

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite

0026 Oslo

Deres ref

Vår ref

Dato

25/504-3

18. februar 2025

Spørsmål fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende rammeavtaler i staten

Jeg viser til brev fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité datert 11. februar 2025. I brevet stilles følgende spørsmål:

1. Kan statsråden redegjøre for hvordan rammeavtaler inngått av departementene og underliggende etater følges opp, for å sikre korrekt etterlevelse av anskaffelsesregelverket?
2. Kan statsråden redegjøre for hvorfor eksisterende IT-plattform for Utenriksdepartementet ikke kan videreføres, og om det er nødvendig å be eksterne konsulenter lage en ny plattform for en svært høy pris?

Svaret på spørsmål 2 er skrevet i samarbeid med forsvarsministeren som følge av at Forsvarsdepartementet (FD) og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) er programeiere for og styrer Program for felles IKT-løsninger i departementsfellesskapet i fellesskap.

Svar på spørsmål én:

Innledningsvis ønsker jeg å redegjøre for ansvarsfordelingen på anskaffelsesområdet. Nærings- og fiskeridepartementet er fagdepartement for offentlige anskaffelser og har overordnet ansvar for lovverket for offentlige anskaffelser i offentlig sektor. Dette inkluderer Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sitt arbeid på området. Den enkelte offentlige oppdragsgiver er ansvarlig for å gjennomføre anskaffelser i henhold til lovverket.

DFD har gjennom Statens innkjøpssenter ansvar for innkjøpsavtaler på vegne av statlige virksomheter innenfor utvalgte innkjøpsområder. Det er i dag fellesavtaler i kategoriene

kontor, reise og IKT. Kontraktsoppfølgingen gjennomføres på overordnet nivå av Statens innkjøpssenter, mens den enkelte virksomhet som benytter avtalene har ansvaret for egne bestillinger og leveranser. Statens innkjøpssenter har ikke fellesavtaler for konsulenttjenester.

DFD har også ansvaret for Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) som inngår og forvalter felles rammeavtaler for departementsfellesskapet (ikke underliggende etater¹), inkludert koordinering av avtaler i regi av Statens innkjøpssenter.

Anskaffelsesmiljøet i DSS bistår også departementsfellesskapet med juridisk og merkantil rådgivning i forbindelse med anskaffelser og kontraktsoppfølging.

Jeg tolker spørsmål 1 dithen at det handler om rammeavtaler for departementsfellesskapet og ikke staten som helhet (jf. artikkelen i Aftenposten om rammeavtale for konsulentformidling). Det videre svaret er derfor rettet mot felles rammeavtaler som er inngått og forvaltes av DSS og Departementenes digitaliseringsorganisasjon (DIO) på vegne av departementsfellesskapet.

DSS har policy, rutiner og retningslinjer for hvordan anskaffelsene skal gjennomføres for å sikre at anskaffelsesregelverket følges. I tillegg har DSS rutiner for kontraktsforvaltning for å sikre at kontraktene etterleves, og internkontroll av både anskaffelser og kontraktsforvaltning. Departementene forvalter selv rammeavtaler som er inngått av det enkelte departement.

Rammeavtaler som omfatter hele departementsfellesskapet, er kostnadseffektivt og bidrar til bedre avtalevilkår enn om departementene inngår avtaler enkeltvis. De økonomiske rammene for de enkelte rammeavtalene er erfaringsbasert og fastsettes i dialog med de departementene som ønsker å bruke avtalene. Denne avtalestrukturen gir imidlertid enkelte utfordringer med løpende kontroll av uttak på avtalene, ettersom det er flere departementer som gjør uttakene. Dette håndteres i dag gjennom rapporteringskrav som stilles til leverandørene. Basert på praksis og erfaring med ulike avtalestrukturer vurderer DSS fortløpende behov for endring i leverandøroppfølging og eventuelle andre tiltak som kan styrke kontrollen med uttak på avtalene.

Departementene ble 21. oktober 2024 varslet av DSS, om at samlet forbruk av rammeavtale for konsulentbruk på IKT-området hadde oversteget maksimal økonomisk ramme på 600 mill. kroner. For denne rammeavtalen mottok DSS statusrapporter fra leverandøren hver 6. måned. Som følge av høyt uttak på avtalen mellom rapporteringstidspunktene ble det ikke tidnok oppdaget at avtalen ville bli oversteget i løpet av høsten 2024. DSS hadde på dette tidspunktet allerede satt i gang et arbeid for å få på plass en ny rammeavtale med forventet signering innen mars 2025. Arbeidet med inngåelse av ny rammeavtale ble intensivert så langt det var praktisk mulig. Ny avtale ble signert av DIO 25. januar 2025. Ansvaret for avtalen ble flyttet fra DSS til DIO da IKT-miljøet til DSS ble en del av DIO ved DIOs opprettelse 1. januar 2025.

¹ Utenom 22. julisenteret, Departementenes digitaliseringsorganisasjon og DSS selv.

Umiddelbart etter at DSS og departementene som brukte avtalen fikk kjennskap til overforbruk av avtalen, ble det iverksatt tiltak for å redusere bruken av avtalen til et absolutt minimum. Departementene og DSS så seg imidlertid nødt til å videreføre konsulentoppgaver som var helt nødvendig for å opprettholde driften og sikkerheten på IKT-plattformene til departementene. Det ble også vurdert som nødvendig å opprettholde et minimumsnivå av aktivitet i utviklingsprosjektene slik at disse ikke skulle stoppe opp. En stans i utviklingsprosjektene, ville forårsaket vesentlige forsinkelser som igjen ville ført til høye merkostnader og en utfordrende sikkerhetssituasjon for departementene.

Det er satt i gang flere kompenserende tiltak for at overforbruk på felles rammeavtaler ikke skal skje igjen:

- I den nye rammeavtalen for konsulentmegling plikter leverandøren hver måned å sende DIO en rapport over hvor mye som er fakturert totalt under rammeavtalen.
- I tillegg stilles det krav til leverandøren om en digital kundeportal som skal gi tilgang til informasjon og tjenester, og ha rapporteringsmuligheter som skal gi oversikt over aktive avrop på avtalen m.m.
- DSS skal gå gjennom og vurdere kontraktsoppfølgingen av fellesavtaler, og skal foreslå eventuelle forbedringstiltak til DFD. Dette er et oppdrag gitt i tildelingsbrev for 2025.

Svar på spørsmål to:

Program for felles IKT-løsninger i departementsfellesskapet er styrt av Forsvarsdepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet i fellesskap, jf. Prop. 18. S (2022-2023).

I dag er det fire ulike IKT-plattformer i bruk i departementsfellesskapet: plattformene til FD/SMK, JD, UD og plattformen som benyttes av resten av departementene (som ble driftet av DSS). Fra 1. januar 2025 driftes de tre siste av DIO. Dette er lite hensiktsmessig både fra et teknisk og økonomisk perspektiv. Det er svært dyrt og krevende å opprettholde og sikre tre ulike plattformer til samme høye standard. I tillegg øker angrepsflatene mot departementene når man har flere ulike plattformer. Plattformen som ble driftet av DSS ble utsatt for et svært alvorlig dataangrep sommeren 2023. Dette medfører en usikkerhet og et ytterligere behov for å snarest mulig få etablert en ny felles IKT-plattform.

Programmets mål er å bistå i å etablere en ny IKT-virksomhet og legge til rette for en felles digital plattform for applikasjoner og løsninger og for lagring og behandling av ugradert og skjermingsverdig ugradert informasjon. Plattformen vil tas i bruk av alle departementene, Statsministerens kontor og utenriktjenesten og være særlig innrettet mot å ivareta digital sikkerhet tilpasset fremtidens trusselbilde. Programmet er organisert med en programleder og underliggende prosjekter. Det er etablert et programstyre som i dag består av DFD, FD, Utenriksdepartementet (UD), Justis- og beredskapsdepartementet og Statsministerens kontor. DIO og DSS er observatører i programstyret.

Arbeidet med å samle departementenes IKT-miljøer og IKT-løsninger har pågått i flere år. Det ble utarbeidet en konseptvalgutredning i 2017. I 2021 ble det startet et forprosjekt. Dette ledet fram til program for felles IKT-tjenester i departementsfellesskapet (programmet), som ble kvalitetssikret (KS2) i 2022. Mot slutten av 2022 fastsatte Stortinget en kostnadsramme på 1,4 mrd. kroner inkl. mva., jf. behandlingen av Prop. 18 S (2022-2023). Programmets tekniske målbilde var å videreutvikle IKT-plattformen som ble driftet av DSS. Etter dataangrepet mot IKT-plattformen til DSS sommeren 2023, var ikke dette målbildet lenger mulig å gjennomføre. Programmet ble derfor nødt til å utrede en ny løsning som var gjenstand for ekstern kvalitetssikring sommeren 2024. Stortinget fastsatte høsten 2024 ny kostnadsramme på 2,24 mrd. kroner inkl. mva., jf. behandlingen av FDs Prop. 1. S (2024-2025). Endringen i kostnadsrammen skyldtes i hovedsak dataangrepet 2023.

For å sikre at programmet følges opp tilstrekkelig på kostnad og tid, er det lagt opp til jevnlig kvalitetssikringer med ekstern kvalitetssikrer gjennom programperioden. Det har fram til nå være gjennomført tre kvalitetssikringer, og det planlegges for en fjerde. DFD og FD har stram styring av programmet både på tid og kostnad, iht. den nye planen etter dataangrepet. Den første leveransen var etableringen av DIO 1. januar 2025. DIO består av de tidligere IKT-miljøene til DSS, JD og UD.

Ett av hovedmålene til programmet er å etablere det man kaller en skjermingsverdig ugradert plattform for å sørge for at departementene alltid vil ha tilgang til sikre digitale tjenester. Det må presiseres at det ikke tidligere er utarbeidet ugradert skjermingsverdige plattformer i Norge. En skjermingsverdig ugradert løsning vil sammen med graderte løsninger levert av Statens graderte plattformtjenester (SGP), som er en etat underlagt FD, gi departementene sikre digitale tjenester i alle deler av krisespekteret.

Etter dataangrepet sommeren 2023 ble flere alternative løsninger vurdert, siden IKT-plattformen som ble driftet av DSS ikke lenger egnet seg som utgangspunkt for ny løsning. Ett av disse alternativene var gjenbruk av løsningen til UD som en mulig ny felles løsning. Dette alternativet ble vurdert å være dyrere, mer risikabelt og ta lengre tid å utvikle enn å bygge en ny felles løsning. Av denne grunnen ble ikke dette alternativet med i det endelige beslutningsgrunnlaget. Løsningen til UD er tilpasset UD, og den egner seg ikke som en løsning for flere individuelle kunder, som departementene er. Den nye løsningen som skal utvikles er en grunnleggende sikker og moderne plattform som vil være designet for å kunne håndtere alle departementene, og deres felles og individuelle behov.

Flere komponenter fra løsningen til UD vil likevel kunne gjenbrukes i ny løsning, og viktige erfaringer og kompetanse knyttet til arbeidet med utenriktjenestene og utenriksstasjonene er tatt med inn i arbeidet med ny løsning. Nettverksinfrastrukturen fra plattformen som betjener utenriksstasjonene vil også videreføres. Likeledes vil erfaringer og enkeltkomponenter fra plattformene til JD og DSS kunne gjenbrukes i ny felles IKT-plattform.

De tidligere IKT-organisasjonene (og nå DIO) er ikke bemannet for å gjennomføre komplekse utviklingsprosjekter av denne størrelsen. Slike utviklingsprosjekter krever

kapasitet og spisskompetanse som ikke var tilgjengelig i de tidligere IKT-organisasjonene. Uansett hvilken løsning som ble valgt ville det derfor være behov for å innhente ekstern kompetanse.

Etableringen av en ny sikker IKT-plattform for departementsfellesskapet er et midlertidig og komplekst utviklingsprosjekt. Det ville vært vanskelig og lite lønnsomt for staten å ansette ressursene som kreves for et slikt arbeid i faste stillinger. DIO vil bidra med ressurser inn i programmet der det er hensiktsmessig og forsvarlig for å kunne opprettholde driften av dagens plattformer.

Med hilsen



Karianne Oldernes Tung