

Opfølgning på markedsdialog – Udbud af NemLog-in

30. juni 2025
KMDS/-

1. Indledning

I dette notat foretages en overordnet gennemgang af centrale emner, der blev behandlet på de dialogmøder, som Digitaliseringsstyrelsen har gennemført i marts og april måned 2025. Dialogmøderne er gennemført som led i planlægningen af kommende udbud, der har til formål at videreføre NemLog-in løsningen.

Dialogmøderne har været opdelt i to spor: Spor 1 (udbud af kontrakt om drift mv.) og Spor 2 (udbud af hovedkontrakt og rammeaftale om vedligeholdelse og videreudvikling mv.)

Der er gennemført dialogmøder med i alt 11 virksomheder. Tre møder vedr. Spor 1 og ni møder vedr. Spor 2. Ét møde vedrørte både Spor 1 og Spor 2.

Som supplement til gennemgangen af markedsdialogen adresseres ligeledes i notatet en række særskilte punkter, hvor Digitaliseringsstyrelsen over for deltagerne i dialogmøderne, har givet udtryk for særlige forhold, der ikke nødvendigvis fremgår af det materiale, der er offentliggjort i Digitaliseringsstyrelsens elektroniske udbudssystem samt hjemmeside.

2. Centrale og fælles temaer

2.1 Kontrakt og governance (Ydelser)

Under temaet ”Kontrakt og governance” var der mellem de deltagende virksomheder enighed om, at uanset hvor ydelser og ansvar placeres, er det vigtigt, at der sikres en klar ansvarsfordeling mellem driftsleverandør, Hovedleverandør og rammeaftaleleverandører.

I forhold til placering af ansvaret for applikationsdrift varierede besvarelserne fra virksomhederne alt efter, om virksomheden var interesseret i Spor 1 eller Spor 2.

Virksomheder med interesse for Spor 1 svarede, at applikationsdriften bør ligge hos driftsleverandøren. Dette blev bl.a. begrundet i, at driftsleverandøren dermed effektivt kan håndtere fejl som også ligger i applikationsdriften understøttet af driftsleverandørens 24/7 overvågning og incidenthåndtering.

Virksomheder med interesse for Spor 2 svarede, at applikationsdriften bør ligge hos Hovedleverandøren, bl.a. begrundet i et dybere kendskab til applikationerne.

Der var enighed på tværs af sporene om, at incidenthåndtering organisatorisk skal placeres hos driftsleverandøren, og at Hovedleverandøren også skal have en beredskabsorganisation, der kan bidrage til incidenthåndtering.

Den klare ansvarsfordeling mellem leverandører og Digitaliseringsstyrelsen skal ligeledes finde sted i relation til fastlæggelse af KPI'er og servicemål. I denne forbindelse er det vigtigt at være opmærksomme på, at der skal tilrettelægges forskellige typer af KPI'er for applikationsdrift og infrastrukturdrift.

2.2 Transition

Digitaliseringsstyrelsen havde forud for dialogmøderne opstillet to transitions-scenarier; 1) Transition af drift til et hybridt miljø (Windows Server og Container) og 2) Gradvis transition af drift ifm. Modernisering. Nærmere beskrivelse af scenarierne kan findes i det offentliggjorte materiale til brug for markedsdialogen.

På tværs af virksomhederne var den overvejende anbefaling, at Digitaliseringsstyrelsen bør følge scenarie 1, as-is transition, hvor den nye driftsleverandør både leverer driftsmiljøer til containere og Windows applikationer. Modernisering af Windows komponenter anbefales foretaget efter transitionen.

Dette begrundes bl.a. i, at en transition efter scenarie 1 i højere grad vil kunne gennemføres kontrolleret samt give mulighed for løbende stabilisering af løsningen, minimering af risici og større mulighed for at komme i mål inden for tidsplanen.

Virksomhederne pegede dog også på en række ulemper ved scenarie 1. Disse ulemper relaterer sig i vidt omfang til de ældre Windows komponenter bl.a. i form af begrænset fleksibilitet og skalérbarhed, overførelse af teknisk gæld og potentielle sikkerhedsrisici. Hertil kommer højere kompleksitet i driften, grundet to forskellige driftsplatforme og teknologier, der ligeledes potentielt vil medføre højere omkostninger.

Vurdering af varigheden af en transition omfattende overtagelse af ansvaret for vedligeholdelse, videreudvikling, forvaltning, support og applikationsdrift var forskellig blandt virksomhederne. Tilbagemeldingen var dog konsekvent, at der i det kommende udbud er behov for en tydelig beskrivelse af systemets kompleksitet for at kunne tilrettelægge et ordentligt transitionsforløb.

Digitaliseringsstyrelsen blev anbefalet, at sikre god tid til afklaringsfasen, da den er særlig relevant ift. at opnå en succesfuld transition.

Hvis Digitaliseringsstyrelsen helt eller delvist overvejer at lade modernisering af de Windows Server-baserede NemLog-in komponenter omfatte af en transition, blev det anbefalet, at Digitaliseringsstyrelsen analyserer .NET komponenter forud for udbuddet. Resultaterne af en sådan analyse bør indgå i udbudsmaterialet, således der kan lægges en god strategi for moderniseringen.

2.3 Driftsplatform

Der er i markedet bred erfaring med drift af både Windows komponenter og drift af en containerbaseret platform, herunder i regi af et "private cloud setup". Leverandørerne har generelt relevante certificeringer og relevante sikkerheds-setup. Tilsvarende er der erfaringer på markedet med drift af tillidstjenester og kritiske systemer.

Etablering af et hybrid driftssetup bestående både af Windows drift og drift af containere vil være forbundet med ekstraomkostninger til både etablering og løbende drift.

Virksomhederne kan alle levere dedikeret udstyr i det omfang dette efterspørges af Digitaliseringsstyrelsen. Dedikeret services er dog forbundet med en ekstraomkostning og kan forhindre stordriftsfordele. Digitaliseringsstyrelsen bør således nøje overveje det konkrete behov i en kommende kontrakt.

Alle leverandører har erfaring med sikkerhedsgodkendelse af medarbejdere.

3. Rammeaftale

3.1 Generelt for rammeaftalen

En række virksomheder anbefalede, at Digitaliseringsstyrelsen sikrer et løbende opgaveflow på rammeaftalen til alle rammeaftaleleverandører, således leverandørerne kan opbygge viden og fastholde relevante ressourcer til Digitaliseringsstyrelsen.

3.2 Ansvar mellem Hovedleverandør og rammeaftaleleverandør

Blandt de deltagende virksomheder var der enighed om, at der er behov for en tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellem Hovedleverandør og rammeaftaleleverandører.

Regler for arkitektur, kodekvalitet, test, udviklingsværktøjer etc. skal være gennemsigtige og følges af alle parter.

Det er den generelle opfattelse blandt virksomhederne, at hvis faste regler for anvendelse af processer, governance og kvalitetssikringsprocedurer følges, kan ansvaret for vedligeholdelse af applikationskomponenter på hensigtsmæssig vis overdrages til hovedleverandøren fra udviklingsleverandører på rammeaftalen.

Der var generelt i markedet mange gode erfaringer med fler-leverandørsamarbejder.

3.3 Anvendelse af værktøjer

Der var forskellige holdninger til mulighed for at anvende egne udviklingsværktøjer eller udviklingsværktøjer, der stilles til rådighed af Hovedleverandøren samt hvordan anvendelsen af DevOps værktøjer foregår.

Der var dog enighed om, at der bør etableres en egnet værktøjsdækning end-to-end.

Digitaliseringsstyrelsen bør i udbudsmaterialet tydeligt beskrive muligheden og rammerne for at anvende sådanne værktøjer, herunder om værktøjerne må drives uden for Danmark.

Derudover blev Digitaliseringsstyrelsen anbefalet at understøtte muligheden for at anvende open source software. Det var vurderingen, at der både i forhold til Hovedleverandørens og driftsleverandørens ydelse er relevante open source-produkter, der bl.a. kan beskytte mod en tendens i markedet for stigende priser til proprietært software.

3.4 Fælles governance

Der er udbredt enighed om, at der er behov for en fælles governance på tværs af Hovedleverandør, driftsleverandør, rammeaftaleleverandør og Digitaliseringsstyrelsen.

Den fælles governance skal etableres med henblik på at synliggøre afhængigheder mellem de deltagende parter og sikre, at uenigheder kan håndteres effektivt.

3.5 Deltagelse fra Digitaliseringsstyrelsen

Der er enighed blandt virksomhederne om, at et effektivt samarbejde mellem rammeaftaleleverandør og Hovedleverandør forudsætter, at Digitaliseringsstyrelsen er aktivt deltagende og har den styrende rolle.

3.6 Sikkerhedsreview og audits

Leverandørerne udtrykte generelt, at man kan understøtte sikkerhedskrav, audit etc. Det er generelt ingen hindring, at der stilles krav om sikkerhedsgodkendelse af medarbejdere.

4. Hovedleverandør

4.1 Tillidstjenester

Digitaliseringsstyrelsen havde forud for dialogmøderne opstillet to scenarier for modernisering af tillidstjenester; 1) Modernisering efter transitionsperioden og 2). Modernisering samtidig med transition.

Scenarierne afspejler det forhold, at der som følge af krav i eIDAS2 forordningen er behov for at foretage ikke ubetydelig modernisering af tillidstjenesterne særligt omfattende signering. Nærmere beskrivelse af scenarierne kan findes i det offentliggjorte materiale til brug for markedsdialogen.

Der var ikke en entydig tilbagemelding i forhold til håndtering af transition af tillidstjenester og tilhørende modernisering med henblik på at overholde kommende krav fra eIDAS2 forordningen.

Der er tale om en kompleks afvejning mellem forskellige elementer, herunder øgede licensomkostninger ved en as-is transition sat over for udviklings- og tidsplansmæssig risiko ved modernisering under transitionen samtidig med behovet for særskilte overensstemmelsesvurderinger ved ændringer i løsningen.

Der henvises til punkt 5.2 for en nærmere beskrivelse af Digitaliseringsstyrelsens generelle tilbagemeldinger til virksomhederne.

Flere leverandører anbefalede Digitaliseringsstyrelsen, at det via kontraktlig regulering og prissætning understøttes, at der kan benyttes underleverandører til tillidstjenesterne. Nogle leverandører anbefalede også, at tillidstjenester blev udskilt fra de øvrige generiske applikationer og dermed udbudt særskilt.

4.2 Fakturering

Den kommende Hovedleverandør skal håndtere en ikke ubetydelig faktureringsopgave, idet leverandøren bliver ansvarlig for fakturering af de offentlige og private organisationer, der anvender betalbare services i NemLog-in løsningen.

Digitaliseringsstyrelsen blev anbefalet, at faktureringsopgaven fastsættes som en særskilt og let adskillelig del af kontrakten, således Hovedleverandøren har mulighed for at outsource opgaven til en underleverandør. Dertil blev Digitaliseringsstyrelsen bedt om at overveje, om faktureringsopgaven kan føres uden for Danmark.

5. Opmærksomhedspunkter fra Digitaliseringsstyrelsen

5.1 Indledning

Under dialogmøderne gjorde Digitaliseringsstyrelsen virksomhederne opmærksomme på en række forhold, der ikke fremgår af materialet, Digitaliseringsstyrelsen har offentliggjort forud for dialogmøderne, og som kan have generel interesse.

5.2 Tillidstjenester

Tillidstjenestekområdet er et komplekst område med særlig regulering, der stiller store krav til leverandørens håndtering heraf.

Hvis ikke en leverandør i forvejen har erfaring med levering af it-systemer, der er i overensstemmelse med eIDAS forordningen og de tilhørende implementeringsakter, forventes det, at leverandøren afsætter tilstrækkelige ressourcer til at sætte sig ind i området.

De særlige regler for tillidstjenester fastsat i eIDAS forordningen vil inden for de kommende år indirekte dække større dele af komponenterne i NemLog-in løsningen, herunder bl.a. MitID Erhverv.

Det er styrelsens vurdering, at virksomheder der i forvejen har erfaring med ISO27001 og sikre softwareudviklingsprocesser vil have et godt afsæt for at håndtere de sikkerhedsmæssige og compliancemæssige processer for tillidstjenester, hvis der foretages den nødvendige investering heri.

Digitaliseringsstyrelsen informerede om, at kommende aktiviteter relateret til EU Tegnebogen sandsynligvis vil forudsætte videreudvikling af de danske tillidstjenester først i den kommende kontraktperiode.

5.3 Lokationskrav

NemLog-in løsningen er omfattet af databeskyttelseslovens lokationskrav og skal således føres i Danmark. Det betyder i praksis, at løsningen skal driftsafvikles i Danmark.

Der var på tværs af dialogmøderne et ønske om, at Digitaliseringsstyrelsen er meget tydelig i relation til den praktiske udstrækning af lokationskravet, idet det kan have betydning virksomhedernes tilrettelæggelse af en endelig løsning og dermed ligeledes have betydning for prissætning.

Digitaliseringsstyrelsen vil i udbudsmaterialet tydeliggøre, hvilke ydelser til NemLog-in, der potentielt kan leveres fra lokationer uden for Danmark, og hvilke vilkår der i givet fald gælder herfor.

5.4 Prissætning af ydelser, der letter anvendelse af underleverandører

Hovedleverandøren skal levere en række forskelligartede ydelser, herunder forvaltningsydelser, der understøtter NemLog-in løsningen. Digitaliseringsstyrelsen er bevidst om, at særligt forvaltningsydelser falder uden for det typiske fokusområde for relevante leverandører i markedet.

Med henblik på at øge muligheden for levering af disse opgaver forventer Digitaliseringsstyrelsen at tilrettelægge udbudsmaterialet og kontrakten på en sådan måde, at adgangen til at indgå aftaler med underleverandører lettes. Digitaliseringsstyrelsen vil bl.a. have fokus på at ydelserne er omfattet af særskilt prissætning, samt at krav til ydelserne tydeligt fremgår af kontrakt og bilag med henblik på, at de enkelt kan udskilles.

5.5 Vederlagsmodeller og ansvar

Digitaliseringsstyrelsen forventer at indgå som en aktiv og på visse områder styrende part i særligt Hovedleverandørens og rammeaftaleleverandørernes ydelser.

I forhold til Hovedleverandøren betyder dette, at vederlagsmodellen for løbende ydelser, herunder vedligeholdelse, videreudvikling og support vil indeholde elementer, der vederlægges på baggrund af løbende afregning, evt. med afsæt i en basiskapacitetsmodel, der sikrer Digitaliseringsstyrelsen adgang til en fast kapacitet samtidig med, at leverandøren har en stabil omsætning.

5.6 Gennemsigtighed og prissætning

Digitaliseringsstyrelsen forventer en øget anvendelse af timebaserede ydelser. Dette forhold medfører et krav fra Digitaliseringsstyrelsens side om, at en leverandør leverer en høj grad af gennemsigtighed i forhold til bl.a. bemanding, timeregistrering og forecast samt behov for afgrænsning af, hvilke ressourcer/konsulentprofiler der kan indgå i en timebaseret afregningsmodel.

Digitaliseringsstyrelsen vil ligeledes stille detaljerede og omfattende krav til afreportering i relation til leverandørens udførelse af ydelser.

Digitaliseringsstyrelsen understregede i forbindelse med prisdialoger, at sikkerhed og kvalitet af leverancerne er højeste prioritet i lyset af løsningernes nationale kritikalitet og de tilhørende compliancekrav.

5.7 Drift af Tegnebogskomponenter

Digitaliseringsstyrelsen informerede om, at den udbudte driftsplatform forventes at omfatte drift af komponenter fra en kommende EU Tegnebog, der leveres via et søsterkontor i Digitaliseringsstyrelsen. Virksomhederne bekræftede, at de har

erfaringer for at understøtte flere selvstændige enheder hos samme kunde med driftsydelser.

6. Videre proces og tidsplan

Digitaliseringsstyrelsen arbejder fortsat efter en plan, hvor EU-udbud offentliggøres ultimo 2025/primus 2026.

Digitaliseringsstyrelsen vil informere markedet via det elektroniske udbudssystem og udbudshjemmesiden om eventuelle yderligere dialogmøder og/eller skriftlige høringer. Digitaliseringsstyrelsen opfordrer interesserede til løbende at holde sig orienteret på disse kanaler.