

Samlet afrapportering

Arbejdsgruppe for nedbringelse af konsulentforbruget i den offentlige sektor

Indledning

Regeringen, KL og Danske Regioner aftalte i forbindelse med ØA20 at nedsætte en arbejdsgruppe, som skal se på veje til at nedbringe konsulentforbruget i den offentlige sektor, *jf. boks 1*.

Boks 1 **Aftaletekst ØA20**

"Der er en høj faglighed i den offentlige sektor og mange dygtige medarbejdere. Dermed er der potentiale for at løse flere opgaver uden brug af eksterne konsulenter. Det kan frigøre ressourcer til at forbedre velfærden. Regeringen, KL og Danske Regioner er på den baggrund enige om at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal se på veje til at nedbringe anvendelsen af eksterne konsulenter i stat, kommuner og regioner og løbende følge op på, om udviklingen går i den rigtige retning."

Kilde: ØA20

Det blev på den baggrund aftalt, at arbejdsgruppen konkret har fokus på fire spor, *jf. kommissoriet for arbejdet*:

- 1) Arbejdsgruppen skal afdække anvendelsen af eksterne konsulenter i den offentlige sektor og etablere en fælles ramme for fremadrettet at kunne opføre udgifterne på tværs af sektorer. En del af arbejdsgruppens arbejde består derfor i at ensrette definitionen af konsulenttydelser på tværs af stat, regioner og kommuner.
- 2) Arbejdsgruppen skal på baggrund af eksisterende erfaringer samt input fra interessenter udarbejde fælles anbefalinger for anvendelse af eksterne konsulenter i den offentlige sektor. Ligeledes skal arbejdsgruppen undersøge, hvilke opgaver i den offentlige sektor, som i højere grad med fordel kan løses uden køb af ekstern konsulentbistand.
- 3) Arbejdsgruppen skal afdække erfaringer med interne rådgivnings- og analysefunktioner og mulighederne for fremadrettet at gøre brug af sådanne funktioner frem for eksterne konsulenter, herunder udarbejde forslag til konkrete tiltag, der nedbringer brugen af eksterne konsulenter i det offentlige.

- 4) Arbejdsgruppen skal drøfte modeller for at følge op på udviklingen i konsulentforbruget fremadrettet, herunder de tiltag, der iværksættes i de enkelte sektorer for at nedbringe konsulentforbruget.

Afrapporteringen indledes med et baggrundsafsnit om konsulentforbruget i den offentlige sektor. Herefter redegøres der for arbejdet med de enkelte spor.

I spor 1 lægges der op til at etablere en fælles definition og opgørelse af konsulentforbruget i den offentlige sektor. I spor 2 kommer arbejdsgruppen med sine fælles anbefalinger til retningslinjer, når der anvendes konsulenter i den offentlige sektor. Spor 3 redegør for eksisterende og kommende tiltag i de enkelte sektorer til at understøtte, at flest muligt opgaver håndteres internt i det offentlige. Afslutningsvist redegøres i spor 4 for arbejdsgruppens anbefalinger til opfølgning på de initiativer, der iværksættes med henblik på at nedbringe det offentliges konsulentforbrug.

Baggrund

Anvendelse af eksterne konsulenter i den offentlige sektor

Den offentlige sektor tilstræber at anvende de tilrådehavende midler, så der skabes størst mulig værdi for borgerne. Der er i den forbindelse også fokus på at anvende eksterne konsulenter på den mest hensigtsmæssige måde. Men den offentlige sektor er også afhængig af eksterne konsulenter, fx når der er brug for specialistkompetencer, når der kun er behov for kompetencerne i en kortvarig periode, eller hvor en uafhængig part er nødvendig.

Der er således i dag og vil også fremadrettet være opgaver som bedst og mest effektivt løses ved inddragelse af ekstern konsulentbistand. Det skyldes bl.a., at en række ydelser i det offentlige bliver mere komplekse og kræver inddragelse af målrettet ekspertviden, som det ikke nødvendigvis er muligt at rekruttere eller er økonomisk hensigtsmæssigt er til stede i alle offentlige myndigheder. Fx ekspertviden til udvikling og drift af forretningskritiske IT-systemer.

Der har de senere år været ambitiøse mål for digitalisering i sektorerne, hvilket også er afspejlet i de årlige økonomiaftaler, der indgås mellem staten og henholdsvis regioner og kommuner. Hertil kommer, at sektorerne kontinuerligt udvikler de store velfærdsområder bl.a. gennem øget brug af teknologiske og digitale løsninger i opgavevaretagelsen, hvilket er med til at øge behovet for konsulenttydelser på eksempelvis IT-området. Samtidig anses det generelt for et sundt princip, at opgaver udsættes for konkurrence. Det gælder ikke mindst på områder, hvor der er et vel fungerende marked for de pågældende ydelser.

Der er dog også opgaver, der i dag løses af eksterne konsulenter, som vil kunne løses internt i det offentlige forudsat, at der er adgang til de nødvendige kompetencer og ressourcer, og at opgaverne vurderes at kunne løses lige så effektivt – både i forhold til kvalitet og pris. Dette bør dog ses i sammenhæng med det generelle fokus på administration og udgifterne hertil, og et eventuelt behov for nye ressourcer af født af øget intern opgavevaretagelse. Der kan desuden være opgaver, der i dag

løses af eksterne konsulenter, som man i den enkelte myndighed kan vælge ikke at få udført. Der kan både være fordele og ulemper forbundet med anvendelse af eksterne konsulenter i den offentlige sektor, *jf. boks 2*.

Boks 2

Fordele og ulemper ved anvendelse af eksterne konsulenter i den offentlige sektor

Fordele:

- Eksterne konsulenter er fleksibel arbejdskraft til fx opgaver af kortere varighed
- Det kan være billigere løsning at hyre en ekstern konsulent til at løse en opgave af kortere varighed end at ansætte en medarbejder på permanent basis
- Eksterne konsulenter kan tilføre organisationen ny viden og inspiration fra omverdenen.
- Det kan være en løsning for organisationer, der ikke kan tiltrække specialiserede kompetencer.
- Det giver mulighed for at få uafhængig rådgivning.
- Der gives mulighed for at teste pris og kvalitet af opgaveløsningen ved konkurrenceudsætning.

Ulemper:

- Man anvender og udvikler ikke de kompetente medarbejdere, som er i den offentlige sektor
- Viden risikerer at forsvinde, når eksterne konsulenter er færdige med opgaven.
- Udbud/konkurrence på markedet kan variere, fx i forhold til geografi og på områder med meget specifikke ydelser.
- Eksterne konsulenter har typisk en højere timeløn end interne medarbejdere.
- Der er transaktionsomkostninger forbundet med brug af eksterne konsulenter i form af udbud og kontraktindgåelse, og det kan være vanskeligt at beskrive opgaven fyldestgørende i kontrakten
- Eksterne konsulenter har ikke nødvendigvis et forhåndskendskab til den organisation eller det område, der skal rådgives om.
- Foreslåede løsninger kan være svære at implementere, fordi organisationen mangler ejerskab og viden om løsningen.

Spør 1: Ensartet opgørelse af konsulentforbrug på tværs af det offentlige

Der er ikke tidligere lavet en sammenlignelig opgørelse af forbruget af eksterne konsulenter i det offentlige, da der ikke har været en fælles forståelse af, hvilke ydelser der er omfattet af konsulentbegrebet. Opgørelserne af staten, kommunerne og regionernes konsulentudgifter har derfor været meget forskellige. Nedenfor redegøres kort for de hidtidige opgørelser, der har været anvendt i de tre sektorer. Herefter kommer forslag til en fælles fremadrettet definition.

Statens opgørelsesmetode

Staten har tidligere, sammenlignet med kommunerne, defineret konsulenttydelser forholdsvist snævert som klassiske managementkonsulenter, øvrige rådgivende konsulenter og IT-konsulenter. Managementkonsulenter er dog en bred kategori, som både dækker over analysearbejde, strategi, ledelse, HR, rekruttering, organisationsudvikling mv.

Staten opgør indkøb på baggrund af fakturadata og den kontering, som fakturaen gives i faktureringssystemet. Statens fakturadata består af samtlige indkøb for hele staten ekskl. selvejesektoren. Konsulenttydelser defineres ud fra statens egne 80 forskellige indkøbskategorier, som påføres hver enkelt faktura manuelt i statens faktureringsystem. Staten arbejder på at kunne opgøre indkøb på baggrund af UNSPSC (United Nations Standard Product and Services Code) på sigt, *jf. boks 3*. Metoden anvendes i kommunerne og regionerne.

Regeringen aftalte i forbindelse med finansloven for 2020 besparelser på konsulentforbruget i staten på mere end 850 mio. kr. årligt fuldt indfaset. Besparelsen indgik som finansiering til bl.a. mere velfærd og grøn omstilling. Besparelsen er særligt målrettet brugen af managementkonsulenter og øvrige rådgivende konsulenter, men også IT-konsulenter og juridisk bistand indgår i besparelsesgrundlaget.

Tidligere opgørelser fra kommunerne

KL har i hidtidige opgørelser taget udgangspunkt i en bredere konsulentforståelse end i staten og regionerne, da den også har omfattet en række rådgivningsydelser som fx ingeniører, arkitekter, revision, landinspektører mv.

Det er ikke muligt at opgøre kommunernes konsulentforbrug via de kommunale regnskaber, da udgiften ikke er specificeret blandt de autoriserede poster i Social- og Indenrigsministeriets kontoplan. Opgørelsen af kommunernes konsulentforbrug tager derfor udgangspunkt i fakturadata fra det fælleskommunale indkøbssamarbejde forankret i Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S (SKI).

Opgørelsen fra 2018 er baseret på fakturadata fra 92 kommuner. De seks kommuner, som ikke indgår, er mindre kommuner, heriblandt ø-kommunerne. De 92 kommuner repræsenterer 98 pct. af landets befolkning.

Kommunernes indkøbsdata er kategoriseret efter UNSPSC, *jf. boks 3*.

Boks 3 Om UNSPSC

UNSPSC står for United Nations Standard Product and Services Code og er et internationalt klassifikationssystem for varer og tjenesteydelser.

UNSPSC-klassifikationen er et hierarki på fire niveauer, der er kodet som et otte-cifret tal. Niveau 1 er det mest overordnede niveau, der beskriver, om der er tale om varekøb, tjenesteydelser eller andet, mens niveau 4 fortæller, om der fx er tale om en kuglepen eller en blyant.

UNSPSC version 19 er den seneste danske version af UNSPSC-hierarkiet. Her findes mere end 80.000 koder for varer og tjenesteydelser.

UNSPSC påsættes hver enkelt fakturalinje automatisk ved en efterbehandling af fakturadataen (eller fortløbende i selve faktureringsystemet) via machine learning, en regelbaseret algoritme eller en kombination heraf.

Algoritmen forbedres løbende via machine learning, hvilket gør, at opgørelser ikke vil være statiske over tid eller i mindre grad kan sammenlignes over tid.

Kilde: Økonomistyrelsen, SKI

I et forsøg på at oversætte UNSPSC til offentlig sektorkontekst i Danmark har KMD i tilknytning til UNSPSC udarbejdet et udbudshierarki på fire niveauer. Niveau 1 (fx tjenesteydelse), niveau 2 (fx rådgivning), niveau 3 (fx teknisk rådgivning) og niveau 4 (fx ingeniører), som er det udbudshierarki kommunernes fakturadata kategoriseres efter.

Tidligere opgørelser fra regionerne

Danske Regioner kategoriserer overordnet konsulenttydelser på samme måde som staten. I regionernes opgørelse indgår som i staten således konsulenttydelser inden for HR, management, rekruttering, statistiske analyser og data, IT- konsulenter, IT-drift og udvikling og øvrige konsulenter. Danske Regioner har i deres kategorisering udvalgt de kategorier, der så vidt muligt bedst kunne sammenlignes med statens konsulenttydelser

Det er ikke muligt at opgøre udgifter til konsulenter ud fra de regionale regnskaber, da udgiftsposten ikke er specificeret blandt de autoriserede poster i Økonomi- og Indenrigsministeriets autoriserede kontoplan. Opgørelsen er baseret på udtræk fra regionernes indkøbsanalyse-systemer og er – ligesom kommunernes – baseret på en række udvalgte UNSPSC kategorier. Tallene kan indeholde fakturaer fra køb, som ikke nødvendigvis opfattes som en konsulentydelse fx økonomisystem, licenser mv.

Regionernes Fælles Indkøb (RFI) arbejder med et internt kategoritræ på tre niveauer, som lægges ovenpå UNSPSC kategoriseringen. Hensigten er at gøre dataafgrænsning lettere, og samtidig at gøre forbrugsopgørelser mere retvisende. Der vurderes dog, at der findes UNSPSC koder, der ikke er dækket af den nuværende kategoritræ.

Det er opsummeret i *tabel 1*, hvilke kategorier der hidtil har indgået i opgørelserne over konsulentudgifter i henholdsvis kommuner, regioner og staten.

Tabel 1

Typen af rådgivningsydelser som indgår i sektorernes definition af konsulenttydelser

Kommuner	Regioner	Stat
Managementkonsulenter	Managementkonsulenter	Managementkonsulenter
Økonomisk analyse	Økonomisk analyse	Økonomisk analyse
HR og rekruttering	HR og rekruttering	HR og rekruttering
IT-konsulenter (drift og udvikling)	IT-konsulenter (drift og udvikling)	IT-konsulenter (drift og udvikling)
Advokatbistand		
Arkitekter		
Ejendomsmæglere		
Ingeniører		
Landinspektører og geoteknik		
Revisionsydelser		
Teknik og miljø		

Anm.: Indholdet af de forskellige konsulenttyper er ikke nødvendigvis ens på tværs af sektorerne. Alle sektorer har desuden en ikke specificeret eller en "øvrige"-kategori med i opgørelsen.

Kilde: KL, Danske Regioner og Økonomistyrelsen

Ny samlet definition

Der lægges op til at etablere en fællesoffentlig definition af konsulenttydelser, herunder hvad der skal indgå i opgørelsen over konsulentudgifter i det offentlige.

Indledningsvist skal det bemærkes, at der kan anlægges en "bred" definition og en "smal" definition af konsulentudgifter i det offentlige. Anlægges en bred definition

vil der alt andet lige indgå ydelser, som ikke er klassiske konsulentydelse, fx vareindkøb, mens der ved en smal definition omvendt er risiko for, at udgifter, der reelt anvendes til konsulenter, renses ud.

Det lægges til grund, at en konsulentydelse er en tjenesteydelse, der både kan vedrøre nærmere definerede udviklings-, rådgivnings- og driftsopgaver, som udføres af en ekstern person for en offentlig myndighed. Indkøb af fx udstyr, licenser, kontorartikler mv. skal dermed så vidt muligt fraregnes.

Arbejdsgruppen har herefter foretaget et kvalificeret skøn af, hvad der skal medtages i en fælles definition af konsulentydelse på tværs af det offentlige med afsæt i, hvad der betragtes som "klassiske" konsulentydelse.

Der er enighed mellem staten, KL og Danske Regioner om at følgende kategorier af ekstern konsulentbistand skal indgå i en fælles definition af konsulentudgifter i det offentlige:

- 1) Managementkonsulenter og øvrige rådgivende konsulenter (fx managementkonsulenter, økonomisk analyse, HR og rekruttering, markedsføring, reklame og kommunikationsydelser)
- 2) IT-konsulenter (fx rådgivende og udførende IT-konsulenter vedrørende udvikling og drift)
- 3) Juridisk bistand (fx advokatydelser og juridisk rådgivning)

Indhold i ovenstående konsulentkategorier er foldet ud i *boks 4, 5 og 6*. Definitionen baserer sig på hhv. statens egne indkøbskategorier og en række udvalgte UNSPSC for kommunerne og regionerne¹.

De tre kategorier af konsulentbistand opgøres særskilt. Det vurderes hensigtsmæssigt, da der er stor forskel på, hvor variable de enkelte kategorier er, og dermed hvordan det offentlige kan agere, såfremt forbruget på konsulentkategorien søges nedbragt. Nogle typer af konsulentydelse er kortsigtede og kan tilpasses eller opføre på kort sigt, mens IT-konsulentudgifter ofte er bundet til mere langsigtede opgaver, herunder drift og vedligeholdelse samt udvikling af myndighedernes IT-systemer, som mere er en integreret del af opgavevaretagelsen end en konsulentydelse i traditionel forstand.

Det kan særligt være svært at erstatte specialiserede konsulentkompetencer og -ydelser, hvor der er tale om mindre myndigheder. Den geografiske dimension kan derudover have betydning for konsulentbehovet, idet mulighederne for at rekruttere kvalificeret arbejdskraft er forskellig i forskellige områder af landet.

Der knytter sig en særlig stor usikkerhed omkring konsulentforbruget til kommunernes og regionernes forbrug af it-konsulenter. Det skyldes, at kommunernes og

¹ Definitionen går på UNSPSC på niveau 3 (6 cifret kode). I definitionen er der fokus på konsulentydelse udført af markedsmessige erhverv (private virksomheder).

regionernes it-systemer i meget høj grad driftes og vedligeholdes af private leverandører, og at det opgørelsesteknisk ikke er muligt at adskille drifts-, vedligeholdelses- og udviklingsopgaverne fra licensudgifterne, fordi de er blandet sammen på leverandørernes fakturaer. Stikprøvegennemgang af kommunernes og regionernes fakturaer viser således, at der i det samlede it-konsulentforbrug i betydeligt omfang indgår licensudgifter, som ikke er relateret til it-konsulentydelse, herunder eksempelvis licenser, software, server-housing, systemdrift m.v.

Juridisk bistand, som bl.a. dækker rådgivning om udbud, afklaring af juridiske problemstillinger, afvikling af retssager mv., er traditionelt ikke medregnet som konsulentydelse i statens eller regionernes konsulentforbrug. Juridisk bistand vil dog fremadrettet indgå i en samlet konsulentdefinition på tværs af det offentlige, men opgøres særskilt ligesom de øvrige konsulentkategorier.

Indholdet af de tre konsulentkategorier er nærmere defineret i *boks 4, 5 og 6*.

Boks 4 Indgår i definitionen på managementkonsulenter og øvrige rådgivende konsulenter	
Kategori	Eksempler på indkøb i kategorien
Managementkonsulenter	Generelle rapporter og analyser fx økonomiske analyser, budgetanalyser, indkøbsanalyser, ledelsesrådgivning, organisationsudvikling, effektiviseringsprojekter, projektledelsesbeslutningsoplæg, evalueringer mv., strategi, transformation mv., meningsmålinger.
HR og rekruttering	Rekrutteringsydelse. Ledelsesudvikling Outplacement Kompetenceudvikling
Markedsføring, kommunikation og reklame	Kommunikationsydelse, fx strategier Reklame/PR Kampagner og oplysning til borgerne

Anm: Definitionen er udarbejdet med udgangspunkt i de eksisterende indkøbskategorier i de enkelte sektorer.

Boks 5 Indgår i definitionen på IT-konsulenter	
Kategori	Eksempler på indkøb i kategorien
Rådgivende IT-konsulenter	Typisk korterevarende bistand i projektform, hvor konsulenthuset har ansvaret for en rådgivningsleverance i henhold til en aftalt målbeskrivelse.
Udførende IT-konsulenter, drift og udvikling	IT-konsulentydelse, hvor konsulenten udfører en konkret opgave til understøttelse af drift af eksisterende systemer mv. Fx løbende ydelse i forbindelse med drift og vedligeholdelse under kundens/myndighedens ledelse og instruktion. IT-konsulentydelse vedr. it-udviklings- og anskaffelsesopgaver. Arbejdet udføres typisk under kundens/myndighedens ledelse og instruktion. Eksempelvis specialudvikling af IT-systemer. Tidsafgrænset implementering af special- og standardsoftware. Udvikling af hjemmesider.

Anm: Definitionen er udarbejdet med udgangspunkt i de eksisterende indkøbskategorier i de enkelte sektorer.

Boks 6**Indgår i definitionen på juridisk bistand**

Kategori	Eksempler på indkøb i kategorien
Advokatydelse og juridisk rådgivning	Advokater, der fører sager i retten eller voldgiftssager for en offentlig myndighed. Herunder forberedelse af rets- og voldgiftssager, gennemførelse af hovedforhandling og efterfølgende indstillinger eller ankeovervejelser. Bistand ved sager for næv. Gennemførelse af klagenævnsager. Juridisk rådgivning, herunder afdækning af juridiske problemstillinger, rådgivning og korrespondance. Udbudsrådgivning eller gennemførelse af udbud, udarbejdelse af udbudsmateriale, bistand til udbudsprocessen, bistand vedr. kontrakter. Bistand ved forhandlinger. Inddrivelse. Notater og responsa. Advokatundersøgelser. Bistand til lovforklaring.

Anm: Definitionen er udarbejdet med udgangspunkt i de eksisterende indkøbskategorier i de enkelte sektorer.

Forbruget i de tre sektorer på hver konsulentkategori fremgår nedenfor i *tabel 3*.

Tabel 2**Konsulentforbruget i det offentlige 2018**

Mio. kr., 2018-pl	Kommuner	Regioner	Staten
Management og øvrige rådgivende konsulenter			
Managementkonsulenter og øvrige rådgivende konsulenter	661	143	1.648
HR og rekruttering	531*	51	321**
Markedsføring, kommunikation og reklame	173	***	142
I alt	1.365	194	2.111
IT-konsulenter			
Rådgivende IT-konsulenter	-	210]	335
Udførende IT-konsulenter, drift og udvikling	-	569****	2.794
I alt	2,255*****	779	3.129
Juridisk bistand			
Advokatydelse og juridisk rådgivning	286	44	771*****
I alt	3.906	1.017	6.011

Anm.: * Heraf vedrører 365 mio. kr., svarende til 69 pct. af udgifterne, kompetenceudvikling.

** Her indgår for staten kun forbrug af kompetenceudvikling, mens det øvrige forbrug af HR- og rekrutteringsydelser indgår i forbruget af 'managementkonsulenter'.

*** Regionernes forbrug på markedsføring, kommunikation og reklame indgår i kategorien 'managementkonsulenter'.

**** Kategorien indeholder i betydeligt omfang ydelser, såsom licenser, software, drift af servere, hosting m.v., der ikke kan betegnes som konsulentydelse. Danske Regioner vurderer, at mindst 13 pct. af forbruget vedrører it-licenser.

***** Opgørelsesteknisk er det ikke muligt at sondre mellem rådgivende og udførende it-konsulenter i kommunerne. KL skønner dog, at et sted mellem 8 og 16 pct. af forbruget vedrører rådgivende it-konsulenter. I det samlede it-konsulentforbrug indgår et betydeligt omfang af udgifter til it-licenser, hosting, drift af servere og drift af hjemmesider. KL vurderer, at mindst ca. 35 pct. af forbruget vedrører it-licenser.

***** Eksklusiv løvbundne udgifter til beskikkede forsvars- og bistandsadvokater (412 mio. kr.).

Kilde: KL, Danske Regioner og Økonomistyrelsen

Ikke-inkluderede indkøbskategorier

IT-driftsudgifter, der ikke er direkte relateret til IT-konsulenter såsom licenser, hosting, drift af servere, drift af hjemmesider mv. er så vidt muligt ikke inkluderet i statens IT-konsulentforbrug.

Det har ikke været muligt for kommunerne og regionerne at isolere disse udgifter fra konsulentudgifterne. For både stat, kommuner og regioner vil der således indgå ydelser, der ikke kan betegnes som konsulentudgifter på IT området.

Rådgivende ingeniører, arkitekter og revision, ejendomsmæglere, sundhedsfaglig rådgivning og beskæftigelsesrelaterede ydelser er ikke medtaget i opgørelsen af konsulentudgifter.

Der lægges tilsvarende ikke op til at inkludere indkøbskategorien grafisk design. Det skyldes, at det er vanskeligt at skille varekøb fra tjenesteydelsen, og det vurderes, at kategorien primært udgøres af varekøb.

Bemærkninger til opgørelsesmetode

Der knytter sig en række væsentlige forbehold ift. ovenstående definition af hvilke konsulentudgifter, som hhv. inkluderes og ikke-inkluderes i en fælles definition, som er vigtige at holde sig for øje.

Manuel registrering i staten

For statens vedkommende er den største fejlkilde i opgørelsen af konsulentforbrug, at kategoriseringen af konsulentudgifter er baseret på manuelle indtastninger, hvor fejl ikke kan rettes med tilbagevirkende kraft. Derudover er det, ligesom for kommuner og regioner, vanskeligt at skille IT-konsulentkøb fra IT-drift mv.

Automatisk registrering i kommuner og regioner

For kommunerne og regionerne består den største usikkerhed omvendt i den automatiske kategorisering, hvor en stor del af kategoriseringen ligger uden for den enkelte regions og kommunes indflydelse og i et vist omfang er præget af tilfældigheder. Dette skyldes blandt andet at indkøbsdata på tjenesteydelsesområdet – og særligt rådgivningsydelser – er kendetegnet ved lav datakvalitet, fordi der er tale om komplekse ydelser, som er svære at beskrive i én fakturalinje. Dermed kan det i mange tilfælde være meget svært at skille de enkelte ydelser/varer på en faktura fra hinanden, ligesom det kan være svært overhovedet at placere indkøbet i det korrekte kategori.

For så vidt angår IT-ydelser, vil der fx på samme faktura kunne være et stykke softwareprogram, som der betales for gennem en licensafgift, og konsulentbistand til at vedligeholde systemet. Samtidig er leverandørerne ikke altid gode til at beskrive de solgte ydelser. Fx er ”honorar i alt, jf. aftale” en typisk måde at beskrive den solgte ydelse for mange rådgivningsleverandører. Dårlige data fører dermed til dårlig kategorisering, fordi det er vanskeligt at foretage en korrekt manuel eller maskinel vurdering ud fra de oplysninger, der fremgår af fakturaen.

På IT-konsulentområdet vil der dermed i den kommunale og regionale sektor potentielt være en markant overestimering af forbruget, fordi det er vanskeligt at skille konsulentudgifter fra øvrige drifts-, vedligeholdelses- og udviklingsomkostninger fra licensudgifterne.

Det betyder, at der i de udvalgte kategorier kan indgå ydelser, som ikke er konsulentudgifter, herunder eksempelvis licenser, software, server-housing m.v. Tilsvarende kan der være konsulentudgifter, som er kategoriseret på andre end de i denne opgørelse udvalgte kategorier. Det vil kræve en omfattende gennemgang af alle fakturaer² og ofte også kontakt med leverandøren for at få opgjort ydelserne helt korrekt på fakturaerne.

For kommunernes og regionernes opgørelse gælder således, at validiteten af kategoriseringen er afhængig af en tilstrækkelig fakturakvalitet, jf. at kategoriseringen foregår automatisk i modsætning til staten, hvor det foregår manuelt, hvilket ofte ikke vurderes at findes på tjenesteydelsesområdet.

Der er en hel del konsulenthuse, som leverer ydelser inden for flere forskellige typer af kategorier, fx store revisionshuse, som også leverer managementkonsulentudgifter. Der kan derfor være risiko for sammenblanding af konsulent- og revisionsudgifter, hvis fakturaen ikke indeholder en specifikation af den konkret leverede ydelse.

Spor 2: Fælles anbefalinger om fremadrettet anvendelse af konsulenter

Arbejdsgruppen skal i henhold til kommissoriet udarbejde fælles anbefalinger for anvendelse af eksterne konsulenter i den offentlige sektor på baggrund af eksisterende erfaringer samt input fra interessenter. Formålet med arbejdet i spor 2 er således at understøtte, at brugen af eksterne konsulenter i så høj grad som muligt sikrer merværdi i den offentlige sektorsektor.

Både Rigsrevisionen og DI har tidligere udarbejdet anbefalinger til optimal udnyttelse af eksterne konsulentudgifter i den offentlige sektor, som arbejdsgruppen vurderer det hensigtsmæssigt at tage afsæt i. Disse anbefalinger er ligeledes afspejlet i de gældende retningslinjer for konsulentforbrug i henholdsvis regionerne og i staten. Modellerne er forholdsvis ens, jf. *boks 7*.

Boks 7

Rigsrevisionen og Dansk Industris anbefalinger til brugen af konsulenter

I Rigsrevisionens beretning om Regionernes brug af konsulenter fra 2016 er der opstillet en model med fire faser, som det anbefales, at regionerne gennemfører, når de køber konsulentudgifter. Faserne skal sikre, at indkøbene hviler på overvejelser om behov og omkostninger, at lovgivning og procedurer overholdes, og at regionerne løbende følger op på, om de har modtaget den aftalte ydelse til den aftalte pris.

De fire faser i Rigsrevisionens model er:

1. Foranalyse, hvor der tages stilling til behovet for ekstern bistand
2. Gennemførelse, som omfatter indkøbsprocessen og kontrakt/aftalegrundlaget med den eksterne leverandør
3. Opfølgning på aftalen

² For kommunernes vedkommende er der tale om ca. 400 mio. varelinjer fordelt på ca. 6.000 UNSPCS-kategorier.

4. Evaluering, herunder af om formålet med indkøbet er opfyldt, en vurdering af samarbejdet og af regionens eget bidrag til projektet.

Rigsrevisionen lagde bl.a. vægt på:

- At der forud for aftaler udarbejdes en foranalyse, som udgør beslutningsgrundlaget for, om ekstern bistand skal inddrages
- At der foreligger et skriftligt aftalegrundlag i form af en underskrevet kontrakt eller et accepteret tilbud fra leverandøren. Det bør klart fremgå, hvilke opgaver konsulenten skal løse, og hvordan ansvarsfordelingen mellem konsulenten og regionen er.
- At der løbende følges op på konsulentens opgaveløsning - både for at sikre budgetoverholdelse og for at sikre, at konsulenten lever op til de forventninger, der er til leverancen.

Dansk Industri i regi af Management Rådgiverne har i 2019 udgivet et paradigme for, hvordan der i det offentlige skabes størst mulig værdi ved køb af konsulentytelser, som indeholder gode råd til både indkøbere og leverandører. Paradigmet er ligesom Rigsrevisionens model opdelt i fire faser, der indholdsmæssigt minder om Rigsrevisionens uden at være helt de samme.

De fire faser i DI's paradigme er:

1. Foranalyse: Afklaring af behov og vurdering af om ekstern bistand er hensigtsmæssig
2. Dialog og indkøb: Beskrivelse af opgaven og tilrettelæggelse af indkøbet, herunder dialog med leverandøren
3. Gennemførelse: Samarbejdet omkring opgaveløsningen, herunder forventningsafstemning og løbende tilpasning af scope
4. Opfølgning på og evaluering af leverancerne

Kilde:Rigsrevisionen, Dansk Industri og Danske Regioner

Indkøb af eksterne konsulenter skal i alle tilfælde være fagligt funderet, bidrage til den mest hensigtsmæssige og effektive måde at løse en given opgave på og bero på en strategisk beslutning.

Arbejdsgruppen anbefaler, at der tages udgangspunkt i anbefalingerne fra Rigsrevisionen og DI, når der indkøbes konsulenter i den offentlige sektor. Det indebærer:

- 1) At der gennemføres en grundig vurdering før indkøb af eksterne konsulenter, som danner grundlag for en kritisk og strategisk stillingtagen til behovet for anvendelse af eksterne konsulenter til den konkrete opgave
- 2) At der er en grundig og fyldestgørende dialog med leverandøren af konsulentytelsen om opgavens udformning, kontrakt, tidsplan og andre opmærksomhedspunkter. Det bør ligeledes på dette stadie overvejes, hvordan opgaven efterfølgende implementeres, og om der er de nødvendige ressourcer til dette.
- 3) At egen inddragelse overvejes i opgaveløsningen. Fx om opdragsgiveren selv kan udføre dele af opgaven, indgå i et integreret team el.lign.
- 4) At der i forbindelse med udførelsen af konsulentytelsen er en tæt og vedvarende dialog mellem det offentlige og leverandøren af ydelsen.
- 5) At der sker en grundig opfølgning på og evaluering af ydelsen

Arbejdsgruppen anbefaler derudover, at opdragsgiveren generelt ser på, om der er opgaver som i højere grad kan løses internt evt. ved opbygning af kompetencer i stedet for ved brug af eksterne konsulenter.

Spor 3: Øget opgaveløsning i interne funktioner i den offentlige sektor

Arbejdsgruppen har i spor 3 set på eksisterende erfaringer med opgaveløsning i interne funktioner i den offentlige sektor. De eksisterende erfaringer viser, at der i den offentlige sektor allerede er gennemført en lang række tiltag for at optimere

brugen af ressourcer på tværs i de enkelte sektorer og dermed afledt heraf også at reducere brugen af eksterne konsulenter.

Der er siden kommunalreformen i mange kommuner sket en faglig styrkelse og centralisering af administrative opgaver, it-drift, indkøbs- og udbudsfunktioner, økonomi- og regnskabsfunktioner, bygningsvedligeholdelse mv., som har betydet, at kommunerne i dag kan varetage en større del af de opgaver, som tidligere blev købt hos eksterne konsulenter.

Kommunerne og regionerne har desuden en lang tradition for at samarbejde om fælles udvikling og drift af tværkommunale opgaver, som fx it, indkøb, uddannelse og kompetenceudvikling mv. Blandt fælleskommunale tiltag, som er med til at reducere den enkelte kommunes konsulentforbrug er bl.a. KOMBIT A/S, som understøtter fælles kravspecifikation og fællesindkøb af it-løsninger. For regionerne kan Regionernes Fælles Indkøb (RFI) samt Regionernes Sundheds IT (RSI) nævnes som eksempler herpå.

På det regionale område, har etableringen af eksempelvis RFI betydet udvikling af fælles standarder og procedurer på tværs af regionerne, ensretning af kravspecifikationer hvor det er hensigtsmæssigt, videndeling og sparring på tværs, samt fælles indkøb, initiativer og målsætninger i regi af de fælles indkøbsstrategier.

Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S laver endvidere fælles indkøbsaftaler, der samler indkøb på tværs af det offentlige, og dermed sikrer bedre priser og færre transaktionsomkostninger, da udbudspligten afløftes. Siden 2012 er der i SKI indgået fælleskommunale forpligtende indkøbsaftaler på op imod 40 områder, og kommunernes omsætning på aftalerne er stigende. Den samlede omsætning på SKI's rammeaftaler var i 2018 på i ca. 7,6 mia. kr., heraf tegnede kommunerne sig for ca. halvdelen. Tilsvarende gælder Statens Indkøb på det statslige område.

De fælleskommunale og fællesoffentlige digitaliseringsprogrammer såvel som Regionernes Sundheds-IT kan også ses som eksempler på initiativer, der er med til at nedbringe den enkelte kommunes behov for ekstern rådgivning gennem en fælles, koordineret indsats.

Konsulentforbruget kan derudover generelt søges nedbragt ved et større ledelsesmæssigt og/eller politisk fokus på den generelle konsulentanvendelse. Der er eksempler på flere kommuner, som har indført retningslinjer for løbende monitoring af konsulentforbruget inden for de enkelte udvalgsområder, ligesom der kan være krav om politisk godkendelse af konsulentprojekter over en vis beløbsstørrelse.

Regionerne har tilsvarende udarbejdet fælles retningslinjer, guidelines for brugen af eksterne konsulenter der skal sikre bevidst stillingtagen til anvendelsen heraf, herunder eventuelle alternativer.

Staten har historisk organiseret sig med fælles løsninger, hvor institutioner og enheder varetager udvalgte opgaver for de resterende institutioner i staten. Eksempler herpå er bl.a. Statens It, som leverer basal it-drift til mange af statens institutioner samt Forberedende Grunduddannelser. Statens It bidrager til at sikre stabil it-drift, høj it-sikkerhed og kan levere ydelser til konkurrencedygtige priser sammenlignet med markedet. Et andet eksempel er Statens Administration, som leverer løn og bogholderiydelser til en række institutioner i staten, og som har bidraget til at øge produktiviteten betydeligt inden for lønadministration, fx ved at standardisere og automatisere lønprocesserne. Der arbejdes også i staten med fælles løsninger ift. it-systemer, hvor Økonomistyrelsen bl.a. stiller en række fællesadministrative it-systemer til rådighed for statens institutioner, eksempelvis inden for regnskab, indkøb, budget, HR, rejseafregning, mv.

Staten har i forbindelse med besparelserne på konsulentforbruget planlagt at udvide en række interne kapaciteter i staten, så de kan anvendes som fælles løsninger på tværs af ministerierne. De udvidede fælles løsninger inkluderer analytisk kapacitet, rekrutteringsydelser, ansættelsesretlig rådgivning samt offentligretlig rådgivning. Formålet er at tilvejebringe kapacitet i staten til at løse nogle af de opgaver, som tidligere er blevet løst af eksterne konsulenter, og dermed reducere statens forbrug af eksterne konsulenter. Arbejdet bygger ovenpå eksisterende kompetencer i staten, som i højere grad kan nyttiggøres på tværs.

Der pågår derudover en løbende indsats i de enkelte sektorer med at forbedre registreringen af fakturaer. Da der er tale om store mængder fakturadata, er den løbende kvalitetskontrol fokuseret på de største fakturaer, og idet omfang der findes åbenlyse fejlplaceringer, bliver det rettet. Det antages, at omplaceringerne vil føre til bedre algoritmer, da den automatiske fakturaplacering er machinelearning-baseret. Derudover arbejdes der løbende på at optimere fakturakvaliteten. Forbedringer af fakturakvaliteten er ligeledes afhængig af, at leverandørerne arbejder med at forbedre kvaliteten.

Spor 4: Opfølgning på nedbringelse af konsulentforbruget

Selvom der i arbejdsgruppen er opnået enighed om en fælles definition og opgørelse af konsulentforbruget på tværs af sektorerne, er der en række opgørelsetekniske udfordringer, som vanskeliggør en tæt og løbende opfølgning.

For det første er der forsinket adgang til data om konsulentforbrug. Indkøbsdata fra året er således først tilgængelig for SKI i efteråret det efterfølgende år. Såfremt der skal følges op på kommunernes og regionernes konsulentforbrug ved økonomiforhandlingerne i 2021 vil det således skulle ske med forbrugsdata fra 2 år tidligere.

På grund af den automatiserede registrering af fakturaer og udfordringerne med at sondre mellem eksempelvis konsulenttydelser og licensydelser på it-området uden en omfattende gennemgang af tusindvis af fakturaer på varelinjeniveau, vil opgørelserne i de enkelte år være forbundet med usikkerhed. Mindre udsving i beløbene skal derfor tolkes med varsomhed, da der kan være et element af tilfældighed over

udviklingen. Det skal i den sammenhæng også understreges, at det i arbejdsgruppen ikke har været muligt at foretage analyse af den historiske udvikling i forbruget, fx med henblik på at afdække, hvilke konkrete faktorer der påvirker forbrugsudviklingen i de enkelte år.

I det omfang der træffes beslutning om opfølgning på konsulentforbruget kan det overvejes, at det sker sektorvis med redegørelse af konkret gennemførte aktiviteter og initiativer, der kan sandsynliggøre reduceret anvendelse af det eksterne konsulentforbrug. Redegørelsen kan evt. suppleres med de historiske forbrugstal opgjort efter den fælles afgrænsning.