



**FOLKETINGET  
RIGSREVISIONEN**

**December 2018**

**Rigsrevisionens notat om  
beretning om**

# **Udenrigsministeriets brug af konsulenter i forbindelse med udviklingsbistanden**

## Opfølgning i sagen om Udenrigsministeriets brug af konsulenter i forbindelse med udviklingsbistanden (beretning nr. 7/2015)

6. december 2018

RN 1405/18

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Udenrigsministeriets brug af konsulenter i forbindelse med udviklingsbistanden, som blev indledt med en beretning i 2015. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 13. maj 2016.

### Konklusion

Udenrigsministeriet har taget initiativ til at styrke ministeriets kontrol af og ansvar med de opgaver, konsulenterne udfører, ved 3 tilføjelser til ministeriets retningslinjer for brug af konsulenter. Endvidere har Udenrigsministeriet styrket sit overblik over konsulentkøb, idet ministeriet ved udviklingen af et digitalt indkøbssystem har understøttet enhedernes praksis for registrering af langt størstedelen af disse. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen vil dog i forbindelse med årsrevisionen have fokus på fuldstændigheden af Udenrigsministeriets registrering af konsulentkøb i kontrakt-databasen med hensyn til konsulentkøb, der ligger *over* EU-tærskelværdien.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Udenrigsministeriet har i sin vejledning ”Guidelines on Procurement of Goods and Services under Danish Development Assistance” præciseret, at den ansvarlige enhed skal sikre, at ansvaret for konsulentens arbejde, herunder kontrol og ansvar, er klart defineret.
- Udenrigsministeriet har udbygget sin vejledning med en standardkravspecifikation - en Terms of Reference - hvori der skal fremgå en klar opdeling af ansvarsområder mellem Udenrigsministeriet og konsulenten samt specifikation af kontrol med konsulentens arbejde.
- Udenrigsministeriet har i standardkontrakterne for konsulentopgaver både *over* og *under* EU-tærskelværdien udbygget og præciseret kontrollen med konsulentens arbejde.
- Udenrigsministeriet har med et digitalt indkøbssystem for langt størstedelen af indgåede konsulentkøb - konsulentkøb *under* EU-tærskelværdien - etableret en systemunderbygget styrkelse af ministeriets overblik. Det digitale indkøbssystem sikrer, at disse kontraktkøb fremgår af ministeriets kontrakt-database.

### Sagsforløb for en større undersøgelse



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

## I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i december 2015 en beretning om Udenrigsministeriets brug af konsulenter i forbindelse med udviklingsbistanden. Beretningen handlede om, hvorvidt ministeriet sikrede en strategisk og sparsommelig anvendelse af konsulenter i forbindelse med administrationen af udviklingsbistanden.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at Udenrigsministeriet havde opstillet professionelle rammer for håndteringen af indkøb af konsulentbistand. Statsrevisorerne fandt dog samtidig, at ministeriets indkøb af konsulentydelse ikke var helt tilfredsstillende, idet strategien for valg af konsulentbistand og dokumentationen heraf burde styrkes.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Udenrigsministeriets arbejde med at sikre, at det samlede konsulentkøb er i overensstemmelse med reglerne om konkurrenceudsættelse, og forbedre dokumentationen i forhold til budgetudvidelser.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 13. maj 2016.
2. Udenrigsministeriets arbejde med at styrke strategien, herunder adressere de risici, der er forbundet med en så systematisk anvendelse af konsulenter, så ministeriet sikrer, at ministeriet bevarer kontrollen og ansvaret med de opgaver, konsulenterne udfører.	Behandles i dette notat.
3. Udenrigsministeriets arbejde med at styrke overvågningen af ministeriets konsulentkøb og skabe et fuldstændigt overblik over de samlede konsulentkøb i forbindelse med udviklingsbistanden.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

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. Udenrigsministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Udenrigsministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter. Gennemgangen er baseret på møder og brevveksling med ministeriet.

### Udenrigsministeriets adressering af risici i forbindelse med anvendelse af konsulenter

7. Statsrevisorerne bemærkede, at Udenrigsministeriet burde udarbejde en samlet strategi for anvendelsen af konsulenter til centrale opgaver i forbindelse med udmøntning, styring og kvalitetssikring af udviklingsbistanden. Strategien burde bl.a. tage stilling til, hvilke opgaver der bedst løses af eksterne konsulenter, og hvilke opgaver der burde løses af fastansat personale.

8. Det fremgik også af beretningen, at Rigsrevisionen fandt, at Udenrigsministeriet fra centralt hold burde udarbejde en strategi for anvendelsen af konsulenter, som adresserer de risici, der er forbundet med en så systematisk anvendelse af konsulenter, så ministeriet sikrer, at ministeriet bevarer kontrollen og ansvaret med de opgaver, konsulenterne udfører.

9. Udenrigsministeren oplyste i sin redegørelse af 13. april 2016 til beretningen, at antallet og typen af konsulenter var tilpasset bistandssamarbejdets sammensætning, og at der blev udliciteret, hvor det var uøkonomisk at gøre andet. Ministeren tog imidlertid til efterretning, at strategien herfor ikke havde været tilstrækkeligt beskrevet, hvorfor ministeriet udbyggede sine retningslinjer med en operationel strategi for anvendelse af konsulenter.

I notatet af 13. maj 2016 fandt Rigsrevisionen det positivt, at Udenrigsministeriet havde uddybet, hvilke opgavetyper konsulenten kan varetage, samt at ministeriet havde opstillet en række kriterier for, hvornår opgaven kan løses ved eksternt konsulentkøb. Rigsrevisionen fandt dog stadig, at ministeriet fra centralt hold burde adressere de risici, der er forbundet med systematisk at lade konsulenter varetage de forskellige typer opgaver, så ministeriet sikrer, at de bevarer kontrollen og ansvaret med de opgaver, konsulenterne udfører.

10. Udenrigsministeriet har i forbindelse med opfølgningen på det udestående punkt oplyst, at kontrol og ansvar i forbindelse med brug af konsulenter er blevet yderligere præciseret i 3 tilføjelser til retningslinjerne for ministeriets brug af konsulenter.

For det første præciserer Udenrigsministeriet i vejledningen ”Guidelines on Procurement of Goods and Services under Danish Development Assistance”, at den ansvarlige enhed skal sikre, at ansvaret for konsulentens opgave er klart defineret, herunder at kontrollen af og ansvaret for konsulentens arbejde er klart forankret i ministeriet.

**Boks 1****Uddrag fra Udenrigsministeriets vejledning “Guidelines on Procurement of Goods and Services under Danish Development Assistance”**

*The responsible unit must ensure that the management responsibility of the consultants' work is clearly defined, i.e. that control of and responsibility for the task is clearly anchored at the Programme Officer named in the contract as the “Client's Representative”.*

**Rigsrevisionens oversættelse**

Den ansvarlige enhed skal sikre sig, at det ledelsesmæssige ansvar for konsulentens arbejde er klart defineret, dvs. at kontrol af og ansvar for opgaven er klart forankret ved programmedarbejderen, der i kontrakten nævnes som ”klientens repræsentant”.

**Kilde:** Udenrigsministeriet.

For det andet oplyser Udenrigsministeriet, at forankringen af kontrollen, ansvaret og styringen af konsulenternes arbejde nu bliver yderligere understøttet af en standardkravsspecifikation, som de enkelte enheder i ministeriet skal anvende ved indgåelse af konsulentkontrakter under udviklingsbistanden. Denne standardspecifikation – ”Terms of Reference” (ToR) – er vedlagt vejledningen som bilag og i denne skal der ifølge ministeriets vejledning fremgå en klar opdeling af ansvarsområder mellem konsulent og Udenrigsministeriet. I gennemgangen af ToR kan Rigsrevisionen konstatere, at dette er understøttet af, at der under pkt. 2 (formål) samt pkt. 11 (afrapportering og styring) indgår standardformuleringer, hvori det fremhæves, at ansvarsområder mellem ministeriet og konsulent samt kontrol af konsulentens arbejde specificeres, jf. boks 2.

**Boks 2****Uddrag fra bilag III i Udenrigsministeriets vejledning “Guidelines on Procurement of Goods and Services under Danish Development Assistance”****2. Purpose**

*... it is important that the purpose, and subsequent objective, is not to undertake work that is vested with the ministry/representation as a core mandate. Consultants can only assist and provide input to a process managed by the ministry/representation.*

**11. Reporting and management**

*... a contact in the ministry/representation must be appointed as responsible for the management of the assignment on behalf of the ministry/representation, in some instances multiple points of contacts could be appointed, but it must be clear who is overall in charge of the assignment in the ministry/representation. Consultants must always be under direct management and supervision by the ministry/representation.*

**Rigsrevisionens oversættelse****2. Formål**

... det er vigtigt, at formålet med og den efterfølgende målsætning for opgaven ikke er at få udført en opgave, som allerede er defineret som en kerneopgave for ministeriet/repræsentationen. Konsulenter kan alene assistere og deltage med input i en proces, der er styret af ministeriet/repræsentationen.

**11. Afrapportering og styring**

... en kontakt i ministeriet/repræsentationen udpeges som ansvarlig for styringen af opgaven på vegne af ministeriet/repræsentationen. I visse tilfælde kan flere kontaktpersoner udpeges, men det skal være klart, hvem der overordnet er ansvarlig for opgaven i ministeriet/repræsentationen. Konsulenter skal altid være under direkte styring og supervision af ministeriet/repræsentationen.

**Kilde:** Udenrigsministeriet.

For det tredje har Udenrigsministeriet i standardkontrakten for konsulentopgaver med budget *under* tærskelværdien for EU-udbud præciseret, at enhedens kontaktperson skal kontrollere konsulentens arbejde. For konsulentopgaver med budget over tærskelværdien for EU-udbud er standardkontrakten herfor ligeledes blevet udbygget med et nyt afsnit vedrørende kontraktstyring, hvoraf det fremgår, at der regelmæssigt skal udarbejdes fremskridtsrapporter og regelmæssigt skal afholdes koordinationsmøder.

11. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet med ovennævnte 3 tilføjelser til ministeriets retningslinjer har understøttet arbejdet med at sikre, at ministeriet i forbindelse med konsulentkøb bevarer kontrol og ansvar med de opgaver, konsulenterne udfører. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

### Registrering af konsulentkøb

12. Statsrevisorerne kritiserede, at Udenrigsministeriets overblik over det samlede konsulentkøb var ufuldstændigt på grund af mangler i udetjenestens registreringer i kontraktdatabasen.

13. Udenrigsministeren tog i sin redegørelse til efterretning, at ambassadernes registreringer i kontraktdatabasen havde været mangelfulde, og at der var blevet rettet op på dette ved instruktion og ajourføring af vejledningerne til ambassaderne. Dette skete ifølge ministeren med henblik på altid at have et fuldstændigt overblik over de samlede konsulentkøb og med henblik på at styrke monitoreringen af det samlede konsulentkøb på udviklingsbistandens område.

14. I notatet af 13. maj 2016 fandt Rigsrevisionen det positivt, at Udenrigsministeriet på ny havde instrueret ambassaderne om registreringspligten, men fandt det samtidig afgørende, at ministeriet også styrkede overvågningen af området.

15. Udenrigsministeriet oplyser i forbindelse med opfølgningen på dette punkt, at ministeriet har udviklet et digitalt indkøbssystem (Danida E-Procurement) for yderligere at understøtte enhedernes registreringspraksis og dermed styrke overblikket over ministeriets konsulentkøb på udviklingsbistandens område.

### EU-tærskelværdi

Tærskelværdien angiver den kontraktværdi, hvor EU's udbudsdirektiv træder i kraft. EU-tærskelværdien ændres normalt hvert 2. år. Fra og med den 19. december 2017 er tærskelværdien 1.072.094 kr.

Danida E-procurement er ifølge Udenrigsministeriet konfigureret, så der ikke kan tildeles budget til en konsulentopgave, medmindre opgaven er oprettet i kontraktdatabasen. Danida E-Procurement er en digitalisering af bogføringsprocessen, der bygger bro mellem bogføringen og kontraktdatabasen og derved sikrer, at kontraktdatabasen er opdateret med konsulentkøb. Dette gælder for kontraktkøb *under* EU-tærskelværdien finansieret via program- og projektmidler samt § 06.32.04.12 også kaldet forundersøgelseskontoen.

Udenrigsministeriet har dog fravalgt at udbygge Danida E-Procurement til også at omfatte kontrakter *over* EU-tærskelværdien. Det skyldes, at det drejer sig om relativt få kontrakter og en enklere bogføringsproces, der samlet set ikke berettiger de omkostninger, som vil være forbundet med at udbygge systemet. Ministeriet har på den baggrund vurderet, at det ikke vil være hverken resurse-mæssigt eller økonomisk ansvarligt at udbygge systemet.

Af beretningen fremgik det, at konsulentkøb *over* EU-tærskelværdien i perioden 2012-2014 udgjorde 4,2 % (55 ud af 1.323) af alle kontraktkøb og 54,9 % af den samlede kontraktsum. Udenrigsministeriet oplyser i forbindelse med denne opfølgning, at antallet af konsulentkøb *over* EU-tærskelværdien de senere år har udgjort mellem 15-25 årligt, mens konsulentkøb *under* EU-tærskelværdien har udgjort 250-300 årligt, hvilket er nogenlunde samme niveau som i perioden 2012-2014. Endvidere kan Rigsrevisionen konstatere, at de mangler, Rigsrevisionen fandt i kontraktdatabasen under udarbejdelsen af beretningen, ikke omhandlede konsulentkøb *over* EU-tærskelværdien.

Udenrigsministeriet har på foranledning af Rigsrevisionens opfølgning undersøgt, om alle EU-udbudte kontrakter er registreret i kontrakt databasen. Ministeriets undersøgelse viste, at registreringen i kontrakt databasen var ufuldstændig. Ministeriet har oplyst, at ministeriets økonomikontor vil tage initiativ til at sikre, at de manglende kontrakter registreres, og fremadrettet monitorere registreringen af denne type kontrakter i kontrakt databasen. Ministeriet har endvidere oplyst, at procedurerne for denne monitorering vil blive fastlagt i en ny sagsbehandlervejledning vedrørende kontrakter på udviklingsbistandens område.

16. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet for langt størstedelen af indgåede konsulentkøb med det digitale indkøbssystem har etableret en systemunderbygget styrkelse af ministeriets overblik over konsulentkøb. Rigsrevisionen vurderer på denne baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes. Rigsrevisionen vil dog i forbindelse med årsrevisionen have fokus på fuldstændigheden af ministeriets registrering af konsulentkøb i kontrakt databasen med hensyn til konsulentkøb, der ligger over EU-tærskelværdien.

Lone Strøm