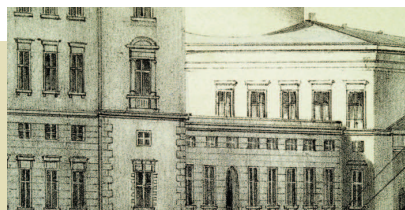


20/2013

STATSREVISORERNE



Beretning om statens brug af konsulenter



20/2013

Beretning om statens brug af konsulenter

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

København 2014

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Alle ministre afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i december 2014.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i marts måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2013, som afgives i marts 2015.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-438-4

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM STATENS BRUG AF KONSULENTER

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse af, om staten køber og anvender konsulentydelse på en hensigtsmæssig måde. Dette er den tredje undersøgelse af statens forbrug af konsulenter i perioden 2007-2014. Køb af konsulentydelse svarede i 2013 til minimum 12 % af statens samlede indkøb.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at der fortsat ikke er retvisende tal for statens reelle forbrug af konsulenter. Beretningen viser, at statens forbrug af konsulenter er væsentligt højere end de 3,6 mia. kr., der i 2013 er registreret på de 2 indkøbskategorier, som Finansministeriet tager udgangspunkt i, når de oplyser om statens forbrug af konsulenter.

Statsrevisorerne kritiserer, at statens konsulentkøb stadig kun i få tilfælde er baseret på strategiske og dokumenterede overvejelser om, hvilke typer af opgaver der bedst løses af konsulenter.

Statsrevisorerne finder det positivt, at Rigsrevisionens gennemgang af 105 konsulentkøb i 10 statslige virksomheder viser, at der kun var enkelte køb, hvor virksomhederne anvendte konsulenter til opgaver, de selv burde kunne løse. Gennemgangen viser dog også, at der er behov for fokus på regler for udbud og annoncering af indkøb af konsulentydelse samt mere omkostningseffektiv adfærd ved køb under 500.000 kr.

Selv om den enkelte statslige virksomhed er den bedste til at vurdere, om anvendelsen af konsulenter er faglig og økonomisk fordelagtig, kan Finansministeriet efter Statsrevisorernes vurdering med fordel indtage en mere aktiv rolle på et væsentligt udgiftsområde.

Finansministeriet skal som koordinator for statslige indkøb skabe rammerne for sparsommelige og strategiske konsulentkøb i staten.

Statsrevisorerne,
den 25. juni 2014

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen*



Beretning til Statsrevisorerne om statens brug af konsulenter

Denne undersøgelse er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører alle ministerområder på finanslovens §§ 5-29.

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og hovedkonklusion	1
1.2.	Baggrund	3
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	4
2.	Statens anvendelse og køb af konsulenter	6
2.1.	Brug af konsulenter og årsagerne hertil	7
2.2.	Virksomhedernes procedurer for køb af konsulenter	12
3.	Viden om statens brug af konsulenter og udviklingen i forbruget heraf	19
3.1.	Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase	20
3.2.	Statens forbrug af konsulenter i perioden 2008-2013	22
3.3.	Præcis og styringsrelevant viden om konsulentforbrug	29
Bilag 1.	Statsrevisorernes spørgsmål	34
Bilag 2.	Metode	35
Bilag 3.	Ordliste	38

Beretningen vedrører alle ministerområder på finanslovens §§ 5-29. På alle ministerområder er der foretaget nybesættelser af ministerposten i undersøgelsesperioden 2008-2013. Rigsrevisionen har derfor valgt ikke at opliste alle ministre.

Beretningen har i udkast været forelagt alle ministerier, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og hovedkonklusion

1. Denne beretning handler om statens brug af konsulenter. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i efteråret 2013 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne.

2. Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen undersøge, i hvilket omfang og på hvilken måde staten anvender private konsulenter i opgaveløsningen.

Formålet med undersøgelsen er at belyse statens brug af konsulenter med udgangspunkt i udvalgte cases fra forskellige ministerier. Statsrevisorerne ønskede særligt at få belyst, hvilke opgaver konsulenterne varetager på statens vegne.

Statsrevisorerne anmodning indeholdt 9 konkrete spørgsmål, der fremgår af bilag 1. Rigsrevisionen har samlet Statsrevisorerne spørgsmål i følgende undersøgelsesspørgsmål:

- Køber og anvender statslige virksomheder konsulenter på en hensigtsmæssig måde?
- Har Finansministeriet og ressortministerierne retvisende informationer om statens brug af konsulenter, og hvordan har konsulentforbruget udviklet sig i perioden 2008-2013?

HOVEDKONKLUSION

Rigsrevisionen har 2 gange tidligere undersøgt statens brug af konsulenter. Denne tredje undersøgelse viser, at statens brug af konsulenter stadig kun i begrænset omfang er baseret på strategier og analyser af, hvilke typer opgaver der mest hensigtsmæssigt bør løses af egne medarbejdere eller af konsulenter. Det finder Rigsrevisionen utilfredsstillende. Rigsrevisionen finder samtidig, at der er behov for mere detaljeret ledelsesinformation om konsulentforbruget hos virksomhederne og på koncernniveau i ministerierne, hvis ministerierne skal kunne styre deres brug af konsulenter mere strategisk. Særligt de virksomheder, som har et højt forbrug, bør sikre sig et bedre overblik over deres brug af konsulenter, herunder overblik over udgifter og kontrakter, og hvilke typer opgaver konsulenterne løser.

Derudover finder Rigsrevisionen, at Finansministeriet – som koordinerende ministerium på indkøbsområdet – bør stille krav til ministerierne om en mere strategisk tilgang til konsulentkøb og generelt vejlede ministerierne, så der skabes gode rammer for effektive konsulentkøb.

Notat om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse

Rigsrevisionen udarbejdede på baggrund af Statsrevisorerne anmodning et notat om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af statens brug af konsulenter. Statsrevisorerne tiltrådte notatet på deres møde i november 2013.

Begrebet **virksomhed** bruges i denne beretning om forvaltningsenhederne på et ministerområde, fx myndigheder, institutioner, styrelser og departementer.

Rigsrevisionens gennemgang af 105 konsulentkøb i 10 virksomheder viser, at konsulenterne både løser rådgivnings-, udviklings- og driftsopgaver. Konsulenterne er som hovedregel rekrutteret til opgaver, som virksomhederne ikke selv har de rette kompetencer til at løse, og hvor der ikke er behov for kompetencerne på længere sigt, eller til opgaver, hvor der er behov for uvildighed. Der er dog også enkelte eksempler på, at virksomhederne anvender konsulenter til opgaver, som de efter Rigsrevisionens vurdering selv burde kunne løse.

Virksomhedernes beslutninger og vurderinger, der førte til konsulentkøb, var kun i få tilfælde dokumenteret. Rigsrevisionen har også i de 2 tidligere beretninger konstateret, at dokumentationen for beslutningen om at anvende konsulenter var mangelfuld hos de virksomheder, der indgik i undersøgelserne. Rigsrevisionen finder det fortsat utilfredsstillende, når virksomhederne ikke dokumenterer væsentlige beslutninger og dispositioner vedrørende konsulentkøb.

Halvdelen af de undersøgte virksomheder har retningslinjer, der kan understøtte velovervejede og hensigtsmæssige konsulentkøb. Da købene hovedsageligt sker decentralt i virksomhedernes faglige enheder og dermed ikke nødvendigvis varetages af medarbejdere med specifikke indkøbskompetencer, finder Rigsrevisionen, at det er vigtigt, at virksomhederne har retningslinjer, der kan understøtte konsulentkøbene og en ensartet praksis i virksomheden.

2 ud af 49 konsulentkøb med en kontraktværdi over EU's tærskelværdi for udbud, som er ca. 1 mio. kr., havde ikke været i udbud. Rigsrevisionen finder dog generelt, at virksomhederne har fokus på deres pligt til at sende køb over EU's tærskelværdi i EU-udbud. Rigsrevisionen konstaterer desuden, at 4 ud af 10 konsulentkøb med en kontraktsum på over 500.000 kr. ikke var blevet annonceret, som tilbudsloven foreskriver. Endelig finder Rigsrevisionen, at virksomhederne i højere grad bør udnytte mulighederne for at agere sparsommeligt i forbindelse med konsulentkøb under 500.000 kr. ved at afsøge markedet ud fra væsentlighedskriterier fastlagt af virksomheden. Det var kun sket i begrænset omfang i de sager, Rigsrevisionen har undersøgt.

Finansministeriet tager udgangspunkt i 2 indkøbskategorier i Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase, når ministeriet oplyser om statens brug af konsulenter. Virksomhedernes konsulentforbrug registreret på disse 2 indkøbskategorier var i 2013 på 3,6 mia. kr., hvilket er ca. 0,9 mia. kr. under niveauet i 2008. Opgørelsen på de 2 kategorier giver efter Rigsrevisionens vurdering ikke et retvisende og fyldestgørende billede af statens brug af konsulenter. Det skyldes, at opgørelsen er behæftet med usikkerhed, fordi det ikke altid er entydigt, hvordan konsulentkøbene skal registreres, og fordi der er fejl i virksomhedernes registreringer af købene på de 2 indkøbskategorier. Hertil kommer, at staten også har udgifter til konsulenter, der skal registreres på andre indkøbskategorier i indkøbsdatabase, og udgifter, der er undtaget fra indkøbsdatabase, fx Udenrigsministeriets udenrigstjeneste, statsfinansierede selvejende institutioner og andre tilskudsområder, der ikke er omfattet af Statens Indkøbsprogram. Statens samlede konsulentforbrug er dermed væsentligt højere end de 3,6 mia. kr., der er registreret på de 2 indkøbskategorier, som Finansministeriet tager udgangspunkt i. Det er dog ikke muligt at opgøre statens samlede udgifter til konsulenter ud fra de data, der er tilgængelige, ligesom det ikke er muligt at afdække typen af konsulenttydelserne ud fra registreringerne. På den baggrund vurderer Rigsrevisionen, at rapporteringen om indkøb af konsulenter til indkøbsdatabase ikke er tilstrækkelig til at opnå tilfredsstillende viden om statens årlige indkøb af konsulenter.

Anbefaling

Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet har et ansvar for, at der skabes mere styringsrelevant information på tværs af staten og bedre strategisk forankring af statens brug af konsulenter. Rigsrevisionen anbefaler derfor:

- at Finansministeriet sammen med ressortministerierne overvejer, hvordan der på en administrativ enkel måde kan tilvejebringes mere retvisende, styringsrelevant information om konsulentforbruget end den, der p.t. kan tilvejebringes via indkøbsrapporteringen.

1.2. Baggrund

3. Private konsulenter løser opgaver for staten i mange forskellige sammenhænge, fx rådgivnings-, udviklings- og driftsopgaver. I undersøgelsen definerer vi en konsulent som en ekstern person med særlige kompetencer, som en virksomhed køber til at udføre en specifik opgave.

4. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt statens brug af konsulenter i beretning nr. 10/06 om statens køb af konsulentydelse og i beretning nr. 15/2009 om statens anvendelse af private konsulenter. Sidstnævnte beretning blev udarbejdet på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne, da der havde været offentlig debat om, hvorvidt konsulenterne i nogle tilfælde blev sat til at udføre opgaver, som de statslige virksomheder selv kunne udføre.

5. I sommeren 2013 var der i medierne igen fokus på statens brug af konsulenter. Ét af de emner, der var oppe, var, at statens forbrug af konsulenter havde været stigende i perioden 2010-2012. Efterfølgende bad Finansudvalget den 4. juli 2013 finansministeren oplyse, hvorfor der var et øget forbrug, og hvad det øgede forbrug af konsulenter i staten var blevet brugt til.

Finansministeren svarede i august 2013, at der ikke var grundlag for at konkludere, at der generelt i staten var et stigende forbrug af konsulenter. Ministeren forklarede, at der i perioden 2008-2012 var et samlet fald i udgifterne til konsulenter på 738 mio. kr. (2012-priser). Ministeren forklarede desuden, at der i 2010 var et ekstraordinært lavt forbrug, hvorfor forbruget kan synes stigende, hvis der kun ses på perioden 2010-2012. Endelig oplyste ministeren, at ministeriernes indrapportering til Moderniseringsstyrelsen ikke omfatter oplysninger om, hvilke ydelser der er leveret.

I forlængelse af debatten om udviklingen i forbruget af konsulenter i staten var niveauet for forbruget af konsulenter et andet emne, der var fremme i medierne. Kritikken gik på, at forbruget var for højt. Finansministeren har tidligere forholdt sig til niveauet for forbruget af konsulenter i et svar på et § 20-spørgsmål til ministeren i sommeren 2012 om statens milliardudgifter til konsulenter. Her svarede ministeren, at anvendelse af konsulenter i staten i en række tilfælde både vil være fagligt og økonomisk fordelagtigt. Det afgørende er, at beslutningen om eventuel anvendelse af konsulenter træffes på det rigtige grundlag. Det er ikke i sig selv afgørende, hvor mange midler der anvendes til konsulenter, men hvad ministerier og styrelser får for deres penge.

Et tredje emne, der var fremme i debatten om statens brug af konsulenter, var, om de rapporterede tal om forbruget af konsulenter fra ministerierne til Moderniseringsstyrelsen var retvisende og viste det reelle forbrug af konsulenter i staten.

6. På baggrund af medieomtalen vedrørende statens brug af konsulenter og de modsatrettede oplysninger, der kom frem i debatten, anmodede Statsrevisorerne på deres møde i september 2013 Rigsrevisionen om at undersøge statens brug af konsulenter.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

7. I kap. 2 har vi undersøgt, om staten anvender og køber konsulenter på en hensigtsmæssig måde. Revisionskriterierne i denne del af undersøgelsen er baseret på god praksis på indkøbsområdet samt relevante regelsæt og retningslinjer vedrørende køb af tjenesteydelser, herunder tilbudsloven og EU's udbudsdirektiv. I kap. 3 har vi behandlet faktuelle forhold vedrørende udviklingen i statens udgifter til konsulenter i perioden 2008-2013 og undersøgt, hvordan Finansministeriet har fulgt op på ministeriets initiativer til reduktion af konsulentforbruget i staten. Vi har desuden undersøgt, hvilke udfordringer der er i forhold til at skaffe viden om statens brug af konsulenter, og hvad den viden kan bruges til. Revisionskriterierne i denne del af undersøgelsen er baseret på cirkulære nr. 9112 af 20. marts 2012 om indkøb i staten, principperne i regeringens "Strategi for intelligent offentligt indkøb" og god praksis i relation til ledelsesinformation i den offentlige sektor.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 1.

BOKS 1. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

De 10 udvalgte virksomheder

- SKAT (Skatteministeriet)
- Vejdirektoratet (Transportministeriet)
- Rigspolitiet (Justitsministeriet)
- Danmarks Meteorologiske Institut (Klima-, Energi- og Bygningsministeriet)
- Moderniseringsstyrelsen (Finansministeriet)
- NaturErhvervstyrelsen (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri)
- Naturstyrelsen (Miljøministeriet)
- Det Kongelige Teater (Kulturministeriet)
- Danmarks Statistik (Økonomi- og Indenrigsministeriet)
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters departement.

8. Undersøgelsen er baseret på talmateriale og sagsdokumenter fra departementer og 10 udvalgte virksomheder, der indgår i undersøgelsen, samt interviews med de udvalgte virksomheder og en interesseorganisation.

Vi har desuden gennemført en spørgeskemaundersøgelse, hvor alle ministerier har svaret på en række spørgsmål vedrørende styringen af konsulentkøb på koncernniveau.

Derudover har vi undersøgt 105 konsulentkøb fordelt på 10 udvalgte virksomheder for at få indblik i konkrete indkøb af konsulenter og virksomhedernes praksis for indkøb af konsulenter. Virksomhederne blev valgt ud fra ministeriets forbrug af konsulenter, så stikprøven både omfattede ministerier med et højt forbrug af konsulenter og ministerier med et mindre forbrug af konsulenter. Vi ønskede derudover, at de ministerier, vi udtog til sagsgennemgang, både repræsenterede ministerier, som hovedsageligt køber it-konsulentydelse, ministerier, som hovedsageligt køber konsulentydelse, der ikke er it-relaterede, og ministerier med en nogenlunde lige fordeling i køb af it-konsulentydelse og konsulentydelse, der ikke er it-relaterede. Virksomhedernes forbrug af konsulenter, som er rapporteret til Moderniseringsstyrelsen i 2013, fremgår af bilag 2.

Det er vigtigt at understrege, at det ikke har været muligt at udtage en repræsentativ stikprøve af statens konsulentkøb. Rigsrevisionen har ved vurderingen af undersøgelsens resultater lagt til grund, at stikprøven ikke er repræsentativ.

9. Vi har ikke efterprøvet priserne og kvaliteten i de konkrete konsulentkøb og kan ikke udtale os om, hvorvidt virksomhederne havde kunnet få de respektive opgaver løst billigere eller bedre. Vi har vurderet, om køb over EU's tærskelværdi for udbud har været i EU-udbud, og om kontrakter er blevet splittet op for at undgå udbud eller annoncering, men vi har ikke forholdt os til, om selve annonceringen eller udbuddet har været håndteret hensigtsmæssigt. Det har desuden været uden for undersøgelsens rammer og Statsrevisorernes spørgsmål at revidere virksomhedernes styring af de opgaver, hvor konsulenterne indgår som resurse.

10. Undersøgelsen af statens udgifter til konsulenter omfatter perioden 2008-2013. Stikprøven tager udgangspunkt i fakturaer betalt i 2013. Betalingerne er i nogle tilfælde knyttet til kontrakter, der er indgået før 2013.

De anvendte metoder i Rigsrevisionens undersøgelse er uddybet i bilag 2. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Statens anvendelse og køb af konsulenter

Brugen af konsulenter i staten er generelt ikke forankret i strategier, som fastlægger, hvilke typer opgaver der fagligt og økonomisk mest hensigtsmæssigt varetages af konsulenter, og hvilke opgaver ministerierne og virksomhederne selv bør varetage.

Enkelte af de 10 virksomheder, der indgår i undersøgelsen, har på afgrænsede områder udarbejdet analyser af, hvilke opgaver konsulenter bør varetage, og hvilke opgaver egne medarbejdere bør varetage. Rigsrevisionen finder, at sådanne analyser er med til at give et godt og kvalificeret beslutningsgrundlag for, hvordan opgaverne løses mest hensigtsmæssigt.

De 10 virksomheder træffer beslutning om køb af konsulenter fra sag til sag. Virksomhederne dokumenterer kun i få tilfælde deres overvejelser om, hvorfor det er hensigtsmæssigt at anvende en konsulent, og det finder Rigsrevisionen utilfredsstillende.

Virksomhederne anvender konsulenter til en række meget varierede opgaver inden for rådgivning, udvikling og drift. Ud fra den begrænsede dokumentation vurderer Rigsrevisionen, at virksomhederne i hovedparten af købene anvender konsulenter til opgaver, som virksomhedernes egne medarbejdere ikke har kompetencerne til, og hvor der kun periodevis er behov for kompetencerne, eller hvor der er behov for uvildighed. Virksomhederne anvender dog også i enkelte tilfælde konsulenter til opgaver, som virksomhederne selv burde have kompetencer til at løse.

Da konsulentkøbene hovedsageligt sker decentralt, bør virksomhederne sikre, at der er klare retningslinjer for købene, som understøtter købene og en ensartet praksis i virksomheden. Selv om halvdelen af virksomhederne har retningslinjer for køb af konsulentydelse, viser Rigsrevisionens gennemgang af 105 konsulentkøb, at der er en uens praksis for, hvordan virksomhederne begrundes, dokumenteres og gennemfører konsulentkøb.

2 ud af 49 køb med en kontraktsum over EU's tærskelværdi for udbud havde ikke været i udbud, som udbudsdirektivet foreskriver, og 4 ud af 10 konsulentkøb med en kontraktsum over 500.000 kr. havde ikke været annonceret, som tilbudsloven foreskriver. For køb under 500.000 kr. havde virksomhederne kun i begrænset omfang udnyttet mulighederne for at afsøge markedet, fx ved at indhente flere tilbud.

Finansministeriet vil igangsætte en dialog med de øvrige ministerier, der har til formål at øge videndelingen og udformningen af lokale retningslinjer for konsulentkøb. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet bør igangsætte dette arbejde snarest.

11. I dette kapitel har vi undersøgt, om ministerierne *anvender* og *køber* konsulenter på en hensigtsmæssig måde.

2.1. Brug af konsulenter og årsagerne hertil

12. Vi har i dette afsnit undersøgt, om staten *anvender* konsulenter på en hensigtsmæssig måde med udgangspunkt i Statsrevisorernes spørgsmål om, hvornår og hvorfor staten anvender konsulenter frem for fastansatte medarbejdere.

Vi har undersøgt, hvilke typer opgaver konsulentkøbene vedrører, og om købene er foretaget ud fra en strategisk afvejning af, hvilke typer opgaver der mest hensigtsmæssigt løses af egne medarbejdere, og hvilke opgaver der mest hensigtsmæssigt løses af konsulenter. Vi har desuden undersøgt, om virksomhederne har udarbejdet analyser af dette. Vi har ligeledes spurgt alle ministerier, om de har en strategi for køb af konsulenter.

Strategier på koncernniveau

13. I beretning nr. 10/06 om statens køb af konsulenttydelser konkluderede Rigsrevisionen, at hovedparten af de virksomheder, der indgik i undersøgelsen, ikke havde formuleret en strategi for, i hvilke situationer de ønsker at købe konsulenttydelser på det eksterne marked. Nogle af virksomhederne havde dog formuleret en strategi for dele af virksomheden eller for visse typer konsulenttydelser. I beretning nr. 15/2009 om statens anvendelse af private konsulenter konkluderede Rigsrevisionen, at 2 ud af de 3 undersøgte virksomheder kun delvist havde en strategisk anvendelse af konsulenter. Vi har derfor i denne undersøgelse spurgt alle ministerier, om de har en strategi på koncernniveau for anvendelse af konsulenter.

7 ud af 20 ministerier har svaret bekræftende på, at de har en strategi for konsulentkøb (Forsvarsministeriet, Miljøministeriet, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, Udenrigsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Undervisningsministeriet og Skatteministeriet). Skatteministeriet har i øvrigt oplyst, at ministeriet står foran en mere grundlæggende overvejelse om tilrettelæggelsen af it-området, herunder anvendelsen af konsulenter. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet er i gang med at udarbejde en strategi for anvendelse af konsulenter på hele ministerområdet. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, der hører under Beskæftigelsesministeriet, har allerede sin egen strategi for anvendelse af konsulenter.

Nogle af de ovennævnte ministerier har valgt at integrere strategi og retningslinjer. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har fx en instruks for anvendelse af konsulenter, der indeholder en strategi, en række retningslinjer og en procesbeskrivelse for anvendelse af konsulenter.

14. De 7 ministeriers strategier nævner, at der kan være behov for at anvende konsulenter til at løse specifikke opgaver, hvor det vurderes økonomisk og fagligt hensigtsmæssigt. Det fremgår af alle 7 strategier, at konsulenter kan bidrage med kompetencer, tekniske løsninger mv., der ikke findes i ministeriet, og som der heller ikke er behov for på længere sigt. Nogle af strategierne nævner foruden kompetencespørgsmålet også, at brugen af konsulenter kan være begrundet i lovgivning og politiske aftaler, fx krav om eksterne evalueringer af indsatser, eller i tilfælde, hvor interne resurser ikke kan frigives til opgaven på grund af kort deadline for opgavens løsning.

Kapitlet relaterer sig til de statsrevisorspørgsmål, der handler om de konkrete køb og anvendelse af konsulenter i ministerierne (statsrevisorspørgsmål f, g, h og i).

Strategier og retningslinjer for anvendelse af konsulenter
I denne beretning skelner vi mellem strategier og retningslinjer for anvendelse af konsulenter.

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

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

Strategierne lægger op til, at det strategiske behov for ekstern konsulentbistand skal vurderes i forhold til den konkrete opgave – dvs. at behovet for kompetencer internt på længere sigt eller outsourcing af opgaver bliver vurderet i forbindelse med den konkrete opgave – og ikke i forhold til ministeriets samlede opgaveportefølje. 2 af strategierne nævner dog, at konsulenter som udgangspunkt ikke må varetage vedvarende opgaver, mens det fremgår af en tredje strategi, at tjenesteydelser vedrørende udarbejdelse og implementering af større it-systemer altid udføres af konsulenter, dog i visse tilfælde i samarbejde med ministeriets koncern it. Derudover er der ikke i disse 3 strategier nævnt områder eller opgaver, som har særlig strategisk betydning for ministerierne i forhold til, hvem der varetager opgaverne. De øvrige 4 strategier udpeger ikke specifikt opgaver eller områder, som på grund af strategiske hensyn skal løses internt eller eksternt.

Strategisk tilgang til konsulentkøb i de 10 udvalgte virksomheder

15. Enkelte af de 10 udvalgte virksomheder har gennemført analyser af, hvilke opgaver der mest hensigtsmæssigt løses af konsulenter eller af egne medarbejdere på udvalgte områder.

Boks 2 viser, hvilke af de 10 virksomheder der inden for de senere år har udarbejdet analyser af, hvilke typer opgaver der mest hensigtsmæssigt bør løses af egne medarbejdere eller af konsulenter.

BOKS 2. EKSEMPLER PÅ ANALYSER I DE UDVALGTE VIRKSOMHEDER

Vejdirektoratet

En konsulentvirksomhed har for Vejdirektoratet analyseret potentialet ved at besætte stillinger med ansatte i Vejdirektoratet frem for at anvende konsulenter i opgaveløsningen. Analysen viste, at op til 36 konsulenter ville kunne fastansættes under mere favorable vilkår for Vejdirektoratet. Vejdirektoratet har efterfølgende besluttet at oprette ca. 20 interne stillinger, der forventes opslået i 2014-2015, og som Vejdirektoratet forventer vil give en årlig besparelse på ca. 6 mio. kr.

NaturErhvervstyrelsen

I forbindelse med den europæiske landbrugsreform har NaturErhvervstyrelsen beregnet, at der var behov for 65 årsværk for at varetage implementeringen. NaturErhvervstyrelsen har valgt at fastansætte medarbejdere til halvdelen af opgaven og købe konsulenter til den anden halvdel. Konsulenterne og de fastansatte medarbejdere løser dermed de samme opgaver, men NaturErhvervstyrelsen vurderede, at styrelsen ikke med kort varsel kunne besætte alle stillinger med fastansat personale. NaturErhvervstyrelsen har i en anden sag foretaget en analyse og valgt at fastansætte 4 tidligere it-konsulenter til at varetage driften og udviklingen af et it-system. Det har ifølge NaturErhvervstyrelsen betydet en årlig besparelse på 6 mio. kr.

SKAT

På udvalgte it-områder har SKAT gennemført analyser i forbindelse med implementeringen af et effektiviseringsprojekt. Disse analyser viste, at det kunne svare sig at oprette et antal stillinger frem for at købe konsulenter til de pågældende opgaver. I 2014 forventes 9 stillinger etableret internt i virksomheden. Det vil ifølge SKAT give en besparelse på ca. 13 mio. kr. årligt.

Naturstyrelsen

I Naturstyrelsens strategi for udbud af konsulent- og laboratorieopgaver under det landsdækkende overvågningsprogram for vandmiljø og natur har styrelsen kortlagt, hvilke opgaver der mest hensigtsmæssigt varetages internt, og hvilke opgaver der mest hensigtsmæssigt varetages eksternt. Som eksempel kan nævnes flagermusovervågning i 2013, som Naturstyrelsen på baggrund af et resurseestimat på 1.000 timer vurderede ville koste ca. 525.000 kr., hvis styrelsens egne medarbejdere skulle løse opgaven. Da det samtidig er en stærkt specialiseret opgave, fandt Naturstyrelsen, at styrelsen næppe selv kompetencemæssigt kunne løfte opgaven. Opgaven blev derfor udbudt og tildelt et konsortium med en forskningsinstitution i spidsen til en pris på 220.000 kr.

Derudover har Naturstyrelsen oplyst, at styrelsen generelt gennemfører analyser af de store driftsopgaver af, hvilke dele af opgaven konsulenter skal varetage, og hvilke dele styrelsen selv skal varetage.

Det fremgår af boks 2, at 4 af virksomhederne inden for de senere år har udarbejdet analyser, som på udvalgte områder viser, hvilke typer opgaver der kan være relevante at løse med konsulentbistand, og hvilke typer opgaver der bedst løses af egne medarbejdere. Ingen af virksomhederne har udarbejdet tilsvarende analyser af hele virksomheden og har generelt ikke strategier, der beskriver, hvilke typer opgaver egne medarbejdere henholdsvis konsulenter mest hensigtsmæssigt løser.

Opgaver, som konsulenterne løser i de konkrete sager

16. Rigsrevisionens gennemgang af 105 konsulentkøb viser, at virksomhederne ikke kun køber konsulenter til rådgivningsopgaver, men også til at udføre konkrete drifts- og udviklingsopgaver. Vi har i boks 3 fordelt konsulentkøbene i forskellige kategorier for at give et overblik over, hvilke typer opgaver konsulenterne har løst for virksomhederne i de 105 konsulentkøb.

BOKS 3. OPGAVER, SOM LØSES AF KONSULENTER – BASERET PÅ 105 KONSULENTKØB

It-opgaver (53)

It-udviklingsopgaver (20)

Fx udvikling eller tilretning af faglige it-systemer, fx udviklingen af et inddrivelsessystem hos SKAT, der understøtter inddrivelse af gæld til det offentlige.

It-rådgivning (18)

Fx teknisk rådgivning i forbindelse med et udbud på telefoniområdet, som Moderniseringsstyrelsen fik konsulentbistand til.

It-driftsopgaver (15)

Fx drift af 2 systemer, der genererer statistiske data hos Danmarks Statistik.

Opgaver, som ikke er it-relaterede (52)

Teknisk opgaveløsning (23)

Fx rådgivning i forbindelse med brøndboring hos Naturstyrelsen og rådgivning i forbindelse med motorvejsprojekter hos Vejdirektoratet.

Projektledelse, organisationsudvikling og juridisk bistand (14)

Fx bistand fra Kammeradvokaten til at udarbejde en vejledning om lokalplanpligt hos Naturstyrelsen og bistand til udvikling af strategier og styringsmodeller for afgrænsede arbejdsområder hos Rigspolitiet og NaturErhvervstyrelsen.

HR-opgaver (10)

Fx bistand fra erhvervspsykolog ved Det Kongelige Teater og rekruttering af nye ledere i NaturErhvervstyrelsen og DMI.

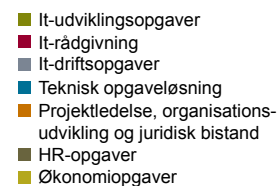
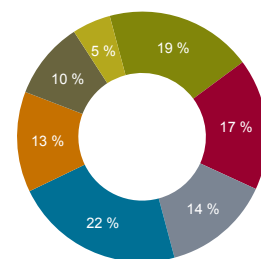
Økonomiopgaver (5)

Fx støtte til at forbedre økonomistyringen hos Naturstyrelsen og DMI samt kortlægning af kommunernes økonomistyring, som konsulenter gennemførte for Moderniseringsstyrelsen.

Note: Rigsrevisionens egen kategorisering. Kategoriseringen kan ikke sammenlignes med kategoriseringen i Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase. Det bemærkes endvidere, at der kan være overlap mellem kategorierne i det enkelte konsulentkøb. I disse tilfælde har Rigsrevisionen vurderet, hvilken type opgave købet primært vedrører.

Kilde: Rigsrevisionen.

Fordeling af køb på opgavetyper i Rigsrevisionens stikprøve



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af boks 3, at virksomhederne på it-området anvendte konsulenter til opgaver, der vedrørte udvikling, rådgivning og drift. I forhold til de opgaver, der ikke er it-relaterede, anvendte virksomhederne primært konsulenterne til teknisk opgaveløsning, men også til projektledelse, organisationsudvikling og juridisk bistand. Virksomhederne anvendte i mindre omfang konsulenterne til HR-opgaver og økonomiopgaver. I stikprøven er der både konsulentkøb, der vedrører korte afgrænsede opgaver, og køb, der vedrører længerevarende opgaver, hvor konsulenterne har arbejdet for virksomhederne gennem flere år, fx i forbindelse med udvikling og drift af it-systemer.

Årsager til, at virksomhederne anvender konsulenter

17. Da virksomhederne generelt ikke dokumenterer, hvorfor det har været nødvendigt at købe konsulenter, har vi ud fra interviews og opgavebeskrivelserne i kontrakterne vurderet, hvad der ligger til grund for konsulentkøbet. Vi har i den forbindelse vurderet, om konsulentkøbet skyldtes behov for tilførsel af viden og kompetencer, hasteopgaver, manglende lønsum/resurser, legitimering, uvildig vurdering mv., og om opgaven kunne være løst af egne medarbejdere i virksomheden.

18. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at virksomhederne i hovedparten af konsulentkøbene har valgt at benytte konsulentbistand, fordi opgaven ligger uden for virksomhedens kompetenceområde, samtidig med at der er tale om en afgrænset opgave. Dette vedrørte fx konsulentkøb, der havde karakter af kortvarige hasteopgaver, hvor det har været effektivt at indhente ekstern bistand til at løse det pågældende problem, eller køb, hvor en midlertidig opgave havde et stort omfang eller var geografisk spredt, så det ifølge virksomheden var hensigtsmæssigt at bruge konsulenter med de rette kompetencer eller med lokal-kontorer flere steder i landet. Derudover var der køb, hvor virksomhederne havde behov for uvildig bistand. Det var fx køb, hvor eksterne parter, fx Folketinget eller EU, havde stillet krav om ekstern evaluering af et projekt, eller køb, hvor virksomheden var part i sagen og derfor ønskede en konsulent til at lede et møde eller udarbejde en uvildig analyse.

19. I flere af konsulentkøbene var der tale om opgaver, der økonomisk set var omfattende og med lange kontraktperioder. I de køb finder Rigsrevisionen, at det er særligt væsentligt, at virksomhederne foretager analyser af, om opgaven bedst og billigst løses internt eller via konsulentbistand, fordi der her kan være et økonomisk potentiale i at bruge egne medarbejdere eller rekruttere medarbejdere frem for at bruge konsulenter, som eksemplet fra NaturErhvervstyrelsen i boks 2 viser. Virksomhederne bør i disse typer køb især dokumentere, hvilke økonomiske og faglige overvejelser der fører til beslutningen om at anvende eksterne konsulenter frem for at udvide kompetencegrundlaget i virksomheden. Virksomhederne havde kun i begrænset omfang udarbejdet denne type analyser eller dokumenteret overvejelserne i de konkrete sager.

20. I en række andre konsulentkøb vurderer Rigsrevisionen, at der var tale om opgaver, som virksomhederne burde have kompetencer til at løse, men hvor der i den konkrete situation var gode forklaringer på, at opgaven blev løst med bistand fra en konsulent. Fx har Naturstyrelsen benyttet konsulentbistand til at rette op på en dårlig regnskabsforvaltning i en situation, hvor der var akut behov for assistance med at få aflagt et rigtigt regnskab. I et andet eksempel benyttede Danmarks Statistik konsulentbistand til en konkret udviklingsopgave i forbindelse med, at en fastansat medarbejder med ekspertise inden for området havde barselsorlov.

21. Endelig vurderer Rigsrevisionen, at der i enkelte konsulentkøb burde have været kompetencer i virksomheden til at løse hele eller dele af opgaven. Opgaverne i disse køb vedrørte strategiarbejde, tilrettelæggelse af mål- og resultatstyring, økonomistyring, ledelsesinformation, organisering og it-drift.

En enkelt virksomhed oplyser, at enkelte af konsulentkøbene har været nødvendige for at løfte den samlede opgaveportefølje set i forhold til den samlede resursebelastning. Rigsrevisionen bemærker, at vurderingen er baseret på, om virksomheden selv har egne medarbejdere med tilsvarende kompetencer, eller om det ville være en naturlig del af virksomhedens opgavevaretagelse, fordi virksomheden allerede varetager lignende opgaver og dermed kunne have fået kompetencerne ved rekruttering. Rigsrevisionens vurdering tager dermed ikke udgangspunkt i, om den pågældende virksomhed kunne frigøre resurser internt eller finde eventuel finansiering på lønsummen til rekruttering.

Lønsum kontra øvrige driftsmidler

22. Rigsrevisionen har via interviews undersøgt, om virksomhederne har kendskab til konsulentkøb, hvor købet er sket, fordi der ikke er/var lønsum i virksomheden til at ansætte yderligere fastansat personale. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der kan være et uheldigt incitament til at benytte konsulentbistand, hvis virksomhederne er tæt på eller har overskredet deres lønsumsloft. Lønsumsloftet sætter en begrænsning for, hvor stor en andel af driftsmidlerne der må anvendes til lønudgifter. Udgifter til konsulenter dækkes af driftsmidlerne og påvirker således ikke lønsummen.

23. 2 virksomheder har oplyst, at lønsumsstyringen i staten har betydning for deres omfang af konsulentkøb. SKAT oplyser således, at den manglende lønsum – sammen med de markante personalereduktioner gennem de senere år – er en væsentlig årsag til konsulentkøb. Vejdirektoratet fik i 2009 udarbejdet en konsulentrapport, der bl.a. viste, at konverteringen af konsulentbistand til interne stillinger ville betyde et forhøjet lønforbrug på 22,2 mio. kr., men samtidig reducere driftsudgifterne med 28,6 mio. kr., svarende til en nettobesparelse på 6,4 mio. kr. På daværende tidspunkt var det dog ikke muligt, da Vejdirektoratet manglede lønsum til at gennemføre anbefalingen. Vejdirektoratet har dog en forventning om, at der kan realiseres driftsbesparelser ved at konvertere konsulentbistand til interne stillinger. Vejdirektoratet har derfor truffet beslutning om at afprøve dette ved at oprette ca. 20 interne stillinger, som Vejdirektoratet forventer opslået i 2014-2015.

Resultat

24. Over halvdelen af ministerierne har ikke strategier på koncernniveau for brug af konsulenter. De 7 ministerier, der har strategier for brug af konsulenter, har ikke i strategien fastlagt, hvilke typer opgaver der mest hensigtsmæssigt udføres af enten virksomhedens egne medarbejdere eller af konsulenter. Rigsrevisionen finder, at ministerier og virksomheder med et væsentligt konsulentforbrug bør styrke de strategiske overvejelser om, hvilke typer opgaver der mest hensigtsmæssigt bør løses af egne medarbejdere, og hvilke typer opgaver der mest hensigtsmæssigt løses af konsulenter.

Konsulenterne løser en bred vifte af opgaver for virksomhederne inden for rådgivning, udvikling og drift. Der er både tale om mindre køb af kort varighed og køb, der økonomisk set er omfattende med lange kontraktperioder.

Det er generelt ikke dokumenteret, hvilke overvejelser virksomhederne har gjort sig i forhold til brug af konsulenter både på kort og på langt sigt. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at virksomhederne i hovedparten af købene primært har anvendt konsulenterne til opgaver, som virksomhedernes egne medarbejdere ikke havde kompetencerne til, og hvor der kun periodevis er behov for kompetencerne, eller hvor der var behov for uvildighed. Rigsrevisionen har dog i de gennemgåede køb også fundet enkelte eksempler, hvor konsulenter løser opgaver, som virksomheden efter Rigsrevisionens vurdering selv kunne have løst.

2.2. Virksomhedernes procedurer for køb af konsulenter

25. Vi har i dette afsnit undersøgt, om virksomhederne *køber* konsulenter på en hensigtsmæssig måde med udgangspunkt i Statsrevisorernes spørgsmål om, hvorvidt virksomhederne har etableret hensigtsmæssige procedurer for konsulentkøb, som sikrer omkostningsbevidste indkøb og overholdelse af regler og interne retningslinjer på området.

Retningslinjer for køb af konsulenter

26. Konsulentkøb gennemføres som hovedregel decentralt i de faglige enheder i de 10 virksomheder, som indgår i vores sagsgennemgang. Det er dermed ikke nødvendigvis medarbejdere med specifikke indkøbskompetencer eller erfaringer med køb af konsulenter, der gennemfører købene. Det kan derfor være hensigtsmæssigt for virksomhederne at udarbejde retningslinjer, der kan understøtte, at konsulentkøbene er velovervejede, og at reglerne på området overholdes. Der er dog ikke formelle krav om, at virksomhederne skal have specifikke retningslinjer for konsulentkøb.

27. Figur 1 viser de emner, som Rigsrevisionen finder, at virksomhederne bør medtage i retningslinjerne, hvis de skal være med til at understøtte, at virksomhederne er omkostningsbevidste og lever op til reglerne på området, når de køber konsulenter.



Figur 1 viser indkøbsprocessen i forhold til de overvejelser, Rigsrevisionen mener, virksomhederne bør gøre sig inden selve købet, og emner, som virksomhederne bør medtage, og som kan understøtte, at selve købet sker efter reglerne og under hensyn til sparsommelighed og god styring af købet. I de følgende afsnit gennemgår vi de enkelte emner i figuren og oplyser, i hvilket omfang virksomhederne har retningslinjer for køb af konsulenter og i givet fald, om kravene er indarbejdet heri.

28. Undersøgelsen viser, at 9 ud af 10 virksomheder har retningslinjer for indkøb. Heraf har 5 virksomheder særlige retningslinjer for konsulentkøb. Tabel 1 viser, i hvilket omfang virksomhedernes retningslinjer adresserer de emner, som Rigsrevisionen har skitseret i figur 1.

Tabel 1. Oversigt over indholdet i de undersøgte virksomheders retningslinjer

	Naturstyrelsen	SKAT ¹⁾	Vejdirektoratet	NaturErhvervsstyrelsen ¹⁾	Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (departementet) ¹⁾	DMI	Det Kongelige Teater	Danmarks Statistik	Rigspolitiet	Moderniseringsstyrelsen
Fase 1: Grundige overvejelser før købet										
Har ministeriets/virksomhedens egne medarbejdere kompetencer til selv at løse opgaven?	X	X	X	X	X					
Er det bedst og billigst at købe en konsulent?	X	X		(X)	(X)					
Er der på langt sigt bedre økonomi i at anskaffe kompetencer internt?	X	X		X	X					
Er der klar hjemmel, hvis konsulenten skal varetage myndighedsopgaver e.l.?			(X)							
Fase 2: Gennemførelse af selve købet										
Hvordan skal bestilleren forholde sig ved køb af konsulenter for beløb under 500.000 kr.?	X	X		X	X		X			
Hvordan sikrer bestilleren, at tilbudsloven og EU's udbudsregler overholdes?	X	X	X	(X)	X		X	(X)		
Hvordan sikrer bestilleren, at indkøbscirkulæret (herunder anvendelse af fællesstatslige indkøbsaftaler) overholdes?	X	X			X		X	X		
Hvordan og af hvem følges der op på konsulentkøb?	X	X	X		X					
Krav, der dækker begge faser										
Fremgår det klart, hvem der har bemyndigelse til og ansvar for beslutninger og godkendelser vedrørende konsulentkøb?	X	X	X	X	X			X		
Fremgår det klart, hvordan beslutninger og væsentlige dispositioner skal dokumenteres?	X	X	(X)	(X)	X					

(X) henviser til, at emnet er delvist opfyldt i retningslinjerne.

¹⁾ Markeringerne afspejler de retningslinjer, der var gældende pr. maj 2014 i SKAT, NaturErhvervsstyrelsen og Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. Retningslinjerne er dermed opdateret, efter at de køb, som Rigsrevisionen har gennemgået, blev iværksat.

Kilde: Rigsrevisionen.

Tabel 1 viser først de 5 virksomheder, der har særlige retningslinjer for køb af konsulenter. De næste 4 virksomheder i tabellen har oplyst, at de har retningslinjer for indkøb generelt, og at konsulentkøb er dækket af disse retningslinjer. Der var ikke nedskrevne retningslinjer for indkøb, herunder køb af konsulenter, i Moderniseringsstyrelsen.

Det Kongelige Teater har oplyst, at teatret ændrer sin indkøbsvejledning, så den medtager Rigsrevisionens anbefalinger. Rigspolitiet har oplyst, at Rigsrevisionens anbefalinger vil indgå i det videre arbejde med at sikre en strategisk styring af Rigspolitiets indkøb gennem etablering af en kontraktstyringsorganisation, der skal sætte rammerne for indkøb, herunder rammerne for køb af konsulenter. Rigspolitiet forventer at have retningslinjer for køb af konsulentydelse klar medio 2014, og at retningslinjerne skal understøtte beslutningsprocessen omkring køb af konsulenter, indtil Rigspolitiet forankrer en samlet strategisk styring af anvendelsen af konsulenter i den nye kontraktstyringsorganisation.

Finansministeriet har oplyst, at ministeriet har igangsat et arbejde med at udarbejde koncernfælles retningslinjer for ministeriet for køb af konsulentydelse, der skal sikre, at købene i ministeriets koncern sker på den mest effektive og hensigtsmæssige måde. Finansministeriet har desuden oplyst, at ministeriet vil gå i dialog med de øvrige ministerområder med henblik på at understøtte videndeling på tværs af de statslige institutioner og udformning af lokale retningslinjer for konsulentkøb, hvor der måtte være behov herfor. I den forbindelse vil ministeriet drøfte, om rapporteringer, der kan koordineres på de enkelte ministerområder, kan bidrage til styringsrelevant information om konsulentkøb. Ministeriet har oplyst, at dialogen med de øvrige ministerområder forventes igangsat, når Finansministeriets interne retningslinjer er endeligt udarbejdet.

Grundige overvejelser før købet

29. Statsrevisorerne har tidligere bemærket, at de generelt forventer, at statslige virksomheder, der i stort omfang eller ofte anvender private konsulenter, baserer anvendelsen af konsulenter på grundige strategiske og økonomiske overvejelser om, hvorfor en opgave mest hensigtsmæssigt løses af private konsulenter.

Undersøgelsen viser, at de 5 virksomheder, der har særlige retningslinjer for køb af konsulenter, har fastsat krav til, hvilke overvejelser bestilleren bør foretage forud for et eventuelt konsulentkøb. I alle disse retningslinjer fremgår det bl.a., at det skal undersøges, om kompetencerne findes hos egne medarbejdere i virksomheden, inden man går videre med konsulentkøbet, jf. tabel 1. Vejdirektoratet har dog ikke et specifikt krav til, at bestilleren skal vurdere, om det er bedst og billigst at benytte en konsulent til den pågældende opgave, og om der er bedre økonomi i at anskaffe kompetencerne internt på langt sigt. Rigsrevisionen bemærker dog samtidig, at de virksomheder, der i deres retningslinjer har fokus på, om det er bedst og billigst at købe en konsulent, kan være mere konkrete i deres anvisninger af, hvordan bestilleren i praksis skal vurdere, om det er bedst og billigst at købe ekstern konsulentbistand. Tabellen viser endvidere, at de 4 virksomheder, der alene har generelle retningslinjer for indkøb, ikke har fastsat krav om overvejelser før købet.

Undersøgelsen viser endvidere, at ingen af de 10 virksomheder i deres retningslinjer har præciseret, hvilke opgaver konsulenterne ikke må varetage, fx myndighedsopgaver og økonomiske dispositioner. Vejdirektoratet angiver dog i sine retningslinjer, at der skal være en særlig instruktionsbeføjelse, hvis konsulenter skal varetage økonomiske dispositioner.

Gennemførelse af selve købet

30. Retningslinjerne skal også bidrage til at sikre, at reglerne på området overholdes i forhold til det konkrete køb. Virksomhedernes køb af konsulenter er omfattet af de generelle regler for annoncering og udbud. Køb over 500.000 kr. skal således annonceres i henhold til tilbudsloven, og køb over EU's tærskelværdi for tjenesteydelser skal i udbud i henhold til EU's udbudsregler.

I beretning nr. 15/2009 om statens anvendelse af private konsulenter bemærker Statsrevisorerne, at de generelt forventer, at statslige virksomheder, der i stort omfang eller ofte anvender private konsulenter, baserer anvendelsen af konsulenter på grundige strategiske og økonomiske overvejelser om, hvorfor en opgave mest hensigtsmæssigt løses af private konsulenter.

Der er ikke formelle regler for, om og hvordan virksomhederne skal indhente flere tilbud på opgaver under 500.000 kr. Efter Rigsrevisionens opfattelse kan indhentning af flere tilbud dog bidrage til en sparsommelig tilgang til konsulentkøb og sikre, at valget af leverandør sker under hensyntagen til pris og kvalitet. Der kan være en bagatelgrænse for, hvornår en virksomhed vurderer, at der er økonomi i at afsøge markedet for køb under 500.000 kr. Det vil derfor være relevant for virksomheden at tage stilling til, hvilke væsentlighedskriterier der er gældende for virksomhedens køb under 500.000 kr. Rigsrevisionen finder endvidere, at overvejelser, der ligger til grund for ikke at indhente flere tilbud, også er relevante at notere på sagen.

31. Undersøgelsen viser, at retningslinjerne i hovedparten af virksomhederne indeholder præciseringer af reglerne i udbudscirkulæret og tilbudsloven, og at 5 af virksomhederne har fastsat krav om, at relevante indkøb skal foretages på fællesstatslige indkøbsaftaler.

5 virksomheder har krav om, at der ved konsulentkøb under 500.000 kr. skal indhentes flere tilbud. Kravene om flere tilbud varierer i forhold til, hvilke beløbsstørrelser der er tale om. I Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter skal alle køb i princippet konkurrenceudsættes, mens fx Det Kongelige Teater har valgt et væsentlighedskriterium på 25.000 kr. I enkelte retningslinjer kan princippet om at indhente flere tilbud fravælges, hvis der fx er tale om et mindre køb eller en hasteopgave. Naturstyrelsen har i sine retningslinjer præciseret, at fravigelser fra de til enhver tid fastlagte beløbsgrænser for indhentning af flere tilbud skal godkendes af den person i den øverste ledelse, der har ansvaret for økonomi og regnskab.

32. Kun 4 virksomheder har retningslinjer for, hvem der har ansvaret for styringen af og opfølgningen på køb af konsulenter. Fx har Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter angivet, at det skal overvejes, om konsulenten har leveret brugbare resultater, og om virksomhedens egen projektstyring har været tilfredsstillende.

33. 6 virksomheder har i deres retningslinjer præciseret, hvem der har bemyndigelse til og ansvar for beslutninger og godkendelser vedrørende konsulentkøb. Ingen af de øvrige virksomheder har en præcisering af dette ud over de generelle dispositionsbeføjelser, der fremgår af deres regnskabsinstruks o.l.

Rigsrevisionen finder, at det er væsentligt, at virksomhederne dokumenterer væsentlige beslutninger og dispositioner. Dokumentationen af konsulentkøbet skal sikre, at der foretages grundige faglige og økonomiske overvejelser forud for et konsulentkøb, og at beslutninger og dispositioner vedrørende købet er tilgængelige, fx hvis nye medarbejdere skal kunne finde tilbage i sagens historik, hvis der anmodes om aktindsigt, eller hvis en klage vedrørende virksomhedens køb indbringes for Klagenævnet for Udbud. Rigsrevisionen finder ikke, at dokumentationsopgaven nødvendigvis er administrativ tung. Dokumentationen kan fx ske ved at journalisere analyser og indstillinger til ledelsen undervejs i processen.

Undersøgelsen viser, at alle de 5 virksomheder, der har særlige retningslinjer for køb af konsulenter, stiller krav om, at overvejelserne forud for konsulentkøbet skal dokumenteres. Rigsrevisionen finder dog ikke, at kravene i alle tilfælde omfatter hele indkøbsprocessen. Fx er der ikke alle steder krav om dokumentation vedrørende gennemførelsen af købet. Rigsrevisionen finder, at Naturstyrelsens retningslinjer er et godt eksempel på, hvordan der på en administrativ enkel måde kan stilles krav til dokumentation, jf. boks 4.

BOKS 4. EKSEMPEL FRA NATURSTYRELSEN PÅ KRAV TIL DOKUMENTATION

"Såfremt det ikke fremgår af projektbeskrivelsen eller andet, skal der udarbejdes et notat eller beslutningsreferat om de overvejelser, der ligger til grund for beslutningen om køb af konsulenter. Tjekliste kan ligeledes anvendes. Notat eller udfyldt tjekliste skal journaliseres".

Beløbskategorier

Der er forskellige regelsæt for køb af konsulenter, alt efter hvor stort konsulentkøbet er.

Der er ingen formelle regler for køb under 500.000 kr.

Køb mellem 500.000 kr. og EU's tærskelværdi for tjenesteydelser skal annonceres, hvilket indebærer, at myndigheden som minimum offentliggør en annonce, der bl.a. indeholder en beskrivelse af opgaven, tildelingskriterier og eventuelle krav til tilbudsgiveren.

Køb over EU's tærskelværdi for tjenesteydelser skal i udbud.

EU's tærskelværdi for tjenesteydelser var i 2012 og 2013 968.383 kr. I 2014 er tærskelværdien 998.019 kr.

Klagenævnet for Udbud er et uafhængigt klagenævn, hvis hovedopgave er at tage stilling til, om de offentlige ordregivere har overtrådt udbudsdirektivet eller tilbudsloven. Klagenævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, men nævnets afgørelser kan indbringes for domstolene.

Rigsrevisionens gennemgang af 105 konsulentkøb

Grundige overvejelser før købet

34. Alle 10 virksomheder i undersøgelsen har over for Rigsrevisionen givet udtryk for, at de forud for køb af konsulentbistand i praksis foretager en behovsanalyse i forhold til økonomi og kompetencer internt i virksomheden.

35. Rigsrevisionens gennemgang af de 105 konsulentkøb viser, at virksomhederne kun i få tilfælde har dokumentation for, hvorfor de vælger at anvende en konsulent, hvordan konsulenten udvælges, hvilke ændringer der aftales undervejs og eventuel efterfølgende opfølgning og evaluering af større sager. Virksomhederne har således generelt ikke dokumenteret de behovsanalyser, der ligger til grund for beslutningen om at anvende en konsulent. Virksomhederne har bl.a. ikke dokumenteret, om de har undersøgt, om deres egne medarbejdere kan varetage opgaven, eller om der er økonomiske og/eller faglige fordele ved, at en konsulent løser opgaven.

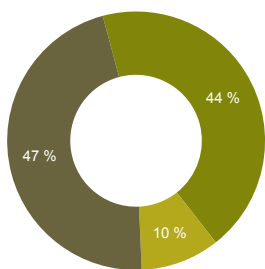
Rigsrevisionens tidligere beretninger om statens køb af konsulenttydelser (nr. 10/06) og statens anvendelse af private konsulenter (nr. 15/2009) viste ligeledes, at virksomhederne i mange af de gennemgåede køb ikke havde dokumentation for beslutningen om at anvende private konsulenter. Finansministeriet oplyste i forbindelse med sidstnævnte beretning, at ministeriet antog, at centrale dele af den interne proces, der fører til køb af konsulenttydelser, normalt er skriftligt dokumenteret. Ministeriet fandt det på den baggrund unødigt at opstille særlige skriftlige dokumentationskrav for anvendelse af private konsulenter i disse situationer.

Der er dog enkelte sager, hvor virksomhederne har inddraget og dokumenteret økonomiske overvejelser i forbindelse med beslutningen om, at opgaven skal varetages af konsulenter. Boks 5 viser et eksempel fra DMI.

BOKS 5. EKSEMPEL PÅ ØKONOMISKE OVERVEJELSER VED KONSULENTKØB HOS DMI

DMI vurderede i en sag, at det var billigere og mere effektivt at anvende en elmægler end at varetage opgaven selv. DMI har et stort elforbrug og kan derved spare væsentlige omkostninger til el, hvis DMI køber el til den rigtige pris. Det kræver dog, at elpriserne følges løbende for at vide, hvornår det er fordelagtigt at indgå aftaler om levering af el. DMI vurderede, at det ville være for resursetungt for DMI at varetage den opgave i sammenligning med omkostningen til en elmægler. Derfor anvender DMI i denne sag en konsulent, der overvåger elmarkedet på vegne af flere virksomheder.

Fordeling af køb i Rigsrevisionens stikprøve på beløbskategorier



- Under 500.000 kr.
- Over 500.000 kr. (annoncering)
- Over 1.000.000 kr. (EU-udbud)

Note: Afrunding betyder, at summen ikke giver 100 %.
Kilde: Rigsrevisionen.

36. I sagsgennemgangen har Rigsrevisionen ikke fundet eksempler på, at konsulenter varetager myndighedsopgaver uden hjemmel i lovgivningen eller træffer afgørelser, som indebærer økonomiske dispositioner.

Krav til gennemførelsen af købet

37. Der er p.t. kun én fællesstatslig indkøbsaftale på konsulentområdet, som de statslige virksomheder har pligt til at anvende. Aftalen omhandler konsulentbistand vedrørende Microsoft-programmel. Ingen af de 105 konsulentkøb i Rigsrevisionens stikprøve var omfattet af den fællesstatslige indkøbsaftale på konsulentområdet.

38. Ud af de 105 konsulentkøb var 49 konsulentkøb over tærskelværdien for EU-udbud. 19 køb har været i EU-udbud, mens 28 er købt på ministeriernes egne rammeaftaler eller SKI-aftaler, hvilket afløfter udbudspligten. Der er 2 køb, der ikke har været i EU-udbud, men som burde have været det.

39. Rigsrevisionens gennemgang af sagerne viser, at 10 konsulentkøb har en kontraktsum, der ligger *over tærskelværdien for annoncering*. Ud af de 10 konsulentkøb, der har en samlet værdi mellem 500.000 kr. og tærskelværdien for EU-udbud, er 6 købt på SKI-aftaler, egne rammeaftaler mv., der har afløftet annonceringspligten. De øvrige 4 konsulentkøb burde have været annonceret. Disse køb vedrører kontrakter, hvor der ikke er fastsat en kontraktsum, idet kontrakten giver adgang til at trække på konsulenter efter behov.

40. I erkendelse af at reglerne om kontraktberegning kan opleves som komplekse af virksomhederne, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i december 2013 udgivet "Vejledning om kontraktberegning". I boks 6 er vist et uddrag af vejledningen.

BOKS 6. UDDRAG AF "VEJLEDNING OM KONTRAKTBREGNING", HVOR DER IKKE ER FASTSAT EN KONTRAKTSUM

Når værdien af en kontrakt ligger under udbudsdirektivernes tærskelværdier, men over 500.000 kr., skal ordregivere følge reglerne om annoncering i tilbudslovens afsnit II for vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter. Værdien for kontrakter, som er omfattet af tilbudsloven, skal beregnes på samme måde, som når ordregiver beregner en kontraktværdi, som skal i EU-udbud. Det er anført i forarbejderne til tilbudsloven, at ordregiver skal følge de samme principper om kontraktberegning, som gælder for udbudsdirektivet, når kontrakten er omfattet af tilbudsloven, jf. lovforslag nr. 152/2006.

Særligt om fast levering af tjenesteydelser

Der gælder særlige beregningsregler for tjenesteydelseskontrakter, hvor der ikke er fastsat en samlet pris, fx en fast aftale om konsulentrådgivning. Er kontrakten tidsbegrænset, er det den anslåede værdi for hele løbetiden, der er afgørende. Kontrakter om specifik assistance til et bestemt projekt skal vurderes ud fra et skøn over, hvor meget assistance der er nødvendig for projektets udførelse, fx hvor lang tid ordregiver forventer projektet vil løbe. Er kontrakten tidsubegrænset, eller har den en løbetid på over 48 måneder, skal den samlede kontraktværdi beregnes ud fra den månedlige værdi ganget med 48.

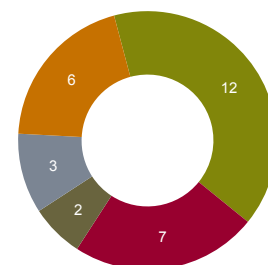
Kilde: "Vejledning om kontraktberegning", Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, december 2013.

Rigsrevisionen vurderer, at manglende fokus på reglerne for kontraktberegning kan være årsag til, at annonceringsreglerne ikke er overholdt i enkelte køb. Da sagerne generelt er dårligt dokumenteret, har vi dog ikke haft mulighed for at vurdere, hvilke overvejelser virksomhederne har gjort sig i forhold til kontraktberegning af disse køb.

41. Sagsgennemgangen viser, at der var 46 konsulentkøb med en samlet kontraktsum *under 500.000 kr.* Heraf var der 7 konsulentkøb, hvor virksomhederne havde indhentet flere tilbud eller på anden måde havde afsøgt markedet. Derudover var 9 konsulentkøb foretaget i relation til eksisterende aftaler, fx SKI-aftaler, brug af Kammeradvokaten o.l. I de øvrige 30 konsulentkøb havde virksomhederne valgt en konsulent uden at afprøve prisen på markedet. I figuren er vist de 30 konsulentkøb fordelt på beløbskategorier. Flere af virksomhederne har oplyst, at de anvender faste konsulenter, som regelmæssigt løser opgaver for virksomhederne, fx support- og vedligeholdelsesopgaver hos den konsulent, der forestod udviklingen af et it-system. Én virksomhed nævner, at den har gengangere i form af mindre konsulenthuse på opgaver, som de større konsulenthuse normalt ikke byder ind på. Andre virksomheder nævner, at deres gengangere har en særlig ekspertise i forhold til deres kerneydelse, og at de derfor anvendes jævnligt, eller at konsulenterne tidligere har været anvendt til en tilsvarende opgave med et tilfredsstillende resultat.

Virksomhederne oplyser, at det kan være velbegrunderet, at der ikke indhentes flere tilbud. Det kan fx skyldes, at der er tale om en mindre opgave, hvor de administrative omkostninger overstiger den mulige gevinst ved at indhente flere tilbud, at virksomhederne har et godt kendskab til markedet, eller at leverandøren har særlige forudsætninger for at løse opgaven.

30 konsulentkøb under 500.000 kr. i Rigsrevisionens stikprøve, hvor der ikke er indhentet tilbud – fordelt på beløbskategorier



■ < 100.000 kr.
 ■ 100.000-199.999 kr.
 ■ 200.000-299.999 kr.
 ■ 300.000-399.999 kr.
 ■ 400.000-499.999 kr.

Kilde: Rigsrevisionen.

42. Gennemgangen af konsulentkøbene under 500.000 kr. efterlader et indtryk af, at det er tilfældigt fra sag til sag, om der indhentes tilbud.

43. Endelig viser gennemgangen af de 105 konsulentkøb, at der kun i begrænset omfang var en systematisk opfølgning på købene, og at opfølgningen generelt ikke var dokumenteret. I enkelte sager har dokumentationen bestået af mailkorrespondancer om den leverede ydelse eller referater fra møder, hvor ydelsen diskuteres. Ikke alle køb er dog afsluttet, og der kan således være nogle af købene, der først evalueres, når opgaven er leveret, eller når kontrakten udløber.

Resultat

44. Konsulentkøbene er generelt mangelfuldt dokumenteret i alle de 10 virksomheder, der indgår i undersøgelsen. Der er således ikke dokumentation for de økonomiske og faglige overvejelser, som virksomhederne har gjort sig både på kort og på langt sigt, inden de køber en konsulent, og gennemførelsen af selve købene er ofte også mangelfuldt dokumenteret.

De virksomheder, der har udarbejdet særskilte retningslinjer for konsulentkøb, har flere relevante emner med, som medarbejderne skal forholde sig til forud for og i forbindelse med gennemførelsen af konsulentkøb. De virksomheder, der alene har generelle retningslinjer for indkøb, favner ikke helt de særlige forhold, som er relevante at forholde sig til ved køb af konsulentytelser, fx strategiske overvejelser om kompetencebehov og opfølgning.

Da konsulentkøbene i stor grad gennemføres decentralt i virksomhederne, finder Rigsrevisionen det væsentligt, at virksomhederne etablerer hensigtsmæssige retningslinjer for konsulentkøb og sikrer, at de også efterleves i praksis. Finansministeriet vil gå i dialog med de øvrige ministerområder for at understøtte videndeling og udformning af lokale retningslinjer samt drøfte, om koordinering af rapporteringer af køb af konsulentytelser på de enkelte ministerområder kan bidrage til styringsrelevant information om konsulentkøb.

Rigsrevisionens gennemgang af 105 konsulentkøb viser, at der på trods af krav i retningslinjerne er en uens praksis for, hvordan virksomhederne begrunder, dokumenterer og gennemfører konsulentkøb.

Bortset fra 2 køb har alle køb, der lå over grænsen for EU-udbud, været i EU-udbud eller er købt på rammeaftaler/SKI-aftaler. 4 ud af 10 køb, der lå over annonceringsgrænsen, har dog ikke været annonceret. Sagsgennemgangen viser endvidere, at virksomhederne kun i begrænset omfang bruger mulighederne for at afsøge markedet, fx ved at indhente flere tilbud ved køb under 500.000 kr., når det er relevant.

3. Viden om statens brug af konsulenter og udviklingen i forbruget heraf

Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase er ikke oprettet med det formål at tilvejebringe detaljerede oplysninger om konsulentkøb, men skal give Moderniseringsstyrelsen en indikation af områder med potentiale for at indgå fællesstatslige indkøbsaftaler. Indkøbsdatabase er dog den eneste centrale kilde til oplysninger om ministeriernes forbrug af konsulenter, men databasen giver ikke tilstrækkelig og retvisende viden om statens samlede konsulentforbrug. Det skyldes bl.a., at konsulentkøb ikke kan rapporteres entydigt på de nuværende indkøbskategorier, og at rapporteringerne til indkøbsdatabase er fejlbehæftede. Dertil kommer, at ikke alle statslige køb af konsulenter skal rapporteres til indkøbsdatabase. Indkøbsdatabase indeholder derudover ikke information om, hvilke typer opgaver konsulenterne løser for virksomhederne.

Forbruget af konsulenter registreret på de 2 indkøbskategorier i indkøbsdatabase, som Finansministeriet tager udgangspunkt i, når ministeriet oplyser om statens brug af konsulenter, var i 2013 på 3,6 mia. kr. Udgifterne registreret på de 2 indkøbskategorier er faldet med ca. 0,9 mia. kr. siden 2008. Statens samlede forbrug af konsulenter er dog væsentligt højere, da der også er andre indkøbskategorier, der kan indeholde konsulentkøb, ligesom køb foretaget af fx de statsfinansierede selvejende institutioner og Udenrigsministeriets udenrigstjeneste ikke skal rapporteres til indkøbsdatabase og derfor ikke er medtaget i Finansministeriets tal.

De 10 udvalgte virksomheder følger ikke specifikt deres udgifter til konsulenter og samler ikke systematisk viden om, hvilke opgaver konsulenterne varetager. Mere detaljeret viden om udgifter til og brug af konsulenter vil give såvel de underliggende virksomheder som departementerne et bedre grundlag for strategiske beslutninger vedrørende konsulentforbruget. Rigsrevisionen finder, at ensartede opgørelser af virksomhedernes konsulentforbrug netop kunne være interessant i sammenhæng med centrale nøgletal om resurseinput i virksomhederne, fx driftsbevilling og lønsum, og at sådanne opgørelser bør kunne sammenlignes på tværs af staten og over tid. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet har et ansvar for at fremme, at der kan tilvejebringes et samlet overblik over statens brug af konsulenter på baggrund af data indsamlet på en administrativ enkel måde og i en form, som virksomhederne kan bruge i eget styringsøjemed. Finansministeriet har efter Rigsrevisionens opfattelse ligeledes et ansvar for at følge statens samlede brug af konsulenter.

Kapitlet er relateret til de statsrevisorspørgsmål, der handler om udviklingen i konsulentforbruget og årsagerne hertil samt Finansministeriets opfølgning på budgetreduktioner i 2011 for at mindske konsulentforbruget (statsrevisorspørgsmål a, b, c, d og e).

Statens Indkøbsprogram har bl.a. til formål at effektivisere de fælles statslige indkøbsområder og fastlægge rammerne for statens fremtidige indkøbsstrategi.

Virksomhedernes rapportering til Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase skal hjælpe Statens Indkøb til at indgå indkøbsaftaler for køb af varer og tjenesteydelser på områder, hvor virksomhedernes rapportering vidner om en vis volumen i forbruget.

Effektiviseringen af det statslige indkøb sker ved, at Statens Indkøb på baggrund af de rapporterede køb til indkøbsdatabasen indgår nye eller fornyer eksisterende fællesstatslige indkøbsaftaler inden for en række indkøbskategorier, fx pc'er, kontorvarer, sikkerhedssoftware og konferencefaciliteter.

Kilde: Moderniseringsstyrelsen.

Der er p.t. kun én **fællesstatslig indkøbsaftale** vedrørende it-konsulentydelse. Den vedrører konsulentassistance til Microsoft-programmet. Der har tidligere også været en rammeaftale vedrørende it-strategisk rådgivning og en vedrørende it-sikkerhedsrådgivning. Aftalerne blev dog anvendt i mindre omfang end forventet.

45. I dette kapitel har vi undersøgt, om Finansministeriet og ressortministerierne har retvisende informationer om statens brug af konsulenter, og hvordan udgifterne til konsulenter har udviklet sig i perioden 2008-2013. Det har vi undersøgt ved at se på kvaliteten af de indkøbsdata, der er tilgængelige i Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase, som er det eneste sted, hvor informationer om virksomhedernes konsulentforbrug samles på centralt niveau. Derudover har vi undersøgt udviklingen i konsulentforbruget ud fra de data, der er tilgængelige i indkøbsdatabasen. I denne del af undersøgelsen har vi også set på, hvilke indkøbskategorier der anvendes til registrering af udgifter til konsulenter. Endelig har vi undersøgt, hvilken viden om brugen af konsulenter der findes på virksomheds- og koncernniveau og centralt hos Finansministeriet ud over den viden, der kan udledes af indkøbsdatabasen.

3.1. Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase

46. Statsrevisorerne har spurgt til, om statslige virksomheder konsekvent rapporterer til Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase, og om tallene er retvisende. Statsrevisorerne har ligeledes spurgt til, om rapporteringen af indkøb af private konsulenter er tilstrækkelig til at kunne opnå et tilfredsstillende vidensniveau om statens årlige indkøb af konsulenter.

47. Hvert ministerområde har siden den 1. januar 2007 været forpligtet til at indberette oplysninger om indkøb af varer og tjenesteydelser, herunder konsulentkøb, til indkøbsdatabasen for at understøtte udmøntningen af Statens Indkøbsprogram.

Bestemmelserne om ministeriernes rapportering af indkøb fremgår af cirkulære nr. 9112 af 20. marts 2012 om indkøb i staten (indkøbscirkulæret), jf. boks 7.

BOKS 7. INDKØBSCIRKULÆRET, § 2, STK. 5

Ministerierne skal registrere data for ministerområdets indkøb, herunder bl.a. ministerområdets anvendelse af de centralt koordinerede aftaler. Ministerierne skal hvert kvartal sikre, at data er tilgængelige for Moderniseringsstyrelsen, og give uddybende oplysninger om ministeriets indkøbsdata på forespørgsel fra Moderniseringsstyrelsen. Moderniseringsstyrelsen udsender nærmere vejledning herom.

48. Det er de statslige virksomheder, der skal kvalitetssikre, at rapporteringen af indkøbsdata sker i overensstemmelse med Moderniseringsstyrelsens definition af indkøbskategorier. Rapporteringen foregår ved, at virksomhederne manuelt registrerer en indkøbskategori i forbindelse med, at en faktura registreres og godkendes i faktureringsystemet. Det er således virksomhederne selv, der skal vurdere, hvilken indkøbskategori et køb hører under.

49. Ministerierne er ifølge Moderniseringsstyrelsens vejledning til indkøbscirkulæret forpligtet til at sikre, at indkøbsdata for ministeriets virksomheder samles, og at de er komplette, retvisende og konsoliderede. Ministerierne skal kvartalsvis sikre og godkende, at data er tilgængelige for Moderniseringsstyrelsen i Statens Koncernsystem (SKS) eller ved manuel indsendelse. Det er således ministerierne, der har ansvaret for, at de underliggende virksomheder lever op til kravene i indkøbscirkulæret.

50. Formålet med indkøbsdatabasen er ifølge Moderniseringsstyrelsen at understøtte effektiviseringen af det offentlige indkøb og skabe grundlag for at indgå forpligtende fællesstatslige indkøbsaftaler. Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at Statens Indkøb har behov for at kunne vurdere, på hvilke indkøbsområder der kunne være potentiale i at indgå fællesstatslige indkøbsaftaler. Det er ifølge Moderniseringsstyrelsen ikke nødvendigt at have præcise data for en bestemt tjenesteydelse, fx konsulentydelse. Moderniseringsstyrelsen har dog behov for, at virksomhedernes registreringer om indkøb er retvisende, fordi data også anvendes til at opgøre, om virksomhederne bruger de statslige indkøbsaftaler, som de er forpligtet til at bruge.

Finansministeriet har oplyst, at det har vist sig svært at standardisere og indgå forpligtende fællesstatslige indkøbsaftaler vedrørende konsulentydelse, der skal kunne anvendes af alle ministerier. Det skyldes, at opgaverne ofte er komplekse og sagsspecifikke. Finansministeriet har dog oplyst, at ministeriet forventer at gennemføre foranalyser på konsulentområdet i 2015 med henblik på eventuelt at indgå nye indkøbsaftaler på konsulentområdet i 2016.

51. Finansministeriet anvender også indkøbsdatabasen til at oplyse om statens brug af konsulenter til fx Folketinget og medierne, da indkøbsdatabasen er det eneste sted, hvor data om virksomhedernes brug af konsulenter samles. Statens Kontoplan er ikke tilstrækkeligt detaljeret til, at der kan trækkes regnskabsdata for konsulentkøb.

Rapporteringen til indkøbsdatabasen omfatter ikke oplysninger om, hvilke ydelser konsulenterne har leveret. I stedet for aggregeres tallene på overordnede indkøbskategorier, fx *konsulentydelse (ej it)* og *it-konsulenter*. Kategoriseringen i indkøbsdatabasen er således ikke tilstrækkelig specifik til, at det kan udledes, om et konsulentkøb fx har omhandlet analysearbejde, rådgivning eller driftsopgaver som fx vandmålinger eller ingeniørarbejde.

52. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet generelt vurderer, at den mest retvisende opgørelse i forhold til ministeriets opfattelse af begrebet konsulentydelse findes ved at tage udgangspunkt i indkøbskategorierne *konsulentydelse (ej it)* og *it-konsulenter*. Det er derfor disse 2 indkøbskategorier, Finansministeriet tager udgangspunkt i, når ministeriet oplyser om statens brug af konsulenter. Der er dog ikke i vejledningen til indkøbsdatabasen en entydig definition af konsulentydelse, og der er da også andre indkøbskategorier, som kan indeholde konsulentydelse, men som ikke indgår i Finansministeriets nuværende opgørelser af konsulentforbruget. Det kommer vi nærmere ind på senere i dette kapitel.

Virksomhedernes registrering af konsulentkøb

53. For at undersøge, om ministeriernes rapportering er retvisende, udvalgte vi som udgangspunkt 129 fakturaer, der var registreret på indkøbskategorierne *konsulentydelse (ej it)* eller *it-konsulenter* i de 10 virksomheder. Enkelte af fakturaerne vedrørte samme køb, og vi har derfor i alt undersøgt 118 køb. 13 af de 118 køb (11 %) var dog ikke konsulentkøb og var derfor fejlregistreret på de 2 indkøbskategorier. Vi har derfor i alt undersøgt 105 konsulentkøb. 38 af de 105 konsulentkøb (36 %) vedrørte konsulentydelse, som burde have været rapporteret på andre indkøbskategorier, da der var tale om opgaver, som ikke passede til definitionerne af de 2 ovennævnte indkøbskategorier. Det var i særlig grad ved registreringen af it-ydelser, at virksomhederne ikke havde brugt de rette indkøbskategorier.

Samlet var 51 af i alt 118 køb (43 %) rapporteret på indkøbskategorier, der ikke var den rette i forhold til den ydelse, købene vedrørte. De forkerte registreringer forekom i alle de 10 virksomheder, vi undersøgte. Finansministeriet har hertil bemærket, at da særligt it-konsulenter ofte vil være kombinerede køb, hvori der også indgår andre elementer, kan det ikke undgås, at der til en vis grad er uklare snitflader mellem indkøbskategorierne. Rigsrevisionen finder, at det høje niveau af fejlregistreringer understreger behovet for en bedre vejledning til virksomhederne om, hvordan de skal registrere køb, hvor der indgår it-konsulenter, og særligt hvordan kombinerede køb skal registreres.

Undersøgelsen viser, at der ikke sker en kvalitetssikring af anvendelsen af indkøbskategorierne i virksomhederne, og at ministerierne ikke sikrer, at indkøbsdataene er retvisende og fyldestgørende, inden de gøres tilgængelige for Moderniseringsstyrelsen. Moderniseringsstyrelsen foretager heller ikke en kontrol af de rapporterede data fra virksomhederne, fx ved at analysere data for bemærkelsesværdige udsving i forbrug, som kan være en indikation på fejl i de registrerede data. Virksomhederne har oplyst, at de fremadrettet vil sikre en bedre registreringspraksis.

Definition af indkøbskategorier

5000 – konsulentydelse (ej it)

Rådgivningsopgaver, analyseopgaver, konsulentopgaver, forskning, oversættelse/tolkning mv.

6200 – it-konsulenter

Rådgivning inden for it- og teleområder, herunder strategisk rådgivning, sikkerhedsrådgivning, bodyshopping vedrørende rådgivning, installation af standardsoftware mv. Alle ydelser, der kan købes på den forpligtende indkøbsaftale vedrørende Microsoftkonsulentassistance samt alle substituerbare ydelser.

Kilde: Moderniseringsstyrelsens oversigt over fælles indkøbskategorier for staten pr. 1. januar 2013.

54. Rigsrevisionens opfølgning på beretning nr. 15/2009 om statens anvendelse af private konsulenter handlede bl.a. om Finansministeriets arbejde med at sikre mere retvisende data i indkøbsdatabasen. Finansministeriet oplyste i Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne af 20. januar 2012, at vejledningen til indkøbsrapporteringen var forbedret, bl.a. ved en udvidelse af listen over eksempler til indkøbskategorierne, herunder præcisering af eksempler for henholdsvis *it-driftsydelser*, *it-konsulenter* og *øvrige it-tjenesteydelser*. De virksomheder, vi har foretaget sags gennemgang hos i forbindelse med denne beretning, har dog givet udtryk for, at det fortsat er svært entydigt at fastlægge, hvilke indkøbskategorier konsulentkøb mest retvisende skal rapporteres på. Det gælder især it-ydelser, der ofte købes som en samlet pakke, hvor både programmer, udstyr, udvikling og drift indgår i købet, og som derfor i realiteten kan registreres på flere forskellige indkøbskategorier.

Køb af konsulenter uden for indkøbsdatabasen

55. Det er kun statslige virksomheder, som er omfattet af det statslige indkøbscirkulære, der er forpligtet til at give oplysninger om deres køb af varer og tjenesteydelser, herunder konsulenter, til Moderniseringsstyrelsen. Dermed indeholder indkøbsdatabasen ikke alle de konsulentkøb, der sker for statslige midler.

56. Ud over de konsulentkøb, der rapporteres til indkøbsdatabasen, købes der også konsulenter via offentlige tilskudsordninger, selvstændige offentlige virksomheder, statsfinansierede selvejende institutioner mv. og Udenrigsministeriets udenrigstjeneste. Hertil kommer, at nogle konsulentkøb registreres på andre indkøbskategorier end de 2 kategorier, som Finansministeriet tager udgangspunkt i.

Resultat

57. Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase er ikke oprettet med det formål at tilvejebringe detaljerede oplysninger om konsulentkøb, men skal bruges af Moderniseringsstyrelsen til at vurdere, hvilke indkøbsområder der har volumen og potentiale til fællesstatslige rammeaftaler.

Indkøbsdatabasen er dog den eneste centrale kilde til data om statens køb af konsulenter, men den giver ikke i sig selv et retvisende eller fyldestgørende billede af statens brug af konsulenter. Det skyldes dels, at indkøbskategorierne til rapportering af konsulenter ikke er entydige, hvorfor et konsulentkøb kan rapporteres på flere forskellige kategorier, dels at rapporteringerne i indkøbsdatabasen er fejlbehæftede. Rigsrevisionens gennemgang af virksomhedernes registreringer på indkøbskategorier viser, at knap halvdelen af stikprøven var registreret på forkerte indkøbskategorier. Derudover er det ikke muligt at afdække arten af de konsulenttydelser, virksomhederne køber, da registreringerne ikke indeholder disse detaljer, og da rapporteringen sker på aggregeret niveau. Endelig er det ikke alle statslige virksomheder, der skal rapportere deres køb til indkøbsdatabasen.

3.2. Statens forbrug af konsulenter i perioden 2008-2013

58. På trods af de udfordringer, der er med indkøbsdatabasen, har vi brugt tal fra databasen til at undersøge udviklingen i de samlede udgifter til konsulenter i perioden 2008-2013. Det skyldes dels, at der ikke findes opgørelser af statens forbrug af konsulenter andre steder, dels at det er opgørelser fra indkøbsdatabasen, som Finansministeriet anvender, når ministeriet oplyser om statens forbrug af konsulenter.

I forhold til forbruget af konsulenter i ministerier såvel som staten under ét finder Rigsrevisionen ikke, at det er muligt at fastslå et hensigtsmæssigt niveau. Om niveauet er hensigtsmæssigt, afhænger efter Rigsrevisionens opfattelse af, om virksomhederne agerer omkostningsbevidst og overholder deres driftsbevillinger, når de køber konsulenttydelser, ligesom niveauet skal ses i relation til de opgaver, som ministeriet løser. Dertil kommer, at der ikke findes bestemmelser eller rammer, der angiver et bestemt niveau for statens brug af konsulenter.

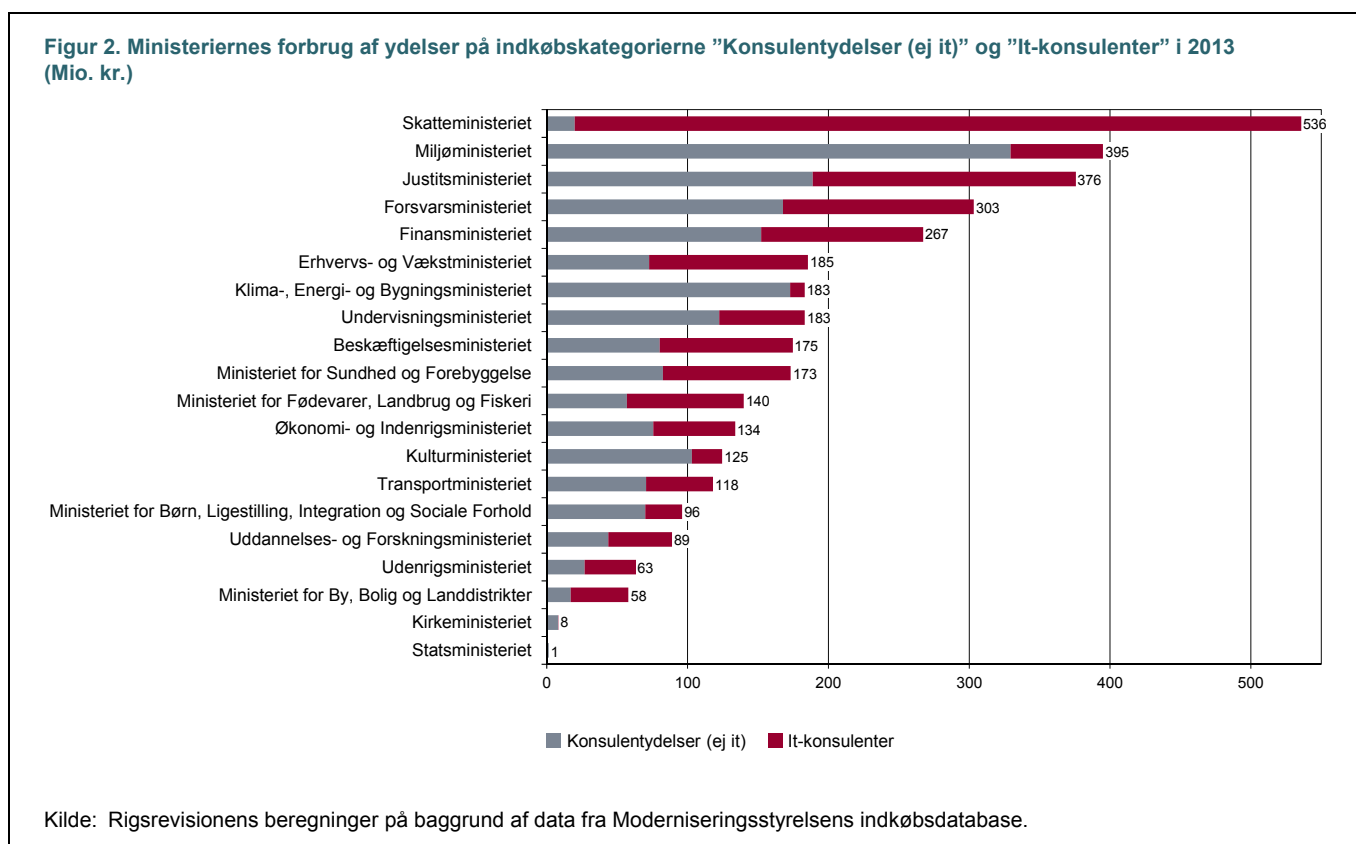
Indkøb, der ikke indgår i Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase

Ud over indkøb i virksomheder uden for statsregnskabet og via de offentlige tilskudsordninger indgår virksomhedernes anlægsudgifter heller ikke i indkøbsdatabasen.

59. Vi har indledningsvist valgt at tage udgangspunkt i indkøbskategorierne *konsulentydelse* (*ej it*) og *it-konsulenter*, fordi det svarer til Finansministeriets opgørelser, men vi vil ligeledes vise udviklingen i andre indkøbskategorier, der også indeholder konsulentkøb. Alle beløb er opgjort i 2013-priser, så udviklingen i forbrug over tid er korrigeret for løn- og prisudviklingen.

Ministeriernes forbrug i 2013

60. Ministeriernes rapporterede forbrug af konsulenter i perioden 2008-2013 er præget af en del ressortændringer. Det er ikke muligt at tage højde herfor i indkøbsdatabasen. Vi har derfor kun valgt at vise fordelingen af konsulentforbruget på ministerieniveau for 2013 og referere til udviklingen i forhold til 2012. Figur 2 viser ministeriernes forbrug af ydelser på indkøbskategorierne *konsulentydelse* (*ej it*) og *it-konsulenter* i 2013.



Det fremgår af figur 2, at der er stor forskel på forbruget af konsulenter i ministerierne. De 5 ministerier, der havde det største forbrug af konsulenter i 2013 – Skatteministeriet, Miljøministeriet, Justitsministeriet, Forsvarsministeriet og Finansministeriet – har samlet registreret konsulentkøb på de 2 kategorier for ca. 1,9 mia. kr., hvilket svarer til godt halvdelen af de samlede registrerede udgifter på de 2 kategorier i 2013.

Skatteministeriet havde det største forbrug af konsulenter i 2013, der samlet for de 2 indkøbskategorier beløb sig til 536 mio. kr., hvoraf 96 % var udgifter til *it-konsulenter*. Miljøministeriet, der havde det næststørste forbrug i 2013, brugte konsulenter for 395 mio. kr., hvoraf 83 % var udgifter til *konsulentydelse (ej it)*. Justitsministeriet købte konsulenter for 376 mio. kr., Forsvarsministeriet for 303 mio. kr. og Finansministeriet for 267 mio. kr. i 2013. I de 3 sidstnævnte ministerier er der en nogenlunde lige fordeling i udgifterne til henholdsvis *konsulentydelse (ej it)* og *it-konsulenter*.

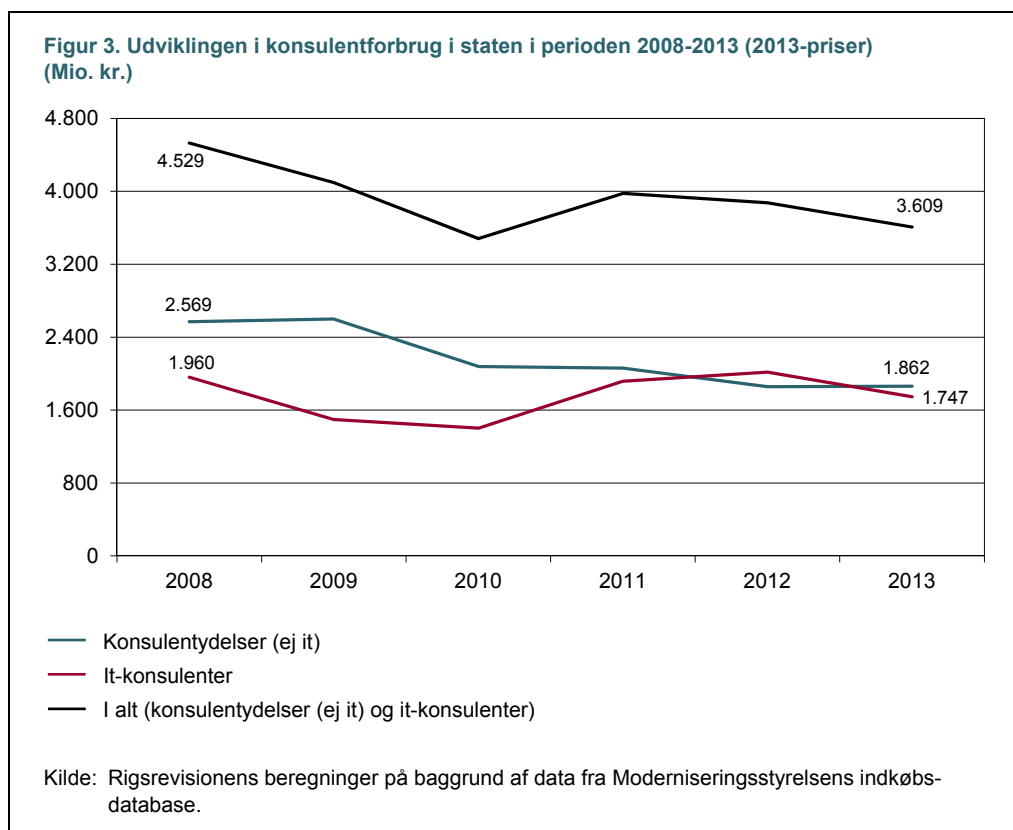
61. Der er udsving i de enkelte ministeriers forbrug af konsulenter fra år til år. I forhold til 2012 er forbruget af konsulenter på de 2 kategorier samlet reduceret med 266 mio. kr. (2013-priser), hvilket dækker over, at nogle ministerier har haft et større forbrug af konsulenter og andre et mindre forbrug.

Skatteministeriet og Justitsministeriet har reduceret udgifterne med henholdsvis 124 mio. kr. og 15 mio. kr. fra 2012 til 2013. Omvendt har Miljøministeriet, Forsvarsministeriet og Finansministeriet øget deres udgifter med henholdsvis 31 mio. kr., 25 mio. kr. og 16 mio. kr. fra 2012 til 2013. Både i 2012 og 2013 var Skatteministeriet, Miljøministeriet, Justitsministeriet, Forsvarsministeriet og Finansministeriet de ministerier, der havde det største forbrug af konsulenter.

For både 2012 og 2013 har Statsministeriet det mindste forbrug af konsulenter blandt alle ministerier.

Udviklingen i konsulentforbrug i staten i perioden 2008-2013

62. Figur 3 viser udviklingen i perioden 2008-2013 i det samlede konsulentforbrug, som ministerierne har rapporteret til indkøbsdatabasen på kategorierne *konsulentydelse (ej it)* og *it-konsulenter*.



Det fremgår af figur 3, at det samlede rapporterede forbrug af konsulenter er faldet fra ca. 4,5 mia. kr. i 2008 til ca. 3,6 mia. kr. i 2013, svarende til et fald på 20 %.

63. De rapporterede udgifter til *konsulentydelse (ej it)* var stort set uændrede fra 2008 til 2009, men faldt med 520 mio. kr. fra 2009 til 2010 som følge af en generel reduktion i de rapporterede udgifter på stort set alle ministerområder. Forbruget har siden været nedadgående og er for 2013 opgjort til ca. 1,9 mia. kr.

De samlede rapporterede udgifter til *it-konsulenter* faldt med 559 mio. kr. fra 2008 til 2010 og steg efterfølgende frem til 2012 for derefter at falde til ca. 1,7 mia. kr. i 2013.

Faldet fra 2008 til 2010 skyldtes især, at Forsvarsministeriet mere end halverede sine udgifter til *it-konsulenter* fra 2008 til 2009, da 4 væsentlige it-projekter blev afsluttet i 2008, og at SKAT ændrede rapporteringspraksis i både 2009 og 2010. Første ændring skete efter 1. kvartal 2009, hvor SKAT besluttede at rapportere nogle af it-konsulentudgifterne på 2 andre kategorier end *it-konsulenter*, nemlig alle konsulentudgifter vedrørende it-drift på kategorien *it-driftsydelser* og alle konsulentudgifter vedrørende it-udvikling på kategorien *øvrige it-tjenesteydelser*. Anden ændring skete pr. 1. januar 2011, hvor SKAT besluttede igen at rapportere alle konsulentudgifter vedrørende it-udvikling på *it-konsulenter* frem for på *øvrige it-tjenesteydelser*, som SKAT gjorde i 2009 og 2010. Konsulentforbrug vedrørende it-drift blev fortsat rapporteret på *it-driftsydelser*. Ændringen betød, at det samlede rapporterede forbrug på *it-konsulenter* igen steg fra 2010 til 2011 og opvejede faldet fra 2008 til 2010.

64. I registreringerne i indkøbsdatabasen indgår også de udgifter, som statslige institutioner afholder, når de køber ydelser hos en anden offentlig institution. Moderniseringsstyrelsen skønner, at statens køb af konsulentudgifter hos offentlige eller halvoffentlige institutioner i 2013 udgjorde ca. 15 % af forbruget registreret på kategorierne *konsulentudgifter (ej it)* og *it-konsulenter*, svarende til ca. 541 mio. kr. Moderniseringsstyrelsen bemærker dog, at skønnet er behæftet med stor usikkerhed.

Dertil kommer, at dele af statens udgifter til konsulenter kan vedrøre køb, der er delt og internt viderefaktureret mellem 2 statslige virksomheder. Dermed kan en statslig virksomhed komme til at fremstå som leverandør, selv om købet reelt er sket hos en privat virksomhed. Moderniseringsstyrelsen har ikke mulighed for at vurdere omfanget heraf.

Køb af konsulenter indgår i flere indkøbskategorier

65. Ud over det forbrug, der registreres på kategorierne *konsulentudgifter (ej it)* og *it-konsulenter*, som er de 2 kategorier, Finansministeriet tager udgangspunkt i, når ministeriet oplyser om statens brug af konsulenter, køber staten en lang række tjenesteydelser, der efter Rigsrevisionens vurdering også bør indgå for at sikre en fyldestgørende opgørelse af statens brug af konsulenter.

It-konsulentkøb, der skal rapporteres på andre kategorier end kategorien "It-konsulenter"

66. Rigsrevisionens sagsgennemgang hos 10 udvalgte virksomheder og SKATs redegørelse for sin ændrede registreringspraksis viser, at hele eller dele af køb af it-ydelser i mange tilfælde kan rapporteres på 3 forskellige indkøbskategorier. Det drejer sig ud over kategorien *it-konsulenter* om kategorierne *it-driftsydelser* og *øvrige it-tjenesteydelser*. Det er dog kun kategorien *it-konsulenter*, der udelukkende bør indeholde udgifter til konsulentudgifter. De 2 øvrige kategorier indeholder ud over udgifter til konsulentudgifter også udgifter til fx hosting af servere og køb af data. Det er ikke muligt at udskille konsulentudgifter fra øvrige udgifter registreret på disse kategorier.

Indkøbskategorier, der også kan indeholde it-konsulentudgifter

1680 – it-software og -licenser

It-software, Navision Stat-abonnement, Microsoft-licenser mv. Standardsoftware købt som færdigløsninger samt specialudviklet software efter myndighedens specifikation. Ikke rådgivning (dette konteres kategori 6200).

6100 – it-driftsydelser

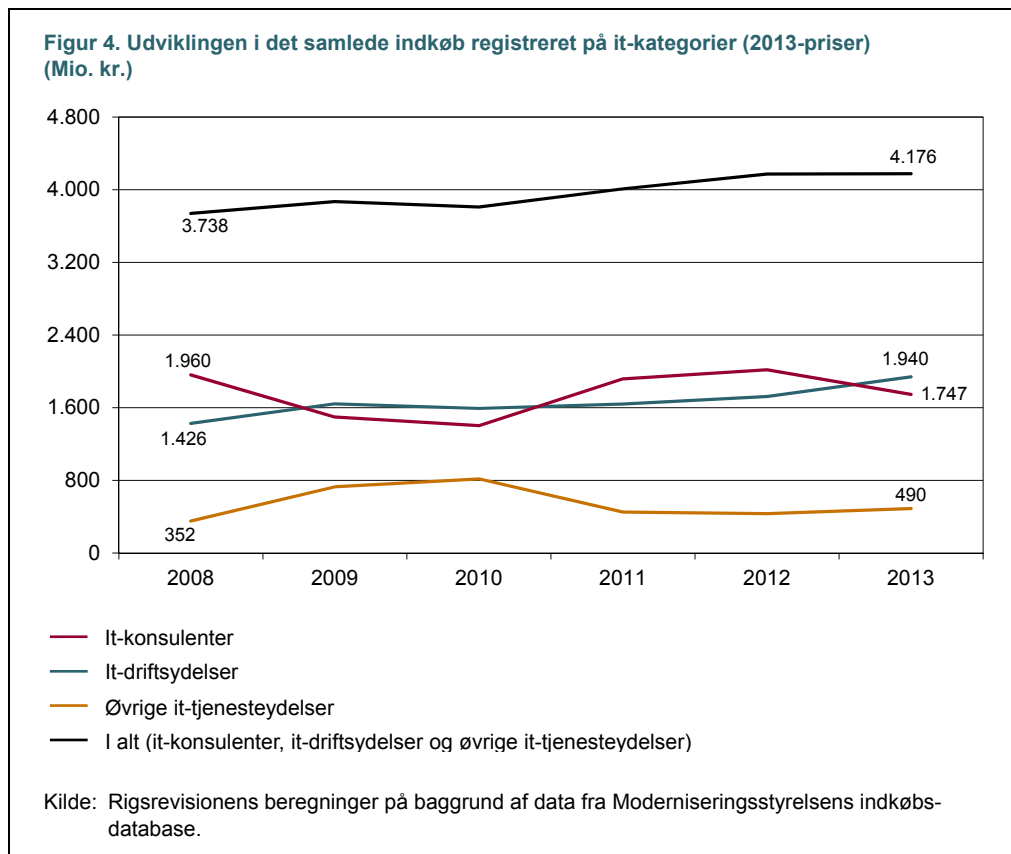
Drift af applikationer, ekstern drift af servere, hosting og lignende udgifter til drift af hjemmesider mv., service management vedrørende it-drift, outsourcing af it-drift.

6300 – øvrige it-tjenesteydelser

It-serviceydelser, køb af data, udvikling på software (ikke værdiforøgende arbejder, der kan betragtes som køb af software kategori 1680). Udvikling af hjemmesider. Ikke rådgivning (konteres 6200). Ikke drift (kategori 6100). Skrotning af it-udstyr mv.

Kilde: Moderniseringsstyrelsens oversigt over fælles indkøbskategorier for staten pr. 1. januar 2013.

67. Figur 4 viser udviklingen i det samlede indkøb af it-ydelser, der er rapporteret til indkøbs-databasen på kategorierne *it-driftsydelser* og *øvrige it-tjenesteydelser*. Til reference har vi vist forbruget på kategorien *it-konsulenter*, som også fremgår af figur 3.



Det fremgår af figur 4, at det samlede rapporterede forbrug på de 3 it-kategorier er steget fra ca. 3,7 mia. kr. i 2008 til ca. 4,2 mia. kr. i 2013. Det er forbruget af *it-driftsydelser* og *øvrige it-tjenesteydelser*, der er steget over perioden, mens udgifterne til *it-konsulenter* er faldet.

Forbruget af *it-driftsydelser* er steget med 514 mio. kr. fra 2008 til 2013, mens forbruget af *øvrige it-tjenesteydelser* er steget med 138 mio. kr. Udsvingene i udgifterne til *øvrige it-tjenesteydelser* har gennem perioden bevæget sig modsat udsvingene i udgifterne til *it-konsulenter*, hvilket især skyldtes den ændrede rapporteringspraksis hos SKAT.

68. Ud over de 3 ovennævnte kategorier indeholder kategorien *it-software og -licenser* også udgifter til konsulenter. Her skal virksomhederne bl.a. registrere deres konsulentudgifter til specialudvikling af software, fx sagsbehandlingssystemer, der udvikles fra bunden og tilpasses den pågældende virksomhed. Virksomhederne i vores sagsgennemgang har relativt mange udgifter til udvikling af software. På kategorien registreres dog også virksomhedernes udgifter til standardsoftware, fx Navision Stat og Microsoft-licenser, hvorfor en del af de rapporterede køb ikke er betaling for arbejde udført af konsulenter. Det har ikke været muligt at udskille, hvor meget der er konsulentkøb i forbindelse med specialudvikling af software, og hvor meget der er køb af licenser og standardsoftware. I 2013 blev der samlet rapporteret køb for 498 mio. kr. på kategorien *it-software og -licenser*, hvilket er en stigning på 10 % i forhold til niveauet i 2008, hvor der blev rapporteret køb for 452 mio. kr. på kategorien.

Konsulentkøb, der skal rapporteres på andre kategorier end kategorien "Konsulentydelse (ej it)"

69. Rigsrevisionen har på baggrund af sags gennemgangen og spørgeskemaer til ministerierne vurderet, at især 4 indkøbskategorier også indeholder et væsentligt forbrug af konsulenter ud over indkøbskategorien *konsulentydelse (ej it)*. Køb af ydelser eller rådgivning, der rapporteres på kategorierne *advokat, revisor, arkitekt og læge, dyrlæge mv.*, dækker bl.a. udgifter til ekspertbistand og rådgivning, som efter Rigsrevisionens vurdering er at betragte som konsulentkøb. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at en del køb fra disse kategorier kan sidestilles med de tjenesteydelser, der hører under *konsulentydelse (ej it)*. Det er dog ikke kun konsulentydelse, der registreres på disse kategorier. Her kan fx også være registreret kørselsudgifter, gebyrer og medicin. Det har ikke været muligt at udskille konsulentydelse fra de andre udgifter, der registreres på kategorierne.

70. Tabel 2 viser udviklingen i det samlede indkøb, der er rapporteret til indkøbsdatabasen på disse kategorier.

Tabel 2. Udviklingen i det samlede indkøb på udvalgte indkøbskategorier, hvor der indgår konsulentydelse (2013-priser) (Mio. kr.)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Advokat	243	292	298	209	267	353
Revisor	7	18	26	31	14	14
Arkitekt	108	79	51	111	79	54
Læge, dyrlæge mv.	92	124	112	155	110	128
I alt	449	514	487	506	470	550

Note: Afrunding gør, at de enkelte beløb ikke summerer til det samlede beløb.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af data fra Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase.

Det fremgår af tabel 2, at staten i perioden 2008-2013 havde udgifter for ca. 0,5 mia. kr. årligt på de 4 kategorier. Det samlede indkøb på kategorierne var 550 mio. kr. i 2013.

Forbruget i de 4 indkøbskategorier svinger fra år til år, men hovedparten af forbruget vedrører *advokat*, idet der i perioden er købt for mellem 209 mio. kr. og 353 mio. kr. årligt, hvoraf størstedelen er betalinger til Kammeradvokaten. Der er brugt betydeligt mindre på revisorydelser, nemlig mellem 7 mio. kr. og 31 mio. kr. i perioden.

71. Ud over disse ydelser har virksomhederne også mulighed for at rapportere *institutions-specifikke tjenesteydelser*. Kategorien er tiltænkt anvendt til, at virksomhederne kan registrere køb af ydelser, der fortrinsvis anvendes af den pågældende virksomhed, og hvor det derfor ikke giver mening at indsamle information om forbrugsvolumen for at indgå fællesstatiske indkøbsaftaler. Kategorien dækker både over institutionsspecifikke konsulentkøb, fx analyser af trafikudvikling og laboratoriehjælp, og udgifter til institutionsspecifikke tjenesteydelser, der ikke er konsulentydelse.

Definition af udvalgte indkøbskategorier

4020 – advokat

Kammeradvokat, andre advokater og juridiske rådgivningsydelse, administrationsydelse m.m.

4030 – revisor

Revisionsydelse inden for bogføring, regnskab og rådgivning samt tilknyttede ydelser.

4050 – arkitekt

Arkitektydelse samt relaterede projekt- og rådgivningsomkostninger.

4060 – læge, dyrlæge mv.

Læge, dyrlæge, massør, ergoterapeut, ergonom mv. Optiker, dog ikke udgifter til arbejds- og sikkerhedsbriller omfattet af kategori 1400.

Kilde: Moderniseringsstyrelsens oversigt over fælles indkøbskategorier for staten pr. 1. januar 2013.

Definition af udvalgte indkøbskategorier

7010 – institutionsspecifikke tjenesteydelser

Ydelser, der udelukkende eller altovervejende købes af den pågældende institution, og som ikke er omfattet af øvrige indkøbskategorier. Hvor flere institutioner køber specialydelser, bør de implementeres i den overordnede kategorisering i samarbejde med Statens Indkøb.

Kilde: Moderniseringsstyrelsens oversigt over fælles indkøbskategorier for staten pr. 1. januar 2013.

Af registreringer på kategorien i indkøbsdatabasen fremgår dog, at virksomhederne i udpræget grad registrerer køb hos leverandører, der anvendes i flere ministerier, og køb, der burde være registreret på én af de øvrige indkøbskategorier, fx ydelser fra advokater og arkitekter samt ydelser, der er nævnt blandt eksemplerne over køb, som skal registreres på kategorien *konsulentydelse (ej it)*, fx tolkning. I 2013 blev der rapporteret køb for ca. 7,1 mia. kr. på *institutionsspecifikke tjenesteydelser*, hvilket er en stigning i forhold til 2008, hvor der blev rapporteret køb for 6,4 mia. kr. på kategorien. Det har ikke været muligt at udskille konsulentydelse fra de andre udgifter i det rapporterede beløb på kategorien.

Konsulentkøb, der ikke rapporteres til indkøbsdatabasen

72. Ud over de konsulentkøb, der rapporteres til indkøbsdatabasen, købes der også konsulenter via offentlige tilskudsordninger, selvstændige offentlige virksomheder, statsfinansierede selvejende institutioner mv. og Udenrigsministeriets udenrigstjeneste. Fx udgjorde konsulentydelse relateret til udviklingsbistanden, som ikke skal registreres i indkøbsdatabasen, ca. 240 mio. kr. i 2013. Et andet eksempel på forbrug af konsulenter, der ikke er inkluderet i indkøbsdatabasen, er DR, som i sit årsregnskab for 2013 oplyser, at DR købte konsulenter/rådgivning for ca. 48 mio. kr. i 2013. Et tredje eksempel er universiteterne, som også anvender konsulenter til forskellige opgaver. Universiteterne definerer og opgør dog udgifterne til konsulenter meget forskelligt, hvorfor det ikke er muligt at udarbejde en præcis opgørelse af universiteternes udgifter til konsulenter.

73. Det har ikke været muligt at opgøre de samlede udgifter til konsulenter, der ikke skal rapporteres til indkøbsdatabasen, fordi konsulentforbrug ikke opgøres særskilt i alle tilfælde, og fordi data ikke nødvendigvis kan sammenlignes i de tilfælde, hvor konsulentforbrug opgøres særskilt. Men eksemplerne viser, at der også i disse institutioner er udgifter til konsulenter, som afholdes af statslige midler.

Budgetreduktion i 2011 relateret til mindre brug af konsulenter

74. Statsrevisorerne har spurgt til, hvordan Finansministeriet har fulgt op på ministeriets initiativer til reduktion af konsulentforbruget i staten.

75. Regeringen fandt i forbindelse med finanslovsforhandlingerne vedrørende finansloven for 2011, at det var muligt at effektivisere konsulentkøb og dermed opnå en årlig besparelse på i alt 125 mio. kr. Der blev derfor indarbejdet en budgetregulering på finansloven for 2011. Den tilhørende aftaletekst er gengivet i boks 8.

BOKS 8. AFTALE OM FINANSLOVEN FOR 2011 – MINDRE BRUG AF KONSULENTER I STATEN

En igangværende analyse af statens forbrug af konsulenter indikerer, at der er et effektiviseringspotentiale, såfremt statsinstitutionerne i højere grad tilrettelægger deres køb og anvendelse af konsulenter mere optimalt. Der indarbejdes en reduktion på ca. 3 % af ministeriernes konsulentudgifter i 2008 og 2009, svarende til 125 mio. kr. Reduktionen omfatter alle ministerområder, herunder samtlige områder omfattet af økonomiske fleråsaftaler mv., og fordeles på baggrund af det faktiske forbrug af konsulentydelse i 2008 og 2009.

Kilde: Aftale om finansloven for 2011, bilag s. 171.

Budgetreduktionen på årligt 125 mio. kr. er fordelt på ministerområderne på baggrund af de data, som ministerierne har indberettet til indkøbsdatabasen på indkøbskategorierne *konsulentydelse (ej it)* og *it-konsulenter* i 2008 og 2009. Budgetreguleringen blev udmøntet på lov om tillægsbevilling for finansåret 2011. Ministerierne har selv fordelt budgetreguleringen internt på deres respektive ministerområder.

76. Finansministeriet har oplyst, at budgetreduktionerne indarbejdes i ministeriernes rammer på finansloven. Budgetreduktionerne er i lighed med merbevillinger udtryk for en politisk prioritering, som foretages af et flertal i Folketinget. Det er det enkelte ministeriums ansvar at sikre, at bevillingerne – og bevillingsforudsætningerne i øvrigt – overholdes.

77. Finansministeriet har oplyst, at ministeriets opfølgning som udgangspunkt består i at sikre, at ministerierne overholder deres samlede budgetter. Finansministeriet henviser i den sammenhæng til den procedure, der er fastlagt i budgetloven. Finansministeriet vil i overensstemmelse med rammestyringsprincippet som udgangspunkt overlade den præcise udmøntning af budgetreduktioner til det enkelte ministerium. I forlængelse heraf nævner Finansministeriet dog, at ministerierne bør kunne redegøre for, hvordan forskellige budgetreduktioner er blevet udmøntet, dvs. med hvilke foranstaltninger og med hvilket forventet provenu. Finansministeriet forventer dog ikke, at ministerierne dokumenterer de enkelte besparelser i registreringssystemerne, så længe ministerierne holder sig inden for deres bevillinger, og forudsætningerne for bevillingsanvendelsen i øvrigt er overholdt.

Resultat

78. Undersøgelsen viser, at statens forbrug til konsulenter, der var rapporteret på indkøbskategorierne *konsulentydelse (ej it)* og *it-konsulenter*, er faldet med ca. 0,9 mia. kr. i perioden 2008-2013 og beløb sig i 2013 til ca. 3,6 mia. kr. Opgørelsen er dog behæftet med usikkerhed. Udsvinget i 2010 i den samlede opgørelse af de 2 indkøbskategorier kan stort set forklares med, at SKAT i perioden ændrede praksis for registrering af it-konsulentydelse.

Statens samlede udgifter til konsulenter er væsentligt højere end de ca. 3,6 mia. kr., der er registreret på de 2 indkøbskategorier. Staten bruger også konsulenter til bl.a. udvikling og drift af it-systemer, advokatrådgivning og revisions- og bogføringsydelser. Udgifterne hertil registreres på andre indkøbskategorier i indkøbsdatabase og indgår ikke i Finansministeriets opgørelser af forbruget af konsulenter. Det er ikke muligt at isolere udgifterne til konsulenter på disse indkøbskategorier. Dertil skal lægges de udgifter til køb, som ikke er omfattet af Statens Indkøbsprogram, og som der ikke findes nogen central opgørelse af.

79. Finansministeriet følger, om ministerierne overholder deres samlede budgetter, men følger ikke specifikt op på budgetreduktioner og dermed heller ikke den konkrete budgetreduktion på 125 mio. kr. årligt på konsulentkøb, der blev vedtaget med aftalen om finansloven for 2011. Da der er tale om en budgetreduktion på rammen, er det ikke muligt for Rigsrevisionen at afdække, om reduktionen er sket specifikt på konsulentforbruget.

3.3. Præcis og styringsrelevant viden om konsulentforbrug

80. Vi har i de ovenstående afsnit vist, at Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase ikke giver et præcist billede af statens brug af konsulenter. Vi har derfor undersøgt, om virksomhederne indsamler mere detaljeret viden om deres brug af konsulenter, som kan give et mere præcist billede af brugen af konsulenter på virksomhedsniveau, og om ministerierne indsamler viden om virksomhedernes brug af konsulenter, der kan give et mere præcist billede af brugen af konsulenter på koncernniveau. Endelig har vi undersøgt, hvilket behov Finansministeriet har for at følge statens brug af konsulenter.

Strategi for intelligent offentligt indkøb

81. "Det er afgørende, at der købes effektivt ind, så den offentlige sektor får mest mulig værdi for indkøbskronerne". Det fremgår af regeringens "Strategi for intelligent offentligt indkøb" fra oktober 2013. Strategien indeholder 3 overordnede målsætninger, hvoraf den ene er effektivitet i indkøbet, hvilket henviser til lave priser, lave totalomkostninger og brugbare løsninger.

Strategien indeholder 7 principper, som er relevante på tværs af forskellige typer af indkøb fra standardvarer til komplekse ydelser og helt nye, innovative løsninger. Konsulenttydelser betegnes i strategien som komplekse ydelser. Ét af de 7 principper lægger op til, at indkøbsfunktionen skal optimeres. Indkøbsfunktionen skal have de rette kompetencer til at foretage købene, et strategisk fokus i indkøbene og skal udnytte mulighederne for at koordinere, højeste stordriftsfordele og udnytte faglige synergier. Et andet princip vedrører gevinstrealisering og lægger op til, at virksomhederne skal prioritere implementeringen og kontraktstyringen, efter indkøbsaftalerne er indgået, så aftalerne efterleves, og gevinsterne realiseres.

Rigsrevisionen finder, at principperne er hensigtsmæssige og er med til at sætte fokus på, at der er behov for bedre viden om, hvad det er virksomhederne køber, hvor meget de køber og til hvilken pris. Derfor er der også behov for at have en mere detaljeret viden om konsulentkøb – særligt i de virksomheder, der ofte anvender konsulenter.

Overblik over brugen af konsulenter på virksomhedsniveau

82. De virksomheder, der indgår i undersøgelsen, har forklaret, at de tager stilling til udgifter til konsulenter på lige fod med andre udgifter i forbindelse med den årlige budgetproces og den løbende budgetopfølgning. Vejdirektoratet har som de eneste oplyst, at de følger de samlede udgifter til konsulenter, da det har betydning for tildelingen af budget til kontorerne. De øvrige virksomheder følger ikke særskilt udgifter til konsulenter, og der samles fx ikke systematisk viden om, hvilke typer opgaver konsulenterne varetager.

83. Ingen af de 10 udvalgte virksomheder har et centralt overblik over deres portefølje af kontrakter vedrørende konsulentkøb. I stort set alle virksomhederne sker købet af konsulenter decentralt i de enkelte kontorer, mens køb over en vis beløbsstørrelse i enkelte tilfælde skal godkendes centralt, fx af virksomhedens økonomienhed eller direktion. Kontrakterne opbevares (og styres) i de enkelte kontorer eller enheder.

Hos SKAT skal alle kontrakter dog indsendes til 2 centrale enheder, der rådgiver og kontrollerer kontrakterne. Disse enheder ligger således inde med et centralt arkiv med kontrakter, men SKAT har ikke udarbejdet ledelsesinformation, der kan vise, hvilke opgavetyper konsulenterne løser, hvilke leverandører SKAT anvender mv. SKAT har oplyst, at det på sigt ville være hensigtsmæssigt med et mere systematisk overblik over kontrakterne, da det vil give styringsrelevant information i fx situationer, hvor der generelt skal omprioriteres i driftsudgifter eller specifikt i konsulentudgifter.

84. Vejdirektoratet er ved at udvikle et nyt kontraktstyringssystem, der skal samle og give overblik over alle konsulentkontrakter. Formålet har været at styrke Vejdirektoratets styring og kontrol med de mange kontrakter, som Vejdirektoratet hvert år indgår. Ved at etablere en it-understøttelse af kontraktadministrationen har Vejdirektoratet dels ønsket at forbedre den centrale styring i direktoratet, dels forbedre styringen af de enkelte områder/kontrakter. Derudover har Vejdirektoratet ønsket at forbedre de administrative processer, herunder automatisk afregning på grundlag af leverandørens egne indtastninger.

Vejdirektoratets kontraktstyringssystem, som bliver implementeret i 2014, er nærmere beskrevet i boks 9.

BOKS 9. VEJDIREKTORATETS KONTRAKTSTYRINGSSYSTEM

Central styring

Ved at alle kontrakter indtastes og håndteres ensartet i det samme it-system, forventer Vejdirektoratet at kunne forbedre den centrale styring og rapportering, herunder:

- forbedre udnyttelsen af rammeaftaler ved at opgøre compliance på udbud og indkøb
- forbedre Vejdirektoratets forhandlingsposition ved etablering af systematisk evaluering og registrering af alle rådgiver- og konsulentkontrakter
- færre enkeltaftaler og bedre priser
- ensartet kategorisering af ydelser på tværs af enheder i Vejdirektoratet
- mulighed for analyserapporter, der bl.a. kan vise timepriser pr. medarbejderkategori.

Styring af kontrakter

Ved at etablere en it-understøttelse af Vejdirektoratets administration af kontrakter forventer Vejdirektoratet at kunne forbedre kontrollen med og opfølgningen på kontrakterne ved:

- Automatiseret kontrol. Leverandøren indtaster fakturaen direkte i it-systemet. Leverandøren kan ikke fakturere ud over kontraktsummen og kan kun fakturere til aftalte timepriser.
- Opfølgning på forbrug. Kontraktbærer kan se leveret, disponeret og resterende ramme pr. indkøbsordre, pr. kontrakt eller pr. projekt.
- Færdiggørelsesgrad, dvs. hvor langt projektet er kommet i forhold til budgettet.
- Godkendelsesworkflow (4 øjne). Afregningsbilag fordeles automatisk til modtagerkontrol.
- Oversigt over udviklingen i kontrakten, dvs. ændringer, tillægskontrakter mv.

Reducere administrative omkostninger

- Automatisk overførsel af visse data fra it-systemet til andre systemer.
- Enklere generering af forbrugsrapporter mv.
- Færre rykkere og kreditnotaer.

Rigsrevisionen finder, at Vejdirektoratets system er et godt eksempel på, hvordan en virksomhed med et stort konsulentforbrug kan få bedre overblik og styringsrelevant information om konsulentkøb – både i forhold til udgifter og typer af opgaver. Systemet kan ligeledes være med til at sikre, at aftalte kontraktsummer overholdes, og at der ikke sker et merforbrug på opgaven, uden at der er godkendelse og dokumentation herfor. Efter Rigsrevisionens vurdering kan kontraktstyringssystemet dermed bidrage til at understøtte principperne om optimering af indkøbsfunktionen og gevinstrealisering i ”Strategi for intelligent offentligt indkøb”.

NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at styrelsen ligeledes er ved at udvikle et kontraktstyringssystem for at opnå strategisk overblik og en mere effektiv kontraktstyring.

Rigspolitiet har oplyst, at etableringen af en kontraktstyringsorganisation er i gang i Rigspolitiet. Kontraktstyringsorganisationen skal sikre en strategisk styring af Rigspolitiets indkøb, herunder også køb af konsulenter.

85. Rigsrevisionen finder, at virksomheder med et højt konsulentforbrug løbende bør vurdere, om de anvender konsulenter mest fordelagtigt, og at de derfor i højere grad bør indsamle relevante data om deres konsulentkøb. Det kan fx dreje sig om data, der viser, hvilke typer opgaver konsulenterne løser og til hvilken pris, og om kvaliteten af ydelserne er tilfredsstillende. En sådan samlet viden om virksomhedens konsulentkøb kan også medvirke til, at virksomheden kan tage mere strategiske beslutninger om, hvornår og til hvilke opgaver det er mest hensigtsmæssigt at anvende konsulenter i opgaveløsningen. Endelig giver en sådan samlet viden bedre mulighed for at udnytte stordriftsfordele.

Ministeriernes overblik over konsulentforbrug

86. 14 ministerier angiver i Rigsrevisionens spørgeskema, at de overordnet følger udviklingen i udgifterne til køb af konsulenter fra år til år. Det er lidt forskelligt, hvilke data ministerierne anvender til denne opfølgning. Nogle ministerier tager udgangspunkt i rapporteringerne til indkøbsdatabasen, mens andre bruger information fra deres egen finans- eller artskontoplan. Flere ministerier angiver, at indkøbskategorierne vedrørende konsulenter ikke er detaljerede nok og kun giver et overblik over volumen, men ikke specificerer konsulenttydelser tilstrækkeligt til, at de er styringsrelevante. Andre ministerier bruger dog indkøbsrapporteringen til analyser af potentialet for koncernfælles udbud og rammeaftaler samt til at få et overblik over konsulentforbrug fordelt på leverandører.

87. Rigsrevisionen finder, at ministerierne kan have nytte af mere præcis viden om konsulentforbruget på koncernniveau, selv om de konkrete køb foretages decentralt hos virksomhederne. Overblikket kan give de enkelte ministerier mulighed for at følge tendenserne og reagere, hvis der er behov for det. Det kan fx være, at flere virksomheder på et ministeriområde i stigende grad køber bestemte konsulenttydelser, der gør det relevant at overveje fælles indkøbsaftaler eller at overveje økonomien ved at ansætte medarbejdere med de fornødne kompetencer.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet arbejder på at udarbejde nøgletal, som bl.a. viser ministeriets konsulentforbrug fra år til år og forskelle i konsulentforbruget mellem ministeriets enheder. Ministeriet konstaterer dog, at der er udfordringer med at etablere et anvendeligt sammenligningsgrundlag mellem udgifterne til konsulenter fra år til år, hvorfor arbejdet med at udvikle nøgletal ikke er færdigt.

Finansministeriets behov for at følge statens brug af konsulenter

88. Finansministeriet har et mål om at skabe de bedst mulige rammer for en effektiv offentlig sektor, herunder bedre styring af de statslige institutioners økonomi. Moderniseringsstyrelsen har også et strategisk pejlemærke om at "skabe gennemsigtighed og prioritering i styringen i den offentlige sektor". Det skal ske ved, at Moderniseringsstyrelsen skal ændre styringskulturen i den offentlige sektor, så den er præget af et ledelsesmæssigt fokus på styringsrelevante, valide og aktuelle data samt gennemsigtighed, jf. "Styringsdokument for Moderniseringsstyrelsen 2014". Rigsrevisionen finder, at mere detaljeret viden om brugen af konsulenter i staten ligger godt i tråd med ovennævnte mål og strategiske pejlemærker, som Finansministeriet og Moderniseringsstyrelsen arbejder hen imod.

Finansministeriet har dog oplyst, at ministeriet efter deres vurdering ikke har et særskilt styringsansvar i forhold til statens udgifter til konsulenter, og at ministeriet heller ikke har et særskilt behov for at følge op på konsulentforbruget. Det er grundlæggende Finansministeriets opfattelse, at beslutningen om køb af konsulenttydelser skal ske ud fra en samlet vurdering af den enkelte virksomheds kompetencer og konkrete opgaver. Derfor skal beslutningen om køb af konsulenttydelser træffes i den enkelte virksomhed.

Rigsrevisionen er enig i, at beslutningen om de konkrete køb skal træffes i virksomhederne, men finder dog, at Finansministeriet bør bidrage til, at der kan tilvejebringes samlet og mere detaljeret viden om statens brug af konsulenter, da et solidt og retvisende datagrundlag er en forudsætning for at kunne effektivisere statens brug af konsulenter.

Dertil kommer, at der løbende har været stor politisk interesse for et overblik over, hvad staten bruger på konsulenter. Desuden udgør konsulentkøb en væsentlig del af statens samlede udgifter til køb af varer og tjenesteydelser. Konsulentkøb udgjorde alene på de 2 indkøbskategorier *konsulenttydelser (ej it)* og *it-konsulenter* ca. 3,6 mia. kr., svarende til ca. 12 % af statens samlede indkøb i 2013.

Endelig er beslutningen om brug af konsulenter også relateret til spørgsmål om statens brug af lønsum vs. driftsmidler, herunder hvor stor en del af statens opgaver der skal udbydes. Disse emner understøtter behovet for at kende ikke bare volumen af konsulentkøb i staten, men også, hvilke opgaver konsulenter løser for de statslige virksomheder.

Resultat

89. Virksomhederne og ressortministerierne har ikke detaljeret viden om deres brug af konsulenter. Rigsrevisionen finder, at virksomheder med et højt konsulentforbrug i højere grad bør indsamle relevante data om deres konsulentkøb som grundlag for strategiske beslutninger om, hvornår og til hvilke opgaver det er mest hensigtsmæssigt at anvende konsulenter i opgaveløsningen.

Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet bør overveje, om der i samarbejde med ressortministerierne kan tilvejebringes mere præcis og styringsrelevant information om statens brug af konsulenter, end der p.t. kan tilvejebringes via indkøbsrapporteringen. I den sammenhæng vil det være hensigtsmæssigt, hvis Finansministeriet i dialog med ressortministerierne definerer nogle mere entydige konsulentkategorier end dem, der p.t. er gældende i relation til indkøbsrapporteringen.

Rigsrevisionen, den 18. juni 2014

Lone Strøm

/Lene Schmidt

Bilag 1. Statsrevisorernes spørgsmål

Statsrevisorerne ønsker følgende belyst:

Udviklingen i konsulentforbruget og årsagerne hertil – overordnet i staten

- a) Hvor mange penge anvender staten på private konsulenter fordelt på konsulentkategorierne it og ej it, og hvilke forklaringer ligger bag udviklingen i konsulentforbruget?

Registreringen af konsulentindkøb på centralt niveau

- b) Rapporterer statslige virksomheder konsekvent til Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase, og er tallene i databasen retvisende?
- c) Er indrapporteringen om indkøb af private konsulenter tilstrækkelig til at kunne opnå et tilfredsstillende vidensniveau om statens årlige indkøb af private konsulenter?
- d) Hvordan har Finansministeriet fulgt op på ministeriets initiativer til reduktion af konsulentforbruget i staten, som blev udmeldt i 2012, herunder negative budgetreguleringer og krav om, at institutionerne udarbejdede handlingsplaner for effektivisering og prioritering af arbejdsopgaverne?

Indkøbet af konsulenter – baseret på cases/sager

- e) Er registreringer af konsulentindkøb tilstrækkelige og retvisende?
- f) Er der etableret hensigtsmæssige procedurer for konsulentindkøb, som sikrer omkostningsbevidste indkøb og overholdelse af regler og interne retningslinjer på området?
- g) Tager ministerierne skyldige økonomiske hensyn ved indkøb af konsulentydelse, dvs. indkøber ministerierne konsulentydelse efter gældende regler og interne retningslinjer, fx rammeaftaler og tærskelværdier for udbud?

Den konkrete anvendelse af konsulenter – baseret på cases/sager

- h) Hvornår og hvorfor anvendes konsulenter frem for fastansatte medarbejdere?
- i) Er der eksempler på uhensigtsmæssig brug af konsulenter, fx varetagelse af opgaver, som burde kunne varetages af fastansatte eller manglende hjemtagning af tilbud?

Bilag 2. Metode

Opgørelse over statens forbrug af konsulenter

Rigsrevisionen har opgjort udviklingen i statens brug af konsulenter på baggrund af dataudtræk fra Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase. Indkøbsdatabase indeholder information om statslige virksomheders køb af varer og tjenesteydelser. Alle statslige virksomheder, der er omfattet af det statslige indkøbscirkulære, er forpligtet til at rapportere deres indkøb til Moderniseringsstyrelsen. Rapporteringen sker ved, at virksomhederne kategoriserer deres indkøb på 74 fælles indkøbskategorier for varer og tjenesteydelser. Derudover er der mulighed for, at de enkelte virksomheder kan oprette institutionsspecifikke kategorier, hvorpå de kan rapportere køb, der udelukkende eller altovervejende anvendes af den pågældende virksomhed.

Indkøbsdatabase dækker ikke de køb, der foretages i virksomheder, som ikke er omfattet af Statens Indkøbsprogram, fx de statsfinansierede selvejende institutioner og Udenrigsministeriets udenrigstjeneste, køb relateret til anlægsprojekter og køb, der betales via de offentlige tilskudsordninger, som staten finansierer.

Rapporteringen til indkøbsdatabase er statisk, idet der ikke tages højde for ressortomlægninger, som er sket, efter et tal er godkendt af det indberettende ministerium.

Dataene fra Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase er opgjort i løbende priser. Da Rigsrevisionen har ønsket at undersøge udviklingen i statens brug af konsulenter korrigeret for løn- og prisudviklingen, har vi ved hjælp af det pris- og lønindeks, som Finansministeriet anvender ved fastprisberegninger, foretaget en pris- og lønregulering, så alle tal er opgjort i 2013-niveau. Det er denne regulering, vi refererer til, når vi skriver 2013-priser.

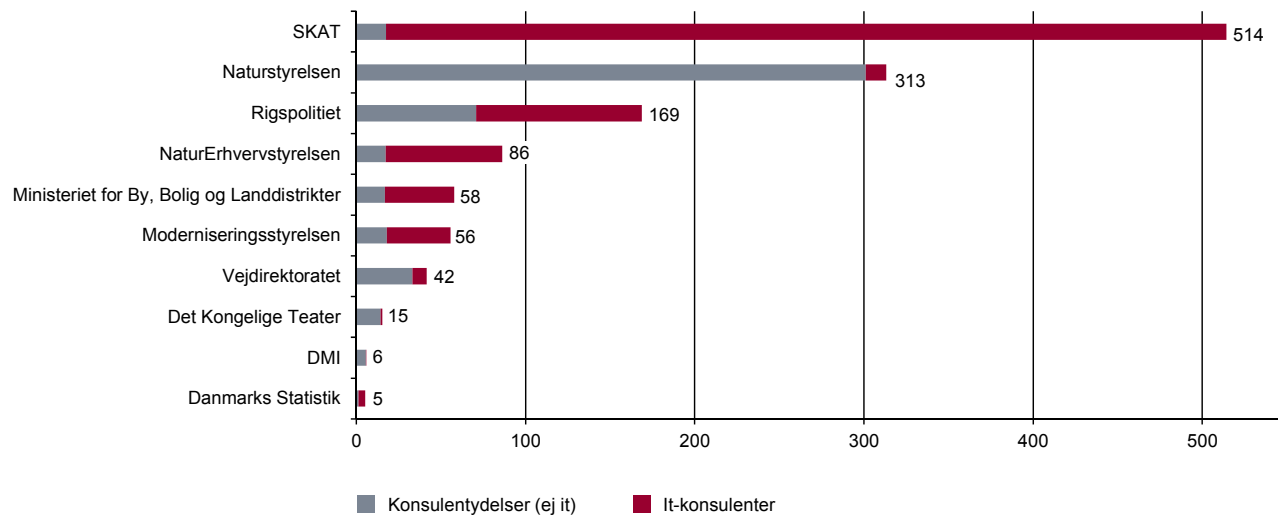
Sagsgennemgang

Rigsrevisionen har undersøgt 10 virksomheders håndtering af konkrete konsulentkøb.

De 10 virksomheder er valgt ud fra ministeriets forbrug af konsulenter, så der er udtaget virksomheder fra ministerier med et højt forbrug af konsulenter og ministerier med et mindre forbrug af konsulenter. Inden for de 10 udvalgte ministerier er derefter udvalgt virksomheder, som hovedsageligt køber it-konsulenttydelser, ministerier, som hovedsageligt køber konsulenttydelser, der ikke er it-relaterede, og ministerier, som både køber it-konsulenttydelser og konsulenttydelser, der ikke er it-relaterede.

Figur 1 viser virksomhedernes forbrug af konsulenter på indkøbskategorierne *konsulent-ydelser (ej it)* og *it-konsulenter*, som er rapporteret til Moderniseringsstyrelsen i 2013. Vi har taget udgangspunkt i disse 2 indkøbskategorier, da det er de kategorier, som Finansministeriet tager udgangspunkt i, når ministeriet oplyser om statens forbrug af konsulenter.

Figur 1. De 10 virksomheders forbrug af ydelser på kategorierne "Konsulent-ydelser (ej it)" og "It-konsulenter" i 2013 (Mio. kr.)



Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af data fra Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase.

Rigsrevisionen har udtaget en stikprøve på i alt 129 fakturerede beløb, som de 10 virksomheder havde registreret på indkøbskategorierne *konsulent-ydelser (ej it)* og *it-konsulenter*.

De 129 fakturaer vedrørte i alt 118 køb, da nogle fakturaer vedrørte samme kontrakt. 13 af disse køb viste sig ikke at være konsulentkøb, selv om de var registreret som sådanne, fx renovationsydelser, kurser og undervisning. Disse køb har vi valgt at tage ud af stikprøven. Købene indgår dog i vores besvarelse af Statsrevisorernes spørgsmål om virksomhedernes rapportering til Moderniseringsstyrelsen og i undersøgelsen af, om registreringerne er retvisende (kap. 3).

Andre køb hørte ikke til indkøbskategori *konsulent-ydelser (ej it)* (og de tilhørende frivillige underkategorier) eller *it-konsulenter*, men vedrørte ydelser, der dog stadig er konsulentkøb. I de tilfælde, hvor vi har vurderet, at ydelsen er en konsulentydelse, har vi medtaget købet i stikprøven, fx ydelser, der hører under indkøbskategorierne *it-driftsydelser* og *advokat*.

Samlet betyder det, at vi har gennemgået 105 konsulentkøb fordelt på 10 ministerområder (én virksomhed pr. ministerområde).

Spørgeskema

Rigsrevisionen har udsendt et spørgeskema til alle ressortministerier. Spørgeskemaundersøgelsen skulle bl.a. afdække ministeriernes organisering og styring af indkøb på koncernniveau samt rammerne for indkøb af konsulenter og anvendes til at belyse de enkelte departementers viden om det samlede forbrug af konsulenter på ministerområdet.

Spørgeskemaerne blev udsendt til alle 20 ministerier inden den seneste ressortomlægning, jf. kongelig resolution af 3. februar 2014.

I spørgeskemaet har Rigsrevisionen spurgt til en række forhold vedrørende konsulentkøb på koncernniveau og udbedt sig relevant dokumentation. Vi har gennemgået ministeriernes svar og – hvor det har været relevant – fulgt op med yderligere spørgsmål og anmodning om dokumentation. Spørgeskemaundersøgelsens emner er vist i boks 1.

BOKS 1. SPØRGESKEMAUNDERSØGELSENS EMNER

- Ministeriets strategi på koncernniveau for anvendelsen af konsulenter, og hvad strategien indeholder.
- Ministeriets retningslinjer for køb af konsulenter på koncernniveau, som kan understøtte hensigtsmæssige køb af konsulenter, og hvad disse indeholder.
- Ministeriets centrale indkøbsfunktion på koncernniveau, og i hvilket omfang indkøbsfunktionen rådgiver om konsulentkøb.
- Ministeriets eventuelle koncernfælles rammeaftaler vedrørende konsulentkøb.
- Om ministeriet anvender de frivillige SKI-aftaler.
- Ministeriets erfaringsopsamling vedrørende brug af konsulenter.
- Om ministeriets rapportering til Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase giver et retvisende billede af, hvilke konsulenttydelser ministeriet køber, herunder om det er alle virksomheder, der skal rapportere til indkøbsdatabase.
- Ministeriets anvendelse af oplysningerne om konsulentkøb i Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase og ministeriets opfølgning på de samlede forbrug.
- Ministeriets overblik over kontrakter vedrørende konsulentkøb.
- Ministeriets overblik over opgaver, som Folketinget eller andre opdragsgivere har ønsket, at eksterne konsulenter skal løse.

Bilag 3. Ordliste

Annoncering	Tilbudsloven indeholder en pligt for offentlige myndigheder til at annoncere indkøb af varer og tjenesteydelser mellem 500.000 kr. og EU's tærskelværdi. Annonceringspligten indebærer, at myndigheden som minimum offentliggør en annonce, der indeholder en beskrivelse af opgaven, tildelingskriterier (ikke krav om vægtning eller prioritering), eventuelle krav til tilbudsgiveren, kontaktperson og tidsfrist.
EU's udbudsdirektiv	Udbudsdirektivet indeholder regler om, hvordan en ordregiver skal gå frem, når ordregiveren vil indgå kontrakt om køb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejder. Reglerne i udbudsdirektivet betyder overordnet set, at ordregiver – forud for indgåelse af kontrakter om varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejder – som udgangspunkt har pligt til at udbyde kontrakten, når kontraktens værdi overstiger en nærmere angivet tærskelværdi. Udbudspligten skal styrke konkurrencen om offentlige kontrakter og varetage EU's indre marked og reglerne om fri bevægelighed for bl.a. varer og tjenesteydelser.
Fællesstatslige indkøbsaftaler	En række aftaler, som statslige myndigheder er forpligtet til at benytte, når de køber de produkter og ydelser, der er dækket af disse koordinerede statslige aftaler. Målsætningen med de statslige indkøbsaftaler er at effektivisere statens indkøb. Det sker ved at standardisere, koordinere og forpligte de statslige institutioners indkøb. De statslige virksomheder er i henhold til cirkulære om indkøb i staten forpligtet til at benytte de fællesstatslige indkøbsaftaler.
Indkøbskategorier	Registrering af virksomhedernes indkøb skal ske på baggrund af de fællesstatslige indkøbskategorier, som Moderniseringsstyrelsen har defineret. Der er p.t. 74 forskellige indkøbskategorier for varer og tjenesteydelser, og der er i Moderniseringsstyrelsens oversigt over kategorierne givet en række eksempler på indkøb inden for hver kategori. Virksomhedernes registrering af indkøb til Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase sker ved, at virksomhederne påfører alle deres indkøb den indkøbskategori, der bedst beskriver varens eller tjenesteydelsens art.
Kammeradvokaten	Kammeradvokaten er statens advokat. Kammeradvokaten varetager statens behov for advokatbistand inden for alle retsområder undtagen statens advokatundersøgelser og inkasso.
Klagenævnet for Udbud	Et uafhængigt klagenævn, hvis hovedopgave er at tage stilling til, om de offentlige ordregivere har overtrådt udbudsdirektivet eller tilbudsloven. Klagenævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, men nævnets afgørelser kan indbringes for domstolene.
Koncernniveau	Hele ministeriets ressortområde.
Konsulent	En ekstern person med særlige kompetencer, som en virksomhed køber til at udføre en specifik opgave.
Lov om tillægsbevilling	Indeholder ændringer af bevillinger efter finanslovens vedtagelse.
Lønsumsloft	Fra den 1. januar 2007 har alle statslige virksomheder været omfattet af et lønsumsloft, hvor forbruget af løn begrænses af et lønsumsloft. Lønsumsloftet kan overskrides, hvis virksomheden i tidligere år har haft overskud på lønsummen. Der skal i årsrapporten redegøres for overholdelsen af lønsumsloftet.
Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase	Alle virksomheder, der er omfattet af Statens Indkøbsprogram, skal indberette deres indkøb til Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase. Formålet med indkøbsdatabasen er ifølge Moderniseringsstyrelsen at understøtte effektiviseringen af det offentlige indkøb og skabe grundlag for at indgå forpligtende fællesstatslige indkøbsaftaler. Virksomhedernes indberetninger til Moderniseringsstyrelsen skal dermed danne grundlag for, at styrelsen kan identificere områder, der har tilstrækkelig volumen til at forberede udbud af nye fællesstatslige indkøbsaftaler, og at styrelsen kan følge op på, om statslige institutioner bruger aftalerne.

Myndighedsopgaver	Opgaver, der består i at regulere borgerens retsforhold, typisk i form af meddelelse af forbud, påbud og tilladelser. Også når myndigheden udarbejder generelle retsakter, fx regulativer og planer, der vedrører alle borgere, er der tale om myndighedsopgaver. Fx er afgørelser om kontanthjælp, udstedelse af byggetilladelser og meddelelse af forbud, påbud og tilladelser på miljøområdet eksempler på myndighedsopgaver.
Rammeaftale	En aftale indgået mellem én eller flere ordregivende myndigheder og én eller flere økonomiske aktører med det formål at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås i løbet af en given periode, især med hensyn til pris og i givet fald påtænkte mængder. Når selve rammeaftalen har været sendt i udbud, kan de konkrete aftaler indgås uden et nyt udbud – også selv om kontraktværdien af den konkrete aftale er over tærskelværdien. Den udbudte rammeaftale indebærer ikke en endelig forpligtelse til at aftage bestemte mængder på bestemte tidspunkter.
Rammestyringsprincip	Rammen er et samlet beløb, som tildeles uden at stille krav om en bestemt fordeling af beløbet på de forskellige udgiftsposter. Den samlede ramme for de ministerfordelte udgifter opdeles i rammer for de enkelte ministerområder. Inden for ministerområdet foretager ressortministeriet en fordeling af rammerne på styrelser, institutioner mv., der har til opgave at udarbejde et budget inden for den tildelte ramme.
Retningslinjer for anvendelse af konsulenter	Regelsæt, der beskriver, hvordan konsulentkøbet skal gennemføres i praksis.
Statsfinansieret selvejende institution	En institution, der har en vis grad af selveje. Statsfinansierede selvejende institutioner er oprettet og organiseret på forskellige måder, og indholdet af begrebet varierer fra retsområde til retsområde.
SKI (Statens og Kommunernes Indkøbs Service)	En indkøbsorganisation, som gennemfører EU-udbud på vegne af stat og kommuner. Formålet er at sikre mængderabatter på de mest almindelige varer og ydelser til det offentlige.
SKI-aftaler	I modsætning til de statslige aftaler er hovedparten af SKI's aftaler frivillige at benytte for offentlige institutioner (kommuner, regioner samt statslige og selvejende institutioner) og offentligt ejede virksomheder.
Statens Indkøbsprogram	Statens Indkøbsprogram varetages af Statens Indkøb. Indkøbsprogrammets formål er at understøtte og forankre en effektivisering af det statslige indkøb. Indkøbsprogrammet omfatter både egentlige statsinstitutioner og en række selvejende institutioner, der modtager tilskud fra staten.
Statens Koncernsystem (SKS)	Et konsoliderings- og rapporteringssystem, der indsamler regnskabsdata fra alle statslige institutioner. Ud fra disse data opstilles det officielle statsregnskab og øvrige officielle regnskaber i staten.
Strategi for anvendelse af konsulenter	Virksomhedens generelle overvejelser eller analyser af, hvordan virksomheden strategisk anvender konsulenter hensigtsmæssigt, fx ud fra forhold som kompetencebehov, opgavetype og virksomhedens kapacitet.
Tilbudsloven	Tilbudsloven regulerer indkøb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejder, hvor kontraktværdien er under EU's tærskelværdi. Tilbudsloven indeholder en pligt for offentlige myndigheder til at annoncere indkøb af varer og tjenesteydelser mellem 500.000 kr. og EU's tærskelværdi.
Virksomhed	Begrebet virksomhed bruges i denne beretning om forvaltningsenhederne på et ministerområde, fx myndigheder, institutioner, styrelser og departementer.