



FINANSMINISTERIET

Regeringens kasseseftersyn på it- området

Juni 2018

2018



Indhold

	Resumé	3
1.	Indledning	4
2.	It-omkostninger	6
3.	It-projekter	8
4.	It-systemer	10
5.	Metode	16

Resumé

Der er gennemført en opfølgning på det tidligere kasseeftersyn, der blev publiceret i januar 2017. Kasseeftersynet fra 2017 havde til formål at afdække eventuelle udgiftspolitiske og styringsmæssige udfordringer på it-området. Dette kasseeftersyn fra 2018 skal belyse, hvordan tilstanden på it-området er i dag.

Kasseeftersynet er gennemført med afsæt i tre delområder: statens samlede it-omkostninger, statens it-projekter med budget over 5 mio. kr. og statens kritiske it-systemer. Kasseeftersynets resultater er alene baseret på indrapporteringer fra statslige myndigheder. Data er således selvrapporeret og behæftet med en vis usikkerhed.

Dette kasseeftersyn afdækker en tilstand på området, som i store træk afspejler kasseeftersynet fra 2017. Resultaterne viser, at arbejdet med at løfte det statslige it-områdes udfordringer er et længerevarende arbejde, der nødvendiggør fortsat fokus og prioritering hos alle ministerområder. Regeringens strategi, *Et solidt it-fundament – Strategi for it-styring i staten*, indeholder en række initiativer, der vil bidrage til at løse nogle af de svære udfordringer, som staten står over for på it-området.

It-omkostninger

Staten bruger ca. 7 mia. kr. om året på it, hvilket er samme niveau som ved kasseeftersynet 2017. Den nuværende registrering af udgifterne er fortsat fordelt på få, overordnede kategorier, som ikke giver et tilstrækkeligt indblik i, hvad midlerne bruges på, og som ikke understøtter styring og prioritering på it-området.

It-projekter

Der er indrapporteret 183 igangværende it-projekter med et budget på over 5 mio. kr., hvilket er 10 projekter flere end sidst. Tilsammen har disse it-projekter et budget på ca. 7,7 mia. kr. over en længere årrække, hvilket er knap 2 mia. kr. mere end ved sidste kasseeftersyn. Forskellen kan skyldes, at der nu er flere store it-projekter i porteføljen.

It-systemer

På baggrund af indrapporteringen er det estimeret, at staten samlet set har ca. 3800-it-systemer, hvilket er ca. 500 færre end sidst. Faldet kan til dels skyldes en ændring af opgørelsesmetoden i kasseeftersynet. Af de 3800 systemer er 377 it-systemer af myndighederne vurderet som kritiske for statens virke eller for samfundet som helhed. Sidst var tallet 428. Faldet i antallet af kritiske systemer skyldes til dels en overflytning af en række kritiske systemer til Udbetaling Danmark. Det vurderes desuden, at 117 af de kritiske it-systemer har en utilstrækkelig systemtilstand, som øger risikoen for nedbrud og kompromittering. Antallet var 157 i 2017. For hovedparten af de pågældende systemer er der igangsat tiltag, der skal forbedre den utilstrækkelige systemtilstand.

1. Indledning

Der er udført et kasseeftersyn af det statslige it-område. Kasseeftersynet omfatter de samlede it-omkostninger, it-projekter over 5 mio. kr. og kritiske it-systemer.

1.1 Indledning

Der er foretaget en opfølgning på kasseeftersynet fra januar 2017 til afdækning af tilstanden på det statslige it-område i dag. Formålet med kasseeftersynet er at afdække eventuelle udgiftspolitiske og styringsmæssige udfordringer på it-området. Kasseeftersynet tager afsæt i tre delområder:

- De samlede omkostninger på det statslige it-område
- Statens it-projekter over 5 mio. kr.
- Statens kritiske it-systemer

It-omkostninger

De samlede it-omkostninger omfatter alle omkostninger på it-området, herunder omkostninger til både it-projekter og eksisterende it-systemer. Kasseeftersynet giver et opdateret økonomisk indblik i det statslige it-område, sammensætningen af it-projektporteføljen samt tilstanden på de kritiske it-systemer. Der rettes fokus mod kritiske it-systemer, der er i en utilstrækkelig tilstand.

It-projekter og it-systemer

I undersøgelsen defineres et it-projekt som en midlertidig organisation, der etableres for at udvikle eller i væsentlig grad tilpasse ét eller flere it-systemer. Et it-system defineres som et digitalt produkt, der understøtter en eller flere forretningsprocesser.

Kasseeftersynet er alene baseret på indrapporterede data fra alle ministerområder. Data er selvrapporteret og er behæftet med en vis usikkerhed. Den anvendte metode er nærmere beskrevet i kapitel 5.

Dette kasseeftersyn afdækker en tilstand på området, som i store træk afspejler kasseeftersynet fra 2017. Den primære ændring fra kasseeftersynet 2017 ses ved it-projekternes budgetstørrelse og antallet af it-systemer. Kasseeftersynet viser, at det er et løbende og længerevarende arbejde at håndtere udfordringerne på området. Det er derfor nødvendigt, at samtlige ministerområder fortsat prioriterer indsatsen.

På baggrund af udfordringerne, som blev afdækket i det første kasseeftersyn fra 2017, lancerede Regeringen *Et solidt it-fundament – Strategi for it-styring i staten*, som med en række konkrete initiativer adresserer udfordringerne. Resultaterne fra

dette nye kasseeftersyn understreger, at der forsat er et udtalt behov for strategien, herunder blandt andet at få sat fokus på, at ledelsen i alle statslige myndigheder skal have bedre styr på deres it-portefølje.

2. It-omkostninger

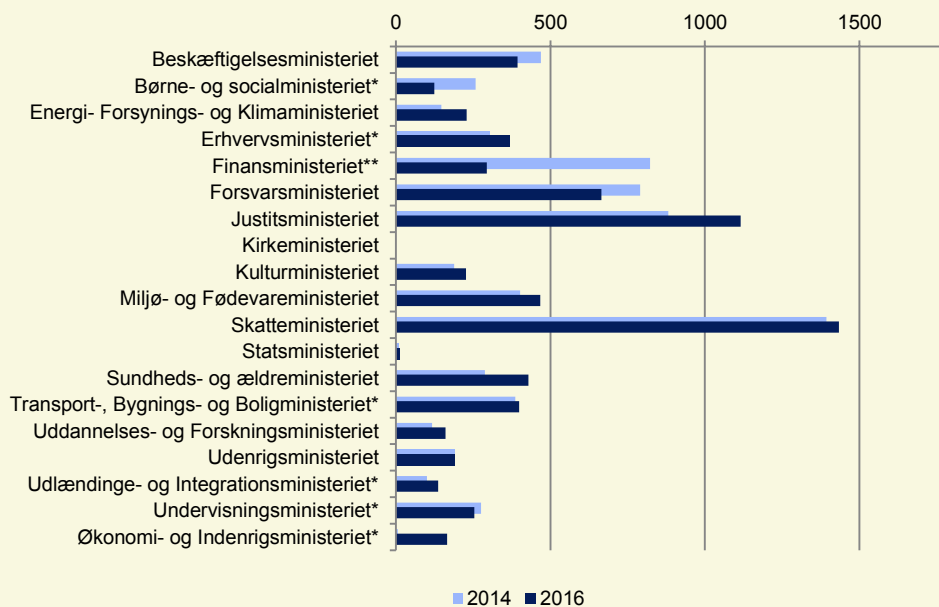
Staten bruger ca. 7 mia. kr. om året på it. Den nuværende registrering af udgifterne er stadig fordelt på få, overordnede kategorier, som giver et meget begrænset indblik i, hvad midlerne bruges på, og som ikke understøtter styring og prioritering på området.

2.1 It-omkostninger i staten

Staten bruger samlet set ca. 7 mia. kr. om året på it.¹ Det er ca. det samme niveau som ved sidste kasseeftersyn. Der er stor forskel på omfanget af midler, der bliver brugt på de enkelte ministerområder. En betydelig andel af de samlede omkostninger bliver således anvendt på et mindre antal ministerområder. Således blev godt halvdelen af it-omkostningerne i staten brugt på Skatteministeriets, Justitsministeriets og Forsvarsministeriets områder, *jf. figur 2.1*.

Figur 2.1

Sammenligning af it-omkostninger i 2016 og 2014 fordelt på ministerområder, mio. kr.



¹ It-omkostninger består af omkostninger til drift og vedligeholdelse af it-systemer og it-netværk samt omkostninger til it-udvikling inkl. afskrivninger – og omfatter både interne og eksterne omkostninger.

*Disse ministerområder er inden dataindsamlingsperioden blevet ressortomlagt. Det påvirker de totale it-omkostninger.

**De indtægtsdækkede omkostninger til Statens IT er blevet fordelt ud på de respektive ministerområder.

I figur 2.1. er data fra kasseeftersynet 2018 sammenholdt med det tidligere kasseeftersyn fra 2017. Sammenligningen bygger på regnskabstal for det på daværende tidspunkt senest afsluttede regnskabsår, hvilket var hhv. 2016 og 2014. Som det fremgår af figuren, er fordelingen af it-omkostninger mellem ministerområder stort set den samme.

To primære faktorer påvirker dog forskellen i it-omkostninger fra kasseeftersynet 2017 til dette kasseeftersyn. For det første er it-omkostninger afholdt af Statens IT ved dette kasseeftersyn blevet fordelt ud på de enkelte ministerområder. Disse indtægtsdækkede omkostninger er derfor ikke længere udelukkende registreret for Finansministeriet, hvor Statens IT hører under, men for de respektive ministerområder, som betaler for de pågældende ydelser. Der er alene tale om en ændring i måden at opgøre it-omkostninger på ved dette kasseeftersyn, og der er således ikke sket en ændring af opgørelsespraksissen i staten. Ændringen giver et mere retvisende billede af fordelingen af it-omkostninger sammenlignet med det forrige kasseeftersyn. Ændringen betyder, at opgørelsen af it-omkostninger for Finansministeriet falder en del, mens de øvrige ministerområder stiger en smule. For det andet er en del af ministerområderne blevet ressortomlagt i perioden, hvilket har også påvirket deres opgørelse af totale it-omkostninger.

Den nuværende registrering af it-udgifter i statens kontoplan er fortsat fordelt på få, overordnede kategorier, som ikke har en it-faglig relevans eller understøtter styringen af området. Den nuværende registrering giver således alene et meget groft overblik over fordelingen af udgifter på området. Det er samtidig vanskeligt at få et overblik over hvor mange udgifter, der eksempelvis anvendes til henholdsvis drift, vedligehold og udvikling. Det kan gøre det vanskeligt at afgøre hvilke prioriteringer, der er nødvendige og fremadrettet vil give den største værdi. *Et solidt it-fundament – Strategi for it-styring i staten* har som et indsatsområde at skabe transparens og indblik i myndighedernes it-omkostninger via en ensartet metode for opgørelsen af it-udgifter.

3. It-projekter

Der er 183 igangværende it-udviklingsprojekter med et budget over 5 mio. kr. i staten. Disse it-projekter har et samlet budget på ca. 7,7 mia. kr.

3.1 Overblik over it-projekter i staten

Kasseeftersynet giver et overblik over statens portefølje af it-projekter, dvs. investeringsprojekter, der omfatter enten nyudvikling eller væsentlig tilpasning af standard it-løsninger, eller omfatter væsentlig tilpasning af allerede eksisterende it-løsninger. På baggrund af myndighedernes indrapporteringer estimeres det samlede antal it-projekter i staten at være 817 - et fald på 58 it-projekter siden sidste kasseeftersyn². Selvom der er færre it-projekter generelt i staten, er antallet over 5. mio. kr. dog steget.

Af de indmeldte it-projekter har 183 it-projekter et budget over 5 mio. kr., hvilket er 10 flere end sidst, *jf. tabel 3.1*. Det samlede budget for disse projekter estimeres til ca. 7,7 mia. kr. fordelt over perioden fra 2009 til 2027. Tallet dækker derfor over det totale beløb investeret i it-projekter, der løber i den givne periode. Det er en samlet stigning på knap 2 mia. kr. siden kasseeftersynet 2017. Forskellen kan til dels skyldes, at der nu er flere store projekter i porteføljen, som øger det samlede budget for it-projekter.

Tabel 3.1

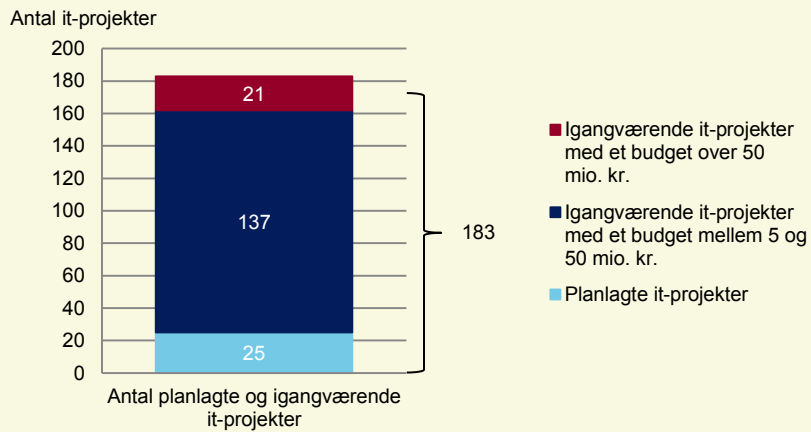
Udvikling i antal planlagte og igangværende it-projekter med et budget over 5 mio. kr.

	Kasseeftersyn 2017	Kasseeftersyn 2018
It-projekter >5 mio.	173 it-projekter	183 it-projekter
It-projektbudget	5,8 mia. kr.	7,7 mia. kr.

Blandt de 183 it-projekter med et budget over 5 mio. kr. har myndighederne angivet, at 25 it-projekter er under planlægning. Hertil kommer 137 igangværende it-projekter med et budget mellem 5 og 50 mio. kr. og 21 igangværende it-projekter med et budget over 50 mio. kr., *jf. figur 3.1*.

² Estimatet for det samlede antal it-projekter er opgjort ud fra det interval af it-projekter, som myndighederne har angivet.

Figur 3.1
Antal planlagte og igangværende it-projekter med et budget over 5 mio. kr.



De 21 igangværende it-projekter med et budget over 50 mio. kr. tegner sig tilsammen for omkostninger på ca. 4,1 mia. kr. Til sammenligning udgør de 137 igangværende it-projekter med et budget mellem 5 og 50 mio. kr. omkostninger for i alt ca. 2,2 mia. kr., mens de 25 it-projekter under planlægning tegner sig for omkostninger på samlet 1,3 mia. kr.

4. It-systemer

Staten har samlet set ca. 3800 it-systemer, hvoraf 377 it-systemer vurderes som kritiske for statens virke eller for samfundet som helhed. Heraf har 117 kritiske it-systemer en utilstrækkelig systemtilstand, hvilket øger risikoen for nedbrud og kompromittering. For hovedparten er der igangsat tiltag, der skal forbedre den utilstrækkelige systemtilstand.

4.1 Overblik over it-systemer i staten

På baggrund af myndighedernes indrapportering estimeres det, at staten i øjeblikket samlet set har ca. 3800 it-systemer. Det er ca. 500 færre end ved sidste kasseeftersyn, jf. tabel 4.1. Forskellen kan til dels skyldes en ændring af opgørelsesmetoden i kasseeftersynet. Myndighederne har i dette kasseeftersyn skullet indrapportere ét tal for antallet af deres systemer for at gøre opgørelsen mere præcis. Sidste gang havde myndighederne kun mulighed for at angive et bredt interval. Tallene er udelukkende selvrapporterede og behæftet med en vis usikkerhed.

Tabel 4.1

Udvikling i overblikket over it-systemer i staten

	Kasseeftersyn 2017	Kasseeftersyn 2018
Totalt antal it-systemer	Ca. 4200 it-systemer	Ca. 3800 it-systemer
Kritiske it-systemer	428 kritiske it-systemer	377 kritiske it-systemer
Systemer i utilstrækkelig tilstand	157 systemer i utilstrækkelig tilstand	117 systemer i utilstrækkelig tilstand
Systemer for hvilke, der er påbegyndt tiltag til forbedring af utilstrækkelig tilstand	135 ud af 157	88 ud af 117

En del af it-systemerne kan karakteriseres som kritiske systemer. Myndighederne er blevet bedt om at oplyse:

- *Forretningskritiske it-systemer*, hvor driftsforstyrrelser kan medføre, at størstedelen af myndighedens medarbejdere ikke kan udføre deres arbejde, eller at

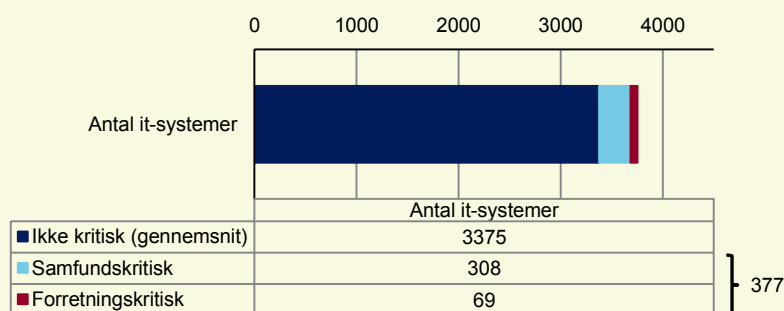
myndigheden vanskeligt kan overholde sine forvaltningsmæssige forpligtelser.

- *Samfundskritiske it-systemer*, som enten er vigtige for den nationale sikkerhed eller for kritisk infrastruktur, hvor misbrug af data vil have store konsekvenser, eller hvor driftsforstyrrelser kan have stor betydning for økonomien i staten eller for mange borgere eller virksomheder.

Myndighederne har samlet set angivet, at der er 377 kritiske it-systemer i staten, hvoraf 308 vurderes som samfundskritiske, og 69 vurderes som forretningskritiske, jf. figur 4.1. En overvejende del af de samfundskritiske systemer er også forretningskritiske.

Samlet set er der 51 færre kritiske systemer sammenlignet med sidste kasseeftersyn, jf. tabel 4.1. En del af dette fald skyldes, dels at en række kritiske systemer er overflyttet til Udbetaling Danmark, som ikke indgår i analysen, og dels usikkerhed i opgørelsen.

Figur 4.1
Statens it-systemer fordelt på kritikalitet



4.2 Systemtilstand på kritiske it-systemer i staten

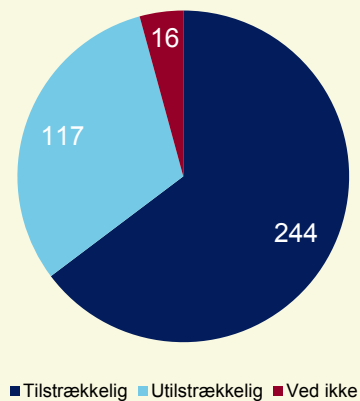
Kasseeftersynet har kortlagt systemtilstanden for de kritiske it-systemer i staten. It-systemer i utilstrækkelig tilstand har en øget risiko for ustabil drift, nedbrud eller kompromittering. For både forretnings- og samfundskritiske it-systemer gælder det, at der vil være betydelige konsekvenser forbundet med eksempelvis større nedbrud. Samtidig kan it-systemer med en utilstrækkelig systemtilstand vanskeliggøre en fortsat digitalisering og løbende tilpasning til ændrede vilkår i samfundet.

Teknisk tilstand

Ved et it-systems tekniske tilstand menes i hvilken grad, at it-systemets tekniske komponenter (applikation og it-infrastruktur) er robuste. Ved robust forstås, at it-systemet teknisk set er vedligeholdt og ikke baserer sig på forældede teknologier, så det kan drives på et niveau, der – set i forhold til it-systemets kritikalitet – sikrer forsyningen.

Myndighederne har for deres kritiske it-systemer svaret på parametre, der kan afdække om systemerne har en øget risiko for større nedbrud og kompromittering. På baggrund af myndighedernes svar er der blandt statens 377 kritiske it-systemer 117 it-systemer, der befinder sig i en utilstrækkelig systemtilstand, *jf. figur 4.2*.³

Figur 4.2
Systemtilstand for kritiske it-systemer



Siden kasseeftersynet 2017 har der været en bevægelse i it-systemer i utilstrækkelig systemtilstand, *jf. tabel 4.2*. Tabellen viser tilgangen og afgang af systemer i

³ Et kritisk it-system er i opgørelsen angivet til at have en utilstrækkelig systemtilstand, såfremt myndigheden har svaret ”ja” til en eller flere af de adspurgte parametre.

perioden. Bevægelsen i tallene fra kasseeftersynet 2017 og dette kasseeftersyn viser, at det er et løbende arbejde at forbedre systemtilstanden, og at det således er et område, som fortsat behøver prioritering hos hvert enkelt ministerområde.

Tabel 4.2

Bevægelse i systemer i utilstrækkelig systemtilstand siden sidst

Tilgang	<p>19 eksisterende kritiske systemer, som ikke var i utilstrækkelig systemtilstand ved sidste kasseeftersyn, er nu angivet til at være i utilstrækkelig systemtilstand.</p> <p>26 nye systemer, der ikke var indmeldt ved sidste kasseeftersyn, er nu angivet til at være i utilstrækkelig systemtilstand.</p>
Status quo	72 systemer i utilstrækkelig systemtilstand ved sidste kasseeftersyn er stadig angivet til at være i utilstrækkelig systemtilstand.
Afgang	21 systemer, som var angivet til at være i utilstrækkelig systemtilstand ved sidste kasseeftersyn, er nu angivet til at være i tilstrækkelig systemtilstand.

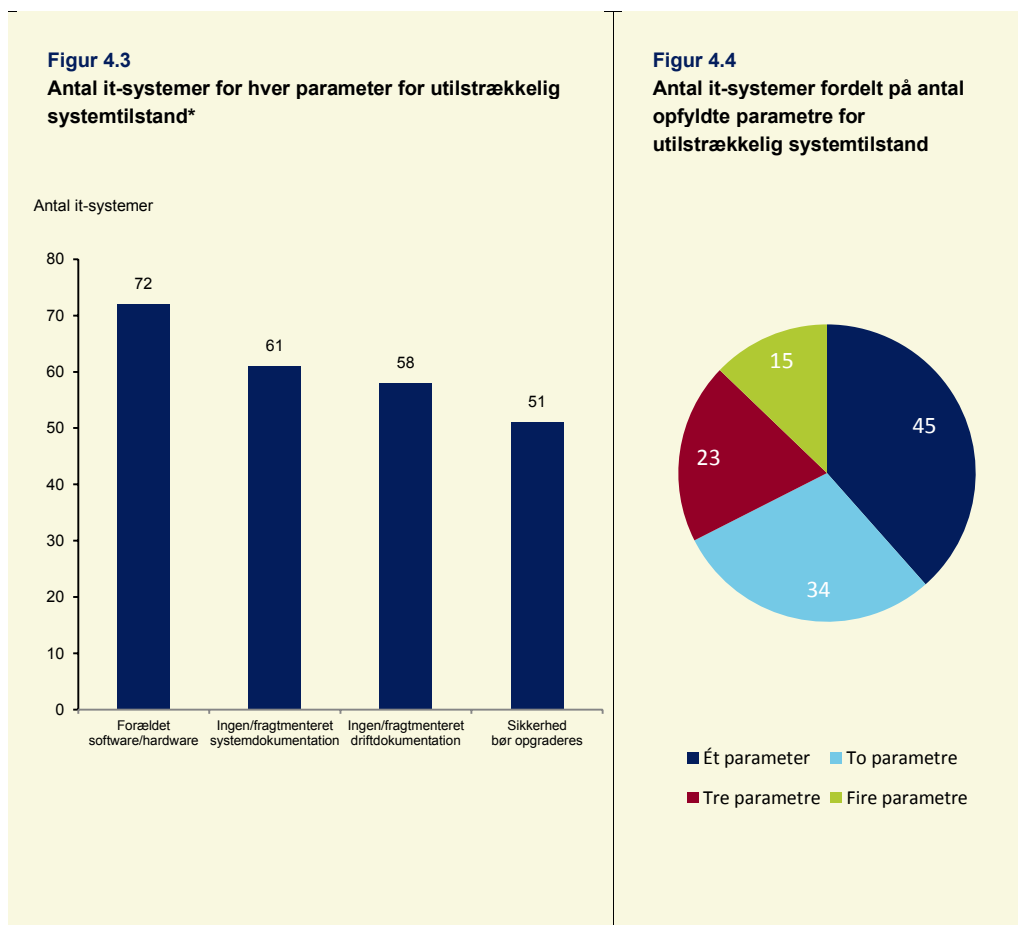
Note: 64 it-systemer som tidligere var i utilstrækkelig systemtilstand optræder ikke længere på listen over statslige it-systemer

Et solidt it-fundament – Strategi for it-styring i staten, har som et indsatsområde at understøtte en mere effektiv og ansvarlig styring af it-systemer i staten. Med strategien indføres en statslig model for styring af it-systemporteføljer. Modellen skal hjælpe statslige myndigheder til at få et bedre overblik over egen it-systemportefølje. På baggrund af overblikket skal myndighedernes øverste ledelse udarbejde en it-handlingsplan, hvori identificerede udfordringer i it-systemporteføljen skal adresseres, ligesom der skal fastlægges strategiske mål for udviklingen af it-systemporteføljen.

Myndighedernes indrapporteringer viser, at udfordringen forbundet med it-systemernes tilstand varierer i omfang. Et it-system kan være i utilstrækkelig tilstand på flere måder, som det fremgår af de fire parametre i figur 4.3. Det kan bestå af forældet software eller hardware, det kan have ingen eller fragmenteret drifts- eller systemdokumentation, og endeligt kan sikkerheden være på et niveau, der kræver opgradering. Et givent it-systems tilstand kan være utilstrækkelig på ét eller flere af disse parametre samtidig.

Størstedelen af de kritiske it-systemer er karakteriseret ved to eller flere af disse 4 parametre *jf. figur 4.4*. For 15 kritiske it-systemer er alle fire parametre angivet. Der er således forskel på, hvad en utilstrækkelig systemtilstand dækker over – og dermed også på, hvad der skal til for at adressere problematikken.

Antallet af kritiske it-systemer, som er karakteriseret ved hver af de fire parametre, er vist i figur 4.3. Figur 4.4 viser antallet af kritiske it-systemer, der er karakteriseret ved henholdsvis en, to, tre eller fire af parametrene.

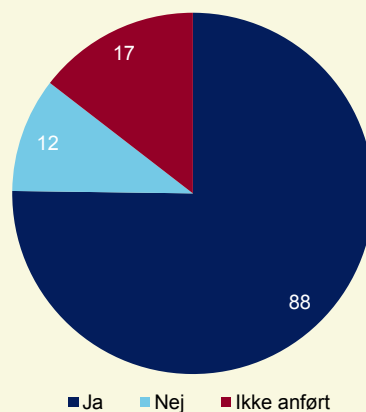


* Det samme it-system kan optræde i flere søjler.

4.3 Håndtering af utilstrækkelig systemtilstand

Myndighederne har angivet, hvorvidt der er igangsat tiltag, der skal udbedre den utilstrækkelige systemtilstand for de pågældende kritiske it-systemer. Resultaterne viser, at der for 88 af de 117 kritiske it-systemer med en utilstrækkelig systemtilstand er igangsat tiltag, der skal forbedre den utilstrækkelige systemtilstand, *jf. figur 4.5*. Karakteren af tiltagene, og hvor lang tid de vil tage, er ikke angivet i undersøgelsen.

Figur 4.5
Tiltag igangsat på kritiske it-systemer med utilstrækkelig systemtilstand



5. Metode

Kasseeftersynets resultater er baseret på indrapporteringer fra statslige myndigheder. Data er selvrapporteret og er behæftet med en vis usikkerhed.

6.1 Metode

Der er i efteråret 2017 udsendt spørgeskemaer til alle ministerområder, hvor myndighederne er blevet bedt om at indrapportere en række informationer om deres it-omkostninger, it-projekter over 5 mio. kr. og kritiske it-systemer.

Der er modtaget besvarelser fra 19 ministerier med i alt 105 underliggende myndigheder. Selvejende institutioner er ikke medtaget i kasseeftersynet. Resultaterne er baseret på myndighedernes selvrapporterede data og vurderinger, og er behæftet med en vis usikkerhed. Usikkerheden vurderes dog ikke at ændre ved kortlægningens konklusioner.

fm.dk