

**Skriftlig evaluering af beretninger fra 2016**

DATO:

EVALUATOR: Pernille Kræmmergaard

**Beretning: Besparelspotentialet ved obligatorisk Digital Post på ca. 1 mia. kr. om året**

1. Er problemstillingen velbegrunderet og relevant?

Rigsrevisionen tog i maj 2015 initiativ til undersøgelsen og beretningen handler om, hvorvidt der er udsigt til, at de offentlige myndigheder sparer ca. 1 mia. kr. om året ved at overgå til obligatorisk Digital Post.

Digital post er en del af den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011 – 2015 og er ifølge Rigsrevisionen målt på besparelspotentialet det væsentligste initiativ i strategien. Af strategien fremgår det at initiativernes gevinster skal dokumenteres. Besparelspotentialet var ifølge Rigsrevisionens beretning en af hovedbegrundelserne for at indføre Digital Post.

Ved Folketingets behandling af lovforslaget i 2012 udtalte den daværende finansminister, at digitaliseringen af kommunikationen mellem borgerne og det offentlige først og fremmest handlede om at spare penge og samtidig give god og flexible services. Da lovforslaget om Digital Post blev fremsat i 2012, fremgik det, at besparelspotentialet ved at indføre Digital Post udgjorde op mod 1 mia. kr. om året. Og det fremgik også at disse besparelser skulle kvalificeret.

Kvalificeringen af besparelspotentialet blev efterfølgende foretaget af Digitaliseringsstyrelsen under Finansministeriet og styrelsens beregninger viste et besparelspotentiale på 1,142 mia. kr. ved fuld indfasning i 2015. Besparelspotentialet består af lavere udgifter til porto og materialer samt lavere udgifter til løn og overhead. Besparelspotentialet på ca. 1 mia. kr. blev ifølge beretningen gentaget i 2014 af den daværende finansminister.

Loven om Digital post blev vedtaget i 2012, med ansvaret placeret hos Finansministeriet. Loven gør det obligatorisk for borgere og virksomheder at modtage digital post fra offentlige myndigheder. Virksomheder har fra november 2013 være forpligtede til at modtage digital post fra offentlige myndigheder og borgerne fra november 2014. Offentlige myndigheder har derimod ikke været forpligtet til at sende breve via Digital Post. De har kunnet vælge at

sende anden type post. For at indfri besparelspotientialet udregnet af Digitaliseringsstyrelsen, skal myndighederne samlet set omlægge 80% af alle forsendelse til borgere og virksomheder til digitale forsendelser.

Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at det hverken politisk eller administrativt er besluttet, at overgangen til Digital Post skal medføre en økonomisk besparelse på ca. 1 mia. kr. om året ved fuld indfasning i 2015 (side 8).

Problemstillingen vurderes til at være velbegrundet, mens relevansen syntes svækket eftersom besparelserne hverken administrative eller politiske er besluttet.

2. Er der en tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen?

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om det er sandsynligt, at de offentlige myndigheder kommer til at spare ca. 1. mia. kr. om året ved at indføre Digital Post.

Undersøgelsen handler udelukkende om, hvorvidt det er sandsynligt, at de offentlige myndigheder kommer til at indfri besparelspotientialet og ikke om, om indførelsen af Digital Post giver en god og fleksible service.

Undersøgelsen bygger på interviews med myndigheder og gennemgang af dokumenter, og Digitaliseringsstyrelsens har drøftet potentialeberegning med en lektor fra institut for Datalogi fra Aalborg Universitet.

I kapitel 2 undersøges forudsætningerne for beregningen af besparelspotientialet ved Digital Post og omkostninger i potentialeberegningen, samt om udmøntningen af potentialet og opfølgningen på besparelserne.

Rigsrevisionen har i undersøgelsen, gennemgået en række dokumenter, herunder potentiale besparelseberegningen, med det formål at få viden om, hvilke data og forudsætninger, der er anvendt i beregningen af besparelspotientialet og for at få viden om de aftaler, der er indgået om udmøntningen af og opfølgning på besparelserne. Derudover har der været afholdt møder med Digitaliseringsstyrelsen og udvalgte myndigheder, hvor formålet har været at forstå rammebetingelserne for besparelserne og at forstå beregningen af besparelspotientialet og de anvendte forudsætninger. Endeligt at der indtaget eksempler, fra tre statslige myndigheder, hvor formålet har været at belyse hvordan besparelspotientialet udmøntes. Derudover er KL og Danske Regioner spurgt om, hvordan udmøntningen og opfølgningen er sket.

I kapitel 2.1 undersøges om det beregnede besparelspotentiale ved digital post kan indfries, først i forhold til besparelserne ved porto- og materialer dernæst i forhold til besparelser ved løn- og overhead. I kapitel 2.2 undersøges om Digitaliseringsstyrelsens potentialeberegning medtager relevante omkostninger for offentlige myndigheder ved at indføre Digital Post. I kapitel 2.3 undersøges om Finansministeriet har sikret, at besparelspotentialet er udmøntet i budgetreduktioner eller aftaler om besparelser i hhv. kommuner og regioner og i staten. For at følge udmøntningen i sidstnævnte er der udvalgt 3 statslige myndigheder, hvor der er undersøgt om disse forventer at indfri besparelspotentialet. I kapitel 2.4 undersøges det om der fra Digitaliseringsstyrelsens side er sket en opfølgning på det beregnede besparelspotentiale.

Der vurderes at være en sammenhæng mellem formålet, delmål og analyse.

3. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen, og er konklusionerne velbegrundede?

Der er en tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen, og konklusionerne syntes velbegrundede i forhold til den faktiske undersøgelse der er lavet.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Under punkt 1. ovenfor vurderes relevansen af problemstillingen svækket eftersom besparelserne hverken administrative eller politiske er besluttet. Beretningen vurderes dog til at give et såvel relevant som interessant indblik i praksis i forbindelse med beregninger af potentielle besparelse, brug af business cases og realisering af gevinster ved nye it- og digitaliseringsprojekter i såvel Digitaliseringsstyrelsen som i andre offentlige myndigheder. Dette giver anledning til at stille spørgsmålet, om undersøgelsen, analysen og den indsigt beretningen giver i øvrigt, i virkeligheden, er mere interessant og relevant i relation til ovenfor nævnte praksis, end om det beregnede besparelspotentiale på 1 mia. kr. ved indførelse af Digital Post kan indfries.

Rigsrevisionen har ikke efterprøvet, om de faktiske priser på at sende et brev via Digital Post og myndighedernes tidsbesparelser svarer til forudsætningerne i potentialebesparelserne beregningerne. Derved vanskeliggøres en vurdering af om de priser der indgår i beregningerne er for høje, korrekte eller for lave. Dette kunne Rigsrevisionen have overvejet. I litteraturen om projektledelse næves der, at der i opstartsfasen af projekter kan forekommer optimistiske beregninger for at opnå godkendelse af projektet.

I andre beretninger er der anført anbefalinger fra Rigsrevisionen. Dette er ikke tilfældet i denne beretning. Rigsrevisionen kunne have overvejet om den på baggrund af undersøgelsen kunne have udarbejdet anbefalinger til Digitaliseringsstyrelsen til brug i dennes fremtidige besparelspotentiale beregninger ved it og –digitaliseringsprojekter og anbefalinger til Finansministeriet om omkring udmøntning af besparelser på det statslige område kunne udvikles og praktiseres.

Det bemærkes, at den del af formålet med at indføre Digital Post med henblik på at give en god og fleksible service, ikke behandles i beretningen. Beretningen omhandler således ikke disse kvalitative gevinster ved indførelse af Digital Post. Kvalitative gevinster nævnes i litteraturen om gevinstrealisering ved it-projekter ofte som relevante at medtage i business casen også.

Det bemærkes at der i konklusionen på side 2 fremgår at aftalerne på det kommunale og regionale område svarer omtrent til det beregnede besparelspotentiale. Bloktilskuddene er blevet reduceret med knap halvdelen af det aftalte beløb, mens resten af besparelserne er blevet i kommunerne og regionerne til anvendelse af borgernær velfærd. Her kunne Rigsrevisionen, hvis der havde været et større fokus i undersøgelsen på om besparelserne faktisk er realiseret og ikke blot udmøntet som reduktion i bloktilskuddene, have valgt at undersøge om besparelser ved overgangen til Digital Post faktisk svarer til reduktionen i bloktilskuddene, og også om besparelser på løn og overhead anvendes til borgernær velfærd, som det fremgår af aftalerne.

*Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)*

Tilfredsstillende	x
Ikke tilfredsstillende	

### **Beretning: Hospitalslægers Bibeskæftigelse**

1. Er problemstillingen velbegrunder og relevant?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i december 2015. Beretningen handler om hospitalslægers bibeskæftigelse.

Hospitalslæger kan ligesom andre offentlige ansatte have bibeskæftigelse. Og med den nuværende organisering af sundhedssystemet er en vis form for bibeskæftigelse blandt læger en forudsætning for at et sammenhængende sundhedsvæsen.

Rigsrevisionen anfører, at der kan være en række uhensigtsmæssigheder forbundet med lægernes bibeskæftigelse, som kan påvirke deres arbejde på hospitalerne som fx interessekonflikter mellem hovedbeskæftigelsen og bibeskæftigelsen, lægerne kan blive mindre fleksible, og endeligt kan det have direkte konsekvenser for patientsikkerheden, hvis lægerne ikke er udhvilede på grund af deres bibeskæftigelse.

I 2008 blev der mellem Regionernes Lønnings- og Takstnævn og 2 af de lægefaglige organisationer indgået en aftale om oplysningspligt ved bibeskæftigelse for hospitalslægerne. Ifølge aftale skal lægelige chefer, overlæger og afdelingslæger orientere ansættelsesmyndigheden om deres bibeskæftigelse. I 2015 blev aftalen opdateret og det blev præciseret, at det kun var ovenstående læger der havde oplysningspligt og ikke øvrige hospitalslæger.

Det fremgår af aftalen, at lægers indsats i hovedbeskæftigelsen hverken i tid eller indhold må påvirkes negativt af en eventuel bibeskæftigelse, og den må ikke gøre arbejdet med tilrettelæggelse af arbejdet på hospitalet vanskelig eller forringe fleksibiliteten på hospitalet. Som en del af aftale er der udarbejdet en vejledning med krav til lægernes bibeskæftigelse. Af denne vejledning fremgår det at lægernes ved brug af hospitalet lokaler, udstyr og hjælpepersonale mv. i forbindelse med bibeskæftigelse skal betale herfor, og at den tid som hospitalslægerne anvender til gøremål i regi af bibeskæftigelsen skal modregnes i arbejdstiden.

I 2014 blev trådte nye regler i kraft om lægers tilknytning til lægesmiddelindustrien, som skulle skabe nye og klare rammer for samarbejdet. I henhold til loven skal læger og andre sundhedspersoner ansøge eller anmelde til Lægemiddelstyrelsen, hvis de er tilknyttet lægemiddel- og medicovirksomheder eller til specialforretninger med medicinsk udstyr.

For at sikre en fornuftig balance mellem et velfungerende sundhedsvæsen på den ene side og for at sikre at bibeskæftigelsen ikke får negative konsekvenser for behandlingen af patienter og hospitalets resurser på den anden, vurderes det af Rigsrevisionen at det er vigtigt at aftalen om oplysningspligt for læger med oplysningspligt overholdes. Det er regionerne der har ansvaret for driften af hospitalerne, og det dermed er regionernes og hospitalsledelsernes opgave at sikre, at lægernes bibeskæftigelse ikke påvirker deres arbejde på hospitalet og patientsikkerheden negativt.

Samtidigt vurderes det af Rigsrevisionen, at det er vigtigt at der til Lægemedelstyrelse retmæssigt ansøges og anmeldes ved tilknytning til lægemiddel- og medicovirksomheder og specialforretninger med medicinsk udstyr forbindelse med bibeskæftigelsen og at de på baggrund af stikprøver kontrollerer lægers og andre sundhedspersoners tilknytning til lægemiddelindustrien for at undgå habilitetsproblemer.

I 2014 var der 8.877 ansatte hospitalslæger som var omfattet af oplysningspligten og 11.076 øvrige hospitalslæger der ikke var. Ifølge rigsrevisionens beregninger er mere end hver anden læge havde et bi-lønmodtagerjob i 2014 (side 6 i beretningen). Rigsrevisionen giver ud fra deres beregninger et forsigtigt skøn på de samlede indtægter for lægernes bibeskæftigelse ligger på ca. 1 mia. kr.

Problemstillingen syntes både særdeles relevant og velbegrundet.

2. Er der en tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen?

Undersøgelsen har ifølge beretningen to formål:

1. at vurdere, om regionerne sikrer, at hospitalslægenes bibeskæftigelse er forenelig med deres arbejde på hospitalet i henhold til den centrale aftale om oplysningspligt ved bibeskæftigelse samt de øvrige regler og retningslinjer på området.
2. at vurdere, om Lægemedelstyrelsen sikrer, at hospitalslægenes tilknytning til lægemiddelindustrien ikke er i strid med reglerne på området.

I beretningen besvares følgende to spørgsmål:

1. Følger regionernes de gældende regler og retningslinjer om hospitalslægenes bibeskæftigelse, som skal være med til at sikre, at bibeskæftigelsen ikke har negative konsekvenser for behandlingen af patienter og hospitalets resurser?
2. Følger Lægemiddelstyrelsen op på, om hospitalslægenes tilknytning til lægemiddelindustrien er i overensstemmelse med reglerne på området?

Det første formål og første spørgsmål behandles i beretningens kapitel 2 (fra side 9 – 30) og det andet formål og andet spørgsmål behandles i kapitel 3 (fra side 31 – 37).

For opfylde de to formål og besvare de to spørgsmål anvender Rigsrevisionen et rigt og mangfoldigt empirisk materiale. Den metodiske tilgang til undersøgelsen fremgår velbeskrevet i bilag 1.

I kapitel 2 undersøger Rigsrevisionen, hvorvidt regionerne følger den centrale aftale om oplysningspligt ved bibeskæftigelse og de øvrige regler og retningslinjer på området, samt om regionerne sikrer, at bibeskæftigelsen ikke får negative konsekvenser. Rigsrevisionen har udvalgt 3 regioner til at indgå i undersøgelsen; Region Sjælland, Region Syddanmark og Region Hovedstaden – og der redegøres fyldestgørende for hvorfor netop disse regioner er udvalgt. I de tre regioner er der yderligere udvalgt og besøgt 22 afdelinger på 9 hospitaler. Her er det dog uklart hvad udvælgelseskriterierne har været for disse 22 afdelinger og 9 hospitaler.

For at opfylde det første formål med undersøgelsen er der foretaget 5 delanalyser. I den første delanalyse (2.1.) undersøges om regionerne egne retningslinjer for hospitalslægenes oplysningspligt følger og udmønter den overordnede aftale på området. Her er de tre udvalgte regioners retningslinjer gennemgået i relation til den centrale aftale, der er igået mellem Regionernes Lønning- og Takstnævn og 2 lægefaglige organisationer. I denne aftale er der oplyst 4 former for bibeskæftigelse, listen er dog ifølge sekretariatet for Regionernes Lønning- og Takstnævn, ikke udtømmende. Det fremgår dog ifølge Rigsrevisionen ikke af aftalen, om der er tale om en udtømmende liste eller ej.

I den anden delanalyse (2.2.) undersøges om regionerne har en praksis for at indhente oplysninger om lægenes bibeskæftigelse, der sikrer, at de følger den centrale aftale og regionernes egne retningslinjer, og om hospitalerne har tilstrækkelig viden om lægenes bibeskæftigelse til at kunne vurdere, om bibeskæftigelsen er forenelig med arbejdet på hospitalet. Her har Rigsrevisionen undersøgt de tre udvalgte regioners oplysningsskemaerne og om disse skemaer opfylder de 4 forhold som den centrale aftale på området foreskriver at lægerne skal orienteres om ved bibeskæftigelse. Dernæst har Rigsrevisionen

undersøgt regionernes praksis for at indhente oplysninger og regionernes årlige opgørelse af bibeskæftigelse. Til disse analyser har Rigsrevisionen gennemgået såvel oplysningskemaerne, anvendt resultaterne fra såvel interviews som fra spørgeskemaundersøgelsen, egen beregninger som er lavet på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik samt regionernes egne opgørelser fra 2014.

I tredje delanalyse (2.3.) undersøges det om hospitalerne sikre at lægernes oplysninger om bibeskæftigelse bliver anvendt til at vurdere lægernes bibeskæftigelse, og hvordan hospitalerne vurderer om bibeskæftigelsen er forenelig med hovedbeskæftigelsen. Her har Rigsrevisionen undersøgt de ledende overlægers vurdering og drøftelse af de oplysningspligtige hospitalslægers bibeskæftigelse, ved først at undersøge om de ledende overlæger får de oplysninger, der er indsamlet, og dernæst om oplysninger vurderes af de ledende overlæger. Til disse analyser er der primært anvendt såvel dokumentarisk materiale samt resultater fra interviews på de udvalgte afdelinger og hospitaler. Rigsrevisionen har også undersøgt de ledende overlægers vurdering af bibeskæftigelse blandt hospitalslæger uden oplysningspligt. Hertil syntes der at have været anvendt interviews på hospitalerne og med de ledende overlæger, og Rigsrevisionens opgørelse på baggrund af data fra Danmarks Statistik om omfanget af bibeskæftigelse blandt hospitalslæger uden oplysningspligt. Til sidst i delanalysen undersøges de ledende hospitalsledelsens vurdering af de ledende overlægers bibeskæftigelse. Dette gøres ved først at undersøge grundlaget for hospitalsledelsens vurdering, og dernæst omfanget af de ledendes overlægers bibeskæftigelse. Til undersøgelsen af grundlaget er der anvendt interviews med hospitalsledelsen på de udvalgte hospitaler. Til undersøgelsen af omfanget er der yderligere anvendt egne beregninger på baggrund af tal fra Danmarks Statistik.

I fjerde delanalyse (2.4.) undersøges det om lægernes bibeskæftigelse har indflydelse på hospitalets tilrettelæggelse af arbejdet, og om der er mulige interessekonflikter ved lægernes bibeskæftigelse i forhold til at visitere patienter. I analysen af arbejdstilrettelæggelsen beskriver Rigsrevisionen forskellige praksisser og eksempler fra de udvalgte afdelinger fra deres undersøgelse og beregner på baggrund af tal fra Danmarks Statistik, de oplysningspligtige hospitalslægers indtægter fra bi-lønmodtagerjob, ud fra Rigsrevisionens forudsætning om, at hvis der tjenes relativt meget på bibeskæftigelse så hænger det sammen med, at der arbejdes tilsvarende mange timer i bibeskæftigelsen. I analysen af visitering af patienter er der anvendt oplysninger fra de 3 regionerne og sagsgennemgang.

I femte delanalyse (2.5.) undersøges det om det arbejde lægerne udfører for andre på hospitalet, belaster hospitalets resurser. Først undersøges lægernes overenskomst og dernæst er omfanget af alle hospitalslægers honorarindtæg-



ter på baggrund af oplysninger fra Danmarks Statistik opgjort. Dernæst undersøges, ud fra interviews og oplysninger fra de 3 regioner og de 22 besøgte afdelinger, praksis omkring de tre typer af bibeskæftigelse som kategoriseres som "arbejde som udføres for andre på hospitalet" i de 3 regioner; udarbejdelse af speciallægeerklæringer, udarbejdelse af attester og blodprøver for politiet.

I kapitel 3 undersøges om Lægemiddelstyrelsen følger op på om hospitalslægenes tilknytning til lægemiddelindustrien er i overensstemmelse med reglerne på området. Til undersøgelsen har Rigsrevisionen inddraget i alt 42 sager om anmeldelser og ansøgninger fra hospitalslæger til Lægemiddelstyrelsen.

For at opfylde den andet formål med undersøgelsen har Rigsrevisionen foretaget to delanalyser. Den første delanalyse (3.1.) undersøger Lægemiddelstyrelsens retningslinjer for behandling af ansøgninger om sundhedspersoners tilknytning til lægemiddelindustrien, og om styrelsen vurderer sagerne i henhold til kriterierne i bekendtgørelsen. Til vurdering af sundhedspersoners tilknytning til lægemiddel- og medicovirksomheder er 32 sager fra 2015 gennemgået. Sagerne er gennemgået med det formål at undersøge, om sagsbehandlingen er foregået i henhold til bekendtgørelsens bestemmelser på området. Af de 32 er 15 ansøgninger om tilknytning og de 17 sager om anmeldelse af tilknytning.

Den anden delanalyse (3.2.) undersøger om Lægemiddelstyrelsen kontrollerer og følger op på, om sundhedspersoner og virksomheder overholder deres anmeldelses- og ansøgningspligt. Her er 10 sager gennemgået med henblik på at undersøge Lægemiddelstyrelsen årlige kontrol.

Der vurderes at være en god og tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen til besvarelse af begge spørgsmål.

3. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen, og er konklusionerne velbegrundede?

Der vurderes til at være en overordnet tydelig sammenhæng mellem analyse, delkonklusionerne og konklusionen, og såvel delkonklusionerne som konklusionen syntes velbegrundede.

Der vurderes dog ikke at være tydelig sammenhæng mellem analyserne og Rigsrevisionens første nævnte anbefaling. Her anbefales det at de enkelte regioner fastlægger kriterier for, hvornår hospitalslægenes bibeskæftigelse er

uforenelig med hovedbeskæftigelse på et offentligt hospital. I anbefalingen argumenteres der for, at disse kriterier er vigtige for at undgå, at hospitalerne i regionen konkurrerer om lægernes arbejdskraft. At konkurrence mellem hospitalerne i regionerne fremføres som argument for at fastlægge kriterierne, syntes ikke at være i overensstemmelse med indholdet i analysen. Rigsrevisionen har i analysen ikke særskilt undersøgt omfanget af lægernes bibeskæftigelse på andre af regionens hospitaler, eller eventuelle konsekvenser heraf, ej heller syntes, konkurrence mellem regionens hospitaler om lægernes resurser, omtalt særskilt i beretningen. Konkurrence om lægernes resurser er omtalt på side 18, hvor det fremgår at *"Sundheds og - Ældreministeriet har desuden oplyst, at regionerne i balancen mellem lægernes muligheder for bibeskæftigelse og hensynet til hovedbeskæftigelsen bør undgå en uhensigtsmæssig konkurrence om lægeresurser på tværs af de 5 regioner"*, her er konkurrence omtalt på tværs af de 5 regioner og ikke i regionerne.

#### 4. Generelle bemærkninger til beretningen

Beretningen fremstår fyldestgørende, detailrig og særdeles velgennemarbejdet. Samtidig fremgår metoden tydeligt og der er i detaljer redegjort for hvilke empiriske materiale der indgår i undersøgelsen. I selve beretningen fremgår det i langt overvejende grad tydeligt hvilket empiriske materiale, der har lagt til grund for de forskellige delanalyser

Der redegøres fyldestgørende for udvælgelsen af de 3 regioner der indgår i undersøgelsen. Der er ikke i samme grad redegjort for udvælgelse af de 22 afdelinger.

Det fremgår at spørgeskemaet bestående af 19 spørgsmål, er sendt til 83 ledende overlæger indenfor 7 udvalgte specialer, hvoraf 67 har besvaret spørgeskemaet (en svarprocent på 81%). Hvorfor netop disse 7 specialer er udvalgt til at indgå i spørgeskemaundersøgelsen er uklart og der reflekteres ikke over de bias der potentielt er ved at 16 ledende overlæger (19%) ikke har svaret på spørgeskemaet udsendt af Rigsrevisionen.

#### Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Tilfredsstillende	x
Ikke tilfredsstillende	

## **Beretning: Styring af it-sikkerhed hos it-leverandører**

### 1. Er problemstillingen velbegrunderet og relevant?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen. Beretningen bygger på it-revisioner, der er udført i 1. halvår af 2016.

Beretningen ”*handler om en række statslige myndigheders styring af it-sikkerheden hos deres eksterne it-driftsleverandører*” (s. 1) og ”*sætter fokus på den risiko, der er, hvis myndighederne ikke har en aktiv, risikobaseret styring af it-sikkerheden hos de eksterne it-leverandører, herunder at de ikke stiller krav til og følger op på it-sikkerheden*” (s. 3).

En stor del af statens it-drift er outsourcet til eksterne it-leverandører og det er myndighedernes ansvar at styre it-sikkerheden, selvom driften af it-systemerne er outsourcet. En tilstrækkelig og velbegrunderet it-sikkerhed er væsentligt for at modstå f.eks. hackerangreb.

I forbindelse med styring af it-sikkerhed er det vigtigt, at myndighederne foretager risikovurderinger og på den baggrund stiller krav til og følger op på it-sikkerheden i de outsourcete it-systemer. Uden en aktiv, og risikobaseret styring ved myndighederne ikke, om it-sikkerheden i de outsourcete systemer svarer til myndighedernes behov for sikkerhed.

It-systemer består ifølge Rigsrevisionen af 8 forskellige lag, der tilsammen udgør it-systemernes it-infrastruktur. Der er potentielt risici i hvert af lagene, og risici i ét lag kan som udgangspunkt få konsekvenser for sikkerheden i andre lag. Derfor vurderer Rigsrevisionen at det er vigtigt, at myndighederne stiller krav til og følger op på leverandørernes styring af sikkerhed og efterlevelse af krav i hvert lag, med mindre myndighederne i deres risikovurderinger har dokumenteret at det ikke er nødvendigt.

Af beretningens punkt 7 fremgår der en række krav til statslige myndigheders styring af it-sikkerhed; Finansministeriet krav om, at statslige myndigheder følger *it-sikkerhedsstandard ISO 27001*, også i forbindelse med styring af it-sikkerheden ved eksterne leverandører. Af *National strategi for cyber- og informationssikkerhed* (fra 2014) fremgår det at myndighederne skal arbejde risikobaseret med sikkerhed og løbende foretage risikovurderinger. Det er myndighederne der skal prioritere og balancere indsatsen, og fastlægge sikkerhedstiltag ud fra en konkret vurdering af hvilket sikkerhedsniveau, der er nødvendigt. Endelig skal myndighederne ifølge *Guide til implementering af ISO 27001* beskrive de sikkerhedsforanstaltninger som ledelserne har besluttet at gennemføre, i et SoA-dokument.

Problemstillingen vurderes relevant og velbegrunderet.

2. Er der en tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen?

Formålet er at vurdere, hvordan myndighederne har styret it-sikkerheden hos de eksterne leverandører på udvalgte områder, med henblik på at give anbefalinger til, hvordan myndighederne fremadrettet kan forbedre deres styring af it-sikkerhed hos it-leverandørerne.

Det understeges i pkt. 5, at beretningen ikke handler om, hvordan it-sikkerheden er i praksis hos it-leverandørerne, men udelukkende om myndighedernes styring af it-sikkerhed. I beretningen undersøges der 6 udvalgte it-systemer. De 6 it-systemer understøtter forskellige opgaver og services på 5 forskellige ministerområder. Driften af de 6 it-systemer er outsourcet til 4 forskellige it-driftsleverandører, hvoraf af 3 af it-systemer til samme leverandør. For en række af de udvalgte it-systemer er driftskontrakterne indgået, før den nationale strategi fra 2014 og vejledninger udkom. Disse it-systemer indgår i undersøgelsen da Rigsrevisionen finder det vigtigt, men henvisning til ISO 27001 standarden, at myndighederne foretager risikovurderinger løbende.

Beretningen omhandler 16 revisionskriterier som dækker fire emner; risikovurdering, revisorerklæringer og kontrol af sikkerhed, adgangsstyring samt logning. Valget af disse emner og kriterier er ifølge beretningen valgt da Rigsrevisionen anser dem for væsentlige for styring af it-sikkerhed. Det påpeges i beretningen at disse emner og kriterier ikke er udtømmende, således at en opfyldelse af kriterierne ikke alene er ensbetydende med en tilstrækkelig styring af it-sikkerhed. ISO 27001 it-sikkerhedsstandard, og National strategi for cyber- og informationssikkerhed har dannet den overordnede ramme for revisionskriterier. Derudover har Rigsrevisionen som fortolkningsbidrag benyttet en række anbefalinger og vejledninger fra Digitaliseringsstyrelsen og Center for Cybersikkerhed. Udvælges at kriterierne syntes velbegrunderet.

Som supplement har Rigsrevisionen inddraget vejledningen "Logning – en del af et godt cyperforsvar" der udkom i april 2016. Denne vejledning har ikke indgået i udarbejdelse og valg af kriterierne, da den udkom da revisionen blev gennemført.

Analysen følger de af Rigsrevisionens revisionskriterier, og der er en tydelig sammenhæng mellem formålet, revisionskriterierne og analysen. Analysen fremstår klar, og der er indsat 4 anbefalinger i 2.4. fra logningsvejledningen fra 2016 fra Center for Cybersikkerhed i form af bokse.

3. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen, og er konklusionerne velbegrunderede?

Der er tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusionerne i undersøgelsen, og konklusionerne og i dette tilfælde anbefalingerne, fremstår ud fra det der er undersøgt, velbegrundende.

#### 4. Generelle bemærkninger til beretningen

Der er ikke i beretningens kapitel 1 valgt at beskrive og aktualisere problemstillingen ud fra konkrete risici ved manglende it-sikkerhed (ud over de i pkt. 11 omtalte). Det vurderes, at det kunne have aktualiseret relevansen af beretningen yderligere, og også potentielt have bidraget til øget fokus på vigtigheden af og behovet for styring af it-sikkerhed generelt og ledelsespraksis herom specifikt. Netop behovet for øget styring af it-sikkerhed fremgår også af Rigsrevisionen Beretning om adgangen til it-systemer, der understøtter samfundsvigtige opgaver 01/2015.

It-systemer består ifølge Rigsrevisionen af 8 forskellige lag, der tilsammen udgør it-systemernes it-infrastruktur. Det bemærkes at det ikke fremgår hvorfra denne forståelse kommer.

Til udarbejdelse af revisionskriterierne har Rigsrevisionen anvendt ISO 27001 standarden og statslige danske myndigheders udarbejdede anbefalinger og vejledninger. Dette giver anledning til 3 bemærkninger:

- ingen private it-sikkerhedsfirmaer har været rådført i undersøgelsen
- der er ikke undersøgt hvad andre lande stiller af krav og giver af anbefalinger til statslige myndigheder i forbindelse med styring af it-sikkerhed hos it-leverandører
- at kriterierne udvælges på baggrund af allerede udarbejdede anbefalinger og vejledninger, vurderes potentielt risikofyldt da de sandsynligvis vanskeligt tager højde for nyeste viden på området samtidig med at it-sikkerhedsrisikoen hele tiden flytter sig (som også anført af Rigsrevisionen i beretningen).

Af punkt 24 i beretningen fremgår det at Rigsrevisionen har været i dialog med Center for Cybersikkerhed og gjort brug af konsulent fra Rambøll Management. Det fremgår dog ikke hvad dialogen har omhandlet; har det været til udarbejdelse af revisionskriterierne, til udarbejdelse af anbefalingerne, eller noget tredje havde været hensigtsmæssigt at have fået indblik i.

*Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)*

Tilfredsstillende	x
Ikke tilfredsstillende	



### **Beretning: Udbud af it-drift**

#### 1. Er problemstillingen velbegrunderet og relevant?

Undersøgelsen er lavet på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne om en undersøgelse af statens udbud af drift og vedligeholdelse af større it-systemer. Anmodningen skete på baggrund af, at magasinet Computerworld siden december 2016 havde bragt en række artikler om Rigspolitiets og SKATs køb af it-driftsopgaver hos it-virksomheden CSC. Det fremgik bl.a. af artiklerne, at Rigspolitiet og SKAT har været bundet til gamle it-systemer, og at de automatisk har forlænget millionkontrakterne med CSC de sidste 20 år uden at udbyde kontrakterne, som de skal i henhold til EU's udbudslovgivning. Det er institutionernes pligt at efterleve udbudsreglerne som har flere forskellige udbudsformer.

I cirkulæret om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver skal udbudseggede opgaver som udgangspunkt sendes i udbud eller på anden måde markedsvurderes med passende mellemrum. Når statsinstitutionerne udliciterer opgaver, skal EU's udbudsregler overholdes for at sikre, at principperne om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet bliver respekteret. Det har således ikke ifølge artiklerne i Computerworld været tilfældet i Rigspolitiets og SKATs køb af it-driftsopgaver.

På den baggrund alene syntes problemstillingen relevant og velbegrunderet.

Relevansen af problemstillingen styrkes yderligere af Digitaliseringsstyrelsens estimat om at statens samlede udgifter til udliciteret it-drift i 2011 udgjorde 1,5 mia. kr. og at den danske stat samtidigt ifølge Digitaliseringsstyrelsen har udliciteret mere it-drift og –vedligeholdelse end lande vi normalt sammenligner os med.

#### 2. Er der en tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen?

Det overordnede formål med undersøgelsen angives i beretningen til at være *"at undersøge og vurdere, om de statslige institutioner har arbejdet tilstrækkeligt med at undgå at blive afhængige af it-leverandørerne, når de udliciterer it-drift og –vedligeholdelse"* (s. 1).

I beretningen besvares tre spørgsmål, som har forstås som værende delmål:

1. 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?

2. I hvilken grad har de kontrakter, der er blevet udbudt, reelt været konkurrenceudsat?
3. 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?

Rigsrevisionen har undersøgt alle statslige kontrakter over 5 mio. kr. i 2015 – det svarer til i alt 72 kontrakter, fra 15 ministerområder og 28 statslige institutioner, med samlede udgifter på ca. 1,5 mia. kr., svarende til ca. 1/3 af statens samlede udgifter til it-drift og –vedligehold.

I kapitel 2 undersøges 8 kontrakter der aldrig har været udbudt (svarende til 19% af de samlede kontraktudgifter i 2015) og kapitlet besvarer delmål 1. Revisionskriterierne er baseret på de udbudsregler, der har været gældende fra 1992 til 2015. Kontaktforløbet for de 8 kontrakter undersøges, dernæst hvilke begrundelser institutionerne har givet for det manglende udbud, efterfulgt af en undersøgelse af hvilke initiativer institutionerne har taget for at blive i stand til at udbyde kontrakterne og slutteligt undersøges det, om institutionerne har modtaget rådgivning fra Kammeradvokaten. Der vurderes at være tydelig sammenhæng mellem delmål og analysen.

I kapitel 3 undersøges det om de 63 kontrakter der har været udbudte reelt har været konkurrenceudsatte (delmål 2 ovenfor). At en ydelse har været udbudt er ifølge beretningen ikke ensbetydende med, at ydelsen har været udsat for konkurrence. Rigsrevisionen har derfor undersøgt to områder, der efter dennes vurdering indikere, om kontrakterne har været udsat for reel konkurrence; kontraktens længde og antallet af konditionsmæssige tilbud i forbindelse med udbuddet. Her bygger revisionskriterierne på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samt Erhvervsministeriets vejledninger og anbefalinger i forbindelse med konkurrenceudsættelse. Der vurderes at være tydelig sammenhæng mellem delmål og analysen.

I kapitel 4 undersøges om de 28 institutioner i forbindelse med deres seneste kontrakter har sikret sig et kontraktgrundlag, der kan bidrage til at reducere afhængigheden af leverandørerne. Kapitlet syntes at besvare det 3. delmål. Først undersøges kontraktgrundlaget, dernæst institutionernes mulighed for at kunne løsrive sig fra den eksisterende kontrakt, efterfulgt af en undersøgelse af institutionernes mulighed for at lade andre leverandører overtage opgaven. Da det ikke er reguleret, hvilke kontraktbestemmelser kontrakterne skal indeholde for at undgå leverandørafhængighed, anvendes både Digitaliseringstyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udarbejdede anbefalinger inden for området samt input fra centrale aktører på området og eksterne konsulenter. Der vurderes også her at være tydelig sammenhæng mellem delmål og analysen. Sluttelig i kapitel 4, afsnit 4.4., undersøges Finansministeriets



rolle i forhold til at sikre langsigtede og sparsommelige løsninger ved udlicitering af it-drift og –vedligeholdelse. Her syntes der ikke at være en tydelig sammenhæng mellem delmål og analyse. Derimod er der tydelig sammenhæng mellem hvad undersøgelsen skal ifølge Statsrevisorerne som det fremgår af bilag 1; ”Vurder Finansministeriets rolle i forhold til at sikre langsigtede og sparsommelige løsninger i forbindelse med drift og vedligeholdelse af it-systemer i staten” og analysen i afsnit 4.4. .

Der er i langt overvejende grad tydelig overensstemmelse mellem formål, delmål og analyse.

3. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen, og er konklusionerne velbegrundede?

Beretningen og undersøgelserne syntes at være veldokumenteret, gennemarbejdet og velskrevet. Der vurderes at der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner undersøgelsen, og konklusionerne fremstår velbegrundede.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Det bemærkes i afsnit 3.2. at CSC og KMD står for 40% af de samlede kontraktudgifter, og at det især er de ældre ikke udbudte kontrakter der er koncentreret omkring de 2 leverandører, mens kontrakter vedrørende nyere systemet er spredt på mange leverandører. Disse to leverandører adskiller sig fra de andre mindre leverandører ved at de begge har overtaget/købt tidligere offentligt ejede, og dermed tidligere interne, it-leverandører. Dette forhold syntes at give dem en anderledes og for dem en potentiel fordelagtig position som leverandør på it-drift og –vedligeholdelsesområdet. Det bemærkes i den sammenhæng af beretningens pkt. 29. at institutionerne f.eks. ikke fik overdraget systemdokumentationen da CSC overtog Datacentralen i 1996 og at Rigsrevisionen ikke har fundet tegn på at rettighedsspørgsmålet til programmet efterfølgende er blevet afklaret – hverken i 1996 eller 1999. En position på markedet der for det første kan vanskeliggøre overholdes af EU's udbudsregler og retningslinjerne på området, samt potentielt vanskeliggør muligheden for at sikre sparsommelige løsninger.

Af bilag 2 fremgår hvilke spørgsmål Statsrevisorerne den 24. februar 2016 anmodede Rigsrevisionen om at undersøge:

1. Afdække omfanget af kontrakter vedrørende drift og vedligeholdelse af større statslige it-systemer, der er blevet forlænget uden forudgående lovpligtigt udbud
2. Afdække årsagerne til institutionernes manglende udbud

3. 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
4. Vurdere Finansministeriets rolle i forhold til at sikre langsigtede og sparsommelige løsninger i forbindelse med drift og vedligeholdelse af it-systemer i staten
5. Kortlægge, i hvilket omfang Kammeradvokaten har rådgivet de statslige institutioner i forbindelse med indgåelse af disse kontrakter, herunder hvad rådgivningen typisk har omfattet.

Rigsrevisionen vurderes til i beretningen at have besvaret hovedparten af spørgsmålene. Det bemærkes dog at der i beretningen ikke eksplicit er peget på eventuelt god praksis. Et mere eksplicit fokus på og udpegning af god praksis i statslige institutioners arbejde med at reducere afhængigheden af it-leverandørerne, indenfor området, vurderes til at kunne have ledt til ny indsigt og efterfølgende mulige anbefalinger til andre institutioner. Yderligere vurderes det til at have kunne give input til Digitaliseringsstyrelsen, hvis denne beslutter at følge Rigsrevisionens anbefaling om fuldt ud at genoptage arbejdet med at bl.a. at fokusere på vigtigheden af at reducere afhængigheden af leverandører, særligt ved hjælp af kontraktbestemmelser om systemdokumentation og ophørsassistance og arbejde videre med at udvikle en standardsdriftskontrakt.

Det bemærkes også at beretningen i overvejende grad analyserer kontrakterne i forhold til udbudsreglerne og i mindre grad i forhold til at sikre sparsommelige løsninger.

*Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)*

Tilfredsstillende	x
Ikke tilfredsstillende	

**Bemærkninger i øvrigt på tværs af beretningerne:**