



Rigsrevisionens notat om beretning om
statens brug af konsulenter



revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om statens brug af konsulenter (beretning nr. 20/2013)

7. august 2017

RN 1107/17

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om statens brug af konsulenter, som blev indledt med en beretning i 2014. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 9. december 2014.

KONKLUSION

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministerierne og de virksomheder, der indgik i beretningen, har arbejdet med at styrke de strategiske overvejelser, og at de har udarbejdet retningslinjer, der kan understøtte velovervejede og hensigtsmæssige konsulentkøb. Rigsrevisionen finder det desuden tilfredsstillende, at Finansministeriet har taget en mere aktiv rolle i statens konsulentkøb. Rigsrevisionen vurderer, at disse dele af sagen kan afsluttes.

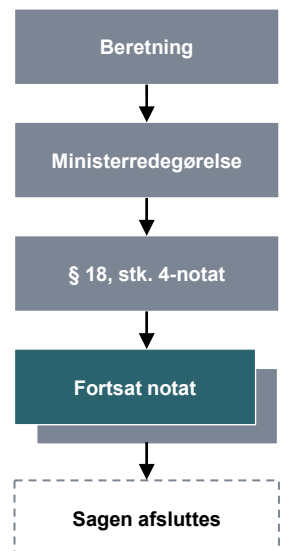
Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Alle ministerier har enten udarbejdet en koncernstrategi for konsulentkøb eller indarbejdet området i en indkøbsstrategi.
- Alle de undersøgte virksomheder har etableret retningslinjer for konsulentkøb.
- Hovedparten af ministerierne har arbejdet med at udvikle styringsrelevant information.
- Finansministeriet har udviklet egne vejledninger og videndelt med de øvrige ministerier. Endvidere har Finansministeriet afholdt en række seminarer, der sætter fokus på området for konsulentkøb.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- De undersøgte virksomheders arbejde med at sikre kvaliteten af registreringerne i indkøbsdatabasen.
- Rigspolitiets arbejde med at implementere de tiltag, som knytter sig til overholdelse af udbudsreglerne i forbindelse med køb af konsulenttydelser.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Statens konsulentforbrug

Statens forbrug af konsulenter beløb sig til ca. 5,4 mia. kr. i 2016 ifølge registreringerne i indkøbsdatabasen. Opgørelsen er udarbejdet af Moderniseringsstyrelsen til Rigsrevisionen på baggrund af den konsulentdefinition, som blev anvendt i beretningen fra juni 2014. Rigsrevisionens definition er bredere end den, Moderniseringsstyrelsen sædvanligvis anvender, idet den også indbefatter udgifter til fx advokater, arkitekter, ingeniører og læger.

Et opfølgningsspørgsmål afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i juni 2014 en beretning om statens brug af konsulenter. Beretningen handlede om, hvorvidt statslige virksomheder køber og anvender konsulenter på en hensigtsmæssig måde. Endvidere handlede den om, hvorvidt Finansministeriet og ressortministerierne har retvisende information om statens brug af konsulenter, og hvordan konsulentforbruget har udviklet sig i perioden 2008-2013.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at der fortsat ikke var retvisende tal for statens reelle forbrug af konsulenter. Statsrevisorerne kritiserede endvidere, at statens konsulentkøb stadig kun i få tilfælde var baseret på strategiske og dokumenterede overvejelser om, hvilke typer af opgaver der bedst blev løst af konsulenter.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgningsspørgsmål	Status
1. Ministeriernes arbejde med at udarbejde koncernstrategier, herunder arbejdet med at styrke den strategiske tilgang til konsulentkøb.	Behandles i dette notat.
2. Finansministeriets arbejde med at styrke den strategiske tilgang i ministerierne og den generelle vejledning om konsulentkøb.	Behandles i dette notat.
3. De undersøgte virksomheders arbejde med at etablere retningslinjer, der kan understøtte velovervejede og hensigtsmæssige konsulentkøb.	Behandles i dette notat.
4. Finansministeriets og de øvrige ministeriers arbejde med at tilvejebringe styringsrelevant information.	Behandles i dette notat.
5. De undersøgte virksomheders arbejde med at sikre kvaliteten af registreringerne i indkøbsdatabasen.	Behandles i dette notat.

5. Beretningen var baseret på talmateriale og sagsdokumenter fra alle departementer og 10 udvalgte virksomheder. Virksomhederne, som indgik i undersøgelsen var: Naturstyrelsen, SKAT, Vejdirektoratet, Natur- og Erhvervsstyrelsen, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (departementet), DMI, Det Kongelige Teater, Danmarks Statistik, Rigspolitiet og Moderniseringsstyrelsen. Da ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter er nedlagt, og hovedparten af området er overflyttet til Udlændige-, Integrations- og Boligministeriet, er opfølgningen sket ved Udlændige-, Integrations- og Boligministeriets departement.

6. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Ministeriernes og virksomhedernes initiativer

7. Vi gennemgår i det følgende ministeriernes initiativer i forhold til de udestående opfølgningsspørgsmål. Gennemgangen er baseret på brevveksling med ministerierne og de undersøgte virksomheder og en gennemgang af deres strategier, vejledninger og udvalgt ledelsesinformation.

8. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notatet til Statsrevisorerne i december 2014 fulgt området gennem brevveksling.

Ministeriernes arbejde med koncernstrategier

9. Det fremgik af beretningen, at statens brug af konsulenter kun i begrænset omfang var baseret på strategier og analyser af, hvilke typer opgaver der mest hensigtsmæssigt bør løses af egne medarbejdere eller af konsulenter. Således havde under halvdelen af ministerierne udarbejdet en koncernstrategi for konsulentkøb, og strategierne fastlagde ikke, hvilke typer opgaver der mest hensigtsmæssigt kunne udføres af enten virksomhedens egne medarbejdere eller af konsulenter.

10. Ministrene oplyste i deres redegørelser, at 7 ministerier havde koncernstrategier for konsulentkøb. Blandt disse bemærkede forsvarsministeren, miljøministeren og undervisningsministeren, at de ville opdatere den daværende strategi for at styrke det strategiske fokus.

11. Ud af de 13 ministerier, der ikke havde en koncernstrategi, bemærkede 10 ministre, at de enten havde udarbejdet eller var ved at udarbejde koncernstrategier, som skulle dække hele koncernen. Ministrene bemærkede generelt, at de ville tage højde for Rigsrevisionens bemærkninger i beretningen.

12. Rigsrevisionens gennemgang viser, at næsten alle de ministerier, der ikke havde en koncernstrategi, enten har udarbejdet en koncernstrategi for konsulentkøb eller indarbejdet emnet i en indkøbsstrategi.

Sundheds- og Ældreministeriet har imidlertid vurderet, at de underliggende styrelser er så forskelligartede, at det ikke er formålstjenesteligt at udarbejde en koncernstrategi. Ministeriet har i stedet indarbejdet en række overordnede retningslinjer for konsulentkøb i ministerieinstruksen, ligesom ministeriet har fundet det formålstjenesteligt at påbegynde arbejdet med en koncerntilgang til brugen af it-konsulenter, som fremover vil fremgår af ministeriets koncern-it-strategi. Sundheds- og Ældreministeriet har oplyst, at ministeriet forventer, at den nye it-strategi foreligger inden sommerferien.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at alle ministerier har udarbejdet strategiske overvejelser vedrørende deres brug af konsulenter og dermed styrket den strategiske tilgang, enten i en koncernstrategi eller i en indkøbsstrategi. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Finansministeriets arbejde med at styrke den strategiske tilgang i ministerierne og den generelle vejledning om konsulentkøb

14. Statsrevisorerne bemærkede, at Finansministeriet med fordel kunne indtage en mere aktiv rolle i statens konsulentkøb, da der var tale om et væsentligt udgiftsområde.

15. Finansministeren oplyste i sin redegørelse, at ministeren havde taget initiativ til en dialog med de øvrige ministerier om registrering af konsulentkøb og tilvejebringelse af styringsrelevant information.

Strategier og retningslinjer for anvendelse af konsulenter

Med **strategier** henvises der til virksomhedens generelle overvejelser eller analyser af, hvordan virksomheden strategisk anvender konsulenter hensigtsmæssigt, fx ud fra forhold som kompetencebehov, opgavetype og virksomhedens kapacitet.

Med **retningslinjer** forstås vi et regelsæt, der beskriver, hvordan konsulentkøbet skal gennemføres i praksis.

Statens koncernindkøbsforum (SKIF)

SKIF drives af Moderniseringsstyrelsen i fællesskab med Statens og Kommunernes Indkøbs-service A/S (SKI) og har til formål at øge samarbejdet på tværs af ministerier, styrelser og SKI for at øge videndeling og effektivisere statens indkøb.

16. Rigsrevisionens gennemgang viser, at Finansministeriet har taget en række initiativer for at sætte fokus på området og videndele med ministerierne. Ministeriet har siden 2014 afholdt 4 arrangementer i Statens koncernindkøbsforum vedrørende køb af konsulenter, jf. boks 1.

BOKS 1. AKTIVITETER I STATENS KONCERNINDKØBSFORUM VEDRØRENDE KONSULENTKØB

- Seminar om køb og anvendelse af eksterne konsulenter i staten (oktober 2014).
- Seminar om køb og styring af eksterne konsulenter i staten (november 2015).
- Oplæg om styringsrelevant ledelsesinformation (juni 2016).
- Temadag om forskellige tildelingsmodeller i forbindelse med køb af eksterne konsulenter (september 2016).

Desuden har Finansministeriet præsenteret ministeriets koncernfælles retningslinjer og vejledning for alle ministerier i Forum for Strategisk Styring.

17. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet har taget en række relevante initiativer for at sætte fokus på området og videndele med ministerierne. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

De undersøgte virksomheders arbejde med at etablere retningslinjer, der kan understøtte velovervejede og hensigtsmæssige konsulentkøb

18. Det fremgik af beretningen, at kun 5 ud af de 10 undersøgte virksomheder havde udarbejdet retningslinjer, der kunne understøtte velovervejede og hensigtsmæssige konsulentkøb.

Beretningen viste desuden, at de 10 undersøgte virksomheder kun i få tilfælde dokumenterede deres overvejelser om, hvorfor det er hensigtsmæssigt at anvende en konsulent. Rigsrevisionen bemærkede i den forbindelse, at Rigsrevisionen også i de 2 tidligere undersøgelser af statens konsulentforbrug konstaterede, at konsulentkøbene var mangelfuldt dokumenteret. Beretningen viste endvidere, at virksomhederne i højere grad kunne afsøge markedet i forbindelse med mindre konsulentkøb under 500.000 kr., fx ved at indhente flere tilbud.

19. Ministrene for de 5 virksomheder, der ikke havde retningslinjer, oplyste i deres redegørelser, at de enten havde udarbejdet eller var i gang med at udarbejde retningslinjer. Hovedparten af ministrene for de 10 undersøgte virksomheder oplyste desuden, at de generelt ville tage højde for Rigsrevisionens bemærkninger i forbindelse med opdateringen af deres eksisterende retningslinjer eller udarbejdelsen af nye retningslinjer. Flere ministre oplyste desuden, at de vil fastsætte krav om dokumentation for virksomhedernes overvejelser i forbindelse med køb af konsulentydelse.

20. Rigsrevisionens gennemgang viser, at de 10 virksomheder, som indgik i undersøgelsen, har udarbejdet vejledninger for konsulentkøb, der indeholder retningslinjer for overvejelser før købet og for gennemførelse af købet, herunder krav til dokumentation.

Rigspolitiet offentliggjorde i marts 2017 resultatet af en intern undersøgelse af køb af konsulentydelse i perioden 1. januar 2015 - 30. september 2016. Undersøgelsen viste, at politiet i væsentligt omfang ikke havde overholdt udbudsreglerne ved køb af konsulentydelse. Endvidere viste undersøgelsen, at de interne retningslinjer, som politiet i forlængelse af Rigsrevisionens undersøgelse havde fastsat, ikke var blevet fulgt i tilstrækkeligt omfang, og at Rigspolitiets dokumentations- og journaliseringspraksis havde været mangelfuld.

Forum for Strategisk Styring

Følgegruppen består af afdelingschefer med administrationsansvar i ministerierne og af Moderniseringsstyrelsens direktion.

Rigspolitiets undersøgelse af konsulentkøb

Rigspolitiets undersøgelse omfatter alle konsulentydelse over 500.000 kr. pr. leverandør, købt i perioden 1. januar 2015 - 30. september 2016. Undersøgelsen omfatter dermed ca. 240 kontrakter til en værdi af 273 mio. kr., svarende til 87 % af de samlede konsulentindkøb i perioden.

Rigspolitiet vil gennemføre 6 tiltag, der skal sikre overholdelsen af udbudsreglerne, herunder en ekstern undersøgelse af hele indkøbsområdet. Rigspolitiet vil bl.a. styrke kompetencerne, øge ledelsesfokus og have flere kontroller på indkøbsområdet, jf. boks 2.

BOKS 2. RIGSPOLITIETS 6 TILTAG FOR AT SIKRE, AT UDBUDSREGLERNE EFTERLEVES

- **Ekstern undersøgelse af hele indkøbsområdet**
Undersøgelsen vil blive gennemført af et revisionselskab, der skal kortlægge de igangværende indkøb og vurdere politiets indkøbsorganisation, forretningsgange og dokumentationspraksis. Herudover skal det vurderes, om der er tegn på uregelmæssigheder ved køb af konsulent-ydelser de sidste 5 år.
- **Konkret gennemførelse af udbud på områder uden udbudsdækning**
Rigspolitiet vil iværksætte tiltag for at sikre, at gældende ikke-udbudte kontrakter, herunder særligt it-ydelser, bliver udbudt.
- **Styrket koncernindkøb og kompetenceløft**
Rigspolitets koncernindkøb bliver styrket. I første omgang ved ekstern assistance, sideløbende med at der rekrutteres flere medarbejdere med udbudskompetencer.
- **Styrket controllingindsats**
Der etableres en ny enhed for controlling og tilsyn, der refererer direkte til direktionen.
- **Indkøbsproces med stærk ledelsesmæssig forankring**
Indgåelse af indkøbsaftaler over 100.000 kr. skal godkendes af den ansvarlige direktør og vurderes af Rigspolitets Koncernindkøb.
- **Styrket aftalestyring og opfølgning**
Der udarbejdes en systemunderbygget opfølgningssprocedure, som bl.a. skal sikre dokumentation af aftaleændringer.

21. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at alle 10 virksomheder har udarbejdet retningslinjer med henblik på at understøtte velovervejede og hensigtsmæssige konsulentkøb. Rigspolitets egen undersøgelse viser dog, at Rigspolitiet på trods af udarbejdelse af vejledninger i væsentligt omfang ikke har efterlevet retningslinjerne og udbudsreglerne. Rigsrevisionen vil følge Rigspolitets arbejde med at implementere de tiltag, der skal sikre, at udbudsreglerne ved køb af konsulent-ydelser efterleves. Rigsrevisionen følger desuden over en år-række indkøbsområdet i forbindelse med den løbende årsrevisionen. Rigsrevisionen vurderer endvidere, at den del af sagen, der vedrører de 9 virksomheder, kan afsluttes, men vil følge Rigspolitets arbejde med at implementere de tiltag, der knytter sig til køb af konsulent-ydelser.

Finansministeriets og de øvrige ministeriers arbejde med at tilvejebringe styringsrelevant information

22. Det fremgik af beretningen, at der var behov for mere detaljeret ledelsesinformation om konsulentforbruget hos de 10 undersøgte virksomheder og på koncernniveau i ministerierne, hvis ministerierne skulle kunne styre deres brug af konsulenter mere strategisk. Særligt de virksomheder, som havde et højt forbrug, burde sikre sig et bedre overblik over deres brug af konsulenter, herunder et overblik over udgifter og kontrakter, og hvilke typer opgaver konsulenterne løser.

23. Finansministeren oplyste i sin redegørelse, at ministeren havde taget initiativ til dialog med de øvrige ministerier. Derudover oplyste 4 ministre, at de fremover på forskellig måde ville øge deres viden om brugen af konsulenter, fx ved at udarbejde overordnet ledelsesinformation på koncernniveau. De øvrige ministre havde ikke bemærkninger til denne del af Rigsrevisionens undersøgelse.

Standarderne for Offentlig Revision

Standarderne for offentlig revision (SOR) fastlægger de faglige krav til udførelsen af opgaver med offentlig revision. SOR fastlægger således de faglige krav til revisors planlægning, gennemførelse og rapportering af de enkelte revisioner. SOR kræver, at indkøbsområdet med regelmæssige mellemrum skal vurderes.

24. Rigsrevisionen har stikprøvevist gennemgået ledelsesinformation mv. fra alle ministerier for at vurdere, om informationen medvirker til at styre ministeriernes konsulentforbrug mere strategisk. Gennemgangen viser, at alle ministerier har arbejdet med at tilvejebringe styringsrelevant information, fx i form af generel information om forbrugsudviklingen på konsulentkøb, men også mere specifik information, fx halvårslige vurderinger af konkurrencesituationen på udvalgte markeder for konsulenter.

25. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministerierne har arbejdet med at udarbejde styringsrelevant information. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

De undersøgte virksomheders arbejde med at sikre kvaliteten af registreringerne i indkøbsdatabasen

26. Det fremgik af beretningen, at Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase ikke gav et retvisende og fyldestgørende billede af statens brug af konsulenter. Det skyldes, at opgørelsen var behæftet med usikkerhed, fordi det ikke altid var entydigt, hvordan konsulentkøbene skulle registreres, og fordi der var fejl i virksomhedernes registreringer. Hertil kom, at staten også havde udgifter til konsulenter, der ikke var registreret i indkøbsdatabasen.

27. Finansministeren oplyste i sin redegørelse, at Moderniseringsstyrelsen havde igangsat et arbejde med at undersøge, om indkøbskategorierne på konsulentområdet kunne tilpasses for at reducere fejlkonteringer. Moderniseringsstyrelsen ville som led i dette arbejde gå i dialog med ressortministerierne for at gøre det lettere at registrere konsulentkøb korrekt. En række ministre oplyste desuden, at de arbejdede med at reducere registreringsfejlene, fx ved at udarbejde en vejledning, ændre registreringspraksis eller øge deres fokus på kvalitetssikring af registreringerne.

28. Rigsrevisionens gennemgang viser, at Moderniseringsstyrelsen efter beretningen opdaterede de fællesstatslige indkøbskategorier, som statslige myndigheder anvender til indkøbsrapportering, med virkning for 2015. Styrelsen oplyser, at formålet var at gøre korrekt kontering af indkøbene lettere og sikre en større gennemsigtighed. Indkøbskategorierne blev udarbejdet under hensyn til de u hensigtsmæssigheder, som blev fremhævet i Rigsrevisionens beretning, og på baggrund af input fra gruppen af koncernindkøbere i staten og en efterfølgende høring i ministerierne.

29. Desuden har alle 10 virksomheder, som indgik i beretningen, oplyst, at de har arbejdet med at styrke kvaliteten af deres registreringer. Dette er sket ved opdatering af retningslinjer, styrkede interne kontroller og/eller evaluering.

SKAT vurderer dog, at registreringsrammen for køb af konsulenter fortsat ikke understøtter, at Skatteministeriets database for konsulentkøb i alle tilfælde er retvisende.

Ligeledes vurderer Moderniseringsstyrelsen, på baggrund af en evaluering af Finansministeriets egen konsulentregistrering, at ministeriets egen ramme for registreringer af konsulentindkøb ikke er modent til videre drift i sin nuværende form. Evalueringen viste, at registreringerne fortsat ikke var retvisende, og controlling af registreringerne var meget vanskelig. Moderniseringsstyrelsen oplyser, at styrelsen på baggrund af evalueringen arbejder på en ny registreringsramme og ny systemunderstøttelse til brug for registreringerne, hvilket vil medføre en ny vejledning og en opdatering af retningslinjerne for konsulentkøb i koncernen. Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil videndele med de øvrige ministerier, når materialet foreligger.

30. Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge arbejdet med at sikre kvaliteten af registreringerne i indkøbsdatabasen.

Indkøbsdatabasen

Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase har til formål at hjælpe styrelsen til at indgå indkøbsaftaler for køb af varer og tjenesteydelser på områder, hvor virksomhedernes rapportering til databasen vidner om en vis volumen i forbruget. Effektiviseringen af det statslige indkøb sker ved, at Moderniseringsstyrelsen på baggrund af de rapporterede køb til indkøbsdatabasen indgår nye eller fornyer eksisterende fællesstatslige indkøbsaftaler inden for en række indkøbskategorier.

Indkøbskategorier

Registrering af myndighedernes indkøb skal ske på baggrund af de fælles statslige indkøbskategorier.