

# Statens udbudspraksis på digitaliseringsområdet – hvordan øges værdien af digitale investeringer?

---

*En analyse fra Dansk IT  
og vores anbefalinger*





## Indholdsfortegnelse

<b>Indledning</b> .....	<b>6</b>
Danmark som pioner og som nummer et.....	6
Risiko for stagnation .....	7
Udbudspraksis er blevet en hæmsko i stedet for en løftestang .....	8
Afgrænsning .....	9
Om rapporten.....	10
Anonyme kilder .....	11
Tak.....	11
<b>Executive summary</b> .....	<b>12</b>
Hovedudfordringer i den nuværende udbudspraksis.....	12
Udbud koster for mange penge – og tager for lang tid.....	12
Udbudspraksis har fokus på compliance fremfor forretningsunderstøttelse.....	13
En udbredt nulfejlstilgang matcher ikke disruptiv teknologi .....	13
Samarbejdet mellem de statslige myndigheder og leverandørerne kan forbedres.....	13
Digitale indkøb i staten mangler et fælles strategisk fundament .....	14
<b>Anbefalinger til en forbedret udbudspraksis</b> .....	<b>14</b>
Større fokus på forretning og værdiskabelse .....	14
<i>Udbudsloven skal i offensiven - med fokus på øget og mere værdiskabende markedsdialog</i> .....	14
<i>Der skal være mere plads til reel vurdering, skøn og sund fornuft i tilbudsevalueringen</i> .....	14
<i>Rammeaftaler skal vælges og anvendes ud fra de rigtige motiver</i> .....	15
<i>Der skal udvikles et kodeks for det gode udbud</i> .....	15
En ny politisk og ledelsesmæssig kultur .....	15
<i>Klagefokus og trusler om klager skal erstattes af læring og tillid</i> .....	15
<i>Der skal igangsættes et strategisk kompetenceløft med større fokus på kapabilitet</i> .....	15
<i>Der skal nedsættes et permanent Digitaliseringsudvalg i Folketinget</i> .....	16
Ændring af nationale rammevilkår .....	16
<i>Der skal etableres en digital og statslig indkøbsplatform</i> .....	16

<i>Hands-on for-projekter før udbud af større, komplekse it-projekter skal være et krav</i> .....	16
<i>Der skal indføres metoder til objektiv ressourceestimering og prissætning af større it-projekter</i> .....	16
<i>Der skal opstilles modenhedskrav som en fælles referenceramme for god kvalitet</i> .....	16
<i>Bevillingssystemets bredde skal udnyttes og finansieringsmodellerne gentænkes</i> .....	17
<i>Der er behov for en ny national strategi for sourcing og udbud af statslige it-systemer</i> .....	17

## **Observationer og resultater fra dataindsamlingen ..... 17**

### **Udbud koster for mange penge – og tager for lang tid .....19**

Transaktionsomkostninger ved gennemførelse af udbud opleves som store ..... 19

Agile projekter matches ikke af en agil udbudspraksis ..... 21

### **Udbudspraksis har fokus på compliance fremfor forretningsunderstøttelse .....24**

Udbudsloven er en hensigtsmæssig ramme for god udbudspraksis

– men mulighederne bruges endnu ikke optimalt ..... 24

Klar erkendelse af et stigende behov for kompetencer – men går det hurtigt nok? ..... 31

Rådgiveranvendelsen tilfører ikke altid tilstrækkelig værdi..... 34

### **En udbredt nulfejlstilgang matcher ikke disruptiv teknologi ..... 36**

Nulfejlskultur og risikoaversion – projekter starter med ryggen mod muren..... 36

Klagesystemet og frygten for klager..... 39

### **Samarbejdet mellem de statslige myndigheder**

#### **og leverandørerne kan forbedres .....45**

Fravær af modenhedsmodeller og estimeringsmetoder ..... 45

### **Digitale indkøb i staten mangler et fælles strategisk fundament ..... 48**

Staten savner en overordnet strategisk tilgang til sourcing..... 48

Statens bevillingssystem skal understøtte naturen af software ..... 51

Statens bevillingssystem skal bidrage til at reducere kompleksitet

og øge værdiskabelse ..... 54

## **Hovedudfordringer – en syntese på baggrund af afdækningen ....57**

Udbud koster for mange penge – og tager for lang tid ..... 57

Udbudspraksis har fokus på compliance fremfor forretningsunderstøttelse ..... 58

En udbredt nulfejlstilgang matcher ikke disruptiv teknologi ..... 59

Samarbejdet mellem de statslige myndigheder og leverandørerne kan forbedres .....	60
Digitale indkøb i staten mangler et fælles strategisk fundament.....	61
<b>Anbefalinger .....</b>	<b>63</b>
<b>Større fokus på forretning og værdiskabelse .....</b>	<b>63</b>
Forslag: Udbudsloven skal i offensiven	
- med fokus på øget og mere værdiskabende markedsdialog .....	64
Forslag: Mere plads til reel vurdering, skøn og sund fornuft i tilbudsevalueringen.....	65
Forslag: Rameaftaler skal vælges og anvendes ud fra de rigtige motiver .....	66
Forslag: Et kodeks for det gode udbud.....	67
<b>En ny politisk og ledelsesmæssig kultur.....</b>	<b>68</b>
Forslag: Opgør med nulfejlskulturen og manglende risikovillighed.....	68
Forslag: Klagefokus og trusler om klager skal erstattes af læring og tillid .....	70
Forslag: Et strategisk kompetenceløft	
- fra kompetenceudvikling til kapabilitetsudvikling .....	71
Forslag: Etablering af et Digitaliseringsudvalg i Folketinget .....	73
<b>Ændring af nationale rammevilkår .....</b>	<b>74</b>
Forslag: Etablering af en statslig indkøbsplatform .....	75
Forslag: Obligatoriske hands-on for-projekter før udbud af større, komplekse it-projekter .....	76
Forslag: Indførelse af metoder til en mere objektiv ressourceestimering og prissætning af større software-udviklingsopgaver og -indkøb .....	79
Forslag: Modenhedskrav som fælles referenceramme for god kvalitet .....	81
Forslag: Udnyt bevillingssystemets bredde og gentænk finansieringsmodeller i lyset af digitaliseringen.....	82
Forslag: En ny strategi for sourcing og udbud af statslige it-systemer.....	84
<b>Om Dansk IT .....</b>	<b>86</b>
Udvalget for it i den offentlige sektor.....	86
Arbejdsgruppen bag rapporten.....	87

## Indledning

Dansk IT har valgt at sætte fokus på dansk udbudspraksis i den offentlige sektor. Formålet er at få skabt debat om og en erkendelse af det nødvendige i at få brudt den nuværende diskurs og tilføre den offentlige sektors indkøb af digitaliseringsydelser øget agilitet, dynamik og hastighed.

Det skal bidrage til at øge fokus på de forretningsmæssige mål med investeringerne og på bedre tilgange til at håndtere den iboende risiko, som ligger i teknologiprojekter. Det skal endvidere åbne op for dialog om alternative tilgange, som kan give den offentlige sektor øget værdi af de digitale investeringer og øget træfsikkerhed.

Vi ønsker med andre ord at bidrage til at forny og forbedre tilgangen til den offentlige sektors indkøb af digitaliseringsydelser og hermed at gøre indkøbspraksis på digitaliseringsområdet mere effektivt og innovativt til fordel for den offentlige sektor, borgerne, det danske samfund i sin helhed og dansk eksport af digitaliseringsydelser.

Dansk IT tror i al beskedenhed på, at vi kan være med til at gøre en forskel. Dansk IT, som udgøres af individuelle it-professionelle på tværs af den offentlige og private sektor, repræsenterer ingen særinteresser og har i princippet kun ét formål: at optimere den samfundsmæssige nytte af informationsteknologien. Det tror og håber vi på kan være med til at styrke formålets validitet.

## Danmark som pioner og som nummer et

Danmark er blandt de nationer i verdenen, som er nået længst, og som har opnået ganske imponerende resultater med at digitalisere den offentlige sektor og dens processer i forhold til borgere, virksomheder og myndigheder. I 2018 fik Danmark FN's<sup>1</sup> ord for det, ved at blive udråbt som nummer 1 i verden til digitalisering af den offentlige sektor – en pris, som Danmark ligeledes fik igen i 2020. Fem år i træk var Danmark desuden det mest digitaliserede land i EU<sup>2</sup> for så at se sig overhalet af tre andre lande i 2019 ifølge EU's DESI-opgørelse.

Danmark har på mange måder været en pioner. Begyndende helt tilbage fra slut 60'erne med at få styr på de offentlige grunddata som et led i indførelsen af kildeskatten. Der er gennem tiden opstået en tradition for at udvikle og fastholde et samarbejde mellem det lokale, regionale og statslige niveau. Det har været svært, men det har resulteret i en unik føderal governance-tænkning i et politisk system. En høj grad af tillid fra borgeren til "staten" spiller en central rolle. Et udpræget stærkt og tæt samspil mellem den offentlige sektor og markedet har været en løftestang for udvikling og innovation. En kultur præget af lav magtdistance har bidraget til at udfordre status quo og dermed skabt grobund for kreativitet og innovation. En høj teknologi-penetration kombineret med et højt uddannelsesniveau har også bidraget som en grundforudsætning. En embedsmandsstand og et system præget af ordentlighed, der har sikret Danmark topplaceringer indenfor antikorrupsion gennem årtier, har også været en faktor i den danske digitaliseringssucces. Sidst, men ikke mindst, har ildsjæle og teknologiske pionerer fra alle sider bidraget til at udvikle tænkning og løsninger, der har bragt Danmark til hvor vi er i dag. Ser man f.eks. tilbage til de tanker, som blev skabt af Dybkjær/Christensen-udvalget i midten af 90'erne om Informationssamfundet år 2000, så var de på mange måder visionære.

COVID-19 har netop vist betydningen af digitaliseringen som et centralt grundlag for et samfunds infrastruktur og sammenhængskraft og dermed igen illustreret såvel teknologiens strategiske betydning. Tilsvarende

<sup>1</sup> UN E-Government Survey 2018

<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>

<sup>2</sup> Digital Economy and Society Index (DESI) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>



samfundets sårbarhed, når digitale fundament er ikke er på plads. Hvor andre lande måtte lukke ned for offentlige services og funktioner, fordi de ikke var digitaliseret eller ikke digitaliseret klogt, så fortsatte den offentlige sektor i Danmark på mange måder uhindret under krisen. Det er samfundsmæssig resiliens.

Dansk IT ser digitaliseringen som en af de mest centrale drivere for udvikling af virksomheder og samfund. Vi er overbeviste om, at der i digitaliseringen fortsat ligger meget store muligheder for at skabe klog vækst, velstand og velfærd for Danmark. Danmark har en meget stor offentlig sektor. Det stiller vi ikke spørgsmål ved. Men med en meget stor offentlig sektor er det så desto mere vigtigt, at vi anvender teknologien til fortsat at modernisere, udvikle og effektivisere sektoren til glæde for borgerne og erhvervslivet, samt at vi gør det på en måde, som skaber arbejdspladser og beskæftigelse og ikke mindst også eksportindtægter. Digitaliseringen er et af de nye "råstoffer", som Danmark skal leve af i fremtiden. Kombinerer vi det med f.eks. klimaområdet i bred forstand, hvor ikke kun Danmark, men hele verdenen, står overfor store udfordringer og investeringer, så er det ikke svært at få øje på de muligheder, som Danmark som samfund har. Her spiller informationsteknologien i bredeste forstand også en meget betydende rolle.

## Risiko for stagnation

Men – for der er en række men'er.

I Dansk IT er vi af den opfattelse, at vi allerede nu kunne være nået meget længere. At Danmark på flere områder har opnået sin position med et stort spild. Vi skrev tilbage i 2001 i rapporten "5 råd til offentlige it-projekter", at udfordringen ikke er et vidensgab, men et praksisgab. Med det mente vi, at vi i grunden godt ved, hvad der er klogt at gøre, når vi arbejder med informationsteknologien. Problemet er, at vi ikke udnytter det i tilstrækkelig grad. Vi har international viden og eksempler, som vi ikke gør brug af. Vi er i førerfeltet, når det gælder forskning og innovation, men kun i midterfeltet, når det gælder om at omsætte det i praksis i vores virksomheder og organisationer.

Med COVID-19 som bagtæppe, som har vist rækkevidden og betydningen af et digitalt samfund, men som samtidig har kostet store samfundsmæssige investeringer for at afbøde de negative konsekvenser af krisen, er det nu en god lejlighed til at stille det helt fundamentale spørgsmål: Kunne vi gøre det anderledes? Kunne vi vælge andre tilgange? Kunne vi gøre det klogere?



*Hvorfor har Rigsrevisionen fokus på, at den offentlige sektor er dårlig til gevinstrealisering, når COVID-19 netop har vist, at den offentlige sektor med dens digitale infrastruktur har sikret, at den kan køre videre?*

- direktør hos en it-leverandør

Sammenligner vi Danmark med udlandet, når det gælder digitalisering, så er der nationer, som rykker med et højt tempo. Andre har selvfølgelig også for længst anerkendt betydningen af digitaliseringen og arbejder med strategier og tiltag på samfundsniveau, der gør digitalisering til en komparativ fordel for deres land. Ser vi på internationale, anerkendte metoder til at bedømme organisationers dygtighed og kompetence til at komme i hus med komplekse projekter, som digitaliseringsprojekter jo som regel er kendetegnet ved, så står Danmark stille – og har gjort det over en årrække. Ser vi på Storbritannien, har de på centralt niveau etableret en digital markedsplads (Digital Marketplace – tidligere også kendt som gCloud) for at samle alle standardiserede løsninger ét sted. Det har skabt dynamik og konkurrence til et overhead, som er på

en tredjedel af SKI's<sup>3</sup>. Og som sidegevinst har de skabt et tusindtal af SMV'ere, som nu leverer ind til såvel offentlige som private virksomheder, hvor det førhen i høj grad var udenlandske mastodonter, der dominerede markedet. Ser vi til den statslige sektor i Finland, har man med succes indført metoder<sup>4</sup> baseret på modenhed og metrikker, som skaber transparens og mere objektivitet mellem offentlige købere og leverandører, når der indgås aftaler om at udvikle eller tilpasse it-løsninger. Metoderne, som er internationalt anerkendte, "sætter tal" på en given løsnings størrelse og gør det muligt at finde de leverandører, der billigst og bedst kan levere en given kvantificeret og kvalitetsbestemt mængde funktionalitet. Det skærper konkurrencen og professionalismen mellem parterne.

I lederrapporten "Hvornår springer Danmark ud som d-land?", som Dansk IT udgav i 2011 efter 1 ½ års arbejde i tænketanken "Danmark 3.0", beskrev vi billedligt talt to forskellige strategier, vi som samfund kunne vælge til at håndtere den digitale tsunami, som vi stod overfor. Vi kunne iføre os korkbælte og oppustelige orange vinger på armene og forsøge at svømme med. Eller vi kunne finde surfbrættet frem og forsøge at "ride the wave". Vi beskrev tilsvarende de acceleratorer og friktioner, vi som samfund skal være opmærksom på for at udnytte kræfterne i informationsteknologien. Udbudspraksis blev her udpeget som en potentiel friktion for samfundet. Vi vurderer, at nu hvor den nye udbudslov har "arbejdet" en årrække og loven er under evaluering, er tiden til at se på udbud i et bredere perspektiv, når det nu også har nået statsrevisorernes opmærksomhed.

I bogen "Ledelse i d-land – om ledelse på tærsklen til det digitale samfund" fra 2014 – ligeledes fra tænketanken Danmark 3.0 – beskrev vi behovet for at gentænke tilgangen til digitalisering, fordi "naturen af broer og software er forskellig". Det, der havde bragt os til, hvor vi var, kunne ikke bringe os derhen, hvor vi gerne ville være fremadrettet. Vi så behovet for en ny ledelsesmæssig diskurs, som kunne omfavne digitaliseringen på en klogere og mere nyttig måde, og som kunne gøre op med mindre hensigtsmæssige tilgange. Netop fordi digitalisering griber så voldsomt ind i forretningsprocesser, organisationens værdikæde og samspil med andre aktører og dermed også organisering, så er ledelsesmæssig nærhed og "hands on" afgørende vigtigt.



*It-projekternes forventede varighed er i gennemsnit ca. fire år, hvilket It-rådet finder bekymrende, da langvarige projekter introducerer flere risici.*

- Statens It-råd, statusrapport 2019

## Udbudspraksis er blevet en hæmsko i stedet for en løftestang

Når det gælder dansk udbudspraksis inden for digitaliseringsområdet, så er svaret på spørgsmålene, vi stiller ovenfor, et JA. Vi kan gøre tingene anderledes og klogere. Der er bedre tilgange. Samtaler med mere end 50 ledere på tværs af den offentlige og den private sektor samt interesseorganisationer bekræfter det. Ikke én har modsagt det. Det er med andre ord mere på trods af end på grund af dansk udbudspraksis, at vi i dag som samfund hører til verdenseliten inden for digitalisering af den offentlige sektor.

<sup>3</sup> Staten og Kommunernes Indkøbsservice: <https://www.ski.dk/viden/sider/saadan-finansieres-rammeaftalerne.aspx> og tidligere Direktør i Cabinet Office

<sup>4</sup> Function Point analyse (fx FISMA ISO/IEC 29881:2010 og Capability Maturity Model Integration (CMMI)), som har sit udspring fra Department of Defence (USA) og Carnegie Mellon University





*Risiko er den helt overordnede barriere. Udbud gøres mere detaljeret, man tør ikke at tage chancer, og man bliver endnu mere restriktiv, end EU havde tænkt*

- It-direktør i en offentlig organisation

Udbudspraksis kan imidlertid ikke adskilles fra f.eks. sourcingstrategi (hvad gør vi selv, hvad henter vi ind gennem leverandører og hvilke tilgange anvender vi), ligesom budget- og bevillingsprocessen, metoder og tilgange til at bedrive større it-understøttede forretningsudviklingsprojekter heller ikke helt kan adskilles fra udbudspraksis. Vi kommer til at berøre disse emner også, fordi man kan ikke helt kan "skille det kolde og varme vand ad". Men når vi vælger at sætte fokus på netop udbudspraksis i denne rapport, skyldes det, at udbudspraksis efter Dansk IT's opfattelse er omkostningsmæssig tung og tidskrævende og ikke tilstrækkelig værdiskabende. Størrelsen af transaktionsomkostninger ved gennemførelse af udbud og anskaffelse af it-løsninger er det seneste år kommet i statsrevisorernes søgelys. En anden væsentlig faktor og nok så betydende er tidsperspektivet. Udbudsprocesser tager ofte uforholdsmæssig lang tid. Der foretages analyser, udredninger, vurderinger, sonderinger, udformning af krav og betingelser for udbud – ofte med ekstern bistand – hvor tingene vendes og drejes og skal igennem godkendelsesprocesser. Forarbejde er vigtigt, men ikke sjældent ses det, at den tid, der er tilbage til implementering, bliver klemmt. Tid er problematisk i flere henseender. I den tid, som går, mangles en løsning. I den tid, der går, ændrer forretningsbehovet sig. Men det gør teknologien og organisationen også.



*Overvejelser om hvorvidt transaktionsomkostninger overstiger indtægterne ved udbud er fraværende*

- Direktør i en styrelse

Det er derudover ikke ualmindeligt at opleve, at der engageres eksterne konsulenter til at analysere et forretningsproblem, hvorefter andre eksterne konsulenter igen bliver bedt om at udforme kravspecifikationer og udbudsmaterialer for dernæst at engagere en leverandør, hvis konsulenter så udvikler løsningen. Hermed har man fået outsourcet viden om organisationens forretningsprocesser med den iboende risiko, at man ikke længere er i kontrol. Klager og trusler om samme og annullering af udbud bidrager yderligere til tidsfaktoren og en stærk risikoaversion. Et forhold, som ikke rimer specielt godt på en teknologi, som rummer disruptive elementer. Mest bekymrende er derfor også, at der er blevet udviklet en forsigtighedskultur, hvor ansvar for udbud i for høj grad placeres væk fra forretningen i indkøbs- og udbudsenheder, og hvor fokus i for høj grad bliver på at gøre tingene rigtigt på bekostning af at gøre de rigtige ting.

## Afgrænsning

Dansk IT har valgt – i forlængelse af vores anbefalinger "Indkøb set i et strategisk og forretningsmæssigt perspektiv" fra 2017 – at fokusere på anskaffelser i tilknytning til forretningsprocesser og dermed i forhold til applikationer. Med andre ord er fokus i denne rapport på det, man ofte vil kalde komplekse udbud. Analysen og rapporten beskæftiger sig ikke med f.eks. indkøb af hardware eller driftsydelser.

Det, der gør et udbud komplekst, er mere end bare størrelsen på det udbudte system. Vi har at gøre med en blanding af faktorer. F.eks. kan nævnes organiseringen omkring udbuddet, lovgivningen, der eksisterer på området og den sammenhæng, der skal skabes til andre organisationer og dermed det omkringliggende digitale økosystem. Og det er også, hvordan borgere og virksomheder skal interagere med det offentlige og

alle de de integrationer, der skal leveres til eksisterende platforme, de tekniske forudsætninger, der skal indfries for at levere en løsning, etc. Alt dette gør udbud til en kompleks størrelse.

Fokus er desuden lagt på processen fra identificering af forretningsproblem/forretningsbehov til gennemførelse af indkøbet. Det vil sige, at selve implementeringsprocessen ikke har et hovedfokus. Sourcingovervejelser er berørt, da det ikke kan adskilles fra udbud, fordi udbud nødvendigvis må være forankret i forudgående strategiske overvejelser om, hvordan en given service eller et givent system skal tilvejebringes.

Endelig noteres det, at arbejdsgruppen i denne rapport har fokuseret på de statslige udbud af it-projekter, men mange af temaerne og pointerne i rapporten er givetvis også relevante i andre dele af den offentlige sektor.



*Det er ikke nødvendigvis i min virksomheds interesse, men jeg er simpelt hen nødt til at sige som samfundsborger: Udbudssystemet er ikke hensigtsmæssigt*

- Direktør for offentlig sektor hos en større it-leverandør

## Om rapporten

Rapporten er blevet til på basis af ni måneders arbejde i en arbejdsgruppe under Dansk IT's udvalg for it i den offentlige sektor.

Arbejdsgruppen har gennemført samtaler og interviews med topledere i den offentlige sektor, ledere hos leverandører til den offentlige sektor, rådgivere, herunder advokater, formandskabet i Statens it-råd, brancheorganisationer, indkøbsorganisationer, folketingspolitikere, statsrevisorer, rigsrevisor, forskere, udenlandske organisationer, eksperter etc. Arbejdsgruppen, som tilsammen dækker mange års erfaring inden for feltet, har derudover bidraget personligt med iagttagelser. Parallelt har arbejdsgruppen - bistået af Dansk IT's sekretariat - indhentet erfaringer fra såvel ind- som udland. Hertil er der gennemført studier af forskellige undersøgelser og forskning på området og sidst, men ikke mindst, har Dansk IT gennemført en survey blandt forretningsledelserne i ministerier og styrelser om udbudspraksis og udfordringer.

Arbejdet har ledt frem til at kortlægge, hvad Dansk IT ser som de grundlæggende og bagvedliggende årsager til udfordringerne på udbudsområdet. På den baggrund opstiller Dansk IT i rapporten en række forslag til, hvad der kan gøres for at ændre på udviklingen. Det drejer sig om kultur og ledelsesmæssig mindset, forretningsfokus og rammebetingelser.

Bagerst i rapporten kan man læse mere om Dansk IT, Udvalget for it i den offentlige sektor og arbejdsgruppen bag rapporten.

Dansk IT vil følge rapporten op med en række initiativer med det formål, at rapportens konklusioner og anbefalinger bliver drøftet i videre kredse for - på den baggrund - forhåbentlig at kunne danne grundlag for praksisændringer i dansk udbudspraksis på digitaliseringsområdet. Det har Danmark brug for, hvis vi skal udnytte potentialet i digitaliseringen.

## Anonyme kilder

Der er under researchen til denne rapport gennemført mere end 60 samtaler og interviews med topledere, politikere og centrale aktører i fortrinsvis den statslige del af den offentlige sektor og i private leverandørvirksomheder. Der indgår i rapporten citater i anonymiseret form fra en del af disse kilder. Vi har givet mulighed for anonymitet for at sikre størst mulighed for åbenhed og ærlighed fra de medvirkende, og fordi målet er at sætte fokus på begrænsninger og udfordring i den nuværende udbudspraksis snarere end den enkelte person. Dansk IT's udvalg for it i den offentlige sektor er naturlig bekendt med identiteten på alle de medvirkende.

## Tak

Vi vil gerne rette en stor tak til alle de personer og organisationer, som har bidraget. Mere end 60 personer har indgået i den omfattende interviewrunde, organisationer i ind- og udland er blevet kontaktet og har bidraget gennem møder og notater. Vi har mødt en overordentlig stor interesse, velvilje og sympati for initiativet.

En særlig tak skal rettes til Jørn Johansen, Peter Pietras og Søren Staugaard Nielsen, som med deres specialistviden og indsigt har formået at give friske input til arbejdsgruppens arbejde og andre vinkler på anbefalinger og observationer i rapporten.

Endelig en tak til projektassistent August Solliv, som gennem hele processen har understøttet processen med store indlevelse og engagement.

God læselyst.

## Executive summary

Danmark er i særklasse, når det kommer til digitalisering af den offentlige sektor og dens processer i forhold til borgere, virksomheder og myndigheder. Senest er Danmark i 2020 – igen – blevet kåret som nummer 1 i verden til digitalisering af offentlig infrastruktur og institutioner i FN's årlige E-Government-Survey. Placeringen er dels et resultat af en tidlig indsats, der begyndte helt tilbage i 60'erne med samordning og standardisering af de offentlige grunddata, dels en effekt af "den danske model" med et tæt og tillidsbaseret samarbejde mellem forskellige myndighedsniveauer, et stærkt samspil mellem den offentlige sektor og markedet som løftestang for udvikling og innovation samt en grundlæggende institutionel og politisk stabilitet.

Dansk IT har – som en it-faglig og uafhængig organisation – i flere sammenhænge anerkendt den danske digitaliserings succes, men vi har samtidig klart og vedholdende advaret om de faldgruber og de risici, der aktiveres, hvis succesen tages for givet. Nogle af de faresignaler ser vi lige nu, hvor fortællingen om digitalisering af den offentlige sektor i urimelig grad er domineret af skandaler og historier om it-projekter, der er blevet grotesk forsinkede og fordyrede i forhold til budget og forudsætninger. Senest har Statsrevisorerne og Rigsrevisionen i stærke vendinger kritiseret de høje transaktionsomkostninger i forbindelse med offentlige udbud af it-systemer samt manglen på økonomistyring og værdiskabelse i de store digitaliseringsprojekter.

Nærværende rapport er udarbejdet med ovenstående faresignaler som bagtæppe og ud fra en hypotese om, at den nuværende udbudspraksis i den offentlige sektor kan effektiviseres og forbedres – en hypotese, der er forankret i en tidligere publikation fra Dansk IT: "Indkøb set i et strategisk og forretningsmæssigt perspektiv" fra 2017.

Rapporten er blevet til på basis af 9 måneders arbejde i en arbejdsgruppe under Dansk IT's udvalg for it i den offentlige sektor. Arbejdsgruppen har gennemført mere end 60 samtaler og interviews med topledere, politikere og centrale aktører i fortrinsvis den statslige del af den offentlige sektor og i private leverandørvirksomheder. Herudover har arbejdsgruppen indhentet erfaringer fra såvel ind- som udland og systematisk opsamlet forskellige undersøgelser og forskning på området. Endelig er der gennemført et survey blandt forretningsledelserne i ministerier og styrelser om udbudspraksis og -udfordringer. Dataindsamlingen og analysen er afgrænset til *staten med underliggende institutioner*, og fokus er på anskaffelser i tilknytning til *forretningsprocesser* og dermed i forhold til *applikationer og systemudvikling*.

Resultatet af arbejdsgruppens dataindsamling og undersøgelser er analyseret og præsenteret i denne rapport. Dels i form af en række observationer og udfordringer vedrørende den eksisterende udbudspraksis – samlet i 5 temaer og 11 konkrete nedslagspunkter. Dels i form af en række anbefalinger til udvikling af praksis, der med afsæt i analysen er vinklet af Dansk IT.

## Hovedudfordringer i den nuværende udbudspraksis

Som udfordringer i forhold til den gældende udbudspraksis har Dansk IT som et resultat af dataindsamling og -analyse valgt at fremhæve følgende forhold:

### Udbud koster for mange penge – og tager for lang tid

Det er arbejdsgruppens overordnede konklusion, at transaktionsomkostningerne i forbindelse med offentlige udbud er for høje. Det er især i forarbejdet op til et udbud og i selve udbudsprocessen, at omkostningerne løber på – og ikke mindst som et resultat af det "klumpspil", der finder sted i forbindelse med involveringen og anvendelsen af eksterne rådgivere og leverandører i ikke-værdiskabende aktiviteter samt videnstab i forbindelse hermed. Transaktionsomkostningerne omkring it-anskaffelser skal og kan nedbringes.

Det er tillige arbejdsgruppens vurdering, at udbudsprocessen i forbindelse med indkøb af offentlige it-systemer som hovedregel tager for lang tid – fra et behov konstateres og italesættes, til en løsning er valgt. Det gælder både relativt simple og standardiserede it-systemer, der for ofte udbydes efter højeste fællesnævner. Og det gælder udviklingen af mere komplekse og forretningskritiske systemer, hvor behovsanalyser og detaljerede kravspecifikationer ofte komplicerer processen. Ny teknologi udvikles og implementeres per definition i et accelererende tempo – og risikoen for, at teknologien overhaler behovet/problemet i udbudsprocessen, er i den grad til stede.

## Udbudspraksis har fokus på compliance fremfor forretningsunderstøttelse

En central konklusion fra dataindsamlingen er, at Udbudsloven rummer mulighed for valg af alternative udbudsprocedurer og er fleksibel, men rummeligheden bruges ikke fuldt ud i praksis. En del af forklaringen kobler tilsyneladende tilbage til frygten for at lave fejl og få klager, men det ser også ud til, at der mangler incitament i topledelsen og i indkøbsafdelingerne til at udnytte mulighederne bredere.

Den begrænsede anvendelse af Udbudslovens bredde betyder, at mere markeds- og dialogbaserede udbudsprocedurer som konkurrencepræget dialog og projektkonkurrencer samt mere frie tilgange til udbud som funktionsudbud er sjældne. Og når de endelig bruges, sker det defensivt. Markedsdialogen er i for høj grad blevet en complianceøvelse, eller som det blev sagt af en topchef i dataindsamlingen: "Udbudsloven bruges som en spændetrøje i stedet for som en værktøjskasse". I det hele taget fortolkes udbudsloven i hovedreglen indskrænkende og sjældent progressivt i en strategisk eller forretningsmæssig logik.

Konsekvensen af denne udbudspraksis bliver i sidste ende et manglende fokus på det forretningsmæssige resultat.

## En udbredt nulfejlstilgang matcher ikke disruptiv teknologi

Det er arbejdsgruppens konklusion, at udbudspraksis i for høj grad er påvirket af bekymringen i embedsværket for at lave fejl i udbudsprocessen og den hermed forbundne risiko for, at et udbud skal gå om eller ende i Klagenævnet. Udfordringen er, at en nulfejlstilgang ikke understøtter – og i værste fald modarbejder – behovet for innovation og afprøvning af mere disruptiv teknologi.

Arbejdsgruppen finder, at der skal arbejdes med mere agile processer og en ny risikokultur i den offentlige sektor med henblik på at reducere risici og frygten for klager. Det indebærer først og fremmest en bred erkendelse af, at it-systemer i sin natur er komplekse og dynamiske – i modsætning til f.eks. bygge- og anlægsprojekter, hvor de fleste komponenter er mere veldefinerede og forudsigelige. Erfaringerne peger på, at ikke alle it-projekter – og især ikke de mest komplekse og agile – egner sig til hård projektstyring med kontrol og imod et forudbestemt scope, tidsplaner og budgetter.

## Samarbejdet mellem de statslige myndigheder og leverandørerne kan forbedres

Det er på baggrund af dataindsamlingen arbejdsgruppens opfattelse, at samarbejdet mellem de statslige kunder og de private it-leverandører har potentiale for forbedringer. På trods af flere gode og konstruktive initiativer i de seneste år samt generelt velfungerende rammer for både den formelle og den uformelle dialog, så synes samarbejdet fundamentalt set kendetegnet af manglende tillid og mangelfuld dialog. Det kommer bl.a. til udtryk i konkrete konflikter og kontraktuelle tvister om disse forhold. Det kan i den forbindelse konstateres, at den eksisterende udbudspraksis hæmmer og begrænser deling af information og viden fremfor at fremme og facilitere dette.

Det kan endvidere konstateres, at kunder og leverandører ofte mangler et fælles objektive grundlag for forventningsafstemning og styring af leverancer og kvalitet. I det lys har Dansk IT i forbindelse med dataindsamlingen problematiseret, at modenhedsniveauet i Danmark, når det gælder softwareudvikling, ikke har udviklet sig over de seneste 25 år. Dette på trods af at der findes internationalt anerkendte metoder til at vurdere en leverandørs evne til at kunne levere softwareprojekter. De finder blot ikke anvendelse i Danmark

eller kun i meget begrænset omfang.

## Digitale indkøb i staten mangler et fælles strategisk fundament

Udbud må nødvendigvis tage sit afsæt i en indledende strategisk og forretningsmæssig overvejelse af, hvorvidt og i hvilken grad en given digital løsning (produkt eller service) skal tilvejebringes: med interne kræfter eller med ressourcer fra markedet?

Arbejdsgruppen har her konstateret, at det fælles billede af og den fælles kurs for digitalisering i den offentlige sektor er udfordret, når det handler om sourcing og udbud. I statsligt regi er der stor forskel på fokus og hastighed mellem de forskellige ministerområder, men også *indenfor* de enkelte ministerområder er der en betydelig variation i styrelsernes og institutionernes tilgang. Strategien og praksis for hvad man selv forestår af opgaver, og hvad man anskaffer via markedet - og de heraf afledte indkøb og anskaffelse af it-systemer - stikker i forskellige retninger.

Arbejdsgruppen ser her et behov for udvikling og implementering af en koordineret og national strategi for sourcing og udbud.

## Anbefalinger til en forbedret udbudspraksis

Med afsæt i de hovedudfordringer, der er opsamlet af arbejdsgruppen, har Dansk IT udarbejdet og formuleret en række forslag til fornyelse og forbedring af udbudspraksis, som vil kunne øge agilitet, dynamik og hastighed og samtidig sikre større kvalitet og værdi af statslige it-investeringer. Alle forslag har reference til den gennemførte analyse, hvor nogle er direkte afspejlinger af en konklusion, mens andre i højere grad er en samling og en perspektivering af nogle fragmenterede observationer.

Anbefalingerne udtrykker samlet Dansk IT's bud på et indsatskatalog indenfor tre hovedtemaer, der kan løfte statslig udbudspraksis på digitaliseringsområdet ind i det næste årti.

### Større fokus på forretning og værdiskabelse

Et af de oprindelige formål med udbudsloven var at skabe mere plads til *købmandskab*. Det er imidlertid ikke købmandsskab, som er det mest fremherskende, men i højere grad det at undgå klager. Det er et udtalt behov for at få gjort op med denne praksis og få fokus tilbage på købmandskabet - samtidigt med, at der er compliance og gennemsigtighed i den faktiske adfærd.

Det er nødvendigt at sætte politisk og ledelsesmæssig fokus på, at udbudsprocessen bliver mindre rigid, og at der kommer mere fokus på sund fornuft og forretningsmæssig tænkning. Det er nu engang den samfundsmæssige gevinst, som et it-projekt bidrager til, som er helt afgørende.

Følgende anbefalinger præsenteres i den forbindelse:

#### ***Udbudsloven skal i offensiven - med fokus på øget og mere værdiskabende markedsdialog***

Dansk IT anbefaler, at der igangsættes konkrete tiltag til en bredere anvendelse af mulighederne i udbudsloven. Især skal der ske størst mulig fremme af markedsdialog og vidensdeling generelt. Udbud med forhandling skal gøres til *reglen*, og på sigt skal innovationspartnerskaber og projektkonkurrencer afprøves og undersøges for deres potentialer. Her skal ledelsen på banen og påtage sig ansvaret for, "hvor købmandskabet skal stå".

#### ***Der skal være mere plads til reel vurdering, skøn og sund fornuft i tilbudsevalueringen***

Dansk IT anbefaler, at der iværksættes et arbejde med udvikling af evalueringsmodeller og metoder til vurdering af tilbud, som skaber mere plads til kvalitative vurderinger og som i højere grad er forretnings- og ledelsesdrevet. Endvidere skal tilbagemeldinger på tilbud revurderes med udgangspunkt i ovenstående, så de bliver mere anvendelige set i et læringsperspektiv for markedet.



### ***Rammeaftaler skal vælges og anvendes ud fra de rigtige motiver***

Dansk IT konstaterer, at flere statslige styrelser har gode erfaringer med indgåelse af rummelige og flerårige rammeaftaler med udvalgte leverandører. Dansk IT anbefaler, at der udarbejdes en standardmodel og en fælles vejledning for udbud og indgåelse af rammeaftaler til it-udvikling og -implementering. Der kan i den forbindelse sikres en flerhed af leverandører på rammeaftalerne for at sikre konkurrence, og at opgaver konkurrenceudsættes mellem aktørerne på aftalen.

### ***Der skal udvikles et kodeks for det gode udbud***

Dansk IT foreslår, at der udvikles og formidles et kodeks for *det gode udbud*, der sikrer det fornødne procesmæssige grundlag, men med et større fokus på købmændskab og værdiskabelse for forretningen. Kodekset skal være med til at fremme ordentlighed i udbudsprocesserne sådan, at samspillet mellem ordregivere og leverandører bliver styrket.

### **En ny politisk og ledelsesmæssig kultur**

Forandringer i forhold til dansk udbudspraksis – eller manglen på samme – handler i høj grad om politiske og ledelsesmæssige værdier og kultur. Toplevelsens engagement, kompetencer og adfærd er afgørende for Danmarks digitale kapabilitet. Hertil kommer, at det i høj grad er politikerne, der sammen med topledelsens definerer fortællingen om mål, gevinster og fiaskoer og sætter rammerne for digitaliseringen. Denne forståelsesramme er nedenfor udmøntet i følgende anbefalinger:

### ***Der skal gøres op med nul-fejls kulturen og den manglende risikovillighed***

Dansk IT anbefaler, at der bredt i centraladministrationen og politisk arbejdes med at skabe en nuanceret forståelse og accept af digitaliseringsprojekters særlige natur, og herunder en anerkendelse af, at der er risici forbundet med enhver beslutning omkring anskaffelse og implementering af it-systemer. En risikoavers tilgang giver ofte dyrere og dårligere løsninger. Som et konkret initiativ til fremme af en anerkendelseskultur foreslås det, at der som led i Digitaliseringsprisen introduceres en særlig pris for – lidt karikeret udtrykt – mod og risikovillighed. Prisen skal gives til ledere, der har turdet at udfordre de eksisterende rammer for god udbudspraksis og bruge nogle af de udbudsprocedurer, der sjældent benyttes.

### ***Klagefokus og trusler om klager skal erstattes af læring og tillid***

Med henblik på at reducere antallet af klager og ikke mindst den støj, som frygten for klager skaber, anbefaler Dansk IT, at barren for indgivelse af klager hæves. Det foreslås konkret, at gebyret for at indgive en klage for Ankenævnet for udbud over tærskelværdien hæves fra 20.000 til 50.000 kr. med mulighed for at tilgode-se SMV-segmentet ved differentiering. Endvidere foreslås det, at klageadgang afskæres til 30 dage efter, at et forhold er kommet til kundskab for den, som agter at benytte klageadgang.

En begrænsning af klageadgangen skal imidlertid afbalanceres af skærpede krav til staten om gennemsku-elighed og responsivitet i forhold til beslutninger om og begrundelser for valg af leverandør. Der skal fast-lægges en fælles standard for indholdet i disse begrundelser, og der skal sættes fokus på leverandørernes læringseffekt i forbindelse med tilbagemeldinger.

### ***Der skal igangsættes et strategisk kompetenceløft med større fokus på kapabilitet***

Dansk IT anbefaler, at der som led i en ny national strategi for statslige indkøb og anskaffelser af it-systemer satses massivt på udvikling af digitale kompetencer på individniveau og digital kapabilitet på organisati-onsniveau i hele statsadministrationen. Udviklingen skal udspringe fra toppen og gennemsyre organisation fra top til bund. Dansk IT foreslår konkret, at der afsættes 100 millioner kroner til et ambitiøst program, der eventuelt kan udmøntes i tilknytning til Statens Digitaliseringsakademi.

Dansk IT foreslår derudover, at der ved rekruttering til direktør, vicedirektør og afdelingschefer i staten stil-

les krav om digitalt mind-set, digitale kompetencer og digitale erfaringer, samt at diversiteten ved rekruttering og udnævnelser øges – herunder i forhold til kandidater med baggrund i naturvidenskabelige uddannelser og ikke mindst med relevant ingeniørmæssig baggrund.

### ***Der skal nedsættes et permanent Digitaliseringsudvalg i Folketinget***

Med henblik på at fremme politikernes fokus på, operationelle viden om og involvering i den digitale dagsorden anbefaler Dansk IT, at der etableres et særligt Digitaliseringsudvalg i Folketinget. Formålet er at fremme politikernes fokus på, viden om og involvering i den digitale dagsorden samt at skabe en ny politisk kultur, hvor digitalisering i højere grad bliver realpolitisk fremfor symbolpolitisk. Digitaliseringsudvalget skal behandle en årlig redegørelse fra regeringen vedrørende status på eksisterende større it-systemer herunder forventninger om, hvornår og hvordan en udskiftning forventes at skulle foretages.

En central opgave for Digitaliseringsudvalget vil yderligere være at agere parlamentarisk følgegruppe på statslige digitaliseringsprojekter på over 60 millioner kroner.

### ***Ændring af nationale rammevilkår***

Understøttelse af en forbedret udbudspraksis forudsætter i vid udstrækning forandring og forankring i de menneskelige ressourcer og i de incitamentsstrukturer, der styrer adfærd i den nuværende udbudspraksis. Men ofte kan disse tiltag ikke stå alene. Der er brug for national lovgivning, regulering eller infrastruktur til at rammesætte blivende forandring. Nedenfor har Dansk IT samlet en række anbefalinger, der alle har karakter af nationale rammevilkår.

### ***Der skal etableres en digital og statslig indkøbsplatform***

Dansk IT anbefaler, at der med inspiration fra den engelske Government Cloud (Digital Marketplace), bliver udviklet en statslig indkøbsplatform for at sikre hurtige, effektive og billige udbud af mindre og mere standardiserede projekter. Platformen vil fungere som et slags "Fast Track" for udbud, da det ikke behøver at tage mere end et par dage eller uger at foretage et udbud - og det til en lav pris og samtidig indenfor lovens rammer.

### ***Hands-on for-projekter før udbud af større, komplekse it-projekter skal være et krav***

Dansk IT anbefaler, at det gøres obligatorisk at gennemføre for-projekter forud for udbud af større og komplekse it-projekter, hvor ordregiver afsøger alternative tilgange og konkret indhenter erfaringer gennem små hands-on projekter - gerne i en konkurrerende tilgang. Det kan f.eks. være proof-of-concept, proof-of-technology, testcases eller afprøvning af en alfa-version af det vigtigste element i løsningen. Der skal i den forbindelse skabes en accept af, at ikke alle it-projekter skal gennemføres. En hurtig nedlukning af et it-projekt kan være den rigtige og mest effektive beslutning. Instrumenter til finansiering af projektmodning/for-projekter bør i den forbindelse i højere grad indarbejdes som del af driften af en organisation.

### ***Der skal indføres metoder til objektiv ressourceestimering og prissætning af større it-projekter***

Dansk IT anbefaler, at grundlaget for værdiansættelse og estimering af større software-udviklingsopgaver og indkøb forbedres gennem metoder, der på et mere objektivt grundlag fastlægger den forventede resourceindsats forbundet med udviklingen af et nyt it-system. Det skal ændres. Dansk IT foreslår, at der i valg af metode tages afsæt i internationale anerkendte og udbredte metoder som f.eks. Function Point-modellen. Det er en veletableret og afprøvet metode, som bl.a. anvendes med succes i den offentlige sektor i Finland (FISMA ISO/IEC 29881:2010), og som EU nu også forsøger at fremme inden for institutionens myndighedsområde.

### ***Der skal opstilles modenhedskrav som en fælles referenceramme for god kvalitet***

Som et initiativ til at løfte den generelle kvalitet og den objektive sammenligning af leverandører foreslår

Dansk IT, at der introduceres modenhedskrav til leverandører, der skal udvikle og implementere store og komplekse it-systemer til staten. Modenhedskrav skal indføres og implementeres i et samarbejde med it-branchen og leverandørerne med inspiration fra internationale erfaringer og standarder som f.eks. CMMI, der er den mest udbredte internationale standard for modenhed i softwareudviklingsprocesser. Konkret foreslår Dansk IT, at det fra 2024 skal gøres til et krav for digitale udviklingsopgaver over 30 millioner kroner, at leverandører og ordregivere kan dokumentere en modenhed på et niveau svarende til minimum CMMI<sup>5</sup> niveau 2 (af 5), og at de har en plan for komme til niveau 3.

### ***Bevillingssystemets bredde skal udnyttes og finansieringsmodellerne gentænkes***

Det er Dansk IT's tilgang, at finansiering af større it-udviklingsprojekter skal tilrettelægges, så kompleksiteten og anlægsrisikoen drives ned, mens tidlige resultater og værdiskabelse fremmes. Dansk IT anbefaler i den forbindelse, at bevillinger fremadrettet i højere grad gives til at løse en forvaltningsopgave med fokus på effektiv og produktiv opgaveløsning. Bevillinger gives således til behandlingen af en mængde af "sager", og starter med at finansiere en aktivitet i en afgrænset delmængde af sager, som har lavest kompleksitet og størst potentiale. Med dette afsæt udløses bevillinger i en rækkefølge og i nogle portionsstørrelser, der sikrer forvaltningsprojektets fremdrift. Den afsluttende bevilling gives først, når det tidligere system er nedlukket, så nye "smarte ting" først udvikles på det nye system, når det har bevist, det kan gøre det mindst lige så godt som det gamle system. En digitaliseringsbevilling bør i forlængelse heraf ikke kunne udløses, før det pågældende ressortministerium kan påvise, at lovgivningen på forvaltningsområdet, der skal digitaliseres, er forenklet og digitaliseringseget.

### ***Der er behov for en ny national strategi for sourcing og udbud af statslige it-systemer***

Dansk IT har taget bestik af, at det fælles billede af og den fælles kurs for digitalisering i staten er udfordret. Der er således stor forskel på fokus og hastighed mellem de forskellige ministerområder, og også indenfor de enkelte ministerområder er der en betydelig variation i styrelsernes og institutionernes tilgang. Dansk IT anbefaler på dette grundlag, at de politiske partier samles om en ny national strategi for sourcing og udbud, der skal sætte en fælles kurs for bl.a. følgende temaer:

- Outsourcing eller egenproduktion af udvikling og drift af forretningskritiske it-systemer.
- Frontload af investeringer og omkostninger, hvor indsatsen flyttes fra at undersøge og risikobeskrive til at afprøve og risikohåndtere.
- Indkøb og konfiguration af standardsystemer eller skræddersyet udvikling
- Fornyet fokus på værditilførsel og gevinstrealisering med klare krav og succeskriterier for udløsning af bevillinger i flere trin.
- Samspillet mellem statens institutioner som udbydere af it-systemer og it-leverandørerne skal rammesættes på ny.
- Fokus på og opgørelse af modenhed hos både leverandører og udbydere som platform for kvalitetsmåling og kvalitetsudvikling

Dansk IT har med nærværende rapport tagets afsæt i statens udbudspraksis, men forventningen er, at flere af de konklusioner og anbefalinger, der lægges til grund for en national strategi for sourcing og udbud, vil have gyldighed for hele den offentlige sektor.

## **Observationer og resultater fra dataindsamlingen**

I dette afsnit fremlægges de mest gennemgående og markante observationer fra de mere end 60 interviews og samtaler, arbejdsgruppen har foretaget, suppleret med en gennemført survey i staten blandt alle ministerier og styrelser, som foretager indkøb og udvikling af it-løsninger, data fra en summarisk og neutral afdæk-

<sup>5</sup> CMMI for Development: <https://cmmiinstitute.com/cmmi/dev>

ning af udenlandsk praksis, andre kilder, herunder forskning fra området, samt arbejdsgruppens medlemmers egne iagttagelser fra deres praksis.

I arbejdsgruppens dataindsamling og analysearbejde er der undervejs udviklet nogle hypoteser om sammenhænge, der efterfølgende er blevet til konklusioner. Som en *indledende konklusion* eller erkendelse ønsker arbejdsgruppen dog at minde om det, vi godt vidste: it-systemer er forskellige, og det er statslige organisationer også. Men der er mønstre, der ikke er til at overse, og det er dem, der fremhæves i denne rapport. Arbejdsgruppen har under dataindsamlingen udpeget fem hovedudfordringer, der grupperer alle observationer.

Nogle it-projekter er overskuelige og kortvarige, andre er omfattende og flerårige. Nogle projekter går på tværs af ministerområder og sektorer, andre er mere afgrænsede. Nogle it-systemer er komplekse med et utal af snitflader og integrationer, andre er standardiserede og kan anskaffes og konfigureres i en relativ hurtig proces.

Statslige organisationer er tilsvarende forskellige og dermed deres behov for it-understøttelse. Nogle ministerier har større fokus på drift af styrelser og institutioner, andre udvikler og forvalter primært en lovgivning. Nogle styrelser "ejer" it-systemer skræddersyet til en specifik og teknisk kompliceret lovgivning, andre kan i højere grad klare sig med standardsystemer, som enten tilpasses eller som kan konfigureres fleksibelt til at løse fagprocesser.

Statslige organisationer har også indrettet sig på forskellige måder omkring digitalisering. Nogle har relativt store it-organisationer, andre små. Nogle er mere centralt drevne end andre. Nogle har overladt mere til markedet end andre, og motiver og måden det sker på, kan være meget forskellig. I nogle organisationer er topledelsen meget tæt på digitaliseringen og dybt involveret. Andre steder er den mere på afstand.

Pointen er, at vilkår og måden man har indrettet sig på, kan være meget forskellige. Ikke desto mindre har arbejdsgruppen ikke mødt én leder i vores afdækning, som mener, at digitaliseringen ikke er en meget væsentlig strategisk faktor for udviklingen af den opgavevaretagelse, som organisationen er sat i verden for, og at betydningen af digitaliseringen er tiltagende.

Arbejdsgruppens resultater og anbefalinger skal naturligvis læses med de forbehold og nuancer, der knytter sig til generalisering og "spidsformuleringer".

## Udbud koster for mange penge – og tager for lang tid

Transaktionsomkostninger ved gennemførelse af udbud opleves som store

Statsrevisorerne kritiserede i 2019 transaktionsomkostningerne ved udbud i staten og beskrev en risiko for, at disse var "uforholdsmæssigt høje"<sup>6</sup>. Undersøgelsen viste, at de samlede transaktionsomkostninger for ministerier og tilbudsgivere ved nogle udbud udgjorde mere end 50% af indkøbets værdi.

---

**45%** oplever at transaktionsomkostningerne ved udbud ikke står mål med den udbudte genstand

---

Kilde: Survey blandt forretningsledere i staten, august 2020, Dansk IT

Rigsrevisionen skønner, at de samlede transaktionsomkostninger for ministerier og tilbudsgivere i gennemsnit kan opgøres til 17% af indkøbets værdi for EU-udbud og 38% af indkøbets værdi for annonceringer. Det flugter godt med arbejdsgruppen indtryk og oplevelser af, at omkostninger til udbud kan være meget høje, og at især for mindre opgaver kan de næsten være ude af proportion set i forhold til udbuddets størrelse, når man summerer kundens indsats, medvirkende konsulents tidsforbrug, herunder advokater, samt de leverandører, som byder på opgaven. Denne bekymring har da også været en medvirkende årsag til at iværksætte initiativet til en gentænkning af dansk udbudspraksis på digitaliseringsområdet.

### Transaktionsomkostninger

Transaktionsomkostninger omfatter de omkostninger, som medgår for såvel tilbudsgivere som ordregiver i gennemførelsen af en købstransaktion. Heri indgår transaktionsomkostninger, før udbuddet offentliggøres, fra offentliggørelse af udbud til kontraktindgåelse samt efter kontraktindgåelsen.

Transaktionsomkostninger opgøres dog forskelligt fra analyse til analyse, og i rapporten her er der eksempler på omkostninger alene set fra den ene part. Set fra et samfundsperspektiv, og hvad der er økonomisk optimalt, bør begge parter omkostninger indregnes.

En undersøgelse fra COPS på RUC<sup>7</sup> fra 2017 viser, at transaktionsomkostningerne for private virksomheder i it-branchen ligger over gennemsnittet for alle udbud, hvilket indikerer, at it-ydelser er mere komplekse at beskrive og udbyde, samt at tilgangen til indkøb på it-området ikke er hensigtsmæssig. På ordregiversiden er datagrundlaget dog for småt og skrøbeligt til at kunne konkludere noget.

<sup>6</sup> Folketinget: <https://www.ft.dk/da/statsrevisorerne/nyheder/2019/06/transaktionsomkostninger>

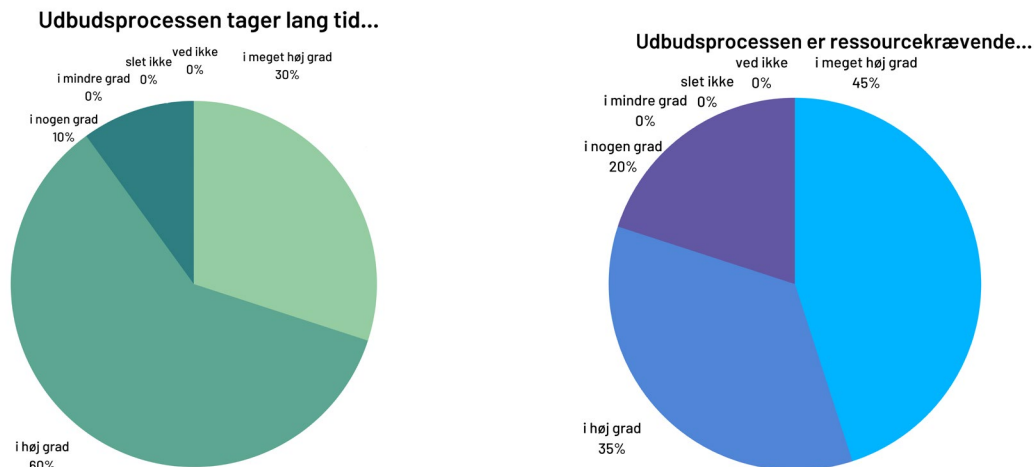
<sup>7</sup> Center for Forskning i Offentlig-Privat Samspil er et forskningscenter ved Roskilde Universitets Center, som er et europæisk og dansk samarbejde med fokus på at evaluere effekterne ved udbud, offentlig-private samarbejder, udlicitering, privatisering og andre aspekter ved samarbejde mellem den offentlige og den private sektor. Undersøgelse: <https://www.vive.dk/media/pure/8708/2037716>

En anden undersøgelse fra RUC<sup>8</sup> viser, at transaktionsomkostningerne for en leverandør til at vinde en it-opgave af værdi 3 millioner kr. er ca. 27% højere, når det gælder den offentlige sektor end den private målt på transaktionsomkostninger i procent af kontraktværdien. Igen er der tale om et relativt skrøbeligt datagrundlag.

Generelt for udbud ses det af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens statistikker, at transaktionsomkostninger målt i forhold til et udbuds værdi går ned, jo større udbuddet er. Det tyder på, at udbud, som det praktiseres, rammer de små udbud hårdest, da mange af omkostningerne er "fixed costs". Endvidere er der en positiv sammenhæng mellem ordregivers erfaring med at lave udbud med en lignende opgave og så begrænsning af transaktionsomkostningerne.<sup>9</sup>

For tilbudsgivere ses, at det er processen for udbudsforløbet, krav til dokumentation og tilbud og kompleksitet eller uklarhed i udbudsmaterialet, som driver transaktionsomkostningerne op. Det indikerer, at en mere strømlinet udbudsproces og et mindre komplekst udbudsmateriale med en mindre omfattende kravspecifikation ville kunne mindske transaktionsomkostningerne.

### **Statens leders oplevelse af indsatsen i forbindelse med at gennemføre udbud**



Kilde: Survey blandt forretningsledere i staten, august 2020, Dansk IT

Dialogbaserede udbudsprocedurer bliver ofte anset for at kræve mange ekstra ressourcer og besværliggøre udbudsprocessen. Men sammenligner man transaktionsomkostningerne ved udbud med forhandling for eksempel med transaktionsomkostningerne ved begrænset udbud, som på nedenstående figur, er de lavere for både ordregivere og tilbudsgivere, når der er forhandling. Generelt er transaktionsomkostningerne lave for tilbudsgivere, når der er dialog, hvilket tyder på, at dialogen gør, at tilbudsgiverne får en hurtigere og bedre forståelse for projektet. Det er en fordel for alle, eftersom lave transaktionsomkostninger betyder, at tilbuddet kan blive billigere. Den agile udbudspraksis behøver derfor ikke ske på bekostning af økonomien.

<sup>8</sup> COPS ved RUC

[https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/63078433/Resultater\\_TC\\_ved\\_salg\\_til\\_offentlige\\_og\\_privat\\_19\\_10\\_2018.pdf](https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/63078433/Resultater_TC_ved_salg_til_offentlige_og_privat_19_10_2018.pdf)

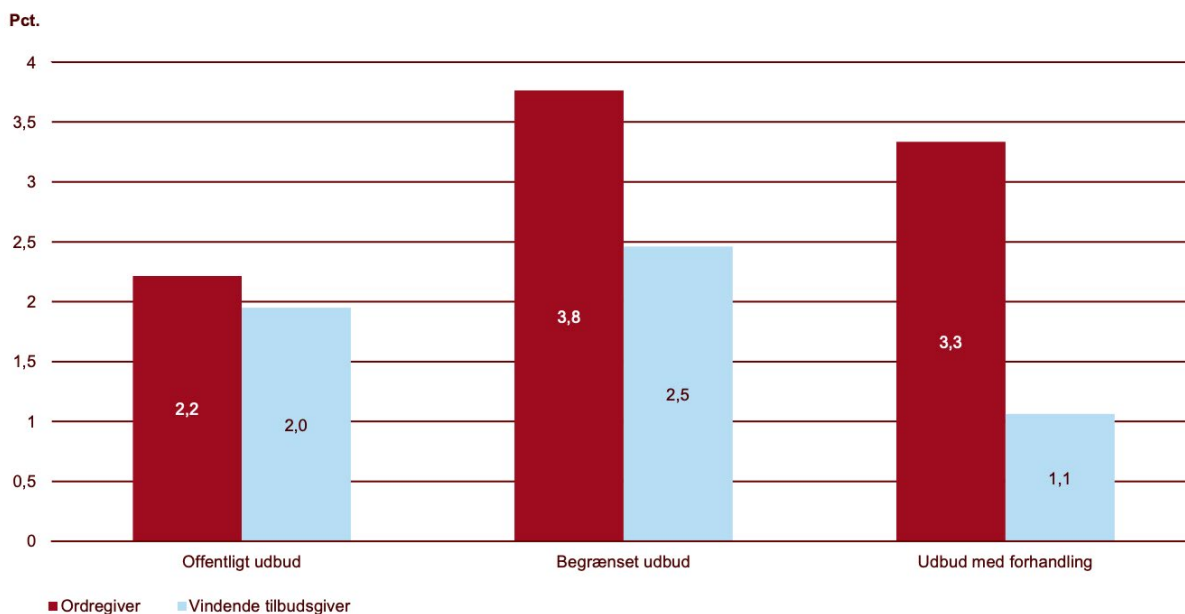
<sup>9</sup> Konkurrence- og forbrugerstyrelsen:

<https://www.kfst.dk/media/54393/20190425-transaktionsomkostninger-ved-eu-udbud.pdf>



Det er ikke de dialogbaserede udbudsprocedurer i sig selv, der øger transaktionsomkostninger, men måden de bruges på.

### Transaktionsomkostninger ved forskellige udbudsprocedurer



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Det må dog konstateres, at der ikke foreligger et validt datagrundlag eller relevant forskning, som kan belyse transaktionsomkostningernes størrelse på digitaliseringsområdet. Det er et område, som bør styrkes, når man ser det i relation til investeringernes størrelser og betydning for samfundet.

Samtaler og interviews bestyrker imidlertid opfattelsen af, at der her foreligger et område, som må påkalde sig opmærksomhed. Således giver en it-direktør fra en offentlig organisation udtryk for, at de analyser, som foreligger, ikke i tilstrækkelig grad tager det hele med, og at man undervurderer det forhold, at de statslige institutioner er tvunget til at genudbyde rammeaftaler hvert fjerde år i tidligere opgørelser.<sup>10</sup> For eksempel kan transaktionsomkostningerne ved et leverandørskifte i sig selv være enorme. En direktør fra en styrelse peger direkte på, at de oplever, at transaktionsomkostninger på netop it-området er høje. En direktør fra en brancheorganisation udtrykker frustration over niveauet af transaktionsomkostninger ved de mere komplekse it-udbud. En styrelsesdirektør giver udtryk for, at overvejelser over, hvorvidt transaktionsomkostningerne overstiger værdien ved et udbud, som hovedregel er fraværende.

### Agile projekter matches ikke af en agil udbudspraksis

Den agile tilgang til udviklingsprojekter og agil implementering af løsninger baseret på standardsystemer, som kan konfigureres, har efterhånden vundet godt indpas i staten. Troen på, at man up front kan definere alle ting præcist og placere det ind i en vandfaldsmodel med klart defineret indhold til leverancer, er afløst af en erkendelse af, at der skal være plads til og mulighed for at blive klogere undervejs.

Fordelen ved de dialogbaserede udbudsprocedurer er blandt andet, at leverandøren kan få større viden om

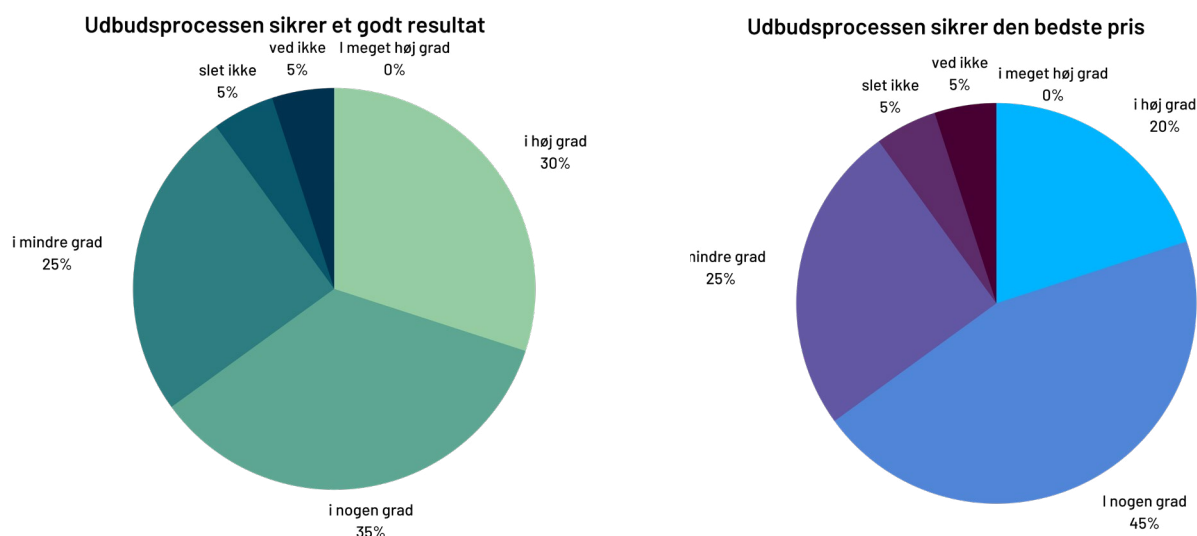
<sup>10</sup> Retsinformation: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2015/1564>

kundens behov og forretningsprocesser med mulighed for fælles forventningsafstemning, åben vidensdeling og risiko-mitigering (risikohåndtering). Omvendt gives kunden mulighed for at få kendskab til leverandørernes tilgang og kultur, metoder, eksisterende løsninger eller løsningskomponenter og hermed adgang til at udnytte markedets muligheder og få større effekt og dermed optimere investeringen.

Behovet for en mere åben samskabelse mellem kunde og leverandør gælder især i forbindelse med udviklingen af større og komplekse it-systemer med mange ubekendte i form af uklare eller uidentificerede behov, snitflader og datakilder. En nylig norsk dom fra januar 2020 dømte for eksempel en ordregiver, der ville hæve en it-kontrakt på grund af dårligt samarbejde med leverandøren og dermed på grund af mislighold. Ordregiveren blev sanktioneret for at have været utydelig overfor leverandøren omkring prioriteringsforholdene mellem tid og pris. Konklusionen er, at det er både i ordregiverens og leverandørens interesse at sikre den bedst mulige og reelle dialog om forretningen og den løsning, der skal leveres.

Dataindsamlingen tyder på, at behovet for agile processer og metoder ikke generelt understøttes i tilstrækkelig grad af en agil udbudspraksis i et samskabelsesperspektiv. Alene tidsperspektivet er en udfordring. Flere tilkendegiver, at man ikke har fundet den rette "formel" endnu. Men det er nærmere en mental, kulturel eller kompetencemæssig barriere.

### **Statens leders oplevelse af effekten af udbudsprocesserne**



Kilde: Survey blandt forretningsledere i staten, august 2020, Dansk IT

Et eksempel på dette er de udbud, hvor kunden og den vindende leverandør først går ind i en fælles og indledende "afklaringsfase", efter kontrakten er skrevet under, og tilpasninger derfor kun kan håndteres som kontraktlige ændringsanmodninger. Der kunne være behov for mere plads til indledende afklaringer, hvor kunden bruger tid på at blive klogere i fællesskab med markedet. Ultimativt kunne det være gennem "arkitektkonkurrencer". Men det kan også være gennem korte for-projekter før udbud, som er præget af konkret afprøvning af koncept- og teknologitilgange, så kunden får mere kontant indsigt i et løsningsrum fremfor yderligere uddybning af kravspecifikationer og PowerPoint-slides med anbefalinger. Det er en udbredt misforståelse, at sådanne mere konkrete tilgange vil forhindre en leverandør, som er involveret, i efterfølgende at byde. Men det er klart, at materialet skal kunne lægges frem for de bydende efterfølgende. Som beskrevet nedenfor anvendes alternativt i stigende grad rammeaftaler til at sikre denne fleksibilitet.



*Vi ligger ikke vågne om natten for at overholde udbudsreglerne. Vi er pragmatiske*

- Vicedirektør i en styrelse

Den agile tilgang fordrer en tilpas grad af modenhed og aktiv ledelsesinvolvering, da beslutninger træffes undervejs i takt med, at man bliver klogere. Den kan også kortslutte den ind i mellem kunstige opdeling mellem kunder, rådgiver og leverandør forstået på den måde, at rådgiverens rolle ændrer sig til at være mere strategisk eller faciliterende i modsætning til at være dokumenterende og udførende. Hvorom alting er, så eliminerer den agile tilgang ikke risikoen up-front, men den sikrer, at fokus løbende bliver dirigeret mod der, hvor den reelle risiko ligger, så den kan blive håndteret bedst muligt. Som der uddybes senere, så er det imidlertid bekymrende, at modenheden ikke ser ud til at rykke i Danmark, sammenlignet med udlandet.

### **En innovativ måde at bruge rammeaftaler på**

UK har i knap 10 år haft det, der hedder Digital Marketplace, hvorunder hører G-Cloud rammeaftalerne, som staten har kunne købe ind på. Det er rammeaftaler, som er åbne for alle leverandører, og som er inddelt efter, hvilke services de tilbyder. De tillader dermed et overskueligt overblik over standardløsningerne på markedet samtidigt med en let tilgang til indkøb i form af en hjemmeside, der kan søges i og som indeholder løsninger af alle størrelser og sorter. Digital Marketplace tager kun 0,5% af omsætningen på en aftale, og markedspladsen har indbygget en klageproces, som sikrer en hurtig og effektiv afgørelse.

Flere har i dataindsamlingen efterspurgt et nyt perspektiv – et paradigmeskifte – på samspillet mellem kunde og leverandør, hvor risici i højere grad deles, og hvor fokus flyttes over på fælles ansvar og succeskriterier, synergigevinster, opbygning af tillidsbaserede relationer og en optimeret transitionsproces. Hermed overføres viden og erfaring løbende fra leverandøren til kunden enten som en integreret proces, hvor kundens medarbejdere trænes i metoder og værktøjer og indgår som aktive udviklingsressourcer, eller ved at det sker i takt med systemets ibrugtagning. Eventuelt i en kombineret form, hvor kunden overtager en del af de leverandørressourcer, der er anvendt i udviklings- og implementeringsfasen. Dataindsamlingen peger på et behov for at udfordre de modeller og de processer, der i dag er fremherskende i samspillet mellem statens institutioner og leverandørerne.



*Vi vil gerne arbejde efter mere agile principper. Jeg har dog ikke fundet modellen endnu. Det bliver ofte for dyrt*

- Vicedirektør i en styrelse

Det er indtrykket fra den gennemførte interviewrunde, at de organisationer, som har taget den agile udvikling til sig og modnet deres organisation og processer hertil, oplever en adgang til de håndtag, der skal til, for udbudsmæssigt at kunne agere. De har truffet et strategisk valg og indrettet sig herefter. Men der spores samtidig hos andre en utryghed ved, om markedet er klar hertil og vil tage ansvar.

En af de interviewede organisationer har gjort en række erfaringer med anvendelse af *dynamiske indkøbssystemer og rammeaftaler* som redskaber til at øge både fleksibiliteten og hastigheden i gennemførelsen af offentlige udbud. Disse aftaler giver en større rummelighed for tilrettelæggelsen af samarbejdet mellem kunde og leverandører – og jo længere aftaleperioder, des større bliver muligheden for og tiden til, at der kan etableres et tillidsbaseret fundament. Leverandøren får den nødvendige viden til at kunne levere vidensoverførsel og tilføre reel værdi gennem løsningsforslag, og der kan opbygges kemi og tillid. Hertil kommer, at transaktionsomkostningerne reduceres.



*Vi har gode erfaringer med anvendelse af rammeaftaler. Det giver bedre relationer til leverandører, og vi kan samarbejde med flere parallelt*

- Vicedirektør i en styrelse

## Dynamiske Indkøbssystemer

At åbne et Dynamisk Indkøbssystem (DIS) svarer til at åbne en markedsplads, hvor kunden kan købe af de leverandører, man ønsker at købe hos. Man åbner et DIS ved et begrænset udbud, hvor man karakteriserer systemets løbetid, minimumskrav til leverandørers egnethed, kriterier for tildeling af kontrakter og hvad der kan sælges i et givent DIS. Når udbyder skal indkøbe en vare, udbydes opgaven blandt alle de leverandører, der er optaget i systemet. Opgaven tildeles efter de tildelingskriterier, der er fastsat og offentliggjort ved opstarten af det dynamiske indkøbssystem. Det åbner op for muligheden for at lave hurtigere og billigere udbud, da man kan indkøbe et nyt produkt/service på under fire uger, og det kræver mindre dokumentationsarbejde fra både ordregivere og leverandører. En af de afgørende fordele er, at man løbende kan optage nye leverandører i DIS. DIS kan bidrage til at drive transaktionsomkostningerne ned, speede udbudsprocessen op og øge fleksibiliteten i forhold til leverandørmarkedet.

I Danmark har arbejdsgruppen fundet ét eksempel på DIS inden for it-området.

Kilde: Interviews, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Digital Marketplace

## Udbudspraksis har fokus på compliance fremfor forretningsunderstøttelse

Udbudsloven er en hensigtsmæssig ramme for god udbudspraksis – men mulighederne bruges endnu ikke optimalt

Danmark har valgt i 2016 at indføre en særskilt udbudslov. Det er et dansk valg. Cirka halvdelen af EU-landene har tilsvarende indført en udbudslov ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Udbudsloven har 199 paragraffer og fylder 54 sider, og bag den ligger selve forslaget til ny udbudslov på 474 sider. Hertil en udførlig vejledning på 275 sider. Udbudsloven medfører en række væsentlige ændringer i forhold til den måde, udbud tidligere blev gennemført på, og loven indeholder en række præciseringer af den tidligere gældende ret.

## De syv udbudsformer

Et **offentligt udbud** er kendetegnet ved, at alle interesserede aktører kan afgive tilbud. Det giver den bredeste konkurrence, men kan også kræve mange ressourcer.

Et **begrænset udbud** giver mulighed for at opfordre et begrænset antal leverandører til at byde på opgaven. Sammenlignet med et offentligt udbud kan det give udbyderen færre tilbud at vurdere, men kan til gengæld også forlænge udbudsprocessen.

**Udbud med forhandling** giver udbyder ret til at forhandle med leverandørerne. Det er en udbudsform, der bruges, hvis ordregiver har nogle konkrete behov, som ikke kan dækkes af **standardvarer eller -ydelser**.

**Projektkonkurrencer** er en form, der især anvendes ved arkitektkonkurrencer, byplanlægning mv. Den giver tilbudsgiverne et stort spillerum, men kan til gengæld begrænse udbyders kontrol med resultatet.

Den **konkurrenceprægede dialog** er en udbudsform, der kun kan anvendes ved særligt komplekse kontrakter. Udbudsformen består af en dialogfase, hvor man indleder med at drøfte og/eller forhandle med udvalgte ansøgere, henholdsvis en fase, der indeholder den egentlige tilbudsgivning.

Et **dynamisk indkøbssystem** er en fuldt elektronisk indkøbsproces. Den kan anvendes til "sædvanlige indkøb", det vil sige indkøb af samme varer på jævnlig basis.

**Innovationspartnerskaber** anvendes, hvis udbyder vil udvikle en innovativ vare, tjenesteydelse eller bygge- og anlægsarbejde, som ikke allerede er tilgængelig på markedet.

De to traditionelle udbudsprocedurer, som giver mindst mulighed for dialog, er offentligt udbud og begrænset udbud. De andre giver større fleksibilitet og mulighed for forhandling. De to udbudsprocedurer, udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog, kan kun bruges, hvis et udbud er kvalificeret som komplekst. Indenfor de syv udbudsprocedurer kan en ordregiver lave en rammeaftale, som så kan have en løbetid på op til fire år, et dynamisk indkøbssystem, en elektronisk auktion eller et elektronisk katalog. Nogle af disse muligheder er meget lidt kendte af udbudsfolk og rådgivere og bliver derfor ikke taget lige så meget i brug, som de kunne.

Kilde: Udbudsportalen

Det overordnede billede fra dataindsamlingen er, at udbudsloven udgør en rimelig velfungerende ramme omkring den eksisterende udbudspraksis. Meget få interessenter har haft væsentlige indvendinger mod selve udbudsloven, hvilket stemmer overens med det billede, høringssvarene til udbudsloven har givet. Loven er i færd med at blive evalueret, og af høringssvarene bekræftes det, at der generelt set er tilfredshed med selve loven, omend den ikke endnu ligger på "rygraden" og udnyttes fuldt ud.

---

Knap halvdelen finder at udbudsloven er let at forstå, men mindre end en fjerdedel oplever, at udbudsloven er nem at anvende

---

Kilde: Survey blandt forretningsledere i staten, august 2020, Dansk IT

Et par emner i tilknytning til udbudslovens udmøntning af direktivet fremhæves i dataindsamlingen, dog som overimplementeringer, der primært tilføjer unødige omkostninger. Annonceringsreglerne i Danmark blev beskrevet i paragraf 160 af udbudsloven og påbyder ordregivere til forudgående at offentliggøre den evalueringsmetode, som vil blive anvendt, og hvad der vil blive lagt vægt på.



*Vi implementerer udbudsreglerne dukseagtigt i Danmark. Der er brug for at tænke mere i praksis. Det skal give værdi*

- Direktør i en indkøbsorganisation

Annonceringsreglerne i Danmark er en klar overimplementering af udbudsdirektivet ifølge professor Steen Treumer ved Københavns Universitet<sup>11</sup>, og de bliver peget på som en meget tung og besværlig fortolkning af den europæiske bestemmelse sammenlignet med andre landes implementering af udbudsdirektivet. Derudover står der i paragraf 185, stk. 2 af udbudsloven, at ordregiveren skal bringe en kontrakt til ophør, hvis en tildelingsbeslutning er blevet annulleret ved endelig afgørelse. Det er ifølge Steen Treumer ligeledes en overimplementering af det europæiske udbudsdirektiv. Endelig har Steen Treumer også pointeret, at den danske udbudslov giver muligheden for mere fleksibilitet i evaluering af et tilbud, men praksis fra Klagenævnet går imod relative evalueringer af kvalitative kriterier ved udbud og fastholder, at man kun skal bruge absolutte evalueringer. Effekten er, at der kommer en større rigiditet i udbuddet, og risikoen er, at nogen af de kriterier, som ikke er altafgørende for ordregiveren, får en vigtighed ude af proportioner, da det kan være der, der er størst udsving i absolutte termer.

## Evalueringer af tilbud

Til at vurdere udbud kan der bruges forskellige typer evalueringsmodeller, som er mere eller mindre kvantitative. Det betyder, at ordregivere kan vurdere et udbud enten på en prædefineret skala eller ud fra en kvalitativ vurdering af tilbuddene, som ordregiver skal kunne argumentere for.

Hidtil er kvalitetskriterier blevet bedømt ved, at der for hvert enkelt tilbud laves en separat bedømmelse i forhold til en på forhånd fastsat model – dvs. i en absolut bedømmelse. Et nyt element i udbudsloven er, at kvalitetskriterier kan bedømmes i en sammenligning, hvor tilbuddene vurderes i forhold hinanden – dvs. i en relativ bedømmelse.

Populært sagt kan man sige, at en udbyder ved en absolut model har besluttet “what good looks like” og så måler de kvalitative krav i alle tilbud ud fra det. I en relativ model måler man kun i forhold til de øvrige tilbud. Det vil sige, at i en absolut model kan man f.eks. have fire dårlige og et halvdårligt tilbud, men med en relativ model vil der altid være et fremragende tilbud. Det er vigtigt at være opmærksom på, at der ikke er krav om at anvende point ved evaluering. Man kan vælge at foretage bedømmelsen rent kvalitativt.

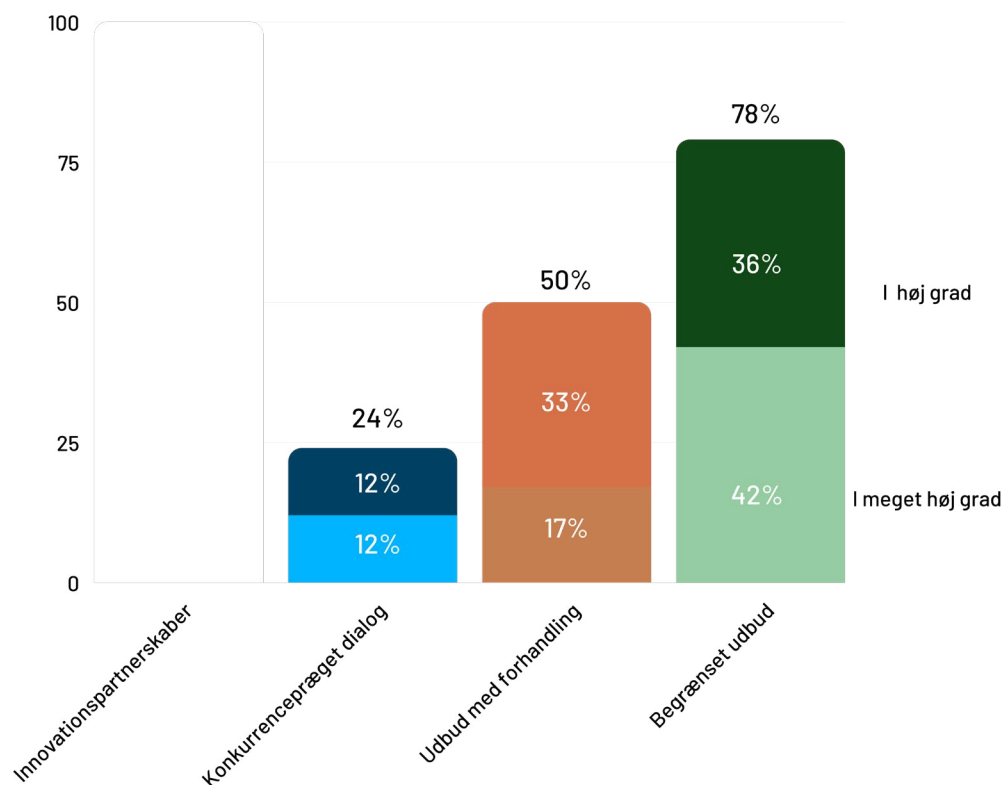
En central konklusion er, at udbudsloven rummer mulighed for valg af alternative udbudsprocedurer og er fleksibel, men det er oplevelsen hos leverandørerne, at alternativerne bruges for sjældent. Imidlertid ser det

<sup>11</sup> Steen Treumer & Mario Comba, 2018, Modernising Public procurement: The approach of EU member states



dog ud til at ordregivere har været gode til at tage nogle af de mere dialogbaserede udbudsprocedurer til sig (se ovenstående boks for et overblik over de forskellige udbudsprocedurer).

### Udbudsprocedurers anvendelse i staten



Kilde: Survey blandt forretningsledere i staten, august 2020, Dansk IT

I 2018 var der ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i alt 145 it-udbud, der fordelte sig på udbudsformer på følgende måde: 63 udbud med forhandling, 52 offentlige udbud, 29 begrænset udbud og én konkurrencepræget dialog. Det tyder på en villighed til at få en større dialog mellem ordregivere og tilbudsgivere og hjælper med at belyse forretningsbehovet. Dog fungerer det ikke altid med samme succes.

Den formelle markedsdialog ved f.eks. udbud med forhandling bliver brugt for defensivt – det oplever en række leverandører. Det er indtrykket, at det handler om at ikke at sige for meget til leverandøren, på grund af en frygt for ikke at respektere ligebehandlingsprincippet, fremfor at belyse forretningsbehovet bedst muligt og med større åbenhed, for dermed at tilføre større værdi til dialogen. I en survey foretaget af Kromann Reumert svarede 60% af it-leverandørerne, at der i udbudsprocesser manglede mulighed for reel forhandling.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Kromann Reumert: <https://www.kromannreumert.com/Nyheder/2020/05/Bedre-udbud-giver-bedre-tilbud>

---

**50%** er forsigtige i forbindelse med markedsdialog for ikke at komme i karambolage med ligebehandlingsprincippet.

---

Kilde: Survey blandt forretningsledere i staten, august 2020, Dansk IT

Markedsdialogen er i praksis blevet en complianceøvelse, eller som det blev sagt: "Udbudsloven bruges som en spændetrøje i stedet for som en værktøjskasse". En enkelt interviewdeltager fra leverandørerne havde endda observeret, at de i dialogen alene havde mødt konsulenter hyret af kunden, der kun i ringe omfang kunne redegøre for forretningsbehovet. Det sætter ikke den forretningsmæssige værdi i førersædet, da manglen på reel dialog gør det sværere for leverandører at levere de rigtige produkter. Et studie fra Brandts, Charness og Ellman fra 2014 har vist, at desto mere dialog, der er ved kontraktindgåelser, desto større er gevinsten ved kontrakten. Det giver stof til eftertanke omkring, hvilke udbudsprocedurer der er de mest effektive.

Det er dog arbejdsgruppens oplevelse, at udbudsloven i udgangspunktet fortolkes restriktivt og ikke progressivt. En del af forklaringen kobler tilsyneladende tilbage til frygten for at lave fejl og få klager over ens udbud, men lovgrundlagets omfang kan i sig selv også have en lidt afskrækkende effekt. Alene det forhold, at der skal en vejledning på 275 sider til, signalerer næsten i sig selv, at det er svært.



*Der er "luft" i udbudsloven, men den bruges kun sjældent*

- Advokat

Med udbudsloven er udbud med forhandling nu blevet en vej, som flere og flere begynder at anvende. Det er i arbejdsgruppens optik en positiv udvikling, fordi det understøtter den helt nødvendige dialog. Kombineret med anvendelse af funktionsudbud (se senere) bidrager det til at undgå, at for meget beskrives detaljeret up-front og dermed giver det rum til, at udbuddet tilpasser sig under processen.

De klassiske udbudsprocedurer er imidlertid dem, som er bedst kendt af de udbudsprofessionelle såvel som af ledere og rådgivere, og de bliver derfor ofte prioriteret. Der hersker også hos udbydere en opfattelse af, at de "nye" udbudsprocedurer er mere komplicerede og mere ressourcekrævende. Incitamentet til at afprøve nye udbudsprocedurer er tilsyneladende ikke altid stærkt nok, da de er mere ukendte og derfor virker mere usikre og vil tage tid at lære og vænne sig til. Det kan også skyldes, at de juridiske rådgivere er afholdende fra at promovere alternative udbudsprocedurer, da de ikke kan love den sikkerhed, som ledelsen efterspørger. Der er dog brug for, at udviklingen i retning af de dialogunderstøttende udbudsformer understøttes og forstærkes, så de klassiske udbudsprocedurer bliver udfordret. Det er ledelsens ansvar at komme denne situation til livs, ved at sikre opbakning og incitament til organisationen for at gå nye veje. Tilsvarende må rådgiverne udfordre ledelsen mere.

Fra de offentlige ordregiveres side bliver det omvendt fremhævet, at de dialogbaserede muligheder udnyttes uhensigtsmæssigt af leverandørerne. Således giver flere udtryk for en afstand mellem dem, de har dialogen med i forbindelse med markedsdialog ved udbud med forhandling, og så det leverandørteam, der

stilles bagefter til leverance. Nogle gange er det som at starte forfra.



*Vi bruger mange hundrede timer på dialoghøringer med leverandører, men når man først har valgt leverandør, er der nogen andre, som dukker op*

- Direktør i en indkøbsorganisation

### Eksempler på en misforstået kunde-leverandør dialog

Eksempler på en uhensigtsmæssig dialog mellem ordregivere og leverandør ved udbud er møder mellem de to parter, hvor ordregivere kun er repræsenteret af indkøbsfolk og rådgivere, eller hvor leverandører stiller med et andet hold, end det som reelt skal udføre opgaven, i håb om at imponere ordregiveren. Eller hvor udbudsmøder bliver videooptaget med den begrundelse at have dokumentation af hensyn til en eventuel klagesag. Det fremmer ikke den åbne og frie dialog.

Et eksempel på en overdreven respekt for ligebehandlingsprincippet er et heldagsmøde med kunde-leverandør dialog, som var delt op i flere temaer. Ved den første del, som omhandlede strategi, manglede man tid. Senere på dagen var der et tema, hvor al tid ikke blev brugt, men det blev nægtet at anvende det til at genoptage de strategiske emner, fordi det stred mod ligebehandlingsprincippet. Et klart tegn på, at udbudssystemet får fornuften til at forsvinde blandt aktørerne, og kunden får i sidste ende ikke det bedste grundlag til at træffe beslutninger på.

Kilde: it-leverandør

Men der er også eksempler på spændende og mere innovative tilgange, som arbejdsgruppen har mødt gennem sin afdækning af forholdene. En styrelse havde således etableret et digitalt innovationspartnerskab som paraply for en større digitaliseringsindsats, som rummede såvel konsulentvirksomheder og forskningsinstitutioner, hvor man ikke kun udviklede ideer, men helt konkrete værktøjer og applikationer. Kombineret med rammeaftaler med yderligere partnere fik man skabt en stærk "implementeringsmotor", hvor projekter og leverancer kunne leveres på uger og måneder.

Andre ordregivere formår at udnytte mulighederne ved de forskellige udbudsprocedurer på en effektiv måde. Udbud med forhandling bliver således brugt med stor succes, når begge parter går ind i det med åbent sind. Ordregivere får dermed en helt anden forståelse for både markedet og de løsninger, som er mulige, hvilket bl.a. er ekstremt værdifuldt, fordi processen bliver holdt indenfor en relativt kort tidslinje. Derudover har arbejdsgruppen noteret sig eksempler på, at man undlader at spørge "opefter" eller til juridiske rådgivere, for ikke at få et indskrænkende svar. Med det menes, at det er vigtigt at gøre tingene rigtigt, men man skal også have et kommercielt mål for øje, ikke udelukkende compliance. Det har gennemgående været tydeligt ved interviewene, organisationerne med størst succes er dem, som tør "at tage en chance" og have et stærkt kommercielt fokus. Da et af formålene med udbudsloven er at fremme godt købmandskab, må arbejdsgruppen samlet set konstatere, at her er et godt stykke vej at gå endnu.



## Vi arbejder på at få lavere transaktionsomkostninger ved at flytte fokus over på købmandskab fremfor jura

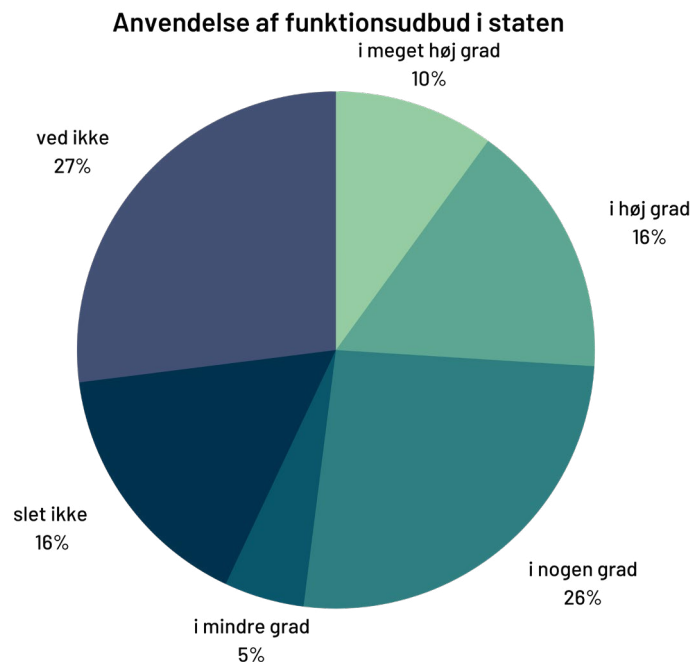
- Direktør i en styrelse

Flere leverandører har efterspurgt flere funktionsudbud (se nedenstående boks). Det giver mere fleksibilitet og spillerum til leverandørerne til at være innovative og komme med deres bedste løsning. Det kræver, at ordregiverne accepterer en mindre detaljeret kravspecifikation, og at de tænker mere over, hvad produktet skal kunne løse, end hvad præcis det skal være. Arbejdsgruppen kan også følge argumentet med, at det er leverandørerne, som har den bedste forståelse for, hvilke løsninger der er mulige til at løse et specifikt problem, og man formår dermed som ordregiver at modtage innovative og nogle gange billigere løsninger på ens forretningsproblem, hvis man laver et funktionsudbud.

### Funktionsudbud

Funktionsudbud er ikke en udbudsprocedure, men det er en metode, hvor vægten er lagt på at beskrive de mål, man ønsker opnået. I funktionsudbud har den offentlige opdragsgiver ikke på forhånd detaljeret beskrevet, hvordan opgaven skal løses (proceskrav), men i stedet opstillet en række funktionskrav (mål). Udbudsmaterialet er derfor ikke opstillet med en meget omfattende kravspecifikation, men nærmere med nogen mål, som skal nås for at sikre den rigtige kvalitet i projektet. Leverandøren får dermed mulighed for at udnytte den ekspertviden, som den har til at løse opgaven på den mest fornuftige måde. Funktionsudbud kan sikre effektivitet, kvalitet og fleksibilitet i ens opgaveløsning, hvis brugt korrekt. Risikoen bliver flyttet fra ordregiverens skuldre til leverandørens skuldre i og med, at det er leverandørens ansvar at tænke alternativt og komme med den bedste løsning.

Kilde: Udbudsportalen



Kilde: Survey blandt forretningsledere i staten, august 2020, Dansk IT

Afslutningsvis ønsker arbejdsgruppen at pege på det forhold, at markedsdialog bør være en konstant praksis for en ledelse, som arbejder med forretningsudvikling og digitalisering. Det forhold, at markedsdialog nu er blevet "sat på formel" via udbudsloven, er på den ene side rigtig godt, men på den anden side kan det opfattes indskrænkende, hvis der kun foretages markedsdialog i forbindelse med udbudsforretninger. Pointen er, at enhver leder, som er tæt på forretnings- og organisationsudvikling, må være i konstant og tæt dialog med markedet for løbende at hente inspiration. Det være sig leverandører, forskningsinstitutioner, konsulentvirksomheder og øvrige aktører i det digitale økosystem, man er en del af.

## Udbudsloven

"Udbudsloven trådte i kraft den 1. januar 2016. Der har ikke tidligere været en dansk lov om udbud. Hidtil har det bagvedliggende EU-direktiv været implementeret direkte ved en bekendtgørelse. Når udbudspraktikere, advokater, dommere mv. har skullet tage stilling til, hvilke muligheder udbudsreglerne stiller til rådighed eller lovligheden af et konkret udbud, har de fortolket direkte på EU-direktivets ordlyd og formål.

Med udbudsloven har lovgiver i Danmark fortolket EU-udbudsdirektivet med det formål at skabe et regelsæt, der skal sikre større klarhed og fleksibilitet for virksomheder og ordregivere, herunder i forhold til nye udbudsprocedurer. Regelsættet skal i videst muligt omfang føre til større klarhed, forenkling og fleksibilitet med lavest mulige transaktionsomkostninger hos såvel ordregivere som leverandører."

Som det står i vejledningen til udbudsloven, så har målet været at sætte "det gode købmændskab" i centrum, når det offentlige køber ind, så ressourcerne bruges på at sikre det bedst mulige indkøb i stedet for på regelfortolkning og administrativt arbejde.

Kilde: <https://bedreudbud.dk/udbudsloven-overblik-over-muligheder-og-aendringer> & vejledningen til udbudsloven

## Klar erkendelse af et stigende behov for kompetencer – men går det hurtigt nok?

Fra alle sider gives der udtryk for behovet for øgede kompetencer i staten til at forestå og gennemføre digitaliseringsinitiativer og dermed også ultimativt at kunne gennemføre indkøb af digitaliseringsydelser. Som en vicedirektør udtrykte det, så er det blevet en del af hverdagen. En meget vigtig del af hverdagen.



*Digitalisering er lig med forretning. Det er simpelthen blevet en integreret del af sagsbehandlingen i staten*

- Direktør i en brancheorganisation

Indtrykket fra arbejdsgruppens dialog med styrelser og ministerier er, at der har været iværksat og aktuelt iværksættes flere initiativer med fokus på kompetenceudvikling. Lokalt som fra centralt hold. Et godt eksempel er Statens Digitaliseringsakademi (se boks). Som tallene viser i eksemplet, er det også et helt nødvendigt initiativ. Det er også noget, som efterspørges. En afdelingschef i en styrelse giver f.eks. udtryk for, hvordan de arbejder med at lægge pres på for at få løftet digitaliseringsdagsordenen stærkere ind på de offentlige lederuddannelser, og fra aktører omkring de offentlige lederuddannelser høres, at der må kæmpes for at få tilstrækkelig fokus på netop den del.

Lokalt adresseres det på forskellig vis. Nogle steder radikalt med opbygning af større it-enheder, andre steder som en mere integreret del af forretningen.

Dansk IT har med tænketanken Danmark 3.0 og bogen "Ledelse i d-land – om ledelse på tærsklen til det digitale samfund"<sup>13</sup> givet sit indspil til især ledelsesdiskursen, og markedet tilbyder blandt andet uddannelse på masterclass-niveau målrettet netop ledelsessegmentet.

### Statens Digitaliseringsakademi

Rambølls IT i praksis<sup>®</sup> 2017-18 viser, at 82 % af de offentlige institutioner opfatter, at digitalisering har stor indflydelse på deres virke, men kun 17 % har en plan for digital kompetenceudvikling. Endvidere viser Rambølls IT i praksis<sup>®</sup> 2018-19, at kun 17% af de offentlige virksomheder finder, at kompetenceniveauet hos medarbejderne er tilstrækkeligt indenfor it og digitalisering, imens at kun 24% af virksomhederne har en plan for digital kompetenceudvikling.

Det har Digitaliseringsstyrelsen gjort noget ved og har startet Statens Digitaliseringsakademi, som kompetenceudvikler statsligt ansatte og leverer kurser, der binder praktisk og teoretisk viden sammen. Det er et vigtigt skridt mod at have it-modne ansatte og er målrettet alle ansatte i det offentlige, som ikke har en formel uddannelse indenfor it og digitalisering.

Kilde: Digitaliseringsstyrelsen og Rambøll

Gennemførelse af udbud og indkøb af mere komplekse ydelser forudsætter kompetencer og ressourcer. Det gælder i forhold til forretningsudvikling, forståelsen af de centrale forretningsprocesser, overblik over og indsigt i forretnings- og målarkitektur, markedsforståelse, indsigt i metoder og tilgange, herunder i hvilken retning de bevæger sig, erfaring med at styre og lede projekter, kommercielle forhold og naturligvis den udbudsjuridiske side og praksiserfaring herom.

Nogle myndigheder har gode erfaringer med at have rammearkitektur eller en generel systemplatform på plads, før der via et udbud inviteres leverandører ind, eller træffes valg om anvendelse af metoder, tilgang og i visse tilfælde også en strategisk procesplatform. Andre igen lægger tingene mere åbent op. Det kan være afhængig af karakteren af den ydelse, man anskaffer (kendt/nyt, klassisk/innovativt, etc.), men også være afhængig af i hvilken grad, man har det fornødne kompetence-setup. Generelt gælder det, at en offentlig myndighed skal være på plads internt og have adgang til tilstrækkelig med egne eksperter med indblik i løsningsbehovet, metoder og arkitektur ved både anskaffelse/udvikling af et nyt kernesystem og ved outsourcing af drift for at kunne optræde som en kompetent indkøber. Ikke mindst gælder det den ledelsesmæssige forankring. At ledelsen er tæt på, og klart kan definere den forretningsmæssige problemstilling og den strategiske retning for løsningsrummet.

Det forudsætter modenhed og dermed fortsat kompetenceudvikling i den offentlige sektor – ikke bare på direktionniveau og ledelsesniveau, men bredt ud på alle niveauer i organisationen ud fra en erkendelse af, at der er it i alt. Digitalisering er blevet kernestof i en offentlig myndighed, og digitale værktøjer er blevet en integreret del af sagsbehandlingen – ikke bare en støttefunktion. Og så efterlyses der dygtige forretnings- og it-arkitekter med hands-on erfaring. Mindset og tilgang er dog mest afgørende. Der peges på, at man mødes af lidt for teoretiske tilgange.

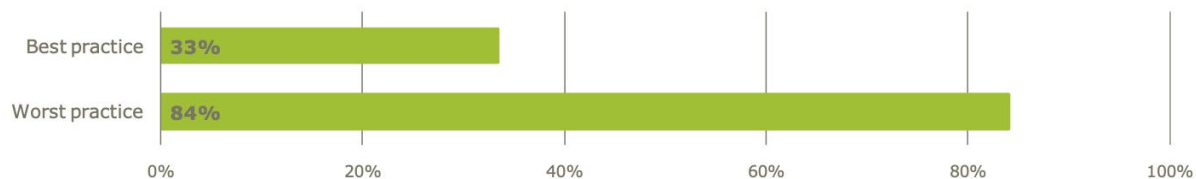
Et eksempel, som illustrerer udfordringen omkring mindset og tilgang, er indførelsen af Prince2 som projektmodel, som især var fremherskende i den første del af 10'erne. Som It i praksis<sup>®</sup> 2012 afdækkede, så

<sup>13</sup> Dansk IT: <https://dit.dk/da/Nyheder/Ledelse-i-d-land>



havde staten et optag af Prince2-certificerede projektledere, som var mere end tre gange så højt sammenlignet med top 500 virksomheder i den private sektor. Samtidig viste undersøgelsen, at blandt den gruppe af statslige organisationer, som opnåede de stærkeste forretningsresultater gennem digitalisering, så var Prince2 kun udbredt blandt en tredjedel, mens hele 84% af de statslige organisationer, der opnåede de dårligste resultater, anvendte Prince2. Det er med andre ord ikke projektmetoden i sig selv, der gør forskellen. Måden, organisationen formår at optage og udnytte modellen på, er helt afgørende. Det handler om ledelse.

**Nuværende udbredelse af PRINCE2 blandt statslige myndigheder med de bedste og dårligste resultater (stat)**



Kilde: It i praksis® 2010, Rambøll

Netop "tilgang" udpeges i bogen "Ledelse i d-land – om ledelse på tærsklen til det digitale samfund" som en af de seks afgørende ledelseskompetencer, som anses for afgørende for at kunne agere med succes.

### Om en af de seks ledelseskompetencer - Tilgang

"Lederen vil implementere nye metoder for indføring og support af løsninger i organisationen, og lederen vil selv forstå metoderne.

Lederen forstår, at der er brug for nye tilgange. Indser, at mere af det samme ikke bringer virksomheden det rigtige sted hen. At der er brug for en ny diskurs. No more big IT. Flere og flere indser, at de store IT-projekters tid er ovre. De tager for lang tid, budgetterne holder ikke, og de kører som regel af sporet.

Lederen vil konstant udfordre og drive en forandring af de anvendte metoder. En forandring, som vil erstatte de store traditionelle IT-projekter med mange mindre projekter, øge anvendelse af standard og genbrug - eksempelvis - hvor organisationen tilpasser sig, hvis det kan ændre risikoprofil og tid.

Lederen indser, at den usikkerhed, der er knyttet til ny teknologi, må omfavnes og adresseres på en intelligent måde. Lederen forstår, at i starten af udviklingen af et strategisk initiativ eller projekt vil der typisk herske stor usikkerhed og mangel på fakta og viden. Vi ved ikke, hvad vi ikke ved. Det mødes med små eksperimenter, korte og hurtige projekter og afprøvninger, konkurrerende løsningstilgange etc. præget af lean startup-tænkning. Aftaler vil typisk være mindre og ofte ikke baseret på fast pris. Vi kender den ikke.

I takt med, at erfaring og erkendelse skabes, bliver man i stand til bedre at forstå og beskrive det, man ønsker, og dermed bliver det også muligt at basere sig på længere aftaler og f.eks. mere faste priser. Indgår man aftaler tidligt, er det som oftest, fordi man gerne vil placere risikoen hos teknologileverandøren. Men man narrer blot sig selv.

Lederen vil acceptere fejl og jævnligt stoppe projekter, når det står klart, at projektet ikke vil løse opgaven eller ikke vil nå de forventede effekter og mål. Til gengæld vil dette ske med begrænsede tab, fordi projekter vil bestå af mange mindre projekter, typisk baseret på pilotprojekter og løbende læring."

Kilde: Ledelse i d-land – om ledelse på tærsklen til det digitale samfund.

Arbejdsgruppen konstaterer med afsæt i dataindsamlingen, offentlig tilgængelige analyser samt erfaringer generelt, at der fortsat er stor forskel på, hvordan forretningsledelsen i f.eks. en styrelse eller departement tilgår digitaliseringen. Man kan i dag ikke drive en offentlig virksomhed, hvis man ikke forstår rækkevidde og konsekvens af informationsteknologien, og hvis man ikke kan omfavne og integrere den åbent, nysgerrigt og hensigtsmæssigt. Her er fortsat en godt stykke vej at gå.



### *Der er brug for at give lederne mere fleksibilitet – og tilhørende ansvar*

- Statsrevisor

Der skal imidlertid flere end én til at skabe en succes. Også leverandørerne og rådgiverne skal se indad og være selvkritiske i forhold til, om de metoder og tilgange, de anvender, er dem, som skaber størst værdi i forhold til, hvor det statslige marked befinder sig. En direktør i en brancheorganisation peger således også på, at der er brug for kompetenceløft på alle sider af bordet. Fra køberside er det dog mest en kritik af manglende kontinuitet i bemanning hos leverandøren, som arbejdsgruppen har mødt. Kompetencesiden berøres yderligere i de to følgende afsnit.

Samarbejdet mellem kunde og leverandør skal ligeledes styrkes for at sikre det rigtige resultat. Tal fra Danske IT-advokater viser, at i 2018 endte hver tredje it-kontrakt i den offentlige og private sektor i en konflikt<sup>14</sup> – et tegn på at dialogen ikke virker efter kontraktindgåelse, og at der ikke er overensstemmelse mellem de udførte opgaver og det ønskede resultat. Det kan bekæmpes med modenhed, større åbenhed og omstillingsvilje overfor samarbejdet mellem offentlige og private virksomheder.



### *Der er brug for et kompetenceløft på begge sider af bordet*

- Direktør i en brancheorganisation

Det skal endelig nævnes, at Statens It-råd og Digitaliseringsstyrelsen i 2015 tog initiativ til etablering af et kodeks for det gode kunde-leverandørsamarbejde<sup>15</sup> i et samspil med en række tunge statslige aktører, toneangivende it-leverandører samt DI, ITB og Dansk IT. Det fremhæves her, fordi dette kodeks i den grad adresserer god ledelsesmæssig praksis fra begge sider af bordet. Det er indtrykket at kodekset stadig bruges, men at det kunne bringes yderligere i spil.

### **Rådgiveranvendelsen tilfører ikke altid tilstrækkelig værdi**

Det har været et gennemgående politisk emne i de seneste mange regeringer, at forbruget af eksterne konsulenter i staten skulle mindskes i. I den seneste finanslov blev det således besluttet, at staten skulle spare 625 millioner kroner årligt på konsulenter fra 2021<sup>16</sup>, svarende til cirka 13% af forbruget på konsulenter i sta-

<sup>14</sup> ITWatch: <https://itwatch.dk/ITNyt/Brancher/leverandorer/article11085898.ece>

<sup>15</sup> Digitaliseringsstyrelsen: <https://digst.dk/media/12625/kodeks-for-godt-kundeleverandsamarbejde-i-staten.pdf>

<sup>16</sup> Finans: <https://finans.dk/politik/ECE11796226/finanslov-staten-skal-spare-konsulenter-for-millioner/?ctxref=ext>

ten i 2018.<sup>17</sup> Det må formodes, at følgerne af COVID-19 og de op imod 300 milliarder kroner, som det er blevet anslået, at der anvendes på at afbøde konsekvenserne, vil styrke viljen yderligere til generelt at spare og kan dermed være med til at forstærke bølgen af nedskæring i konsulentforbruget.

Arbejdsgruppen anerkender nytteværdien og effekten af brugen af eksterne konsulenter og betragter eksterne konsulenter som en væsentlig del af værdikæden.

Omvendt er det en kendsgerning, at forbruget af konsulenter – og herunder advokater er blevet betydeligt og har været stigende. Deres ekspertise har en berettigelse i forhold til f.eks. strategisk rådgivning, ekspertviden og som ekstra temporær kapacitet. Men konsulenter og til dels advokater/jurister bruges også til tider ureflekteret "som arme og ben". En it-leverandør kunne således fortælle om et centralt møde med en styrelse, hvor der fra kunden mødte to fastansatte medarbejdere op sammen med fem eksterne konsulenter fra to forskellige konsulentvirksomheder. Der nævnes også et eksempel, hvor op til seks konsulentvirksomheder har været involveret i projektmodning og markedsdialog under et udbud. Rådgiveranvendelsen bidrager til tider i højere grad til kompleksitet end til forsimpning. Der gives også udtryk for, at den juridiske rådgivning kan være for problematiserende og ikke tilstrækkelig innovativ. Sidstnævnte skyldes givetvis også, at det miljø, der anvender rådgivning, kan være risikoavers. Der kan være et element af "hønen og ægget" i det.

Rådgiverens rolle må også være at udfordre og anvise nye veje, herunder at teste klientens risikovillighed. Og rådgiveren skal bidrage med nye tilgange, som skaber nybrud. Formålet med at bruge rådgivere er at opnå løsninger, som giver den højeste forretningsværdi indenfor lovens og budgettets rammer. Og for at det opnås, bliver de gængse løsninger også nødt til at blive udfordret af og til.

Kammeradvokaten er blevet fremhævet af mange af de interviewede blandt statslige organisationer, leverandører og interesseorganisationer som en faktor, der ofte bidrager til at begrænse muligheder og udfaldsrum. Meget få har mod til at gå op mod en rådgivning fra Kammeradvokaten, som dermed kommer til at sætte en de facto linje. Det skal dog bemærkes, at Kammeradvokaten ikke længere har et monopol på rådgivning til staten.

Samlet set gives der udtryk for, at rådgiveranvendelsen bidrager til en udvikling, hvor juraen kommer til at fylde ubalanceret meget i udbudsprocesserne, og der efterspørges derfor mere dynamik i markedet. Det handler også om at bruge pengene mere intelligent up-front i stedet for at bruge dem på overdreven opbygning af "defense files" og yderligere analyser. Pengene skal front-loades og i højere grad bringes i spil i en interaktion mellem kundens egne ressourcer, rådgivere/konsulenter/advokater og leverandørerne. Der skal arbejdes mere parallelt end serielt.



*Skylden hviler hovedsagligt på de jurister, der ser det som deres opgave at afdække procesrisici, men ikke har blik for omkostningerne og som rådgiver en fortravlet og risikoavers topledelse.*

- Vicedirektør i en styrelse

<sup>17</sup> Altinget: <https://www.athinget.dk/embedsvaerk/artikel/hyklarisk-og-bekymrende-statens-forbrug-af-konsulenter-er-vokset-med-halvanden-milliard-under-loekke>

## En udbredt nulfejlstilgang matcher ikke disruptiv teknologi

### Nulfejlskultur og risikoaversion – projekter starter med ryggen mod muren

En stor del af den adfærd, der kendetegner den nuværende udbudspraksis, udspringer af et særligt fokus på store it-projekter, der ikke altid er gået godt. Når store projekter, der fra start er "off-reality", rammer ved siden af scope, budget og tidsplan, så bliver også fejltagelsen stor – og til sidst kommer fejlen til at få al opmærksomheden.

Der er en stor frygt for at begå fejl både fra et embedsmands- og politisk perspektiv. Der er ofte mange aktører inddraget, og den politiske og mediemæssige overvågning kan være stærk. Det rammer alle projekter – ikke kun de store. Det kan have meget store konsekvenser, hvis et projekt bliver en fiasko og bliver fremhævet af medierne, hvorimod der er tæt på ingen gevinst for de involverede ved at gennemføre et godt og effektivt udbud af høj kvalitet. Det går stort set ubemærket hen, når et projekt bliver færdigt før tid, billigere end planlagt, med et godt kunde-leverandørsamarbejde og med et godt resultat.



*Vi har et regime som er 100 % baseret på risiko. Vi er bange for klager*

- It-direktør i en styrelse

Denne skævvridning har skabt en kultur, hvor projekterne i langt højere grad fokuserer på, at udbudsprocesserne og det, som følger efter, er gennemført korrekt, end at det endelige resultat af digitaliseringsindsatsen er værdiskabende. Man sikrer de formelle processer i så høj en grad som mulig og flytter fokus fra det endelige resultat over på processen. Som det fremgår nedenfor af Digital Readiness Index 2020-21 fra Rambøll og Dansk IT's IT i praksis, så er netop compliance det område, som er mest udviklet og modent, hvorimod organisation (og ledelse) ligger lavest.

### Modenhed på digitaliseringsområdet i den offentlige sektor



Kilde: Digital technology - It i praksis® 2020-21, Rambøll og Dansk IT (offentliggjort oktober 2020)

Det er interessant at bemærke, når man ser på tværs af de fem områder, at offentlige worst practice-organisationer (de 25%, som får mindst forretningsværdi ud af deres digitale investeringer) synes at være mere drevet af compliance-krav end noget andet tema. Ser man til gengæld på, hvor forskellen mellem best practice (de 25%, som får mest forretningsværdi ud af deres digitale investeringer) og worst practice-organisationer er størst, er det på viljen og evnen til indsigt i borgernes og virksomhedernes digitale behov. Det i sig

selv er meget tankevækkende og må kalde på refleksion og selvransagelse.

Denne kultur forstærkes af, at pressen sætter fokus på de historier, som er forståelige og kommunikative. Det skaber et fokus på, at processerne skal fungere og på, at man altid skal træffe det sikre valg, for så har man dækket sin ryg af og vil ikke ende med at stå til ansvar for den fejl, som er sket. Med andre ord bliver det vigtigere, at man gennemfører udbud efter bogen og færdiggør projektet til tiden og til prisen, end at man får det bedste resultat i sidste ende. Det følger samtidig også det mål, som præger embedsværket ved dårlige sager, som er, at ministeren skal beskyttes for enhver pris. Forsigtigheds- og risikominimeringskulturen siver ned i organisationen og bliver en del af hele organisationen. Alt for mange større it-anskaffelser starter med "ryggen mod muren" og ud fra en defensiv tilgang. En dødsspiral er grundlagt, hvor fejl og kuldsejlede it-projekter søges genoprettet med mere kontrol og detailstyring. Det gør sig for eksempel gældende med den aktuelle lov om Tilsynet med told- og skatteforvaltningens it-område, hvor etableringen af et uafhængigt tilsynsorgan bliver svaret på gentagne overskridelser af tidsplaner og budgetter for store it-projekter indenfor Skatteministeriets område.

Jo større it-projektet er, desto større er pressens bevågenhed. De store og de komplekse it-projekter er ofte kendetegnet ved manglende viden og uklarhed om behov og muligheder fra starten, da de er så store, at det er svært at vurdere tiden, det vil tage at gennemføre projektet, og hvad projektet vil koste. Det frembyder en adfærd, hvor ordregiver søger om en større bevilling i finansudvalget end den faktiske omkostning, for at dække for den usikkerhed, der er ved projektet. Store projekter med urealistiske budgetter og tidsplaner, store usikkerheder og stor pressebevågenhed kombineret med en udpræget nulfejlskultur - det er en sprængfarlig cocktail, som kan få topledere til at undgå en for tæt og direkte involvering i disse it-projekter, hvor det reelt er det præcis modsatte, der er påkrævet.



### *Vi bruger enormt meget tid på det procesmæssige*

- It-direktør i en styrelse

Søgen efter risikominimering, som præger den offentlige sektor, har ligeledes en stor effekt på den tid, som et projekt tager. Forarbejder, analyser, konsulentudredning med videre - ofte uden direkte afprøvning af teknologier - tager tid. Den efterfølgende udbudsproces trækker ud, da man skal igennem mere eller mindre det hele igen kombineret med et meget højt fokus på dokumentation og en sikring af, at alt ned i mindste detalje går rigtigt for sig. Det gør man, så man kan forsvare ens praksis senere, men det indebærer tidstab. Det harmonerer dårligt med et område, der er karakteriseret af, at teknologien udvikler sig hurtigt og nogle gange disruptivt. Igen er der behov for præcist det modsatte: agilitet og tilpasningsevne når nye muligheder opstår, eller at man (i samarbejde med leverandører) bliver klogere på egen forretning og teknologiske muligheder. For udbud generelt bemærker 35% af ordregivere, at den interne proces har været særligt med til at øge transaktionsomkostningerne (se definition i afsnit om transaktionsomkostninger) ved udbud<sup>18</sup>. Det er et tegn på, at der bliver brugt meget tid på de interne linjer og bureaukrati, hvilket sænker hastigheden og gør udbud dyrere. Samtidig øges risikoen for, at projektet kommer bagud teknologisk fra starten.

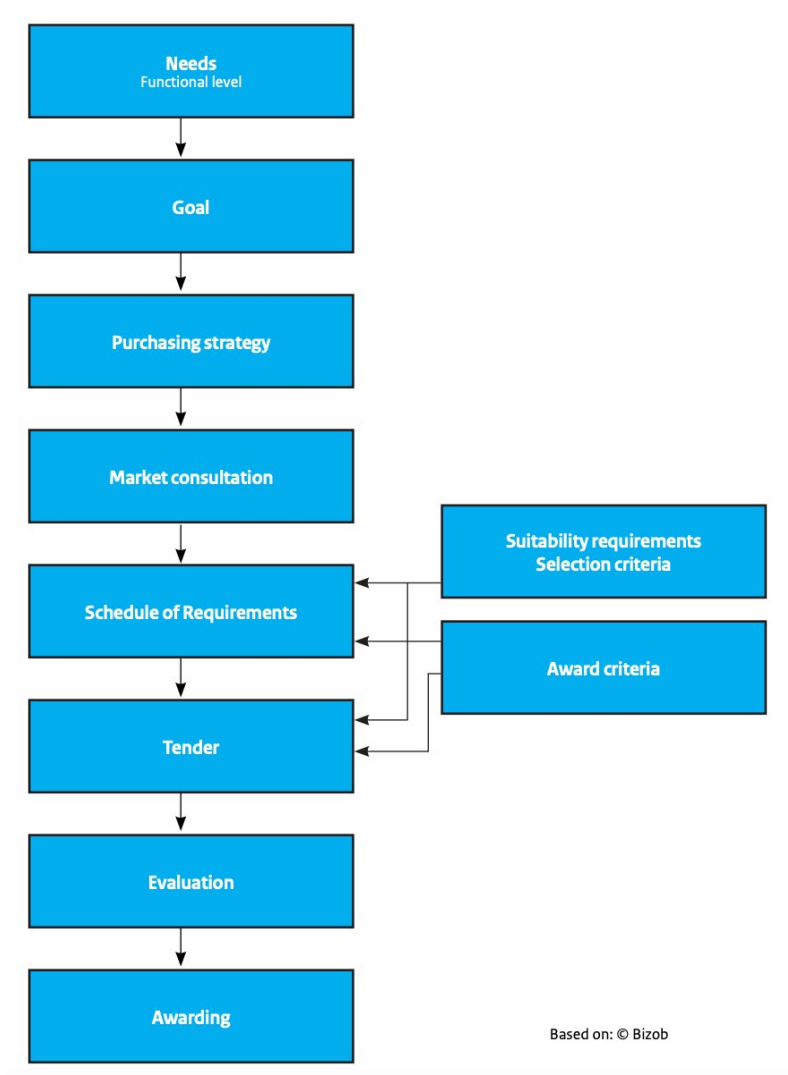
Nulfejlskulturen gør, at man som kunde strammer endnu mere op på udbuds- og indkøbsprocesserne, når man har været udsat for et suboptimalt resultat. Risikoaversionen øges, få mindstekrav bliver til flere, styringen af projekt og leverandør bliver strammere, leverandørerne får endnu mindre mulighed for at være kreative og endnu engang opnås et suboptimalt resultat. Det bliver af både statslige styrelser og indkøbsorganisationer karakteriseret som en ond spiral.

<sup>18</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: <https://www.kfst.dk/media/54393/20190425-transaktionsomkostninger-ved-eu-udbud.pdf>

Erfaringerne viser, at projekter i højere grad bør kvalificeres i en iterativ proces, før scope, budget og tidsplan låses – og helst i en åben dialog mellem kunde og markedet, der i højere grad kan dele viden om behov, forventninger og løsningens muligheder. Ellers risikerer man, at såvel kunder som leverandør skal "gætte et tal", når man ansøger om en bevilling. Man er nødt til i højere grad at drive risikoen ud af it-projekterne på en mere hensigtsmæssig måde. Der er brug for nytænkning med f.eks. afprøvninger i "proof-of-concepts" og "proof-of-technology", inden større udbud gennemføres. Og det skal ske på en måde, så de deltagende parter ikke spiller sig af banen i forhold til det større udbud.

I Holland har man forsøgt at definere, hvordan den gode udbudsproces ser ud. Situationen omkring et udbud vil altid være forskellig, og derfor findes der ingen absolut model for det perfekte udbud, men nedenstående figur definerer en god tilgang til et udbud. Man skal definere behov og mål med udbuddet, før man beslutter ens udbudsstrategi, og så skal markedsdialog være offensiv under hele processen, så man har en forståelse for markedets muligheder. Det er en udpræget misforståelse, at man skal være specielt forsigtig under markedsdialogen – man kan i virkeligheden gå rigtig langt og lave høringer af kravspecifikation – det vigtige er bare, at alle informationer er tilgængelige for alle leverandører, så snart udbudsprocessen bliver igangsat.

### Model for den gode tilgang til et udbud



Kilde: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/proportinality-guide-Engels-1st-revision-april2016.pdf>

Nulfejlskulturen kommer også direkte frem i udbudsprocessen, når det gælder udbudsmateriale og evalueringsmodeller. Der anvendes en praksis, hvor der i for høj grad bliver gjort brug af, at for store dele af kravspecifikationen gøres til mindstekrav. Når kunden gør krav til mindstekrav, betyder det, at leverandøren ikke kan tage forbehold eller komme med et alternativt forslag til kravopfyldelse. Det sænker den reelle konkurrence og medfører, at staten ikke udnytter markedet optimalt.

Anvendelse af mindstekrav i kravspecifikationer og kontrakter blev almindelig praksis for ca. 10-15 år siden. Mindstekrav er i høj grad blevet brugt som et middel til, at køber kan undgå at skulle forholde sig kommercielt til varianter i de forskellige leverandørers tilbud. Ved at gøre det meste eller alt til mindstekrav, slipper man for at skulle bedømme værdien/risikoen af de enkelte elementer, som ikke opfyldes fuldt ud. Man dækker sig dermed bedre af i forhold til en eventuel klagesag, fordi man gør bedømmelse af kravopfyldelse objektivt. De skal opfyldes. Men det fjerner det reelle købmændskab og den ledelsesmæssige sunde fornuft. Måske kunne et krav opfyldes bedre for kunden på en alternativ måde. Måske betød et krav alligevel ikke så meget, så en substantiel reduktion i prisen faktisk var attraktiv?

Det samme gælder kontrakten. Et forbehold i forhold til en kontraktformulering kan risiko- og værdisættes.

Evalueringsmodellerne bliver meget omfattende og detaljerede for at kunne dokumentere, at det er det "rigtige" valg, man har truffet, på bekostning af den ledelsesmæssige vurdering og dømmekraft. Regnearksmodellen har overtaget, og beslutningen deponeres i regnearket. Dermed er udbudspraksis blevet en del af problemet i stedet for en del af løsningen, digitaliseringshastigheden, ambitionerne og modet falder, og Danmark mister flere gode muligheder for at få gavn af samspillet mellem digitalisering og velfærdsopbygning.

Heldigvis er der de sidste par år sket en nedgang i anvendelsen af mindstekrav, men de anvendes fortsat for meget.

Samlet er det arbejdsgruppens bedømmelse, at den herskende kultur vanskeliggør i stedet for at fremme en sund digital forretningsudviklingskultur og dermed de vilkår, hvorunder der udbygdes.



*Dilemmaet med risikoaversionen er, at gevinsterne er for lave. Incitamentene vender forkert*

- Direktør i en styrelse

## Klagesystemet og frygten for klager

På baggrund af arbejdsgruppens dataindsamling må det konstateres, at klagesystemet generelt og helt overordnet fungerer. Der er ud fra en objektiv tilgang ikke mange leverandørklager over udbudsafgørelser i Danmark. Ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udgjorde 2019 med 93 nye klager det laveste niveau i 11 år. Følgende er antallet af klager indenfor udbud i 2008, 2010 og 2019.

- 2008: 84 klager
- 2010: 182 klager
- 2019: 93 klager

I 2019 behandlede Klagenævnet for Udbud 46 sager, og i 39% af tilfældene fik virksomhederne medhold, hvilket er lidt højere end de to foregående år.

Gebyr for klager blev tilbage i 2013 hævet fra 10.000 kr. til 20.000 kr. bl.a. med det formål at nedbringe antallet af klager. Tallene for antallet af klager er af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen blevet sammenlignet med

andre lande<sup>19</sup> og virker til at være i den lave ende.

Når det specifikt gælder it-udbud, så tegner det samme billede sig. Som det kan læses i boksen nedenfor, er klageniveauet lavere end de fleste nok ville regne med. Disse tal står imidlertid i skærende kontrast til den almindelige opfattelse og "frygt" for Klagenævnet, som arbejdsgruppen har mødt.

### Materielle kendelser over it-udbud i Danmark

Der var imellem 2013 og 2016 15 klager og ni materielle kendelser på IT-udbud, imens at der blev udført 424 IT-udbud i samme periode ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og 1799 it-udbud ifølge Udbudsvagten<sup>20</sup>. Den markante forskel på antallet af udbud stammer fra uenigheder om måden at opgøre udbud på. Arbejdsgruppen har valgt at basere sin analyse på Konkurrence- og forbrugerstyrelsens tal, fordi det er de officielle tal, og fordi Konkurrence og Forbrugerstyrelsen er den organisation med mest data på området.

Bruger man tallene for IT-udbud svarer det til, at der var kendelser i enten 2,1% af udbuddene ifølge Konkurrence og Forbrugerstyrelsen eller 0,5% af udbuddene ifølge Udbudsvagten. Det skal sammenlignes med, at der ved udbud indenfor alle sektorer var kendelser ved 1,6 % af udbud ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Dermed er det usikkert, hvorvidt klager over IT-udbud er lettere overrepræsenterede i Danmark eller ej. Sammenligner man de danske tal for udbud indenfor alle sektorer med andre nord-europæiske lande, som også er underlagt EU-direktivet fra 2014, så ligger Danmark hverken højt eller lavt på listen over lande med flest klager.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Arbejdsgruppen bemærker især, at klagerne over it-udbud er et mindre problem end mange interessenter ville tro. Der er imidlertid en udtalt frygt for klager, som kommer både fra mundtlige trusler fra leverandører og som reflekser fra tidligere tiders klagesystem.



*I de sidste 3 udbud har vi modtaget trusler om klager. Vi lægges ikke ned af klager, men vi bruger 30 gange så megen tid på at forebygge, at det skal blive til klager*

- Direktør i en indkøbsorganisation

Arbejdsgruppen konstaterer, at frygten for klager er udbredt og særdeles fremherskende, og hensynet til at undgå klager fylder massivt i den måde, processerne tilrettelægges på. Man vil hellere gå med både livrem og seler end at udsætte en organisation og en minister for den ydmygelse, der knytter sig til, at et udbud skal gå om og dermed risikere, at ens projekt bliver omtalt i pressen.

I Dansk IT's survey giver de adspurgte udtryk for, at risikoen for klager gør, at de er mere restriktive i dialogen med leverandører, og at det påvirker måden, hvorpå de tilrettelægger og gennemfører udbud. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens tal for klager på udbud er kun baseret på de klager, som kommer til

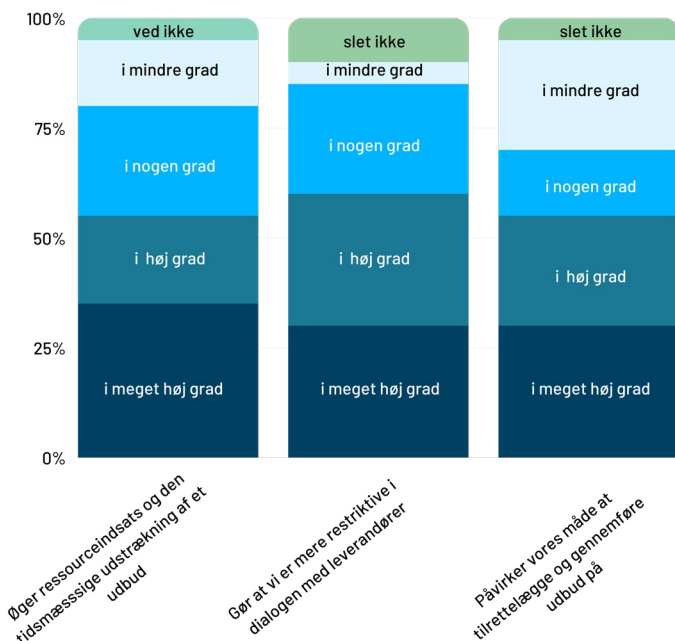
<sup>19</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: <https://www.kfst.dk/media/49894/danske-klagesager-om-udbud.pdf>

<sup>20</sup> IT-Branchen: <https://itb.dk/maerkesager/offentlig-digitalisering/udbredt-klagekultur-i-it-branchen-er-en-illusion/>



Klagenævnet, men mange klager kommer aldrig dertil, da sagerne bliver ordnet før. Hermed er frygten for klager en væsentlig 'driver' for den beskrevne nulfejlskultur og risikoaversion i den offentlige sektor, og arbejdsgruppen konstaterer, at frygten tilsidesætter almindelig kommerciel fornuft. Frygten stammer både fra ordregiveres risikoaversion, men også fra leverandørernes adfærd.

### **Risiko for klager og klagesager og bekymring for at udbud skal gå om har store konsekvenser**



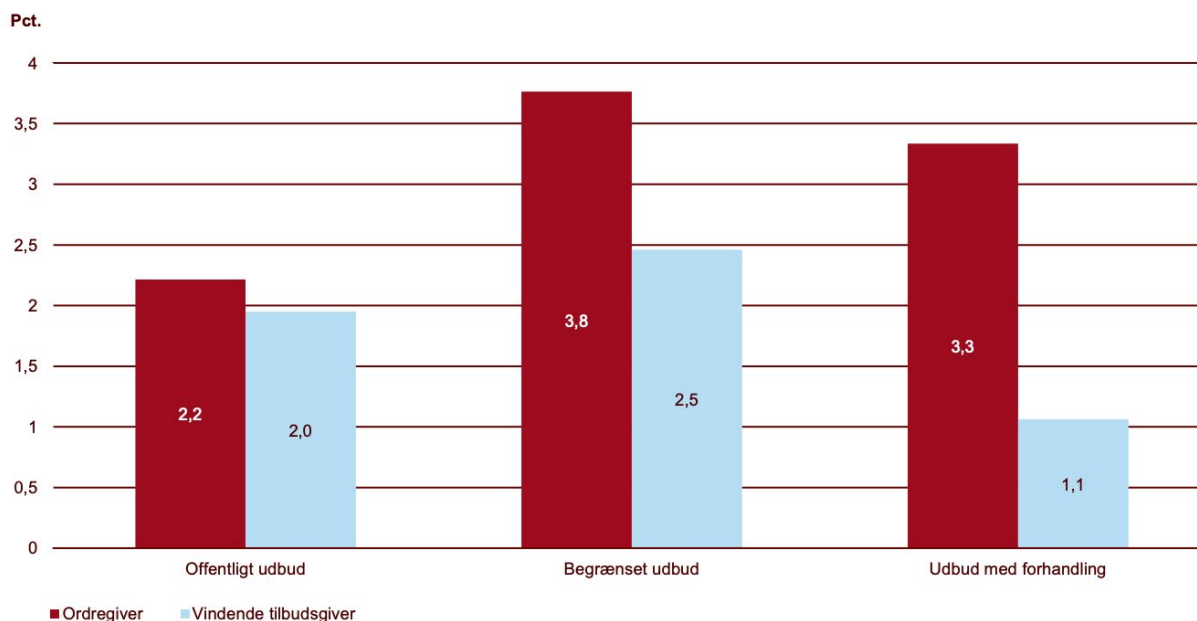
Kilde: Survey blandt forretningsledere i staten, august 2020, Dansk IT

Det er blevet nævnt af flere ordregivere, at de har modtaget trusler om klager fra leverandører, hvilket stærkt øger deres agtpågivenhed. Ordregivere frygter klager af to helt centrale grunde. Man ønsker hverken at komme en tur i medierne med et mislykket udbudsprojekt eller at skulle påtage sig den økonomiske byrde, som det er at skulle gå igennem udbudsprocessen igen. Truslen om og frygten for klager er dermed i sig selv et væsentligt problem.

Endelig bemærkes, at et relativt stor antal udbud går om. Det skyldes til dels, at kunderne vælger at lade udbud gå om, fordi de undervejs bliver opmærksom på forhold, som efterfølgende *kan* føre til klager. Her vælger man så ofte at være på den helt sikre side ved at aflyse udbuddet og så fremsætte et nyt med store omkostninger til følge for såvel kunde som markedet. I mellem 2017 og 2018 steg antallet af udbud, der gik om fra 17% af alle it-kontrakter til 20%, hvilket er tankevækkende og tyder på en vækst i frygten for klager, hvor man så vælger at lade et udbud gå om i stedet for at modtage en klage. Annulleringerne er dog lavere i it-branchen end for udbud generelt, som er på cirka 25%, som det kan ses i nedenstående figur.

Den øgede agtpågivenhed omkring udbud betyder, at ordregivere vælger at detaljere deres udbudsmateriale og kravspecifikationer og være yderligere forsigtige i deres dialog. Det fremmer også anvendelsen af mindstekrav for herigennem at undgå at skulle tage stilling til leverandørers forbehold eller alternativer til krav eller kontraktforhold, fordi det kan øge klagemuligheden.

## Antal af annullerede EU-udbud for alle kontrakter og for it-kontrakter



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Fra især de statslige organisationer peges der på, at der i Danmark endnu ikke er etableret en klagekultur, hvor klager fremsættes, når – og kun når – der er en oprigtig oplevelse af uretfærdig behandling og et behov for forklaring og prøvning. Heroverfor står en oplevelse af, at nogle leverandører klager "for en sikkerheds skyld" for enten at legitimere tabet af en stor investering eller i et forsøg på at få et udbud til at gå om, så man kan få en ny chance med et nyt tilbud. Denne situation er forstærket af systemet i og med, at det er muligt for en leverandør at vente til efter færdiggørelsen af udbuddet med at klage over elementer i udbudsmaterialet eller elementer fra den tidlige markedsdialog. Det giver incitament til at klage udelukkende for egen vindings skyld. Det er anderledes i for eksempel Storbritannien, hvor der maksimalt må gå 30 dage efter, at man er blevet opmærksom på en fejl, til at man skal indgive sin klage.<sup>21</sup>

Klagenævnet er den helt centrale institution i klagesystemet, da meget få klager går videre til en domstol. Det skete for eksempel kun i to ud af 44 sager i 2018.<sup>22</sup> Det kan fremføres, at når klagesystemet fungerer og antallet af klager ikke er højere, så fungerer Klagenævnet også. Det står dog imidlertid i kontrast til de tilkendegivelser arbejdsgruppen har fået under de gennemførte interviews. En forklaring skal formentlig findes i Klagenavnets praksis og kendelser i de tidlige år, hvor det kunne være svært helt at finde en linje.

Den praksis stammer ifølge Steen Treumer, professor i udbudsret ved Københavns Universitet, hovedsageligt fra forskellen på udbudsvejledningen, den danske udbudslov og EU-direktivet, da den gør, at Klagenavnets praksis kan være svingende. F.eks. kunne SINE<sup>23</sup> projektet sin tid ikke ifølge nævnet kategoriseres som et komplekst udbud, og dermed kunne undtagelsesbestemmelser ikke tages i anvendelse, mens der i f.eks. Tyskland har kunnet konstateres en langt mere udbredt anvendelse af undtagelser, når det gælder it-opgaver. Et andet eksempel er det forhold, at konkurrencepræget dialog i en årrække ikke kunne anvendes som

<sup>21</sup> UK legislation: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2015/102/contents/made>

<sup>22</sup> Klagenævnet for Udbud: <https://naevneneshus.dk/media/9790/aarsberetning-2018-klfu.pdf>

<sup>23</sup> SINE (Sikkerhedsnet) er Danmarks radionet til beredskabskommunikation og er anvendt af politi, redningsberedskab, sundhedsberedskab, dele af forsvaret og Beredskabsstyrelsen.

følge af nævnets udlægning af EU-direktivet. En anden forklaring kan være "gammel strøm i ledningen". Med det menes, at klageregimet har sat nogle dybe spor i statens indkøbspraksis, som hænger ved også ud over, hvad der er belæg for. En tredje forklaring er den tidligere nævnte risikoaversion, som er blevet opbygget. En fjerde forklaring kan være oplevelsen af, at klager indimellem savner proportionalitet. Det vil sige, at der savnes sammenhæng mellem genstandens størrelse og konsekvensen af klage.

### Der spekuleres i fejl

Et eksempel på et udbud, der for nylig tiltrak Kromann Reumerts opmærksomhed, var sagen mellem Hofor og Norrecco, hvor Norrecco i den klage, som de bragte Klagenævnet for Udbud, klagede over fejl i udbudsmaterialet efter at være blevet udelukket på grund af et ukonditionsmæssigt tilbud. Det er et eksempel på en leverandør, som specifikt leder efter fejl i et udbud efter at have tabt det. Der er ingen anden grund til lige pludselig at klage over udbudsmaterialet i sig selv. Det er med til at skubbe udbudspraksissen i Danmark mod fejlfinding og ikke mod det, som klager egentligt er tiltænkt – en metode, hvorpå man kan få rettet op på en fejl i udbudsprocessen.

Kilde: Kromann Reumert

Klagenævnets praksis og afgørelser er med til at forme adfærden omkring udbud i Danmark. Afgørelser, som beskrevet i ovenstående boks, er med til at give et indtryk af, "at der går i meget små sko". Når formelle mangler i en udbudsbekendtgørelse bliver omdrejningspunktet for en klage - og bliver påberåbt af en klager, som grundlæggende har deltaget igennem hele udbuddet, men tilsyneladende 'vil finde fejl' - så bestyrker det opfattelsen af, at der de facto ikke er nogen fejl, som er små nok. Det fremmer ordregiveres risikoaversion. Der savnes bagatelbetragtninger og lidt mere pragmatisme.



*Klagenævnet handler om formalia. Der er ingen sammenhæng til værdien*

- Direktør i en indkøbsorganisation

Klagepraksis må formodes at have en stærk indflydelse på omfanget af udbud, der går om, da alt fra truslen om en klage til en materiel kendelse kan bevirke, at man vælger at lade et udbud gå om. Som skrevet tidligere gik knap hver femte it-udbud i 2018 om, hvorimod hver fjerde udbud indenfor alle områder gik om i samme periode.<sup>24</sup>

Det er svært at pege specifikt på, hvilke faktorer der gør, at it-sektoren har færre udbud, der går om, men det er positivt, at niveauet trods alt er lavere. Det er dog arbejdsgruppens opfattelse, at knap en femtedel er et bekymrende højt tal. Udbud, som går om, bevirker en forøgelse af transaktionsomkostningerne. Ikke kun for ordregiver, men også for markedet og dermed for samfundet. Det er endnu mere foruroligende, at næsten 50% af ordregivere vurderede, at annulleringen kunne have været undgået, ifølge en rapport af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fra 2019.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

<sup>25</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. <https://www.kfst.dk/media/53660/annullationer-af-danske-eu-udbud.pdf>

De tre ting, ordregiverne generelt mener, de kunne have gjort bedre, er at have været mere grundige med deres udbudsmateriale, at have haft et bedre kendskab til markedet gennem dialog med potentielle tilbudsgivere, og de kunne have anvendt en anden udbudsprocedure. Til dette skal det pointeres, at for at undgå annulleringer, skal ordregiver også meddele opdagede fejl, når de opdager dem. Det kan forekomme, at ordregivere passer på med at melde disse ændringer af frygt for, at de vil være væsentlige ændringer og vil få et udbud til at gå om, men det betyder så en risiko for, at en leverandør vil kunne pointere det i en klage efter endt udbudsproces.

Gennemsnitsværdien på udbud, der er blevet klaget over, er markant højere end gennemsnitsværdien for udbud<sup>26</sup> (ud fra en sammenligning af tal fra alle udbud i 2018 og fra klagesager mellem 2013-2016). Det ser arbejdsgruppen som et tegn på, at man ikke udelukkende klager, fordi man har følt sig snydt, men også gør det, fordi man ikke vil tabe en stor kontrakt uden en kamp. Mellem 2013 og 2016 var der kun 45% af leverandører, der fik medhold eller delvist medhold i deres klagesager, hvilket forstærker observationen af, at det ikke altid er en fejl i udbuddet, der ligger til grund for en klage.<sup>27</sup>

Lysten til at klage øges af, at systemet er bygget op sådan, at en meget lille fejl i udbudsmaterialet eller i udbudsprocessen kan tvinge et stort udbud til at gå om. Det leder til en manglende proportionalitet mellem fejlenes størrelse og konsekvensen af fejlene, hvilket gør det endnu mere interessant at klage over de store udbud – for finder man bare en lille fejl, kan det give en ekstra chance til at vinde en milliard-kontrakt.

Endelig noterer arbejdsgruppen, at udbudsområdet savner et bedre datagrundlag og forskning. Taget områdets betydning i betragtning bør det fremmes.

### Formålet med udbudsdirektivet

Udbudsdirektivernes primære formål er at gennemføre det indre marked på baggrund af traktatens regler. Sekundært er det formålet at optimere konkurrencen om offentlige indkøb, således at virksomhederne på det indre marked får mulighed for at deltage i udbud, og at alle får en lige chance i konkurrencen. Et tredje formål er at begrænse den offentlige sektors omkostninger samt at begrænse risikoen for korrupsion og svindel med offentlige midler.

Det danske udbudsregime blev påvirket af Storebæltssagen i 1990'erne, hvor Danmark blev indklaget for EU-domstolen med en mere indskrænket praksis til følge.

Formålet med det seneste udbudsdirektiv, som EU publicerede i 2014, var at effektivisere og simplificere processerne ved offentlige indkøb og at muliggøre, at ordregivere til dels evaluerer tilbud på fælles samfundsmål som for eksempel klimabevidsthed ved valg af leverandør. Det blev gjort ved bl.a. at åbne op for andre udbudsprocedurer end "begrænset udbud" og "offentligt udbud" og ved at lave en regel om, at ordregivere altid skal bruge kriteriet "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" i deres evalueringer samt om samfundsmæssige mål såsom miljøbeskyttelse og social ansvarlighed.

Kilde: Den Europæiske Kommission<sup>28</sup>, Det Europæiske Parlament<sup>29</sup>, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen & Modernising Public Procurement: The approach of EU member states

<sup>26</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: <https://www.kfst.dk/media/49894/danske-klagesager-om-udbud.pdf> & <https://www.kfst.dk/media/53530/tilbudsanalyse.pdf>

<sup>27</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: <https://www.kfst.dk/media/49894/danske-klagesager-om-udbud.pdf>

<sup>28</sup> Den europæiske kommission: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:EN:PDF>

<sup>29</sup> Det europæiske parlament: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/34/public-procurement-contracts>

Opsamlende konkluderer arbejdsgruppen, at klagepraksis synes at fylde uforholdsmæssigt meget i forbindelse med udbud, og at det har en række negative konsekvenser som beskrevet ovenfor. Det at have et Klagenævn er naturligvis ikke den eneste mulige tilgang til håndtering af klager på udbudsområdet, hvis man følger formålet og rammerne fra udbudsdirektivet. Det kunne være domstolene eller en institution, der har et andet mandat end det nuværende. Det er kendt fra andre lande. Men Klagenævnet i sig selv er ikke nødvendigvis det, som er det grundlæggende problem i dag. Dels er sammensætningen ændret, dels er der faktisk ikke nær så mange klager længere. Der er mange, som har aktier i, at regimet er, som det er i dag: klagenævnet, politikere, presse, leverandører, konsulenter, advokater eller indkøbere. Ét er dog sikkert – der er nødt til at blive skabt en anden diskurs på området samlet set. Den nuværende tilstand er ikke sund.



*Vi er som branche også dårlige til at lade være med klage. Vi opfører os pænt barnlige*

- Direktør i en indkøbsorganisation

## Samarbejdet mellem de statslige myndigheder og leverandørerne kan forbedres

### Fravær af modenhedsmodeller og estimeringsmetoder

I de samtaler, arbejdsgruppen har ført med interessenterne, er der blevet givet udtryk for et vist frustrationsniveau, når det gælder leverandørens evne til at levere. Det er kommet dels fra købersiden, dels fra politisk hold. Det har handlet om budgetter og tidsrammer, som sprænges, leverancer, som ikke lever op til forventningerne, manglende instrumenter til at kunne screene leverandører og velegnede metoder til at kunne "sætte tal" på en opgave, som er gennemskuelige og transparente.



*Når noget går galt, så er det politiske svar at bevillige flere penge i stedet for at lukke*

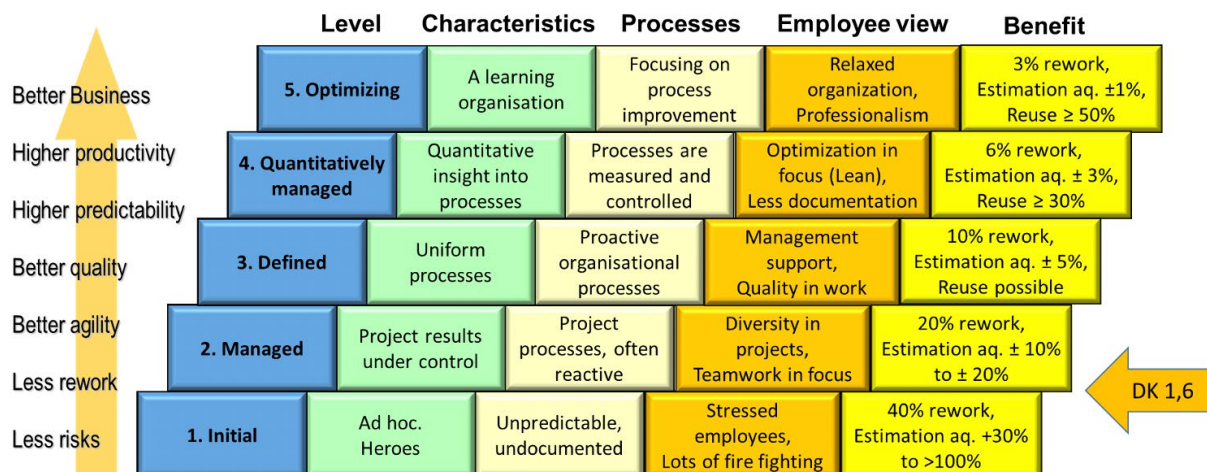
- Advokat

I det lys konstaterer arbejdsgruppen, at modenhedsniveauet i Danmark, når det gælder softwareudvikling, ikke har udviklet sig over de seneste 25 år, og at kun én virksomhed i Danmark er på det højeste modenhedsniveau mål efter CMMI-skalaen. Det er ikke holdbart. Der findes internationalt anerkendte metoder til at vurdere en leverandørs evne til at kunne levere softwareprojekter, men de finder ikke anvendelse i Danmark eller kun i meget begrænset omfang.

CMMI er en metode til at vurdere leverandørers evne til at udvikle og forbedre processer, hvilket generelt er en forudsætning for at være dygtige til at udvikle it-løsninger. Danmark ligger på 1,6 på en skala fra 1 til 5, hvor 5 udtrykker det højeste niveau.<sup>30</sup> Som det kan ses på nedenstående figur, er der store kulturforskelle på organisationer med forskellige modenhedsniveauer.

<sup>30</sup> Whitebox

## Kulturforskelle mellem de forskellige modenhedsniveauer



Kilde: Whitebox

Skalaen kan bruges til at screene leverandører, så man kan fravælge leverandører med lav modenhed. Det kan også bruges strategisk som en løftestang ved at erklære, at staten fra et givet tidspunkt forlanger, at leverandører af visse typer af projekter eller løsninger skal kunne dokumentere, at de har et givent niveau.

En analyse fra Jørn Johansen og Tim Kasse<sup>31</sup> viser dog også vigtigheden af, at kundens modenhedsniveau rimeligt følger leverandørens, og at begges niveau skal være over et vist minimum for at få høj succesrate.

Det danske modenhedsniveau ligger i dag på 1,6. Hvis vi som samfund var i stand til at løfte modenhedsniveauet til 2,5, så ville det spare 12.000 årsværk i Danmark alene. En forøgelse af modenhedsniveauet vil reducere "omarbejde" (fejl, misforståelser etc.) med 15% og dermed frigøre en udviklingskapacitet, som markedet mangler<sup>32</sup>. Det vil også mærkes direkte på omkostningsniveauet og dermed samfundsøkonomien. Det vil også kunne kanalisere yderligere midler til den offentlige sektors digitalisering og være med til at styrke vores position, som en af de ledende nationer indenfor offentlig digitalisering.

Tilsvarende når det gælder metoder til at estimere et givet softwaresystems størrelse, så findes der internationalt anerkendte metoder til opgørelse heraf.

Function points er en standard, som fungerer som en it-funktionalitets enhed og muliggør dermed sammenligning mellem størrelser på forskellige it-løsninger. Det er den mest anerkendte måde at vurdere it-funktionalitet, og i maj 2020 har Europa-Parlamentet truffet beslutning om at henstille til Den Europæiske Unions Agentur om at bruge metoden. Function points muliggør, at man fastsætter en størrelse på et projekt (antal function points) og derefter aftaler en pris per function point.

<sup>31</sup> Whitebox

<sup>32</sup> Whitebox

## Om Function Point

Function point kan optælles på basis af en kravspecifikation (eller et færdigt system). Selv om trenden i dag går i retning af at fokusere på beskrivelse af forretningsproblemet og udtrykke krav mest som funktionskrav, så vil en sådan kravspecifikation alligevel være et godt udgangspunkt, især når det kombineres med en udbudsprocedure, hvor dialog fremmes. Omfanget kan med en vis usikkerhed – men dog væsentlig lavere, end det man typisk ser i projekter i dag – estimeres forud for en dialog med markedet. Estimatet kan kvalificeres ved sammenligninger op mod eksisterende databaser, som indeholder et meget stort antal løsninger, hvor man kan finde analogier. Sidst men ikke mindst kan leverandørdialogen og efterfølgende udbud bidrage til yderligere kvalificering.

Endelig kan kunder, enten alene eller sammen, sammenligne forskellige leverandørers evne og omkostninger ved at levere et function point og deres evne til at optage eller reducere i mængden af function points undervejs (leverandørdygtighed og omstillingsparathed). Kunder opnår med andre ord populært sagt et mål for leverandørernes "motor". Hvor hurtigt kan de køre, hvor langt kører de på kilowatttimen, hvor hurtigt kan de accelerere, og hvor gode er de til at bremse og skifte rute, hvis der er behov for det.

Kobler man modenhed og function point, så viser undersøgelser, at modenhed generelt sikrer færre timer og færre fejl per function point og dermed skaber billigere projekter.



*Vi er blevet opmærksom på, at benchmarks og metrikklausele giver bedre mening i lange kontrakter*

- Direktør i en styrelse

Metoderne kan bidrage til at skabe større åbenhed, transparens og gennemskuellighed omkring prissætning og performance af en given leverandørs ydelser, og de kan også bidrage til at afsløre forskellige opfattelser af målet eller implementering af målet. Metoderne finder kun anvendelse i meget beskedent omfang i Danmark, mens f.eks. den finske regering med succes har anvendt det i en årrække. Det grunder dog ikke nødvendigvis på modvilje fra leverandørernes side. Det efterspørges ikke.

---

Knap halvdelen finder at udbudsloven er let at forstå, men mindre end en fjerdedel oplever, at udbudsloven er nem at anvende

---

Kilde: Survey blandt forretningsledere i staten, august 2020, Dansk IT

## Anvendelse af Function Point i staten i Finland

I Finland har man anvendt Function Point til at opgøre størrelsen på offentlige it-projekter over en længere årrække. Det sker ud fra den internationale standard FISMA (ISO/IEC 29881:2010).

I Finland ved man, hvad det koster at udvikle en given funktionalitet. For eksempel 3.750 kr. eller seks timer per function point. Man ved også, hvad det koster at vedligeholde en given funktionalitet – 438 kr. eller 0,7 time per function point. I Danmark har vi ikke noget reelt grundlag for at sige, hvad det koster at udvikle eller at vedligeholde en given funktionalitet.

Anvendelse af Function Point kan endvidere bidrage med at give indsigt i for eksempel, hvilke typer applikationer der er dyrest at udvikle og vedligeholde, i om produktiviteten er højest ved lokal eller distribueret udvikling og under hvilke samarbejdsforhold, i hvad forskellene på produktiviteten er afhængig af løsningens størrelse samt i om organisationsformen har en betydning for produktiviteten. Det er også muligt at slå op i internationale databaser for at se typiske talstørrelse af for eksempel applikationer. Hermed bidrager Function Point til modning og "industrialisering" af it-branchen.

For godt 15 år siden indførte staten (Forskningsministeriet) en egenudviklet letvægts modenhedsmodel ("Modenhed i it-baserede forretningsprojekter") i tilknytning til statens standardkontrakt K02. Modellen var et resultat af et længerevarende projektarbejde mellem den offentlige sektor og blandt andet IT-Branchen og havde til formål at styrke evnen til at gennemføre it-projekter hos offentlige myndigheder og deres leverandører. Modellen skulle give en slags selvdeklaration fra såvel køber- som leverandørs side. Men den vandt aldrig noget særligt indpas. Det kan tilskrives faktorer som manglende lyst til at sætte tal på modenhed, at metoden ikke var baseret på internationale standarder, eller at der slet og ret ikke var vilje og mod til at løfte barren.

Ser vi på estimeringsmetoder, konstaterer arbejdsgruppen, at her tales der primært om metoder såsom Story point og Epic's. De findes især i agile udviklingsprojekter. Metoder som Function Points, som har været kendt i mange årtier og som fortsat vinder international udbredelse, finder stort set ikke anvendelse i Danmark. Arbejdsgruppen har således kun set to tilfælde i den offentlige sektor under afdækningen. Under samtalerne gives der udtryk for, at de ikke er så anvendelige i forbindelse med agil udvikling, hvorfor man i stedet anvender eksempelvis Story Points. Det er imidlertid to vidt forskellige formål. Story Points kan ikke anvendes til sige noget om et givet systems størrelse og en leverandørs pris/performance i at levere.

Der er således metoder på markedet, som ikke finder anvendelse. Metoder, som kunne bidrage til at skabe større klarhed om og indsigt i leverandørers performance, og dermed skabe et bedre beslutningsgrundlag for staten i forbindelse med indkøb og indgåelse af kontrakter.

## Digitale indkøb i staten mangler et fælles strategisk fundament

### Staten savner en overordnet strategisk tilgang til sourcing

Den offentlige sektor er en meget stor aktør på it-markedet. Den offentlige sektor indkøber årligt digitaliseringsydelser for over 15 milliarder kroner.<sup>33</sup> og bruger et anseeligt antal årsværk på at udvikle, implementere og drive digitale løsninger. Ser vi på staten, som er fokus for denne rapport, indkøbes der årligt for 7 milliarder kroner.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Computerworld: <https://www.computerworld.dk/art/252080/det-offentliges-it-indkoeb-er-steget-med-1-2-milliard-er-kroner-paa-et-aar-saa-mange-penge-har-det-offentlige-brugt-paa-it-i-2019>

<sup>34</sup> Digitaliseringsstyrelsen: <https://digst.dk/styring/kasseeftersyn-af-det-statslige-it-omraade/>



Der er næppe mange, som er voldsomt uenige i, at staten over en periode har outsourcet en stor del af sin digitaliseringsopgave. Nogen – især udefra – vil måske mene, at det har været nødvendigt, da staten ikke selv har haft kompetencerne. I Dansk IT's optik har staten på den måde tabt en del af kontrollen, fordi man i høj grad har lagt opgaver og ansvar ud til leverandører og konsulenter uden at have de fornødne ressourcer til strategisk og taktisk at styre leverandørerne.

## Sourcing

Sourcing står for valget, som en forretning skal træffe om enten at udføre en opgave selv eller at betale andre for at udføre den. Altså om man udbyder opgaven til markedet, eller om man udfører den selv. De tanker en organisation skal gøre sig, før den vælger sourcingstrategi, er blandt andet, om man har ekspertisen inde i ens egen organisation til at udføre opgaven, hvor forretningskritisk opgaven er, hvor vigtigt er det selv at være i kontrol over opgaven samt naturligvis prisen på de to alternativer. Vælger man at udvikle selv, altså ikke at outsource, skal man være opmærksom på, at det kræver kompetencer og mandetimer in-house. Ens sourcingstrategi er kritisk for god udbudspraksis, da den sætter grundlaget for, hvad man vælger at udbyde, hvordan man udbyder og hvordan man bruger markedet. Valg af tilgang til sourcing er dermed et strategisk element i alle organisationers tilgang til it.

Nødvendigheden af at genvinde kontrol og indsigt og at hjemtage ansvaret for forretningsprocesserne er dermed evident. I forlængelse af dataindsamlingen konstaterer arbejdsgruppen da også, at der er opbrud i den offentlige sektors tilgang til outsourcing og ejerskab af større forretningskritiske it-løsninger. Vi ser en tendens til, at drifts- og vedligeholdelsesopgaver i stigende omfang lægges ud til eksterne leverandører. Det er derimod omvendt på udviklingsiden. Her ses en udvikling, hvor flere statslige styrelser tager *større ejerskab til deres forretningskritiske systemer og dermed bevarer kontrollen over deres forretningsarkitektur, forretningsforståelse og forretningsprocesser.*



*Jeg synes ikke, det er verdens bedste ide at placere så meget eksternt, som vi gør nu*

- Direktør i en styrelse

Ikke nok med det. En række styrelser har taget et større udviklingsansvar for de forretningskritiske systemer med ansættelse af egne systemudviklere og -forvaltere bistået af eksterne udviklingsressourcer indkøbt gennem udbud og har dermed flere steder reelt taget et større ejerskab til "kodebasen". Disse styrelser har redefineret deres rolle som kunde i retning af i højere grad at være selvbygger, mens forvaltningen af legacy systemerne overlades til markedet. Sidstnævnte delvist på grund af en meget stor vidensasymmetri, hvor leverandører til tider er de eneste, som har indblikket.

## Legacy system

Legacy systemer betegner it-systemer, som er af ældre karakter, og som derfor er "arvet" af tidligere generationer, hvoraf ordet "legacy". Disse systemer er kendetegnet ved stadig at være i brug, fordi de er fuldt operationelle, selvom nyere og mere strømlinede systemer eksisterer på markedet, og disse nye ville kunne optimere forretningen, der bruger dem. Systemerne er ofte stadig i brug på grund af deres størrelse. Legacy systemer er ofte af essentiel karakter for en organisation på grund af vigtighed og størrelse af systemet.

Andre styrelser med tradition for selv at være meget tæt på processerne har bevæget sig til i høj grad at være udførende på arkitektur og design af nye systemer. De har typisk opbygget egen udviklingsorganisation og gennemført intern kapacitetsudvikling suppleret med indgåelse af større rammeaftaler med en række it-konsulentvirksomheder, som så leverer udviklingsressourcer.

Andre styrelser igen har mere fokus på projektledelses- og implementeringsopgaven og indkøbs- og udbudsopgaven, og de overlader større dele af udviklingsopgaven til markedet.

Men spørgsmålet om, hvorvidt man skal bygge et nyt system eller basere udvikling på færdige produkter eller procesteknologi eksisterer også. Nogle udbydere i højere grad udviklingsopgaver, mens andre efterspørger standardløsninger. Hertil kommer, at teknologiudviklingen har muliggjort en større anvendelse af standardprocesteknologi, hvor man i højere grad kan konfigurere løsninger selv eller ved hjælp af leverandører. Endelig kan man også tænke i finansieringsformer og afregningsmodeller, som skaber et større skæbnefællesskab mellem køber og leverandør og dermed incitament for fælles succes.

Motiverne kan være mange og er mangeartede. Nogle mere bevidste end andre. Nogle kan imidlertid også henføres direkte eller indirekte til udbuds- og styringsregimet. Flere har således i dataindsamlingen peget på, at rammeaftaler kan være en fleksibel løsningsstrategi. Rammeaftaler giver blandt andet mulighed for at foretage bedre opdeling i mindre projekter, løbende at gennemføre konkurrencer mellem leverandører på rammeaftalen og ikke mindst at prøve ideer af i mindre målestok. En direktør hos en stor it-leverandør nævnte ved et interview, at motiverne til brug af rammeaftaler og til at opbygge egen softwareudviklerkapacitet dog kan udfordres – underforstået at de reelt først og fremmest er et kompromis mellem fleksibilitet og nogle af de omstændigheder, som udbudspraksis i Danmark desværre er kommet i, med en udpræget risikoaversion, ønsket om at undgå for mange udbud og at snige sig under it-rådets radar ved at opdele opgaverne. Sat på spidsen blev der retorisk spurgt: er staten bedre til at drive "kodefabrik" end it-branchen?

Politiken beskrev i en to-siddet artikel i 2016, at staten rådede over godt 4.500 it-systemer, hvoraf en stor del "ikke havde det så godt". Man kan her stille spørgsmål ved, om der har været en tilstrækkelig strategisk guidance. 4.500 er mange. Er der blevet udviklet mange enkeltstående løsninger uden tilstrækkelig retning og strategisk overblik, fordi indkøbs-, leverandør- og sourcingstrategi har været placeret for decentralt i organisationen?

Den agile bølge er ved at være slået igennem i staten. Men som det ofte sker med et pendul, så svinger det fra den ene side til den anden. Det er alt eller intet. Dermed er der risiko for, at alt bliver opfattet som egnet til agil udvikling. Der ses også eksempler på, at der udvikles løsninger, som allerede findes i markedet.

Arbejdsgruppen noterer sig, at bevægelsen i den overordnede sourcing-strategi i flere af statens styrelser og institutioner spiller sammen med den overordnede tilgang til udbud af større it-systemer. Det er i arbejdsgruppens perspektiv positivt på den måde, at staten i stigende grad tager ansvar for egne forretningssprocesser og for styringen af leverandører og konsulenter.

På den anden side påpeger dataindsamlingen en risiko for, at staten overser mulighederne for at anvende eller tilpasse eksisterende standardsystemer i markedet – og herunder eventuelt overvurderer egne evner i forhold til kompetencer, kapacitet og projektstyring. I en direkte sammenligning vil staten som hovedregel have sværere ved at tiltrække og fastholde de rette it-kompetencer, og tung erfaring med design, implementering og projektledelse af it-projekter er som udgangspunkt endnu ikke en del af en statslig styrelses kernekompetencer.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det vil styrke staten og dens organisationer at blive tydeligere og mere præcis, når det gælder sourcing-strategien: intention, mål og tilgang.

I rapporten fra Mogens Pedersen Udvalget fra 2010 defineres der tre indsatsområder med henblik på at forbedre statens it-projekter. Det tredje og sidste område handler om bedre samarbejde med leverandører og rådgivere, og der peges på løbende evaluering af leverandører og rådgivere. En sådan kan passende tage sit

afsæt i en række leverandørstrategiske overvejelser og principper, som er centrale for organisationen, når den indgår i leverandørrelationer, så de afspejler den ønskværdige kultur og værdier, som ledelsen finder mest frugtbar. Hertil eksplicitte forventninger til gensidighed, modenhed, kompetencer og reel dygtighed. En offensiv leverandørstrategi skal sikre, at der holdes fokus på den værdi i form af effektivisering, innovation og kvalitetsløft samt besparelser, som et indkøb skal levere ind til. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der også her er plads til at blive mere eksplicit.

### De offentlige organisationers interaktion med leverandører vs opfattelsen af om markedet kan bidrage til innovation



69% interagerer digitalt med et stort antal leverandører



... men kun 17% betragter innovation som noget eksterne leverandører og samarbejdspartnere kan bidrage til



Digitalisering hænger tæt sammen med nytænkning og innovation. Her er det bekymrende, **når den årlige analyse fra Rambøll** og Dansk IT, IT i praksis<sup>®</sup>, viser, at den offentlige sektor i minimalt omfang anser markedet for at kunne bidrage til den innovation. Kunne der f.eks. åbnes op for nye måder og kombinationer til at tilvejebringe de ydelser staten har brug? Er der fastlåste mønstre, som med fordel kunne brydes? Skulle staten i højere grad source forretningsservices? Dette er endnu en grund til se såvel sourcing som leverandørtilgangen efter i sømmene og dermed også det, som burde styre og guide udbudsprocesserne.

---

**45%** af ordregivere finder, at de i høj grad kan blive bedre til at gå ind i tidlig markedsdialog

---

Kilde: Survey blandt forretningsledere i staten, august 2020, Dansk IT

Statens bevillingssystem skal understøtte naturen af software

I Dansk IT har vi i en årrække brugt udtrykket "Vi har brug for kloge penge, ikke mange penge" i forhold til offent-

lige it-investeringer. Hvad menes der med det? Vi har gjort det godt i Danmark, når det gælder digitalisering af den offentlige sektor, men vi kunne have gjort det endnu bedre. For det har ikke været uden store investeringer og omkostninger. Vi har brug for en veldrevet offentlig sektor med den samfundsmodel, vi har, og digitalisering er en stor del af fremtidens løsninger. Andre lande kommer hurtigt bagfra, fordi de har set digitaliseringens strategiske betydning. Derfor skal vi agere klogt.

At udvikle software og bygge broer er to meget forskellige ting, men alligevel opfører vi os ind imellem, som om det er det samme. Naturen af software og naturen af broer er ikke ens. Vi har for ofte brugt de samme ingeniørmæssige og økonomiske tilgange til begge dele. Det holder bare ikke. Vi kan ikke ændre på retningen af broen, når vi står midt ude i bæltet. Men i it-projekter er det mere reglen end undtagelsen, at der dukker ny erkendelse op undervejs. Det må nødvendigvis afspejle sig i tilgangen. Vores tilgang til digitalisering er fortsat i for høj grad præget af en tilgang, hvor vi vil for meget – og på en gang. Englænderne kalder det "Big It" og har forsøgt at lægge det bag sig i 10'erne – fordi det fejlede konsekvent. Fejlraten på de store projekter var urimelig høj, og budgetter og tidsplaner kunne ikke holde. Vi må tage konsekvensen og ændre tilgang. Når en statsrevisor i et interview giver udtryk for sortsyn og konstaterer, at det ikke lige til at komme i tanke om et stort it-projekt, som er lykkedes, så er tiden inde til, at vi må tage konsekvensen og dele projekterne op.

Alt kan imidlertid ikke deles op. Når vi taler om digitale fundament, som skal understøtte samfundet på tværs, så er de nødt til at være tænkt langsigtet og sammenhængende. De har også en anden natur. De bidrager til, at mange andre kan digitalisere effektivt. De griber ind i mange ting. Derfor skal de strategisk planlægges og finansieres over en længere tidsperiode.

## Digitale fundament

Et af de grundlæggende elementer, der skal til for at bygge et succesfuldt samfund, er en velfungerende infrastruktur. Under opbygning af industrisamfundet blev der etableret broer, jernbaner, veje, gas- og strømforsyning etc. Det var forudsætningen for udvikling af erhverv og byer. Der kom nye love til for at regulere samfundet. En patentlovgivning var f.eks. nødvendig for at kunne sikre opfinderens andel i den økonomiske værdi af en opfindelse.

I dag betragter vi vandforsyning, varmforsyning, veje, cykelstier, tog, busser, broer, lufthavne og affaldssystemer som en helt naturlig del af vores daglig dag.

Et digitalt samfund – og det er Danmark – har tilsvarende brug for en digital infrastruktur. Her er de grundlæggende elementer f.eks. (mobilt) bredbånd, internettet, identitetsinfrastruktur, sikker post, grundregistre som CPR, CVR og BBR, osv. Uden disse fungerer samfundet ikke.

De digitale fundament gør det nemmere at agere i og udvikle samfundet. Også digitalt. Fordi vi har velordnede grunddata, som kan tilgås på tværs, kan myndigheder og offentlige virksomheder nemt få fat i de rette oplysninger. Men også transaktionsregistre begynder at blive en væsentlig del af fundamentet. Et Indkomstregister eller et Formueregister gør det muligt at lave lovgivning, som er baseret på data, der bliver mere og mere realtids. Det samme gør sig gældende, når man fra flere uafhængige systemer kan se ned i en patientjournal eller i medicineringen af en borger.

Digitale fundament muliggør også en mere intelligent og hensigtsmæssig måde at udvikle løsninger på. Fordi løsninger kan trække på services (digitale fundament), kan løsninger bygges tættere på borgerne, og det der er deres virkelighed. Hermed undgår man de store it-projekter, som er tænkt lidt for langt væk fra virkeligheden.

Kilde: Danmark 3.0 rapporten

Store projekter af en værdi over 60 millioner kroner skal igennem statens bevillingssystem.<sup>35</sup> I praksis betyder det, at man ansøger Finansudvalget om midler til projektet. Det sker, længe før udbudsprocessen er startet. Projektet bliver evalueret på gevinsterne ved projektet. Det betyder, at man sammenligner to fremtidige driftsscenarioer – med og uden projektets gennemførelse. Bevillingen sker derved ved et tidligt tidspunkt i projektet livscyklus, hvor projektets behov og kompleksitet stadig er omgærdet af en del usikkerhed. Der er ofte en del, man endnu ikke ved. Hertil det man ikke ved, at man ikke ved.

I den gennemførte survey blandt statens direktører efterspørges større fleksibilitet og plads til mere læring undervejs. Flere giver udtryk for, at de gerne vil arbejde efter mere agile metoder, men at de ikke har fundet modellen endnu. Flere efterlyser fast track-modeller for projektmodning eller for-projekter. Enkelte peger på, at udbud i højere grad skal placeres før bevillingsfasen. Omvendt er det også indtrykket, at indimellem "polstres marken". Det vil sige, at man benytter lejligheden til – når nu pungen er åben – at få dækket yderligere områder og funktionalitet af i stedet for at holde fokus. Man bliver for ambitiøse på den knap så gode måde.

Tendensen i staten er, at der er et stigende antal store it-projekter. Der var i 2015 24 store it-udbud og i 2019 47 store it-udbud<sup>36</sup>, hvor store kvalificeres som de udbud, der går igennem Statens It-råds risikovurdering.

---

**40%** af statens ledere finder, at bedre adgang til finansiering af for-projekter og designprojekter i forbindelse med digitaliseringstiltag vil påvirke det forretningsmæssige resultat positivt

---

Når vi udvikler og implementerer digitale løsninger, er vi nødt til at tillade os at blive klogere undervejs. Ellers spilder vi penge. Vi skal med andre ord bevidst afsøge løsninger og tilgange og acceptere, at nogle af dem viser sig ikke at være gangbare. Vi skal blot gøre det hurtigt. På ny-dansk: "fail fast". Det er naturen af innovation. Et af svarene er at udvikle it-systemer agilt eller konfigurere og implementere standardsystemer agilt på en måde, så der løbende skabes forretningsmæssige resultater. Det omtales yderligere senere. Den agile proces forbliver dog meget svær at drive, hvis man ikke har rammebetingelser, der favoriserer den – det har vi ikke i dag med vores bevillingssystem. Hvis man gerne vil have et system, der tillader agilitet og følger med projektet, som det udfolder sig, så skal bevillingerne også tilfalde projekterne på en anden måde. Bevillingerne skal følge it-projektets udvikling.

Konsekvensen for udbudspraksis og bevillingssystemet er, at for mange projekter overskrider bevillingen med efterfølgende storpolitisk og presse-mæssig opmærksomhed. En situation, der kun forstærker nulfejls-kulturen og den onde spiral, som vi tidligere har omtalt.



**Offentlige udbud er fanget i en ond cirkel. Dyrt og ufleksibelt**

- Direktør hos en it-leverandør

En del af de interviewede peger på, at vi er nødt til at genopfinde bevillingspraksis, så den i højere grad afspejler den virkelighed, vi befinder os i. Det handler om et tempo, der kan følge med konkretisering af projektet.

<sup>35</sup> Moderniseringsstyrelsen: <https://modst.dk/media/35165/retningslinjer-for-udformning-af-it-aktstykker.pdf>

<sup>36</sup> Digitaliseringsstyrelsen: <https://digst.dk/media/22182/statusrapport-2-halvaar-2019.pdf>

En opdeling så yderligere penge tilflyder i takt med resultater. Mulighed for at kunne ændre agilt. Mulighed for at blive klogere undervejs og ultimativt stoppe et projekt. Som en statsrevisor udtrykte i et interview: har vi nogensinde stoppet et projekt? Et gammelt råd i it-sektoren hedder: "Kill projects early and often". Med det menes, at skabes der ikke fremdrift og resultater, så stop det. Kast ikke gode penge efter dårlige projekter.

Ved at adskille bevillingerne til for-analyser, projekteringsfaser og implementeringsprojekter opnår man, at der ikke kastes "gode penge efter dårlige penge" og at den endelige business case ikke fastlåses på et tidspunkt, hvor forudsætningerne endnu ikke er kendte.

Kilde: "5 holdninger til statslige it-understøttede forretningsprojekter, Dansk IT, 2010.

Isabelle Royer<sup>37</sup> observerede allerede tilbage i 2003 i Harvard Business Review, at det generelt var vigtigt at have et internt kontrolsystem, som jævnligt fulgte op på projekter og forhindrede dem i at gå ud over rammerne, men at det ikke var inkorporeret i udbudssystemet. Det betyder, at man mangler proof of concepts, der kan bevise forretningsværdien i det udbudte, og at man derfor ikke kontinuerligt i opstartsfasen vurderer projektet i sin helhed og dermed ikke levner sig selv muligheden for at gribe ind tidligt. Det griber naturligvis ind i det aftalemæssige og dermed kontrakten. Også her kalder det på nye tilgange, hvor risiko deles med afsæt i, hvor risikoen retmæssigt hører til henne. Den efterspurgte agilitet og handlekraft kan af kontraktmæssige årsager være svær at opnå ved ét stort udbud.

## Statens bevillingssystem skal bidrage til at reducere kompleksitet og øge værdiskabelse

Arbejdsgruppen har i forbindelse med dataindsamlingen konstateret, at finansieringen af it-systemer - ikke uventet - har indflydelse på måden, som staten køber ind på, og dermed også i vidt omfang på valg af udbudsform. Udfordringen i forbindelse med de fleste it-systemopgaver, som det offentlige ønsker at udbyde, er tilsyneladende, at der ofte knytter sig en række kompleksitetsdrivere hertil, som hænger sammen med finansieringen. Det er i interviewrunden betonet fra flere sider, at finansieringsmetoden i det omfang, det er muligt, skal presse på for (a) en reduktion af kompleksiteten i projektet og (b) at der ikke sker en fejl-dimensionering af, hvilke dele af it-projektet, der får tilført den fornødne finansiering.

De fleste it-projekter kommer ofte i vanskeligheder, fordi balancen i finansieringen af forskellige opgaver bliver skævvredet eller fejlprioriteret i løbet af projektets gennemførelse. Blandt grunde hertil kan følgende fremhæves:

1. **Lovgivningen** på området kan være mindre egnet til digitalisering eller være rettet på tidligere tiders digitaliseringsniveau. Spørgsmålet er, om lovgivningen kan ændres, så et standardsystem kan være basis for det udbudte, eller om der skal specialudvikles fra grunden. Der er stor risikoreduktion i at gå mod større anvendelse af et markedsudbudt standardsystem i forhold til specialudvikling.
2. **Sagstyperne**, der skal håndteres, kan have meget forskellige forvaltningsmæssige processer, selvom de substantielt er temmelig ens. Enkelte sagsområder kan være vedtaget i Folketinget af skiftende regeringer og være udarbejdet af skiftende embedsmænd og fuldmægtige.
3. **Tilkoblingen** af mange forskellige systemer kan være nødvendig, og det kræver ofte, at omverdenen til det enkelte system forenkles eller forandres. "Connectivity" er ofte undervurderet og underfinansieret, og der mangler oftest dekoblings-strategier i de store og omfattende digitaliseringsprojekter.
4. **Den organisatoriske implementering** kræver som hovedregel omstilling og opkvalificering i forhold til at udbyde, specificere, implementere og drifte et nyt it-system. Spørgsmålet er, om organisationens kapacitet og kapacitet er finansieret, så it-projektet kan håndteres?

<sup>37</sup> <https://hbr.org/2003/02/why-bad-projects-are-so-hard-to-kill#comment-section>

5. **Transitionen** er oftest dyrere end antaget, fordi:
  - Datakvaliteten i det oprindelige system og i data-leverancesystemerne altid er dårligere end antaget, da det nye system ofte kan noget nyt og derfor anvender data til nye formål.
  - Den tidligere leverandør har ejerskab til bestemte dele af den tidligere anvendte software eller måske endda data. Leverandøren har måske heller ikke "tid" til at levere de dataudtræk, der er nødvendige for transitionen, hvis leverandøren både har det aktuelle leveranceansvar for datacenter og softwareudvikling.
  - Transitionen kræver større ændringer i "connectivity" angående firewalls, certifikater, linjer, sikkerhedssoftware etc.
6. **Inddæmningsplanen** og dens finansiering samt eksekvering mangler oftest. I dag laves omfattende risikoanalyser, hvor det er muligt at konstatere, at det er "farligt", og at "impact" måske er betydelig, mens det for sjældent ses, at risikoanalysen følges op af en inddæmningsplan, der finansieres og eksekveres, så det reelt bliver mindre "farligt".

Ovenstående velkendte eksempler på udfordringer, der kan vælte et it-projekt, og flere omstændigheder herudover, gør, at der i sagens natur er en kamp om, hvilke dele af et it-projekt, der får "førsteret" eller adgang til den til rådighed værende finansiering og hvor hurtigt.

Konklusionen er, at det langt fra er ligegyldigt, hvordan finansieringen eller bevillingerne driver og motiverer eksekveringen af et it-projekt.

---

**55%** af statens ledere efterlyser bedre adgang til finansiering af bevilling i flere etaper for digitaliseringsprojekter, fordi de finder at det vil påvirke det forretningsmæssige resultat positivt.

---

Kilde: Survey blandt forretningsledere i staten, august 2020, Dansk IT

Udfordringen, der skal løses, er *ikke*, at alle it-projekter skal gå godt. Det kommer aldrig til at ske. Udfordringen er, hvornår it-projekter, der ikke performer eller allerede er konkluderet fejlet, skal stoppes? Når it-projekter som f.eks. Polsag bliver lukket, så er det alt for sent, og projektet er allerede blevet til en skandale. Hvis vi vil begrænse mængden af it-projektsskandaler, så er opgaven at sikre en gennemtænkt finansiering, der motiverer en transformationsdynamik, der løbende og hurtigt identificerer projektets svagheder, og som kan finansiere, at der rettes op herpå - herunder også hvis der er brug for et leverandørskifte undervejs.



*Man burde etablere en innovationspulje til for-projekter eller projektmodning, eller det skulle være en del af driftsbudgettet. Gerne med nogle KPI'er*

- It-direktør i en styrelse

Billedlig talt skal det sikres, at de heste, der ikke vil eller kan pløje, må sultes, og at de hestekræfter i projektet, der vil pløje, fodres. Bare at fodre alle hestene mindre og mindre, fordi de ikke pløjer så godt, som det ønskes, kan jo føre til, at alle hestene dør, og så bliver marken overhovedet ikke pløjet. Det hjælper ikke

noget. Det skal sikres, at ikke alle hestene dør af sult, så der ikke kan pløjes, samtidig med, at de dovne og ukvalificerede heste sultes ud, så de ikke æder alt fodret fra dem, der faktisk pløjer.

Opgaven er at skabe en indre dynamik i it-projekterne, der fremmer, at problematiske processer løbende transformeres til mere succesfulde, når projektet i perioder fjerner sig fra løsningen af hovedopgaven. Hvordan får vi finansieringen til at fodre projektets dynamik, så uproduktive processer og strategier hurtigt rettes op?

Der er i forbindelse med dataindsamlingen konsensus om, at nogle af følgende finansierings-problemstillinger oftest er med til at drive problemprojekterne i knæ:

- **Store enkeltstående it-bevillinger** driver risikoen opad for, at finansieringen opbruges uden resultat.
- **Aktiviteter, der over-forbruger** finansiering gør, at andre aktiviteter fejler pga. underfinansiering.
- **Kompleks og vanskelig digitaliserbar lovgivning** driver risikoen og finansieringsbehovet markant opad.
- **Risikovurderinger uden finansiering** og eksekvering af inddæmningsplaner presser finansieringen.
- Valg af **ikke generiske** og **ikke markedsudbredte løsninger** i bred forstand driver kompleksitet og omkostninger op.
- **Tid bliver ofte til penge**, så projekter, der forsinkes inden der produceres værdi, kræver mere finansiering. F.eks. når man har et dedikeret team på et projekt.
- **Dømmekraften** i relation til at bedømme, hvilke aktiviteter der er produktive, og hvilke der ikke er, kan kun forbedres, hvis man tidligt "ser hesten pløje" - altså, i det øjeblik, der leveres værdi.

Opsummerende så konkluderer arbejdsgruppen, at bevillingspraksis nødvendigvis må ses i tæt sammenhæng med sourcingstrategi, udbudspraksis og så den tilgang, hvormed digitalisering gennemføres.



*Statsrevisorerne burde gå ind og kigge på de business cases, Finansministeriet laver. De holder aldrig*

- MF, fhv. minister



## Hovedudfordringer – en syntese på baggrund af afdækningen

På baggrund af observationerne fra den gennemførte dataindsamling er det arbejdsgruppens hovedkonklusion, at der er markante udfordringer og et uudnyttet forbedringspotentiale, der skal håndteres, hvis Danmark skal fastholde den digitale førerposition og en effektiv digitalt understøttet offentlig sektor.

Der er dog også en række positive lyspunkter, som det er værd at holde fast i:

- At selve udbudsloven, som den blev vedtaget i 2016, udgør en velfungerende og fleksibel ramme omkring dansk udbudspraksis.
- At udbudsloven udgør en afbalanceret implementering af EU's udbudsdirektiv.
- At klager over udbudsafgørelser, der kommer til Klagenævnet, har været faldende i de seneste år og nu er på et niveau, der er gennemsnitligt for EU.<sup>38</sup>
- At der i de senere år i statsligt regi har været fokus på og arbejdet med styringen af store udviklingsprojekter – og herunder sammenhængen til udbudspraksis.
- At der i staten på tværs af ministerier og styrelser udfolder sig en differentieret tilgang til og gøres erfaringer med mere fleksible og strategiske samarbejder med leverandører af digitale løsninger og kompetencer, hvor staten i højere grad tager ejerskab af processer og løsninger.
- At der med Digitaliseringsakademiet er taget hul på en strategisk og systematisk udvikling af de digitale kompetencer på alle niveauer i staten.

Dette på sin vis positive afsæt er i arbejdsgruppens optik dog på ingen måde en begrundelse for ikke at handle hurtigt og markant på de nedenfor skitserede hovedudfordringer, som arbejdsgruppen har identificeret, og som vil være grundlaget for Dansk IT's anbefalinger til strategi og indsatser på udbudsområdet.

### Udbud koster for mange penge – og tager for lang tid

Arbejdsgruppens dataindsamling og nærværende afrapportering har i høj grad været drevet af en hypotese om, at statens indkøb og anskaffelser af it-systemer er kendetegnet af for lange udbudsprocesser og for høje transaktionsomkostninger.

På baggrund af den gennemførte dataindsamling er det arbejdsgruppens hovedkonklusion, at denne hypotese kan bekræftes – med et par nuanceringer.

Det er således arbejdsgruppens overordnede konklusion, at transaktionsomkostningerne i forbindelse med offentlige udbud er for høje. Her deler arbejdsgruppen den vurdering, som statsrevisorerne er nået frem til i forlængelse af Rigsrevisionens seneste analyse af området. Det er især i forarbejdet op til et udbud og i selve udbudsprocessen, at omkostningerne løber op – og ikke mindst som et resultat af det "klumpspil", der finder sted i forbindelse med involveringen og anvendelsen af eksterne rådgivere og leverandører i ikke-værdiskabende aktiviteter samt videnstab. Transaktionsomkostningerne omkring it-anskaffelser skal og kan nedbringes.

Ud over at udbudsprocessen i forbindelse med indkøb af offentlige it-systemer er ressourcekrævende for såvel staten som leverandørerne, er udbudsprocessen ofte langstrakt med en række uheldige konsekvenser til følge. Det er ikke lykkedes for alvor at få tilført udbudsprocessen og de ofte mange analyser, udredninger, for-projekter, vurderinger, risikoanalyser etc., som foregår op til selve udbuddet som en del af projektmodningen, den samme agilitet, som i højere grad nu er begyndt at kendetegne udvikling og implementering af løsningen. Samtidig præges forarbejdet af for lidt konkret afprøvning og aftestning af forskellige tilgange i form af proof of technology og proof of concept i et samspil med markedet. Det gælder især i forbindelse med udvikling af forretningskritiske fagsystemer, hvor de mange forskellige analyser og detaljerede kravspecifikationer ikke i tilstrækkelig grad skaber forretningsværdi og samtidig bidrager til at fjerne fokus fra

<sup>38</sup> Ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (<https://www.kfst.dk/media/49894/danske-klagesager-om-udbud.pdf>)

afprøvning af muligheder og nye tilgange til at løse forretningsproblemet på.



*Tiden er et enormt problem. Udbudsprocesserne er ekstremt langsomme*

- It-direktør i en styrelse

Sammenfattende så tager det i hovedregel for lang tid fra et behov konstateres og italesættes, til en løsning er valgt. Hertil kommer, at muligheden for at drive den reelle risiko ud af et projekt, ikke udnyttes maksimalt.

Konsekvensen er flersidet. For det første bevirker tidsudstrækningen dels, at statslige organisationer og de, som skal nyde godt af en digital løsning, opnår gevinsten senere, end det var nødvendigt. Dels så øges risikoen for, at teknologien overhaler behovet/problemet i udbudsprocessen, da ny teknologi per definition udvikles og implementeres i et accelererende tempo. For det andet så bidrager udbudsprocessen i sin helhed ikke i tilstrækkelig grad til at drive den reelle risiko ud af projektet.

Nuanceringen af arbejdsgruppens konklusion ligger i, at det egentlig ikke er rammebetingelserne omkring udbudsprocessen, der fortrinsvis betinger eller begrænser omkostninger og hastighed. Både udbudsloven, som er den direkte implementering af EU-udbudsdirektivet, og klagesystemet udgør på mange måder en effektiv og fleksibel ramme for gennemførelsen af udbudsprocesser. Problemet er den fortolkning og den praksis, som de facto implementeres ude i de statslige styrelser og institutioner, der som hovedregel er for restriktiv og indskrænkende og dermed bliver for defensiv.



*Vi har lært at have en åben dialog med leverandørerne og så bare lægge alle resultater heraf frem for alle i udbudsprocessen. Det er ikke så vanskeligt.*

- Vicedirektør i en styrelse

## Udbudspraksis har fokus på compliance fremfor forretningsunderstøttelse

En central konklusion fra dataindsamlingen er, at udbudsloven rummer mulighed for valg af alternative udbudsprocedurer og er fleksibel. Men rummeligheden bruges ikke fuldt ud. En del af forklaringen kobler tilsyneladende tilbage til frygten for at lave fejl og få klager, men det ser også ud til, at der mangler incitamenter i topledelsen og i indkøbsafdelingerne til at udnytte mulighederne bredere.

Den begrænsede anvendelse af udbudslovens bredde betyder, at mere dialogbaserede udbudsprocedurer, som konkurrencepræget dialog og projektkonkurrencer samt mere frie tilgange til udbud som funktionsudbud, er sjældne. Og når de endelig bruges, sker det – som nævnt ovenfor – defensivt. Det ses f.eks. i forbindelse med markedsdialog, hvor en række leverandører oplever en forsigtighed fra udbyders side, fremfor at gå "all in" og få belyst behov bedst muligt og undersøge den værdi, som forskellige alternative veje vil kunne tilvejebringe, herunder de forskellige løsningsmuligheder. Markedsdialogen er dermed i for høj grad blevet en complianceøvelse, eller som det blev sagt af en topchef i dataindsamlingen: "Udbudsloven bruges som en spændetrøje i stedet for som en værktøjskasse". I det hele taget fortolkes udbudsloven altid indskrænkende og sjældent progressivt i en strategisk eller forretningsmæssig logik.

Konsekvensen af denne udbudspraksis bliver i sidste ende et manglende fokus på det forretningsmæssige resultat.



*Vi har lært at indrette os efter udbudssystemet. Men det er ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt*

- Direktør hos it-leverandør

Der er i arbejdsgruppens optik brug for et opgør med en unødvendig og uhensigtsmæssig formalisering af udbudspraksis og herunder med den regneark-dominans, som har udviklet sig omkring en "objektiv" bedømmelse af et større tilbud. Fokus har i for høj grad været på formelle risici fremfor reelle risici. Derfor skal fornuften, købmandskabet og den ledelsesmæssige vurdering og fornemmelse tilbage som den værdimæssige ramme omkring udbudspraksis.

### **En udbredt nulfejlstilgang matcher ikke disruptiv teknologi**

Det er arbejdsgruppens konklusion, at udbudspraksis i for høj grad er påvirket af bekymringen i embedsværket for at lave fejl i udbudsprocessen og den hermed forbundne risiko for, at et udbud skal gå om eller ende i klagenævnet. Bekymringen er til en vis grad forankret i det merarbejde og de betydelige meromkostninger, der knytter sig til at gennemføre endnu et udbud, men først og fremmest handler det om at undgå uhensigtsmæssig opmærksomhed på ministeriet og ministeren. Fejlslagne og underbudgetterede it-projekter har i de seneste år fyldt en del i fortællingen om digitaliseringen af den offentlige sektor i Danmark.

Bekymringen er i modstrid med det faktiske antal klager, der reelt er indenfor it-branchen. Antallet af klager har været faldende i mange år og repræsenterer kun 2,1 % af udbud. Det er derfor "gammel strøm i ledningen" og frygten og truslerne om klager, der gør, at klager stadig ses som et stort problem i branchen. Frygten, der eksisterer, bliver forstærket af nulfejlskulturen i det politiske system, da fejlslagne udbud kan få store konsekvenser for ministre og andre topchefer.

Udfordringen er, at en nulfejlstilgang ikke understøtter – og i værste fald modarbejder – behovet for at innovation og afprøvningen af disruptiv teknologi.

---

**70%** af statens ledere mener at færre klager fra leverandører eller trusler om samme vil påvirke digitaliseringstiltag positivt

---

Kilde: Survey blandt forretningsledere i staten, august 2020, Dansk IT

Arbejdsgruppen finder, at der skal arbejdes med mere agile processer og en ny risikokultur i staten med henblik på at reducere risici og frygten for klager. Det indebærer først og fremmest en bred erkendelse af, at it-systemer deres natur er komplekse og dynamiske – i modsætning til f.eks. bygge- og anlægsprojekter, hvor de fleste komponenter er mere veldefinerede og forudsigelige. En del af erkendelsen er, at ikke alle it-projekter – og især ikke de mest komplekse og agile – egner sig til hård projektstyring med kontrol op imod et forudbestemt scope, tidsplaner og budgetter.

Der er de sidste 5 år sket en positiv udvikling i rekruttering af topchefer i staten, idet driftserfaring og kom-

petence er blevet tillagt vægt. Det er helt afgørende. Der er dog fortsat brug for at tage livtag med den eksisterende og historisk betingede karriere- og incitamentsstruktur i den danske centraladministration, hvor embedsmænd stadig i for høj grad rekrutteres og forfremmes på baggrund af deres evne til at opretholde og reproducere systemet. Fagligheden skal mere tilbage i fokus, for man kan ikke digitalisere noget, man ikke selv forstår. Som leder kan man ikke være "one level removed" fra den faglige substans, når man skal redesigne organisationens processer. Som Jim Hagemann Snabe udtrykker det i bogen *Dreams and details*: "Ideen om at det er nok at kunne lede - også selv om man ikke forstår fagligheden - holder ikke længere. Endelig skal der gives mere plads til innovation, nytænkning og reel samfundsmæssig værdiskabelse, men dermed også opbakning til at vove - til at turde at gå nye veje."



**Du er nødt til at have it-kompetencer på et ret højt ledelsesmæssigt niveau**

- Vicedirektør i en styrelse

## Samarbejdet mellem de statslige myndigheder og leverandørerne kan forbedres

Det er på baggrund af dataindsamlingen arbejdsgruppens opfattelse, at samarbejdet mellem de statslige kunder og de private it-leverandører har potentiale for forbedringer. På trods af flere gode og konstruktive initiativer i de seneste år samt generelt velfungerende rammer for både den formelle og den uformelle dialog, så synes samarbejdet fundamentalt set kendetegnet af manglende tillid og mangelfuld dialog. Det kommer bl.a. til udtryk i gensidig manglende respekt og forskellige perspektiver på bl.a. kompetencer, ansvar og risici - f.eks. i forbindelse med ovenstående trusler om/frygt for klager, prissætning, forsinkelser og kontraktfortolkninger. Og det kommer til udtryk i konkrete konflikter og kontraktuelle tvister om disse forhold.

Det er i den forbindelse ikke arbejdsgruppens indtryk, at ansvaret for det manglende samarbejde ensidigt kan tilskrives den ene part frem for den anden. Vi konstaterer blot, at vilkårene for at tænke *samskabelse* mellem kunder og leverandører er anstrengte. Behovet for en mere åben samskabelse mellem kunde og leverandør gælder især i forbindelse med udviklingen af større og komplekse it-systemer med mange ubekendte i form af uklare eller uidentificerede behov, snitflader og datakilder.

Fokus er i den forbindelse på to områder:

For det første kan det konstateres, at den eksisterende udbudspraksis hæmmer og begrænser deling af information og viden fremfor at fremme og facilitere dette. Det indebærer, at en statslig kunde ved for lidt om den eventuelle palet af digitale løsninger, der kan dække et specifikt behov, og om den konkrete løsning, som kunden vælger at anskaffe. Og omvendt ved mange leverandører overraskende lidt om den forretning og det forretningsmæssige behov, der ligger bag en ofte meget snæver kravbeskrivelse. Der er et stort behov for mere plads til indledende afklaringer eller for-projekter før udbud, som er præget af konkret afprøvelse af koncept- og teknologitilgange, så kunden får mere kontant indsigt i et løsningsrum fremfor yderligere uddybning af kravspecifikationer.

Flere har i dataindsamlingen som nævnt efterspurgt et nyt perspektiv - et paradigmeskifte - på samspillet mellem kunde og leverandør, hvor risici i højere grad deles, og fokus flyttes over på fælles ansvar og succeskriterier, synergigevinster, opbygning af tillidsbaserede relationer og en optimeret transitionsproces.

For det andet har arbejdsgruppen konstateret, at kunder og leverandører ofte mangler et fælles objektivt grundlag for forventningsafstemning og styring af leverancer og kvalitet. Fra leverandørsiden efterlyses der muligheder for at stille krav til kunden og synliggøre forudsætninger for en vellykket leverance. Og fra kundens side - og fra politisk hold - handler det om frustrationer over budgetter og tidsrammer, som sprænges, leverancer, som ikke lever op til forventningerne, manglende instrumenter til at kunne screene leverandører og velegnede metoder til at kunne "sætte tal" på en opgave, som er gennemskuelige og transparente.

---

**80%** af statens ledere peger på, at bedre metoder til at kunne opgøre omfanget af en given systemløsning og dermed øge transparens om prissætning og effektivitet hos såvel leverandør som køber vil påvirke det forretningsmæssige resultat positivt

---

Kilde: Survey blandt forretningsledere i staten, august 2020, Dansk IT

I det lys har arbejdsgruppen i forbindelse med dataindsamlingen problematiseret, at modenhedsniveauet i Danmark, når det gælder softwareudvikling, ikke har udviklet sig over de seneste 25 år – på trods af at der findes internationalt anerkendte metoder til at vurdere en leverandørs evne til at kunne levere softwareprojekter. De finder blot ikke anvendelse i Danmark eller kun i meget begrænset omfang. Måske er tiden moden til en relancering af modenhedskrav som grundlag for at løfte den generelle kvalitet og kvalificere den objektive sammenligning af leverandører – til erstatning for detaljerede mindstekrav og krav i udbud om mere eller mindre tilfældige konsulentcertificeringer. Alt andet lige kunne et sådant arbejde medvirke til at skabe et bedre fundament for en god og professionel dialog mellem kunder og leverandører og dermed for et mere tillidsbaseret samarbejde.

## Digitale indkøb i staten mangler et fælles strategisk fundament

Udbud må nødvendigvis tage sit afsæt i en indledende strategisk og forretningsmæssig overvejelse af, hvorvidt og i hvilken grad en given digital løsning (produkt eller service) skal tilvejebringes med interne kræfter eller med ressourcer fra markedet.

Arbejdsgruppen har konstateret, at det fælles billede af og den fælles kurs for digitalisering i den offentlige sektor er udfordret. I hvert fald når det handler om sourcing og udbud. I statsligt regi er der stor forskel på fokus og hastighed mellem de forskellige ministerområder, og også indenfor de enkelte ministerområder er der en betydelig variation i styrelsernes og institutionernes tilgang. Strategien og praksis for hvad man selv forestår af opgaver, og hvad man anskaffer via markedet – og de heraf afledte indkøb og anskaffelse af it-systemer – stikker i forskellige retninger.

Det kan der være gode grunde til, og generelt er Dansk IT ikke fortalende for centralisering og regulering af digitalisering ud over hvad der ligger indenfor rammerne af de digitale fundamenter i form af infrastruktur og nationale services. Når Dansk IT alligevel ser og italesætter et behov for en koordineret og national strategi for outsourcing og udbud af it-systemer, har det afsæt i syv forhold:

- Den teknologiske og samfundsmæssige udvikling accelererer, og en fastholdelse af Danmarks digitale førerposition fordrer en løbende stillingtagen til mål, rammer og indsatser. Uden at forholde os til om det er rimeligt eller retfærdigt, konstaterer vi, at den digitale dagsorden i Danmark – i medierne og hos politikerne – er domineret af historier om fejlslagne it-projekter og overskredne it-budgetter fremfor visioner om den næste digitale bølge. Samtidig med at de digitale investeringer øges. Det skaber et usundt klima og en ikke-konstruktiv debat, som ikke er holdbar.
- Der er behov for, at den statslige sektor i forhold til en række nøgleinteressenter og samarbejdspartnere kan agere og kommunikere ud fra en samlet strategi – både i forhold til andre offentlige myndigheder og til de private leverandører.
- Der er brug for at fortsætte og forstærke statens indsats omkring hjemtagningen af ejerskabet til sine egne forretningsprocesser. Det er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at man selv skal udvikle eller eje sine it-løsninger, men man skal have overblik og indsigt, så man kan agere som en klog og strategisk

kunde og tage beslutninger på et oplyst grundlag.

- Fejlslagne it-projekter i forhold til scope og budget fylder for meget i omtalen af og den politiske kommunikation om digitalisering. Der er et fundamentalt behov for at få bedre balance mellem budget og forbrug på de store it-projekter og herunder få udviklet bevillingssystemet og implementeret faseopdelte finansieringsmodeller, der fremmer minimering af risici og hurtigere resultater, der sikrer gevinstoptimering.
- Dansk IT har konstateret, at alt for mange statslige it-systemer starter med "ryggen mod muren" på grund af en nulfejlskultur og udpræget risikoaversion i statens departementer, styrelser og institutioner. En ændring af denne kultur og disse adfærdsmønstre forudsætter erfaringsmæssigt kommunikation fra toppen og forankring i den politiske kultur og i topledelsen.
- Der er behov for at forstærke indsatsen omkring statens kompetencer for at kunne løfte de fortsat stigende komplekse digitale løsninger, som efterspørges
- Med de konklusioner og anbefalinger, der præsenteres i denne rapport, er der behov for en fælles og sammenhængende referenceramme for beslutninger om initiativer og tiltag vedrørende indkøb og anskaffelse af it-systemer i staten.

Dansk IT ser på dette grundlag et behov for at løfte en ny national strategi for outsourcing og udbud herunder at vurdere udnyttelsen af rammer for bevillinger i et bredere lys.



*Jeg kan ikke komme i tanke om et stort offentligt projekt, som er lykkedes. Vi er nødt til at dele det op*

- Statsrevisor

## Anbefalinger

Med afsæt i de hovedudfordringer, der er opsamlet af arbejdsgruppen på basis af dataindsamlingen, har Dansk IT udarbejdet og formuleret i alt 14 forslag til fornyelse og forbedring af udbudspraksis, som vil kunne øge agilitet, dynamik og hastighed og samtidig sikre større kvalitet og værdi af statslige it-investeringer. Alle forslag har reference til den gennemførte analyse, hvor nogle er direkte afspejlinger af en konklusion, mens andre i højere grad er en samling og en perspektivering af nogle fragmenterede observationer.

Anbefalingerne udtrykker samlet Dansk IT's bud på et indsatskatalog, der kan løfte statslig udbudspraksis på digitaliseringsområdet ind i det næste årti.



### Større fokus på forretning og værdiskabelse

Et af de oprindelige formål med udbudsloven var at skabe mere plads til *købmandskab*. Det er ikke slået igennem. Det er et udtalt behov for at få gjort op med denne praksis og få fokus tilbage på købmandskabet samtidigt med, at vi stadig er compliant og gennemsigtige i vores adfærd.

Håndtering af udbudsprocesser og sikring af, at alt går til 100% "efter bogen", fylder meget i den nuværende udbudspraksis og lægger beslag på mange ressourcer. Især hos statens institutioner, men også hos leverandørerne. I Dansk IT mener vi, at der bruges for mange kræfter på dette. Det er nødvendigt at sætte politisk og ledelsesmæssig fokus på, at udbudsprocessen bliver mindre rigid, og at der kommer mere fokus på sund fornuft og forretningsmæssig tænkning. Det er nu engang den samfundsmæssige gevinst, som et it-projekt bidrager til, som er det helt afgørende. Det er det, som skal fylde, og være det, som optager. Der skal komme maksimal samfundsmæssig værdi ud af statens it-investeringer. Ledelsen skal være kritisk over for udbudsjuristernes og rådgivernes bidrag til alt for mange analyser, notater og bilag i udbudsproces-



sen. Indsatsen skal i højere grad flyttes over til dialogen mellem forretningen og leverandørerne i markedet.

## Forslag: Udbudsloven skal i offensiven – med fokus på øget og mere værdiskabende markedsdialog

Dansk IT anbefaler, at der som overbygning på en ny national sourcing- og udbudsstrategi igangsættes konkrete tiltag til en bredere anvendelse af mulighederne i udbudsloven. Såvel intentionerne som instrumenterne. Især skal der ske størst mulig fremme af markedsdialog og vidensdeling. Udbud med forhandling skal gøres til reglen, konkurrencepræget dialog skal fremmes, og på sigt skal innovationspartnerskaber og projektkonkurrencer afprøves og undersøges for deres potentialer.

Først og fremmest skal markedsdialogen i forsædet – den uformelle og den formelle – og gøres til almen praksis. Den sidstnævnte jf. udbudslovens definition. Førstnævnte – den uformelle markedsdialog – skal styrkes og være en kontinuerlig strategisk proces for enhver større statslig organisation. Den handler om at danne sig et overblik over mulighedsrummene. Det er gennem den, at man indhenter indtryk, ser muligheder og får øjnene op for helt nye kombinationer, som kan udvikle organisationens digitale økosystem. Den foregår helt uafhængigt af de konkrete udbud.

Den vellykkede formelle markedsdialog karakteriseres for det første ved at være igangsat god tid før igangsættelsen af selve udbuddet. For det andet skal markedsdialog ske som et tæt samarbejde mellem ordregivere og leverandører, hvilket kræver, at begge parter afsætter tid og de rigtige ressourcer af til at udføre den. Samarbejdet skal på en gang være tæt og åbent og med fokus på det, som er kritisk og som kan skabe værdi. Jo tættere et samarbejde, jo bedre, da de bedste resultater kan opnås sådan. Det forudsætter naturligvis, at ordregivere efterfølgende fremlægger al relevant information for at respektere ligebehandlingsprincippet. For det tredje kan markedsdialog ske i etaper. Man skal blive mere og mere konkret, som markedsdialogen skrider frem. Fra en mere strategisk dialog til at modtage bemærkninger til dele af ens udbudsmateriale og foretage høringer af ens kravspecifikation.

En bredere anvendelse af udbudsloven kræver mod på at bruge de mindre anvendte udbudsprocedurer, og indtil der er opbygget tilstrækkelig erfaring med dem, er der nok også en lidt større risiko for, at enkelte udbud må justeres eller ultimativt gå om. Det kan i den forbindelse foreslås, at der systematisk og aktivt formidles gode eksempler og gode erfaringer på tværs i staten.

Sidst men ikke mindst skal købmandskabet findes mere frem og gives mere plads i udbudsprocessen. Selvfølgelig skal love og regler holdes, men jura er nu en gang ikke en eksakt videnskab og skal udfordres. Den skal udsættes for fortolkning. Her skal ledelsen på banen og påtage sig ansvaret for "hvor købmandskabet skal stå".

Konkret foreslår Dansk IT, at:

- Udbud med forhandling gøres til udgangspunktet og normalen.
- Markedsdialog – uformel som formel – drives i højere grad målrettet og strategisk fra ledelsen.
- Der etableres en ratingordning af statslige udbud baseret på en systematisk tilbagemelding fra ordregivere og ordrebydere med det formål at skabe øget indsigt og læring.
- Gentænke tildelings- og vurderingsmodeller jf. forslaget "Mere plads til reel vurdering, skøn og sund fornuft i tilbudsevalueringen" nedenfor.
- Formidling af gode eksempler på udbud, som er gennemført agilt, effektivt, med god hastighed og med et godt samspil mellem ordregiver og ordrebyder, sættes i system og fremmes mest muligt i et samspil mellem Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Digitaliseringsstyrelsen. Formidlingen inddrager ratingsordningen.
- Der introduceres en særlig digitaliseringspris til modige, risikovillige udbudsprojekter – digitaliserings-



områdets Purple Heart.

- Et kodeks for det gode udbud, som foreslås andet sted, skal understøtte ovenstående og bidrage til, at det bliver udbredt praksis.
- Dataopsamling vedrørende udbud og forskning i tilknytning hertil fremmes og sættes i system, så der sikres større viden om udbudsområdet og konsekvenserne af praksis.



*Hvis en indkøbsjurist i dag haler en enkelt eksotisk afgørelse fra klagenævnet op af tasken, er al videre diskussion umulig, uden at man skal helt til den øverste ledelse og få juristerne banket på plads.*

- Vicedirektør i en styrelse

## Forslag: Mere plads til reel vurdering, skøn og sund fornuft i tilbudsevalueringen

Der er brug for et opgør med det regnearkstyranni, som har udviklet sig omkring en "objektiv" bedømmelse af et større tilbud. Alt kan ikke opgøres i tal. Og gennemsnittet af de 300 scores, et regneark udtrykker, er sjældent sandheden. Derfor skal fornuften, købmandskabet og den ledelsesmæssig vurdering og fornemmelse genindføres.

Evalueringen af leverandører i forbindelse med udbud af større it-projekter og rammeaftaler skal i langt højere grad kunne rumme og inddrage mere strategiske og kvalitative aspekter. Det kunne f.eks. være en vurdering af det potentielle samarbejde mellem kunde og leverandør. Det er en kendsgerning, at et tillidsfuldt og velorganiseret samarbejde mellem kunde og leverandør baseret på gode professionelle relationer og erfaringer er en vigtig forudsætning for succesfuld implementering af et nyt it-system. Gerne underbygget af leverandørens bevis for formelle og reelle kompetencer og kapabiliteter i form af metrikker og modenhedsvurderinger og vurderinger fra peers i det statslige marked. Akkrediteringer og certificeringer kan også give et fingerpeg, men siger ikke så meget om kapabilitet. Det kunne også være leverandørens innovative tilgang til og design af en opgaveløsning. Disse forhold kan have langt større konsekvens og værdi end mere traditionelle krav.

Præsentation af og dialogen med leverandørens team bør være et obligatorisk element i evalueringen af større tilbud. Det skal afløse de hovedløse scoringer af bestemte ord i CV'er på projektdeltagere, som de professionelle tilbudsgivere selvfølgelig altid sørger for er tilpasset til netop det konkrete tilbud og er nøje udvalgt blandt de allerbedste ressourcer hos leverandøren – ressourcer der allerede er "solgt" på andre projekter, men som lige skal lægge CV til dette tilbud. Også i forhold til evaluering af referencer bør der tages mundtlige referencer hos kunder, der er angivet som referencepersoner – med henblik på at kvalificere og nuancere konstruerede referencebeskrivelser.

På den baggrund foreslår Dansk IT konkret følgende tiltag:

- Der iværksættes et arbejde med henblik på at udvikle evalueringsmodeller og metoder til vurdering af tilbud, som skaber mere plads til kvalitative vurderinger, og som i højere grad er forretnings- og ledelsesdrevet. Det arbejde kan med fordel blive taget op af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, da deres vejledninger har en stor effekt på udbudspraksis i Danmark.
- Diskursen for hvordan man foretager tilbagemelding på tilbud revurderes med udgangspunkt i ovenstående, så den bliver mere anvendelig set i et læringsperspektiv for markedet. Det bør ske i et samarbejde mellem staten og branchens organisationer.



## Watch out for the procureaucrats – business leaders have to take charge

- Lord Francis Maude, Fhv. Minister for cabinet Office  
(sagt på på OffDig 2017)

### Forslag: Rammeaftaler skal vælges og anvendes ud fra de rigtige motiver

Dansk IT konstaterer, at godt to ud af tre statslige styrelser anvender egne rammeaftaler, og flere tilkender, at de har gode erfaringer med indgåelse af rummelige og flerårige rammeaftaler med udvalgte leverandører – eller for et bredere felt vedkommende med anvendelse af SKI's rammeaftaler. Rammeaftalerne benyttes typisk til at indkøbe udviklings- og implementeringsydelser – ofte i form af ressourcer, som udstationeres hos kunden og dermed under kundens ledelsesmæssige ansvar.

For indkøberne har den brede udbudsprocedure og det flerårige perspektiv givet mulighed for at arbejde strategisk og langsigtet med it-udvikling og implementering gennem tillidsbaserede partnerskaber med få og udvalgte leverandører om både innovation, systemudvikling og drift. I et vist omfang anvendes disse rammeaftaler også således, at der optages underleverandører, og dermed øges fleksibiliteten for styrelserne.

Fleksibiliteten til trods har modellen dog en række begrænsninger og udfordringer, som bør adresseres:

- Når modellerne er baseret på timepriser, har kunden ret begrænsede muligheder for at sikre leverandørens produktivitet og effektivitet. Hermed placeres ansvaret for, at der "kommer nok ud af timerne" ret ensidigt på køber. Leverandøren bliver i en vis grad ansvarsfri, og det ansporer dem ikke til at stræbe mod bedre service, bedre kompetencer, mere effektivitet eller større grad af innovation. Nogle gange tværtimod.
- Utilsigtet og ubevidst kan rammeaftaler bevirke, at man kommer til at udvikle hele eller dele af løsninger, som allerede findes på markedet, fordi det er nemt og bekvemt at bruge allerede eksisterende aftaler og leverandører. Forslaget om strategi for sourcing vil dog bidrage i et vist omfang kunne bidrage til at imødegå dette.
- Da rammeaftaler netop også er populære, fordi man undgår bøvvl og tid på udbud, så kan det kan det bidrage til at lukke markedet. Kunden kan komme til at hænge fast i den sædvanlige leverandør, og risikerer dermed at overse nye muligheder, produkter og leverandører, som i situationen kunne have gjort en vigtig forskel. Et godt tilrettelagt udbud kan gennemføres på ca. to måneder.
- Sådanne rammeaftaler – når de løber adskillige år og med et mindre antal leverandører – vil alt andet lige medføre, at leverandørerne kan sikre sig en overnormal fortjeneste, da konkurrencen er begrænset.
- Underleverandører, som optages på rammeaftale, opererer ofte med priser, som typisk er mindst 10-30% lavere, men viderefaktureres som enhedspriser til kunden jf. kontrakten med leverandøren.

Dansk IT anbefaler på den baggrund følgende tiltag:

- Der udarbejdes en model og vejledning for udbud og indgåelse af rammeaftaler til it-udvikling og -implementering, som afbøder en række af ovenstående udfordringer.
- Der sikres en flersidighed af leverandører på rammeaftalerne for at sikre konkurrence, og opgaver konkur-

renceudsættes mellem aktørerne på aftalen.

- Der indbygges prismekanismer, som imødegår over-normal fortjeneste, og dermed at en leverandørs øgede indsigt og viden om kundens forretning også kommer til at afspejle sig i det økonomiske forhold.
- Øget anvendelse af metrikker (se forslag "Indførelse af metoder til en mere objektiv ressourceestimering og prissætning af større software-udviklingsopgaver og -indkøb") tages i anvendelse for herigenem at skabe større transparens i forhold til leverandørens produktivitet og effektivitet.
- Krav om udvikling af modenhed (se forslag "Modenhedskrav som fælles referenceramme for god kvalitet") indbygges over tid med det formål at give leverandøren incitament til at forbedre sine processer og dermed samtidig også at skabe et pres på kundens egen professionalisme.



*Vi skal have købmanskabet frem i bussen,  
som Margrete Vestager sagde for år tilbage til  
udbudsudvalget*

- Advokat

## Forslag: Et kodeks for det gode udbud

Dansk IT foreslår, at der laves et kodeks for det gode udbud, der sikrer det fornødne procesmæssige grundlag, men med et større fokus på købmanskab og værdiskabelse for forretningen.

Samspillet mellem leverandør og ordregiver er et gennemgående tema i analysen af udbudspraksis. Arbejdsgruppen har løbende peget på problemstillinger og løsningsforslag, der knytter sig til dette tema – og herunder på forslag til formaliseret regulering af samspillet. Men regulering og ændringer i rammevilkår gør det ikke alene. Der er også brug for en fælles vilje, fælles mål og gensidig respekt for at omsætte de gode hensigter til faktisk adfærd i selve udbudsprocessen. Meget adfærd ser i dag på ydersiden ud til at være hensigtsmæssig, men der er i realiteten en generel iboende mistillid mellem leverandør og ordregiver ved udførelsen af et udbud. Dette skal ændres. Kodekset skal være med til at sikre, at udbudsprocessen hele vejen har værdiskabelse og forretningsfokus for øje.

Staten, i form af Finansministeriet og Statens it-råd, tog i 2015 initiativ til at se på samspillet mellem staten og it-leverandørerne i forlængelse af indsatsområde 3, "Bedre samarbejde mellem leverandører og rådgivere" i Mogens Pedersens-udvalgets rapport "Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten" fra 2010. Ud af det arbejde, som indbefattede større statslige styrelser, toneangivende leverandører, brancheorganisationer samt Dansk IT, kom "Kodeks for det gode kunde-leverandørsamarbejde".

Dansk IT finder, at resultatet af dette arbejde var godt og rigtig nyttigt, og konstaterer igennem interviews med både leverandører, ordregivere og rådgivere, at kodekset fortsat finder anvendelse i projekter rundt omkring. Kodekset adresserer i høj grad ledelsesaspektet og ledelsens rolle i at skabe hensigtsmæssige rammer for et konstruktivt og værdiskabende samarbejde. På mange måder ligger kodekset i rigtig god forlængelse af de holdninger, som kommer til udtryk i Dansk IT's bog "Ledelse i d-land – om ledelse på tærsklen til det digitale samfund".

Et kodeks som instrument er i sagens natur ikke et hurtigt virkende instrument, men det kan være effektivt på den lange bane, hvis det bliver brugt kontinuerligt. Kodekset for udbud skal bidrage til et stærkt fælles mindset og fælles fokus blandt alle parter i en udbudsproces, og så skal det være med til at sikre en åben udbudsproces. Kodekset skal ligeledes være med til at fremme ordentlighed i udbudsprocesserne sådan, at samspillet mellem ordregivere og leverandører bliver styrket. Mistilliden mellem de to parter skaber en dårlig proces, et stort antal tvister og et dårligt resultat – det kan løses med en større ordentlighed under

projektet. Og så vil kodekset være et værktøj til at dele de gode eksempler indenfor udbud, som blev efterspurgt af flere interessenter under de interviews, som arbejdsgruppen har udført.

Erfaringer fra f.eks. kodeks for offentlig topledelse og kodeks for kunde-leverandørsamarbejde har vist, at formidling af fælles værdier i en vejledning for god adfærd rent faktisk kan flytte fokus og skabe et fælles sprog for måden at samarbejde på. Og erfaring viser, at et kodeks udfærdiget af parter fra både den offentlige og den private sektor og som rammer et vigtigt emne, kan have en langsigtet positiv effekt og bliver brugt mange år efter det bliver udfærdiget. Et kodeks for det gode udbud skal udvikles i et tæt samspil mellem repræsentanter fra it-branchen og fra statens myndigheder med afsæt i gode erfaringer og tidligere arbejder indenfor området. Et sådant kodeks vil kunne hjælpe alle størrelser af ordregivere og leverandører, men kan i særdeleshed være en rød tråd for ordregivere, der kun sjældent er i it-udbud, eller dem som ofte kommer i tvister med deres leverandører.



### *Det største problem er kulturen indenfor udbud*

- Advokat

Dansk IT forslår, at:

- Der udarbejdes et kodeks for det gode udbud, der sikrer det procesmæssige grundlag og har fokus på købmandskab og værdiskabelse for forretningen.
- Dette kodeks udvikles i et tæt samspil mellem repræsentanter fra it-branchen og fra statens myndigheder med afsæt i gode erfaringer og tidligere arbejder indenfor området.
- Kodekset for udbud anvendes kontinuerligt til at skabe et stærkt fælles mindset og et fælles fokus blandt alle parter i en udbudsproces og bidrager dermed til at sikre en åben udbudsproces.

## **En ny politisk og ledelsesmæssig kultur**

Forandringer i forhold til dansk udbudspraksis – eller manglen på samme – handler i høj grad om politiske og ledelsesmæssige værdier og kultur. Dansk IT slår i bogen "Ledelse i D-land – om ledelse på tærsklen til det digitale samfund" fast, at topledelsens engagement, kompetencer og adfærd er afgørende for Danmarks digitale kapabilitet. Hertil kommer, at det i høj grad er politikerne og topledelsen, der definerer fortællingen om mål, gevinster og fiaskoer, og som sætter rammerne for digitaliseringen. Denne forståelsesramme er nedenfor udmøntet i følgende fire forslag:

### **Forslag: Opgør med nulfejlskulturen og manglende risikovillighed**

Dansk IT anbefaler, at der bredt i centraladministrationen arbejdes med at skabe en nuanceret forståelse og accept af digitaliseringsprojekters særlige natur og herunder en anerkendelse af, at der er risici forbundet med enhver beslutning om anskaffelse og implementering af it-systemer. En risikoaVERS tilgang giver ofte dyrere og dårligere løsninger.

Det indebærer først og fremmest en bred erkendelse af, at it-systemer i deres natur er komplekse og dynamiske – i modsætning til f.eks. bygge- og anlægsprojekter, hvor de fleste komponenter er mere veldefinerede og forudsigelige. En del af erkendelsen er, at ikke alle it-projekter – og især ikke de mest komplekse og agile – egner sig til traditionel projektstyring med kontrol op imod forudbestemt scope, tidsplan og budget.

Dernæst skal der gøres op med den eksisterende og historisk betingede karriere- og incitamentsstruktur i den danske centraladministration, hvor der i rekrutteringen af embedsmænd i for høj grad er fokus på evnen til at drifte det bestående og beskytte ministeren på bekostning af fokus på evnen til at lede den fagligt og teknologisk baserede udvikling og innovation. Oversat til statens udbudspraksis betyder det: Sikring mod fejl og minimering af risici – på alle niveauer.



*I dag kan man ikke begå uskyldige eller enkelte fejl. Intet er for småt*

- Direktør i en indkøbsorganisation

Dansk IT foreslår konkret, at der for det første arbejdes med en fornyelse af den politiske involvering og kommunikation omkring større it-projekter. Vurderingen er, at mange politikere har interesse i og lyst til at kunne deltage mere i udviklingen af det digitale samfund, men de mangler viden og diskurs på et basalt niveau til en større involvering

For det andet skal det så vidt muligt indarbejdes i den eksisterende incitamentsstruktur og i anerkendelseskulturen, at kalkuleret risikovillighed og innovation kan være karrierefremmende, ligesom der skal åbnes for, at ledende stillinger i statsadministrationen de facto kan besættes med kandidater, der ikke er rekrutteret fra og socialiseret i statslige departementer og styrelser.

Som et konkret initiativ til fremme af en anerkendelseskultur foreslås det, at der introduceres en særlig for pris for – lidt karikeret udtrykt – mod og risikovillighed. Det kunne f.eks. være i regi af Digitaliseringsprisen. Prisen skal gives til ledere, der har turdet at udfordre de eksisterende rammer for god udbudspraksis og brugt nogle af de udbudsprocedurer, der sjældent benyttes eller som har anvendt nye og mere værdiskabende metoder. En "Purple Heart".

### **Purple Heart**

Purple Heart er en amerikansk militærudmærkelse, som gives til soldater, der har udmærket sig som ekstraordinært tapre. George Washington beskrev den således: "The General ever desirous to cherish a virtuous ambition in his soldiers, as well as to foster and encourage every species of Military Merit, directs that whenever any singularly meritorious action is performed, the author of it shall be permitted to wear on his facings over the left breast, the figure of a heart in purple cloth or silk, edged with narrow lace or binding."

Kilde: The Institute of Heraldry

Dansk IT foreslår, at:

- Centraladministrationen arbejder med at skabe en nuanceret forståelse og accept af digitaliseringsprojekters særlige natur og herunder en anerkendelse af, at der er risici forbundet med enhver beslutning om anskaffelse og implementering af it-systemer.
- Der gøres op med den eksisterende karriere- og incitamentsstruktur i den danske centraladministration, hvor der i rekrutteringen af embedsmænd i for høj grad er fokus på evnen til at drifte det bestående og beskytte ministeren på bekostning af fokus på evnen til at lede den fagligt og teknologisk baserede udvikling og innovation.
- Fokus på den politiske involvering og kommunikation om større it-projekter styrkes og nytænkes.
- En særlig "Purple Hearts-pris" for mod og risikovillighed introduceres.

## Forslag: Klagefokus og trusler om klager skal erstattes af læring og tillid

Dialogen om klager over udbud samt truslen om at indbringe en klage for Klagenævnet medvirker til en ineffektiv og uhensigtsmæssig udbudspraksis. Det er nemt og relativt enkelt at klage, hvis en leverandør ikke forstår eller kan gennemskue en afgørelse – eller måske ønsker en mere systematisk erfarings- og konkurrentopsamling på en betydelig investering i udarbejdelsen af et tilbud. Dansk IT foreslår på den baggrund, at barrieren for at indbringe en klage til Klagenævnet hæves, og at klageadgang fortabes, hvis den ikke udnyttes inden for et nærmere bestemt tidsrum efter at det forhold, som der vil klages over, er kommet til klagers kundskab.

Formålet med forslaget er først og fremmest at sende et meget klart signal til markedet, at klagekulturen – uanset at der reelt ikke er så mange klager – skal ændres.

Denne ændring af klagepraksis skal afbalanceres af skærpede krav til staten om gennemskuelse og responsivitet i forhold til beslutninger om og begrundelser for valg af leverandør. Der skal fastlægges en fælles standard for indholdet i disse begrundelser, men det er op til myndigheden, om begrundelsen skal afgives skriftligt eller mundtligt. Især sidstnævnte kan bidrage til, at værdien for leverandørerne og dermed markedet øges betragteligt, fordi det vil gøre det muligt at få flere nuancer med.

Det foreslås konkret, at:

- Gebyret for at indgive en klage for Ankenævnet for udbud over tærskelværdien hæves fra 20.000 til 50.000 kr. Et gebyr af denne størrelse vil også kunne mærkes i branchens største virksomheder.
- For at tilgodese SMV-segmentet foreslås gebyret differentieret således, at det forøgede gebyr kun gælder for virksomheder med en årsomsætning på over 100 mio. kroner.
- Klageadgang afskæres til 30 dage, efter at et forhold er kommet til kundskab for den, som agter at benytte klageadgang. Derudover skal man som leverandør kun kunne klage over den brugte metode (altså udbudsmateriale, proces, vægtninger, estimer, mv.) inden tilbudsfristen og kun kunne klage over evalueringen efter tilbudsfristen.
- Alle leverandører får mulighed for at bede om en uddybet begrundelse for en afgørelse i form af en struktureret tilbudsfeedback, hvis de til gengæld afstår deres formelle klageret. Der skal udarbejdes og afprøves en form og en skabelon for denne strukturerede feedback, der balancerer hensynet til leverandørens behov for information og udbyders tidsanvendelse.
- Der skal generelt være bedre mulighed for at afholde flere uformelle møder på lederniveau, hvor udbudsprocessen og afviste tilbud evalueres gennem mundtlige tilbagemeldinger ("tabermøder") med fokus på læring og refleksion.

Forslagene forventes at ville reducere antallet af og dermed truslen om formelle klager over udbudsafgørelser og dermed i anden omgang minimere den adfærdseffekt, som truslen om klager har på statens defensive og restriktive anvendelse af udbudsloven.



*Klager er et problem for hele branchen. Der er ikke proportionalitet i fejlenes størrelse og konsekvensen af fejlene*

- Vicedirektør i en styrelse

Forslagene skal ses i lyset af anbefalingerne omkring rammevilkår, hvor nogle af forslagene vedrørende sourcing og bevillingspraksis vil kunne medføre ændring i aktørbilledet på markedet, og dermed er anbefalingerne også tiltænkt en forebyggende effekt.

### Forslag: Et strategisk kompetenceløft – fra kompetenceudvikling til kapabilitetsudvikling

Danmark er som tidligere nævnt nummer ét i verden til eGovernment jf. FN. Det er imidlertid Dansk IT's opfattelse, at der ligger et stort og uforløst potentiale, som kan hentes frem gennem et kompetenceløft og dermed bidrage til, at vi som samfund kan nå endnu længere.

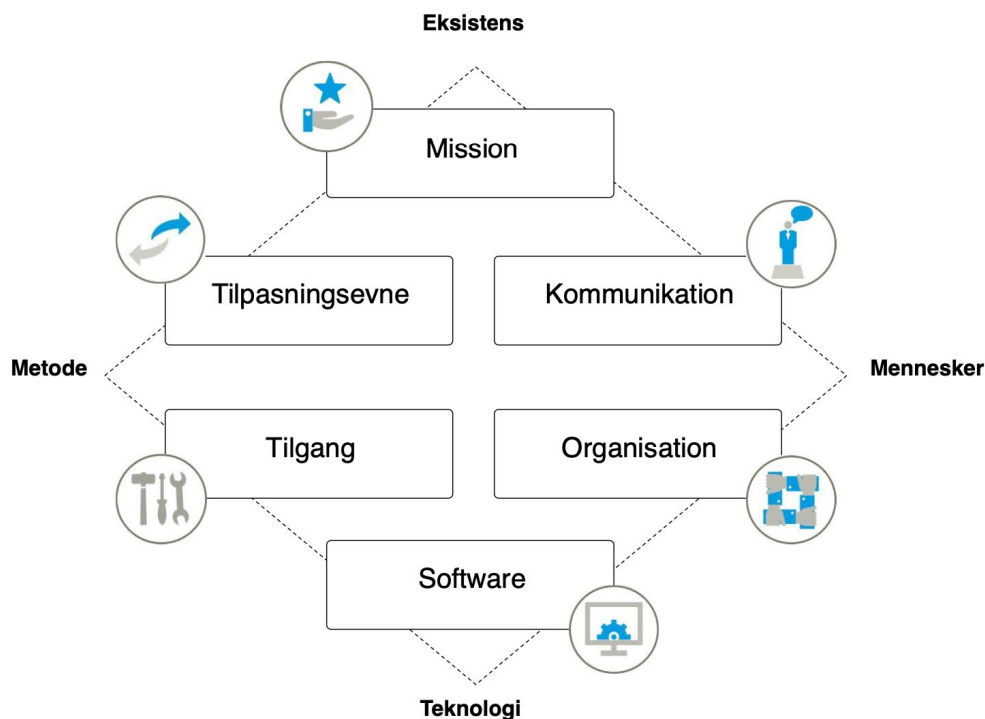
Dansk IT foreslår derfor, at der som led i en ny national strategi for statslige indkøb og anskaffelser af it-systemer satses massivt på udvikling af digitale kompetencer og digital kapabilitet på alle niveauer i statsadministrationen. Hvor kompetencer i vid udstrækning er båret af individer, er kapabilitetsudvikling rettet imod organisationernes evne til organisatorisk og strategisk understøttelse af digitaliseringsindsatsen. Udviklingen skal udspringe fra toppen og gennemsyre organisation fra top til bund.

#### **Kompetence og kapabilitet**

En organisation er bygget op af både kompetencer og kapabilitet. Kompetencer hører til individer i en organisation og deres kunnen og ressourcer. Kompetencer kan dermed tillæres på individuelt niveau, hvorimod kapabilitet hører mere til en organisation og dens processer og vedrører det samarbejde, der finder sted i en organisation. En kapabel organisation er en organisation, der formår at opnå specifikke resultater og at udføre de handlinger, som den har kompetencerne til. Både kompetence- og kapabilitetsudvikling er nødvendige for en moden it-organisation.

Afsæt for et strategisk kompetenceløft kunne f.eks. tage sit udgangspunkt i nedenstående model over den nødvendige ledelsesmæssige indsigt og kompetence fra Dansk IT's tidligere publikation Ledelse i D-land.

## Den digitale topleders seks hovedkompetencer



Kilde: Ledelse i d-land – om ledelse på tærsklen til det digital samfund, 2017

Udgangspunktet er erkendelsen af, at *teknologi* spiller afgørende ind på en organisations eksistensvilkår. Fanger man ikke teknologiske trends og formår at bringe dem i spil til at udvikle virksomhedens services eller produkter, så der skabes værdi til omverdenen, så risikerer man på sigt organisationens *eksistens*. Det vil i stigende grad også komme til at gælde offentlige virksomheder. *Metode* handler om, hvordan man tilgår digitaliseringen. Hvad der har bragt os til, hvor vi er i dag, dur imidlertid ikke i morgen. Der skal nye tilgange til, og evnen til at forny og tilpasse skal accelereres. Det er en ledelsesopgave. Organisationer bebos af *mennesker*. Organisationsbegrebet er under stærk forandring. Vi taler om værdikæder og digitale økosystemer, hvor lederen skal formå at skabe sammenhæng på tværs af organisationer og gøre organisationen relevant ved at kunne formidle et narrativ, som kan mobilisere.

Indsatsen skal komme 360 grader rundt. Fra folk "i marken" over sagsbehandlere til administrative medarbejdere, for hvem digitalisering er blevet kernestof og digitale værktøjer er blevet en integreret del af sagsbehandlingen – ikke bare en støttefunktion. Over faglige ledere og specialister, der mere end alle andre medarbejdergrupper har behov for at kunne koble deres kritiske forretningsviden med de teknologiske og systemmæssige muligheder. Til topledelsen, der skal tage ansvar for at gribe og forstå teknologiens muligheder til at udvikle organisationens mission og evne til at levere og oversætte brugernes behov og omgivelserne dynamik ind i organisationen samt kommunikere og omsætte den digitale strategi til organisatorisk adfærd.



*Man burde tvinge en direktør til at sidde for bordenden af et arkitekturudvalg. Det handler om forretning*

- Fhv. direktør i en styrelse



Et digitalt kompetence- og kapacitetsløft skal benytte alle relevante læringsmetoder og komme bredt rundt i den digitale værdikæde – fra digitalt mindset, herunder ledelse i en digital kontekst til digitale platforme, infrastruktur, arkitektur og systemudvikling og -implementering til kortlægning af processer og forretningsanalyse. Og fra viden om til anvendelse af forskellige værktøjer og metoder. Fra kompetencer til kapabilitet, så der kan eksekveres værdiskabende i organisationen.

Dansk IT foreslår konkret, at:

- Der afsættes 100 millioner kroner til et ambitiøst udviklingsprogram i staten.
- Programmet skal sikres tilstrækkelig politisk og topledelsesmæssig forankring.
- Programmet bør placeres i tilknytning til Statens Digitaliseringsakademi for herigennem at sikre kritisk masse.
- Programmet skal tage afsæt i en top-down approach, så der skabes maksimal sammenhæng fra topledelse til yngste fuldmægtig.
- Programmet skal baseres på masterclasses for topledelsen, læring- og udviklingsforløb med afsæt i action-learning og opgaver i forhold til egen organisation og situation.

Parallelt foreslår Dansk IT, at:

- Der ved rekruttering til direktør, vicedirektør og afdelingschefsniveau stilles krav om digitalt mindset, digitale kompetencer og digitale erfaringer.
- Diversiteten ved rekruttering og udnævnelser øges, og at folk med baggrund i naturvidenskabelige uddannelser, herunder ikke mindst med relevant ingeniørmæssig baggrund, fremmes.

## Forslag: Etablering af et Digitaliseringsudvalg i Folketinget

Med henblik på at fremme politikernes fokus på viden om og involvering i den digitale dagsorden foreslår Dansk IT, at der etableres et særligt Digitaliseringsudvalg i Folketinget. Formålet er at skabe en ny politisk kultur, hvor digitalisering i højere grad bliver realpolitisk fremfor symbolpolitisk. Folketinget har i dag 33 udvalg, men ikke et udvalg for et så væsentligt og fremtidsorienteret område som digitalisering af det danske samfund.



*Der er ikke nogen, som bliver medlem af Folketinget for at digitalisere Danmark. De gør det for at skabe et bedre samfund. Vi skal derfor blive langt bedre til at kommunikere*

- Direktør i en styrelse

Formålet med at samle det i et udvalg og ikke blot i de respektive fagudvalg er at få opbygget en indsigt og erfaring i Folketinget, når det vedrører den digitale udvikling i samfundet og større it-projekter. Digitaliseringsudvalget skal behandle en årlig redegørelse fra regeringen vedr. status på eksisterende større it-systemer herunder forventninger om, hvornår og hvordan en udskiftning forventes at skulle foretages. Planlagte men endnu ikke projekterede it-projekter skal også være en del af redegørelsen. Endelig skal redegørelsen indeholde status på den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi og implementeringen af den og status på sikring af digitaliseringsklar lovgivning. Udvalget vil derudover beskæftige sig med diverse digitaliseringsdagsordener, som udvalget af egen kraft kan bringe op, herunder hvordan den digitale infrastruktur og digitale fundamenter i Danmark skal sikres og udvikles.

Et Digitaliseringsudvalg skal have til opgave at være parlamentarisk følgegruppe på statslige digitalise-

ringsprojekter på over 60 millioner kroner. På tværs af ministerier skal dette udvalg kunne følge digitaliseringsprojekterne. En minister er forpligtet til løbende at orientere Digitaliseringsudvalget om status og fremdrift. Digitaliseringsudvalget kan stille spørgsmål til ministre om øvrige digitaliseringsinitiativer. Folketingets Finansudvalget skal høre Digitaliseringsudvalget inden Finansudvalget godkender aktstykker, der vedrører statslige digitaliseringsprojekter. Digitaliseringsudvalget har ikke beslutningskompetence i forhold til det enkelte projekt. Ansvar for digitaliseringsprojekterne ligger hos den ansvarlige minister.

Dansk IT har tidligere markeret sig som – og er fortsat – modstander af et særligt ministerium for it og digitalisering. Den digitale udvikling og indsats skal indlejres i ressortministerierne som en naturlig del af disses opgaveløsning og effektivisering – og ikke styres fra en centraliseret instans. Omvendt må Dansk IT erkende, at fraværet af en politisk platform for digitalisering hæmmer udviklingen og skaber momentum for en for unanceret og populistisk politisk kommunikation. Partier har gennem en længere årrække haft tradition for at udpege it-ordførere, men indtrykket er, at disse ordførere – på trods af gode intentioner og engagement – har haft svært at sætte den it-politiske dagsorden og påvirke den digitale strategi. En konsolidering af digitaliseringsordførere i et Digitaliseringsudvalg har med dette udgangspunkt og med fokus på de fælles og tværgående digitale fundamenter i Danmark – som f.eks. en ny national strategi for sourcing og udbud – et betydeligt perspektiv. Det vil samtidig bidrage til at sætte et helt nødvendigt strategisk og tværgående fokus på samfundets digitale fundamenter, som i sagens natur ikke rigtig holdes af nogen.



*At arbejde med offentlig it kræver langsigtede mål, der skal være robuste over for politiske vinde*

- Direktør i en interesseorganisation

Dansk IT foreslår konkret, at:

- For at fremme politikernes fokus på viden om og involvering i den digitale dagsorden etableres et særligt Digitaliseringsudvalg i Folketinget.
- Digitaliseringsudvalget skal behandle en årlig redegørelse fra regeringen vedrørende status på eksisterende større it-systemer herunder forventninger om, hvornår og hvordan en udskiftning forventes at skulle foretages.
- En central opgave for Digitaliseringsudvalget bliver at være parlamentarisk følgegruppe på statslige digitaliseringsprojekter på over 60 millioner kroner.

## **Ændring af nationale rammevilkår**

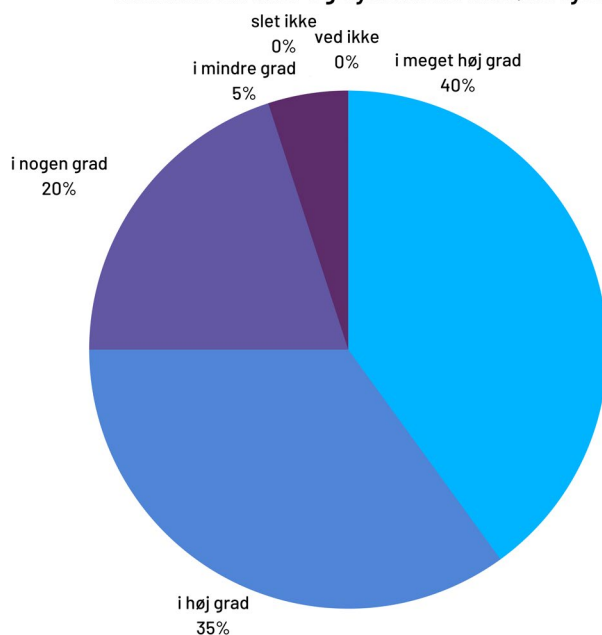
Understøttelse af en forbedret udbudspraksis forudsætter i vid udstrækning forandring og forankring i de menneskelige ressourcer og i de incitamentsstrukturer, der styrer adfærd i den nuværende udbudspraksis. Men ofte kan disse tiltag ikke stå alene. Der er brug for national lovgivning, regulering eller infrastruktur til at rammesætte en blivende forandring. Nedenfor har Dansk IT samlet en række forslag, der alle har karakter af nationale rammevilkår.

## Forslag: Etablering af en statslig indkøbsplatform

Dansk IT foreslår, at der bliver udviklet en statslig indkøbsplatform for at sikre hurtige, effektive og billige udbud af mindre og rimelig standardiserede projekter.

Indkøb og anskaffelse af et it-system er i en række tilfælde et spørgsmål om valg og konfiguration af et standardsystem. Det gælder f.eks. systemer til understøttelse af administrative processer og sagsbehandling vedrørende f.eks. økonomistyring, HR, ressourcestyring, indkøb, vagtplanlægning samt sags- og dokumentstyring. I forhold til disse standardiserede it-systemer og mindre systemer generelt anbefaler Dansk IT så simple og hurtige indkøbsprocesser som muligt. Denne platform skal også for eksempel kunne muliggøre nemme indkøb af mindre udviklingsprojekter samt tillade, at man kan bygge ovenpå et standardsystem og købe konsulentytelser.

### Statens ledere ønsker adgang til nemmere og mere effektive indkøb via rammeaftaler og dynamiske indkøbssystemer



Kilde: Survey blandt forretningsledere i staten, august 2020, Dansk IT

Dansk IT ser derfor en stor gevinst i at etablere en indkøbsplatform inspireret af den engelske Government Cloud (Digital Marketplace), som muliggør hurtige og effektive udbud af cloud-løsninger og andre typer og størrelser af projekter i hele staten. Den vil fungere som en digital markedsplads for it-projekter, der ikke skal bygges helt fra bunden, og som skal være brugervenlig for både ordregivere og leverandører, da den er bygget op af årlige rammeaftaler og fungerer som et katalog over markedets muligheder. Indkøbsplatformen kan enten være initieret og drevet som et kommercielt initiativ, eller den kan være finansieret og udviklet som et tværoffentligt projekt. Det vil kræve en finansiel indsats i starten at starte portalen, men vil på den lange bane kunne simplificere udbudsprocesserne og skaffe billigere produkter og være en åben og konkurrencedygtig måde at udfordre rammeaftaler, der ikke er baseret i strategiske sourcingovervejelser.

Indkøbsplatformen har flere fordele, som vil komme dansk udbudspraksis til gavn. Indkøbsplatformen vil

have en stor effekt på de mindre udbud og har potentialet til at sænke omkostningerne ved at gennemføre disse markant, som det har gjort det i Storbritannien. I dag er transaktionsomkostningernes vægt i forhold til projektets størrelse i Danmark klart størst ved de mindre udbud, så det er et problem, der skal adresseres. Ligeledes vil den give et godt overblik over markedets muligheder og sikre de bedste forudsætninger for ordregivere ligegyldig størrelsen på et potentielt projekt.

Ordregiverens rolle bliver dermed at definere specifikt, hvad det er for et produkt den skal have ud af udbuddet og så søge efter det på indkøbsplatformen. Platformen vil fungere som et katalog, som ordregiver kan vælge i ud fra de sædvanlige evalueringsmodeller til udbud. Den meget åbne adgang til platformen giver også mulighed for, at SMVer kan kæmpe imod de større etablerede firmaer, da der ikke skal meget til for at blive en del af indkøbsplatformen. Indkøbsplatformen kan dermed også være med til at sikre muligheden for at ordregivere kan øge kendskabet til SMVer og deres innovative løsninger.

Platformen vil fungere som et slags "fast track" for udbud, da det ikke behøver at tage mere end et par dage eller uger at fortage et udbud og det til en lav pris og samtidig indenfor lovens rammer. Forskellen på denne platform og eksisterende løsninger er, at omkostningerne ved at bruge den er lavere, den er åben for mange flere løsninger, og den kan også til dels understøtte udviklingsprojekter.

Forslaget er i første omgang tiltænkt statsligt regi, da staten er rapportens hovedfokus, og da det vil give anledning til også at afprøve succesen af en sådan platform i dansk regi. På længere sigt forestiller Dansk IT sig, at det sagtens kan være muligt, at den statslige indkøbsplatform blev bredt ud til hele den offentlige sektor for at sikre mere effektive indkøb i hele sektoren.



*We didn't want the process driven by procurement people.*

- Konsulent ved Digital Marketplace, UK

Dansk IT foreslår, at:

- Der udvikles en statslig indkøbsplatform for at sikre hurtige, effektive og billige udbud af mindre og standardiserede projekter.
- Platformen fungerer som et katalog, som ordregiver kan vælge i ud fra de sædvanlige evalueringsmodeller til udbud.
- Den åbne adgang til platformen udnyttes til at sikre, at SMVer kan kæmpe imod de større etablerede firmaer, da der ikke skal meget til for at blive en del af indkøbsplatformen.

**Forslag: Obligatoriske hands-on for-projekter før udbud af større, komplekse it-projekter**

I dag er det blevet mere og mere naturligt at gennemføre markedsdialoger forud for større udbud for at indhente inspiration fra markedet, ligesom der ofte anvendes konsulenter til analyser, arkitektur og kravspecifikationsarbejde til at forberede udbud.

Der er imidlertid brug for at blive mere konkrete og få indvundet erfaringer inden et større udbud sættes i gang. Al erfaring tilsiger, at jo mere man genbesøger en problemstilling, jo klogere bliver man, og jo mere risiko kan man trække ud af det pågældende initiativ. Med andre ord – man skal bruge lidt kloge penge, tid og ressourcer up front, før man binder sig til en større investering.

Der er brug for nye tilgange og en ny diskurs. Mere af det samme bringer os ikke det rigtige sted hen, og flere og flere indser, at de store it-projekters tid er ovre. De tager for lang tid, budgetterne holder ikke, og de kører for ofte af sporet.

I bogen "Ledelse i d-land – om ledelse på tærsklen til det digitale samfund" udtrykkes det således: "Lederen vil konstant udfordre og drive en forandring af de anvendte metoder. En forandring, som vil erstatte de store traditionelle it-projekter med mange mindre projekter, øge anvendelse af standard og genbrug – eksempelvis hvor organisationen tilpasser sig, hvis det kan ændre risikoprofil og tid."

Agil udvikling har været et af svarene gennem de seneste 10 år og er i dag blevet normen i den statslige sektor, når det handler om udvikling og implementering af nye softwareløsninger. Det er i og for sig positivt. Udgangspunktet er, at man ikke kan forudse det hele, og derfor må man vælge en tilgang som tillader, at man kan blive klogere undervejs. Agil udvikling løser imidlertid ikke alt, ligesom der er situationer, hvor den agile tilgang ikke er hensigtsmæssig.

Den agile tilgang kan ikke stå alene. Den skal suppleres i form af forarbejder, inden opgaver udbydes og med rammer som gør, at der løbende dokumenteres værdi.

Den usikkerhed, der er knyttet til ny teknologi, skal omfavnes og adresseres på en mere hensigtsmæssig måde. I starten af udvikling af et strategisk initiativ eller projekt vil der typisk herske stor usikkerhed og mangel på fakta og viden. Vi ved ikke, hvad vi ikke ved. Det mødes med små eksperimenter, korte og hurtige projekter og afprøvninger, konkurrerende løsningstilgange etc. præget af lean startup-tænkning.



*Jeg har haft succes ved at lave proof of concept med leverandører mod betaling – man prøver og bliver klogere*

- Fhv. direktør i en styrelse

Som leder må man acceptere fejl og jævnligt stoppe projekter, når det står klart, at projektet ikke vil løse opgaven, eller ikke vil nå de forventede effekter og mål. Til gengæld vil dette ske med begrænsede tab, fordi projekter vil bestå af mange mindre projekter, typisk baseret på pilotprojekter og løbende læring.

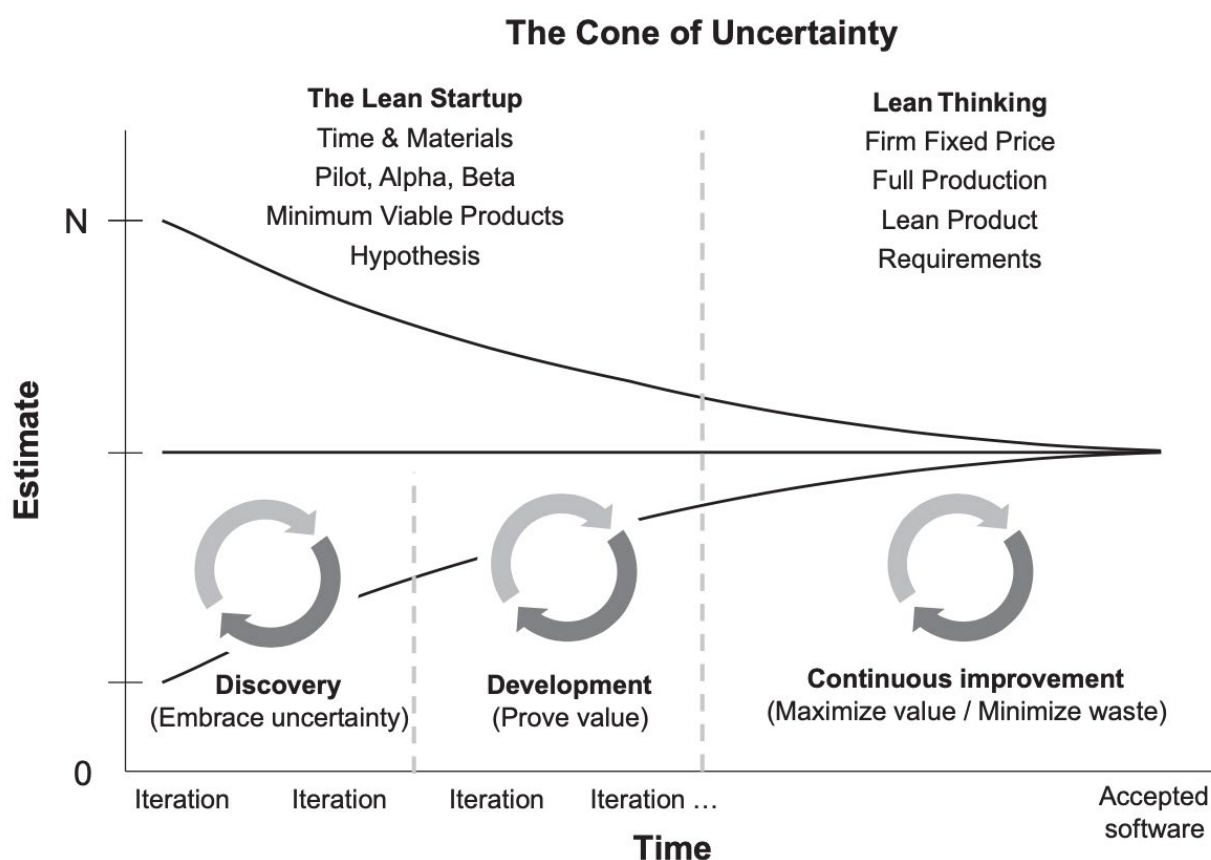
Der skal i den forbindelse skabes en accept af, at ikke alle it-projekter skal gennemføres. En hurtig nedlukning af et it-projekt kan være den rigtige og mest effektive beslutning, hvis væsentlige forudsætninger er ændret undervejs – f.eks. i form af en ny teknologi og større erkendelse af problemets natur. Det afgørende er, at der sker en læring og modning. Fortsætter man projektet, men observerer at resultaterne udebliver eller er for svage, bør projektet ligeledes omkøbes/standsnes.

I forhold til større, komplekse it-projekter foreslår Dansk IT, at det gøres obligatorisk at gennemføre for-projekter forud for et udbud, hvor ordregiver afsøger alternative tilgange og konkret indhenter erfaringer gennem små hands-on projekter – gerne i en konkurrerende tilgang. Det kan f.eks. være proof-of-concept, proof-of-technology, testcases eller afprøvning af en alfa-version af det vigtigste element i løsningen.

For-projekter kan umiddelbart se ud til at medføre en investering via et større tidsforbrug up front til honorering af leverandører og konsulenter. Her er det vigtigt at huske på, at for-projekterne vil bidrage til at opnå indsigt og erfaringer i tilgange - og dermed bidrage til at sænke risikoen i det samlede projekt. Med andre ord kan for-projekter medvirke til at øge værdien af investeringen ved at præcisere scope og tilgang.

Hvor eksterne er involveret, er det vigtigt at sikre, at den opnåede viden stilles frit frem i et senere udbud. Dermed kan alle - også dem, der var involveret i for-projekterne, byde på det endelige udbud. Et forhold, som der i øvrigt ofte sås tvivl om. Men lad det være slået fast her. Det forhindrer ikke deltagelse i et efterfølgende udbud.

Metoden kan også med fordel anvendes ved mindre projekter med den modifikation, at man indkøber leverandører til for-projekter via rammekontrakter og her gør en eventuel fortsættelse afhængig af de resultater, som opnås.



## Omfavn usikkerhed i digitaliseringsprojekter klogt

Den grundlæggende pointe i figuren er, at jo flere iterationer du udfører, jo mindre bliver usikkerheden på dine estimer. F.eks. tid, ressourcer. Derfor drejer det sig om – gennem hurtige og effektive iterationer – at drive usikkerhed og gerne også kompleksitet ud af projektet og løsningen. Tilsvarende at demonstrere værdi, så gode penge ikke sendes efter dårlige penge. Den første del er derfor typisk præget af lean start up tænkning, hvor man laver hurtige alfa og beta løsninger, hvor man skaber et minimum viable product. I den periode er aftaler typisk baseret på korte, time & materiel kontrakter, da man ikke ønsker at binde sig for langt. Ingen ved nok hertil.

I den senere fase, hvor en stor del af usikkerheden er drevet ud af projektet, så egner det sig bedre til lean thinking og kontinuerlig forbedring. I den periode er det mere fordelagtigt at indgå længere og større kontrakter, for her kommer kunden ikke til at betale en stor forsikringspræmie for den risiko, leverandøren løber. Den er i drevet ud af projektet.

Kilde: Ledelse i D-land – om ledelse på tærsklen til det digitale samfund, 2017, Dansk IT

Instrumenter til finansiering af projektmodning/for-projekter bør i højere grad indarbejdes som del af driften af en organisation. Digitalisering er nu et almindeligt vilkår i hvilken som helst forretningsudvikling af en virksomhed, og der skal sikres løbende finansiering til klog og hurtig afdækning og modning af initiativer. Dermed skal der i udgangspunktet ikke søges projektmidler eller finansiering af for-projekter, men først når det egentlige hovedprojekt skal gennemføres og implementeres.

En sådan tilgang skal suppleres med en række målinger, som gør det muligt for et Finansministerium og for det politiske niveau at følge, hvor effektive de enkelte ministerområder og organisationer er til at projektmodne, og hvor effektive staten samlet set er på at udvikle og modne sin udviklingsportfolio på digitaliseringsområdet. KPI'er som kunne være relevante at måle er f.eks. estimeret samfundsmæssige gevinst holdt op mod modningsomkostninger og kalendertid for modning, hastighed hvormed projektmodning kan lukkes (fail fast) samt omkostninger til lukkede modningsprojekter.

Dansk IT foreslår, at:

- Det ved større, komplekse it-projekter bliver obligatorisk at gennemføre for-projekter forud for et udbud.
- Ordregiver afsøger i for-projekt alternative tilgange og indhenter konkrete erfaringer gennem små hands-on projekter – gerne i en konkurrerende tilgang.
- Instrumenter til finansiering af projektmodning/for-projekter indarbejdes i højere grad som del af driften af en organisation. Der skal sikres løbende finansiering til klog og hurtig afdækning og modning af initiativer.
- Dette følges op med målinger på tværs af staten for at kunne benchmarke, hvor effektive de enkelte ministerområder og organisationer er til at projektmodne og staten under et på at modne den samlede udviklingsportfolio.

**Forslag: Indførelse af metoder til en mere objektiv ressourceestimering og prissætning af større software-udviklingsopgaver og -indkøb**

Når større udviklings- og implementeringsprojekter i dag skal estimeres, når det gælder tid og ressourceomfang, så beror det i for høj grad på ikke-objektive skøn. Det skal ændres.

Grundlaget for værdiansættelse og estimering af større software-udviklingsopgaver og -indkøb kan forbedres gennem metoder, der på et mere objektivt grundlag fastlægger den forventede ressourceindsats forbundet med udviklingen af et nyt it-system. Udover at etablere et bedre beslutningsgrundlag for scope,

tidsplan og økonomi, vil sådanne metoder kunne bidrage til en mere objektiv sammenligning af leverandørernes pris- og løsningsforslag og synliggøre leverandørernes effektivitet og kvalitet.

Vi er i dag vant til på mange områder at bruge talstørrelser til at udtrykke noget om omfang, når vi anskaffer noget. Vi bruger f.eks. kilometer og m<sup>2</sup>, når vi bygger veje og huse. Bygger vi en svømmehal, vil vi også sætte tal på bassinets størrelse og kapacitet. Vi opererer typisk også med forskellige enhedspriser afhængig af forskelligt forhold. Når vi udvikler eller anskaffer it-systemer, bruger vi ikke på samme måde et mål for, hvor meget software der er. Hvad er omfanget af et system? Hvor stor er mængden af funktionalitet og kompleksitet? Det eneste, vi kan sige, er, hvad det koster – eller rettere, hvad vi tror det kommer til at koste. Dernæst søges der midler, så der kan indgås en aftale om timepriser for udviklere eller konsulenter eller køber det til en fast pris (som dog så ofte viser sig ikke at være så fast endda).

Hvis vi skal blive bedre til at estimere, er der brug for en formel og ensartet måde at måle "størrelse" og "kompleksitet" i software på. Det findes der internationale og anerkendte metoder til.

Dansk IT foreslår derfor, at der i valg af metode tages afsæt i internationale anerkendte og udbredte metoder som Function Point-modellen. Det er en veletableret og afprøvet metode. Metoden, som der er udviklet flere standarder til, anvendes bl.a. med succes i den offentlige sektor i Finland (FISMA ISO/IEC 29881:2010), og EU arbejder nu også med at fremme Function Point inden for deres myndighedsområde. Et Function Point er en defineret "måleenhed", der udtrykker mængden af forretningsfunktionalitet i et eksisterende eller kommende it-system, og som derfor kan bruges til at kvantificere størrelsen og kompleksiteten af et it-system – og dermed behovet for ressourcer.

Ved at stille krav til markedet om, at afregning af en udviklingsindsats sker efter produktivetsbaserede enheder, vil staten få et bedre styringsinstrument i forhold til markedet, fordi det vil være baseret på en mere objektiv og transparent metode. F.eks. hvis der opstår nye krav undervejs, eller krav bortfalder – hvilket er ganske normalt i it-projekter, fordi alle parter bliver klogere undervejs. Dermed har man en fast afregningsmekanisme, som er gennemskuelig.



*Jeg kan godt lide ideen med Function Points. Det vil give os et redskab, som vi kan bruge i forhold til markedet*

- It-direktør i en styrelse

Man kan uddanne og træne folk i at tælle Function Point, og det at "tælle en given løsning" eller en kravspecifikation er noget, der kan gøres på få dage og alt efter metode inden for en given usikkerhed.

Function Points er ikke et vidundermiddel (eller en "silverbullet" som det hedder i it-branchen), men det er en metode, som bidrager med evidens og gennemskuelighed. Opmærksomheden skal henledes på, at leverandørens design af løsning kan influere på antallet af Function Points, da den samme problemstilling kan løses på forskellige måder baseret på leverandørens "værktøjssæt". Men netop det kommer også for dagen lys ved brug af disse metoder og kan danne grundlag for drøftelser mellem køber og leverandør, og dermed øge kundens indsigt i muligheder og konsekvenser ved forskellige løsningstilgange. F.eks. kan det have stor indflydelse på det man kalder Total Cost of Ownership (TCO), som står for hvad omkostningerne ved en given løsning over hele dens levetid udgør. Et bedre design og værktøjsvalg kan have stor betydning for, hvad det koster at holde en løsning opdateret og ajour. Netop inden for staten kan det være meget vigtigt, da love og cirkulærer har det med at ændre sig. Ved at leverandøren prissætter en udviklingsenhed (en given funktionalitetsmængde), opnår kunden et bedre



grundlag og en større indsigt, end hvis det alene var baseret på antal timer og en timepris eller en fast pris.

At øge fokus på estimeringsmetoder vil ud over at løfte professionalismen i statens udbud og indkøb kunne have en ikke ubetydelig afsmittende effekt på dansk software industris konkurrenceevne på den lange bane. Leverandørerne vil fremover blive målt på deres reelle performance som leverandør af software frem for at konkurrere i, hvor gode de er til at skrive tilbud. Mindre leverandører vil kunne konkurrere på lige fod med større leverandører, og unge dygtige og innovative virksomheder, der finder gode metoder til design, udvikling og leverance, vil blive belønnet for deres innovation, hvis de kan vise, at det rent faktisk giver en øget performance og dygtighed.

Dansk IT foreslår konkret, at:

- Der indføres brug af metoder til en mere objektiv ressourceestimering og prissætning af større software-udviklingsopgaver og -indkøb.
- Metoderne skal bidrage til en mere objektiv sammenligning af leverandørernes pris- og løsningsforslag og til at synliggøre leverandørernes effektivitet og kvalitet.
- Med udgangspunkt i sammenligningen skal leverandørerne i højere grad måles på deres reelle performance som leverandør af software frem for, at det ender med en konkurrence i, hvor gode de er til at skrive tilbud.
- Valget af metode tager afsæt i internationale anerkendte og udbredte metoder som Function Point-modellen.

### Forslag: Modenhedskrav som fælles referenceramme for god kvalitet

Som et initiativ til at løfte den generelle kvalitet og den objektive sammenligning af leverandører foreslår Dansk IT, at der introduceres modenhedskrav til leverandører, der skal udvikle og implementere større og komplekse it-systemer til staten. Vi skal have et mål for deres dygtighed, ikke blot deres effektivitet. Sådanne modenhedskrav skal i en vis udstrækning afløse mere eller mindre tilfældige certificeringer, som ikke altid siger meget om en udviklingsorganisations formåen.

Modenhedskrav skal indføres og implementeres i et samarbejde med it-branchen og leverandørerne med inspiration fra internationale erfaringer og standarder som f.eks. CMMI, der er den mest udbredte internationale standard for modenhed i softwareudviklingsprocesser. Der findes lignende ISO-standarder. CMMI beskriver alt andet lige en leverandørs modenhed som organisation med disciplin til at styre og forudsige egne udviklingsprocesser, løbende tilpasse sig kundens og projektets behov og - sidst men ikke mindst - bevise, at der tages ved lære af tidligere gode og dårlige erfaringer.

Det er afgørende at vælge internationale standarder. Danmark er i størrelse beskeden og kan ikke bære at opfinde sin egen tilgang. Dertil kommer, at hvis man går egne veje, vil man ikke opnå en effekt, at det kan styrke dansk konkurrenceevne i forhold til udlandet.



*Vilkårene i det offentlige er f.eks., at en ordregiver kan komme til at vælge den sammen leverandør igen, selvom de har gjort noget galt*

- Chef i et ministerium

Konkret foreslår Dansk IT, at det fra 2024 skal gøres til et krav for digitale udviklingsopgaver over 30 millioner kroner, at leverandører og ordregivere kan dokumentere en modenhed på minimum CMMI<sup>39</sup> niveau 2 (af 5), og at de har en plan for komme til niveau 3.

De mest effektive it-anskaffelsesprojekter er dem, hvor afstanden mellem kundens og leverandørens modenhed ikke er alt for stor.<sup>40</sup> Derfor skal kundens modenhed også løftes generelt i Danmark. Konkret foreslår Dansk IT, at det fra 2024 skal gøres til et krav, at kunder, der vil rekvirere digitale løsninger for over 30 millioner kroner, kan dokumentere en modenhed på minimum CMMI<sup>41</sup> niveau 2 (af 5), og at de har en plan for komme til niveau 3.

Initiativet vil ud over at løfte professionalismen på såvel køber som leverandørside have en ikke ubetydelig afsmittende effekt på dansk softwareindustri konkurrenceevne på den lange bane, og det vil kunne bidrage til at frigøre en betragtelig mængde it-arbejdskraft. Således anslår Whitebox, at et løft fra et gennemsnit på modenhedsniveau på 1.6 – som er niveauet i Danmark i skrivende stund – til 2.5 vil kunne frigøre ikke mindre end ca. 12.000 medarbejdere i Danmark, idet fejl, fejltagelser og misforståelser reduceres, og effektiviteten øges. Ressourcer, som samfundet har brug for, i et udtømmeligt marked med stor mangel på it-ressourcer.

Ved at stille kravet betinget af projektstørrelse vil det i første omgang ikke øge barrieren for SMV-segmentet synderligt. Det er dog en udpræget misforståelse, at man skal være en meget stor organisation for at være en udviklingsmæssig moden virksomhed. Samtidig er det også en skrøne, at en moden virksomhed ikke kan være innovativ. Dygtige virksomheder har eksplicit formulerede innovationsprocesser – og bruger dem.

Dansk IT foreslår, at:

- Der introduceres modenhedskrav til leverandører, der skal udvikle og implementere større og komplekse it-systemer til staten.
- Disse krav indføres og implementeres i et samarbejde med it-branchen og leverandørerne med inspiration fra internationale erfaringer og standarder som f.eks. CMMI.
- Det bør fra 2024 gøres til et krav for digitale udviklingsopgaver over 30 millioner kroner, at leverandører og ordregivere kan dokumentere en modenhed på minimum CMMI-niveau 2 (af 5), og at de har en plan for komme til niveau 3.

## Forslag: Udnyt bevillingssystemets bredde og gentænk finansieringsmodeller i lyset af digitaliseringen

Dansk IT vurderer, at bevillingssystemet kan bidrage til at optimere de statslige udbyderes tilgang til udbud af IT-projekter gennem:

- **Bevillingsformålet** set sammen med en aktivitetsprioritering.
- **Bevillingsudløsende forudsætninger**, hvor trinvis bevillinger kobles sammen med trinvis resultater.
- **Bevillingsartens** sammenhæng med værdiskabelsen.

Udfordringen er, hvordan finansiering kan tilrettelægges, så den driver kompleksiteten og anlægsrisikoen ned og fremmer tidlige resultater og værdiskabelse?

<sup>39</sup> CMMI for Development: <https://cmminstitute.com/cmми/dev>

<sup>40</sup> Maturity Differences between Customer and Supplier - Challenges, Problems and Possible Solutions. Tim Kasse & Jørn Johansen. Journal of Software: Evolution and Process, Wiley & Sons, January 2013.

<sup>41</sup> CMMI for Acquisition: [https://resources.sei.cmu.edu/asset\\_files/TechnicalReport/2010\\_005\\_001\\_15284.pdf](https://resources.sei.cmu.edu/asset_files/TechnicalReport/2010_005_001_15284.pdf)

Dansk IT anbefaler, at en nytænkning omkring bevillingssystemet sker med afsæt i følgende principper:

- Bevillingsformålet skal i mindre grad fokusere på systemopbygning og mere på at stimulere skabelsen af samfundsmæssig merværdi og af den statslige institutions produktivitet og effektivitet.
- Ingen bevilling udløses til it-delen af et omfattende forvaltningsprojekt, før finansiering og eksekvering af lovgivningsmæssig forenkling og it-parathed er gennemført.
- Ingen bevilling udløses til it-delen af et omfattende forvaltningsprojekt, før der aktivt og konsekvent er indtænkt en hensigtsmæssig kompleksitetsreduktion og standardisering af forvaltningsprocesserne.
- Finansiering af sikring af omfattende forvaltningsprojekters kapabilitet, kapacitet og kritiske aktiviteter skal tilgodeses og må ikke hen ad vejen "blive spist" af andre aktiviteter.
- Finansiering og eksekvering af inddæmningsplanen i større projekter bør være et krav for at bevillingerne til det øvrige projekt kan udløses.



*Man bør forsimpler systemerne eller forsimpler det, som skal systematiseres*

- Statsrevisor

Dansk IT foreslår med dette udgangspunkt følgende justeringer af finansierings- og bevillingssystemet:

- Bevillinger gives til at løse en forvaltningsopgave. Fokus er på effektiv og produktiv opgaveløsning, herunder at enhedsprisen eller kvaliteten af denne forbedres. Bevillinger gives f.eks. til behandlingen af en mængde af "sager" og starter med at finansiere en aktivitet i en afgrænset delmængde af sager, som har lavest kompleksitet og størst potentiale. Når der er reel udsigt til, at dette delprojekt er på skinner og vil give de forventede resultater både indholdsmæssigt og økonomisk set, kan næste delprojekt, der indeholder sager af større kompleksitet, igangsættes. Systemer indføres og opskaleres således sagsområde for sagsområde og testes herigennem. Den synlige produktion sikrer en bedre dømmekraft med hensyn til succeschancerne ved andre sagstyper med højere kompleksitet.
- Bevillingerne skal med andre ord udløses i en rækkefølge og i nogle portionsstørrelser, der sikrer forvaltningsprojektets fremdrift.
- Projekter skal fortrinsvist finansieres via et bevillingsmæssigt taxameter-princip i forhold til "produceret sag" og i langt mindre grad som "anlægsbevillings-orienteret" i forhold til "produceret system". Et projekt skal være med til at finansiere sig selv i de afsluttende faser ved, at de "lettere sager" som angivet i projektbeskrivelsen kan produceres mere effektivt og økonomisk. Viser dette sig ikke at holde stik, så er det usandsynligt, at langt mere komplekse sager kan produceres mere effektivt. Derfor sættes bevillingerne til fortsat udvikling på standby, indtil det er sandsynliggjort, at en fortsættelse vil føre til det ønskede resultat.
- Den afsluttende bevilling bør gives, når det tidligere system er nedlukket. Dette for at sikre, at nye "smarte ting" først udvikles på det nye system, når det har bevist, at det kan understøtte de basale opgaver og processer mindst lige så godt som det gamle system.
- En digitaliseringsbevilling bør ikke kunne udløses, før det pågældende ressortministerium kan påvise, at lovgivningen på forvaltningsområdet, der skal digitaliseres, er forenklet og digitaliseringseget: (a) Hvordan er forenklingen finansieret? (b) Hvornår har det været på lovprogrammet og vedtaget - er bekendtgørelse nok? Og (c) Hvilke tiltag gør lovgivningsområdet enklere og mere digitaliseringsklart?

## Forslag: En ny strategi for sourcing og udbud af statslige it-systemer

Offentlige udbud må nødvendigvis tage sit afsæt i en indledende strategisk og forretningsmæssig overvejelse af, hvorvidt og i hvilken grad en given løsning (produkt eller service) skal tilvejebringes med interne kræfter eller med ressourcer fra markedet.

Dansk IT har i den sammenhæng konstateret, at det fælles billede af og den fælles kurs for digitalisering i staten – og antageligvis i hele den offentlige sektor – er udfordret, i hvert fald når det handler om sourcing og udbud. Udbudsprocesserne skal gøres kortere, og transaktionsomkostningerne skal reduceres.

I statsligt regi er der således stor forskel på fokus og hastighed mellem de forskellige ministerområder, og også indenfor de enkelte ministerområder er der en betydelig variation i styrelsernes og institutionernes tilgang.

Det kan der være gode grunde til, og generelt er Dansk IT ikke fortalende for centralisering og regulering af digitalisering ud over, hvad der ligger indenfor rammerne af de digitale fundamenter i form af infrastruktur og nationale services. Når Dansk IT alligevel efterspørger en koordineret og national strategi for sourcing og udbud af statens it-systemer, hænger det sammen med konklusionerne og anbefalingerne fra denne rapport: Der er et stigende behov for en fælles og sammenhængende referenceramme for beslutninger om initiativer og tiltag vedrørende indkøb og anskaffelse af it-systemer i staten – med det sigte at Danmark kan fastholde sin digitale førerposition.

Dansk IT anbefaler på dette grundlag, at de politiske partier samles om en ny national strategi for sourcing og udbud, der skal sætte en fælles kurs for bl.a. følgende temaer:

- **Outsourcing eller egenproduktion** af udvikling og drift af forretningskritiske it-systemer. Fokus skal være på opgørelse af og en fælles forståelse af fordele og ulemper ved de to løsningsmodeller samt faktabaseret vejledning til statens institutioner omkring modellernes anvendelse.
- **Investeringer og omkostninger skal frontloades** – fra forundersøgelser til afprøvninger. Transaktionsomkostningerne skal ned, og indsatsen skal flyttes fra at undersøge og risikobeskrive til at afprøve og risikohåndtere.
- Indkøb og konfiguration af **standardsystemer eller skræddersyet udvikling** og drift i større domæner. Udgangspunktet må være, at offentlige udbydere altid undersøger det billigste alternativ først, hvilket ofte vil være knyttet til standardssystemet.
- Fornyet **fokus på værditilførsel** og gevinstrealisering med klare krav og succeskriterier for udløsning af bevillinger i flere trin. En ny bevillings- og finansieringsmodel skal understøtte, at store projekter i højere grad finansierer sig selv eller lukker ned, inden de bliver til skandaler.
- **Samspillet** mellem statens institutioner som udbydere af it-systemer og it-leverandørerne skal rammesættes på ny. Der er behov for at udfordre grundforståelsen af kunde og leverandører som modparter i en udbudsproces med modstående interesser i forhold til et nyt perspektiv, hvor risici i højere grad deles, og fokus flyttes over på fælles ansvar og succeskriterier, synergigevinster, opbygning af tillidsbaserede relationer samt en optimeret transitionsproces, hvor viden og erfaring løbende overføres fra leverandøren til kunden i takt med systemets ibrugtagning.
- Fokus på og opgørelse af **modenhed hos både leverandører og udbydere** som platform for kvalitetsmåling og kvalitetsudvikling – i modsætning til individuelle certificeringer og dårlige forsøg på at gøre kvalitetskrav målbare og objektive.
- **Sætte tal på** funktionalitet gennem anvendelse af internationale metoder som f.eks. Function Point.

Dansk IT har med nærværende rapport tagets afsæt i statens udbudspraksis, men forventningen er, at flere af de konklusioner og anbefalinger, der lægges til grund for en national strategi for sourcing og udbud, vil have gyldighed for hele den offentlige sektor.

## Om Dansk IT

Dansk IT er en interesseorganisation for it-professionelle stiftet i 1958. Organisationen blev i sin tid stiftet, fordi der var et vidensgab imellem it-brugerne og de it-professionelle, som der skulle rettes op på.

Dansk IT deltager på den politiske scene ved at fremme og understøtte it, der hvor dette skaber værdi for samfundet. Vi forsøger på et uafhængigt grundlag at varetage samfundets og medlemmernes interesser. Dansk IT tror på, at øget digitalisering er nødvendigt for den fremtidige udvikling af Danmark, og at det vil kræve kompetenceudvikling, hvis vi vil blive et d-land.

Dansk IT understøtter vidensdeling indenfor it i den offentlige sektor takket være blandt andet vores årlige konference ved navn OffDig, som samler ledere og it-professionelle med interesse for offentlig digitalisering til debatter, kurser og faglige oplæg.

Dansk IT har derudover også et mål om at samle og udvikle it-brugeres og it-professionelles kompetencer indenfor digitalisering i håb om at styrke den danske position indenfor området.

Dansk IT har i dag 11.500 medlemmer.

## Udvalget for it i den offentlige sektor

Udvalget for IT i den offentlige sektor blev stiftet tilbage i 2001. Udvalget arbejder med afsæt i indsigt og udsyn for at fremme anvendelsen digitalisering i den offentlige sektor, **så den skaber maksimal samfundsmæssig værdi** på den lange bane. Udvalget tror på, at digitalisering kommer til at forme og udvikle den offentlige sektor i fremtiden og arbejder derfor for at skabe det stærkeste fundament for fremtidig udvikling i sektoren. Udvalget står bag analyser, udredning og anbefalinger og initiativer som f.eks.

- Publikationen "Domænefællesskaber" (2008)
- Tænk tanken Danmark 3.0 (2009) og rapporten "Hvornår springer Danmark ud som d-land?" (2011)
- Publikationen "5 råd til forbedring af statslige it-understøttede forretningsprojekter" (2010)
- Publikationen "Anbefalinger til lovgivning i det digitale samfund" (2015)
- Bogen "Ledelse i d-land - om ledelse på tærsklen til det digitale samfund" (2017)
- Publikationen "Indkøb set i et strategisk og forretningsmæssigt perspektiv" (2018).

## Arbejdsgruppen bag rapporten

**Ejvind Jørgensen** er formand for Dansk IT's udvalg for it i den offentlige sektor og har været formand for arbejdsgruppen bag rapporten. Ejvind er CFO og strategidirektør i softwarevirksomheden cBrain, hvor fokus er på at transformere den offentlige sektor herhjemme som internationalt. Ejvind er medstifter af og formand for tænketanken Danmark 3.0, som står bag iderapporten 'Hvornår springer Danmark ud som d-land?'. Ejvind er medforfatter til bogen 'Ledelse i d-land - om ledelse på tærsklen til det digitale samfund'. Han har gennem mange år været hovedkraften bag rapporten IT i praksis® fra Rambøll, hvor han arbejdede i tre årtier som konsulent og leder. Ejvind er formand for Teknologiformidlingsselskabet og udpeget sagkyndig dommer ved Vestre landsret.

**Jens Andersen** er medlem af Dansk IT's udvalg for it i den offentlige sektor. Jens er til daglig senior advisor i konsulentfirmaet RudPedersen, hvor han især rådgiver indenfor sundhedsvæsen, digitalisering og offentlige udbud og indkøb indenfor digitalisering. Jens er tidligere adm. direktør for Region Sjælland og i denne forbindelse også formand for Regionernes Sundheds-It - RSI. Tidligere har han arbejdet i såvel den offentlige som private sektor, herunder som direktør for BaneDanmark, for Trafikstyrelsen og for Arbejdstilsynet, og som direktør i Dansk Arbejdsgiverforening.

**Jens Hornemann** er næstformand for Dansk IT's udvalg for it i den offentlige sektor. Jens er direktør og partner i it-konsulentvirksomheden Silverbullet A/S, hvor han rådgiver om digital transformation og implementering af teknologiske løsninger i den offentlige sektor. Jens har arbejdet som konsulent og direktør i it- og management consulting i mere end 25 år med fokus på offentlige kunder - bl.a. som direktør/SVP i Rambøll Management Consulting, senior partner i Deloitte med ansvar for offentlig sektor og nordisk direktør i it-virksomheden Unisys. Han har været aktiv i en række bestyrelser og udvalg som f.eks. DJØF, Dansk Erhverv og IT Brancheforeningen.

**Jimmy Kevin Pedersen** er medlem af Dansk IT's udvalg for it i den offentlige sektor og medlem af Teknologiformidlingsselskabet. Han er chefkonsulent i Forsvarsministeriet med opgaver vedr. DeMars, digitaliseringsstrategi og indkøb. Han har som vicedirektør i Københavns Kommune haft det overordnede og strategiske ansvar for it, indkøb og outsourcing. Derudover har han fra egen virksomhed og gennem partnerskab rådgivet indenfor it, indkøb og it-governance. Jimmy er også ekstern lektor på IT-Universitetet, hvor han underviser i digitalt lederskab på ITU Professional Courses.

**Jan Riis** er medlem af Dansk IT's udvalg for it i den offentlige sektor og medlem af Teknologiformidlingsselskabet. Professionelt er Jan stiftende partner og direktør i Lakeside A/S, der har specialiseret sig i "Bygherrerådgivning til Digitaliseringsprojekter" med hovedvægt på rådgivning og støtte til større digitaliseringsprojekter hos de offentlige parter. Jan brænder for den digitale dagsorden og har et skarpt fokus på, at initiativer og løsninger skal skabe reel værdi for den enkelte borger eller medarbejder. Fagligt er Jan især stærk inden it-sikkerhed og it-arkitektur. Tidligere har Jan været medlem af fagråd for systemudvikling i Dansk IT.

**Hanne Bay** er formand for Dansk IT's fagråd for it & jura og har været en del af arbejdsgruppen bag rapporten. Hanne er Group Direktør i den multidisciplinære rådgivningsvirksomhed Rambøll, hvor hun blandt andet har ansvaret for persondata, legal bistand til global procurement samt Rambølls globale compliance program. Derudover har hun +15 års erfaring med juridiske services, herunder ift. it-udbud, it-kontrakter, teknologi og digitale services. Ydermere har Hanne været medforfatter af de statslige it-standardkontrakter K01, K02 og K03 samt den danske standard drift aftale, D17.

Fra Dansk IT's sekretariat har direktør Rikke Hvilshøj og politisk konsulent Rasmus Hammer-Jakobsen bistået med hjælp og sparring til arbejdsgruppen. Projektassistent August Solliv har været en uundværlig del af hele processen med tilrettelæggelse og dokumentation af interviews, gennemførelse af et større researcharbejde i såvel indland som udland, udarbejdelse af analyser og gennemførelse af surveys.