

Den 7. marts 2017

KONCERNSTYRING
Koncernøkonomi
Økonomicenter

Analyse af politiets indkøb af konsulentydelse

Indhold

1. Indledning.....	2
2. Konklusion.....	4
3. Gennemgang af analysen.....	7
3.1. Hvor stort er politiets indkøb af konsulentydelse?.....	7
3.2. Overholder politiets indkøb af konsulentydelse gældende regler?.....	9
3.2.1. Er konsulentudgifterne afholdt på baggrund af gyldige kontrakter?.....	9
3.2.2. Overholder politiet udbudsreglerne ved kontraktindgåelse?.....	10
3.2.2.1. Overskridelse af tærskelværdierne for udbud.....	13
3.2.2.2. Overskridelse af tærskelværdierne for annoncering.....	14
3.2.2.3. Sammenhængende ydelser.....	15
3.3. Overholder politiet de interne retningslinjer?.....	18
Appendiks: Analysedesign.....	19
Bilag 1 Retningslinjer for indkøb af konsulentydelse.....	21



1. Indledning

Side 2

Rigspolitiets controllersektion har gennemført en analyse af politiets indkøb af konsulentydelse for at undersøge, om politiets indkøb af konsulenter følger gældende regler og retningslinjer, herunder om politiets egne retningslinjer for indkøb af konsulentydelse fra juni 2014 (bilag 1) har virket efter hensigten.

Politiets indkøb af konsulentydelse har i perioden 2011 – 2016 udgjort ca. 200 mio. kr. årligt. Politiet anvender konsulentydelse til at løse en række forskelligartede opgaver, som for eksempel videreudvikling af eksisterende IT-systemer, større forretningsanalyser samt større IT-udviklingsprojekter ("automatisk trafikkontrol" og "automatisk nummerpladegenkendelse".)

Rigspolitiet har haft betydelige udgifter til IT-konsulentydelse, der vedrører de såkaldte legacy-systemer¹, der historisk ikke har været udbudt. Rigspolitiet har igangsat en proces, der skal sikre, at disse ydelse bliver udbudt². Disse konsulentydelse er inkluderet i denne analyse og har stor økonomisk volumen - ca. 35 mio. kr.³ De indgår derfor med relativt stor vægt i analysens konklusioner.

Analysen omfatter indkøb af konsulentydelse i perioden 1. januar 2015 – 30. september 2016 og medtager alle konsulentindkøb i politiet over 500.000 kr. pr. leverandør. Analysen omfatter således ca. 240 kontrakter på konsulentindkøb for i alt 273 mio. kr. svarende til 87 pct. af politiets samlede indkøb af konsulentydelse i perioden. Analysen omfatter endvidere en samlet status frem til september 2016 på de konsulentindkøb, der har været genstand for presseomtale i dagbladet BT.

¹ Større ældre IT-løsninger, der er baseret på ældre styresystemer, programmeringssprog og applikationer.

² Problematikken med Legacy-systemerne er behandlet i Rigsrevisionens beretning om "Statens udbud af it-drift og -vedligeholdelse", (december 2016)

³ De samlede udgifter til legacy-systemerne udgør ud over konsulentydelse også udgifter til bl.a. drift og vedligehold.



Formålet med analysen er:

- At undersøge i hvilket omfang politiet benytter sig af eksterne konsulenter.
- At kontrollere om politiets indkøb af konsulentydelse overholder udbudsreglerne.
- At undersøge om konsulentindkøbene er tilstrækkeligt dokumenteret.
- At kontrollere om kontrakter indgået efter den 1. januar 2015 overholder politiets interne retningslinjer for indkøb af konsulentydelse.

Side 3

Der må ikke herske tvivl om, at politiet skal overholde gældende lovgivning. Kriterierne for vurderingerne i analysen er derfor:

- At indkøb af konsulentydelse er foretaget i overensstemmelse med udbudsreglerne.
- At de interne retningslinjer er fulgt ved indkøb af konsulentydelse.
- At indkøb af konsulentydelse er fuldt dokumenteret.



2. Konklusion

Hovedkonklusionen er, at politiet i den undersøgte periode i væsentligt omfang ikke har overholdt udbudsreglerne ved indkøb af konsulentydelse. Analysen viser desuden, at politiet har haft en mangelfuld dokumentations- og journaliseringspraksis, og at politiet ikke i tilstrækkeligt omfang har fulgt de interne retningslinjer for indgåelse af konsulentindkøb.

På den baggrund må det konkluderes, at de interne retningslinjer, der blev indført i 2014, ikke har været nok til at sikre, at politiets indkøb af konsulenter efterfølgende har levet op til udbudsreglerne.

Konklusionen er baseret på følgende delkonklusioner:

Delkonklusion 1 - Overholder politiets indkøb af konsulentydelse gældende regler?

Det er i analysen blevet undersøgt, om politiets indkøb af konsulentydelse overholder udbudsreglerne.

Analysen viser:

- At blot 38 pct. af de undersøgte udgifter til konsulentydelse i perioden vurderes at være afholdt på grundlag af kontrakter, der overholder udbudsreglerne.
- At i alt 41 pct. af de undersøgte udgifter til konsulentydelse vurderes ikke at overholde udbudsreglerne. Af disse vedrører ca. 1/3 konsulentydelse vedrørende legacy-systemerne, for hvilke Rigspolitiet har igangsat en udbudsproces.
- At der for 10 pct. af udgifternes vedkommende er behov for en nærmere juridisk gennemgang af konsulentydelse indhold for at fastslå, om de overholder udbudsreglerne.
- At det for 11 pct. af de undersøgte udgifter ikke har været muligt at vurdere, hvorvidt udgiften er afholdt i overensstemmelse med de udbudsretlige regler grundet manglende dokumentation. 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 (jf. også delkonklusion 3 nedenfor).
- At særligt udbudspligten ved indkøb af konsulentydelse, der overstiger EU's tærskelværdi for udbud, ikke er blevet overholdt. Udfordringerne har vist sig særligt at relatere sig til konsulentydelse vedrørende drift af større, ældre it-løsninger (legacy-systemer) samt manglende udbud ved projekter, hvor udgifterne til konsulentydelse viser sig større end forudsat ved kontraktindgåelsen. Endelig er der også problemer med manglende afholdelse af miniudbud ved indkøb af konsulentydelse på rammeaftaler.



- At der i flere tilfælde ikke er foretaget annoncering af konsulentudgifter, der overstiger tærskelværdien for annoncering. Dette har primært været tilfældet ved projekter, hvor udgifterne til konsulentydelse oprindeligt er skønnet til at ligge under tærskelværdierne, men hvor udgifterne undervejs er blevet højere end forudsat og har oversteget tærskelværdierne uden, at der er gennemført den påkrævede annoncering.

Det vurderes samlet set på den baggrund, at politiet i væsentligt omfang ikke har overholdt udbudsreglerne ved indkøb af konsulentydelse.

Delkonklusion 2 - Overholder politiet de interne retningslinjer?

Det er i analysen endvidere undersøgt, om politiets interne retningslinjer har været anvendt ved indgåelse af kontrakter om konsulentydelse.

Analysen viser:

- At Rigspolitiets Koncernindkøb kun har været involveret i forbindelse med større konsulentindkøb, men i mindre konsulentindkøb burde have været involveret i større omfang.
- At der ikke i tilstrækkelig grad har været udarbejdet bilag om beslutningsgrundlaget for indkøb af konsulentydelse.

Det vurderes på den baggrund, at politiet ikke i tilstrækkeligt omfang har fulgt de interne retningslinjer ved indgåelse af kontrakter om konsulentydelse.

Delkonklusion 3 – Har politiet dokumenteret indkøbet af konsulentydelsen?

Det er på tværs af temaerne i analysen vurderet, om politiet lever op til kravene om at sikre tilstrækkelig dokumentation, når der foretages indkøb af konsulentydelse.

Analysen viser:

- At det for 11 pct. af de undersøgte udgifter, som ovenfor anført, ikke har været muligt at vurdere, hvorvidt udgiften er afholdt i overensstemmelse med de udbudsretlige regler grundet manglende dokumentation.
- At kontrakterne og dokumentationen for konkurrenceudsættelsen af konsulentydelse ikke systematisk er blevet journaliseret eller arkiveret i Rigspolitiets centrale kontraktdatabase.
- At 4 pct. af de undersøgte udgifter muligvis kan være undtaget fra udbud, enten fordi ydelsen er underlagt forsvars- og sikkerhedsdirektivet eller fordi der er tale om en eneleverandørsituation. Der har dog ikke været dokumentation for undtagelse fra udbudspligten.

Det vurderes på den baggrund, at politiets dokumentations- og journaliseringspraksis har været mangelfuld.



Selvom det ikke har været en del af analysens formål, bør det dog nævnes, at der i forbindelse med gennemgangen af det materiale, der danner grundlag for analysen, ikke er fundet tegn på, at indkøb af konsulentydelser er sket som "vennetjenester" eller lignende.

Side 6



3. Gennemgang af analysen

I de følgende afsnit gennemgås resultaterne af analysen vedr. politiets indkøb af konsulentydelse. Indledningsvis er der redegjort for politiets anvendelse af eksterne konsulenter, herunder volumen af konsulentforbruget og de opgaver der særligt anvendes konsulentbistand til. Efterfølgende gennemgås først delanalysen af, om politiets indkøb af konsulentydelse overholder udbudsreglerne. Delanalysen omfatter en vurdering af, om der er et gyldigt kontraktgrundlag for de indkøbte konsulentydelse, og om politiet overholder gældende udbudsregler ved indkøb af konsulentydelse.

Anden delanalyse indeholder en vurdering af, om politiets interne retningslinjer er blevet overholdt ved indkøb af konsulentydelse.

3.1. Hvor stort er politiets indkøb af konsulentydelse?

I dette afsnit redegøres for politiets anvendelse af eksterne konsulenter for at skabe et overblik over volumen af konsulentforbruget, og hvordan de eksterne konsulenter anvendes.

Der har i perioden fra 2011 - 2016 været et forbrug af eksterne konsulentydelse på gennemsnitligt 192 mio. kr. pr. år. Politiets samlede indkøb⁴ udgjorde i 2016 ca. 2,2 mia. kr. (inklusive udgifter til husleje og retsmedicinske ydelse). Udgifterne til konsulentydelse udgjorde i 2016 ca. 180 mio. kr.⁵, svarende til ca. 8 pct. af politiets samlede indkøb. I 2011 og 2015 har forbruget på konsulentydelse været højere end i de øvrige år, hvilket skyldes, at der i disse år blev gennemført nogle store IT-udviklingsprojekter, hvor der var behov for konsulentassistance. Langt hovedparten af politiets indkøb af konsulentydelse er sket i Rigspolitiet.

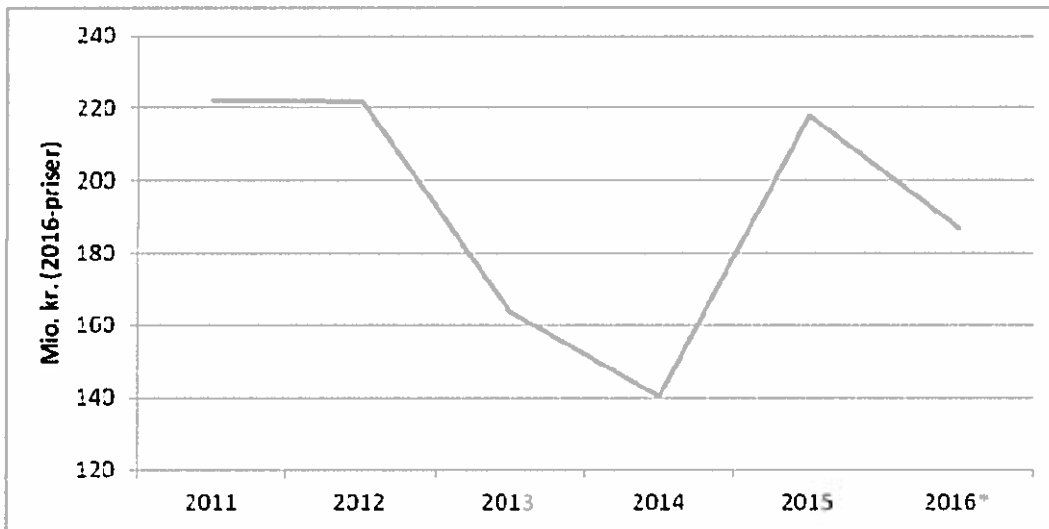
I nedenstående figur er udviklingen af forbruget af konsulentydelse illustreret.

⁴ Politiets øvrige indkøb er ikke undersøgt i denne analyse.

⁵ Forbruget i 2016 er en fremskrivning af regnskabstallene for perioden januar-september 2016 – beregnet ud fra de første 9 måneders andel af det samlede årsforbrug i årene 2011-2015.

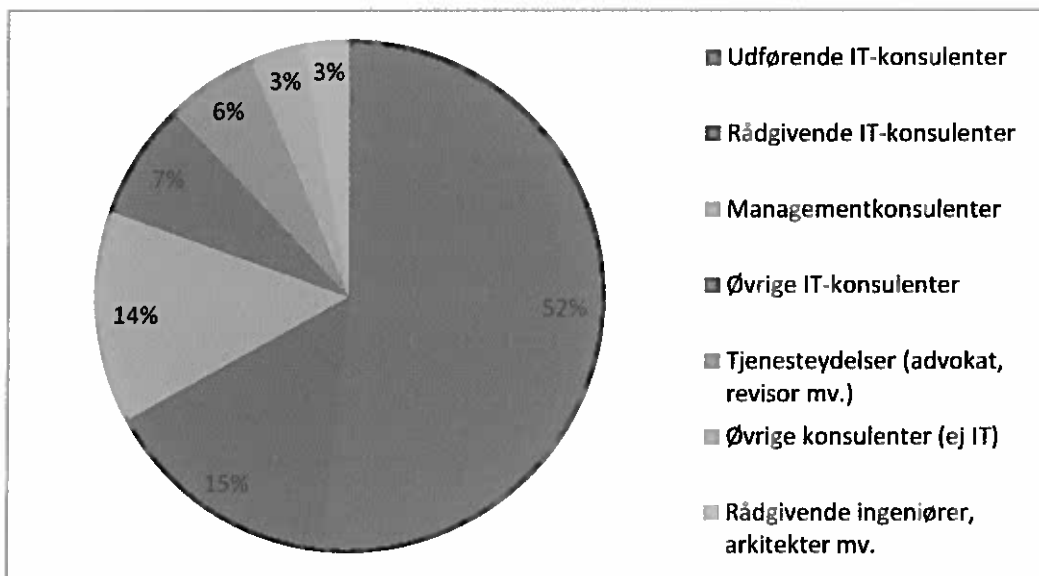


Figur 1: Politiets konsulentudgifter 2011-2016⁶



Over halvdelen af udgifterne til konsulentydelse er blevet anvendt til indkøb af ydelser fra udførende IT-konsulenter⁷ (se figur 2). Disse konsulenter har været anvendt i forbindelse med udvikling af IT-systemer i politiet. Der er derudover særligt afholdt udgifter til rådgivende IT-konsulenter, øvrige IT-konsulenter samt managementkonsulenter. Konsulentydelse vedrørende IT-opgaver udgør således 74 pct. af de samlede udgifter til konsulentydelse.

Figur 2: Politiets konsulentudgifter pr. konsulenttype januar 2015 – september 2016



⁶ Forbruget i 2016 er en fremskrivning af regnskabstallene for perioden januar-september 2016 – beregnet ud fra de første 9 måneders andel af det samlede årsforbrug i årene 2011-2015.

⁷ Kategorierne er dannet på baggrund af de statslige indkøbskategorier, der er slået sammen til større sammenhængende grupper.



3.2. Overholder politiets indkøb af konsulentydelse gældende regler?

Side 9

I dette afsnit redegøres der for, om politiet overholder gældende regler. Indledningsvist vurderes det, om der er et gyldigt kontraktgrundlag for de indkøbte konsulentydelse. Dernæst vurderes det, om politiet har overholdt gældende udbudsregler ved indkøb af konsulentydelse. Endelig belyses karakteren af problemerne med at sikre overholdelse af de gældende regler.

3.2.1. Er konsulentudgifterne afholdt på baggrund af gyldige kontrakter?

Et gyldigt aftalegrundlag for konsulentydelse sikrer klarhed over, hvilken ydelse der skal leveres, de vilkår, under hvilke levering skal ske samt et juridisk grundlag i tilfælde af tvister. Dette er en basal forudsætning for hensigtsmæssig brug af konsulenter. Det er derfor i delanalysen undersøgt, om alle aftaler lever op til kravet om at være formaliseret i form af skriftlige kontrakter om leveringen af de konkrete konsulentydelse. I hvilket omfang politiet som indkøber har overholdt udbudsreglerne, gennemgås i det efterfølgende afsnit 3.2.2

Delanalysen viser, at hovedparten af de undersøgte udgifter, svarende til 71 pct., er afholdt på grundlag af gyldige kontrakter.

18 pct. af de undersøgte udgifter er afholdt på et ugyldigt kontraktgrundlag. Der er her typisk tale om, at der fortsat er afholdt udgifter på kontrakter, der var udløbet. I disse tilfælde har der ikke været tilstrækkelig opmærksomhed på at genudbyde ydelsen ved kontraktudløb. Der har desuden været en del indkøb på rammeaftaler med leverandører, som er vurderet uden gyldigt kontraktgrundlag, fordi det har været uklart, om der har været indgået en kontrakt for den konkrete ydelse.

Nedenfor er et eksempel på indkøb ved en konsulentvirksomhed på baggrund af en udløbet kontrakt.

Eksempel 1: Ugyldigt kontraktgrundlag

Rigspolitiet har tidligere indgået en kontrakt med en leverandør om levering af konsulentydelse vedrørende et konkret IT-system. Kontrakten udløb i 2013. Der er fortsat indkøb af konsulentydelse ved den pågældende leverandør, uden forudgående konkurrenceudsættelse. I den undersøgte periode er der indkøbt konsulentydelse for 11,0 mio. kr. hos pågældende leverandør.

For 11 pct. af de undersøgte udgifter har det grundet manglende dokumentation ikke været muligt at vurdere, hvorvidt udgifterne er afholdt på grundlag af gyldige kontrakter. Disse udgifter vedrører især IT-konsulentydelse til kendte IT-systemer.



I de tilfælde, hvor det ikke har været muligt for de forretningsansvarlige områder at fremlægge fyldestgørende dokumentation, skyldes dette bl.a. problemer med at fremfinde kontrakterne, og at konteringspraksis for konsulentydelse har været mangelfuld, så det ikke ud fra konteringsteksten har været muligt at koble udgifterne med de mulige relevante aftaler.

Det gælder dog, at fakturaer på konsulentydelse er underlagt de godkendelsesprocedurer, der følger af politiets regnskabsinstruks⁸, herunder en kontrol af, at de varer eller tjenesteydelse, der betales for, rent faktisk er leveret.

Samtidig har analysen generelt vist, at en væsentlig del af kontrakterne og dokumentationen for konkurrenceudsættelsen af konsulentydelse ikke er blevet systematisk journaliseret eller arkiveret i den centrale kontraktdatabase.

Eksempel 2: Manglende dokumentation

Rigspolitiet har indkøbt konsulentydelse hos en konkret leverandør for i alt 10,5 mio. kr. i den undersøgte periode. Der er indgået kontrakter på hovedparten af konsulentydelse. Men det forretningsansvarlige område har ikke kunnet fremlægge dokumentation for, at der er et kontraktgrundlag for en række mindre indkøb for i alt 2,7 mio. kr.

Samlet er det vurderingen, at politiets dokumentations- og journaliseringspraksis har været mangelfuld.

3.2.2. Overholder politiet udbudsreglerne ved kontraktindgåelse?

Der er i delanalysen foretaget en vurdering af, om de udbudsretlige regler er overholdt ved kontraktindgåelse. Faktaboksen nedenfor viser de tærskelværdier, som indkøbene i analysen er vurderet op imod.

Faktaboks 1: Resumé af Udbudsreglerne

	2015	2016
Tærskelværdi for udbud	998.019 kr.	1.006.628 kr.
Tærskelværdi for annoncering	500.000 kr.	-
Grænseoverskridende interesse (under tærskelværdi)	Ligebehandling og gennemsigtighed	Annoncering

Delanalysen viser, at kun 38 pct. af de undersøgte udgifter er baseret på kontrakter, der er indgået på korrekt udbudsretligt grundlag. Samtidig er 41 pct. af udgifterne ikke afholdt i overensstemmelse med udbudsreglerne. Af disse vedrører ca. 1/3 konsulentydelse relateret til legacy-systemerne, hvor Rigspolitiet har igangsat en udbudsproces.

For 10 pct. af udgifterne gælder, at det ikke på baggrund af det forelagte materiale umiddelbart kan vurderes, om udgifterne er afholdt på et korrekt udbudsretligt grundlag. Disse udgifter vedrører typisk flere indkøb fra samme leverandør base-

⁸ Politiets regnskabsinstruks, afsnit 2.3.3 Godkendelse af bilag



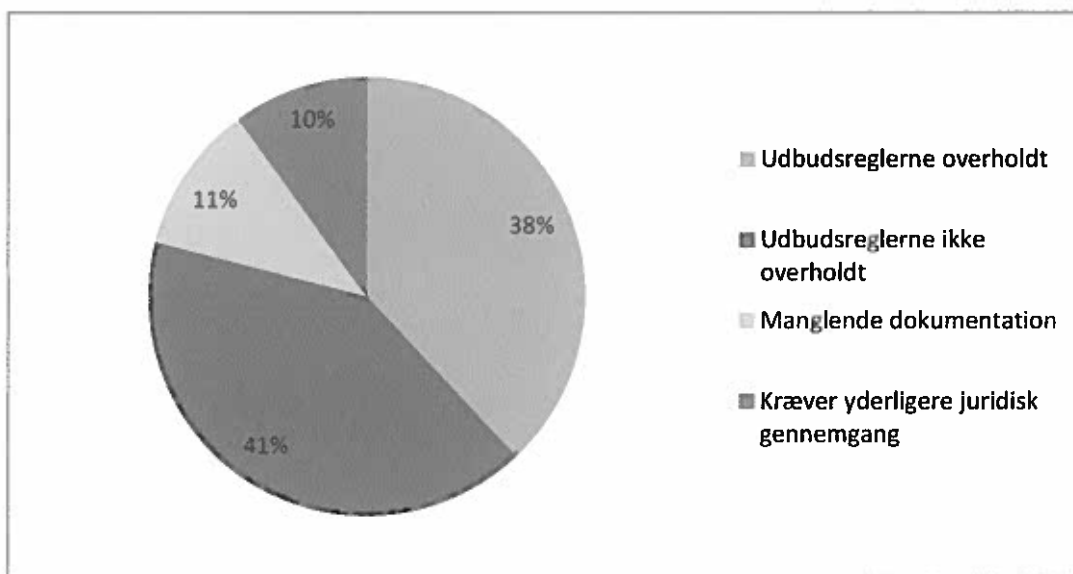
ret på skriftlige kontrakter, der ikke umiddelbart fremstår som sammenhængende ydelser⁹, men hvor det vil kræve en nærmere juridisk gennemgang af konsulent-ydelsernes indhold endeligt at fastslå dette.

Endelig har det, som anført ovenfor, grundet manglende dokumentation for 11 pct. af udgifterne ikke været muligt at vurdere, hvorvidt de er afholdt i overensstemmelse med udbudsreglerne.

Det kan derfor på baggrund af analysen konstateres, at politiet i væsentlig omfang ikke har overholdt udbudsreglerne ved indkøb af konsulent-ydelser.

Figur 3 viser fordelingen af de analyserede udgifter ud fra, om de udbudsretslige regler er overholdt ved kontraktindgåelsen.

Figur 3: Overholdelse af udbudsreglerne



For de udgifter, hvor udbudsreglerne ikke har været overholdt (de 41 pct. i figur 3) viser gennemgangen, at den største del (77 pct. af udgifterne) udgøres af kontrakter, som ikke har været i udbud, selvom de overskrider tærskelværdien for udbud. Der er desuden en væsentlig del (16 pct. af udgifterne), der vedrører indkøb, der overskrider tærskelværdien for annoncering. Samlet set er den primære grund til brud på reglerne, at politiet ikke har overholdt tærskelværdierne. Derudover burde en mindre del af udgifterne have været udbudt eller annonceret, fordi der er tale om sammenhængende ydelser¹⁰, eller fordi der er klar grænseoverskridende interesse¹¹.

⁹ Sammenhængende ydelser er behandlet i afsnit 3.2.3.3.

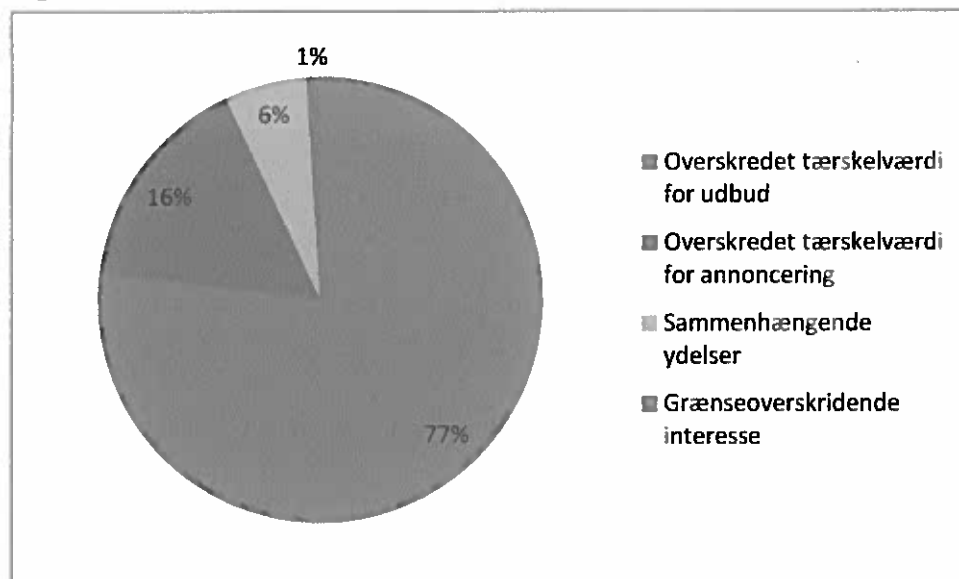
¹⁰ De typiske kendetegn ved sammenhængende ydelser, er beskrevet i faktaboks 2 i afsnit 3.2.2.3.

¹¹ En kontrakt har klar grænseoverskridende interesse, hvis ordregiver vurderer, at en virksomhed etableret i en anden medlemsstat i EU kan være interesseret i at byde på kontrakten.



Nedenstående figur 4 viser de udgifter, der har været afholdt i strid med udbudsreglerne fordelt efter typen af overtrædelse.

Figur 4: Overtrædelser af udbudsretlige regler*

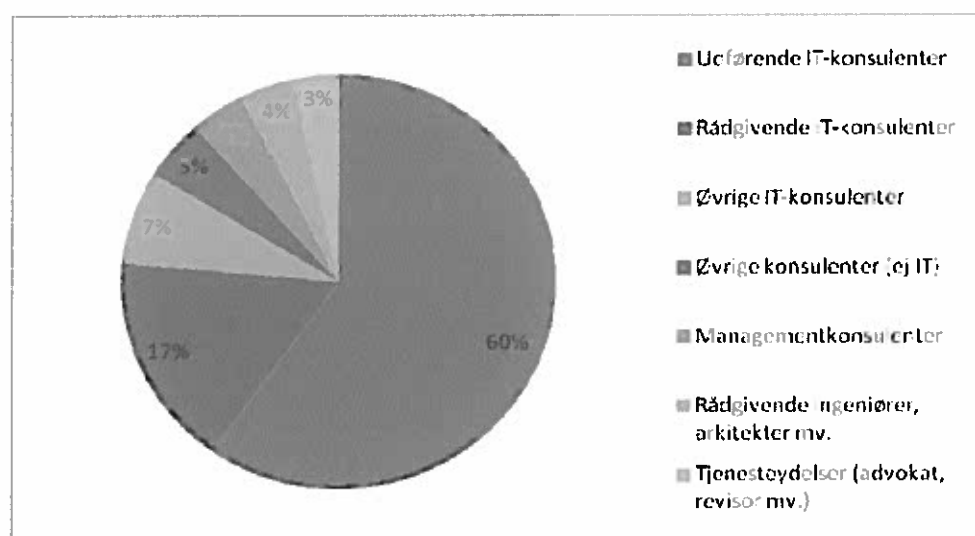


* Fordeling af de 41 pct. i figur 3.

Det er derudover belyst, hvilke typer konsulenttydelser overtrædelserne af udbudsreglerne vedrører. Der er generelt overtrædelser vedrørende alle konsulenttyper. IT-konsulenttydelserne udgør dog beløbsmæssigt klart den største andel, hvilket til dels skyldes, at konsulenttydelserne vedrørende legacy-systemerne hører under denne gruppe.

Nedenstående figur 5 viser de udgifter, der har været afholdt i strid med udbudsreglerne fordelt på typen af konsulenter.

Figur 5: Overtrædelser af udbudsregler fordelt på konsulenttyper*



*Fordeling af de 41 pct. i figur 3.



I de følgende afsnit uddybes yderligere karakteren af henholdsvis overskridelserne af tærskelværdien for udbud, overskridelserne af tærskelværdien for annoncering og manglende udbud af sammenhængende ydelser.

3.2.2.1. Overskridelse af tærskelværdierne for udbud

Gennemgangen viser, at de indkøb af konsulentydelse, der overskrider tærskelværdierne for udbud, overordnet kan kategoriseres i fire grupper.

Den første gruppe er konsulentydelse knyttet til legacy-systemer¹². Denne type konsulentydelse har på grund af manglende gennemsigtighed og dokumentation af systemerne gjort det svært at skifte leverandør. Disse konsulentydelse udgør ca. 12 pct. af de samlede undersøgte konsulentydelse eller ca. 1/3 af de konsulentindkøb, hvor udbudsreglerne ikke er blevet overholdt. Særligt indgår konsulentydelse vedrørende CSC- systemporteføljen med stor vægt.

Problemstillingerne vedrørende legacy-systemerne har været kendt, og der er i foråret 2016 igangsat et arbejde med at dokumentere og udbyde Rigspolitiets systemportefølje på en række af disse IT-systemer. Udbudsbekendgørelsen for systemporteføljen hos CSC blev udsendt den 31. januar 2017, og det forventes, at der kan indgås en kontrakt primo januar 2018.

På trods af, at problemstillingerne vedrørende legacy-systemerne har været kendt, og at udbudsprocessen for de pågældende systemer er igangsat, er det valgt at inkludere konsulentydelse vedrørende legacy-systemerne i analysen, for at få det fulde overblik over politiets indkøb af konsulentydelse.

En anden mindre gruppe er konsulentydelse, hvor udgiften ved kontraktindgåelse er vurderet til at ligge under tærskelværdien for udbud. De reelle udgifter til konsulentydelse har dog efterfølgende oversteget tærskelværdien. Der har i den forbindelse i flere tilfælde ikke været tilstrækkelig opmærksomhed på at sikre udbud, når det stod klart, at tærskelværdien ville blive overskredet. Disse konsulentydelse udgør ca. 1 pct. af de samlede undersøgte konsulentydelse.

Den tredje gruppe er indkøb af konsulentydelse, der er omfattet af en korrekt udbudt rammeaftale, men hvor den fastlagte proces for tildeling af leveranceaftale under rammeaftalen ikke er overholdt. Denne gruppe af ydelse omfatter situationer, hvor der er foretaget direkte tildeling af en kontrakt, uden at der er foretaget et miniudbud eller anden konkurrenceudsættelse af den pågældende leverance i henhold til den i rammeaftalen fastlagte procedure. Disse konsulentydelse udgør ca. 11 pct. af de samlede undersøgte konsulentydelse, svarende til godt 1/4 af de konsulentindkøb, hvor udbudsreglerne ikke er blevet overholdt.

Nedenfor er et typisk eksempel på direkte tildeling af kontrakter, i strid med en rammeaftale.

¹² Er behandlet i Rigsrevisionens rapport, "Beretning til Statsrevisorerne om statens udbud af it drift og vedligehold"; Rigsrevisionen, november 2016.



Eksempel 3: Direkte tildeling, i modstrid med rammeaftales procedurer

Politiet har indgået en rammeaftale på levering af en specifik type konsulent-ydelser med 4 leverandører. Ved indkøb af specifikke konsulent-ydelser under rammeaftalen skal der afholdes miniudbud. Der er købt konsulent-ydelser ved én af leverandørerne under rammeaftalen uden forudgående miniudbud eller anden konkurrenceudsættelse. Udgiften til konsulent-ydelserne ved leverandørerne var i alt 9,3 mio. kr. i perioden.

Endelig er der nogle kontrakter, der muligvis kan undtages fra udbud, enten fordi ydelsen er underlagt forsvars- og sikkerhedsdirektivet¹³, og derved bl.a. er underlagt en højere tærskelværdi, eller fordi der er tale om en eneleverandørsituation. Der har dog ikke i alle tilfælde været dokumentation for undtagelse fra udbudspligten. I de tilfælde er indkøbene af konsulent-ydelser blevet vurderet til at være udbudspligtige. Det er sandsynligt, at flere af disse konsulent-ydelser vil være undtaget fra udbud, hvis den korrekte dokumentation blev udarbejdet. Disse konsulent-ydelser udgør ca. 4 pct. af de samlede undersøgte konsulent-ydelser, og ca. 10 pct. af de konsulentindkøb, hvor udbudsreglerne ikke er blevet overholdt.

Eksempel 4: Potentiel eneleverandørsituation

Rigspolitiet har i den undersøgte periode indkøbt konsulent-ydelser for 4,0 mio. kr. hos en konkret leverandør. De indkøbte ydelser har en helt særlig karakter, som ud fra det oplyste, reelt kun kan leveres af pågældende leverandør. Der er i det konkrete tilfælde derfor muligvis en eneleverandørsituation. Dette er dog ikke dokumenteret, og aftalen er derfor vurderet til at være indgået i strid med udbudsreglerne.

3.2.2.2. Overskridelse af tærskelværdierne for annoncering

Nedenfor gennemgås nogle af de problemstillinger og tendenser, der har knyttet sig til de indkøb, hvor politiet ikke har overholdt tærskelværdierne for annoncering.

Gennemgangen viser, at der i flere tilfælde har været tale om indkøb, hvor det ved kontraktindgåelse var vurderet, at udgiften til konsulent-ydelsen ville ligge under tærskelværdien for annoncering. De reelle udgifter til konsulent-ydelserne har dog efterfølgende oversteget tærskelværdien.

Der har i den forbindelse ikke været tilstrækkelig opmærksomhed på at sikre annoncering, når det stod klart, at tærskelværdien ville blive overskredet, og at den pågældende ydelse var annonceringspligtig. De konsulentudgifter, der overskri-

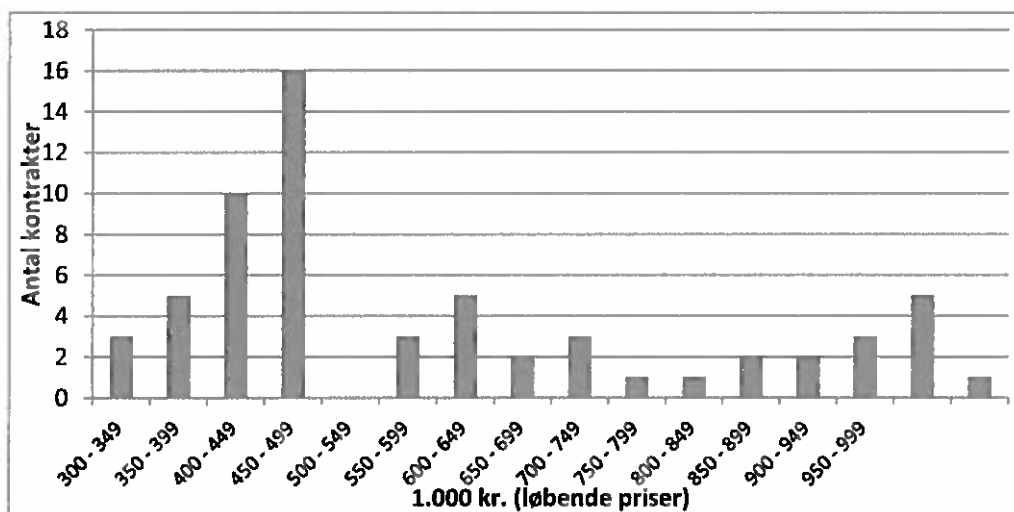
¹³ BEK nr 892 af 17/08/2011.



der tærskelværdierne for annoncering udgør i alt 7 pct. af de samlede undersøgte konsulentudgifter og ca. 16 pct. af de konsulentindkøb, hvor udbudsreglerne ikke er blevet overholdt.

I nedenstående figur 6 ses en fordeling af de indgåede kontrakter på kontraktbeløb mellem 0,3 mio. kr. og 1,1 mio. kr. Der er indgået en relativt stor andel kontrakter med kontraktbeløb lige under tærskelværdien for annoncering.

Figur 6: Fordeling af kontrakt efter kontraktsum



3.2.2.3. Sammenhængende ydelser

Faktaboksen nedenfor beskriver de typiske kendetegn for sammenhængende ydelser:

Faktaboks 2: Sammenhængende ydelser¹⁴

Selv om det enkelte indkøb ikke overskrider tærskelværdierne, skal der foretages konkurrenceudsættelse/udbud, hvis der er tale om sammenhængende ydelser. Sammenhængende ydelser er typisk karakteriseret ved:

- ensartede ydelser
- gentagne ydelser
- tidsmæssigt sammenhængende ydelser
- eller hvis kontrakterne tjener at nå det samme mål.

Delanalysen viser, at de konsulentydelse, der er vurderet som sammenhængende ydelser, primært vedrører indkøb af konsulentydelse i forbindelse med større projekter. I disse tilfælde er der i forbindelse med samme projekt indgået flere kontrakter om leverance af konsulentydelse hos samme leverandør. Kontrakterne er for eksempel opdelt efter faserne i projektet, og hver kontrakt har et kontraktbeløb under tærskelværdien. Det har været en fejlagtig accepteret praksis at

¹⁴ I vurderingen af sammenhængende ydelser, er der taget udgangspunkt i Kammeradvokatens notat af 25. august 2016: "Vurdering af Koncernservices redegørelse" (25. juli 2016).



foretage opdeling af konsulentydelse i forhold til ydelsens karakter og tidsmæssige forskydning. Nogle af disse ydelser burde have været set i sammenhæng og udbudt eller annonceret, når det stod klart, at konsulentudgifterne samlet ville overstige tærskelværdierne. I alt udgør de sammenhængende ydelser ca. 6 pct. af de samlede undersøgte konsulentudgifter (se figur 4).

Nedenfor er et eksempel på overskridelse af tærskelværdien for annoncering ved sammenhængende ydelser:

Eksempel 5: Manglende annoncering ved sammenhængende ydelser

Der er i 2015 indgået en række aftaler om konsulentydelse hos en bestemt leverandør. Kontraktbeløbet for hver enkelt aftale lå under tærskelværdien for annoncering, men det samlede indkøb udgjorde ca. 800.000 kr.

Konsulentydelse burde være betragtet som sammenhængende ydelser, da der var tale om meget ensartede ydelser. Det samlede indkøb burde derfor have været annonceret.

Der er desuden set enkelte eksempler på, at der flere år i træk er indgået årlige kontrakter med et kontraktbeløb under tærskelværdien hos samme leverandør vedrørende enslydende ydelser. Disse ydelser burde have været set i sammenhæng og udbudt, når det stod klart, at der fortsat var behov for konsulentydelse.

Et eksempel på, at politiet har undladt at udbyde sammenhængende ydelser, der samlet oversteg udbudsgrænsen, er Rigspolitiets engagement med konsulentvirksomhederne Just training, Dynamic Approach og konsulentgruppen Strandgade, der har været genstand for presseomtale i dagbladet BT. I nedenstående case redegøres for den samlede status for engagementet med især Konsulentgruppen Strandgade frem til september 2016.



Case: Indkøb af konsulentydelse i Rigspolitiets afdeling for Koncernservice¹⁵

I forlængelse af en række kritiske artikler i dagbladet BT om brugen af konsulentvirksomhederne Just Training og Dynamic Approach i forsommeren 2016 udarbejdede Rigspolitiets Koncernservice den 25. juli 2016 en intern redegørelse for forløbet.

Kammeradvokatens vurdering af 25. august 2016 var, at en stor del af aftalerne med de to konsulentvirksomheder burde have været udbudt, fordi der var tale om sammenhængende ydelser. Samtidig var der i flere tilfælde sket forudbetaling.

I Rigspolitiets redegørelse af 25. juli 2016 er anført, at to kontrakter, som var indgået med Konsulentgruppen Strandgade, oversteg den udbudspligtige beløbsgrænse. På baggrund af Kammeradvokatens vurdering af redegørelsen, konstaterede Rigspoliti- et, at der ved indkøb af ydelser fra Konsulentgruppen Strandgade forelå samme problemstilling i form af manglende udbud, som var identificeret ved de to konsulentfir- maer just training og Dynamic Approach.

Koncernservice har i perioden fra 2011 til 2013 indgået i alt 52 aftaler, der omfatter Konsulentgruppen Strandgade som direkte kontraktpart. I perioden er der udbetalt ca. 23,3 mio. kr. til konsulentvirksomheden. Ingen af de indgåede kontrakter har været i udbud. På baggrund af Kammeradvokatens vurdering af Koncernservices redegørel- se vurderes det, at kontrakterne burde have været i udbud, fordi der var tale om sammenhængende ydelser.

Der er samtidig sket forudbetaling i 8 af de 52 kontrakter til et samlet beløb på 3,3 mio. kr.

I perioden fra 2014 til 2016 har Koncernservice indgået i alt 20 aftaler med Konsu- lentgruppen Strandgade enten som direkte kontraktpart eller som del af et konsorti- um, der har indgået rammekontrakt med SKI. Den samlede kontraktsum udgør 27,8 mio. kr. Udbudspligten er afløftet for 5 af 20 aftaler. Beløbsmæssigt er der dog tale om, at udbudspligten er afløftet for 22,9 mio. kr. af den samlede kontraktsum på 27,8 mio. kr. svarende til 85 % af kontraktsummen.

¹⁵ Casen er baseret på:

- Rigspolitiets "Redegørelse for Koncernservices samarbejde med konsulentvirksomhederne Dynamic Approach og just training i perioden 2011 og frem"
- Kammeradvokatens notat: "Vurdering af Koncernservices redegørelse" (25. juli 2016)
- Opgørelser fra Rigspolitiets afdeling for Koncernservice om engagement med de pågældende leverandører.



3.3. Overholder politiet de interne retningslinjer?

I undersøgelsen er det vurderet, om politiets interne retningslinjer for konsulentindkøb har været fulgt i forbindelse med indkøb af konsulentydelse. Politiets retningslinjer for indkøb af konsulentydelse blev indført i 2014 blandt andet for at understøtte, at politiets indkøb af konsulentydelse skulle foretages i overensstemmelse med udbudsreglerne. Det er derfor væsentligt at undersøge, om politiets interne retningslinjer har været anvendt ved indkøb af konsulentydelse.

Der er i delanalysen foretaget en kontrol af, om de indgåede kontrakter er underskrevet af en medarbejder, der er bemyndiget til at indgå kontrakter på vegne af dansk politi. Delanalysen har vist, at kontrakterne i næsten alle tilfælde er underskrevet af en dertil bemyndiget. Der er i delanalysen kun konstateret meget få tilfælde af, at kontrakterne er godkendt af en medarbejder uden rette bemyndigelsesniveau.

I delanalysen er det desuden blevet undersøgt, om Koncernindkøb har været involveret i forbindelse med indkøb af konsulentydelse. Delanalysen har vist, at Koncernindkøb særligt har været involveret i de større konsulentindkøb, mens Koncernindkøb i mindre grad har været involveret i de mindre konsulentindkøb.

I forbindelse med indførelsen af de nye retningslinjer for indgåelse af konsulentindkøb blev det besluttet, at der ved indkøb af konsulentydelse skal udfyldes et obligatorisk bilag som beslutningsgrundlag for konsulentindkøbet. Bilaget skal dokumentere, at det er nødvendigt at indhente konsulentbistand, samt at der er taget stilling til, om ydelsen forventes at overstige 500.000 kr. Der foretages desuden en vurdering af kvaliteten af de udfyldte bilag.

Delanalysen har vist, at bilaget i særlig grad er udfyldt ved indgåelse af aftaler om større konsulentindkøb, og at det i mindre grad har været udfyldt i forbindelse med indkøb af mindre konsulentydelse.

Samlet set vurderes det, at politiet ikke i tilstrækkeligt omfang har fulgt de interne retningslinjer ved indgåelse af kontrakter om konsulentydelse.



Appendiks: Analysedesign

Side 19

Som grundlag for analysen er der taget udgangspunkt i Rigspolitiets og alle politikredsens udgifter til konsulenttydelser¹⁶ i perioden 1. januar 2015 - 30. september 2016. Denne periode er valgt, fordi formålet med analysen er at undersøge den nuværende praksis for indkøb af konsulenttydelser. Desuden indførte Rigspolitiet nye retningslinjer for indkøb af konsulenter i juni 2014. Retningslinjerne har således været fuldt implementeret i 2015 og 2016.

Den nærmere gennemgang i analysen omfatter alle udgifter, der overstiger 500.000 kr. pr. leverandør i den udvalgte periode, hvilket svarer til ca. 87 pct. af de samlede udgifter til konsulenttydelser i perioden.

Udgifterne pr. leverandør er blevet opdelt på de forretningsansvarlige områder i Rigspolitiet og politikredsene. Disse har skullet redegøre for de kontraktmæssige og udbudsretlige forhold vedrørende de afholdte udgifterne, samt indsende tilhørende dokumentation til Rigspolitiets controllersektion, der med bistand fra Koncernindkøb har vurderet det indsendte materiale.

Materialet er gennemgået ud fra fastsatte kriterier, der fremgår af nedenstående boks:

Kriterier for vurdering af indkøb af konsulenttydelser:

- Foreligger der dokumentation for kontraktindgåelsen på de afholdte udgifter?
- Er konkurrencereglerne overholdt ved kontraktindgåelsen?
 - ud fra følgende parametre:
 - Er der afholdt udbud ved udgifter, der overskrider EU's tærskelværdi for udbud?
 - Er der afholdt annoncering ved udgifter, der overskrider tærskelværdien for annoncering?
 - Er der afholdt annoncering ved udgifter med grænseoverskridende interesse?
 - Er der afholdt annoncering eller udbud ved sammenhængende ydelser, der tilsammen overskrider tærskelværdierne?
 - Er eventuelle fritagelser fra udbudspligten dokumenteret?

Det er desuden vurderet, om politiets interne retningslinjer for indkøb af konsulenttydelser er blevet overholdt ved indgåelse af kontrakter om konsulenttydelser.

Kriterierne for at vurdere om politiets interne retningslinjer er overholdt fremgår af nedenstående boks:

¹⁶ Til udvælgelse af konsulenttydelser er der taget udgangspunkt i Finansministeriets indkøbskategorier for konsulenttydelser.



Kriterier for vurdering af overholdelse af politiets retningslinjer for konsulentindkøb:

Side 20

- Er kontrakten underskrevet af en dertil bemyndiget?
- Er Koncernindkøb blevet kontaktet ved kontraktindgåelsen?
- Er der ved kontraktindgåelse udfyldt et bilag med begrundelse for konsulentindkøbet?

Afgrænsning

I analysens kommissorium var et af formålene med analysen at kontrollere, om der er etableret fornuftige forretningsgange til opfølgning på leverede konsulent-ydelser. I løbet af arbejdet med analysen blev det klart, at det var mere relevant i denne sammenhæng at undersøge, om der er tilstrækkelig dokumentation vedrørende indkøb af konsulent-ydelserne. Undersøgelsen af forretningsgangene er derfor blevet erstattet af en undersøgelse af dokumentation af konsulentindkøbene.

Analysen indeholder indkøb af konsulent-ydelser i perioden 1. januar 2015 – 30. september 2016. Det indebærer, at der er væsentligt flere udgifter i 2015 end i 2016, hvorfor sammenligninger mellem de 2 år skal tolkes med varsomhed. Desuden vil overholdelse af de udbudsretlige regler for kontrakter indgået i 2016 i flere tilfælde ikke kunne vurderes endeligt endnu, da de projekter, konsulent-ydelserne er indkøbt i forbindelse med, ikke er afsluttet endnu.

Analysen er foretaget på baggrund af informationer og dokumentation indsendt fra Rigspolitiets forretningsansvarlige områder og politikredse. Dokumentationen er blevet gennemgået ud fra ovennævnte fastsatte kriterier. Der er i analysen foretaget en vurdering af konkurrenceudsættelsen af hver enkelt kontrakt på baggrund af den modtagne dokumentation. Der har været enkelte kontrakter, hvor en nærmere juridisk analyse af konsulent-ydelsernes indhold sandsynligvis ville kunne ændre på vurderingerne af kontrakten. Dette gør sig særligt gældende for vurderingen af, om der er sammenhængende ydelser. Inden for rammerne af denne analyse vil der derfor være en vis usikkerhed ved vurderingen af enkelte kontrakter, men samlet vurderes det ikke at påvirke validiteten af de overordnede konklusioner af analysen.



Bilag 1 Retningslinjer for indkøb af konsulenttydelser¹⁷

1. Politik for indkøb af konsulenttydelser

Anvendelse af konsulenter (managementkonsulenter, tekniske konsulenter og IT konsulenter) til løsning af opgaver i dansk politi bør i hvert enkelt tilfælde baseres på **forudgående overvejelser**, om opgaven mest hensigtsmæssigt løses af eksterne konsulenter eller ved brug af egne medarbejdere.

Opgaven skal løses **billigst muligt med den rette kvalitet, og omkostningerne skal vurderes i et flerårigt perspektiv**. Anvendelse af eksterne konsulenter i opgaveløsningen skal endvidere ske under hensyntagen til behovet for opbygning af relevante interne kompetencer, så **afhængigheden af eksterne konsulenter mindskes i muligt omfang**.

For at leve op til Rigsrevisionens anbefalinger er det besluttet, at beslutningsgrundlaget for køb af eksterne konsulenttydelser, **der overstiger 100.000 kr., skal dokumenteres og journaliseres**. Dette gøres ved at udfylde bilag 2: Beslutningsgrundlag for indkøb af konsulenttydelser. Konsulentindkøb op til 100.000 kr. kan dokumenteres på anden vis, men det anbefales at anvende vedlagte bilag 2.

Såfremt der er indgået rammeaftaler på et givet område, skal **rammeaftalerne** i videst muligt omfang anvendes.

Alle anskaffelser af konsulenttydelser skal ske i henhold til disse retningslinjer med henblik på at sikre, at dansk politi indkøber konsulenttydelser i overensstemmelse med god praksis.

Tidligere medarbejdere bør som hovedregel ikke benyttes som eksterne konsulenter, ligesom vedvarende opgaveløsning med eksterne konsulenter kun bør ske, hvor der er tale om en strategisk beslutning om løsning af opgaver på denne måde.

Retningslinjerne omfatter Rigspolitiet, kredsene (inkl. Grønland og Færøerne) og PET. DCA er ikke omfattet af nærværende retningslinjer.

Indkøb af tolke-, advokat- (Kammeradvokaten) og evt. revisionsydelse, foredragsholdere, uddannelse og undervisningsydelse er ikke omfattet af nærværende retningslinjer for indkøb af eksterne konsulenter. I tvivlstilfælde bør Koncernindkøb kontaktes.

¹⁷ Denne version af retningslinjerne er opdateret i overensstemmelse med udbudsloven, der trådte i kraft 1. januar 2016.



2. Retningslinjer for indkøb af eksterne konsulenter

Side 22

Indkøb af ekstern konsulentbistand skal ske i henhold til nærværende retningslinjer, hvilket sikrer overholdelse af gældende udbuds- og konkurrenceretlig lovgivning. Endvidere sikres det, at konsulenter indkøbes til en konkurrencedygtig pris, samt at konsulenternes tid anvendes så effektivt som muligt i forhold til den eller de opgave(r), der skal løses.

Den ansvarlige opdragsgiver for et konsulentindkøb skal som hovedregel:

1. Overholde de lovgivningsmæssige rammer for indkøb af konsulentydelse.
2. I videst muligt omfang anvende de rammeaftaler politiet har indgået.
3. Anvende politiets standardkontrakt for indkøb af konsulentydelse.
4. Følge op på konsulentens leverancer.
5. Dokumentere og journalisere baggrund og behov for konsulentindkøbet ved at udfylde **bilag 2: Beslutningsgrundlag for køb af konsulenter**.

Punkt 1-5 uddybes i de efterfølgende afsnit. Endvidere vedlægges, som hjælp til opdragsgiver, beslutningstræ for indkøb af konsulentydelse i **Bilag 4**.

3. Lovgivningsmæssige rammer for indkøb af konsulentydelse

Som offentlig myndighed er Rigspolitiet underlagt reglerne i **Statens Indkøbscirkulære**¹⁸, der har til formål at sikre den videre udvikling, professionalisering og effektivisering af statens indkøbsprocesser.

De almindelige forvaltningsretlige regler indebærer, at den ansvarlige opdragsgiver skal handle sagligt og økonomisk forsvarligt ved gennemførelsen af en indkøbsproces. Princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning indebærer, at opdragsgiver har en forpligtelse til at forvisse sig om, at den konsulent, som får aftalen, også kan levere på den bedste og billigste måde.

Indkøb af konsulentydelse er omfattet af udbudsloven. I forhold til udbudsloven gælder forskellige procedurer for indkøb af konsulenter, afhængig af den kommende kontrakts værdi og grænseoverskridende interesse.

I oversigtsform gælder følgende:

¹⁸ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=140826>



	Klar grænseoverskridende interesse	Ikke klar grænseoverskridende interesse
< 998.019 kr. > 500.000 kr.	Annonceringspligt <ul style="list-style-type: none"> - Fastlæggelse af procedure for tildeling og orientering til potentielle tilbudsgivere om denne - Fastlægge kriterier for tildeling - Underretningspligt om tildelingsbeslutning og efter anmodning om begrundelsen herfor 	Markedsmæssige vilkår <ul style="list-style-type: none"> - Markedsafdækning, herunder evt. annoncering - Evt. procedure for forhandling - Almindelige forvaltningsretlige principper
< 500.000 kr.		Almindelige forvaltningsretlige principper: <ul style="list-style-type: none"> - Princippet om saglig forvaltning - Forbud mod varetagelse af private hensyn - Ligebehandlingsprincippet - Forsvarlig økonomisk forvaltning - Proportionalitetsprincippet

Selvom en kontrakt kan deles op i mindre dele, kan sammenhængen mellem kontrakterne betyde, at det er den samlede kontraktvolumen, der er afgørende, og dermed den, der skal lægges til grund, når kontraktsummen beregnes.

Kontrakternes værdi skal typisk sammenlægges, hvis der er tale om ensartede og gentagne ydelser, eller hvis kontrakterne tjener at nå det samme mål. Dette gælder uanset, om kontrakterne er spredt geografisk, organisatorisk eller tidsmæssigt.

Ved tvivl om en kontrakt har klar grænseoverskridende interesse, eller hvorvidt en kontrakt kan opdeles, bør Koncernindkøb kontaktes.

4. Anvendelse af rammeaftaler

Ved indkøb af konsulentytelser er det vigtigt, at transaktionsomkostningerne reduceres mest muligt, hvorfor rammeaftaler indgået af Rigspolitiet eller Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) mv. i videst mulige omfang skal anvendes. Er du i tvivl om, hvorvidt der er indgået rammeaftaler for det konsulentindkøb, du ønsker at foretage, kan Koncernindkøb kontaktes på kos-indkobsservice@politi.dk

5. Anvendelse af politiets standardkontrakt

Alle aftaler om konsulentytelser skal foreligge skriftligt og indeholde en klar regulering af leverancernes omfang, tid, pris, sædvanlig aftalemæssig regulering f.eks. i form af betalings- og ændringsbestemmelser samt misligholdelsesbeføjelser. Indgåelse af aftaler, der ikke er omfattet af udbuds- og annonceringsforpligtelsen jf. pkt. 3 og ikke er karakteriseret ved at være komplekse og længerevarende, kan ske ved anvendelse af standardkontrakten i **Bilag 3**.



Af styringsmæssige hensyn, samt et ønske om at opretholde en vis ensartethed i Rigspolitiets kontraktportefølje, bør der ikke foretages væsentlige ændringer i standardkontrakten uden forudgående inddragelse af Koncernindkøb.

Underskriver af kontrakten skal være bemyndiget i henhold til bemyndigelseslisten¹⁹.

6. Opfølgning på konsulentens leverancer

Kontrakten skal regulere, i hvilket omfang leverandøren forpligtes til at afholde statusmøder, sikre vidensoverdragelse og indgå i andre aktiviteter, som støtter politiets forpligtelse til at foretage opfølgning på konsulentindkøbet. Ved anvendelse af standardkontrakten i **Bilag 3**, beskrives dette under "kundens opgavebeskrivelse" (bilag 1 til standardkontrakten).

Under opgaveløsningen skal opfølgning ske via løbende leverance- og kvalitets-sikring. Det skal kontrolleres, at konsulentydelse leveres i rette tid og af aftalt kvalitet, samt at erfaring med konsulentens ydelser opsamles og benyttes i forhold til fremtidige indkøb af eksterne konsulentydelse.

Ansvar, for at opfølgning sker, påhviler opdragsgiver.

7. Dokumentering og journalisering af baggrund og behov for køb af ekstern konsulentbistand

Som overvejende hovedregel må der kun anvendes ekstern konsulentbistand, hvis der er påvist et konkret behov, som man i dansk politi ikke selv kan eller vil løse med egne medarbejdere. Derfor skal alle overvejelser omkring konsulentindkøbet dokumenteres ved at udfylde et beslutningsgrundlag forud for indkøbet.

Dette gøres ved at udfylde **bilag 2**: Beslutningsgrundlag for køb af konsulentydelse.

Nedenstående er listet de punkter, der skal udfyldes i **bilag 2**.

7.1. Beskrivelse af opgaven som en konsulent skal løse

I forhold til Rigsrevisionens anbefalinger om at dokumentere konsulentindkøbet²⁰, er det nødvendigt at beskrive, hvilken opgave konsulenten forventes at løse, herunder hvor projektet er forankret, hvornår det forventes at starte op/afsluttes samt det forventede tidsforbrug.

7.2. Opfølgning på opgaven

¹⁹ <http://web/Bemyndigelse/default.aspx>

²⁰ Rigsrevisionen finder, at det er væsentligt, at virksomhederne dokumenterer væsentlige beslutninger og dispositioner. Dokumentationen af konsulentindkøbet skal sikre, at der foretages grundige faglige og økonomiske overvejelser forud for indkøbet, og at beslutninger og dispositioner vedrørende købet er tilgængelige, f.eks. 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 (Rigsrevisionens rapport 2014)



I forhold til at sikre, at konsulentens tid anvendes mest hensigtsmæssigt, skal der løbende følges op på konsulentens leverancer. Derfor skal det dokumenteres, hvorledes den ansvarlige opdragsgiver påtænker at følge op på konsulentaftalen, samt hvorledes dette bliver dokumenteret. Dernæst skal det beskrives, hvorledes købet skal evalueres i forhold til at opsamle erfaringer med den anvendte konsulent.

7.3. Forankring af konsulents viden i organisationen

Konsulenten oparbejder en betydelig viden gennem opgaveløsningen, og det skal derfor overvejes og dokumenteres, hvorledes konsulentens viden, metoder og værktøjer forankres i organisationen, samt hvilke medarbejdere/afdeling viden skal overdrages til.

7.4. Årsag til køb af konsulenter

Konsulentopgaven skal løses billigst muligt med den rette kvalitet, og omkostningerne skal vurderes i et flerårigt perspektiv. Derfor skal den ansvarlige for et kommende konsulentindkøb vurdere, om det er mere relevant at opbygge den konkrete kompetence internt, så afhængigheden af eksterne konsulenter mindskes i muligt omfang over tid.

Et behov for køb af ekstern konsulentbistand skal kunne kategoriseres under en af nedenstående 4 kategorier:

- **Opgaven kan kun løses, hvis der gøres brug af en ekstern konsulent**
Typisk i tilfælde af, at tredjemands uafhængige vurdering er påkrævet.
- **Manglende kompetence, som ikke skal opbygges**
Opgaven ligger uden for afdelingens kernekompetenceområde, og der er ikke andre interne ressourcer, der kan løse opgaven.
- **Manglende kompetence, som på sigt skal opbygges**
Kompetencen er pt. ikke til stede i organisationen, og opgaven kan ikke vente på, at kompetencen bliver opbygget i politiet.
- **Manglende tid**
Kompetencen er tilstede, men opgaven har et omfang eller en hastende karakter, som bevirker, at opgaven ikke kan løftes af egne kompetencer inden for tidsrammen.



7.5. Baggrund for aftaleindgåelse

Kontraktens størrelse, markedsforhold og kontraktens varighed er alle parametre, der har indflydelse på den kommende aftaleindgåelsen. Derfor skal den ansvarlige for konsulentkøbet dokumentere opgavens omfang, den kommende kontaktsum, om opgaven har grænseoverskridende interesse og om hvilke rammeaftaler, der påtænkes anvendt.

I tilfælde hvor kontraktsummen overstiger 500.000, bør den ansvarlige for konsulentkøbet altid kontakte Koncernindkøb og søge rådgivning omkring aftaleindgåelse.

Bilag 2: Beslutningsgrundlaget for konsulentindkøb, den underskrevne kontrakt for konsulentindkøbet (**Bilag 3**) samt materialer relateret til annoncering, udbud eller tilbudsindhentelse skal journaliseres i henhold til de relevante retningslinjer og opbevares på en sag.

Ved konsulentindkøb på over kr. 500.000 skal bilag 2 og 3 endvidere indsendes til Koncernindkøb: kos-indkobsservice@politi.dk.

Kontakt til Koncernindkøb kan ske pr. mail; kos-indkobsservice@politi.dk eller pr. telefon til sektionsleder Lars Krat 2546 2311.



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 driftsydelser 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 konsulentydelseernes 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 ydelser, 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 tjenesteydelser 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 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 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 Rigspoliet 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.

lentvirksomheder 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 Statsrevisorenes 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 konsulentydelseernes 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 konsulenttydelser, 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 udbudsdækning

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 værkstedsydelse, 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, værkstedsydelse 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.

Lederes og medarbejderes 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.