



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Maj 2022

**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. maj 2022

RN 1106/22

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 notater til Statsrevisorerne af 7. april 2017 og 3. september 2020.

Konklusion

4 ud af 9 kontrakter med risiko for leverandørafhængighed er blevet udbudt eller er i gang med at blive udbudt. Rigsrevisionen finder det således tilfredsstillende, at Justitsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har gennemført udbud for henholdsvis *System for elektronisk sagsbehandling ved domstolene* og *High Performance Computing for forecasting weather, ocean and climate*. Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at Finansministeriet og Justitsministeriet har igangsat udbud af kontrakter vedrørende systemerne *Indkøbs- og fakturahåndtering for statslige myndigheder og selvejende institutioner* og *Samordning af nød- og beredskabskommunikation mv.*

Rigsrevisionen finder ministeriernes initiativer tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Med hensyn til de resterende 5 kontrakter med risiko for leverandørafhængighed vil Rigsrevisionen fortsat følge Finansministeriets arbejde med at udbyde *Varetagelse af Nemkonti og Nembetalinger* og *Navision Stat*, Sundhedsministeriets arbejde med at udbyde *Fælles Medicinkort (drift)* og *Fælles Medicinkort (vedligehold)* samt Forsvarsministeriets arbejde med at udbyde *ESDH-systemet*.

Skatteministeriet har i forhold til de 3 kontrakter - *CSC-rammeaftale (nu DXC)*, *KMD Classic* og *VUR* - som aldrig er blevet udbudt, igangsat moderniseringsinitiativer, som skal være med til at reducere ministeriets leverandørbindinger og på sigt bidrage til, at legacy-systemerne kan udbudssættes eller frigøres fra kontrakterne. Skatteministeriet har herudover indledt kontraktforhandlinger om tillægsaftaler til de eksisterende kontrakter, som skal sikre, at Skatteministeriet bliver i stand til at gennemføre løbende udbud eller eventuelt hjemtage drift og vedligeholdelse af de enkelte systemer, i takt med at systemerne moderniseres. Ministeriet har oplyst, at der fortsat vil være en lang tidshorizont for moderniseringsarbejdet. 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 er 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.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Finansministeriets, Sundhedsministeriets og Forsvarsministeriets arbejde med de 5 udestående kontrakter, hvor Rigsrevisionen vurderede, at der var risiko for leverandørafhængighed og indikationer på, at kontrakterne var indgået med begrænset konkurrence
- Skatteministeriets arbejde med at udbyde de kontrakter, der aldrig har været udbudt.

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

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

Opfølgingspunkt	Status
1. Skatteministeriets og Justitsministeriets arbejde med at udbyde de kontrakter, der aldrig har været udbudt.	Skatteministeriets initiativer behandles i dette notat. Opfølgningen vedrørende Justitsministeriets initiativer er afsluttet i notat til Statsrevisorerne af 3. september 2020.
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.	Blev afsluttet i notat af 3. september 2020.

5. 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

6. Vi gennemgår i det følgende Skatteministeriets, Finansministeriets, Sundhedsministeriets, Justitsministeriets, Forsvarsministeriets og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets 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

7. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at 8 større kontrakter vedrørende it-drift og -vedligeholdelse aldrig havde været udbudt. Kontrakterne tilhører Skatteforvaltningen, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen. 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.

8. Som det fremgår af notat af 3. september 2020, var 3 kontrakter i Rigspolitiet, én kontrakt i Domstolsstyrelsen samt én kontrakt i Skatteforvaltningen blevet udbudt. I dette notat følges der derfor alene op på de kontrakter, som endnu ikke er blevet udbudt. Vores opfølgning vedrører følgende legacy-kontrakter på Skatteministeriets område: *CSC-rammeaftale* (nu DXC), *KMD Classic* og *VUR*.

9. Ved Rigsrevisionens opfølgning i september 2020 vurderede Skatteministeriet, at transformationen af it-legacy-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. Skatteministeriet oplyste også, at ministeriet vurderede, at håndteringen af legacy-udfordringen ville tage 15 år eller mere.

10. Skatteministeriet oplyser nu, at ministeriet har foretaget indledende analyser af legacy-udvalgets anbefaling om at udskifte legacy-systemerne startende med de mindst komplicerede systemer. De indledende analyser viser, at udskiftningerne vil resultere i store og omfattende projekter. Endvidere oplyser Skatteministeriet, at erfaringer fra ministeriets nuværende programmer viser, at store projekter og programmer medfører betydelige risici i forhold til tidsplaner og omkostninger. Skatteministeriet har derfor og på baggrund af dialog med It-tilsynet justeret tilgangen til legacy-håndtering med henblik på at gennemføre en gradvis modernisering af de eksisterende systemer via mindre, afgrænsede projekter. Skatteministeriet oplyser, at denne tilgang reducerer den overordnede projektrisiko ved legacy-moderniseringen.

11. Skatteministeriet oplyser, at ministeriet på den baggrund har igangsat 3 større moderniseringsinitiativer, som er tilrettelagt ud fra ovenstående tilgang. Det drejer sig om kodekonvertering af *Erhvervsystemet* (ESLE-projektet) samt levetidsforlængelse af 3S og *SKAT-Ligning*. I den forbindelse forventer Skatteministeriet, at beregning af selskabsskat i 3S i 2023 kan flyttes til et nyere system, som er udbudssat og driftes af en ekstern leverandør. Moderniseringsinitiativerne forventes at kunne reducere ministeriets leverandørbindinger og bidrager på sigt til, at systemerne kan udbudssættes eller frigøres fra kontrakterne. De 3 moderniseringsinitiativer indgår som en delmængde af kontrakterne med KMD og DXC, som er de nuværende leverandører. Skatteministeriet oplyser, at der fortsat vil være en lang tidshorizont for moderniseringsarbejdet.

12. Skatteforvaltningen har indledt kontraktforhandlinger med leverandørerne med baggrund i udbudslovens undtagelsesbestemmelse (§ 80), som bl.a. skal sikre, at Skatteforvaltningen bliver i stand til at gennemføre løbende udbud eller eventuelt hjemtage drift og vedligeholdelse af de enkelte systemer, i takt med at de moderniseres, samt at leverandørerne opretholder sikker drift af systemerne, indtil de enkelte systemer moderniseres, og driften af de nye systemer kan sættes i udbud eller hjemtages. Skatteministeriet forhandler tillægsaftaler til de eksisterende kontrakter, som skal sikre kontraktuelle rammer for legacy-moderniseringen samt præcisere, hvilke ydelser DXC og KMD er forpligtet til at levere, samt hvordan DXC og KMD er forpligtet til at bidrage med vidensoverdragelse, udfasning og levetidsforlængelser.

Hvad angår tillægsaftalen for *CSC-rammeaftale* (nu DXC), oplyser Skatteministeriet, at forhandlingerne er afsluttet, og tillægsaftalen er indgået med virkning fra den 1. maj 2021. Ministeriet oplyser, at transitionen over i den nye aftale er afsluttet.

Derudover oplyser Skatteministeriet, at forhandlingerne for en tillægsaftale til *KMD Classic* pågår, mens forhandlingerne vedrørende en tillægsaftale til *VUR*-kontrakten afventer endelig indgåelse af tillægget til *KMD Classic*, da væsentlige bilag forventes at kunne overføres til tillægsaftalen til *VUR*-kontrakten. I forbindelse med *VUR*-kontrakten oplyser Skatteministeriet også, at det igangværende ejendomsdataprogram vil frigøre Skatteforvaltningens øvrige systemer fra de datamæssige bindinger til *VUR*-systemet og bidrage til, at dette system kan lukkes. Der forventes at foreligge en plan for den samlede udfasning af *VUR* i 2022.

13. Rigsrevisionen finder det positivt, at Skatteministeriet har igangsat moderniseringsinitiativer, der skal være med til at reducere ministeriets leverandørbindinger og på sigt bidrage til, at systemerne kan udbudssættes eller frigøres fra kontrakterne. Rigsrevisionen konstaterer samtidig, at Skatteministeriet har indledt kontraktforhandlinger om tillægsaftaler til de eksisterende kontrakter, som skal sikre, at Skatteforvaltningen bliver i stand til at gennemføre løbende udbud eller eventuelt hjemtage drift og vedligeholdelse af de enkelte systemer, i takt med at de moderniseres. Skatteministeriet oplyser, at der fortsat vil være en lang tidshorisont for moderniseringsarbejdet. Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets arbejde med de 3 kontrakter, der aldrig har været udbudt – *CSC-rammeaftale* (nu DXC), *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 leverandørafhængighed 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.

I notat af 3. september 2020 fremgår det, at 5 kontrakter efter afgivelsen af beretningen i 2016 er blevet udbudt, mens udbud for 2 kontrakter på Skatteministeriets område ikke var relevant alligevel, da aktiviteten enten er blevet lukket eller hjemtaget.

Vi har ved denne opfølgning fulgt op på de resterende kontrakter, der enten er tidsbegrænset eller har kontraktudløb i 2021 eller senere. Det drejer sig om de 9 kontrakter, der er vist i tabel 1.

Tabel 1

Kontrakter, der enten er tidsbegrænsede eller har kontraktudløb i 2021 eller senere

System/kontrakt	Udløb	Udbud (ja/nej/i gang)
Finansministeriet		
Navision Stat	Tidsbegrænset	Nej. Økonomistyrelsen vurderer på baggrund af en markedsafdækning, at de på nuværende tidspunkt har en økonomisk attraktiv kontrakt.
Indkøbs- og fakturahåndtering for statslige myndigheder og selvejende institutioner	2022 eller senere	I gang. EU-genudbud i gang. Kontrakttildeling forventes medio 2022 med en ordinær kontraktlængde på 6 år.
Varetagelse af Nemkonti og Nembetalinger	Tidsbegrænset	Nej. Digitaliseringsstyrelsen forventer at have påbegyndt udbudsprocessen i løbet af 2022.
Sundhedsministeriet		
Fælles Medicinkort (drift)	Tidsbegrænset	Nej. Udbuddet er ikke blevet igangsat på grund af manglende resurser til gennemførelsen af udbuddet. Arbejdet med at forberede udbuddet er igangsat i 1. halvår 2022, og udbudsprocessen forventes afsluttet i løbet af 2023.
Fælles Medicinkort (vedligehold)	Tidsbegrænset	Nej. Udbuddet er ikke blevet igangsat på grund af manglende resurser til gennemførelsen af udbuddet. Arbejdet med at forberede udbuddet er igangsat i 1. halvår 2022, og udbudsprocessen forventes afsluttet i løbet af 2023.
Justitsministeriet		
Samordning af nød- og beredskabskommunikation mv.	2021	I gang. Udbudsmaterialet er offentliggjort og prækvalifikation igangsat, mens forhandlingerne forventes gennemført i 2. halvår 2022.
System for elektronisk sagsbehandling ved domstolene	2022 eller senere	Ja. Kontraktindgåelse i februar 2018 med It-Relation, som løber i 4 år. Domstolsstyrelsen har i september 2021 forlænget kontrakten ét år, så kontrakten nu har udløb i januar 2023.
Forsvarsministeriet		
ESDH-system	2022 eller senere	Nej. Udbud er under forberedelse. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse forventer, at kontrakter underskrives med fremtidige leverandører i slutningen af 2022.
Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet		
High Performance Computing for forecasting weather, ocean and climate	2022 eller senere	Ja. Kontraktindgåelse i september 2021 med Hewlett Packed Enterprise.

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

Som det fremgår af tabel 1, så er 5 ud af 9 kontrakter endnu ikke udbudt, mens udbudsprocessen fortsat er i gang for 2 ud af de resterende 4 kontrakter.

15. Vores gennemgang på Finansministeriets område viser, at den tidsubegrænsede kontrakt for *Navision Stat* ikke er blevet udbudt. Ifølge Økonomistyrelsen er grunden til, at kontrakten endnu ikke er udbudt, at Økonomistyrelsen i 2020 fik lavet en ekstern markedsafdækning, der viste, at der ved en kommende kontrakt må forventes en højere løbende licenspris, og at Økonomistyrelsen på nuværende tidspunkt har en økonomisk attraktiv kontrakt. Økonomistyrelsen oplyser, at styrelsen i 2022 vil undersøge muligheden for at reducere de estimerede omkostninger ved omlægning til en ny løsning, som vil muliggøre en økonomisk mere bæredygtig businesscase.

Det er Økonomistyrelsens vurdering, at der tidligst vil kunne træffes en beslutning om udskiftning af løsningen i 2024, og at der derefter tidligst vil kunne foretages en total udfasning af den eksisterende løsning i 2029.

I forhold til kontrakten for *Indkøbs- og fakturahåndtering for statslige myndigheder og selvejende institutioner* oplyser Økonomistyrelsen, at styrelsen har initieret et EU genudbud og prækvalificeret et antal leverandører. Udbudsprocessen og kontrakttildeling forventes afsluttet medio 2022.

16. Med hensyn til den tidsubegrænsede kontrakt vedrørende *Varetagelse af Nemkonti og Nembetalinger* (også kaldet Ny NemKonto-projektet) viser vores gennemgang, at kontrakten endnu ikke er blevet udbudt.

Digitaliseringsstyrelsen oplyser, at styrelsen forventer at påbegynde udbudsprocessen i løbet af 2022 og at kunne idriftsætte *Ny NemKonto* i 2024. Herefter vil der for en periode være behov for paralleldrift med den gamle løsning for at sikre kontinuitet i udbetalingerne og adgang til historiske betalinger.

17. Vores gennemgang på Sundhedsministeriets område viser, at kontrakterne for *Fælles Medicinkort (drift)* og *Fælles Medicinkort (vedligehold)* endnu ikke er blevet udbudt. Sundhedsministeriet oplyser, at der i 2021 blev etableret finansiering via finansloven for 2021, men på grund af et højt aktivitetsniveau i forbindelse med COVID-19 i 2021 har der ikke været de nødvendige resurser til gennemførelsen af udbuddene. Sundhedsministeriet oplyser endvidere, at arbejdet med at forberede udbuddene er igangsat i 1. halvår 2022, og at udbudsprocessen forventes afsluttet i løbet af 2023. Det endelige tidspunkt for *gennemførelsen* af en eventuel transition til en ny leverandør forventes at kunne ske inden udgangen af 2023, men afventer endelig fastlæggelse af udbudsstrategi mv.

18. Vores gennemgang på Justitsministeriets område viser, at kontrakten for *Samordning af nød- og beredskabskommunikation mv.* er i gang med at blive udbudt.

Justitsministeriet har tidligere oplyst, at ministeriet forventede at kunne annoncere et udbud i løbet af 2020. Justitsministeriet oplyser nu, at udbuddet blev forsinket, da regeringen har gennemført en proces, hvor rammerne for det planlagte udbud har været gransket nærmere, men processen er nu afsluttet. Folketingets Finansudvalg tiltrådte i december 2021, at Rigspolitiet kan fortsætte arbejdet med udbuddet.

Udbuddet er blevet offentliggjort medio januar 2022, og leverandørerne kan søge om prækvalifikation frem til starten af marts 2022. Rigspolitiet oplyser, at det er forventningen, at de prækvalificerede tilbudsgivere får udbudsmaterialet i starten af maj 2022. Det er herefter Rigspolitiets forventning, at forhandlingerne gennemføres i 2. halvår 2022, hvilket dog kan række ind i begyndelsen af 2023.

19. Gennemgangen på Justitsministeriets område viser endvidere, at kontrakten for *System for elektronisk sagsbehandling ved domstolene* er blevet udbudt. Kontrakten trådte i kraft i februar 2018 for en 4-årig periode med mulighed for forlængelse. Domstolsstyrelsen oplyser, at styrelsen i september 2021 har forlænget kontrakten ét år, så kontrakten nu har udløb i januar 2023.

20. Vores gennemgang på Forsvarsministeriets område viser, at ministeriet er ved at forberede udbud af kontrakten for *ESDH-systemet*.

Forsvarsministeriet oplyser, at et udbud af ydelserne omfattet af *ESDH-kontrakten* er under forberedelse og har været det siden 2. kvartal 2021, hvor der blev etableret et formelt udbudsprojekt. Udbuddet vil blive varetaget af Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI). Forsvarsministeriet oplyser, at ministeriet planlægger et såkaldt multi-vendor-setup, hvilket betyder, at der vil være flere leverandører, der samlet vil skulle levere de relevante ydelser til *ESDH-systemet*. Det er Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses forventning, at kontrakten underskrives med de fremtidige leverandører i slutningen af 2022.

21. Vores gennemgang på Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets område viser, at kontrakten for *High Performance Computing for forecasting weather, ocean and climate* er blevet udbudt.

DMI har i 2021 gennemført et udbud og indkøbt en ny supercomputer, med henblik på at den er i drift ved årsskiftet 2022/23. Den gamle kontrakt udløber i 2023. Den nye kontrakt blev tildelt i september 2021.

22. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har gennemført udbud for henholdsvis *System for elektronisk sagsbehandling ved domstolene* og *High Performance Computing for forecasting weather, ocean and climate*. Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at Finansministeriet og Justitsministeriet har igangsat udbud af *Indkøbs- og fakturahåndtering for statslige myndigheder og selvejende institutioner* og *Samordning af nød- og beredskabskommunikation mv.*

Rigsrevisionen vil fortsat følge Finansministeriets arbejde med at udbyde *Varetagelse af Nemkonti og Nembetalinger* og *Navision Stat*, Sundhedsministeriets arbejde med at udbyde *Fælles Medicinkort (drift)* og *Fælles Medicinkort (vedligehold)* samt Forsvarsministeriets arbejde med at udbyde *ESDH-systemet*.