

8/2016

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

statens udbud af it-drift og -vedligeholdelse

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

8 /
2016

Beretning om statens udbud af it-drift og -vedligeholdelse

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2016

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Alle ministre undtagen kulturministeren og kirkeministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i april 2017.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2016, som afgives i februar 2018.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-511-7

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM STATENS UDBUD AF IT-DRIFT OG -VEDLIGEHOLDELSE

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse af statslige udbud af it-drift og -vedligeholdelse. Statsrevisorerne ønskede at få undersøgt:

- om staten udbyder udliciterede opgaver vedrørende it-drift og -vedligeholdelse
- årsagerne til eventuelt manglende udbud
- risikoen for leverandørafhængighed.

Statens samlede udgifter til it-drift og -vedligeholdelse udgjorde ca. 4,6 mia. kr. i 2014. Digitaliseringsstyrelsen har – på baggrund af en konsulentrapport – estimeret, at statens samlede udgifter til udliciteret it-drift udgjorde ca. 1,5 mia. kr. i 2011.

Udbudseggede opgaver i staten skal med passende mellemrum sendes i udbud eller på anden måde markedsvurderes. Hensigten er bl.a., at der ved offentlige indkøb opnås bedst mulig udnyttelse af offentlige midler gennem effektiv konkurrence.

Manglende udbud af større kontrakter om it-drift og -vedligeholdelse har – særligt på SKATs område – været et kendt problem, som Finansministeriet og Folketinget løbende er blevet orienteret om. Forklaringen har bl.a. været, at manglende systemdokumentation har gjort det dyrt og vanskeligt at udbyde systemerne.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at 8 større kontrakter vedrørende it-drift og -vedligeholdelse aldrig har været udbudt. Kontrakterne tilhører SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen, og de samlede kontraktudgifter svarer til 19 % af kontraktudgifterne til større kontrakter vedrørende it-drift og -vedligeholdelse i staten.

Statsrevisorerne finder det i den forbindelse utilfredsstillende:

- at der i 24 ud af 72 gennemgåede kontrakter er risiko for leverandørafhængighed og indikationer på, at kontrakterne er indgået med begrænset konkurrence
- at SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen ikke har haft tilstrækkeligt fokus på at konkurrenceudsætte og udbyde kontrakter og reducere afhængigheden af leverandørerne
- at der er risiko for, at de statslige institutioner som følge af manglende (gen)udbud ikke har draget nytte af det generelle prisfald og den teknologiske udvikling på området.

Statsrevisorerne konstaterer med tilfredshed, at de 28 institutioner, der indgår i undersøgelsen, ved seneste kontraktindgåelse har tilstræbt at sikre uafhængighed og mulighed for at skifte leverandør ved udformningen af kontrakter om it-drift og -vedligeholdelse.

STATSREVISORERNE,

den 14. december 2016

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-Andersen
Søren Gade
Villum Christensen

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	6
2. Kontrakter, der aldrig er blevet udbudt	9
2.1. Kontraktforløbet for de kontrakter, der aldrig er blevet udbudt	10
2.2. Årsagerne til, at kontrakterne aldrig er blevet udbudt	18
2.3. Institutionernes initiativer med henblik på at udbyde kontrakterne	21
2.4. Rådgivning fra Kammeradvokaten	23
3. Konkurrenceudsættelsen af de udbudte kontrakter	25
3.1. Kontraktperioder	26
3.2. Antal tilbud	30
4. Kontraktbestemmelserne i institutionernes seneste kontrakter	34
4.1. Kontraktgrundlaget	35
4.2. Institutionernes mulighed for at kunne løsrive sig fra den eksisterende kontrakt	37
4.3. Institutionernes mulighed for at lade andre leverandører overtage opgaven	39
4.4. Finansministeriets rolle	41
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	43
Bilag 2. Metodisk tilgang	44
Bilag 3. Kontrakter, der indgår i undersøgelsen	46
Bilag 4. Ordliste	52

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører alle ministerområder på finanslovens § 6-29, undtagen § 21. Kulturministeriet og § 22. Kirkeministeriet, og undersøgelsen dækker i princippet perioden 1980-2015. Rigsrevisionen har derfor valgt ikke at oplyse alle ministre.

Beretningen har i udkast været forelagt ministerierne, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om statens udbud af it-drift og -vedligeholdelse, som Statsrevisorerne i februar 2016 anmodede Rigsrevisionen om at undersøge, jf. bilag 1.

2. Anmodningen udspringer af, at magasinet Computerworld siden december 2015 har bragt en række artikler om Rigspolitiets og SKATs køb af it-driftsopgaver hos CSC. Det fremgår bl.a. af artiklerne, at Rigspolitiet og SKAT har været bundet til gamle it-systemer, og at de automatisk har forlænget millionkontrakter med CSC de seneste 20 år uden at udbyde kontrakterne, som de skal i henhold til EU's udbudsregler. Statsrevisorerne har bl.a. bedt Rigsrevisionen undersøge, om det er et generelt problem i staten, at udliciteret it-drift ikke bliver udbudt, hvad årsagerne til det eventuelt manglende udbud er, og hvordan institutionerne arbejder med at undgå at blive afhængige af it-leverandøren. Desuden har Statsrevisorerne været optaget af, om det er et udtryk for, at de offentlige midler ikke er blevet forvaltet tilstrækkeligt effektivt.

3. Det overordnede formål med undersøgelsen er at undersøge og vurdere, om de statslige institutioner har arbejdet tilstrækkeligt med at undgå at blive afhængige af it-leverandører, når de udliciterer it-drift og -vedligeholdelse. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Hvor mange kontrakter vedrørende større, statslige it-systemer er blevet forlænget uden lovpligtigt forudgående udbud, og har institutionerne gjort tilstrækkeligt for at blive i stand til at udbyde dem?
- I hvilken grad har de kontrakter, der er blevet udbudt, reelt været konkurrenceudsat?
- I hvilken grad har de statslige institutioner i deres seneste kontrakter forsøgt at sikre sig imod en situation, hvor de ikke kan konkurrenceudsætte deres udliciterede it-drift og -vedligeholdelse?

I kapitel 2 undersøger vi desuden årsagerne til, at kontrakterne ikke er udbudt, og de pågældende institutioners eventuelle rådgivning fra Kammeradvokaten, ligesom vi i kapitel 4 undersøger Finansministeriets rolle i forhold til at sikre langsigtede og sparsommelige løsninger i forbindelse med it-drift og -vedligeholdelse.

ANTALLET AF IT-SYSTEMER

Digitaliseringsstyrelsen har på baggrund af indmeldinger fra alle statslige institutioner opgjort, at de i øjeblikket har ca. 4.200 it-systemer.

IT-KONTRAKTER

It-kontrakterne i undersøgelsen kan omfatte drift og vedligeholdelse af flere it-systemer og kan i visse tilfælde dække op til 100 systemer. Én af SKATs kontrakter med KMD omfatter fx 87 it-systemer.

SYSTEMDOKUMENTATION

Systemdokumentation indeholder beskrivelser af, hvordan et system drives og vedligeholdes.

LEGACY-SYSTEMER

Legacy-systemer betegner systemer, der er baseret på forældede styresystemer, programmeringssprog og applikationer. Ifølge Digitaliseringsstyrelsen kan legacy-systemer være vanskelige at konkurrenceudsætte, videreudvikle og/eller driftsafvikle af andre end den nuværende operatør.

KONKLUSION

Problemet omkring manglende udbud af større kontrakter om it-drift og -vedligeholdelse har været kendt i mange år, og Finansministeriet og Folketinget er bl.a. via aktstykker blevet orienteret om problemet, særligt på SKATs område. Opfattelsen har været, at det ikke har kunnet lade sig gøre at udbyde systemerne uden systemdokumentation, og at det har været meget svært og økonomisk u hensigtsmæssigt at skaffe tilstrækkelig systemdokumentation til, at de kunne udbydes.

Undersøgelsen viser, at der er 8 større kontrakter vedrørende it-drift og -vedligeholdelse, der aldrig har været udbudt. Kontrakterne tilhører SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen, og udgifterne til kontrakterne udgjorde 296 mio. kr. i 2015, svarende til 19 % af de samlede kontraktudgifter til it-drift og -vedligeholdelse.

5 af de 8 kontrakter vedrører legacy-systemer, der er mindst 25 år gamle, mens 3 kontrakter vedrører nyere systemer fra efter år 2000. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at institutionerne, siden de overtog ansvaret for systemerne, har indgået og forlænget kontrakterne mange gange uden først at få afklaret, om de var omfattet af udbudsreglernes undtagelsesbestemmelser, eller om de skulle udbydes.

SKAT har i de seneste 17 år ved hjælp af forskellige strategier arbejdet med at udbyde sine kontrakter, men det er stadig ikke lykkedes SKAT at konkurrenceudsætte de 3 legacy-kontrakter. Rigsrevisionen finder dette utilfredsstillende. Rigsrevisionen finder det ligeledes utilfredsstillende, at Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen – bortset fra ganske få initiativer i de senere år – ikke har haft fokus på at sikre, at EU's udbudsdirektiv blev overholdt og afhængigheden af leverandørerne reduceret.

Institutionerne har i varierende grad benyttet sig af forskellige prisregulerende mekanismer for at kompensere for den manglende konkurrenceudsættelse og de faldende priser på it-området. Rigsrevisionen kan dog ikke vurdere, i hvilket omfang institutionerne har opnået konkurrencedygtige priser.

Samtidig med at udbud er én af flere måder at konkurrenceudsætte på, er der omvendt ingen garanti for, at en opgave reelt har været konkurrenceudsat, blot fordi den er blevet udbudt. Ud over de 8 større kontrakter, der aldrig er blevet udbudt, vurderer Rigsrevisionen således, at der for 24 kontrakter er indikationer på, at de kun har været udsat for begrænset konkurrence. Rigsrevisionen vurderer desuden, at der er risiko for, at institutionerne i forbindelse med disse kontrakter på sigt kan udvikle en så stærk afhængighed af leverandøren, at kontrakterne, ligesom for legacy-kontrakterne, kan blive vanskelige at konkurrenceudsætte. For de resterende kontrakter vurderer Rigsrevisionen, at der er indikationer på, at der har været en reel konkurrencesituation inden for de rammer, markedet tilbyder.

Undersøgelsen viser endvidere, at langt hovedparten af institutionerne i deres seneste kontrakter har forsøgt at sikre sig mod en situation, hvor de ikke kan udbyde kontrakterne. Institutionerne har således sikret sig kontraktuelle forudsætninger for at kunne løsrive sig fra den eksisterende kontrakt og for at gøre det muligt for andre leverandører at overtage opgaven. Om kontraktbestemmelserne er tilstrækkelige til at sikre uafhængighed og mulighed for at skifte leverandør, vil dog først vise sig, når institutionen skal genudbyde kontrakten.

Finansministeriet har siden 2012 arbejdet med at understøtte institutionernes styring af udliciteret it-drift og -vedligeholdelse med henblik på at sikre langsigtede og sparsomme løsninger. Arbejdet blev dog sat i bero i 2015. Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet genoptager arbejdet med at understøtte institutionernes styring af udliciteret it-drift og -vedligeholdelse, så ministeriet også fremadrettet kommer til at spille en væsentlig rolle på dette område.

1.2. BAGGRUND

4. På baggrund af myndighedernes indrapporteringer har Digitaliseringsstyrelsen estimeret, at statens samlede udgifter til it-drift og -vedligeholdelse udgjorde ca. 4,6 mia. kr. i 2014.

Der foreligger ikke opdaterede opgørelser over, hvor meget af statens it-drift og -vedligeholdelse der er udliciteret, men en konsulentrapport bestilt af Digitaliseringsstyrelsen har estimeret, at statens samlede udgifter til udliciteret it-drift i 2011 udgjorde ca. 1,5 mia. kr. Digitaliseringsstyrelsen anslår, at den danske stat dermed har udliciteret mere it-drift og -vedligeholdelse end de lande, vi normalt sammenligner os med.

5. Ifølge cirkulæret om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver skal udbudsegne opgaver som udgangspunkt sendes i udbud eller på anden måde markedsvurderes med passende mellemrum. Hvis statsinstitutioner udliciterer opgaven, skal de overholde EU's udbudsregler for at sikre, at principperne om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet bliver respekteret ved tildelingen af en kontrakt.

6. EU's første udbudsregler blev vedtaget i 1992 ved tjenesteydelsesdirektivet, og reglerne er senest blevet ændret i 2014 og implementeret i Danmark med vedtagelsen af udbudsloven i 2016, jf. boks 1.

EU'S UDBUDSDIREKTIV

Udbudsdirektivet sætter rammerne for, hvordan offentlige ordregivere skal købe ind, men gælder ikke for:

- in house-aftaler
- kontrakter vedrørende forsyningsvirksomhed
- kontrakter vedrørende elektronisk kommunikation
- kontrakter, som afholdes i henhold til internationale aftaler
- visse særlige tjenesteydelseskontrakter
- kontrakter om forsvar og sikkerhed.

Næsten alle kontrakter i undersøgelsen er omfattet af udbudsdirektivets regler, mens enkelte kontrakter ifølge myndighederne er omfattet af forsvars- og sikkerhedsdirektivet.

LEVERINGSAFTALER

Kontrakter indgået under en rammeaftale kaldes leveringsaftaler. Der indgår i alt 15 leveringsaftaler i undersøgelsen, hvoraf de 10 er indgået via SKI.

BOKS 1

UDBUDSREGLER FOR KØB AF TJENESTEYDELSER FRA 1992 TIL 2016

1992-2003: tjenesteydelsesdirektivet

Direktivet fastlagde procedurer, bl.a. for udvælgelse af leverandør, tilbudsvurdering og tilde-
ling af kontrakt.

2004-2013: EU's udbudsdirektiv fra 2004

Direktivet sammenskrev udbudsreglerne for bygge- og anlægsarbejder samt køb af varer og tjene-
steydelser til ét direktiv. Herudover blev kontraktperioden for rammeaftaler fastsat til 4 år.

2014: EU's udbudsdirektiv fra 2014

Direktivet indførte bredere adgang til at anvende fleksible udbudsprocedurer, der understøt-
ter dialog og forhandling, og forbedrede mulighederne for små og mellemstore virksomheder.

2016- : udbudsloven

Loven implementerer udbudsdirektivet fra 2014 og fastslår, at formålet med loven er at fast-
lægge procedurerne for offentlige indkøb, så der gennem en effektiv konkurrence opnås den
bedst mulige udnyttelse af de offentlige midler.

Flere af de kontrakter, der indgår i undersøgelsen, er indgået før 1992, altså før tjeneste-
ydelsesdirektivet blev vedtaget. For disse kontrakter træder udbudspligten således først
i kraft første gang, institutionerne indgår en ny kontrakt efter 1992.

7. I udbudsreglerne er der flere forskellige udbudsformer. Tabel 1 viser de udbudsformer,
som institutionerne har anvendt i forbindelse med kontrakterne i denne undersøgelse. De
øvrige kontrakter er enten ikke udbudt (jf. kapitel 2) eller er indgået som en leveringsafta-
le, hvor udbudspligten er afløftet via en rammeaftale. Desuden er en enkelt udbudt kontrakt
undtaget tabellen, idet Moderniseringsstyrelsen ikke har været i stand til at dokumentere,
hvilken udbudsform der blev anvendt.

TABEL 1

UDBUDSFORMER I HENHOLD TIL UDBUDSDIREKTIVET

	Beskrivelse	Antal kontrakter i undersøgelsen
Offentligt udbud	Den udbudsform, der giver den bredeste konkurrence, idet alle interesserede kan afgive tilbud.	1
Begrænset udbud	Virksomheder kan ansøge om at give tilbud, men det er kun de virksomheder, som ordregiveren prækvalificerer, der bliver opfordret til at afgive tilbud.	38
Udbud med forhandling	Ordregiver kan på baggrund af et indledende tilbud gennemføre forhandlinger med tilbudsgivere for at få indholdet af tilbuddet tilpasset ordregivers behov. For at benytte denne udbudsform er det et krav, at ordregiver ikke på forhånd kan udarbejde en detaljeret beskrivelse af en løsning. Udbud med forhandling kan også anvendes, hvis ingen af de modtagne tilbud lever op til de fastsatte minimumskrav til egnethed.	4
Konkurrencepræget dialog	Er rettet mod anskaffelser, hvor der er behov for dialog om løsningen af opgaven for at fastlægge, hvordan ordregivers behov bedst kan opfyldes. Ordregiver udarbejder ikke udbudsmateriale, men i stedet et beskrivende dokument, hvorefter ordregiver går i dialog med tilbudsgiverne om mulige løsningsforslag. Herefter sorterer ordregiver i løsningerne, og alle deltagende tilbudsgivere får til sidst lov til at byde på det endelige løsningsforslag.	3
Udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse	Undtagelse i forhold til de øvrige udbudsprocedurer, der kan benyttes i sjældne tilfælde, fx hvis der kun er én aktør på markedet, som kan levere en bestemt anskaffelse. Denne udbudsform er ikke underlagt procedureregler i forbindelse med fremgangsmåde, tidsfrister mv., så ordregiver kan selv bestemme, hvem og hvor mange tilbudsgivere man ønsker at forhandle med, eller om kontrakten skal tildeles direkte.	1

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

ÉN ØKONOMISK AKTØR

Undtagelsesbestemmelsen i udbudsreglerne kan anvendes i situationer, hvor der, fx på grund af tekniske årsager, kun er én aktør i hele det indre marked.

Tekniske årsager skal dokumenteres grundigt og kan fx bestå i, at det vil være nærmest umuligt for en anden tilbudsgiver at sikre den krævede gennemførelse, eller at det er nødvendigt at anvende specifik viden, redskaber eller midler, som kun en enkelt tilbudsgiver har til rådighed. Det fremgår af udbudsreglerne, at bestemmelsen skal fortolkes indskrænkende.

Det fremgår af tabel 1, at institutionerne primært har udbudt kontrakterne via begrænset udbud, og at institutionerne i forbindelse med ganske få kontrakter har benyttet offentligt udbud, konkurrencepræget dialog og udbud med forhandling med eller uden forudgående offentliggørelse. Som det også fremgår af tabellen, kan institutionerne i sjældne tilfælde benytte sig af udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse. Ifølge udbudsreglerne er det dog vigtigt at være opmærksom på, at ordregiver har bevisbyrden for, at de særlige betingelser for at tildele en kontrakt efter denne udbudsprocedure er til stede.

KONTRAKTER BEHANDLET AF KLAGE- NÆVNET

2 af de 72 kontrakter, der indgår i undersøgelsen, er blevet behandlet af Klagenævnet for Udbud.

Kontrakterne vedrører Moderniseringsstyrelsens kontrakt om Statens Lønssystem (SLS) samt Forsvarets Koncernfælles Elektroniske Sags- og Dokumenthåndteringssystem (ESDH).

8. Det er institutionernes pligt at efterleve udbudsreglerne, og der er ingen myndigheder, der – bortset fra det ansvar, der ligger i ressortministeriets almindelige tilsynsforpligtelse – har til opgave at føre tilsyn med, om udbudsreglerne efterleves. Til gengæld kan enhver, der har retlig interesse i sagen, klage til Klagenævnet for Udbud, der er nedsat med det formål at opfylde Danmarks forpligtelser i henhold til kontroldirektiverne.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

9. Revisionskriterierne vedrørende undersøgelsen af de kontrakter, der aldrig er blevet udbudt (kapitel 2), er baseret på de udbudsregler, der har været gældende fra 1992 til 2015, jf. boks 1.

Vedrørende undersøgelsen af, om de udbudte kontrakter reelt har været konkurrenceudsat (kapitel 3), bygger revisionskriterierne på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samt Erhvervsministeriets vejledninger og anbefalinger i forbindelse med konkurrenceudsættelse.

Det er ikke reguleret, hvilke kontraktbestemmelser kontrakterne skal indeholde med henblik på at undgå leverandørafhængighed. Både Digitaliseringsstyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har dog udarbejdet vejledninger og anbefalinger om, hvilke kontraktbestemmelser der er væsentlige i den sammenhæng. De kontraktbestemmelser, vi undersøger i kapitel 4, bygger på disse vejledninger og anbefalinger og på input fra centrale aktører på området og eksterne konsulenter.

Metode

10. Undersøgelsen bygger primært på kontraktgennemgang og gennemgang af dertilhørende udbudsmateriale. Derudover bygger den på brevveksling og møder med de statslige institutioner og ministerier, der indgår i undersøgelsen. Endelig bygger undersøgelsen på gennemgang af diverse materiale fra Digitaliseringsstyrelsen.

Vi har desuden hentet inspiration og viden fra eksterne leverandører og private udbydere samt indhentet generel konsulentbistand fra Rambøll. Metoden er uddybet i bilag 2.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, der er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

11. Vi har opgjort antallet af statslige kontrakter vedrørende it-drift og/eller it-vedligeholdelse, der var gældende i 2015, og som havde udgifter på mindst 5 mio. kr. i 2015. Dette omfatter 72 kontrakter, jf. bilag 3, fordelt på 28 statslige institutioner og 15 ministerområder, jf. tabel 2.

De kontrakter, der indgår i undersøgelsen, indeholder typisk elementer af både it-drift og -vedligeholdelse og i visse tilfælde også udvikling og køb af licenser. Vi har medtaget alle kontrakter, hvor der indgår it-drift og/eller it-vedligeholdelse, og vi har ikke forsøgt at frasortere eventuelle udgifter til udvikling eller licenser.

TABEL 2

MINISTEROMRÅDER OG INSTITUTIONER, DER INDGÅR I UNDERSØGELSEN

§ 6. Udenrigsministeriet	Udenrigsministeriets departement
§ 7. Finansministeriet	Statens IT Moderniseringsstyrelsen Digitaliseringsstyrelsen
§ 8. Erhvervs- og Vækstministeriet	Erhvervsstyrelsen Søfartsstyrelsen
§ 9. Skatteministeriet	SKAT
§ 11. Justitsministeriet	Kriminalforsorgen Civilstyrelsen Domstolsstyrelsen Rigspolitiet
§ 12. Forsvarsministeriet	Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste
§ 14. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet	Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement
§ 15. Social- og Indenrigsministeriet	Statsforvaltningen Social- og Indenrigsministeriet CPR-registret
§ 16. Sundheds- og Ældreministeriet	Sundhedsdatastyrelsen Lægemiddelstyrelsen
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering Arbejdsmarkedets Erhvervssikring Arbejdstilsynet
§ 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet	Styrelsen for Videregående Uddannelser
§ 20. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling	Styrelsen for IT og Læring
§ 24. Miljø- og Fødevarerministeriet	Fødevarestyrelsen NaturErhvervstyrelsen
§ 28. Transport- og Bygningsministeriet	Banedanmark Vejdirektoratet
§ 29. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet	DMI

Note: Tabellen er baseret på de ministerområder, der var gældende under gennemførelsen af undersøgelsen, og tager ikke højde for ressortomlægningen i november 2016.

Kilde: Rigsrevisionen.

12. Undersøgelsen falder i følgende 3 dele, der fokuserer på forskellige spørgsmål og omfatter forskellige kontrakter og kontraktperioder:

- Ikke udbudte kontrakter (kapitel 2). Hovedparten af disse kontrakter vedrører ældre systemer, som går mindst 25 år tilbage. Vi følger kontraktforløbet så langt, som dokumentationen tillader, men vi opgør kun udgifterne for 2015.
- Udbudte kontrakter (kapitel 3). Vi ser på alle udbudte kontrakter over 5 mio. kr., som var gældende i 2015.
- De seneste kontrakter (kapitel 4). Her ser vi kun på de senest indgåede kontrakter fra hver af de 28 institutioner. Alle kontrakter er indgået inden for de seneste 6 år.

Undersøgelsens tidsmæssige afgrænsning varierer altså og følger det historiske kontraktforløb for de enkelte kontrakter.

2. Kontrakter, der aldrig er blevet udbudt

DELKONKLUSION

Blandt alle større statslige kontrakter vedrørende it-drift og -vedligeholdelse, som var gældende i 2015, er der 8 større kontrakter, svarende til 19 % af de samlede kontraktudgifter, der aldrig er blevet udbudt. Kontrakterne tilhører SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen. De samlede kontraktudgifter i forbindelse med de 8 kontrakter udgjorde i alt 296 mio. kr. alene i 2015. De fleste af kontrakterne vedrører systemer, der er mindst 25 år gamle, mens 3 kontrakter vedrører nyere systemer fra efter år 2000.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at institutionerne, siden de overtog ansvaret for systemerne, har indgået og forlænget kontrakterne mange gange uden først at få afklaret, om kontrakterne var omfattet af udbudsreglernes undtagelsesbestemmelser, eller om de skulle have været udbudt.

Alle 3 institutioner har begrundet de manglende udbud med, at de ikke kunne dokumentere systemerne, at det ikke gav mening at udbyde, når de reelt ikke kunne skifte leverandør, og at omkostningerne ved at forberede et udbud ville overstige fordelene.

Institutionerne har i varierende grad benyttet sig af forskellige prisregulerende mekanismer for at kompensere for den manglende konkurrenceudsættelse og de faldende priser på it-området. Rigsrevisionen kan dog ikke vurdere, i hvilket omfang institutionerne via prisreguleringerne har opnået konkurrencedygtige priser.

SKAT har siden 1999 ved hjælp af skiftende strategier forsøgt at udrede og dokumentere systemerne med henblik på at udbyde dem og har senest besluttet at afprøve via konkurrencepræget dialog, om og hvordan kontrakterne kan udbydes. Rigspolitiet har siden 2013 arbejdet med at lovliggøre kontrakterne og er p.t. ved at udfase, modernisere eller gennemføre udbudsretlige vurderinger af kontrakterne. Domstolsstyrelsen har siden 2010 afventet udfasning af systemerne. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at det efter 17 års initiativer endnu ikke er lykkedes SKAT at udbyde de 3 legacy-kontrakter. Rigsrevisionen finder det desuden utilfredsstillende, at Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen, bortset fra ganske få initiativer de senere år, ikke har haft fokus på at sikre, at EU's udbudsdirektiv blev overholdt, og at afhængigheden af leverandørerne blev reduceret.

SKAT og Rigspolitiet har sent i kontraktforløbet modtaget eller er i færd med at modtage udbudsrelateret rådgivning fra Kammeradvokaten i forbindelse med de fleste af de kontrakter, der aldrig er blevet udbudt.

13. Dette kapitel handler om en række større statslige kontrakter vedrørende it-drift og -vedligeholdelse, der aldrig er blevet udbudt.

Nærmere bestemt har vi undersøgt:

- hvor mange kontrakter der aldrig er blevet udbudt
- kontraktforløbet for disse kontrakter
- hvilke begrundelser institutionerne har givet for det manglende udbud
- hvilke initiativer institutionerne har taget for at blive i stand til at udbyde kontrakterne
- om institutionerne har modtaget rådgivning fra Kammeradvokaten.

14. Kapitlet omhandler alene de kontrakter, der aldrig er blevet udbudt, og ikke kontrakter, der uretmæssigt ikke er blevet (gen)udbudt – fx på grund af ændringer i ydelsen, eller fordi institutionerne har indgået en ny kontrakt under en forældet SKI-aftale.

2.1. KONTRAKTFORLØBET FOR DE KONTRAKTER, DER ALDRIG ER BLEVET UDBUDT

15. Undersøgelsen viser, at der er 8 større kontrakter vedrørende it-drift og -vedligeholdelse, svarende til 19 % af de samlede kontraktudgifter i 2015, der aldrig er blevet udbudt.

De 8 kontrakter tilhører SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen. Tabel 3 viser en række stamoplysninger om kontrakterne.

TABEL 3

STAMOPLYSNINGER OM GÆLDENDE KONTRAKTER, DER ALDRIG ER BLEVET UDBUDT

	Ansvarlig myndighed	Leverandør	Systemerne stammer fra	Myndigheden har haft ansvaret for systemerne siden
CSC-rammeaftale ¹⁾	SKAT	CSC	SKAT kan ikke oplyse systemernes alder	SKAT kan ikke oplyse systemernes alder
KMD Classic	SKAT	KMD	1960-70'erne	2005
VUR	SKAT	KMD	1960-70'erne	2002
ESDH	SKAT	CSC	2004	2004
CSC-hovedkontrakt ¹⁾	Rigspolitiet	CSC	1980'erne	1980'erne
Alarm 112	Rigspolitiet	Netdesign	2001	2001
HS2	Rigspolitiet	Systematic	2008	2008
Applikationsdrift og -vedligeholdelse	Domstolsstyrelsen	DSI	1980'erne	1999

¹⁾ CSC overtog driften af systemerne fra Datacentralen i 1996.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen.

Det fremgår af tabel 3, at 4 af de 8 kontrakter tilhører SKAT, at 3 tilhører Rigspolitiet, og en enkelt tilhører Domstolsstyrelsen. Derudover fremgår det, at CSC er leverandør til systemerne under 3 af de 8 kontrakter. KMD er leverandør til systemerne under 2 af kontrakterne, mens de øvrige 3 leverandører er leverandører til én kontrakt hver. Endelig fremgår det af tabellen, at 5 af kontrakterne vedrører legacy-systemer, der er mindst 25 år gamle, mens de øvrige 3 kontrakter vedrører systemer, der er henholdsvis 8, 12 og 15 år gamle.

Undersøgelsen viser desuden, at kontraktudgifterne for de 8 kontrakter i 2015 beløb sig til 296 mio. kr., og at udgifterne varierede mellem 5 mio. kr. (HS2 og Applikationsdrift og -vedligeholdelse) og 160 mio. kr. (CSC-rammeaftale).

16. Ud over de 8 kontrakter er én kontrakt (Global Wan) blevet indgået via forhandling uden forudgående offentliggørelse, som det også fremgår af tabel 1. Kontrakten er indgået af Udenrigsministeriet, og anvendelsen af udbudsformen "udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse" er sket med henvisning til, at Kammeradvokaten vurderer, at kontrakten hører under udbudsdirektivets artikel 14, som vedrører kontrakter, der er erklæret hemmelige, og kontrakter, der kræver særlige sikkerhedsforanstaltninger. Udenrigsministeriet indhentede i stedet 4 tilbud på Kammeradvokatens foranledning.

Kontrakten er således et eksempel på en kontrakt, hvor institutionen har foretaget en udbudsretlig vurdering af, om kontrakten kan omfattes af undtagelsesbestemmelserne i udbudsdirektivet.

17. Vi har undersøgt kontraktforløbet for de 8 kontrakter, herunder:

- hvor mange gange institutionerne har indgået nye kontrakter, efter de overtog området, og efter udbudsreglerne trådte i kraft
- hvor mange gange institutionerne efterfølgende har forlænget kontrakterne.

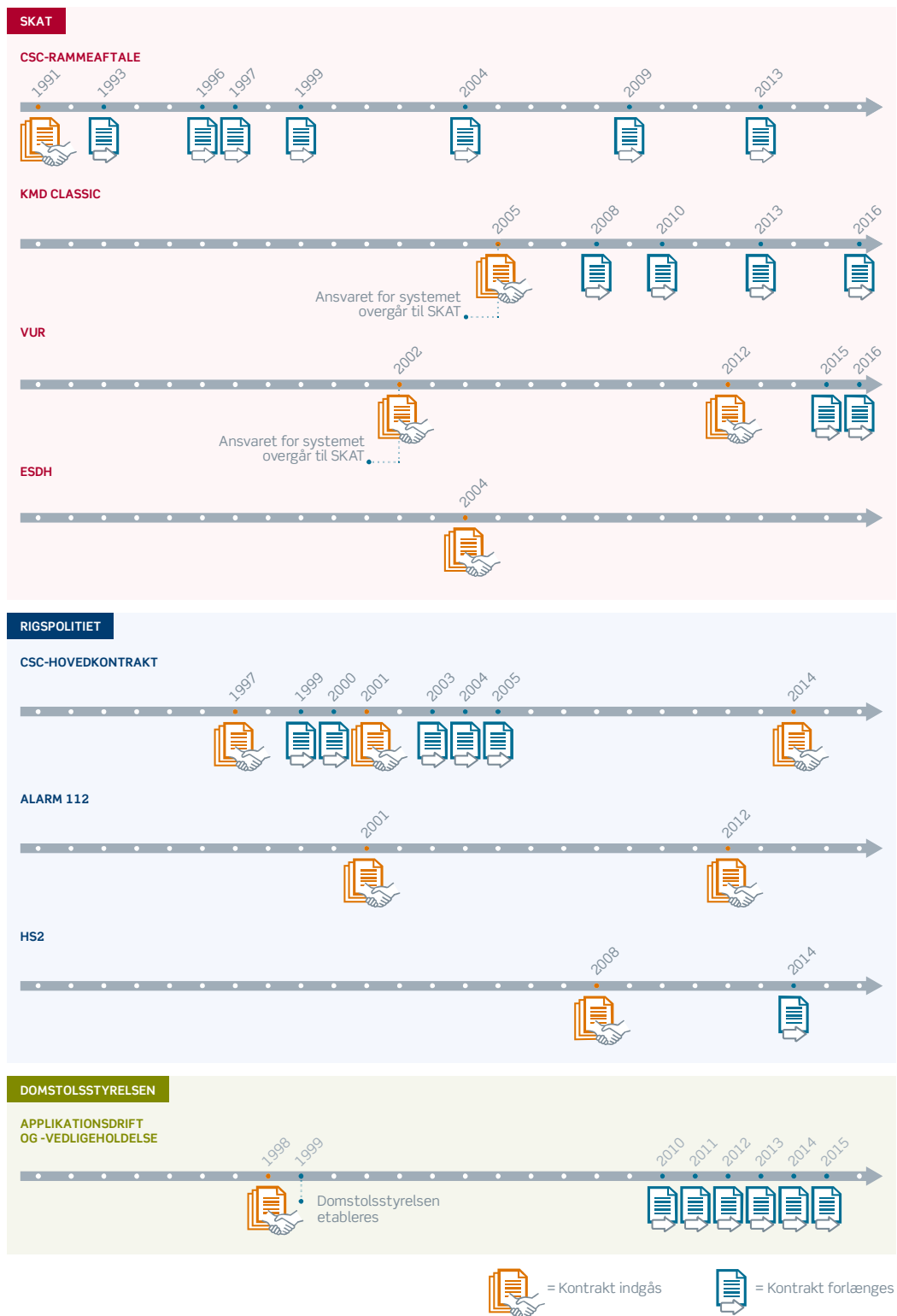
Resultaterne fremgår af figur 1.

GLOBAL WAN

Kontrakten vedrører et netværk, der forbinder Udenrigsministeriet i København med repræsentationer i udlandet.

FIGUR 1

KONTRAKTFORLØBET FOR DE KONTRAKTER, DER ALDRIG ER BLEVET UDBUDT



Figur 1 viser, at institutionerne i forbindelse med 3 kontraktforløb har indgået kontrakt flere gange, og at institutionerne (bortset fra et enkelt kontraktforløb) har forlænget kontrakterne mellem 1 og 7 gange.

Undersøgelsen viser således, at institutionerne generelt har indgået og forlænget kontrakterne mange gange uden at få afklaret, om kontrakterne var omfattet af undtagelsesbestemmelserne, eller om de skulle have været udbudt. I forbindelse med KMD-kontrakterne fremgår det af et internt notat fra SKAT fra 2016, at SKAT har valgt ikke at foretage en udbudsretlig vurdering, fordi Kammeradvokaten havde oplyst, at en vurdering af, om kontrakterne udbudsretligt kunne rubriceres som "indgåelse af nye kontrakter uden forudgående udbud" ville forudsætte et forretningsmæssigt og teknisk analysearbejde, som SKAT vurderede ville have et meget betydeligt resurse- og tidsmæssigt omfang. SKAT og Rigspolitiet har oplyst, at de i 2016 er gået i gang med at afklare, om de kan benytte undtagelserne i udbudsloven for nogle af kontrakterne.

18. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at institutionerne ikke fik afklaret udbudspligten, første gang de indgik kontrakt, og at de heller ikke efterfølgende benyttede lejligheden, hver gang de indgik en ny kontrakt eller forlængede den eksisterende. Manglende efterlevelse af udbudsreglerne medfører bl.a., at der er risiko for bøde eller i værste fald, at kontrakten skal bringes til ophør, hvis der bliver rejst klage i Klagenævnet for Udbud.

Konsekvenser af det manglende udbud

19. Selv om der på kort sigt er betydelige udgifter forbundet med udbudsprocessen og transitionsomkostninger forbundet med at skifte leverandør, kan langvarige kontraktforhold med samme leverandør og manglende konkurrenceudsættelse få økonomiske konsekvenser på langt sigt, hvis institutionen ikke sikrer sig, at systemerne løbende følger udviklingen på området, at kontrakten tilpasses til eventuelle ændrede behov, og at udgifterne løbende nedjusteres i overensstemmelse med det generelle prisfald på it-området.

20. Der er således flere eksempler på, at statslige institutioner har opnået besparelser ved at (gen)udbyde kontrakterne som følge af det generelle prisfald og muligheden for at forenkle og modernisere systemerne.

Fx beregnede Digitaliseringsstyrelsen i 2013, at 5 statslige institutioner i gennemsnit havde sparet ca. 34 % af den oprindelige kontraktværdi på deres it-driftskontrakter blot ved at genudbyde kontrakterne. Ligeledes har Statens It beregnet, at der er opnået besparelser på det månedlige driftsvederlag på over 50 % for hver af de 4 miniudbud, der er gennemført på Statens It's rammeaftale for it-drift siden 2012.

Derudover opererer flere institutioner med besparelspotentialer ved (gen)udbud af kontrakter. Fx regner KOMBIT p.t. med at opnå en besparelse på 25 %, svarende til 137,5 mio. kr., i 2017 ved at genudbyde KMD's 3 store ydelsessystemer. Et lidt ældre eksempel er Finansministeriets estimering i en benchmarkanalyse af SKAT fra 2010, hvor ministeriet vurderede, at der var et årligt besparelspotentiale på SKATs samlede it-drift og -vedligeholdelse på 25 mio. kr. i 2010 stigende til 101 mio. kr. i 2014, som kunne realiseres ved afholdelse af udbud, prisdrøftelser i eksisterende aftaler samt effektivisering af kontrakt- og leverandørstyringen. SKAT har oplyst, at de efterfølgende har arbejdet med at indfri besparelspotentialet i deres samlede kontraktportefølje.

KLAGENÆVNETS BEHANDLING AF HR-LØN

Klagenævnet for Udbud pålagde i 2016 Moderniseringsstyrelsen at bringe en kontrakt om HR-løn til ophør med henvisning til, at styrelsens vurdering af, at kontrakten ikke skulle udbydes, var urigtig. Desuden skulle Moderniseringsstyrelsen betale 250.000 kr. til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

UDGIFTER TIL UDBUDSPROCESSEN

SKAT estimerede i 2010, at 4 planlagte udbudsprojekter ville beløbe sig til ca. 20 mio. kr. pr. projekt.

PRISFALD I FORBINDELSE MED IT-DRIFT

Ifølge Digitaliseringsstyrelsen faldt priserne til it-driftsydelser med 8 % om året fra 2010 til 2014.

KOMBIT

KOMBIT er ejet af KL og har til formål at samle kommunernes it-kompetencer, at skabe større indkøbskraft blandt kommunerne for at hindre monopol og overpriser samt at styrke konkurrencen.

**PRISREGULERENDE
MEKANISMER**

Prisregulerende mekanismer er en kontraktoptimering, som løbende regulerer priserne.

21. En måde at kompensere for det generelle prisfald på området er ved at indgå aftaler om prisregulerende mekanismer. SKAT og Rigspolitiet har oplyst, at de har benyttet sig af forskellige prisreguleringsmekanismer i kontrakterne, fx rabatter, priseffektiviseringer og benchmarking. Desuden har SKAT og Rigspolitiet oplyst, at de i forbindelse med forlængelser og genforhandlinger af kontrakterne har forsøgt at forhandle konkurrencedygtige priser, og at de har opnået diverse prisreduktioner. Fx opnåede Rigspolitiet en besparelse på 25 % (svarende til næsten 10 mio. kr. årligt fra 2016) da de genforhandlede kontrakten med CSC i 2014. Besparelsen gav Kammeradvokaten anledning til efterfølgende at vurdere, at Rigspolitiet var blevet kompenseret og havde opnået konkurrencedygtige priser.

Domstolsstyrelsen har oplyst, at de ikke har benyttet prisregulerende bestemmelser, men i stedet har benyttet sig af 1-årige kontraktperioder, hvilket giver mulighed for at regulere priserne løbende. Styrelsen har desuden oplyst, at den ikke mener, at det generelle prisfald er relevant i forbindelse med kontrakten vedrørende Applikationsdrift og -vedligeholdelse.

Undersøgelsen viser, at institutionerne særligt de seneste år har genforhandlet sig til prisregulerende mekanismer for at kompensere for den manglende konkurrenceudsættelse og det generelle prisfald på it-området. Det har imidlertid ikke været muligt for Rigsrevisionen at opgøre, om den prisregulering, institutionerne har benyttet, har resulteret i konkurrencedygtige priser.

22. Ud over de eventuelle økonomiske konsekvenser er det Rigsrevisionens vurdering, at langvarige kontrakter med samme leverandør kan medføre, at systemet ikke bliver opdateret i forhold til den teknologiske udvikling, medmindre institutionen formår at sikre, at der sker løbende opdatering og modernisering af platformen og vedligeholdelse af applikationen. Dette hænger bl.a. sammen med, at leverandørens sikkerhed for stabil indtjening i en kommende årrække medfører, at leverandøren ikke får de fornødne incitamentter til at oppebære det tiltænkte serviceniveau (det såkaldte Fat & Lazy-syndrom). Ifølge Digitaliseringsstyrelsen får institutioner desuden ofte mere værdi i form af forbedrede services til den samme pris eller til en reduceret pris, når de (gen)udbyder kontrakterne. Dette gælder i særdeleshed for udviklingskontrakter, men er også relevant for de kontrakter, der omfatter drift og vedligeholdelse.

Med hensyn til driftskontrakter kan lange kontraktperioder medføre, at systemet bliver stadig sværere og dermed dyrere at vedligeholde, fordi den knopskydning, der har fundet sted for at tilpasse systemerne de ændrede behov, har medført, at systemerne er blevet stadig mere komplekse, jf. boks 2.

BOKS 2**KNOPSKYDNINGEN I SKATS IT-SYSTEMER**

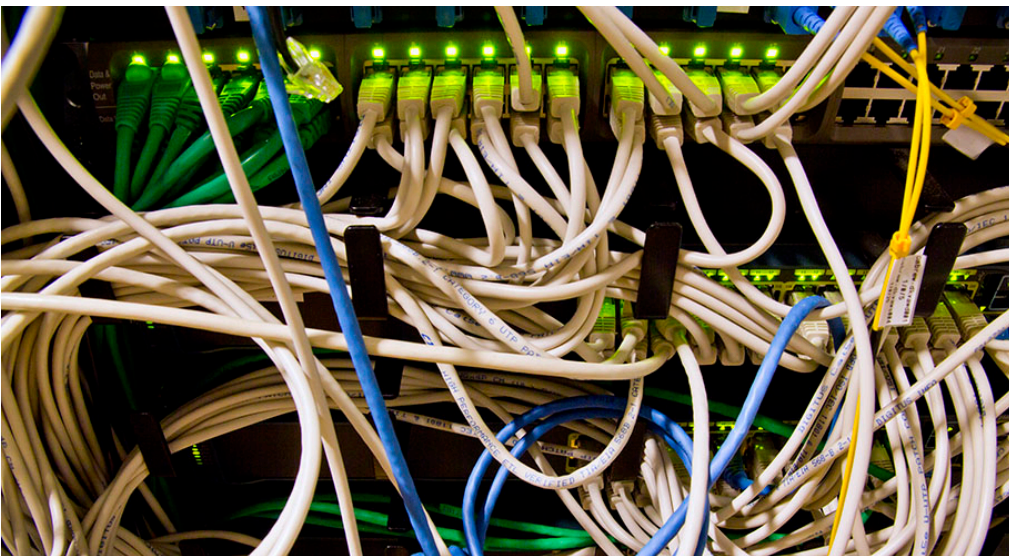
Af et internt notat fra 2010 fremgår det, at SKATs portefølje på det tidspunkt var karakteriseret ved:

- flere end 200 systemer eller systemkomponenter
- flere end 1.000 databaser
- manglende eller mangelfuld dokumentation
- uklare (udokumenterede) snitflader mellem systemer.

Kompleksiteten i SKATs systemer fik SKAT til at konkludere, at omkostninger og risici ved at vælge en ny leverandør ville blive uforholdsmæssigt høje på grund af manglende dokumentation og manglende rettigheder til kildekoderne.

23. SKAT har oplyst, at de ikke mener, at knopskydningen skyldes de langvarige kontraktforløb, da de ikke ser nogen sammenhæng mellem udbud og opdatering af applikation og nye teknologier. Således er det ifølge SKAT systemernes alder og den deraf forældede teknologi – og altså ikke det manglende udbud – der medfører problemer med kvaliteten i forbindelse med de konkrete legacy-kontrakter.

I det hele taget mener SKAT ikke, at manglende udbud isoleret set forstærker afhængigheden af leverandøren og medfører manglende udnyttelse af prisfald og teknologiske forbedringer på it-markedet. Dels fordi de har erfaret, at leverandørerne opretholder det tiltænkte serviceniveau på legacy-systemerne, dels fordi de har set eksempler på, at leverandørskift efter udbud har medført problemer med kvalitet, drift og vedligeholdelse.



Netværkskabler, der forbinder it-systemer til servere.

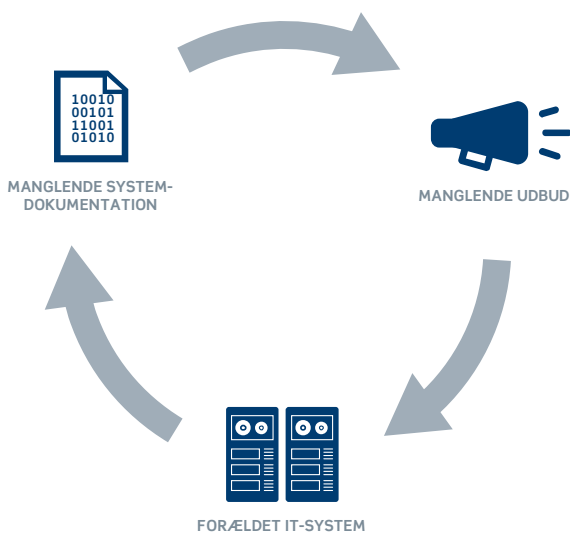
Foto: Scanpix

24. Rigsrevisionen er enig med SKAT i, at det kan være risikabelt at skifte leverandør. Desuden fremgår det af indrapporteringer fra myndighederne til Digitaliseringsstyrelsen, at særligt it-projekter, som har til formål at udskifte eller modernisere systemer med en utilstrækkelig systemtilstand, rummer store risici. Det er i den forbindelse Rigsrevisionens vurdering, at udbud med jævne mellemrum kan bidrage til, at opgaven med at forny og modernisere systemer ikke bliver for uoverkommelig og omkostningskrævende, som det er sket med legacy-systemerne.

25. Figur 2 illustrerer risikoen for leverandørafhængighed som følge af manglende udbud.

FIGUR 2

LEVERANDØRAFHÆNGIGHED



Figur 2 illustrerer risikoen for leverandørafhængighed og viser, hvordan det kan blive stadig sværere at konkurrenceudsætte it-drift og -vedligeholdelse, jo længere tid der går, fordi systemet bliver stadig mere forældet, komplekst og udokumenteret.

RESULTATER

Blandt de 72 større kontrakter vedrørende it-drift og -vedligeholdelse, som var gældende i 2015, er der 8 kontrakter, svarende til 19 % af de samlede kontraktudgifter i 2015, der aldrig er blevet udbudt. Kontrakterne tilhører SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen, og udgifterne til de 8 kontrakter udgjorde 296 mio. kr. i 2015.

5 af de 8 kontrakter vedrører legacy-systemer, der er mindst 25 år gamle, men for 3 af de 5 kontrakter er institutionerne først blevet ansvarlige for systemerne på et senere tidspunkt. De øvrige 3 kontrakter vedrører systemer fra efter år 2000.

Undersøgelsen viser, at institutionerne har indgået nye kontrakter og har forlænget kontrakterne mange gange uden at få afklaret, om kontrakterne var omfattet af undtagelsesbestemmelserne, eller om de skulle have været udbudt. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at institutionerne ikke fik afklaret udbudspligten, første gang de indgik kontrakt, og at de heller ikke benyttede lejligheden, hver gang de indgik ny kontrakt eller forlængede den eksisterende. Manglende efterlevelse af udbudsreglerne medfører bl.a., at der er en risiko for bøde eller annullering af kontrakten, hvis der i Klagenævnet for Udbud bliver rejst en klage over det manglende udbud.

Institutionerne har i varierende grad benyttet sig af forskellige prisregulerende mekanismer for at kompensere for den manglende konkurrenceudsættelse og de faldende priser på it-området. Rigsrevisionen kan dog ikke vurdere, i hvilket omfang institutionerne via prisreguleringerne har opnået konkurrencedygtige priser.

2.2. ÅRSAGERNE TIL, AT KONTRAKTERNE ALDRIG ER BLEVET UDBUDT

UDBUDSRETTLIG VURDERING

En udbudsretlig vurdering er en vurdering af, om kontrakten er omfattet af udbudsdirektivets regler, og under hvilken udbudsform kontrakten i givet fald bør udbydes.

26. Som det fremgår ovenfor, har institutionerne endnu ikke foretaget en udbudsretlig vurdering af de 8 kontrakter.

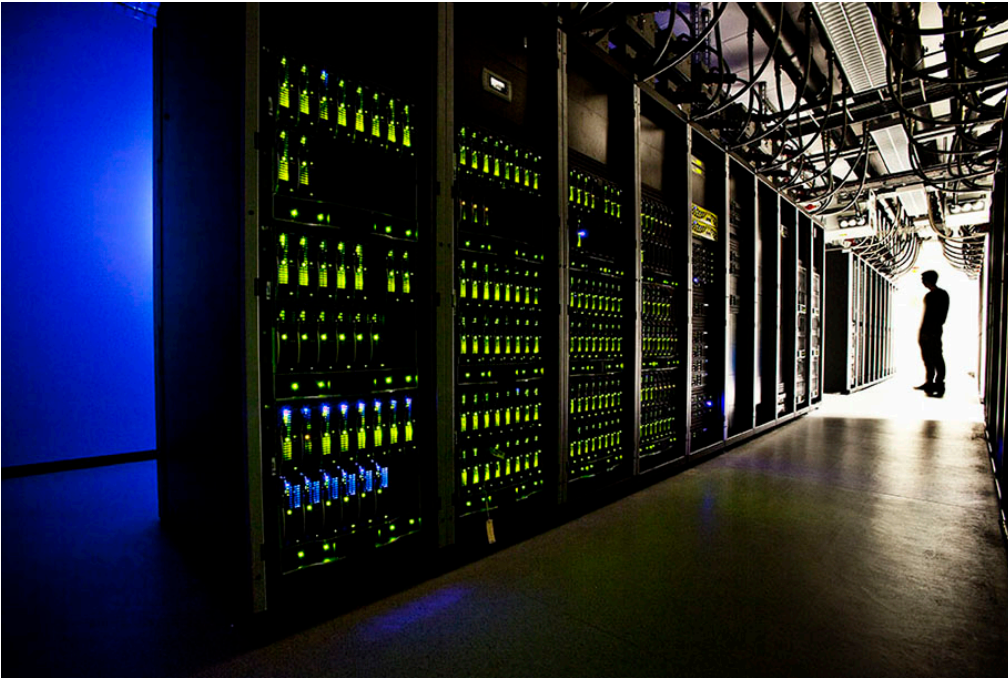
27. Rigsrevisionen har bedt institutionerne redegøre for årsagerne til, at de pågældende kontrakter aldrig er blevet udbudt. SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen har angivet en række årsager, som er vist i tabel 4.

TABEL 4

INSTITUTIONERNES BEGRUNDELSER FOR DET MANGLENDE UDBUD

	SKAT				Domstolsstyrelsen	Rigspolitiet		
	CSC-rammeaftale	KMD Classic	VUR	ESDH		Applikationsdrift og -vedligeholdelse	CSC	Alarm 112
Manglende systemdokumentation, fx på grund af uklarheder om rettighederne	X	X	X	X	X	X		
Forældet it-teknologi	X	X	X	X	X	X		X
Sammenflettede systemer						X		
For resursekrævende (økonomisk disproportionalt) at udbyde					X			
Ikke effektiv konkurrence, når teknologien ikke er præcist beskrevet					X	X		X
Ikke muligt at gennemføre flytning til en anden leverandør							X	
For risikabelt på grund af samfundskritiske systemer	X	X	X	X		X	X	

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen.



Sjerverrum.

Foto: Scanpix

Det fremgår af tabel 4, at institutionerne særligt begrundet det manglende udbud med forældet it-teknologi, med at det har været for risikabelt at skifte leverandør, fordi der er tale om samfundskritiske systemer, og med manglende systemdokumentation.

Mange af de samfundskritiske systemer er baseret på mainframe-ydelser. Vores gennemgang viser således, at 87 % af kontraktværdien i forbindelse med de 8 kontrakter omfatter drift og vedligeholdelsesydelser, der er helt eller delvist baseret på mainframe. Til sammenligning er det tilfældet for 14 % af kontraktværdien i forbindelse med de udbudte kontrakter.

28. Vi har også gennemgået diverse aktstykker samt interne notater og indstillinger tilbage til 2000. Gennemgangen viser, at de årsager, institutionerne løbende har angivet, kan sammenfattes til 3 begrundelser.

For det første, at det ikke var muligt at udbyde kontrakterne, fordi institutionerne ikke havde adgang til systemdokumentationen eller andre tekniske årsager. For det andet, at det ikke gav mening, fordi der ikke var andre leverandører, der kunne byde på – endsige overtage – opgaven. For det tredje, at det ikke kunne betale sig, fordi det var for omkostningskrævende at fremskaffe den nødvendige systemdokumentation og/eller gennemføre udbudsprocessen.

Da institutionerne ikke har foretaget en udbudsretlig vurdering af, om kontrakterne kan omfattes af undtagelsesbestemmelserne i udbudsreglerne, og da ingen af de 8 kontrakter har været behandlet af Klagenævnet for Udbud, er det stadig uvist, om institutionerne kan gøre brug af udbudsreglernes undtagelsesbestemmelser.

MAINFRAME

Mainframe er højkapacitetscomputere, der er karakteriserede ved at kunne håndtere store mængder af input. Desuden er de driftssikre og kan derfor køre i lange tidsintervaller uden afbrydelser. De anvendes derfor ofte af offentlige institutioner til kritiske applikationer og til behandling af større mængder data, fx registrering af transaktioner.

KONTRAKTER DRIFTET AF DATACENTRALEN

Blandt de 8 kontrakter i denne undersøgelse, der ikke er udbudt, stod Datacentralen for driften af 2 kontrakter, herunder SKATs CSC-rammeaftale og Rigspolitiets CSC-hovedkontrakt.

SALGET AF DATACENTRALEN TIL CSC

- 1991: Datacentralen omdannes fra interessentskab til aktieselskab.
- 1996: CSC opkøber 75 % af aktierne.
- 1999: CSC opkøber de sidste 25 % af aktierne.

29. Mange af de it-systemer, der blev udviklet i 1980'erne, blev i starten driftet af Statens Datacentral, og det har været nævnt i pressen, at institutionerne ikke fik overdraget systemdokumentationen fra Datacentralen, da CSC købte Datacentralen.

Mens opgaverne var placeret i Datacentralen, var de at betragte som interne i staten og dermed som opgaver, der var undtaget udbudspligten, fordi staten i udbudsretlig forstand opfattes som én enhed. Da CSC købte Datacentralen, fik driften af it-systemerne derimod karakter af udlicitering, hvorfor leverandørerne skiftede status fra interne til eksterne leverandører.

Af et aktstykke fra 1991 vedrørende omdannelsen af Datacentralen til et aktieselskab fremgår det således, at spørgsmålet om, hvordan rettighederne til programmet skulle fordeles mellem Datacentralen og de statslige kunder, endnu ikke var afklaret. Dette billede bekræftes af et internt notat fra 1991 vedrørende SKATs CSC-rammeaftale, hvoraf det fremgår, at det har været et problem at få afklaret den rettighedsmæssige stilling vedrørende programmet.

Rigsrevisionen har i gennemgangen af det fra Finansministeriet modtagne materiale ikke fundet tegn på, at rettighedsspørgsmålet efterfølgende blev afklaret – hverken i 1996 eller i 1999.

Rigsrevisionens gennemgang understøtter således, at SKATs og Rigspolitiets problemer med utilstrækkelig systemdokumentation vedrørende SKATs CSC-rammeaftale og Rigspolitiets CSC-hovedkontrakt allerede begyndte, da de overtog ansvaret for driften af systemerne fra Datacentralen. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at det ikke berettiger, at SKAT og Rigspolitiet i de efterfølgende år har undladt at udbyde kontrakterne.

RESULTATER

Samlet set begrundes SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen det manglende udbud med, at det ikke var teknisk muligt, at det ikke gav mening, eller at det ikke kunne betale sig at udbyde kontrakterne. Da institutionerne ikke har foretaget en udbudsretlig vurdering af, om kontrakterne kan henføres til en af undtagelsesbestemmelserne i udbudsreglerne, og da ingen af de 8 kontrakter har været behandlet af Klagenævnet for Udbud, er det uvist, om institutionerne kan gøre brug af udbudsreglernes undtagelsesbestemmelser.

SKATs og Rigspolitiets problemer med utilstrækkelig systemdokumentation vedrørende legacy-systemerne startede allerede, da de overtog ansvaret for driften af systemerne fra Datacentralen, men Rigsrevisionen vurderer, at det ikke berettiger, at SKAT og Rigspolitiet i de efterfølgende år har undladt at udbyde kontrakterne, hvilket har gjort det endnu sværere at bryde afhængigheden af leverandøren.

2.3. INSTITUTIONERNES INITIATIVER MED HENBLIK PÅ AT UDBYDE KONTRAKTERNE

30. Rigsrevisionen har bedt SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen redegøre for, hvilke initiativer de har taget for at blive i stand til at udbyde kontrakterne. Nedenstående bygger på institutionernes redegørelser for forløbet og eventuelle interne notater og orienteringer til Folketinget.

31. Finansministeriet og Folketinget er for de største kontraktors vedkommende ad flere omgange blevet orienteret om vanskelighederne med at udbyde kontrakterne. Finansudvalget er via en række aktstykker blevet orienteret om de manglende udbud på SKATs område i forbindelse med orienteringen om moderniseringen af SKATs systemer. Derudover har Finansministeriet været involveret i et analysearbejde forud for SKATs moderniseringsprojekt og i en benchmarkanalyse af SKAT, som bl.a. omhandlede problemstillingen omkring legacy-kontrakterne og det manglende udbud. Endelig har Justitsministeren i et svar til Folketingets Retsudvalg beklaget, at der ikke blev foretaget en egentlig juridisk vurdering forud for beslutningen om ikke at udbyde CSC-hovedkontrakten i 2014.

SKAT

32. SKAT har oplyst, at de i 1999 påbegyndte en systemmodernisering af de ældre it-systemer med henblik på at udvikle sig ud af afhængigheden og sikre, at de nye systemer og kontrakter blev bygget op, så det var muligt at udbyde dem løbende. Hensigten var at udbyde alle systemerne inden for 7 år, men planen blev efterfølgende udskudt et par gange.

Frem mod 2010 gik SKAT bort fra den såkaldte big bang-strategi og hen mod mindre, enkeltstående projekter, hvor SKAT i stedet for at vente på udviklingen af store, nye it-systemer ville arbejde på at gøre de gamle systemer udbudsparate. I 2010 igangsatte SKAT således IDA (IT Drift Aftalemodernisering), hvis formål bl.a. var at konkurrenceudsætte alle tidsbegrænsede kontrakter, når de udløb. Dog var der på det tidspunkt flere centrale aftaler, som var indgået, før udbudsreglerne blev vedtaget i 1992, og som ikke havde en udløbsdato.

33. Det fremgår af et internt notat fra 2010, at baggrunden for den nye strategi var, at udviklingen gennem de seneste 15-20 år havde ført til en hastigt stigende kompleksitet i aftale- og leverandørstyringen af it-drift og -vedligeholdelse, manglende gennemsigtighed i omkostninger og ydelser, tung administration samt lav compliance i forhold til udbudsdirektivet. SKAT vurderede derfor, at driften af mange ældre systemer ikke umiddelbart kunne udbydes, bl.a. på grund af manglende dokumentation og manglende rettigheder til kildekoden. SKAT forventede således, at udbud af opgaverne på et uændret grundlag kun ville give begrænsede muligheder for at modtage realistiske, konkurrerende tilbud, og at der eventuelt kun ville komme tilbud fra den nuværende leverandør eller i værste fald ingen tilbud overhovedet. De ikke udbudssegne områder skulle derfor udbudsmodnes, så der blev etableret et stringent grundlag at byde på for andre leverandører.

34. Derudover har SKAT oplyst, at det primo 2016 er besluttet at igangsætte et legacy-udbudsprojekt for at afprøve, om det er muligt at udbyde SKATs legacy-portefølje med CSC og KMD. SKAT forventer at benytte udbudsproceduren konkurrencepræget dialog og forventer også, at dialogen kan bidrage til at sikre, at de omfattede ydelser og systemer kan overdrages. SKATs mål med projektet er endvidere tidssvarende kontrakter og konkurrencedygtige priser.

Rigspolitiet

35. Rigspolitiet har oplyst, at de med hensyn til CSC-hovedkontrakten på baggrund af en foranalyse i 2013 vurderede, at det reelt ikke var praktisk eller teknisk muligt at gennemføre en flytning til en anden leverandør, og at de derfor valgte at genforhandle kontrakterne med CSC. Den gældende kontrakt udløber i 2019, og Rigspolitiet er i øjeblikket ved at forberede en konkurrenceudsættelse af hele CSC-komplekset.

I forbindelse med kontrakten vedrørende Alarm 112 har Rigspolitiet igangsat det forberedende arbejde med henblik på at konkurrenceudsætte kontrakten og forventer at gennemføre en foranalyse forud for selve udbuddet snarest. Med hensyn til HS2 har Rigspolitiet siden 2014 drøftet en modernisering af området, og kontrakten blev derfor senest forlænget i 2014. Rigspolitiet har oplyst, at de p.t. er i gang med en nærmere afklaring sammen med Kammeradvokaten med henblik på at afdække de juridiske rammer i forbindelse med udbud.

Domstolsstyrelsen

36. Domstolsstyrelsen har oplyst, at styrelsen siden 2010 har fundet det hensigtsmæssigt at vente med at konkurrenceudsætte kontrakten, indtil der foreligger en retvisende og tidsvarende dokumentation, eller indtil der skal ske udfasning af de pågældende it-systemer i overensstemmelse med Domstolsstyrelsens digitaliseringsstrategi. Styrelsen har endvidere oplyst, at den indtil da har fundet det mest hensigtsmæssigt at sikre en økonomisk forsvarlig drift gennem anskaffelse af årlig vedligeholdelse og support.

RESULTATER

SKAT har via skiftende strategier siden 1999 arbejdet med at reducere afhængigheden af legacy-systemerne. De første 7-10 år satsede SKAT på at modernisere systemerne, før de udbød dem. Siden 2010 har de i stedet arbejdet med at udbudsmodne de eksisterende systemer. I 2016 besluttede SKAT at igangsætte en konkurrencepræget dialog med henblik på at afdække, om opgaverne kan overdrages, herunder hvornår de vil kunne overdrages og på hvilke vilkår. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at det efter 17 års initiativer endnu ikke er lykkedes SKAT at udbyde de 3 større legacy-kontrakter.

Rigspolitiet har siden 2013 igangsat en række initiativer med henblik på at konkurrenceudsætte kontrakterne eller hjemtage systemerne. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Rigspolitiet – bortset fra ganske få initiativer i de senere år – ikke har haft fokus på at sikre, at EU's udbudsdirektiv blev overholdt, og at afhængigheden af leverandørerne blev reduceret.

Domstolsstyrelsen besluttede i 2010 at vente med at udbyde kontrakten, indtil de eksisterende systemer er udfaset. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Domstolsstyrelsen endnu ikke har igangsat initiativer med henblik på at udbyde kontrakten, som styrelsen har haft ansvaret for siden 1999.

2.4. RÅDGIVNING FRA KAMMERADVOKATEN

37. Vi har bedt SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen oplyse og dokumentere, om de har modtaget eller er i gang med at modtage rådgivning fra Kammeradvokaten i forbindelse med de kontrakter, der aldrig er blevet udbudt, og i så fald redegøre for, hvilken rådgivning der er tale om.

38. Tabel 5 viser, om og hvilken rådgivning SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen har modtaget fra Kammeradvokaten i forbindelse med de kontrakter, der aldrig er blevet udbudt. Tabellen er baseret på institutionernes oplysninger til Rigsrevisionen.

TABEL 5

KAMMERADVOKATENS RÅDGIVNING I FORBINDELSE MED DE KONTRAKTER, DER ALDRIG ER BLEVET UDBUDT

	SKAT				Domstolsstyrelsen Applikationsdrift og -vedligeholdelse ¹⁾	Rigspolitiet		
	CSC- ramme- aftale	KMD Classic	VUR	ESDH ¹⁾		CSC- hoved- kontrakt	Alarm 112	HS2 ¹⁾
Bistand til udbudsproces- sen	X (2016)	X (2016)	X (2016)					
Udarbejdelse af udbuds- materiale	X (2016)	X (2016)	X (2016)					
Udarbejdelse af udbuds- strategi						X (2016)		
Afklaring af direktivvalg							X (2016)	
Afdækning af de juridiske rammer i forbindelse med udbud								X (2016)
Genforhandling af kontrak- ter						X (2014)		

¹⁾ SKAT og Domstolsstyrelsen har oplyst, at de ikke har modtaget rådgivning fra Kammeradvokaten vedrørende ESDH og Applikationsdrift og -vedligeholdelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen.

PRISEN PÅ UDBUDS- RETLIGE VURDERIN- GER

Som eksempler på, hvad det koster institutionerne at indhente udbudsretlig rådgivning fra Kammeradvokaten, kan nævnes, at såvel rådgivningen i forbindelse med konkurrenceudsættelsen af Rigspolitiets CSC-hovedkontrakt som rådgivningen vedrørende SKATs 3 legacy-kontrakter forventes at beløbe sig til ca. 4 mio. kr.

Det fremgår af tabel 5, at SKAT p.t. modtager rådgivning fra Kammeradvokaten i forbindelse med de 3 legacy-kontrakter (CSC-rammeaftale, KMD Classic og VUR). Rådgivningen omfatter bistand til udbudsprocessen og udarbejdelse af udbudsmateriale. Tabellen viser desuden, at Rigspolitiet modtog rådgivning fra Kammeradvokaten i 2014 i forbindelse med genforhandlingen af CSC-rammeaftalen, og at Rigspolitiet p.t. modtager udbudsretlig rådgivning vedrørende alle 3 kontrakter. Rådgivningen vedrører udarbejdelse af udbudsstrategi, afdækning af direktivvalg og de juridiske rammer i forbindelse med udbud.

RESULTATER

SKAT og Rigspolitiet har sent i kontraktforløbet modtaget eller er i færd med at modtage udbudsrelateret rådgivning fra Kammeradvokaten i forbindelse med 6 af de 8 kontrakter, der ikke er udbudt.

3. Konkurrenceudsættelsen af de udbudte kontrakter

DELKONKLUSION

Selv om en opgave har været udbudt, er det ikke givet, at den også har været konkurrenceudsat. Rigsrevisionen vurderer samlet, at der er indikationer på, at der – inden for rammerne af de forudsætninger, it-markedet byder – har været en reel konkurrencesituation i forbindelse med hovedparten af de 63 udbudte kontrakter. Knap to tredjedele af kontrakterne har således både en kontraktperiode på højst 7 år og har i forbindelse med udbuddet modtaget konditionsmæssige tilbud fra mindst 2 leverandører. Da kontrakterne stadig er gældende, kan det dog ikke udelukkes, at kontraktperioderne for nogle af kontrakterne reelt bliver længere end planlagt.

Blandt de resterende udbudte kontrakter er der imidlertid en lang række kontrakter, som enten har planlagt eller har haft en løbetid på mere end 7 år, og en række udbud, hvor institutionen kun har modtaget ét konditionsmæssigt tilbud. De i alt 24 kontrakter berører 13 statslige institutioner, primært på Finansministeriets og Justitsministeriets områder.

I lyset af de begrundelser institutionerne selv har givet, indikerer det efter Rigsrevisionens vurdering en afhængighed af leverandøren, der indebærer, at institutionerne ikke reelt har haft mulighed for at skifte leverandør. Desuden vurderer Rigsrevisionen, at der er risiko for, at institutionerne på sigt kan udvikle en så stærk afhængighed af leverandøren, at kontrakterne, ligesom for legacy-kontrakter, bliver meget vanskelige at genudbyde.

39. Dette kapitel handler om, hvorvidt de i alt 63 udbudte kontrakter, inkl. leveringsaftaler, der indgår i undersøgelsen, har været udsat for reel konkurrence.

40. At udbyde en ydelse er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at ydelsen bliver udsat for konkurrence. Reel konkurrence forudsætter således både, at udbyder ønsker konkurrence og gør det muligt for eventuelle nye leverandører at byde på opgaven, og at der er udbydere, der kan og finder det attraktivt at byde på opgaven. Der er således risiko for, at udbuddet – selv om det afholdes inden for reglerne – afholdes uden reel konkurrence, og at det dermed ikke bidrager til lave priser samt gode og brugbare løsninger.

41. Rigsrevisionen har undersøgt 2 områder, der efter Rigsrevisionens vurdering indikerer, om kontrakterne har været udsat for reel konkurrence. Indikatorerne omfatter kontrakternes længde og antallet af konditionsmæssige tilbud i forbindelse med udbuddet.

3.1. KONTRAKTPERIODER

42. Vi har undersøgt, om institutionerne har udbudt deres kontrakter med jævne mellemrum, som de bør i henhold til udbudscirkulæret.

43. I udbudsreglerne præciseres det, at passende mellemrum er 4 år, når det gælder rammeaftaler, men der er ikke en tilsvarende rettesnor for almindelige kontrakter.

OFFENTLIGE KONTRAKTER

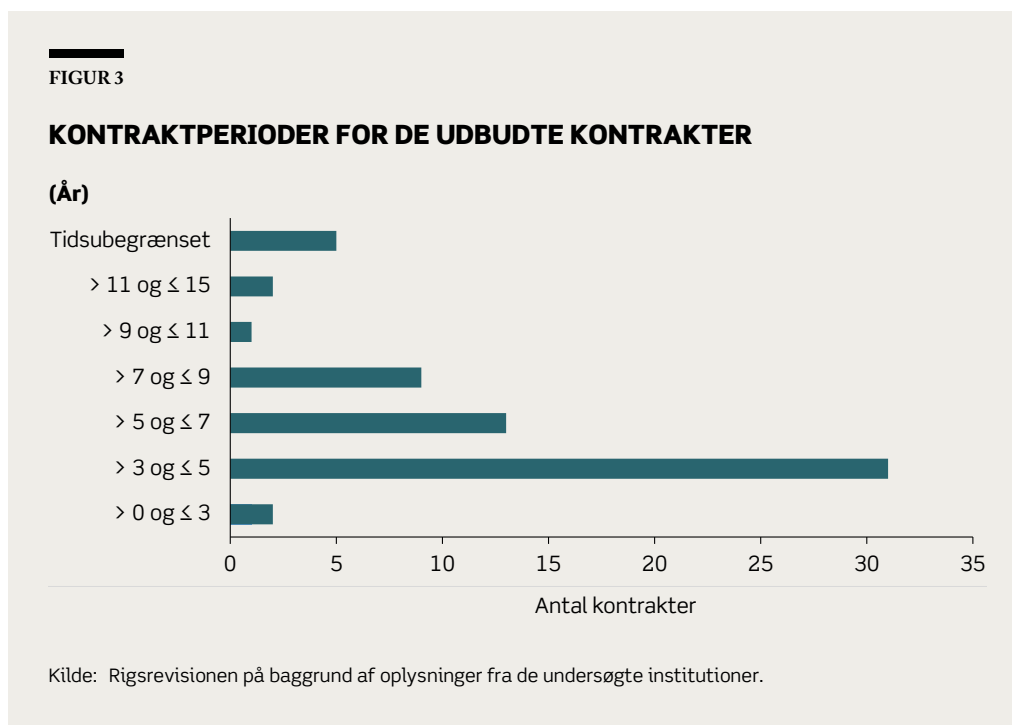
Offentlige kontrakter er betegnelsen for kontrakter, der ikke er rammeaftaler.

Det fremgår af Konkurrencestyrelsens vejledning til udbudsdirektivet fra 2006, at offentlige kontrakter som udgangspunkt ikke bør have en varighed på mere end 3-5 år. I en kendelse fra november 2003 udtalte Klagenævnet for Udbud dog, at offentlige kontrakter for en længere årrække kan accepteres, når valget af den pågældende kontraktperiode kan begrundes i økonomiske og tekniske forhold. Erhvervsministeriet vurderede i 1999, at en løbetid på 5-7 år er rimelig for it-kontrakter.

Samtidig vurderer Rigsrevisionen, at institutionerne ved hyppig konkurrenceudsættelse kan drage nytte af såvel nye teknologiske muligheder som prisfaldet på it-området, ligesom genudbud kan være en lejlighed til at justere kontrakten i tilfælde af eventuelle ændrede behov. Endelig er forholdsvist korte kontraktperioder også væsentlige for at sikre, at ydelsen bliver købt til en konkurrencedygtig pris.

Vi har undersøgt, om de gældende udbudte kontrakter, jf. Erhvervsministeriets anbefalinger vedrørende it-kontrakter, har været gældende i mere end 7 år.

44. Figur 3 viser, hvordan kontrakterne fordeler sig på kontraktperioder, inkl. optioner.



Det fremgår af figur 3, at 46 ud af de 63 kontrakter havde en løbetid på højst 7 år, inkl. eventuelle optioner. Da kontrakterne stadig er gældende, og kontraktperioden ikke er afsluttet, kan det dog ikke udelukkes, at perioderne for nogle af kontrakterne reelt bliver længere. Det fremgår endvidere af figuren, at der er 17 kontrakter, der har en løbetid på mere end 7 år, hvoraf 5 af kontrakterne ydermere er tidsubegrænsede.

45. Tabel 6 viser løbetiden for de 17 kontrakter, som enten har planlagt eller indtil videre har haft en løbetid på mere end 7 år, inkl. optioner.

TABEL 6

KONTRAKTER MED EN LØBETID PÅ MERE END 7 ÅR

	Myndighed	Leverandør	Kontraktindgåelse	Kontraktudløb
Rammekontrakt om Navision Stat	Moderniseringsstyrelsen	Microsoft	1998	Tidsubegrænset
Indkøbs- og fakturahåndtering for statslige myndigheder og statslige selvejende institutioner	Moderniseringsstyrelsen	Miracle	2014	2022
Kontrakt om drift og applikationsforvaltning af Statens Lønssystem (SLS)	Moderniseringsstyrelsen	CSC	2013	2021
Varetagelse af NemKonti og Nem-Betalinger	Digitaliseringsstyrelsen	KMD	2004	Tidsubegrænset
Digital signatur	Digitaliseringsstyrelsen	Nets DanID	2009	2017
DeMars	Forsvarsministeriet	IBM Danmark ApS	2010	2020
Debitormotor	SKAT	CSC	2009	2017
EFI	SKAT	KMD, Capgemini og Affecto	2008	2017
Drift af Navision Stat, ØS, LDV og SAS	Rigspolitiet	CSC	2008	2016 ¹⁾
Serviceaftale på MX-One	Rigspolitiet	Netdesign	2008	Tidsubegrænset
Kontrakt om samordning af nød- og beredskabskommunikation mv.	Rigspolitiet	Dansk Beredskabskommunikation	2007	2018
System for elektronisk sagsbehandling ved domstolene	Domstolsstyrelsen	NNIT	2013	2021
ESDH-system	Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse	CSC	2015	2023
Fælles Medicinkort, drift	Sundhedsdatastyrelsen	Trifork	2009	Tidsubegrænset
Fælles Medicinkort, vedligeholdelse	Sundhedsdatastyrelsen	Trifork	2010	Tidsubegrænset
Rammekontrakt om udvikling og vedligeholdelse mv. af pædagogisk/administrative og administrative it-systemer for uddannelsessektoren (EASY- og SIS-systemerne)	Uddannelses- og Forskningsministeriet	KMD	2009	2021
High Performance Computing for forecasting weather, ocean and climate	DMI	Cray	2015	2023

¹⁾ Rigspolitiet har i 2016 hjemtaget driften af systemet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra de undersøgte institutioner.

Det fremgår af tabel 6, at der er 12 af de 17 kontrakter, der har planlagt eller indtil videre har haft en løbetid på mellem 7 og 12 år. Desuden fremgår det af tabellen, at 5 af de 17 kontrakter er tidsubegrænsede.

Tidsubegrænsede kontrakter kan gøre det svært at genudbyde kontrakten, især hvis kontrakten ikke indeholder en opsigelsesklausul. Gennemgangen har dog vist, at de tidsubegrænsede 5 kontrakter alle har opsigelsesklausuler.

46. Vi har bedt institutioner med lange kontraktperioder begrunde længden af deres kontraktperiode. Undersøgelsen viser, at institutionerne bl.a. angiver de samme begrundelser for at vælge lange kontraktperioder, som SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen angav som begrundelse for, at deres kontrakter ikke var udbudt. Begrundelserne omfatter således manglende systemdokumentation, at det ikke var muligt at gennemføre flytning til en anden leverandør, og at de vurderede, at det var for risikabelt at skifte leverandør, fordi der var tale om samfundskritiske systemer. Derudover begrundede institutionerne det med, at systemerne skal udfases, og at transitionsomkostningerne er så store, at det kræver lange kontraktperioder.

Boks 3 viser, hvordan Digitaliseringsstyrelsen og Moderniseringsstyrelsen begrundede de lange kontraktperioder.

BOKS 3

BEGRUNDELSENE FOR LANGE KONTRAKTPERIODER I FORBINDELSE MED NEMKONTI OG NEMBETALINGER SAMT RAMMEAFTALE OM NAVISION STAT

Digitaliseringsstyrelsen – Varetagelse af NemKonti og NemBetalinge

Kontrakten har ikke været udbudt siden 2004. Digitaliseringsstyrelsen vurderer, at Nets også bliver underleverandør for en eventuel ny leverandør, da de i vidt omfang har eneret på deres ydelser. Dermed vil en stor del af driften reelt set ikke blive konkurrenceudsat ved et eventuelt genudbud. Den del af driften, som varetages af KMD, afvikles endvidere på mainframe, hvor antallet af leverandører på markedet er meget begrænset. Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at styrelsen arbejder aktivt på at forbedre konkurrencesituationen ved at udbudsmodne systemet.

Moderniseringsstyrelsen – Rammeaftale om Navision Stat

Kontrakten er indgået før indførelsen af tidsbegrænsninger for rammeaftaler og har ikke været udbudt siden 1998. Kontraktperioden er begrundet med, at Moderniseringsstyrelsen vurderer, at kontrakten omhandler en relativt kompleks ydelse i form af tilpasning, implementering, vedligeholdelse og videreudvikling af et økonomisystem til hele staten. Moderniseringsstyrelsen har bl.a. begrundet den lange kontraktperiode med, at tilbudsgiverne kunne opnå betydelige stordriftsfordele eller effektiviseringer ved at have sikkerhed for levering i en længere periode. Kontrakten er ikke genudbudt, da Moderniseringsstyrelsen har vurderet, at transitionsomkostningerne er meget væsentlige, og at prisen for rammekontraktens ydelser må forventes at stige i tilfælde af et genudbud.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at langt de fleste udbudte, større kontrakter vedrørende it-drift og -vedligeholdelse, som var gældende i 2015, har en løbetid på højst 7 år, inkl. optioner. Da kontrakterne stadig er gældende, og kontraktperioden ikke er afsluttet, kan det dog ikke udelukkes, at kontraktperioderne reelt bliver længere.

I alt 17 af de 63 udbudte kontrakter har imidlertid en planlagt kontraktperiode på mere end 7 år, som er Erhvervsministeriets anbefalede grænse for it-kontrakter. 5 af kontrakterne er desuden tidsubegrænsede, men har dog en opsigelsesklausul. Institutionerne begrundet bl.a. de lange kontraktperioder med manglende systemdokumentation, at det ikke var muligt at gennemføre flytning til en anden leverandør, og at det er risikabelt at skifte leverandør, fordi der er tale om samfundskritiske systemer, hvilket svarer til begrundelserne for ikke at kunne udbyde legacy-kontrakterne.

3.2. ANTAL TILBUD

47. Ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kræver det mindst 2 tilbud, før man kan tale om en konkurrencesituation. Hvis der kun er ét tilbud (hvilket svarer til, at alle bydende virksomheder ender med at blive leverandør) er det ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en indikation på, at konkurrencen har været begrænset. Vi har undersøgt, om institutionerne har modtaget konditionsræssige tilbud fra mindst 2 leverandører i forbindelse med de enkelte udbud.

48. Figur 4 viser antallet af tilbud på de i alt 48 udbudte kontrakter. Leveringsaftaler, der er indgået under en rammeaftale, og hvor udbudspligten derfor er afløftet, indgår ikke i opgørelsen.

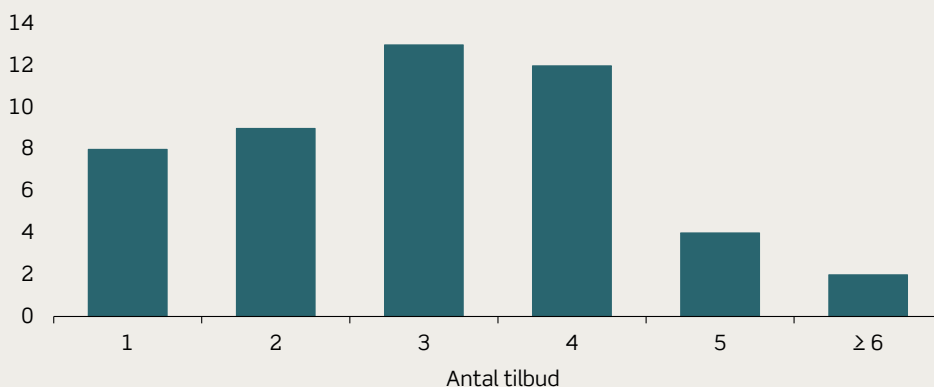
RAMMEAFTALER

En rammeaftale er en kontraktform, hvor en aftale indgås mellem én eller flere ordregivende myndigheder og én eller flere økonomiske aktører med det formål at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås i løbet af en given periode, især med hensyn til pris og påtænkte mængder.

FIGUR 4

ANTAL TILBUD I FORBINDELSE MED INSTITUTIONERNES SENESTE UDBUD

(Antal kontrakter)



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra de undersøgte institutioner.

Det fremgår af figur 4, at der er 40 af 48 kontrakter, hvor 2 eller flere leverandører afgav tilbud. Samtidig viser undersøgelsen, at der er 8 kontrakter, hvor der alene var ét konditions-mæssigt tilbud og derfor ikke en reel konkurrencesituation.

Boks 4 viser de 8 udbud med kun ét tilbud.

BOKS 4

UDBUD MED ÉT TILBUD

NaturErhvervstyrelsen – Support, vedligeholdelse og videreudvikling af CAP-TAS

Kontrakten er senest udbudt i 2014. Ved udbuddet blev 3 prækvalificeret, og 2 afgav tilbud. Det var dog kun Formpipe, der afgav et konditions-mæssigt tilbud.

Civilstyrelsen – Drift, vedligeholdelse og videreudvikling af Civilstyrelsens systemkompleks (Lex Dania-produktion)

Kontrakten er senest udbudt i 2012. Ved udbuddet blev 5 prækvalificeret, og 2 afgav tilbud. Det var dog kun NNIT A/S, der afgav et konditions-mæssigt tilbud.

Moderniseringsstyrelsen – Kontrakt om Learning Management System (LMS)

Kontrakten er senest udbudt i 2015. Ved udbuddet ønskede alene KMD at lade sig prækvalificere. Efter forskellige overvejelser – bl.a. i samråd med Kammeradvokaten – valgte Moderniseringsstyrelsen at gå videre, og KMD var således den eneste, der afgav tilbud.

Moderniseringsstyrelsen – Indkøbs- og fakturahåndtering for statslige myndigheder og statslige selvejende institutioner

Kontrakten er senest udbudt i 2013. Ved udbuddet blev 7 prækvalificeret, og 3 afgav tilbud. Det var dog kun Miracle, der afgav et konditions-mæssigt tilbud.

Digitaliseringsstyrelsen – Digital Post-løsningen

Kontrakten blev udbudt i 2014. Ved udbuddet var e-Boks A/S den eneste tilbudsgiver.

Digitaliseringsstyrelsen – Digital Signatur

Kontrakten blev senest udbudt i 2008. Ved udbuddet i 2008 blev 3 prækvalificeret, men kun DanID afgav tilbud.

STAR – Vedligeholdelse, videreudvikling og forvaltning af DSDW og Jobindsats.dk

Kontrakten er senest udbudt i 2012. Ved udbuddet blev 3 prækvalificeret, men STAR modtog kun tilbud fra SAS Institute.

Forsvarsministeriet – Rammeaftale vedrørende vedligehold af SAP

Kontrakten er senest udbudt i 2014. SAP var eneste tilbudsgiver.

Gennemgangen viser desuden, at der blandt de 8 kontrakter, der kun modtog ét konditions-mæssigt tilbud, var 3 tilfælde, hvor udbuddet var et genudbud, og hvor ordregiveren kun modtog tilbud fra den eksisterende leverandør, som ordregiveren efterfølgende indgik kontrakt med. Kontrakterne vedrører NaturErhvervstyrelsen, Civilstyrelsen og Moderniseringsstyrelsen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der i de 3 tilfælde er indikationer på, at ordregiver reelt har haft svært ved at skifte leverandør, selv om kontrakten har været genudbudt.

Civilstyrelsen har oplyst, at det i deres tilfælde ikke skyldes afhængighed af leverandøren.

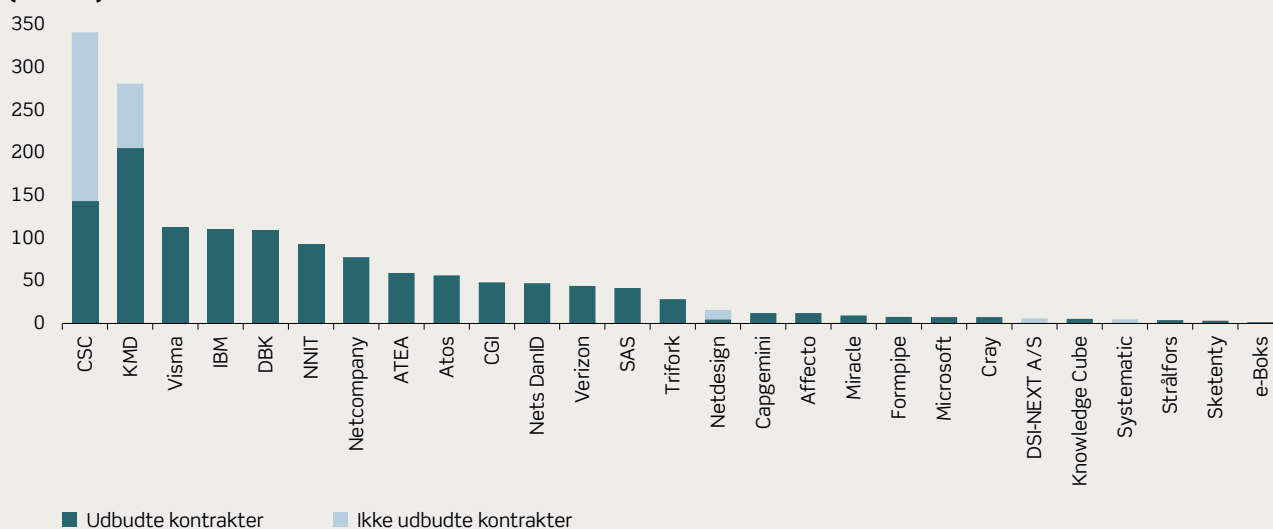
Rigsrevisionen er opmærksom på, at det forhold, at institutionen kun modtager ét tilbud, både kan skyldes, at det ikke har været muligt eller attraktivt for andre leverandører at byde på opgaven, og at der kun er få potentielle leverandører på markedet. Men uanset årsagen kan myndigheden med et mindre felt af tilbudsgivere risikere at modtage så få kvalificerede bud, at den ønskede konkurrence ikke opnås.

49. For at illustrere bredden i markedet i forhold til de kontrakter, der indgår i undersøgelsen, har Rigsrevisionen opgjort, hvor mange leverandører der er i forbindelse med de 72 kontrakter, og hvordan de samlede kontraktudgifter er fordelt på leverandørerne, jf. figur 5.

FIGUR 5

UDGIFTER TIL LEVERANDØRER I 2015

(Mio. kr.)



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra de undersøgte institutioner.

Det fremgår af figur 5, at de 72 kontrakter, der indgår i undersøgelsen, varetages af i alt 27 leverandører. Det fremgår desuden, at CSC og KMD var de leverandører, som staten havde de største udgifter til i 2015, svarende til 40 % af de samlede kontraktudgifter. Endelig fremgår det, at det især er kontrakterne med CSC og KMD, der aldrig er blevet udbudt, idet de 2 leverandører står for 93 % af udgifterne til de ikke udbudte kontrakter, mens de kun står for 28 % af udgifterne til de udbudte kontrakter.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at der i langt de fleste udbud var 2 eller flere leverandører, der bød på opgaven. Dog var der i forbindelse med 8 udbud kun én leverandør, der bød, og der har i forbindelse med disse udbud ikke været en reel konkurrencesituation. At institutionen kun modtager ét tilbud kan både skyldes, at det ikke har været muligt eller attraktivt for andre leverandører at byde på opgaven, og at der kun er få potentielle leverandører på markedet.

I alt 27 leverandører varetager driften af de 72 kontrakter i Rigsrevisionens undersøgelse. Dog står de 2 største leverandører for 40 % af de samlede kontraktudgifter. Især de ældre ikke udbudte kontrakter er koncentreret omkring de 2 leverandører, mens kontrakter vedrørende nyere systemer er spredt på mange leverandører.

4. Kontraktbestemmelserne i institutionernes seneste kontrakter

DELKONKLUSION

Undersøgelsen viser, at leverandørafhængighed har været et problem i forhold til ældre kontrakter, herunder særligt de kontrakter, der aldrig har været udbudt. Rigsrevisionen vurderer, at institutionerne i deres seneste kontrakter generelt har forsøgt at sikre sig imod en situation med leverandørafhængighed.

Undersøgelsen viser således, at institutionerne i deres kontrakter har forsøgt at sikre sig, at de både kan løsrive sig fra den eksisterende kontrakt og gøre det muligt for nye leverandører at overtage opgaven. Om kontraktbestemmelserne er tilstrækkelige til at sikre uafhængighed og mulighed for at skifte leverandør, vil dog først vise sig, når institutionen ønsker at genudbyde kontrakten.

Alle institutionernes seneste kontrakter har bestemmelser om krav til dokumentation, og langt hovedparten har bestemmelser om krav til ophørsassistance. I 2 kontrakter, for hvilke det er relevant, har institutionerne dog ikke sikret sig adgang til kildekoden. Dette udgør en risiko for, at institutionerne ikke i alle tilfælde kan videreudvikle systemet uden den oprindelige leverandør eller hjemtage systemet, hvis der er behov herfor. Rigsrevisionen finder, at institutionerne med fordel kan præcisere bestemmelserne om ophørsassistance – eventuelt ved at kræve, at leverandøren udfærdiger en ophørsplan i forbindelse med overdragelsen af leverancen til en ny leverandør. Da hver bestemmelse i en kontrakt som udgangspunkt medfører en tilsvarende udgift for den ydelse, som leverandøren pålægges, er det dog vigtigt, at institutionerne udformer bestemmelserne i lyset af mere langsigtede strategiske planer vedrørende drift og vedligeholdelse, så de ikke betaler for ydelser, der ikke er nødvendige.

Finansministeriet har siden 2012 arbejdet med at understøtte institutionernes styring af udliciteret it-drift og -vedligeholdelse med henblik på at sikre langsigtede og sparsomme løsninger. Arbejdet har imidlertid været sat i bero siden 2015. Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet genoptager arbejdet, så ministeriet også fremadrettet kommer til at spille en væsentlig rolle på dette område.

50. Dette kapitel handler om, hvorvidt de 28 institutioner i forbindelse med deres seneste kontrakter har sikret sig et kontraktgrundlag, der kan bidrage til at reducere afhængigheden af leverandørerne. Derudover har vi undersøgt Finansministeriets rolle i forhold til at sikre langsigtede og sparsommelige løsninger ved udliciteret it-drift og -vedligeholdelse.

4.1. KONTRAKTGRUNDLAGET

51. Vi har undersøgt, om institutionerne med deres seneste kontrakt har sikret sig et kontraktgrundlag, der kan bidrage til at reducere afhængigheden af leverandørerne. Uafhængighed af leverandørerne er en væsentlig forudsætning for, at institutionerne effektivt kan konkurrenceudsætte og tilmed smidigt skifte leverandør, hvis behovet herfor skulle opstå.

Hvis institutionerne skal have mulighed for at skifte leverandør, skal det dels være muligt at løsrive sig fra den eksisterende kontrakt, dels være muligt for nye leverandører at overtage opgaven.

Som det fremgår af kapitel 2, kan det være vanskeligt at komme ud af et afhængighedsforhold til en leverandør. Dette er bl.a. eksemplificeret ved SKAT, som har iværksat en række initiativer for at udbyde deres gamle legacy-systemer, men uden at initiativerne har haft den ønskede effekt. Det er derfor af afgørende betydning, at statslige institutioner fremadrettet etablerer kontraktgrundlag, der mindsker risikoen for, at de havner i et afhængighedsforhold til leverandører.

52. Undersøgelsen tager udgangspunkt i kontraktgrundlaget og ikke i institutionernes kontraktstyring, selv om begge elementer spiller væsentligt sammen. Institutionernes arbejde med at sikre sig mod en situation med leverandørafhængighed stopper således ikke ved kontraktens udformning, men fortsætter i forbindelse med den løbende kontraktstyring, hvor kontrakten skal stå sin endelige prøve.

Boks 5 viser de styringsparametre, som ud over kontraktgrundlaget også har betydning for institutionernes arbejde med at reducere risikoen for leverandørafhængighed.

BOKS 5**KONTRAKTSTYRING**

Ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan kontraktstyring opdeles i 4 hovedområder:

Intern organisering og ansvarsfordeling hos ordregiver

Indebærer, at ordregiver har udpeget én eller flere personer, der har ansvaret for at håndtere samarbejdet med leverandøren og for at følge op på, at aftalen efterleveres af både ordregiver og leverandør. Den eller de personer, der har ansvaret for kontraktstyringen, skal være i besiddelse af viden om kontraktstyring og være bekendt med den ydelse, kontrakten omhandler.

Håndtering af samarbejdsrelationen med leverandøren

Indebærer, at ordregiver understøtter et positivt og konstruktivt samarbejde med leverandøren, da det er forudsætningen for et vellykket aftaleforhold. Ordregiver skal også sikre sig, at både ordregiver og leverandør er bekendt med og enige om, hvilke forpligtelser og rettigheder aftalen indebærer, og at der reageres hurtigt, hvis der opstår problemer i forbindelse med opfyldelsen af kontrakten.

Kvalitets- og risikostyring

Indebærer, at der i kontrakten er opstillet målbare krav til leverandørens ydelse, herudover at der er indarbejdet procedurer for, hvorledes det kontrolleres, at kravene opfyldes. Det indebærer også, at ordregiver identificerer og håndterer de risici, der er forbundet med den pågældende kontrakt, og fordeler ansvaret herfor til den part, der bedst og med lavest mulige omkostninger kan håndtere risiciene.

Kontraktadministration

Indebærer, at ordregiver sikrer, at der er klarhed over, hvem der skal gøre hvad og hvornår, og at kontrakten løbende vedligeholdes og opdateres.

53. Det har ikke været en del af vores undersøgelse at vurdere, hvordan en kontrakt præcist bør udformes, så den bedst muligt bidrager til at reducere afhængigheden af leverandøren. Kontraktudformningen bør ske under hensyntagen til, at kontrakter er komplekse størrelser, hvor de endelige bestemmelser ofte er et resultat af ordregivers afvejning mellem forskellige parametre som kvalitet, pris, sikkerhed, kontraktens fleksibilitet, transitionsomkostninger, kompleksiteten af ydelsen mv. Endelig afhænger det fulde udbytte af kontraktens bestemmelser og leverandørens ydelser af en kompetent styring af kontrakterne.

54. Vi har undersøgt institutionernes kontraktuelle forudsætninger for at kunne skifte leverandør, herunder løsrive sig fra den eksisterende kontrakt og lade andre leverandører overtage opgaven. Vi har i den forbindelse undersøgt:

- om institutionerne i kontrakterne har indsat bestemmelser om ophørsassistance
- om kontrakterne har en udløbsdato
- om kontrakterne indeholder bestemmelser om systemdokumentation
- om institutionerne har sikret sig adgang til kildekoden i de tilfælde, hvor det er relevant.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at bestemmelser om ophørsassistance både har betydning for løsrielsen fra den eksisterende kontrakt og for institutionernes mulighed for at lade andre leverandører overtage opgaven.

Vi har valgt at undersøge disse 4 forhold dels på grund af de resultater, vi har tilvejebragt i kapitel 2, hvor manglende systemdokumentation angives som en af årsagerne til leverandørafhængighed, dels på grund af drøftelser med eksperter på it-området, der har bekræftet, at de 4 forhold er af ganske væsentlig betydning for leverandørafhængigheden.

4.2. INSTITUTIONERNES MULIGHED FOR AT KUNNE LØSRIVE SIG FRA DEN EKSISTERENDE KONTRAKT

Ophørsassistance

55. Bestemmelser om ophørsassistance i kontrakten bidrager til at lette løsrivelsen fra en eksisterende kontrakt.

En bestemmelse om ophørsassistance har således ifølge Digitaliseringsstyrelsen bl.a. til formål at reducere risikoen for, at overdragelsen af driftsopgaven til en ny leverandør eller hjemtagelse til myndigheden besværliggøres af den eksisterende leverandør, og at der ikke opstår et afhængighedsforhold til den eksisterende leverandør, som i værste fald kan misbruges.

56. Vores gennemgang af 28 institutioners seneste kontrakter viser, at der i 25 kontrakter er indsat bestemmelser om ophørsassistance. De 3 kontrakter, der ikke har bestemmelser om ophørsassistance, tilhører Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, Domstolsstyrelsen og Arbejdstilsynet.

Bestemmelserne om ophørsassistance varierer i forhold til indhold og konkretisering. I nogle kontrakter fremgår det alene, at leverandøren i nødvendigt eller rimeligt omfang er forpligtet til at medvirke ved overdragelse af leverancen til kunden selv eller til tredjemand. I andre kontrakter er det præciseret, at leverandøren er forpligtet til at udarbejde en ophørsplan, der konkretiserer, hvordan overdragelsen eller hjemtagelsen af leverancen skal forløbe. I 11 kontrakter stilles der decideret krav om, at leverandøren skal udfærdige en ophørsplan i tilfælde af, at institutionen vælger at hjemtage ydelsen eller overdrage den til en anden leverandør.

En ophørsplan kan medvirke til at tydeliggøre, hvad leverandøren er forpligtet til at levere, ligesom det ud fra institutionens perspektiv kan bidrage til, at ydelsen bliver lettere at administrere og leverandørstyre. Da hver bestemmelse i en kontrakt som udgangspunkt medfører en tilsvarende udgift for den ydelse, som leverandøren pålægges, er det dog vigtigt, at institutionen udformer bestemmelserne i lyset af mere langsigtede, strategiske planer vedrørende it-drift og -vedligeholdelse, så de ikke betaler for ydelser, der ikke er nødvendige.

Udløbsdato i kontrakterne

57. Som det fremgår af kapitel 3, var enkelte af de udbudte kontrakter tidsbegrænsede. Vi har undersøgt, om de 28 institutioners seneste kontrakter har en udløbsdato eller alternativt en opsigelsesklausul. En udløbsdato eller opsigelsesklausul er af væsentlig betydning for at undgå, at den enkelte institution kontraktuelt binder sig til leverandøren i en længere periode. Fx fremgår det af et internt notat fra 2010, at SKAT vurderede, at deres kontrakter ikke kunne konkurrenceudsættes, bl.a. fordi de ikke havde en udløbsdato.

OPHØRSASSISTANCE

Ophørsassistance henviser til, at leverandøren yder assistance i forbindelse med overdragelse af kontrakten til en ny leverandør eller hjemtagelse til myndigheden selv.

58. Vores gennemgang viser, at 27 institutioners seneste kontrakter har en udløbsdato, og at den kontrakt, der ikke har en udløbsdato, har en opsigelsesklausul, hvor Rigspolitiet med et varsel på 12 måneder kan opsiges kontrakten.

59. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en udløbsdato i kontrakterne desuden er et væsentligt styringsparameter, idet den understøtter, at institutionerne på et givent tidspunkt tager stilling til, om ydelserne skal udskiftes, hjemtages eller genudbydes. Kontrakter uden udløbsdato udgør derimod en risiko for, at kontrakten løber i uforholdsmæssig lang tid med den samme leverandør, uden at institutionen automatisk tager strategisk stilling til, om kontrakten fx bør genudbydes. Ved et eventuelt genudbud kan institutionen drage nytte af såvel nye teknologiske muligheder som den prismæssige udvikling på it-området, og genudbuddet kan derudover være en lejlighed til at justere kontrakten som følge af institutionens ændrede behov.

60. Digitaliseringsstyrelsen vurderede desuden i 2014, at der synes at være en direkte sammenhæng mellem varigheden af kontrakterne og dokumentationens tilstand, hvis institutionerne ikke løbende opdaterer dokumentationen. Dette understreger behovet for at konkurrenceudsætte driften af systemerne jævnlige, jf. boks 6.

BOKS 6

SKATS UDBUDSFABRIK

SKATs udbudsfabrik består af et kerneteam af medarbejdere, der er specialiseret i at håndtere udbudsprojekter.

Til hvert udbud nedsættes et projekt med egen styregruppe, projektejer og finansiering. Udbudsprojektet bemannes endvidere med resurser fra SKATs forretning, der kender det specifikke system. Udbudsprojekterne afvikles efter en ensartet proces, der overordnet består af 2 faser (klargøring og transition), som matcher den fællesstatslige it-projektmodel.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at 25 af 28 kontrakter indeholder bestemmelser om ophørsassistance, hvoraf 11 af de 25 kontrakter indeholder krav om udarbejdelse af en ophørsplan, der konkretiserer, hvordan overdragelsen eller hjemtagelsen af leverancen skal forløbe. 3 af de 28 kontrakter indeholder ingen bestemmelser vedrørende ophørsassistance. Det drejer sig om Arbejdsmarkedets Erhvervs sikring, Domstolsstyrelsen og Arbejdstilsynets seneste kontrakter. Undersøgelsen viser også, at alle kontrakter har en udløbsdato med undtagelse af én kontrakt, der imidlertid indeholder en opsigelsesklausul.

4.3. INSTITUTIONERNES MULIGHED FOR AT LADE ANDRE LEVERANDØRER OVERTAGE OPGAVEN

Dokumentation

61. Som beskrevet i kapitel 2 angiver flere institutioner manglende dokumentation af it-systemer som årsag til, at it-kontrakterne ikke har været udbudt. Et veldokumenteret it-system er således en væsentlig forudsætning for ikke at havne i et afhængighedsforhold til en leverandør.

Dette skyldes, at it-systemer, hvor der ikke foreligger fyldestgørende beskrivelser af, hvordan systemet drives og vedligeholdes, kan have en række negative konsekvenser. For det første kan manglende dokumentation gøre det vanskeligt at vurdere, hvordan en eventuel udskiftning eller modernisering af et it-system bedst gribes an. For det andet kan manglende dokumentation have som konsekvens, at it-systemets it-drift og -vedligeholdelse afhænger af bestemte nøglepersoner med særligt kendskab til it-systemet.

62. Vores gennemgang af 28 institutioners seneste kontrakter viser, at alle institutioner har indsat bestemmelser om dokumentation i kontrakterne, der skal bidrage til at sikre fyldestgørende beskrivelser af, hvordan it-systemet drives og vedligeholdes. Om bestemmelserne er tilstrækkelige til at sikre anvendelig og fyldestgørende dokumentation, der gør institutionerne mindre sårbare over for leverandørskift, må vise sig, når kontrakterne udløber, og systemerne eventuelt konkurrenceudsættes på ny.

63. Det er imidlertid også vigtigt, at institutionerne på det tidspunkt, hvor kontrakterne skal genudbydes, sikrer sig, at dokumentationstilstanden er tilstrækkelig til, at andre leverandører kan byde på opgaven, jf. boks 7 om CPR-administrationens vurdering af dokumentationen forud for udbuddet.

BOKS 7

CPR-ADMINISTRATIONENS VURDERING AF DOKUMENTATION

CPR-administrationen har i forbindelse med udbud af deres seneste kontrakt – for at sikre ligebehandling af tilbudsgiverne – søgt at reducere den fordel, den afgivende leverandør altid vil have. Ved udbuddet blev CPR-systemets fulde dokumentation stillet til rådighed for tilbudsgiverne, og dokumentationen var forinden gennemgået af en uafhængig ekstern ekspert. Ekspertens vurdering var, at dokumentationen var i en sådan stand, at nye tilbudsgivere ville kunne overtage leverancen.

64. Banedanmark og Statens It er eksempler på andre institutioner, der adresserer dokumentationstilstandens betydning for nye leverandørers mulighed for at byde på opgaven ved genudbud. Banedanmark og Statens It har således som en del af deres udbudsstrategi gjort vurdering af dokumentationsniveauet til et særligt fokusområde ud fra en betragtning om, at det påvirker muligheden for effektiv konkurrenceudsættelse ved genudbud.

I forlængelse heraf er det væsentligt at understrege, at bestemmelser vedrørende dokumentation i en kontrakt, der er indgået mellem ordregiver og leverandør, ikke er en garanti for, at bestemmelserne efterleves af leverandøren. Det kræver således også, at ordregiver følger op på og håndhæver kontrakten. Boks 8 viser et eksempel, der indikerer, at ordregiver ikke har formået at håndhæve kontraktens bestemmelser vedrørende dokumentation i en sådan grad, at systemet kan flyttes til en anden leverandør.

BOKS 8

EKSEMPEL PÅ LEVERANDØRAFHÆNGIGHED TRODS KONTRAKTBESTEMMELSE OM DOKUMENTATION

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har oplyst, at ministeriet i forbindelse med udbuddet af BOSSINF i 2014 konstaterede tekniske forhindringer herfor. Dette hang først og fremmest sammen med, at systemerne var bundlet sammen med KMD-ejet software i driftsmiljøet. Vedligeholdelsesmæssigt kunne systemet heller ikke flyttes, bl.a. på grund af mangelfuld dokumentation, selv om kontrakten netop indeholdt bestemmelser om dokumentation. Ifølge ministeriet medvirkede mangelfuld dokumentation af it-systemet til, at vedligeholdelsesydelsen ikke kunne overdrages til en ny leverandør, idet ingen ny leverandør ville kunne opnå viden om BOSSINF på et detaljeringsniveau, der gav ministeriet den nødvendige sikkerhed for, at systemet kunne udbygges som følge af nye love mv.

65. Gennemgangen af de 8 kontrakter, der aldrig er blevet udbudt, har vist, at Rigspolitiets CSC-hovedkontrakt indeholdt bestemmelser, der fastlagde, at Rigspolitiet havde den fulde ejendomsret til brugerprogrammet og dokumentation. Eksemplet illustrerer således, at kontraktbestemmelser om dokumentation ikke garanterer, at institutionerne kan (gen)udbyde kontrakterne.

Adgang til kildekoden

66. Som beskrevet i kapitel 2 vurderede SKAT i et internt notat, at mange ældre systemer ikke umiddelbart kunne udbydes, bl.a. på grund af manglende rettigheder til kildekoden. Omvendt giver adgang til kildekoden ordregiver mulighed for at videreudvikle systemet med en ny leverandør eller hjemtage systemet, hvis der er behov for det.

67. Blandt de 28 kontrakter, vi har gennemgået, er der imidlertid 9 kontrakter, hvor vi vurderer, at adgang til kildekoden ikke er relevant. Vi har i de tilfælde, hvor det er relevant, dvs. i de kontrakter, hvor der indgår vedligeholdelse og/eller kundespecifikt programmet, undersøgt, om institutionerne i deres kontrakter har sikret sig et kontraktgrundlag, der giver institutionerne adgang til kildekoden.

68. Vores gennemgang viser, at adgang til kildekoden er relevant for 19 af de 28 kontrakter. I 2 tilfælde har ordregiver imidlertid ikke sikret sig adgang til kildekoden. De 2 kontrakter tilhører henholdsvis Digitaliseringsstyrelsen og Domstolsstyrelsen.

KILDEKODE

Kildekode er den tekst, som programmøren har skrevet. For at kunne ændre i et systems software skal man besidde kildekoden.

Digitaliseringsstyrelsen har bl.a. oplyst, at det på udbudstidspunktet allerede var besluttet, at der i det efterfølgende udbud "Næste generation Digital Post" skulle ske en ændring af teknologi, snitflader og tilvejebringelse, hvorfor det ikke var hensigtsmæssigt at tage ejerskab over kildekoden for Digital Post-løsningen. Dertil føjer Digitaliseringsstyrelsen, at der i kontrakten er stillet krav om, at tjenesteyder på anfordring fra kunden skal deponere kildekoden, så Digitaliseringsstyrelsen i tilfælde af den nuværende leverandørs konkurs eller leveringsnægtelse kan få adgang til kildekoden og fortsætte løsningen ved en anden leverandør.

RESULTATER

Alle 28 institutioners seneste kontrakter indeholder bestemmelser om dokumentation, der skal bidrage til at sikre fyldestgørende beskrivelser af, hvordan it-systemet drives og vedligeholdes. Undersøgelsen viser også, at langt hovedparten af institutionerne har sikret sig adgang til kildekoden i de tilfælde, hvor det er relevant. 2 institutioner har ikke sikret sig adgang til kildekoden, hvilket medfører, at institutionerne ikke i alle tilfælde kan videreudvikle systemet med en ny leverandør eller hjemtage systemet, hvis der er behov for det.

4.4. FINANSMINISTERIETS ROLLE

69. Vi har undersøgt Finansministeriets rolle i forhold til at sikre langsigtede og sparsomme løsninger ved udliciteret it-drift og -vedligeholdelse.

70. Finansministeriet har i de senere år på flere måder påtaget sig en aktiv rolle på it-området. Således etablerede Finansministeriet i 2009 Statens It (statens interne it-driftsorganisation) og i 2011 Digitaliseringsstyrelsen. Under Digitaliseringsstyrelsen har Finansministeriet endvidere i 2011 etableret Statens It-projektråd, der arbejder med at risikovurdere og professionalisere statens it-projekter.

71. I 2012 gennemførte Digitaliseringsstyrelsen en analyse af statens it-driftsudgifter. Analysen viste, at der på tværs af staten var behov for en professionalisering på området støttet af en central enhed. I den forbindelse blev Rådgivningssekretariatet for it-drift etableret i 2012.

Rådgivningssekretariatets opgave er at optimere og professionalisere indkøb og styring af it-drift i staten, og sekretariatet har i 2013 og 2014 arbejdet med at skabe et porteføljeoverblik over it-drift i staten og har gennemgået kontraktvilkår i større kontrakter med henblik på at identificere besparelspotentialer. Sekretariatet skal i den forbindelse bl.a. rådgive de statslige myndigheder ved at udbrede viden og erfaringer om de generelle udfordringer, der identificeres i forbindelse med anskaffelsen og styringen af outsourcet it-drift på tværs af staten. Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at rådgivningen er sket gennem netværksaktiviteter og udarbejdelse af uforpligtende vejledningsmaterialer og andre værktøjer.

Rådgivningssekretariatet konstaterede i 2014, at bestemmelser om systemdokumentation og ophørsassistance har betydning for leverandørafhængighed, og anbefalede, at bestemmelser om systemdokumentation og ophørsassistance samt ophørsplan blev integreret i alle it-driftskontrakter. I den forbindelse har Digitaliseringsstyrelsen medio 2015 udarbejdet et katalog over væsentlige kontraktbestemmelser vedrørende ophør og udlevering af dokumentation til kunden eller tredjemand, der kan anvendes som inspiration ved udarbejdelsen af kontrakter.

Derudover har Digitaliseringsstyrelsen i 2015 igangsat et arbejde med at udvikle en standarddriftskontrakt (K04) med det formål at gøre det nemmere at indgå it-driftskontrakter både for kunde og leverandør samt at skabe et fælles paradigme for udarbejdelse af it-driftskontrakter. Begrundelsen herfor var bl.a., at den fragmenterede anvendelse af kontrakter øgede risikoen for, at grundlæggende aftalemæssige bestemmelser ikke var til stede i kontrakterne.

72. Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at arbejdet med at skabe et porteføljeoverblik over it-drift i staten såvel som arbejdet med at udvikle en standarddriftskontrakt delvist blev sat i bero i 2015.

RESULTATER

Finansministeriet har siden 2012 arbejdet med at understøtte institutionernes styring af udliciteret it-drift og -vedligeholdelse med henblik på at sikre langsigtede og sparsomme løsninger. Digitaliseringsstyrelsen har i den forbindelse bl.a. fokuseret på vigtigheden af at reducere afhængigheden af leverandører, særligt ved hjælp af kontraktbestemmelser om systemdokumentation og ophørsassistance. Digitaliseringsstyrelsens arbejde hermed blev imidlertid sat i bero i 2015. Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet genoptager arbejdet, så ministeriet også fremadrettet kommer til at spille en væsentlig rolle på dette område.

Rigsrevisionen, den 7. december 2016

Lone Strøm

/Lene Schmidt

BILAG 1. STATSREVISORERNES ANMODNING

Statsrevisorerne anmodede den 24. februar 2016 Rigsrevisionen om at undersøge statens udbud af it-drift og -vedligeholdelse. Statsrevisorerne ønskede, at undersøgelsen skulle besvare 5 spørgsmål. Nedenfor viser vi, hvordan vi har undersøgt Statsrevisorerne spørgsmål, ligesom det angives, i hvilke kapitler spørgsmålene besvares.

Undersøgelsen skal ifølge Statsrevisorerne	Vi undersøger	Her besvares spørgsmålet
Afdække omfanget af kontrakter vedrørende drift og vedligeholdelse af større statslige it-systemer, der er blevet forlænget uden forudgående lovpligtigt udbud.	Har statslige institutioner udbudt de større it-kontrakter vedrørende drift og vedligeholdelse, som var gældende i 2015? Hvordan har kontraktforløbet været for de kontrakter, der aldrig er blevet udbudt?	Kapitel 2.
Afdække årsagerne til institutionernes manglende udbud.	Hvad er ifølge institutionerne årsagen til, at de ikke har udbudt kontrakterne? Hvilke initiativer har institutionerne iværksat for at blive i stand til at udbyde kontrakterne?	Kapitel 2.
Vurdere, hvordan og i hvilket omfang statslige institutioner har arbejdet for at reducere afhængighed af it-leverandørerne, fx ved at sikre sig systemdokumentation. I den forbindelse ønskes der peget på eventuel god praksis.	Har institutionerne i deres seneste kontrakter indsat bestemmelser om ophørsassistance? Har kontrakterne en udløbsdato? Har institutionerne i deres seneste kontrakter indsat bestemmelser om dokumentation? Har institutionerne adgang til kildekoden?	Kapitel 4.
Vurdere Finansministeriets rolle i forhold til at sikre langsigtede og sparsommelige løsninger i forbindelse med drift og vedligeholdelse af it-systemer i staten.	Har Finansministeriet iværksat initiativer med henblik på at effektivisere udlititeret it-drift og -vedligeholdelse? Bør Finansministeriet fremadrettet spille en rolle i forhold til at sikre langsigtede og sparsommelige løsninger i forbindelse med udlititeret it-drift og -vedligeholdelse?	Kapitel 4.
Kortlægge, i hvilket omfang Kammeradvokaten har rådgivet de statslige institutioner i forbindelse med indgåelse af disse kontrakter, herunder hvad rådgivningen typisk har omfattet.	Har staten modtaget rådgivning fra Kammeradvokaten i forbindelse med de kontrakter, der ikke er udbudt? Hvad omfatter rådgivningen?	Kapitel 2.

Ud over Statsrevisorerne spørgsmål har vi valgt at undersøge konkurrenceudsættelsen af de udbudte kontrakter, selv om det ikke indgik i Statsrevisorerne anmodning. Nærmere bestemt har vi i kapitel 3 undersøgt, hvor ofte kontrakterne er udbudt, hvor mange leverandører, der har budt på opgaven og spredningen på leverandører.

BILAG 2. METODISK TILGANG

I undersøgelsen indgår alle statslige institutioner, som havde kontrakter vedrørende it-drift og -vedligeholdelse, der hver især udgjorde mindst 5 mio. kr. i 2015. Det drejer sig om i alt 72 kontrakter, der vedrører 15 ministerområder og 28 statslige institutioner (jf. bilag 3).

Undersøgelsen tager udgangspunkt i de kontrakter, der var gældende i 2015, men forsøger – i det omfang, det er muligt – at kortlægge forløbet tilbage til den oprindelige kontrakt. Nogle kontrakter vedrører systemer, der er mere end 25 år gamle. I andre tilfælde er den kontrakt, der var gældende i 2015, den første driftskontrakt. Den tidsmæssige afgrænsning af undersøgelsen varierer altså og følger det historiske kontraktforløb for de enkelte kontrakter.

Vi har gennemgået udbudsreglerne, herunder tjenesteydelsesdirektivet, EU's udbudsdirektiv, udbudsloven og diverse vedledninger og anbefalinger fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Vi har også gennemgået kontraktmateriale i forbindelse med de 72 kontrakter, herunder kontrakter, udbudsbekendtgørelser, evalueringsrapporter, interne notater, indstillinger o.l. vedrørende konkurrenceudsættelsen og udformningen af kontrakterne og eventuelle it-strategier.

Derudover har vi gennemgået interne notater og andet materiale fra institutionerne og eventuel orientering af Finansudvalget eller Folketinget vedrørende de pågældende kontrakter samt Digitaliseringsstyrelsens materiale i forbindelse med arbejdet med at effektivisere statens udliciterede it-drift.

Endelig bygger undersøgelsen på brevveksling/redegørelser fra og møder med de institutioner, der indgår i undersøgelsen.

Møder

Vi har desuden holdt møder med centrale aktører på området. For det første har vi holdt møder med Statens It og KOMBIT for at få kendskab til de udfordringer, der er ved at reducere afhængigheden af leverandører, og hente inspiration til, hvad man som ordregiver kan gøre for at mindske afhængigheden. For det andet har vi holdt møder med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Digitaliseringsstyrelsen for at høre, hvilke eventuelle initiativer de har taget med henblik på at styrke konkurrenceudsættelsen og effektiviteten af statens it-drift. For det tredje har vi holdt møder med en større privat kunde for at få indblik i, hvordan de arbejder med at reducere leverandørafhængigheden, og med 2 it-leverandører for at få indblik i deres syn på udfordringerne i forhold til at konkurrenceudsætte driften af gamle it-systemer og nye leverandørers mulighed for at overtage driften af systemerne. Endelig har vi holdt møde med Kammeradvokaten.

Udvælgelse af kontrakter

Formålet med gennemgangen af kontrakter er for det første at kortlægge omfanget af større kontrakter vedrørende it-drift og -vedligeholdelse, der aldrig har været udbudt.

Selv om Statsrevisoranmodningen primært omhandler ældre it-systemer har vi for at sikre aktualiteten kun udvalgt kontrakter, der var gældende i 2015. Det betyder, at ældre eventuelt ikke udbudte kontrakter vedrørende it-systemer, der ikke er i drift længere, ikke er omfattet af undersøgelsen. Vi har valgt denne afgrænsning, fordi vi vurderer, at det ville kræve uforholdsmæssigt mange ressourcer, hvis myndighederne skulle dokumentere gamle it-kontrakter, som ikke er gældende længere.

Blandt de kontrakter, der var gældende i 2015, har vi i første omgang anmodet alle institutioner, der har indmeldt til Digitaliseringsstyrelsen, at de anvender mindst 5 mio. kr. årligt til it-drift og -vedligeholdelse, om at identificere alle de kontrakter, der i 2015 havde udgifter på mindst 5 mio. kr. Det drejer sig om i alt 72 kontrakter med samlede udgifter i 2015 på ca. 1,5 mia. kr., svarende til ca. $\frac{1}{3}$ af statens samlede udgifter til it-drift og -vedligeholdelse, der ifølge Digitaliseringsstyrelsen udgjorde 4,6 mia. kr. i 2014.

For det andet er formålet med kontraktgennemgangen at undersøge, i hvilken grad statslige institutioner i de gældende kontrakter har forsøgt at sikre sig mod en situation, hvor de ikke kan konkurrenceudsætte deres udliciterede it-drift og -vedligeholdelse. Til dette formål har vi udvalgt de seneste kontrakter fra hver af de 28 institutioner, som havde samlede udgifter i 2015 på 464 mio. kr.

Undersøgelsen omfatter kontrakter vedrørende it-drift og/eller -vedligeholdelse. Hovedparten af it-driftskontrakterne er dog sammensatte kontrakter, som for hovedparten består af både it-drift og -vedligeholdelse. Nogle kontrakter omfatter dog også it-udvikling og licenser.

Ekstern konsulent

Endelig har vi fået input fra en ekstern konsulent fra Rambøll i forbindelse med undersøgelsen af bestemmelserne i de seneste kontrakter vedrørende ophørsassistance, udløbsdato, dokumentation og kildekode. Formålet har været at få indsigt i, hvilke kontraktuelle muligheder, der findes for at sikre ejerskab til systemdokumentation og ophørsassistance, samt indsigt i fordele og ulemper ved at vælge de forskellige bestemmelser. Konsulenten er udvalgt på baggrund af sin udbudsretlige erfaring med at rådgive statslige institutioner, der skal indgå kontrakter om it-drift og -vedligeholdelse.

BILAG 3. KONTRAKTER, DER INDGÅR I UNDERSØGELSEN

KONTRAKTER, DER INDGÅR I UNDERSØGELSEN (SORTERET EFTER FINANSLOVSPARAGRAFFER)

	Beskrivelse	Institution	Seneste udbud
GlobalWAN II	Netværk, der forbinder Udenrigsministeriet i København med repræsentationer i udlandet.	Udenrigsministeriet	Udbudt med forhandling uden forudgående offentliggørelse i 2011
It-konsulentkontrakt - Rammekontrakt, delaftale 1	LAN-kabling med tilhørende elforsyning, globalt.	Udenrigsministeriet	2012
Arbejdsmarkedsportal (DFDG)	Drift af Det Fælles Datagrundlag, der er data- og forretningsgrundlag for forsørgelse og indsats på personniveau. Systemer er Beskæftigelsesministeriet (STAR).	Statens It	2015
Jobindsats.dk og datavarehus på UNIX for STAR	Drift af Jobindsats.dk, der giver et overblik over beskæftigelsesindsatsen. Systemer er Beskæftigelsesministeriet (STAR).	Statens It	2012
Indkøbs- og fakturahåndtering fra statslige myndigheder og statslige selvejende institutioner	Tilrådgivningsstillelse, drift, vedligeholdelse og support af Indfak, der er en fælles løsning til understøttelse af indkøbs- og fakturahåndtering for statslige myndigheder og statslige selvejende institutioner.	Moderniseringsstyrelsen	2013
Kontrakt om Learning Management System (LMS)	Anskaffelse, drift, udvikling og vedligeholdelse af Campus, der er statens læringsportal.	Moderniseringsstyrelsen	2015
Rammekontrakt om Navision Stat	Licens og vedligeholdelse af Navision Stat, der er økonomisystemet for hovedparten af statslige virksomheder.	Moderniseringsstyrelsen	1997
Rammekontrakt om Navision Stat, ØS LDV mv.	Hosting og drift af Navision Stat og LDV, der er økonomisystemet for hovedparten af statslige virksomheder.	Moderniseringsstyrelsen	2012
Statens Lønssystem (SLS)	Drift og applikationsforvaltning af Statens Lønssystem (SLS).	Moderniseringsstyrelsen	2012
Digital Post-løsningen	Kontrakten omfatter tjenesteyderens tilrådgivningsstillelse, understøttelse, etablering, drift, vedligeholdelse, videreudvikling og teknisk bistand vedrørende Digital Post-løsningen.	Digitaliseringsstyrelsen	2015

	Beskrivelse	Institution	Seneste udbud
Digital Signatur for borgere (Delaftale I) + Digital Signatur for virksomheder og offentlige myndigheder (Delaftale II)	Levering, vedligeholdelse, videreudvikling og drift af NemID, som er en digital signatur infrastruktur til borgere og virksomheder.	Digitaliseringsstyrelsen	2008
Driftsrammeaftale om Borger.dk	Drift af infrastruktur, applikationer og modning for Borger.dk.	Digitaliseringsstyrelsen	2012
Indkøb af fjernprintsydelse samt Postbefordring af fjernprintede breve	Kontrakten omfatter etablering, vedligeholdelse, videreudvikling og drift af en fjernprint-løsning og en postbefordring.	Digitaliseringsstyrelsen	2011
NemLog-in	Etablering, videreudvikling, support, vedligeholdelse og drift af en it-løsning til fællesoffentlig brugerrettighedsstyring (KFOBS) samt migrering og administration, herunder tilslutning af tjenester til KFOBS.	Digitaliseringsstyrelsen	2010
Rammekontrakt for indkøb af forvaltning, vedligeholdelse og udvikling af visse softwareløsninger	Indkøb, forvaltning, vedligeholdelse og udvikling af Borger.dk og Statstidende.dk (Statstidende.dk er efterfølgende overdraget til Civilstyrelsen).	Digitaliseringsstyrelsen	2012
Varetagelse af NemKonti og NemBetalinger	Varetagelse, drift og vedligeholdelse af systemerne NemKonti og NemBetalinger.	Digitaliseringsstyrelsen	2004
Kontrakt om drift af Erhvervsstyrelsens systemportefølje	Hosting, drift og overvågning af Erhvervsstyrelsens serviceorienterede infrastruktur.	Erhvervsstyrelsen	2013
Rammeaftale om it-udvikling og vedligeholdelse	Support, vedligeholdelse, videreudvikling og udvikling af en systemportefølje, der består af fagsystemer, datatransportlag, output management, blanketværktøj og forskellige apps.	Søfartsstyrelsen	2014
DAM Motorregistret	Motorregistret indeholder alle informationer om køretøjer i Danmark.	SKAT	2014
DAT	Kontrakt om drift, support, vedligeholdelse og videreudvikling af toldsegmentet.	SKAT	2013
Debitormotor, drift og vedligeholdelse (debitormotor)	Opkrævningssystem.	SKAT	2009
DLM	Desktop Lifecycle Management er en service, der tager sig af bl.a. opsætning og afskaffelse af pc'er.	SKAT	2012 (SKI)
EFI	Fælles inddrivelsessystem til inddrivelse af skattekroner.	SKAT	2008
eIndkomst	eIndkomst og Letløn er systemer for indkomstregistrering.	SKAT	2012

	Beskrivelse	Institution	Seneste udbud
ESDH	Captia/Workzone er systemer til elektronisk arkivering, sags- og dokumenthåndtering.	SKAT	Aldrig
KMD Classic	Kontrakten omfatter flere systemer, bl.a. Datawarehouse, Forskud, Ligning, TastSelv Borger, BYS, KMD IND og KMD ASP.	SKAT	Aldrig
NTSE	Drift, support, vedligeholdelse og funktionelle ændringer.	SKAT	2014
Rammeaftale af 1991 (CSC-rammeaftale)	Kontrakten dækker over 87 systemer.	SKAT	Aldrig
VUR	Kontrakt om drift, support og vedligeholdelse af vurderingssystemet.	SKAT	Aldrig
Rammeaftale for indkøb af it-understøttelse af klientrelaterede services	Drift, support, administration, vedligeholdelse, driftsstøtte og udvikling af Kriminalforsorgens Klientssystem.	Kriminalforsorgen	2015
Civilstyrelsens systemkompleks "Lex Dania-produktion"	Drift, vedligeholdelse og videreudvikling af "Lex Dania-produktion", der bl.a. dækker over lovtidende.dk, ministerialtidende.dk, retsinformation.dk, offentlighedsportalen.dk og Lovtidende App.	Civilstyrelsen	2012
Det Digitale Tinglysnings-system	Drift, support, vedligeholdelse og videreudvikling af Det Digitale Tinglysningsystem, der er et register, som indeholder oplysninger om rettigheder over al fast ejendom, gæld i køretøjer m.m.	Domstolsstyrelsen	2014
System for elektronisk sagsbehandling ved domstolene	Kontraktens overordnede formål er at regulere kundens erhvervelse af drift og vedligeholdelsesydelser til systemet, som understøtter elektronisk sagsbehandling ved domstolene.	Domstolsstyrelsen	2013
Hovedkontrakt om programmel og konsulenttydelser (Applikationsdrift og -vedligeholdelse)	Vedligeholdelse og support af system- og applikationsprogrammel.	Domstolsstyrelsen	Aldrig
Aftale vedrørende levering af service og drift på alarm 112-system (alarm 112)	Levering af serviceydelser og driftsydelser på alarm 112-systemet.	Rigspolitiet	Aldrig
Drift af Navision Stat, ØS, LDV og SAS	Drift af dansk politis økonomisystemer.	Rigspolitiet	2008 (SKI)
Leveringsaftale systemløsninger (HS2)	Levering af systemløsninger for HS2, der er Københavns politis disponeringssystem.	Rigspolitiet	Aldrig
Leveringsaftale vedrørende serviceaftale på MX-One	Serviceaftale for dansk politis telefonsystem.	Rigspolitiet	2008 (SKI)

	Beskrivelse	Institution	Seneste udbud
Kontrakt om samordning af nød- og beredskabs-kommunikation mv. (SINE)	Levering af et radionet til brug for alle landets beredskaber.	Rigspolitiet – Center for Beredskabs-kommunikation	2007
Hovedaftale 3.0 (CSC-hovedkontrakt)	Drift, vedligeholdelse og support af it-systemer, vedligeholdelse og videreudvikling af applikationer samt print- og outputydelse.	Rigspolitiet – KIT	Aldrig
Kontrakt vedrørende DeMars mellem Forsvaret og IBM, drift og vedligeholdelse (DeMars)	Drift og vedligeholdelse af DeMars, der samler og behandler oplysninger om økonomi, personale, materiel, projektledelse, ledelsesinformation, kurser, indkøb, arbejdstid, tjenesterejser mm.	Forsvarsministeriet	2010
ESDH-system	Levering og implementering af Elektronisk Sags- og Dokumenthåndteringssystem (ESDH).	Forsvarsministeriet v. FKIT	2015
Rammeaftale om SAP-licenser	Vedligeholdelse af Forsvarets eksisterende SAP-licensportefølje og tilkøb af licenser til software, der er kompatibelt med SAP.	Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse	2014
BOSSINF it-løsninger og vedligeholdelse	It-løsninger og vedligeholdelse af BOSSINF, der er en digital platform, som via en web-grænseflade stilles til rådighed for private og offentlige aktører.	Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet	2014 (SKI)
Levering af it-services til statsforvaltningerne	Drift og driftsleverancer fra KMD til Statsforvaltningens outsourcete miljø.	Statsforvaltningen	2010
Miniudbud for it-driftskapacitet	Drift af Social- og Indenrigsministeriets driftskapacitet, dvs. drift af servere og netværk.	Social- og Indenrigsministeriets departement	2014 (SKI)
CPR-systemet	Rammeaftale mellem CPR-administrationen og CSC Danmark A/S vedrørende drift, forvaltning og vedligeholdelse samt bistand til udvikling af CPR-systemet.	CPR-administrationen	2014
Den Personlige Elektroniske Medicinprofil (PEM), vedligeholdelse	Vedligeholdelse af systemerne PEM, CTR og Medisys.	Sundhedsdatastyrelsen	2014 (SKI)
Den Personlige Elektroniske Medicinprofil (PEM), drift	Drift af systemerne PEM, CTR og Medisys.	Sundhedsdatastyrelsen	2014 (SKI)
Fælles Medicinkort, drift	Drift af Fælles Medicinkort, der er en samlet oversigt over hver enkelt danskers aktuelle ordinationer og medicinkøb.	Sundhedsdatastyrelsen	2008 (SKI)

	Beskrivelse	Institution	Seneste udbud
Fælles Medicinkort, vedligeholdelse	Vedligeholdelse af Fælles Medicinkort, der er en samlet oversigt over hver enkelt danskers aktuelle ordinationer og medicinkøb.	Sundhedsdatastyrelsen	2008 (SKI)
Drift af lægemiddelstyrelsens it-systemer	Drift af fx ESDH-systemet, it-infrastruktur (bl.a. exchange, intranet, pc'er) og diverse fag-systemer.	Lægemiddelstyrelsen	2011
DSDW og Jobindsats.dk	Vedligeholdelse, videreudvikling og forvaltning af STAR, der behandler data på i alt 8 servere, som til sammen udgør Det Statistiske Datavarehus (DSDW) i STAR.	Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering	2012
Jobnet	Udvikling og vedligeholdelse af Jobnet, der er borgerens indgang til selv- og medbetjening i forhold til egen sag.	Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering	2010
Support, vedligeholdelse og videreudvikling af Jobcenter Planner	Planlægningsværktøj, indkaldelse af borgere til samtale og vedligeholdelse af ledige tider i sagsbehandlerens kalendere samt understøttelse af borgeres selvbooking af møder.	Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering	2013
Vedligeholdelse og videreudvikling af DFDG-online samt systemforvaltning	Kontrakten består af vedligeholdelse og videreudvikling af DFDG-online samt systemforvaltning.	Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering	2011
VITAS	Udvikling, videreudvikling, vedligeholdelse og support af VITAS, der er en digital løsning til understøttelse af virksomheder og borgere.	Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering	2014
ErhvervsArbejdsskadesystemet, EASY	Konsulentytelser vedrørende drift, vedligeholdelse og løbende udvikling af EASY/ESS, der er anmeldesystemer for Arbejdsskadestyrelsen.	Arbejdsskadestyrelsen/ Arbejdsmarkedets Erhvervssikring	2011
Rammeaftale om Arbejdstilsynets fagsystemer og datawarehouse	Vedligeholdelse og videreudvikling samt rådgivning i forhold til Arbejdstilsynets informationssystem.	Arbejdstilsynet	2013
Rammekontrakt om DANS	Vedligeholdelse, support og videreudvikling af det digitale ansøgningssystem DANS, der er en portal til ansøgning om optagelse på kandidatuddannelser.	Uddannelses- og Forskningsministeriet	2014
Rammekontrakt om EASY- og SIS-systemerne	Udvikling og vedligeholdelse mv. af EASY og SIS, der er studieadministrative informationssystemer.	Uddannelses- og Forskningsministeriet	2009
Rammekontrakt om det studieadministrative system STADS	Vedligeholdelse, support og videreudvikling af STADS, der er et studieadministrativt system, der anvendes på universiteter mv.	Uddannelses- og Forskningsministeriet	2014

	Beskrivelse	Institution	Seneste udbud
Rammekontrakt om applikationer til administration af erhvervsrettede uddannelser	Vedligeholdelse og udvikling af 5 applikationer, som anvendes af ministeriet til administration af undervisningssektoren.	Styrelsen for It og Læring	2013
Rammekontrakt om portaler og indberetningsløsninger	Vedligeholdelse og udvikling af 5 portaler eller indberetningsløsninger inden for undervisningsområdet.	Styrelsen for It og Læring	2015
Rammekontrakt om konsulentbistand inden for datavarehus og Business Intelligence	Rammekontrakten omfatter konsulentbistand til etablering af en central business intelligence-løsning og datavarehus til data vedrørende uddannelsessektoren.	Styrelsen for It og Læring	2014
Ungedatabasen	Drift og vedligeholdelse af Ungedatabasen, hvis formål er indsamling af data om uddannelsesforløb for personer under 30 år.	Styrelsen for It og Læring	2011 (SKI)
Fødevarerstyrelsens systemkompleks til understøttelse af kontrolopgaver (MTU-systemer)	Vedligeholdelse og videreudvikling af MTU-systemerne, der anvendes til understøttelse af kontrollen inden for fødevarer-, foder-, veterinær- og kødkontrollen.	Fødevarerstyrelsen	2014
Generelt Landbrugsregister/ Centralt Husdyrbrugsregister (GLR/CHR)	Vedligeholdelse, videreudvikling og driftsafvikling af GLR/CHR, der er et integreret registersystem til forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger om hold af dyr.	Fødevarerstyrelsen og NaturErhvervstyrelsen	2012
CAP-TAS	Support, vedligeholdelse og videreudvikling af systemet CAP-TAS, der bruges til håndtering af såvel nationale som EU-landbrugsstøtteordninger.	NaturErhvervstyrelsen	2014
Banedanmarks it-miljø	Drift, support og vedligeholdelse af Banedanmarks it-miljø.	Banedanmark	2010
Vejdirektoratets it-miljø	Levering af tjenesteydelser til drift af Vejdirektoratets it-miljø.	Vejdirektoratet	2011
High Performance Computing	Supercomputer til afvikling af prognosemodeller for vejr, hav og klima inkl. vedligeholdelse og rådgivning.	DMI	2015

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra institutionerne.

BILAG 4. ORDLISTE

Begrænset udbud	Udbudsform, hvor virksomheder ansøger om at afgive tilbud, men kun de virksomheder, som ordregiveren prækvalificerer, bliver opfordret til at afgive tilbud.
Compliance	Compliance henviser til efterlevelsen af bestemte standarder eller lovregler, fx udbudsdirektivet.
EU's udbudsdirektiv	Regulerer procedurerne for offentlige indkøb, når ydelsens værdi overstiger en nærmere angivet tærskelværdi. Reglernes formål er at sikre ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet ved tildelingen af en kontrakt.
Gennemsigtighed	Princip i udbudsloven, der indebærer, at der skal være offentlighed og åbenhed om selve udbudet, så tilbudsgiverne får mulighed for at tilkendegive deres interesse i at levere det udbudte køb til ordregiveren.
Hjemtagelse	Systemejer kan vælge at hjemtage outsourcet drift og vedligeholdelse, hvorefter ydelserne vil være "in-house" og hermed ikke længere underlagt udbudspligt. Dette skyldes, at udbudsreglerne kun gælder, når ordregiveren indgår kontrakt med en fra ordregiveren adskilt juridisk person.
It-drift	Dækker over aktiviteter, der sikrer, at systemets applikation kører stabilt på it-infrastrukturen. Det kan fx være planlægning af jobs, installation af ændringer eller udvikling i de relevante miljøer og løbende vurdering af kapacitet og belastning.
It-udvikling	Dækker over videreudvikling af funktionalitet og udvikling af ny funktionalitet. Det kan strække sig fra mindre udviklingsopgaver til større projekter.
It-vedligeholdelse	Dækker over aktiviteter, der sikrer, at systemets applikationsfunktionalitet er stabil. Det kan fx være fejlrettelser, sikkerhedsopdateringer, opgraderinger, implementering af mindre ændringer og brugersupport.
Kildekode	Er den tekst, som programmøren har skrevet. For at kunne ændre i et systems software skal man besidde kildekoden.
Klagenævnet for Udbud	Uafhængigt klagenævn, hvis hovedopgave er at tage stilling til, om de offentlige ordregivere har overtrådt udbudsdirektivet eller tilbudsloven. Klagenævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, men nævnets afgørelser kan indbringes for domstolene.
Konditionsmæssigt tilbud	Et tilbud fra tilbudsgiver, der opfylder de fastsatte mindstekrav i udbudsbekendtgørelsen. Det kan fx være kundens betingelser vedrørende egnethed, finansiering, leveringsfrister eller tekniske specifikationer.
Konkurrencepræget dialog	En udbudsform rettet mod anskaffelser med behov for dialog om løsningen af opgaven for at fastlægge, hvordan ordregivers behov bedst kan opfyldes. Ordregiver udarbejder ikke udbudsmateriale, men i stedet et beskrivende dokument, hvorefter ordregiver går i dialog med tilbudsgiverne om mulige løsningsforslag.
Licenser	Er en tilladelse til at anvende en bestemt type software.
Ligebehandling	Et princip i udbudsreglerne, der indebærer, at alle leverandører skal have lige muligheder for at konkurrere om en offentlig kontrakt. Dette betyder fx, at en ordregiver ikke må stille én tilbudsgiver bedre end de andre tilbudsgivere.

Mainframe	Højkapacitetscomputere, der er karakteriseret ved at kunne håndtere store mængder input, har stor driftssikkerhed og høj tilgængelighed.
Offentligt udbud	Udbudsform, hvor alle interesserede tilbudsgivere kan afgive tilbud.
Ophørsassistance	Bestemmelse i kontrakten, der har til formål at sikre, at driftsleverandøren planlægger og assisterer i forbindelse med overdragelsen af kontrakten til en ny driftsleverandør eller hjemtagelse til myndigheden selv.
Optioner	Giver den offentlige udbyder ret, men ikke pligt, til at handle i henhold til optionen, fx muligheden for at forlænge kontrakten med 1 år.
Prisregulerende bestemmelser	Kontraktbestemmelse, som løbende regulerer priserne.
Programmel	Generel betegnelse for et systems programmer. Også kaldet software.
Programmeringssprog	Kunstige sprog, som er designet til at udføre beregninger på en computer.
Proportionalitet	Princip i udbudsreglerne, der indebærer, at en ordregiver fx ikke må stille krav i et udbud, som ikke er nødvendige i forhold til det, der ønskes indkøbt.
Prækvalifikation	Fase i udbudsprocessen ved et begrænset udbud, hvor alle interesserede på baggrund af udbudsbekendtgørelsen kan anmode om at blive prækvalificeret til at byde på opgaven. Denne udvælgelse skal ske på baggrund af objektive og ikke-diskriminerende kriterier.
Rammeaftale	Kontraktform, hvor en aftale indgås mellem én eller flere ordregivende myndigheder og én eller flere økonomiske aktører med det formål at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås i løbet af en given periode, især med hensyn til pris og påtænkte mængder.
Samfundskritiske systemer	It-systemer, der er afgørende for opretholdelsen af væsentlige samfundsfunktioner.
SKI (Statens og Kommunernes Indkøbs Service)	Indkøbsorganisation, som gennemfører EU-udbud på vegne af stat og kommuner. Formålet er at sikre mængderabatter på de mest almindelige varer og ydelser til det offentlige.
Styresystem	Er den centrale software på en computer, som håndterer computerens forskellige enheder og funktioner. Et styresystem kaldes også et operativsystem. Eksempler på styresystemer er Windows, Linux og Mac OS.
Systemdokumentation	Indeholder beskrivelser af, hvordan et system drives og vedligeholdes.
Transitionsomkostninger	Omkostninger forbundet med overførsel af ejerskab, herunder ved organisering, tilpasning og regulering af ydelser på markedet.
Udbud med forhandling	Udbudsform, hvor ordregiver på baggrund af et indledende tilbud kan gennemføre forhandlinger med tilbudsgivere for at få indholdet af tilbuddet tilpasset ordregivers behov.