



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

September 2020

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

statens udbud af it-drift og -vedligeholdelse

Opfølgning i sagen om statens udbud af it-drift og -vedligeholdelse (beretning nr. 8/2016)

3. september 2020

RN 1109/20

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om statens udbud af it-drift og -vedligeholdelse, som blev indledt med en beretning i 2016. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 7. april 2017.

Konklusion

Finansministeriet har taget initiativer for at understøtte styringen af udliciteret it-drift og -vedligeholdelse og for at reducere risikoen for leverandørafhængighed.

Rigsrevisionen finder Finansministeriets arbejde tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Finansministeriet har i august 2020 offentliggjort en statslig standardkontrakt for it-drift (*KO4-standarddriftskontrakten*), som bl.a. skal bidrage til at understøtte kontraktgrundlaget med bestemmelser, der kan minimere risikoen for leverandørafhængighed.

Justitsministeriet har sikret, at de 4 kontrakter vedrørende legacy-systemer, der indgik i beretningen, er blevet udbudt. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Rigspoliets *CSC-hovedkontrakt*, *Alarm 112*, *HS2* og Domsstolsstyrelsens kontrakt *Applikationsdrift og -vedligeholdelse* er blevet udbudt.

Med hensyn til Skatteministeriets kontrakter vedrørende legacy-systemer, har ministeriet udbudt én af de 4 legacy-kontrakter, der indgik i beretningen. Det drejer sig om *ESDH-kontrakten*.

Skatteministeriet har herudover på baggrund af et tværministerielt udvalg taget stilling til håndteringen af de resterende 3 kontraktkomplekser - *CSC-rammeaftale*, *KMD Classic* og *VUR*. Ministeriet vurderer, at det ikke er muligt at udbyde kontrakterne på nuværende tidspunkt på grund af en stærk afhængighed af de nuværende leverandører, mangler i de eksisterende leverandørkontrakter og teknologiske bindinger mv. Ministeriet vurderer i den forbindelse og under hensyntagen til systemernes fortsatte drift, at der bør ske en gradvis modernisering og udskiftning af skattevæsenets legacy-it-systemer henover de næste 15 år eller mere. Rigsrevisionen vil fortsat følge dette arbejde.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

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.

I forhold til kontrakterne med risiko for leverandørfhængighed er 5 ud af de 12 kontrakter, som Rigsrevisionen på nuværende tidspunkt kan følge op på, blevet udbudt. Rigsrevisionen finder det således tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet har igangsat udbud af *DeMars*, og at Uddannelses- og Forskningsministeriet har indgået kontrakt om udvikling, drift og vedligehold af et nyt system (*esas*) som erstatning for rammekontrakten for *EASY- og SIS-systemerne*. Derudover har Finansministeriet og Justitsministeriet gennemført udbud af henholdsvis *Digital signatur (NemID)*, *SLS (Statens lønsystem)* og *MX-One*.

Skatteministeriet har i forhold til EFI-kontrakten lukket aktiviteterne ned i marts 2019 og har derudover afviklet DMI's andel af *Debitormotor*-kontrakten og hjemtaget udvikling og drift medio 2020. De 2 kontrakter er derfor ikke relevante i forhold til genudbud.

Med hensyn til de resterende 5 kontrakter med risiko for leverandørfhængighed vil Rigsrevisionen fortsat følge Finansministeriets arbejde med at udbyde *Navision Stat* og *Varetagelse af NemKonti og Nembetalinger*, Sundheds- og Ældreministeriets arbejde med at udbyde *Fælles Medicinkort (drift)* og *Fælles Medicinkort (vedligehold)* og Justitsministeriets arbejde med at genudbyde kontrakt om *Samordning af nød- og beredskabskommunikation mv.*

Derudover indgik der i beretningen 4 kontrakter med en løbetid på mere end 7 år og med udløb i 2022 eller senere. Det har derfor ikke været relevant at følge op på disse endnu. Kontrakterne vedrører Finansministeriets *Indkøbs- og fakturahåndtering for statslige myndigheder og statslige selvejende institutioner*, Forsvarsministeriets *ESDH-system*, Justitsministeriets *System for elektronisk sagsbehandling ved domstolene* og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets *High Performance Computing for forecasting weather, ocean and climate*. Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriernes arbejde med at genudbyde disse kontrakter.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Skatteministeriets arbejde med at udbyde de 3 udestående legacy-kontraktkomplekser, der aldrig har været udbudt
- Finansministeriets, Sundheds- og Ældreministeriets, Justitsministeriets, Forsvarsministeriets og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets arbejde med de 9 udestående kontrakter, hvor Rigsrevisionen vurderede, at der var risiko for leverandørfhængighed og indikationer på, at kontrakterne var indgået med begrænset konkurrence.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i december 2016 en beretning om statens udbud af it-drift og -vedligeholdelse. Beretningen handlede om, hvorvidt de statslige institutioner har arbejdet tilstrækkeligt med at undgå at blive afhængige af it-leverandører, når de udliciterer it-drift og -vedligeholdelse.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at 8 større kontrakter vedrørende it-drift og -vedligeholdelse aldrig havde været udbudt. Statsrevisorerne fandt det desuden utilfredsstillende, at der i 24 ud af 72 gennemgåede kontrakter var risiko for leverandørafhængighed og indikationer på, at kontrakterne var indgået med begrænset konkurrence.

4. Endelig fremgik det af beretningen at Finansministeriet siden 2012 havde arbejdet med at understøtte institutionernes styring af udliciteret it-drift og -vedligeholdelse med henblik på at sikre langsigtede og sparsommelige løsninger, men at arbejdet blev sat i bero i 2015. Rigsrevisionen anbefalede derfor, at Finansministeriet genoptog arbejdet.

5. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgningspunkt	Status
1. Skatteministeriets og Justitsministeriets arbejde med at udbyde de kontrakter, der aldrig har været udbudt	Behandles i dette notat.
2. Ministeriernes arbejde med de kontrakter, hvor Rigsrevisionen vurderede, at der var risiko for leverandørafhængighed og indikationer på, at kontrakterne var indgået med begrænset konkurrence.	Behandles i dette notat.
3. Finansministeriets arbejde med at understøtte institutionernes styring af udliciteret it-drift og -vedligeholdelse med henblik på at sikre langsigtede og sparsommelige løsninger.	Behandles i dette notat.

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

6. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovenstående punkter.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Ministeriernes initiativer

7. Vi gennemgår i det følgende Justitsministeriets, Skatteministeriets, Uddannelses- og Forskningsministeriets, Sundheds- og Ældreministeriets, Forsvarsministeriets og Finansministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter. Gennemgangen er baseret på redegørelser og dokumentation for udbud og tildeling af kontrakter.

Kontrakter, der aldrig er blevet udbudt

8. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at 8 større kontrakter vedrørende it-drift og -vedligeholdelse aldrig havde været udbudt. Kontrakterne tilhører Skatteforvaltningen, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen, og de samlede kontraktudgifter svarede til 19 % af kontraktudgifterne til større kontrakter vedrørende it-drift og -vedligeholdelse i staten. Statsrevisorerne fandt det endvidere utilfredsstillende, at SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen ikke havde haft tilstrækkeligt fokus på at konkurrenceudsætte og udbyde kontrakterne og reducere afhængigheden af leverandørerne.

9. Vores gennemgang på Justitsministeriets område viser, at Rigspolitiet har udbudt de 3 it-kontrakter, der aldrig før har været udbudt. Det drejer sig om CSC-hovedkontrakt, Alarm 112 og HS2.

Vores opfølgning viser, at udbuddet af CSC-hovedkontrakten i løbet af 2017 blev gennemført efter udbudsformen konkurrencepræget dialog, og Rigspolitiet indgik kontrakt med IBM Danmark ApS i februar 2018. Rigspolitiet har oplyst, at et nyt udbud vedrørende legacy-systemerne fra CSC-hovedkontrakten skal iværksættes. Et nyt udbud forventes iværksat inden udgangen af 2020.

Med hensyn til HS2 blev der i løbet af 2017 gennemført et begrænset udbud, og den nye kontrakt blev indgået i 2017 med Systematic A/S. Kontrakten løber i 4 år uden mulighed for forlængelse.

Hvad angår Alarm 112 er denne udbudt via en SKI-rammeaftale. Rigspolitiet tildelte leveringsaftalen til TDC A/S (TDC NetDesign) i februar 2019. Kontrakten løber i 4 år.

10. Derudover viser vores gennemgang, at Domstolsstyrelsen har udbudt den it-kontrakt, der aldrig før har været udbudt. Det drejer sig om Applikationsdrift og vedligeholdelse (DSI). Domstolsstyrelsen tildelte efter udbud med forhandling kontrakten til IT-relation i januar 2018.

11. Vores gennemgang på Skatteministeriets område viser, at ministeriet har udbudt kontrakten ESDH i 2017, mens de resterende kontrakter vedrørende legacy-it-systemer, CSC-rammeaftale (nu DXC), KMD Classic og VUR, endnu ikke er blevet udbudt.

ESDH blev i 2017 udbudssat ved udbud med forhandling, og der blev i december 2017 indgået kontrakt. Kontraktvarigheden er 4 år.

De 8 større kontrakter, der aldrig havde været udbudt

Skatteforvaltningen

- CSC-rammeaftale (nu DXC)
- KMD Classic
- VUR
- ESDH.

Rigspolitiet

- CSC-hovedkontrakt
- Alarm 112
- HS2.

Domstolsstyrelsen

- Applikationsdrift og vedligeholdelse.

12. For de øvrige kontrakter, der vedrører legacy-it-systemer, er udfordringen med håndteringen i perioden 2017-2018 blevet behandlet af et tværministerielt udvalg med deltagelse af Finansministeriet, Skatteministeriet og eksterne eksperter. Det tværministerielle udvalg afgav i august 2018 en fortrolig rapport med anbefalinger til håndtering af legacy-udfordringen.

Skatteministeriet har på baggrund af det tværministerielle udvalg vurderet, at håndteringen af legacy-udfordringen vil indebære en transformation af legacy-it-systemerne over de næste 15 år eller mere, jf. den politiske *aftale om håndtering af skattevæsenets legacy-it-systemer* fra december 2018.

Indtil legacy-systemerne løbende kan sættes i udbud, arbejder Skatteforvaltningen på baggrund af anbefalingerne fra det tværministerielle udvalg hen imod at sikre klarhed om anvendelsen af § 80, stk. 3, nr. 2, i udbudsloven. Denne bestemmelse omhandler situationer, hvor der af tekniske årsager ikke er en reel konkurrencesituation, hvorved der kan foretages en såkaldt direkte tildeling af kontrakten til leverandørerne. Dette indebærer bl.a., at der skal forhandles tillægsaftaler til kontraktkomplekserne med de eksisterende leverandører og udarbejdes en vurdering af, at tillægskontraktens ydelse kun kan leveres af den eksisterende leverandør.

Skatteministeriet har vurderet, at transformationen af legacy-it-systemerne kræver, at der opbygges kapacitet i skattevæsenet og hos leverandørerne. Kapacitetsopbygningen skal sikre en fortsat stabil drift af it-legacy-systemerne, indtil de er udskiftet eller udfaset. Derudover skal kapacitetsopbygningen sikre nødvendige kompetencer til at forberede, planlægge og styre de konkrete udviklingsprojekter. Endelig har ministeriet vurderet, at der samtidig skal indledes en dialog med markedet med henblik på at iværksætte udbud af kontraktkomplekserne så hurtigt, som det er teknisk muligt. Dette under hensyntagen til, at sikker drift opretholdes, indtil udbud kan ske.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet har sikret udbud af alle de kontrakter vedrørende legacy-systemer på ministeriets område, der fremgik af beretningen.

Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at Skatteministeriet har udbudt kontrakten ESDH. Rigsrevisionen vil imidlertid fortsat følge Skatteministeriets arbejde med de kontrakter, der aldrig har været udbudt – CSC-rammeaftale, KMD Classic og VUR.

Kontrakter med en løbetid på mere end 7 år

14. Statsrevisorerne bemærkede, at det var utilfredsstillende, at der i 24 ud af 72 gennemgåede kontrakter var risiko for leverandørfhængighed og indikationer på, at kontrakterne var indgået med begrænset konkurrence.

Det fremgik af beretningen, at kontrakterne enten havde en løbetid på mere end 7 år, eller at institutionerne kun havde modtaget ét konditionsmæssigt tilbud.

For de 8 kontrakter, der blev indgået med begrænset konkurrence, dvs. hvor kun én leverandør bød, fremgik det af beretningen, at dette kunne skyldes, at det ikke havde været muligt eller attraktivt for andre leverandører at byde på opgaven, og at der kun var få potentielle leverandører på markedet.

De 4 kontrakter med en løbetid på mere end 7 år med kontraktudløb i 2022 eller senere

Moderniseringsstyrelsen

- Indkøbs- og fakturahåndtering for statslige myndigheder og statslige selvejende institutioner.

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelsen

- ESDH-system.

Domstolsstyrelsen

- System for elektronisk sagsbehandling ved domstolene.

DMI

- High Performance Computing.

For de resterende kontrakter, der havde en planlagt kontraktperiode på mere end 7 år, har vi ved denne opfølgning fulgt op på de kontrakter, der enten er tidsubegrænset eller senest har kontraktudløb i 2021. Det drejer sig om de 12 kontrakter, der er vist i tabel 1. Herudover er der 4 kontrakter, der tidligst udløber i 2022. Rigsrevisionen vil følge op på disse 4 kontrakter på et senere tidspunkt.

Tabel 1
Kontrakter, der enten er tidsubegrænsede eller senest har kontraktudløb i 2021

System/kontrakt	Udløb	Udbud (ja/nej)
Forsvarsministeriet		
DeMars	2020	Ja. Har igangsat udbud foråret 2019. Det er ministeriets forventning, at kontraktindgåelse med dertilhørende delkontrakter vil være indgået ultimo 2020.
Uddannelses- og Forskningsministeriet		
Rammekontrakt om EASY- og SIS-systemerne	2021	Ja. Har valgt ikke at genudbyde kontrakt vedr. SIS, men har i stedet indgået kontrakt om udvikling, drift og vedligeholdelse af det nye system esas. Kontrakten blev indgået i 2017.
Sundheds- og Ældreministeriet		
Fælles Medicinkort (drift)	Tidsubegrænset	Nej. Forventer, at et kommende udbud vil strække sig over hele 2020 samt dele af 2021.
Fælles Medicinkort (vedligehold)	Tidsubegrænset	Nej. Forventer, at et kommende udbud vil strække sig over hele 2020 samt dele af 2021.
Finansministeriet		
Navision Stat	Tidsubegrænset	Nej. Gennemfører på nuværende tidspunkt en markedsafdækning som indledende forberedelse til konkurrenceudsættelse.
Nemkonti og Nembetalinger	Tidsubegrænset	Nej. Finansiering af Ny NemKonto indgår på forslag til finanslov med bevilling i 2021 og deraf følgende igangsættelse af udbudsprojektet.
Digital signatur (NemID)	2017	Ja. Afløseren for NemID er opdelt i forskellige udbud målrettet borgere (MitID) og virksomheder (udvikles i regi af NemLog-in3). Udbud er gennemført i perioden 2017-2019. Kontrakttildeling til Nets DanID A/S og NNIT A/S.
Statens Lønssystem (SLS)	2021	Ja. Udbud iværksat. Afventer endelig kontraktindgåelse.
Justitsministeriet		
MX-One	Tidsubegrænset	Ja. Gennemført som miniudbud. Kontraktindgåelse oktober 2017 med TDC A/S. Kontrakten løber i 4 år uden mulighed for forlængelse.
Samordning af nød- og beredskabskommunikation mv.	2021	Nej. Udbud vil forventeligt blive annonceret i løbet af 2020.
Skatteministeriet		
EFI	2017	Ikke relevant. Aktiviteterne i EFI-regi blev lukket ned med udgangen af marts 2019.
Debitormotor	2017	Ikke relevant. Der er gennemført hjemtagelse af udvikling og drift/vedligeholdelse medio 2020.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes redegørelser og dokumentation for udbud og tildeling.

Som det fremgår af tabel 1, så er 5 ud af de 12 kontrakter ikke udbudt.

15. Vores gennemgang på Sundheds- og Ældreministeriets område viser, at de tidsubegrænsede kontrakter Fælles Medicinkort (drift) og Fælles Medicinkort (vedligehold) endnu ikke er blevet udbudt.

Sundhedsdatastyrelsen har i den forbindelse oplyst, at styrelsen forventer, at et kommende udbud vil strække sig over hele 2020 samt dele af 2021.

16. Vores gennemgang på Finansministeriets område viser, at kontrakten om statens lønsystem (SLS) er blev udbudt, men afventer endelig kontraktindgåelse. Derudover viser gennemgangen, at de tidsubegrænsede kontrakter Navision Stat og Varetagelse af NemKonti og Nembetalinger ikke er udbudt.

17. Med hensyn til den tidsubegrænsede kontrakt vedrørende Navision Stat har Finansministeriet oplyst, at Økonomistyrelsen er i færd med at gennemføre en markedsafdækning som indledende forberedelse til konkurrenceudsættelse af den nuværende Navision Stat-løsning.

18. Finansministeriet har i forhold til den tidsubegrænsede kontrakt om varetagelse af NemKonti og Nembetalinger oplyst, at Digitaliseringsstyrelsen har startet projekt Ny NemKonto.

Projektet er blevet risikovurderet i Statens It-råd i september 2019. På grund af manglende finansiering blev projektet sat i bero ultimo 2019 og har siden afventet optagelse på finansloven. Hvis Ny NemKonto optages på finansloven med bevilling i 2021, igangsættes udbudsprojektet i 2021.

19. Vores gennemgang på Justitsministeriets område viser, at kontrakten om samordning af nød- og beredskabskommunikation mv. ikke er blevet udbudt.

Rigspolitiet har oplyst, at udbuddet er under forberedelse, og at udbuddet i henhold til den nuværende tidsplan vil blive annonceret ultimo 2020. Rigspolitiet har i den forbindelse oplyst, at kontrakten med den nuværende leverandør er blevet forlænget til 2021.

20. Med hensyn til Skatteministeriets kontrakt vedrørende EFI, har ministeriet oplyst, at kontrakter vedrørende EFI for henholdsvis udvikling og drift/vedligeholdelse blev delvist konkurrenceudsat igen i slutningen af 2016. Både kontrakter er imidlertid nu fuldt ophørt, og aktiviteterne blev lukket ned med udgangen af marts 2019.

Skatteministeriet har i forhold til Debitormotor oplyst, at DMI's andel af Debitormotorkontrakten er afviklet, og at der er gennemført hjemtagelse af udvikling og drift/vedligeholdelse af DMI medio 2020. I 2018 ophørte udviklingsdelen af kontrakten og blev hjemtaget til varetagelse af Udviklings- og Forenklingsstyrelsen. Debitormotorkontraktens optioner og transitionsbestemmelser blev anvendt til at forlænge drift/vedligeholdelsesdelen af kontrakten under transition til hjemtagelse af drift/vedligeholdelse til Udviklings- og Forenklingsstyrelsen selv.

esas

esas er et nyt studieadministrativt system, der skal anvendes på professionshøjskoler, erhvervsakademier og nogle af de maritime institutioner.

21. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet har igangsat udbud af DeMars, og at Finansministeriet og Justitsministeriet har gennemført udbud af henholdsvis afløseren for Digital signatur (NemID), Statens Lønssystem (SLS) og MX-One. Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at Uddannelses- og Forskningsministeriet har indgået kontrakt om udvikling, drift og vedligeholdelse af det nye system esas som erstatning for rammekontrakten for EASY- og SIS-systemerne.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Finansministeriets arbejde med at udbyde Navision Stat og Varetagelse af NemKonti og Nembetalinger, Sundheds- og Ældreministeriets arbejde med at udbyde Fælles Medicinkort (drift) og Fælles Medicinkort (vedligehold) og Justitsministeriets arbejde med at genudbyde kontrakt om Samordning af nød- og beredskabskommunikation mv.

Endelig vil Rigsrevisionen fortsat følge de 4 kontrakter, der udløber i 2022 eller senere. Kontrakterne vedrører Finansministeriet (Indkøbs- og fakturahåndtering for statslige myndigheder og statslige selvejende institutioner), Forsvarsministeriet (ESDH), Justitsministeriet (System for elektronisk sagsbehandling ved domstolene), Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (High Performance Computing for forecasting weather, ocean and climate).

Finansministeriets arbejde med at understøtte institutionernes styring af udliciteret it- drift og -vedligeholdelse

22. Det fremgik af beretningen, at Finansministeriet siden 2012 havde arbejdet med at understøtte institutionernes styring af udliciteret it-drift og -vedligeholdelse med henblik på at sikre langsigtede og sparsommelige løsninger. Arbejdet var dog blevet sat i bero i 2015. Rigsrevisionen anbefalede derfor, at Finansministeriet genoptog arbejdet.

23. Ministeren for offentlig innovation oplyste i sin redegørelse, at arbejdet med at udarbejde en standarddriftskontrakt var genoptaget og forventedes afsluttet i 2018.

Formålet med en standarddriftskontrakt er bl.a. at bidrage til at understøtte kontraktgrundlaget med grundlæggende aftalemæssige bestemmelser, der bl.a. kan minimere risikoen for leverandøraftængighed. Fx kontraktbestemmelser vedrørende ophør, systemdokumentation og adgang til kildekode.

24. Arbejdet med standardkontrakten er afsluttet, og Finansministeriet har i august 2020 offentliggjort standarddriftskontrakten – KO4.

25. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet har udarbejdet og offentliggjort en standarddriftskontrakt, der kan anvendes på tværs af staten. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.