



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

April 2022

Rigsrevisionens notat om

**tilrettelæggelsen af en
større undersøgelse af
statens brug af interne
og eksterne kompetencer**

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af statens brug af interne og eksterne kompetencer

8. april 2022

RN 1505/22

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 21. februar 2022 om en undersøgelse af statens brug af interne og eksterne kompetencer, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. Dette notat beskriver, hvordan en eventuel større undersøgelse vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen forventes at kunne gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne primo 2023.

II. Baggrund

2. Det fremgår af Statsrevisorernes anmodning, at der de senere år er afgivet en række beretninger, som på tværs af ministerier indikerer, at statslige myndigheder ikke har de nødvendige interne kompetencer til at løse eller styre indkøb af de opgaver, der hører til myndighedens ansvarsområde. Det gælder særligt opgaveløsning på det juridiske og it-mæssige område. I nogle ministerier har man i stedet valgt at anvende ekstern bistand til at løse opgaverne.

Det fremgår endvidere, at det tilkommer hver enkelt statslig myndighed at organisere sig på den mest hensigtsmæssige måde, men ved den interne organisering har de enkelte statslige myndigheder også ansvaret for, at de fornødne kompetencer er til stede. I beretning nr. 20/2013 om statens brug af konsulenter kritiserede Statsrevisorerne således, at statens konsulentkøb stadig kun i få tilfælde var baseret på strategiske og dokumenterede overvejelser om, hvilke typer af opgaver der bedst løses af konsulenter.

Statsrevisorerne fremhæver, at intern opgaveløsning bidrager til at opbygge og fastholde viden og kompetencer i staten, ligesom det bidrager til, at udgifter til ekstern bistand reduceres.

Endelig fremgår det af Statsrevisorernes anmodning, at det er naturligt, at man i nogle tilfælde vælger at anvende ekstern bistand til at løse opgaverne for at få tilgang til specialistkompetencer. På de områder, hvor der vælges indkøb af opgaveløsning, er det vigtigt, at man vedvarende har de fornødne kompetencer internt til at sikre forvaltningsmæssig kontrol over opgaveløsningen.

Retningslinjer for indkøb af juridiske ydelser

De fælles retningslinjer er udarbejdet af Justitsministeriet i samarbejde med Finansministeriet. Retningslinjerne fremgår af Økonomistyrelsens hjemmeside under indkøb af juridiske ydelser.

Statsrevisorerne henviser i anmodningen til de fælles retningslinjer om intern varetagelse af juridiske opgaver i staten og brug af ekstern juridisk bistand, gældende fra januar 2021. Det fremgår af retningslinjerne, at statslige myndigheder som udgangspunkt selv bør løse juridiske problemstillinger, der hører under den enkelte myndigheds ansvarsområde, som led i den almindelige opgavevaretagelse.

Retningslinjerne berører, hvilke juridiske resurser og kompetencer der bør være til stede i de forskellige ministerier og statslige myndigheder, og i hvilke tilfælde det kan være relevant at indhente ekstern juridisk bistand, herunder i hvilke tilfælde der ikke bør indhentes sådan bistand. De enkelte statslige myndigheder bør sørge for at have relevante og tilstrækkelige juridiske kompetencer. Det gælder navnlig, hvor der er tale om tilbagevendende problemstillinger. På alle ministerområder bør der endvidere være en central juridisk enhed, som kan bistå med juridisk sparring på ministerområdet, særligt inden for almindelig forvaltningsret og databeskyttelsesret.

3. På den baggrund anmodede Statsrevisorerne Rigsrevisionen om at undersøge statens brug af interne og eksterne kompetencer.

Statsrevisorerne stillede følgende spørgsmål¹:

1. 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?
2. Hvilke strategiske og dokumenterede overvejelser har ministerierne gjort sig om fordelingen mellem interne og eksterne kompetencer og brug af konsulentbistand?
3. 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, kontraktjurist)?
4. Om der på alle ministerområder er en central juridisk enhed, som kan bistå med juridisk sparring på ministerområdet, særligt inden for almindelig forvaltningsret, databeskyttelsesret og kontraktstyring?
5. I hvilket omfang anvender statslige myndigheder ekstern juridisk bistand, fx Kammeradvokaten, og hvad der kendetegner disse opgaver?
6. I hvilket omfang kan mangel på interne kompetencer tilskrives, at kompetencerne er blevet outsourcet?
7. I hvilket omfang kan problemer i udvalgte statslige myndigheders opgaveløsning tilskrives utilstrækkelige interne kompetencer eller uhensigtsmæssig brug af ekstern konsulentbistand? Udvælgelsen kan ske ud fra de senere års beretninger og problemer, der er noteret i forbindelse med årsrevisionen.

Statsrevisorerne har henvist til en række konkrete beretninger, herunder beretning nr. 4/2021 om Banedanmarks håndtering af manglen på validatorer samt beretning nr. 5/2021 om Skatteministeriets styring af det nye ejendomsvurderingsystem.

¹ Vi har udeladt ét spørgsmål fra Statsrevisorerne. Det udeladte spørgsmål er indeholdt fuldstændigt i spørgsmål 3.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

4. Vi forventer at tilrettelægge undersøgelsen med det formål at vurdere, om statslige myndigheder har en tilfredsstillende styring af interne og eksterne kompetencer.

Vi forventer at opdele undersøgelsen i 2 dele:

- Har ministerierne haft en tilfredsstillende strategisk tilgang til fordelingen af interne og eksterne kompetencer i opgaveløsningen?
- Er ministeriernes indkøb af eksterne kompetencer baseret på et tilfredsstillende grundlag?

Vi lægger dermed op til en undersøgelse af ministeriernes styring, hvor vi vil vurdere de styringsredskaber, som ministerierne har etableret for at sikre en hensigtsmæssig brug af interne og eksterne kompetencer. Vi lægger således ikke op til en undersøgelse af, om ministeriernes faktiske brug af interne og eksterne kompetencer er hensigtsmæssig.

Vi forventer, at undersøgelsen navnlig vil omfatte perioden, efter regeringens retningslinjer for brugen af eksterne konsulenter blev udmeldt. Vi forventer endvidere, at undersøgelsen primært vil have fokus på kompetencer inden for jura og it. I kortlægningen af ministeriernes forbrug forventer vi dog også at inkludere øvrige områder, herunder managementkonsulenter.

5. Finansministeriet orienterede i juni 2020 Finansudvalget om, at regeringen har udarbejdet retningslinjer for brugen af eksterne konsulenter i staten. Retningslinjerne har bl.a. til formål at sikre, at udgifterne til ekstern bistand reduceres. Det fremgår yderligere af orienteringen, at det er de enkelte ministeriers ansvar at implementere retningslinjerne. Orienteringen skete bl.a. med afsæt i, at det i forbindelse med finansloven for 2020 blev besluttet at spare på statens brug af eksterne konsulenter.

Derudover er der som nævnt i Statsrevisorernes anmodning udarbejdet fælles retningslinjer om intern varetagelse af juridiske opgaver i staten og brug af ekstern juridisk bistand, der er gældende fra januar 2021.

6. Vi har været i dialog med Finansministeriet om Statsrevisorernes anmodning. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet er i gang med at udarbejde en analyse, der kortlægger forbruget af eksterne it-konsulenter i staten samt identificerer muligheder for at optimere og reducere dette forbrug. Finansministeriet forventer, at analysen er færdig i løbet af foråret 2022. Når analysen er færdig, vil vi vurdere, hvordan den eventuelt skal indgå i undersøgelsen.

Eksterne kompetencer

Her forventer vi at bruge Finansministeriets definition på eksterne konsulenttydelser, som ministeriet anvender ved opgørelsen af statens forbrug af eksterne konsulenter.

7. Nedenfor har vi angivet, hvordan vi forventer at undersøge de 2 dele, herunder hvordan Statsrevisorernes spørgsmål indgår.

Ministeriernes strategiske tilgang til fordelingen af interne og eksterne kompetencer i opgaveløsningen

8. Den første del af undersøgelsen handler om, hvorvidt ministerierne har haft en tilfredsstillende strategisk tilgang til fordelingen af interne og eksterne kompetencer i opgaveløsningen. Vi forventer, at denne del af undersøgelsen vil bidrage til at besvare Statsrevisorernes spørgsmål nr. 1, 2, 3, 4 og 5.

For at besvare dette vil vi for det første undersøge, om ministerierne følger op på forbruget af henholdsvis interne og eksterne kompetencer på tværs af ministerområdet. Vi forventer at gennemgå, om ministerierne har overblik over udviklingen i brugen af interne og eksterne kompetencer. Vi forventer også at gennemgå, om ministerierne har overblik over eventuelle opgaver, som ministerierne fast anvender eksterne kompetencer til, og om ministerierne kender årsagerne hertil. Endelig forventer vi at gennemgå, om ministerierne tager stilling til, om opgaver, der fast løses af eksterne kompetencer, kan løses internt i stedet.

For det andet vil vi undersøge, om der på alle ministerområder er juridiske enheder, som kan bistå med juridisk sparring på ministerområdet, særligt inden for almindelig forvaltningsret og databeskyttelsesret. Vi forventer i den forbindelse af kortlægge ministeriernes forbrug af ekstern juridisk bistand, herunder bistand fra Kammeradvokaten.

Vi forventer, at denne del af undersøgelsen vil omfatte alle ministerier, og at den vil have fokus på ministeriernes strategiske tilgang på et overordnet niveau for det samlede ministerområde.

Ministeriernes grundlag til brug for indkøb af eksterne kompetencer

9. Den anden del af undersøgelsen handler om, hvorvidt ministeriernes indkøb af eksterne kompetencer er baseret på et tilfredsstillende grundlag. Vi forventer, at denne del af undersøgelsen vil belyse, hvorvidt ministeriernes strategiske tilgang bliver udmøntet og anvendt i konkrete indkøb. Vi forventer, at denne del af undersøgelsen vil bidrage til at besvare Statsrevisorernes spørgsmål nr. 1, 3, 4 og 5.

For at besvare dette vil vi for det første undersøge, om ministerierne har retningslinjer for indkøb af eksterne kompetencer. Vi vil gennemgå, om ministeriernes retningslinjerne beskriver, hvornår indkøb af eksterne kompetencer er fagligt funderede og økonomisk hensigtsmæssige. Vi lægger til grund, at ministeriernes retningslinjer bl.a. skal afspejle deres strategi på området.

For det andet vil vi undersøge, om ministerierne anvender deres retningslinjer for indkøb af eksterne kompetencer i praksis. Vi vil derfor gennemgå, om retningslinjerne efterleves i praksis.

Denne del af undersøgelsen vil være baseret på udvalgte indkøb af eksterne kompetencer på udvalgte ministerområder. De udvalgte indkøb vil have til formål at vise eksempler på, hvordan og hvorfor statslige myndigheder indkøber eksterne kompetencer. Vi forventer, at vores udvælgelse af ministerområder bl.a. vil ske på baggrund af forbruget af eksterne kompetencer i det enkelte ministerie. Vi forventer også, at udvælgelsen vil ske på områder, hvor vi tidligere har afdækket problemer med opgaveløsningen, jf. Statsrevisorernes anmodning. Vi forventer at udvælge 3-5 ministerier og op til 5 sager pr. ministerium.

Vi forventer således, at undersøgelsen vil belyse ministeriernes strategiske tilgang til fordelingen af interne og eksterne kompetencer og ministeriernes grundlag for indkøb af eksterne kompetencer. Vi forventer dog ikke at kunne vurdere, om ministeriernes faktiske brug af interne og eksterne kompetencer er hensigtsmæssig.

Det vil desuden være vanskeligt at undersøge, om mangel på interne kompetencer skyldes outsourcing (Statsrevisorernes spørgsmål nr. 6). Det vil også være vanskeligt at undersøge, om problemer i udvalgte statslige myndigheders opgaveløsning kan tilskrives utilstrækkelige interne kompetencer eller uhensigtsmæssig brug af ekstern konsulentbistand (Statsrevisorernes spørgsmål nr. 7). I det omfang undersøgelsen afdækker forhold af denne karakter, vil vi dog rapportere det i beretningen.

10. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm