



**FOLKETINGET  
RIGSREVISIONEN**

**December 2023**

**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)

16. november 2023

RN 1123/23

### I. Baggrund og konklusion

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. Opfølgningen sker med henblik på at vurdere, om ministeriernes initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorerne bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 7. april 2017, 3. september 2020 og 3. maj 2022.

2. Beretningen handlede om, hvorvidt de statslige institutioner havde arbejdet tilstrækkeligt med at undgå at blive afhængige af it-leverandører, når de udliciterede 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. Der er fortsat udestående punkter for Skatteministeriet, Finansministeriet, Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Forsvarsministeriet, som der følges op på i dette notat.

### Konklusion

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet har gennemført udbud af sit it-system. Ligeledes finder Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet er i gang med at udbyde sit it-system. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at disse dele af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Skatteministeriet har indgået tillægsaftaler for 3 legacy-kontrakter. Tillægsaftalerne sikrer, at ministeriet har skabt den nødvendige juridiske forudsætning for, at ministeriet på sigt kan igangsætte udbudsprojekter eller udfase kontrakterne og dermed reducere leverandørafhængigheden. Den samlede tidshorizont for, hvornår udbudsprojekterne vil blive sat i gang, er imidlertid lang og endnu ukendt. Ministeriet er ved at udarbejde planer for den videre udbudsproces, som forventes klar medio 2024.

### Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Finansministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet endnu ikke har igangsat udbudsprocessen for deres 3 kontrakter.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Skatteministeriets arbejde med at udbyde de kontrakter, der aldrig har været udbudt
- Finansministeriets og Indenrigs- og Sundhedsministeriets arbejde med de 3 udestående kontrakter, hvor Rigsrevisionen vurderede, at der var risiko for leverandørafhængighed og indikationer på, at kontrakterne var indgået med begrænset konkurrence.

## II. Status på sagen

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

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

Opfølgningspunkt	Status
1. Skatteministeriets og Justitsministeriets arbejde med at udbyde de kontrakter, der aldrig har været udbudt.	For Justitsministeriet blev punktet afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 3. september 2020. Skatteministeriets initiativer behandles i dette notat og følges fortsat.
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 og følges fortsat for Finansministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Med dette notat lukkes punktet for Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet og Forsvarsministeriet.
3. Finansministeriets arbejde med at understøtte institutionernes styring af udliciteret it-drift og -vedligeholdelse med henblik på at sikre langsigtede og sparsommelige løsninger.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 3. september 2020.

## III. Ministeriernes initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Skatteministeriets, Finansministeriets, Digitaliserings- og Ligestillingsministeriets, Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Forsvarsministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter.

7. Opfølgningen er baseret på redegørelser og dokumentation for ministeriernes udbud og tildeling af kontrakter.

## Kontrakter, der aldrig er blevet udbudt

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Skatteministeriet har indgået tillægsaftaler for 3 legacy-kontrakter. Ministeriet er desuden ved at udarbejde en udfasningsplan for den ene af de 3 kontrakter. Udfasningsplanen vedrører systemkomplekset *VUR*. Tillægsaftalerne er en nødvendig forudsætning for, at ministeriet på sigt kan igangsætte udbudsprojekter for kontrakterne og udfase *VUR* og dermed reducere leverandørafhængigheden. Den samlede tidshorisont for at udbyde legacy-kontrakterne er lang og ukendt. Ministeriet er ved at udarbejde planer for den videre udbudsproces. Planerne forventes klar medio 2024. Rigsrevisionen vil fortsat følge dette arbejde.

8. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at 8 større kontrakter vedrørende it-drift og -vedligeholdelse tilhørende Skatteforvaltningen, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen aldrig havde været udbudt. Statsrevisorerne fandt det endvidere utilfredsstillende, at SKAT, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen ikke havde haft tilstrækkeligt fokus på at konkurrenceudsætte og udbyde kontrakter og reducere afhængigheden af leverandørerne.

9. Det fremgik af Rigsrevisionens notat af 3. september 2020, at kontrakterne i Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen er blevet udbudt. Derfor er opfølgningen afsluttet for henholdsvis Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen.

Vores opfølgning vedrører dermed kun Skatteministeriets 3 legacy-kontrakter: *CSC-rammeaftale* (nu *DXC*), *KMD Classic* og *VUR*.

10. Det fremgik af Rigsrevisionens notat af 3. maj 2022, at Skatteministeriet var i gang med at forhandle tillægsaftaler til de 3 eksisterende legacy-kontrakter med henblik på at sikre de juridiske rammer for, at kontrakterne på et tidspunkt kan blive udbudt. Ministeriet oplyste, at den ene af de 3 legacy-kontrakter, *VUR*, skulle udfases og erstattes af det nye ejendomsvurderingssystem. Tillægsaftalen er en forudsætning for, at det kan ske. Ministeriet forventede, at der var udarbejdet en plan for den samlede udfasning af *VUR* i 2022. Yderligere oplyste Skatteministeriet, at ministeriet forventede en lang tidshorisont for arbejdet, herunder også for udbudsprojekterne.

Vi har ved denne opfølgning derfor fulgt op på indgåelsen af tillægsaftalerne for Skatteministeriets 3 legacy-kontrakter. Formålet med tillægsaftalerne er at sikre de juridiske rammer for kontraktgrundlaget, for at kontrakterne bliver klarere. Derudover er formålet, at Skatteministeriet får overført den nødvendige viden fra leverandørerne, så ministeriet bliver i stand til at gennemføre udbud eller hjemtage driften og vedligeholdelsen af systemerne, i takt med at de moderniseres. Endvidere er formålet også at sikre, at leverandørerne kan opretholde en sikker drift af systemerne, indtil systemerne kan udbudsættes eller hjemtages. Tabel 1 viser status for indgåelsen af tillægsaftalerne.

### Legacy-systemer

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

### CSC-rammeaftale (nu DXC)

Rammeaftale fra 1991, der omfatter en række samfundskritiske it-systemer i Skatteministeriets koncern, herunder systemer, der er centrale for korrekt opkrævning af skatter og afgifter.

### KMD Classic

Rammeaftale fra 2005, der omfatter drift, videreudvikling og vedligeholdelse af en række samfundskritiske legacy-systemer i Skatteministeriets koncern.

### VUR

Kontrakt fra 2012, der omfatter drift, support, vedligeholdelse og videreudvikling af Vurderingssystemet, som er et samfundskritisk it-system, der er centralt for korrekt opkrævning af skatter og afgifter i forhold til fast ejendom.

**Tabel 1**  
**Indgåelse af tillægsaftaler for Skatteministeriets 3 legacy-kontrakter**

System/kontrakt	Indgået tillægsaftale (ja/nej/i gang)
CSC-rammeaftale (nu DXC)	Ja. Tillægsaftale er indgået og underskrevet i april 2021 med ikrafttrædelse den 1. maj 2021.
KMD Classic	Ja. Tillægsaftale er indgået og underskrevet i maj 2022 med ikrafttrædelse den 1. juli 2022.
VUR	Ja. Tillægsaftale er indgået og underskrevet i marts 2023 med ikrafttrædelse den 1. april 2023.

**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af Skatteministeriets redegørelse og dokumentation.

Det fremgår af tabel 1, at Skatteministeriet har indgået tillægsaftaler for *CSC-rammeaftale* (nu DXC), *KMD Classic* og *VUR*, som alle 3 er færdigforhandlet og sat i drift.

11. Skatteministeriet oplyser, at de 3 tillægsaftaler ikke har været sat i udbud, da et tværministerielt udvalg tilbage i 2018 anbefalede, at legacy-tillægsaftalerne blev forhandlet med udgangspunkt i udbudslovens § 80, stk. 3, nr. 2, vedrørende manglende konkurrence af tekniske årsager. Ifølge ministeriet skyldes det, at det ikke var teknisk muligt at udbudssætte de omfattede legacy-systemer på grund af en høj grad af teknisk kompleksitet. Ministeriet oplyser, at de 3 indgåede tillægsaftaler lægger de juridiske og aftalemæssige rammer for, at ministeriet fremadrettet kan igangsætte udbudsprojekter for de legacy-systemer, som indgår i kontrakterne for *CSC-rammeaftale* (nu DXC) og *KMD Classic*, samt for udfasningen af *VUR*. Det betyder, at ministeriet på sigt kan reducere leverandørafhængigheden.

12. *CSC-rammeaftalen* (nu DXC) og *KMD-Classic*-kontrakten omfatter samlet 68 it-systemer. Skatteministeriet oplyser, at det ikke vil være teknisk muligt at udbudssætte kontrakterne i deres helhed. I stedet vil det være funktionaliteten og forretningsunderstøttelsen for de 68 legacy-systemer, som udbudssættes. Ministeriet oplyser også, at tidshorizonten for at udbudssætte de mange legacy-systemer fortsat har et mangeårigt sigte. Ministeriet er i gang med at udarbejde planer for den videre udbudsproces af legacy-systemerne, som forventes klar medio 2024.

Skatteministeriet har desuden udarbejdet en foreløbig udfasningsplan for *VUR*. Ministeriet oplyser, at der løbende udfases delelementer, men at tidsplanen for udfasning af *VUR* først kan konkretiseres fra 2026, hvor det tekniske grundlag for den videre boligbeskatning er kendt. Det er ministeriets forventning, at det fulde *VUR*-system først kan lukkes helt ned i 2035.

## Kontrakter, der er indgået med begrænset konkurrence

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Forsvarsministeriet har gennemført udbud af sit it-system, og at Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet er i gang med at udbyde sit it-system. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende og vurderer derfor, at disse dele af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionens opfølgning viser også, at Finansministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet endnu ikke har igangsat udbudsprocessen for sine 3 kontrakter. Rigsrevisionen vil fortsat følge Finansministeriets og Indenrigs- og Sundhedsministeriets arbejde med at udbyde de resterende 3 kontrakter.

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

14. Det fremgik af beretningen, at kontrakterne enten havde en løbetid på mere end 7 år, eller at institutionerne kun havde modtaget ét tilbud, som levede op til betingelserne.

Flertallet af de 24 kontrakter er siden blevet udbudt, og for enkelte kontrakter var udbud ikke længere relevant, da aktiviteten enten var ophørt eller hjemtaget. Vi har ved denne opfølgning fulgt op på de resterende kontrakter, der ved Rigsrevisionens opfølgning i maj 2022 endnu ikke var blevet udbudt. Det drejer sig om de 5 kontrakter, der er vist i tabel 2.

**Tabel 2**

### Kontrakter, der enten er tidsbegrænsede eller har kontraktudløb i 2022 eller senere

System/kontrakt	Udløb	Udbud (ja/nej/i gang)
<b>Finansministeriet</b>		
Navision Stat	Tidsbegrænset	Nej. Finansministeriet forventer, at der træffes beslutning om et muligt udbud i løbet af 2024.
<b>Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet</b>		
Varetagelse af NemKonti og Nembetalinger	Tidsbegrænset	I gang. Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet har offentliggjort udbudsmaterialet medio oktober 2023.
<b>Indenrigs- og Sundhedsministeriet</b>		
Fælles Medicinkort (drift)	Tidsbegrænset	Nej. Forberedelse af udbuddet sker i 2. halvår 2023. Udbudsprocessen forventes at løbe i 2024 og 2025.
Fælles Medicinkort (vedligehold)	Tidsbegrænset	Nej. Forberedelse af udbuddet sker i 2. halvår 2023. Udbudsprocessen forventes at løbe i 2024 og 2025.
<b>Forsvarsministeriet</b>		
ESDH-system	2022 eller senere	Ja. Udbud er afsluttet for både delaftale 1 og delaftale 2.

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

Det fremgår af tabel 2, at 3 ud af de 5 kontrakter endnu ikke er udbudt, mens én kontrakt er blevet udbudt, og udbudsprocessen er i gang for den sidste undersøgte kontrakt.

#### **Navision Stat**

15. Finansministeriet oplyser, at den eksisterende aftale med leverandøren er uden udløbsdato. Ministeriet oplyser også, at der på trods af en økonomisk fordelagtig kontrakt og høj brugertilfredshed fra statens kunder er truffet beslutning om, at der i 2023 skal udarbejdes en udbudsstrategi for en potentiel erstatning af *Navision Stat*. Ministeriet forventer, at der i løbet af 2024 træffes beslutning om, hvorvidt der skal igangsættes et udbud.

#### **Varetagelse af NemKonti og Nembetalinger (også kaldet Ny NemKonto-projektet)**

16. Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet har medio oktober 2023 offentliggjort udbudsmaterialet for *Ny NemKonto-projektet*. Ministeriet oplyser endvidere, at det er forventningen, at det kommende *NemKonto-system* sættes trinvist i drift fra 2025 frem imod 2027, hvor der er planlagt paralleldrift mellem den eksisterende og den nye løsning. Ministeriet forventer, at den gamle løsning tidligst vil blive lukket ned i starten af 2027.

#### **Fælles medicinkort (drift og vedligehold)**

17. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har tidligere oplyst, at arbejdet med at udbyde systemet blev udsat som følge af COVID-19. Ministeriets forventning var dengang, at projekterne ville blive udbudt i løbet af 2022-2023. Ministeriet oplyser nu, at udbudsarbejdet er blevet yderligere udsat som følge af udviklingen af en række andre nationale sundheds-it-løsninger. Ministeriet oplyser yderligere, at der i 2. halvår 2023 er igangsat et arbejde med at forberede udbuddet. Det omfatter bl.a. fastlæggelsen af målsætninger for det nye kontraktlandskab samt udarbejdelsen af en udbudsstrategi. Endvidere oplyser ministeriet, at der med forslag til finansloven for 2024 er afsat finansiering til gennemførelsen af selve udbuddet. Det er ministeriets forventning, at udbudsprocessen vil blive gennemført i 2024 og 2025.

#### **Forsvarsministeriets ESDH-system**

18. Vores opfølgning på Forsvarsministeriets område viser, at ministeriet har opdelt kontrakten for *ESDH-systemet* på en kontrakt vedrørende drift og teknisk vedligeholdelse af systemet (delaftale 1) og på en kontrakt vedrørende applikationsvedligeholdelse af systemet (delaftale 2).

Opfølgningen viser videre, at der er blevet underskrevet en kontrakt for delaftale 1 om drift og teknisk vedligeholdelse af *ESDH-systemet* med en leverandør i 2023.

I forhold til delaftale 2 om applikationsvedligeholdelse af *ESDH-systemet* oplyser Forsvarsministeriet, at den nuværende leverandør (KMD) har enerettigheder til at vedligeholde og supportere det standardsystem (WorkZone), som *ESDH-systemet* er baseret på, hvorfor kontrakten ikke meningsfuldt kan udbydes på et marked. Forsvarsministeriet oplyser, at kontrakten er indgået med KMD efter udbud med forhandling uden offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse som følge af undtagelsesbetingelser, der følger af Forsvars- og sikkerhedsdirektivet. Ministeriet oplyser, at kontrakten er underskrevet ultimo oktober 2023.

---

19. Hele sagen kan følges på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk) og på [www.ft.dk/Statsrevisorerne](http://www.ft.dk/Statsrevisorerne).

Birgitte Hansen