

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**statens køb af
konsulenttydelser**

**April 2007
RB A301/07**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

I.	Undersøgelsens resultater.....	5
II.	Baggrund, formål, afgrænsning, metode.....	8
	A. Baggrund.....	8
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	10
III.	Strategi for køb af konsulentytelser.....	14
	A. Overblik over køb af konsulentytelser.....	15
	B. Strategier for køb af konsulentytelser.....	17
	C. Effektiviseringsstrategier og udbudspolitikker.....	19
IV.	Omkostningsbevidsthed ved køb af konsulentytelser.....	21
	A. Forberedelse.....	22
	B. Gennemførelse.....	26
	C. Opfølgning.....	28
Bilag:		
1.	Tjekliste.....	30

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører § 7. Finansministeriet, § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 11. Justitsministeriet, § 12. Forsvarsministeriet, § 20. Undervisningsministeriet, § 23. Miljøministeriet samt § 28. Transport- og Energiministeriet.

Beretning om statens køb af konsulentydelse

I. Undersøgelsens resultater

1. Denne beretning handler om statens køb af konsulentydelse. Staten anvender i betydeligt omfang eksterne konsulenter til at løse opgaver, hvor staten af forskellige årsager ikke selv råder over kompetencen til at løse en opgave.

Konsulenter kan, anvendt under de rette betingelser, tilføre statslige myndigheder stor værdi og medvirke til at realisere resultater, myndighederne ikke selvstændigt kunne have opnået. I andre tilfælde kan myndighedernes brug af konsulenter omvendt belaste bevillingerne unødvendigt, fordi det er væsentligt dyrere at købe konsulenttimer eksternt, set i forhold til at statens egne medarbejdere udfører opgaverne.

2. Statslige myndigheder, der anvender konsulenter, står over for et strategisk valg med hensyn til, om det ud fra overvejelser om opgavernes udførelse, økonomi mv. vil være mest hensigtsmæssigt, at opgaven udføres af en ekstern konsulent, eller den skal løftes af egne medarbejdere. Myndigheder, der i stort omfang og hyppigt anvender konsulenter, bør i særlig grad have gennemført grundige strategiske overvejelser om anvendelsen af eksterne konsulenter. De 10 myndigheder, der indgår i denne undersøgelse, køber alle konsulentydelse i stort omfang.

3. Der er ikke fastsat særlige regler for, under hvilke betingelser en statslig myndighed kan købe eksterne konsulentydelse. Endvidere betegnes køb af konsulentydelse af mange myndigheder som et af de mindst standardiserede indkøbsområder, og det anses generelt for en vanskelig opgave at købe eksterne konsulentydelse på grund af ydelsens immaterielle karakter.

4. Finansministeriet fik i 2006 udarbejdet en analyse af omfanget af statslige indkøb. Heri skønnes det, at staten i 2004 anvendte i alt ca. 3,16 mia. kr. på køb af eksterne konsulentydelse. Dette beløb er alene et estimat på grundlag af de hidtidige registreringer i statsregnskabet, og det er vanskeligt præcist at opgøre det samlede økonomiske omfang af

statens køb af konsulentydelse, ligesom der ikke foreligger dokumentation for, hvordan udviklingen i omfanget har været.

5. De vanskeligheder, der kan være forbundet med at købe konsulentydelse, kombineret med de store samlede statslige udgifter på området, har foranlediget, at Rigsrevisionen af egen drift har gennemført denne undersøgelse. Undersøgelsen blev påbegyndt i april 2006.

6. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen anvendt følgende definition af en konsulentydelse: *En tjenesteydelse, der leveres af en ekstern person, som for en afgrænset periode engageres af en virksomhed til at udføre en nærmere defineret opgave.*

De konsulentydelse, der indgår i denne undersøgelse, omfatter it-opgaver, managementopgaver og en række andre opgaver, der dækker over bl.a. forsknings-, rådgivnings- og analyseopgaver.

7. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen udarbejdet en tjekliste med anbefalinger, der kan anvendes som støtte, når statslige myndigheder køber konsulentydelse. Tjeklisten er også udformet på grundlag af tilsvarende undersøgelser udarbejdet af den engelske, den tyske, den norske og den svenske rigsrevision. Da køb af konsulentydelse er en uensartet størrelse, må det vurderes fra køb til køb, hvilke af tjeklistens anbefalinger der er relevante i det konkrete tilfælde.

Tjeklisten fremgår af bilag 1.

8. Rigsrevisionen har undersøgt, om myndighederne har en strategi for deres køb af konsulentydelse, og om myndighederne gennemfører det efterfølgende køb omkostningsbevidst.

Hvis myndigheden på baggrund af sine strategiske overvejelser beslutter sig for at købe konsulentydelse eksternt, skal den iagttage en række forhold, for at købet kan foretages på en effektiv og omkostningsbevidst måde, herunder at det forberedes og gennemføres hensigtsmæssigt, samt at der følges op på købet.

Undersøgelsens resultater

Det er Rigsrevisionens vurdering, at statens køb af eksterne konsulentydelse på nogle punkter kan gøres mere strategisk og mere omkostningsbevidst.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

De statslige myndigheders køb af konsulentydelse kan gøres mere strategisk.

- Myndighederne har ikke et tilstrækkeligt samlet overblik over udgifterne til køb af konsulentydelse samt overblik over, hvordan købet er sammensat. Et sådant overblik er nødvendigt, for at myndighederne kan udarbejde relevant ledelsesinformation om køb af konsulentydelse og på baggrund heraf træffe strategiske beslutninger. Ministeriernes fremtidige rapportering til Finansministeriet fordelt på indkøbskategorier vil efter Rigsrevisionens vurdering kunne forbedre myndighedernes grundlag for fremtidige beslutninger på området.
- Hovedparten af myndighederne har ikke formuleret en samlet strategi for, i hvilke situationer de ønsker at købe konsulentydelse på det eksterne marked. Nogle af myndighederne har dog formuleret en strategi for dele af virksomheden eller for visse typer af konsulentydelse.
- Myndighederne må sikre, at en samlet strategi udmøntes og efterleves i forbindelse med myndighedernes køb af konsulentydelse.
- Myndighederne har udarbejdet effektiviseringsstrategier og fælles udbudspolitikker, hvor det er besluttet, hvilke opgaver man selv ønsker at udføre, henholdsvis hvilke der skal konkurrenceudsættes i form af et udbud. Myndighedernes effektiviseringsstrategier og fælles udbudspolitikker udgør efter Rigsrevisionens opfattelse et godt udgangspunkt for at formulere en samlet strategi for køb af konsulentydelse.

De statslige myndigheder handler generelt omkostningsbevidst, når de køber konsulentydelse. Købene kan dog på visse områder forbedres.

Forberedelse

- Konsulentopgaverne er generelt klart beskrevet, og der er formuleret relevante forudsætninger for konsulentopgavernes løsning, så fx arbejdsdelingen mellem konsulent og myndigheden er klar. Sammenhængen mellem de konkrete køb af konsulentydelse og myndighedernes strategiske overvejelser bør efter Rigsrevisionens opfattelse fremover afspejles i de enkelte sager om køb af konsulentydelse.

- Det er for større købs vedkommende veldokumenteret, at myndigheden har valgt den billigste og/eller bedste konsulent, hvorimod der ikke altid er samme grad af dokumentation for valg af leverandør ved køb med en mindre kontraktsum.
- Kontrakterne med konsulenterne indeholder generelt en tilfredsstillende regulering af konsulentopgavens omfang, tid og pris. Kontraktindholdet og kvalitetssikringen af kontrakterne kan dog i visse tilfælde forbedres.

Gennemførelse

- Myndighederne har som hovedregel sikret, at konsulent-ydelser gennemføres som aftalt i kontrakterne, og at konsulentarbejdet føres frem mod aftalte målsætninger.
- Myndighederne har generelt sikret, at der i relevante tilfælde sker en kompetenceoverførsel i form af viden, metoder og kvalifikationer fra konsulent til myndighed.

Opfølgning

- En del myndigheder vurderer ikke konsekvent, om ydelser er leveret rettidigt i den aftalte kvalitet, og om deres egen projektstyring har understøttet købet af konsulent-ydelser. Endvidere sker der ofte ikke en opsamling af øvrige relevante positive og negative erfaringer.

II. Baggrund, formål, afgrænsning, metode

A. Baggrund

9. Denne beretning handler om statens køb af konsulent-ydelser. Staten anvender i betydeligt omfang eksterne konsulenter til at løse opgaver, hvor staten af forskellige årsager ikke selv råder over kompetencen til at løse en opgave.

Konsulenter kan, anvendt under de rette betingelser, tilføre statslige myndigheder stor værdi og medvirke til at realisere resultater, myndighederne ikke selvstændigt kunne have opnået. I andre tilfælde kan myndighedernes brug af konsulenter omvendt belaste bevillingerne unødvendigt, fordi det er væsentligt dyrere at købe konsulenttimer eksternt, set i forhold til at statens egne medarbejdere udfører opgaverne.

10. Statslige myndigheder, der anvender konsulenter, står over for et strategisk valg med hensyn til, om det ud fra overvejelser om opgavernes udførelse, økonomi mv. vil være mest hensigtsmæssigt, at opgaven udføres af en ekstern

konsulent, eller den skal løftes af egne medarbejdere. Myndigheder, der i stort omfang og hyppigt anvender konsulenter, bør i særlig grad have gennemført grundige strategiske overvejelser om anvendelsen af eksterne konsulenter. De 10 myndigheder, der indgår i denne undersøgelse, køber alle konsulenttydelser i stort omfang.

11. Der er ikke fastsat særlige regler for, under hvilke betingelser en statslig myndighed kan købe eksterne konsulenttydelser. Endvidere betegnes køb af konsulenttydelser af mange myndigheder som et af de mindst standardiserede indkøbsområder, og det anses generelt for en vanskelig opgave at købe eksterne konsulenttydelser på grund af ydelsens immaterielle karakter.

12. I 2006 afgav Rigsrevisionen beretning nr. 13/05 om staten som indkøber til statsrevisorerne. Beretningen viste, at staten havde gode muligheder for at opnå besparelser og for at effektivisere sine indkøb i øvrigt. Udgangspunktet for denne undersøgelse er, at staten også vedrørende køb af konsulenttydelser har mulighed for at agere mere omkostningsbevidst og effektivt.

Rigsrevisionen afgav endvidere i 2006 beretning nr. 2/06 om statens brug af juridisk bistand. Beretningen viste, at der i forskellige faser af købet af juridisk bistand er muligheder for forbedringer.

13. Finansministeriet fik i 2006 udarbejdet en analyse af omfanget af statslige indkøb. Heri skønnes det, at staten i 2004 anvendte i alt ca. 3,16 mia. kr. på køb af eksterne konsulenttydelser. Dette beløb er alene et estimat på grundlag af de hidtidige registreringer i statsregnskabet, og det er vanskeligt præcist at opgøre det samlede økonomiske omfang af statens køb af konsulenttydelser, ligesom der ikke foreligger dokumentation for, hvordan udviklingen i omfanget har været.

14. De vanskeligheder, der kan være forbundet med at købe konsulenttydelser, kombineret med de store samlede statslige udgifter på området, har foranlediget, at Rigsrevisionen af egen drift har gennemført denne undersøgelse. Undersøgelsen blev påbegyndt i april 2006.

15. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen anvendt følgende definition af en konsulentydelse: *En tjenesteydelse, der leveres af en ekstern person, som for en afgrænset periode engageres af en virksomhed til at udføre en nærmere defineret opgave.*

De konsulenttydelser, der indgår i denne undersøgelse, omfatter it-opgaver, managementopgaver og en række andre opgaver, der dækker over bl.a. forsknings-, rådgivnings- og analyseopgaver.

16. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen udarbejdet en tjekliste med anbefalinger, der kan anvendes som støtte, når statslige myndigheder køber konsulenttydelser. Tjeklisten er også udformet på grundlag af tilsvarende undersøgelser udarbejdet af den engelske, den tyske, den norske og den svenske rigsrevision. Da køb af konsulenttydelser er en uensartet størrelse, må det vurderes fra køb til køb, hvilke af tjeklistens anbefalinger der er relevante i det konkrete tilfælde.

Tjeklisten fremgår af bilag 1.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

17. Undersøgelsens formål er at undersøge og vurdere, om myndighedernes køb af eksterne konsulenttydelser kan gøres mere strategisk og omkostningsbevidst.

Rigsrevisionen har derfor besvaret følgende spørgsmål:

- Kan myndighedernes køb af konsulenttydelser gøres mere strategisk?
- Kan myndighedernes køb af konsulenttydelser gøres mere omkostningsbevidst?

18. Et strategisk køb af eksterne konsulenttydelser forudsætter efter Rigsrevisionens opfattelse, at myndigheden generelt har overvejet, i hvilke situationer den ønsker at købe konsulenttydelser på det eksterne marked.

Et omkostningsbevidst køb af eksterne konsulenttydelser forudsætter, at myndigheden håndterer købet, så der opnås mest mulig værdi for de anvendte midler, samtidig med at gældende regler på området overholdes. Selve købet kan

inddeles i 3 faser: en forberedelsesfase, en gennemførelsesfase og en opfølgingsfase.

Afgrænsning

19. Undersøgelsen omfatter køb af konsulentydelse bogført på regnskabskonto 14.69 og 14.70 i regnskabsåret 2005. Rigsrevisionen har kontaktet 25 myndigheder med et stort forbrug på regnskabskonto 14.69 og 14.70 i 2005 og bedt dem om at oplyse, hvor stor en procentdel af deres forbrug på de nævnte konti der vedrører udgifter til køb af konsulentydelse. Rigsrevisionen har på den baggrund valgt følgende 10 myndigheder til at indgå i undersøgelsen:

- Rigspolitiet
- Finansministeriets departement
- Vejdirektoratet
- UNI•C
- Forsvarskommandoen
- SKAT
- Undervisningsministeriets departement
- Erhvervs- og Byggestyrelsen
- Miljøstyrelsen
- Skov- og Naturstyrelsen.

Ved udvælgelsen af disse myndigheder har Rigsrevisionen ud over økonomisk væsentlighed lagt vægt på at opnå en spredning mellem ministerområder og på at udvælge myndigheder af forskellig størrelse. Alle myndigheder i undersøgelsen køber konsulentydelse i stort omfang og på regelmæssig basis og har således haft gode forudsætninger for at have tilrettelagt en hensigtsmæssig forvaltning på området.

20. Undersøgelsen vedrører afsluttede køb af konsulentydelse foretaget i perioden 2004-2005 og bogført i 2005. Enkelte af købene viste sig dog endnu ikke at være afsluttet, da Rigsrevisionen gennemførte sin undersøgelse. De uafsluttede køb indgår i undersøgelsen frem til den fase i købet, de var kommet til, da Rigsrevisionen gennemførte sin dataindsamling og -analyse i perioden september 2006 - januar 2007.

21. Undersøgelsen fokuserer på myndighedernes strategier for køb af og håndtering af såvel enkeltstående som løbende konsulentydelse.

Undersøgelsen omfatter ikke særskilt udliciteringsproblematikker, herunder hvilke ydelser der skal udføres af staten eller af eksterne leverandører. Undersøgelsen behandler heller ikke begrebet offentligt-privat partnerskab, eller under hvilke betingelser sådanne partnerskaber indgås.

Metode

22. Rigsrevisionens undersøgelse baserer sig på interviews med relevante nøglepersoner og sagsbehandlere samt gennemgang af dokumenter og sager hos de berørte myndigheder.

23. Dokumentgennemgangen har omfattet myndighedernes eventuelle strategier, udbuds- og indkøbspolitikker samt retningslinjer, vejledninger og forretningsgangsbeskrivelser.

24. Sagsgennemgangen har omfattet 4 sager fra hver af de 10 berørte myndigheder, dvs. 40 sager i alt. Ved udvælgelsen af sagerne har Rigsrevisionen lagt vægt på for hver myndighed at gennemgå sager, hvor der er købt konsulentydelse for store henholdsvis mindre beløb. Endvidere har Rigsrevisionen sikret, at der for hver myndighed er gennemgået køb af forskellige typer af konsulentydelse, hvilket her vil sige it-konsulentydelse, managementkonsulentydelse og andre typer konsulentydelse.

25. **Tabel 1** viser den samlede fordeling af sagerne i forhold til forskellige kontraktsumsintervaller og konsulentydelsestyper.

Tabel 1. Valgte sager fordelt på kontraktsum og type

Kontraktsum/Type	It	Management	Andre	I alt
	----- Antal -----			
Under 100.000	2	1	3	6
100.000-499.999	3	5	5	13
500.000-999.999	3	1	6	10
Over 1.000.000	5	1	5	11
I alt	13	8	19	40

Tabel 1 viser, at undersøgelsen omfatter 13 it-sager, 8 managementsager samt 19 sager, der er kategoriseret som "andre". Kategorien "andre" dækker over opgaver, som myndighederne har opgjort til at være forskning (2), finansiell rådgivning (2), ingeniøropgaver (3) samt andre opgaver (12). I de 12 tilfælde, hvor myndigheden selv har anvendt kategorien "andre", kan betegnelsen fx dække over forskellige former for analyser, rådgivning eller undervisning.

Tabel 1 viser endvidere, at de 3 kategorier af sager fordeles sig jævnt over de beløbsmæssige intervaller, om end der er en klar overvægt af sager med en kontraktsum på 100.000-499.999 kr. for kategorien "management".

Det skal bemærkes, at forholdsvis få ingeniør-/arkitekt-sager har indgået i analysen, hvilket formentlig skyldes, at Rigsrevisionen har valgt sager fra myndighedernes driftskonti og derved har afgrænset sig fra fx anlægskonti.

26. Som nævnt findes der ikke særlige regler for statens køb af konsulentydelse, som Rigsrevisionen har kunnet lægge til grund for gennemgangen. Grundlaget for vurderingerne i denne undersøgelse udspringer derfor af andre typer vejledninger som fx "Vejledning i køb af konsulenttjenester" udarbejdet af norske Statskonsult og guiden "Det gode konsulentkøb" udarbejdet af Dansk Management Råd.

Endvidere har Rigsrevisionen gennemgået rapporter fra den engelske, den tyske, den svenske og den norske rigsrevision, som på forskellig vis har undersøgt de respektive staters køb af konsulentydelse. De resultater, anbefalinger og principper for god forvaltning på dette område, som fremgår af disse rapporter, har indgået i Rigsrevisionens arbejde med denne undersøgelse.

27. Undersøgelsen har i udkast været forelagt de berørte myndigheder og tilhørende departementer, hvis bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

III. Strategi for køb af konsulenttydelser

Rigsrevisionens bemærkninger

De statslige myndigheders køb af konsulenttydelser kan gøres mere strategisk.

Denne vurdering er baseret på:

- Myndighederne har ikke et tilstrækkeligt samlet overblik over udgifterne til køb af konsulenttydelser samt overblik over, hvordan købet er sammensat. Et sådant overblik er nødvendigt, for at myndighederne kan udarbejde relevant ledelsesinformation om køb af konsulenttydelser og på baggrund heraf træffe strategiske beslutninger. Ministeriernes fremtidige rapportering til Finansministeriet fordelt på indkøbskategorier vil efter Rigsrevisionens vurdering kunne forbedre myndighedernes grundlag for fremtidige beslutninger på området.
- Hovedparten af myndighederne har ikke formuleret en samlet strategi for, i hvilke situationer de ønsker at købe konsulenttydelser på det eksterne marked. Nogle af myndighederne har dog formuleret en strategi for dele af virksomheden eller for visse typer af konsulenttydelser.
- Myndighederne må sikre, at en samlet strategi udmøntes og efterleves i forbindelse med myndighedernes køb af konsulenttydelser.
- Myndighederne har udarbejdet effektiviseringsstrategier og fælles udbudspolitikker, hvor det er besluttet, hvilke opgaver man selv ønsker at udføre, henholdsvis hvilke der skal konkurrenceudsættes i form af et udbud. Myndighedernes effektiviseringsstrategier og fælles udbudspolitikker udgør efter Rigsrevisionens opfattelse et godt udgangspunkt for at formulere en samlet strategi for køb af konsulenttydelser.

28. De 10 myndigheder, der indgår i undersøgelsen, er alle myndigheder, der har et stort forbrug af konsulenttydelser. For denne type myndigheder er det efter Rigsrevisionens vurdering særligt væsentligt, at de har gjort sig strategiske overvejelser om og under hvilke betingelser, de vil købe konsulenttydelser frem for at udføre opgaven selv.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt, hvilke strategiske overvejelser myndighederne har gennemført i forbindelse med køb af konsulenttydelser i forhold til selv at udføre de pågældende opgaver.

Når myndigheden derefter eventuelt har besluttet sig for at købe ydelsen, bør myndigheden iagttage en række for-

hold. Disse forhold er analyseret i den efterfølgende del af beretningen ved en gennemgang af 3 faser i købet (forberedelse, gennemførelse og opfølgning).

A. Overblik over køb af konsulentydelse

29. En strategisk styring af en myndigheds køb af konsulentydelse forudsætter, at myndigheden registrerer, hvor meget der bruges på konsulentbistand, og hvilke typer af konsulentydelse der købes. Dette skyldes, at sådanne registreringer udgør grundlaget for, at myndigheden kan udarbejde relevant ledelsesinformation om køb af konsulentydelse, og at der på baggrund heraf kan foretages strategiske beslutninger om fremtidige indkøb af konsulentydelse.

30. I forbindelse med undersøgelsen indkaldte Rigsrevisionen en opgørelse over afsluttede køb af konsulentydelse, som myndighederne havde foretaget i perioden 2004-2005. Rigsrevisionen bad i den forbindelse om en opgørelse over de samlede udgifter bogført på hvert enkelt køb samt en oversigt over de foretagne køb fordelt på forskellige typer af konsulentydelse, fx it-ydelse, managementydelse og ingeniør-/arkitektydelse.

31. Opgørelserne, som Rigsrevisionen modtog, viste, at myndighederne i visse tilfælde havde vanskeligt ved at opgøre deres afsluttede køb af konsulentydelse fordelt på forskellige kategorier af køb. Af opgørelserne fremgik følgende:

- Myndighederne kunne på baggrund af deres registreringer i statens kontoplan ikke umiddelbart foretage en samlet opgørelse over køb af konsulentbistand.
- Myndighederne havde i de færreste tilfælde defineret en registreringsramme i deres lokale økonomisystem, der kunne registrere forskellige typer af køb af konsulentydelse.
- En del myndigheder var på forskellig vis alene i stand til at udarbejde skønsmæssige oplysninger om deres køb af konsulentydelse fordelt på forskellige kategorier af køb, mens en enkelt myndighed slet ikke var i stand her til.

32. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en strategisk styring af en myndigheds køb af konsulentydelse forudsætter, at præcise oplysninger om køb af konsulentydelse fordelt på forskellige kategorier af køb er umiddelbart tilgængelige for virksomhedens ledelse. I modsat fald risikerer man, at strategiske ledelsesbeslutninger om køb af konsulentydelse baseres på unøjagtige eller i værste fald forkerte oplysninger, som kan vanskeliggøre prioriteringen af køb af konsulentydelse i forhold til anvendelsen af egne medarbejderressourcer.

33. Vejdirektoratet gav ved høringen udtryk for, at køb af konsulentydelse bør følges økonomisk tæt, men at en løbende opfølgning i forhold til varierende typer af konsulentydelse kun i ringe grad vil styrke den strategiske styring af køb af konsulentydelse. Denne styring bør efter Vejdirektoratets opfattelse i stedet foregå på "mikroniveau" i forhold til den enkelte kontrakt eller leverandør.

Rigsrevisionen er enig med Vejdirektoratet i, at det er vigtigt at foretage en opfølgning i forhold til den enkelte kontrakt eller leverandør. Rigsrevisionen finder dog, at det samtidig er væsentligt at have et overblik over, hvor stort det samlede forbrug er, og hvordan det er sammensat.

34. Alle ministerområder skal fra den 1. januar 2007 indsende oplysninger om deres indkøb til Finansministeriet. Formålet hermed er, at Finansministeriet fremover skal kunne følge op på anvendelsen af de nye fællesstatslige indkøbsaftaler og forberede udbud af nye fælles aftaler. Ministeriernes rapportering af oplysninger om deres indkøb til Finansministeriet skal ske på baggrund af en række fællesstatslige indkøbskategorier, fx it-udstyr, kontorartikler og diverse tjenesteydelse. En af disse fællesstatslige indkøbskategorier er konsulentydelse, som endvidere indeholder en række underkategorier.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriernes fremtidige rapportering til Finansministeriet fordelt på indkøbskategorier vil give myndighederne et godt grundlag for at skabe et samlet overblik over deres køb af konsulentydelse samt kunne forbedre deres grundlag for fremtidige strategiske beslutninger på området.

B. Strategier for køb af konsulentydelse

35. Rigsrevisionen har undersøgt, om de statslige myndigheder har formuleret strategier for køb af konsulentydelse.

36. En strategi kan bidrage til at sikre, at myndigheden kun køber konsulentydelse, når det ud fra overvejelser om bl.a. omkostningsbevidsthed, effektiv forvaltning samt retssikkerhed er hensigtsmæssigt. Det er med andre ord vigtigt, at myndigheden er bevidst om, hvilke udfordringer køb af konsulentydelse medfører. En strategi for køb af konsulentydelse bør som minimum indeholde:

- beskrivelse af myndighedens egen kompetence
- vurdering af behovet for kompetence på kort og langt sigt
- beskrivelse af, hvilke betingelser der skal regulere køb af konsulentydelse
- krav til resultat og kompetenceoverførsel.

37. I visse tilfælde kan det være en fordel at benytte sig af eksterne konsulenter. Dette forekommer særligt at være tilfældet i de situationer, hvor der til løsning af den pågældende opgave er behov for en særlig ekspertise, som myndigheden ikke selv besidder og ikke har behov for at råde over på mere permanent basis.

38. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at 3 ud af de 10 myndigheder har gennemført strategiske overvejelser om, i hvilke situationer den pågældende myndighed vil købe konsulentydelse. Et eksempel herpå er Rigspolitiet, jf. **eksempelboks 1**.

Eksempelboks 1

Rigspolitiets strategi for køb af konsulentydelse

Det er Rigspolitiets strategi for køb af konsulentydelse, at der hovedsageligt kun skal anvendes konsulenter i de situationer, hvor:

- markedet for kompetencer er karakteriseret ved relativt høje lønomkostninger
- det er vanskeligt at rekruttere og vedligeholde kompetencer
- det er omkostningskrævende at vedligeholde faglige kompetencer
- opgaven kræver særlige it-kompetencer.

Rigspolitiet har på denne måde udformet en strategi for køb af konsulentydelse, som myndigheden kan navigere efter, når der i konkrete tilfælde skal tages stilling til, om opgaver skal udføres in-house eller købes eksternt.

39. Rigsrevisionens undersøgelse viser samtidig, at 7 ud af 10 myndigheder ikke har formuleret en samlet strategi for, i hvilke situationer myndigheden vil købe konsulenttydelser. Undersøgelsen viser, at disse myndigheder ikke, eller kun for visse dele af organisationen eller for visse typer af opgaver, har formuleret en strategi for, hvornår der skal købes konsulenttydelser.

40. Rigsrevisionen finder, at følgende hensyn bør indgå i overvejelserne, inden der i konkrete situationer træffes en beslutning om at rekvirere ekstern konsulentbistand:

- strategiske hensyn
- faglige hensyn
- økonomiske hensyn
- praktiske hensyn
- hensyn til eksterne vilkår.

Strategiske hensyn medfører, at myndigheden i hver enkelt situation bør vurdere, om myndigheden selv bør besidde kompetencen, eller om det vil være mere hensigtsmæssigt at få opgaven løst af en ekstern konsulent. Her kan der fx indgå overvejelser om opgavens karakter og regelmæssighed, herunder myndighedens opgaveløsning på kort og langt sigt.

Faglige hensyn medfører, at myndigheden i hver enkelt situation bør vurdere, om der vil være faglige gevinster ved at købe konsulenttydelser eksternt, frem for at udføre opgaven selv. Her kan bl.a. indgå overvejelser om egne kompetencer contra eksterne kompetencer, ligesom overvejelser om den faglige kvalitet i opgaveudførelsen kan overvejes. Endvidere kan det overvejes, om den læring, som ligger i fx udviklingsopgaver, bør tilfalde egne medarbejdere frem for eksterne konsulenter.

Økonomiske hensyn medfører, at myndigheden i hver enkelt situation under hensyntagen til en effektiv og omkostningsbevidst løsning af en given opgave vurderer, om det er mest hensigtsmæssigt at købe konsulenttydelser eksternt eller at udføre opgaven selv. Her kan bl.a. indgå overvejelser om omkostningerne ved selvstændigt at udføre opgaven og overvejelser om omfanget af den konsulentbistand, der er behov for.

Praktiske hensyn medfører, at myndigheden i hver enkelt situation bør vurdere, om hensynet til forventet tid til løsning af opgaven og hensynet til rettidig løsning af andre opgaver betinger, at opgaveløsningen bestilles hos en ekstern konsulent.

Hensyn til eksterne vilkår medfører, at myndigheden i hver enkelt situation bør forholde sig til de overordnede rammebetingelser, som myndigheden er underlagt. Fx kan lønsumsrammer og målsætninger for den offentlige beskæftigelse udgøre eksterne begrænsninger for myndighedernes handlemuligheder.

Eksterne vilkår som fx beskæftigelsessituationen kan til lige influere på mulighederne for at løse en opgave ved at rekruttere medarbejdere til at løse en given opgave. Endvidere kan det være vanskeligt at fastholde interne kompetencer i den nuværende beskæftigelsessituation. Sådanne vilkår kan være vanskelige for den enkelte myndighed at påvirke, men udgør væsentlige betingelser for de strategiske valgmuligheder.

41. Finansministeriet har oplyst, at det særligt for specialiserede rådgivningsydelser kan overvejes, om opstillingen af en strategi tilfører merværdi i lyset af de meget forskellige opgaver, der er tale om.

42. Rigsrevisionen er enig i, at det er nødvendigt at sondre mellem forskellige typer af opgaver som fx rutineprægede opgaver i forhold til mere specialiserede rådgivningsydelser. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør myndighederne dog gøre sig strategiske overvejelser om køb af alle typer konsulenttydelser.

Disse strategiske overvejelser bør efter Rigsrevisionens opfattelse udmøntes og efterleves i forbindelse med hvert enkelt køb af konsulenttydelser, som den enkelte myndighed foretager.

C. Effektiviseringsstrategier og udbudspolitikker

43. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at samtlige myndigheder i undersøgelsen har fastlagt visse typer af opgaver, som de selv ønsker at udføre. Det fremgår således af effektiviseringsstrategier og fælles udbudspolitikker, at myndighederne har gennemgået dele af deres opgaveportefølje med henblik på at identificere umiddelbart og principielt

udbudsegnede opgaver. Myndighederne har i den forbindelse typisk vurderet, at man selv ønsker at udføre de 2 opgavetyper ministerbetjening og myndighedsopgaver, ligesom visse myndigheder har besluttet, at man selvstændigt ønsker at udføre kontrolopgaver samt visse kerneopgaver, som vedrører myndighedens grundlæggende drift. Myndighedernes effektiviseringsstrategier og udbudspolitikker indeholder herudover en stillingtagen til, hvilke opgaver der skal konkurrenceudsættes.

44. Undersøgelsen viser, at myndighedernes effektiviseringsstrategier og fælles udbudspolitikker fokuserer på henholdsvis de opgaver, som myndighederne selv skal løse, og de opgaver, der skal konkurrenceudsættes i form af udbud.

På baggrund af Finansministeriets vejledning om udbudspolitikkers sondring mellem at udbyde (dvs. konkurrenceudsætte) og at udlicitere (dvs. købe) har Rigsrevisionen lagt til grund for denne undersøgelse, at en myndighed ikke har taget stilling til, om en konsulentydelse skal købes på det eksterne marked, blot ved at myndigheden har defineret ydelsen som egnet til at blive udbudt. Det forhold, at myndigheden konkurrenceudsætter konsulentydelsen, kan derimod give et vigtigt bidrag forud for beslutningen om, hvorvidt konsulentydelsen skal købes hos en ekstern leverandør, eller om opgaven skal løses internt.

45. Myndighedernes effektiviseringsstrategier og udbudspolitikker udgør efter Rigsrevisionens opfattelse derfor et godt udgangspunkt for at formulere en samlet strategi for køb af konsulentydelse.

IV. Omkostningsbevidsthed ved køb af konsulentydelse

Rigsrevisionens bemærkninger

De statslige myndigheder handler generelt omkostningsbevidst, når de køber konsulentydelse. Købene kan dog på visse områder forbedres.

Denne vurdering er baseret på:

Forberedelse

- Konsulentopgaverne er generelt klart beskrevet, og der er formuleret relevante forudsætninger for konsulentopgavernes løsning, så fx arbejdsdelingen mellem konsulenten og myndigheden er klar. Sammenhængen mellem de konkrete køb af konsulentydelse og myndighedernes strategiske overvejelser bør efter Rigsrevisionens opfattelse fremover afspejles i de enkelte sager om køb af konsulentydelse.
- Det er for større købs vedkommende veldokumenteret, at myndigheden har valgt den billigste og/eller bedste konsulent, hvorimod der ikke altid er samme grad af dokumentation for valg af leverandør ved køb med en mindre kontraktsum.
- Kontrakterne med konsulenterne indeholder generelt en tilfredsstillende regulering af konsulentopgavens omfang, tid og pris. Kontraktindholdet og kvalitetssikringen af kontrakterne kan dog i visse tilfælde forbedres.

Gennemførelse

- Myndighederne har som hovedregel sikret, at konsulentydelse gennemføres som aftalt i kontrakterne, og at konsulentarbejdet føres frem mod aftalte målsætninger.
- Myndighederne har generelt sikret, at der i relevante tilfælde sker en kompetenceoverførsel i form af viden, metoder og kvalifikationer fra konsulent til myndighed.

Opfølgning

- En del myndigheder vurderer ikke konsekvent, om ydelsen er leveret rettidigt i den aftalte kvalitet, og om deres egen projektstyring har understøttet købet af konsulentydelse. Endvidere sker der ofte ikke en opsamling af øvrige relevante positive og negative erfaringer.

46. Når myndigheden på baggrund af sine strategiske overvejelser har besluttet at købe en konsulentydelse, skal købet gennemføres omkostningsbevidst. For at analysere det-

te har Rigsrevisionen inddelt købet i 3 faser: forberedelse, gennemførelse og opfølgning.

I *forberedelsesfasen* beskriver myndigheden den konsulentopgave, som skal købes på det eksterne marked. Herefter afsøges markedet for potentielle leverandører. Som afslutning på denne fase udvælger myndigheden den billigste og/eller dokumenteret bedste konsulent, og der indgås en kontrakt mellem parterne, som regulerer aftaleforholdet.

I *gennemførelsesfasen* gennemfører konsulenten i samarbejde med myndigheden konsulentarbejdet. Denne fase af købet ophører, når konsulenten afleverer det endelige produkt til myndigheden.

I *opfølgningsfasen* vurderer myndigheden den leverede ydelses kvalitet, pris og rettidighed. Herudover vurderer myndigheden, om projektstyringen af købet af konsulentydelsen har været tilfredsstillende, og sørger for, at relevante erfaringer bliver opsamlet og spredt til relevante interessenter, herunder indkøbere af konsulentydelse.

A. Forberedelse

47. Forberedelsen af købet omfatter, at myndigheden:

- beskriver konsulentopgaven
- dokumenterer valg af leverandør
- regulerer kontaktforholdet.

Beskrivelse af konsulentopgaven

48. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der i hovedparten af de gennemgåede projekter er formuleret konkrete og operationelle målsætninger for konsulentopgavens løsning. Målsætningerne fremgår fx af formaliserede skriftlige projektbeskrivelser, notater til direktionen eller af egentlige kommissorier for konsulentopgavens løsning.

49. Rigsrevisionens undersøgelse viser videre, at hovedparten af myndighederne generelt har beskrevet relevante forudsætninger for konsulentopgavernes løsning. Arbejdsdelingen mellem myndighed og konsulent er således i de fleste tilfælde udførligt beskrevet, ligesom rammerne for arbejdets udførelse er formuleret klart i hovedparten af tilfældene.

50. Rigsrevisionen er opmærksom på, at det i forbindelse med udviklingsorienterede projekter kan være vanskeligt på forhånd at opstille klare målsætninger for konsulentopgavernes løsning. I disse tilfælde finder Rigsrevisionen, at det er vigtigt, at myndighed og konsulent i fællesskab søger at klargøre den opgave, der skal løses, og at aftale et foreløbigt mål, der kan styres hen imod.

51. Rigsrevisionens undersøgelse viser endelig, at det enkelte købs sammenhæng med en strategi for køb af konsulentydelse generelt ikke var dokumenteret på sagerne. En sådan sammenhæng bør efter Rigsrevisionens opfattelse fremover afspejles i de enkelte sager om køb af konsulentydelse.

Dokumentation for valg af leverandør

52. Ordregivere fra EU's medlemsstater er forpligtede til at overholde EF-traktatens regler og principper, når de indgår offentlige kontrakter, som falder ind under traktatens anvendelsesområde. Disse principper er bl.a. lige behandling, gennemsigtighed, proportionalitet og gensidig anerkendelse. EF-Domstolen har i sin praksis bekræftet, at EF-traktatens regler og principper om bl.a. lige behandling og gennemsigtighed finder anvendelse på både de kontrakter, der ligger inden for og uden for udbudsdirektivernes anvendelsesområde. De statslige myndigheder er således forpligtede til at sikre åbne og gennemsigtige fremgangsmåder ved kontrakttildeling både over og under EU's udbudsgrænse. Denne forpligtelse til at sikre gennemsigtighed ved kontrakttildeling består i at sikre en passende grad af offentliggørelse til fordel for enhver tilbudsgiver. Derved er det muligt at åbne markedet for tjenesteydelser for konkurrence og at kontrollere, at udbudsprocedurerne er upartiske. Formålet hermed er bl.a. at tiltrække et bredt spektrum af potentielle tilbudsgivere og at vælge den billigste og/eller bedste leverandør.

53. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der i alle tilfælde, hvor de statslige myndigheder har gennemført en udbudsforretning, er dokumentation for, at man har valgt den billigste og/eller bedste konsulent. Myndighederne kan således dokumentere, at de har valgt konsulenter efter de opstillede kriterier i udbudsmaterialet.

54. I tilfælde, hvor myndighedernes køb af konsulentydelse ikke er blevet foretaget på baggrund af udbud, fx i forbindelse med direkte køb af konsulentydelse på mindre end 0,5 mio. kr., der er udbudsgrænsen i henhold til Finansministeriets udbudscirkulære, fandt Rigsrevisionen ikke på tilsvarende vis dokumentation for, at myndighederne havde valgt den billigste og/eller bedste konsulent. Disse typer af køb var således håndteret mindre omhyggeligt end køb med en større kontraktsum.

55. Rigsrevisionens undersøgelse af staten som indkøber, jf. beretning nr. 13/05, viste, at staten i visse tilfælde kan opnå fordele i form af volumenrabatter ved at købe tjenesteydelser på en rammekontrakt.

Endvidere kan brugen af rammekontrakter give adgang til en række af markedets bedste leverandører, ligesom myndigheden undgår at anvende ressourcer på lange og tidskrævende udbudsrunder.

56. Der findes ikke på nuværende tidspunkt centralt koordinerede rammekontrakter vedrørende konsulentydelse. Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI) har imidlertid siden 2004 gennemført 2 EU-udbudsrunder, der har resulteret i henholdsvis 3 nye rammekontrakter på it-konsulentydelse og 1 rammekontrakt på managementkonsulentydelse. Rammekontrakterne på it-konsulentområdet er trådt i kraft den 1. november 2004, og rammekontrakten på managementkonsulentydelse har været gældende siden 1. maj 2006. De statslige myndigheder har således i den undersøgte periode generelt ikke haft særlige muligheder for at benytte sig af rammekontrakter på konsulentområdet.

57. Som led i det statslige indkøbsprogram vil der ifølge Finansministeriet med virkning pr. 1. november 2007 blive indgået centralt koordinerede indkøbsaftaler vedrørende it-konsulentydelse, som vil omfatte hele staten. I den efterfølgende fase af indkøbsprogrammet vil der i 2008 blive etableret tilsvarende indkøbsaftaler vedrørende øvrige konsulentydelse. Aftalerne vil være koordinerende og forpligtende for de statslige myndigheder. Der vil være tale om rammekontrakter, hvor myndighederne efter nærmere retningslinjer kan vælge den rigtige leverandør til den konkrete opgave. Med rammekontrakterne følger et obligatorisk

koncept for delkontrakter til de enkelte opgaver, som udarbejdes i samarbejde med Kammeradvokaten.

Regulering af kontraktforholdet

58. I kontrakten mellem myndigheden og konsulenten beskrives som minimum konsulentopgavens omfang, tid og pris.

Afhængigt af den konkrete konsulentopgaves størrelse og beskaffenhed indsættes der i kontrakten herudover misligholdelsesbeføjelser, ændringsbestemmelser og reguleringer af ejerskabet til den leverede konsulentydelse.

Endelig bør kontrakter gennemgås for unormale og urimelige vilkår inden underskrift.

59. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der i alle sager bortset fra én var indgået en skriftlig aftale (kontrakt) med konsulenten. Rigsrevisionen finder, at aftaler altid bør indgås skriftligt.

60. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at 8 ud af 10 myndigheder generelt afgrænser konsulentopgaverne entydigt i omfang, tid og pris. Der er hos disse myndigheder således tale om, at omfanget af konsulentopgaven er defineret præcist i kontrakterne, og at der er fastsat klare tidsfrister for konsulentopgavernes endelige færdiggørelse. Endvidere er der hos disse myndigheder fastlagt et samlet vederlag for konsulentopgavernes udførelse i kontrakten.

Et eksempel på en klar afgræsning af en konsulentopgaves omfang, pris og tid fremgår af **eksempelboks 2**.

Eksempelboks 2

Undervisningsministeriets klare afgræsning af en konsulentopgaves omfang, pris og tid

I en konkret sag havde Undervisningsministeriet foretaget en klar afgræsning af konsulentopgavens omfang, således at denne skulle indeholde dels en afdekning af årsager til frafald ved erhvervsuddannelserne, dels en analyse af god praksis, som kunne medvirke til at fastholde eleverne og til at øge deres gennemførelsesprocenter.

Prisen for konsulentopgavens udførelse var fastlagt i et samlet budget for opgaven, som var detaljeret specificeret ud på en række forskellige punkter, bl.a. litteraturscanning, analyse af statistiske data, design af fokusgruppeinterview og telefoninterview.

Endelig fremgik det af en udarbejdet tidsplan, hvornår projektets enkelte faser skulle være gennemført, ligesom der var fastlagt en dato for, hvornår der skulle afleveres en endelig rapport til Undervisningsministeriet.

61. Rigsrevisionens undersøgelse viser videre, at kontrakterne hos 5 ud af 10 myndigheder i alle relevante tilfælde indeholder misligholdelsesbestemmelser, ændringsbestemmelser og regulering af ejerskab til den købte konsulentydelse.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at dansk lovgivning generelt regulerer muligheden for opsigelse af kontrakter og anvendelsen af misligholdelsesbeføjelser. Rigsrevisionen finder dog, at myndighederne i kontrakterne på forhånd bør overveje at indsætte sådanne bestemmelser, bl.a. med henblik på at undgå risiko for tvister og eventuel voldgift.

62. Rigsrevisionen konstaterede i forbindelse med undersøgelsen, at 7 ud af 10 myndigheder forud for kontraktindgåelsen systematisk foretog en gennemgang af kontrakter for unormale og urimelige kontraktvilkår.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at en gennemgang af kontrakter for unormale og urimelige kontraktvilkår bør foretages, når aftalen ikke er indgået på baggrund af en kvalitetssikret rammeaftale eller standardkontrakt.

Endvidere finder Rigsrevisionen, at myndighederne i størst muligt omfang bør anvende vejledende kontrakteksempler eller standardkontrakter.

B. Gennemførelse

63. Gennemførelsen af købet omfatter, at myndigheden:

- gennemfører købet som aftalt i kontrakten
- sikrer, at der sker en kompetenceoverførsel i relevante tilfælde.

Gennemførelse som aftalt i kontrakter

64. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der hos stort set alle de undersøgte myndigheder er etableret forretningsgange, som regulerer gennemførelsen af købet af konsulentydelse, men at myndighedernes formalisering af disse forretningsgange varierer. I den ene ende af spektret findes der faste, nedskrevne forretningsgange, der regulerer gennemførelsen af købet, mens der i den anden ende af spektret findes mere uformelle forretningsgange, hvor fx den projektansvarlige står for opfølgning på gennemførelsen af købet af konsulentydelsen.

65. Et eksempel på en myndighed, der har etableret en fast forretningsgang for gennemførelsen af købet af konsulentydelsen i forhold til kontrakter, er SKAT, som benytter en projektmodel som styringsredskab. SKATs projektmodel er beskrevet i **eksempelboks 3**.

Eksempelboks 3

SKATs model for gennemførelsen af køb af konsulentydelse som aftalt i kontrakter

Projekter, der involverer køb af konsulentydelse, gennemføres i SKAT efter en projektmodel. SKATs projektenhed gennemgår i medfør af projektmodellen milepælsplaner forud for igangsætningen af projekterne og giver tilbagemeldinger til de forskellige projektere. Projektenheden i SKAT bidrager derved til at kvalitetssikre milepælsplanerne. SKATs projektenhed evaluerer som fast praksis herudover de enkelte projekters milepæle efter hver fase af projektet. Projektenheden har hertil udviklet et evalueringsskema, der anvendes i den løbende opfølgning på fremdriften. Evalueringsskemaet anvendes til at vise udviklingen i et projekts resurseforbrug og tidsplan samt den løbende målopfyldelse.

66. Rigsrevisionens gennemgang af de enkelte køb af konsulentydelse viser, at 9 ud af 10 myndigheder generelt har fulgt systematisk op på, om konsulentydelse bliver gennemført som aftalt i kontrakterne, samt om ydelserne bliver leveret rettidigt i den aftalte kvalitet. På de gennemgåede sager konstaterede Rigsrevisionen, at der typisk ligger opgavelister med milepæle samt referater fra styregruppe- og statusmøder, hvor man kan se, at der er fulgt op på fremdriften i leveringen af ydelserne. Af sagerne fremgår det endvidere som hovedregel, at myndighederne er i løbende kontakt med konsulenten. På nogle af sagerne fandt Rigsrevisionen herudover eksempler på, at myndigheden og konsulenten har afholdt udviklings- og opfølgingsmøder, hvor løbende problemer er blevet identificeret og søgt håndteret.

Kompetenceoverførsel

67. Undersøgelsen viser, at der i relevante tilfælde som hovedregel er sket en kompetenceoverførsel fra konsulent til myndighed. Gennemgangen af de enkelte køb viser fx, at myndighederne har indgået aftaler om at gennemføre uddannelse af medarbejdere og har deltaget i workshoper og styregruppemøder, som bidrager til kompetenceoverførsel.

68. Rigsrevisionen finder, at myndighederne bør være opmærksomme på behovet for en eventuel kompetenceoverførsel og tage skridt til at sikre denne, særligt i de tilfælde

hvor konsulentydelsen vedrører myndighedens kerneområder, og hvor det kan være af betydning, at myndighedens egne kompetencer udvikles. Myndigheden bør i disse tilfælde være særlig opmærksom på, at væsentlig viden bliver forankret hos myndigheden, inden konsulenten forlader organisationen.

C. Opfølgning

69. Opfølgning på købet indbefatter først, at myndigheden vurderer, om ydelserne er leveret rettidigt i den aftalte faglige kvalitet. Dernæst bør myndigheden vurdere, om dens egen styring i projektet har fungeret tilfredsstillende, ligesom øvrige relevante erfaringer bør samles op.

70. Myndighedens opfølgning på købet af konsulentydelsen kan foregå mundtligt og/eller skriftligt. Af hensyn til at bevare viden i organisationen kan det dog ofte være hensigtsmæssigt, at myndigheden foretager en skriftlig opfølgning på købet af konsulentydelsen. Herudover vil en skriftlig opfølgning kunne tjene til at dokumentere, at de opstillede målsætninger er indfriet.

71. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at det er de færreste af myndighederne, der har etableret faste procedurer for opfølgning på køb af leverede konsulentydelse. Rigsrevisionens undersøgelse viser herudover, at kun 1 ud af 10 myndigheder har forretningsgange med krav om skriftlig opfølgning på de købte konsulentydelse.

72. Rigsrevisionens sagsgennemgang viser dog, at 5 ud af 10 myndigheder i forbindelse med afslutningen af konkrete køb af konsulentydelse har foretaget en gennemgang af, om myndigheden har fået leveret ydelsen som aftalt. Denne opfølgning er fx foregået på afsluttende opfølgnings- eller statusmøder med konsulentfirmaet eller ved, at myndigheden på sagerne har foretaget noteringer, der viser, at myndigheden har vurderet, hvad konsulenten har leveret.

73. Som led i opfølgningen er det vigtigt, at myndigheden vurderer, om dens egen projektstyring har understøttet købet af konsulentydelsen på tilfredsstillende vis, eller om der er styringselementer, som bør ændres eller tilpasses. Herved sikrer myndigheden en dynamisk og konstant udvikling

af sin opgavehåndtering og undgår gentagelser af mindre hensigtsmæssige procedurer i projektstyringen.

74. Rigsrevisionen konstaterede ved undersøgelsen, at en enkelt ud af de 10 myndigheder foretager en systematisk vurdering af egen projektstyring. For de øvrige myndigheders vedkommende sker vurderingen af deres egen projektstyring enten på ad hoc-basis af de indkøbsansvarlige eller ved en lejlighedsvis intern mundtlig opfølgning på projektstyringen.

Eksemplet på den systematiske vurdering fremgår af **eksempelboks 4** nedenfor.

Eksempelboks 4
SKATs systematiske vurdering af egen projektstyring

SKAT vurderer systematisk egen projektstyring i forbindelse med køb af konsulentydelse i et evalueringsskema, der indgår som en del af den projektmodel, som SKAT følger i forbindelse med gennemførelsen af købet af konsulentydelse. SKAT anvender det udarbejdede evalueringsskema til at foretage en afsluttende skriftlig vurdering af bl.a. egen projektstyring og til at trække vigtige læringspointer frem fra forløbet.

75. Ved at opsamle og sprede erfaringer fra tidligere køb af konsulentydelse sikrer myndigheden bl.a., at eventuelle faldgruber i forbindelse med køb af konsulentydelse identificeres og skaber betingelserne for, at disse faldgruber kan håndteres bedre i fremtiden.

76. Undersøgelsen viser, at erfaringsopsamling hos myndighederne primært foregår på mundtlig ad hoc-basis. Derved bliver det ikke som en fast rutine sikret, at såvel positive som negative erfaringer med køb af konsulentydelse bliver delt i organisationen eller mellem myndigheder inden for ministerområdet. I forbindelse med undersøgelsen konstaterede Rigsrevisionen dog, at enkelte myndigheder foretager en mere systematisk opsamling af erfaringer fra tidligere køb.

Rigsrevisionen, den 18. april 2007

Henrik Otbo

/Henrik Berg Rasmussen

Bilag 1

Tjekliste

Rigsrevisionens undersøgelse samt resultater fra undersøgelser gennemført af rigsrevisioner i andre lande leder frem til nedenstående tjekliste, der kan anvendes som en støtte for statslige myndigheders køb af ekstern konsulentbistand. Da køb af konsulentydelse er en uensartet størrelse, må det vurderes fra køb til køb, hvilke af tjeklistens anbefalinger der er relevante i det konkrete tilfælde.

Strategi for køb af konsulentydelse

- Tilvejebring et overblik over størrelsen af forbruget af konsulentydelse, og hvorledes dette er sammensat.
- Fastlæg herefter en strategi for, i hvilke situationer konsulentydelse skal købes på det eksterne marked.
- Lad strategien indeholde en beskrivelse af myndighedens egen kompetence, en vurdering af behovet for kompetencer på kort og langt sigt, en beskrivelse af, hvilke betingelser der skal regulere køb af konsulentydelse, samt krav til resultat og kompetenceoverførsel.
- Lad strategien afspejle strategiske, faglige, økonomiske og praktiske overvejelser, der er relevante i forbindelse med køb af konsulentydelse.
- Tag højde for eksterne vilkår og rammebetingelser.
- Anvend de strategiske overvejelser i forhold til hvert enkelt køb, og dokumenter det på sagen.

Omkostningsbevidsthed ved køb af konsulentydelse

Beskrivelse af konsulentopgaven

- Beskriv konsulentopgaven præcist, og fastlæg målsætninger for opgaven.
- Specificer, hvilke forudsætninger opgaveløsningen hviler på.

Dokumentation for valg af leverandør

- Offentliggør i passende omfang opgaven, så enhver potentiel tilbudsgiver kan afgive tilbud.
- Søg så vidt muligt at få tilbud fra flere tilbudsgivere.
- Udarbejd beslutningsreferater som dokumentation for valg af billigste og/eller bedste konsulent.
- Overvej at anvende rammekontrakter ved køb af konsulenttydelser.

Regulering af kontraktforholdet

- Udform kontrakter, så ydelserne er entydigt beskrevet, hvad angår indhold, tid og pris.
- Sørg for, at kontrakter i relevante tilfælde indeholder misligholdelsesbestemmelser, ændringsbestemmelser og regulerer ejerskab til den købte konsulentydelse.
- Gennemgå kontrakter for unormale og urimelige vilkår, eller anvend vejledende kontrakteksempler eller standardkontrakter.

Gennemførelse som aftalt i kontrakter

- Følg løbende med i leveringen af ydelsen.
- Hold milepæls- og statusmøder med konsulenten.
- Tag i fællesskab med konsulenten skridt til at søge identificerede problemer løst.

Kompetenceoverførsel

- Overvej i relevante tilfælde at opstille resultatmål for kompetenceoverførsel, som der kan følges op på.
- Indlæg tid i projektplaner til at muliggøre kompetenceoverførsel.
- Samarbejd med konsulenten, så de ansatte kan se, hvorledes konsulenten arbejder, og hvilke metoder konsulenten benytter.
- Overvej, om viden erhvervet fra en ekstern rådgiver bør overføres til myndigheden.

Opsamling på køb af konsulenttydelser

- Gennemfør en afsluttende opfølgning på målopnåelsen, hvor det vurderes, om alle målsætninger er indfriet.
- Gør det til en fast rutine afslutningsvis at foretage vurderinger af egen projektstyring.
- Overvej at nedsætte faste fora og/eller enheder, som kan sikre en systematisk opsamling og spredning af relevante erfaringer fra tidligere køb af konsulenttydelser.
- Foretag løbende en justering af strategier for køb af konsulenttydelser på baggrund af konkret indhøstede erfaringer.