse har været gengivet i overensstemmelse med baggrundsmaterialet herfor. Rigsrevisionen har på baggrund af mødereferater og andet materiale ikke kunnet konstatere, at der har været tilbageholdt oplysninger af væsentlig betydning for besvarelsene. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministerens svar på udvalgs spørgsmål m.m. er sket i overensstemmelse med de oplysninger, som ministeren har haft på tidspunkterne for svarenes afgivelse, samt at disse oplysninger i alt væsentligt har afspejlet de oplysninger, som har foreligget i AMS og i Arbejdsministeriet.

220. Der har på et enkelt tidspunkt i AMANDA-projektet været ganske megen interesse om arbejdsministerens oplysninger til Folketinget. Efter afgivelse af aktstykke D af 2. maj 2000 var der mange spørgsmål til arbejdsministeren om de afgivne oplysninger, idet aktstykket indeholdt oplysninger om status på idriftsættelsen af AMANDA 10. april 2000. Der havde efterfølgende været en række problemer med systemet, som ikke fremgik af aktstykkeorienteringen, hvilket gav anledning til både en række spørgsmål til ministeren herom og til, at ministeren blev kaldt i samråd i Finansudvalget og i Arbejdsmarkedsudvalget. Således var der den 5. maj 2000 5 § 20-spørgsmål til skriftlig besvarelse og ét § 20-spørgsmål til mundtlig besvarelse. Ministeren var endvidere i samråd om sagen i Arbejdsmarkedsudvalget den 9. maj 2000 og i Finansudvalget den 10. maj 2000, og fra begge udvalg var der stillet spørgsmål i relation til forløbet efter idriftsættelsen.

Spørgsmålene var koncentreret om, hvorvidt arbejdsministeren forud for aktstykket den 2. maj 2000 var bekendt med, at der var problemer med implementeringen, idet systemet på daværende tidspunkt havde været idriftsat i 3 uger. Ministeren svarede, at han ikke var bekendt med problemer forud for orienteringen af Finansudvalget, hvilket bl.a. også skulle ses i lyset af, at der siden idriftsættelsen 3 uger tidligere også havde været påskeferie, hvorfor der ikke var tale om 3 uger med en normal driftssituation.

Rigsrevisionen har gennemgået baggrundsmateriale fra AMS om forløbet efter idriftsættelsen med henblik på at undersøge, hvorvidt de oplysninger, der blev givet i aktstykke D af 2. maj 2000, stemte overens med de oplysninger, der forelå i AMS omkring status på idriftsættelsen. Gennemgangen har vist, at der i AMS' interne notater om idriftsættelsen ikke var oplysninger, som adskilte sig væsentligt fra aktstykkets oplysninger, idet det af det gennemgåede baggrundsmateriale fremgår, at idriftsættelsen overordnet set var forløbet godt, at systemets oppetider og svartider generelt havde været tilfredsstillende, men at der dog – som forventet – var visse problemer, som imidlertid var under udbedring, hvilket tillige blev nævnt i aktstykket. Det var de samme problemer, der fremgik af aktstykket, som fremgik af AMS' baggrundsmateriale om idriftsættelsen. Således nævnes i aktstykket problemer med et enkelt kortvarigt nedbrud og problemer med data, som er overført fra AF-MATCH, men der er ikke omtalt problemer eller oplysninger af væsentlig betydning i baggrundsmaterialet, som er udeladt af aktstykket.

Rigsrevisionens undersøgelse har således vist, at der i Arbejdsministeriet ikke har foreligget oplysninger, som har været forholdt Finansudvalget i aktstykke D af 2. maj 2000. Imidlertid skal det bemærkes, at AMS' aktstykkebidrag var Arbejdsministeriet i hænde den 17. april 2000, hvorefter Arbejdsministeriet forelagde AMS ministeriets udkast til aktstykket den 25. april 2000. Udkastet kom retur den 26. april 2000 med AMS' kommentarer. Et nyt udkast blev sendt til AMS den 26. april 2000, og den 27. april 2000 blev udkastet forelagt Arbejdsministeriets departementschef. I perioden herefter og frem til aktstykkets oversendelse til Finansudvalget modtog Arbejdsministeriet ingen meldinger om, at der skulle være problemer i relation til AMANDA, som kunne give anledning til ændringer i akt-

stykket. Rigsrevisionen har ved sagsgennemgang i AMS og i Arbejdsministeriet ikke fundet materiale, der har været i modstrid med disse oplysninger. Imidlertid er det ikke ensbetydende med, at der ikke har været problemer. Det fremgår af AMS' redegørelse til departementet om problemerne efter idriftsættelsen og på baggrund af aktstykket af 2. maj 2000, at det generelt havde været en god implementering, som nok viste nogle problemer men ikke af en alarmerende karakter. Først den 1. maj 2000 – dagen før oversendelsen af aktstykket – konstaterede AMS ved en uformel kontakt til udvalgte regionschefer, at der var en stigende frustration blandt medarbejderne over AMANDA-systemet. Den 2. maj 2000 modtog styrelsen et brev fra Bornholm om frustrerede medarbejdere, og der verserede rygter om mulige arbejdsnedlæggelser. Kontakt til andre regioner (Viborg og Ringkøbing) viste dog, at der fortsat var fred og ro. Imidlertid vurderede projektledelsen samme dag om eftermiddagen, at der var begyndt at tegne sig et billede af arbejdsprocesser, som var tidskrævende og måske uhensigtsmæssige. På daværende tidspunkt var oplysninger om idriftsættelsen imidlertid sendt til Finansudvalget.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ministerens svar på Folketingets spørgsmål angående AMANDA-projektet var baseret på bidrag fra AMS. Det er Rigsrevisionens vurdering, at arbejdsministerens besvarelser i det væsentlige gengiver de informationer, der har været ministeren i hænde på de pågældende tidspunkter. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at der ikke i mødereferater, interne dokumenter e.l. fra AMS eller Arbejdsministeriet har været divergerende oplysninger i forhold til ministerens besvarelser.

IX. Sammenfatning

221. AMANDA-projektet blev iværksat med henblik på at understøtte arbejdsmarkedsreformen af 1. januar 1994. Reformen lagde op til en større regional frihed i arbejdsmarkedsindsatsen, idet der var store forskelle på de regionale arbejdsmarkeder. Samtidig var der behov for et sammenhængende system, som kunne imødekomme både centrale og decentrale behov for edb. Som en konsekvens af

bl.a. ekstern rådgivning valgte AMS derfor at sende et samlet edb-system i udbud i 1995. Fristen for tilbud blev sat til 40 dage, hvilket svarede til minimumsfristen i udbudsreglerne. Henset til systemets størrelse og kompleksitet har denne frist været kort. Den korte tidsfrist skal ses i lyset af, at AMS/AF ønskede et system, der skulle kunne understøtte arbejdsmarkedsreformen, som allerede var trådt i kraft. Men den korte frist kan have været medvirkende til, at der kun blev afgivet få tilbud, samt at kvaliteten af tilbudene ikke levede op til det ønskede, og der gik således også ganske lang tid, fra systemet blev sendt i udbud, til der kunne indgås kontrakt med en leverandør om udviklingen af AMANDA.

222. I foråret 1996 indgik AMS kontrakt med den eneste tilbageværende leverandør, efter at AMS' foretrukne leverandør havde trukket sit tilbud om leveringen af AMANDA tilbage. Tilbudet fra den tilbageværende leverandør opfyldte kravspecifikationen til AMANDA.

Ifølge kontrakten skulle leverandøren udvikle et stort sammenhængende edb-system i 2 faser, som skulle være færdige henholdsvis 1. januar 1998 og 1. august 1998. Udgifterne til det samlede projekt blev budgetteret til 214,4 mio. kr. ekskl. moms.

AMANDA-kontrakten blev baseret på Kammeradvokatens standardkontrakt K 33. Kontrakten indeholdt bl.a. en kravspecifikation, som omfattede både funktionelle og tekniske krav til det færdige system. Kontrakten omfattede udvikling af et samlet system, og der var således ikke mulighed for umiddelbart at fravælge dele af det samlede AMANDA-system undervejs i projektet, ligesom projektet blev lagt fast på en række detaljerede tekniske krav på et tidligt tidspunkt i forløbet. I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse er Arbejdsministeriet over for Rigsrevisionen fremkommet med nogle anbefalinger af generel karakter om kontraktforhold. Disse anbefalinger ligger i forlængelse af de problemstillinger, som også er erfaret i andre statslige edb-projekter. Således er der i de seneste år fra flere sider blevet peget på problemer ved statens standardkontrakter K 33 og K 18. I Teknologirådets rapport om statslige IT-projekter er det bl.a. nævnt, at standardkontrakternes udformning har bidraget til at komplicere samarbejdet mellem kunder og leverandører. For det første

fordi kravene til IT-systemerne har været specificeret så detaljeret i udbudsmateriale og kontrakter, at det er blevet en spændetrøje i udviklingen af systemerne. For det andet fordi kontraktens bestemmelser er kommet til at styre projektførelserne. De detaljerede kravspecifikationer har fra starten låst udviklingsprocesserne fast på en række tekniske løsninger, der har været umulige at specificere i udgangspunktet og svære eller nærmest umulige at fravige, når udviklingsarbejdet først var sat i gang.

I forbindelse med aftalen om finanslov for finansåret 2001 er der taget initiativ til at vurdere de nuværende standardkontraktens egnethed til IT-projekter. IT-rådet, der er et tværministerielt udvalg på afdelingschefniveau, har fået til opgave, sammen med juridiske eksperter, relevante brancheforeninger og udvalgte konsulentfirmaer, at udarbejde nye og mere fleksible modeller for udbud og kontrakter til systemudviklingsleverancer, bl.a. med henblik på at gøre det lettere at opdele store projekter i mindre moduler.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der arbejdes med disse problemstillinger.

223. AMS var blevet anbefalet et samlet edb-system, som skulle kunne tilfredsstille mange interessenters behov. Der er på baggrund af AMANDA og andre store statslige IT-projekter fremkommet en række anbefalinger om så vidt muligt at opdele ethvert større projekt i mindre moduler. Anbefalingerne herom findes bl.a. i Dansk Dataforenings 10 dogmer for offentlige IT-projekter og i Teknologirådets rapport om statslige IT-projekter. Således fremgår det af sidstnævnte, at store IT-projekter, der besluttes, udvikles og implementeres ”i ét hug”, efter arbejdsgruppens opfattelse hører fortiden til. Rigsrevisionen kan tilslutte sig synspunktet, som også fremgik af Rigsrevisionens beretning til statsrevisorerne om offentlige edb-projekter. Af Budgetvejledning 2001 fremgår det, at det tilskyndes, at IT-projekter, der omfatter tilpasning af standardprogrammel eller nyudvikling, opdeles i flere bevillingsmæssigt adskilte delprojekter.

224. Det blev vurderet, at forarbejdet forud for AMANDA-projektet havde været grundigt. Ikke desto mindre viste det sig efter at udviklingsarbejdet gik i gang, at systemet var mere komplekst end oprindeligt antaget, bl.a. som

følge af kravet om, at AMANDA-systemet skulle have en stor regional fleksibilitet. Hensynet hertil var fx hovedårsagen til, at AMS ikke kunne godkende systembeskrivelse for projektets fase 1 i slutningen af 1996, hvilket bl.a. gav anledning til, at projektets tidsplan forlængedes.

225. Tidligt i udviklingsforløbet opstod der problemer i samarbejdet mellem AMS og leverandøren. Problemerne vedrørte bl.a. tilrettelæggelsen af samarbejdet og planlægningen af projektet, idet leverandøren ikke formåede at tilfredsstille AMS' efterspørgsel efter tids- og aktivitetsplaner. Det problemfyldte samarbejde blev ikke bedre af, at leverandøren i slutningen af 1996 leverede en systembeskrivelse af systemets fase 1, som ingenlunde levede op til AMS' forventninger. Siden opstod der i relation til projektet en lang række andre problemer, som bl.a. forlængede projektperioden med mere end 2 år. Der har været indgået 6 allonger (tillæg) til AMANDA-kontrakten, hvilket både afspejler, at det har været mere end vanskeligt for leverandøren at leve op til kontrakten, og at der har været behov for at foretage en lang række ændringer i projektet i forhold til det oprindelige projekt.

226. Den interne styregruppe har gennem hele projektforsløbet drøftet, hvordan problemerne med projektet skulle tackles. Det har i flere omgange været overvejet, om samarbejdet med leverandøren skulle ophæves. Trods en stor mistillid til leverandøren har AMS/AF hele tiden valgt at fortsætte arbejdet. Dette skal ses i lyset af, at udbudsfasen viste, at der ikke var oplagte alternativer til den valgte leverandør, hvorfor AMS/AF i tilfælde af en afbrudt kontrakt ville stå tilbage med et edb-system (AF-MATCH), som var forældet i forhold til den opgavevaretagelse, systemet skulle understøtte. Samtidig var AMS' kontraktlige muligheder for at ophæve kontrakten begrænset til situationer, hvor leverandøren ikke opfyldte leveringsbetingelserne.

227. AMS har undervejs i projektet modtaget rådgivning fra både konsulenter, departementet og Kammeradvokaten i forbindelse med styringen af projektet. AMS er i flere omgange blevet advaret om, at leverandørens planlægning og evne til at overholde indgåede tidsfrister var problematisk. Leverandørens mangelfulde information om AMAN-

DA-projektets forløb betød, at den fælles styregruppe ikke kunne foretage den rette overordnede styring af projektet i perioden frem til medio 1998, hvor der i forbindelse med et nyt tillæg til kontrakten (allonge 4) kom en forbedret styringsmulighed. Leverandørens evne til at levere den aftalte løsning har ikke i samme omfang været anfægtet. AMS har undervejs i projektførelsen, bl.a. på baggrund af konsulentfirmaernes rådgivning, vurderet, at systemets funktionalitet ville være i orden.

Det er på den baggrund forståeligt, at AMS valgte at fortsætte samarbejdet med leverandøren, og at AMS så vidt muligt har forsøgt at sikre, at leverandøren også ville overholde sine tidsmæssige forpligtelser. Det kan set med nutidens øjne hævdes, at AMS/AF burde have reageret mere konsekvent over for leverandøren end tilfældet var og eventuelt afbrudt samarbejdet. Men argumenterne imod en sådan strategi har for AMS vejet tungere, og det har ikke været overvejet, hvorvidt systemet i stedet skulle udvikles i en reduceret form.

I forbindelse med reviewet af AMANDA-projektet i 1998 svarede leverandøren benægtende på AMS' forespørgsel om potentielle problemer med den aftalte tidsplan. Men efterfølgende måtte leverandøren kort før en deadline meddele AMS, at tidsplanen ikke kunne holde, hvilket var til stor skade for AMS' og AF's planlægning. AMS' strategi forud for denne hændelse havde været præget af, at den vigtigste målsætning var at få så godt et system som muligt. Men leverandørens adfærd gav anledning til at overveje et skift i strategi. Efter rådgivning overgik AMS til en mere kontraktpræget styring, og projektledelsen blev styrket, bl.a. ved øget ekstern bistand. Rigsrevisionen vurderer, at AMS var tvunget hertil af omstændighederne. I dag synes der at være bred enighed om, at en stram kontraktstyring ikke er vejen frem i store IT-projekter, idet det ikke gennem kontraktens kravspecifikationer er muligt at designe sig til et nøglefærdigt IT-system. En juridisk kontraktstyring vil ske på bekostning af en mere fleksibel projektstyring, hvor fokus er på, hvordan organisationens målsætninger for systemet nås. Teknologirådet har taget dette emne op i sin rapport om statslige IT-projekter.

228. Styringsopgaverne i forbindelse med forberedelse og implementering af AMANDA-projektet har internt i

AMS/AF været ganske betydelige, men har samtidig været vanskeliggjort af det turbulente og langstrakte projektforsløb. Planlægning af de opgaver i relation til projektet, som AMS/AF har haft ansvaret for, har været vanskeliggjort af en usikker planlægning fra leverandørens side. Forsinkelser fra leverandørens side, som ikke har været varslet i ordentlig tid, har vanskeliggjort gennemførelsen af uddannelsen af medarbejdere i overensstemmelse med planlagte uddannelsesforsløb.

Samtidig har det langstrakte projektforsløb og de mange problemer undervejs voldt problemer i forhold til at sikre organisationens opbakning til projektet.

229. Det har fra starten af AMANDA-projektet været intentionen, at der skulle være en kontinuitet i forhold til, hvilke medarbejdere der skulle deltage i AMANDA-projektet. Således var det intentionen, at medarbejderne i de forskellige projektgrupper så vidt muligt skulle have deltaget i forarbejdet til projektet.

Samtidig var det intentionen at sikre, at projektet ville få en bred forankring i AMS/AF-organisationen, hvilket bl.a. skulle ske ved, at medarbejderne parallelt med AMANDA-projektet skulle varetage dele af deres oprindelige funktioner.

Et langstrakt projektforsløb øger risikoen for, at nøglemedarbejdere forlader projektet, bl.a. på grund af jobskifte. Forsinkelserne i AMANDA-projektet har været medvirkende til, at flere nøglemedarbejdere, også på chefniveau, har forladt projektet, hvorved værdifuld viden har forladt projektet. Dette er et grundvilkår for mange institutioner og er ikke særegent for et IT-projekt.

Både Teknologirådet og Dansk Dataforening har behandlet de offentlige institutioners kvalifikationer i forbindelse med anskaffelse af nye IT-systemer. Fra begge sider lægges der vægt på, at institutionerne oparbejder en modenhed, som gør institutionerne i stand til at gennemføre projekter, bl.a. ved at sikre tilstrækkelige og kvalificerede ressourcer til projekter og ved at sikre, at projektledelsen er moden til at varetage opgaven. Rigsrevisionen kan tilslutte sig dette synspunkt, idet behovet for anvendelsen af interne personaleressourcer ofte undervurderes i statslige edb-projekter.

230. Konsekvenserne af AMANDA's idriftsættelse den 10. april 2000 var et betydeligt fald i produktionen på hovedparten af AF's opgaver. Imidlertid var der regionerne imellem en væsentlig forskel på, hvor godt de håndterede idriftsættelsen, hvilket indikerer, at nogle regioner har været mere parate til modtagelsen af det nye edb-system end andre.

231. AMANDA-projektets totaludgifter har været godt 650 mio. kr., og de AMANDA-relaterede udgifter har udgjort omtrent lige så meget som aktstykkebevillingen på 214,4 mio. kr. De højere udgifter skyldes både øgede udgifter til den forlængede projektperiode – dvs. bl.a. styrket konsulentbistand og dobbeltdrift af systemet – og et behov for at opdatere systemet i forhold til ændrede krav til systemet. De ændrede krav fulgte dels af, at der undervejs i projektet kom ændringer i AMS'/AF's regelgrundlag men også af, at der i forbindelse med udviklingsarbejdet opstod nye idéer, som kunne forbedre den planlagte løsning. Der har dog ikke været tale om nye nøglesystemer, men om ændringer som skulle forbedre den aftalte løsning, bl.a. i overensstemmelse med nye teknologiske muligheder.

AMS har sondret mellem AMANDA-udgifter og AMANDA-relaterede udgifter samt ordinære og ekstraordinære udviklingsudgifter. Nogle udgifter var således forudsat afholdt uden for projektet, jf. aktstykke nr. 242 af 16. april 1996, og det var ifølge det oplyste ikke muligt ved aktstykkets forelæggelse at forudsige størrelsen på følgeudgifterne af AMANDA-projektet, fx drift af systemet. Driftsomkostningerne blev i øvrigt væsentlig større end oprindeligt antaget. Ligeledes var der ikke udarbejdet skøn over det interne ressourceforbrug i forbindelse med udviklingen af systemet, hvilket dog heller ikke var et krav på daværende tidspunkt.

Det er problematisk, at der har været så store totaludgifter til AMANDA-projektet. Dog skal det bemærkes, at der kan være flere gode grunde til, at et projekt udvikler sig anderledes end antaget. Rigsrevisionen skal i den forbindelse bl.a. henvise til Dansk Dataforenings rapport om 5 holdninger til offentlige IT-projekter og Teknologirådets rapport om statslige IT-projekter, hvori der lægges op til en større accept af, at der er visse risici forbundet med store IT-projekter.

Arbejdsministeriet har på baggrund af erfaringerne med AMANDA-projektet over for Rigsrevisionen anført, at kundens udbudsgrundlag generelt er et dårligt grundlag for en risikovurdering af et større projekt. Det skyldes, at en række forhold som regel ikke er kendte på udbudstidspunktet:

- Leverandørens kendskab til området samt markedsposition og produktstrategi
- Leverandørens udviklingsmetode/teknologiske udviklingsværktøj
- Leverandørens teknologiske leveranceplatform/leverandørens kendskab til de teknologier, der er forudsat i udbudet
- Leverandørens vurderinger af større risici i udbudsgrundlaget.

Kunden vil heller ikke på dette tidspunkt have muligheder for at foretage en reel risikovurdering af tidsplan og økonomi.

Ministeriet har videre anført, at der formentlig vil kunne ske en væsentlig reduktion af risikoniveauet ved større IT-projekter, såfremt der kunne indbygges en stop-go bevillingsprocedure på et tidspunkt, hvor der kan foretages en risikovurdering på basis af en fysisk skabelon af systemet i form af en prototype for vigtige eksempler på afvikling af forretningsprocesser. På dette tidspunkt vil man bedre kunne risikovurdere en række forhold: de teknologiske produktvalg, opdragsgivers og leverandørens IT-modenhedsgrad, hensigtsmæssigheden af den valgte systemløsning i relation til opnåelse af de ønskede effekter; tids- og aktivitetsplaner mv. Hvis der foretages en opdeling af IT-projektet i 2 adskilte delprojekter: en projekteringsfase og en gennemførelsesfase, vil projekteringsfasen således med fordel kunne strækkes noget længere end, hvad der er sædvanligt ved anlægsprojekter, og således at den overordnede politiske beslutning i Finansudvalget vil kunne ske på grundlag af en mere sikker opgørelse af fordele, omkostninger og risici ved projektet.

I Finansministeriets Budgetvejledning 2001 er der opstillet nye regler for igangsættelse og forelæggelse af IT-projekter, som i højere grad øger opmærksomheden på ri-

sici og i øvrigt lægger op til en mere realistisk budgettering, som inddrager flere af IT-projekternes totaludgifter, end det fx har været tilfældet med AMANDA. Bl.a. skal internt ressourceforbrug medregnes i de samlede budgetterede udgifter til anskaffelse og udvikling. Endvidere fremgår det af budgetvejledningen, at der før forelæggelse og igangsætning af IT-projekter skal foretages en vurdering af væsentlige risikoelementer, som kan have betydning for projektets gennemførelse. Risikovurderingen skal bl.a. omfatte en vurdering af sandsynligheden for overholdelse af tidsplan og totaludgifter, hvilke risici der ud fra en teknisk vurdering er forbundet med projektet, organisationens parathed og leverandørens evne til at levere det bestilte. Endelig tilskyndes det som nævnt i Budgetvejledning 2001, at IT-projekter, der omfatter tilpasning af standardprogrammel eller nyudvikling, opdeles i flere bevillingsmæssigt adskilte delprojekter.

232. Overordnet har Rigsrevisionen vurderet, at AMS' ledelse generelt set har udvist engagement med henblik på at få udviklet et nyt edb-system til AMS/AF. Rigsrevisionens undersøgelse har dog vist, at det system, der blev idriftsat 10. april 2000, har været væsentligt dyrere at få udviklet end oprindeligt antaget. Efterfølgende har det været nødvendigt at foretage løbende forbedringer af systemet med henblik på at sikre, at systemet kunne anvendes på tilfredsstillende vis. Dette har ligeledes betydet ekstra udgifter til projektet.

Tidsplanen for projektet har været udskudt i gentagne tilfælde. Dele af forsinkelserne skyldes eksterne forhold. Fx var indarbejdelsen af arbejdsmarkedsreformens 3. fase medvirkende til, at projektet blev yderligere forsinket i forbindelse med indgåelsen af tillæg til kontrakten i marts 1999 (allonge 5). Men forsinkelserne skyldes også, at det ikke har været muligt for leverandøren at levere det ønskede edb-system i overensstemmelse med den aftalte tidsplan. Hovedparten af den samlede forsinkelse skyldtes, at det system, som leverandøren leverede den 28. april 1999, ikke kunne idriftsættes før 10. april 2000, idet AMS var af den opfattelse, at systemet ikke var driftsklart og ikke opfyldte kontraktens krav. AMS overtog systemet den 6. oktober 1999, men systemet måtte fortsat vente ½ år, inden AMS vurderede, at systemet kunne idriftsættes på

landsplan. Der er således gået lang tid fra, at systemet blev overtaget i henhold til kontrakten og til, at systemet kunne idriftsættes. Dermed må det også konstateres, at kontrakten af 10. maj 1996 med de senere indgåede tillæg ikke var i stand til at sikre leveringen af et system, der kunne idriftsættes umiddelbart efter overtagelsen, som det var intentionen i den oprindelige tidsplan.

233. AMS har – trods betydelige anstrengelser for at sikre en vellykket gennemførelse af AMANDA-projektet – været langt fra at opfylde de oprindelige succeskriterier med projektet, nemlig at AMANDA skulle udvikles på den aftalte tid, med den ønskede funktionalitet og til det fastsatte beløb. Det er derfor prisværdigt, at der fra flere sider er – og fortsat bliver – arbejdet på at styrke erfaringsopsamlingerne på baggrund af de mindre vellykkede IT-projekter i den statslige sektor. Væsentlige bidrag foreligger herom, og disse bør som minimum iagttages inden opstart af fremtidige projekter. Samtidig bør den løbende erfaringsudveksling mellem statslige institutioner i IT-rådet bidrage til at opsamle og systematisere både gode og dårlige erfaringer fra gennemførte projekter til gavn for en mere succesfuld IT-fremtid for den offentlige sektor.

Rigsrevisionen, den 1. oktober 2001

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen