

## Notat

Dato: 15. marts 2018  
J.nr.: 2017-310-168

KONCERNSTYRING  
KONCERNØKONOMI  
KONCERNINDKØB

### Status på tiltag til at sikre overholdelse af udbudsreglerne i politiet

På baggrund af en række sager omhandlende manglende overholdelse af udbudsreglerne bad justitsministeren i januar 2017 Rigspolitiet om at skabe fuld klarhed over udfordringerne på indkøbsområdet og at tage de nødvendige tiltag til at sikre, at der fremover ikke kan rejses nogen tvivl om, at politiet overholder reglerne.

En intern undersøgelse fra marts 2017 af politiets indkøb af konsulentydelse viste markante fejl i politiets håndtering af indkøb af konsulentydelse, hvorfor Rigspolitiet i forlængelse heraf igangsatte seks tiltag, der skulle sikre fuld overholdelse af udbudsreglerne<sup>1</sup>.

Rigspolitiet har siden marts 2017, med forankring på øverste ledelsesniveau, arbejdet fokuseret med at gennemføre tiltagene, der overordnet følger den planlagte fremdrift.

#### **Tiltag 1. Ekstern undersøgelse af indkøbsområdet**

Det første tiltag omhandler gennemførelsen af en uafhængig ekstern undersøgelse af indkøbsområdet i politiet. Rigspolitiet antog efter udbud revisionselskabet PwC til denne opgave. PwC har gennemgået politiets samlede indkøb for perioden 2013-2016 og dermed skabt et overblik over de områder, hvor der er behov for at gennemføre udbud. Det er samtidig blevet undersøgt, om der er tegn på uregelmæssigheder i form af vennetjenester eller lignende i perioden 2011-2016, herunder med særligt fokus på konsulentydelse. Endvidere har PwC leveret en vurdering af politiets indkøbsorganisation, herunder de interne forretningsgange og dokumentationspraksis på indkøbsområdet. Vurderingen omfatter allerede igangsatte tiltag i politiet, og er fulgt op med en række anbefalinger til yderligere tiltag.

Rigspolitiet vil implementere alle PwCs anbefalinger.

PwCs rapport om revisorundersøgelsen er vedlagt.

#### **Særligt omkring konsulentudgifter**

Rigspolitiet fremlagde i marts 2017 en intern undersøgelse af politiets brug af konsulenter i perioden 1. januar 2015 – 30. september 2016, der omfattede kon-

<sup>1</sup> "Rigspolitiets tiltag til at sikre overholdelse af udbudsreglerne" REU alm. del, samling: 2016-17, Bilag 198 <http://www.ft.dk/samling/20161/almudel/REU/bilag/198/1731220.pdf>



sulentindkøb for i alt 273 mio. kr. Således vurderede Rigspolitiet, at udbudsreglerne var blevet overholdt for blot 38 pct. af de undersøgte udgifter, svarende til ca. 104 mio. kr., mens det for 41 pct. af de undersøgte udgifter, svarende til ca. 112 mio. kr., var vurderingen at udbudsreglerne ikke var overholdt. Det blev samtidig vurderet, at de resterende 21 pct. af de undersøgte udgifter, svarende til ca. 57 mio. kr., skulle underkastes nærmere analyse før det kunne fastslås, om de var afholdt i overensstemmelse med udbudsreglerne.

For 11 pct. af de resterende udgifter, svarende til ca. 30 mio. kr., var det på grund af manglende dokumentation ikke muligt at vurdere, hvorvidt de var afholdt i overensstemmelse med udbudsreglerne. PwC har gennemgået disse konsulentudgifter og derigennem konstateret, at samtlige udgifter er dokumenteret med indkøbsfakturaer. Det er ligeledes kontrolleret, at der foreligger godkendelser fra både rekvirenten og godkenderen i overensstemmelse med Regnskabsinstruks for Politiet og Anklagemyndigheden. PwC har ikke taget stilling til, hvorvidt udbudsreglerne har været fulgt og i den samlede konsolidering, omtalt nedenfor, er det for at være på den sikre side lagt til grund, at udbudsreglerne ikke har været overholdt.

For 10 pct. af de resterende udgifter, svarende til ca. 27 mio. kr. har Rigspolitiet bedt Kammeradvokaten gennemføre en nærmere juridisk gennemgang af konsulentydelsernes indhold for at fastslå, om aftalerne har overholdt udbudsreglerne. Kammeradvokatens undersøgelse konkluderer, at langt hovedparten af disse konsulentydelse var indkøbt i strid med udbudsreglerne, idet størstedelen af de gennemgåede ydelser skulle ses i sammenhæng med andre indkøbte ydelser af samme type, hvorved de samlede indkøb overskred tærskelværdien for EU-udbud og således burde have været i udbud.

Rigspolitiet har indarbejdet resultaterne fra hhv. PwCs og Kammeradvokatens undersøgelser af politiets indkøb af konsulentydelse i perioden 1. januar 2015 – 30. september 2016 i Rigspolitiets oprindelige undersøgelse. Rigspolitiet har endvidere, efter nærmere gennemgang, omklassificeret én kontrakt fra kategorien problematisk til ikke problematisk i den oprindelige undersøgelse, og indarbejdet det i det endelige resultat. Det kan på den baggrund konstateres, at 55 pct. af udgifterne til køb af konsulenter, svarende til ca. 150 mio. kr., er afholdt i strid med udbudsreglerne, mens 45 pct. af udgifterne til køb af konsulenter, svarende til ca. 123 mio. kr., er afholdt på grundlag af kontrakter, der var i overensstemmelse med udbudsreglerne.

Den endelige opgørelse bekræfter således resultatet fra Rigspolitiets analyse af politiets indkøb af konsulentydelse, der konkluderede, at politiet i den undersøgte periode i væsentligt omfang ikke har overholdt udbudsreglerne ved indkøb af konsulentydelse. Det kan oplyses, at de konsulentydelse, hvor der ikke findes et korrekt indgået aftalegrundlag, er indarbejdet i pipelinen for fremtidige udbud, *jf. tiltag 2.*



**Tiltag 2. Konkret gennemførelse af udbud på områder uden udbudsdækning**

I Rigspolitiets notat fra marts 2017 blev det beskrevet, at der skulle gennemføres udbud på de områder, hvor der ikke tidligere var sket korrekt konkurrenceudsættelse.

Rigspolitiet har derfor, med bistand fra konsulentfirmaet Valcon, foretaget en gennemgang af politiets samlede indkøb for perioden januar 2013 – november 2016 med henblik på en kortlægning af områder uden udbudsdækning. Kortlægningen bygger på en samlet indkøbsvolumen på ca. 9,1 mia. kr. for perioden, svarende til ca. 2,3 mia. kr. årligt, der er sammensat af indkøb foretaget på delregnskaber og finanskonti af driftsmæssig karakter frasorteret kreditorer med en samlet indkøbsvolumen på under 100.000 kr.

Ud af den samlede indkøbsvolumen er der identificeret ca. 1,8 mia. kr.<sup>2</sup>, svarende til gennemsnitligt ca. 0,4 mia. kr. årligt, hvor der i politiet eksisterer et fortsat indkøbsbehov, men hvor indkøbene hidtil ikke har været foretaget udbudsmæssigt og/eller forvaltningsmæssigt korrekt og dermed betegnes som *løbende problematiske indkøb*.

PwC har i deres undersøgelse af indkøbsområdet lavet en tilsvarende gennemgang af politiets indkøb, der dog dækker hele perioden 2013-2016, og inddrager samtlige delregnskaber og finanskonti samt kreditorer under 100.000 kr. PwCs gennemgang bygger dermed på en indkøbsvolumen på 10,6 mia. kr., hvilket er 1,5 mia. kr. mere end i Rigspolitiets kortlægning. Heraf kategoriseres indkøb for ca. 2 mia. kr. som værende *løbende problematiske indkøb*, hvilket er ca. 0,2 mia. kr. mere end ved Rigspolitiets kortlægning.

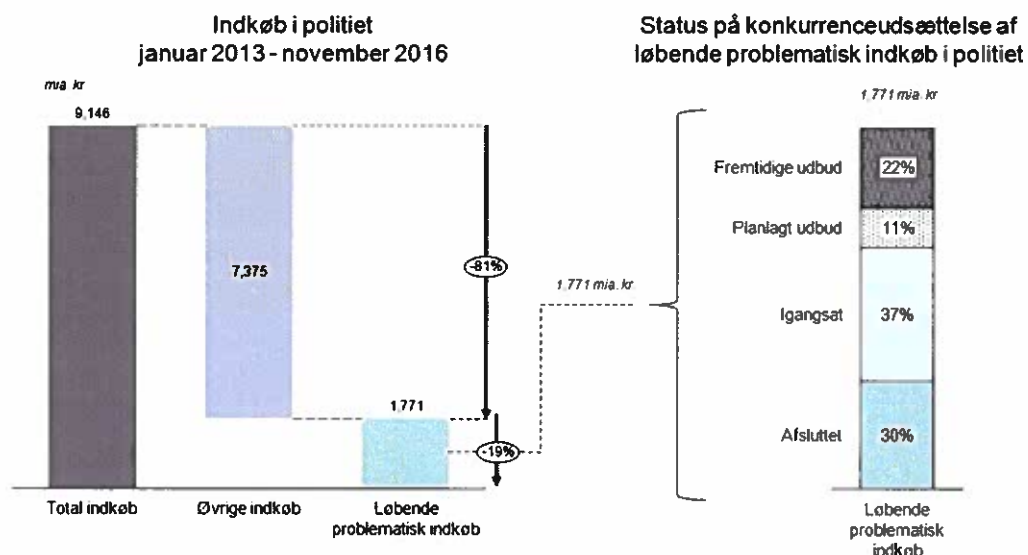
Differencen, som kan tilskrives ovennævnte metodiske forskelle, er gennemgået af PwC, og indeholder den samme type ydelser, som blev identificeret i Rigspolitiets egen analyse. Disse ydelser vil derfor blive konkurrenceudsat i forbindelse med udbud af tilsvarende problematiske indkøb. PwCs gennemgang har således ikke givet anledning til ændringer i Rigspolitiets oversigt over nødvendige udbud.

Nedenstående figur 1 illustrerer den af Rigspolitiet undersøgte indkøbsvolumen og andelen af løbende problematiske indkøb.

---

<sup>2</sup> I tillæg til kortlægningen har Rigspolitiet konsolideret en række yderligere identificerede udgiftsposter, hvormed den samlede volumen for løbende problematiske indkøb opskrives med 23 mio. kr. til samlet 1.771 mia. kr.





Ud af den samlede indkøbsvolumen på ca. 9,1 mia. kr., er ca. 7,4 mia. kr., svarende til 81 pct. (i figur 1 benævnt *Øvrige indkøb*) ikke løbende problematiske. *Øvrige indkøb* dækker over flere underkategorier som eksempelvis løbende indkøb foretaget på lovlig vis (ca. 4,8 mia. kr.), låste omkostninger i form af f.eks. husleje, vand, varme (ca. 1,3 mia. kr.), indkøb, som ikke har været foretaget udbudsmæssigt og/eller forvaltningsmæssigt korrekt, men hvor politiet ikke længere foretager denne type af indkøb, for eksempel indkøb i forbindelse med større enkeltstående projekter (ca. 0,5 mia. kr.) samt indkøb hos leverandører, hvor der foreligger aftaler (Statsaftale, SKI aftale, egen aftale), men hvor dele af indkøbene ikke har været omfattet af aftalerne, og dermed ikke er compliant (ca. 0,3 mia.). Rigspolitiet har taget initiativ til at højne compliance i politiets indkøb og dermed sikre, at der ikke foretages indkøb uden for aftalerne.

De resterende ca. 1,8 mia. kr., svarende til 19 pct., repræsenterer indkøb, der hidtil ikke har været foretaget korrekt, men som der er behov for at videreføre. Rigspolitiet har igangsat en målrettet indsats for at konkurrenceudsætte alle disse indkøb. Højre søjle i Figur 1 illustrerer status på denne indsats.

Med planlagte udbud menes, at Rigspolitiet har fastlagt et tidspunkt for gennemførelsen af udbuddene, men endnu ikke igangsat dem. De mest kritiske udbud gennemføres først for derefter løbende at igangsætte de øvrige. Blandt de planlagte udbud kan nævnes skadesadministration samt brandtekniske undersøgelser.

Med igangsatte udbud forstås de udbud, der er sat i proces, hvilket vil sige fra det udbudsforberedende arbejde igangsættes til kontrakten tildes. Eksempler på udbudsforberedende arbejde er udarbejdelse af markedsanalyser, udbudsstrate-



gier, udbudsmateriale og kontrakter. De igangværende udbud tæller bl.a. køretøjer, Alarm 112-systemet samt leje af skydebaner og køretekniske anlæg.

Side 5

Blandt de udbud, der på nuværende tidspunkt er afsluttet, dvs. hvor udbuddet er gennemført og kontrakten er tildelt, kan bl.a. nævnes tjenstepistoler, værkstedsydelser samt det såkaldte Spor 1, der omfattede drift og vedligehold af systemporteføljen hos DXC (det tidligere CSC) med en samlet indkøbsvolumen på godt 0,2 mia. kr. for perioden januar 2013 – november 2016. Opgaven blev ved udbuddet vundet af IBM og der er underskrevet kontrakt den 7. februar 2018.

Af de løbende indkøb, der ikke har været foretaget udbudsmæssigt og/eller forvaltningsmæssigt korrekt, er 78 pct. således på nuværende tidspunkt enten planlagt, igangsat eller afsluttet.

De fremtidige udbud, hvilket vil sige de udbud, hvor der endnu ikke er fastlagt tidspunkt for gennemførelse, forventes planlagt i 2. kvartal 2018.

### **Tiltag 3. Styrket koncernindkøb og kompetenceløft**

Med henblik på at styrke Rigspolitiets Koncernindkøb og løfte det generelle informations- og kompetenceniveau på indkøbsområdet i politiet, blev det i Rigspolitiets notat fra marts 2017 pointeret, at der skulle igangsættes en række aktiviteter. Disse aktiviteter omfattede: midlertidig ekstern assistance og igangsættelse af rekruttering til Rigspolitiets Koncernindkøb, et generelt kompetenceløft, en fast kadence for afrapportering til politiets øverste ledelse samt udarbejdelse af en indkøbspolitik.

I løbet af 2017 er der gennemført en væsentlig styrkelse af Rigspolitiets Koncernindkøb gennem rekruttering af yderligere medarbejdere med udbudsfaglige kompetencer. Den midlertidige udbudsfaglige assistance, der understøtter en hurtigere gennemførelse af forretningskritiske udbud, forventes udfaset med udgangen af 2018.

For at øge lederes og medarbejderes generelle indsigt i udbudsområdet er der igangsat en særlig informations- og uddannelsesindsats. Indsatsen har indtil videre fokuseret på at løfte kompetenceniveauet i organisationen gennem afholdelsen af målrettet undervisning for relevante medarbejdere og ledere. Derudover er der gennemført informationskampagner på politiets intranet. Indsatsen forventes at fortsætte som en integreret del af den løbende indkøbsfaglige kompetenceudvikling og vil blive suppleret af målrettede indkøbskurser, som henvender sig til henholdsvis operationelle indkøbere og projektledere, ledere og andre beslutningstagere.

Der er etableret en stærk forankring af udviklingen af indkøbsområdet på øverste ledelsesniveau i politiet. Den løbende afrapportering til relevante ledelsesniveauer i Rigspolitiet suppleres af en halvårlig afrapportering til Rigspolitiets direktion



og koncernledelse om status på indkøbsområdet, herunder på fremdriften for gennemførelsen af udbud. Rigspolitiets direktion har samtidig, som led i den i flerårsaftalen besluttede budgetanalyse af politiet, truffet beslutning om at reducere anvendelsen af konsulentbistand i forbindelse med gennemførelsen af analyser og projekter i politiet. Det er således hensigten allerede i 2018 at påbegynde rekrutteringen af medarbejdere, der kan løfte nogle af de opgaver, som tidligere er blevet udført af eksterne konsulenter. Initiativet vil blive fulgt meget nøje med henblik på at sikre den forventede gevinstrealisering.

Udviklingen af en indkøbspolitik er endvidere påbegyndt og forventes færdiggjort i april 2018. Indkøbspolitikken skal sætte de udbudsretlige og kommercielle rammer for indkøb i alle dele af politiet samt sikre den fortsatte udvikling af indkøbsområdet.

Der er samtidig etableret en tentativ plan for den løbende gennemførelse af udbud på de indkøbsområder, der skal konkurrenceudsættes inden for en nærmere kendt tidshorizont, men som ikke er omfattet af tiltaget vedrørende gennemførelse af udbud på områder uden udbudsdækning (tiltag 2). Planen, der løbende udbygges med nye områder, skal med tiden give et samlet overblik over igangværende og kommende driftsudbud i politiet samt skabe grundlaget for en effektiv ressourcestyring af de indkøbsfaglige kompetencer. For at sikre størst mulig gennemsigtighed i politiets udbud og indkøb, arbejder Rigspolitiet på, at udbudsplanen, når den er konsolideret, gøres offentligt tilgængelig på politiets hjemmeside.

#### **Tiltag 4. Styrket controlling**

Det fjerde tiltag beskrevet i Rigspolitiets notat fra marts 2017 omhandler en styrket controllingindsats og omfattede hovedsagligt etablering af en ny enhed for tilsyn og controlling. Denne nye enhed, med direkte reference til Rigspolitiets direktion, skulle styrke det interne kontrol- og tilsynsmiljø og sætte en skarp profil på politiets generelle finansielle og forvaltningsmæssige controlling ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko. Enheden skulle blandt andet iværksætte løbende central controlling af forvaltningen af indkøbsområdet i hele politiet og etablere et fast koncept for egenkontrol af indkøbsområdet i Rigspolitiet, politikredsene og PET.

Enheden for tilsyn og controlling blev etableret pr. 1. maj 2017 og nåede, efter en rekrutteringsperiode, fuld bemanning pr. 1. september 2017. Enheden har som forudsat et særligt fokus på indkøbsområdet og gennemfører kvartalsvist central controlling af indkøb i Rigspolitiet, politikredsene og PET. På baggrund af stikprøver undersøges det, hvordan indkøbene lever op til regler og internt fastsatte retningslinjer, hvorefter resultaterne afrapporteres til Rigspolitiets direktion. Både de enkelte kredse og Rigspolitiets områder får en individuel tilbagemelding på stikprøverne, og resultaterne vil fra 1. halvår 2018 blive taget op på kredsens kvartalsmøder med Rigspolitiet. Generelle lærings- og opmærksomhedspunkter



samles i en fælles tilbagemelding til ledelsen i kredsene og i Rigspolitiets områder.

Side 7

Enheden har henover efteråret 2017 med inddragelse af interne parter udarbejdet oplæg til et fast koncept for egenkontrol af forvaltningen af indkøbsområdet i politiet. Konceptet fastsætter en række obligatoriske krav til egenkontrollerne af overholdelse af udbudsregler, overholdelse af interne retningslinjer samt dokumentations- og konteringspraksis. Konceptet iværksættes i løbet af 1. kvartal 2018.

#### **Tiltag 5. Indkøbsproces med stærk ledelsesmæssig forankring**

I Rigspolitiets notat fra marts 2017 blev det slået fast, at der ville ske en styrkelse af det ledelsesmæssige fokus på indkøbsområdet i politiet. Under dette tiltag blev det fremhævet, at der ville ske ekstra stramninger på procedurerne for indgåelse af nye indkøbsaftaler over 100.000 kr. ekskl. moms, ligesom retningslinjerne for indkøb af eksterne konsulentytelser ville blive skærpet.

Rigspolitiet har på denne baggrund indført en indkøbsproces, hvor nye indkøbsaftaler med en kontraktsum, der overstiger 100.000 kr. ekskl. moms, skal påtegnes af den ansvarlige direktør i Rigspolitiet, PET eller politikredsen. Det er ligeledes et krav, at nye indkøbsaftaler over 100.000 kr. skal være understøttet af en juridisk og udbudsfaglig vurdering fra Rigspolitiets Koncernindkøb.

Herudover er retningslinjerne for indkøb af eksterne konsulentytelser blevet skærpet således, at der ikke må indkøbes konsulentytelser, uden at der ligger et skriftligt beslutningsgrundlag, der kvalificerer behovet for konsulentstøtte. Samtidig skal der fra Rigspolitiets Koncernindkøb være foretaget en udbudsjuridisk vurdering og indkøbet skal være godkendt på direktørniveau.

Endelig er Rigspolitiet i færd med at implementere nye governancemodeller på indkøbsområdet. Disse modeller indebærer afholdelse af en række faste møder på øverste ledelsesniveau, der bl.a. har til formål at fastholde det ledelsesmæssige fokus på indkøbsområdet og løbende følge og drøfte bl.a. overholdelse af indkøbsreglerne.

I tilfælde af, at der er behov for at foretage strengt forretningskritiske indkøb på områder uden udbudsdækning, som eksempelvis beskyttelsesveste og ammunition, kan dette kun lade sig gøre, hvis der indhentes en direktørgodkendt dispensation. Godkendelsen til dispensation gælder i en begrænset periode og forudsætter, at der er foretaget en udbudsretlig vurdering og lagt en realistisk plan for fremtidig konkurrenceudsættelse. Dispensationsordningen udfases i takt med gennemførelsen af de udbud, der indgår i *tiltag 2*.



**Tiltag 6. Styrket aftalestyring og opfølgning**

For fremadrettet at sikre overholdelse af de udbudsretlige regler efter aftaleindgåelse og igennem hele kontraktens løbetid blev der i Rigspolitiets notat fra marts 2017 beskrevet flere initiativer. Således skulle der sikres dokumentation for kontrakter og ændringer i disse samt systemunderstøttede opfølgningsprocedurer for kobling mellem registreringer i økonomisystemet og indgåede kontraktgrundlag.

Rigspolitiet er som følge af dette i gang med at udvikle et koncept for kontraktstyring, der skal sikre ensartede procedurer og klare roller for opfølgning på og styring af indkøbsaftaler i hele politiet. Konceptet vil blandt andet sikre, at der løbende udarbejdes den nødvendige skriftlige dokumentation for ændringer i aftalerne. Konceptet vil dække samtlige aftaletyper, der benyttes i politiet, herunder eksempelvis rammeaftaler og konsulentaftaler. Implementeringen forventes igangsat primo 2. kvartal 2018.

Konceptet for kontraktstyring forudsætter systemunderstøttelse i form af et kontraktstyringssystem, der skal anvendes på tværs af politiet. Med udgangspunkt i en analyse af politiets nuværende kontraktstyring sammenholdt med best practice på kontraktstyringsområdet, pågår der lige nu udarbejdelse af kravspecifikation af det nye kontraktstyringssystem. Anskaffelse af systemet forventes indledt i 2018.

Sideløbende med det ovenstående arbejde er alle indkomne indkøbsaftaler til en værdi over 100.000 kr. ekskl. moms løbende blevet registreret i den eksisterende kontraktdatabase i Rigspolitiets Koncernindkøb.

Til at understøtte kontraktstyringskonceptet er der pr. 1. januar 2018 implementeret et unikt kontrakt ID for alle kontrakter og aftaler over 100.000 kr. i politiet. Dette skaber en entydig kobling mellem registreringer i økonomisystemet og det enkelte kontraktgrundlag og gør det dermed muligt at følge op på forbruget på den enkelte aftale. Det vil fremover ikke være muligt at betale en faktura i politiets regnskabssystem uden først at anføre et gyldigt kontrakt ID. Opfølgningen vil ske i forbindelse med faste udtræk fra økonomisystemerne indtil det nye kontraktstyringssystem træder i kraft.

