

RIGSREVISIONEN



# Notat til Statsrevisorerne om beretning om statens brug af konsulenter

December  
2014

e·vision

revision

revision

Vedrører:

Statsrevisorernes beretning nr. 20/2013 om statens brug af konsulenter

9. december 2014

RN 1113/14

Kirkeministerens redegørelse af 14. august 2014

Skatteministerens redegørelse af 10. oktober 2014

Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeris redegørelse af 16. oktober 2014

Undervisningsministerens redegørelse af 21. oktober 2014

Klima-, energi- og bygningsministerens redegørelse af 24. oktober 2014

Erhvervs- og vækstministerens redegørelse af 28. oktober 2014

Udenrigsministerens redegørelse af 31. oktober 2014

Ministeren for nordisk samarbejdes redegørelse af 31. oktober 2014

Handels- og udviklingsministerens redegørelse af 31. oktober 2014

Justitsministerens redegørelse af 3. november 2014

Økonomi- og indenrigsministerens redegørelse af 3. november 2014

Finansministerens redegørelse af 4. november 2014

Miljøministerens redegørelse af 4. november 2014

Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forholdes redegørelse af 4. november 2014

Ministeren for sundhed og forebyggelses redegørelse af 4. november 2014

Forsvarsministerens redegørelse af 4. november 2014

Beskæftigelsesministerens redegørelse af 4. november 2014

Ministeren for by, bolig og landdistrikters redegørelse af 7. november 2014

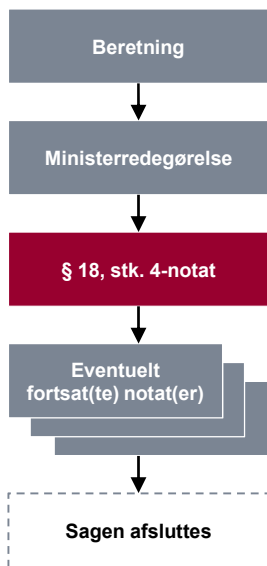
Uddannelses- og forskningsministerens redegørelse af 7. november 2014

Statsministerens redegørelse af 10. november 2014

Transportministerens redegørelse af 11. november 2014

Kulturministerens redegørelse af 19. november 2014

### Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)

### 10 virksomheder, der indgik i undersøgelsen

- Naturstyrelsen
- SKAT
- Vejdirektoratet
- NaturErhvervstyrelsen
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (departementet)
- DMI
- Det Kongelige Teater
- Danmarks Statistik
- Rigspolitiet
- Moderniseringsstyrelsen.

1. Dette notat handler om de initiativer, som ministrene har iværksat som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens indhold og konklusioner.

## KONKLUSION

Hovedparten af ministrene oplyser, at de enten har udarbejdet eller er ved at udarbejde strategier på koncernniveau for køb af konsulentydelse. En række ministre er i lyset af Rigsrevisionens beretning desuden i gang med at opdatere eksisterende strategier, bl.a. for at styrke den strategiske tilgang til konsulentkøb.

5 af de 10 undersøgte virksomheder havde ikke retningslinjer, der kunne understøtte velovervejede og hensigtsmæssige konsulentkøb. Ministrene for de 5 virksomheder oplyser, at de enten har udarbejdet eller er i gang med at udarbejde retningslinjer. De fleste af ministrene for de 10 virksomheder oplyser desuden, at de generelt vil tage højde for bemærkningerne i beretningen i forbindelse med, at deres eksisterende retningslinjer opdateres, eller i forbindelse med, at nye retningslinjer udarbejdes.

Finansministeren oplyser, at Finansministeriet har taget initiativ til en dialog med de øvrige ministerier for at understøtte videndelingen på tværs af de statslige institutioner. Denne dialog vil tage udgangspunkt i Finansministeriets koncernfælles retningslinjer.

Enkelte af ministrene for de 10 undersøgte virksomheder oplyser, at de forventer at udarbejde mere detaljeret og styringsrelevant ledelsesinformation om konsulentforbruget på deres ministerområde. En række ministerier oplyser desuden, at de arbejder på at reducere fejlregistreringerne i deres indkøbsrapportering til Moderniseringsstyrelsen. Finansministeren oplyser i den forbindelse, at ministeren har taget initiativ til en dialog med de øvrige ministerier om spørgsmålet om at tilvejebringe styringsrelevant information om konsulentkøb.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- ministeriernes arbejde med at udarbejde koncernstrategier, herunder arbejdet med at styrke den strategiske tilgang til konsulentkøb
- Finansministeriets arbejde med at styrke den strategiske tilgang i ministerierne og den generelle vejledning om konsulentkøb
- de undersøgte virksomheders arbejde med at etablere retningslinjer, der kan understøtte velovervejede og hensigtsmæssige konsulentkøb
- Finansministeriets og de øvrige ministeriers arbejde med at tilvejebringe styringsrelevant information
- virksomhedernes arbejde med at sikre kvaliteten af registreringerne i indkøbsdatabasen.

## I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i juni 2014 en beretning om statens brug af konsulenter. Beretningen handlede om, hvorvidt statslige virksomheder køber og anvender konsulenter på en hensigtsmæssig måde, og om Finansministeriet og ressortministerierne har retvisende information om statens brug af konsulenter, og hvordan konsulentforbruget har udviklet sig i perioden 2008-2013.

Beretningen viste, at statens brug af konsulenter kun i begrænset omfang var baseret på strategier og analyser af, hvilke typer opgaver der mest hensigtsmæssigt bør løses af egne medarbejdere eller af konsulenter. Rigsrevisionen fandt samtidig, at der var behov for mere detaljeret ledelsesinformation om konsulentforbruget hos virksomhederne og på koncernniveau i ministerierne, hvis ministerierne skulle kunne styre deres brug af konsulenter mere strategisk.

Beretningen viste desuden, at virksomhedernes beslutninger og vurderinger, der førte til konsulentkøb, kun i få tilfælde var dokumenteret, og at kun halvdelen af de undersøgte virksomheder havde retningslinjer, som kunne understøtte velovervejede og hensigtsmæssige konsulentkøb. Virksomhederne kunne endvidere i højere grad afsøge markedet ved konsulentkøb under 500.000 kr., fx ved at indhente flere tilbud.

Endelig fandt Rigsrevisionen, at Finansministeriet i samarbejde med de øvrige ministerier bør overveje, hvordan der på en administrativ enkel måde kan tilvejebringes mere retvisende og styringsrelevant information om konsulentforbruget. Rigsrevisionen fandt samtidig, at Finansministeriet bør stille krav til ministerierne om en mere strategisk tilgang til konsulentkøb og generelt vejlede ministerierne, så der skabes gode rammer for effektive konsulentkøb.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at der fortsat ikke var retvisende tal for statens reelle forbrug af konsulenter. Statens forbrug af konsulenter var væsentligt højere end de 3,6 mia. kr., der i 2013 var registreret på de indkøbskategorier i Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase, som Finansministeriet anvender til at opgøre statens forbrug af konsulenter. Statsrevisorerne kritiserede, at statens konsulentkøb stadig kun i få tilfælde var baseret på strategiske og dokumenterede overvejelser om, hvilke typer af opgaver der bedst blev løst af konsulenter.

4. Dette notat indeholder Rigsrevisionens vurdering af de initiativer, som finansministeren og de øvrige ministre har iværksat som følge af beretningen. I notatet følger vi op på koncernstrategierne, der vedrører alle ministerområder, og initiativer i de 10 virksomheder, der indgik i Rigsrevisionens undersøgelse.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk) og på [www.ft.dk/Statsrevisorerne](http://www.ft.dk/Statsrevisorerne).

## II. Gennemgang af ministrenes redegørelser

5. Hovedparten af ministrene oplyser generelt, at de tager beretningen til efterretning og vil følge beretningens anbefalinger.

### Statens anvendelse og køb af konsulenter

#### Strategier på koncernniveau

6. Beretningen viste, at statens brug af konsulenter kun i begrænset omfang var baseret på strategier og analyser af, hvilke typer opgaver der mest hensigtsmæssigt bør løses af egne medarbejdere eller af konsulenter. Således havde under halvdelen af ministerierne udarbejdet en koncernstrategi for konsulentkøb, og strategierne fastlagde ikke, hvilke typer opgaver der mest hensigtsmæssigt udføres af enten virksomhedens egne medarbejdere eller af konsulenter.

#### 7 ministerier, der havde koncernstrategier for køb af konsulenttydelser

- Forsvarsministeriet
- Miljøministeriet
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter
- Udenrigsministeriet
- Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold
- Undervisningsministeriet
- Skatteministeriet

### Strategier og retningslinjer

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

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

7. Ud af de 7 ministerier, der havde koncernstrategier for konsulentkøb, bemærker forsvarsministeren, miljøministeren og undervisningsministeren, at de vil opdatere deres nuværende strategier for at styrke det strategiske fokus set i lyset af beretningen.

8. Ud af de 13 ministerier, der ikke havde en koncernstrategi, bemærker 10 ministre, at de enten har udarbejdet eller er ved at udarbejde koncernstrategier, som skal dække hele koncernen. Ministrene bemærker generelt, at de vil tage højde for Rigsrevisionens bemærkninger i beretningen.

Statsministeren oplyser, at beretningen ikke giver anledning til foranstaltninger eller overvejelser på Statsministeriets område. Som Rigsrevisionen bemærkede i beretningen, bør ministerier med et væsentligt forbrug af konsulenttydelser styrke de strategiske overvejelser. Det fremgik endvidere af beretningen, at Statsministeriet i både 2012 og 2013 havde et meget begrænset forbrug af konsulenttydelser. En strategi for konsulentkøb vil derfor kun have en begrænset værdi for Statsministeriet.

Transportministeren oplyser, at ministeren med tilfredshed konstaterer, at det af beretningen fremgår, at Vejdirektoratet har foretaget en analyse, der konkluderer, at Vejdirektoratet kan opnå betydelige besparelser ved at oprette nye stillinger og selv løse en række opgaver, som tidligere blev løst af konsulenter. Transportministeren oplyser endvidere, at Vejdirektoratets erfaringer og resultater anvendes som inspiration i øvrige institutioner på Transportministeriets område. Rigsrevisionen bemærker, at transportministeren i lighed med de øvrige ministerier bør udarbejde en koncernstrategi for konsulentkøb, bl.a. baseret på erfaringerne i Vejdirektoratet.

Erhvervs- og vækstministeren oplyser, at beretningen tages til efterretning under henvisning til, at ingen af Erhvervs- og Vækstministeriets virksomheders køb af konsulenttydelser indgår i Rigsrevisionens undersøgelse. Rigsrevisionen bemærker, at Erhvervs- og Vækstministeriet har et betydeligt forbrug af konsulenttydelser, og at ministeriet derfor bør udarbejde en koncernstrategi for konsulentkøb, som kan understøtte velovervejede og hensigtsmæssige konsulentkøb.

9. For at sikre en mere strategisk brug af konsulenter på koncernniveau bør ministerierne med et væsentligt konsulentforbrug styrke de strategiske overvejelser om, hvilke typer opgaver der mest hensigtsmæssigt bør løses af egne medarbejdere, og hvilke opgaver der mest hensigtsmæssigt løses af konsulenter.

Rigsrevisionen finder det positivt, at hovedparten af ministrene allerede har eller er i gang med at udarbejde koncernstrategier for køb af konsulenttydelser. Rigsrevisionen vil følge ministeriernes arbejde med at udarbejde koncernstrategier, herunder arbejdet med at styrke den strategiske tilgang.

#### *Finansministeriets ansvar som koordinerende ministerium på indkøbsområdet*

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

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

11. Finansministeren oplyser, at Finansministeriet har et ansvar for, at der er et hensigtsmæssigt regelsæt for statens budget- og økonomistyring, og ministeriet sætter derigennem rammerne for, at de enkelte ministerier kan agere omkostningsbevidst og foretage velovervejede og hensigtsmæssige konsulentkøb. På den baggrund har Finansministeriet – med udgangspunkt i ministeriets koncernfælles retningslinjer – taget initiativ til en dialog med de øvrige ministerier for at understøtte videndelingen på tværs af de statslige institutioner.

12. Rigsrevisionen finder det positivt, at Finansministeriet har igangsat en dialog om retningslinjer for konsulentkøb. Rigsrevisionen bemærker, at det i den forbindelse er vigtigt, at den strategiske tilgang til konsulentkøb styrkes i ministerierne. Rigsrevisionen vil fortsat følge Finansministeriets arbejde med at styrke den strategiske tilgang, herunder ministeriets vejledning af ministerierne om konsulentkøb.

#### *Virksomhedernes procedurer for køb af konsulenter*

13. Beretningen viste, at kun 5 ud af de 10 undersøgte virksomheder havde udarbejdet retningslinjer, der kunne understøtte velovervejede og hensigtsmæssige konsulentkøb.

Beretningen viste desuden, at de 10 undersøgte virksomheder kun i få tilfælde dokumenterede deres overvejelser om, hvorfor det er hensigtsmæssigt at anvende en konsulent. Rigsrevisionen bemærkede i den forbindelse, at vi også i de 2 tidligere undersøgelser af statens konsulentforbrug konstaterede, at konsulentkøbene var mangelfuldt dokumenteret. Beretningen viste endvidere, at virksomhederne i højere grad kunne afsøge markedet i forbindelse med mindre konsulentkøb under 500.000 kr., fx ved at indhente flere tilbud.

14. Ministrene for de 5 virksomheder, der ikke havde retningslinjer, oplyser, at de enten har udarbejdet eller er i gang med at udarbejde retningslinjer. Hovedparten af ministrene for de 10 undersøgte virksomheder oplyser desuden, at de generelt vil tage højde for Rigsrevisionens bemærkninger i beretningen i forbindelse med, at deres eksisterende retningslinjer opdateres eller i forbindelse med, at nye retningslinjer udarbejdes. Flere ministre oplyser, at de vil fastsætte krav om dokumentation for virksomhedernes overvejelser i forbindelse med køb af konsulentydelse.

15. Rigsrevisionen vil følge virksomhedernes arbejde med at etablere retningslinjer, som understøtter velovervejede og hensigtsmæssige konsulentkøb.

#### **Viden om statens brug af konsulenter**

16. Beretningen viste, at der er behov for mere detaljeret ledelsesinformation om konsulentforbruget hos de 10 undersøgte virksomheder og på koncernniveau i ministerierne, hvis ministerierne skal kunne styre deres brug af konsulenter mere strategisk. Særligt de virksomheder, som har et højt forbrug, bør sikre sig et bedre overblik over deres brug af konsulenter, herunder overblik over udgifter og kontrakter, og hvilke typer opgaver konsulenterne løser.

Beretningen viste desuden, at Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase ikke gav et retvisende og fyldestgørende billede af statens brug af konsulenter. Det skyldes, at opgørelsen er behæftet med usikkerhed, fordi det ikke altid er entydigt, hvordan konsulentkøbene skal registreres, og fordi der er fejl i virksomhedernes registreringer. Hertil kommer, at staten også har udgifter til konsulenter, der ikke registreres i indkøbsdatabase. Rigsrevisionen anbefalede, at Finansministeriet sammen med ressortministerierne overvejer, hvordan der på en administrativ enkel måde kan tilvejebringes mere retvisende, styringsrelevant information om konsulentforbruget end den, der kan tilvejebringes via indkøbsrapporteringen.

Statsrevisorerne bemærkede, at Finansministeriet med fordel kan indtage en mere aktiv rolle i statens konsulentkøb, da der er tale om et væsentligt udgiftsområde.

17. Finansministeren oplyser, at ministeren har taget initiativ til en dialog med de øvrige ministerier om registrering af konsulentkøb og tilvejebringelse af styringsrelevant information. Finansministeren oplyser desuden, at Moderniseringsstyrelsen har igangsat et arbejde med at undersøge, om indkøbskategorierne på konsulentområdet kan tilpasses for at reducere fejlkonteringer. Moderniseringsstyrelsen vil som led i dette arbejde gå i dialog med ressortministerierne for at gøre det lettere at registrere konsulentkøb korrekt. En række ministre oplyser, at de arbejder med at reducere registreringsfejlene, fx ved at udarbejde en vejledning, ændre registreringspraksis eller øge deres fokus på kvalitetssikring af registreringerne.

#### **5 virksomheder med retningslinjer, der kunne understøtte konsulentkøb**

- Naturstyrelsen
- SKAT
- Vejdirektoratet
- NaturErhvervstyrelsen
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (departementet).

Rigsrevisionen finder det positivt, at Finansministeriet har taget initiativ til en dialog med de øvrige ministerier for at understøtte registreringen af konsulentkøb og tilvejebringelsen af styringsrelevant information.

18. 4 ministre oplyser, at de fremover på forskellige måder vil øge deres viden om brugen af konsulenter, fx ved at udarbejde overordnet ledelsesinformation på koncernniveau. De øvrige ministre har ikke haft bemærkninger til denne del af Rigsrevisionens undersøgelse.

19. Rigsrevisionen finder fortsat, at der er behov for mere detaljeret information om konsulentforbruget, hvis ministerierne skal kunne styre deres brug af konsulenter strategisk. Rigsrevisionen vil følge Finansministeriets og de øvrige ministeriers arbejde med at tilvejebringe styringsrelevant information og virksomhedernes arbejde med at sikre kvaliteten af registreringerne i indkøbsdatabasen.

### **III. Næste skridt i sagen**

20. Rigsrevisionen vil følge udviklingen på følgende områder:

- ministeriernes arbejde med at udarbejde koncernstrategier, herunder arbejdet med at styrke den strategiske tilgang til konsulentkøb
- Finansministeriets arbejde med at styrke den strategiske tilgang i ministerierne og den generelle vejledning om konsulentkøb
- de undersøgte virksomheders arbejde med at etablere retningslinjer, der kan understøtte velovervejede og hensigtsmæssige konsulentkøb
- Finansministeriets og de øvrige ministeriers arbejde med at tilvejebringe styringsrelevant information
- virksomhedernes arbejde med at sikre kvaliteten af registreringerne i indkøbsdatabasen.

Lone Strøm