FOLKETINGET
STATSREVISORERNE

FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Oktober 2023
– 1/2023

Rigsrevisionens beretning afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger

Porteføljestyring af statens kritiske it-systemer

1/2023

Beretning om

porteføljestyring af statens kritiske it-systemer

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2023

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Erhvervsministeren, justitsministeren, udlændinge- og integrationsministeren, børne- og undervisningsministeren, klima-, energi- og forsyningsministeren og finansministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2024.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2022, som afgives i februar 2024.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala	
Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:
Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:
Stibo Complete lager og logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
kundeservice@stibocomplete.com
http://www.stibocomplete.dk

ISSN 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-821-4

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om porteføljestyring af statens kritiske it-systemer

Statslige myndigheder har ansvaret for, at deres it-systemer er vedligeholdt, opdaterede og sikre. Det gælder i særdeleshed de it-systemer inden for fx sundheds-, transport- og finanssektoren, der er kritiske, fordi nedbrud kan have store konsekvenser for borgere, virksomheder, myndigheder og samfundet som helhed.

Siden 2018 har statslige myndigheder skullet anvende en obligatorisk model for porteføljestyring af it-systemer. Modellen er udarbejdet af Finansministeriet og foreskriver, at myndighederne hvert 3. år skal kortlægge alle deres it-systemer, herunder samfunds- og forretningskritiske systemer. Myndighederne skal på den baggrund udarbejde en handlingsplan med prioritering og beskrivelse af de udfordringer, som kortlægningen har vist. Handlingsplanen danner udgangspunkt for myndighedernes review ved Statens It-råd.

I denne beretning vurderes det, om Erhvervsministeriet, Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet samt Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har haft en tilfredsstillende porteføljestyring af deres kritiske it-systemer i perioden november 2018 - januar 2023.

Statsrevisorerne finder, at de statslige myndigheders porteføljestyring af deres kritiske it-systemer ikke har været helt tilfredsstillende. Kortlægningen af de kritiske it-systemer har ikke i alle tilfælde givet et tilstrækkeligt grundlag for strategiske beslutninger om, hvilke systemer der skal forbedres.

Statsrevisorerne og Rigsrevisionen har i flere beretninger påpeget, at der var problemer med statens it-sikkerhed og de kritiske it-systemers tilstand. På den baggrund finder Statsrevisorerne det positivt, at statslige myndigheder generelt er blevet bedre til at kortlægge deres kritiske it-systemers tilstand.

Statsrevisorerne

9. oktober 2023

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Serdal Benli
Lars Christian Lilleholt*
Monika Rubin

* Statsrevisor Lars Christian Lilleholt har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.

Statsrevisorerne finder det dog bekymrende, at myndighederne i den seneste kortlægning selv har vurderet, at ca. en fjerdedel af deres kritiske it-systemer er i utilfredsstillende teknisk tilstand.

Statsrevisorerne har bl.a. hæftet sig ved disse undersøgelsesresultater:

- 5 ud af 11 myndigheder har i deres seneste kortlægning af de kritiske it-systemers tilstand ikke svaret klart på alle spørgsmål om systemernes tilstand - spørgsmål, som efter Rigsrevisionens opfattelse er meget væsentlige, fx om sikkerhedsopdateringer er implementeret.
- I 4 udvalgte myndigheders handlingsplaner er det prioriteret, hvilke initiativer til forbedring af it-systemer de vil arbejde med, men der er ikke afsat resurser til gennemførelsen eller opsat målbare succeskriterier.
- De 4 udvalgte myndigheder har rapporteret til Statens It-råd om fremdriften på initiativerne, men der er ikke rapporteret om alle initiativer.

Statsrevisorerne bemærker, at der er indikationer i Rigsrevisionens undersøgelse på, at den obligatoriske model for porteføljestyring giver anledning til usikkerheder, fx om, hvad der er et kritisk it-system.

Statsrevisorerne skal på den baggrund også bede finansministeren om en redegørelse for, hvilke overvejelser og initiativer denne beretning giver anledning til. Finansministeren bør i den forbindelse indhente en udtalelse herom fra Statens It-råd.

Indholdsfortegnelse

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 8. Erhvervsministeriet, § 11. Justitsministeriet, § 14. Udlændinge- og Integrationsministeriet, § 20. Børne- og Undervisningsministeriet og § 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

I undersøgelsesperioden november 2018 - januar 2023 har der været følgende ministre:

Erhvervsministeriet:
Rasmus Jarlov: juni 2018 - juni 2019
Simon Kollerup: juni 2019 - december 2022
Morten Bødskov: december 2022 -

Justitsministeriet:
Søren Pape Poulsen: november 2016 - juni 2019
Nick Hækkerup: juni 2019 - maj 2022
Mattias Tesfaye: maj 2022 - december 2022
Peter Hummelgaard: december 2022 -

Udlændinge- og Integrationsministeriet:
Inger Støjberg: juni 2015 - juni 2019
Mattias Tesfaye: juni 2019 - maj 2022
Kaare Dybvad Bek: maj 2022 -

Børne- og Undervisningsministeriet:
Merete Riisager: november 2016 - juni 2019
Pernille Rosenkrantz-Theil: juni 2019 - december 2022
Mattias Tesfaye: december 2022 -

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet:
Lars Christian Lilleholt: juni 2015 - juni 2019
Dan Jørgensen: juni 2019 - december 2022
Lars Aagaard: december 2022 -

Beretningen har i udkast været forelagt alle 5 ministerier, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Statslige it-systemer løser en række væsentlige opgaver inden for bl.a. finanssektoren, retssystemet, sundhedsvæsenet og transportsektoren. Systemerne udgør ofte kritisk infrastruktur – ikke kun for statens opgaveløsning, men også for samfundet som helhed – og nedbrud kan have stor betydning for myndigheder, borgere og virksomheder. Det er derfor vigtigt, at statslige myndigheder har overblik over deres kritiske it-systemers tilstand, da myndighederne har ansvaret for, at systemerne er vedligeholdt, opdaterede og sikre.

Rigsrevisionen har i flere tidligere beretninger konstateret, at der var problemer med statens kritiske it-systemers tilstand og med it-sikkerheden generelt. Rigsrevisionen har derfor selv taget initiativ til denne undersøgelse i oktober 2022 for at vurdere myndighedernes arbejde med deres systemporteføljer, hvilket bl.a. er nødvendigt for at undgå sikkerhedsproblemer.

2. Finansministeriet indførte i 2018 en obligatorisk model for porteføljestyring af statslige it-systemer. Det skete bl.a. på baggrund af "Et solidt it-fundament, Strategi for it-styring i staten" fra 2017, hvori regeringen konstaterede, at der var stor forskel på niveauet af modenhed blandt de statslige myndigheders it-organisationer, og at flere myndigheder manglede resurser, kompetencer og erfaring med at udvikle og vedligeholde deres kritiske it-systemer. Derudover viste Finansministeriets kasseeftersyn i 2017 og 2018, at der var udfordringer med de kritiske it-systemers tilstand.

Modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer indebærer, at myndighederne hvert 3. år skal kortlægge alle deres it-systemer, herunder de samfunds- og forretningskritiske. Kortlægningen skal give myndighederne et overblik over, hvor mange kritiske it-systemer de har, og hvilken tilstand systemerne er i. På den baggrund udarbejder myndighederne en handlingsplan, der har til formål at prioritere og løse de udfordringer, der er identificeret i kortlægningen.

Statens It-råd konstaterede i 2021, at myndighederne fortsat manglede at kortlægge knap 15 % af deres samfundskritiske og knap 30 % af deres forretningskritiske it-systemer. It-rådet konstaterede endvidere, at en væsentlig del af myndighedernes kritiske it-systemer var i utilfredsstillende teknisk tilstand.

Model for porteføljestyring af statslige it-systemer
Det er obligatorisk for myndigheder med årlige it-omkostninger over 30 mio. kr. og/eller myndigheder, der varetager samfundskritiske it-systemer, at anvende model for porteføljestyring af statslige it-systemer.

Kritiske it-systemer
Model for porteføljestyring af statslige it-systemer indeholder 3 kategorier af it-systemer: samfundskritiske systemer, forretningskritiske systemer og ikke-kritiske systemer. De 2 førstnævnte kategorier udgør tilsammen de kritiske it-systemer. Det er den enkelte myndigheds opgave at kategorisere sine egne systemer.

Statens It-råd
I 2011 nedsatte regeringen Statens It-projektråd (nu Statens It-råd) med topledere fra offentlige og private virksomheder. It-rådet rådgiver myndighederne om styringen af it-projekter og om it-systemporteføljestyringen gennem risikovurderinger og reviews.

3. Formålet med undersøgelsen er derfor at vurdere, om myndighedernes porteføljestyring af deres kritiske it-systemer har været tilfredsstillende.

Undersøgelsen omfatter 11 myndigheder fordelt på 5 ministerier, som har gennemført kortlægningen og har været i review ved It-rådet 2 gange. Det drejer sig om Erhvervsstyrelsen, Finanstilsynet og Søfartsstyrelsen (under Erhvervsministeriet), Civilstyrelsen, Domstolsstyrelsen og Kriminalforsorgen (under Justitsministeriet), Geodatastyrelsen, Danmarks Meteorologiske Institut og Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur (under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet) samt Børne- og Undervisningsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet. I dele af undersøgelsen indgår 4 myndigheder, som Rigsrevisionen har udvalgt blandt de 11.

Hovedkonklusion

Myndighedernes porteføljestyring af deres kritiske it-systemer er ikke helt tilfredsstillende. Konsekvensen er, at myndighedernes strategiske prioriteringer og investeringer i at forbedre systemernes tilstand kan være baseret på et usikkert grundlag.

Myndighedernes kortlægninger giver ikke i alle tilfælde et tilstrækkeligt overblik over deres kritiske it-systemers tilstand

Undersøgelsen viser, at myndighederne generelt er blevet bedre til at kortlægge alle deres kritiske it-systemers tilstand. Resultatet af myndighedernes seneste kortlægninger viser dog bl.a., at myndighederne selv vurderer, at ca. en fjerdedel af deres kritiske it-systemer er i utilfredsstillende teknisk tilstand.

Det fremgår af 5 af de 11 myndigheders seneste kortlægninger, at myndighederne har anvendt svar som "ved ikke" og "0" på mindst 1 ud af 3 spørgsmål, der efter Rigsrevisionens opfattelse er så væsentlige, at myndighederne bør kunne besvare dem klart. Spørgsmålene omfatter fx, om alle relevante sikkerhedsopdateringer er implementerede.

De udvalgte myndigheders handlingsplaner understøtter ikke deres arbejde med de kritiske it-systemer i tilstrækkelig grad

Undersøgelsen viser, at de 4 udvalgte myndigheder i deres handlingsplaner har prioriteret, hvilke it-systemer de vil arbejde med. Myndighederne har dog i meget begrænset omfang opstillet initiativer i deres handlingsplaner, som de kan følge op på. I myndighedernes seneste handlingsplaner er det kun ca. 30 % af initiativerne, der har målbare succeskriterier, og kun for ca. 20 % af initiativerne har myndighederne afsat ressurser til dem.

Flere af myndighederne har oplyst, at de ikke afsætter resurser til initiativer, der skal løses internt. De udvalgte myndigheder har desuden oplyst, at det er vanskeligt at afsætte resurser til initiativer, der skal gennemføres om 2-3 år, da de økonomiske rammer i de fleste tilfælde besluttes fra år til år. Det fremgår af model for porteføljestyring af statslige it-systemer, at myndighederne for hvert initiativ skal beskrive det forventede resursetræk. Dette er nødvendigt for at sikre, at myndighederne har de nødvendige resurser til at gennemføre initiativerne fra deres handlingsplaner.

De udvalgte myndigheder har i de fleste tilfælde fulgt op på fremdriften i handlingsplanernes initiativer

Undersøgelsen viser, at de 4 udvalgte myndigheder generelt har rapporteret til It-rådet om fremdriften i initiativerne. Myndighederne har dog ikke i alle tilfælde rapporteret på hvert initiativ.

1.2. Baggrund

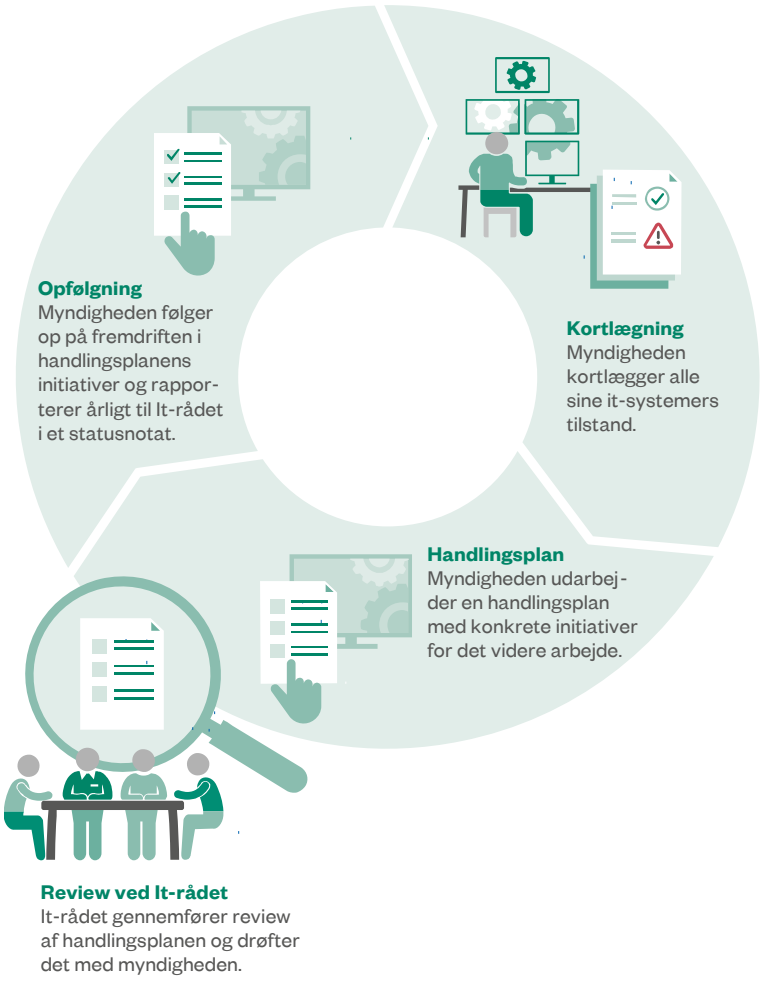
"Statens Digitaliseringsstrategi, 2022"
Det fremgår bl.a. af digitaliseringsstrategien, at staten skal accelerere digitaliseringen og løse de nuværende problemer på it-området, så staten har et stærkt fundament for den fremtidige udvikling.

4. Staten bruger ifølge Økonomistyrelsen ca. 10 mia. kr. årligt på at udvikle, drifte og vedligeholde it-systemer. Statens udgifter til it stiger støt, og det fremgår af statens digitaliseringsstrategi, at regeringen ønsker at accelerere digitaliseringen yderligere, bl.a. for at styrke velfærden og den grønne omstilling. Kravene til, hvad it-systemer skal kunne, stiger ligeledes. Dette gælder ikke kun i forhold til systemernes funktioner og hurtighed, men også i forhold til fx it-sikkerhed og systemernes behandling af persondata. Implementeringen af databeskyttelsesforordningen er et eksempel på de øgede krav.

Økonomistyrelsen og Digitaliseringsstyrelsen
Økonomistyrelsen overtog ansvaret for model for porteføljestyring af statslige it-systemer fra Digitaliseringsstyrelsen ved ressortændringerne i december 2022. Når vi refererer til modellen, omtaler vi den derfor som Økonomistyrelsens model, selv om modellen i en stor del af undersøgelsesperioden har været forankret i Digitaliseringsstyrelsen.

5. Statslige myndigheders arbejde med at vedligeholde deres kritiske it-systemer skal følge Økonomistyrelsens model for porteføljestyring af statslige it-systemer. Modellen indeholder en 3-årig cyklus, hvor myndighederne skal kortlægge deres it-systemer og udarbejde en handlingsplan på baggrund heraf. Figur 1 viser modellens 3-årige cyklus.

Figur 1
Den 3-årige cyklus i model for porteføljestyring af statens it-systemer



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af "Vejledning til model for porteføljestyring af statslige it-systemer".

Det fremgår af figur 1, at den enkelte myndighed starter med at kortlægge sine it-systemers tilstand. Som udgangspunkt for kortlægningen vurderer myndigheden, hvilke af deres it-systemer der er henholdsvis samfundskritiske, forretningskritiske og ikke-kritiske. Dernæst kortlægger myndigheden sine it-systemer ved at besvare en række fastlagte spørgsmål for alle systemerne og besvare en række uddybende spørgsmål for de samfundskritiske systemer. Kortlægningen omfatter bl.a. en række vurderingsspørgsmål, og modellen anbefaler derfor, at myndigheden udarbejder egne retningslinjer for at sikre en ensartet besvarelse af disse spørgsmål. Kortlægningens formål er således både at give myndigheden et godt overblik over sin it-systemportefølje og over udfordringerne heri.

Samfunds- og forretningskritiske it-systemer

Samfundskritiske it-systemer er i modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer defineret som systemer, hvor driftsforstyrrelser kan resultere i væsentlige udfordringer for samfundet som helhed, fx i form af økonomiske tab eller sikkerhedstrusler.

Forretningskritiske it-systemer er defineret som systemer, hvor driftsforstyrrelser kan resultere i, at myndigheden ikke kan udføre sin funktion eller overholde sine forpligtelser.

På baggrund af kortlægningen udarbejder myndigheden en handlingsplan, der skal beskrive, hvordan myndigheden strategisk vil prioritere sit arbejde med porteføljen af it-systemer. Handlingsplanen skal derfor give overblik over, hvilke it-systemer myndigheden vil fokusere sin indsats på. Handlingsplanen skal endvidere operationalisere dette arbejde i konkrete initiativer med afslutningsdatoer, succeskriterier og resurser, så myndigheden efterfølgende kan følge fremdriften.

Dernæst gennemgår myndigheden et review ved It-rådet, som tager udgangspunkt i handlingsplanen. Ved dette review deltager myndighedens øverste ledelse, og myndigheden får en række anbefalinger, der kan give anledning til justeringer af handlingsplanen. Myndigheden udarbejder dernæst årligt et statusnotat til It-rådet. Notatet beskriver fremdriften i handlingsplanen og implementeringen af anbefalingerne, inden processen påbegyndes på ny efter 3 år. It-rådet kan bede myndigheden udarbejde en ny kortlægning og handlingsplan, inden de 3 år er gået, hvis It-rådet vurderer, at det er nødvendigt.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

6. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om myndighedernes porteføljestyring af deres kritiske it-systemer har været tilfredsstillende.

7. Det fremgår af budgetvejledningens pkt. 2.2.18.3, at myndigheder, som har årlige it-omkostninger over 30 mio. kr., eller som varetager samfundskritiske it-systemer, skal følge model for porteføljestyring af statens it-systemer. Myndighederne har ansvaret for, at deres systemer er vedligeholdt, opdaterede og sikre, og modellen skal støtte den enkelte myndighed i at skabe overblik over sin systemporteføljes tilstand, så myndigheden har viden om eventuelle problemer og kan planlægge og prioritere sin indsats strategisk.

8. Vi undersøger i afsnit 2.1, om myndighedernes kortlægninger giver overblik over deres kritiske it-systemers tilstand. Kortlægningen skal omfatte alle myndighedernes kritiske it-systemer og skal indeholde alle de relevante oplysninger om systemerne. Derudover følger vi op på, om myndighederne har fulgt modellens anbefaling om at udarbejde egne retningslinjer til brug for deres kortlægninger.

Vi undersøger i afsnit 2.2, om myndighedernes handlingsplaner understøtter deres arbejde med de kritiske it-systemer. Det skal fremgå af myndighedernes handlingsplaner, hvilke systemer myndighederne har prioriteret at arbejde videre med, og myndighederne bør have opstillet initiativer i deres handlingsplaner, som de kan følge op på. Myndighederne skal for hvert initiativ angive det forventede færdiggørelsestidspunkt, succeskriterier, og om der er opgjort og afsat de forventede resurser til gennemførelse af initiativet.

Endelig undersøger vi i afsnit 2.3, om myndighederne har fulgt op på fremdriften i handlingsplanernes initiativer. Myndighederne skal årligt rapportere til It-rådet om fremdriften for hvert initiativ.

Beretningens revisionskriterier uddybes i kapitel 2 og i bilag 1.

Metode

9. Undersøgelsen er primært baseret på dokumentgennemgang. For at understøtte revisionen har vi holdt møder med de 11 myndigheder, med medlemmer af It-rådet og med It-rådets sekretariat, der er placeret i Økonomistyrelsen.

10. Vi har gennemgået dokumentation fra de 11 myndigheder, der indgår i undersøgelsen. Dokumentationen omfatter bl.a. myndighedernes kortlægninger, handlingsplaner og statusnotater til It-rådet. For de 4 myndigheder, der indgår i afsnit 2.2 og 2.3, har vi efterspurgt og gennemgået yderligere dokumentation vedrørende handlingsplanerne og de initiativer, som myndighederne har opstillet heri.

11. It-rådet kan som nævnt bede myndighederne udarbejde en ny kortlægning og handlingsplan, inden de 3 år er gået, hvis It-rådet vurderer, at det er nødvendigt. Denne mulighed har It-rådet benyttet sig af over for Kriminalforsorgen, som derfor bl.a. har udarbejdet én handlingsplan mere end de øvrige myndigheder, der indgår i undersøgelsen. Når vi i beretningen henviser til myndighedernes 2. handlingsplan, er det for Kriminalforsorgen deres seneste (3.) handlingsplan, vi henviser til.

12. Undersøgelsen er primært baseret på myndighedernes egne vurderinger, som myndighederne har foretaget og rapporteret til It-rådet på baggrund af kravene i modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer. Rigsrevisionen har ikke foretaget en vurdering af myndighedernes systemer eller af systemernes tilstand.

13. Økonomistyrelsen har løbende videreudviklet modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer. Modellens krav til myndighederne er derfor på flere områder blevet justeret, siden modellen blev implementeret, bl.a. på baggrund af tilbagemeldinger fra de myndigheder, der indgår i denne undersøgelse. De rammer, der ligger til grund for myndighedernes kortlægninger, har derfor ændret sig i undersøgelsesperioden. Modellen blev bl.a. justeret i 2022, hvor antallet af spørgsmål, som myndighederne skulle besvare for hvert system, blev reduceret fra ca. 80 til ca. 25.

Derudover stillede modellen tidligere krav om, at myndighederne skulle lave en liste over alle deres it-systemer og som minimum kortlægge tilstanden for de kritiske. Modellen stiller nu krav om, at myndighederne skal kortlægge tilstanden for alle deres systemer.

I det omfang, myndighederne *har* udarbejdet lister i henhold til det tidligere krav, har vi undersøgt, om myndighederne har kortlagt tilstanden for de kritiske systemer, der fremgår af listerne. Vi har anvendt denne metode for alle myndighedernes 1. kortlægning og for 4 af myndighedernes 2. kortlægning (Børne- og Undervisningsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Erhvervsstyrelsen og Søfartsstyrelsen). De resterende 7 myndigheder har vi bedt oplyse, om deres 2. kortlægning omfatter alle kritiske it-systemer.

14. Undersøgelsens fokus er på kvaliteten af myndighedernes arbejde med at forbedre systemernes tilstand snarere end at foretage en sammenligning af resultaterne ved henholdsvis 1. og 2. kortlægning.

15. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

16. Undersøgelsen omfatter perioden fra november 2018 til og med januar 2023.

17. Undersøgelsen omfatter alene samfunds- og forretningskritiske systemer, da disse er de vigtigste systemer. Modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer har i hele modellens levetid stillet krav om, at myndighederne skal kortlægge disse systemer. Af sikkerhedshensyn henviser vi ikke til specifikke systemer i beretningen. Da myndighederne har få samfundskritiske systemer, skelner vi af sikkerhedshensyn heller ikke mellem forretningskritiske og samfundskritiske it-systemer i undersøgelsen. I stedet behandler vi systemerne under fællesbetegnelsen kritiske it-systemer.

18. Undersøgelsen omfatter myndighedernes arbejde inden for rammerne af modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer. Flere myndigheder har oplyst, at deres porteføljestyring også omfatter andre styringsdokumenter og styringsværktøjer end dem, der indgår i modellen. I det omfang, at myndighedernes porteføljestyring ikke er afspejlet i myndighedernes arbejde inden for den obligatoriske model, er denne styring ikke omfattet af undersøgelsen.

19. Beretningen omfatter 11 myndigheder. Myndighederne er udvalgt, fordi de er underlagt modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer, jf. budgetvejledningen, og fordi de havde været i review ved It-rådet 2 gange ved undersøgelsens start.

20. Afsnit 2.2 og 2.3 omfatter Domstolsstyrelsen og Kriminalforsorgen (under Justitsministeriet) og Geodatastyrelsen og Danmarks Meteorologiske Institut (under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet). Vi har udvalgt de 4 myndigheder fra de ministerier, der havde flest kritiske systemer i utilfredsstillende tilstand ved 1. kortlægning målt på ét eller flere af følgende parametre: teknisk tilstand, forretningsunderstøttelse, dokumentation og viden samt sikkerhed. Vi har foretaget udvælgelsen på denne måde, da vi forventer, at forbedringspotentialet her er størst, hvilket bør være afspejlet i myndighedernes handlingsplaner og initiativer. Den metode, vi har brugt til udvælgelsen, er yderligere beskrevet i bilag 1.

21. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Myndighedernes porteføljestyring af deres kritiske it-systemer

22. Dette kapitel handler om myndighedernes porteføljestyring af deres kritiske it-systemer. Vi har undersøgt myndighedernes kortlægning af deres kritiske it-systemer, myndighedernes handlingsplaner for deres kritiske it-systemer og myndighedernes opfølgning på fremdriften i handlingsplanernes initiativer.

2.1. Myndighedernes kortlægning af deres kritiske it-systemer

23. Vi har undersøgt, om myndighedernes kortlægninger giver overblik over deres kritiske it-systemer. Det har vi gjort ved at undersøge, om:

- *Myndighederne har kortlagt alle deres kritiske it-systemers tilstand.*
  Det er et krav, at myndighederne kortlægger tilstanden for alle deres kritiske it-systemer. Vi har derfor gennemgået, om myndighedernes kortlægninger indeholder alle deres kritiske it-systemer.

- *Myndighedernes kortlægninger omfatter alle de relevante oplysninger.*
  Det er et krav, at myndighederne for hvert af deres kritiske it-systemer skal besvare en række obligatoriske spørgsmål, bl.a. vedrørende systemets sikkerhed, økonomi og dokumentation.

  Myndighedernes besvarelse af de obligatoriske spørgsmål er systemunderstøttet. Dette medfører, at det bliver tydeligt, hvis ét eller flere spørgsmål ikke er besvaret. I praksis besvarer myndighederne derfor alle spørgsmålene. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at myndighedernes besvarelser skal bidrage til at skabe et godt overblik over systemporteføljen. Vi har derfor gennemgået, om myndighedernes kortlægninger omfatter alle de relevante oplysninger.

- *Myndighederne har udarbejdet egne retningslinjer e.l., som understøtter deres kortlægning af kritiske it-systemer.*
  Det er en anbefaling, at myndighederne udarbejder egne retningslinjer til brug for de vurderinger, som myndigheden skal foretage i forbindelse med kortlægningen. Vi har derfor gennemgået, om myndighederne har fulgt anbefalingen.

I denne del af undersøgelsen indgår 11 myndigheder.

24. Undersøgelsen viser, at myndighedernes kortlægninger ikke i alle tilfælde giver et tilstrækkeligt overblik over myndighedernes kritiske it-systemers tilstand. Myndighederne er dog generelt blevet bedre til at kortlægge alle deres kritiske it-systemers tilstand. Resultatet af myndighedernes seneste kortlægning viser bl.a., at myndighederne selv vurderer, at ca. en fjerdedel af deres kritiske it-systemer er i utilfredsstillende teknisk tilstand. Børne- og Undervisningsministeriet er den eneste myndighed, der ikke har kortlagt tilstanden for alle de systemer, som ministeriet har angivet som kritiske til It-rådet ved 2. kortlægning. Ministeriet har oplyst, at ministeriet nu kan se, at ministeriet ved indrapporteringen til It-rådet har anvendt en anden definition af kritiske systemer end modellens og derfor har inkluderet ikke-kritiske systemer på sin liste. Ministeriet vil fremadrettet anvende modellens definition.

Størstedelen af de 11 myndigheder har anvendt svar som "ved ikke" og "0" i kortlægningen af deres kritiske it-systemers tilstand. Det gør det uklart, om disse kortlægninger omfatter alle relevante oplysninger. Rigsrevisionen kan på baggrund af disse myndigheders dokumentation ikke vurdere, om myndighederne mangler oplysninger om deres kritiske it-systemer, eller om deres "ved ikke"- og "0"-svar dækker over andre forhold.

Det fremgår af 5 af de 11 myndigheders kortlægninger, at myndighederne også har anvendt svar som "ved ikke" og "0" på mindst 1 ud af 3 væsentlige spørgsmål, fx om alle relevante sikkerhedsopdateringer er implementeret. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at disse spørgsmål er så væsentlige, at myndighederne bør kunne besvare dem klart.

Af de 11 myndigheder er det kun Børne- og Undervisningsministeriet, der har fulgt modellens anbefaling om at udarbejde egne retningslinjer, der kan bidrage til at ensarte vurderingen af systemerne.

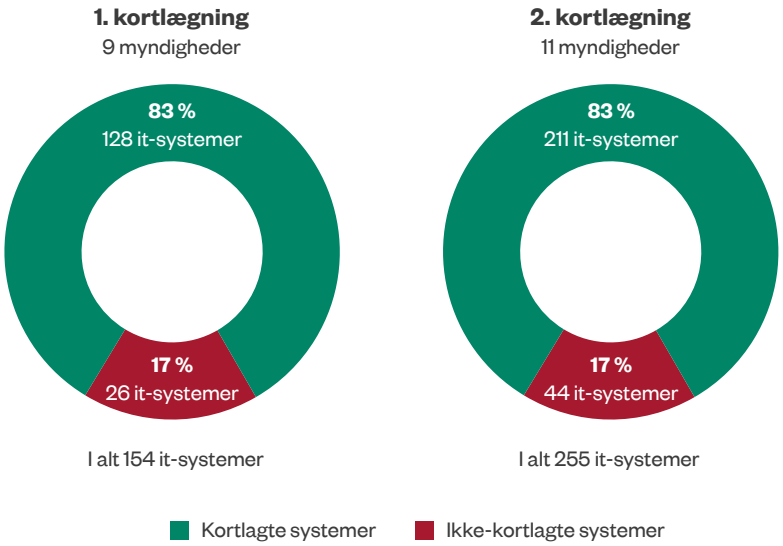
Vi gennemgår og uddyber undersøgelsens resultater i de følgende afsnit.

Myndighedernes kortlægning af deres kritiske systemers tilstand

25. Vi har undersøgt, om myndighederne har kortlagt alle deres kritiske it-systemers tilstand.

26. Undersøgelsen viser, at myndighederne samlet set ikke har kortlagt alle deres kritiske it-systemers tilstand. Figur 2 viser resultatet af vores undersøgelse heraf.

Figur 2
Andel kortlagte kritiske it-systemer ved 1. og 2. kortlægning



Note: I vores undersøgelse af 1. kortlægning indgår kun 9 af de 11 myndigheder, da det for 2 myndigheder ikke har været muligt at undersøge, om de har kortlagt alle deres kritiske it-systemers tilstand. Det skyldes, at det kun fremgår af kortlægningen, men ikke af myndighedernes lister over deres systemer, hvilke systemer der er kritiske.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dokumentation fra de 11 myndigheder.

Det fremgår af figur 2, at myndighederne samlet set ikke har kortlagt tilstanden for 17 % af deres kritiske it-systemer ved både 1. og 2. kortlægning. Andelen af systemer, der ikke er kortlagt, er altså uændret samlet set fra 1. til 2. kortlægning, mens antallet af systemer er steget.

27. Undersøgelsen viser, at det ved 1. kortlægning var Børne- og Undervisningsministeriet, Domstolsstyrelsen og Civilstyrelsen, der ikke havde kortlagt tilstanden for alle deres kritiske it-systemer. Det var især Børne- og Undervisningsministeriet og Domstolsstyrelsen, der ved 1. kortlægning ikke havde kortlagt alle deres systemer. De 2 myndigheder har oplyst, at de i forbindelse med deres 1. kortlægning var med til at afprøve modellen. De var på den baggrund i dialog med Økonomistyrelsen om deres fremgangsmåde og gav efterfølgende Økonomistyrelsen input til det videre arbejde med at udforme modellen.

Ved 2. kortlægning var det kun Børne- og Undervisningsministeriet, der ikke havde kortlagt alle sine kritiske it-systemers tilstand. Ministeriet manglede efter 2. kortlægning i henhold til indrapporteringen til It-rådet at kortlægge tilstanden for 44 af sine 84 kritiske it-systemer.

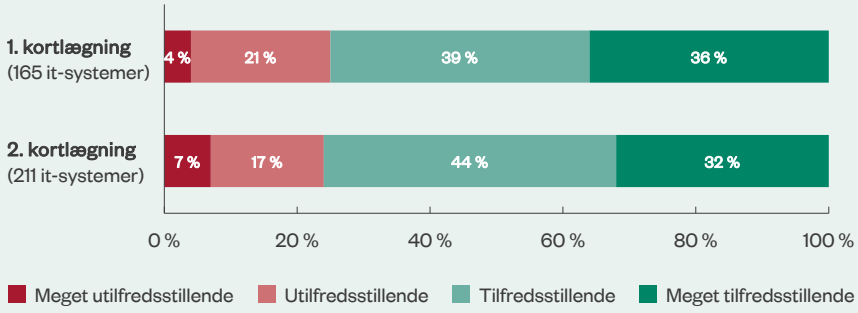
Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet har defineret en række systemer som kritiske i deres oplysninger til It-rådet, selv om de ikke er kritiske ifølge modellens definitioner af samfunds- og forretningskritiske systemer. Ministeriet har oplyst, at hvis ministeriet havde anvendt modellens definitioner, så havde ministeriet haft 18 kritiske systemer, som alle er kortlagt. Endelig har ministeriet oplyst, at ministeriet fremadrettet vil anvende modellens definitioner af samfunds- og forretningskritiske it-systemer.

28. Boks 1 viser resultatet af de 11 myndigheders vurdering af it-systemernes tekniske tilstand ved 1. og 2. kortlægning.

Boks 1

Myndighedernes vurdering af it-systemernes tekniske tilstand ved 1. og 2. kortlægning

Vi har gennemgået de 11 myndigheders kortlægninger og på den baggrund opgjort myndighedernes vurdering af systemernes tekniske tilstand.



Note: Figuren omfatter alle 11 myndigheders vurderinger af deres kortlagte kritiske it-systemers tekniske tilstand. Antallet af systemer i 1. kortlægning i denne figur (165) er derfor højere end antallet i figur 1 (128).

Resultatet viser, at myndighederne både ved 1. og 2. kortlægning vurderer, at ca. en fjerdedel af deres kritiske it-systemer var i "meget utilfredsstillende" eller "utilfredsstillende" teknisk tilstand. Der er tale om henholdsvis 35 systemer ved 1. kortlægning og 51 systemer ved 2. kortlægning. Alle myndighederne har it-systemer, som de vurderer er i utilfredsstillende teknisk tilstand både ved 1. og 2. kortlægning. En utilfredsstillende teknisk tilstand kan bl.a. betyde, at myndighederne har begrænsede muligheder for at videreudvikle, skalere eller integrere systemerne.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dokumentation fra de 11 myndigheder.

Myndighedernes oplysninger om systemerne i kortlægningen

29. Vi har undersøgt, om myndighedernes kortlægninger omfatter alle de relevante oplysninger.

"Ved ikke"- og "0"-svar

"Ved ikke"-svar bruger vi som en samlet betegnelse for svar, hvor myndighederne har svaret fx "ved ikke", "ej registreret" og "ikke opgjort".

Vi bruger "0"-svar som en samlet betegnelse for svar på økonomispørgsmål, hvor myndighederne fx har svaret "0", "1" og "kan ikke udskilles".

30. Undersøgelsen viser, at størstedelen af de 11 myndigheder har anvendt svar som "ved ikke" og "0" i kortlægningen af deres kritiske systemers tilstand. Det gør det uklart, om disse kortlægninger omfatter alle relevante oplysninger. Myndighederne har samlet set givet ét eller flere "ved ikke"- og "0"-svar (e.l.) for ca. 60 % af deres systemer ved 1. kortlægning og for ca. 25 % af deres systemer ved 2. kortlægning. 7 af de 11 myndigheder har anvendt denne type svar ved 2. kortlægning. Især Domstolsstyrelsen, Søfartsstyrelsen og Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur har anvendt denne type svar for en større andel af deres systemer. For Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur er der dog kun tale om "0"-svar.

Flere af de 7 myndigheder har oplyst, at deres "ved ikke"-svar ikke nødvendigvis betyder, at de mangler oplysninger, men at svaret kan dække over andre forhold. Fx har enkelte myndigheder oplyst, at nogle "ved ikke"-svar er udtryk for, at myndighedernes egentlige svar er for nuanceret til, at svaret kan afgives inden for modellens rammer. I et andet eksempel har en myndighed oplyst, at svaret dækker over, at myndigheden er usikker på, om myndigheden fremadrettet ønsker at anvende det pågældende system. For så vidt angår økonomispørgsmålene har myndighederne for nogle af deres "0"-svar oplyst, at der reelt er tale om, at myndighederne ikke har den type udgifter til systemet (fx investeringsomkostninger). I andre tilfælde har myndighederne oplyst, at de ikke har kunnet opgøre udgifterne på den måde, modellen påkræver, fx fordi det ikke var muligt at udskille oplysninger om bestemte systemer fra større systemkomplekser.

Der er således eksempler på, at myndighedernes "ved ikke"- og "0"-svar ikke er udtryk for manglende oplysninger, men i stedet dækker over andre forhold. Når myndighederne anvender disse typer svar i deres kortlægninger, er det derfor uklart, hvad svarene betyder. Vi kan heller ikke på baggrund af myndighedernes dokumentation vurdere, om myndighedernes "ved ikke"- og "0"-svar er et udtryk for manglende oplysninger, eller dækker over andre forhold. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at myndighedernes brug af "ved ikke"- og "0"-svar giver dem et dårligere grundlag for at kunne prioritere strategisk på baggrund af deres kortlægninger.

31. Det kan på baggrund af opgørelserne se ud, som om myndighederne er blevet bedre til at tilvejebringe de relevante oplysninger om systemerne. Modellen er dog som nævnt blevet justeret i perioden mellem de 2 kortlægninger, og myndighederne skulle ved 2. kortlægning besvare færre spørgsmål. Vi har derfor undersøgt udviklingen fra 1. til 2. kortlægning med udgangspunkt i de eneste 3 spørgsmål, der indgår i begge kortlægninger, og hvor modellen giver mulighed for at svare "ved ikke" og "0". Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at der er tale om væsentlige spørgsmål, som myndighederne bør kunne besvare klart. De 3 spørgsmål fremgår af boks 2.

Boks 2

Væsentlige spørgsmål, som indgår både i 1. og 2. kortlægning

Der er 3 spørgsmål, som indgår i begge kortlægninger, og hvor det er muligt at svare "ved ikke" eller "0". De 3 spørgsmål er:

1. Er dokumentationen i al væsentlighed retvisende for it-systemets nuværende tilstand?
2. Er alle relevante sikkerhedsopdateringer og patches implementeret?
3. Hvad er de samlede årlige it-omkostninger til it-systemet?

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra "Model for porteføljestyring af statslige it-systemer".

Væsentlige spørgsmål

Retvisende dokumentation er bl.a. med til at sikre, at myndighedernes viden om systemerne er aktuel og fyldestgørende. Det er derfor vigtigt, at myndighederne ved, om deres dokumentation for systemerne er retvisende.

Sikkerhedsopdateringer og patches er bl.a. med til at sikre informationssikkerhed og privatlivsbeskyttelse. Det er derfor vigtigt, at myndighederne ved, om alle relevante sikkerhedsopdateringer og patches er implementeret.

Samlede it-omkostninger
Overblik over de samlede omkostninger er bl.a. med til at sikre, at myndighederne kan styre systemporteføljen effektivt og strategisk. Det er derfor vigtigt, at myndighederne har overblik over de samlede årlige udgifter til systemerne.

Vores gennemgang viser, at myndighederne samlet set har angivet et "ved ikke"- eller "0"-svar på mindst ét af de 3 spørgsmål for ca. 8 % af deres kritiske it-systemer ved 1. kortlægning og for ca. 15 % ved 2. kortlægning. Dermed er andelen af systemer, hvor myndighederne samlet set har givet et "ved ikke"- eller "0"-svar til de 3 spørgsmål, fordoblet fra 1. til 2. kortlægning. Det peger på, at der ved 2. kortlægning fortsat er en del oplysninger, der er forbundet med uklarhed.

5 af de 11 myndigheder har anvendt "ved ikke"- og "0"-svar ved 2. kortlægning på de væsentlige spørgsmål. Det er især Domstolsstyrelsen og Søfartsstyrelsen, der har anvendt denne type svar for en større andel af deres systemer.

Myndighedernes retningslinjer for kortlægningen af deres kritiske it-systemer

32. Vi har undersøgt, om myndighederne har udarbejdet egne retningslinjer e.l., som understøtter myndighedernes kortlægning.

33. Undersøgelsen viser, at det kun er Børne- og Undervisningsministeriet, der har udarbejdet egne retningslinjer, som understøtter ministeriets kortlægning. De resterende 10 myndigheder har ikke fulgt modellens anbefaling om at udarbejde egne retningslinjer for besvarelsen af vurderingsspørgsmålene. Størstedelen af myndighederne har oplyst, at de har bestræbt sig på at sikre en ensartet besvarelse af kortlægningsspørgsmålene på anden vis, fx gennem workshops og koordinationsmøder.

Enkelte myndigheder har oplyst, at de anser Økonomistyrelsens vejledning som tilstrækkelig i forhold til at kunne udarbejde deres kortlægning. Disse myndigheder vurderer således, at modellens anbefaling om at udarbejde egne retningslinjer for at sikre ensartede vurderinger af systemerne ikke er relevant for dem.

34. Boks 3 beskriver indholdet af Børne- og Undervisningsministeriets retningslinjer.

Boks 3

Børne- og Undervisningsministeriets retningslinjer for kortlægningen

Børne- og Undervisningsministeriets retningslinjer beskriver bl.a., hvordan ministeriets egne interne vurderinger af systemernes teknologiske tilstand skal oversættes i Økonomistyrelsens model.

Børne- og Undervisningsministeriets retningslinjer beror på et peer review-koncept, hvor erfarne medarbejdere vurderer de enkelte systemer på 4 hovedparametre og giver dem en score. Retningslinjerne beskriver i forlængelse heraf, hvordan denne score skal oversættes i besvarelsen af modellens vurderingsspørgsmål.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Børne- og Undervisningsministeriet.

2.2. Myndighedernes handlingsplaner for deres kritiske it-systemer

35. Vi har undersøgt, om myndighedernes handlingsplaner understøtter deres arbejde med de kritiske it-systemer. Det har vi gjort ved at undersøge, om:

- *Det fremgår af myndighedernes handlingsplaner, hvilke it-systemer de har prioriteret at arbejde med.*
  Det er et krav, at myndighederne skal beskrive, hvilke systemer der indgår i handlingsplanen, og hvorfor dette fokus er valgt. Vi har derfor gennemgået, om myndighederne har beskrevet, hvilke systemer der indgår i deres handlingsplaner.

- *Myndighederne har opstillet initiativer, som de kan følge op på.*
  Det er et krav, at myndighederne i handlingsplanen skal opstille konkrete initiativer for det videre arbejde med systemporteføljen. Det fremgår ligeledes, at myndighederne for hvert initiativ skal angive det forventede færdiggørelsestidspunkt, succeskriterier, det forventede behov for resurser (fx medarbejderresurser eller finansiering), og om der er afsat de forventede resurser til gennemførelsen af initiativet. Vi har derfor gennemgået, om myndighederne for hvert af initiativerne har sat en slutdato, har opstillet succeskriterier og har opgjort og afsat de forventede resurser.

  Modellen stiller ikke krav til succeskriteriernes udformning. Det er dog vores opfattelse, at de opstillede succeskriterier skal være målbare, så myndighederne kan måle fremdriften. I vores vurdering af, om myndighedernes succeskriterier er målbare, har vi derfor lagt vægt på, om det fremgår, hvad succeskriteriet omhandler (hvilken måleenhed, fx kr. eller årsværk), og om der fremgår en tydelig tærskelværdi for, hvornår målet er nået.

De forventede resurser
Model for porteføljestyring af statslige it-systemer stiller krav om, at myndighederne opgør og afsætter økonomi til deres initiativer. Det fremgår af modellen, at dette omfatter medarbejderresurser. Vi undersøger derfor i beretningen, om myndighederne har afsat de forventede resurser.

I denne del af undersøgelsen indgår 4 af de 11 myndigheder (Domstolsstyrelsen, Kriminalforsorgen, Geodatastyrelsen og Danmarks Meteorologiske Institut).

36. Undersøgelsen viser, at de 4 udvalgte myndigheders handlingsplaner ikke understøtter deres arbejde med de kritiske it-systemer i tilstrækkelig grad. De 4 myndigheder har prioriteret, hvilke it-systemer de vil arbejde med i hver af deres handlingsplaner. Myndighederne har dog i meget begrænset omfang opstillet initiativer i handlingsplanerne, som de kan følge op på. I myndighedernes seneste handlingsplaner har kun ca. 30 % af initiativerne målbare succeskriterier, og kun for ca. 20 % af initiativerne har myndighederne afsat resurser. Samlet set er det 8 % af myndighedernes initiativer i deres seneste handlingsplaner, som har både slutdato, målbare succeskriterier, og som der er opgjort og afsat resurser til.

Flere af myndighederne har oplyst, at de er enige i, at succeskriterierne i handlingsplanerne kan gøres mere målbare, men at det ikke er et krav i modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer. Rigsrevisionen er enig i, at det ikke er et krav i modellen, at der skal opstilles målbare succeskriterier. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at succeskriterierne bør være målbare, så myndighederne kan måle, om de har opnået de forudsatte forbedringer.

Flere af myndighederne har oplyst, at de ikke afsætter resurser til initiativer, der skal løses internt. De udvalgte myndigheder har desuden oplyst, at det er vanskeligt at afsætte resurser til initiativer, der skal gennemføres om 2-3 år, da de økonomiske rammer i de fleste tilfælde besluttes fra år til år. Det fremgår af modellen, at myndighederne for hvert initiativ skal beskrive det forventede resursetræk. Det er desuden Rigsrevisionens opfattelse, at det er vigtigt, at myndighederne opgør og afsætter resurser til deres initiativer, da det er med til at skabe sikkerhed for, at myndighederne har de nødvendige resurser til at gennemføre initiativerne i deres handlingsplaner.

It-rådet har i flere tilfælde anbefalet myndighederne at forbedre deres succeskriterier og i højere grad afsætte resurser til deres initiativer.

Vi gennemgår og uddyber undersøgelsens resultater i de følgende afsnit.

Myndighedernes prioritering af it-systemer i deres handlingsplaner

37. Vi har undersøgt, om det fremgår af myndighedernes handlingsplaner, hvilke it-systemer de har prioriteret at arbejde med.

38. Undersøgelsen viser, at det fremgår af alle 4 myndigheders handlingsplaner, hvilke it-systemer de har prioriteret at arbejde med. Domstolsstyrelsen, Kriminalforsorgen og Geodatastyrelsen har prioriteret at arbejde med mellem ca. 10 % og ca. 60 % af deres samlede systemportefølje. Den prioritering, der fremgår af disse 3 myndigheders handlingsplaner, vedrører primært de prioriterede systemers økonomiske væsentlighed. Myndighederne fremhæver desuden hver især andre faktorer i deres handlingsplaner, som har haft indflydelse på deres prioritering. Fx fremhæver 2 af myndighederne, at de har prioriteret systemer, hvor de selv varetager udviklingen og vedligeholdelsen. Én myndighed har endvidere oplyst, at den har prioriteret systemer, hvis tilstand er mest utilfredsstillende.

Danmarks Meteorologiske Institut har prioriteret at arbejde videre med alle sine systemer i handlingsplanen. Myndigheden har oplyst, at dette særligt skyldes, at porteføljen består af systemer, der i høj grad er indbyrdes afhængige.

39. Det fremgår ikke af myndighedernes handlingsplaner, om – og i givet fald i hvilket omfang – risikovurderinger, herunder risikoen for og konsekvenserne ved nedbrud har indgået i myndighedernes prioritering. Det er ikke et krav i modellen, at risikovurderingerne skal indgå. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at det vil være nærliggende for myndighederne at medtage denne type vurderinger i deres grundlag for at prioritere systemerne. Flere af myndighederne har dog oplyst, at risikovurderinger indgår i deres prioriteringer, selv om det ikke fremgår af deres handlingsplaner.

Myndighedernes opstilling af initiativer

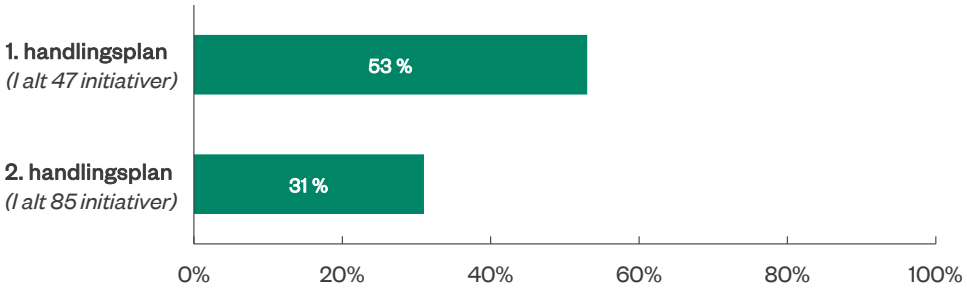
40. Vi har undersøgt, om myndighederne har opstillet initiativer, som de kan følge op på. Det har vi gjort ved at gennemgå, om myndighederne i 1. og 2. handlingsplan har sat en slutdato, har opstillet målbare succeskriterier og har afsat resurser til initiativerne.

41. Undersøgelsen viser, at myndighederne i meget begrænset omfang har opstillet initiativer, de kan følge op på. Andelen af myndighedernes initiativer, der både har slutdato, målbare succeskriterier, og som der er afsat resurser til, var 13 % for 1. handlingsplan og 8 % for 2. handlingsplan.

42. Myndighederne har sat en slutdato for næsten alle deres initiativer. Ud af de 132 initiativer, som myndighederne samlet set har iværksat i deres 1. og 2. handlingsplan, har 129 haft en slutdato.

Myndighederne har i begrænset omfang opstillet målbare succeskriterier for deres initiativer. Figur 3 viser resultatet af vores undersøgelse heraf.

Figur 3
Andel initiativer i 1. og 2. handlingsplan med målbare succeskriterier



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af myndighedernes handlingsplaner.

Det fremgår af figur 3, at myndighederne har opstillet målbare succeskriterier for 53 % og 31 % af deres initiativer i henholdsvis 1. og 2. handlingsplan. Dermed er andelen af myndighedernes succeskriterier, som er målbare, faldet med ca. 20 procentpoint fra 1. til 2. handlingsplan. Denne udvikling gælder på tværs af de 4 myndigheder.

Boks 4 viser et succeskriterie, som er målbart, og et succeskriterie, som ikke er målbart.

Boks 4
Eksempler på succeskriterier

Eksempel på et målbart succeskriterie
"Initiativet har til formål at forbedre kendskab til ISO 27001. Succeskriteriet vil være at nedbringe antallet af systemer med utilstrækkeligheder ved kortlægningsdimensionen sikkerhed fra 25 til 5".

Eksempel på et succeskriterie, der ikke er målbart
"Der er ryddet op i rettigheder og brugernes adgange. Projektet bør udvides til at nedlægge nuværende brugerstyringsværktøj og implementere [et specifikt system] samt rollebaseret adgange. Det er ikke en del af projektet".

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af 2 myndigheders handlingsplaner.

Det første succeskriterie i boks 4 er målbart, fordi det er klart, hvad succeskriteriet omhandler (måleenheden er systemer med utilstrækkeligheder i forhold til sikkerhed), og hvilken tærskelværdi succeskriteriet er opnået ved (målet er opnået, når antallet af systemer med utilstrækkeligheder er reduceret til 5). Omvendt er det andet succeskriterie ikke målbart, da det ikke er klart, hvad succeskriteriet omhandler (fx hvilke rettigheder og adgange kriteriet omfatter), og hvilken tærskelværdi succeskriteriet er opnået ved (fx antal rettigheder og adgange). Derudover beskriver succeskriteriet intentioner om en udvidelse af projektet, hvilket medfører yderligere uklarhed om, hvad succeskriteriet omfatter, og hvornår myndigheden er i mål.

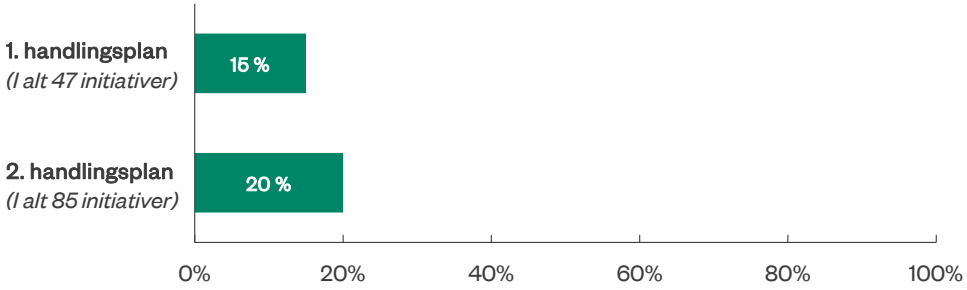
43. Flere af myndighederne har oplyst, at de er enige i, at succeskriterierne i handlingsplanerne kan gøres mere målbare, men at det ikke er et krav i modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer. Flere myndigheder har endvidere oplyst, at nogle initiativers succeskriterier er yderligere operationaliseret i projektgrundlag e.l. Rigsrevisionen er enig i, at det ikke er et krav i modellen, at der skal opstilles målbare succeskriterier. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at succeskriterierne bør være målbare, så myndighederne kan måle, om de har opnået de forudsatte forbedringer.

It-rådet har over for flere af de undersøgte myndigheder påpeget, at deres succeskriterier ikke er målbare nok i forhold til at kunne følge op på fremdriften og anvende handlingsplanen som et styringsværktøj. Det fremgår ligeledes af It-rådets statusrapporter fra 2021 og 2022, at It-rådet på tværs af alle statslige myndigheder har givet flest anbefalinger vedrørende operationalisering og eksekvering af myndighedernes handlingsplaner, herunder specifikt, at handlingsplanerne operationaliseres med målbare succeskriterier.

44. Myndighederne har i begrænset omfang afsat resurser til deres initiativer. Figur 4 viser resultat af vores undersøgelse heraf.

Figur 4

Andel initiativer i 1. og 2. handlingsplan, hvor myndighederne har afsat resurser



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af myndighedernes handlingsplaner.

Det fremgår af figur 4, at myndighederne samlet set har afsat resurser til 15 % og 20 % af deres initiativer i henholdsvis 1. og 2. handlingsplan. Dermed har der samlet set været en lille stigning i andelen af initiativer, som myndighederne har afsat resurser til, fra 1. til 2. handlingsplan. Denne udvikling gælder dog ikke alle myndighederne. Ved 2. handlingsplan er det særligt Domsstolsstyrelsen, der har afsat resurser til sine initiativer. Kriminalforsorgen har afsat resurser for en mindre del af sine initiativer, mens Geodatastyrelsen og Danmarks Meteorologiske Institut har afsat resurser for et fåtal af deres initiativer.

45. Flere af myndighederne har oplyst, at de ikke har opgjort de forventede resurser til initiativer, der skal gennemføres af interne resurser, og hvor der dermed ikke skal indhentes særskilt finansiering. Myndighedernes prioritering af interne resurser, herunder til handlingsplanernes initiativer, er i stedet en del af deres daglige driftsstyring. Flere af myndighederne har endvidere oplyst, at det er vanskeligt at afsætte resurser til initiativer, der ligger 2-3 år frem i tid, da de økonomiske rammer i de fleste tilfælde besluttes fra år til år.

Det fremgår af modellen, at myndighederne for hvert initiativ skal beskrive det forventede resursetræk, samt om der er tale om interne eller eksterne resurser. Dette er nødvendigt for at skabe sikkerhed for, at myndighederne har de nødvendige resurser til at gennemføre initiativerne i deres handlingsplaner. Det giver endvidere myndighederne de bedste forudsætninger for at planlægge langsigtet og omprioritere, hvis der sker ændringer i de økonomiske rammebetingelser.

It-rådet har over for flere af de undersøgte myndigheder påpeget, at finansieringen er uafklaret for flere af initiativerne, og at dette indebærer en risiko i forhold til fremdriften. Som tidligere beskrevet fremgår det af It-rådets statusrapporter fra 2021 og 2022, at It-rådet generelt har givet flest anbefalinger vedrørende operationalisering og eksekvering af handlingsplaner, herunder specifikt, at myndighederne bør sikre, at der er de rette forudsætninger for at gennemføre planerne, bl.a. i form af medarbejderressurser, kompetencer og finansiering.

2.3. Myndighedernes opfølgning på fremdriften i handlingsplanernes initiativer

46. Vi har undersøgt, om:

- *Myndighederne har fulgt op på fremdriften i handlingsplanernes initiativer.*
  Det er et krav i modellen, at myndighederne årligt udarbejder et statusnotat, hvor de skal beskrive status for og fremdrift i handlingsplanens initiativer. Vi har derfor gennemgået, om myndighederne har fulgt op på initiativerne fra 1. handlingsplan i deres statusnotater til It-rådet.

I denne del af undersøgelsen indgår 4 af de 11 myndigheder (Domstolsstyrelsen, Kriminalforsorgen, Geodatastyrelsen og Danmarks Meteorologiske Institut).

47. Undersøgelsen viser, at de 4 udvalgte myndigheder i de fleste tilfælde har fulgt op på fremdriften i handlingsplanernes initiativer. Myndighederne har generelt rapporteret til It-rådet om fremdriften i arbejdet med initiativerne. Myndighederne har dog ikke i alle tilfælde rapporteret på hvert initiativ i deres statusnotater til It-rådet.

Vi gennemgår og uddyber undersøgelsens resultater i de følgende afsnit.

48. Undersøgelsen viser, at Domstolsstyrelsen, Geodatastyrelsen og Danmarks Meteorologiske Institut hver har indsendt 2 statusnotater til It-rådet vedrørende deres 1. handlingsplan. De 3 myndigheder har i vidt omfang fulgt op på deres initiativer heri. Danmarks Meteorologiske Institut og Geodatastyrelsen har således givet en status på alle deres initiativer, mens Domstolsstyrelsen har givet en status på 17 ud af deres 19 initiativer.

Kriminalforsorgen har ikke sendt statusnotater til It-rådet vedrørende deres 1. handlingsplan. Myndigheden har som tidligere beskrevet været igennem et særligt forløb ved It-rådet og har udarbejdet 3 handlingsplaner i undersøgelsesperioden. Kriminalforsorgen har oplyst, at dette er årsagen til, at Kriminalforsorgen ikke har udarbejdet statusnotater vedrørende deres 1. handlingsplan, og at det er undladt efter aftale med It-rådet. Kriminalforsorgen har ligeledes oplyst, at Kriminalforsorgen fra 2023 følger den ordinære proces med udarbejdelse af statusnotater.

49. Boks 5 viser udvalgte resultater fra de 4 myndigheders opfølgning på deres initiativer.

Boks 5

Udvalgte resultater fra de 4 myndigheders opfølgning på deres initiativer

Vi har gennemgået de 4 myndigheders opfølgninger på deres initiativer og på den baggrund opgjort myndighedernes samlede vurdering af, om initiativerne fra 1. handlingsplan er gennemført eller ej.

Gennemførte initiativer	Delvist gennemførte initiativer	Ikke-gennemførte initiativer	I alt
31	9	4	44

Note: Myndighederne har i alt 47 initiativer i deres 1. handlingsplaner. Vi har afgrænset os fra 3 initiativer, som har en slutdato efter 31. december 2022. Derfor fremgår der kun 44 initiativer i tabellen.

Opgørelsen viser, at myndighederne samlet set vurderer, at 31 ud af de 44 planlagte initiativer er gennemført, svarende til ca. 70 %. Derudover er der 9 initiativer, som myndighederne vurderer er delvist gennemført, og 4 initiativer, som myndighederne vurderer, ikke er blevet gennemført.

Domstolsstyrelsen og Kriminalforsorgen vurderer, at ca. 80 % af deres initiativer er blevet gennemført. Geodatastyrelsen og Danmarks Meteorologiske Institut vurderer tilsvarende, at ca. 50 % af deres initiativer er blevet gennemført. Hertil kommer en andel af delvist gennemførte initiativer, der varierer på tværs af de 4 myndigheder.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af myndighedernes statusnotater til It-rådet, handlingsplaner og oplysninger til Rigsrevisionen.

Rigsrevisionen, den 28. september 2023

Bo Brabrand
sætterigsrevisor

/Mads Nyholm Jacobsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om myndighedernes porteføljestyring af deres kritiske it-systemer har været tilfredsstillende. Vi har derfor undersøgt følgende:

- Giver myndighedernes kortlægninger overblik over deres kritiske it-systemers tilstand?
- Understøtter myndighedernes handlingsplaner deres arbejde med de kritiske it-systemer?
- Har myndighederne fulgt op på fremdriften i handlingsplanernes initiativer?

I undersøgelsens 1. del indgår der 11 myndigheder fordelt på 5 ministerier. I undersøgelsens 2. del indgår der 4 myndigheder fordelt på 2 ministerier.

Undersøgelsen omfatter perioden fra november 2018 til og med januar 2023.

Undersøgelsen er primært baseret på dokumentgennemgang. For at understøtte revisionen har vi holdt møder med de 11 myndigheder, medlemmer af It-rådet samt med It-rådets sekretariat, der er placeret i Økonomistyrelsen.

Nedenfor beskrives vores kvalitetssikring, data og metode i flere detaljer.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Undersøgelsen er bl.a. kvalitetssikret ved, at vi har anvendt en kodebog ved gennemgang og indtastning af oplysningerne for at understøtte en ensartet behandling af myndighedernes dokumentation. For yderligere at sikre kvaliteten af resultaterne er der foretaget blindkodning af dokumentationen. Dette er gjort ved, at alle myndighedernes dokumentation er gennemgået og kodet af 2 personer fra projektgruppen, hvorefter de 2 personer har sammenholdt resultater med henblik på at sikre kvaliteten af kodningen. Kvalitetssikringen har i nogle tilfælde givet anledning til, at vi stillede yderligere spørgsmål og bad om yderligere materiale hos ministerierne.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- dokumenter fra "Model for porteføljestyring af statslige it-projekter", herunder bl.a. "Vejledning til model for porteføljestyring af statslige it-systemer", "Vejledning til review og rådgivning ved Statens It-råd", It-rådets skabelon for it-handlingsplaner, It-rådets skabelon for statusnotater og It-rådets skabelon for datagrundlag til etablering af it-systemporteføljeoverblik
- ministeriernes kortlægninger af deres kritiske it-systemer, herunder det datagrundlag og de lister over it-systemer, som ministeriernes kortlægninger er baseret på
- ministeriernes handlingsplaner, herunder særligt myndighedernes initiativer i handlingsplanerne
- anbefalingsbreve fra It-rådet til myndighederne på baggrund af reviews
- statusnotater fra myndighederne til It-rådet.

Udvælgelse af myndighederne i undersøgelsen

Beretningen omfatter 11 myndigheder fordelt på 5 ministerier, som har gennemført kortlægningen og har været i review ved It-rådet 2 gange. Det drejer sig om Erhvervsstyrelsen, Finanstilsynet og Søfartsstyrelsen (under Erhvervsministeriet), Civilstyrelsen, Domstolsstyrelsen og Kriminalforsorgen (under Justitsministeriet), Geodatastyrelsen, Danmarks Meteorologiske Institut og Styrelsen for Dataforsyning og Infrastruktur (under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet) samt Børne- og Undervisningsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet.

De 11 myndigheder er udvalgt, fordi de er underlagt model for porteføljestyring af statslige it-systemer, jf. budgetvejledningen, og fordi de har været i review ved It-rådet 2 gange i perioden fra november 2018 til og med januar 2023.

I dele af undersøgelsen indgår 4 myndigheder, som Rigsrevisionen har udvalgt blandt de 11. Det drejer sig om Domstolsstyrelsen, Kriminalforsorgen, Geodatastyrelsen og Danmarks Meteorologiske Institut. De 4 myndigheder er udvalgt fra de 2 ministerier med flest kritiske systemer i utilfredsstillende tilstand ved 1. kortlægning.

Under hvert ministerområde har vi udvalgt de 2 underliggende myndigheder med flest kritiske systemer i utilfredsstillende tilstand målt på ét eller flere af følgende parametre: teknisk tilstand, forretningsunderstøttelse, dokumentation og viden samt sikkerhed. Vi forventer, at forbedringspotentialet her er størst, hvilket bør være afspejlet i myndighedernes handlingsplaner og initiativer.

Vi har registreret et system som værende i utilfredsstillende tilstand, hvis myndighederne har svaret "utilfredsstillende", "nej" eller "ved ikke" på ét eller flere af følgende 4 centrale spørgsmål:

- Hvor tilfredsstillende er it-systemets tekniske tilstand i dag?
- Hvor tilfredsstillende er it-systemets understøttelse af forretningsprocesser i dag?
- Er dokumentationen i al væsentlighed retvisende for it-systemets nuværende tilstand?
- Er alle relevante sikkerhedsopdateringer og patches implementeret?

Metoden ligger i forlængelse af den, der anvendes i It-rådets statusrapport fra 2021, hvori det beskrives, at et system er i utilstrækkelig systemtilstand, hvis der er svaret negativt eller "ved ikke" for ét eller flere af 6 udvalgte spørgsmål. 3 af disse spørgsmål indgår i vores opgørelsesmetode. Derudover har vi tilføjet et spørgsmål målrettet forretningsunderstøttelse, som ikke indgår i It-rådets metode. Vi har suppleret med dette spørgsmål, da vores undersøgelse omfatter forretningskritiske it-systemer, og fordi vi anser det som en vigtig indikator for, om systemerne fungerer tilfredsstillende, så de kan understøtte forretningen.

De 4 spørgsmål indgår i begge kortlægninger, men myndighederne er udvalgt på baggrund af deres besvarelser i 1. kortlægning.

Undersøgelsens operationalisering af modellen for porteføljestyring af statslige it-projekter

Undersøgelsen er i vidt omfang baseret på de krav til myndighederne, der udspringer af modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer. Derfor har vi undersøgt myndighederne med udgangspunkt i modellens forskellige trin, herunder myndighedernes kortlægninger, handlingsplaner samt opfølgning herpå.

Vi har bl.a. undersøgt, om myndighederne har kortlagt tilstanden for alle deres kritiske it-systemer, ved at identificere deres kritiske it-systemer i deres liste over systemer og undersøge, om alle disse systemer indgår i myndighedernes kortlægning. Denne metode har vi kunnet anvende over for alle myndigheder ved 1. kortlægning, og for 4 ud af de 11 myndigheder ved 2. kortlægning. Det skyldes, at det kun er 4 myndigheder, der har udarbejdet en liste over systemer i forbindelse med 2. kortlægning, da modellen ikke længere stiller krav herom. De resterende 7 myndigheder har vi bedt oplyse, om deres 2. kortlægning omfatter alle deres kritiske it-systemer. Det metodiske grundlag for vores gennemgang af myndighedernes 2. kortlægning er dermed forskelligt.

Enkelte krav i modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer har vi valgt at operationalisere yderligere.

Dette gælder *for det første* vores undersøgelse af, om myndighedernes kortlægninger omfatter alle de relevante oplysninger. Modellen stiller krav om, at myndighederne i forbindelse med deres kortlægning skal besvare en række obligatoriske spørgsmål. Myndighedernes besvarelse af de obligatoriske spørgsmål er systemunderstøttet. Dette medfører, at det bliver tydeligt, hvis ét eller flere spørgsmål ikke er besvaret. I praksis besvarer myndighederne derfor alle spørgsmålene. Formålet med kortlægningen er imidlertid at skabe et transparent overblik over myndighedernes systemporteføljer. Dette er grundlaget for myndighedernes strategiske prioriteringer i deres handlingsplaner. Vi har derfor gennemgået, om myndighederne har besvaret alle de obligatoriske spørgsmål i kortlægningen *med relevante oplysninger*, dvs. med svar, der bidrager til at skabe ovennævnte transparente overblik. Helt konkret har vi gennemgået alle myndighedernes 1. og 2. kortlægning og registreret, hvor mange af de obligatoriske spørgsmål der er besvaret med "ved ikke", "0" e.l., da vi mener, det er uklart, hvad denne type svar dækker over. Vi har for alle myndighederne optalt antallet af "ved ikke"- og "0"-svar og opgjort andelen af kritiske systemer, hvor de har anvendt ét eller flere af denne type svar i kortlægningen. For at sammenligne udviklingen fra 1. til 2. kortlægning har vi ligeledes optalt og opgjort andelen af "ved ikke" - og "0"-svar på de 3 eneste spørgsmål, som indgår i begge kortlægninger, og hvor det er muligt at svare "ved ikke", "0" e.l. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der er tale om væsentlige spørgsmål, som myndighederne bør kunne besvare klart.

Dette gælder *for det andet* vores undersøgelse af, om myndighedernes initiativer har *målbare* succeskriterier. Modellen stiller krav om, at myndighederne opstiller succeskriterier for initiativerne i deres handlingsplaner, men stiller ikke krav om udformningen af succeskriterierne. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at formålet med at opstille succeskriterier er at konkretisere, hvornår den ønskede effekt er opnået – altså hvornår det enkelte initiativ er gennemført med succes. Vi har derfor gennemgået, om myndighedernes initiativer har målbare succeskriterier. Det har vi gjort ved at undersøge, om det for hvert af myndighedernes succeskriterier er klart, hvad succeskriteriet omhandler (hvilken måleenhed, fx uger eller kr.), og hvilken tærskelværdi kriteriet er opnået ved (fx 2 uger eller 100.000 kr.).

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Ordliste

Databeskyttelsesforordningen	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger mv.
Dokumentation og viden	Myndighederne skal redegøre for, i hvilket omfang de er i besiddelse af aktuel, retvisende og fyldestgørende dokumentation af it-systemerne, som det er beskrevet i modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer (kortlægningsdimension).
Forretningsunderstøttelse	Myndighederne skal redegøre for systemernes evne til at understøtte forretningens behov og processer, som det er beskrevet i modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer (kortlægningsdimension).
It-handlingsplan	Obligatorisk dokument i modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer, som anvendes til myndighedernes strategiske styring af it-systemporteføljerne, og som indeholder en række obligatoriske kapitler og nedslagspunkter.
It-rådets statusrapport	Statens It-råd udgiver årligt en rapport, som giver en status på statens it-projekter og på styringen af statens it-systemporteføljer.
It-system	Modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer definerer it-systemer som et produkt eller en resurse, der understøtter én eller flere forretningsprocesser, og omfatter såvel applikationer som den nødvendige hardware og it-infrastruktur til brug for it-systemets afvikling.
It-systemportefølje	Modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer omfatter i udgangspunktet alle de it-systemer, som myndigheden er systemejer for, og som er taget helt eller delvist i brug. Det gælder også systemer, hvis drift forestås af ekstern part som fx Statens It.
Kasseeftersyn	Regeringen gennemførte i 2017 og 2018 kasseeftersyn af det statslige it-område, hvor statslige myndigheder blev bedt om at indrapportere en række informationer om deres it-omkostninger, it-projekter over 5 mio. kr. og kritiske it-systemer.
Kortlægning	Myndighederne skal ifølge model for porteføljestyring af statslige it-systemer kortlægge deres it-systemportefølje ved at besvare en række spørgsmål inden for 6 kortlægningsdimensioner. Kortlægningen anvendes til at give et overblik over it-systemporteføljen.
Patches	En ændring (eller et sæt af ændringer) til et it-system, der implementeres med det formål at opdatere systemet, forbedre systemet eller at udbedre fejl på systemet.
Projektgrundlag	Obligatorisk dokument i Statens it-projektmodel, som udgør projektets styringsgrundlag. Heri skal myndighederne bl.a. beskrive projektets formål, ønskede gevinster og økonomi.
Sikkerhed	Myndighederne skal redegøre for, om it-systemporteføljen er sikker og lever op til sikkerhedskravene i modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer (kortlægningsdimension).
Succeskriterier	Har til formål at konkretisere, hvad der skal til, for at man kan vurdere, at den ønskede effekt af et projekt eller tiltag er opnået.
Teknisk tilstand	Myndighederne skal redegøre for, om it-systemerne kan vedligeholdes, videreudvikles og tilpasses, som det er beskrevet i modellen for porteføljestyring af statslige it-systemer (kortlægningsdimension).