

7. marts 2017

KONCERNSTYRING
KONCERNØKONOMI

Tiltag til at sikre overholdelse af udbudsreglerne

Rigspolitiet har i den senere tid været involveret i en række sager omhandlende manglende overholdelse af udbudsreglerne i forbindelse med især indkøb af konsulentydelse og driftsydelse til politiets IT-systemer.

Justitsministeren har i det lys bedt Rigspolitiet om at skabe fuld klarhed over, hvad der er foregået og tage de nødvendige tiltag til at sikre, at der fremover ikke kan rejses nogen tvivl om, at politiet overholder reglerne.

Indkøb af konsulentydelse udgør ca. 8 pct. af politiets samlede indkøb i 2016. Baseret på Rigspolitiets egen gennemgang står det nu klart, at politiet i væsentligt omfang ved indkøb af konsulentydelse ikke har overholdt udbudsreglerne.

Rigspolitiets gennemgang af udgifter til konsulentydelse i perioden 1. januar 2015 til 30. september 2016 viser, at for blot 38 pct. af de undersøgte udgifter er udbudsreglerne blevet overholdt. For 41 pct. af de undersøgte udgifters vedkommende er udbudsreglerne ikke blevet overholdt. Derudover er der for 10 pct. af udgifternes vedkommende behov for en nærmere juridisk gennemgang af konsulentydelsens indhold for at fastslå, om de overholder udbudsreglerne. Endelig har det for 11 pct. af de undersøgte udgifter på grund af manglende dokumentation ikke umiddelbart været muligt at vurdere, hvorvidt de er afholdt i overensstemmelse med udbudsreglerne. Disse udgifter vedrører især IT-konsulentydelse til kendte IT-systemer, men hvor det i forbindelse med undersøgelsen ikke har været muligt at koble konteringer med eksisterende kontrakter eller at fremfinde kontrakterne. Det vurderes således ikke, at der er tale om manglende ydelse, men snarere om upræcise konteringstekster samt mangelfuld journaliserings- og dokumentationsdisciplin.

Nye interne regler og kontrolprocedurer vedrørende indkøb af konsulenter blev indført i juni 2014 for at øge sikkerheden for overholdelse af udbudsreglerne. Det må konstateres, at reglerne mod forventning ikke har haft den nødvendige effekt.

Indkøb af andre varer og tjenesteydelse dækker ca. 92 pct. af politiets indkøb. Mange af disse indkøb er sket gennem egne udbud eller fællesoffentlige aftaler, men der er dog også hér klare indikationer på, at der er problemer med overholdelse af udbudsreglerne.



En helt grundlæggende forudsætning for fremadrettet at få et velstyret indkøbsområde, der overholder udbudsreglerne, er først og fremmest, at der er et fuldstændigt og veldokumenteret overblik over alt, hvad der bliver købt ind i politiet.

Der vil derfor blive gennemført en grundig ekstern undersøgelse af det samlede indkøbsområde i politiet. Undersøgelsen vil blive gennemført af et uafhængigt revisionsselskab og vil omfatte en kortlægning af politiets samlede igangværende indkøb, så der skabes det fulde overblik over, hvor der er behov for at gennemføre påkrævede udbud.

I forbindelse med Rigspolitiets gennemgang af konsulentydelse, er der ikke fundet tegn på, at indkøbene er sket som "vennetjenester" eller lignende. Den eksterne undersøgelse af hele indkøbsområdet vil dog særskilt skulle vurdere, om der er tegn på sådanne uregelmæssigheder i de seneste 5 års indkøb¹. Samtidig vil de konsulentudgifter, hvor dokumentationen mangler, blive underkastet en yderligere gennemgang.

Undersøgelsen skal desuden levere en vurdering af politiets indkøbsorganisation, de interne forretningsgange og dokumentationspraksis på indkøbsområdet. Dette indbefatter dermed også en vurdering af nye og allerede iværksatte tiltag, herunder om de i tilstrækkelig grad afspejler bedste praksis på området, eller om der er behov for yderligere tiltag på både kortere og længere sigt.

Samlet skal undersøgelsen således give et helt og fyldestgørende billede af udbudsdækningen i politiet samt anbefalinger til fremadrettede tiltag. Undersøgelsen skal være afsluttet inden udgangen af 2017.

Udover den eksterne undersøgelse iværksættes en række andre tiltag, som skal sikre fuld overholdelse af udbudsreglerne, og som vil blive forankret på øverste ledelsesniveau i politiets organisation.

Baggrund

I december 2015 bragte magasinet "Computerworld" en artikel om, at drift og vedligehold af en række af Rigspolitiets ældre IT-systemer hos CSC ikke havde været konkurrenceudsat i en længere årrække.² Der er tale om de såkaldte legacy-systemer, der er ældre IT-løsninger, som er baseret på forældede styresystemer, programmeringssprog og applikationer.

I sommeren 2016 var Rigspolitiet ligeledes genstand for presseomtale i dagbladet BT, der rettede kritik mod en række konkrete indkøb af ydelser hos to konsu-

¹ De 5 år svarer til den periode statslige institutioner i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 70 af 27. januar 2011 om statens regnskabsvæsen er forpligtiget til at opbevare regnskabsmateriale.

² Rigsrevisionen behandlede sagen i sin beretning nr. 8/2016 om statens udbud af it-drift og vedligeholdelse.

lents virksomheder i perioden 2011 og frem. I et svar til Folketingets Retsudvalg den 1. juli 2016³ blev det oplyst, at den ansvarlige chef var blevet anmodet om en redegørelse, og at denne ville blive valideret af Kammeradvokaten. Det blev ligeledes oplyst, at Rigspolitiets interne regler og kontrolprocedurer for indkøb af konsulentydelse var blevet strammet op i juni 2014.⁴

Rigspolitiets afdeling for Koncernservice afgav sin redegørelse for forløbet den 25. juli 2016. Denne blev efterfølgende gennemgået af Kammeradvokaten i et notat af 25. august 2016. Kammeradvokatens gennemgang af Rigspolitiets redegørelse viste, at kontrakter indgået indtil indførelse af Rigspolitiets retningslinjer for indkøb af konsulentydelse i 2014 ikke havde overholdt udbudsreglerne, at der var sket forudbetaling af ydelser i strid med budgetvejledningen, samt at der var en række dokumentationsudfordringer. Kammeradvokaten konstaterede også, at de kontrakter, der blev indgået med de to konsulentvirksomheder efter indførelsen af retningslinjerne i 2014, i alt væsentligt var indgået i overensstemmelse med udbudsreglerne.

I Rigspolitiets opfølgning af 29. september 2016 på Koncernservices rapport og Kammeradvokatens gennemgang fremgik det, at den foreløbige vurdering var, at retningslinjerne for konsulentindkøb fra 2014 havde medført væsentlig større sikkerhed for overholdelse af udbudsreglerne. Det blev samtidig oplyst, at man havde iværksat en undersøgelse af, om retningslinjerne fra 2014 virkede efter hensigten. Det var således ikke forventningen, at undersøgelsen ville afdække større problemer med overholdelse af udbudsreglerne.

Rigspolitiet har i forlængelse af drøftelser om udbudsreglerne i Justitsministeriets Toplederforum og som opfølgning på Kammeradvokatens gennemgang påbegyndt udarbejdelsen af en indkøbspolitik og har samtidig indskærpet, at udbudsreglerne skal overholdes og at der forud for alle indkøb skal indhentes rådgivning i Rigspolitiets Koncernindkøb. Inden for rammerne af "god adfærd i det offentlige" er ikke mindst reglerne om modtagelse af gaver og andre fordele blevet indskærpet.

I lyset af den fortsatte presseomtale af især Rigspolitiets indkøb af konsulentydelse bad justitsministeren den 14. januar 2017 Rigspolitiet om at skabe fuld klarhed over, hvad der var foregået og tage de nødvendige tiltag til at sikre, at der fremover ikke kunne rejses nogen tvivl om, at politiet overholder reglerne.

Rigspolitiets controllersektion har nu afsluttet undersøgelsen af politiets indkøb af konsulentydelse. Undersøgelsen fokuserer på indkøb i perioden 1. januar 2015 til 30. september 2016, hvor retningslinjerne for konsulentindkøb var trådt i kraft

³ Svar på spørgsmål nr. 754 (Alm. del) stillet den 28. juni 2016.

⁴ Rigspolitiet udarbejdede disse retningslinjer som opfølgning på Statsrevisorernes beretning nr. 20/2013 om statens brug af konsulenter.

(bilag 1). Der er gennemgået ca. 240 kontrakter på konsulentindkøb til en samlet værdi af i alt 273 mio. kr. Desværre viser undersøgelsen et billede, der afviger betydeligt fra forventningen om, at der med reglerne fra 2014 var skabt større sikkerhed for overholdelse af udbudsreglerne. Det kan således konstateres, at politiet i den undersøgte periode i væsentligt omfang ikke har overholdt de udbudsretlige regler ved indkøb af konsulentydelse og dermed heller ikke har fulgt egne retningslinjer for indkøb af konsulentydelse. Der er i forbindelse med gennemgangen af undersøgelsens materiale ikke fundet tegn på, at indkøb af konsulentydelse er sket som "vennetjenester" eller lignende.

Således vurderes, at for blot 38 pct. af de undersøgte udgifter er udbudsreglerne blevet overholdt. For 41 pct. af de undersøgte udgifters vedkommende er udbudsreglerne ikke blevet overholdt. Af disse vedrører ca. 1/3 konsulentydelse relateret til legacy-systemerne, hvor Rigspolitiet nu har igangsat en udbudsproces. Udover legacy-systemerne knytter udfordringerne med manglende overholdelse af udbudsreglerne sig især til gennemførelse af projekter, hvor udgifterne til konsulentydelse viste sig større end forudsat ved kontraktindgåelse samt manglende afholdelse af miniudbud ved indkøb af konsulentydelse på rammeaftaler.

For 10 pct. af udgifternes vedkommende er der behov for en nærmere juridisk gennemgang af konsulentydelse indhold for at fastslå, om de overholder udbudsreglerne. Endelig har det for 11 pct. af de undersøgte udgifter på grund af manglende dokumentation ikke umiddelbart været muligt at vurdere, hvorvidt de er afholdt i overensstemmelse med udbudsreglerne. Disse udgifter vedrører især IT-konsulentydelse til kendte IT-systemer, men hvor det i forbindelse med undersøgelsen ikke har været muligt at koble konteringer med eksisterende kontrakter eller at fremfinde kontrakterne. Det vurderes således ikke, at der er tale om manglende ydelse, men snarere om upræcise konteringstekster samt mangelfuld journaliserings- og dokumentationsdisciplin.

Sideløbende med færdiggørelsen af undersøgelsen af konsulentydelse er der igangsat et arbejde med at afdække forholdene på andre indkøbsområder end konsulentområdet. Mange af disse indkøb er sket gennem statens indkøbsaftaler og SKI-aftaler samt gennem egne udbud på en række områder som eksempelvis Facility Management, pas- og kørekortproduktion, køretøjer samt ANPG (automatisk nummerpladegenkendelse). Der er dog også blevet afdækket en del problemer vedrørende manglende udbud på eksempelvis tolkeydelse, værkstedsydelse, opbygning af køretøjer og politiudrustning, herunder blandt andet beskyttelsesveste.

Konkrete tiltag

Samlet tegner der sig et billede af markante fejl i politiets håndtering af indkøb.

Det står klart, at udfordringen på indkøbsområdet ikke kun begrænser sig til indkøb af konsulentydelse, og at der er behov for meget håndfaste tiltag for at sikre,

at udbudsreglerne efterleves på alle indkøb foretaget i politiet. Derfor gennemføres en række tiltag i politiet, der skal sikre fuld overholdelse af udbudsreglerne. Tiltagene vil blive forankret på øverste ledelsesniveau i politiets organisation.

Tiltag 1. Ekstern undersøgelse af indkøbsområdet

Der vil blive gennemført en grundig ekstern undersøgelse af det samlede indkøbsområde i politiet. Undersøgelsen vil blive gennemført af et uafhængigt revisionselskab og vil omfatte en kortlægning af politiets samlede igangværende indkøb, så der skabes det fulde overblik over, hvor der er behov for at gennemføre påkrævede udbud.

I forbindelse med Rigspolitiets gennemgang af konsulentydelse, er der ikke fundet tegn på, at indkøbene er sket som "vennetjenester" eller lignende. Den eksterne undersøgelse af hele indkøbsområdet vil dog særskilt skulle vurdere, om der er tegn på sådanne uregelmæssigheder i de seneste 5 års indkøb. Samtidig vil de konsulentudgifter, hvor dokumentationen mangler, blive underkastet en yderligere gennemgang.

Undersøgelsen skal desuden levere en vurdering af politiets indkøbsorganisation, de interne forretningsgange og dokumentationspraksis på indkøbsområdet. Dette indbefatter dermed også en vurdering af nye og allerede iværksatte tiltag, herunder om de i tilstrækkelig grad afspejler bedste praksis på området, eller om der er behov for yderligere tiltag på både kortere og længere sigt.

Undersøgelsen skal være afsluttet inden udgangen af 2017.

Tiltag 2. Konkret gennemførelse af udbud på områder uden udbudsdekning

Da Rigspolitiets indkøb, særligt på IT-, politiudrustnings- og køretøjsområdet, er karakteriseret af komplekse varer og ydelser, vil det tage tid at nå helt i mål med at få gennemført alle påkrævede udbud. Derfor er det helt afgørende, at der sideløbende med den eksterne gennemgang fortsat er fremdrift i den igangværende indsats med hurtigst muligt at sikre konkurrenceudsættelse af politiets indkøb.

Der blev i foråret 2016 igangsat et arbejde med at udbyde Rigspolitiets systemportefølje hos CSC (legacy-systemerne) samt en række andre IT-systemer. Initiativet er organiseret i to projektspor.

Spor 1 skal sikre, at der inden udgangen af 2017 er gennemført udbud af systemporteføljen hos CSC. Udbudsbekendtgørelsen blev udsendt den 31. januar 2017, og der forventes at kunne skrives kontrakt på den fremtidige udvikling, drift og vedligehold af disse systemer primo januar 2018.

Spor 2 dækker konkurrenceudsættelsen af udvikling, drift og vedligehold af øvrige ikke-udbudte IT-systemer, herunder blandt andet Alarm 112 og IT-løsningerne

til vagtcentralerne. Systemerne vil blive konkurrenceudsat i flere udbudsbølger, hvilket skal sikre, at de mest veldokumenterede systemer udbydes først, mens der sideløbende arbejdes på at skabe den nødvendige dokumentation for de resterende systemer. Den første udbudsbølge vil blive igangsat i løbet af 2017, mens de resterende bølger igangsættes og gennemføres efterfølgende.

I december 2016 iværksatte Rigspolitiet derudover projekt *fremtidens udbudsmodel*, der skal sikre fuld udbudsdækning på de indkøbsområder, der ikke er dækket af ovenstående spor 1 og 2. Projektet skal kortlægge de indkøb, der skal i udbud, udarbejde konkrete udbudsplaner og dernæst gennemføre disse i en række udbudsbølger. Der er allerede i et fast track forløb iværksat udbudsforberedende arbejde på blandt andet værktøjsudrustning, politiudrustning, herunder beskyttelsesveste, og politiets SAP-system.

I det omfang indkøbsaftaler er indgået i strid med udbudsreglerne, vil disse blive opsagt hurtigst muligt med henblik på udbud af nye aftaler i overensstemmelse med udbudsreglerne. På visse forretningskritiske områder kan det dog være nødvendigt at fortsætte ikke-udbudte indkøbsaftaler med de eksisterende leverandører i en periode. Det vil i givet fald skulle dokumenteres, hvorfor indkøbet vurderes så kritisk, at det ikke kan indstilles, indtil en korrekt udbudt indkøbsaftale er indgået. Blandt de kritiske indkøbsområder er eksempelvis politiudrustning, kriminalteknisk udstyr, værktøjsudrustning og kritiske IT-systemer, så som Alarm 112.

Tiltag 3. Styrket koncernindkøb og kompetenceløft

Det er nødvendigt med en væsentlig styrkelse af Rigspolitiets Koncernindkøb. Dette vil på den korte bane ske gennem midlertidig ekstern assistance sideløbende med, at der igangsættes rekruttering af flere medarbejdere med udbuds-kompetencer.

Koncernindkøb vil løbende afrapportere til Rigspolitiets direktion og koncernledelse om fremskridt med at få politiets indkøb bragt i overensstemmelse med udbudsreglerne. Der vil endvidere blive udarbejdet en årlig redegørelse til direktionen om den samlede status på indkøbsområdet, hvori der også vil indgå overvejelser om mulighederne for at mindske politiets afhængighed af konsulenter.

Der vil blive udarbejdet en indkøbspolitik for politiets organisation, der sætter de udbudsretlige og kommercielle rammer for indkøb på tværs af Rigspolitiets områder, politikredsene og PET. Det vil være en del af indkøbspolitikken, at der skal udarbejdes en plan for den løbende gennemførelse af udbud på indkøbsområder af driftsmæssig karakter.

Leders og medarbejders generelle indsigt i udbudsområdet skal desuden styrkes ved en særlig informations- og uddannelsesindsats. Der vil derfor blive udarbejdet uddannelses- og informationsmateriale på udbudsområdet, der særligt

målrettes ledere, der sidder med ansvaret for større indkøbsanskaffelser, samt relevante medarbejdere der til dagligt beskæftiger sig med indkøbsaftaler. Materialet vil indgå i en række obligatoriske uddannelsesforløb for disse medarbejdergrupper.

Tiltag 4. Styrket controllingindsats

Der etableres en ny enhed for tilsyn og controlling, som får direkte reference til Rigspolitiets direktion.

Enheden skal styrke den samlede tilsynsindsats ved dels at sætte rammer og krav for Rigspolitiets tilsyn, dels at styrke politiets generelle finansielle og forvaltningsmæssige controlling ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko. Enheden skal samtidig understøtte en løbende erfaringsudveksling i Rigspolitiet, PET og politikredsene, herunder sikre, at der etableres bedste praksis for kontrol og processer i hele politiet.

Enheden skal have særskilt fokus på indkøbsområdet. Dette indebærer blandt andet, at:

- Der iværksættes løbende central controlling af forvaltningen af indkøbsområdet i hele politiet. Der afrapporteres kvartalsvist herom til Rigspolitiets direktion.
- Der etableres et fast koncept for egenkontrol af forvaltningen af indkøbsområdet i Rigspolitiet, PET og politikredsene. Konceptet skal fastsætte en række obligatoriske krav til egenkontrol af blandt andet overholdelse af udbudsregler, overholdelse af interne retningslinjer samt dokumentations- og konteringspraksis.

Tiltag 5. Indkøbsproces med stærk ledelsesmæssig forankring

Det ledelsesmæssige fokus på indkøbsområdet vil blive styrket. Indgåelse af nye indkøbsaftaler, der overstiger 100.000 kr. ekskl. moms, skal derfor fremover ske gennem skriftlig godkendelse ved den ansvarlige direktør i Rigspolitiet, PET eller politikredsene. Direktørens beslutning skal altid understøttes af en udbudsfaglig vurdering fra Rigspolitiets Koncernindkøb. De konkrete indkøb på aftalerne følger politiets almindelige disponeringsregler.

Reglerne træder i kraft med omgående virkning.

For indkøb af konsulenter har der, som ovenfor anført, eksisteret særlige retningslinjer siden juni 2014. Overholdelsen af disse retningslinjer vil blive indskærpet.

Retningslinjerne vil ligeledes blive opdateret, så der sikres fokus på problemstillingen vedrørende dokumentation for anvendelse af konsulenter og på spørgsmålet om sammenhængende ydelser. Der etableres desuden standardiserede processer, der skal understøtte den praktiske anvendelse af retningslinjerne i politiet.

Side 8

Tiltag 6. Styrket aftalestyring og opfølgning

For fremadrettet at sikre overholdelse af de udbudsretlige regler efter aftaleindgåelse og i kontraktens løbetid udvikles og implementeres ensartede procedurer for opfølgning på og styring af indkøbsaftaler i politiet. Det skal især sikres, at der altid tilvejebringes dokumentation for aftalte ændringer i kontrakterne, og at der føres kontrol med, at indkøb holdes inden for de fastsatte økonomiske rammer i kontrakterne.

Opfølgningsprocedurerne vil blive systemunderstøttet, så registreringer i økonomisystemet (fakturaer) kobles til en entydig identifikation af det relevante kontraktgrundlag.

Et første skridt er, at alle indkøbsaftaler til en værdi af over 100.000 kr. ekskl. moms fremadrettet, og med øjeblikkelig virkning, skal registreres i den eksisterende kontraktdatabase i Rigspolitiets Koncernindkøb. Alle ændringer til eksisterende indkøbsaftaler skal samtidig indgås på et skriftligt grundlag, der journaliseres og løbende ajourføres i kontraktbasen.