



Sagsnr. 22-10-0035
Dokumentdato: 13-01-2022

Redegørelse om NyX-projektet

13. januar 2022

Redegørelse om NyX-projektet

Justitsministeriet har i brev af 27. september 2021 anmodet kriminalforsorgen om at udarbejde en redegørelse vedrørende NyX-projektet. Kriminalforsorgen har den 15. december 2021 fremsendt redegørelsen til Justitsministeriet. Justitsministeriet har på baggrund heraf i mail af 7. januar 2022 stillet fire uddybende spørgsmål til redegørelsen. I det følgende redegøres uddybende for NyX-projektet.

Baggrund

Kriminalforsorgens mest forretningskritiske it-system- Klientsystemet - understøtter sagsbehandlingen relateret til personer sigtet eller dømt for en lovovertrædelse. Klientsystemet er et egenudviklet it-system, som blev taget i brug i 2001. Klientsystemet bygger på en forældet teknologisk platform og en forældet it-arkitektur, der vanskeliggør videreudvikling og it-understøttelse, når der eksempelvis vedtages ny lovgivning og stilles nye krav til it-sikkerhed. Klientsystemet har derfor været forsøgt moderniseret i tidligere projekter, som måtte opgives, herunder bl.a. opgivelsen af OMS-projektet primo 2019, jf. *akt 100 af 12. marts 2019*.

NyX-projektet blev initieret med det formål at afløse Klientsystemet baseret på principperne for agil udvikling med successiv udvikling og implementering i en række bølger. NyX-projektet påbegyndtes primo 2019, først med udarbejdelse af en proof of concept fase (metode til afprøvning af anskaffelses- og udviklingsstrategi før igangsættelse af gennemførelsesfasen, hvor udvikling i mindre omfang gennemføres), der blev godkendt af kriminalforsorgens koncernledelse i december 2019. NyX-projektet fortsatte derefter ind i 2020, hvor NyX-projektet har foretaget indkøb af leverandørressourcer og igangsat udviklingsaktiviteter, dvs. aktiviteter der falder under projektets gennemførelsesfase.

NyX-projektet omfattede i sin grundtanke både en teknisk udskiftning af Klientsystemet, forbedring af funktionaliteten i det nye system, samt digitalisering af nye forretningsområder. I forbindelse med forberedelse af risikovurdering af NyX-projektet i december 2020 besluttede Koncernledelsen dog at refokuserer NyX-projektet til udelukkende at omfatte en 1:1 udskiftning af Klientsystemet. Refokuseringen skete bl.a., fordi kerneforretningen var presset og manglede personale, fordi der i forretningen var en lav modenhed ifht. at standardisere arbejdsgange, og fordi NyX-projektet alene finansieredes for et år af gangen og derudover afventede en ny flerårsaftale. NyX-projektet har med andre ord ændret omfang og karakter undervejs.

I december 2020 risikovurderedes NyX-projektet i Statens It-råd og modtog efterfølgende risikovurderingen 'normal'. I forbindelse hermed bemærkede Statens It-råd, at kriminalforsorgen skulle have inddraget Statens It-råd på et tidligere tidspunkt, fordi NyX-projektet har gennemført indkøb af leverandørressourcer og igangsat udviklingsaktiviteter i 2020.

Som en del af materialet til Statens It-råd blev der udarbejdet en leveranceplan, der muliggør en tættere opfølgning på sammenhængen mellem økonomi og leverancer end hidtil i projektet. I forbindelse med en gennemgang af NyX-projektets it-investeringer i august 2021 blev kriminalforsorgen opmærksom på, at der var afholdt projektudgifter til udvikling af funktionalitet i Klientsystemet, der ikke var en del af leveranceplanen for aktiviteter i 2021, som var blevet forelagt

Statens It-råd i forbindelse med risikovurderingen i december 2020. Samtidigt blev kriminalforsorgen opmærksom på, at projektet, der i august havde haft et forbrug på 71 mio. kr., burde have været forelagt Finansudvalget.

Kriminalforsorgen satte derfor aktiviteterne i projektet i bero og igangsatte en ekstern gennemgang af projektet med fokus på kortlægning af NyX-projektets historik og baseline, kortlægning af den nuværende status og fremadrettede anbefalinger.

Samlet konklusion på den eksterne gennemgang

Det er gennemgangens samlede konklusion, at NyX-projektet med en række foreslåede justeringer vil være den rigtige strategi til at tilvejebringe erstatningen for Klientsystemet. Det fremgår endvidere, at de allerede udviklede funktionaliteter er relevante for udskiftning og videreudvikling af klientsystemet.

Det er desuden gennemgangens vurdering, at projektet står på et solidt teknisk fundament, og at den overordnede arkitektur afspejler en række fornuftige og gennemarbejdede teknologivalg. Projektet har opnået gode erfaringer med den agile udviklingsmetode, og projektet har færdigudviklet to leverancer af god kvalitet, i form af Klientoverblik og Dagligt overblik, der er ibrugtaget i 2021. For så vidt angår styringen af projektet, er det gennemgangens vurdering, at der på en lang række punkter er massivt understyret, idet der har været mere fokus på at påbegynde udvikling end på etablering af styringsmæssige rammer. Projektet har således manglet styring af omfang og leverancer, idet der har været videreudviklet på funktionalitet uden for den leveranceplan, der blev forelagt for Statens It-råd i forbindelse med risikovurderingen i december 2020. Projektet har ligeledes manglet styring af sammenhæng mellem leverancer og økonomi samt manglet fokus på risikostyring og leverandørstyring, idet leverandørressourcer er insourcet uden løbende krav til og opfølgning på effektivitet, kvalitet og fremdrift.

Det er endvidere blevet bekræftet i gennemgangen, at projektet ikke i tide har været forelagt for Statens It-råd og Folketingets Finansudvalg i overensstemmelse med Budgetvejledningen.

Samlet set er det vurderingen, at NyX-projektet vil skulle bruge 6-8 måneder bl.a. på at udarbejde et tilstrækkeligt styringsgrundlag samt til at projektet kan blive risikovurderet på ny i Statens It-råd samt forelagt for Finansudvalget. De 6-8 måneder vil særligt skulle bruges på opbygning af generelle it-styrings- og udviklingskompetencer, opsamling af erfaringstal fra udvikling af features i bølge 1 og 2 samt reestimering af omfang ifht. udvikling af resten af projektet, reestimering af samlet projektøkonomi (inkl. reestimering af ressourcebehov og kortlægning af kompetence-gap), beskrivelse af samlet governance for projektet, opdatere projektgrundlag og andre autoritative styringsdokumenter, udarbejdelse af aktstykke samt påvise sømløs deling af data mellem Klientsystemet og NyX som forudsætning for en holdbar implementeringsstrategi. Perioden med berostillelse, der dækker over den eksterne gennemgang i 2021 samt forudsætningskabende aktiviteter i 2022, udgør en risiko for projektet. Det vurderes dog, at ovenstående aktiviteter er afgørende for en succesfuld udskiftning af Klientsystemet.

Baggrunden for, at der ikke er søgt den fornødne tilslutning fra Finansudvalget til at gennemføre NyX-projektet.

Af Budgetvejledningen fremgår det, hvornår it-projekter skal risikovurderes af Statens It-råd og forelægges for Finansudvalget.

Statens It-råd

Til og med 2020 var grænsen for risikovurdering af it-projekter i Statens It-råd (det daværende It-projektråd) på 10 mio. kr. i samlede budgetterede projektudgifter, *jf. Budgetvejledning 2016 afsnit 2.2.18.2.*

NyX-projektet blev forelagt for Statens It-råd i december 2020. Den eksterne gennemgang konkluderer, at NyX-projektet burde have været forelagt Statens It-råd ultimo 2019, da de afholdte projektudgifter på dette tidspunkt oversteg den daværende grænse for risikovurdering i Statens It-råd på 10 mio. kr.

Finansudvalget

Til og med 2020 var grænsen for forelæggelse for Finansudvalget på 60 mio. kr. i samlede budgetterede projektudgifter, *jf. Budgetvejledning 2016 afsnit 2.2.18.3.* Forinden forelæggelse for Finansudvalget skal it-projektet have gennemført en risikovurdering i Statens It-råd.

Normalt vil der forud for igangsættelse af et it-projekt foreligge et projektgrundlag med et samlet budget. NyX-projektet var oprindeligt tilrettelagt i et-årige bølger med tilhørende finansiering, hvilket indebar, at projektet primo 2020 igangsatte indkøb af leverandørressourcer og udviklingsaktiviteter, dvs. aktiviteter der falder under projektets gennemførelsesfase, uden et samlet budget for udskiftningen af Klientsystemet.

Den eksterne gennemgang konkluderer, at NyX-projektet i august 2020 havde estimeret projektudgifter til NyX-projektets bølge 0-2 til 50,4 mio. kr. Såfremt de udestående tre bølger (bølge 3, 4 og 5) tilsammen udgjorde blot 10 mio. kr., ville de samlede projektudgifter til NyX-projektets bølge 0-5 overstige den daværende grænse på 60 mio. kr. for, hvornår et it-projekt skal forelægges Folketingets Finansudvalg til godkendelse. Det vurderes at være et sandsynligt scenarie, at bølge 3-5 ville have udgjort et beløb på minimum 10 mio. kr., hvorfor NyX-projektet burde have været forelagt Finansudvalget senest i august 2020.

Aktstykke

Efter risikovurderingen af NyX-projektet i Statens It-råd i december 2020 påbegyndte kriminalforsorgen i februar 2021 udarbejdelse af et udkast til et søgende aktstykke til Finansudvalget. I udkastet til aktstykke anmodede kriminalforsorgen om tilslutning til gennemførelse af NyX-projektet i perioden 2021-2023, dvs. tilslutningen omfattede NyX-projektet fremadrettet. Udkastet forholdt sig ikke til, at der i 2020 var afholdt midler til aktiviteter i projektets gennemførelsesfase.

NyX-projektet var i 2019-2021 finansieret ved løbende omprioritering inden for kriminalforsorgens eksisterende bevilling. Der blev afsat midler til projektet for et år ad gangen. Kriminalforsorgen vurderede imidlertid, at NyX-projektet i særligt 2022 og 2023 ikke kunne finansieres inden for kriminalforsorgens eksisterende bevilling. Udarbejdelsen af et aktstykke blev derfor i løbet af foråret 2021 set i sammenhæng med overvejelser om at søge finansiering til NyX i regi af kriminalforsorgens kommende flerårsaftale for 2022-2025.

Der var i kriminalforsorgen ikke tilstrækkelig opmærksomhed på, at NyX-projektet burde have været forelagt for Finansudvalget på et tidligere tidspunkt, før kriminalforsorgen i august 2021 blev

opmærksom på udfordringer med sammenhængen mellem projektets økonomi og fremdrift. Derefter blev NyX-projektet sat i bero, og der blev den 27. september 2021 oversendt orienterende aktstykke om NyX-projektet til Folketingets Finansudvalg, herunder om uoverensstemmelserne med Budgetvejledningen.

Kriminalforsorgen må derfor konstatere, at projektet generelt har haft større fokus på konkrete udviklingsaktiviteter frem for etablering af tilstrækkelige styringsmæssige rammer.

Gennemgang af projektstyringen af NyX-projektet, herunder kortlægning af det hændelsesforløb, der har ledt til, at budgettet er anvendt til leverancer uden for leveranceplanen.

Projektet er hidtil organiseret som et traditionelt projekt, hvor der i forbindelse med igangsættelse af proof of concept for NyX-projektet i 2019 blev etableret en governance omkring projektet, herunder nedsættelse af en styregruppe og en it-styregruppe. Derudover har projektorganisationen bestået af eksterne udviklingsteams, interne forretningsteams og pilotinstitutioner. NyX-projektet har derudover haft en ekstern projektleder, der oprindeligt var rekrutteret som projektleder til OMS-projektet, og en ekstern it-arkitekt. Samarbejdet med den eksterne projektleder er ophørt i august 2021.

Gennemgangen har vurderet NyX-projektet på 19 styringsparametre, der baserer sig på god praksis, herunder den fællesstatslige projektmodel, Prince2 og SAFe. På 18 ud af de 19 hovedområder vurderes projektstyringen at være markant under det tolerable niveau for it-projekter. Projektets styring vurderes særligt lav i forhold til tidsplan, økonomi, risiko, omfang, kvalitet, dokumentation, afvigelsehåndtering, rapportering, leverandørstyring og gevinstrealisering.

Konsekvensen af den massive understyring kommer blandt andet til udtryk i den manglende implementering af leveranceplanen for 2021, som blev risikovurderet af Statens It-råd i december 2020. I praksis blev leveranceplanen ikke implementeret som et autoritativt styringsværktøj i projektet, hvilket bl.a. har vist sig ved manglende rapportering på leveranceplanen i regi af projekt- og styregruppe. Den manglende implementering af leveranceplanen har muliggjort udvikling af leverancer uden for leveranceplanen.

Styringsdokumenter som projektgrundlag, business case, gevinstrealiseringsplan, leveranceplan mv. blev udarbejdet i en meget kort periode i november/december 2020 blandt en snæver kreds af medarbejdere. Det betød blandt andet, at projektets aktiviteter og forudsætninger ikke blev estimeret med tilstrækkelig dybde.

Opgørelse over den samlede økonomi, herunder en fordeling på de enkelte år.

De registrerede projektudgifter er opgjort den 6. januar 2022, ligesom opgørelsen er opgjort i løbende priser, dvs. der er ikke sket en pl-regulering af forbruget i hhv. 2019 og 2020. Samlet set har der været projektudgifter for ca. 72,9 mio. kr. (løbende priser)¹, hvoraf forbruget fordeler sig med hhv. 12,9, 26,1 og 33,9 mio. kr. i årene 2019 (bølge 0), 2020 (bølge 1) og 2021 (bølge 2). Det samlede

¹ Af aktstykke nr. 5 af den 27. september 2021 fremgår, at der er foretaget dispositioner for ca. 71 mio. kr. Revideret opgørelse af den 6. januar 2022 viser, at der er foretaget dispositioner for 72,9 mio. kr. Differencen mellem de to opgørelser skyldes for det første, at forbruget i aktstykket var baseret på både realiserede og prognosticerede projektudgifter, mens den nuværende opgørelse udelukkende er baseret på realiserede projektudgifter. For det andet kan 1,2 mio. kr. af differencen tilskrives en præcisering af opgørelsesmetoden.

forbrug på ca. 72,9 mio. kr. fordeler sig med hhv. ca. 54,0 mio. kr. på investeringer, ca. 15,0 mio. kr. på løn og overhead til projektorganisationen (inklusive kompensation for tidsforbrug i områderne) samt ca. 3,9 mio. kr. til øvrig drift i selve projektet.

Overordnet set er projektudgifterne anvendt til softwareudvikling, rådgivning inden for it-arkitektur og sikkerhed, projektledelse samt tekniske analyser i relation til Klientsystemet. Dertil kommer udgifter forbrugt på den interne projektorganisation i kriminalforsorgen samt udgifter til at dække tidsforbrug i områderne, fx til fængselsbetjentes arbejde med udrulning af funktionalitet.

Der er i projektperioden udviklet på en række leverancer. Indholdet i leverancerne ændrede sig i forbindelse med den refokusering af projektet, der blev besluttet ultimo 2020. I 2021 blev der udviklet leverancer, som lå både inden for og uden for leveranceplanen for 2021. De leverancer, der er udviklet uden for planen i 2021, består af leverancer, der var forsinket fra det oprindelige scope i 2020, og leverancer, der blev udviklet på selvom de ikke var en del af leveranceplanen for 2021.

En række leverancer er færdigudviklet og sat i drift, herunder det såkaldte Klientoverblik og Dagligt Overblik, der giver brugerne forbedret adgang til data. Der er ligeledes håndteret teknisk gæld i form af udvikling af en ny brevfløttomotor samt optimeret de tekniske muligheder for at foretage tilpasninger af skabeloner, der understøtter sagsbehandlingen (selvadministrationsmodul). Øvrige leverancer er endnu ikke færdigudviklet. Det gælder eksempelvis Afdækning af behov, der tilvejebringer og udstiller data til gavn for kriminalforsorgens arbejde med at støtte og motivere klienter til en fremtidig kriminalitetsfri tilværelse. Fælles for leverancerne er, at de alle er en del af projektets oprindelige programgrundlag og dermed er relateret til en udskiftning og videreudvikling af klientsystemet og således aktuelt eller på længere sigt skaber værdi for kriminalforsorgen.

Det vurderes på grundlag af gennemgangen, at færdiggørelsesgraden for funktionaliteten af det refokuserede projekt, som blev risikovurderet af Statens It-råd, er på 7 pct. Derudover vurderes det, at færdiggørelsesgraden af projektets tekniske fundament er 23 pct. Heri indgår arbejdet med en række yderligere tekniske forudsætninger, som ikke var identificeret i forbindelse med risikovurderingen, men som er nødvendige for udskiftning af Klientsystemet. Herudover er der udviklet funktionalitet som ligger uden for det refokuserede projektet, men som var en del af det oprindelige programgrundlag.

På baggrund af en vurdering af den generelle fremdrift (7 pct.) og de realiserede projektudgifter til dato (ca. 72,9 mio. kr.) er det ikke muligt at foretage en simpel fremskrivning af de økonomiske konsekvenser af en færdiggørelse af de resterende 93 pct. af projektet. Det skyldes blandt andet, at de totale projektudgifter til dato både vedrører aktiviteter før og efter refokuseringen i december 2020.

Baggrunden for, at der ikke med passende mellemrum er foretaget konkurrenceudsættelse af det eksisterende klientsystem.

Driften af Klientsystemet har sidst været konkurrenceudsat i 2011, hvorefter kriminalforsorgen indgik en fireårig rammeaftale med KMD primo 2012. Umiddelbart inden rammeaftalen udløb blev der under rammeaftalen indgået en leveranceaftale (L32) med KMD om drift af Klientsystemet, Integrationsplatformen, XMO-Helsesystemet, Efterretningssystemet, RIS, KIOSK samt flere driftsmiljøer. Senere kom flere systemer til, f.eks. testmiljø til Klientsystemet samt et web-miljø og

miljøer til ny borgervendt portal (BDS). Leveranceaftalen (L32) blev indgået uden udløbsdato, hvilket betyder, at aftalen løber indtil opsigelse.

I efteråret 2019 blev kriminalforsorgen opmærksom på, at leveranceaftalen (L32) skal konkurrenceudsættes. Kriminalforsorgen fik med ekstern bistand udarbejdet en analyse af mulighederne for at udbyde driften af systemkomplekset, herunder Klientsystemet. Analysens konklusion var, at konkurrenceudsættelse af det systemkompleks, der driftes under leveranceaftalen (L32), bl.a. forudsætter håndtering af et omfattende dokumentationsefterslæb, der skyldes, at den udvikling, der er gennemført i systemerne fra 2012-2019, ikke løbende er dokumenteret. Dokumentationsopgaven kan ikke umiddelbart løftes af interne medarbejdere. Derudover er der store afhængigheder mellem systemerne, hvorfor anbefalingen var, at systemerne skulle konkurrenceudsættes samlet. Endeligt pegede analysen på risici for driftsstabiliteten forbundet med en evt. transition til en ny leverandør af særligt de mest forældede systemer (Klientsystemet og Integrationsplatformen).

NyX-projektet blev påbegyndt primo 2019, først med udarbejdelse af proof of concept fase, der blev godkendt af kriminalforsorgens koncernledelse i december 2019, efter analysen af mulighederne for konkurrenceudsættelse af L32 var udarbejdet. Derefter fortsatte NyX-projektet ind i 2020. Det var derfor forventningen, at Klientsystemet inden for få år ville kunne erstattes af NyX-systemet.

Berostillelsen af NyX-projektet, herunder en potentiel forsinkelse af udfasningen af Klientsystemet, giver anledning til en fornyet vurdering af konkurrenceudsættelsen af L32. Kriminalforsorgen afdækker aktuelt de enkelte systemers levetid, indbyrdes afhængigheder og kompleksitet i forhold til en evt. transition. På baggrund af analysen forventer kriminalforsorgen primo 2022 at kunne fremlægge en plan for håndtering af leveranceaftale (L32).

Hvilke tiltag vil kriminalforsorgen iværksætte for at undgå en lignende situation fremover.

Kriminalforsorgen konstaterer, at der ikke har været den fornødne ledelsesmæssige opmærksomhed på bl.a. økonomistyringen af NyX-projektet. Det indebærer blandt andet, at projektet ikke er blevet forelagt Statens IT-råd og Folketingets Finansudvalg som forudsat i Budgetvejledningen, hvilket er meget beklageligt.

Det er kriminalforsorgens opfattelse, at der med den eksterne gennemgang af NyX-projektet er tilvejebragt et solidt grundlag for at kunne arbejde videre for en udskiftning af Klientsystemet. Det er samtidig kriminalforsorgens opfattelse, at der vil skulle iværksættes en lang række konkrete aktiviteter internt for at realisere en succesfuld udskiftning af Klientsystemet.

Kriminalforsorgen vil på baggrund af den eksterne gennemgangs konklusioner og anbefalinger tage en række initiativer:

Der opbygges it-styrings- og udviklingskompetencer internt til at understøtte gennemførelsen af større it-projekter i kriminalforsorgen. Samtidig opbygges der en klar governance, herunder tydelig beskrivelse af roller og ansvar. For at forbedre ledelsesrapportering introduceres it-styringsværktøjer på baggrund af best practice.

Derudover styrkes de interne processer i kriminalforsorgen særligt i forhold til afklaring af de bevillingsmæssige rammer relateret til it-projekter. For at understøtte dette vil der på faste løbende økonomimøder være særskilt fokus på større it-projekters budget og bevillingsmæssige rammer.

Endelig styrkes kontraktstyringen i kriminalforsorgen ved bl.a. at samle kontraktstyringen centralt i samt rekruttere til området med henblik på at sikre compliance i forhold til udbudslovgivningen.

Kriminalforsorgen ønsker at intensivere og strukturere dialogen med departementet særligt i forhold til de større it-projekter, blandt andet ved at styrke rapporteringen. Kriminalforsorgen ønsker at fortsætte den løbende sparring med Statens It-råd både i forhold til de aktuelle udfordringer med NyX-projektet samt fremtidige it-projekter. Derudover er kriminalforsorgen i dialog med øvrige myndigheder om erfaringer med bl.a. styring og udvikling af it-projekter.