



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**Februar 2023
– 12/2022**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Statens brug af interne kompetencer og eksterne konsulenter

12/2022

Beretning om

statens brug af interne kompetencer og eksterne konsulenter

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2023

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Alle ministre med undtagelse af kirkeministeren og statsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i juni 2023.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2022, som afgives i februar 2024.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Stibo Complete lager og logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
kundeservice@stibocomplete.com
http://www.stibocomplete.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-797-2
ISBN online 978-87-7434-798-9

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om statens brug af interne kompetencer og eksterne konsulenter

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse af, om ministerierne har en strategisk tilgang til brugen af eksterne konsulenter.

Hvis ministerierne ikke har de nødvendige medarbejderkompetencer til at løse en specifik opgave, kan de indkøbe eksterne konsulenter til at løse opgaven. Det er dog væsentligt, at de tager strategisk stilling til indkøbet og kan dokumentere, at indkøbet er det bedste og billigste i forhold til at få løst opgaven.

Staten brugte ca. 5,5 mia. kr. på eksterne konsulenter i 2021. Fra 2019 til 2021 faldt det samlede forbrug af konsulenter med 127 mio. kr. I forbindelse med finansloven for 2020 besluttede Folketinget, at staten gradvist skal reducere sit forbrug af eksterne konsulenter. I 2024 skal staten således have opnået en samlet årlig besparelse på ca. 1,1 mia. kr.

Undersøgelsen omfatter alle ministerier med undtagelse af Kirkeministeriet og Statsministeriet. Derudover har Rigsrevisionen i udvalgte indkøb vurderet begrundelser for brugen af eksterne konsulenter i 5 ministerier: Justitsministeriet, Skatteministeriet, Sundhedsministeriet, Transportministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende, at størstedelen af ministerierne har taget strategisk stilling til brugen af eksterne konsulenter, og at 15 ud af 18 ministerier kan dokumentere, at de har taget stilling til, om der er typer af opgaver, som i højere grad end tidligere skal løses af ministeriets egne medarbejdere.

Ministerierne kan dog forbedre deres stillingtagen til brugen af eksterne og interne kompetencer, dels ved at styrke dokumentationen, dels ved at have en mere overordnet og langsigtet prioritering på området.

Statsrevisorerne

20. februar 2023

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Serdal Benli
Lars Christian Lilleholt
Monika Rubin

Statsrevisorerne har hæftet sig ved disse undersøgelsesresultater:

- 16 af de 18 ministerier kan dokumentere, at de har taget stilling til, om der er typer af opgaver, som kræver eksterne konsulenter. Ministerierne har dog kun i få tilfælde taget strategisk stilling til deres brug af eksterne konsulenter på baggrund af et samlet overblik over deres opgaver.
- For 13 af de 30 konkrete indkøb, som Rigsrevisionen har undersøgt i de 5 udvalgte ministerier, kan det ikke dokumenteres, at der er taget stilling til, om opgaven kunne have været løst af ministeriet selv.
- Ministerierne har kun for ca. halvdelen af de undersøgte indkøb dokumenteret deres begrundelser for brugen af eksterne konsulenter.
- Skatteministeriet kan ikke dokumentere ministeriets interne godkendelser for 2 indkøb af juridisk bistand på henholdsvis 60 mio. kr. og ca. 17 mio. kr.

Statsrevisorerne konstaterer, at statens brug af it-konsulenter og juridisk bistand er steget hvert år siden 2017. Siden 2019 er der sket et fald i statens brug af eksterne konsulenter, men dette er udelukkende sket i forhold til managementkonsulenter.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	6
2. Ministeriernes strategiske tilgang til brugen af eksterne konsulenter	10
2.1. Ministeriernes strategiske stillingtagen til brug af eksterne konsulenter	10
2.2. Ministeriernes begrundelser for brug af eksterne konsulenter i udvalgte indkøb	17
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	22
Bilag 2. Metodisk tilgang	23
Bilag 3. Ministeriernes forbrug af eksterne konsulenter i 2019 og 2021	26
Bilag 4. Ministeriernes indkøb af eksterne konsulenter	27
Bilag 5. Ordliste	32

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen er udarbejdet forud for ressortændringerne den 15. december 2022.

Beretningen vedrører følgende paragraffer på finansloven for 2022: § 6. Udenrigsministeriet, § 7. Finansministeriet, § 8. Erhvervsministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 11. Justitsministeriet, § 12. Forsvarsministeriet, § 13. Indenrigs- og Boligministeriet, § 14. Udlændinge- og Integrationsministeriet, § 15. Social- og Ældreministeriet, § 16. Sundhedsministeriet, § 17. Beskæftigelsesministeriet, § 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet, § 20. Børne- og Undervisningsministeriet, § 21. Kulturministeriet, § 23. Miljøministeriet, § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, § 28. Transportministeriet og § 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

Der er på flere ministerområder foretaget udskiftning på ministerposter i undersøgelsesperioden 2020-2022. Rigsrevisionen har derfor ikke oplistet alle ministre.

Beretningen har i udkast været forelagt alle de omfattede ministerier, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om statens brug af interne kompetencer og eksterne konsulenter. Undersøgelsen er igangsat i februar 2022 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne, jf. bilag 1.

2. Som det fremgår af Statsrevisorernes anmodning, indikerer en række af Rigsrevisionens beretninger, at ministerierne særligt inden for jura og it ikke har de nødvendige kompetencer til at løse deres opgaver. Statsrevisorerne har tidligere kritiseret, at ministeriernes indkøb af eksterne konsulenter kun i få tilfælde var baseret på strategiske og dokumenterede overvejelser om, hvilke typer af opgaver der bedst løses af eksterne konsulenter.

3. Ministerierne kan i perioder have behov for specialiserede kompetencer eller ekstra hænder til at løse deres opgaver. Ministerierne kan derfor vælge at købe bistand fra eksterne konsulenter til at løse specifikke opgaver. Ifølge Finansministeriet brugte staten ca. 5,5 mia. kr. på eksterne konsulenter i 2021.

Det blev i forbindelse med finansloven for 2020 besluttet, at staten gradvist skal reducere sit forbrug af eksterne konsulenter. I 2024 skal staten have opnået en samlet årlig besparelse på ca. 1,1 mia. kr. Finansministeriet har udarbejdet "Retningslinjer for brug af eksterne konsulenter i staten", der skal være med til at sikre de aftalte besparelser. Det fremgår bl.a. af retningslinjerne, at ministerierne bør tage strategisk stilling til indkøb af eksterne konsulenter. Retningslinjerne er ikke udformet som krav, som ministerierne skal efterleve, men sætter en retning for ministeriernes arbejde med at reducere forbruget af eksterne konsulenter.

Ministerierne har dog altid pligt til at løse deres opgaver bedst og billigst og bør i fornødent omfang kunne dokumentere deres overvejelser herom. Ministerierne bør derfor tage strategisk stilling til, om der er opgaver, som de i højere grad vil kunne løse selv, og om der er opgaver, der fortsat vil kræve ekstern konsulentbistand. Herudover bør ministerierne i forbindelse med hvert indkøb begrunde, at indkøbet er nødvendigt.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om ministerierne har en strategisk tilgang til brugen af eksterne konsulenter.

Ekstern konsulent

En ekstern konsulent er en person med særlige kompetencer, som en virksomhed køber til at udføre en specifik opgave.

De 5 udvalgte ministerier

- Justitsministeriet
- Skatteministeriet
- Sundhedsministeriet
- Transportministeriet
- Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Beretningen omfatter alle ministerier med undtagelse af Kirkeministeriet og Statsministeriet (i alt 18 ministerier). Derudover omfatter beretningen 30 indkøb af eksterne konsulenter i 5 udvalgte ministerier. De undersøgte indkøb er de 3 største indkøb af it-konsulenter og de 3 største indkøb af juridisk bistand i hvert af de 5 ministerier i den undersøgte periode. Indkøbene udgør i alt ca. 420 mio. kr. for ministerierne. Vi fremhæver undervejs i beretningen eksempler på ministeriernes brug af eksterne konsulenter.

Undersøgelsen er gennemført forud for ressortændringerne i forbindelse med dannelsen af en ny regering den 15. december 2022.



Hovedkonklusion

Størstedelen af ministerierne har taget strategisk stilling til deres brug af eksterne konsulenter. De 5 udvalgte ministerier har begrundet deres brug af eksterne konsulenter i de undersøgte indkøb. Rigsrevisionen finder det imidlertid ikke helt tilfredsstillende, at de 5 ministerier ikke i alle tilfælde kan dokumentere begrundelserne. Konsekvensen af den manglende dokumentation er, at ministerierne ikke efterfølgende kan være sikre på, om indkøbene har været bedst og billigst.

Størstedelen af ministerierne har taget strategisk stilling til deres brug af eksterne konsulenter

Undersøgelsen viser, at 15 ud af 18 ministerier kan dokumentere, at de har taget stilling til, om der er typer af opgaver, som i højere grad end tidligere skal løses af ministeriets egne medarbejdere. Herudover kan 16 af de 18 ministerier dokumentere, at de har taget stilling til, om der er typer af opgaver, som kræver eksterne konsulenter. Ministerierne har dog kun i få tilfælde taget strategisk stilling til deres brug af eksterne konsulenter på baggrund af et samlet overblik over deres opgaver.

Flere ministerier har oplyst, at de tager stilling fra sag til sag. Rigsrevisionen finder dog, at ministerierne med fordel kan styrke deres strategiske arbejde ved, at indkøb af eksterne konsulenter i højere grad sker på baggrund af langsigtede prioriteringer og ikke kun besluttet fra sag til sag.

Undersøgelsen viser også, at 14 af de 18 ministerier har retningslinjer, som understøtter, at der i de enkelte indkøb bliver taget stilling til brugen af eksterne konsulenter, mens 4 ministerier enten ikke har retningslinjer eller delvist har retningslinjer.

De 5 udvalgte ministerier har begrundet deres brug af eksterne konsulenter i de undersøgte indkøb, men kan dog ikke i alle tilfælde dokumentere begrundelserne

Undersøgelsen viser, at de 5 udvalgte ministerier i størstedelen af de 30 undersøgte indkøb har taget stilling til formålet med opgaven, men at ministerierne kun i 17 af de 30 indkøb kan dokumentere, at de har taget stilling til, om opgaven kunne have været løst af ministeriet selv. De undersøgte indkøb er enten ikke i strid med eller er ikke omfattet af ministeriernes strategiske stillingtagen til deres brug af eksterne konsulenter.

Rigsrevisionen finder det ikke helt tilfredsstillende, at ministerierne kun for ca. halvdel af de undersøgte indkøb har dokumenteret deres begrundelser for brugen af eksterne konsulenter. Rigsrevisionen har også i tidligere beretninger fundet, at myndighederne ikke kunne dokumentere deres overvejelser om, hvorfor det er hensigtsmæssigt at anvende eksterne konsulenter.

Derudover finder Rigsrevisionen det ikke tilfredsstillende, at Skatteministeriet ikke kan dokumentere ministeriets interne godkendelser for 2 indkøb af juridisk bistand på henholdsvis 60 mio. kr. og ca. 17 mio. kr. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriets indkøbsproces ikke har været overholdt, men at ministeriet har modtaget de indkøbte ydelser.

1.2. Baggrund

5. Staten skal gradvist reducere sit forbrug af eksterne konsulenter frem til 2024, hvor der skal være opnået en samlet årlig besparelse på ca. 1,1 mia. kr. i forhold til forbruget i 2019. Dette blev besluttet med "Aftaler om finansloven for 2020" og "Aftale om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023". Besparelserne er udmøntet som generelle rammereduktioner for de enkelte ministerier. Finansministeriet følger årligt op på, om ministerierne har opnået besparelserne på ekstern konsulentbistand som forudsat.

6. Tabel 1 viser de aftalte konsulentbesparelser i ministerierne for perioden 2020-2024.

Tabel 1
Aftalte konsulentbesparelser i ministerierne for perioden 2020-2024

2020	2021	2022	2023	2024
327 mio. kr.	803 mio. kr.	981 mio. kr.	1.042 mio. kr.	1.067 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Finansministeriet.

7. Finansministeriet har udarbejdet "Retningslinjer for brug af eksterne konsulenter i staten", der har til formål at sikre, at ministerierne opnår de aftalte besparelser. Retningslinjerne indeholder ikke egentlige krav til ministerierne. Finansministeriet har oplyst, at retningslinjerne er udformet på denne måde, så ministerierne kan implementere dem forskelligt afhængigt af ministeriernes forskellige størrelse, organisation og opgaveporteføljer. Folketingets Finansudvalg blev orienteret om retningslinjerne i juni 2020.

Det fremgår af retningslinjerne, at det er væsentligt, at ministerierne tager strategisk stilling til indkøb af eksterne konsulenter, herunder hvilke kompetencer ministerierne selv råder over, og hvilke det kan være nødvendigt at købe eksternt. Det fremgår desuden af retningslinjerne, at ministerierne i højere grad bør tilstræbe at udvikle og anvende interne kompetencer. Endelig fremgår det af retningslinjerne, at ministerierne er ansvarlige for at løse opgaverne på deres ministerområde og forvalte deres økonomiske rammer på bedst mulig vis.

8. Finansministeriet og Justitsministeriet har i januar 2021 udarbejdet "Fælles retningslinjer om intern varetagelse af juridiske opgaver i staten og brug af ekstern juridisk bistand". Det fremgår bl.a. af retningslinjerne, at der på alle ministerområder bør være en central juridisk enhed, som kan bistå med juridisk sparring, særligt inden for almindelig forvaltningsret og databeskyttelsesret. Det fremgår også af retningslinjerne, at hver enkelt statslig myndighed skal organisere sig på den mest hensigtsmæssige måde, så de fornødne kompetencer er til stede.

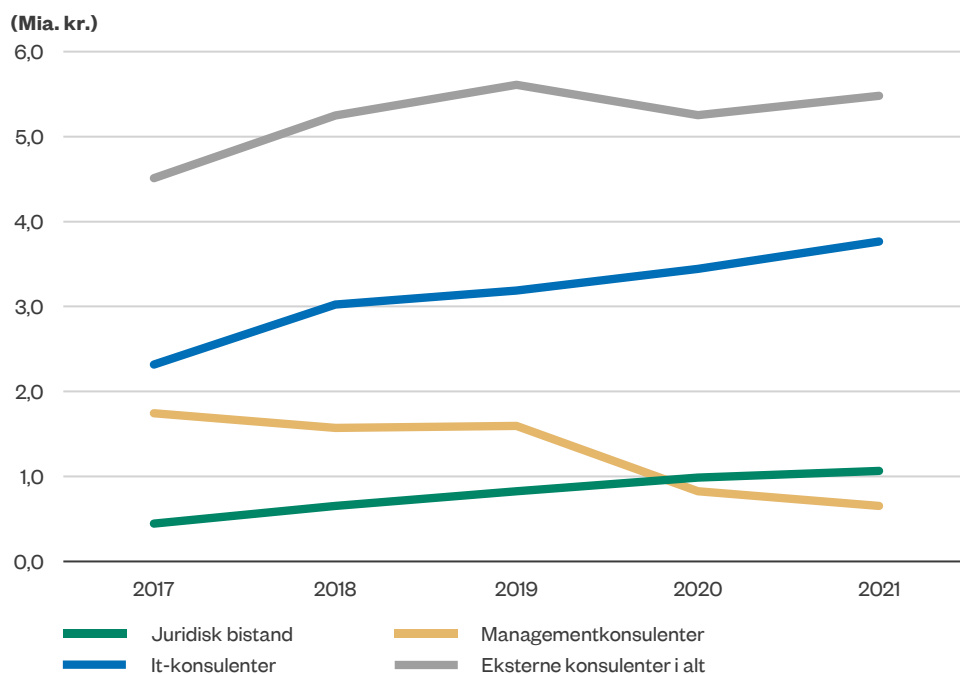
Statens forbrug af eksterne konsulenter

9. Finansministeriets seneste opgørelse viser, at staten brugte ca. 5,5 mia. kr. i 2021 til indkøb af eksterne konsulenter. Opgørelsen omfatter 3 kategorier af eksterne konsulenter: it-konsulenter, juridisk bistand samt managementkonsulenter og øvrige rådgivende konsulenter (herefter managementkonsulenter).

10. Figur 1 viser, hvordan ministeriernes forbrug af eksterne konsulenter har udviklet sig i perioden 2017-2021 samlet set og fordelt på de 3 kategorier.

Figur 1

Ministeriernes forbrug af eksterne konsulenter i perioden 2017-2021 (2021-priser)



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Finansministeriet.

Det fremgår af figur 1, at ministeriernes samlede forbrug af eksterne konsulenter er steget i perioden 2017-2021. Det fremgår endvidere af figuren, at ministerierne har reduceret deres forbrug af managementkonsulenter markant, mens ministeriernes forbrug af it-konsulenter og juridisk bistand er steget i hele perioden. Fra 2019 til 2021 faldt det samlede forbrug af konsulenter med 127 mio. kr.

Det fremgår af Finansministeriets opgørelse, at Skatteministeriet med et forbrug på ca. 2,5 mia. kr. havde det største forbrug af eksterne konsulenter i 2021. Sundhedsministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet og Erhvervsministeriet havde alle et forbrug på 300-400 mio. kr., mens resten af ministerierne havde et forbrug på ca. 200 mio. kr. eller derunder.

Rigsrevisionens tidligere beretninger om statens brug af eksterne konsulenter

- Beretning om statens køb af konsulentydelse, april 2007
- Beretning om statens anvendelse af private konsulenter, september 2010
- Beretning om statens brug af konsulenter, juni 2014.

Undersøgelsens første del i forhold til Statsrevisorernes spørgsmål

Undersøgelsens første del bidrager til at besvare Statsrevisorernes spørgsmål 1 og 2 og svarer på spørgsmål 3, 4 og 5.

Statsrevisorernes spørgsmål fremgår af bilag 1.

Det fremgår endvidere af opgørelsen, at størstedelen af ministerierne har reduceret deres forbrug af eksterne konsulenter fra 2019 til 2021. Skatteministeriet og Sundhedsministeriet har dog begge haft markante stigninger i deres forbrug. Det fremgår af Finansministeriets orientering til Folketingets Finansudvalg, at særligt udgifter til håndtering af COVID-19 og udgifter til juridisk bistand i forbindelse med udbyttesagen har haft betydning for forbruget af eksterne konsulenter i 2021. Ministeriernes forbrug af eksterne konsulenter i 2019 og 2021 fremgår af bilag 3.

11. Rigsrevisionen har i 3 tidligere beretninger undersøgt statens brug af eksterne konsulenter. Alle beretningerne indeholder anbefalinger om, at ministeriernes brug af konsulenter i højere grad bør baseres på strategiske overvejelser om, hvilke typer af opgaver der bør løses af ministeriernes egne medarbejdere, og hvilke der bør løses af eksterne konsulenter. Det fremgår endvidere af beretningerne, at beslutninger om at købe konsulentbistand bør være bedre dokumenteret.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

12. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om ministerierne har en strategisk tilgang til brugen af eksterne konsulenter. Vi har opdelt undersøgelsen i 2 dele:

- Har ministerierne taget strategisk stilling til deres brug af eksterne konsulenter?
- Har ministerierne begrundet brugen af eksterne konsulenter i udvalgte indkøb?

Undersøgelsen svarer på Statsrevisorernes spørgsmål om, hvilke strategiske og dokumenterede overvejelser ministerierne har gjort sig om fordelingen mellem interne og eksterne kompetencer og brug af konsulentbistand.

Undersøgelsens første del

13. For at svare på, om ministerierne har taget strategisk stilling til deres brug af eksterne konsulenter, har vi undersøgt 3 forhold, som er baseret på Rigsrevisionens tidligere beretninger og på Finansministeriets retningslinjer. Rigsrevisionen er dog opmærksom på, at der i Finansministeriets retningslinjer ikke er egentlige krav til ministeriernes strategiske arbejde med brugen af eksterne konsulenter. Undersøgelsen omfatter 18 ministerier.

For det første har vi undersøgt, om ministerierne kan dokumentere, at de har taget stilling til, om der er typer af opgaver, som i højere grad skal løses internt. For at reducere forbruget af eksterne konsulenter er det vigtigt, at ministerierne overvejer, om ministeriets egne medarbejdere kan løse flere opgaver.

For det andet har vi undersøgt, om ministerierne kan dokumentere, at de har taget stilling til, om der er typer af opgaver, som kræver eksterne konsulenter. Det kan være opgaver, hvor ministerierne ikke kan rekruttere eller fastholde medarbejdere med de nødvendige kompetencer. Det kan også være opgaver, som er nødvendige at købe eksternt, fordi de kræver uvildighed, eller fordi de ikke har et omfang, der kan betale sig at løse internt. Ministerierne bør derfor forholde sig til, om der er opgaver, som kun kan løses af eksterne konsulenter, og som ministerierne derfor skal prioritere midler til.

For det tredje har vi undersøgt, om ministerierne har egne retningslinjer, der understøtter, at der bliver taget stilling til brugen af eksterne konsulenter i de enkelte indkøb. Retningslinjer kan være et centralt redskab for ministerierne til at sikre, at der er ensartede procedurer for, hvordan der tages stilling til brugen af eksterne konsulenter i hvert enkelt indkøb, herunder hvordan ministerierne dokumenterer deres beslutninger.

Herudover indeholder første del af undersøgelsen følgende forhold, som Statsrevisorerne har ønsket belyst:

- **Central juridisk enhed.** Er der på alle ministerområder en central juridisk enhed, der bidrager til, at juridiske opgaver så vidt muligt løses internt i ministerierne?
- **Udfordringer med interne kompetencer.** Hvilke udfordringer har ministerierne med at rekruttere og fastholde interne kompetencer?
- **Omfanget af ekstern juridisk bistand.** I hvilket omfang anvender statslige myndigheder ekstern juridisk bistand, fx Kammeradvokaten.

Undersøgelsens anden del

14. For at svare på, om ministerierne har begrundet brugen af eksterne konsulenter i udvalgte indkøb, har vi undersøgt de 3 største indkøb af juridisk bistand og de 3 største indkøb af it-konsulenter i 5 udvalgte ministerier: Justitsministeriet, Skatteministeriet, Sundhedsministeriet, Transportministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet. Vi har udvalgt 30 indkøb, som ministerierne har foretaget i perioden januar 2021 - juni 2022. For de 30 indkøb har vi undersøgt 3 forhold.

For det første har vi undersøgt, om de 30 udvalgte indkøb er gennemført i overensstemmelse med ministeriernes strategiske stillingtagen. Ministerierne bør sikre denne overensstemmelse, så der er sammenhæng mellem ministeriernes strategiske beslutninger og de enkelte indkøb.

For det andet har vi undersøgt, om ministerierne har taget stilling til formålet med opgaven, herunder om ministerierne kan dokumentere formålet i forbindelse med de enkelte indkøb. Ministerierne bør tage stilling til formålet med opgaven, da det er en central begrundelse for selve indkøbet.

For det tredje har vi undersøgt, om ministerierne har taget stilling til, om ministerierne selv kan løse opgaven, herunder om de kan dokumentere, at de har taget stilling i forbindelse med de enkelte indkøb. Ministerierne bør tage stilling til, om de selv kan løse opgaven, så ministerierne sikrer, at der ikke foretages unødige indkøb af eksterne konsulenter. Det vil typisk også bidrage til viden om årsagen til, at opgaven ikke kan løses internt. Årsagen kan fx være, at ministeriet ikke har ansat medarbejdere med de specifikke kompetencer, eller at der ikke er nok medarbejdere med de specifikke kompetencer til rådighed.

Undersøgelsens anden del i forhold til Statsrevisorerens spørgsmål

Undersøgelsens anden del bidrager til at besvare Statsrevisorerens spørgsmål 1 og 2.

Statsrevisorerens spørgsmål fremgår af bilag 1.

Vi har undersøgt indkøbene med dette afsæt, da vi vurderer, at ministerierne som minimum bør have taget stilling til alle 3 forhold i forbindelse med hvert enkelt indkøb. Det baserer vi på, at ministerierne skal løse deres opgaver bedst og billigst og bør følge deres strategier for brug af eksterne konsulenter. Der er endvidere tale om forhold, som indgår i Rigsrevisionens tidligere beretninger, og som understøttes af Finansministeriets "Retningslinjer for brug af eksterne konsulenter i staten". Det fremgår bl.a. af disse retningslinjer, at indkøb af ekstern konsulentbistand i alle tilfælde skal være fagligt funderet og bidrage til den mest hensigtsmæssige og effektive måde at løse en given opgave på. Det fremgår endvidere af retningslinjerne, at ministeriernes indkøbsprocesser bør sikre, at formålet med indkøbet er klart formuleret.

Metode

15. Undersøgelsen er primært baseret på en dokumentgennemgang. For at understøtte revisionen har vi holdt møder med udvalgte ministerier, herunder Finansministeriet, som udarbejder opgørelserne af statens forbrug af eksterne konsulenter, og som har udarbejdet "Retningslinjer for brug af eksterne konsulenter i staten".

16. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at undersøge ministeriernes strategiske og dokumenterede overvejelser om ministeriernes brug af konsulentbistand. Da Finansministeriets retningslinjer ikke indeholder krav til og egentlige definitioner på, hvordan ministerierne skal arbejde strategisk, forstår vi i denne undersøgelse strategi som langsigtede planer eller beslutninger, der sætter en retning for ministerierne. Da de fleste ministerier forvalter store ministerområder og har flere myndigheder, finder Rigsrevisionen som udgangspunkt, at der bør være skriftlighed om ministeriernes strategier, hvis de i praksis skal have indflydelse på ministeriernes indkøb af eksterne konsulenter.

17. Vi har i undersøgelsen taget hensyn til, at ministerierne kan organisere sig forskelligt, og at Finansministeriets retningslinjer kan være implementeret forskelligt, afhængigt af om det enkelte ministerium har implementeret retningslinjerne på koncernniveau, eller om hver enkelt styrelse har stået for implementeringen.

18. Vi har gennemgået dokumentation fra de 18 ministerier, der indgår i undersøgelsen. Dokumentationen beskriver hvert ministeriums tilgang til indkøb af eksterne konsulenter, herunder de underliggende myndigheders tilgang. Dokumentationen omfatter ministeriernes strategier, retningslinjer, indkøbspolitikker og instrukser for konsulentindkøb samt ledelsesbeslutninger om opgaver, der i højere grad skal løses internt. Dokumentationen omfatter også de 5 udvalgte ministeriers beslutninger i forbindelse med de undersøgte indkøb. Derudover har ministerierne sendt redegørelser o.l., der beskriver, hvordan de har arbejdet strategisk med brugen af eksterne konsulenter.

19. Vi har udvalgt 5 ministerier med henblik på at gennemgå deres begrundelser for indkøb af eksterne konsulenter. Ministerierne er udvalgt på baggrund af deres forbrug af eksterne konsulenter i 2020. Udvalget er foretaget, inden Finansministeriet offentliggjorde forbruget for 2021. Vi har i udvælgelsen af ministerier prioriteret en fordeling af ministerier med et varieret forbrug af eksterne konsulenter, men med øget fokus på de ministerier, der har det største forbrug.

Vi har for hvert af de 5 udvalgte ministerier gennemgået begrundelserne for de 3 største indkøb af juridisk bistand og de 3 største indkøb af it-konsulenter, herunder om begrundelserne er dokumenteret. Vi har undersøgt ministeriernes største indkøb ud fra en økonomisk væsentlighedsbetragtning og ud fra en forventning om, at ministeriernes største indkøb bør være veldokumenterede. Indkøbene er ikke repræsentative for ministeriernes indkøb af eksterne konsulenter. Vi har undersøgt indkøb, som er foretaget i perioden 1. januar 2021 - 1. juni 2022. Vi har valgt denne periode, så undersøgelsen omfatter indkøb, der er foretaget, efter Finansministeriets "Retningslinjer for brug af eksterne konsulenter i staten" blev meldt ud i juni 2020.

De udvalgte indkøb omfatter ikke indkøb af advokatbistand til retssagsførelse. En væsentlig del af statens udgifter til advokatbistand kan ikke undgås, da retsplejeloven regulerer, hvem der kan repræsentere en part i retten, hvilket begrænser ministeriernes mulighed for selv at føre retssager.

Statens retssager

Retsplejelovens § 260 regulerer, hvem der kan repræsentere en part i en civil retssag.

20. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

21. Undersøgelsen omfatter som udgangspunkt perioden efter, at Finansministeriets "Retningslinjer for brug af eksterne konsulenter i staten" blev meldt ud i juni 2020. Figur 1 viser dog udviklingen i statens forbrug af eksterne konsulenter i perioden 2017-2021.

22. Undersøgelsen er målrettet ministeriernes strategiske arbejde med brugen af eksterne konsulenter på baggrund af de aftalte konsulentbesparelser. Vi har derfor ikke undersøgt, om de udvalgte indkøb af eksterne konsulenter er foretaget i overensstemmelse med bl.a. budgetvejledningen og reglerne for udbud.

23. Undersøgelsen omfatter ministeriernes brug af eksterne konsulenter inden for jura og it, men ikke ministeriernes brug af managementkonsulenter. Det skyldes, at Statsrevisorerne i deres anmodning har lagt mest vægt på brugen af konsulenter inden for jura og it.

24. Undersøgelsen omfatter alle ministerier med undtagelse af Kirkeministeriet og Statsministeriet. Disse 2 ministerier har et meget lavt forbrug af eksterne konsulenter og brugte henholdsvis 1,5 mio. kr. og 0,1 mio. kr. i 2021. Dertil kommer, at Statsministeriet ikke er omfattet af de aftalte konsulentbesparelser, mens Kirkeministeriet kun er omfattet i begrænset omfang.

25. Undersøgelsen følger ikke op på, om ministerierne når de aftalte besparelser. Finansministeriet har senest orienteret Folketingets Finansudvalg herom i juni 2022.

26. Statsrevisorerne spørger om og angivelse af, i hvilke afsnit spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 3 viser ministeriernes forbrug af eksterne konsulenter i 2019 og 2021. Bilag 4 viser ministeriernes indkøb af eksterne konsulenter. Bilag 5 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Ministeriernes strategiske tilgang til brugen af eksterne konsulenter

27. Dette kapitel handler om, hvorvidt ministerierne har en strategisk tilgang til brugen af eksterne konsulenter.

2.1. Ministeriernes strategiske stillingtagen til brug af eksterne konsulenter

28. Vi har undersøgt, om ministerierne har taget strategisk stilling til deres brug af eksterne konsulenter. Der indgår 18 ministerier i denne del af undersøgelsen.

29. Undersøgelsen viser, at størstedelen af ministerierne har taget strategisk stilling til deres brug af eksterne konsulenter. 15 af de 18 ministerier kan dokumentere, at de har taget stilling til, om der er typer af opgaver, som i højere grad skal løses internt, mens 16 af de 18 ministerier kan dokumentere, at de har taget stilling til, om der er typer af opgaver, som kræver eksterne konsulenter. Ministerierne har dog kun i få tilfælde taget strategisk stilling til deres brug af eksterne konsulenter på baggrund af et samlet overblik over deres opgaver.

Flere ministerier har oplyst, at de tager stilling fra sag til sag. Rigsrevisionen finder dog, at ministerierne med fordel kan styrke deres strategiske arbejde ved, at indkøb af eksterne konsulenter i højere grad sker på baggrund af langsigtede prioriteringer og ikke kun besluttet fra sag til sag.

14 af de 18 ministerier har retningslinjer, som understøtter, at der i de enkelte indkøb bliver taget stilling til brugen af eksterne konsulenter, mens 4 ministerier enten ikke har retningslinjer eller delvist har retningslinjer, idet retningslinjerne kun gælder for dele af ministeriet eller for nogle typer af indkøb.

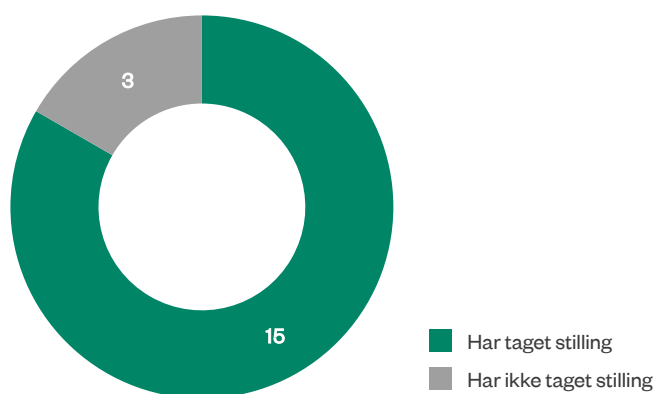
Vi gennemgår og uddyber undersøgelsens resultater i de følgende afsnit.

Ministeriernes stillingtagen til øget brug af interne kompetencer

30. Vi har undersøgt, om ministerierne kan dokumentere, at de har taget stilling til, om der er typer af opgaver inden for jura eller it, som i højere grad skal løses internt. Figur 2 viser resultatet af vores undersøgelse.

Figur 2

Ministeriernes stillingtagen til øget brug af interne kompetencer



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra de 18 ministerier.

Det fremgår af figur 2, at 15 af de 18 ministerier kan dokumentere, at de har taget stilling til, om der er typer af opgaver inden for jura eller it, som i højere grad skal løses internt. De 3 ministerier, der ikke har taget stilling, er Indenrigs- og Boligministeriet, Justitsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Undersøgelsen viser, at de ministerier, der har taget stilling, kun i få tilfælde har baseret deres stillingtagen på et samlet overblik over opgaver, der i højere grad skal løses internt. De fleste af ministerierne har således taget stilling til enkelte opgaver, som i højere grad skal løses internt, men har kun i få tilfælde en samlet strategi eller plan for øget brug af interne kompetencer.

31. Flere af de 18 ministerier har oplyst, at de som udgangspunkt vil løse alle opgaver internt, og at de på baggrund af bl.a. bemanning og budgetter vurderer fra sag til sag, om opgaverne kan løses internt.

Rigsrevisionen finder dog, at ministerierne med fordel også kan tage stilling til brugen af interne kompetencer på et overordnet niveau. Det skyldes særligt, at der kan være opgaver, som ministerierne ikke kan løse internt på tidspunktet for det enkelte indkøb, men som på sigt kan løses internt, hvis ministerierne iværksætter initiativer, der understøtter dette. Det kræver dog, at ministerierne foretager en mere overordnet og langsigtet prioritering, som ikke kun beror på en vurdering fra sag til sag.

32. Udlændinge- og Integrationsministeriet er ét af de ministerier, som har taget stilling til it-opgaver, som i højere grad skal løses internt. Det fremgår af boks 1, hvordan ministeriet har taget stilling til hjemtagelsen af it-opgaver.

Boks 1

Udlændinge- og Integrationsministeriets hjemtagelse af it-opgaver

Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplistet en række it-opgaver, som ministeriet vurderer kan hjemtages. Ministeriet har foretaget en vurdering af, hvilke faglige it-kompetencer der er nødvendige for at kunne varetage disse opgaver, herunder løsningsarkitekt, sikkerhedsspecialist og udvikler.

Ministeriet har for de enkelte kompetencer opgjort, hvor mange årsværk der er behov for, hvad det vil medføre af lønudgifter, og hvad det vil give af besparelser på eksterne konsulenter. På den baggrund har ministeriet opgjort besparelspotentialet i forhold til de enkelte opgaver.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Ministeriernes centrale juridiske enheder

33. Ministerierne kan øge brugen af interne kompetencer ved at etablere centrale juridiske enheder. Ifølge Finansministeriets "Retningslinjer for brug af eksterne konsulenter i staten" kan sådanne enheder bistå med juridisk sparring på ministerområdet, særligt inden for almindelig forvaltningsret og databeskyttelsesret. Der er dog ikke krav om, at ministerierne organiserer sig på denne måde.

34. Vi har undersøgt, om ministerierne har etableret centrale juridiske enheder, som kan bistå med juridisk sparring, særligt inden for almindelig forvaltningsret, databeskyttelsesret og kontraktstyring.

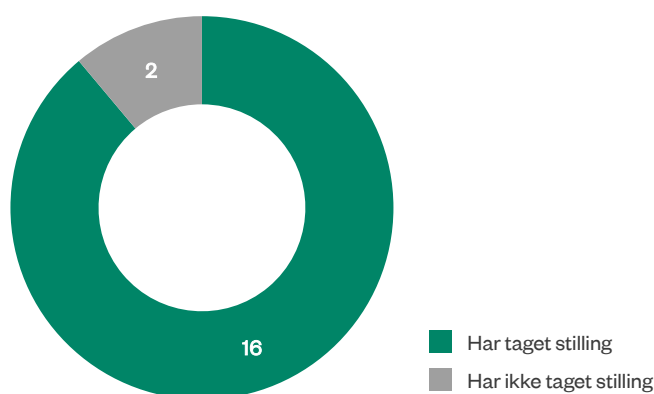
Undersøgelsen viser, at 17 af de 18 ministerier har etableret centrale juridiske enheder. Finansministeriet har kortlagt sine juridiske kompetencer og har på den baggrund vurderet, at en anden organisering var mere hensigtsmæssig. Ministeriet har derfor ikke etableret en central juridisk enhed.

Ministeriernes stillingtagen til brug af eksterne konsulenter

35. Vi har undersøgt, om ministerierne kan dokumentere, at de har taget stilling til, om der er typer af opgaver inden for jura eller it, som kræver eksterne konsulenter. Figur 3 viser resultatet af vores undersøgelse.

Figur 3

Ministeriernes stillingtagen til brug af eksterne konsulenter



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra de 18 ministerier.

Det fremgår af figur 3, at 16 af de 18 ministerier kan dokumentere, at de har taget stilling til, om der er typer af opgaver inden for jura eller it, som kræver eksterne konsulenter. De 2 ministerier, der ikke har taget stilling, er Social- og Ældreministeriet og Sundhedsministeriet.

Undersøgelsen viser, at de ministerier, der har taget stilling, kun i få tilfælde har taget stilling på baggrund af et samlet overblik over opgaver, som skal løses af eksterne konsulenter. De fleste af ministerierne har således taget stilling til enkelte opgaver, der skal løses af eksterne konsulenter, og har kun i få tilfælde en samlet strategi eller plan for anvendelsen af eksterne konsulenter.

36. Flere af de 18 ministerier har oplyst, at ministerierne i forbindelse med hvert enkelt indkøb tager stilling til, om det er nødvendigt at købe eksterne konsulenter. Herudover er der flere af ministerierne, som har oplyst, at de har særlige krav til godkendelse af indkøb af eksterne konsulenter, der sikrer, at der tages stilling i hvert enkelt indkøb, fx ved, at hvert indkøb skal godkendes i ministeriets departement.

Rigsrevisionen finder dog, at ministerierne med fordel også kan tage stilling til brugen af eksterne konsulenter på et overordnet niveau. Det kan bidrage til, at ministeriernes indkøb af eksterne konsulenter i højere grad sker på baggrund af langsigtede prioriteringer og ikke kun besluttet fra sag til sag.

37. Transportministeriet er ét af de ministerier, som har taget stilling til, om der er typer af opgaver, som kræver eksterne konsulenter. Det fremgår af boks 2, hvordan ministeriet har taget stilling.

Boks 2

Transportministeriets stillingtagen til brug af eksterne konsulenter

Transportministeriet har taget stilling til, at visse typer af konsulentbistand er nødvendige, fordi de sker som led i juridiske processer eller følger af gældende regler på området.

Derudover er der andre typer af konsulentbistand, som ministeriet vurderer som centrale for løsningen af ministeriets kerneopgaver, herunder it-tjenesteydelser. Det gælder fx driftsspecialister til ministeriets systemportefølje. Ministeriet har besluttet, at denne type af konsulentbistand underlægges et øget tilsyn fra departementet.

Ministeriet har også taget stilling til konsulentbistand vedrørende rådgivning og støtte til organisering mv. Det gælder fx bistand til rekruttering. Ministeriet har besluttet, at denne type af konsulentbistand fremover skal godkendes af departementet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Transportministeriet.

Årsager til ministeriernes brug af eksterne konsulenter

38. Flere af ministerierne har oplyst, at den hyppigste årsag til indkøb af juridisk bistand er, at de har brug for bistand til at føre retssager. Det skyldes bl.a., at retsplejeloven fastsætter regler for, hvem der kan repræsentere en part i retten, hvilket begrænser ministeriernes mulighed for selv at føre retssager. For så vidt angår de øvrige indkøb af juridisk bistand har ministerierne oplyst, at den hyppigste årsag er behovet for specialistkompetencer, som ministeriet ikke har til rådighed internt. Det gælder særligt kompetencer vedrørende udformning af udbud, kontrakter og rammeaftaler.

Flere af ministerierne har oplyst, at der er stor efterspørgsel på juridiske kompetencer blandt offentlige myndigheder og leverandører, hvilket vanskeliggør rekruttering og fastholdelse. Det gælder særligt kompetencer vedrørende indkøb, udbud og kontrakter. Det kan fx være svært at finde egnede kandidater, som er interesserede i at blive ansat til den løn, som ministerierne kan tilbyde.

39. Staten køber ofte juridisk bistand hos Kammeradvokaten. Det fremgår af boks 3, hvad omfanget af statens forbrug af juridisk bistand er, og hvad der karakteriserer de opgaver, der købes konsulentbistand til hos Kammeradvokaten.

Boks 3

Statens forbrug af juridisk bistand, herunder Kammeradvokaten

Finansministeriet har opgjort statens samlede forbrug af juridisk bistand for 2021. Det fremgår af opgørelsen, at staten brugte ca. 1,1 mia. kr. til juridisk bistand, heraf ca. 600 mio. kr. til bistand fra Kammeradvokaten. Dermed blev lidt over halvdelen af statens forbrug af juridisk bistand indkøbt hos Kammeradvokaten.

Derudover fremgår det af Finansministeriets opgørelse, at størstedelen af den juridiske bistand fra Kammeradvokaten blev anvendt til rådgivning. Ministeriernes udgifter til rådgivning har særligt været anvendt til opgaver vedrørende offentligretlige forhold, fx i forbindelse med opbygning og implementering af Skatteministeriets nye inddrivelsessystem, anden generel rådgivning og udbud.

Rigsrevisionens gennemgang af ministeriernes materiale viser et lignende billede. Rigsrevisionen har bl.a. set eksempler på, at Kammeradvokaten er blevet anvendt til at nedbringe sagsbehandlingstiden i aktindsigtsager, it-udbud, kontraktstyring og opgaver vedrørende Skatteministeriets nye inddrivelsessystem.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Finansministeriets opgørelse af statens forbrug af eksterne konsulenter i 2021, Finansministeriets opgørelse af statens forbrug af Kammeradvokaten i 2021 og oplysninger fra ministerierne om konkrete indkøb.

40. I forhold til ministeriernes indkøb af it-konsulenter har flere ministerier oplyst, at de primært anvender eksterne konsulenter, fordi de har brug for specialiserede it-kompetencer, som ministerierne ikke har internt. Det gælder fx kompetencer til udvikling af it-systemer. Flere af ministerierne har oplyst, at de har udfordringer med at rekruttere og fastholde denne type af medarbejdere, da der generelt er stor efterspørgsel på deres kompetencer. Flere af ministerierne har desuden oplyst, at problemerne skyldes udfordringer med at kunne tilbyde et lønniveau og et fagligt miljø, der kan matche niveauet på det private arbejdsmarked. Endelig har flere af ministerierne oplyst, at de bruger eksterne it-konsulenter, fordi der er tale om tidsbegrænsede opgaver, eller fordi de ikke har tilstrækkeligt med opgaver til, at det kan betale sig at have kompetencerne internt.

Flere af ministerierne har derudover henvist til Digitaliseringsstyrelsens analyse af statens forbrug af eksterne it-konsulenter fra 2022. Det fremgår af analysen, at myndighederne generelt oplever udfordringer med rekruttering af it-specialister, men at det kan være en særlig udfordring i mindre myndigheder. Det fremgår endvidere af analysen, at kun få statslige myndigheder vurderes at være egnede til i højere grad at løse it-opgaver internt. Endelig fremgår det af analysen, at det kun på langt sigt vil være muligt at ændre dette, og at det vil være forbundet med store omkostninger. Særligt mindre myndigheder vil ifølge analysen have problemer med at opbygge stærke it-faglige miljøer, som kan tiltrække it-specialister.

Ministeriernes retningslinjer for indkøb af eksterne konsulenter

41. Vi har undersøgt, om ministerierne har retningslinjer, som understøtter, at der i de enkelte indkøb bliver taget stilling til brugen af eksterne konsulenter.

Vores undersøgelse viser, at 14 af de 18 ministerier har retningslinjer. Derudover har 3 ministerier delvist retningslinjer. Justitsministeriet har delvist retningslinjer, fordi ministeriet ikke har retningslinjer for 3 af ministeriets 9 myndigheder. Justitsministeriet har oplyst, at de 3 myndigheder har et lavt forbrug af eksterne konsulenter. Skatteministeriet har delvist retningslinjer, fordi ministeriets retningslinjer ikke omfatter indkøb af juridisk bistand og indkøb af konsulentytelser til it-udviklingsprojekter. Social- og Ældreministeriet har delvist retningslinjer, fordi der ikke er retningslinjer for alle myndighederne på ministerområdet, og fordi nogle af retningslinjerne kun omfatter indkøb af juridisk bistand.

Indenrigs- og Boligministeriet har ikke retningslinjer for indkøb af eksterne konsulenter. Ministeriet har oplyst, at ministeriets retningslinjer er meldt ud og drøftet løbende på møder, men at retningslinjerne ikke foreligger i nedskrevet form.

42. Flere af ministerierne beskriver i deres retningslinjer, at der i hvert enkelt indkøb skal tages stilling til, om det er nødvendigt at anvende eksterne konsulenter, herunder hvad formålet med opgaven er, og hvorfor opgaven ikke kan løses internt. I boks 4 har vi gengivet eksempler på, hvordan ministerierne i deres retningslinjer har beskrevet, at der i de enkelte indkøb skal tages stilling til brugen af eksterne konsulenter.

De forhold, som er nævnt i flere af ministeriernes egne retningslinjer, og som fremgår af boks 4, er i overvejende grad i tråd med de forhold, som vi har undersøgt i de udvalgte indkøb i undersøgelsens anden del.

Boks 4**Uddrag fra 3 ministeriers retningslinjer****Justitsministeriet (Rigspolitiet)**

Der er 4 overordnede hensyn, der kan begrunde et konsulentindkøb:

- Opgaven kan kun løses ved brug af en ekstern konsulent. Typisk i tilfælde, der kræver tredjemands uafhængighed.
- Manglende interne kompetencer, som ikke skal opbygges.
- Manglende interne kompetencer, som på sigt skal opbygges.
- Manglende tid/resurser hos medarbejderne.

Sundhedsministeriet

Det er vigtigt, at selve opgavens omfang er fastlagt inden følgende overvejelser: [...]

- Er det ikke muligt at frigive interne resurser til opgaven på grund af kort frist?
- Er behovet midlertidigt, eller forventes det at have en længerevarende eller permanent karakter?
- Skal kompetencer i forbindelse med løsningen af opgaven i højere grad fastholdes og forankres i organisationen?

Uddannelses- og Forskningsministeriet

Overvejelser i forbindelse med konsulentkøb:

- Har ministeriet kompetencerne til at løse den ønskede opgave?
- Kan ministeriet kompetenceudvikle medarbejdere til at opnå kompetencen til at løse opgaven selv?
- Skal ministeriet rekruttere efter at opnå kompetencen til opgaven?
- Kan opgaven leveres af en anden statslig virksomhed?

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af ministeriernes retningslinjer.

2.2. Ministeriernes begrundelser for brug af eksterne konsulenter i udvalgte indkøb

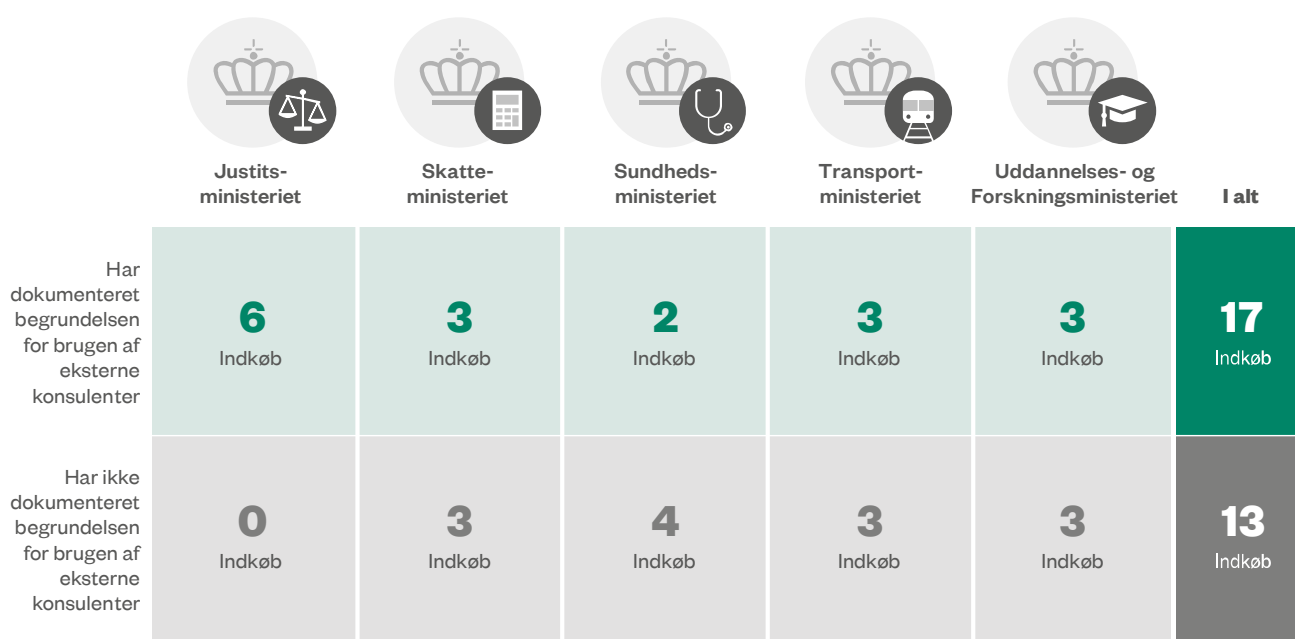
43. Vi har undersøgt, om ministerierne har begrundet brugen af eksterne konsulenter i 30 udvalgte indkøb. De udvalgte indkøb er foretaget af Justitsministeriet, Skatteministeriet, Sundhedsministeriet, Transportministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet og beløber sig til i alt ca. 420 mio. kr.

44. Undersøgelsen viser, at de 5 udvalgte ministerier har begrundet deres brug af eksterne konsulenter i de undersøgte indkøb, men at ministerierne ikke i alle tilfælde kan dokumentere det.

De 5 ministerier kan dokumentere, at deres brug af eksterne konsulenter var begrundet i ca. halvdelen af de undersøgte indkøb. Indkøbene er enten ikke i strid med eller er ikke omfattet af ministeriernes strategiske stillingtagen. Ministerierne kan dokumentere, at de i størstedelen af indkøbene har taget stilling til formålet med opgaven, men ministerierne kan kun i ca. halvdelen af indkøbene dokumentere, at de har taget stilling til, om opgaven kunne have været løst af ministeriet selv.

Figur 4 viser resultatet af vores gennemgang af de udvalgte indkøb. Vi har vurderet, at ministerierne har dokumenteret deres begrundelser for brugen af eksterne konsulenter, hvis 1) indkøbet er foretaget i overensstemmelse med ministeriets strategiske stillingtagen, 2) ministeriet kan dokumentere, at ministeriet har taget stilling til formålet med opgaven, og 3) ministeriet kan dokumentere, at ministeriet har taget stilling til, om ministeriet selv kan løse opgaven.

Figur 4
Ministeriernes dokumenterede begrundelser for brugen af eksterne konsulenter i 30 udvalgte indkøb



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dokumentation fra ministerierne.

Det fremgår af figur 4, at de udvalgte ministerier har dokumenteret deres begrundelser for brugen af eksterne konsulenter i 17 af indkøbene. Rigsrevisionen finder det ikke helt tilfredsstillende, at ministerierne kun for ca. halvdelen af indkøbene har dokumenteret deres begrundelser for brugen af eksterne konsulenter. Rigsrevisionen har også i tidligere beretninger fundet, at myndighederne ikke har dokumenteret deres overvejelser om, hvorfor det er hensigtsmæssigt at anvende eksterne konsulenter.

Statens kammeradvokataftale

Statens kammeradvokataftale fastsætter rammerne for statens køb af juridisk bistand hos Kammeradvokaten.

Derudover finder Rigsrevisionen det ikke tilfredsstillende, at Skatteministeriet ikke kan dokumentere ministeriets interne godkendelser for 2 indkøb af juridisk bistand på henholdsvis 60 mio. kr. og ca. 17 mio. kr. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriets indkøbsproces ikke har været overholdt, men at indkøbene er foretaget i overensstemmelse med statens kammeradvokataftale, og at ministeriet har modtaget de indkøbte ydelser.

De 30 udvalgte indkøb og resultatet af vores gennemgang heraf fremgår af bilag 4. Vi gennemgår og uddyber undersøgelsens resultater i de følgende afsnit.

Ministeriernes indkøb i forhold til ministeriernes strategiske stillingtagen

45. Vi har undersøgt, om de 30 udvalgte indkøb er foretaget i overensstemmelse med ministeriernes strategiske stillingtagen til deres brug af eksterne konsulenter.

Vi har ikke fundet indkøb, som er foretaget i strid med ministeriernes strategiske stillingtagen. Ministeriernes stillingtagen har dog kun i få tilfælde været relevant for de undersøgte indkøb. Det skyldes, at ministerierne som tidligere beskrevet ikke har taget strategisk stilling til deres brug af eksterne konsulenter for alle typer af opgaver inden for jura og it.

Ministeriernes stillingtagen til formålet med opgaven

46. Vi har undersøgt, om ministerierne har taget stilling til formålet med opgaven, herunder om ministerierne kan dokumentere formålet i forbindelse med de enkelte indkøb.

Ministerierne har over for Rigsrevisionen redegjort for formålet med de enkelte indkøb. Ministerierne kan dog ikke i alle tilfælde dokumentere dette.

Vores undersøgelse viser, at ministerierne i 23 af de 30 indkøb kan dokumentere, at de har taget stilling til formålet med opgaven. Justitsministeriet er det eneste ministerium, som kan dokumentere, at ministeriet har taget stilling til formålet i alle ministeriets 6 indkøb. De øvrige ministerier kan i størstedelen af indkøbene dokumentere, at de har taget stilling til formålet med opgaven.

Uddannelses- og Forskningsministeriet kan dokumentere, at ministeriet har taget stilling til formålet med opgaven i forbindelse med et indkøb af konsulentbistand på 9 mio. kr. til vedligeholdelse og videreudvikling af it-systemet e-grant i Uddannelses- og Forskningsstyrelsen. Boks 5 viser dokumentation for ministeriets stillingtagen.

Boks 5

Uddannelses- og Forskningsministeriets stillingtagen til formålet med indkøb af konsulentbistand til it-systemet e-grant

Nedenstående er et uddrag fra Uddannelses- og Forskningsministeriets indstilling til godkendelse af konsulentkøbet.

"It-systemet e-grant er et ansøgnings- og tilskudsadministrativt system, hvor forskere og virksomheder kan ansøge om midler til forskning, uddannelse og innovation.

I april 2012 indgik Uddannelses- og Forskningsministeriet kontrakt med en it-leverandør omkring levering, vedligeholdelse og support af e-grant, og systemet blev ibrugtaget i 2013. Siden ibrugtagningen er systemvedligehold og videreudvikling blevet udført af ekstern leverandør, og det vil i de kommende år fortsat være nødvendigt at vedligeholde og videreudvikle løsningen yderligere.

Leveringsaftalen med it-leverandøren til e-grant udløber, [...] og der er derfor brug for at forlænge den eksisterende kontrakt, [...] inden den nuværende kontrakts udløb."

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Uddannelses- og Forskningsministeriet.

47. Der er 7 indkøb, hvor ministerierne ikke kan dokumentere formålet med indkøbet.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har fx for 2 af sine indkøb oplyst, at indkøbene er godkendt i forbindelse med ministeriets budgetproces. Ministeriet har dog ikke dokumenteret, at ministeriet har taget stilling til bl.a. formålet med indkøbet.

I andre tilfælde har ministerierne oplyst, at der er tale om særlige forløb eller særlige procedurer for indkøbet, som har medført manglende dokumentation. Det gælder fx Transportministeriets indkøb på 1,2 mio. kr. til løbende juridisk rådgivning og kvalitets sikring til Banedanmarks signalprogram. Ministeriet har oplyst, at indkøbet var omfattet af en generel godkendelse fra Transportministeriets departement til at benytte Kammeradvokaten i forbindelse med store og/eller komplekse projekter, og at der ikke er udarbejdet en indkøbsblanket eller anden dokumentation for indkøbet, fordi der er tale om løbende køb af rådgivning.

48. Derudover har Skatteministeriet ikke kunnet finde dokumentation for ministeriets interne godkendelser for 2 indkøb af juridisk bistand på henholdsvis 60 mio. kr. og ca. 17 mio. kr., herunder dokumentation for ministeriets interne godkendelser af indkøbene. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriets indkøbsproces ikke har været overholdt, men at indkøbene er foretaget i overensstemmelse med statens kammeradvokataftale, og at ministeriet har modtaget de indkøbte ydelser.

Ministeriernes stillingtagen til, om ministerierne selv kan løse opgaven

49. Vi har undersøgt, om ministerierne har taget stilling til, om de selv kan løse opgaven, herunder om de kan dokumentere deres stillingtagen i forbindelse med de enkelte indkøb.

Ministerierne har over for Rigsrevisionen redegjort for, at de i de enkelte indkøb har taget stilling til, om de selv kunne løse opgaven. Ministerierne kan dog ikke i alle tilfælde dokumentere dette.

Vores undersøgelse viser, at ministerierne i 17 af de 30 indkøb kan dokumentere, at de har taget stilling til, om de selv kan løse opgaverne. Justitsministeriet er det eneste ministerium, som kan dokumentere, at ministeriet har taget stilling hertil for alle ministeriets 6 indkøb. De øvrige ministerier kan i ca. halvdelen af deres indkøb dokumentere, at de har taget stilling til, om opgaven kunne have været løst af ministeriet selv.

50. Justitsministeriet har dokumenteret, at ministeriet har taget stilling til, om ministeriet selv kan løse opgaven, i forbindelse med et indkøb af udbudsprojektledere til it-anskaffelsesprojekter for 26 mio. kr. i Rigspolitiet. Boks 6 viser dokumentation for ministeriets stillingtagen.

Boks 6**Justitsministeriets stillingtagen til indkøb af udbudsprojektledere til it-anskaffelsesprojekter**

Nedenstående er et uddrag fra Justitsministeriets beslutningsgrundlag for indkøbet.

"Rigspolitiet oplever en stor mangel på ressourcer til udbudsprojekter, herunder tunge kompetencer inden for projektledelse af såvel it-projekter som it-udbud. Rigspolitiet er i gang med at udvikle kompetencerne inden for projektledelse generelt og udbudsprojektledelse og søger at indkøbe erfarne projektledere, der skal bidrage til denne proces gennem rådgivning af såvel planlægningen af udbuddet samt rådgivning til det efterfølgende implementeringsprojekt.

De kommende udbudsprojekters økonomiske størrelsesorden betyder, at de forventes at blive omfattet af Statens It-råds projektregimer. Aktuelt har politiområdets projektledere på det udbudsfaglige område begrænset erfaring med projekter af denne størrelsesorden (...). Der er således tale om manglende interne kompetencer, som skal opbygges via ekstern konsulentbistand."

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Justitsministeriet.

51. Der er 13 indkøb, hvor ministerierne ikke kan dokumentere, at de har taget stilling til, om de selv kunne løse opgaverne.

Det gælder bl.a. ét af Sundhedsministeriets indkøb af konsulentbistand til udvikling af et nyt it-system til overvågning af bivirkninger ved lægemidler. Indkøbet kostede 21 mio. kr., og ministeriet har oplyst, at der er tale om et indkøb af it-kompetencer med dyb sundhedsfaglig viden, som ikke er til stede i ministeriet. Ministeriet har oplyst, at der altid tages stilling til, om opgaven kan løses internt, eller om den skal løses af eksterne konsulenter. Ministeriet har dog ikke kunnet fremsende dokumentation for, at ministeriet har taget stilling hertil i forbindelse med ministeriets beslutning om at foretage indkøbet.

For et andet indkøb har Skatteministeriet oplyst, at den manglende dokumentation skyldes, at ministeriets retningslinjer ikke har været overholdt. Indkøbet omfatter juridisk bistand til udviklingen af Skatteministeriets nye inddrivelsessystem på 24 mio. kr. Ministeriet har endvidere oplyst, at den manglende overholdelse skyldes, at ministeriets retningslinjer har været for komplicerede og ikke været tilstrækkeligt implementeret i organisationen. Ministeriet har oplyst, at ministeriet har implementeret et nyt sæt retningslinjer for indkøb af juridisk bistand, som de løbende vil følge brugen af.

Rigsrevisionen, den 9. februar 2023

Bo Brabrand
sætterigsrevisor

/Mads Nyholm Jacobsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
Har statslige myndigheder en hensigtsmæssig brug af henholdsvis interne og eksterne kompetencer på det juridiske og it-mæssige område og andre områder, hvor der er konstateret store problemer med opgavevaretagelsen? Kan der peges på god praksis?	Afsnit 2.1 og 2.2
Hvilke strategiske og dokumenterede overvejelser har ministerierne gjort sig om fordelingen mellem interne og eksterne kompetencer og brug af konsulentbistand?	Afsnit 2.1 og 2.2
Hvori ligger udfordringerne med at rekruttere og fastholde interne ekspertkompetencer inden for jura og it, fx aflønning? Spiller reglerne for stillingskontrol i praksis ind på valget af organisationsform i it-projekter, herunder fordeling mellem fastansatte og konsulenter? Er der forskelle mellem de forskellige it-projektrolletyper (fx projektleder, programleder, it-arkitekt, projektcontroller og kontraktjurist)?	Afsnit 2.1
Er der på alle ministerområder en central juridisk enhed, som kan bistå med juridisk sparring på ministerområdet, særligt inden for almindelig forvaltningsret, databeskyttelsesret og kontraktstyring?	Afsnit 2.1
I hvilket omfang anvender statslige myndigheder ekstern juridisk bistand, fx Kammeradvokaten, og hvad kendetegner disse opgaver?	Afsnit 2.1
I hvilket omfang kan mangel på interne kompetencer tilskrives, at kompetencerne er blevet outsourcet?	Indgår ikke i undersøgelsen, jf. notat til Statsrevisorerne af 8. april 2022
I hvilket omfang kan problemer i udvalgte statslige myndigheders opgaveløsning tilskrives utilstrækkelige interne kompetencer eller uhensigtsmæssig brug af ekstern konsulentbistand? Udvælgelse n kan ske ud fra de senere års beretninger og problemer, der er noteret i forbindelse med årsrevisionen.	Indgår ikke i undersøgelsen, jf. notat til Statsrevisorerne af 8. april 2022

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om ministerierne har en strategisk tilgang til brugen af eksterne konsulenter. Vi har opdelt undersøgelsen i følgende 2 dele:

- Har ministerierne taget strategisk stilling til deres brug af eksterne konsulenter?
- Har ministerierne begrundet brugen af eksterne konsulenter i udvalgte indkøb?

I undersøgelsens første del indgår der 18 ministerier. I undersøgelsens anden del indgår der 5 af ministerierne og de institutioner, hvor de udvalgte indkøb er foretaget.

Undersøgelsen omfatter som udgangspunkt perioden efter, at Finansministeriets retningslinjer for brugen af eksterne konsulenter blev meldt ud i juni 2020. Vi har dog valgt at vise udviklingen i statens forbrug af eksterne konsulenter i perioden 2017-2021 for at belyse forbrugets omfang før og efter de aftalte besparelser, der blev besluttet med bl.a. andet finansloven for 2020.

Undersøgelsen er primært baseret på en dokumentgennemgang. For at understøtte revisionen har vi endvidere holdt møder med udvalgte ministerier, herunder Finansministeriet, som udarbejder opgørelserne af statens forbrug af eksterne konsulenter, og som har udarbejdet "Retningslinjer for brug af eksterne konsulenter i staten".

Nedenfor beskrives vores kvalitetssikring, data og metode i flere detaljer.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Undersøgelsen er bl.a. kvalitetssikret ved, at vi har anvendt en kodebog ved gennemgang og indtastning af oplysningerne for at understøtte en ensartet behandling af ministeriernes dokumentation. For yderligere at sikre kvaliteten af resultaterne har vi foretaget blindkodning af alle ministerierne. Det har vi gjort ved, at alle ministerierne er gennemgået og kodet af 2 personer fra projektgruppen, hvorefter de 2 personer har sammenholdt resultaterne for at sikre kvaliteten af kodningen. Kvalitetssikringen har i nogle tilfælde givet anledning til at stille yderligere spørgsmål og anmode om yderligere materiale hos ministerierne.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- ”Retningslinjer for brug af eksterne konsulenter i staten” udarbejdet af Finansministeriet
- data om statens konsulentforbrug udarbejdet af Finansministeriet
- ministeriernes strategier, retningslinjer, indkøbspolitikker og instrukser for konsulentindkøb samt ledelsesbeslutninger om opgaver, der i højere grad skal løses internt
- dokumenter om ministeriernes initiativer for at sikre de nødvendige interne kompetencer
- dokumentation om ministeriernes beslutninger om de udvalgte indkøb af eksterne konsulenter.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har bl.a. været at afdække ministeriernes strategiske tilgang til brugen af eksterne konsulenter og ministeriernes begrundelser i udvalgte indkøb.

Udvælgelse af ministerier og indkøb

Formålet med at udvælge 5 ministerier i undersøgelsens anden del er at svare på, om ministerierne har begrundet deres brug af eksterne konsulenter i udvalgte indkøb.

De 5 ministerier er udvalgt på baggrund af deres forbrug af eksterne konsulenter i 2020, da udvælgelsen er foretaget, inden Finansministeriet offentliggjorde forbruget for 2021. Vi har udvalgt Skatteministeriet, Justitsministeriet og Sundhedsministeriet, som har et højt forbrug af eksterne konsulenter (over 200 mio. kr.), Transportministeriet, som har et middel forbrug (100-200 mio. kr.), og Uddannelses- og Forskningsministeriet, som har et lavt forbrug (under 100 mio. kr.). Vi har i udvælgelsen af ministerier prioriteret at have en fordeling af ministerier med et varieret forbrug af eksterne konsulenter, men med øget fokus på de ministerier, der har det største forbrug.

Vi har for hvert af de 5 ministerier gennemgået dokumentationen for de 3 største indkøb af juridisk bistand og de 3 største indkøb af it-konsulenter i perioden 1. januar 2021 - 1. juni 2022. Vi har valgt denne periode, så undersøgelsen omfatter indkøb, der er foretaget, efter Finansministeriets ”Retningslinjer for brug af eksterne konsulenter i staten” blev meldt ud i juni 2020.

Juridisk bistand omfatter indkøbskategorierne 4020 (Kammeradvokat) og 4025 (Advokat – andre), mens it-konsulenter omfatter indkøbskategorierne 6210 (Rådgivende it-konsulenter, drift), 6220 (Rådgivende it-konsulenter, udvikling), 6250 (Udførende it-konsulenter, drift) og 6260 (Udførende it-konsulenter, udvikling). Dette følger Finansministeriets brug af indkøbskategorier i opgørelserne af konsulentforbruget i staten.

Vi har bedt hvert ministerium om at identificere og dokumentere beslutninger og begrundelser vedrørende ministeriets 3 største indkøb af juridisk bistand og ministeriets 3 største indkøb af it-konsulenter. Indkøbene er dermed ikke repræsentative for ministeriernes indkøb, men viser, hvordan ministerierne har begrundet deres største indkøb inden for jura og it i den undersøgte periode. Vi har endvidere bedt ministerierne om at undtage indkøb af advokatbistand til retssagsførelse, da en væsentlig del af statens udgifter til advokatbistand ikke kan undgås. Det skyldes, at retsplejeloven fastsætter regler for, hvem der kan repræsentere en part i retten, hvilket begrænser ministeriernes mulighed for selv at føre retssager.

Standarderne for offentlig revision

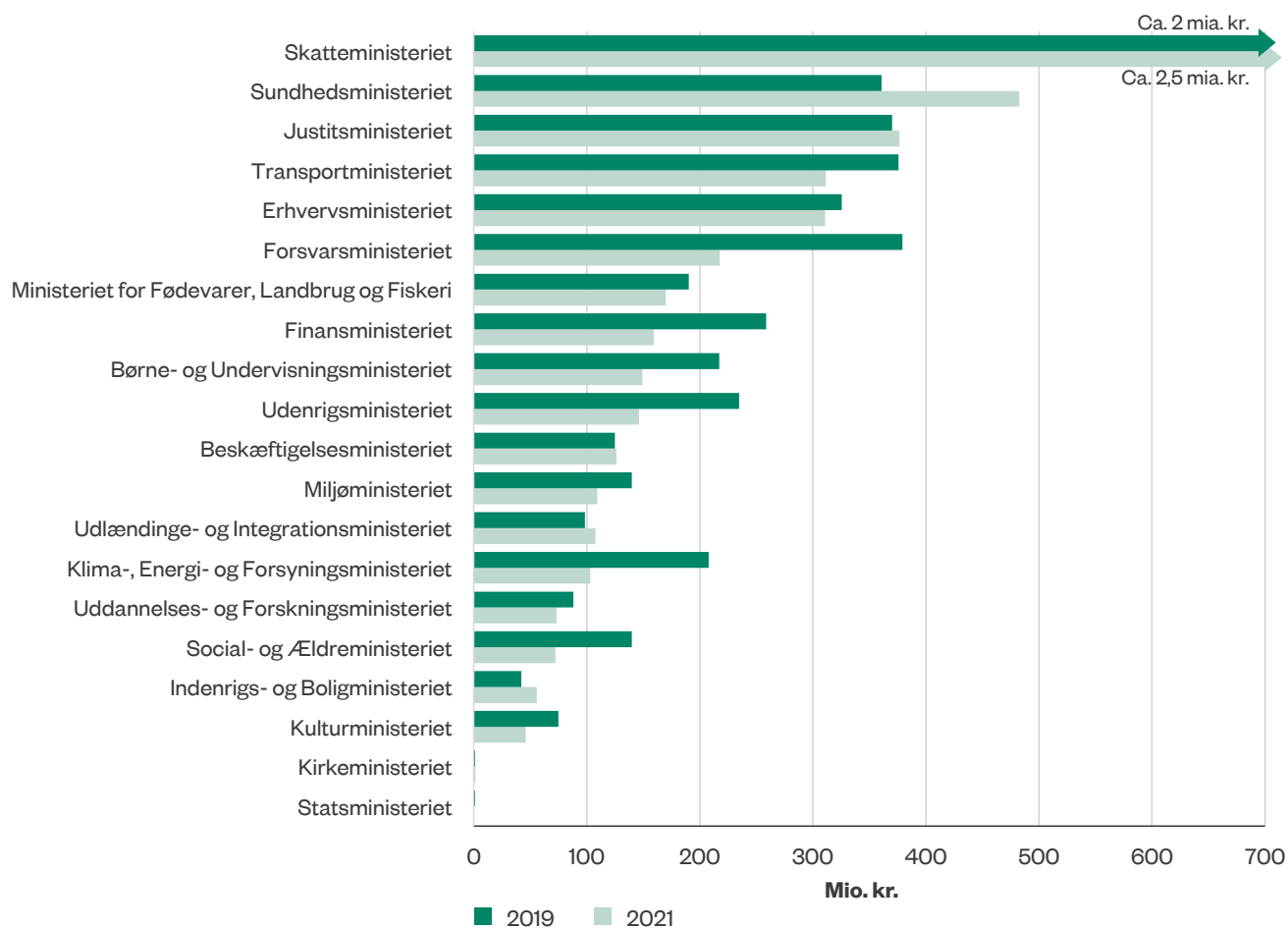
Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 3. Ministeriernes forbrug af eksterne konsulenter i 2019 og 2021

Figur A viser de enkelte ministeriers forbrug af eksterne konsulenter i 2019 og 2021.

Figur A

Ministeriernes forbrug af eksterne konsulenter i 2019 og 2021 (2021-priser)



Note: Det fremgår af Finansministeriets opgørelse, at opgørelsen for enkelte ministerier kan være påvirket af ressortomlægninger.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Finansministeriets opgørelse for 2021.

Bilag 4. Ministeriernes indkøb af eksterne konsulenter

Figur B-F viser de udvalgte ministeriers indkøb og vores undersøgelse af, om ministerierne har dokumenteret deres begrundelser for brugen af eksterne konsulenter i de udvalgte indkøb.

















Figur B
Justitsministeriets indkøb af eksterne konsulenter

	Juridisk bistand			It-konsulenter		
	Indkøb 1	Indkøb 2	Indkøb 3	Indkøb 4	Indkøb 5	Indkøb 6
Myndighed	Rigspolitiet	Rigspolitiet	Rigspolitiet	Rigspolitiet	Rigspolitiet	Kriminalforsorgen
Formål	Indlån af resurse til it-udbud.	Indlån af resurse til kontraktstyring.	Bistand til at gennemføre udbud af voice broadcast-platform.	Bistand til it-rådgivning og it-projektledelse i forbindelse med Schengen-projekter.	Bistand til planlægning af udbud og rådgivning til projekter.	It-udviklere til udvikling af Klientservices.
Pris	ca. 1,5 mio. kr.	ca. 1,3 mio. kr.	ca. 1 mio. kr.	ca. 43,6 mio. kr.	ca. 26 mio. kr.	ca. 7 mio. kr.
Vurdering af dokumentation for stillingtagen i de udvalgte indløb						
Dokumenteret stillingtagen til formålet med opgaven	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dokumenteret stillingtagen til, om ministeriet selv kan løse opgaven	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Note: Alle beløb er i løbende priser.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Justitsministeriet om de enkelte indkøb.







Figur C
Skatteministeriets indkøb af eksterne konsulenter

Juridisk bistand			It-konsulenter		
Indkøb 1	Indkøb 2	Indkøb 3	Indkøb 4	Indkøb 5	Indkøb 6
Myndighed Udviklings- og Forenklingsstyrelsen	Myndighed Udviklings- og Forenklingsstyrelsen	Myndighed Udviklings- og Forenklingsstyrelsen	Myndighed Udviklings- og Forenklingsstyrelsen	Myndighed Udviklings- og Forenklingsstyrelsen	Myndighed Udviklings- og Forenklingsstyrelsen
Formål Kerneresurser i forbindelse med det nye inddrivelses-system.	Formål Kerneresurser i forbindelse med det nye inddrivelses-system.	Formål Kerneresurser i forbindelse med det nye inddrivelses-system.	Formål Opgaver i forbindelse med udviklingen af det nye ejendoms-vurderingssystem.	Formål Opgaver i forbindelse med udviklingen af det nye ejendoms-vurderingssystem.	Formål Opgaver i forbindelse med udviklingen af det nye ejendoms-vurderingssystem.
					
Pris: ca. 60 mio. kr.	Pris: ca. 24 mio. kr.	Pris: ca. 16,5 mio. kr.	Pris: ca. 39,7 mio. kr.	Pris: ca. 36,7 mio. kr.	Pris: ca. 34,8 mio. kr.
Vurdering af dokumentation for stillingtagen i de udvalgte indløb					
Dokumenteret stillingtagen til formålet med opgaven					
Dokumenteret stillingtagen til, om ministeriet selv kan løse opgaven					













Note: Alle beløb er i løbende priser.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet om de enkelte indkøb.

Figur D
Sundhedsministeriets indkøb af eksterne konsulenter

Juridisk bistand			It-konsulenter		
Indkøb 1	Indkøb 2	Indkøb 3	Indkøb 4	Indkøb 5	Indkøb 6
Myndighed Styrelsen for Patientsikkerhed	Myndighed Styrelsen for Patientsikkerhed	Myndighed Statens Serum Institut	Myndighed Sundhedsstyrelsen	Myndighed Lægemiddelstyrelsen	Myndighed Sundhedsdatastyrelsen
Formål Bistand til nedbringelse af sagsbehandlingstiden for aktindsigter.	Formål Bistand til nedbringelse af sagsbehandlingstiden for aktindsigter.	Formål Udstationeringsaftale med advokatfuldmægtig.	Formål Rammeaftale for 2022-2026 om drift og udvikling af styrelsens hjemmeside.	Formål Udvikling af et nyt system til overvågning af bivirkninger ved lægemidler.	Formål Bistand til vedligeholdelse og drift af Den Nationale Serviceplatform.
 Pris: ca. 875 t.kr.	 Pris: ca. 860 t.kr.	 Pris: ca. 800 t.kr.	 Pris: ca. 21 mio. kr.	 Pris: ca. 21 mio. kr.	 Pris: ca. 18 mio. kr.



Vurdering af dokumentation for stillingtagen i de udvalgte indløb

Dokumenteret stillingtagen til formålet med opgaven						
Dokumenteret stillingtagen til, om ministeriet selv kan løse opgaven						

Note: Alle beløb er i løbende priser.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Sundhedsministeriet om de enkelte indkøb.

Figur E
Transportministeriets indkøb af eksterne konsulenter

	Juridisk bistand			It-konsulenter		
						
	Indkøb 1	Indkøb 2	Indkøb 3	Indkøb 4	Indkøb 5	Indkøb 6
Myndighed	Trafikstyrelsen	Banedanmark	Banedanmark	Vejdirektoratet	Vejdirektoratet	Trafikstyrelsen
Formål	Bistand til at sikre effektiv sagsbehandling i Minksekretariatet.	Bistand til Contract Management på Elektrificeringsprogrammet.	Rådgivning og kvalitetssikring i forhold til Signalprogrammet.	Udvikling, support og vedligeholdelse af systemet Tracé.	Drift og vedligeholdelse af systemet Vinterman frem til 2025.	4-årig rammeaftale, som bl.a. vedrører opsplitting af journalsystem.
Pris	ca. 7 mio. kr.	ca. 2 mio. kr.	ca. 1,2 mio. kr.	ca. 15,1 mio. kr.	ca. 15 mio. kr.	ca. 8,9 mio. kr.
Vurdering af dokumentation for stillingtagen i de udvalgte indløb						
Dokumenteret stillingtagen til formålet med opgaven	—	✓	—	✓	✓	✓
Dokumenteret stillingtagen til, om ministeriet selv kan løse opgaven	—	✓	—	✓	✓	—

Note: Alle beløb er i løbende priser.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Transportministeriet om de enkelte indkøb.

Figur F
Uddannelses- og Forskningsministeriets indkøb af eksterne konsulenter

	Juridisk bistand			It-konsulenter		
	Indkøb 1	Indkøb 2	Indkøb 3	Indkøb 4	Indkøb 5	Indkøb 6
Myndighed	Uddannelses- og Forskningsstyrelsen	Uddannelses- og Forskningsstyrelsen	Uddannelses- og Forskningsstyrelsen	Uddannelses- og Forskningsstyrelsen	Uddannelses- og Forskningsstyrelsen	Uddannelses- og Forskningsstyrelsen
Formål	Bistand i forbindelse med databeskyttelsesprodukter i forhold til det kommende SU-system.	Bistand til udbud af det kommende SU-system.	Rådgivning i forbindelse med overdragelse af et it-system.	Bistand i forbindelse med det tilskudsadministrative system e-grant.	Bistand i forbindelse med sikkerhed, vedligeholdelse og opgradering af it-systemer.	Bistand til flere projekter, herunder implementering af nødvendig sikkerhed i projekterne.
Pris	ca. 175 t.kr.	ca. 150 t.kr.	ca. 60 t.kr.	ca. 9 mio. kr.	ca. 5 mio. kr.	ca. 2,8 mio. kr.
Vurdering af dokumentation for stillingtagen i de udvalgte indløb						
Dokumenteret stillingtagen til formålet med opgaven	—	✓	✓	✓	✓	—
Dokumenteret stillingtagen til, om ministeriet selv kan løse opgaven	—	—	✓	✓	✓	—

Note: Alle beløb er i løbende priser.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Uddannelses- og Forskningsministeriet om de enkelte indkøb.

Bilag 5. Ordliste

Central juridisk enhed	Det fremgår af "Fælles retningslinjer om intern varetagelse af juridiske opgaver i staten og brug af ekstern juridiske bistand", at der på alle ministerområder bør være en central juridisk enhed, som kan bistå med juridisk sparring på ministerområdet, særligt inden for almindelig forvaltningsret og databeskyttelsesret.
Ekstern konsulent	En person med særlige kompetencer, som en virksomhed køber til at udføre en specifik opgave.
It-konsulenter	Omfatter 4 typer af konsulenttydelser: "Rådgivende it-konsulenter – drift", "Rådgivende it-konsulenter – udvikling", "Udførende it-konsulenter – drift" og "Udførende it-konsulenter – udvikling", jf. de fælles indkøbskategorier i staten.
Juridisk bistand	Omfatter 2 typer af konsulenttydelser: "Kammeradvokat" og "Advokat – andre", jf. de fælles indkøbskategorier i staten.
Kammeradvokaten	Kammeradvokaten er statens advokat. Kammeradvokaten varetager som udgangspunkt statens behov for advokatbistand inden for alle retsområder undtagen statens advokatundersøgelser og inkasso.
Koncernniveau	Hele ministeriets ressortområde.
Kontraktstyring	Styring af den proces og de elementer, der indgår i en kontrakts livscyklus, herunder kontraktoprettelse, håndtering af rettigheder og risici, evaluering, kontraktfornyelse mv.
Løsningsarkitekt	It-specialist med indgående kendskab til it-arkitektur, herunder it-systemers grænseflader og øvrige tekniske afhængigheder.
Managementkonsulenter	Omfatter 2 typer af konsulenter: managementkonsulenter og øvrige rådgivende konsulenter, jf. de fælles indkøbskategorier i staten.
Sikkerhedsspecialist	It-specialist, der arbejder med cyber- og informationssikkerhed på et teknisk niveau.
Statens It-råd	I 2011 nedsatte regeringen Statens It-projektråd (senere Statens It-råd) med topledere fra offentlige og private virksomheder. It-rådet hjælper myndighederne med tidlig håndtering af risici i it-projekterne gennem rådgivning, konkrete værktøjer og systematisk risikovurdering.
Statens kammeradvokataftale	Aftalen fastsætter rammerne for statens køb af juridisk bistand hos Kammeradvokaten.
Statens retssager	Retsplejelovens § 260 regulerer, hvem der kan repræsentere en part i en civil retssag.
Udvikler	It-specialist, der især arbejder med udvikling af softwareløsninger og it-systemer.
