

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

**Danidas køb af  
konsulenttydelser**

---

**September 2001  
RB B602/01**



**Rigsrevisionen**

## Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé .....	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....	17
A. Indledning .....	17
B. Formål .....	19
C. Afgrænsning.....	20
D. Metode .....	20
III. Finansloven, statsregnskabet og udgifter til konsulenter.....	21
A. Finanslov og statsregnskab .....	21
B. Danidas kontraktdatabase .....	25
C. De samlede udgifter til konsulenter .....	28
IV. Regelsæt om køb af konsulentytelser .....	29
A. Køb af konsulentytelser .....	29
a. Langvarige kontrakter .....	31
b. Kortvarige kontrakter .....	33
V. Danidas sagsdokumentation .....	35
VI. Danidas konsulentbehov og omfanget af kontrakter .....	37
A. Danidas konsulentbehov .....	37
B. Omfang og styring af konsulentkontrakter .....	42
a. Langvarige kontrakter .....	42
b. Kortvarige kontrakter .....	45
VII. Konkurrence og prisfastsættelse ved kontraktindgåelse.....	47
A. Langvarige kontrakter .....	47
a. Valg af firma .....	47
b. Konkurrencen og prisfastsættelsen ved langvarige kontrakter .....	49
c. Prisfastsættelse på forhandlede langvarige kontrakter .....	53
B. Kortvarige kontrakter.....	55
a. Prisfastsættelse på kortvarige kontrakter.....	55
VIII. Habilitetsspørgsmål ved kontraktindgåelse .....	57
A. Valg af konsulenter uden udbud .....	57
B. Anvendelse af samme konsulent i flere faser af et udbudt projekt .....	59
IX. Sammenfatning .....	66



---

# Beretning om Danidas køb af konsulentydelse

## I. Resumé

### Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Beretningen omhandler Udenrigsministeriets (Danidas) køb af ydelser fra eksterne konsulenter i perioden 1995-2000 og vedrører forhold inden for § 6.32. Bilateral sektorprogram- og projektbistand samt inden for § 6.33.01.12. Konsulenter og rådgivende firmaer.

2. Danida overdrager gennem kontraktindgåelse i vidt omfang opgaver i forbindelse med den bilaterale bistand til konsulentfirmaer i det private erhvervsliv. Køb af konsulentydelse involverer, ud over relevante myndigheder og institutioner i modtagerlandet, også den danske repræsentation i modtagerlandet samt en række kontorer i Danida.

3. Det fremgår af Danidas årsberetning for 2000, at det samlede kontraktbeløb på nye tjenesteydelseskontrakter og tillægskontrakter med danske konsulentfirmaer i 2000 beløb sig til ca. 850 mio. kr. Heraf tegnede de 20 mest anvendte danske konsulentfirmaer sig for ca. 73 % af det samlede beløb. For de økonomisk mest betydende kontrakter, de langvarige, tegnede 3 konsulentfirmaer sig for ca. halvdelen af kontrakterne. Køb af konsulentydelse er således et beløbsmæssigt væsentligt område med begrænset indenlandsk konkurrence. Dette stiller store krav til Danidas styring på området.

4. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse er at vurdere Danidas tilrettelæggelse og overordnede styring vedrørende køb af konsulentydelse. Som grundlag for at foretage denne vurdering har Rigsrevisionen undersøgt,

- om det beløbsmæssige omfang af Danidas køb af konsulentydelse kan udledes af finanslov og statsregnskab,
- om Danida har regnskabsmæssige opgørelser mv. over konsulentforbruget og dermed mulighed for at kunne analysere udviklingen heri,

- om Danida har dækkende og hensigtsmæssige regelsæt om køb af konsulentydelse,
- om Danida har tilfredsstillende dokumentation for sagsbehandlingen i forbindelse med køb af konsulentydelse,
- om Danida på overordnet plan iværksætter de nødvendige behovsanalyser før køb af konsulentydelse og har en overordnet styring vedrørende forbruget af kontrakter,
- om Danida har dokumentation for, at konsulentydelse i og uden for konkurrence altid anskaffes på de mest fordelagtige vilkår, og
- om Danidas forvaltning sikrer habilitet i opgavevaretagelsen gennem uafhængighed og uvildighed ved valg af konsulenter.

5. Undersøgelsens vurderinger og analyser er foretaget med fokus på at belyse Danidas beslutningsgrundlag i forbindelse med valget og købet af konsulentydelse. Undersøgelsen bygger på møder og brevveksling. Endvidere er der foretaget gennemgang af gældende regelsæt vedrørende udbud og indgåelse af kontrakter. Rigsrevisionen har ligeledes gennemgået en række generelle sager samt 55 enkelt-sager. Beretningen har i udkast været forelagt Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

#### **Finansloven, statsregnskabet og udgifter til konsulenter**

6. Rigsrevisionen har søgt at vurdere, om omfanget af Danidas køb af konsulentydelse kan udledes af finanslov og statsregnskab.

Køb af konsulentydelse er indeholdt i § 6.33.01. Personelbistand, hvor der under § 6.33.01.12. Konsulenter og rådgivende firmaer indgår en bevilling på 170 mio. kr. på finansloven for 2000. Det fremgår af anmærkningerne til finansloven, at konsulentforbruget i stigende grad finansieres over projekt- og programbevillingerne. Denne del af den bilaterale bistand bevilges under § 6.32. Bilateral sektorprogram- og projektbistand. Konsulentforbruget er ikke særskilt specificeret på denne paragraf eller i anmærkningerne hertil.

7. Undersøgelsen viste, at finansloven og statsregnskabet ikke viser de samlede bevillinger og forbrug af tjenesteydelser fra konsulenter. Dette skal dog ses i sammenhæng med, at det ikke er et krav i Budgetvejledningen, at køb af konsulentydelse skal kunne opdeles på formål og specificeres i finanslov og statsregnskab.

Udenrigsministeriet har anført, at en specifikation af omfanget af konsulentforbrug på de enkelte landebevillinger vil være vanskelig at gennemføre, idet identifikation af behovet for og styring af konsulentydelse i løbet af finansåret er forankret i de enkelte programmer, dvs. på den enkelte repræsentation i modtagerlandet i samarbejde med lokale partnere.

Udenrigsministeriet har bemærket, at Folketinget efter ministeriets opfattelse holdes behørigt orienteret om udgifter til konsulentydelse finansieret over ulandsrammen.

I henhold til gældende bevillingsregler og praksis forelægges alle bilaterale bevillinger over 20 mio. kr. for Folketingets Finansudvalg, der i aktstykket for den enkelte aktivitet modtager oplysninger om fordelingen af budgettet på hovedposter, herunder brugen af konsulentydelse.

Udenrigsministeriet har tillige anført, at i henhold til gældende retningslinjer for udformning af aktstykker til Finansudvalget indgår samtlige udgifter til personlbistand i aktstykkets budgetbeskrivelse, herunder også udgifter til konsulentydelse samt Danida-rådgivere. Udenrigsministeriet har oplyst, at 93 % af de samlede bevillinger i 2000 blev forelagt Finansudvalget.

Rigsrevisionen skal bemærke, at Finansudvalget særskilt forelægges programmer og projekter over 20 mio. kr. som enkeltprojekter, men at Folketinget ikke orienteres om det samlede konsulentforbrug på § 6.32 i lighed med specifikationen på § 6.33.01.12.

8. Undersøgelsen viste tillige, at det ikke er muligt ud fra Danidas regnskabssystem at opgøre eller specificere de samlede udgifter til konsulenter. Udenrigsministeriet har oplyst, at man er indstillet på fra og med næste finansår at erstatte den nuværende artskonto i Udenrigsministeriets regnskabssystem (UM-Finans) for betalinger på firmakontrakter med 3 nye artskonti for konsulentkontrakter, entreprisekontrakter og vareleverancer.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

9. Danida registrerer detaljerede oplysninger om alle kontrakter i en kontraktdatabase, efterhånden som de bliver indgået. Kontraktdatabase giver mulighed for at opgøre det samlede konsulentforbrug, herunder kontraktsum.

Danida har oplyst, at kontraktbasens fokus er kontraktforvaltning. Rigsrevisionen finder, at oplysningerne i kontraktbasen med fordel kunne sammenholdes med ministeriets regnskabssystem og derigennem bidrage til at skabe et bedre grundlag for at analysere udgiftsudviklingen i både kontraktsummer og forbrug.

10. Undersøgelsen viste, at det samlede registrerede forbrug til køb af konsulentydelse ifølge Danidas kontraktbase i 2000 udgjorde ca. 707 mio. kr. Ifølge statsregnskabs § 6.33.01.12 var Udenrigsministeriets forbrug af konsulentydelse på 193 mio. kr. i 2000. Dermed er det faktiske forbrug mere end 3 gange større end det specificerede beløb, og udgiften til køb af konsulentydelse er et væsentligt beløb, der til sammenligning er større end Udenrigsministeriets samlede lønudgifter.

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at finanslovens anmærkninger bør indeholde oplysninger om de samlede udgifter til køb af konsulentydelse.

### **Regelsæt om køb af konsulentydelse**

11. Med hensyn til udbud har Danida fastsat den procedure, at man normalt kun indhenter tilbud hos firmaer i Danmark. Det kan dog være nødvendigt at indhente tilbud i udlandet, hvis dansk ekspertise ikke findes. Køb af konsulentydelse til udviklingsbistand er ikke omfattet af EU's udbudsregler.

Fælles for reglerne er, at de er forhandlet med konsulentbranchen, og at de bygger på standardiserede regelsæt. Der sondres mellem konsulenttjenester af lang og kort varighed, idet der gælder forskellige regelsæt for de 2 kontrakttyper. Langtidskontrakter omfatter opgaver, der har mere end ét års varighed. De langvarige kontrakter udbydes som hovedregel offentligt, dvs. udsættes for konkurrence på et marked. Der er tale om 4 mulige udbudsformer med forskellige grader af konkurrenceelement. De 4 former er:

1. Offentligt udbud
2. Offentlig udbud med prækvalifikation
3. Begrænset udbud
4. Udbud efter forhandling.

De kortvarige kontrakter indgås typisk, uden at de udbydes i konkurrence.

Undersøgelsen viste, at Danida har udarbejdet dækkende og udførlige retningslinjer for køb af såvel kortvarige som langvarige konsulenttydelser.

### **Danidas sagsdokumentation**

12. Undersøgelsen viste, at sagsreferater, der dokumenterer sagens forløb, generelt set kun eksisterer i mindre omfang. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der mangler en ”gennemgående rød tråd” i sagerne, og at disse derfor bliver meget uoverskuelige.

Rigsrevisionen finder, at den manglende dokumentation af væsentlige beslutninger i sagsprocessen og fravær af sagsreferater kan løses ved enkle, overskuelige standardbeslutnings- eller sagsreferater. Disse kan sikre, at ledelsen og de involverede medarbejdere i Danida har mulighed for at få den fornødne information om og dokumentation for beslutninger.

Danida bør samtidig overveje at anvende et elektronisk sags- eller kontraktstyringssystem, dels af ressourcehensyn, dels for at sikre, at alle involverede parter umiddelbart har adgang til relevante oplysninger.

### **Danidas konsulentbehov og omfanget af kontrakter**

13. Folketinget tiltrådte i 1994 strategien ”En verden i udvikling – strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000”. Det fremgår heraf vedrørende personelbistanden, at ”øget lokalt ansvar og øget vægt på kapacitetsopbygning vil indebære, at personelbistanden i form af langtidsudsendte eksterne konsulenter og firmarådgivere gradvist vil blive omlagt. Lokale ressourcer vil blive tillagt øget betydning, og udsendelse af kortvarige rådgivere forventes som konsekvens heraf at blive mere fremtrædende.”

Strategien blev vurderet ved en midtvejsvurdering i 1997. Ifølge ministeriet kunne målsætningen om omlægningen til langtidsudsendte konsulenter til fordel for lokale



ressourcer og korttidsrådgivere ikke forventes gennemført i strategiperioden.

14. Danida udarbejdede i 1998 en særskilt strategi for personelbistanden ”Viden og holdninger”, som var den første samlede beskrivelse af personelbistanden. Strategien omhandlede de forskellige rådgiverformer, herunder firma-konsulenter.

15. Danida iværksatte i marts 2000 en særskilt konsulentundersøgelse af Danidas brug af rådgivere og konsulenter. Undersøgelsen havde primært til formål at vurdere udviklingen i forbruget set i relation til den overordnede strategi. Det endelige udkast til rapporten forelå i december 2000. Konsulentrapporten beskriver udviklingen i antallet af de forskellige typer rådgivere (firma- og Danida-rådgivere, kort- og langtidsudsendte).

Konsulentrapporten anbefaler bl.a. klarere definition og afgrænsning af rådgiverens roller, større fleksibilitet i anvendelsen af de forskellige rådgivertyper, øget opmærksomhed på kriterier for valg af henholdsvis kort- eller langtidsrådgivere og firma- og Danida-rådgivere. Udenrigsministeriet har oplyst, at det endelige rapportudkasts anbefalinger vil indgå i opfølgningen på ”Partnerskab 2000”. I første omgang vil der blive udarbejdet nye retningslinjer for sektorprogrambistand.

Med hensyn til strategiens målsætning om en omlægning af personelbistanden viser rapporten, at omlægningen til sektorprogramstøtte ikke har ført til strategiens forventede nedgang i brugen af langtidskonsulenter. Med hensyn til korttidskonsulenter er der i overensstemmelse med strategien sket en stor stigning i antallet heraf.

Rapporten fremhæver, at det tillige har været en begrænsning i undersøgelsen, at det ikke har været muligt at indhente talmæssige oplysninger om anvendelse af nationale rådgivere og konsulenter. Det har dermed ikke været muligt at vurdere strategiens målsætning om, at lokale ressourcer skulle tillægges øget betydning.

På baggrund af rapporten vil Danida udarbejde nye retningslinjer for rådgiverbistand, herunder køb af konsulentydelse. Konsulentrapporten viser efter Rigsrevisionens opfattelse, at de hidtidige retningslinjer ikke har sikret ens-

artethed i brugen af konsulenter inden for sammenlignelige lande, sektorprogrammer og opgaver.

16. Ifølge Udenrigsministeriet er behov for konsulenter forankret i det enkelte kontor i ministeriet. Program- og projektbistanden udmøntes gennem programdokumentation i form af bl.a. forundersøgelsesrapporter, årlige gennemgange, notater til Danidas Styrelse (Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde) og aktstykker. Rigsrevisionen finder ikke, at Danidas dokumentationsgrundlag fuldt ud giver mulighed for overordnede analyser af konsulentbehov.

For at give et bedre grundlag for en ledelsesmæssig styring af forbrug og overordnet afvejning af fremtidige behov finder Rigsrevisionen, at ministeriet med fordel kunne opsamle de eksisterende informationer i form af enkle, generelle og overordnede nøgletal i en edb-løsning, der kan give ministeriets ledelse mulighed for at vurdere størrelsen af konsulentforbruget og ressourceanvendelsen samt at afveje konsulentforbruget på tværs af lande, sektorprogrammer og opgaver.

17. Rigsrevisionen har tillige foretaget en kortlægning og analyse af antallet af langvarige kontrakter og tillægskontrakter, der knytter sig til en oprindelig kontrakt, og søgt at vurdere årsagen til udviklingen i antallet af tillægskontrakter.

Danida var ikke i stand til at redegøre for udviklingen af tillægskontrakter opdelt på planlagte og ikke-planlagte tillægskontrakter. Danida har ikke gennemført overordnede analyser af anvendelsen af tillægskontrakter. Rigsrevisionen finder, at Danida bør indføre en sådan styring med henblik på at foretage analyser af ikke-planlagte tillæg til kontrakterne og dermed sikre, at der via tillægskontrakter ikke sker en utilsigtet udvidelse af oprindelige kontrakter.

Udenrigsministeriet er indstillet på fremover at gennemføre stikprøver og tværgående analyser af ikke-planlagte tillæg til kontrakter med henblik på vurdering af anvendelsen af tillægskontrakter. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

18. En opgørelse over kortvarige kontrakter uden udbud fordelt efter opgavetype viser, at Danida kategoriserer ca.

halvdelen af de 734 kontrakter i 2000 i generelle, ikke entydige kategorier som ”teknisk bistand” og ”diverse”. Undersøgelsen viste, at Danida ikke har tilpasset kontraktdata-basen til ændrede opgavetyper. Udenrigsministeriet har oplyst, at under tilpasningen af kontraktdata-basens opgavetyper til denne udvikling har Danida prioriteret hensynet til databasekontinuitet.

Ministeriet har vedrørende stigningen i ”diverse”-kategorien oplyst, at dette skyldes overgangen fra projekt- til sektorprogrambistand. Danida forventer, at antallet af kontrakter i ”diverse”-kategorien fremover vil blive væsentligt reduceret.

Rigsrevisionen finder, at kontraktdata-basen bør tilpasses de nye opgavetyper, og at Danida i videst mulige omfang bør sikre, at det er muligt at følge udviklingen over tid.

### **Konkurrence og prisfastsættelse ved kontraktindgåelse**

19. På et beløbsmæssigt væsentligt område, hvor der tilmed er begrænset konkurrence, er det vigtigt, at Danida løbende sikrer, at der er dokumentation for, at konsulent-ydelser anskaffes på de mest fordelagtige vilkår.

Undersøgelsen viste, at der navnlig i prækvalifikationsfasen manglede dokumentation for udvælgelse af leverandører. Rigsrevisionen finder, at Danida bør sikre dokumentation for valg af leverandører. Udenrigsministeriet har erklæret sig enig heri.

20. Rigsrevisionen har undersøgt, hvad Danida har gjort for at sikre sig imod, at prisen på ydelserne på de langvarige kontrakter ikke bliver væsentligt højere, end hvad man kan forvente på et marked med tilstrækkelig konkurrence.

Danida foretog i 1996 en international markedstest. Formålet med markedstesten var at give Danida et billede af et konkurrencebaseret internationalt prisniveau for langvarige konsulent-ydelser og dermed markedets svar på, hvor niveauet skulle ligge. Et andet formål var at sikre, at de priser, Danida betaler, er rimelige i forhold til den leverede kvalitet.

Undersøgelsen viste, at Danida ved den internationale markedstest i 1996 på tilfredsstillende måde har vurderet og analyseret konkurrencesituationen i Danmark og udlandet.

På baggrund af den begrænsede danske ressourcebase finder Rigsrevisionen, at Danida systematisk burde have fulgt op på disse analyser med henblik på at sikre, at priser og dækningsbidrag fortsat ligger på et niveau, der ikke ligger over prisen på det internationale marked.

Udenrigsministeriet er enig i, at prisdannelsen i de udbud, der gennemføres med deltagelse af ikke danske virksomheder bør vurderes og analyseres med henblik på at sikre, at de danske virksomheders priser og dækningsbidrag fortsat ligger på et niveau, der ikke ligger over niveauet på det internationale marked.

21. Markedstesten viste, at der i Danmark reelt kun er 3 store firmaer på markedet og en del små konsulentfirmaer (5-10), der oftest ikke selv kan påtage sig de store opgaver. Danidas mål for, om der er konkurrence på området, er, at der skal foreligge tilbud fra 3-5 firmaer.

Rigsrevisionens undersøgelse af 20 langvarige kontrakter viste, at antallet af tilbudsgivere i 25 % af de undersøgte sager ikke levede op til Danidas mål om, at der bør være 3-5 tilbudsgivere. Som følge heraf var konkurrencen ved udbudet mangelfuldt i forhold til forudsætningen, og der foreligger således risiko for, at ydelserne ikke er anskaffet på de mest fordelagtige vilkår.

22. Forhandling af langvarige kontrakter uden udbud kommer på tale, når der ikke er tilstrækkeligt med udbydere på markedet. Her er dækningsbidraget et særligt vigtigt element. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om fastsættelsen af dækningsbidraget kan dokumenteres og sker på et objektivt empirisk grundlag. Danida har ikke umiddelbart været i stand til at opgøre gennemsnitstal for forhandlede kontrakter. I forhandlingerne har det været muligt at opnå et højere dækningsbidrag, hvis firmaerne i forhandlingerne fandt det urimeligt lavt.

Rigsrevisionen finder, at Danida af såvel styringsmæssige som administrative hensyn bør tilrettelægge forvaltningen af området, så Danida umiddelbart kan opgøre det gennemsnitlige dækningsbidrag på de forhandlede kontrakter og dermed sikre et godt grundlag i forhandlingerne fremover om dækningsbidraget.

Udenrigsministeriet vil etablere mulighed for elektronisk registrering af udbudsform og opgørelse af dæknings-

bidrag på forhandlede kontrakter. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

23. Den langt overvejende del af de kortvarige kontrakter er under 1,5 mio. kr., og disse indgås efter forhandling, dvs. uden konkurrence. Undersøgelsen af 31 udvalgte kortvarige kontrakter viste, at kun én sag indeholdt fornøden dokumentation for forhandlinger.

Undersøgelsen viste således, at Danida kun i mindre omfang har udarbejdet dokumentation for, at ydelserne er anskaffet på de mest fordelagtige vilkår. Som følge af den manglende dokumentation er det ikke muligt at vurdere, hvorvidt Danidas forhandlinger har givet sig udslag i lavere timeforbrug end foreslået i konsulentfirmaets oprindelige udkast. Rigsrevisionen finder, at Danida bør udarbejde en enkel og overskuelig dokumentation for de førte forhandlinger. Udenrigsministeriet har erklæret sig enig heri.

#### **Habilitetsspørgsmål ved kontraktindgåelse**

24. Med henblik på at undersøge om sagsgangen i tilstrækkelig grad skaber sikkerhed mod, at der kan opstå inhabilitet, har Rigsrevisionen undersøgt udvalgte kortvarige kontrakter, hvor købet sker uden udbud. Undersøgelsen viste, at der kun i 3 ud af 31 sager forelå fornøden skriftlig dokumentation med begrundelser om valg, herunder eventuelt fravalg af konsulentfirmaer.

Selv om Rigsrevisionen ikke har konstateret konkrete eksempler på inhabilitet, bør Danida tilrettelægge sin sagsbehandling, så valg og fravalg fremgår af sagen. Herved vil Danida kunne begrænse risikoen for, at der ville kunne rejse tvivl om Danidas habilitet ved valg af konsulenter. Udenrigsministeriet har erklæret sig enig heri.

25. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Danida i sin forvaltning sikrer, at ingen konsulentfirmaer ved deltagelse i flere faser af et projekt får urimelige konkurrencemæssige fordele i forhold til konkurrenterne, og at ingen konsulentfirmaer ved dobbeltroller i et projekt kommer i interessekonflikt ved opgavevaretagelsen.

Rigsrevisionen har til sin undersøgelse udtaget stikprøven, så der var 9 situationer, hvor samme firma havde deltaget under såvel forundersøgelse som gennemførelse af samme projekt.

Undersøgelsen viste, at Danida generelt ikke i sager, hvor det enkelte firma har været inde i flere faser i et projekt, har foretaget vurderinger af eventuel inhabilitet, og der er derfor ikke udarbejdet særskilte vurderinger i de enkelte sager. Danida har ikke fulgt egne retningslinjer, hvor der skal ske en særskilt vurdering af habilitet.

Uanset Rigsrevisionen ikke har konstateret konkrete brud på habilitetsreglerne, bør Danida iværksætte en procedure, så der i alle tilfælde sker skriftlige vurderinger af, hvorvidt et firmas deltagelse i en forundersøgellesfase diskvalificerer firmaet i at deltage i selve gennemførelsen af projektet på grund af dobbeltrollen eller giver dette firma fordele, der i forhold til konkurrenter må anses for urimelige.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet fremover i forbindelse med udbud af rådgiveropgaver vil udarbejde en skriftlig habilitetsvurdering af de virksomheder, der har deltaget i forundersøgellesfasen. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

### **Sammenfatning**

26. Rigsrevisionens undersøgelse har generelt vist, at Danida i høj grad anvender eksterne konsulenter, men at det samlede forbrug ikke umiddelbart kan udledes af finanslov og statsregnskab.

Danida har dækkende og udførlige retningslinjer vedrørende konkrete køb af konsulentytelser, herunder kontrakt- og programdokumentation. Danida mangler imidlertid i vid udstrækning dokumentation for egen sagsbehandling, herunder for trufne beslutninger. Dette har til følge, at Rigsrevisionen i vid udstrækning ikke har kunnet vurdere, om ydelserne er opnået på de mest fordelagtige vilkår, eller om habilitetsregler er overholdt.

Danida mangler på overordnet niveau analyser af behov for og forbrug af konsulenter. Rigsrevisionen finder generelt, at Udenrigsministeriet med fordel kan sammenstille de mange eksisterende oplysninger i programdokumentation, kontrakter, kontrakt- og prisdatabase i enkle, overskuelige nøgletal i en edb-løsning for at give ministeriets ledelse et bedre grundlag for at kunne vurdere størrelsen af konsulentforbruget og ressourceanvendelsen samt en fremadrettet vurdering af behov.

**Rigsrevisionens undersøgelse har vist:**

- at finansloven og statsregnskabet ikke viser de samlede bevillinger til og forbrug af tjenesteydelser fra konsulenter,
- at Danida gennem sin kontraktdatabase kan opgøre de samlede udgifter til køb af konsulentydelse, men at ministeriet ikke kan specificere udgifterne i sit regnskabs-system,
- at Danida har udarbejdet dækkende og hensigtsmæssige regelsæt vedrørende køb af såvel langvarige som kortvarige konsulentydelse,
- at Danida har program-, projekt- og kontraktdokumentation, men at Danida kun i mindre omfang har sagsreferater, der dokumenterer sagsprocessen ved køb af konsulentydelse,
- at Danida ikke anvender sin samlede dokumentation til overordnede analyser af konsulentforbrug, men at Danida med fordel kunne opsamle de eksisterende informationer i form af enkle, generelle og overordnede nøgletal i en edb-løsning til brug for analyse af forbrug og fremtidige behov,
- at Danida på tilfredsstillende måde foretog en international markedstest i 1996 af kontrakter i konkurrence, men at der ikke systematisk blev fulgt op herpå med henblik på at sikre, at priser og dækningsbidrag, selv om den danske ressourcebase er lille, fortsat ligger på et konkurrencemæssigt niveau i sammenligning med udlandet,
- at Danida har opstillet et mål om 3-5 tilbudsgivere for kontrakter i konkurrence, men i 25 % af de undersøgte kontrakter levede antallet af tilbudsgivere ikke op til Danidas målsætning,
- at Danida kun i mindre omfang har udarbejdet dokumentation for, at køb af konsulentydelse uden konkurrence er sket på de mest fordelagtige vilkår, og
- at selv om Rigsrevisionen ikke har konstateret brud på habilitetsreglerne, bør Danida forbedre sin forvaltning ved at dokumentere de habilitetsmæssige vurderinger, der bliver foretaget for at sikre, at habiliteten opretholdes ved køb af konsulentydelse i som uden for konkurrence.

## II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

### A. Indledning

27. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen omhandler Udenrigsministeriets køb af ydelser fra eksterne konsulenter i perioden 1995-2000 og vedrører forhold inden for § 6.32. Bilateral sektorprogram- og projektbistand samt inden for § 6.33.01.12. Konsulenter og rådgivende firmaer. Danida (Danish International Development Assistance) anvendes i denne beretning synonymt for Udenrigsministeriet.

28. Lovgrundlaget for dansk ulandsbistand er lov nr. 297 af 10. juni 1971 om international udviklingssamarbejde senest ændret ved lovbekendtgørelse nr. 541 af 10. juli 1998.

Hovedprincipperne i den danske udviklingsbistand er fastlagt i ”Partnerskab 2000 Danmarks udviklingspolitik”. ”Partnerskab 2000” fastholder de grundlæggende målsætninger og principper fra ”En verden i udvikling – strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000”. ”Partnerskab 2000” fastholder således bl.a., at den overordnede målsætning for dansk udviklingsbistand er fattigdomsbekæmpelse, og at bistanden i de op til 20 programsamarbejdslande gradvis omlægges fra projekt- til sektorprogrambistand og koncentrerer på 2-4 sektorer i hvert land. Udenrigsministeriet har oplyst, at der fortsat igangsættes mange enkeltprojekter i programsamarbejdslandene ikke mindst med henblik på fremme af demokratisering og respekt for menneskerettigheder.

29. Danida overdrager gennem kontraktindgåelse i vidt omfang opgaver i forbindelse med den bilaterale bistand til erhvervslivet og kontraherer med konsulentfirmaer, handelsfirmaer, fremstillingsvirksomheder og entreprenører. Danidas køb af konsulenter til tjenesteydelser omfatter et bredt spektrum af opgaver, der vedrører: leverancer af sektorstudier, identifikation af programmer/projekter, detaljestudier af programkomponenter/projekter, deltagelse i endelig forberedelse af programmer/projekter, deltagelse i appraisal, projektering og opstilling af specifikationer, udbud, tilsyn og aflevering, faglig bistand, uddannelse og træ-



ning, review samt evaluering. Opgavernes varighed spænder fra få uger til flere år, og Danida har etableret regelsæt for henholdsvis kort- og langvarige kontrakter.

Et konsulentfirma er en samlebetegnelse for forskellige typer firmaer og organisationer og omfatter bl.a. firmaer, der driver egentlig rådgivningsvirksomhed som hovedbeskæftigelse.

30. Køb af konsulentydelse involverer, ud over relevante myndigheder og institutioner i modtagerlandet og den danske repræsentation i modtagerlandet, en række kontorer i Danida, herunder Erhvervskontoret for udviklingsbistand (StS.1) og Tjenesten for Sektorfaglige Anliggender (TSA). Erhvervskontoret er hovedsagelig ansvarlig for selve udbudsprocessen og økonomisk-juridiske forhold, og hermed for at retningslinjerne for udbud følges. TSA er hovedsagelig ansvarlig for de fagtekniske forhold.

31. Køb af konsulentydelse er indeholdt i § 6.33.01. Personelbistand, hvor der under § 6.33.01.12. Konsulenter og rådgivende firmaer indgår en bevilling på 170 mio. kr. på finansloven i 2000. Det fremgår af finansloven, at konsulentforbruget i stigende grad finansieres over projekt- og programbevillingerne. Denne del af den bilaterale bistand bevilges under § 6.32. Bilateral sektorprogram- og projektbistand. I 2000 var den samlede bevilling på denne konto 3,3 mia. kr. ekskl. bistand gennem private organisationer og særlig projektbistand. Konsulentforbruget er ikke særskilt specificeret på denne konto.

32. Det fremgår af Danidas årsberetning for 2000, at det samlede kontraktbeløb på nye tjenesteydelseskontrakter og tillægskontrakter med danske konsulentfirmaer i 2000 beløber sig til ca. 850 mio. kr. Denne opgørelse er baseret på Danidas kontraktdatabase. Af kontraktsummen på 850 mio. kr. tegner de 20 mest anvendte danske konsulentfirmaer sig for ca. 73 % af det samlede beløb. For de økonomisk mest betydende kontrakter, de langvarige, tegner 3 konsulentfirmaer sig for ca. halvdelen af kontrakterne. Det begrænsede antal firmaer medfører, at kun 2-3 firmaer i gennemsnit afgiver tilbud på de opgaver, som Danida udbyder.

Danida er opmærksom på, at kredsen af mulige leverandører er relativ beskeden, og at dette indebærer en be-

grænset konkurrence på området. For at afprøve det danske prisniveau har Danida i 1996 foretaget en international markedstest, der gav Danida et billede af det internationale markeds svar på, hvor prisniveauet for konsulentkontrakter skulle ligge.

33. Køb af konsulentydelse er således et beløbsmæssigt væsentligt område med begrænset indenlandsk konkurrence. Dette stiller store krav til Danidas styring på området.

## **B. Formål**

34. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse er at vurdere Danidas tilrettelæggelse og overordnede styring vedrørende køb af konsulentydelse. Ved overordnet styring forstår Rigsrevisionen de styringsprocesser, som Danidas ledelse har iværksat med henblik på at udnytte ressourcerne og tilrettelægge aktiviteterne, så organisationens målsætning opfyldes bedst muligt.

Som grundlag for at foretage denne vurdering har Rigsrevisionen undersøgt,

- om det beløbsmæssige omfang af Danidas køb af konsulentydelse kan udledes af finanslov og statsregnskab,
- om Danida har regnskabsmæssige opgørelser mv. over konsulentforbruget og dermed mulighed for at kunne analysere udviklingen heri,
- om Danida har dækkende og hensigtsmæssige regelsæt om køb af konsulentydelse,
- om Danida har tilfredsstillende dokumentation for sagsbehandlingen i forbindelse med køb af konsulentydelse,
- om Danida på overordnet plan iværksætter de nødvendige behovsanalyser før køb af konsulentydelse og har en overordnet styring vedrørende forbruget af kontrakter,
- om Danida har dokumentation for, at konsulentydelse i og uden for konkurrence altid anskaffes på de mest fordelagtige vilkår, og
- om Danidas forvaltning sikrer habilitet i opgavevaretagelsen gennem uafhængighed og uvildighed ved valg af konsulenter.

### C. Afgrænsning

35. Undersøgelsen er afgrænset til at belyse bilateral bistand, forstået som den bistand, der ydes direkte fra Danmark som donorland til et modtagerland. Undersøgelsen afgrænser sig endvidere til at omhandle bistand, der ydes via køb af tjenesteydelser fra eksterne konsulenter, hvilket primært vedrører konto § 6.33.01.12. Konsulenter og rådgivende firmaer. Da konsulentforbruget tillige i stigende grad finansieres af § 6.32. Bilateral sektorprogram- og projektbistand, vil denne konto tillige indgå i undersøgelsen.

I det omfang der beskrives en udvikling i bevillinger, omkostninger og omfang af brugen af eksterne konsulenter, afgrænses undersøgelsesperioden til 1995-2000. Der foretages ikke kvalitets- eller effektivitetsvurderinger af de eksterne konsulents opgaveløsning. Undersøgelsens vurderinger og analyser foretages med fokus på at belyse Danidas beslutningsgrundlag i forbindelse med valget og købet af konsulentydelse.

### D. Metode

36. Undersøgelsen bygger på møder og brevveksling med Danida samt sags gennemgang i Danida. Rigsrevisionen har indhentet og gennemgået Danidas opgørelse over de samlede udgifter til konsulentydelse fordelt på § 6.32 og § 6.33.01.12 og foretaget sammenholdelse med finanslov og statsregnskab. Endvidere har Rigsrevisionen analyseret et større dataudtræk fra Danidas kontraktdatabase omfattende alle kort- og langvarige kontrakter, der er indgået i perioden 1995-2000.

Rigsrevisionen har endvidere foretaget gennemgang af gældende regelsæt vedrørende udbud samt indgåelse af kontrakter af såvel kortvarig som langvarig karakter. Rigsrevisionen har ligeledes gennemgået en række generelle sager samt en stikprøve på 55 enkeltsager omfattende kontraktindgåelse af 24 langvarige og 31 kortvarige kontrakter. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen gennemgået de udvalgte konsulentkontrakter, herunder opgavekommissorier (Terms of Reference), men har ikke foretaget gennemgang af de øvrige dokumenter vedrørende programmer og projekter.

Gennemgangen har taget udgangspunkt i en checkliste indeholdende udvalgte aspekter med særlig vægt lagt på

den administrative tilrettelæggelse og habilitet. Sagerne er udvalgt med henblik på at opnå den størst mulige dækning af forskellige typer af kontrakter, konsulentvirksomheder og modtagerlande. Den konkrete udvælgelse af de 55 kontrakter til gennemgang er drøftet med Danida, der har erklæret sig enig i, at de udvalgte sager er dækkende for den samlede population.

37. Beretningen har i udkast været forelagt Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

### III. Finansloven, statsregnskabet og udgifter til konsulenter

#### A. Finanslov og statsregnskab

38. Køb af konsulentydelse optræder primært under den bilaterale bistand, under finanslovens og statsregnskabets § 6.33. Under § 6.33.01. Personelbistand indeholder § 6.33.01.12 udgifter til konsulenter og rådgivende firmaer. Som anført på de årlige finanslove vedrører kontoen eksterne konsulenter og rådgivende firmaer, som anvendes til en række opgaver i tilknytning til bistandsaktiviteterne og administrationen heraf. Af opgaver er nævnt projektidentifikation, forundersøgelser, planlægning, projektering, tilsyn, evaluering mv.

Rigsrevisionen har i den forbindelse søgt at vurdere, hvorvidt finanslov og statsregnskab viser det beløbsmæssige omfang af Danidas køb af konsulentydelse.

39. Udviklingen i bevillingerne, der vedrører køb af konsulentydelse på statsregnskabets § 6.33, er vist i **tabel 1** nedenfor.

**Tabel 1. Statsregnskabet for § 6.33.01.12 for 1995-2000 i løbende og faste priser**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Ændring
	----- Mio. kr. -----						%
§ 6.33.01.12. Konsulenter og rådgivende firmaer, løbende priser.....	179	181	228	196	207	193	8
§ 6.33.01.12. Konsulenter og rådgivende firmaer, målt i faste priser, 2000=100 .....	199	198	244	206	214	193	÷3
Note: På finansloven for 1998 er anført, at konsulentudgifter vedrørende den multilaterale bistand fra 1997 og frem er henført til konto 34.06.18. I 1998 og efterfølgende år udgjorde beløbet på § 34.06.18 årligt 1,0 mio. kr.							
Kilde: Statsregnskabet for de enkelte år. Indeksering er sket ud fra Danmarks Statistiks nettoprisindeks.							

Tabel 1 viser, at udgifterne til konsulentydelse målt i løbende priser har været stigende fra 179 mio. kr. i 1995 til 193 mio. kr. i 2000, hvilket svarer til en stigning på 8 % over perioden. Udgifterne målt i løbende priser udgør gennemsnitligt i perioden knap 200 mio. kr. Det bemærkes dog, at udgifterne i 1997 på 228 mio. kr. lå klart højere end i de øvrige år.

Rigsrevisionen har beregnet udviklingen i reale priser ved brug af Danmarks Statistiks nettoprisindeks. Danida anvender nettoprisindekset som indekseringsgrundlag ved de årlige reguleringer af maksimumgrænsen for timesats i reglerne for kortvarige kontrakter. Ved indekseringen, som er vist i tabel 1, kan Rigsrevisionen konstatere, at der er sket et mindre fald i udgifterne på 3 % i perioden 1995-2000.

40. Det fremgår af anmærkningerne til finansloven, at konsulentforbruget i stigende grad finansieres over projekt- og programbevillingerne under § 6.32. En opgørelse af den samlede bilaterale bistand er vist i **tabel 2**.

**Tabel 2. Statsregnskab for § 6.32 for 1995-2000 i løbende og faste priser**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Ændring
	----- Mio. kr. -----						%
§ 6.32.01. Program- og projektbistand, Afrika .....	1.961	2.135	2.068	2.153	2.306	2.443	25
§ 6.32.02. Program- og projektbistand, Asien.....	765	778	777	863	851	855	12
§ 6.32.03. Program- og projektbistand, Latinamerika .....	273	238	256	255	267	309	13
I alt, målt i løbende priser.....	2.999	3.151	3.101	3.271	3.424	3.607	20
I alt, målt i faste priser, 2000=100 .....	3.340	3.442	3.314	3.445	3.532	3.607	8

Kilde: Statsregnskabet for de enkelte år. Indeksering er sket ud fra Danmarks Statistiks nettoprisindeks.

Tabel 2 viser, at den bilaterale bistand på § 6.32 er fordelt på lande inden for 3 kontinenter. På § 6.32.01 er anført, at udgiften til Afrika i 2000 er i alt 2.443 mio. kr., § 6.32.02 viser, at udgiften til Asien er på 855 mio. kr., mens § 6.32.03 viser en udgift til Latinamerika på 309 mio. kr. Der er i alt ydet bistand via § 6.32 i 2000 på 3,6 mia. kr. Tabellen viser, at den samlede stigning målt i løbende priser er 20 %, mens stigningen i faste priser er på 8 %.

41. Beløbene i finansloven er, ud over hvad der er vist i tabel 2, fordelt på modtagerlande og suppleret med anmærkninger om programmer og projekter. De enkelte landebevillinger indeholder imidlertid ingen specifikation af, hvor meget af bevillingen der direkte medgår til køb af konsulentydelse. Dette skal dog ses i sammenhæng med, at det ikke er et krav i Budgetvejledningen, at køb af konsulentydelse skal kunne opdeles på formål og specificeres i finanslov og statsregnskab.

Udenrigsministeriet har anført, at opbygningen af § 6.3 på finansloven i overensstemmelse med Budgetvejledningen er opdelt i hovedkonti og underkonti efter formål, hvortil der søges bevilling. Under § 6.32 søges bevilling til landerammer for hver af de lande, som er udpeget til programsamarbejdslande. Målet er en indsats inden for 2-4 sektorer i hvert land. Disse sektorer er anført i aktivitetsoplysningerne for den enkelte landeramme. Indkøb af konsulentydelse er en integreret del af de aktiviteter, som finansieres af landerammerne efter nøje planlægning af ressourceindsatsen under forberedelse af udviklingsaktiviteterne, men indkøb af disse ydelser er ikke et selvstændigt formål.

Udenrigsministeriet har endvidere anført, at en specifikation af omfanget af konsulentforbrug på de enkelte landebevillinger vil være vanskelig at gennemføre, idet identifikation af behovet for og styring af konsulentydelse i løbet af finansåret er forankret i de enkelte programmer, dvs. på den enkelte repræsentation i modtagerlandet i samarbejde med lokale partnere.

42. Som følge af de manglende specifikationer på finanslovens og statsregnskabets konti har Rigsrevisionen anmodet Danida om at specificere konsulentforbruget på § 6.32.

Udenrigsministeriet har oplyst, at regnskabssystemet ikke åbner mulighed for at adskille betalinger for rene konsulentydelse fra totalleverancer, bygge- og anlægsopgaver samt maskiner, udstyr og reservedele. Ministeriet har derfor alene kunnet opgøre de samlede udgifter til både konsulentydelse og totalleverancer, bygge- og anlægsopgaver samt maskiner, udstyr og reservedele på § 6.32. Disse udgifter udgør 1.005 mio. kr. for 1999 og 1.127 mio. kr. for 2000. Som følge af omlægninger af regnskabssystemet i 1999 kan ministeriet ikke udarbejde udgiftsopgørelser fra før 1999.

43. Da de opgjorte udgifter til konsulentydelse indeholder udgifter til totalleverancer, bygge- og anlægsopgaver samt maskiner, udstyr og reservedele, må Rigsrevisionen konstatere, at Danida ikke kan redegøre for det samlede regnskabsmæssige forbrug, der direkte medgår til køb af tjenesteydelser fra konsulenter.

44. Rigsrevisionen finder, at Folketinget som følge af den manglende specifikation ikke kan udlede det samlede bevillingsforbrug til et beløbsmæssigt væsentligt udgiftsområde. Udenrigsministeriet har bemærket, at Folketinget efter ministeriets opfattelse holdes behørigt orienteret om udgifter til konsulentydelse finansieret over ulandsrammen. I henhold til gældende bevillingsregler og praksis forelægges alle bilaterale bevillinger over 20 mio. kr. for Folketingets Finansudvalg, der i aktstykket for den enkelte aktivitet modtager oplysninger om fordelingen af budgettet på hovedposter, herunder konsulentydelse. Udenrigsministeriet har påpeget, at disse konsulentydelse indkøbes som konsekvens af en analyse, som udføres ved planlægningen af de pågældende aktiviteter i samarbejde med modtagerlandets myndigheder og bør præsenteres for Finansudvalget i denne sammenhæng.

Udenrigsministeriet har tillige anført, at i henhold til gældende retningslinjer for udformning af aktstykker til Finansudvalget indgår samtlige udgifter til personelbistand i aktstykkets budgetbeskrivelse, herunder også udgifter til konsulentydelse samt Danida-rådgivere. Udenrigsministeriet har oplyst, at 93 % af de samlede bevillinger i 2000 blev forelagt Finansudvalget.

45. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet specificerer udgiften til personelbistand i aktstykkerne. Rigsrevisionen skal bemærke, at Finansudvalget særskilt forelægges programmer og projekter over 20 mio. kr. som enkeltprojekter, men at Folketinget ikke orienteres om det samlede konsulentforbrug på § 6.32 i lighed med specifikationen på § 6.33.01.12.

46. Med henblik på at etablere en yderligere specifikation af konsulentforbruget har Udenrigsministeriet oplyst, at man er indstillet på fra og med næste finansår at erstatte den nuværende artskonto i Udenrigsministeriets regnskabssy-

stem (UM-Finans) for betalinger på firmakontrakter med 3 nye artskonti for konsulentkontrakter, entrepriskontrakter og vareleverancer.

Rigsrevisionen finder, at dette er tilfredsstillende.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen viste, at finansloven og statsregnskabet ikke viser de samlede bevillinger og forbrug af tjenesteydelser fra konsulenter. Dette skal dog ses i sammenhæng med, at det ifølge Budgetvejledningen ikke er et krav, at køb af konsulentytelser skal kunne opdeles på formål og specificeres i finanslov og statsregnskab.

Undersøgelsen viste tillige, at det ikke er muligt ud fra Danidas regnskabssystem at opgøre eller specificere de samlede udgifter til konsulenter.

## B. Danidas kontraktdatabase

47. Oplysningerne i finansloven og statsregnskabet er som nævnt ikke specificeret i en sådan grad, at de faktiske udgifter til konsulenter kan udtrages. Under hensyn hertil og til udgiftens væsentlige omfang har Rigsrevisionen undersøgt, hvorvidt supplerende oplysninger er til stede i Danida.

Danidas Erhvervskontor, StS.1, registrerer alle kontrakter i en kontraktdatabase, efterhånden som de bliver indgået. Kontraktbasen er specialudviklet til Erhvervskontoret og har til formål at styre administrationen af kontrakter gennem registrering af stamdata, afregning, indkøb og garantier. Systemet indeholder bl.a. oplysninger om kontraktsum, firmanavn, godkendelsesdato, forbrug, opgavens titel, journalnummer, betalingskonto mv.

48. I **tabel 3** er vist en opgørelse over kontraktsummerne for de kontrakter, der er indgået i året, antallet af kontrakter samt udgiftsført forbrug for både de langvarige og de kortvarige kontrakter hver for sig. Opgørelsen bygger på et udtræk, som Danida har foretaget primo marts 2001 fra kontraktbasen.



**Tabel 3. Opgørelse pr. primo marts 2001 over antal lang- og kortvarige kontrakter, kontraktsum og forbrug i løbende priser for 1995-2000**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Ændring
	----- Antal -----						%
<b>Langvarige kontrakter:</b>							
Kontrakter .....	131	111	96	114	122	106	÷19
	----- 1.000 kr. -----						%
Kontraktsum.....	446.710	285.054	343.432	342.254	395.761	470.676	5
Kontraktforbrug .....	341.573	342.222	333.955	331.818	304.338	337.021	÷1
	----- Antal -----						%
<b>Kortvarige kontrakter:</b>							
Kontrakter .....	454	549	586	575	728	734	62
	----- 1.000 kr. -----						%
Kontraktsum.....	209.097	289.947	335.836	290.856	432.492	397.360	90
Kontraktforbrug .....	161.258	220.110	283.573	279.391	332.349	369.643	129
Kilde: Danidas udtræk fra kontraktbasen, primo marts 2001.							

Tabel 3 viser, at antallet af indgåede langvarige kontrakter samlet set faldt fra 131 i 1995 til 106 i 2000, hvilket svarer til et fald på 19 %. Ændringen dækker over mindre udsving i perioden. Der skete således et fald fra 111 kontrakter i 1996 til 96 kontrakter i 1997, afløst af en stigning fra 114 kontrakter i 1998 til 122 kontrakter i 1999, som igen efterfølges af et fald til 106 kontrakter i 2000. Kontraktsummerne for langvarige kontrakter er i 2000 på 471 mio. kr., mens kontraktforbruget med ca. 337 mio. kr. lå noget lavere i 2000. Ændringerne over perioden er samlet set ganske små med henholdsvis en stigning på 5 % målt i kontraktsum og et fald på 1 % målt i kontraktforbruget.

Tabellen viser endvidere, at der er sket en kraftig stigning i antal indgåede kortvarige kontrakter i perioden. Der er tale om en stigning på 62 % i perioden, idet de udgjorde 454 kontrakter i 1995 mod 734 kontrakter i 2000. Det er sket en betydelig trinvis stigning både fra 1995 til 1996 på 95 kontrakter og fra 1998 til 1999 på 153 kontrakter. Denne udvikling slår tilsvarende klart igennem målt ved udgifterne til kontrakterne, idet kontraktsummen målt i løbende priser stiger med 90 % og kontraktforbruget med 129 %.

49. Rigsrevisionen har, for at kunne vurdere udviklingen og sammenhængen i kontraktsum og forbrug af konsulent-ydelser, summeret tallene fra tabel 3. Denne opgørelse er vist i **tabel 4**.

**Tabel 4. Opgørelse pr. primo marts 2001 over det samlede antal kontrakter, kontraktsum og forbrug i løbende priser for 1995-2000**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Ændring
	----- Antal -----						%
I alt, kontrakter.....	585	660	682	689	850	840	44
	----- 1.000 kr. -----						%
I alt, kontraktsum .....	655.807	575.001	679.268	633.110	828.253	868.036	32
I alt, forbrug i året .....	502.831	562.332	617.528	611.209	636.687	706.664	41
Forskel mellem kontraktsum og forbrug i året.....	152.976	12.669	61.740	21.901	191.566	161.372	5
Kilde: Danidas udtræk fra kontraktdata-basen, primo marts 2001.							

Det fremgår af tabel 4, at der i 2000 er indgået kontraktmæssige forpligtelser med en samlet kontraktsum på 868 mio. kr., og at det vedrører 840 kontrakter. Målt i løbende priser er der tale om en stigning i kontraktsummen på 32 % fra 1995 til 2000.

50. Det fremgår endvidere, at det samlede beløbsmæssige forbrug i alle år ligger lavere end de oplyste samlede kontraktsummer. Forskellene er som vist størst i 1999 og 2000 med henholdsvis 192 mio. kr. og 161 mio. kr.

51. Udenrigsministeriet har oplyst, at forskellen mellem kontraktsum og forbrug alene skyldes, at det samlede beløbsmæssige forbrug i året stammer fra løbende betalinger på den samlede portefølje af igangværende og nye en- og flerårige (typisk 5-årige) kontrakter. Som eksempel fremhæves den beskedne forskel i 1996 som følge af faldet i den samlede kontraktsum for nye kontrakter og tillægs-kontrakter fra 1995 til 1996 og den betydelige forskel i 1999 som følge af stigningen fra 1998 til 1999.

52. Rigsrevisionen finder, at oplysningerne i kontraktdata-basen med fordel kunne bidrage til at skabe et bedre grundlag for at analysere udgiftsudviklingen i både kontraktsummer og forbrug for de enkelte år.

Udenrigsministeriet har oplyst, at kontraktdata-basen er etableret med henblik på kontraktforvaltning, og udgangspunktet for datafangsten og rapporteringsværktøjerne er den enkelte kontrakt. For så vidt angår budget og betalingsmodulen i basen er det helt afgørende, at budgetter og betalinger registreres på de respektive kontrakter og tillægs-kontrakter. Hvilke bevillingskonti, der finansierer de løbende

betalinger på kontrakterne, er mindre væsentligt for kontraktforvaltningen. Udenrigsministeriet finder, at en ændring af kontraktdatabasens fokus fra kontraktforvaltning til finansforvaltning således er uhensigtsmæssig.

Udenrigsministeriet har dog samtidig oplyst, at nye artskonti i UM-Finans vil sikre mulighed for periodisering af betalinger på rådgiverkontrakter.

53. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet vil forbedre specifikationerne i UM-Finans. Rigsrevisionen har dog hæftet sig ved, at specifikationerne i kontraktdatabasen fortsat vil være mere detaljerede end oplysningerne i UM-Finans, også efter opsplitning på yderligere artskonti.

En direkte sammenhæng mellem de 2 systemer vil efter Rigsrevisionens opfattelse med fordel kunne bidrage til at skabe et bedre grundlag for at analysere udgiftsudviklingen i både kontraktsummer og forbrug for det enkelte år på tværs af lande og sektorer. Dette vil dog forudsætte, at kontraktdatabasen opfylder de krav, der stilles til et regnskabssystem.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Kontraktdatabasen giver mulighed for at opgøre det samlede konsulentforbrug, herunder kontraktsum. Danida har oplyst, at kontraktdatabasens fokus er kontraktforvaltning. Rigsrevisionen finder, at oplysningerne i kontraktdatabasen med fordel kunne sammenholdes med ministeriets regnskabssystem og derigennem bidrage til at skabe et bedre grundlag for at analysere udgiftsudviklingen i både kontraktsummer og forbrug.

### **C. De samlede udgifter til konsulenter**

54. Oplysningerne i såvel finansloven og statsregnskabet som Udenrigsministeriets regnskabssystem giver som nævnt ikke mulighed for at udlede omfanget af de faktiske udgifter til konsulenter. Rigsrevisionen har derfor sammenholdt oplysninger i finanslov og statsregnskab med de oplysninger, der foreligger i Danidas kontraktdatabase.

55. Ved at sammenholde oplysningerne om kontraktsummer og kontraktforbrug i tabel 3 med oplysninger i tabel 1, der viste udviklingen på § 6.33, fremgår det klart, at en sti-

gende andel af udgifterne til køb af konsulentydelse sker via § 6.32. Stigningen kan klart henføres til de kortvarige kontrakter i perioden. Statsregnskabstallene, jf. tabel 1, viser med andre ord et faldende brug af kortvarige kontrakter finansieret over § 6.33, mens Danidas kontraktdatabase viser et klart større forbrug af navnlig kortvarige kontrakter finansieret over § 6.32.

56. Målt ved kontraktforbruget på ca. 337 mio. kr. for langvarige kontrakter og knap ca. 370 mio. kr. på kortvarige kontrakter, anvendes der ca. 707 mio. kr. på konsulentydelse. Heraf er de ca. 193 mio. kr., svarende til ca. 27 % af de samlede konsulentudgifter, specificeret på § 6.33, mens resten af de samlede udgifter på ca. 514 mio. kr. hverken er specificeret i finanslov eller statsregnskab.

Undersøgelsen har vist, at udgiften til køb af konsulentydelse er et væsentligt beløb, der til sammenligning er større end Udenrigsministeriets samlede lønudgifter.

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at finanslovens anmærkninger bør indeholde oplysninger om både udgifterne til køb af konsulentydelse på finanslovens § 6.33.01.12 og udgifterne under § 6.32.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen viste, at det samlede registrerede forbrug til køb af konsulentydelse ifølge Danidas kontraktdatabase i 2000 udgjorde ca. 707 mio. kr. Ifølge statsregnskabets § 6.33.01.12 var Udenrigsministeriets forbrug af konsulentydelse på 193 mio. kr. i 2000. Dermed er det faktiske forbrug mere end 3 gange større end det specificerede beløb, og udgiften til køb af konsulentydelse er et væsentligt beløb, der til sammenligning er større end Udenrigsministeriets samlede lønudgifter.

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at finanslovens anmærkninger bør indeholde oplysninger om de samlede udgifter til køb af konsulentydelse.

## **IV. Regelsæt om køb af konsulentydelse**

### **A. Køb af konsulentydelse**

57. Formålet med gennemgangen af Danidas regelsæt om køb af konsulentydelse er at vurdere, hvorvidt Danida har dækkende og hensigtsmæssige bestemmelser på området.

Hvad angår udbud, har Danida fastsat den procedure, at man normalt kun indhenter tilbud hos firmaer i Danmark. Det kan dog være nødvendigt at indhente tilbud i udlandet, hvis dansk ekspertise ikke findes. Køb af konsulentydelse til udviklingsbistand er ikke omfattet af EU's udbudsregler.

Der sondres mellem konsulenttjenester af lang og kort varighed, idet der gælder forskellige regelsæt for de 2 kontrakttyper. Langtidskontrakter omfatter opgaver, der har mere end ét års varighed. De anvendes i forbindelse med enten projektetablering, som omfatter tilsyn, aflevering, overdragelse, faglig bistand og uddannelse eller opgaver i forbindelse med projektdriften.

De kortvarige kontrakter omhandler ofte støtte til opgaveudførelsen for langvarige projekter og programmer. De vedrører opgaver som sektorstudie, projektidentifikation, forstudie, opgaveformulering, deltagelse i appraisal, udarbejdelse af projektdokument, projektering, teknisk konsulentbistand, review og evaluering mv., men kan også vedrøre analyser og udarbejdelse af Danidas egne retningslinjer. Korttidskontrakter strækker sig normalt over en sammenhængende periode på op til et år, hvor den samlede kontraktsum er mindre end 5,0 mio. kr.

58. Fælles for reglerne er, at de er forhandlet med konsulentbranchen, og at de bygger på standardiserede regelsæt. De langvarige kontrakter udbydes som hovedregel offentligt, dvs. udsættes for konkurrence på et marked. Der er tale om 4 mulige udbudsformer med forskellige grader af konkurrenceelement. De 4 former er:

1. Offentligt udbud
2. Offentlig udbud med prækvalifikation
3. Begrænset udbud
4. Udbud efter forhandling.

Ved offentlig udbud kan alle interesserede afgive tilbud, og er dermed den mest åbne udbudsform. Denne form er dog også den administrativt dyreste, fordi der åbnes op for en bredere kreds af tilbudsgivere.

Ved udbud med prækvalifikation identificeres relevante og egnede tilbudsgivere, som indbydes til at give tilbud. I næste fase bedømmes de afgivne tilbud, og det økonomisk mest fordelagtige tilbud udvælges.

Ved begrænset udbud kan firmaer, der er blevet opfordret eller indbudt hertil, afgive tilbud, dvs. en kreds af firmaer udvælges på baggrund af en erhvervet erfaring om branchen. Denne udbudsform er i sagens natur ret lukket.

Endelig kan der anvendes udbud efter forhandling eller direkte forespørgsel, hvor Danida henvender sig direkte til en leverandør efter eget valg. Udenrigsministeriet har oplyst, at Danida ofte har haft kontakt med flere virksomheder, inden der indgås kontrakt efter forhandling.

I modsætning til de langvarige kontrakter sker der typisk ikke udbud af de kortvarige kontrakter, da hovedparten er under 1,5 mio. kr., hvor der efter ”Retningslinjer og vejledning om udbud af Danida-opgaver” kan indgås kontrakter direkte med de enkelte konsulenter/firmaer. For en mindre del af de kortvarige kontrakter, der beløbsmæssigt er større end 1,5 mio. kr., foretages der begrænset udbud.

#### **a. Langvarige kontrakter**

59. De langvarige kontrakter udbydes på grundlag af Danidas ”Standard Tender Dossier and Documents”. Dette standardmateriale for udbud af langvarige kontrakter er udarbejdet med det formål at sikre ensartede kontraktbetingelser for firmaer, der udfører opgaver for Danida. Materialet bygger på tilsvarende standardmaterialer fra den internationale ingeniørforening (FIDIC). Materialet danner grundlag for udarbejdelse af det udbudsmateriale, som sendes til de prækvalificerede firmaer, der skal afgive tilbud.

Regelsættet indeholder et paradigme på kontrakter og diverse skemaer om pris og udlæg mv.

60. Selve købet af konsulentytelser har Danida beskrevet og reguleret i en række interne retningslinjer og vejledninger, herunder ”Retningslinjer og vejledning om udbud af Danida-opgaver” fra september 1994, (4. optryk november 1995) og ”Retningslinjer og vejledning om udbudskomiteés virke ved prækvalifikation og tilbud”, august 1997. Begge regelsæt er udarbejdet med henblik på at gøre indkøbsprocessen åben og gennemsigtig. Vejledningen om udbudskomiteés virke beskriver anvendelse af bedømmelseskriterier og proceduren for konkret vurdering af indkomne ansøgninger om prækvalifikation eller tilbud.

61. Som nævnt er det karakteristisk for de langvarige kontrakter, at de som hovedregel undergives konkurrence på et marked. Den normalt anvendte udbudsform er udbud med prækvalifikation. I disse tilfælde skal der forud for udbudet nedsættes en udbudskomiteé, som fastsætter bedømmelseskriterierne før udbudet.

I udbudskomiteéen deltager TSA og det landekontor, der dækker det berørte udviklingsland, mens Erhvervskontoret, StS.1, varetager formandsopgaven. Herudover medvirker normalt en ekstern konsulent som sekretær for udbudskomiteéen. Denne konsulent varetager alle typiske undersøgelser og sagsbehandlingsopgaver i forbindelse med udbudsforretningen.

Relevante og egnede tilbudsgivere indbydes herefter til at give tilbud.

62. Udbudskomiteéen foretager efterfølgende bedømmelse og endelig valg af firmaerne. Der indgår heri overvejelser om kvalitetslementerne: a) forslag til opgavens løsning, b) bemanning samt c) priselementet. I praksis vurderes tilbud ud fra en vægtnings- og værdianalysemetode, der muliggør sammenvejning af pris og kvalitet. Analysen opdeles i vægtning af en række valgte hovedkriterier, som fx kan være forslag til ”opgavens løsning” med fx 20 %, ”organisation og bemanning” med fx 50 % og ”prisen” med fx 30 %. Ved pris forstås i forbindelse med tilbudsevaluering den faktiske løn til konsulenter, diverse dokumenterede udlæg til rejser mv. samt et dækningsbidrag til firmaet, der er afhængig af konkurrencesituationen.

Hovedkriterierne inddeles yderligere i underkriterier, hvor disse vægtes for hver opgave ved anvendelse af en værdiskala fra 0-4. Såvel kvantitative som kvalitative elementer tillægges således en talværdi, og der beregnes en rangorden af alle indkomne tilbud.

De indkommende tilbud bedømmes i en tilbudsbedømmelsesrapport, der gennemgås af udbudskomiteéen. På baggrund af bedømmelsesrapporten og drøftelserne i udbudskomiteéen vælges ”det økonomisk mest fordelagtige tilbud”.

Tidsplanen for forløbet fra opstart til at endelig kontrakt foreligger, varierer meget, men forløbet tager typisk ca. 8 måneder.

## **b. Kortvarige kontrakter**

63. Hovedparten af de kortvarige kontrakter er under 1,5 mio. kr., og i modsætning til de langvarige kontrakter udbydes de derfor ikke i konkurrence, men indgås direkte med de enkelte konsulenter/firmaer. Der er aftalt dækningsbidrag med branchen i form af faste satser, som ved kontraktindgåelsen tillægges lønudgiften.

64. Regelsættet for de kortvarige kontrakter udgøres af ”KR-reglerne”, der blev etableret i oktober 1994, hvor Danida og Danced-Miljøstyrelsen på den ene side og FRI (Foreningen af Rådgivende Ingeniører), PAR (Praktiserende Arkitekters Råd) og Institutrådet på den anden side underskrev regelsættet.

I reglerne for kortvarige kontrakter er beskrevet principperne for samarbejde, herunder udbud og udbudsform mv. Der omtales tillige normer for firmaernes bemanning på de enkelte opgaver, herunder opgaveløsningen. Ligeledes indeholder regelsættet et paradigme på en kontrakt samt satser og beregninger for tidsforbrug samt timesatser, ligesom der er udarbejdet standardblanketter herfor.

65. Regelsættet vedrørende køb af konsulentytelser indeholder 3 væsentlige elementer nemlig:

1. En timesats for den konkrete konsulent hos kontraktshaveren
2. Et dækningsbidrag til firmaet
3. Diverse udlæg.

I forbindelse med indgåelse af en kontrakt aftales bemanning på opgaven, og i forbindelse hermed dels, hvilke konkrete ansatte i kontraktshavers firma der skal varetage opgaven, dels antal timer samt timesats herfor. I timesatsen indgår personens faste løn inkl. sociale udgifter.

66. Tidsforbruget opgøres dels på den enkelte ansattes forbrug i timer, dels på forberedelse, rejse samt opgaveudførelse i det konkrete land samt færdiggørelse af rapport.

Prisen beregnes som hovedregel med udgangspunkt i den normale, udbetalte bruttoløn til ansatte, der er ansat i firmaet. Danida har fastsat en maksimal timelønsgrense, der pr. 1. januar 2001 udgør 386 kr.



For konsulenter, der ikke kan dokumentere månedsløn som funktionæransat, herunder ejere og medejere i firmaer, anvendes der ikke en lønbaseret beregning af timesatsen. For disse personer anvendes en standardbaseret beregning af timesats, der er baseret på konsulentens anciennitet i forhold til en afgangseksamen fra et universitet eller en højere læreanstalt. Betaling herfor ligger i intervallet fra 245 kr. for personer med anciennitet under 5 år og op til maksimum 361 kr. for anciennitet over 20 år.

67. Firmaets dækningsbidragstillæg samt firmaets avance, der i det følgende benævnes dækningsbidraget, skal lægges til timesatsen. For projektledere, der er ansat hos kontrakt-haver, er dækningsbidraget 140 %. For henholdsvis en ansat konsulent og ansatte hos en underrådgiver udgør bidraget 120 %. For en selverhvervende, individuel konsulent/enkeltmandsfirma er dækningsbidraget aftalt til 100 %. For samtlige aftalte bidrag er det forudsat, at kontrakt-haver driver firma med rådgivning som hovedbeskæftigelse. Drives rådgivning som deltidsbeskæftigelse reduceres dækningsbi-draget til 60 %.

68. Ud over ovenstående om løn samt dækningsbidrag in-deholder regelsættet en regel om udlæg, der omfatter di-rette udgifter, som Danida har godkendt som refunderba-re, og som skal dokumenteres ved eksterne bilag fra tred-jemand og rejseregnskab. Disse udgifter vedrører eksem-pelvis time- og dagpenge, rejse- og hotelomkostninger mv.

69. Der er stor forskel på opgaverne i regelsættet for lang-og kortvarige kontrakter. Som følge heraf bliver spørgs-målet om valg af leverandør tilsvarende væsentlig forskel-lig. For de udbudte langvarige kontrakter er det væsentligt, om der er tilstrækkelig konkurrence på markedet, og om indkomne tilbud vurderes på en relevant måde. For de for-handlede og de kortvarige kontrakter er det spørgsmålet, om Danidas valg af konsulent og forhandling om pris sker under betryggende forhold. Rigsrevisionen finder det end-videre væsentligt, at der foretages en kritisk vurdering af behovet for en konkret opgaves løsning. I de følgende ka-pitler analyseres disse aspekter nærmere.

**Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen viste, at Danida har udarbejdet dækkende og udførlige retningslinjer for køb af såvel kortvarige som langvarige konsulenttydelser.

**V. Danidas sagsdokumentation**

70. Rigsrevisionen har gennemgået både tværgående sager fra StS.1 om konsulentanvendelsen og enkeltstående sager om køb af konsulenttydelser. Rigsrevisionen har i forbindelse med gennemgangen haft drøftelser med Danida herom.

71. Sager vedrørende køb af konsulenttydelser involverer typisk mindst 3 kontorer i Danida, nemlig StS.1, TSA samt det relevante landekontor, hvorunder det konkrete program og land hører under. Som følge heraf har intet kontor alene ansvaret for arkivsagen, der styres ved, at det sagsbehandlende kontor skal sørge for at sende kopi til et fælles arkiv.

Af praktiske årsager har den enkelte medarbejder i Danida en såkaldt "håndakt", som anvendes, når sagen behandles, og hvori diverse oplysninger indgår. Når den enkelte sagsbehandler afslutter den konkrete handling, vurderes materialet i "håndakten". Det er herefter op til den enkelte medarbejder at beslutte, hvilket materiale der er "sagsdannende", og som skal indgå i selve sagen.

72. Undersøgelsen har vist, at der i stor udstrækning mangler sagsdokumentation i form af sagsreferater mv. Sagsreferater, der belyser sagsprocessen, udarbejdes som hovedregel ikke.

Udenrigsministeriet har meddelt, at man har noteret sig Rigsrevisionens bemærkninger om manglende sagsdokumentation.

Ifølge Danidas oplysninger foregår en stor del af sagsbehandlingen tillige ved anvendelse af e-mails, der opbevares hos den enkelte medarbejder. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet løbende siden overgangen til anvendelse af e-mails har indskærpet over for samtlige medarbejdere, at alt sagsdannende materiale, herunder også e-mails, skal henlægges på rette sted i akterne.

Rigsrevisionen skal dog bemærke, at det ved sags gennemgangen kunne konstateres, at der kun i begrænset omfang var foretaget registrering af e-mails på akterne.

73. Da en stor del af materialet i sagerne tillige har relation til regnskabsmæssige registreringer, finder Rigsrevisionen ikke, at Danidas forvaltning på dette område er i overensstemmelse med god sagsbehandling.

Rigsrevisionen finder, at Danida i højere grad bør fokusere på sagskvaliteten og skabe en mere entydig ansvarsplacering for de enkelte elementer i sagen, da sagen har betydning for arbejdet i flere kontorer.

Rigsrevisionen finder, at den manglende dokumentation af væsentlige beslutninger i sagsprocessen og fravær af sagsreferater kan løses ved enkle, overskuelige standardbeslutnings- eller sagsreferater. Disse kan sikre, at ledelsen og de involverede medarbejdere i Danida har mulighed for at få den fornødne information om og dokumentation for beslutninger.

Danida bør samtidig overveje at anvende et elektronisk sags- eller kontraktstyringssystem, dels af ressourcehensyn, dels for at sikre, at alle involverede parter umiddelbart har adgang til relevante oplysninger.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der mangler en ”gennemgående rød tråd” i sagerne, og at disse derfor bliver meget uoverskuelige. Dette er problematisk, da hovedparten af Danidas medarbejdere er ansat med forflyttelsespligt og veksler mellem tjeneste i København og ved repræsentationer i udlandet. En bedre sagsdokumentation ville derfor kunne lette sagsbehandlingen og dermed reducere risikoen for fejl.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen viste, at sagsreferater, der dokumenterer sagens forløb, generelt set kun eksisterer i mindre omfang.

Rigsrevisionen finder, at den manglende dokumentation af væsentlige beslutninger i sagsprocessen og fravær af sagsreferater kan løses ved enkle, overskuelige standardbeslutnings- eller sagsreferater. Disse kan sikre, at ledelsen og de involverede medarbejdere i Danida har mulighed for at få den fornødne information om og dokumentation for beslutninger.

Danida bør samtidig overveje at anvende et elektronisk sags- eller kontraktstyringssystem, dels af ressourcehensyn, dels for at sikre, at alle involverede parter umiddelbart har adgang til relevante oplysninger.

## VI. Danidas konsulentbehov og omfanget af kontrakter

74. Formålet med dette kapitel er at vurdere, hvorvidt Danida har en strategi for personelbistand, og om der på overordnet plan iværksættes de nødvendige behovsanalyser for køb af konsulentydelse. Endvidere søges der foretaget en kortlægning af omfanget for de konkret indgåede kontrakter.

### A. Danidas konsulentbehov

75. Folketinget vedtog i marts 1994 publikationen ”En verden i udvikling – strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000”. Danida har fremhævet, at strategien er tiltrådt af Folketinget som resultat af en politisk proces. Strategien udstikker de overordnede målsætninger for dansk udviklingspolitik. Vedrørende personelbistanden fremgår det heraf, at ”øget lokalt ansvar og øget vægt på kapacitetsopbygning vil indebære, at personelbistanden i form af langtidsudsendte eksterne konsulenter og firmarådgivere gradvist vil blive omlagt. Lokale ressourcer vil blive tillagt øget betydning, og udsendelse af kortvarige rådgivere forventes som konsekvens heraf at blive mere fremtrædende.”

Strategien blev vurderet ved en midtvejsvurdering i 1997. Ifølge ministeriet kunne målsætningen om omlægningen til langtidsudsendte konsulenter til fordel for lokale ressourcer og korttidsrådgivere ikke forventes gennemført i strategiperioden.

76. Som en opfølgende delstrategi udarbejdede Danida i 1998 en særskilt strategi for personelbistanden ”Viden og holdninger”, som var den første samlede beskrivelse af personelbistanden. Strategien omhandlede de forskellige rådgiverformer og omtalte såvel firmarådgivere/konsulenter samt de såkaldte Danida-rådgivere, der ansættes direkte af Danida. Disse Danida-rådgivere er ikke omfattet af denne undersøgelse.

Ifølge ”Viden og holdninger” er valget mellem et konsulentfirma eller en Danida-ansat rådgiver ofte historisk betinget. Firmaudsendt personel vil primært blive anvendt ved korttidsudsendelse og til specifikke opgaver, samt ved anlægsopgaver efter licitation, hvor ansvaret for gennemførelsen af opgaven ligger hos firmaet. Danida-udsendelse

vil være et naturligt valg ved opgaver, hvor ansvaret for gennemførelsen er placeret hos modtageren.

77. Udenrigsministeriet har påpeget, at Danidas analyse af konsulentbehovet er forankret i forberedelsen og gennemførelsen af programmer og projekter. Allerede ved identifikations- og forberedelsesfasen af programmer og projekter inddrages overvejelser om behovet for teknisk bistand, dvs. konsulenttydelser eller rådgiverbistand.

Overvejelser og konklusioner indgår således i program-/projektdokumentationen, der ligger til grund for appraisal og efterfølgende godkendelse hos bevilgende myndigheder. I gennemførelsesfasen vil behovsanalysen endvidere indgå i de årlige gennemgange (Annual Sector Reviews) af de enkelte programmer, hvis resultater efterfølgende rapporteres til Danidas ledelse og Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde, sidstnævnte i forbindelse med rapporteringer om årlige landekonsultationer om bistandssamarbejdet.

78. Danida iværksatte i marts 2000 en særskilt konsulentundersøgelse af Danidas brug af rådgivere og konsulenter. Undersøgelsen havde primært til formål at vurdere udviklingen i forbruget set i relation til den overordnede strategi.

Det endelige udkast til rapporten forelå i december 2000. Konsulentrapporten beskriver udviklingen i antallet af de forskellige typer rådgivere (firma- og Danida-rådgivere, kort- og langtidsudsendte) og rådgivernes geografiske og sektormæssige fordeling. På grundlag af oplysninger fra bl.a. ambassader og udsendte rådgivere vurderer undersøgelsen forholdene vedrørende identifikation af rådgiverstillinger og definition af stillingernes nærmere indhold, herunder rådgivernes nuværende roller og funktioner.

Konsulentrapportens hovedanbefalinger vedrører bl.a. følgende:

- Behov for mere dybdegående analyser af modtagerinstitutionen inden eventuel beslutning om tilknytning af rådgiver.
- Klarere definition af de institutionelle rammer og arbejdsvilkår for rådgiveren i modtagerinstitutionen.

- Udarbejdelse af strategier for udfasning af rådgiverbistanden inden rådgiverens udsendelse.
- Klarere definition og afgrænsning af rådgiverens roller, særligt hvad angår arbejdet med finansiel kontrol med danske bistandsmidler.
- Større fleksibilitet i anvendelsen af de forskellige rådgivertyper.
- Øget opmærksomhed på kriterier for valg af henholdsvis kort- eller langtidrådgivere og firma- og Danida-rådgivere.

Det er rapportens vurdering, at antallet af rådgivere i og for sig ikke er for højt i forhold til opgaverne, men at indsatsen ikke altid er tilstrækkelig fokuseret på kapacitetsopbygning. Rapporten viser, at rådgivernes rolle varierer meget afhængig af land og institution. I praksis har rådgiveren stadig ofte et stort ansvar for den praktiske gennemførelse af bistanden.

79. Ministeriet vurderede ved midtvejs gennemgangen i 1997, at omlægningen af personelbistanden ikke kunne forventes gennemført i perioden 1994-2000.

Med hensyn til 1994-strategiens målsætning om en omlægning af personelbistanden viser rapporten, at omlægningen til sektorprogramstøtte ikke har ført til strategiens forventede nedgang i brugen af langtidskonsulenter. Med hensyn til korttidskonsulenter er der i overensstemmelse med strategien sket en stor stigning i antallet heraf.

Rapporten omtaler, at det tillige har været en begrænsning i undersøgelsen, at det ikke har været muligt at indhente talmæssige oplysninger om anvendelse af nationale rådgivere og konsulenter. Det har dermed ikke været muligt at vurdere strategiens målsætning om, at lokale ressourcer skulle tillægges øget betydning.

Rigsrevisionen kan konstatere, at den oprindelig målsætning i 1994-strategien kun kan anses for opfyldt i 1 ud af 3 forudsætninger. Ministeriet har endvidere ikke sikret sig muligheden for at følge udviklingen i antallet af lokale konsulenter og sammenhængen med det generelle behov for eksterne konsulenter.

80. Undersøgelsen er bl.a. baseret på interview med en række ansatte i Danida med relation til konsulenttydelser mv. Interviewene blev fremlagt i fase 2 af rapporten fra juni 2000.

De ansatte pegede heri på en række mulige forklaringer på udviklingen, herunder at det samlede omfang af rådgiver- og konsulentanvendelsen i høj grad og som følge af en mangel på overordnede politikker på området synes styret "nedefra", dvs. fra den enkelte sags konkrete behov, som det vurderes af de involverede ansatte og partnere. Interviewene peger tillige på, at det således er meget vanskeligt at angive præcist, hvilke faktorer der forklarer forskelle i omfang og kontrakttype mellem lande, sektorer og kvirenter. Undersøgelsen fandt det endvidere "slående, at interviewede ansatte giver udtryk for meget forskellige vurderinger af fordele og ulemper ved forskellige typer rådgivere". Det blev også nævnt, at strategiens målsætninger kun i et vist omfang synes at være fælleseje blandt de ansatte, "der stærkest influerer de konkrete beslutninger" om anvendelse af konsulenter.

81. Udenrigsministeriet har oplyst, at det endelige rapportudkasts anbefalinger har været til intern høring i ministeriet, ambassaderne og udsendte Danida-rådgivere og indgår nu i opfølgningen på "Partnerskab 2000". Det vil i første omgang ske i forbindelse med udarbejdelsen af nye retningslinjer for sektorprogrambistand, hvor et særligt aneks vil behandle anvendelsen af rådgiverbistand.

82. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Danida vil udarbejde nye retningslinjer for rådgiverbistand, herunder køb af konsulenttydelser. Konsulentrapporten viser efter Rigsrevisionens opfattelse, at de hidtidige retningslinjer ikke har været udarbejdet på en sådan måde, at de sikrer ensartethed i brugen af konsulenter inden for sammenlignelige lande, sektorprogrammer og opgaver.

83. Rigsrevisionen har ved sin undersøgelse konstateret, at Udenrigsministeriets kontraktdatabase indeholder en lang række informationer, som ministeriet vil kunne tage udgangspunkt i til brug for en overordnet ledelsesinformation og styring af behov for konsulenter. Udenrigsministeriet har oplyst, at etableringen af kontraktbasen ikke

har haft til formål at etablere et overordnet styringsinstrument for Danidas ledelse med hensyn til indgåelse af konsulentkontrakter.

Udenrigsministeriet har tillige anført, at med omlægningen til sektorprogramstøtte (SPS) finder behovsanalyser og styring af kontraktindgåelse for langt den største part af konsulentydelse sted dels i forbindelse med forberedelsen af de enkelte SPS programmer, og fremgår således af programdokumentationen, herunder oplæg til Danidas styrelse og finansudvalgsaktstykker, dels i gennemførelsen af SPS, herunder ikke mindst de årlige gennemgange (Annual Sector Reviews) af hvert enkelt SPS. Den løbende overordnede styring er således forankret hos den ansvarlige landekontorchef.

84. Rigsrevisionen finder ikke, at Danidas dokumentationsgrundlag fuldt ud giver mulighed for overordnede analyser af konsulentbehov.

For at give et bedre grundlag for en ledelsesmæssig styring af forbrug og overordnet afvejning af fremtidige behov finder Rigsrevisionen, at ministeriet med fordel kunne opsamle de eksisterende informationer i form af enkle, generelle og overordnede nøgletal i en edb-løsning, der kan give ministeriets ledelse mulighed for at vurdere størrelsen af konsulentforbruget og ressourceanvendelsen samt at afveje konsulentforbruget på tværs af lande, sektorprogrammer og opgaver.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen finder ikke, at Danidas dokumentationsgrundlag fuldt ud giver mulighed for overordnede analyser af konsulentbehov.

For at give et bedre grundlag for en ledelsesmæssig styring af forbrug og overordnet afvejning af fremtidige behov finder Rigsrevisionen, at ministeriet med fordel kunne opsamle de eksisterende informationer i form af enkle, generelle og overordnede nøgletal i en edb-løsning, der kan give ministeriets ledelse mulighed for at vurdere størrelsen af konsulentforbruget og ressourceanvendelsen samt at afveje konsulentforbruget på tværs af lande, sektorprogrammer og opgaver.



## B. Omfang og styring af konsulentkontrakter

### a. Langvarige kontrakter

85. Ifølge Danidas retningslinjer for udbud skal der forud for en kontrakts underskrivelse foreligge et godkendt projekt eller sektorprogram med tilhørende bevilling og dokumentation.

Bevillingskompetencen hertil afhænger af beløbsrammen for den pågældende aktivitet. Kontorchefer og repræsentationschefer kan tiltræde aktiviteter, herunder kontrakter med en samlet beløbsramme op til 3 mio. kr., mens alle større bevillingssager skal forelægges Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde. Styrelsen har uddelegeret kompetencen til at tiltræde bevillinger på op til 5 mio. kr. til sin formand. Alle bilaterale aktiviteter med en beløbsramme over 20 mio. kr. skal endvidere tiltrædes af Finansudvalget.

Reglerne vedrører forelæggelse for de bevilgende myndigheder, herunder beløbsgrænser for bevillingskompetencen, for langvarige og kortvarige kontrakter.

86. Rigsrevisionen har på baggrund af oplysninger i Danidas årsberetning udarbejdet en oversigt over antallet af langvarige kontrakter og tillægskontrakter, der knytter sig til en oprindelig kontrakt. I oversigten indgår tillige de totale kontraktsummer for de enkelte år. Opgørelsen er vist i **tabel 5**.

**Tabel 5. Antal nye langvarige kontrakter og tillægskontrakter samt tilhørende kontraktsummer i løbende priser i perioden 1995-2000**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	----- Antal -----					
Nye kontrakter .....	65	28	35	29	20	39
Tillægskontrakter .....	63	84	62	86	103	66
I alt, kontrakter .....	128	112	97	115	123	105
	----- Mio. kr. -----					
Nye kontrakter .....	385*	202	267	228	249	399
Tillægskontrakter .....	62*	86	77	130	150	63
I alt, beløb .....	447	288	344	357	398	462
Note: Det skal bemærkes, at tallene som nævnt i kap. III ikke er identiske med tabel 3's tal på grund af forskel i opgørelsestidspunktet.						
Kilde: Danidas årsberetninger. Dog for 1995, jf. *, bygger tallene på udtræk fra Danidas kontraktdatabase, da beløb ikke var specificeret i årsberetningen.						

Tabel 5 viser, at antallet af nye langvarige kontrakter har varieret mellem 20 og 39 i perioden 1996-2000, mens der i 1995 blev indgået hele 65 nye kontrakter. Antallet af kontrakter i form af tillægskontrakter svinger ligeledes i perioden 1995-2000 mellem 62 og 86, når der lige ses bort fra 1999. I 1999 var antallet af tillægskontrakter helt oppe på 103, mens antallet af nye kontrakter omvendt var de laveste i hele perioden. Tabellen viser også, at der i 2000 blev indgået nye kontrakter for ca. 399 mio. kr., hvilket er en klar stigning fra 1999 til 2000. Det beløbsmæssige omfang varierer dog i perioden 1995-2000.

Der er således tale om betydelige udsving uden umiddelbare, entydige sammenhænge, herunder navnlig for tillægskontrakter. Rigsrevisionen har derfor i det følgende søgt at analysere årsagen til udviklingen i antallet af tillægskontrakter.

87. Danida har oplyst, at tillægskontrakter kan opdeles i 2 hovedgrupper – planlagte og ikke-planlagte tillægskontrakter.

For de planlagte tillægskontrakter gælder det, at opgaven udbydes i sit samlede omfang. Der indgås kontrakt for en del af opgaven. Restopgaven indgår i kontrakten som en option, dvs. en ret, men ikke en pligt til at købe mere af samme ydelse. Ifølge Danida udnyttes optionen, når forudsætningerne herfor er til stede. Optionen aktiveres i form af et tillæg til kontrakten, og denne tilgang anvendes typisk for design- og tilsynsopgaver.

Danida har om de ikke-planlagte tillægskontrakter oplyst, at disse anvendes, hvis opgaven ikke udvikler sig som forudset, og der derved opstår behov for udvidelse af bemanningen eller udlægsbudgettet, og at det i givet fald sker i form af et tillæg til kontrakten. En forudsætning for denne type tillægskontrakter er, at behovet for udvidelsen ikke skyldes mangelfuld leverance fra firmaet. Forlængelser af opgaveperioden gennemføres også på grundlag af et tillæg til kontrakten. Denne type tillægskontrakter kan opdeles i 3 hovedgrupper:

- forberedelsen af en ny fase er forsinket,
- udbudet af en ny fase er forsinket eller
- at restopgaven er for begrænset til genudbud.

88. Danida har ikke været i stand til at redegøre for udviklingen af tillægskontrakter opdelt på planlagte og ikke-planlagte tillægskontrakter. Danida har heller ikke en fuldstændig forklaring på det meget store antal tillægskontrakter i 1999 i forhold til øvrige år. Danidas bedste bud på en årsagssammenhæng er, at det meget store antal nye typisk 5-årige kontrakter i 1995, 5 år senere giver anledning til et tilsvarende stort antal tillægskontrakter (kortvarige opgaveforlængelser). Fordoblingen af antal nye kontrakter og halveringen af antal tillægskontrakter fra 1999 til 2000 understøtter efter Danidas opfattelse denne vurdering.

Danida har oplyst, at der ikke er gennemført overordnede analyser af anvendelsen af tillægskontrakter. Udenrigsministeriet har fremhævet, at der ingen overordnet politik er om at undgå tillægskontrakter. Tillægskontrakter anvendes til udvidelse af omfanget af bemanningen og udlægsbudgettet i forbindelse med ændringer af omfanget af aktiviteterne, ændringer i forudsætningerne for opgavernes løsning samt korte forlængelser af aftaleperioden. Tillægskontrakter kan dog maksimalt udgøre 20 % af den oprindelige kontraktpris.

Udenrigsministeriet finder, at tillægskontrakter indgår som et naturligt element i kontraktforløbet, og at ministeriets procedurer med henblik på vurdering af forslag til tillægskontrakter er fuldt forsvarlige.

89. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Danida overordnet vurderer brugen af tillægskontrakter med særligt henblik på gennemgang og analyse af ikke-planlagte tillægskontrakter. Herved kan Danida sikre en større gennemsuelighed i beslutningsprocessen og dermed sikre, at der ikke gennem eksempelvis underbud kan ske en utilsigtet kontraktudvidelse.

Udenrigsministeriet er indstillet på fremover at gennemføre stikprøver og tværgående analyser af ikke-planlagte tillæg til kontrakter med henblik på vurdering af anvendelsen af tillægskontrakter. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

**Rigsrevisionens bemærkninger**

Danida har ikke gennemført overordnede analyser af anvendelsen af tillægskontrakter. Rigsrevisionen finder, at Danida bør indføre en sådan styring med henblik på at foretage analyser af ikke-planlagte tillæg til kontrakterne og dermed sikre, at der via tillægskontrakter ikke sker en utilsigtet udvidelse af oprindelige kontrakter.

**b. Kortvarige kontrakter**

90. Bevillingskompetencen for indgåelse af kortvarige kontrakter følger samme procedure som langvarige kontrakter, jf. afsnit VI.B.a.

91. Danida har på Rigsrevisionens anmodning på baggrund af kontraktdata-basen udarbejdet en oversigt over antal indgåede kortvarige kontrakter i perioden 1995-2000. Denne er vist i **tabel 6**.

**Tabel 6. Fordeling af antal af kortvarige kontrakter efter opgavetype, jf. registrering i Danidas kontrakt-database for perioden 1995-2000**

Opgavetype	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	---- Antal ----					
Sektorstudie .....	20	14	18	18	9	6
Feasibility studie/opgaveformulering .....	14	33	27	12	25	3
Forstudie .....	19	32	33	33	26	38
Projektidentifikation .....	25	46	47	18	31	28
Projektering .....	1	4	3	2	1	7
Projektdokumenter .....	16	19	23	15	8	16
Prækvalifikation .....	17	17	13	2	6	-
Konsulentbistand til udbud.....	9	20	17	22	20	24
Teknisk bistand.....	66	114	146	103	172	228
Træning.....	16	17	14	28	27	7
Appraisal/endelig vurdering .....	87	99	97	101	101	102
Projektreview.....	102	74	85	99	111	117
Komponent/projektaktiviteter .....	-	-	-	-	-	3
Tilsyn og aflevering.....	4	2	5	-	5	2
Evaluerig .....	24	16	17	16	32	19
Diverse .....	34	42	41	106	153	134
I alt .....	454	549	586	575	727	734
Kilde: Danidas udtræk fra kontrakt-databasen, primo 2001.						

Tabel 6 viser, at Danida ved inddatering i kontrakt-databasen har inddelt de kortvarige opgaver i 16 kategorier af opgavetyper. Hovedparten vedrører teknisk bistand, appraisal, projektrevision og diverse. Både kategorien ”teknisk bistand” og ”diverse” er steget kraftigt fra 1995 til 2000 med henholdsvis 162 og 100 kontrakter.

92. Rigsrevisionen har noteret sig, at Danida kategoriserer ca. halvdelen af de 734 kontrakter i 2000 i generelle, ikke entydige kategorier som ”teknisk bistand” og ”diverse”. Rigsrevisionen finder, at Danida bør sikre en mere entydig placering af opgavetyper i kategorier ved de fremtidige indrapporteringer til systemet. Dette vil bidrage til en bedre ledelsesmæssig styring og opfølgning af de enkelte opgaver.

93. Overgangen til sektorprogrambistand har medført en ændring i opgavetyperne. Ministeriet har oplyst, at under tilpasningen af kontrakt-databasens opgavetyper til denne udvikling har Danida prioriteret hensynet til databasekontinuitet. En ukritisk udvidelse af databasen med nye opgavetyper ville afskære muligheden for sammenligninger med tidligere år.

94. Udenrigsministeriet har anført, at stigningen i antallet af kortvarige kontrakter med opgavetypen ”teknisk bistand” er en naturlig konsekvens af, at der er sket en stigning i anvendelsen af kortvarige kontrakter i forbindelse med gennemførelsen af projekt- og programaktiviteterne.

95. Rigsrevisionen har særligt hæftet sig ved den store stigning i ”diverse”-kategorien. Udenrigsministeriet har vedrørende dette oplyst, at stigningen skyldes overgangen fra projekt- til sektorprogrambistand. Danida forventer, at antallet af kontrakter i ”diverse”-kategorien fremover vil blive væsentligt reduceret. Ministeriet tilføjer, at dette synspunkt understøttes af tabel 6, ifølge hvilken antallet af kontrakter i ”diverse”-kategorien er faldet fra 1999 til 2000.

Udenrigsministeriet er enig i, at antallet af kortvarige kontrakter med opgavetypen ”diverse” skal holdes på så lavt et niveau som muligt. Rigsrevisionen finder, at kontrakt-databasen bør tilpasses de nye opgavetyper, og at Da-

nida i videst mulige omfang sikrer, at det er muligt at følge udviklingen over tid.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen viste, at Danida ikke har tilpasset kontrakt-databasen til ændrede opgavetyper. Rigsrevisionen finder, at kontrakt-databasen bør tilpasses de nye opgavetyper, og at Danida i videst mulige omfang sikrer, at det er muligt at følge udviklingen over tid.

## VII. Konkurrence og prisfastsættelse ved kontraktindgåelse

96. På et beløbsmæssigt væsentligt område, hvor der tilmed er begrænset konkurrence, er det vigtigt, at Danida løbende sikrer sig, at der er dokumentation for, at konsulentydelse anskaffes på de mest fordelagtige vilkår. Rigsrevisionen har derfor i dette kapitel søgt at vurdere, om Danida kan dokumentere, om denne betingelse er opfyldt.

### A. Langvarige kontrakter

#### a. Valg af firma

97. Konsulenten identificeres oftest i 2 tempi, først i prækvalifikationsrunden og senere i udbudsrunden. Danida foretog i oktober 1998 en undersøgelse af bl.a., hvorvidt de vindende kontrakter blev udvalgt efter billigste pris eller teknisk bedste løsning. Danidas stikprøve omfattede 23 eksempler på kontrakter indgået for projekter i Afrika, Asien og Central Amerika i perioden 1996-1998.

Analysen viste, at for 52 % af kontrakternes vedkommende havde den valgte tilbudsgiver opnået både højeste værdi på pris og teknisk løsning, dvs. den valgte leverandør havde både været billigst og teknisk bedst i halvdelen af de 23 kontrakter. I 26 % af de indgået kontrakter var leverandører valgt på baggrund af den teknisk bedste løsning, og altså ikke som den billigste løsning. I de resterende kontrakter er leverandørerne valgt på baggrund af prisen.

98. Rigsrevisionen har foretaget en tilsvarende undersøgelse af 24 udvalgte langvarige kontrakter. Af disse var 4 kontrakter forhandlet uden udbud.

Med hensyn til vurderingen af hvorvidt der i de resterende 20 sager var taget hensyn til pris/teknisk kvalitet, var der kun dokumentation herom i 17 kontrakter. Prisen blev udslagsgivende i 3 tilfælde, kvaliteten i ligeledes 4 tilfælde, mens de valgte leverandører for de resterende 10 tilfælde både var bedst i kvalitet og pris. Undersøgelsen viste således, at halvdelen af de valgte leverandører både havde opnået bedste vurdering af kvalitet og laveste pris.

Rigsrevisionens undersøgelse bekræfter dermed Danidas undersøgelse med hensyn til udvælgelseskriterier, samt at Danida i sit arbejde inddrager såvel pris som kvalitet i beslutningsgrundlaget.

99. I 2 tilfælde eksisterede endelig tilbudsevalueringsrapport ikke længere, og det var således ikke muligt at vurdere, efter hvilke kriterier firmaerne var udvalgt. Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at Danida kun i ca. halvdelen af tilfældene har kunnet dokumentere det foretagne valg i prækvalifikationsfasen.

Med hensyn til dokumentation finder Rigsrevisionen, at manglende dokumentation for valg af firma reducerer gennemsigtigheden og dermed muligheden for at vurdere, hvorvidt ydelserne er anskaffet på de mest fordelagtige vilkår. Danida bør derfor snarest etablere en forretningsgang, der sikrer, at der udarbejdes og opbevares fornøden dokumentation vedrørende udvælgelse af leverandører.

Udenrigsministeriet har erklæret sig enig i, at prækvalifikationsrapporter bør opbevares, og at der ultimo 2001 vil blive etableret mulighed for elektronisk afgivelse af prækvalifikationsansøgninger. Den komplette dokumentation vedrørende hvert udbud fra prækvalifikationsannoncen til den indgåede kontrakt planlægges fremover opbevaret på cd-rom eller andet tidssvarende elektronisk medie.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen viste, at der navnlig i prækvalifikationsfasen manglede dokumentation for udvælgelse af leverandører. Rigsrevisionen finder, at Danida bør sikre dokumentation for valg af leverandører.

**b. Konkurrencen og prisfastsættelsen ved langvarige kontrakter**

100. Rigsrevisionen har undersøgt, hvad Danida har gjort for at sikre sig imod, at prisen på ydelserne på de langvarige kontrakter ikke bliver væsentligt højere, end hvad man kan forvente på et marked med tilstrækkelig konkurrence.

101. Rigsrevisionen har i den forbindelse nærmere undersøgt en international markedstest, som Danida foretog i 1996. Formålet med markedstesten var at give Danida et billede af et konkurrencebaseret internationalt prisniveau for langvarige konsulentydelse og dermed markedets svar på, hvor niveauet skulle ligge. Et andet formål var at sikre, at de priser, Danida betaler, er rimelige i forhold til den leverede kvalitet.

Danida havde forud for markedstesten forhandlet med den danske konsulentbranche om en række fornyelser af reglerne i forbindelse med Danidas udbud, men der kunne ikke opnås enighed om niveauet for et fremtidig dækningsbidrag. I forbindelse med forhandlinger med branchen konstaterede Danida, at det var svært at vurdere og komme til enighed om, hvad et rimeligt niveau var. Danida foreslog herefter et loft på en maksimumsats på 90 % af dækningsbidraget. Dette fik firmaerne til at meddele, at de ikke så sig i stand til at byde på opgaverne. Dette underbyggede markedstestens aktualitet. Danida valgte derfor i en prøveperiode at udbyde opgaver i international konkurrence med deltagelse af såvel danske som udenlandske firmaer på lige fod i form af en såkaldt markedstest.

Der blev i alt gennemført 16 udbud af Danida-opgaver, der fulgte Danidas sædvanlige retningslinjer. Opgaverne repræsenterede en samlet kontraktværdi på 139 mio. kr. Der indkom i alt 81 tilbud, heraf 40 tilbud fra udenlandske firmaer. Danida analyserede af tidsmæssige årsager kun effekterne af 14 udbud, hvor danske firmaer blev bedst placeret i 7 udbud.

102. Det fremgår af Danidas rapport fra december 1996 om resultatet af markedstesten, at der i Danmark reelt kun er 3 store firmaer på markedet og en del små konsulentfirmaer (5-10), der oftest ikke selv kan påtage sig de store opgaver. Danidas eget mål for, om der er konkurrence på området, er, at der skal foreligge tilbud fra 3-5 firmaer,



men imidlertid modtages typisk kun 2-3 tilbud. Efter bedømmelsen forekommer det, at der kun er et firma, der skiller sig ud, hvilket stiller Danida i en svag forhandlings-situation over for firmaer, der indbydes til forhandling. Ifølge Danida er dette almindeligt kendt i branchekredse.

103. Rigsrevisionen har udtaget en stikprøve på 20 langvarige kontrakter og analyseret, om antallet af bydere på opgaverne var tilstrækkeligt.

Der var 2 tilfælde, hvor udenlandske firmaer afgav tilbud. Der var 9 tilfælde af joint ventures. Joint ventures er en særlig konstruktion, hvor flere firmaer slutter sig sammen om at byde på en opgave og dens gennemførelse. Joint venture kan anvendes, hvis firmaer hver især ikke er i stand til at stille fuldt hold til en given opgave.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at der i 5 af de 20 kontrakter eller 25 % havde været mindre end 3 tilbudsgivere, og at de markeds-mæssige forudsætninger for konkurrence dermed ikke var til stede. Danida kunne derfor ikke få opfyldt sit mål om, at der som minimum bør være mellem 3-5 tilbudsgivere. Som følge heraf var konkurrencen ved udbudet mangelfuld i forhold til målet, og der foreligger således risiko for, at ydelserne ikke er anskaffet på de mest fordelagtige vilkår.

Rigsrevisionens undersøgelse bekræfter antagelsen om den begrænsede konkurrence. Dette underbygges af Danidas årsberetning, hvoraf det fremgår, at de 20 mest anvendte leverandører ved de langvarige kontrakter i 2000 dækker 89,3 % af det samlede kontraktbeløb på 462,1 mio. kr. for langtidskontrakter. Procentandelen i årene 1995-1999 ligger i øvrigt på samme niveau.

104. Som nævnt består priselementet af en række delelementer som løn, dækningsbidrag og udlæg. Dækningsbidraget omfatter de udgifter, firmaet har ud over konsulenternes lønomkostning, og dækker øvrige løn- og driftsomkostninger samt firmaernes avance. Hvad angår priselementet, var resultatet af markedstesten, at Danida ved international konkurrence opnåede en besparelse på 10 mio. kr. eller 10 % og en større spredning på priserne. Niveaulet lå fra under 20 % i forskel mellem laveste og højeste pris før det internationale udbud til en spredning på 44 % i markedstesten. Danida kunne tillige konstatere, at stillet

over for international udbud afgav de danske firmaer tilbud på opgaver med et dækningsbidrag, der var lavere end de oprindelige foreslåede 90 %.

Markedstesten viste, at dækningsbidraget for de danske firmaers langtidsrådgivere var 73 %, men 81 % for de udenlandske firmaers langtidsrådgivere. Som en følge af markedstesten blev priserne som noget nyt faste i hele kontraktperioden. Endvidere blev der stillet krav om nedbrydning af satsen for hver tilbudt person.

105. Danida har i forbindelse med den internationale markedstest foretaget en lang række opgørelser og beregnet vejede gennemsnit over priser pr. måned ud fra 14 af de 16 udbudte opgaver. Formålet med analysen var, at Danida kunne få mulighed for at danne sig et billede af et rimeligt konkurrencebaseret internationalt prisniveau for konsulent-tjenester.

En opgørelse over de forskellige konsulenttyper ved de danske firmaer viste, at der var stor forskel i dækningsbidraget for langtidsrådgivere, idet de lå på henholdsvis 74 %, 43 % og 83 % afhængig af, om der var tale om egne ansatte, andre firmaers ansatte eller selverhvervende konsulenter.

106. Rigsrevisionen finder, at Danida gennem den internationale markedstest i 1996 har foretaget et stort antal beregninger og vurderinger af priser og dækningsbidrag, ligesom sagen er veldokumenteret. Metoden ville kunne anvendes i forbindelse med en overvågning af, at anvendelsen af den begrænsede danske ressourcebase (dvs. de firmaer, der er til rådighed) ikke fører til forholdsmæssig store omkostningsmæssige stigninger eller priser, der ligger langt over prisen set i forhold til det internationale niveau.

107. Rigsrevisionen har anmodet StS.1 om at opgøre det gennemsnitlige dækningsbidrag for alle indgåede langvarige kontrakter med henblik på en vurdering af udviklingen i dækningsbidragene. Danida har dog ikke umiddelbart været i stand til at udarbejde en sådan opgørelse, idet en opgørelse af dækningsbidragene ville kræve en manuel gennemgang af samtlige kontrakter og således kræve en stor ressourceinvestering.

Rigsrevisionen må konstatere, at Danida ikke efterfølgende systematisk har vurderet tilbud i forbindelse med

gennemførte opgaver samt anvendt og ajourført markedstestens analyser af dækningsbidraget for de forskellige kategorier af egne ansatte, andre firmaers ansatte eller selv-erhvervende konsulenter.

108. Rigsrevisionen finder, at Danida løbende bør følge udviklingen i løn- og dækningsbidrag både for de opgaver, der varetages af den danske ressourcebase, men også for de opgaver, Danida udbyder internationalt som følge af, at den danske ressourcebase ikke kan varetage disse. Et sådant overvågningssystem vil være et væsentligt element i at sikre, at Danidas køb af de langvarige konsulenttydelser sker til de mest konkurrencedygtige priser, ligesom systemet vil kunne anvendes konkret i forbindelse med udbuds-komitéens gennemgang af indkomne tilbud.

Udenrigsministeriet er enig i, at prisdannelsen i de udbud, der gennemføres med deltagelse af ikke danske virksomheder, bør vurderes og analyseres med henblik på at sikre, at de danske virksomheders priser og dækningsbidrag fortsat ligger på et niveau, der ikke ligger over niveauet på det internationale marked.

Udenrigsministeriet har oplyst, at man i forbindelse med fase II af moderniseringen af kontraktdata-basen, der forventes afsluttet medio 2002, vil etablere mulighed for elektronisk opgørelse af dækningsbidragene i indgåede kontrakter med henholdsvis danske og udenlandske virksomheder.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

109. Rigsrevisionen finder tillige, at Danida med fordel kan søge etableret en form for sammenligning eller tættere samarbejde med andre tilsvarende organisationer. Formålet hermed skulle være at sikre, at udviklingen i dækningsbidrag i Danida ikke er væsentlig forskellig fra dækningsbidrag, der tilbydes i andre tilsvarende opgaver, som firmaerne løser her. Dette vil stille Danida i en bedre position over for leverandørerne.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen viste, at Danida ved den internationale markedstest i 1996 på tilfredsstillende måde har vurderet og analyseret konkurrencesituationen i Danmark og udlandet. På baggrund af den begrænsede danske ressourcebase

finder Rigsrevisionen, at Danida systematisk burde have fulgt op på disse analyser med henblik på at sikre, at priser og dækningsbidrag fortsat ligger på et niveau, der ikke ligger over prisen på det internationale marked.

Rigsrevisionens undersøgelse af 20 langvarige kontrakter viste, at antallet af tilbudsgivere i 25 % af de undersøgte sager ikke levede op til Danidas mål om, at der bør være 3-5 tilbudsgivere. Som følge heraf var konkurrencen ved udbudet mangelfuldt i forhold til forudsætningen, og der foreligger således risiko for, at ydelserne ikke er anskaffet på de mest fordelagtige vilkår.

### **c. Prisfastsættelse på forhandlede langvarige kontrakter**

110. Forhandling af langvarige kontrakter uden udbud kommer på tale, når der ikke er tilstrækkeligt med udbydere på markedet. Som for de kortvarige kontrakter er tidselementet et væsentligt aspekt ved de langvarige kontrakter. Herudover indgår dækningsbidraget, som er et vigtigt element i de langvarige kontrakter. I modsætning til de kortvarige kontrakter er dækningsbidraget ikke reguleret af faste satser. Rigsrevisionen har valgt at fokusere på dækningsbidraget. Det er væsentligt, at fastsættelsen af dækningsbidraget dokumenteres, og at dette sker objektivt på et empirisk grundlag.

111. Ifølge en notits fra StS.1 fra marts 1999 har dækningsbidraget for de langvarige forhandlede rådgivningskontrakter siden 1997 været fastsat på baggrund af erfaringerne fra den internationale markedstest i 1996.

I begyndelsen af 1998 fastsattes et dækningsbidrag for forhandlede kontrakter. Ifølge notitsen fandt Danida, at det efterfølgende blev stadig mere problematisk at komme igennem med denne procentsats over for leverandørerne. I notitsen åbnedes mulighed for indgåelse af forhandlede kontrakter med et højere dækningsbidrag (op til +15 procentpoint), hvis firmaet fandt det fastsatte dækningsbidrag urimeligt lavt.

Der blev endvidere i notitsen taget forbehold for, at satsen kunne revideres, når der forelå et større datagrundlag fra udbud efter den nye beregningsmodel. Erfaringsopsamlingen skulle ske gennem etablering af en prisdatabase med opsamling af oplysningerne på de udbudte langvarige rådgivningsopgaver.

Rigsrevisionen finder, at Danida bør udarbejde entydige retningslinjer på området, så subjektive omstændigheder som urimelighed ikke er afgørende for opnåelse af en højere procentsats for dækningsbidrag.

112. Danida etablerede i 1999 en prisdatabase til opsamling og beregning af nøgledata fra finansielle tilbud på langvarige tjenesteydelsesopgaver. Prisdatabase omfatter alle tilbud – også de ikke accepterede tilbud i perioden medio 1999 - primo 2000. Prisdatabasens gennemsnitlige dækningsbidrag for lange rådgiveropgaver udbudt i konkurrence anvendes som udgangspunkt for fastsættelsen af dækningsbidraget for langvarige forhandlede kontrakter.

I prisdatabase er det muligt at beregne et gennemsnitligt dækningsbidrag. Rigsrevisionen skal påpege, at der i sammenligningerne af dækningsbidrag fra prisdatabase skal tages højde for, at opgørelsen af ét gennemsnitstal ikke er operationelt, idet der kan være tale om forskellige konsulentkategorier.

113. De forhandlede kontrakter og dækningsbidraget herfor fremgår derimod ikke af prisdatabase.

Udenrigsministeriet har oplyst, at baggrunden for, at de forhandlede langvarige rådgiverkontrakters dækningsbidrag ikke indgår i prisdatabase, er, at formålet med prisdatabase er opgørelse af det gennemsnitlige dækningsbidrag for langvarige rådgivningsopgaver udbudt i konkurrence.

Udenrigsministeriet har betragtet fastsættelsen af dækningsbidrag for forhandlede kontrakter som enkeltstående forvaltningsdispositioner uden præjudice og uden konsekvenser for den løbende vurdering af de danske firmaers prisniveau.

114. Rigsrevisionen har bedt Danida om at redegøre for antal og udvikling i dækningsbidrag på de langvarige forhandlede kontrakter samt om at opgøre det gennemsnitlige dækningsbidrag. Danida har oplyst, at man ikke har et samlet overblik over udviklingen i dækningsbidragene på de forhandlede kontrakter. Som følge af det manglende overblik har Danida ikke umiddelbart været i stand til at opgøre gennemsnitstal for forhandlede kontrakter.

Rigsrevisionen finder, at Danida i styringsmæssig henseende bør have overblik over indgåede kontrakter, hvor der sker fravigelse af udbudsreglerne.

Udenrigsministeriet har oplyst, at man i forbindelse med fase II af moderniseringen af kontraktdata-basen vil kunne etablere mulighed for elektronisk registrering af udbudsform (forhandlet kontrakt eller udbud i konkurrence) og opgørelse af dækningsbidrag på forhandlede kontrakter.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og forudsætter i den forbindelse, at dataene anvendes ved fremtidige kontraktforhandlinger.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen finder, at Danida af såvel styringsmæssige som administrative hensyn bør tilrettelægge forvaltningen af området, så Danida umiddelbart kan opgøre det gennemsnitlige dækningsbidrag på de forhandlede kontrakter og dermed sikre et godt grundlag i forhandlingerne fremover om dækningsbidraget.

## **B. Kortvarige kontrakter**

### **a. Prisfastsættelse på kortvarige kontrakter**

115. I Danidas regelsæt for kortvarige kontrakter er der fastsat bestemmelser for lønniveau og dækningsbidrag. Forhandlingsparametret er derfor alene tidsudmålingen for opgaven. Danidas praksis for dette er nærmere analyseret i dette afsnit.

Den langt overvejende del af de kortvarige kontrakter er under 1,5 mio. kr., og disse indgås efter forhandling. Antallet er efter Danidas oplysninger på ca. 700 i 1999.

116. Den nærmere procedure vedrørende indgåelse af sådanne kontrakter er, at udvælgelsen og identifikationen af disse konsulenter foretages i TSA. Anvendelse af en firmakonsulent sker efter anmodning fra landekontorerne eller andre enheder i Udenrigsministeriets Sydgruppe. Der er udarbejdet et standardskema til brug for landekontorerne anmodning til TSA om indgåelse af kontrakt med et konsulentfirma, hvorefter TSA indhenter tilbud fra et konsulentfirma. Der udarbejdes en blanket med anmodning om indgåelse af en forundersøgelseskontrakt, som sendes til godkendelse i StS.1.

Den normale procedure for indgåelse af aftaler indebærer, at TSA ved en sagsbehandler (bistandskonsulent) i samråd med dennes chefrådgiver overvejer, hvilke konsulentfirmaer det kan være relevant at rette henvendelse til. I første omgang kontaktes konsulentfirmaet telefonisk for at undersøge, om de(n) relevante ansatte er til rådighed for opgaven. På baggrund heraf samt under iagttagelse af forslaget til arbejdsbetingelser (Terms of Reference) anmodes konsulentfirmaet om at udarbejde et kontraktudkast, der ud over løn samt dækningsbidrag tillige omfatter konsulentfirmaets forslag til tidsforbrug i antal timer. Danida har oplyst, at det særligt er tidsaspektet, der drøftes og forhandles mellem TSA og firmaet, og at firmaet på baggrund heraf færdiggør udkast til kontrakten. Udenrigsministeriet påpeger, at mange af opgaverne har et relativt standardiseret forløb, hvor firmaerne har ringe indflydelse på tidsforbruget i modtagerlandet.

Rigsrevisionens gennemgang af 31 udvalgte kortvarige kontrakter har vist, at kun én sag indeholdt fornøden dokumentation for sådanne forhandlinger. Som følge af denne manglende dokumentation er det ikke muligt at vurdere, hvorvidt TSA's forhandlinger har givet sig udslag i lavere timeforbrug end foreslået i konsulentfirmaets oprindelige udkast. Danida har således ikke dokumentation for, om ydelserne er anskaffet på de mest fordelagtige vilkår. Rigsrevisionen finder, at Danida bør udarbejde en enkel og overskuelig dokumentation for de førte forhandlinger. Udenrigsministeriet har erklæret sig enig heri.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen viste, at Danida kun i mindre omfang har udarbejdet dokumentation for, at ydelserne er anskaffet på de mest fordelagtige vilkår. Rigsrevisionen finder, at Danida bør udarbejde en enkel og overskuelig dokumentation for de førte forhandlinger.

## VIII. Habilitetsspørgsmål ved kontraktindgåelse

117. Formålet med nærværende kapitel er at undersøge, hvorvidt Danidas forvaltning sikrer habilitet i opgavevaretagelsen gennem uafhængighed og uvildighed i valget af eksterne konsulenter.

Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Danida i sin forvaltning sikrer,

- at der ikke træffes usaglige afgørelser ved Danidas valg af konsulentfirmaer,
- at ingen konsulentfirmaer ved deltagelse i flere faser af et projekt får urimelige konkurrencemæssige fordele i forhold til konkurrenterne, og
- at ingen konsulentfirmaer ved dobbeltroller i et projekt kommer i interessekonflikt ved opgavevaretagelsen.

### A. Valg af konsulenter uden udbud

118. Identifikation af et konsulentfirma til en given opgave foretages af en sagsbehandler/bistandskonsulent i TSA. Udvalgelse heraf sker på baggrund af den enkelte medarbejders kendskab til forskellige konsulentfirmaer, og spørgsmålet om udvælgelse drøftes både internt mellem kolleger og i samråd med den pågældendes chefrådgiver, der leder en gruppe i Danidas Tjenester for Sektorfaglige Anliggender (TSA) med typisk 6-8 sagsbehandlere.

TSA har opbygget en mindre database over eksterne konsulenter, hvor konsulenter alene er angivet under navn uden henvisning til firma. Såfremt eksterne konsulenter retter henvendelse til TSA med ønske om arbejdsopgaver i Danida, optages disse i denne database. Basen betragtes ifølge Danidas oplysninger som et muligt redskab til udvælgelse. Sagsbehandlerne i TSA er ikke forpligtet til at anvende denne base, og kompetencen til at udvælge et konkret konsulentfirma ligger derfor i vid udstrækning hos den enkelte sagsbehandler i TSA.

Udenrigsministeriet har fremhævet, at chefrådgiveren godkender de foreslåede konsulenter, inkl. det foreslåede tidsforbrug, inden kontraktudkast overgives til StS.1 med henblik på kontraktindgåelse. Endvidere har ministeriet anført, at mange af de korte rådgiveropgaver har et relativt



standardiseret forløb, hvor firmaerne fx har meget ringe indflydelse på tidsforbruget i modtagerlandet.

119. Ifølge TSA indgår der en række kriterier i valget af konsulenter. Disse kriterier kan bl.a. være opgavens kompleksitet, specifikke landeforhold, generelle og specifikke erfaringer, TSA's tidligere erfaringer med konsulenten, men også behovet for at lade "friske øjne" vurdere en bistandsaktivitet. Dertil kommer aspekter som modtagerlandets ønsker samt ressourcehensyn, idet det nogle gange kan være hensigtsmæssigt at anvende de samme konsulenter flere gange i den samme sektor. Endelig spiller også konkurrencehensyn ind, dvs. hvor TSA føler sig forpligtet til løbende at inddrage nye firmaer.

Det er ifølge TSA vanskeligt for kontoret at rangordne eller prioritere ovenstående kriterier, da konsulentanvendelsen vil afhænge af en konkret faglig vurdering af opgavens karakter samt af sagsbehandlers og chefrådgivers personlige kendskab til mulige potentielle konsulentfirmaer.

120. Reglerne i forvaltningslovens § 3 om inhabilitet tager ikke blot sigte på at forebygge konkrete usaglige afgørelser, men også den abstrakte risiko herfor. I lovens § 3 er oplyst de situationer, der medfører, at en person er inhabil i forhold til en bestemt sag. Der kan eksempelvis være tale om særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, slægtskab, nær tilknytning til et selskab, eller hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed. Det fastslås i lovens § 3, stk. 3, at den, der er inhabil i en sag, ikke må træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

121. Med henblik på at undersøge om sagsgangen i tilstrækkelig grad skaber sikkerhed mod, at der kan opstå inhabilitet, har Rigsrevisionen undersøgt 31 udvalgte sager vedrørende kortvarige kontrakter. Undersøgelsen har vist, at der kun forelå fornøden skriftlig dokumentation i 3 sager for, hvilke firmaer der havde været inde i billedet, og hvilke vurderinger der lå til grund for valg og fravalg af konsulentfirmaer til den konkrete opgave.

Selv om Rigsrevisionen ikke har konstateret konkrete eksempler på inhabilitet, bør Danida som led i god sags-

behandling dokumentere begrundelsen for valg samt eventuelle fravalg af konsulenter. Herved vil man kunne begrænse risikoen for, at der vil kunne rejses tvivl om den enkelte Danida-beslutningstagers upartiskhed eller andre habilitetsbetingelser i forvaltningslovens § 3.

122. Ifølge TSA har man hidtil været af den opfattelse, at notatpligten har været opfyldt i og med, at kontrakten, arbejdsbetingelser (Terms of Reference) samt regelsættets standardnotitser med anmodning om kontraktindgåelse har været opbevaret i sagen. Det har ikke været praksis at dokumentere valg af konsulenter, drøftelserne med konsulenter om opgavens løsning, bemanding m.m. i form af notitser. Af samme grund er det ikke muligt for TSA at dokumentere, hvordan ovennævnte kriterier har været anvendt i forbindelse med konkrete konsulentopgaver. Rigsrevisionen anser det for væsentligt, at dokumentation for afgørelser altid udarbejdes og opbevares på den enkelte sag.

123. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet kan tilslutte sig Rigsrevisionens opfattelse af, at dokumentation for afgørelser om valg af konsulenter uden udbud bør udarbejdes og opbevares på den enkelte sag. Udenrigsministeriet vil derfor tage skridt til at udarbejde enkle, overskuelige standardskemaer herom, som forslået af Rigsrevisionen.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen viste, at der kun i 3 ud af 31 sager forelå fornøden skriftlig dokumentation med begrundelser om valg, herunder eventuelt fravalg af konsulentfirmaer.

Selv om Rigsrevisionen ikke har konstateret konkrete eksempler på inhabilitet, bør Danida tilrettelægge sin sagsbehandling, så valg og fravalg fremgår af sagen. Herved vil Danida kunne begrænse risikoen for, at der ville kunne rejses tvivl om Danidas habilitet ved valg af konsulenter.

### **B. Anvendelse af samme konsulent i flere faser af et udbudt projekt**

124. I relation til valg af konsulenter i forbindelse med udbud skal habilitetsreglerne for Danida, herunder private konsulenter som bistår Danida i sagsbehandlingen ved ud-

bud, selvsagt fortsat iagttages, men opmærksomheden samler sig i disse tilfælde især om iagttagelse af ligebehandlingsprincippet i relation til et konsulentfirma, dvs. om et konsulentfirma gennem deltagelse i de forberedende faser har opnået en række fordele i forhold til andre konsulentfirmaer.

125. Som omtalt tidligere medfører den relativt lille danske ressourcebase, at de største danske konsulentfirmaer anvendes forholdsvist meget ved købet af konsulentydelser til tjenesteydelsesopgaver. I Danidas officielle årsberetning er oplyst en top 20-liste over konsulentforbruget til tjenesteydelser. Denne top 20-liste fremgår af **tabel 7**.

**Tabel 7. Top 20-lister for konsulenttjeneste (kort- og langtidskontrakter) omfattende forundersøgelser, planlægning, gennemførelse og tilsyn i 2000**

Totalbeløb pr. firma for nye kontrakter indgået af Danida		Langvarige kontrakter	Kortvarige kontrakter	Samlet kontraktbeløb
Nr.	Firma	----- Antal -----		Mio. kr.
1	COWIconsult A/S.....	18	90	79,8
2	Carl Bro International A/S.....	21	57	75,7
3	Kampsax A/S.....	9	2	62,5
4	CZM Consult, JV.....	1	0	57,2
5	Carl Bro A/S.....	2	2	55,3
6	Nordic Consulting Group.....	1	73	38,7
7	Kampsax-Krüger.....	1	0	38,5
8	NIRAS (Allerød).....	4	3	29,2
9	Rambøll (Virum).....	1	36	22,3
10	Development Associates.....	0	27	19,3
11	CAB International.....	1	0	18,4
12	Rambøll.....	7	1	17,3
13	DHI Institut for Vand og Miljø.....	3	1	16,1
14	NIRAS (Aalborg).....	2	9	15,0
15	T & B Consult.....	1	12	14,0
16	Carl Bro Management A/S.....	2	4	12,4
17	PEM Consult A/S.....	0	19	10,8
18	Danagro Adviser A/S.....	1	14	9,8
19	Nordeco.....	0	9	9,7
20	Euro Health Group A/S.....	0	11	8,8
I alt.....		75	370	610,8
Kilde: Danidas årsberetning 2000, s. 194.				

Tabel 7 viser, at de 20 mest anvendte konsulentfirmaer i 2000 tegner sig for i alt 610,8 mio. kr. fordelt på såvel kort- som langtidskontrakter. Inden for denne gruppe er hovedparten af opgaverne koncentreret på et begrænset antal firmaer.

126. Af Danidas årsberetning fremgår det nærmere, at de 20 mest anvendte leverandører dækker 89,3 % af den samlede kontraktsum på i alt 462,1 mio. kr. for langtidskontrakter og 72,6 % af Danidas samlede kontraktsum på 850,3 mio. kr. Danida er opmærksom på, at kredsen af mulige leverandører dermed er relativ beskeden og indebærer en begrænset konkurrence på området.

127. Danida ajourførte i november 1995 sine retningslinjer for udbud med et afsnit om habilitet. Det fremgår heraf, at leverandøren "af egen drift" skal oplyse Danida om forbindelser, der vil kunne føre til diskvalifikation. Det forhold, at der i retningslinjerne for udbud er lagt op til, at det enkelte firma "af egen drift" skal oplyse om eventuelle habilitetsspørgsmål, er ikke efter Rigsrevisionens opfattelse tilstrækkeligt. Danida bør som en almindelig myndighedsopgave altid selv sikre, at der ikke for det enkelte projekt opstår risiko for inhabilitet.

Vedrørende et firmas deltagelse i flere faser under samme projekt er der i retningslinjerne fastsat følgende: "Hvis en virksomhed har medvirket ved forundersøgelsen af et projekt (forstudier, appraisal, udbud, o.l.), kan samme virksomhed ikke stå for projektudførelsen, medmindre Danida ved sin mellemliggende appraisal har sikret, at der ikke kan opstå habilitetsproblemer".

Udenrigsministeriet har fremhævet, at en appraisal sikrer, at et konsulentfirma, der har deltaget i de forberedende faser, ikke har mulighed for at påvirke udbudsspecifikationer i egen interesse og dermed opnå en fordel i forhold til andre konsulentfirmaer.

128. Etableringen af ovennævnte habilitetsregler var foranlediget af statsrevisorernes beretning nr. 6/94 om Danmarks udviklingsbistand til Mellemamerika, specielt Nicaragua. Som det fremgår af beretningens pkt. 73 kritiserede Rigsrevisionen, at Danida havde anvendt det samme ingeniørfirma til at udarbejde både forundersøgelsesrapporten,

der var det vigtigste grundlag for projektets godkendelse, og til efterfølgende også at varetage tilsynet med projektarbejdet. En sådan dobbeltrolle kunne indebære interessekonflikter med deraf følgende uheldige virkninger for projektet.

Som det fremgår af statsrevisorernes beretning nr. 14/98 om MIKA-miljøstøtten til udviklingslande, pkt. 101, viste Rigsrevisionens undersøgelser enkelte eksempler på, at samme firma havde foretaget både forundersøgelse og implementering af projektet. Rigsrevisionen tilkendegav, at man fandt det principielt uheldigt, at et firma medvirker ved både forundersøgelsen og udførelsen af samme projekt på grund af den fordel, der er ved at have indgående kendskab til projektet, idet firmaet derved får en fortrinsret frem for andre. Udviklingsministerens redegørelse omhandlede ikke dette punkt, og rigsrevisor tilkendegav i § 18, stk. 4-notatet, jf. s. 170 i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 1998, at sagen ville blive behandlet på ny. Statsrevisorerne bemærkede hertil, at de forventede, at udviklingsministeren i et supplerende notat redegjorde for bl.a. dette forhold.

I udviklingsministerens redegørelse af 26. marts 2001 til statsrevisorerne anførtes det om habilitetsspørgsmålet, at det var omfattet af Rigsrevisionens igangværende undersøgelse af Danidas køb af konsulentytelser. I den forbindelse anførtes, at ministeren derfor så frem til resultatet af den igangværende overordnede analyse med henblik på igen at vurdere behovet for en eventuel revision af udbudsreglerne. Det fremgik af et supplerende § 18, stk. 4-notat af 9. april 2001, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 1999, s. 73, at rigsrevisor erklærede sig enig i, at habilitetsspørgsmålet mest praktisk blev fulgt op i en bredere sammenhæng, dvs. i denne beretning.

129. Som det fremgår tabel 6 er der i en forundersøgellesfase en lang række opgaver, som et firma kan være involveret i og dermed få en afgørende indflydelse på selve gennemførelse af projektet. Rigsrevisionen har derfor ved sin sagsgennemgang udtaget stikprøven, så der i 9 situationer er udvalgt kontrakter, hvor samme firma deltager under såvel forundersøgelse som gennemførelse af samme projekt. Formålet med gennemgangen har været at belyse, hvorvidt de enkelte firmaers deltagelse i flere stadier under

et projekt giver habilitetsproblemer. Undersøgelsen viste, at der ikke foreligger dokumentation for, at TSA har undersøgt habilitetsspørgsmålet, og Rigsrevisionen har således ikke konstateret konkrete eksempler på inhabilitet.

130. Spørgsmålet om eventuel inhabilitet henhører under TSA for forhandlede kontrakter og udbudskomiteén for kontrakter udbudt i konkurrence. TSA har ikke generelt i sager, hvor det enkelte firma har været inde i flere faser i et projekt, foretaget vurderinger af eventuel inhabilitet, og der er derfor ikke udarbejdet særskilte vurderinger i de enkelte sager.

Rigsrevisionen finder ikke, at TSA's procedure er i overensstemmelse med habilitetsreglerne i Danidas egne udbudsretningslinjer, hvor der skal ske en særskilt vurdering af habilitet. Det er fortsat Rigsrevisionens opfattelse, at Danidas procedure ikke er tilfredsstillende og fortsat ikke imødekommer den kritik, Rigsrevisionen tidligere har fremført.

131. Rigsrevisionen er i forbindelse med undersøgelsen blevet opmærksom på andre situationer, der ligeledes kan medføre inhabilitet. I visse tilfælde indgår i ressourcebasen enkeltpersoner, der samtidig har ansættelsesforhold eller er tilknyttet andre konsulentfirmaer. Rigsrevisionen finder, at Danida i forbindelse med habilitetsvurderinger særskilt bør være opmærksom på denne problemstilling, idet en konsulent derved kan medvirke i såvel forundersøgelser under "eget navn" og samtidigt være involveret i hovedopgaven gennem vedkommendes firma. Rigsrevisionens undersøgelse har dog ikke vist eksempler på en sådan konkret interessekonflikt.

132. Danida har på ny henledt Rigsrevisionens opmærksomhed på, at Danmark har en begrænset ressourcebase over firmaer, der kan deltage i sådanne opgaver, og dette kan have indflydelse på antal interesserede firmaer.

Såfremt enhver deltagelse i en af de mindre forundersøgelser opgaver medfører, at de enkelte firmaer bliver udelukket i at deltage i selve gennemførelsen af hovedopgaven, vil det ifølge Danida føre til, at firmaer ikke vil være interesseret i at deltage i forundersøgelser. Danida er derfor af den opfattelse, at det kan være vanskeligt at få for-

undersøgelserne udført af tilstrækkeligt kvalificerede konsulenter.

Ifølge Danida fører den begrænsede danske ressourcebase til, at det er de største og samme rådgivende firmaer, der tegner sig for hovedparten af opgavernes forberedelse og udførelse. De eventuelle fordele, disse firmaer hver for sig måtte opnå ved at deltage i forskellige opgavernes forberedelse, udlignes efter Danidas opfattelse formentlig over tiden. Dette er ifølge Danida givetvis en væsentlig årsag til, at ingen af de danske firmaer har klaget over den anvendte praksis. Efter Danidas opfattelse er det sjældent, at et firma har opnået nogen nævneværdig fordel ved sin forudgående deltagelse i forberedelse af en opgave.

Danida er ligeledes af den opfattelse, at det kan være udtryk for et godt købmandskab at anvende det samme firma i både forundersøgelser- og i udførelsesfasen. Det pågældende firma får derved oparbejdet en faglig viden, der kan bidrage til, at projektet som en helhed bliver gennemført med den forudsatte kvalitet.

133. Vedrørende et konsulentfirmas ”informationsoverskud” i forhold til andre konsulentfirmaer har Udenrigsministeriet fremhævet, at der typisk anvendes flere konsulentfirmaer i forberedelsen af Danidas meget komplekse programmer, og at kvalificerede firmaer, typisk igennem tidligere og igangværende opgaver for Danida eller andre donorer, har opnået et indgående kendskab til den udbudte opgavetype i det enkelte modtagerland, og at tilbudsvurderingsmodellen typisk lægger hovedvægten (75-90 % afhængig af opgaven) på den tilbudte bemanning og pris.

134. Danidas skriftlige dokumentation vedrørende habilitet, herunder anvendelse af samme firma i flere stadier under samme forløb, er som nævnt sparsom. Det har derfor ikke været muligt for Rigsrevisionen at vurdere Danidas oplysninger om bl.a. betydningen af den begrænsede danske ressourcebase og dennes indflydelse på opgaverne.

Uanset Rigsrevisionen ikke har konstateret konkrete brud på habilitetsreglerne, bør Danida altid foretage en samlet vurdering, når et firma deltager i flere faser af en opgave. Vurderingen bør indeholde en afvejning mellem på den ene side om udnyttelsen af den faglige viden i forundersøgelserfasen medfører et kvalitetsmæssigt og øko-

nomisk løft i forhold til den samlede opgaveudførelse, dvs. sparsommelighedsaspektet samt kvalitetsaspektet, og på den anden side tillige, om det sikres, at firmaer ikke derved får en konkurrencemæssig fordel og kommer i interessekonflikt, dvs. habilitetsproblematikken.

Uanset Rigsrevisionen ikke har konstateret konkrete brud på habilitetsreglerne, bør Danida snarest iværksætte en procedure, så der foretages en skriftlig vurdering af, hvorvidt et firmas deltagelse i en forundersøgelsesfase må antages at diskvalificere firmaet i deltagelse i projektgennemførelsen på grund af dobbeltrollen, eller giver dette firma fordele, der i forhold til konkurrenter må anses for diskriminatoriske eller urimelige. Det er tillige Rigsrevisionens opfattelse, at denne skriftlige afrapportering bør indgå i prækvalifikationsrapporten, så vurderingen forelægges og vurderes af udbudskomiteén forud for valg af konkret firma til gennemførelse af hovedopgaven.

135. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet fremover i forbindelse med udbud af rådgiveropgaver vil udarbejde en skriftlig habilitetsvurdering af de virksomheder, der har deltaget i forundersøgelsesfasen. Vurderingen vil blive udarbejdet før indrykning af prækvalifikationsannoncen. Spørgsmål fra interesserede virksomheder i forbindelse med etablering af konsortier vil kunne foranledige en ajourføring af vurderingen. Denne vurdering og en vurdering af prækvalifikationsansøgernes habilitet vil blive indbygget i prækvalifikationsrapporten.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen viste, at Danida generelt ikke i sager, hvor det enkelte firma har været inde i flere faser i et projekt, har foretaget vurderinger af eventuel inhabilitet, og der er derfor ikke udarbejdet særskilte vurderinger i de enkelte sager. Danida har ikke fulgt egne retningslinjer, hvor der skal ske en særskilt vurdering af habilitet.

Uanset Rigsrevisionen ikke har konstateret konkrete brud på habilitetsreglerne, bør Danida iværksætte en procedure, så der i alle tilfælde sker skriftlige vurderinger af, hvorvidt et firmas deltagelse i en forundersøgelsesfase diskvalificerer firmaet i at deltage i selve gennemførelsen af projektet på grund af dobbeltrollen eller giver dette firma fordele, der i forhold til konkurrenter må anses for urimelige.



## IX. Sammenfatning

136. Det samlede forbrug af konsulentydelse for 2000 kan ikke umiddelbart udledes af finanslov, statsregnskab eller ministeriets regnskabssystem. Forbruget af konsulenter udgjorde i 2000 ifølge Danidas kontraktdatabase 707 mio. kr.

137. Danida køber således i stort omfang tjenesteydelser hos eksterne konsulenter. Op imod halvdelen af konsulentydelse købes som langvarige kontrakter og i konkurrence på et marked, der er kendetegnet ved en begrænset indenlandsk ressourcebase.

Den øvrige del af konsulentydelse købes primært ved kortvarige kontrakter, der på grund af løbetid og beløbsmæssig omfang ikke udbydes på markedet, men indgås direkte med en konsulent.

Disse forhold stiller store, men forskellige krav til Danidas styring på området.

138. Det er Rigsrevisionens samlede opfattelse, at Danida på flere områder kan forbedre sin forvaltning vedrørende køb af konsulentydelse.

139. Danida har dækkende og udførlige retningslinjer, herunder kontrakt- og programdokumentation vedrørende konkrete køb af konsulentydelse. Danidas sagsdokumentation i form af referater, der dokumenterer sagens forløb, eksisterer generelt set kun i mindre omfang.

140. Undersøgelsen viste konkrete mangler med relation til konkurrence og prisfastsættelse. Dette har til følge, at Rigsrevisionen i vid udstrækning ikke har kunnet vurdere, om ydelserne er anskaffet på de mest fordelagtige vilkår. Rigsrevisionen konstaterede tillige, at Danida ikke kunne dokumentere vurderinger af habilitet, hvorfor Rigsrevisionen ikke har kunnet konstatere, om habilitetsreglerne er overholdt.

141. Danida mangler på overordnet niveau analyser af behov for og forbrug af konsulenter. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet med fordel kan sammenstille de mange eksisterende oplysninger i programdokumentation,

kontrakter, kontrakt- og prisdatabase i enkle, overskuelige nøgletal i en edb-løsning for at give ministeriets ledelse et bedre grundlag for at kunne vurdere størrelsen af konsulentforbruget og ressourceanvendelsen samt en fremadrettet vurdering af behov.

Rigsrevisionen, den 12. september 2001

Henrik Otbo

/Bente Lindberg