



Rigsrevisionens notat om

tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af statens udbud af drift og vedligeholdelse af større it-systemer



revision
revision

revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af statens udbud af drift og vedligeholdelse af større it-systemer

15. april 2016

RN 1102/16

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 24. februar 2016 om en undersøgelse af statens udbud af drift og vedligeholdelse af større it-systemer. Dette notat beskriver, hvordan undersøgelsen vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i december 2016.

II. Baggrund

2. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at undersøge, om statslige institutioner har overholdt EU's udbudsregler, og om de har forvaltet de offentlige midler tilstrækkeligt effektivt i forbindelse med drift og vedligeholdelse af deres it-systemer.

Anmodningen sker på baggrund af, at magasinet Computerworld siden december 2015 har bragt en række artikler om Rigspolitiets og SKATs køb af it-driftsopgaver hos it-virksomheden CSC. Det fremgår bl.a. af artiklerne, at Rigspolitiet og SKAT er bundet til gamle it-systemer, og at de automatisk har forlænget millionkontrakter med CSC de seneste 20 år uden at udbyde kontrakterne, som de skal i henhold til EU's udbudsregler.

De største leverandører af it-drift og -vedligeholdelse til statslige institutioner er CSC, IBM, KMD og NNIT.

3. Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen om:

- 1) at afdække omfanget af kontrakter vedrørende drift og vedligeholdelse af større statslige it-systemer, der er blevet forlænget uden forudgående lovpligtigt udbud
- 2) at afdække årsagerne til institutionernes manglende udbud
- 3) at 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) at vurdere Finansministeriets rolle i forhold til at sikre langsigtede og sparsommelige løsninger i forbindelse med drift og vedligeholdelse af it-systemer i staten
- 5) at kortlægge, i hvilket omfang Kammeradvokaten har rådgivet de statslige institutioner i forbindelse med indgåelse af disse kontrakter, herunder hvad rådgivningen typisk har omfattet.

Rigsrevisionens igangværende undersøgelse af myndighedernes styring af it-sikkerheden hos de leverandører, der drifter statens it-systemer, omhandler følgende it-systemer:

- NemID
- PAS-systemet
- Det fælles datagrundlag
- Ny TastSelv Erhverv
- TastSelv Borger
- Dansk Internationalt Skibsregister.

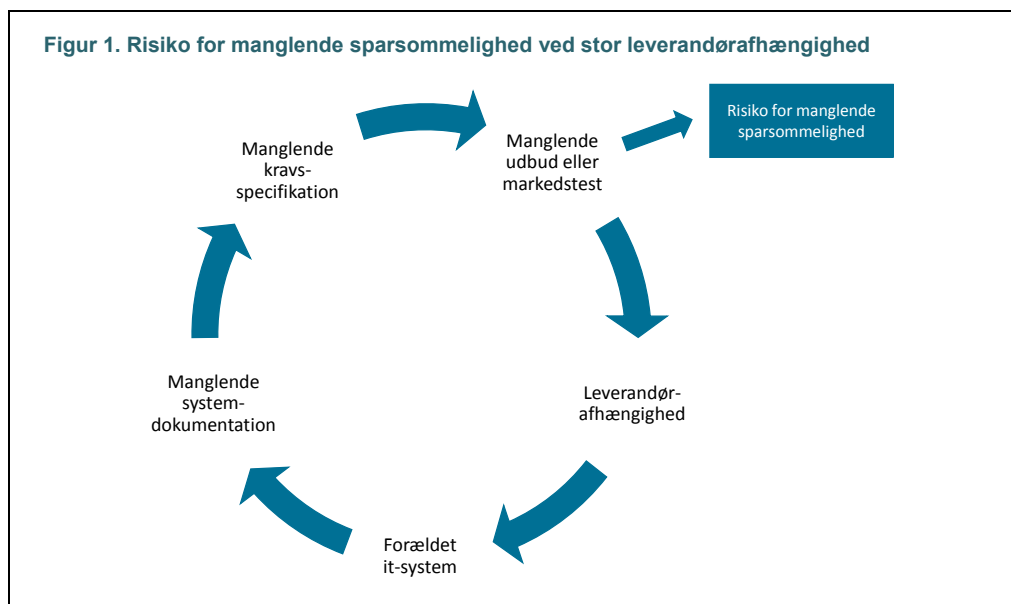
4. Rigsrevisionen har bl.a. undersøgt statens overholdelse af udbudsreglerne i beretning om statens brug af konsulenter (statsrevisoranmodning), beretning om Udenrigsministeriets brug af konsulenter i forbindelse med udviklingsbistanden, beretning om indkøb på Kulturministeriets område og beretning om indkøb på videregående uddannelsesinstitutioner. Ingen af ovennævnte undersøgelser har imidlertid fokuseret på statens udbud af opgaver vedrørende drift og vedligeholdelse af it-systemer i staten.

5. Derudover er Rigsrevisionen i øjeblikket i gang med en undersøgelse af statslige myndigheders styring af it-sikkerheden hos de it-driftsleverandører, som drifter statens it-systemer. Formålet er at undersøge, om myndighederne har stillet tilstrækkelige sikkerhedskrav til it-leverandørernes kontrolmiljø, og om de følger op på it-leverandørernes efterlevelse af de aftalte sikkerhedskrav. Begge undersøgelser omhandler altså statens udliciterede it-drift, men hvor den igangværende undersøgelse fokuserer på sikkerheden hos de leverandører, der drifter it-systemerne, er omdrejningspunktet for denne undersøgelse af statens udbud af drift og vedligeholdelse af større it-systemer overholdelsen af udbudsregler og myndighedernes afhængighed af leverandørerne.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

6. Undersøgelsen fokuserer på de problemer, der kan opstå, når en institutions afhængighed af en it-leverandør begrænser institutionens mulighed for at udbyde it-kontrakter, hvilket igen påvirker institutionens mulighed for at vælge den bedste og billigste leverandør og dermed agere mest muligt sparsommeligt og effektivt.

Figur 1 viser, hvordan stor leverandørafhængighed kan føre til manglende sparsommelighed.



Konsekvensen af leverandørafhængigheden kan desuden være, at institutionen kommer til at "hænge på" it-systemer, som ikke er tidssvarende, fordi leverandøren er blevet ved med at udvikle på forældede systemer, og fordi institutionen har svært ved at gøre noget ved det, da de ikke har tilstrækkeligt indblik i systemerne til, at de kan udbyde opgaven og bryde monopol. Sådanne it-systemer kaldes legacy-systemer.

7. Digitaliseringsstyrelsen anslår, at der er ca. 4.500 it-systemer i staten. Der er derfor behov for at foretage en række afgrænsninger, så vi kan få og videregive et klart billede af den forholdsvis komplekse problemstilling. Vi vil nedenfor redegøre for, hvordan vi planlægger at gennemføre undersøgelsen, og besvare Statsrevisorernes spørgsmål. Det vil i den forbindelse fremgå, hvordan vi planlægger at afgrænse området.

Besvarelsen af Statsrevisorernes spørgsmål

8. Vi forventer, at undersøgelsen falder i 3 dele.

9. Første del handler om det manglende udbud af kontrakter ved udlicitering af drift og vedligeholdelse af større it-systemer.

Køb af it-driftsydelser skal på linje med andre tjenesteydelser udbydes i henhold til EU's udbudsregler, hvis kontraktværdien overstiger tærskelværdien. Der er imidlertid en række undtagelser fra udbudspligten, fx hvis det kan dokumenteres, at der kun er én aktør på markedet.

Vi vil for det første afdække omfanget af gældende kontrakter vedrørende drift og vedligeholdelse af større it-systemer, der er forlænget uden forudgående lovpligtigt udbud. Vi vil bede institutionerne dokumentere, om deres kontrakter vedrørende større it-systemer er udbudt, og det vil således også fremgå af undersøgelsen, hvor stor en andel af kontrakterne, der er udbudt i overensstemmelse med udbudsreglerne, og om der er forskel på, i hvilket omfang institutionerne og ministerierne har overholdt udbudsreglerne.

Derudover vil vi for de større udliciterede it-drifts- og -vedligeholdelsesopgaver, der ikke er udbudt, undersøge, om institutionerne har søgt rådgivning hos Kammeradvokaten i forbindelse med overvejelserne om et eventuelt udbud, og hvilken rådgivning Kammeradvokaten i så fald har givet institutionerne. Vi vil også undersøge, om institutionerne eventuelt har orienteret Finansministeriet eller Folketinget om det manglende udbud.

Endelig vil vi afdække de årsager, institutionerne selv angiver som forklaring på, at de ikke har udbudt kontrakterne. De årsager, der har været nævnt i pressen, er bl.a. manglende systemdokumentation, uklare rettigheder, meget stor teknisk kompleksitet, gamle, tilsandede systemer, som ingen i institutionerne har indblik i, manglende fokus på fornyelse af systemerne igennem mange år, for store omkostninger forbundet med at skifte leverandør og hensynet til it-sikkerhed.

I første del besvarer vi Statsrevisorernes spørgsmål om omfanget af kontrakter, der ikke er udbudt (spørgsmål 1), omfanget af eventuel rådgivning fra Kammeradvokaten (spørgsmål 5) og årsagerne til det manglende udbud (spørgsmål 2).

10. I anden del undersøger vi, om institutionerne i forbindelse med deres seneste køb af it-system har forsøgt at sikre sig, at de ikke igen havner i en situation, hvor de ikke kan konkurrenceudsætte udliciteringen af deres it-drift og -vedligeholdelse.

I den forbindelse vil vi undersøge, om institutionerne har udarbejdet en kontrakt med leverandøren, der tager højde for risikoen for at blive så afhængig af leverandøren, at det kan gå ud over muligheden for at konkurrenceudsætte kontrakten. Det drejer sig bl.a. om, hvorvidt de i kontrakten har sikret sig rettighederne til systemdokumentationen, som skal gøre det lettere for institutionen at kravespecificere og konkurrenceudsætte de udliciterede opgaver, og om de har udarbejdet exitsstrategier, ophørsplaner mv., der skal gøre institutionen i stand til at skifte til nye leverandører, hvis der er leverandører på markedet, der kan varetage opgaven bedre og billigere. Derudover vil vi undersøge, om kontrakterne indeholder en genforhandlingsklausul og en determineringsdato.

I det omfang vi finder eksempler på god praksis, vil vi endvidere beskrive disse.

I anden del besvarer vi Statsrevisorernes spørgsmål om, hvordan og i hvilket omfang statslige institutioner har arbejdet for at reducere afhængigheden af leverandørerne (spørgsmål 3).

Tærskelværdien for statslige myndigheder for såkaldte bilag A-tjenesteydelser (som gælder for kontrakter om it-drift og -vedligeholdelse, der udbydes i henhold til EU's udbudsdirektiv) var 998.019 kr. i 2014 og 2015 og 968.383 kr. i 2012 og 2013.

Et it-systems systemdokumentation beskriver leverancen og er rettet mod driftspersonale, udviklere og andre medarbejdergrupper, der har behov for indsigt i arkitektur og kode for at kunne ændre parametre, rette, vedligeholde og/eller driftsafvikle programmet.

Rådgivningssekretariatet konkluderede i sin statusrapport fra 2013, at der er store besparelser at hente via kontraktoptimering og genudbud af it-driftsopgaver. Styrelsen beregnede således, at 38 statslige institutioner tilsammen havde sparet 14,7 % af deres samlede porteføljes kontraktsum blot ved at genudbyde og kontraktoptimere.

Kasseeftersynet er igangsat på regeringens initiativ med henblik på at afdække de udgiftspolitiske udfordringer på det statslige it-område.

Ifølge Digitaliseringsstyrelsens oplysninger til Rigsrevisionen vedrørende institutionernes indmeldinger i forbindelse med kasseeftersynet udgjorde statens samlede årlige udgifter til it-drift og -vedligeholdelse i 2014 ca. 4,6 mia. kr. Ca. 3,5 mia. kr. anvendes til udliciteret drift og vedligeholdelse.

11. I tredje del undersøger vi, hvilke eventuelle initiativer Finansministeriet har taget og planlægger at tage for at understøtte, at institutionerne kan udbyde deres it-drift og -vedligeholdelse, ligesom vi vurderer, om de burde have gjort mere for at professionalisere statens udliciterede it-drift.

Finansministeriet har de senere år på flere måder påtaget sig en aktiv rolle på it-området. Således etablerede Finansministeriet i 2009 Statens It (statens interne it-driftsorganisation) og i 2011 Digitaliseringsstyrelsen, der har til formål at digitalisere det offentlige Danmark med henblik på at styrke væksten og effektiviteten. Under Digitaliseringsstyrelsen har Finansministeriet endvidere i 2011 etableret Statens It-projektråd, der arbejder med at risikovurdere og professionalisere statens it-projekter, og har i 2012 etableret Rådgivningssekretariatet.

12. Rådgivningssekretariatets opgave er at optimere og professionalisere indkøb og styring af it-drift i staten, og sekretariatet har i 2013 og 2014 arbejdet med at skabe et porteføljeoverblik over it-drift i staten og gennemgået kontraktvilkår i større kontrakter med henblik på at identificere besparelspotentialer.

I tredje del belyser vi Statsrevisorernes spørgsmål om Finansministeriets rolle i forhold til at sikre langsigtede og sparsommelige løsninger (spørgsmål 4).

Hvilke it-systemer

13. Digitaliseringsstyrelsen er i færd med at gennemføre et kasseeftersyn på it-området og har i den forbindelse bedt alle statslige institutioner indmelde deres årlige udgifter til udliciteret it-drift og -vedligeholdelse. Vi vil i afgrænsningen af større it-systemer tage udgangspunkt i Digitaliseringsstyrelsens kasseeftersyn.

Tabel 1 viser, hvilke institutioner der ifølge institutionernes egne opgørelser til Digitaliseringsstyrelsen har udliciteret it-drifts- og -vedligeholdelsesopgaver for mere end 5 mio. kr. årligt. Samlet set dækker udgifterne i tabellen 93 % af de udgifter, som de statslige institutioner har indmeldt til Digitaliseringsstyrelsen.

Tabel 1. Statslige institutioner, der har udliciteret it-drift og -vedligeholdelse for mindst 5 mio. kr. i 2014

Myndighed	Antal it-systemer	Udliciteret it-drift og -vedligeholdelse (Kr.)
SKAT	201-300	816.274.000,00
Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse	26-50	423.000.000,00
Rigspolitiet	Over 300	224.260.000,00
Statens It	Over 300	186.503.008,81
Udenrigsministeriet	26-50	145.122.782,43
Digitaliseringsstyrelsen	26-50	130.174.696,08
Styrelsen for It og Læring	26-50	126.400.000,00
Statens Serum Institut	101-200	122.796.957,00
NaturErhvervstyrelsen	51-100	112.737.860,85
Banedanmark	101-200	95.400.000,00
Erhvervsstyrelsen	0-10	91.334.000,00
Vejdirektoratet	101-200	88.000.000,00
Moderniseringsstyrelsen	11-25	85.326.634,00
Kriminalforsorgen	11-25	80.470.000,00
Domstolsstyrelsen	26-50	67.490.000,00
Sundhedsstyrelsen	26-50	48.703.548,59
Danmarks Meteorologiske Institut (DMI)	Over 300	47.335.706,70
Fødevarestyrelsen	26-50	45.747.867,00
Uddannelses- og Forskningsministeriets It	11-25	43.142.417,00
Finanstilsynet	26-50	29.780.531,40
CPR-administrationen	0-10	29.300.000,00
Danmarks Statistik	Over 300	23.602.000,00
Justitsministeriets Koncern-IT	11-25	20.600.000,00
Statsforvaltningen	0-10	18.235.364,00
Den Centrale Anklagemyndighed	0-10	17.133.433,59
Trafik- og Byggestyrelsen	26-50	16.745.980,00
Social- og Indenrigsministeriets departement – Koncern-IT	0-10	16.001.465,00
Socialstyrelsen	11-25	15.390.190,00
Søfartsstyrelsen	26-50	14.273.434,00
Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme	26-50	13.240.969,00
Statsbiblioteket	101-200	13.192.501,00
Kystdirektoratet	0-10	12.816.000,00
Beredskabsstyrelsen	51-100	11.417.059,96
Civilstyrelsen	0-10	10.700.000,00
Statens Administration	101-200	9.230.876,00
Rigsarkivet	26-50	8.700.000,00
Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets departement	0-10	6.800.000,00
Geodatastyrelsen	51-100	6.746.784,00
Statsministeriets departement	0-10	5.942.441,92
Ankestyrelsen	0-10	5.570.791,41
Kulturstyrelsen	26-50	5.150.000,00

Note: Pr. 1. januar 2016 er Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme og Kulturstyrelsen lagt sammen til Slots- og Kulturstyrelsen.
 Kilde: Digitaliseringsstyrelsen.

Det fremgår af tabel 1, at der er 41 statslige institutioner, der har udliciteret it-drifts- og -vedligeholdelsesopgaver for mere end 5 mio. kr. årligt. Det fremgår desuden, at institutionerne har oplyst, at udgifterne dækker udliciteret drift og vedligeholdelse af mange it-systemer, og at det ikke har været muligt for institutionerne at angive, præcis hvor mange eller hvilke systemer det drejer sig om.

De 41 institutioner dækker i alt 16 ministerområder, men da undersøgelsen kun omfatter de systemer, hvor kontrakten overstiger 5 mio. kr. årligt, forventer vi ikke, at alle 41 institutioner og 16 ministerområder kommer til at indgå i undersøgelsen.

Inddragelse af kommunernes erfaringer mv.

14. Det fremgår af omtalen i pressen, at kommunerne har arbejdet på at bryde med KMD's monopol på it-systemer til kommunerne via etableringen af aktieselskabet KOMBIT. Vi vil, hvor det er relevant i undersøgelsen, inddrage erfaringer fra KOMBIT og andre eventuelle aktører, særligt i forbindelse med god praksis i forhold til at reducere afhængigheden af leverandører og i forbindelse med Finansministeriets rolle.

15. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

KOMBIT er ejet af KL og har til formål at samle kommunernes it-kompetencer, at skabe større indkøbskraft blandt kommunerne for at hindre monopoler og overpriser og at styrke konkurrencen på det kommunale it-marked.

Lone Strøm