



Notat til Statsrevisorerne om
tilrettelæggelsen af en større
undersøgelse af statens anvendelse
af private konsulenter

November
2009

revision
revision

revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af statens anvendelse af private konsulenter

6. november 2009

RN A205/09

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede mig på deres møde den 19. august 2009 om at udarbejde et notat, der beskriver, hvordan en undersøgelse af statens anvendelse af private konsulentfirmaer kan tilrettelægges.

Statsrevisorernes anmodning har bl.a. baggrund i en artikel i Ugebrevet A4, nr. 20, fra juni 2009 om, at staten havde udgifter til køb af eksterne konsulenter på 3.746 mio. kr. i 2008. Artiklen pegede på, at de eksterne konsulenter i nogle tilfælde blev sat til at udføre opgaver, som institutionerne selv kunne udføre. Bl.a. på den baggrund burde man se på, om nytteværdien står mål med de store udgifter, staten har til konsulenterne.

2. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt statens anvendelse af konsulenter i beretning nr. 10/06 om statens køb af konsulentydelse. I undersøgelsen indgik 10 statslige institutioner: Rigspolitiet, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Vejdirektoratet, Finansministeriets departement, SKAT, Forsvarskommandoen, Skov- og Naturstyrelsen, Miljøstyrelsen, Undervisningsministeriets departement og Uni•C.

I den tidligere beretning blev statens samlede udgifter til køb af eksterne konsulenter skønnet til at udgøre ca. 3,16 mia. kr. i 2004. Dette beløb dækkede udgifter til forskellige typer af konsulentydelse, herunder it-opgaver, management, forskning, finansiel rådgivning og ingeniøropgaver. Undersøgelsen viste, at statslige myndigheders køb af konsulentydelse kunne gøres mere strategiske, men at de generelt handlede om kostningsbevidst. Dog kunne opfølgningen på bl.a. ydelsernes kvalitet og på myndighedernes egen projektstyring forbedres.

I marts 2009 fulgte jeg op på institutionernes initiativer med at udarbejde en strategi for køb af konsulentydelse og rapportere indkøbene til Statens Indkøbssekretariat. Opfølgningen viste, at samtlige af de undersøgte institutioner havde arbejdet med at fastsætte en strategi for anvendelse af konsulentydelse. Alle statslige institutioner har desuden siden 1. januar 2007 været forpligtet til at indsende oplysninger om deres køb af konsulentydelse til Statens Indkøbssekretariat. Institutionernes indberetninger har medvirket til, at der pr. 1. januar 2009 blev indgået 2 nye rammeaftaler om it-konsulentydelse. På den baggrund kunne beretningssagen afsluttes.

3. Jeg vil med dette notat redegøre for tilrettelæggelsen og tidsrammen for en ny større undersøgelse af statslige institutioners brug af konsulenter.

II. Tilrettelæggelse af en undersøgelse af statens brug af konsulenter

4. På Statsrevisorernes møde blev der drøftet forskellige forhold vedrørende statens brug af konsulenter. Man efterlyste bl.a. en vurdering af, hvad konsulenterne bliver brugt til. Statsrevisorerne har i den forbindelse stillet en række spørgsmål, som de ønsker belyst, samt peget på forhold, som det kunne være relevant at inddrage i en undersøgelse.

5. Jeg vil kunne iværksætte en undersøgelse, der nærmere belyser:

- omkostningerne ved statens brug af konsulenter
- den strategiske anvendelse af konsulenter
- nytteværdien ved at benytte konsulenter.

I forbindelse med undersøgelsen vil aspekter fra den tidligere beretning blive inddraget. De nævnte 3 dele beskrives i det følgende.

Omkostningerne ved statens brug af konsulenter

6. I første del vil jeg belyse omkostningerne ved statens brug af konsulenter og herunder vurdere, hvordan de registreres og indberettes af institutionerne. Jeg forventer at kunne give en aktuel status for statens samlede omkostninger til køb af konsulentydelse for 2009.

7. Første del vedrører følgende af Statsrevisorernes spørgsmål:

- Indrapporteres købene til Finansministeriet, så der er et samlet overblik over udgifterne til og sammensætningen af købet af konsulentydelse?
- Hvor store er omkostningerne ved statens brug af ekstern bistand?
- Hvordan er omkostningerne sammensat på opgavetyper og ministerier?
- Hvad er udviklingen i omkostninger til konsulentydelse over tid (flere regeringsperioder), eventuelt som en opdatering af centrale tal fra beretning nr. 10/06?

8. Institutionernes køb af konsulentydelse indberettes til Statens Indkøbssekretariat på 2 indkøbskategorier:

- "it-konsulenter" – der omfatter rådgivning inden for it og teleområder, herunder rådgivning om strategier, sikkerhed, udvikling mv.
- "konsulentydelse (ej it)" – der omfatter rådgivning, analyse, forskning mv.

Det er frivilligt, om institutionerne vil opdele købet på underkategorier. Det betyder, at der ikke foretages nogen systematisk indsamling af oplysninger om statens køb af konsulenter (ej it) på underkategoriniveau.

9. I relation til Statsrevisorernes spørgsmål kan en opgørelse over statens omkostninger ved køb af konsulenter derfor opdeles på ministerområder og underliggende institutioner i de 2 indkøbskategorier. En yderligere specifikation af statens omkostninger til konsulenter vil kræve en gennemgang af regnskabsmateriale på bilagsniveau for en række konti på statsregnskabet for at kunne identificere tjenesteydelsens art. Det vil være en meget omfattende opgave for de berørte institutioner. Det samme gør sig gældende, hvis udviklingen i omkostninger til konsulentydelse over tid (flere regeringsperioder) skulle belyses.

Jeg vil gennemføre en undersøgelse, hvor omkostningerne for perioden 2007-2009 opstilles fordelt på de ovennævnte indkøbskategorier. Desuden vil jeg for 3 udvalgte institutioner nærmere analysere omkostningerne fordelt på mere specifikke ydelsestyper.

Den strategiske anvendelse af konsulenter

10. I anden del vil jeg belyse og vurdere, om udvalgte institutioner har en strategisk anvendelse af konsulenter. Dvs. om institutionerne anvender konsulenterne i overensstemmelse med deres overordnede strategiske rammer for indkøb, herunder:

- institutionernes egne strategiske overvejelser over, hvilke opgaver konsulenter skal løse for dem
- statens udbuds- og udfordringscirkulære.

11. Anden del vedrører følgende af Statsrevisorernes spørgsmål:

- Har myndighederne formuleret og efterlevet en strategi for køb af konsulentydelse, herunder fastsat, hvilke konsulentydelse man vil købe eksternt?
- Har disse 2 initiativer (strategier og indrapporteringer til Finansministeriet) gjort myndighedernes indkøb af konsulentydelse mere strategiske og omkostningsbevidste?
- Hvilke opgaver – faglige og kerneopgaver/ad hoc – løses ved ekstern bistand?
- Hvilke konsulentfirmaer anvendes mest – er det fx de samme firmaer, som benyttes hele tiden?

12. I relation til disse spørgsmål er arbejdet med strategier for køb af konsulentydelse relativt nyt. Min opfølgning fra marts 2009 viste således, at der var sket en positiv udvikling, idet samtlige af de undersøgte myndigheder havde arbejdet med at fastsætte en strategi for anvendelsen af konsulenter. Jeg forventer at kunne give en status på, om institutionerne anvender konsulenter inden for de overordnede strategiske rammer for indkøb, jf. ovenfor.

Jeg forventer desuden for udvalgte institutioner at kunne belyse nærmere, hvilke konsulentfirmaer der anvendes, hvilke opgaver der udføres, og hvilke rammer institutionerne har for samarbejdet med private konsulenter.

Nytteværdien ved at benytte konsulenter

13. I tredje del vil jeg belyse og vurdere, om udvalgte institutioner har sikret en tilstrækkelig opfølgning på nytteværdien ved brugen af konsulenter. Jeg vil herunder undersøge, om institutionerne opgør nytteværdien i relation til egne målsætninger for anvendelsen af konsulenter, fx i relation til strategier på området, projektbeskrivelser, kontrakter og medgående omkostninger.

14. Tredje del vedrører følgende af Statsrevisorernes spørgsmål:

- Understøtter myndighedernes projektstyring købet af konsulentydelse?
- Hvordan og hvilken nytteværdi tillægges konsulentydelse?
- Hvad var opgaven og formålet, hvad kostede det, var kunden tilfreds mv.?

15. Statsrevisorernes spørgsmål om, hvorvidt myndighedernes projektstyring understøtter købet af konsulentydelse, kan i princippet både vedrøre forberedelsen, gennemførelsen og opfølgningen på købet, herunder om ydelsen er leveret rettidigt og i den aftalte kvalitet. Som omtalt i indledningen fremgår det af den tidligere beretning nr. 10/06, at det i særlig grad var opfølgningen, der kunne forbedres. Jeg finder det på den baggrund rigtigt at fokusere på institutionernes opfølgning på nytteværdien af brugen af konsulenter.

Hos de institutioner, der indgår i undersøgelsen, gennemgås nogle typiske, konkrete konsulentkøb. Det vurderes, hvilken nytteværdi institutionerne tillægger de leverede ydelser i forhold til opgavernes formål og pris.

III. Metodiske afgrænsninger

16. Undersøgelsen vil bestå af dels en overordnet kortlægning af statens samlede omkostninger ved køb af private konsulenter, dels en casebaseret undersøgelse af 3 institutioners anvendelse af konsulenttydelser og opfølgning på ydelsernes nytteværdi.

De 3 institutioners forbrug af konsulenttydelser i 2008 fremgår af følgende tabel:

Tabel 1. Udvalgte institutioners køb af konsulenttydelser fordelt på indkøbskategori

	Køb i mio. kr. (2008)	Køb i % af driftsbevilling
SKAT:		
Konsulenttydelser (ej it)	61	
It-konsulenter	492	
I alt	553	10 %
Undervisningsministeriets departement:		
Konsulenttydelser (ej it)	99	
It-konsulenter	46	
I alt	145	29 %
By- og Landskabsstyrelsen:		
Konsulenttydelser (ej it)	150	
It-konsulenter	1	
I alt	151	27 %

Kilde: Data fra Statens Indkøbssekretariat.

De 3 udvalgte institutioner omfatter SKAT, Undervisningsministeriets departement samt By- og Landskabsstyrelsen. De 3 institutioner er udvalgt, fordi de ud over at have et stort indkøb af konsulenter, jf. tabellen, har forskellige indkøbsprofiler. Institutionerne har henholdsvis et højt forbrug af it-konsulenter, managementkonsulenter og højt specialiserede konsulenter, hvilket fremgår af det foreløbige analysemateriale, som Rigsrevisionen har gennemgået. Baseret på erfaringerne fra den tidligere undersøgelse er disse ydelsestyper gode cases på statens brug af konsulenter.

IV. Afslutning

17. Såfremt Statsrevisorernes ønsker det, vil jeg iværksætte undersøgelsen i overensstemmelse med det ovenfor skitserede. Undersøgelsen kan iværksættes straks, med henblik på at en beretning kan afgives til Statsrevisorerne medio 2010.

Jeg skal for en god ordens skyld understrege, at der undervejs, bl.a. i den nærmere planlægning, vil kunne ske ændringer i tilrettelæggelsen og afgrænsningen af undersøgelsen i forhold til det skitserede oplæg.

Henrik Otbo