



Beretning til Statsrevisorerne om
Udenrigsministeriets brug af
konsulenter i forbindelse med
udviklingsbistanden

December
2015

revision
revision

revision

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion	1
1.2.	Baggrund	2
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	4
2.	Udenrigsministeriets anvendelse og styring af konsulentkøb	5
2.1.	Udenrigsministeriets anvendelse af konsulenter	5
2.2.	Udenrigsministeriets styring af konsulenternes opgaver	8
3.	Udenrigsministeriets køb af konsulentydelse	12
3.1.	Udenrigsministeriets overblik over sine konsulentkøb	14
3.2.	Konsulentkøb omfattet af lovbestemte krav	17
3.3.	Konsulentkøb omfattet af Udenrigsministeriets interne retningslinjer	18
3.4.	Udenrigsministeriets dokumentation af sine konsulentkøb	19
3.5.	Tværgående analyser af Udenrigsministeriets konsulentkøb	20
	Bilag 1. Metode	26
	Bilag 2. Ordliste	29

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbe-
kendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 6. Udenrigsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Christian Friis Bach: oktober 2011 - november 2013

Mogens Jensen: november 2013 - juni 2015

Kristian Jensen: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Udenrigsministeriets brug af konsulenter i forbindelse med udviklingsbistanden. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i januar 2015.
2. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Udenrigsministeriet sikrer en strategisk og sparsommelig anvendelse af konsulenter i forbindelse med udviklingsbistanden. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Sikrer Udenrigsministeriet en strategisk anvendelse og styring af konsulentkøbene?
- Sikrer Udenrigsministeriet, at deres konsulentydelse bliver købt bedst og billigst?

KONKLUSION

Samlet er det Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriet har opstillet professionelle rammer til at håndtere de enkelte internationale konsulentkøb over 250.000 kr., men at der er behov for, at ministeriet styrker den samlede strategiske styring og tværgående overvågning af anvendelsen af konsulenter med henblik på at sikre, at det samlede konsulentkøb er sparsommeligt og i overensstemmelse med reglerne om konkurrenceudsættelse.

Udenrigsministeriet har etableret en fast praksis for anvendelse af konsulenter med henblik på at sikre den nødvendige kvalitet og effekt af udviklingsbistanden. Undersøgelsen viser således, at konsulenterne varetager centrale opgaver i forbindelse med både udmøntning, styring og kvalitetssikring af udviklingsbistanden. Rigsrevisionen finder derfor, at ministeriet fra centralt hold bør udarbejde en strategi for anvendelsen af konsulenter. Strategien bør tage udgangspunkt i et overblik over de forskellige opgaver, konsulenterne varetager, og beskrive, hvilke opgavetyper det giver merværdi at løse ved hjælp af konsulenter. Desuden bør strategien adressere de risici, der er forbundet med en så systematisk anvendelse af konsulenter, så ministeriet sikrer, at de bevarer kontrollen og ansvaret med de opgaver, konsulenterne udfører.

Undersøgelsen viser desuden, at Udenrigsministeriet ikke har et fuldstændigt overblik over sine samlede konsulentkøb. Undersøgelsen viser således, at ambassadernerne ikke har registreret alle deres lokale konsulentkøb i ministeriets kontraktdatabase, og at Udenrigsministeriet har givet varierende oplysninger til Rigsrevisionen om den samlede kontraktsum af ambassadernes lokale konsulentkøb. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende og vurderer, at det viser, at ministeriet ikke i tilfredsstillende grad overvåger ambassadernes lokale konsulentkøb.

*Udenrigsministeriet skelner mellem **internationale konsulenter**, der er etableret i industrialiserede lande, og **lokale konsulenter**, der er etableret i de lande, hvor ministeriet tildeler udviklingsbistand, eller i deres nabolande. Uanset om ministeriet indgår kontrakter med internationale eller lokale konsulenter, skal ministeriet som ordregiver overholde EU's udbudsregler.*

På baggrund af Rigsrevisionens kritik af Udenrigsministeriets manglende overblik over anvendelsen af konsulenter i forbindelse med afrapporteringen af årsrevisionen, har ministeriet udarbejdet en **kontrakt-database** for konsulentkøb på udviklingsbistandens område. Kontrakt-databasen blev taget i brug i januar 2012.

Derudover viser undersøgelsen, at Udenrigsministeriet – i overensstemmelse med EU's udbudsdirektiv og tilbudsloven – har udbudt og annonceret alle de internationale kontrakter med en kontraktværdi over 500.000 kr. i sin kontrakt-database, og at ministeriet før indgåelse af internationale kontrakter mellem 250.000 kr. og 500.000 kr., i overensstemmelse med sine retningslinjer har indhentet 3 tilbud. Undersøgelsen viser således, at ca. 75 % af ministeriets konsulentkøb er konkurrenceudsat. For kontrakter under 250.000 kr. finder Rigsrevisionen, at ministeriet bør stille krav om, at indkøberne med jævne mellemrum skal afprøve markedet, så ministeriet får sikkerhed for, at prisen er i overensstemmelse med markedsprisen.

Endelig viser undersøgelsen, at 19 % af Udenrigsministeriets kontrakter bliver budgetudvidet, efter opgaverne er igangsat, og uden at det er dokumenteret, at årsagerne til budgetudvidelserne lever op til ministeriets betingelser. I modstrid med ministeriets retningslinjer har 13 kontrakter således med budgetudvidelsen passeret udbudsgrænsen, hvilket Rigsrevisionen ikke finder tilfredsstillende. Derudover viser undersøgelsen, at kontrakter lige under udbuds- og annonceringsgrænsen og ministeriets grænse for indhentning af tilbud relativt ofte bliver budgetudvidet. Rigsrevisionen finder derfor, at ministeriet bør overveje, hvordan ministeriet kan understøtte en mere realistisk dimensionering af opgaven og beregning af kontraktværdien.

1.2. Baggrund

Formålet med beretningen om statens brug af konsulenter var at undersøge, om statslige virksomheder køber konsulenter på en hensigtsmæssig måde, om Finansministeriet og ressortministerierne har retvisende information om statens brug af konsulenter, og hvordan udgifterne til konsulenter har udviklet sig fra 2008 til 2013.

3. Rigsrevisionen afgav i juni 2014 en beretning om statens brug af konsulenter, som bl.a. viste, at ministerierne manglede strategier for, hvilke opgaver konsulenterne burde løse, og overblik over, hvilke opgaver konsulenterne faktisk løste. Udenrigsministeriets brug af konsulenter i forbindelse med udviklingsbistanden indgik dog ikke i undersøgelsen, fordi konsulentkøb i forbindelse med udviklingsbistanden ikke er omfattet af kravet om registrering i Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase, som var omdrejningspunktet for undersøgelsen. Rigsrevisionen har derfor igangsat denne undersøgelse af Udenrigsministeriets brug af konsulenter i forbindelse med udviklingsbistanden.

4. Udenrigsministeriets samlede udgifter til konsulentkøb i forbindelse med udviklingsbistanden fremgår ikke direkte af finansloven, men ministeriets kontrakt-database viser, at deres konsulentkøb i forbindelse med udviklingsbistanden udgjorde ca. 273 mio. kr. i 2014.

Ministeriets køb af konsulentytelser i forbindelse med udviklingsbistanden er faldet støt de seneste 15 år på grund af den omlægning, der er sket i den danske udviklingsbistand, fra entrepriseprojekter til kapacitetsopbygning mv. Dertil kommer, at stadig flere opgaver varetages af modtagerlandene selv eller af de organisationer, der modtager den danske udviklingsbistand.

UFT (Udviklingsfaglig Tjeneste) er et kontor i hjemmetjenesten med ca. 30 udviklingsfaglige specialister, som bl.a. kvalitetssikrer udviklingsbistanden.

Appraisals er vurderinger af programmets gennemførlighed, der forelægges Udenrigsministeriets ledelse, før programmerne godkendes. **Reviews** er periodiske vurderinger af igangværende programmets performance og resultater.

5. Udenrigsministeriet anvender konsulenter på forskellige måder. For det første anvender ministeriet konsulenter som rådgivere, der yder teknisk assistance til lokale partnere i modtagerlandet (fx et ministerium eller en styrelse) i tilknytning til en bistandsbevilling eller et program, som Danmark yder støtte til. Rådgiverne kan enten være ansat direkte af Udenrigsministeriet (Danida-rådgivere) eller via en kontrakt med et konsulentfirma (firmarådgivere). Ifølge ministeriet vælger de typisk firmarådgivere frem for Danida-rådgivere i de tilfælde, hvor der er behov for flere typer kompetencer med input af kortere varighed.

For det andet anvender Udenrigsministeriet konsulenter til at bistå ambassaderne og relevante kontorer i hjemmetjenesten med at forberede programmer, producere programdokumenter og monitorere programmerne, ligesom konsulenterne bistår UFT (Udviklingsfaglig Tjeneste) med at udarbejde appraisals og reviews af programmerne.

Regler for køb og anvendelse af konsulenter

6. Når Udenrigsministeriet anvender konsulenter, skal ministeriet følge de regler om konkurrenceudsættelse, som findes i EU's udbudsdirektiv og i tilbudsloven. Reglerne fastsætter krav til procedurer, som ministeriet skal følge forud for indgåelsen af kontrakter for at finde det (økonomisk) mest fordelagtige tilbud. Ministeriet skal således annoncere indkøb af konsulentytelser mv., der overstiger 500.000 kr., og udbyde kontrakter på EU's udbudsportal, hvis kontraktværdien overstiger den gældende udbudsgrænse (tærskelværdien). Derudover skal ministeriet efterleve de forvaltningsretlige principper.

Udenrigsministeriets administration af udviklingsbistanden er reguleret af lov om internationalt udviklingssamarbejde.

Udenrigsministeriets indkøbsstruktur

7. Udenrigsministeriet er organiseret som et enhedsministerium, der består af mange enheder i henholdsvis hjemme- og udetjenesten. Hjemmetjenesten består af en række kontorer i København, mens udetjenesten består af flere end 100 repræsentationer (fx ambassader, missioner og konsulater) i udlandet. Kontorerne i hjemmetjenesten og repræsentationerne er budgetansvarlige enheder, og der er derfor mange indkøbere, som kan købe konsulentytelser i forbindelse med udviklingsbistanden.

Figur 1 viser, hvilke kontorer og repræsentationer i Udenrigsministeriet, der ifølge ministeriet har købt konsulentytelser i forbindelse med udviklingsbistanden i perioden 2012-2014.

Tærskelværdien angiver den kontraktværdi, hvor EU's udbudsdirektiv træder i kraft. Tærskelværdien ændres normalt hvert 2. år. Fra og med den 1. januar 2012 var tærskelværdien på 968.383 kr., og fra og med 1. januar 2014 var tærskelværdien på 998.019 kr.

Lov om internationalt udviklingssamarbejde er en rammelov, der præciserer, at målet for Danmarks udviklingssamarbejde er at bekæmpe fattigdom og fremme menneskeretigheder, demokrati, bæredygtig udvikling, fred og stabilitet.

Figur 1. Kontorer og repræsentationer i Udenrigsministeriet, der har købt konsulentytelser i forbindelse med udviklingsbistanden i perioden 2012-2014



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udenrigsministeriet.

Ifølge NAO kan retningslinjerne anvendes som ramme, når man skal revidere, i hvilken grad organisationer og myndigheder får værdi for pengene, når de køber konsulenttydelser.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

8. Revisionskriterierne er baseret på tilbudslovens og EU's udbudsdirektivs bestemmelser om konkurrenceudsættelse af offentlige kontrakter og på de forvaltningsretlige principper. Revisionskriterierne tager endvidere afsæt i den engelske rigsrevisions (NAO) retningslinjer for revision i forbindelse med myndigheders anvendelse af konsulenter, der efter Rigsrevisionens vurdering udgør en god ramme for revisionen af, i hvilken grad myndighederne har fokus på sparsommelighed, når de køber og anvender konsulenttydelser. Endelig anvender vi Udenrigsministeriets egne retningslinjer for køb af konsulenttydelser som revisionskriterier.

Metode

9. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af Udenrigsministeriets retningslinjer vedrørende køb og anvendelse af konsulenter og på analyser af de 991 kontrakter med internationale konsulenter og de 332 kontrakter med lokale konsulenter, som ministeriet har indgået i perioden 2012-2014, og som er registreret i ministeriets kontraktdatabase. Enkelte analyser bygger dog kun på kontrakter fra 2014, og andre analyser omfatter kun internationale konsulenter fra 2014. Endvidere bygger undersøgelsen på en gennemgang af relevante udbudsportaler og hjemmesider med henblik på at undersøge, om ministeriets kontrakter er annonceret og udbudt, som de skal.

Desuden bygger analysen på en stikprøvegennemgang af 70 konsulentkøb fra 2014, som er udvalgt, så de dækker alle faser af ministeriets projektcyklus og forskellige indkøbere i ministeriet. Der er i stikprøven en overvægt af kontrakter, der bliver budgetudvidet, og kontrakter, hvor ministeriet har anvendt den samme konsulent flere gange.

Endelig bygger undersøgelsen på interviews og brevveksling med ministeriet. De metodiske overvejelser er uddybet i bilag 1.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 1.

BOKS 1. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

10. Undersøgelsen handler om Udenrigsministeriets brug af konsulenter i forbindelse med udviklingsbistanden i perioden 2012-2014.

Undersøgelsen omfatter således ikke rådgivere, der er ansat direkte under Udenrigsministeriet (Danida-rådgivere), og de af Udenrigsministeriets konsulentkøb, som ikke vedrører udviklingsbistanden.

Desuden har vi ikke vurderet, om Udenrigsministeriet i forbindelse med de enkelte konsulentkøb kunne have fået løst opgaven billigere og bedre, hvis ministeriet havde anvendt andre konsulenter eller havde løst opgaven ved omprioritering, rekruttering eller kompetenceudvikling.

11. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

Danida-rådgivere udsendes af Udenrigsministeriet efter aftale med udviklingsbistandens modtagerland for en periode på normalt 3 år. Lønomkostninger afholdes af ministeriet og udgjorde i 2014 ca. 85 mio. kr. Rådgiverstillingerne opslås hovedsageligt med henblik på at gennemføre de programmer og projekter, som er aftalt med modtagerlandet.

2. Udenrigsministeriets anvendelse og styring af konsulentkøb

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet anvender konsulenttydelser i alle udviklingsbistandens faser og til mange forskellige opgaver. Derudover viser undersøgelsen, at ministeriet stiller klare krav til konsulenternes opgaver og kompetencer i de enkelte kontrakter, men at der er forskel på, hvor tæt ministeriet er på opgaven, og at ministeriets ansvar efter Rigsrevisionens vurdering ikke altid er tilstrækkeligt tydeligt beskrevet i kontrakten.

Ifølge Udenrigsministeriet har ministeriet den rigtige praksis for anvendelsen af konsulenter, ligesom ministeriet anvender det antal og de typer af konsulenter, de skal bruge. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at en så systematisk anvendelse af konsulenter i forbindelse med varetagelsen af centrale opgaver forudsætter en samlet strategisk stillingtagen til, hvilke opgavetyper det giver merværdi at løse ved hjælp af konsulenter, og adressering af de risici i forhold til at bevare kontrollen med bistanden, der er forbundet med at lade konsulenter varetage de forskellige typer opgaver.

Rigsrevisionen finder derfor, at Udenrigsministeriet – med udgangspunkt i et overblik over de forskellige opgaver, konsulenterne varetager – bør udarbejde en samlet strategi for anvendelsen af konsulenter i forbindelse med udviklingsbistanden, der kan fungere som rettesnor for de enkelte indkøbere, når de skal træffe beslutninger i forbindelse med konsulentkøb.

12. Dette kapitel handler om, hvorvidt Udenrigsministeriet sikrer en strategisk anvendelse og styring af sine konsulentkøb.

2.1. Udenrigsministeriets anvendelse af konsulenter

13. Vi har undersøgt:

- hvilke opgaver konsulenterne løser for Udenrigsministeriet
- om Udenrigsministeriet har udarbejdet en strategi for, i hvilket omfang og til hvilke opgaver de vil anvende konsulenter.

Overblik over konsulenternes opgaver

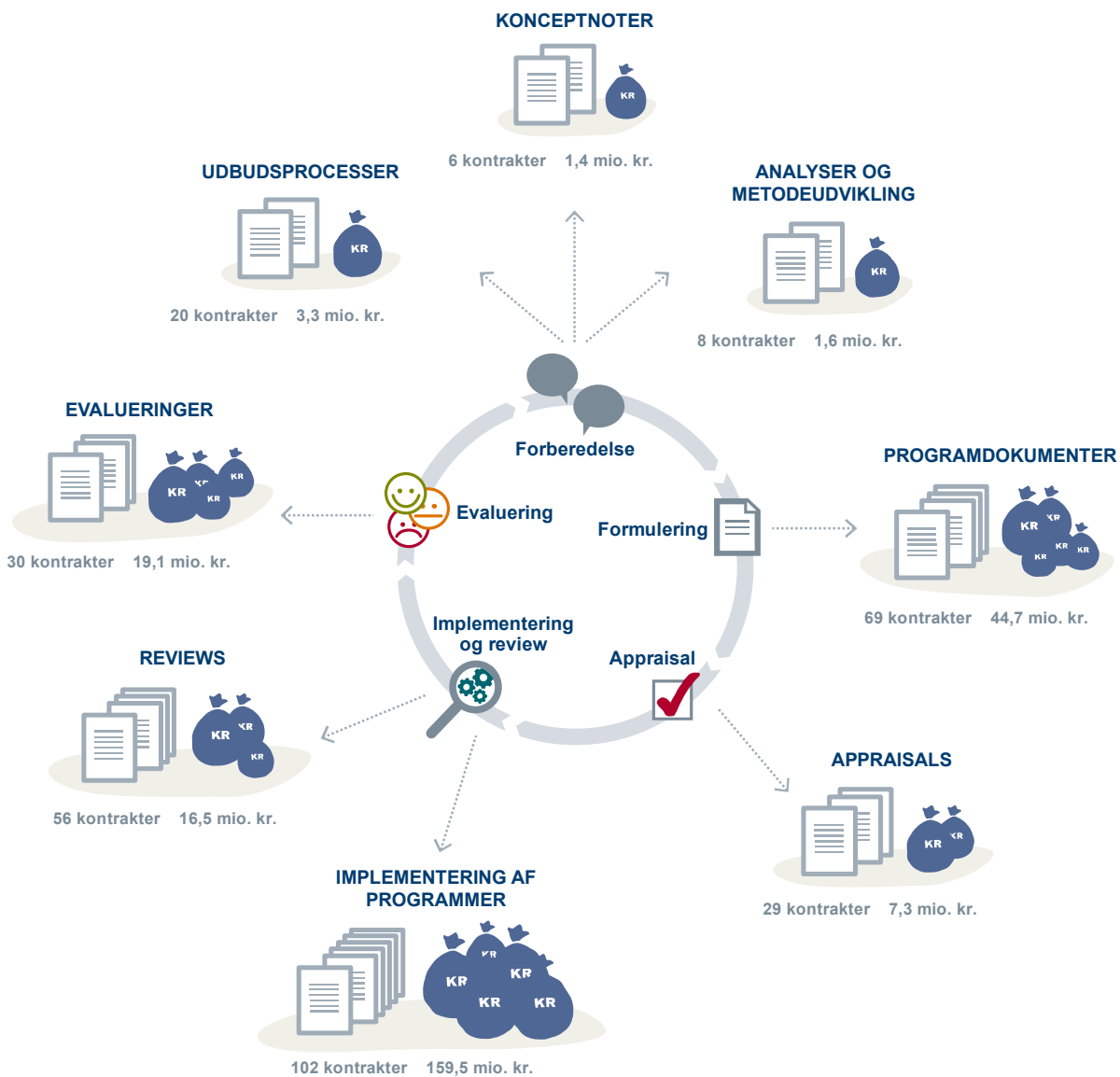
14. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet så vidt muligt søger at løse de generelle opgaver ved brug af fastansatte medarbejdere. Der kan dog ifølge ministeriet opstå behov for at anvende ekstern konsulentbistand, hvis løsningen af en opgave kræver særlige kompetencer, som ministeriet ikke umiddelbart kan ekstrahere fra den eksisterende medarbejderkreds, eller hvor omkostningen knyttet til at udvikle kompetencen internt i forhold til løsningen af tidsmæssigt afgrænsede opgaver vurderes som værende for høj sammenlignet med anvendelsen af eksterne konsulenter. Ministeriet har i den forbindelse oplyst, at de indkøber konsulenttydelser til specifikke faglige og sproglige kompetencer, som ikke kan dækkes af ministeriets interne eksperter alene, men kræver et team af forskellige konsulenter, fordi programmerne bliver stadig mere komplekse.

15. Vi har ved hjælp af en tværgående analyse af Udenrigsministeriets 320 kontrakter med internationale konsulenter fra 2014 undersøgt, hvilke opgaver konsulenterne løser for ministeriet, og hvordan opgaverne fordeler sig i forhold til ministeriets programcyklus, jf. figur 2.

Konceptnoter beskriver ud-møntrningen af bistandsmidlerne og forelægges Danidas programkomité, før landepro-grammerne formuleres.

Udenrigsministeriet hyrer ud-budskonsulenter til at bistå mi-nisteriet med at gennemføre udbudsprocesser efter reglerne herom i EU's udbudsdi-rektiv.

Figur 2. Konsulenternes opgaver i 2014 fordelt i forhold til Udenrigsministeriets programcyklus



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Udenrigsministeriets kontraktdatabase.

Det fremgår af figur 2, at Udenrigsministeriet anvender konsulenter i alle faser af programcyklussen, herunder når de:

- forbereder programmerne, dvs. udarbejder konceptnoter, analyser og metoder samt gennemfører udbudsprocesser
- formulerer programmerne, herunder designer landeprogrammer og formulerer programdokumenterne
- udarbejder appraisals af programmerne
- implementerer og vurderer programmerne, herunder yder teknisk assistance til partnere i modtagerlandet og gennemfører reviews af programmer
- evaluerer udvalgte programmer.

16. Analysen af kontrakt databasen viser, at Udenrigsministeriet ikke kun hyrer konsulentbistand til opgaver, der kræver særlige faglige eller sproglige kompetencer, men til mange forskellige opgavetyper, spændende fra mindre, driftsorienterede opgaver, fx udbudskonsulenter, til større selvstændige analyser, fx evalueringer. De konsulentkøb, der relaterer sig til forberedelse, formulering, appraisal og review, er typisk udkast til rapporter og beslutninger, som Udenrigsministeriet færdiggør, mens de konsulentkøb, der relaterer sig til implementering af programmer (også kaldet teknisk assistance) typisk er aktiviteter, som konsulenterne udfører på vegne af modtagerlandet.

17. Undersøgelsen viser, at konsulenterne bistår med opgaver, som er centrale i forhold til udmøntningen, styringen og kvalitetssikringen af udviklingsbistanden. Da det er Udenrigsministeriets ansvar at realisere de udviklingspolitiske målsætninger, er det væsentligt, at ministeriet bevarer ansvaret og kontrollen med udviklingsbistanden. Rigsrevisionen finder derfor, at ministeriet for hver af opgavetyperne bør overveje, hvilke risici der er, og hvordan disse risici skal håndteres, så ministeriet sikrer, at det er fastansatte i ministeriet, der har kontrol med udmøntningen af bistanden.

Strategi for anvendelsen af konsulenter

18. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet har udarbejdet en strategi, der styrer ministeriets anvendelse af konsulenter. En sådan strategi skal med udgangspunkt i et samlet overblik over de opgaver, de fastansatte af forskellige årsager ikke selv kan løse, give indkøberne retning, når de skal vurdere, om opgaverne skal løses af konsulenter. De strategiske overvejelser bør efter Rigsrevisionens vurdering både an vise, hvilke opgavetyper det giver merværdi at løse ved hjælp af konsulentkøb, og adressere de risici i forhold til at bevare kontrollen med bistanden, der er forbundet med at lade konsulenter varetage de forskellige typer opgaver. Vores undersøgelse bygger på en gennemgang af ministeriets retningslinjer for køb af eksterne konsulenter og brevveksling med ministeriet.

19. Ifølge Udenrigsministeriets retningslinjer for køb af eksterne konsulent ydelser bør ministeriet ikke bruge unødige resurser på køb af ekstern konsulentbistand på områder, hvor det samlet set er billigere og skaber større effekt, kvalitet og værdi at opbygge og tilegne de manglende kompetencer og den manglende viden internt i organisationen. Det fremgår derfor af retningslinjerne, at det forud for de enkelte køb af ekstern konsulentbistand skal overvejes, hvordan opgaven skal udføres for at sikre den mest fordelagtige løsning for ministeriet, herunder om ministeriet selv bør besidde de nødvendige kompetencer. I den forbindelse skal det bl.a. vurderes, om der fremadrettet er et stort og længerevarende behov for særlige kompetencer og viden, som ministeriet ikke besidder, og om det er muligt og hensigtsmæssigt ved omprioriteringer af eksisterende normeringer at rekruttere og/eller på anden vis opbygge de efterspurgte kompetencer og viden internt. Endelig skal det overvejes, om eksterne konsulenter vil kunne bidrage med større viden, flere kompetencer og mere erfaring, end ministeriet selv råder over og kan frigive til at løse opgaven.

*Ifølge Udenrigsministeriets retningslinjer skal **evalueringerne** gennemføres af uafhængige konsulenter i overensstemmelse med OECD's anbefalinger til evalueringer af udviklingsbistanden.*

20. Rigsrevisionen finder, at det er nogle relevante overvejelser, som dog bør foretages på et overordnet strategisk niveau og ikke af det enkelte kontor i hjemmetjenesten eller den enkelte repræsentation, der skal have løst en konkret opgave. Dette skyldes, at de enkelte kontorer og repræsentationer i praksis kun har begrænset mulighed for at vælge andre løsninger end at købe ydelserne eksternt, fordi de fastansatte hverken selv har tid til at påtage sig opgaven eller mulighed for at ansætte flere medarbejdere, hvis det viser sig at være en bedre og billigere løsning. I stedet bør den strategiske beslutning foretages på det niveau, hvor ministeriets rekruttering og fordeling af personaleresurser fastlægges, og hvor der er mulighed for at skabe et samlet overblik over de opgaver, der ifølge fast praksis løses af konsulenter.

Rigsrevisionen finder derfor, at ministeriet – med udgangspunkt i et fuldstændigt overblik over de nuværende konsulentkøb – fra centralt hold bør udarbejde en strategi, der er koblet til ministeriets rekruttering og kompetenceudvikling, og som beskriver, i hvilket omfang og til hvilke opgavetyper de bør anvende konsulenter.

21. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet mener, at de har den rigtige praksis for anvendelsen af konsulenter, og at de anvender det antal og de typer af konsulenter, de skal bruge. Ministeriet har desuden oplyst, at de udliciterer, hvor det er uøkonomisk at gøre andet, og at de mener, at det p.t. ikke er hverken realistisk eller fagligt og resurse-mæssigt forsvarligt at ændre på konsulentforbruget.

Ministeriet anerkender dog, at de kunne redegøre klarere for bevæggrundene bag deres praksis, så de fremstod tydeligere.

Resultater

22. Ifølge Udenrigsministeriet kan der opstå behov for at anvende eksternt konsulentbistand, hvis løsningen af en opgave kræver særlige kompetencer, eller hvis omkostningen knyttet til at udvikle kompetencen internt vurderes som værende for høj. Rigsrevisionens gennemgang af kontrakter med internationale konsulenter fra 2014 viser, at ministeriet systematisk anvender konsulenter til mange forskellige opgaver i alle faser af programcyklussen.

Rigsrevisionen finder derfor, at det bør give anledning til, at ministeriet udarbejder en strategi, så det ikke er den enkelte indkøber – der i praksis har begrænsede handlemuligheder – som skal vurdere, om opgaverne løses bedst og billigst af konsulenter eller fastansatte. Strategien bør – med udgangspunkt i et overblik over de opgaver, konsulenterne varetager – fra centralt hold angive, hvilke opgavetyper det giver merværdi at løse ved hjælp af konsulenter, og adressere de risici i forhold til at bevare kontrollen med bistanden, der er forbundet med at lade konsulenter varetage de forskellige typer opgaver.

2.2. Udenrigsministeriets styring af konsulenternes opgaver

23. Vi har undersøgt:

- om kontrakterne indeholder klare krav til konsulenternes opgaver og kompetencer
- om Udenrigsministeriet i tilstrækkelig grad forsøger at bevare ansvaret og kontrollen med de opgaver, konsulenterne løser.

Udenrigsministeriets krav til konsulenternes opgaver og kompetencer

24. Vi har undersøgt, om kontrakterne indeholder klare krav til konsulenternes opgaver og kompetencer. Vores stikprøvegennemgang af 70 udvalgte kontrakter viser, at Udenrigsministeriet i overensstemmelse med egne retningslinjer stiller detaljerede krav i konsulentens opgavebeskrivelser (TOR). Kontrakterne indeholder således – uanset om det drejer sig om afholdelse af møder, seminarer mv. eller om skriftlige rapporter – udførlige beskrivelser om mål, metode og output samt krav til delleverancer i form af aktiviteter og tidsplaner. Derudover viser gennemgangen, at kontrakterne også omfatter detaljerede krav til sammensætningen af konsulentteamet og til konsulenternes kompetencer, herunder deres kendskab til udvalgte tematiske områder og de danske udviklingspolitiske prioriteringer.

TOR beskriver konsulentens opgave og forventede leverance samt kravene til konsulentens kompetencer.

25. Rigsrevisionen vurderer således, at Udenrigsministeriet generelt udarbejder detaljerede procesbeskrivelser af opgaven for at sikre opgavens fremdrift, og at ministeriet opstiller klare formelle krav for at sikre, at leverancerne kan anvendes til de produkter, de skal indgå i. Ministeriet har i den forbindelse ønsket at understrege, at det er væsentligt for ministeriet at placere et produktansvar hos konsulenten, så der ikke opstår tvivl om, hvad konsulenten skal levere.

26. Derudover vurderer Rigsrevisionen, at Udenrigsministeriet i langt de fleste tilfælde opstiller klare krav til konsulentens kompetencer. For at sikre sig, at konsulenternes analyser og anbefalinger lever op til prioriteringerne i den danske udviklingspolitik, stiller Udenrigsministeriet desuden i de kontrakter, hvor det er relevant, krav til, at leverancerne følger strategierne og retningslinjerne for den danske udviklingsbistand, og at konsulenterne har kendskab til disse.

Det er i den forbindelse Rigsrevisionens vurdering, at ministeriets strategier er så brede og indeholder så mange uprioriterede hensigtserklæringer, at de i praksis ikke altid giver konsulenterne tilstrækkelig retning, men efterlader et stort råderum for konsulenten. Boks 2 viser uddrag fra evalueringer af konkrete udviklingsindsatser, hvoraf det fremgår, at strategierne ikke altid udgør en operationel ramme for de konkrete indsatser.

BOKS 2. UDDRAG FRA EVALUERINGER AF UDVIKLINGSBISTANDEN

Evaluering af dansk humanitær indsats 2010-2015

Den meget bredt formulerede strategi med mange mål og delmål har været vanskelig at gennemføre, og det har været en udfordring at vurdere, om strategien er gennemført, idet der ikke er udarbejdet et operativt rammeværk, som angiver succeskriterier.

Evaluering af den private sektors fortalervirksomhed i Ghana

Evalueringen har svært ved at påvise en direkte sammenhæng mellem programmet og øget vækst og beskæftigelse, bl.a. fordi sammenhængen mellem programmets overordnede målsætninger og programmets aktiviteter ikke har været tydelig fra starten.

Kilde: Udenrigsministeriets resumé af evalueringen af dansk humanitær indsats 2010-2015 og evalueringen af den private sektors fortalervirksomhed i Ghana.

Ministeriet er enig i, at der ville være for lidt styring af konsulenterne fra ministeriets side, hvis det eneste, de skulle leve op til, var ministeriets strategier, men oplyser, at konsulenterne også styres via TOR. Rigsrevisionen vurderer imidlertid, at de krav, ministeriet stiller til konsulenten i TOR, mere omhandler processen (fx hvornår de forskellige delleverancer skal foreligge) end indholdet (fx hvilke af de udviklingspolitiske hensyn der skal prioriteres i forbindelse med det pågældende program).



Partnerskabsprojekt i Marokko i forbindelse med Det Arabiske Initiativ.

Foto: Udenrigsministeriet

Før et program over 37 mio. kr. formuleres, forelægges conceptnoter Danidas programkomité. Efter godkendelsen formuleres programdokumentet, der forelægges Danidas bevillingskomité. Der er både en ekstern og en intern bevillingskomité. Den eksterne er ansvarlig for bevillingsforslag over 37 mio. kr., mens den interne er ansvarlig for bevillingsforslag over 5 mio. kr. op til 37 mio. kr.

Udenrigsministeriets ansvar og kontrol med opgaven

27. Af hensyn til Folketingets mulighed for at udøve kontrol med regeringen og administrationen er det vigtigt, at Udenrigsministeriet bevarer ansvaret for og kontrollen med udmøntningen af udviklingsbistanden. Ifølge ministeriet er der ikke tvivl om, hvem der har ansvaret for og kontrollen med udviklingsbistanden, idet det altid er ministeriet, der har ansvaret for og ejerskabet til de færdige produkter. Ministeriet henviser i den forbindelse til, at det er ambassaden, der fremlægger sit programdokument for Danidas programkomité og bevillingskomitéer, mens UFT er ansvarlig for appraisals og reviews.

Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at der i forbindelse med alle konsulentkøb, hvor konsulenten leverer input til en myndighed, som formelt set ejer produktet, er risiko for, at væsentlige beslutninger af strategisk eller indholdsmæssig karakter overlades til konsulenten, som i sagens natur kender mere til det faglige indhold end indkøberen. Rigsrevisionen finder derfor, at Udenrigsministeriet for at være på den sikre side, og for at synliggøre sit ansvar for og kontrol med udmøntningen af bistanden, bør være eksplicit om sin rolle og sit ansvar.

På denne baggrund har vi undersøgt, om ministeriets rolle og ansvar er tydeligt beskrevet i TOR. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af beskrivelsen af ministeriets ansvar i de 70 kontrakter, vi har gennemgået i stikprøven.

28. Gennemgangen viser, at der er forskel på, om og hvor detaljeret Udenrigsministeriets opgaver og ansvar er beskrevet i kontrakterne.

I nogle få kontrakter er ministeriet eller ambassaden slet ikke nævnt i TOR. I flere kontrakter fremgår det kun, at udkastet til den rapport, konsulenten skal udarbejde, skal godkendes af ministeriet eller ambassaden. I andre kontrakter er ministeriets rolle uklar, fx i kontrakter med udbudskonsulenter, hvor det på den ene side fremgår, at konsulenten er ansvarlig for alle beslutninger på ministeriets vegne, og på den anden side fremgår, at konsulenten i tæt samarbejde med ministeriet er ansvarlig for outputtet. Endelig er ministeriets eller ambassadens rolle i nogle få kontrakter mere detaljeret beskrevet. I disse tilfælde drejer det sig dog ofte om opgaver af repræsentativ eller administrativ karakter. Fx skal ambassaden i forbindelse med matchmaking-programmer reservere hotel og transport, udarbejde officielle invitationer, arrangere møder med de lokale myndigheder og virksomheder samt tage kontakt til de lokale medier.

Der er også forskel på, hvor selvstændige konsulenternes opgaver er. Et eksempel på en kontrakt, hvor konsulentens råderum og ansvar synes stort, er et miljøprogram i Mozambique, hvor konsulenten skal udarbejde udkast til alle de dokumenter, der skal udarbejdes, lige fra ministeriet overvejer at støtte programmet, til det endelige programdokument foreligger og skal godkendes af Danidas eksterne bevillingskomité. Det samme gælder for kontrakten vedrørende et miljøprogram i Kenya, der omfatter mange centrale og beslutningskrævende opgaver. Her fremgår det dog samtidig af TOR, hvilke opgaver konsulenten skal rådføre sig med ambassaden om, ligesom det fremgår, at konsulenten generelt skal rapportere løbende til ambassaden.

29. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriets ansvar ikke er tydeligt beskrevet i alle kontrakter, og at ministeriet derfor – i forhold til de opgaver, der er centrale for udmøntningen af bistanden, fx formulering af programdokumenter eller identifikation af potentielle tilskudsmodtagere – bør overveje, om ministeriet altid er så tæt på opgaverne, at de kan give kvalificeret modspil og pege på andre alternativer, så kontrollen med, hvordan udviklingsbistanden udmøntes, bevares i ministeriet.

Resultater

30. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet for at sikre opgavernes fremdrift stiller klare krav til konsulenternes arbejdsopgaver og kompetencer, herunder krav til, at konsulenternes leverancer er i tråd med strategierne for dansk udviklingsbistand. Dog er strategierne så brede, at de ikke altid giver konsulenterne retning, men kan efterlade et betydeligt råderum for konsulenterne. I forbindelse med ministeriets kontrol med opgaven viser undersøgelsen, at der er forskel på, hvor klart ministeriets ansvar er beskrevet i kontrakterne, og at Rigsrevisionen har set eksempler på kontrakter, hvor ministeriets ansvar efter Rigsrevisionens vurdering ikke er tilstrækkeligt tydeligt beskrevet, i betragtning af hvor centrale opgaver konsulenterne varetager.

*Formålet med **matchmaking-programmer** er at etablere langsigtede og kommercielt bæredygtige partnerskaber mellem danske virksomheder og virksomheder i Udenrigsministeriets partnerlande.*

3. Udenrigsministeriets køb af konsulentydelse

Udenrigsministeriet har ikke et fuldstændigt overblik over sine samlede konsulentkøb. Undersøgelsen viser således, at ambassaderne ikke har registreret alle deres kontrakter med lokale konsulenter i ministeriets kontraktdatabase, og Rigsrevisionen vurderer, at det er sandsynligt, at ambassaderne har indgået flere kontrakter, som ministeriet ikke er bekendt med. Desuden viser undersøgelsen, at ministeriet har givet forskellige oplysninger til Rigsrevisionen om det samlede kontraktbeløb for lokale konsulentkøb, varierende fra 14,8 mio. kr. til 55,9 mio. kr. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende og vurderer, at det viser, at ministeriet ikke i tilfredsstillende grad overvåger ambassadernes køb af konsulentydelse.

Undersøgelsen viser desuden, at ministeriet – i overensstemmelse med EU's udbudsdirektiv og tilbudsloven – har udbudt og annonceret alle de internationale kontrakter med en kontraktværdi over 500.000 kr., som er registreret i ministeriets kontraktdatabase.

For kontrakter mellem 250.000 kr. og 500.000 kr. har ministeriet valgt at stille krav om indhentning af 3 tilbud forud for indgåelse af kontrakter, hvilket ifølge Rigsrevisionens stikprøve også sker i praksis. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende og i overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper om, at ordregiver skal sikre sig, at konsulentkøbet er bedst og billigst. For kontrakter under 250.000 kr. finder Rigsrevisionen derimod, at Udenrigsministeriet bør stille krav om, at indkøberne afprøver markedet med jævne mellemrum – i betragtning af at disse kontrakter udgør 77 % af det samlede antal kontrakter og 26 % af den samlede kontraktsum – så ministeriet har sikkerhed for, at prisen er i overensstemmelse med markedsprisen.

Undersøgelsen viser endvidere, at 19 % af Udenrigsministeriets kontrakter i perioden 2012-2014 blev budgetudvidet, efter opgaverne var igangsat, uden at det var dokumenteret, at årsagerne til budgetudvidelserne levede op til ministeriets betingelser. I modstrid med ministeriets retningslinjer har 13 kontrakter således med budgetudvidelsen passeret udbudsgrænsen, hvilket Rigsrevisionen ikke finder tilfredsstillende. Derudover viser undersøgelsen, at kontrakter lige under tærskelværdierne og ministeriets grænse for indhentning af tilbud relativt ofte bliver budgetudvidet. Rigsrevisionen finder derfor, at ministeriet bør overveje, hvordan de kan understøtte en mere realistisk dimensionering af opgaven og beregning af kontraktværdien.

Endelig finder Rigsrevisionen, at Udenrigsministeriet bør styrke monitoreringen af ministeriets samlede konsulentkøb på udviklingsbistandens område og holde øje med, om det samlede konsulentkøb er sparsommeligt, samt sikre, at ministeriets retningslinjer ikke påvirker konsulentkøbet – og dermed kvaliteten af bistanden – på en uhenigtsmæssig måde.

31. Dette kapitel handler om, hvorvidt Udenrigsministeriet har sikret, at deres konsulentydelse bliver købt bedst og billigst.

32. Vi har undersøgt:

- om Udenrigsministeriet har overblik over sine samlede konsulentkøb i forbindelse med udviklingsbistanden
- om Udenrigsministeriet har overholdt reglerne om konkurrenceudsættelse, herunder ministeriets interne udbudsgrænse og tilbudsloven, ved konsulentkøb over 500.000 kr.
- om Udenrigsministeriet har afprøvet markedet i overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper og ministeriets egne retningslinjer ved konsulentkøb under 500.000 kr.
- om Udenrigsministeriet har dokumenteret, at ministeriets konsulentkøb er sket bedst og billigst samt i overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper og ministeriets retningslinjer.

Endelig har vi foretaget en række tværgående analyser af ministeriets samlede konsulentkøb.

33. Tabel 1 viser, hvordan Udenrigsministeriet har implementeret regelgrundlaget i forbindelse med konkurrenceudsættelse ved konsulentkøb i sine retningslinjer.

Tabel 1. Regelgrundlaget vedrørende konkurrenceudsættelse sammenholdt med Udenrigsministeriets retningslinjer

Kontraktværdi	Regelgrundlag	Udenrigsministeriets retningslinjer
Under 250.000 kr.	Forvaltningsretlige principper Ordregiveren skal sikre sig, at kontrakten indgås med den virksomhed, der kan levere varen på den bedste og billigste måde, hvilket ofte forudsætter, at ordregiveren inden gennemførelsen af et indkøb foretager en reel afsøgning af markedet.	Ingen krav om konkurrenceudsættelse Kontrakter under 250.000 kr. skal ikke konkurrenceudsættes. Det er op til den enkelte indkøber at sikre, at indkøbet sker bedst og billigst.
250.000-500.000 kr.		Indhentning af 3 tilbud Indkøber skal indhente 3 tilbud, før der indgås en aftale, for at sikre, at indkøbet sker bedst og billigst.
500.000-900.000 kr.	Den danske tilbudslov Køb af konsulentydelse, hvor kontraktværdien ligger under EU's tærskelværdi, men har en værdi over 500.000 kr., skal ifølge tilbudsloven annonceres.	Den danske tilbudslov Kontrakter med en kontraktværdi over 500.000 kr. og op til 900.000 kr. skal annonceres i overensstemmelse med tilbudsloven.
Fra 900.000 kr. til EU's tærskelværdi		EU-udbud Kontrakter med en kontraktværdi over 900.000 kr. skal udbydes i overensstemmelse med EU's udbudsdirektiv.
Over EU's tærskelværdi	EU-udbud Køb af konsulentydelse skal i EU-udbud, hvis kontraktværdien overstiger udbudsdirektivets tærskelværdi.	

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af EU's udbudsdirektiv, tilbudsloven, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside og Udenrigsministeriets retningslinjer.

Det fremgår af tabel 1, at ministeriet har udmøntet de forvaltningsretlige principper (jf. boks 3), så det er op til den enkelte indkøber at sikre, at indkøbet sker bedst og billigst ved kontraktkøb under 250.000 kr., og stillet krav om, at indkøber skal indhente 3 tilbud ved kontrakter mellem 250.000 kr. og 500.000 kr. Kontrakter over 500.000 kr. skal i overensstemmelse med tilbudsloven annonceres, mens ministeriet ud fra et forsigtighedssynspunkt har valgt at fastsætte en intern udbudsgrænse for kontrakter over 900.000 kr.

BOKS 3. UDDRAG AF DE FORVALTNINGSRETTLIGE PRINCIPPER VED MYNDIGHEDERS KØB AF KONSULENTYDELSER

Alle forvaltningsmyndigheder er underlagt grundlæggende forvaltningsretlige principper, når de køber ind. Principperne drejer sig overordnet om saglig forvaltning (magtfordrejningsgrundsætningen) og skal iagttages, uanset hvad der måtte følge af udbudsdirektivet, tilbudsloven eller grundlæggende traktatretlige normer og principper. Uanset kontraktværdiens størrelse skal myndigheden, efter almindelige og uskrevne forvaltningsretlige principper, derfor sikre, at der ikke efterfølgende kan rejses tvivl om sagligheden ved ordregiverens dispositioner. Det indebærer bl.a., at ordregiveren skal sørge for, at indkøbsprocessen gennemføres på et sagligt grundlag, og at dette i fornødent omfang er dokumenteret. Det indebærer også, at ordregiveren skal sikre sig, at kontrakten indgås med den virksomhed, som kan levere varen på den bedste og billigste måde, hvilket ofte forudsætter, at ordregiveren, inden gennemførelsen af et indkøb, foretager en reel afsøgning af markedet.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

3.1. Udenrigsministeriets overblik over sine konsulentkøb

34. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet har overblik over sine konsulentkøb. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af ministeriets kontraktdatabase og brevveksling med ministeriet.

35. I Udenrigsministeriet betragtes kontorerne i hjemmetjenesten og repræsentationerne som selvstændige ordregivere, der kan anskaffe de konsulentydelse, de vurderer er nødvendige for at udmønte den del af udviklingsbistanden, de er ansvarlige for. Denne decentrale indkøbsstruktur indebærer, at der er mange mulige indkøbere, som desuden er spredt på mange forskellige lande, jf. figur 1.

36. I henhold til den decentrale indkøbsstruktur er det det ansvarlige kontor i hjemmetjenesten eller repræsentationen, der beslutter, igangsætter, følger og afslutter konsulentkøbet. Hvis det ansvarlige kontor i hjemmetjenesten eller repræsentationen ønsker at indgå kontrakt med en international konsulent, er det dog ministeriets kontraktsekretariat, der på indkøbers vegne skal udarbejde og betale kontrakten og forestå udbudsprocessen, hvis kontrakten ligger over udbudsgrænsen.

37. Udenrigsministeriet etablerede med virkning fra januar 2012 en kontraktdatabase for alle kontrakter på udviklingsbistandens område. Database administreres af kontraktsekretariatet i hjemmetjenesten. Ifølge ministeriet var formålet med kontraktdatabase:

- at få et fuldstændigt overblik over alle indgåede kontrakter
- at få et redskab til at monitorere kontrakter med lokale konsulenter
- at få overblik over, hvilke kontrakter konsulenterne tidligere har indgået med Udenrigsministeriet
- at få inspiration til at udarbejde TOR.

Ifølge ministeriets retningslinjer skal alle konsulentkøb registreres i kontraktdatabase enten af kontraktsekretariatet, hvis kontrakten indgås med internationale konsulenter, eller af repræsentationen, hvis kontrakten indgås med lokale konsulenter.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at databasen er et godt udgangspunkt for at skabe overblik over ministeriets køb af konsulentydelse og et godt redskab til at øge videndelingen mellem kontorerne i hjemmetjenesten og repræsentationerne. Desuden giver databasen ministeriet mulighed for at monitorere anvendelsen af konsulenter.

38. Rigsrevisionens gennemgang af kontrakt-databasen viser imidlertid, at databasen ikke er fuldstændig, idet flere af ambassaderne i de i alt 21 prioritetslande ikke har registreret alle deres lokale kontrakter i databasen. Rigsrevisionen har derfor bedt 2 udvalgte ambassader (Dhaka og Maputo) oplyse alle kontrakter, der er indgået i 2012, 2013 og 2014.

39. Undersøgelsen viser, at begge ambassader har indgået lokale kontrakter for et større kontraktbeløb, end der var registreret i kontrakt-databasen. Således har Udenrigsministeriet efterfølgende oplyst, at ambassaden i Dhaka i perioden 2012-2014 indgik 22 kontrakter til en samlet værdi af 1,5 mio. kr., hvoraf ingen var registreret i kontrakt-databasen. Derudover har ministeriet efterfølgende oplyst, at ambassaden i Maputo havde indgået lokale kontrakter for i alt 13,4 mio. kr., hvilket er langt mere end de 157.000 kr., der fremgik af databasen. Endelig viser undersøgelsen, at der blandt de kontrakter, som ministeriet efterfølgende oplyste til Rigsrevisionen, var én kontrakt, som fejlagtigt ikke var blevet udbudt, og én kontrakt, som fejlagtigt ikke var blevet annonceret – begge fra ambassaden i Maputo.

Da der er flere af de i alt 21 prioritetslande, der – ligesom ambassaden i Dhaka – enten ikke har registreret lokale kontrakter eller kun har registreret ganske få, er det Rigsrevisionens vurdering, at det er sandsynligt, at der på repræsentationerne i de øvrige 19 prioritetslande er indgået flere kontrakter, og at den samlede kontraktsum dermed er større end antaget.

40. Interne notater viser, at kontraktsekretariatet var opmærksom på repræsentationernes mangelfulde registrering af kontrakter, og at de i 2011 og 2013 har anmodet repræsentationerne om at registrere alle deres konsulentkøb. Udenrigsministeriet har desuden oplyst, at de har gentaget anmodningen i 2015.

41. Derudover viser undersøgelsen, at Udenrigsministeriet har givet varierende oplysninger til Rigsrevisionen om de lokale kontraktsumme. Således sendte ministeriet i april 2015 et udtræk af databasen, hvoraf det fremgik, at ministeriet i 2014 havde købt konsulentydelse hos lokale konsulenter for 14,8 mio. kr. Samtidig var der dog 245 kontrakter med lokale konsulenter, hvor kontraktsummen ikke var angivet, hvorfor vi bad om et nyt udtræk. Af det nye udtræk fra november 2015, hvor kontraktværdien for hovedparten af de 245 kontrakter i databasen også er inkluderet, beløber kontraktværdien for de lokale kontrakter sig til i alt 55,9 mio. kr., svarende til mere end 3 gange så meget som det, der fremgik af ministeriets første udtræk fra databasen. Blandt de 245 kontrakter var der desuden én kontrakt, som ambassaden i Accra (Ghana) ikke havde annonceret, som den skulle.

Hovedvægten i Danmarks bilaterale udviklingssamarbejde er bistanden til Danmarks 21 prioritetslande. Prioritetslande er de lande, hvor Danmark er til stede med et langsigtet perspektiv og med politisk og finansiel tyngde.

Ambassaderne i Dhaka (Bangladesh) og Maputo (Mozambique) er eksempler på større bistandsambassader. Danmarks bilaterale bistand til Bangladesh udgjorde ca. 350 mio. kr., og bistanden til Mozambique udgjorde ca. 850 mio. kr. i perioden 2012-2014.



Kompetenceudviklingsprojekt under privatsektorprogrammet i West Gonja provinsen i Ghana.

Foto: Rigsrevisionen

42. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Udenrigsministeriet ikke har sikret, at databasen indeholdt alle lokale kontrakter, og at ministeriet på den måde har afskrevet sig muligheden for at kontrollere, om repræsentationerne har overholdt reglerne om konkurrenceudsættelse og de forvaltningsretlige principper. Desuden finder Rigsrevisionen, at ministeriets forskellige oplysninger om ambassadernes samlede køb af konsulentydelse hos lokale konsulenter viser, at ministeriet ikke i tilfredsstillende grad monitorerer ambassadernes indgåelse af kontrakter med lokale konsulenter.

43. Udenrigsministeriets manglende overblik medfører desuden, at der er usikkerhed om ministeriets samlede udgifter til konsulentkøb i forbindelse med udviklingsbistanden. Summeres den budgetterede kontraktsum for de kontrakter, der efter ministeriets opdatering er registreret i kontrakt-databasen, udgør den ca. 273 mio. kr. i 2014, men undersøgelsen viser, at der er usikkerhed om det samlede beløb, dels fordi Rigsrevisionens gennemgang af kontrakt-databasen har vist, at der er fejlregistreringer i databasen, dels fordi det er sandsynligt, at ambassaderne har indgået kontrakter, som slet ikke er registreret.

Resultater

44. Udenrigsministeriet har en decentral indkøbsstruktur med mange indkøbere spredt over hele verden. Ministeriet oprettede derfor en kontrakt-database i 2012, som alle indkøbere skal registrere kontrakter i, så ministeriet kan få et fuldstændigt overblik over alle indgåede kontrakter og monitorere repræsentationernes lokale konsulentkøb. Undersøgelsen viser dog, at repræsentationerne ikke har registreret alle deres lokale kontrakter i databasen, og at de i enkelte tilfælde ikke har overholdt udbuds-direktivet og tilbudsloven. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Udenrigsministeriets kontraktsekretariat ikke har været i stand til at håndhæve registreringspligten over for ambassaderne og på den måde har afskrevet sig muligheden for at kontrollere, om repræsentationerne har overholdt reglerne om konkurrenceudsættelse. Rigsrevisionen vurderer desuden, at det er sandsynligt, at repræsentationerne har indgået endnu flere lokale kontrakter. Undersøgelsen viser desuden, at ministeriet har givet Rigsrevisionen forskellige oplysninger om den samlede kontraktsum for konsulentydelse købt hos lokale konsulenter, varierende fra 14,8 mio. kr. til 55,9 mio. kr., hvilket efter Rigsrevisionens vurdering viser, at ministeriet ikke i tilfredsstillende grad monitorerer ambassadernes indgåelse af kontrakter med lokale konsulenter.

3.2. Konsulentkøb omfattet af lovbestemte krav

45. Vi har undersøgt:

- om Udenrigsministeriet har udbudt konsulentkøb med en budgetteret kontraktsum over udbudsgrænsen
- om Udenrigsministeriet har annonceret konsulentkøb med en budgetteret kontraktsum over annonceringsgrænsen.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af EU's udbudsportal (TED), Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udbudsportal (udbud.dk) og Udenrigsministeriets hjemmeside (Danida Contracts). Derudover bygger undersøgelsen på en tværgående analyse af de 991 internationale kontrakter og de 332 lokale kontrakter fra perioden 2012-2014 i ministeriets kontrakt-database og på en stikprøvegennemgang af 70 udvalgte konsulentkøb.

Konsulentkøb over 900.000 kr.

46. Ifølge Udenrigsministeriets kontrakt-database har ministeriet indgået 55 kontrakter i perioden 2012-2014 med en budgetteret kontraktsum over ministeriets interne udbudsgrænse, hvilket svarer til 54,9 % af deres samlede kontraktsum i perioden.

47. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet har udbudt 53 ud af de i alt 55 kontrakter med en budgetteret kontraktsum over ministeriets udbudsgrænse. Af de 2 kontrakter, der ikke er udbudt, er den ene indgået af ambassaden i Maputo (jf. pkt. 39) og er ifølge ministeriet ikke blevet udbudt, som den burde ifølge reglerne. Den anden kontrakt, som omhandler driften af et træningscenter for frafaldne somaliske krigere, undlod ministeriet at udbyde med henvisning til, at der ikke var tale om en gensidigt bebyrdende aftale i udbudsdirektivets forstand.

Konsulentkøb mellem 500.000 kr. og 900.000 kr.

48. Det fremgår af kontrakt-databasen, at Udenrigsministeriet har indgået 78 kontrakter med en budgetteret kontraktsum mellem 500.000 kr. og 900.000 kr. i perioden 2012-2014, svarende til 8,7 % af den samlede kontraktsum.

Undersøgelsen viser, at alle kontrakter – med undtagelse af 2 lokale kontrakter – med en oprindelig kontraktsum mellem 500.000 kr. og 900.000 kr. er annonceret, som de skal. De kontrakter, der ikke er annonceret, er indgået af ambassaderne i Maputo i 2013 og Accra i 2012 og kom først til Udenrigsministeriets kendskab, da Rigsrevisionen henlede opmærksomheden på, at kontrakt-databasen ikke var fuldstændig.

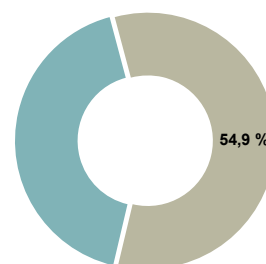
Derudover er 3 af kontrakterne undtaget annonceringspligten, enten fordi de er indgået under en rammeaftale, eller fordi de er indgået mellem Udenrigsministeriet og Folketinget, der i denne sammenhæng betragtes som én enhed, hvorfor kontrakten er undtaget udbudspligten.

Resultater

49. Udenrigsministeriet har indgået i alt 133 kontrakter over udbuds- og annonceringsgrænsen, svarende til 63,6 % af den samlede kontraktsum. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet – med undtagelse af 2 kontrakter over udbudsgrænsen og 2 kontrakter over annonceringsgrænsen – har udbudt og annonceret alle kontrakterne.

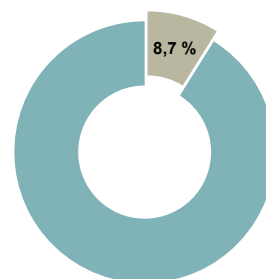
Før 1. april 2012 skulle konsulentkøb over 500.000 kr. annonceres i pressen eller i et elektronisk medie. Udenrigsministeriet offentliggjorde før 1. april 2012 sine køb af konsulenter på Danida Contracts hjemmeside.

Kontraktsum for kontrakter over 900.000 i forhold til den samlede kontraktsum



■ Kontrakter over 900.000 kr.
■ Kontrakter under 900.000 kr.

Kontraktsum for kontrakter mellem 500.000 kr. og 900.000 kr. i forhold til den samlede kontraktsum



■ Konsulentkøb mellem 500.000 kr. og 900.000 kr.
■ Konsulentkøb under 500.000 kr. og over 900.000 kr.

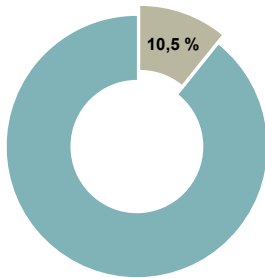
For at sikre, at Udenrigsministeriet med kort frist kan rekruttere kvalificeret og tilstrækkelig ekspertbistand til ambassaderne, indgik ministeriet i 2014 rammeaftaler med 6 konsortier. Ministeriet havde i september 2015 foretaget 8 konsulentkøb under rammeaftalerne.

3.3. Konsulentkøb omfattet af Udenrigsministeriets interne retningslinjer

50. Vi har undersøgt:

- om Udenrigsministeriet – i overensstemmelse med sine retningslinjer – har indhentet 3 tilbud ved konsulentkøb med en budgetteret kontraktsum mellem 250.000 kr. og 500.000 kr.
- om Udenrigsministeriet har sikret, at konsulentkøb med en budgetteret kontraktsum under 250.000 kr. er foretaget i overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper.

Kontraktsum for kontrakter mellem 250.000 kr. og 500.000 kr. i forhold til den samlede kontraktsum



■ Konsulentkøb mellem 250.000 kr. og 500.000 kr.
■ Konsulentkøb under 250.000 kr. og over 500.000 kr.

Udenrigsministeriet har udarbejdet et **evalueringskema**, der skal anvendes til vurdering og sammenligning af de konsulenter, der byder på en opgave. Det fremgår af evalueringskemaet, at konsulenternes faglighed skal vægtes 80 %, og prisen skal vægtes 20 %, når konsulenterne vurderes.

Konsulentkøb mellem 250.000 kr. til 500.000 kr.

51. Rigsrevisionens analyse af kontrakt databasen viser, at Udenrigsministeriet i perioden 2012-2014 indgik 171 kontrakter med en budgetteret kontraktsum mellem 250.000 kr. og 500.000 kr., svarende til 10,5 % af den samlede kontraktsum.

52. For kontrakter under 500.000 kr. er det ikke fastsat ved lov, hvordan ministerierne skal sikre, at konsulentkøbet sker bedst og billigst, men Udenrigsministeriet har valgt at stille krav om indhentning af 3 tilbud. Ministeriet indførte kravet i 2010 for med ministeriets egne ord at lovmedholdiggøre tildelingen af mindre kontrakter. I en intern notits lægger ministeriet bl.a. vægt på, at udbudsdirektivets principper om ligebehandling og gennemsigtighed betyder, at ordregivende myndigheder, som står over for at skulle indgå kontrakter under tærskelværdierne, ofte skal gennemføre en eller anden form for konkurrenceudsætning, selv om kontrakten falder uden for direktivets anvendelsesområde.

Vi har i forbindelse med stikprøven gennemgået 18 kontrakter, og gennemgangen viser, at der i 17 af de 18 sager ligger et evalueringskema på sagen, så det indirekte fremgår, at indkøber har indhentet tilbud. Konsulenternes tilbud ligger dog ikke i alle tilfælde på sagen.

Konsulentkøb under 250.000 kr.

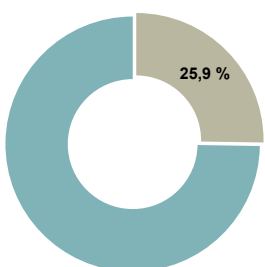
53. Det fremgår af kontrakt databasen, at Udenrigsministeriet i perioden 2012-2014 indgik 1.019 kontrakter med en kontraktsum under 250.000 kr. Dette svarer til 25,9 % af den samlede kontraktsum og 77 % af kontrakterne.

54. For kontrakter under 250.000 kr. har Udenrigsministeriet valgt ikke at stille proceskrav med henblik på at sikre, at indkøbet sker bedst og billigst. Således er det ifølge ministeriets retningslinjer op til den enkelte indkøber, hvordan vedkommende vil sikre, at indkøbet sker bedst og billigst.

Udenrigsministeriet har dog oplyst, at de i forbindelse med undervisningen af lokalansatte og udsendte medarbejdere orienterer om, at der også kan indhentes flere tilbud ved kontrakter under 250.000 kr., ligesom ministeriet opfordrer dem til at søge rådgivning hos kolleger i forbindelse med priser ved køb af lignende ydelser. Derudover har ministeriet oplyst, at indkøberne gennem deres arbejde med udbud, annoncering og indhentning af tilbud i forbindelse med kontrakter over 250.000 kr. har et godt kendskab til markedet.

Ifølge ministeriet er det imidlertid også meget usikkert, om man vil få mere for pengene, hvis man konkurrenceudsatte de små kontrakter. Ministeriet vurderer således, at loftet på 250.000 kr. og brug af direkte rekruttering generelt medfører billigere ydelser, bl.a. fordi det giver større sikkerhed for, at konsulenterne leverer kvalitetsprodukter, og fordi det tvinger ordregiver til at fokusere på det essentielle i opgaven. Ministeriet har desuden oplyst, at ministeriet har svært ved at se, hvorfor det skulle være nødvendigt at gennemføre udbud under 250.000 kr., så længe kontrakterne kun udgør ca. 26 % af den samlede kontraktsum.

Kontraktsum for kontrakter under 250.000 kr. i forhold til den samlede kontraktsum



■ Konsulentkøb under 250.000 kr.
■ Konsulentkøb over 250.000 kr.

55. Rigsrevisionen er enig i, at det vil være administrativt tungt at udbyde alle kontrakter under 250.000 kr., ikke mindst i lyset af at de udgør 77 % af Udenrigsministeriets kontrakter. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at en mere fleksibel ordning, hvor indkøber med jævne mellemrum afprøver markedet ved at indhente flere tilbud, vil gøre indkøber bedre i stand til at fastlægge en realistisk pris og give ministeriet større sikkerhed for, at prisen er i overensstemmelse med markedsprisen.

Resultater

56. Udenrigsministeriet har i alt indgået 1.190 kontrakter under 500.000 kr., svarende til 36,4 % af den samlede kontraktsum og 90 % af alle kontrakter. For at sikre, at indkøbet sker bedst og billigst, stiller ministeriet for kontrakter mellem 250.000 kr. og 500.000 kr. krav om, at indkøber skal indhente 3 tilbud, og stikprøvegangen viser, at ministeriet i 17 af de 18 udvalgte kontrakter har indhentet tilbud i overensstemmelse med retningslinjerne. For kontrakter under 250.000 kr. er det op til den enkelte indkøber, hvordan vedkommende vil sikre, at indkøbet sker bedst og billigst, og ministeriet oplyser, at de vurderer, at den bedste og billigste løsning for ministeriet er ved direkte rekruttering. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at det vil gøre indkøber bedre i stand til at fastsætte en realistisk pris og give ministeriet større sikkerhed for, at prisen er i overensstemmelse med markedsprisen, hvis ministeriet også for små kontrakter afprøvede markedet med jævne mellemrum.

3.4. Udenrigsministeriets dokumentation af sine konsulentkøb

57. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet har dokumenteret, at ministeriets konsulentkøb er sket i overensstemmelse med reglerne om konkurrenceudsættelse, de forvaltningsretlige principper og ministeriets retningslinjer.

58. I henhold til de forvaltningsretlige principper skal ordregiver sørge for, at indkøbsprocessen gennemføres på et sagligt grundlag, og at dette i fornødent omfang er dokumenteret. De forvaltningsretlige principper er afspejlet i ministeriets notits om procedurer for tildeling af kontrakter under tærskelværdien for EU-udbud, og det fremgår bl.a. heraf, at udbudsdirektivets principper om ligebehandling og gennemsigtighed gælder, uanset kontraktens værdi. Derudover fremgår det af Udenrigsministeriets retningslinjer, at indkøber skal efterleve de forvaltningsretlige principper, herunder dokumentere, at det enkelte konsulentkøb er sparsommeligt. Det fremgår endvidere af retningslinjerne, at indkøber forud for indkøbet skal overveje, hvordan opgaven skal udføres (ved ekstern konsulentbistand, omprioritering, rekruttering eller kompetenceudvikling) for at sikre den mest økonomisk fordelagtige løsning for ministeriet.

59. Det er Rigsrevisionens vurdering, at følgende som minimum skal dokumenteres, når Udenrigsministeriet køber konsulentbistand, hvis der ikke skal kunne rejses tvivl om, at indkøbsprocessen er sket på et sagligt grundlag, og at indkøber har sikret den mest økonomisk fordelagtige løsning for ministeriet:

- grundlaget for beslutningen om at løse opgaven ved hjælp af ekstern konsulentbistand og ikke ved hjælp af omprioritering, rekruttering eller kompetenceudvikling
- grundlaget for udvælgelsen af konsulenten
- final report eller completion letter, der dokumenterer, at købet er afsluttet, og leverancen er modtaget.

Final report og completion letter dokumenterer, at købet er afsluttet, og leverancen er modtaget. Ifølge Udenrigsministeriets retningslinjer skal indkøber sende completion letter til kontraktsekretariatet, som dernæst sørger for at udbetale det resterende kontraktbeløb.

60. Vi har undersøgt, om ovenstående er dokumenteret og fremgår af journalsagen i vores stikprøve på 70 sager.

I forhold til grundlaget for beslutningen om at løse opgaven ved hjælp af konsulentbistand frem for omprioritering, rekruttering eller kompetenceudvikling viser gennemgangen, at det ikke i nogen af sagerne er beskrevet, hvilke overvejelser der ligger til grund for beslutningen.

Derudover viser gennemgangen, at grundlaget for udvælgelsen af konsulenten er dokumenteret i 34 ud af de 70 sager. I 34 af de 36 sager, hvor der ikke findes dokumentation, vedrører det kontrakter under 250.000 kr., hvor det ifølge Udenrigsministeriets retningslinjer er tilstrækkeligt at indhente ét tilbud. Ifølge ministeriets retningslinjer bør ministeriet dog generelt kunne dokumentere, at indkøbet er sket sparsommeligt, og Rigsrevisionen vurderer, at det er særligt vigtigt at sikre, at der er gennemsigtighed omkring de mindre køb, som gennemføres uden at blive konkurrenceudsat.

61. Med hensyn til dokumentationen for, at Udenrigsministeriet har modtaget leverancen, viser gennemgangen, at der i 62 af de 70 sager lå dokumentation i form af final reports eller completion letter på sagen.

62. Rigsrevisionens tidligere undersøgelser af anvendelsen af konsulenter har vist, at mange statslige institutioner ikke i tilstrækkelig grad dokumenterer deres beslutninger i forbindelse med brugen af konsulenter. Dette gælder også for Udenrigsministeriet. Rigsrevisionen vurderer derfor, at ministeriet bør forbedre dokumentationen, så ministeriet kan dokumentere, at alle konsulentydelse er købt i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler og ministeriets retningslinjer. Rigsrevisionen finder desuden, at en bedre dokumentation af indkøbernes erfaringer med priser og med konsulenterne vil kunne tjene et vigtigt internt formål i ministeriet, da ministeriet som følge af sin rokeringsordning risikerer et betydeligt videns- tab, hver gang medarbejdere rokerer.

Resultater

63. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet generelt har dokumenteret grundlaget for udvælgelsen af konsulenten i de kontrakter, som ministeriet har konkurrenceudsat, men at grundlaget for udvælgelsen af konsulenten ikke er dokumenteret for kontrakter under 250.000 kr. Derudover viser undersøgelsen, at de overvejelser, der ligger til grund for at vælge ekstern konsulentbistand, ikke er dokumenteret i nogen af de 70 sager.

3.5. Tværgående analyser af Udenrigsministeriets konsulentkøb

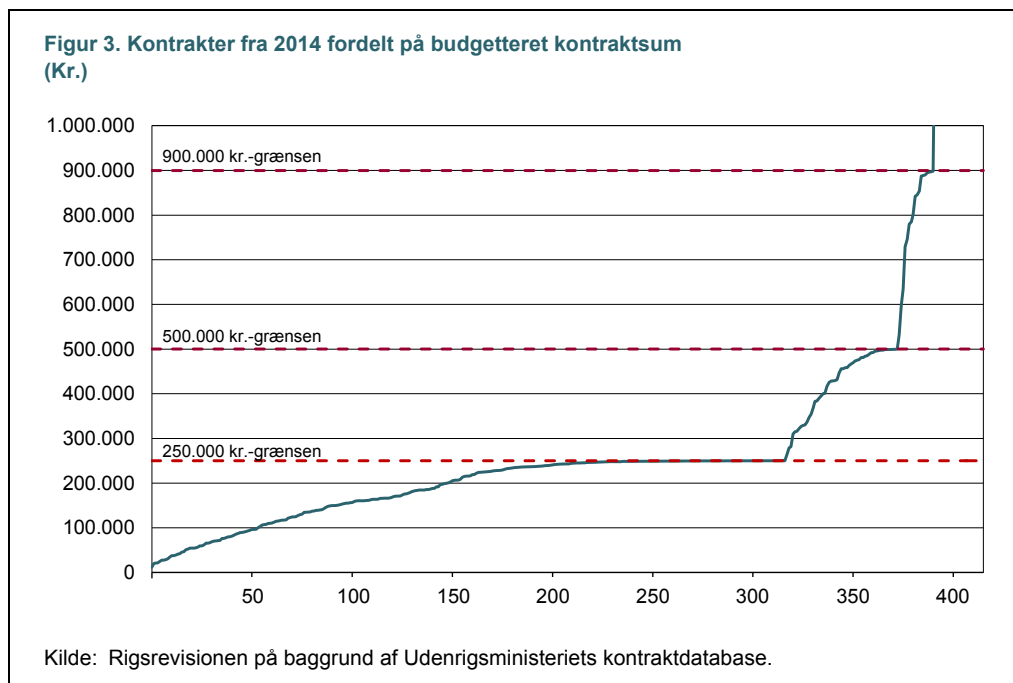
64. Vi har gennemført en række tværgående analyser af kontrakterne i Udenrigsministeriets kontraktdatabase for at belyse forskellige aspekter af Udenrigsministeriets samlede konsulentkøb.

Vi har i den forbindelse undersøgt:

- grænseværdiernes betydning for indkøbers dimensionering af opgaven og beregning af kontraktværdien
- Udenrigsministeriets praksis og eventuelle mønstre i forbindelse med budgetudvidelser
- spredningen i Udenrigsministeriets anvendelse af konsulenter.

Dimensioneringen af opgaven og beregningen af kontraktværdien

65. Vi har undersøgt, hvordan Udenrigsministeriets 430 kontrakter fra 2014 fordeler sig i forhold til kontraktens budgetterede kontraktsum, for at belyse grænseværdiernes betydning for indkøbers dimensionering af opgaven og beregning af kontraktværdien. Figur 3 viser ministeriets kontrakter op til 1 mio. kr. fordelt på budgetteret kontraktsum.



Det fremgår af figur 3, at der er forholdsvis mange kontrakter tæt på 250.000 kr., som er ministeriets grænse for indhentning af 3 tilbud. Derudover viser figuren, at der også er relativt mange kontrakter lige under grænseværdierne for annoncering og udbud.

66. Ifølge Udenrigsministeriets egen opgørelse medførte indførelsen af kravet om at indhente 3 tilbud, at andelen af kontrakter mellem 250.000 kr. og 500.000 kr. i løbet af 2011 og 2012 faldt fra 49 % til 12 %, mens andelen af kontrakter under 250.000 kr. steg fra 43 % til 79 %. I marts 2013 indskærpede kontraktsekretariatet derfor bl.a. over for kontorerne i hjemmetjenesten og repræsentationerne, at det var vigtigt, at de ikke reducerede konsulenternes opgaver så meget, at det gik ud over kvaliteten af udviklingsbistanden.

Vores undersøgelse viser, at niveauet stort set ikke har ændret sig siden 2012, idet andelen af kontrakter mellem 250.000 kr. og 500.000 kr. udgjorde 13 %, og andelen af kontrakter under 250.000 kr. udgjorde 77 % i 2014. Rigsrevisionen finder derfor, at ministeriet bør vurdere, om den nuværende praksis kompromitterer kvaliteten af bistanden, og om det fx skal give anledning til ændringer i retningslinjerne for konkurrenceudsættelse.

Budgetudvidelser

67. Ifølge Udenrigsministeriets retningslinjer har indkøber mulighed for at udvide den budgetterede kontraktværdi med op til 50 %, efter opgaven er igangsat, medmindre den endelige kontraktsum dermed passerer ministeriets interne udbudsgrænse på 900.000 kr. Alle budgetudvidelser skal dog begrundes og godkendes af kontraktsekretariatet, før ekstraopgaven påbegyndes.

68. Vi har undersøgt, hvor mange konsulentkøb der har fået udvidet budgettet, efter opgaven er igangsat, og om der er et mønster i, hvilke kontrakter der bliver budgetudvidet.

69. Undersøgelsen viser, at 264 kontrakter, svarende til 19 %, blev budgetudvidet. Blandt de kontrakter, der blev budgetudvidet, var der 50 %, som med budgetudvidelsen passede grænseværdierne. Tabel 2 viser, hvor mange kontrakter fra perioden 2012-2014 der med budgetudvidelsen passede ministeriets interne grænse for udbud, grænsen for annoncering og grænsen for indhentning af tilbud.

Tabel 2. Kontrakter fra perioden 2012-2014, der med en budgetudvidelse har passeret Udenrigsministeriets interne udbudsgrænse, annonceringsgrænsen eller grænsen for indhentning af tilbud (Antal)

	Internationale	Lokale	I alt
Kontrakter, der har passeret Udenrigsministeriets interne udbudsgrænse	14	0	14
Kontrakter, der har passeret annonceringsgrænsen	21	2	23
Kontrakter, der har passeret Udenrigsministeriets interne grænse for indhentning af tilbud	86	9	95
I alt	121	11	132

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Udenrigsministeriets kontraktdatabase.

Det fremgår af tabel 2, at 14 internationale kontrakter oversteg 900.000 kr., hvilket betyder, at de havde passeret ministeriets interne udbudsgrænse, hvis kontraktsummen fra begyndelsen havde omfattet opgaven i sin helhed. Én af de 14 kontrakter var dog indgået under en rammeaftale. Derudover passede i alt 23 kontrakter annonceringsgrænsen, mens 95 kontrakter overskred grænsen for indhentning af tilbud.

70. Undersøgelsen viser, at de 13 kontrakter, der med budgetudvidelser har passeret Udenrigsministeriets interne udbudsgrænse, og som ikke er indgået under en rammeaftale, er godkendt af kontraktsekretariatet. Ministeriet har dermed ikke overholdt sine egne retningslinjer om, at kontrakterne med budgetudvidelsen ikke må overstige den interne udbudsgrænse.

71. Udenrigsministeriet har oplyst, at de i forbindelse med budgetudvidelsen kræver en skriftlig forklaring fra indkøber om årsagen til kontraktændringen, så ministeriet kan vurdere:

- om indkøber allerede ved kontraktens indgåelse kunne have forudset de omstændigheder, som nødvendiggør ændringen, og derfor burde have udformet kontrakten i henhold til det samlet set højere budget
- om ydelsen kan adskilles fra den oprindelige kontrakt uden væsentlige ulemper for den ordregivende myndighed
- om ydelsen er absolut nødvendig af hensyn til kontraktens fuldstændige gennemførelse.

Ministeriets krav til budgetudvidelser og de overvejelser, kontraktsekretariatet skal gøre sig, når de godkender anmodninger om budgetudvidelser, fremgår ikke af ministeriets retningslinjer. Ministeriet har dog medgivet, at det – også til hjælp for nye kolleger – godt kunne fremgå af retningslinjerne. Boks 4 viser eksempler på begrundelser for budgetudvidelser.

BOKS 4. EKSEMPLER PÅ BEGRUNDELSER FOR BUDGETUDVIDELSER

Vi har i stikprøven gennemgået i alt 30 begrundelser for budgetudvidelser. Gennemgangen viser, at begrundelserne for udvidelsen typisk er, at konsulenterne ikke har nået opgaven inden for den afsatte tid og derfor skal honoreres for flere timer eller have dækket flere rejseudgifter, eller at indkøber er blevet opmærksom på flere delopgaver, som ligger i forlængelse af den oprindelige opgave. Begrundelserne er fx:

"Opgaven har krævet større tidsmæssigt forbrug end oprindeligt antaget på grund af bl.a. øget sideantal i organisationernes afrapportering, antallet af workshops samt flere indsigelser end antaget".

"Der kræves yderligere rejser til Harare (hovedstaden i Zimbabwe), som ikke kunne forudses i den oprindelige kontrakt".

"Skal dække uforudsete opgaver både i forbindelse med designteamets endelige rapport og i forbindelse med uforudsete behov for rejser".

"Behov for udarbejdelse af et dokument (konceptnote), som ikke var en del af de oprindelige TOR".

Kilde: Udenrigsministeriets kontraktdatabase.

72. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet i modstrid med egne retningslinjer har godkendt budgetudvidelserne, selv om de passerede grænserne for udbud. Derudover finder Rigsrevisionen det ikke tilfredsstillende, at det ikke er dokumenteret, at indkøber i forbindelse med anmodningen om budgetudvidelse har redegjort for, i hvilket omfang udvidelsen lever op til ministeriets betingelser, og at kontraktsekretariatet ikke har dokumenteret deres vurderinger og konklusioner.

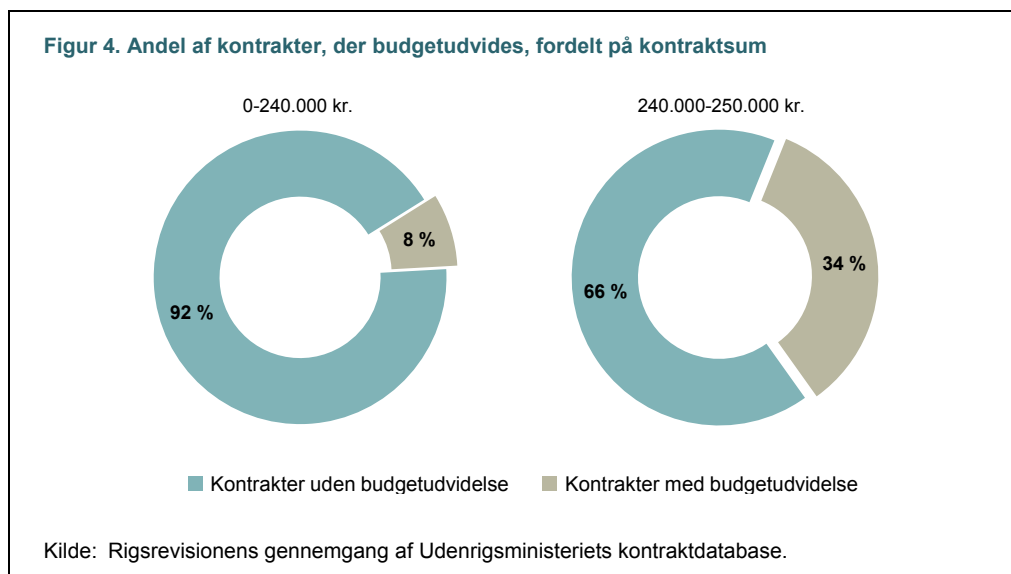
73. Udenrigsministeriet har oplyst, at kravet i ministeriets retningslinjer om, at kontrakterne med budgetudvidelsen ikke må overstige udbudsgrænsen, er en overimplementering af udbudsreglerne, som er fastlagt ud fra et forsigtighedshensyn. Ministeriet har endvidere oplyst, at de i forbindelse med den kommende revision af retningslinjerne som følge af den nye udbudslov vil præcisere, at budgetudvidelser godt kan overstige tærskelværdien, så længe ændringen ikke er væsentlig.

Ministeriet har desuden oplyst, at dokumentationen af kontraktsekretariatets vurdering og sekretariatets konklusion med fordel kan forbedres.

74. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, hvordan kontrakter fra 2014, der har udvidet budgettet, fordeler sig i forhold til den budgetterede kontraktsum, jf. figur 4.

Overimplementering henviser til, at et medlemsland gennem sin lovgivning eller en myndighed gennem sin praksis eller retningslinjer vælger at gå videre end det, et direktiv kræver.

Den 1. januar 2016 træder en ny udbudslov i kraft. Loven implementerer det reviderede udbudsdirektiv, som skal være implementeret i medlemslandene senest i april 2016.



Det fremgår af figur 4, at kun 8 % af kontrakterne under 240.000 kr. blev budgetudvidet, mens det var tilfældet for hele 34 % af kontrakterne mellem 240.000 kr. og 250.000 kr.

Samme mønster gælder for kontrakter mellem 250.000 kr. og 500.000 kr. Her blev 14 % af kontrakterne mellem 250.000 kr. og 450.000 kr. og 37 % af kontrakterne mellem 450.000 kr. og 500.000 kr. budgetudvidet. Gennemgangen viser således, at risikoen for budgetudvidelse stiger, jo tættere kontraktværdien kommer på Udenrigsministeriets grænse for indhentning af tilbud og på annonceringsgrænsen.

75. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriets grænseværdier har indflydelse på, hvordan indkøber dimensionerer opgaven og beregner kontraktværdien, og at kontrakterne lige under ministeriets grænse for indhentning af tilbud samt annoncerings- og udbudsgrænsen relativt ofte bliver sat for lavt. Rigsrevisionen finder derfor, at ministeriet løbende bør holde øje med, om ministeriets grænse for indhentning af tilbud samt annoncerings- og udbudsgrænsen påvirker dimensioneringen af opgaven på en uhensigtsmæssig måde, da kvaliteten af udviklingsbistanden ifølge ministeriet selv i vid udstrækning afhænger af det input, ministeriet køber eksternt. Desuden finder Rigsrevisionen, at Udenrigsministeriet bør analysere budgetudvidelserne for at få indblik i årsagerne til budgetudvidelserne og grundlag for at vurdere, om udvidelserne anvendes efter hensigten.

Spredningen i anvendelsen af konsulenter

76. Spredningen i anvendelsen af konsulenter kan være en indikator for, om konsulenterne har lige adgang til at byde på konsulentopgaverne. Vi har derfor undersøgt, om Udenrigsministeriet forsøger at sikre en vis spredning i anvendelsen af konsulenter. Undersøgelsen omfatter kun de 320 internationale kontrakter fra 2014.

77. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet hvert år udarbejder en opgørelse over de 20 mest anvendte konsulentfirmaer, der viser antallet af kontrakter og det samlede konsulentkøb hos konsulentfirmaerne. Opgørelserne viser, at ministeriet i perioden 2012-2014 har købt mellem 15 % og 30 % af konsulentydelse hos ministeriets største leverandør.

78. Vi har undersøgt, i hvilket omfang Udenrigsministeriet anvender de samme personer til at varetage flere konsulentopgaver, når de hyrer internationale konsulenter til kontrakter under EU's tærskelværdi. For hvert af de 3 undersøgelsesår viser undersøgelsen, at ministeriet for langt de fleste konsulents vedkommende kun anvendte dem én gang. Således anvendte ministeriet i 2014 i alt 418 forskellige konsulenter, hvor kun 65 havde mere end én kontrakt, og 7 konsulenter havde 5 eller flere kontrakter.

Med hensyn til udbudskonsulenterne er der dog mange gengangere. Således blev 3 udbudskonsulenter anvendt mere end 4 gange i 2014, hvilket også betød, at Udenrigsministeriets honorarer til hver af de 3 udbudskonsulenter beløb sig til mere end 800.000 kr. i 2014.

79. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriets kontraktsekretariat hyrer udbudskonsulenter til at bistå med udbudsprocessen og kvalitetssikre udbudsmaterialet, når de i henhold til udbudsdirektivet skal udarbejde udbud. Således hyrede ministeriet udbudskonsulenter 20 gange for i alt ca. 3,3 mio. kr. i 2014. De enkelte kontrakter havde en kontraktværdi på mellem 96.000 kr. og 250.000 kr. og blev derfor indgået uden nogen form for konkurrenceudsættelse.

Stikprøvegennemgangen viser, at de opgaver, som udbudskonsulenterne varetager, er forholdsvist standardiserede, og Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet bør overveje, om udbudskonsulenternes opgaver er så ensartede, at de burde indkøbes samlet, eller om ydelserne har så vedvarende karakter, at de ifølge ministeriets egne retningslinjer ikke bør løses af konsulenter, men af fastansat personale.

Kontraktværdien af ensartede ydelser skal lægges sammen, når det vedrører det samme indkøb, og må dermed ikke opdeles for at undgå udbud.

80. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet holder øje med spredningen på de konsulentfirmaer, de anvender mest. Derudover viser vores gennemgang, at ca. 85 % af konsulenterne varetog én opgave for ministeriet, mens 15 % af konsulenterne havde 2 eller flere kontrakter med ministeriet inden for samme år.

Dette viser efter Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriet generelt forsøger at sikre lige adgang til at byde på konsulentopgaverne.

Resultater

81. Undersøgelsen viser, at 19 % af alle kontrakterne er blevet budgetudvidet, og at der – i modstrid med Udenrigsministeriets retningslinjer – er 13 kontrakter, der med budgetudvidelsen har passeret ministeriets udbudsgrænse. Derudover viser undersøgelsen, at det ikke er dokumenteret, at budgetudvidelserne lever op til ministeriets betingelser. Endelig viser undersøgelsen, at ministeriets grænse for indhentning af tilbud og annonceringsgrænsen påvirker dimensioneringen af opgaven og beregningen af kontraktværdien, så kontrakter lige under grænseværdierne relativt ofte bliver budgetudvidet.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet i overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper også stiller krav om indhentning af tilbud for kontrakter, der ligger under den lovpligtige annonceringsgrænse. Rigsrevisionen vurderer dog samtidig, at undersøgelsen viser, at der er behov for at overvåge, hvordan ministeriets grænse for indhentning af tilbud påvirker dimensioneringen af opgaven og omfanget af budgetudvidelser. Derudover finder Rigsrevisionen, at ministeriet i det hele taget bør styrke den tværgående monitorering med henblik på at vurdere, om det samlede indkøb af konsulentytelser kan optimeres, og om ministeriets retningslinjer vedrørende konkurrenceudsættelse fungerer efter hensigten.

Rigsrevisionen, den 2. december 2015

Lone Strøm

/Lene Schmidt

Bilag 1. Metode

Formålet med undersøgelsen har været at vurdere, om Udenrigsministeriet sikrer en strategisk og sparsommelig anvendelse af konsulenter i forbindelse med udviklingsbistanden. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Sikrer Udenrigsministeriet en strategisk anvendelse og styring af konsulentkøbene?
- Sikrer Udenrigsministeriet, at deres konsulentytelser bliver købt bedst og billigst?

Undersøgelsen omhandler perioden 2012-2014, da den tager udgangspunkt i ministeriets kontraktdatabase, som blev taget i anvendelse i januar 2012. Undersøgelsen bygger på følgende:

- Gennemgang af dokumenter.
- Brevveksling og møder med Udenrigsministeriet.
- Tværgående analyser af de i alt 1.323 kontrakter i kontraktbasen for 2012-2014.
- Stikprøvegennemgang af 70 udvalgte kontrakter fra 2014.
- Gennemgang af EU's udbudsportal (TED-databasen) og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udbudsportal (udbud.dk) for perioden 2012-2014 for at undersøge, om Udenrigsministeriets kontrakter over annonceringsgrænsen i tilbudsloven er annonceret, og om kontrakter over tærskelværdien i EU's udbudsdirektiv er udbudt.
- Gennemgang af konsulentytelserne i alle internationale kontrakter indgået i 2014 i forhold til Udenrigsministeriets programcyklus.

Vi har i forbindelse med undersøgelsen ligeledes hentet inspiration hos og afholdt møde med Hanne Foss Hansen, Københavns Universitet.

Dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter i forbindelse med undersøgelsen. Dokumenterne omfatter regelgrundlaget for myndigheders køb af konsulentytelser og Udenrigsministeriets interne retningslinjer, herunder:

- EU's udbudsdirektiv, tilbudsloven og de forvaltningsretlige principper
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledninger om annoncering og udbud m.m.
- Udenrigsministeriets vejledninger for køb af konsulenter
- diverse interne notater, som ministeriet har udleveret til os.

Formålet med gennemgangen har været at afklare, hvilke eksterne krav der er til ministeriets håndtering af køb og anvendelse af konsulenter, og belyse, hvordan disse er omsat til interne retningslinjer i Udenrigsministeriet.

Møder og interviews

Vi har afholdt flere møder med Udenrigsministeriet med det formål at belyse ministeriets forretningsgange ved køb af konsulentytelser samt ministeriets styring, anvendelse og monitoring af det samlede konsulentkøb.

Registerdata

Undersøgelsen bygger i vid udstrækning på analyser af kontrakterne i Udenrigsministeriets kontraktdatabase for perioden 2012-2014, jf. nedenfor.

Kontrakter i Udenrigsministeriets kontraktdatabase

	2012		2013		2014		2012-2014	
	Antal	Kr.	Antal	Kr.	Antal	Kr.	Antal	Kr.
Internationale kontrakter	340	193.551.473	331	174.705.279	320	253.289.517	991	621.546.269
Lokale kontrakter	49	7.215.246	173	28.945.638	110	19.758.363	332	55.919.247
I alt	389	200.766.719	504	203.650.917	430	273.047.880	1.323	677.465.516

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Udenrigsministeriets kontraktdatabase.

Nogle analyser (analysen af Udenrigsministeriets overblik over sine konsulentkøb, analysen af konsulentkøb omfattet af lovbestemte krav og analysen af konsulentkøb omfattet af ministeriets interne retningslinjer) bygger på alle kontrakterne i databasen. Andre analyser (de tværgående analyser af dimensioneringen af opgaven og beregningen af kontraktværdien samt analysen af budgetudvidelser) bygger kun på kontrakterne fra 2014. Endelig er der analyser (analysen af ministeriets anvendelse af konsulenter og analysen af spredningen i anvendelsen af konsulenter), som kun bygger på internationale kontrakter fra 2014.

Stikprøve

Stikprøvegennemgangen omfatter 70 internationale kontrakter med tilhørende dokumentation. Stikprøven omfatter ikke lokale kontrakter, da Udenrigsministeriets registrering af disse i løbet af undersøgelsen har været mangelfuld og usikker. Kontrakterne er alle fra 2014, og kontraktens værdi fordeler sig fra 65.335 kr. til 14,7 mio. kr. Herudover dækker de udvalgte kontrakter alle dele af projektcyklussen (forberedelse, formulering, appraisal, implementering, review og evaluering), ligesom vi har taget højde for, hvilket kontor i ministeriet der har iværksat konsulentkøbene. Med udgangspunkt heri har vi særligt udvalgt kontrakter, der efterfølgende blev budgetudvidet, og kontrakter, hvor samme konsulent blev anvendt flere gange. Kontrakterne er altså ikke tilfældigt udvalgt i alle henseender.

Tabellen nedenfor viser, hvordan stikprøvens kontrakter fordeler sig i forhold til kontraktværdien og de forskellige faser af projektcyklussen. Den samlede kontraktsum var ca. 273 mio. kr. i 2014, og den samlede kontraktsum af kontrakterne i stikprøven var 69,4 mio. kr., svarende til ca. 25 % af den samlede kontraktsum.

Rigsrevisionens stikprøve

	Udvalgte kontrakter fra 2014	Fordeling i Udenrigsministeriets projektcyklus					Beløb	Budgetudvidelse
		Forberedelse	Formulering af program	Appraisal	Implementering og review	Evaluering		
Under 250.000 kr.	35	7	10	3	12	3	7.790.944 kr.	17
250.000-500.000 kr.	17	1	9	2	5	0	7.159.384 kr.	10
500.000-998.019 kr.	10	0	3	1	4	2	8.054.373 kr.	4
Over 998.019 kr.	8	0	0	0	6	2	46.398.035 kr.	1

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af 70 udvalgte kontrakter.

I stikprøvegennemgangen har vi gennemgået de oplysninger, der er registreret i kontrakt-databasen, ministeriets projektdatabase (PDB), ministeriets økonomisystem (FMI) og ministeriets journalsystem (UM ARK/F2). Det gennemgåede materiale omfatter kontrakterne, inkl. TOR, eventuelt udbudsmateriale, bevillingsnotitser, intern mailkorrespondance og korrespondance med konsulenterne.

Gennemgang af udbudsportaler

Ud over den stikprøvevise gennemgang af sager har vi gennemgået alle kontrakter, der er indgået i perioden 2012-2014, og som har en kontraktsum over 500.000 kr., for at vurdere, om disse var annonceret eller udbudt i overensstemmelse med gældende lovgrundlag i henholdsvis tilbudsloven og EU's udbudsdirektiv. Kontrollen er foretaget ved en gennemgang af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udbudsportal (udbud.dk) og EU's udbudsportal (TED-databasen). Vi har derudover indhentet redegørelser fra Udenrigsministeriet vedrørende de sager, som har en kontraktværdi over annoncerings- og udbudsgrænsen, men som ikke var annonceret eller udbudt.

Bilag 2. Ordliste

Appraisal	En kvalitetssikringsproces i Udenrigsministeriet, hvor eksperter i ministeriet gennemgår og vurderer gennemførligheden af et bistandsprogram og giver anbefalinger til eventuelle justeringer i programmet umiddelbart før den endelige godkendelse af programmet.
Completion letter og final report	Completion letter og final report dokumenterer, at konsulentkøbet er afsluttet, og leverancen er modtaget.
Danidas programkomité og bevillingskomitéer	Før et program over 37 mio. kr. formuleres, forelægges konceptnotan for Danidas programkomité med henblik på en tidlig kvalitetssikring. Herefter formuleres programmet, og det endelige programdokument forelægges Danidas bevillingskomité. Der er både en ekstern og en intern bevillingskomité. Den eksterne er ansvarlig for bevillingsforslag over 37 mio. kr., mens den interne er ansvarlig for bevillingsforslag over 5 mio. kr. og op til 37 mio. kr. Bevillingskomitéerne indstiller bevillingerne til udenrigsministerens endelige godkendelse.
EU's udbudsdirektiv	Direktivet indeholder regler om, hvordan en ordregiver skal gå frem, når ordregiveren vil indgå kontrakt om køb af varer og tjenesteydelser. Reglerne i udbudsdirektivet betyder overordnet set, at ordregivere – forud for indgåelse af kontrakter om varer og tjenesteydelser – som udgangspunkt har pligt til at udbyde kontrakten, når kontraktens værdi overstiger en nærmere angivet tærskelværdi. Udbudspigten skal styrke konkurrencen om offentlige kontrakter og varetage EU's indre marked og reglerne om fri bevægelighed for bl.a. varer og tjenesteydelser.
Internationale konsulenter	Er ifølge Udenrigsministeriets definition konsulenter, der er etableret i industrialiserede lande.
Konceptnote	En beskrivelse af en planlagt bevilling på over 37 mio. kr., der forelægges Danidas programkomité, inden formuleringen af programdokumentet iværksættes.
Landeprogram	Beskriver udviklingssamarbejdet med de enkelte prioritetslande.
Lokale konsulenter	Er ifølge Udenrigsministeriets definition konsulenter, der er etableret i modtagerlandet eller et af dets nabolande.
Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase	Alle virksomheder, der er omfattet af statens Indkøbsprogram, skal indberette deres indkøb til Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase. Formålet med indkøbsprogrammet og -databasen er at understøtte og forankre en effektivisering af offentlige indkøb og skabe grundlag for at indgå forpligtende fællesstatslige indkøbsaftaler.
Prioritetsland	Er et land, hvor Danmark er til stede med et langsigtet perspektiv og med politisk og finansiel tyngde. Danmark har 21 prioritetslande (i 2015).
Programdokument	Udmøntningen af udviklingsbistanden i et konkret program, der beskriver programmets komponenter. Der er typisk flere programmer i hvert land.
Rammeaftale	En aftale, der er indgået mellem én eller flere ordregivende myndigheder og én eller flere økonomiske aktører med det formål at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås i løbet af en given periode. Når selve rammeaftalen har været sendt i udbud, kan de konkrete aftaler indgås uden et nyt udbud – også selv om kontraktværdien af den konkrete aftale overskrider tærskelværdien. Den udbudte rammeaftale indebærer ikke en endelig forpligtelse til at aftage bestemte mængder på bestemte tidspunkter.
Review	Periodiske vurderinger af igangværende programmets performance og resultater – herunder om konsulenterne yder det, de bliver betalt for. Reviews inkluderer en gennemgang af resultater, fremgang, udfordringer og eventuelle risici og bidrager samtidig til et løbende realitetstjek af, om programmets monitoreringsmekanismer fungerer optimalt.

Sparsommelighed	Med sparsommelighed mener vi, at institutionen undersøger markedsmulighederne forud for indkøb, fx ved at indhente flere tilbud, og udnytter stordriftsfordele ved at købe ensartede varer og tjenesteydelser på tværs af institutionen og dermed køber bedst og billigst ind.
Tilbudsloven	Regulerer indkøb af varer og tjenesteydelser og indeholder en pligt for offentlige myndigheder til at annoncere indkøb af varer og tjenesteydelser mellem 500.000 kr. og EU's tærskelværdi på 998.019 kr. Annonceringspligten indebærer, at myndigheden som minimum offentliggør en annonce på udbud.dk, der indeholder krav til tilbudsgiver, kontaktperson og tidsfrist.
TOR	En beskrivelse af konsulentens opgave og forventede leverance samt kravene til konsulentens kompetencer. TOR er et centralt dokument og er altid et bilag til den indgåede kontrakt.
Tærskelværdi	Angiver den kontraktværdi, hvor EU's udbudsdirektiv træder i kraft.
Udbud.dk	Fra 1. april 2012 skal indkøb af tjenesteydelser med en værdi over 500.000 kr. annonceres på udbudsplatformen udbud.dk. Før 1. april 2012 skulle indkøb af tjenesteydelser med en værdi over 500.000 kr. annonceres i pressen eller i et elektronisk medie. Udenrigsministeriet offentliggjorde før 1. april 2012 sine køb af konsulentytelser på Danida Contracts hjemmeside.
Udbudskonsulenter	Konsulenter, der skal bistå med at gennemføre udbud efter reglerne herom i EU's udbudsdirektiv.
UFT (Udviklingsfaglig Tjeneste)	Er et kontor i hjemmetjenesten med ca. 30 udviklingsfaglige specialister, som bl.a. yder teknisk rådgivning og kvalitetssikrer udviklingsbistanden.