

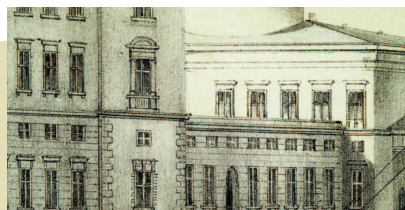
# 15/2009

---

STATSREVISORERNE



## Beretning om statens anvendelse af private konsulenter



15/2009

## Beretning om statens anvendelse af private konsulenter

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

*København 2010*

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Finans-, skatte-, undervisnings- og miljøministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2011.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2009, som afgives i april 2011.

Henvendelse vedrørende  
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K  
Telefon: 33 37 59 87  
Fax: 33 37 59 95  
E-mail: [statsrevisorerne@ft.dk](mailto:statsrevisorerne@ft.dk)  
Hjemmeside: [www.ft.dk/statsrevisorerne](http://www.ft.dk/statsrevisorerne)

Yderligere eksemplarer kan  
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution  
Herstedvang 10  
2620 Albertslund  
Telefon: 43 22 73 00  
Fax: 43 63 19 69  
E-mail: [distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk](mailto:distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk)  
Hjemmeside: [www.rosendahls-schultzgrafisk.dk](http://www.rosendahls-schultzgrafisk.dk)

ISSN 0108-3902  
ISBN 978-87-7434-342-4

# Statsrevisorernes bemærkning

## BERETNING OM STATENS ANVENDELSE AF PRIVATE KONSULENTER

Statsrevisorerne anmodede om denne beretning for at få undersøgt, i hvilket omfang og på hvilken måde staten anvender private konsulenter i opgaveløsningen.

Staten anvender i betydeligt omfang private konsulenter. I 2008 og 2009 købte staten konsulentydelse for ca. 4 mia. kr. om året.

Beretningen viser, at indberetningerne til Økonomistyrelsens indkøbsdatabase er præget af nogen usikkerhed. Den viser også, at løsningen af statens opgaver på it-konsulentområdet er koncentreret om nogle få store firmaer, mens løsningen af statens opgaver på øvrige konsulentområder (ej it) er spredt på langt flere konsulentfirmaer.

Når statens virksomheder anvender konsulenter, bør det ske ud fra et strategisk valg med hensyn til, om opgaven mest hensigtsmæssigt udføres af en privat konsulent eller af virksomhedens egne medarbejdere. Beretningen viser, at private konsulenter især vælges på grund af behovet for at få tilført faglige kompetencer, behovet for en uvildig vurdering og/eller behovet for at få tilført ekstra resurser.

Gennemgangen af en række konsulentkøb i henholdsvis SKAT, Undervisningsministeriets departement og By- og Landskabsstyrelsen har vist, at SKAT som den eneste af de 3 institutioner køber konsulentydelse med udgangspunkt i en samlet strategi for anvendelse af konsulenter på it-området og på rådgivnings- og managementområdet.

Statsrevisorerne finder det ikke helt tilfredsstillende, at Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen kun delvist har formuleret en strategi for anvendelse af private konsulenter – selv om det blev anbefalet i Statsrevisorernes beretning nr. 10/2006 om statens køb af konsulentydelse, og selv om næsten 30 % af institutionernes driftsbevillinger går til indkøb af konsulentydelse.

Statsrevisorerne forventer generelt, at statslige virksomheder, der i stort omfang eller ofte anvender private konsulenter, baserer anvendelsen af konsulenter på grundige strategiske og økonomiske overvejelser om, hvorfor en opgave mest hensigtsmæssigt løses af private konsulenter. Det gælder ikke mindst, når køb af konsulentydelse sker ud fra et behov for at få tilført ekstra resurser. Anvendt forkert kan anvendelse af private konsulenter være et unødvendigt og fordyrende element i opgaveløsningen.

Statsrevisorerne,  
den 22. september 2010

*Peder Larsen  
Henrik Thorup  
Helge Adam Møller  
Svend Erik Hovmand  
Mogens Lykketoft  
Manu Sareen*





# Beretning til Statsrevisorerne om statens anvendelse af private konsulenter

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 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 finanslovens § 7. Finansministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 20. Undervisningsministeriet og § 23. Miljøministeriet.



---

# Indholdsfortegnelse

---

I.	Introduktion og resultater .....	1
II.	Indledning .....	6
	A. Baggrund .....	6
	B. Formål.....	6
	C. Afgrænsning og metode.....	7
III.	Opgørelse af statens udgifter til konsulenter .....	10
	A. Økonomistyrelsens opgørelse over statens udgifter til konsulenter.....	10
	B. Statens anvendelse af de samme konsulenter .....	14
IV.	Strategisk anvendelse af konsulenter .....	16
	A. Institutionernes strategier for anvendelse af konsulenter .....	16
	B. Institutionernes anvendelse af konsulenter.....	19
	C. Regler for samarbejde med konsulenter.....	23
V.	Opfølgning på konsulenternes ydelser .....	26
	A. Opfølgning på køb af konsulentydelser .....	26
	B. Evaluering af egen projektstyring og samarbejde med konsulenter .....	31
	Bilag 1. Oversigt over konsulentkøb, som Rigsrevisionen har gennemgået i SKAT, Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen.....	34



---

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 9. Skatteministeriet, § 20. Undervisningsministeriet og § 23. Miljøministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Finansministeriet:

Lars Løkke Rasmussen: november 2007 - april 2009

Claus Hjort Frederiksen: april 2009 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Skatteministeriet:

Kristian Jensen: august 2004 - februar 2010

Troels Lund Poulsen: februar 2010 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Undervisningsministeriet:

Bertel Haarder: februar 2005 - februar 2010

Tina Nedergaard: februar 2010 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Miljøministeriet:

Troels Lund Poulsen: november 2007 - februar 2010

Karen Ellemann: februar 2010 -

---

# I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om statens anvendelse af private konsulenter. Undersøgelsen er sat i gang på baggrund af en statsrevisoranmodning.

Statsrevisorernes anmodning har bl.a. baggrund i en artikel i Ugebrevet A4 fra juni 2009, der handlede om statens køb af konsulentydelse. Ifølge artiklen blev eksterne konsulenter i nogle tilfælde sat til at udføre opgaver, som institutionerne selv kunne udføre. Bl.a. på den baggrund har Statsrevisorerne bedt Rigsrevisionen om at se på, om nytteværdien står mål med de udgifter, som staten har til konsulentydelse.

2. Konsulentydelse er et af statens store indkøbsområder. Det er et område, der er svært at standardisere, da ydelserne ofte er sags- og institutionsspecifikke.

3. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt statens anvendelse af konsulenter i beretning nr. 10/06 om statens køb af konsulentydelse. Undersøgelsen viste, at statslige institutioners køb af konsulentydelse kunne gøres mere strategiske, men at institutionerne generelt handlede omkostningsbevidst.

4. Statsrevisorerne har i denne undersøgelse ønsket at få belyst, om institutionernes køb af konsulentydelse er blevet mere strategiske. I den forbindelse har Statsrevisorerne ønsket at få en række forhold belyst, herunder statens samlede udgifter til konsulentydelse, etiske retningslinjer i forbindelse med køb af konsulentydelse og opfølgning på konsulentydelse-nes nytteværdi.

5. Statsrevisorerne tiltrådte på deres møde i november 2009 rigsrevisors notat om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af statens anvendelse af private konsulenter.

6. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i Statsrevisorernes anmodning formuleret følgende spørgsmål for undersøgelsen:

- Giver Økonomistyrelsens database over statens indkøb et samlet overblik over statens udgifter til konsulentydelse og grundlag for at indgå fællesstatslige indkøbsaftaler?
- Har udvalgte institutioner en strategisk anvendelse af konsulenter?
- Følger udvalgte institutioner op på køb af konsulentydelse og herunder vurderer nytteværdien af ydelserne?

7. Undersøgelsen omfatter perioden 2008-2009, da det først er fra 2008, at Økonomistyrelsens database over statens indkøb (herefter indkøbsdatabasen) kan opgøre statens samlede udgifter til konsulenter. Den første del af undersøgelsen handler om Økonomistyrelsens opgørelse af statens samlede udgifter til konsulenter i 2008 og 2009. Den anden og den tredje del af undersøgelsen handler om 3 udvalgte institutioners anvendelse af private konsulenter primært i 2008.

## Konsulentydelse

Rigsrevisionen definerer konsulentydelse som tjenesteydelse, der leveres af en ekstern person, som for en afgrænset periode engageres af en virksomhed til at udføre en nærmere defineret opgave.

Tjenesteydelserne er typisk forskellige former for rådgivning, analyse mv.

## Etiske retningslinjer

Personalestyrelsen udgav i 2007 publikationen "God adfærd i det offentlige", som de ansatte i institutionerne kan basere deres adfærd på. I 2010 har styrelsen suppleret med et notat, der indeholder flere eksempler på, hvad offentligt ansatte må modtage af gaver.

### Økonomistyrelsens indkøbsdatabase

Hvert ministerium har siden 1. januar 2007 været forpligtet til at indberette oplysninger til Økonomistyrelsens indkøbsdatabase om ministerområdets indkøb, herunder køb af konsulentydelse. Oplysningerne omfatter bl.a. beløb, indkøbskategori og i nogle tilfælde firmanavn.

8. De 3 institutioner er SKAT, Undervisningsministeriets departement (herefter Undervisningsministeriet) og By- og Landskabsstyrelsen. Det fremgår af indkøbsdatabase, at institutionerne er blandt de statslige institutioner, der i 2008 havde de største udgifter til konsulenter.

SKAT og Undervisningsministeriet indgik også i Rigsrevisionens tidligere undersøgelse på området, mens By- og Landskabsstyrelsen, der hører under Miljøministeriet, først er oprettet i 2007. Miljøministeriet har dog været involveret i den tidligere undersøgelse, hvor Skov- og Naturstyrelsens køb af konsulentydelse blev undersøgt.

9. Rigsrevisionen har ikke vurderet, hvordan institutionerne har håndteret de risici, der er forbundet med især store it-køb, herunder risiko for, at tid, pris og kvalitet ikke holder i de enkelte køb, der gennemgås i undersøgelsen. Rigsrevisionen har heller ikke vurderet, om statens institutioner har valgt de rette konsulenter til opgaven, og om der har været en tilstrækkelig styring af købene ud fra aftalegrundlag, risici mv.

## UNDERSØGELSENS RESULTATER

Statens samlede udgifter til konsulenter udgjorde ca. 4 mia. kr. om året i 2008 og 2009. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Økonomistyrelsens indkøbsdatabase har givet større viden om statens udgifter til konsulenter fordelt på institutioner og ydelsestyper. Database har dog indtil nu kun i mindre grad skabt grundlag for at indgå fællesstatslige indkøbsaftaler på konsulentområdet.

2 ud af de 3 udvalgte institutioner har kun delvist en strategisk anvendelse af private konsulenter. Det er ikke tilfredsstillende, og det peger på behovet for, at statslige institutioner generelt bør sikre en strategisk anvendelse af private konsulenter.

Det er navnlig behovet for at få tilført faglige kompetencer, få foretaget en uvildig vurdering og/eller få tilført ekstra resurser, der ligger til grund for anvendelsen af private konsulenter.

Rigsrevisionen finder, at statslige institutioner generelt bør dokumentere de overvejelser, der ligger til grund for beslutningen om at anvende private konsulenter i opgaveløsningen. Institutionerne bør i særdeleshed kunne dokumentere, at køb af konsulentydelse ud fra et behov for ekstra resurser sker på baggrund af en samlet økonomisk vurdering. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at anvendelsen af konsulenter som en ekstra resurse bør ske på baggrund af en samlet økonomisk vurdering.

Personalestyrelsen har udarbejdet publikationen "God adfærd i det offentlige", der bl.a. indeholder generelle retningslinjer for samarbejdet mellem institutionerne og private virksomheder, fx i forbindelse med modtagelse af gaver, invitationer mv. Rigsrevisionen finder, at de statslige institutioner bør sikre, at der er klare og konkrete etiske retningslinjer for institutionernes samarbejde med private konsulenter og virksomheder.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

**Økonomistyrelsens indkøbsdatabase giver et samlet overblik over statens udgifter til konsulentydelse. Staten købte konsulentydelse for ca. 4,2 mia. kr. i 2008 og ca. 3,9 mia. kr. i 2009. Database har endnu kun i mindre grad skabt grundlag for at indgå fællesstatslige indkøbsaftaler på konsulentområdet. Økonomistyrelsen bør løbende sikre, at database har et tilstrækkeligt detaljeringsniveau til at kunne anvendes som grundlag for at indgå fællesstatslige indkøbsaftaler på konsulentområdet.**

- Økonomistyrelsen har på nuværende tidspunkt indgået 2 fællesstatslige indkøbsaftaler på området for it-konsulenter. Aftalerne har været anvendt i mindre grad end forventet. Økonomistyrelsen har ikke indgået aftaler inden for andre typer af konsulentydelse, men har oplyst, at styrelsen i efteråret 2010 udbyder endnu en aftale på it-området.
- Økonomistyrelsens indkøbsdatabase kan opgøre statens samlede udgifter til konsulenter i 2008 og 2009 fordelt på institutioner og 2 ydelsestyper: "it-konsulenter" og "konsulentydelse (ej it)". Økonomistyrelsen har oplyst, at flere og mere specifikke indkøbskategorier på konsulentområdet ville understøtte de strategiske overvejelser om, hvilke konsulentydelse der er egnet til fællesstatslige indkøbsaftaler. Merværdien skal ifølge styrelsen imidlertid afvejes i forhold til de administrative byrder, herunder fx større resurseforbrug i forbindelse med registreringen af konsulentkøb.
- Statens samlede udgifter til konsulenter var ifølge indkøbsdatabase ca. 4,2 mia. kr. i 2008 og ca. 3,9 mia. kr. i 2009. Det er ministerierne, der er ansvarlige for indberetningerne til indkøbsdatabase. Undersøgelsen har vist, at der er en mindre grad af usikkerhed i indberetningerne til database, som har betydet, at oplysningerne i database ikke er fuldstændige. Fx har 2 ministerier ikke indberettet oplysninger for hele 2008.
- Ligeledes er der konstateret usikkerhed forbundet med, hvordan institutionerne bruger indkøbskategorierne. SKAT har fx ikke været konsekvent i brugen af indkøbskategorierne i 2008 og 2009. SKATs indberetninger på indkøbskategorien "it-konsulenter" er derfor 243 mio. kr. for høje i 2008 og 204 mio. kr. for lave i 2009. Tages der højde for dette, kan statens samlede udgifter til konsulenter skønnes til ca. 3,9 mia. kr. i 2008 og ca. 4,1 mia. kr. i 2009. SKAT har dog – i lighed med Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen – indberettet alle relevante udgifter til konsulenter.
- På området for it-konsulenter er der nogle store firmaer, som varetager en forholdsvis stor andel af statens opgaver. Denne koncentration kan være velbegrundet, da konsulentfirmaerne ofte råder over den ekspertise og erfaring, der er nødvendig for at gennemføre opgaverne. Hertil kommer, at udbudsreglerne skal sikre, at opgaverne tildeles efter konkurrence. På området for konsulentydelse (ej it) er statens opgaver spredt ud på et langt større antal firmaer. Der er dermed ikke en koncentration af bestemte firmaer på dette område. Database muliggør ikke en fuldstændig opgørelse, da ca. 1/3 af købene ikke indeholder oplysninger om navnet på leverandøren.

**SKAT har en strategisk anvendelse af konsulenter. Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen har kun delvist en strategisk anvendelse af konsulenter. Det er ikke tilfredsstillende. Derudover finder Rigsrevisionen, at særligt køb, der er foretaget ud fra et behov for ekstra resurser, bør ske på baggrund af en samlet økonomisk vurdering af fordelene ved at anvende private konsulenter frem for at anvende egne medarbejdere. SKAT er den eneste af de 3 institutioner, som har udarbejdet et adfærdskodeks for medarbejdernes relationer til samarbejdspartnere.**

- SKAT er den eneste af de 3 udvalgte institutioner, der har udarbejdet en samlet strategi, som omfatter SKATs anvendelse af både it-konsulenter og rådgivnings- og managementkonsulenter. Undervisningsministeriet har formuleret en strategi for anvendelse af it-konsulenter, men har endnu ikke formuleret en strategi for anvendelse af rådgivnings- og managementkonsulenter. By- og Landskabsstyrelsen har formuleret en strategi for anvendelse af teknisk specialiserede konsulenter på området for natur- og miljøovervågning, men har ikke formuleret en strategi for anvendelse af øvrige konsulenter.
- De 3 institutioner anvender ofte private konsulenter, når institutionerne har behov for at få tilført faglige kompetencer, som institutionerne ikke selv råder over, få foretaget en uvildig vurdering eller få tilført ekstra resurser til at løse en opgave. Ofte ligger der flere forskellige behov til grund for institutionernes anvendelse af private konsulenter.
- Over halvdelen af de gennemgåede konsulentkøb i Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen er foretaget på områder, hvor de 2 institutioner endnu ikke har formuleret en strategi. Det gælder bl.a. de køb, hvor institutionerne anvender private konsulenter som ekstra resurser.
- Institutionerne har i mange af de gennemgåede køb ikke dokumentation for beslutningen om at anvende private konsulenter. Rigsrevisionen finder, at statslige institutioner generelt bør dokumentere de overvejelser, der ligger til grund for beslutningen om at anvende private konsulenter i de enkelte køb.
- I de tilfælde, hvor institutionerne har haft behov for at få tilført ekstra resurser, har de kunnet redegøre for de overvejelser, der lå til grund for at anvende private konsulenter til at løse den enkelte opgave. Særligt disse køb bør kunne begrundes i en samlet økonomisk vurdering af fordelene ved at anvende private konsulenter frem for at anvende egne medarbejdere. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet er enig heri.
- SKAT har udarbejdet et adfærdskodeks, der indeholder generelle retningslinjer for, hvornår medarbejderne kan modtage invitationer, gaver mv. fra samarbejdspartnere. Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen har ikke udarbejdet særlige regler for samarbejdet med private konsulenter.

**SKAT, Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen følger generelt op på køb af konsulentydelse og vurderer herunder nytteværdien af ydelserne. Kun i få sager har institutionerne ikke dokumentation for, hvordan de har fulgt op på købet, og om konsulentydelsen lever op til formålet. Institutionerne evaluerer dog generelt ikke deres egen projektstyring og samarbejdet med konsulenten, så relevante erfaringer kan opsamles.**

- De 3 institutioner har i de gennemgåede køb beskrevet formålet med ydelsen, og hvad den skal anvendes til. Ligeledes har de fulgt op på, om konsulentydelsen er leveret som aftalt og har givet brugbare resultater.
- Institutionerne har ligeledes i hovedparten af sagerne dokumentation for en løbende opfølgning, fx i form af referater fra møder med konsulenten eller interne evalueringer.
- Kun i få sager, herunder en større sag i SKAT, er der ikke dokumentation for en løbende opfølgning eller en afsluttende vurdering af, om konsulenternes ydelser lever op til formålet. Rigsrevisionen finder, at institutionerne især ved større projekter bør kunne dokumentere deres opfølgning på konsulentydelse, og om ydelserne lever op til formålet.
- Institutionerne har i enkelte tilfælde vurderet egen projektstyring af købet i forbindelse med evalueringen af ydelsen. I hovedparten af sagerne har institutionerne dog ikke evalueret egen projektstyring og samarbejdet med konsulenten. Rigsrevisionen finder, at institutionerne får mulighed for at opsamle relevante erfaringer fra købet ved afslutningsvist at evaluere egen projektstyring og samarbejdet med konsulenten.

## II. Indledning

### A. Baggrund

10. Denne beretning handler om statens anvendelse af private konsulenter. Undersøgelsen er sat i gang på baggrund af en statsrevisoranmodning.

11. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt statens anvendelse af konsulenter i beretning nr. 10/06 om statens køb af konsulentydelse. Undersøgelsen viste, at statslige institutioners køb af konsulentydelse kunne gøres mere strategiske, men at institutionerne generelt handlede omkostningsbevidst. Dog kunne institutionerne følge bedre op, bl.a. på kvaliteten af ydelserne og på egen projektstyring.

12. Konsulentydelse er et af statens store indkøbsområder. Statens samlede udgifter til konsulenter var ifølge Økonomistyrelsens database over statens indkøb ca. 4,2 mia. kr. i 2008 og ca. 3,9 mia. kr. i 2009. Det er samtidig et område, der er svært at standardisere, da ydelserne ofte er sags- og institutionsspecifikke.

13. Statsrevisorerne har i denne undersøgelse ønsket at få belyst, om institutionernes køb af konsulentydelse er blevet mere strategiske. I den forbindelse har Statsrevisorerne ønsket at få en række forhold belyst, herunder statens samlede udgifter til konsulentydelse, etiske retningslinjer i forbindelse med køb af konsulentydelse og opfølgning på konsulentydelseernes nytteværdi.

### B. Formål

14. Statsrevisorerne tiltrådte på deres møde i november 2009 rigsrevisors notat om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af statens anvendelse af private konsulenter.

15. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i Statsrevisorerne anmodning formuleret følgende spørgsmål for undersøgelsen:

- Giver Økonomistyrelsens database over statens indkøb et samlet overblik over statens udgifter til konsulentydelse og grundlag for at indgå fællesstatslige indkøbsaftaler?
- Har udvalgte institutioner en strategisk anvendelse af konsulenter?
- Følger udvalgte institutioner op på køb af konsulentydelse og herunder vurderer nytteværdien af ydelserne?

Rigsrevisionen har ikke vurderet, hvordan institutionerne har håndteret de risici, der er forbundet med især store it-køb, herunder risiko for, at tid, pris og kvalitet ikke holder i de enkelte køb, der gennemgås i undersøgelsen. Finansministeriet har i en rapport fra maj 2010 kommet med anbefalinger til, hvordan statslige institutioner kan professionalisere gennemførelsen af større it-projekter.

Rigsrevisionen har heller ikke vurderet, om statens institutioner har valgt de rette konsulenter til opgaven, og om der har været en tilstrækkelig styring af købene ud fra aftalegrundlag, risici mv.

#### Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten

En tværministeriel arbejdsgruppe har i maj 2010 udgivet en rapport om statslige it-projekter. Arbejdsgruppens analyse viser, at selv om flere statslige it-systemer fungerer som ønsket, har projekterne haft mange fælles udfordringer. Arbejdsgruppen anbefaler derfor en øget professionalisering af gennemførelsen af it-projekter.

### C. Afgrænsning og metode

16. Undersøgelsen er afgrænset til køb af konsulentydelse, herunder køb af it-konsulentydelse, rådgivnings- og managementydelse og teknisk specialiserede ydelse. Undersøgelsen omfatter ikke køb af it-driftsydelse. Det skyldes, at it-driftsydelse ikke indgår i Finansministeriets opgørelse til Folketinget over statens samlede udgifter til konsulenter i 2008. I praksis kan det dog være vanskeligt at skelne mellem it-konsulentydelse og it-driftsydelse, som i nogle tilfælde leveres af de samme private konsulentfirmaer. Ministerierne har i indkøbsrapporteringerne angivet udgifter til køb af it-driftsydelse for ca. 1,2 mia. kr. i 2008 og ca. 1,6 mia. kr. i 2009.

17. Undersøgelsen omfatter perioden 2008-2009, da det først er fra 2008, at Økonomistyrelsens database over statens indkøb (herefter indkøbsdatabasen) kan opgøre statens samlede udgifter til konsulenter.

#### Udvalgte institutioner

18. I undersøgelsen indgår 3 udvalgte institutioners anvendelse af private konsulenter primært i 2008. De 3 institutioner er SKAT, Undervisningsministeriets departement (herefter Undervisningsministeriet) og By- og Landskabsstyrelsen, der er udvalgt på baggrund af økonomisk væsentlighed og ud fra et ønske om, at de udvalgte institutioner skal have forskellige indkøbsprofiler. Udvælgelsen er baseret på oplysninger i indkøbsdatabasen, da den centrale regnskabsregistrering i staten ikke muliggør en fuldstændig adskillelse af statens udgifter til konsulentydelse fra andre tjenesteydelse. Omkostninger til konsulenter indgår i statsregnskabet blandt mange andre omkostninger under køb af "it-tjenesteydelse" og "tjenesteydelse i øvrigt".

Økonomistyrelsens indkøbsdatabase indeholder oplysninger om 167 statslige institutioner, herunder ministerier, styrelser, direktorater mv. Det fremgår af databasen, at SKAT, Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen er blandt de statslige institutioner, der i 2008 havde de største udgifter til konsulenter. De 3 institutioners samlede udgifter til konsulenter i 2008 fremgår af tabel 1.

**Tabel 1. Institutionernes køb af konsulentydelse i 2008 fordelt på indkøbskategorier (Mio. kr.)**

	Køb	I % af driftsbevilling
<b>SKAT</b>		
It-konsulenter	492	
Konsulentydelse (ej it)	61	
<b>I alt</b>	<b>553</b>	<b>10</b>
<b>Undervisningsministeriet</b>		
It-konsulenter	46	
Konsulentydelse (ej it)	99	
<b>I alt</b>	<b>145</b>	<b>29</b>
<b>By- og Landskabsstyrelsen</b>		
It-konsulenter	1	
Konsulentydelse (ej it)	150	
<b>I alt</b>	<b>151</b>	<b>27</b>

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af bl.a. data fra Økonomistyrelsen.



### 7 regionale vejledningscentre

Med vejledningsreformen fra 2003 blev ansvaret for vejledning om valg af uddannelse og erhverv samlet i ét landscenter under Undervisningsministeriet. Ministeriet fik samtidig bemyndigelse til at udbyde driften af regionale vejledningscentre. Ministeriet har indgået flerårige kontrakter om driften af 7 regionale vejledningscentre. De samlede udgifter hertil var 42,5 mio. kr. i 2008.

Tabel 1 viser, at SKATs udgifter til konsulenter hovedsageligt omfatter køb af it-konsulent-ydelser, mens Undervisningsministeriets og By- og Landskabsstyrelsens udgifter hovedsageligt omfatter køb af konsulent-ydelser (ej it). De 2 sidste institutioners indkøbsprofiler er dog meget forskellige, idet By- og Landskabsstyrelsens udgifter hovedsageligt omfatter køb af teknisk specialiserede ydelser i forbindelse med vandmiljømåling, grundvandskortlægning mv., mens Undervisningsministeriets udgifter hovedsageligt omfatter køb af diverse rådgivnings- og managementydelser og køb af vejledningsydelser i forbindelse med driften af 7 regionale vejledningscentre.

19. SKAT og Undervisningsministeriet indgik også i Rigsrevisionens tidligere undersøgelse på området, mens By- og Landskabsstyrelsen, der hører under Miljøministeriet, først er oprettet i 2007. Miljøministeriet har dog været involveret i den tidligere undersøgelse, hvor Skov- og Naturstyrelsens køb af konsulent-ydelser blev undersøgt.

20. De 3 udvalgte institutioner løser meget forskellige og institutionsspecifikke opgaver. Deres overvejelser i forbindelse med køb af konsulent-ydelser og opfølgning på anvendelsen af konsulenter er dog på mange måder sammenlignelige med andre statslige institutioner.

SKAT var en institution under Skatteministeriets departement på tidspunktet for igangsættelsen af undersøgelsen. Som led i en større reorganisering er SKATs Hovedcenter pr. 1. januar 2010 lagt sammen med Skatteministeriets departement. Undersøgelsen vedrører konsulentkøb foretaget af det oprindelige SKATs Hovedcenter.

Undervisningsministeriets departement har det samlede ansvar for ungdomsuddannelser, korte og mellemlange videregående uddannelser, arbejdsmarkedsuddannelser, almene voksenuddannelser og folkeoplysning. Departementet varetager primært ministerbetjening og lovforberedende arbejde.

By- og Landskabsstyrelsen er en administrativ styrelse under Miljøministeriet. Styrelsen blev oprettet den 1. oktober 2007 som led i en større organisationsændring i Miljøministeriet foranlediget af kommunalreformen. Styrelsen varetager de statslige interesser inden for natur- og miljøplanlægning og understøtter kommunernes arbejde med naturbeskyttelse, vandmiljø og byplanlægning. Styrelsen har 7 underliggende miljøcentre.

### Datagrundlag

21. Undersøgelsens datagrundlag består af udskrifter fra Økonomistyrelsens indkøbsdatabase og institutionernes egne økonomisystemer. Datagrundlaget består desuden af regnskabsinstrukser og institutionernes strategier for anvendelse af private konsulenter. Derudover har Rigsrevisionen gennemgået kontrakter, udbudsmaterialer og diverse dokumenter, der belyser, hvordan institutionerne følger op på køb af konsulent-ydelser.

Undersøgelsen er desuden baseret på interviews med nøglemedarbejdere i SKAT, Undervisningsministeriet, By- og Landskabsstyrelsen og Økonomistyrelsen. Interviewene har handlet om, hvordan institutionerne bogfører og indberetter oplysninger til Økonomistyrelsen, institutionernes strategier på området, og hvordan institutionerne styrer og følger op på anvendelsen af konsulenter. Endelig har Rigsrevisionen drøftet de udvalgte konsulentkøb med relevante medarbejdere i institutionerne, herunder formål, behov, nytte mv.

### Udvælgelse af konsulentkøb

22. Rigsrevisionen har gennemgået en stikprøve på i alt 36 køb af konsulent-ydelser fordelt på de 3 institutioner. En oversigt over de 36 køb fremgår af bilag 1. Udvælgelsen af købene blev foretaget med udgangspunkt i økonomisk væsentlighed. Dels fordi der ofte er større risiko forbundet med at gennemføre store konsulentkøb, dels fordi det stiller større krav til, hvordan institutionen løbende følger op på købene.

Rigsrevisionen har i samarbejde med institutionerne udvalgt 10-14 køb i hver af de 3 institutioner med udgangspunkt i følgende kriterier:

- Købene skal som hovedregel være foretaget i 2008, da købene skal indgå i et projekt eller en opgave, som er afsluttet.
- Købene skal omfatte flere forskellige typer af konsulentydelse.

Nogle køb vedrører en delopgave i et større projekt eller ratebetalinger på en større rammekontrakt, som løber over flere år, mens andre køb vedrører mindre opgaver, som institutionen har sat i gang og afsluttet i 2008.

Rigsrevisionen har undersøgt 10 køb i SKAT, 14 køb i Undervisningsministeriet og 12 køb i By- og Landskabsstyrelsen. De 10 køb i SKAT udgør ca. 11 % af SKATs samlede udgifter til køb af konsulentydelse i 2008, mens de 14 køb i Undervisningsministeriet udgør ca. 17 % af Undervisningsministeriets samlede udgifter til køb af konsulentydelse i 2008. De 12 sager i By- og Landskabsstyrelsen udgør ca. 10 % af By- og Landskabsstyrelsens samlede udgifter til køb af konsulentydelse i 2008.

23. Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Skatteministeriet, Undervisningsministeriet og Miljøministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

### III. Opgørelse af statens udgifter til konsulenter

#### UNDERSØGELSENS RESULTAT

Økonomistyrelsens indkøbsdatabase giver et samlet overblik over statens udgifter til konsulentydelse. Staten købte konsulentydelse for ca. 4,2 mia. kr. i 2008 og ca. 3,9 mia. kr. i 2009. Database har endnu kun i mindre grad skabt grundlag for at indgå fællesstatslige indkøbsaftaler på konsulentområdet. Økonomistyrelsen bør løbende sikre, at database har et tilstrækkeligt detaljeringsniveau til at kunne anvendes som grundlag for at indgå fællesstatslige indkøbsaftaler på konsulentområdet.

#### A. Økonomistyrelsens opgørelse over statens udgifter til konsulenter

##### Formålet med Økonomistyrelsens indkøbsdatabase

24. Formålet med indkøbsdatabase er ifølge Økonomistyrelsen at understøtte effektiviseringen af det offentlige indkøb og skabe grundlag for at indgå forpligtende fællesstatslige indkøbsaftaler. Institutionernes indberetninger til Økonomistyrelsen skal dermed danne grundlag for, at Økonomistyrelsen kan identificere områder, der har tilstrækkelig volumen til at forberede udbud af nye fællesstatslige indkøbsaftaler, og følge op på, om statslige institutioner bruger aftalerne. Formålet er ikke at danne grundlag for at indgå aftaler på alle indkøbskategorier eller nødvendigvis dække de enkelte indkøbskategorier fuldt ud.

Hvis Økonomistyrelsen skal kunne bruge indkøbsdatabase efter formålet, er det væsentligt, at de indberettede data giver et retvisende billede af statens udgifter til indkøb. Det er bl.a. en forudsætning, at statens institutioner indberetter alle relevante udgifter fordelt på vare- og ydelsestyper. En ufuldstændig indberetning gør det vanskeligt at sammenligne på tværs af institutioner over tid og skaber dermed usikkerhed om grundlaget for at indgå fællesstatslige indkøbsaftaler.

25. Økonomistyrelsen har oplyst, at området for konsulentydelse er et af de indkøbsområder, der er sværest at standardisere og indgå forpligtende fællesstatslige indkøbsaftaler på. Det skyldes bl.a., at køb af konsulentydelse ofte er sags- og institutionsspecifikke og forbundet med større risici.

På nuværende tidspunkt har Økonomistyrelsen indgået 2 fællesstatslige aftaler på konsulentområdet. Dels en rammekontrakt med 5 leverandører af it-strategisk rådgivning, dels en rammekontrakt med 3 leverandører af it-sikkerhedsrådgivning. Økonomistyrelsen har oplyst, at institutionerne har brugt de 2 indkøbsaftaler i mindre grad end forventet. Det skyldes, at statslige institutioner ikke som ventet har efterspurgt ydelserne i den form, som de er defineret i rammekontrakterne. Økonomistyrelsen har videre oplyst, at styrelsen i efteråret 2010 udbyder endnu en aftale på it-området, som vil være gældende fra 2011.

### Statens samlede udgifter til konsulenter

26. Økonomistyrelsens indkøbsdatabase indeholder oplysninger, som gør det muligt at opgøre statens samlede udgifter til konsulenter på institutioner og indkøbskategorier. Statslige institutioner skal indberette oplysninger om køb af konsulentydelse til Økonomistyrelsen på 2 obligatoriske hovedkategorier. Kategorierne angiver køb af "it-konsulenter" og "konsulentydelse (ej it)", hvor sidstnævnte kategori omfatter forskellige typer af rådgivnings- og managementydelse og teknisk specialiserede ydelser.

Statslige institutioner kan derudover vælge at specificere køb af "konsulentydelse (ej it)" ved at anvende 4 frivillige underkategorier, der angiver køb af:

- managementydelse
- HR- og ledelsesydelser
- økonomiydelser
- bodyshopping (dvs. "køb" af en specifik medarbejder hos en ekstern leverandør til at udføre et på forhånd fastlagt arbejde i institutionen).

Ikke alle statslige institutioner anvender de 4 underkategorier, og indkøbsdatabase giver derfor ikke grundlag for en valid opgørelse for de 4 underkategorier. Statens samlede udgifter ved brug af konsulenter kan dermed kun opgøres for de 2 obligatoriske hovedkategorier. En mere detaljeret opgørelse er ikke mulig. Det er heller ikke muligt at sige noget om, hvordan udgifterne er fordelt på store og små projekter.

27. Økonomistyrelsen har oplyst, at flere og mere specifikke indkøbskategorier på konsulentområdet i endnu højere grad ville understøtte strategiske overvejelser om, hvilke konsulentydelse der er egnet til fællesstatslige indkøbsaftaler. Merværdien ved flere og mere præcise indkøbskategorier skal imidlertid afvejes i forhold til de administrative byrder herved, herunder fx større resurseforbrug i forbindelse med registreringen af konsulentkøb og større usikkerhed om, hvilke indkøbskategorier der mest præcist dækker et konkret køb.

28. Økonomistyrelsen har videre oplyst, at det ikke kan undgås, at der til en vis grad er uklare snitflader mellem indkøbskategorierne, hvilket bevirker, at opgørelsen over statens samlede udgifter til konsulenter altid vil være behæftet med en vis usikkerhed. I nogle tilfælde kan det fx være vanskeligt at afgøre, om der er tale om en it-driftsopgave eller en it-udviklingsopgave. Fx når en it-operatør får til opgave at opdatere et it-system, så det opfylder nye lovkrav. I sådanne tilfælde vil det ofte bero på en konkret vurdering, om der er tale om en it-udviklingsopgave, som tilføjer systemet ny funktionalitet, eller en it-driftsopgave, der holder systemet ved lige.

29. Tabel 2 viser statens samlede udgifter til konsulenter. Data for 2007 er udeladt, da Økonomistyrelsen vurderer, at tallene ikke er retvisende. Statens samlede udgifter kan derfor kun opgøres for 2008 og 2009.

**Tabel 2. Statens samlede udgifter til konsulenter i 2008 og 2009 (løbende priser) (Mio. kr.)**

Indkøbskategori	Eksempler på indkøb	2008	2009
It-konsulenter	Rådgivning inden for it- og teleområdet, herunder strategisk rådgivning, sikkerhedsrådgivning, applikationsudvikling mv.	1.799	1.415
Konsulentydelse (ej it)	Rådgivnings- og managementopgaver, analyseopgaver, ledelsesudvikling, uddannelse, oversættelse, tolkning mv.	2.353	2.457
<b>Samlede udgifter til it-konsulenter og konsulentydelse (ej it)</b>		<b>4.152</b>	<b>3.872</b>

Kilde: Økonomistyrelsen.

Tabel 2 viser, at statens samlede udgifter til it-konsulenter og konsulentydelse (ej it) udgjorde ca. 4,2 mia. kr. i 2008 og ca. 3,9 mia. kr. i 2009. Faldet dækker over, at statens udgifter til konsulentydelse (ej it) er steget med ca. 104 mio. kr., mens udgifterne til it-konsulenter er faldet med ca. 384 mio. kr. fra 2008 til 2009.

30. Rigsrevisionen har ikke nærmere analyseret årsagerne til udviklingen i statens samlede udgifter til konsulenter. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at SKAT ikke har været konsekvent i brugen af indkøbskategorierne, og at SKATs indberetninger på indkøbskategorien "it-konsulenter" derfor er 243 mio. kr. for høje i 2008 og 204 mio. kr. for lave i 2009, jf. boks 1. Det betyder, at statens udgifter til it-konsulenter reelt set er steget med ca. 63 mio. kr. fra 2008 til 2009. Tilsvarende er statens samlede udgifter til it-konsulenter og konsulentydelse (ej it) reelt set steget fra ca. 3,9 mia. kr. i 2008 til ca. 4,1 mia. kr. i 2009.

#### **BOKS 1. SKATS BRUG AF INDKØBSKATEGORIERNE**

I forbindelse med undersøgelsen har Rigsrevisionen konstateret, at SKAT ikke har været konsekvent i brugen af indkøbskategorierne. Af de ca. 492 mio. kr., som SKAT indberettede på kategorien "it-konsulenter" i 2008, vedrørte ca. 243 mio. kr. udgifter til køb af it-driftsydelse. I 2009 blev udgifterne til køb af it-driftsydelse indberettet på den korrekte kategori for "it-driftsydelse".

Samtidig har SKAT i 2009 anvendt en helt tredje kategori ved indberetning af udgifter til køb af konsulenter, der udfører større it-udviklingsopgaver. I 2009 har SKAT indberettet disse udgifter på indkøbskategorien "øvrige it-tjenesteydelse". Det drejer sig om udgifter for ca. 204 mio. kr., som dermed ikke er med i SKATs opgørelse over udgifter til it-konsulenter i 2009.

Årsagen til, at SKAT har anvendt kategorien "it-tjenesteydelse" ved indberetning af køb af it-udviklingsydelse, er bl.a. et hensyn til SKATs egen bogføring. Det indebærer dog, at SKATs indberetning adskiller sig fra øvrige ministeriers indberetninger på dette område.

#### **Fuldstændigheden af indberetningerne**

31. Økonomistyrelsen har oplyst, at ministerierne har pligt til at indsende data for indkøb fordelt på indkøbskategorier for alle statslige myndigheder, der er omfattet af cirkulære nr. 9072 af 13. februar 2010 om indkøb i staten. Økonomistyrelsen samler herefter disse data i indkøbsdatabasen. Det indebærer, at alle konsulentudgifter skal indberettes til Økonomistyrelsen. Oplysningerne omfatter både udgifter til konsulenter, som institutionerne bogfører på den løbende drift, og udgifter til konsulenter i større udviklingsprojekter.

Det er ministerierne, der er ansvarlige for indberetningerne til indkøbsdatabasen. Det indebærer bl.a., at ministerierne skal indberette data rettidigt, og at data skal være fuldstændige og retvisende for ministerområdets samlede indkøb.

32. 2 generelle forhold har imidlertid betydning for fuldstændigheden af de oplysninger, som indgår i indkøbsdatabasen. Det ene forhold er, at ikke alle ministerier har indberettet oplysninger for hele 2008. Det andet forhold er, at indkøbsdatabasen indeholder oplysninger om statens udgifter til både private og offentlige leverandører af konsulenttydelser.

33. Ikke alle ministerier har indberettet oplysninger for hele 2008. Økonomistyrelsen har oplyst, at de manglende indberetninger skyldes omlægninger i 2 ministerier. I 2009 har alle ministerierne indberettet oplysninger for hele året.

34. Opgørelsen omfatter også offentlige leverandører. Økonomistyrelsens indkøbsdatabase indeholder dermed også oplysninger om de udgifter, som statslige institutioner afholder, når de køber ydelser hos en anden offentlig institution. Fx har Undervisningsministeriet i 2008 købt vejledningsydelser hos universiteter og professionshøjskoler i forbindelse med driften af 7 regionale vejledningscentre, mens By- og Landskabsstyrelsen har købt teknisk specialiserede ydelser hos Danmarks Miljøundersøgelser.

Økonomistyrelsen skønner, at statens køb hos offentlige eller halvoftentlige institutioner i 2008 udgjorde ca. 400 mio. kr., hvilket svarer til ca. 10 % af statens samlede udgifter til køb af konsulenttydelser i 2008. Rigsrevisionen vurderer, at andelen af køb hos andre offentlige eller halvoftentlige institutioner er nogenlunde uændret i 2009.

Økonomistyrelsen bemærker dog, at skønnet er behæftet med stor usikkerhed, da ca. 1/3 af alle konsulentkøb bliver indberettet, uden at institutioner angiver navnet på leverandøren. Det skyldes, at der kun er krav om at angive leverandører i indkøbskategorier, der er omfattet af en fællesstatslig indkøbsaftale. Dertil kommer, at dele af statens udgifter til konsulenter kan vedrøre køb, der er delt og internt viderefaktureret mellem 2 statslige institutioner. Dermed kan den ene institution komme til at fremstå som leverandør, selv om købet reelt er sket hos en privat virksomhed. Økonomistyrelsen har ikke mulighed for at vurdere omfanget heraf.

### **Kvaliteten af indberetningerne i 3 institutioner**

35. SKAT, Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen har forskellig praksis for at trække de indkøbsdata, som indberettes til Økonomistyrelsen.

Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen registrerer alle indkøb i det fællesstatslige økonomisystem Navision Stat, hvorfra de løbende kan trække oplysninger om udgifter til konsulenter. SKAT anvender ikke det fællesstatslige økonomisystem og har derfor opbygget en rapport i SKATs eget økonomisystem, som hvert kvartal henter oplysninger om SKATs indkøb.

36. Rigsrevisionen har sammenholdt institutionernes bogførte udgifter til konsulenter med de oplysninger, som de har indberettet til Økonomistyrelsen i 2008, for på den måde at undersøge kvaliteten af indberetningerne.

Undersøgelsen viser, at der i 2008 gennemgående var en mindre difference mellem de 3 institutioners bogførte og indberettede køb af konsulenter på ca. 1-5 mio. kr. I SKAT udgjorde differencen mellem bogførte og indberettede køb af it-konsulenter dog ca. 19 mio. kr. og ca. 5 mio. kr. for køb af konsulenttydelser (ej it).

SKAT forklarer hovedparten af differencen i begge kategorier med fejl i forbindelse med udarbejdelsen af den rapport, som SKAT indberetter til Økonomistyrelsen. På området for it-konsulenter kan SKAT ikke forklare en resterende difference på 6,5 mio. kr.

Undervisningsministeriet forklarer differencen med, at enkelte poster er rensset væk ved indberetningerne til Økonomistyrelsen, fordi posterne ikke indeholdt oplysninger om leverandørens CVR-nr. Når denne oplysning mangler, kan det være vanskeligt at afgøre, hvilken indkøbskategori købet skal indberettes under.

By- og Landskabsstyrelsen forklarer differencen med, at der i forbindelse med styrelsens oprettelse kunne forekomme fejlkonteringer, og at styrelsens bogføring kan indeholde bilag, som ikke indgår i indberetningerne til Økonomistyrelsen.

### Vurdering

37. Økonomistyrelsen har på nuværende tidspunkt indgået 2 fællesstatslige indkøbsaftaler på området for it-konsulenter. Aftalerne har været anvendt i mindre grad end forventet. Økonomistyrelsen har ikke indgået aftaler inden for andre typer af konsulentydelse, men har oplyst, at styrelsen i efteråret 2010 udbyder endnu en aftale på it-området.

38. Økonomistyrelsens indkøbsdatabase kan opgøre statens samlede udgifter til konsulenter i 2008 og 2009 fordelt på institutioner og 2 ydelsestyper: "it-konsulenter" og "konsulentydelse (ej it)". Økonomistyrelsen har oplyst, at flere og mere specifikke indkøbskategorier på konsulentområdet ville understøtte de strategiske overvejelser om, hvilke konsulenttydelser der er egnet til fællesstatslige indkøbsaftaler. Merværdien skal ifølge styrelsen imidlertid afvejes i forhold til de administrative byrder, herunder fx større resurseforbrug i forbindelse med registrering af konsulentkøb.

39. Statens samlede udgifter til konsulenter var ifølge indkøbsdatabase ca. 4,2 mia. kr. i 2008 og ca. 3,9 mia. kr. i 2009. Det er ministerierne, der er ansvarlige for indberetningerne til indkøbsdatabase. Undersøgelsen har vist, at der er en mindre grad af usikkerhed i indberetningerne til database, som har betydet, at oplysningerne i database ikke er fuldstændige. Fx har 2 ministerier ikke indberettet oplysninger for hele 2008.

40. Ligeledes er der konstateret usikkerhed forbundet med, hvordan institutionerne bruger indkøbskategorierne. SKAT har fx ikke været konsekvent i brugen af indkøbskategorierne i 2008 og 2009. SKATs indberetninger på indkøbskategorien "it-konsulenter" er derfor 243 mio. kr. for høje i 2008 og 204 mio. kr. for lave i 2009. Tages der højde for dette, kan statens samlede udgifter til konsulenter skønnes til ca. 3,9 mia. kr. i 2008 og ca. 4,1 mia. kr. i 2009. SKAT har dog – i lighed med Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen – indberettet alle relevante udgifter til konsulenter.

## B. Statens anvendelse af de samme konsulenter

41. Oplysningerne i Økonomistyrelsens indkøbsdatabase kan belyse, hvilke private konsulentfirmaer der udfører opgaver for staten, og hvor stor en andel af opgaverne de enkelte firmaer udfører på området for it-konsulenter og området for rådgivnings- og managementydelse.

Oplysningerne i indkøbsdatabase muliggør ikke en komplet opgørelse, idet institutionerne ikke er forpligtet til at indberette navnet på leverandøren. I 2008 var det 28 % af købene på området for it-konsulenter og 36 % af købene på området for rådgivnings- og managementydelse, som blev indberettet uden angivelse af leverandørens navn. I 2009 var det 4 % af købene på området for it-konsulenter og 40 % af købene på området for rådgivnings- og managementydelse, som blev indberettet uden angivelse af leverandørens navn.

42. På baggrund af oplysningerne i Økonomistyrelsens indkøbsdatabase har Rigsrevisionen undersøgt, om staten bruger de samme private konsulentfirmaer. Undersøgelsen er således baseret på en relativt stor stikprøve blandt statens samlede indberetninger af konsulentkøb i 2008 og 2009.

43. Undersøgelsen viser, at der på området for it-konsulenter er nogle store firmaer, som varetager en forholdsvis stor andel af statens opgaver. Det kan der være gode grunde til. Det kan skyldes, at der på markedet for it-konsulenter er forholdsvis få private firmaer, som har tilstrækkelig ekspertise til at kunne løfte store it-udviklingsopgaver. Eller det kan skyldes, at flere store statslige institutioner køber ydelser hos disse firmaer via egne rammeaftaler eller rammeaftaler i regi af Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI), som i begge tilfælde er omfattet af udbudsreglerne.

På området for konsulentydelse (ej it) er statens opgaver spredt ud på et langt større antal firmaer. De største firmaer på området varetager kun en forholdsvis lille andel af statens opgaver, og deres indbyrdes fordeling ændrer sig fra år til år, hvilket vidner om, at markedet er dynamisk. Det kan skyldes, at staten på dette område efterspørger en række meget forskellige ydelser inden for højt specialiserede fagområder, som udbydes af et stort antal store og små firmaer.

### Vurdering

44. På området for it-konsulenter er der nogle store firmaer, som varetager en forholdsvis stor andel af statens opgaver. Denne koncentration kan være velbegrundet, da konsulentfirmaerne ofte råder over den ekspertise og erfaring, der er nødvendig for at gennemføre opgaverne. Hertil kommer, at udbudsreglerne skal sikre, at opgaverne tildeles efter konkurrence. På området for konsulentydelse (ej it) er statens opgaver spredt ud på et langt større antal firmaer. Der er dermed ikke en koncentration af bestemte firmaer på dette område. Databasen muliggør ikke en fuldstændig opgørelse, da ca.  $\frac{1}{3}$  af købene ikke indeholder oplysninger om navnet på leverandøren.

SKI er en indkøbsorganisation, som gennemfører EU-udbud på vegne af stat og kommuner. Formålet er at sikre mængderabatter på de mest almindelige varer og ydelser til det offentlige. Det er frivilligt for offentlige institutioner at anvende SKI's rammeaftaler.



## IV. Strategisk anvendelse af konsulenter

### Strategisk anvendelse af konsulenter

Med en strategisk anvendelse af konsulenter lægges til grund, at institutionerne har udarbejdet en skriftlig strategi på området, og at institutionerne anvender de private konsulenter i overensstemmelse med strategien. Strategien kan fx indeholde overvejelser om kompetencebehov, opgavetyper og kapacitet.

### UNDERSØGELSENS RESULTAT

SKAT har en strategisk anvendelse af konsulenter. Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen har kun delvist en strategisk anvendelse af konsulenter. Det er ikke tilfredsstillende. Derudover finder Rigsrevisionen, at særligt køb, der er foretaget ud fra et behov for ekstra resurser, bør ske på baggrund af en samlet økonomisk vurdering af fordelene ved at anvende private konsulenter frem for at anvende egne medarbejdere. SKAT er den eneste af de 3 institutioner, som har udarbejdet et adfærdskodeks for medarbejdernes relationer til samarbejdspartnere.

### A. Institutionernes strategier for anvendelse af konsulenter

45. Der er ikke fastsat generelle regler, som forpligter statens institutioner til at udarbejde skriftlige strategier for deres anvendelse af private konsulenter. Rigsrevisionens tidligere undersøgelse om statens køb af konsulenttydelser viste dog, at statslige institutioners køb af konsulenttydelser kunne gøres mere strategiske. Rigsrevisionen anbefalede bl.a. på denne baggrund, at institutionerne fastlagde en strategi for, i hvilke situationer konsulenttydelser skal købes på det eksterne marked.

46. Tabel 3 giver en status på de 3 institutioners arbejde med at formulere skriftlige strategier for anvendelsen af private konsulenter.

Tabel 3. Institutionernes skriftlige strategier for anvendelsen af private konsulenter

	Skriftlig strategi	Overordnede overvejelser
<b>SKAT</b>		
It-opgaver	Ja. It-opgaver vedrørende drift, udvikling og vedligeholdelse skal udbydes.	-
Rådgivnings- og management-opgaver	Ja. Konsulenter kan anvendes ved behov for særlige kompetencer, ekstern vinkel eller ekstra resurser.	-
<b>Undervisningsministeriet</b>		
It-opgaver	Ja. It-opgaver vedrørende drift, udvikling og vedligeholdelse skal udbydes.	-
Rådgivnings- og management-opgaver	Nej.	Ja. Rådgiverydelser og konsulentarbejde er vurderet som udbudsegne opgaver.
<b>By- og Landskabsstyrelsen</b>		
Teknisk specialiserede opgaver	Ja. Konsulenter kan anvendes i tilfælde, hvor styrelsen ikke i eget regi råder over den fornødne kompetence.	Ja. Konsulenter kan anvendes ved behov for teknisk specialiserede kompetencer, uvildig vurdering eller ekstra resurser, eller hvis det er økonomisk fordelagtigt i forhold til styrelsens egenproduktion.
Rådgivnings- og management-opgaver	Nej.	

Tabel 3 viser, at SKAT som den eneste af de 3 institutioner har skriftlige strategier for de typer af konsulenter, som SKAT anvender. Det fremgår heraf, at SKAT som udgangspunkt kun skal anvende konsulenter, hvis der er påvist et konkret behov, jf. boks 2. Dvs. i de tilfælde, hvor SKAT ikke selv har de rette kompetencer eller resurser til at løfte opgaven, og i de tilfælde, hvor SKAT har behov for at indhente en uvildig vurdering.

#### BOKS 2. SKATS STRATEGI FOR ANVENDELSE AF EKSTERNE KONSULENTER

SKAT skal anvende eksterne konsulenter for at opnå ydelser, som SKATs egne medarbejdere ikke selv kan levere. Dvs. at SKAT i første omgang skal søge at finde kompetencerne blandt egne medarbejdere og kun anvende eksterne konsulenter, hvis SKAT har påvist et konkret behov, som SKAT ikke selv kan opfylde. Derudover skal SKAT vurdere, om dele af den eksterne konsulentens kompetencer bør være i SKAT, og i så tilfælde sikre, at SKAT tilegner sig disse kompetencer. Endelig skal SKAT vælge konsulenterne ud fra laveste markedspris under hensyntagen til kvalitet, og SKAT skal styre forløbet for at sikre tidsfrist, budget, kvalitet og overdragelse til efterfølgende brug.

SKAT har derudover vurderet, at en række it-kompetencer i relation til udvikling og styring af it-anvendelsen skal fastholdes i SKAT, mens en række it-opgaver, der vedrører fx drift, udvikling og vedligeholdelse, skal udbydes til eksterne leverandører.

Undervisningsministeriet har udarbejdet en strategi for køb af it-konsulenttydelser, men har endnu ikke formuleret en strategi for køb af rådgivnings- og managementydelser. Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet arbejder på en indkøbsstrategi, der forventes endeligt godkendt og implementeret i efteråret 2010. Det fremgår af ministeriets udkast til indkøbsstrategien, at det fremover skal klarlægges, på hvilken baggrund det findes nødvendigt at anvende eksterne konsulenter frem for interne resurser og kompetencer, og at der efter

hver opgave, som er løst af en ekstern konsulent, skal foretages en evaluering af processen og resultatet.

By- og Landskabsstyrelsen har generelle overvejelser om, hvornår de skal anvende private konsulenter. Konsulenter skal anvendes, når styrelsen ikke selv besidder de rette kompetencer eller resurser, eller når de har behov for at indhente en ekstern vurdering. Det er dog kun overvejelser omkring kompetencebehov, som styrelsen har formuleret i en nedskreven strategi. By- og Landskabsstyrelsen vurderer, at det kun er i de tilfælde, hvor de ikke i eget regi råder over den fornødne kompetence, at de skal købe supplerende kompetencer fra eksterne leverandører. Det fremgår af styrelsens retningslinjer for køb af private konsulenttydelser på natur- og miljøområdet.

47. SKAT, Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen har derudover gennemgået deres opgaveportefølje med henblik på at identificere udbudsegne opgaver. Ifølge statens udbudscirkulære er alle statslige institutioner forpligtet til med passende mellemrum at foretage en sådan gennemgang. Udbudsvurderingen er ikke en egentlig strategi for anvendelse af private konsulenter, men den indeholder nogle overordnede overvejelser om, hvilke opgaver institutionen skal have løst eksternt.

SKAT har vurderet, at bl.a. drift, udvikling og vedligeholdelse af it-systemer er udbudsegne opgaver.

By- og Landskabsstyrelsen har udbudsvurderet de opgaver, som styrelsens hovedkontor i København udfører, men har endnu ikke gennemgået opgaveportefølje for de 7 miljøcentre.

Undervisningsministeriet har vurderet, at rådgiverydelser og konsulentarbejde samt udvikling af it-programmer og it-systemer er udbudsegne opgaver. Men vurderingen siger ikke noget om, hvornår en given opgave kan betragtes som et konsulentarbejde.

### **Vurdering**

48. SKAT er den eneste af de 3 udvalgte institutioner, der har udarbejdet en samlet strategi, som omfatter SKATs anvendelse af både it-konsulenter og rådgivnings- og managementkonsulenter. Undervisningsministeriet har formuleret en strategi for anvendelse af it-konsulenter, men har endnu ikke formuleret en strategi for anvendelse af rådgivnings- og managementkonsulenter. By- og Landskabsstyrelsen har formuleret en strategi for anvendelse af teknisk specialiserede konsulenter på området for natur- og miljøovervågning, men har ikke formuleret en strategi for anvendelse af øvrige konsulenter.

## B. Institutionernes anvendelse af konsulenter

49. Der er i tabel 4 givet en oversigt over opgavetyper og bagvedliggende behov for udvalgte køb i SKAT, Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen.

**Tabel 4. Opgavetyper og bagvedliggende behov i 36 gennemgåede konsulentkøb**

Konsulentkøb	Opgavetyper	Behov for konsulentbistand
<b>SKAT</b>		
5 it-opgaver	It-udvikling	Faglige kompetencer
5 rådgivnings- og management-opgaver	Analyse Organisationsudvikling Kommunikation HR og ledelse	Faglige kompetencer Uvildig vurdering
<b>Undervisningsministeriet</b>		
5 it-opgaver	It-udvikling Vedligeholdelse	Faglige kompetencer
9 rådgivnings- og management-opgaver	Analyse og evaluering Organisationsudvikling Vejledning og uddannelse Relancering af hjemmeside Formidling	Faglige kompetencer Ekstra resurser Uvildig vurdering
<b>By- og Landskabsstyrelsen</b>		
8 teknisk specialiserede opgaver	Miljøovervågning Grundvandskortlægning	Faglige kompetencer Ekstra resurser
4 rådgivnings- og management-opgaver	Organisationsudvikling HR og ledelse Relancering af hjemmeside	Faglige kompetencer Uvildig vurdering

Tabel 4 viser, hvilke opgavetyper private konsulenter typisk udfører i de udvalgte institutioner. På it-området anvender institutionerne typisk konsulenter til it-udvikling og vedligeholdelse. På området for rådgivnings- og managementopgaver anvendes konsulenter typisk til at løse opgaver omkring organisationsudvikling samt HR og ledelse. På området for teknisk specialiserede ydelser anvender institutionerne typisk konsulenter til mere institutions-specifikke opgaver. Fx anvender By- og Landskabsstyrelsen i høj grad konsulenter til at udføre laboratorieanalyser og målinger, når styrelsen foretager miljøovervågning og grundvandskortlægning.

Tabel 4 viser videre, at institutionerne typisk anvender private konsulenter, når de har behov for at få tilført faglige kompetencer, få foretaget en uvildig vurdering og/eller få tilført ekstra resurser til opgaveløsningen.

50. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der ofte ligger flere forskellige behov til grund for institutioners anvendelse af private konsulenter. Et eksempel på dette er Undervisningsministeriets evaluering af gymnasireformen, jf. boks 3.

**BOKS 3. EVALUERING AF GYMNASIEREFORMEN (SAG 11 OG 12)<sup>1)</sup>**

I forbindelse med forliget om gymnasierformen blev det aftalt, at en række enkeltdele af reformen skulle evalueres. Af bemærkningerne til loven, jf. lovforslag nr. L 33 af 9. oktober 2003, fremgår det, at Undervisningsministeriet løbende vil følge aftalens udmøntning, og at der undervejs udarbejdes devalueringssrapporter, som fremlægges for partierne. Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet fungerede som rådgiver under forligsforhandlingerne, og at der derfor har været behov for at få foretaget en uvildig vurdering i forhold til at gennemføre evalueringer af de emner, som ministeriet selv har rådgivet minister og forligspartier om. Dertil kommer, at ministeriet ikke råder over medarbejdere med tilsvarende kompetencer som de eksterne evaluatore, og at ministeriet ikke har tilstrækkelige resurser til at gennemføre de planlagte evalueringer.

<sup>1)</sup> Bilag 1 viser en oversigt over de 36 sager, som Rigsrevisionen har gennemgået, hvor institutionerne har anvendt private konsulenter.

51. Derudover er der tilfælde, hvor institutionerne kan have behov for at få tilført ekstra resurser, selv om de internt besidder de nødvendige faglige kompetencer til at løse en given opgave. Et eksempel herpå er By- og Landskabsstyrelsens anvendelse af private konsulenter til grundvandskortlægning. Ifølge By- og Landskabsstyrelsen havde styrelsen selv de faglige kompetencer til løse en stor del af opgaverne, men havde ikke bemanning nok til at udføre dem inden for den afsatte tidsfrist, jf. boks 4.

**BOKS 4. GRUNDVANDSKORTLÆGNING I BY- OG LANDSKABSSTYRELSEN (SAG 26-29)**

Grundvandskortlægning er en af By- og Landskabsstyrelsens kerneopgaver. Formålet med grundvandskortlægningen er at skabe overblik over de vigtigste grundvandsressursers beliggenhed, naturlige beskyttelse og kvalitet. På baggrund heraf skal styrelsen udpege de områder, hvor der særligt er behov for at beskytte grundvandet. I nogle tilfælde anvender styrelsen konsulenter til at kortlægge eksisterende viden om et område og i andre tilfælde til at foretage konkret dataindsamling. Det er et lovbestemt krav, at kortlægningen på landsplan skal være færdig i 2015, og det fremgår af det administrative grundlag for grundvandskortlægningen, at styrelsen kan rekvirere eksterne konsulenter til løsning af opgaven.

52. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at i de tilfælde, hvor institutionerne har haft behov for at få tilført ekstra resurser, har institutionerne kunnet redegøre for de overvejelser, der lå til grund for at anvende private konsulenter til at løse den enkelte opgave.

53. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet antager, at centrale dele af den interne proces, der fører til køb af konsulentydelse, normalt er skriftligt dokumenteret. Ministeriet finder det på den baggrund unødigt at opstille særlige skriftlige dokumentationskrav for anvendelse af private konsulenter i disse situationer.

Rigsrevisionens undersøgelse viser imidlertid, at institutionerne i mange af de gennemgåede køb ikke har dokumentation for beslutningen om at anvende private konsulenter, fx i form af en samlet økonomisk vurdering af fordelene ved at anvende private konsulenter frem for at anvende egne medarbejdere. Rigsrevisionen finder, at statslige institutioner generelt bør dokumentere de overvejelser, der ligger til grund for beslutningen om at anvende private konsulenter i de enkelte køb.

54. Rigsrevisionen finder, at når institutionerne anvender private konsulenter, fx som en ekstra resurse, bør institutionerne overveje, hvilke opgaver de selv skal løse, og hvilke der kan løses af private konsulenter. Som udgangspunkt bør institutionerne ikke anvende konsulenter som en ekstra resurse til at løse driftsopgaver, hvor institutionen selv har eller burde have den fornødne kompetence. Det kan i forlængelse heraf anses som en omgåelse af løn-

sumsloftet, hvis anvendelsen af konsulenter reelt er begrundet i manglende lønsum og ikke i en samlet økonomisk overvejelse. I visse tilfælde kan det dog være mest økonomisk at bruge konsulenter som ekstra resurse, fx i forbindelse med hasteopgaver, større enkeltopgaver og spidsbelastninger eller i perioder, hvor det ikke er muligt at ansætte personer med de rette kvalifikationer.

55. Finansministeriet oplyser, at ministeriet er enig i, at anvendelsen af konsulenter i de tilfælde, hvor konsulentydelse købes som ekstra resurser, bør ske på baggrund af en samlet økonomisk vurdering. Ifølge ministeriet bør institutionerne i den forbindelse overveje, om opgaven kan løses af interne resurser efter prioritering mellem øvrige aktuelle opgaver, eller om der midlertidigt kan ansættes ekstra medarbejdere til at løse opgaverne. Finansministeriet oplyser, at ministeriet ikke har gjort endeligt op, om der er behov for supplerende retningslinjer for konsulentkøb i budgetvejledningen eller i Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning. Finansministeriet har videre oplyst, at ministeriet er ved at foretage en analyse af, hvordan statens brug af konsulenter kan effektiviseres. Analysen forventes afsluttet inden årets udgang.

56. Ud over at anvende private konsulenter ud fra et behov for ekstra resurser anvender institutionerne også private konsulenter i de tilfælde, hvor de ikke selv besidder de nødvendige faglige kompetencer til at løse en opgave. I By- og Landskabsstyrelsen anvendes private konsulenter til at udføre forskellige typer af laboratorieanalyser i forbindelse med miljøovervågning, jf. boks 5.

#### **BOKS 5. MILJØOVERVÅGNING (SAG 25 OG 30)**

2 af de udvalgte sager handler om Miljøcenter Århus' og Miljøcenter Nykøbing Falsters køb af konsulentbistand. Centrene har ansvaret for at udarbejde kemiske laboratorieanalyser fra en række miljøovervågningsområder, herunder analyser af spildevand og ferskvand. Miljøcentrene valgte at anvende konsulenter til disse opgaver, fordi centrene vurderede, at de ikke havde kompetencer og teknisk materiel (fx laboratorieudstyr) til selv at udføre analyserne.

57. En oversigt over institutionernes strategiske anvendelse af konsulenter i de gennemgåede konsulentkøb fremgår af tabel 5.

#### **Budgetvejledningen**

Af budgetvejledningen fremgår det bl.a., at regelmæssigt tilbagevendende og løbende opgaver, fx konsulentopgaver, der udføres af enkeltpersoner efter en fast aftale herom, skal betragtes som lønudgift.

**Tabel 5. Institutionernes strategiske anvendelse af konsulenter i 36 gennemgåede konsulentkøb**

Konsulentkøb	Skriftlig strategi	Anvendelse i overensstemmelse med strategi
<b>SKAT</b>		
5 it-opgaver	Ja	Ja
5 rådgivnings- og management-opgaver	Ja	Ja
<b>Undervisningsministeriet</b>		
5 it-opgaver	Ja	Ja
9 rådgivnings- og management-opgaver	Nej	Nej (6 køb) Ikke relevant (3 køb)
<b>By- og Landskabsstyrelsen</b>		
8 teknisk specialiserede opgaver	Delvist	Ja (3 køb) Nej (5 køb)
4 rådgivnings- og management-opgaver	Nej	Nej

Tabel 5 viser, at institutionerne i 18 ud af de 36 gennemgåede køb har anvendt private konsulenter i overensstemmelse med institutionernes strategier for anvendelse af konsulenter. SKAT har fx anvendt private konsulenter i forbindelse med større it-udviklingsopgaver, hvilket er i overensstemmelse med SKATs strategi om at anvende it-konsulenter til drift, udvikling og vedligeholdelse af it-systemer, jf. boks 6.

#### **BOKS 6. IT-UDVIKLING I SKAT (SAG 1-5)**

SKAT har i flere år brugt private konsulentfirmaer til at udvikle SKATs mange it-systemer. Formålet med de ofte meget store udviklingsprojekter er bl.a. at effektivisere og lette det administrative arbejde og give borgere og virksomheder en bedre digital service. SKAT har i de gennemgåede køb brugt konsulenter, fordi SKAT ikke selv besad de nødvendige kompetencer til at løse opgaven. SKATs behov for ekstern bistand skyldes en strategisk beslutning om, at SKAT skal købe de faglige kompetencer, der knytter sig til de større it-udviklingsopgaver, hos eksterne leverandører. SKAT bruger dermed it-konsulenterne i overensstemmelse med Skatteministeriets it-strategi og SKATs outsourcing-strategi.

Tabel 5 viser videre, at 6 af de gennemgåede køb i Undervisningsministeriet og 9 af de gennemgåede køb i By- og Landskabsstyrelsen ikke er foretaget i overensstemmelse med en skriftlig strategi.

Endelig viser tabel 5, at det for 3 af Undervisningsministeriets køb ikke er relevant at vurdere, om ministeriet har købt ydelserne i overensstemmelse med strategien. Det skyldes, at købene vedrører en opgave, som ministeriet skulle udlicitere på grund af et behov for at få foretaget en uvildig vurdering i forbindelse med evaluering af gymnasiereformen eller i forbindelse med en lovbestemt beslutning om at udbyde driften af 7 regionale vejledningscentre.

## Vurdering

58. De 3 institutioner anvender ofte private konsulenter, når institutionerne har behov for at få tilført faglige kompetencer, som institutionerne ikke selv råder over, få foretaget en uvildig vurdering eller få tilført ekstra resurser til at løse en opgave. Ofte ligger der flere forskellige behov til grund for institutionernes anvendelse af private konsulenter.

59. Over halvdelen af de gennemgåede konsulentkøb i Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen er foretaget på områder, hvor de 2 institutioner endnu ikke har formuleret en strategi. Det gælder bl.a. de køb, hvor institutionerne anvender private konsulenter som ekstra resurser.

60. Institutionerne har i mange af de gennemgåede køb ikke dokumentation for beslutningen om at anvende private konsulenter. Rigsrevisionen finder, at statslige institutioner generelt bør dokumentere de overvejelser, der ligger til grund for beslutningen om at anvende private konsulenter i de enkelte køb.

61. I de tilfælde, hvor institutionerne har haft behov for at få tilført ekstra resurser, har de kunnet redegøre for de overvejelser, der lå til grund for at anvende private konsulenter til at løse den enkelte opgave. Særligt disse køb bør kunne begrundes i en samlet økonomisk vurdering af fordelene ved at anvende private konsulenter frem for at anvende egne medarbejdere. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet er enig heri.

## C. Regler for samarbejde med konsulenter

62. Statens køb af private konsulenttydelser og det efterfølgende samarbejde med konsulenterne er omfattet af de generelle regler for det offentlige køb og arbejde, fx udbudsreglerne og reglerne i tilbudsloven. De generelle regler skal sikre gennemsigtighed, åbenhed og lige adgang til offentlige kontrakter. Dette hensyn fremgår også af forvaltningslovens og offentlighedslovens regler for arbejdet i det offentlige.

Åbenheden skal styrke tilliden til det offentlige og modvirke korrupsion, svig og uregelmæssigheder. Forvaltningslovens kap. 2 handler om inhabilitet, og om hvordan forvaltningen behandler afgørelsessager og indgår kontrakter mv., fx med private firmaer. Reglerne skal sikre, at offentligt ansatte handler ud fra rent saglige hensyn i en bestemt sag.

63. Personalestyrelsen udgav i 2007 publikationen "God adfærd i det offentlige", som de ansatte i institutionerne kan basere deres adfærd på. Det fremgår af publikationen, at offentligt ansatte, der er involveret i køb af varer eller tjenesteydelser for det offentlige, ikke bør foretage private køb med rabatter eller andre fordelagtige vilkår hos leverandøren, hvis leverandøren har tilbudt rabatten til den ansatte i kraft af ansættelsesforholdet.

Offentligt ansatte bør ligeledes ikke modtage gaver eller andre fordele fra borgere og virksomheder i forbindelse med deres arbejde, da det kan skabe tvivl om den ansattes upartiskhed i en sag og med løsningen af arbejdsopgaverne generelt. Offentligt ansatte kan dog i særlige tilfælde modtage beskedne lejlighedsgaver. Fx kan en offentligt ansat almindeligvis modtage en bog eller en vingave fra en virksomhed i forbindelse med et jubilæum.

Personalestyrelsen har i 2010 udarbejdet et notat, som tager udgangspunkt i "God adfærd i det offentlige". Notatet indeholder flere konkrete eksempler på, hvad offentligt ansatte må modtage af gaver. Heraf fremgår det også, at offentligt ansatte ikke kun i tilfælde, hvor der er et afhængighedsforhold mellem giver og modtager, men generelt bør undlade at tage imod en gave, hvis den har sammenhæng med den pågældendes ansættelse i det offentlige. Offentligt ansatte bør fx ikke tage imod et tilbud om gratis deltagelse i et kursus eller en middag, som ikke kan forsvares ud fra samarbejds-mæssige eller faglige forhold. Ved tvivlstilfælde foreslås det at lade ministeriet afholde udgiften. Endelig ønskes der med notatet at sætte større fokus på ledelsens rolle som normgivende for resten af organisationen.



### Etikbetænkningen

En fagligt etisk arbejdsgruppe i Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF) afgav i 1993 en betænkning, der kan anvendes som rettesnor for, hvad offentligt ansatte må og ikke må modtage af gaver.

64. Principperne fra "God adfærd i det offentlige" kan genfindes i den såkaldte etikbetænkning fra 1993 om "Fagligt etiske principper i offentlig administration", der bl.a. peger på, at offentligt ansatte bør undgå at tage imod begunstigelser fra private, da det kan vække tvivl om, at de ansatte kan træffe saglige afgørelser i en sag.

65. De enkelte institutioner kan selv fastsætte særlige regler for de ansattes adgang til at modtage gaver, så lokalt kan der gælde mere restriktive retningslinjer end de, der gælder i "God adfærd i det offentlige".

66. SKAT har udarbejdet et sådant regelsæt i form af et adfærdskodeks for de ansatte. Kodekset udstikker bl.a. retningslinjerne for ansattes relation til samarbejdspartnere, jf. boks 7.

#### BOKS 7. UDDRAG AF SKATS ADFÆRDSKODEKS

Det fremgår af SKATs adfærdskodeks, at følgende regler bør overholdes i de tilfælde, hvor medarbejdere inviteres til at deltage i sociale arrangementer af eksterne samarbejdspartnere.

Medarbejdere kan:

- tage imod invitationen, hvis omfanget af det sociale eller underholdningsmæssige islæt står i rimeligt forhold til det forretningsmæssige udbytte af arrangementet
- tage imod en frokost i virksomhedens kantine.

Medarbejdere kan ikke:

- tage imod gaver fra samarbejdspartnere, hvis gaven kan bringe medarbejderne i et afhængighedsforhold, men det er dog i orden at tage imod en æske chokolade, som deles med kollegerne
- tage imod rabatter på varer hos virksomheder, medarbejderne skal kontrollere, hvis rabatterne tilbydes på grund af ansættelsen i SKAT.

I kodekset indskærper SKAT ligeledes, at medarbejderne ikke må modtage gaver eller opnå fordele, og henviser i den forbindelse til straffelovens regler om bestikkelse.

67. SKAT har desuden løbende udsendt interne meddelelser på intranettet, der på forskellig vis vedrører retningslinjer for, hvordan medarbejderne skal omgås leverandører og eksterne samarbejdspartnere. Bl.a. har SKAT udsendt etiske retningslinjer for ledere, som kan blive berørt af interessekonflikter, fordi de har beslutningskompetencer på områder, hvor de har kontakt med SKATs eksterne leverandører, jf. boks 8.

#### BOKS 8. UDDRAG AF SKATS ETISKE RETNINGSLINJER FOR LEDERE I SKAT

Det fremgår af SKATs etiske retningslinjer for ledere i SKAT, at følgende regler bør overholdes:

Hvis en leder i SKAT modtager et tilbud om deltagelse i et arrangement fra en leverandør eller andre samarbejdspartnere, bør lederen altid overveje, om deltagelsen er sagligt begrundet.

Særligt med hensyn til gaver fremhæves det, at ledere i SKAT ikke bør tage imod gaver fra samarbejdspartnere eller andre, hvis gaven kan bringe lederen i et afhængighedsforhold eller medvirke til at svække den tillid, troværdighed og respekt, der præger SKATs opgavevaretagelse. Lederen bør heller ikke tage imod rabatter på varer hos virksomheder, hvis rabatterne tilbydes på grund af ansættelsen i SKAT, da lederen ikke må kunne mistænkes for at varetage andre interesser end forvaltningens.

Samlet set bør lederen til stadighed sikre, at der ikke kan stilles spørgsmålstegn ved, at det forretningsmæssige og faglige udbytte af deltagelse i arrangementer og/eller modtagelse af gaver i væsentlig grad overstiger den sociale og underholdningsmæssige værdi af samme. I situationer, hvor SKAT kører udbudsrunder, kontraktforhandlinger e.l., bør lederens opmærksomhed i forhold til omgang med leverandører være skærpet.

68. Endelig har SKAT udsendt retningslinjer for køb af konsulentytelser til de medarbejdere, der køber konsulentytelser. SKAT peger heri på den tjekliste, som Rigsrevisionen udarbejdede som bilag til beretning nr. 10/06 om statens køb af konsulentytelser. Den kan medarbejderne bruge som støtte, når de køber konsulentytelser.

69. Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen har ikke udarbejdet særlige regler for samarbejde med private konsulenter. Begge institutioner henviser til Personalestyrelsens publikation "God adfærd i det offentlige".

### **Vurdering**

70. SKAT har udarbejdet et adfærdskodeks, der indeholder generelle retningslinjer for, hvornår medarbejderne kan modtage invitationer, gaver mv. fra samarbejdspartnere. Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen har ikke udarbejdet særlige regler for samarbejdet med private konsulenter.

## V. Opfølgning på konsulenternes ydelser

### UNDERSØGELSENS RESULTAT

SKAT, Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen følger generelt op på køb af konsulentydelse og vurderer herunder nytteværdien af ydelserne. Kun i få sager har institutionerne ikke dokumentation for, hvordan de har fulgt op på købet, og om konsulentydelsen lever op til formålet. Institutionerne evaluerer dog generelt ikke deres egen projektstyring og samarbejdet med konsulenten, så relevante erfaringer kan opsamles.

#### A. Opfølgning på køb af konsulentydelse

71. Nytteværdien af den leverede konsulentydelse afhænger af, om institutionen kan bruge ydelsen. Dvs. at den opfylder konkrete behov og føjer værdi til opgaveløsningen, fx ved at bibringe kompetencer, som institutionen ikke selv har, men som er nødvendige for at løse en analyse- eller udviklingsopgave, eller ved at give en uvildig vurdering, som kan øge institutionens troværdighed over for dens brugere.

Om institutionen kan bruge ydelsen, afhænger desuden af, om konsulenten leverer ydelsen til kunden som aftalt, og om ydelsen opfylder formålet med købet. Formålet kunne være at opnå øget kundetilfredshed, kortere sagsbehandlingstid, højere faglig kvalitet mv. Det forudsætter, at institutionerne har formuleret klare krav til ydelsen, og at institutionen i samarbejde med konsulenten sikrer, at ydelsen lever op til formålet.

Der er ikke fastsat generelle regler, som forpligter statens institutioner til at evaluere anvendelsen af private konsulenter. Ved at institutionerne følger op på, om de kan bruge ydelsen, kan institutionerne godtgøre nytteværdien af at anvende konsulenter. Institutionerne kan fx vurdere anvendeligheden af ydelserne i forhold til aktuelle politiske krav eller i forhold til relevante interessenter og målgrupper i organisationen eller blandt dens kunder.

Rigsrevisionen har ikke revideret anvendeligheden af de gennemgåede konsulentydelse. Rigsrevisionen har derimod undersøgt, om institutionerne selv har vurderet nytteværdien af ydelserne.

#### Formålet med købet af konsulentydelse

72. Blandt de 36 gennemgåede konsulentkøb har Rigsrevisionen udvalgt 4 køb i henholdsvis SKAT, Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen. Købene vedrører opgaver, som institutionerne typisk får udført af private konsulenter.

73. Rigsrevisionens gennemgang viser, at de 3 institutioner i alle sagerne indledningsvist har beskrevet formålet med ydelsen, og hvad de vil bruge den til.

74. Et eksempel er By- og Landskabsstyrelsens anvendelse af private konsulenter i forbindelse med miljøovervågning, jf. boks 9.

#### **BOKS 9. MILJØOVERVÅGNING I MILJØCENTER NYKØBING FALSTER (SAG 25)**

Formålet med opgaven var at få udarbejdet kemiske laboratorieanalyser, så miljøcentret kan følge tilstanden af vandmiljø og natur og identificere forureningskilder. Ifølge kontrakten skulle konsulentfirmaet løbende levere kemiske analyser fra en række miljøovervågningsområder. På grund af ydelsens standardiserede karakter er nytteværdien i høj grad relateret til at få analyserne leveret i den rette kvalitet, så de opfylder nationale og internationale mål på området.

For at sikre ydelsens anvendelighed krævede miljøcentret, at konsulentfirmaet skulle have et system, der kunne sikre leverancernes kvalitet. Samtidig evaluerede miljøcentret løbende samarbejdet og kontrollerede løbende analyserne.

75. Et andet eksempel er Undervisningsministeriets anvendelse af private konsulenter i en analyse af tosprogede elever, jf. boks 10.

#### **BOKS 10. TOSPROGEDE ELEVER I FOLKESKOLEN (SAG 13)**

Formålet med opgaven var at samle op på skolernes erfaringer med at undervise og integrere tosprogede elever og videreformidle de gode erfaringer. Det fremgår af sagen, at Undervisningsministeriet har været i løbende dialog med konsulenterne og derigennem løbende har foretaget en faglig vurdering af ydelsen. Ministeriet har fx kvalificeret spørgeskemaet og givet faglig respons på den endelige rapport. Det fremgår bl.a. af e-mail-korrespondancen, statusrapporter og mødereferater.

Undervisningsministeriet har ikke skriftligt evalueret købet, men ministeriet vurderer, at købet har givet brugbare resultater. Ministeriet begrundede det med, at ydelsen har skaffet mere evidensbaseret viden på området, sådan som Rådet for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Folkeskolen (Skolerådet) har efterspurgt.

### **Opfølgning på anvendelsen af konsulentydelse**

76. En beskrivelse af formålet med ydelsen, og hvad den skal bruges til, muliggør, at institutionerne afslutningsvist eller løbende kan følge op på, om ydelsen har givet brugbare resultater. Opfølgningen er en forudsætning for, at institutionen kan bevare viden i organisationen og dokumentere, at målsætningerne med købet er indfriet.

77. De 3 institutioner har i alle de gennemgåede køb fulgt op på, om konsulenterne har leveret ydelserne som aftalt, og om ydelserne opfylder formålet. Institutionerne har typisk fulgt op på konsulenternes ydelser undervejs, fx i form af løbende møder eller e-mail-korrespondance. Løbende opfølgning giver institutionerne mulighed for at tilpasse ydelsen, hvor det er nødvendigt.

78. Tabel 6 viser institutionernes vurdering af nytteværdien, dvs. om ydelsen i de 12 gennemgåede konsulentkøb har givet brugbare resultater.

**Tabel 6. Institutionernes vurdering af nytteværdien i 12 gennemgåede konsulentkøb**

Konsulentkøb	Institutionernes egne vurderinger af nytteværdien af ydelserne
<b>SKAT</b>	
Ny portal på skat.dk (sag 2)	SKAT har ikke kunnet vurdere nytteværdien af ydelsen, da systemet endnu ikke fungerer fuldt ud.
eIndkomst trin 4: eSkattekortet (sag 4)	Hovedformålene med eIndkomst, herunder eSkattekortet, er opnået.
Assistance til program for fase 1 i system-moderniseringen (sag 7)	Erfaringer og viden fra fase 1 har kunnet bruges i øvrige projekter, herunder i SKATs organisering af it-udviklingen.
Lean i SKAT (sag 10)	Lean-projekterne har levet op til formålene. SKAT har via projekterne opbygget viden om Lean i organisationen, som SKAT fremover kan drage nytte af.
<b>Undervisningsministeriet</b>	
Erfaringer med undervisning og integration af tosprogede elever i folkeskolen (sag 13)	Skolerådets krav om evidensbaseret viden er opfyldt, og Undervisningsministeriet vurderer, at projektet har styrket tosprogede elevers faglighed og integration i folkeskolen.
Analyse af børn og unge med handicap (sag 15)	Handicaporganisationerne har reageret positivt på rapporten.
Oprettelse af administrative fællesskaber for selvejende institutioner (sag 17)	De selvejende institutioner har fået et brugbart beslutningsgrundlag.
Ledelsesevaluering (sag 18)	Projektet har sat fokus på ledelse og givet brugbare værktøjer.
<b>By- og Landskabsstyrelsen</b>	
Geofysisk kortlægning af Suså og Ringsted (sag 28)	Kortlægningens resultater var tilfredsstillende og kunne bruges som forudsat. Behovet for at vurdere anvendeligheden skal ses i lyset af, at ydelsen er standardiseret.
2 vandkemianalyser af bl.a. grundvand (sag 30)	Analyseresultaterne var tilfredsstillende og kunne bruges som forudsat. Behovet for at vurdere anvendeligheden skal ses i lyset af, at ydelsen er standardiseret.
Oparbejdelse af plankton fra søer og marine-områder (sag 32)	Kortlægningens resultater var tilfredsstillende og kunne bruges som forudsat. Behovet for at vurdere anvendeligheden skal ses i lyset af, at ydelsen er standardiseret.
Forbedring af intern planlægning, styring og opfølgning (sag 35)	By- og Landskabsstyrelsen har brugt konsulentfirmaets anbefalinger og var generelt tilfreds med konsulentens rapport.

Tabel 6 viser, at SKAT, Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen i de 12 gennemgåede køb har vurderet, om ydelsen har opfyldt formålet og kan anvendes i praksis. Flere af købene har efter institutionernes vurderinger givet brugbare resultater, der kan anvendes i den interne udvikling af institutionernes arbejdsgange, ledelse mv. Det gælder fx Lean i SKAT (sag 10), ledelsesevaluering (sag 18) og forbedring af intern planlægning, styring og opfølgning (sag 35). Andre køb har kunnet anvendes i forhold til institutionernes eksterne brugere og kunder blandt borgere, virksomheder og andre institutioner. Det gælder fx eSkattekortet (sag 4) og oprettelse af administrative fællesskaber for selvejende institutioner (sag 17).

79. I nogle af sagerne følger institutionerne op ved at foretage en løbende faglig vurdering af ydelsen. Et eksempel er Undervisningsministeriets opfølgning på analysen af skolernes erfaringer med at undervise og integrere tosprogede elever i folkeskolen, jf. boks 10. Undervisningsministeriet og konsulenten drøftede undervejs, hvordan spørgeskemaerne skulle udformes, analysen gennemføres og resultaterne formidles. Ministeriet vurderer, at købet har givet brugbare resultater i form af mere evidensbaseret viden på området.

80. I andre sager, bl.a. i de større it-udviklingsprojekter, har institutionerne fulgt op på, om leverandørerne har overholdt tidsfristerne og leveret delleverancer i overensstemmelse med planen. Et eksempel er SKATs opfølgning på leverancen af en ny portal til skat.dk, hvor SKAT i samarbejde med konsulentfirmaet løbende vurderede, om milepælene var nået og kunne godkendes.

Et andet eksempel er SKATs anvendelse af private konsulenter i udviklingen af eSkattekortet, jf. boks 11.

#### **BOKS 11. ESKATTEKORTET (SAG 4)**

Formålet med SKATs it-udviklingsprojekt var at udvikle et elektronisk skattekort, som skulle lette virksomhedernes skatteindeholdelse i forbindelse med lønudbetaling. En del af projektet vedrører udviklingen af et elektronisk skattekort, eSkattekortet, der erstatter papirmodellen af skattekortet.

Projektet blev afsluttet i november 2008. Skatteministeriet vurderede i en opfølgning til Folketingets Finansudvalg, at hovedformålene med projektet var opnået. Virksomhederne kan i dag indeholde løn og skattetræk fuldt digitaliseret, og der er udviklet en automatisk nedskrivning af frikortet.

81. Institutionerne har organiseret opfølgningen lidt forskelligt, afhængigt af om det fx er en stor it-udviklingsopgave i SKAT eller en teknisk specialiseret vandmiljømåling i By- og Landskabsstyrelsen. De store projekter styres ofte i projektgrupper, mens mindre projekter oftest varetages af en enkelt projektleder.

82. Tabel 7 viser, hvordan institutionerne dokumenterer deres opfølgning i de 12 gennemgåede konsulentkøb.

**Tabel 7. Institutionernes dokumentation i 12 gennemgåede konsulentkøb**

Konsulentkøb	Kan institutionerne dokumentere, at ydelserne er leveret som aftalt og opfylder formålet?
<b>SKAT</b>	
Ny portal på skat.dk (sag 2)	Ja. Dokumenteret løbende opfølgning, fx i form af styregruppemødereferater. Sagen er ikke fuldt afsluttet.
eIndkomst trin 4: eSkattekortet (sag 4)	Ja. Dokumenteret løbende opfølgning i form af mødereferater. Dokumenteret slutevaluering i form af afsluttende aktstykke til Folketingets Finansudvalg.
Assistance til program for fase 1 i systemmoderniseringen (sag 7)	Nej. Ikke dokumentation for løbende opfølgning eller for slutevaluering af ydelsen.
Lean i SKAT (sag 10)	Ja. Dokumenteret slutevaluering af ydelsen i form af evalueringsrapporter mv. Ikke dokumentation for løbende opfølgning.
<b>Undervisningsministeriet</b>	
Erfaringer med undervisning og integration af tosprogede elever i folkeskolen (sag 13)	Ja. Dokumenteret løbende opfølgning i form af mødereferater, statusnotater og e-mail-korrespondance. Ikke dokumentation for slutevaluering af ydelsen.
Analyse af børn og unge med handicap (sag 15)	Ja. Dokumenteret løbende opfølgning i form af e-mail-korrespondance. Ikke dokumentation for slutevaluering af ydelsen.
Oprettelse af administrative fællesskaber for selvejende institutioner (sag 7)	Ja. Dokumenteret løbende opfølgning i form af mødereferater og e-mail-korrespondance. Ikke dokumentation for slutevaluering af ydelsen.
Ledelsesevaluering (sag 18)	Ja. Dokumenteret opfølgning i form af e-mail-korrespondance og slutevaluering.
<b>By- og Landskabsstyrelsen</b>	
Geofysisk kortlægning af Suså og Ringsted (sag 28)	Ja. Dokumenteret opfølgning i form af test og efterfølgende godkendelse af rapport.
2 vandkemianalyser af bl.a. grundvand (sag 30)	Ja. Dokumenteret løbende opfølgning, fx i form af en elektronisk logbog. Ikke dokumentation for slutevaluering af ydelsen. Behovet for at vurdere anvendeligheden skal ses i lyset af, at ydelsen er standardiseret.
Oparbejdelse af plankton fra søer og marineområder (sag 32)	Ja. Dokumenteret løbende opfølgning i form af et statusskema for leverancerne. Ikke dokumentation for slutevaluering af ydelsen. Behovet for at vurdere anvendeligheden skal dog ses i lyset af, at ydelsen er standardiseret.
Forbedring af intern planlægning, styring og opfølgning (sag 35)	Nej. Ikke dokumentation for løbende opfølgning eller for slutevaluering af ydelsen.

Tabel 7 viser, at institutionerne i hovedparten af de gennemgåede 12 sager har dokumentation for deres løbende opfølgning på, om konsulentydelse er leveret som aftalt og opfylder formålet, fx i form af mødereferater, interne evalueringer mv.

SKAT har i hovedparten af de gennemgåede køb løbende fulgt op på leverancen af ydelsen, fx i forbindelse med milepæle. Undervisningsministeriet har ligeledes i de gennemgåede køb løbende fulgt op på leverancen af ydelsen. Det er bl.a. sket på styregruppemøder og via statusnotater og e-mail-korrespondance. Også By- og Landskabsstyrelsens miljøcentre har i de gennemgåede køb løbende fulgt op på leverancen af ydelsen. Det er sket via logbøger og statusskemaer.

I en række af de sager, hvor institutionerne løbende har fulgt op, har institutionerne ikke efterfølgende slutevalueret købet.

Tabel 7 viser videre, at institutionerne i enkelte sager ikke har dokumentation for deres opfølgning. Et eksempel fra Rigsrevisionens sagsgennemgang er SKATs køb af assistance til et program for fase 1 i systemmoderniseringen, jf. sag 7. SKAT havde løbende dialog med konsulenten. SKAT fulgte også op på, om ydelsen fortsat var nødvendig for projektet i forbindelse med en forlængelse af kontrakten mellem parterne. På trods af at SKAT har udarbejdet et godt eksempel på et evalueringsskema, foreligger der dog ikke dokumentation for, at SKAT løbende har fulgt op eller slutevalueret ydelsen. SKATs projektledere er forpligtet til at anvende skemaet ved afslutningen af et projekt. I skemaet kan projektlederne bl.a. evaluere leverancerne, hvordan det gik med økonomi, resurser og tidsplan, hvordan det gik med at overdrage projektet til driften, og hvad der kan trækkes frem som vigtig læring af projektet.

83. Nogle af de store it-projekter, som Rigsrevisionen har gennemgået hos SKAT, er ikke blevet afsluttet til tiden. Fx er oprettelsen af en ny it-portal, jf. sag 2, blevet væsentligt forsinket. Portalen skulle oprindeligt være afsluttet i oktober 2007, og budgettet er overskredet med 106 mio. kr. Rigsrevisionen har ikke i denne undersøgelse analyseret nærmere, om institutionerne har fulgt tilstrækkeligt op på de konkrete køb i forhold til fx budgetoverskridelser og forskydning af tidsplan.

### Vurdering

84. De 3 institutioner har i de gennemgåede køb beskrevet formålet med ydelsen, og hvad den skal anvendes til. Ligeledes har de fulgt op på, om konsulentydelsen er leveret som aftalt og har givet brugbare resultater.

85. Institutionerne har ligeledes i hovedparten af sagerne dokumentation for en løbende opfølgning, fx i form af referater fra møder med konsulenten eller interne evalueringer.

86. Kun i få sager, herunder en større sag i SKAT, er der ikke dokumentation for en løbende opfølgning eller en afsluttende vurdering af, om konsulenternes ydelser lever op til formålet. Rigsrevisionen finder, at institutionerne især ved større projekter bør kunne dokumentere deres opfølgning på konsulentydelse, og om ydelserne lever op til formålet.

## B. Evaluering af egen projektstyring og samarbejde med konsulenter

87. Institutionerne kan gennem en afsluttende evaluering af deres egen projektstyring af købet og det løbende samarbejde med konsulenterne opsamle relevante erfaringer fra købet. Disse erfaringer kan institutionerne bruge til at forbedre den måde, de anvender konsulenter på.

Finansministeriets rapport fra maj 2010 om professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten peger ligeledes på, at "de it-projekter, der går godt, er præget af god dialog mellem de statslige kunder, leverandørerne og rådgiverne. Derfor er det væsentligt, at samarbejdet mellem staten og leverandørerne forbedres".



88. Omfanget af institutionernes evaluering af egen projektstyring og samarbejdet med konsulenten i de 12 gennemgåede konsulentkøb fremgår af tabel 8.

**Tabel 8. Institutionernes evaluering af egen projektstyring mv. i 12 gennemgåede sager**

	Har institutionerne efterfølgende evalueret projektstyringen og samarbejdet med konsulenten?
SKAT	Delvist. Én sag er ikke afsluttet. Blandt de 3 øvrige sager har SKAT evalueret sin projektstyring i én sag.
Undervisningsministeriet	Delvist. Undervisningsministeriet har evalueret sin projektstyring i én af de 4 sager.
By- og Landskabsstyrelsen	Nej. By- og Landskabsstyrelsen har ikke evalueret sin projektstyring i nogen af sagerne.

Tabel 8 viser, at institutionerne i langt hovedparten af sagerne ikke har evalueret deres egen projektstyring eller samarbejdet med konsulenterne.

I enkelte tilfælde har institutionerne dog ved en evaluering af ydelsen også vurderet sin egen styring af købet. Et eksempel er sag nr. 10 om implementering af Lean i SKAT, jf. boks 12.

#### **BOKS 12. LEAN I SKAT (SAG 10)**

SKATs formål med opgaven var at vurdere Lean som metode til at opnå mere effektive arbejdsgange og løfte lederes og medarbejderes tilfredshed med hensyn til ledelse, arbejdsglæde og indflydelse.

Konsulenten skulle i 2 "bølger" bistå med at opbygge Lean-kompetencer i SKAT. I 1. bølge skulle SKAT opnå erfaringer med at bruge Lean. I 2. bølge skulle konsulenten uddanne SKATs medarbejdere til selv at udføre Lean-konsulentfunktioner samt gennemføre en række Lean-projekter og sparere med SKATs Lean-programledelse og projektledere. Efter hver bølge evaluerede SKAT projektet.

Evalueringen peger på, at SKAT havde stort udbytte af de eksterne konsulenter. SKAT opnåede mere effektive arbejdsgange inden for flere af delprojekterne og fik opbygget egne Lean-kompetencer. SKAT forventede desuden at kunne realisere yderligere resultater efter projektperioden, bl.a. vedrørende gennemløbstiden i sagsbehandlingen af en række sager, hvor man arbejdede med at effektivisere arbejdsprocesserne. SKATs projektgrupper evaluerede desuden forløbet af hvert enkelt Lean-projekt. Både interne forhold i SKAT, fx den afsatte tid til projektet og afdelingslederens opbakning, og nytten af konsulentens støtte og konkrete ydelse. SKAT interviewede herefter projektgrupperne om erfaringerne, som blev forelagt for direktionen og offentliggjort på SKATs intranet.

SKAT har ikke siden 2008 foretaget en fælles opsamling på, hvilke yderligere resultater der er opnået inden for de enkelte delprojekter.

89. Det er ikke i alle sager, at en evaluering af egen projektstyring er nødvendig. By- og Landskabsstyrelsen har i 3 ud af de 4 sager købt et konsulentfirma til at udføre målinger og indsamle biologiske eller kemiske data, som styrelsen skulle bruge i forbindelse med miljøkortlægning. Der er tale om forholdsvis entydige og veldefinerede ydelser, der ikke er forbundet med store risici.

Omvendt vil der ved SKATs store it-udviklingsprojekter være større risiko for forsinkelser og uforudsete hændelser, som stiller krav til SKATs løbende styring af købet.

**Vurdering**

90. Institutionerne har i enkelte tilfælde vurderet egen projektstyring af købet i forbindelse med evalueringen af ydelsen. I hovedparten af sagerne har institutionerne dog ikke evalueret egen projektstyring og samarbejdet med konsulenten. Rigsrevisionen finder, at institutionerne får mulighed for at opsamle relevante erfaringer fra købet ved afslutningsvist at evaluere egen projektstyring og samarbejdet med konsulenten.

Rigsrevisionen, den 15. september 2010

Henrik Otbo

/Mads Nyholm Jacobsen

## Bilag 1. Oversigt over konsulentkøb, som Rigsrevisionen har gennemgået i SKAT, Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen

Sagsnr. og opgavetitel	Opgavebeskrivelse
<b>SKAT (10 sager)</b>	
<b>Sag 1</b> eService/Nyt TastSelv Erhverv (NTSE)	<b>Køb af it-konsulentydelse</b> Sag 1-3 vedrører moderniseringen af SKATs it-systemer, som tager afsæt i en regeringsbeslutning fra 2003. Formålet var at skabe grundlag for offentlige effektiviseringer, administrative lettelse og gennemsigtighed for virksomheder og borgere ved at gøre systemerne hurtigere, billigere og mere sikre at ændre i. eService skal gøre det lettere for virksomhederne at afgive oplysninger til SKAT og få overblik over de oplysninger, som SKAT allerede har om den enkelte virksomhed. Herunder udvikles et nyt TastSelv Erhverv. Målet er bl.a. at give virksomhederne mulighed for at foretage flere indberetninger end tidligere. Systemet er delvist i drift.
<b>Sag 2</b> Ny portal på skat.dk	<b>Køb af it-konsulentydelse</b> Den nye portal omfatter et nyt intranet og et nyt skat.dk. Det nye intranet skal give SKATs medarbejdere nem og hurtig adgang til relevant information. Det nye skat.dk skal give borgere og virksomheder en digital indgang til alle SKATs informationer og selvbetjeningsløsninger og gøre det let og mere attraktivt for brugerne at betjene sig selv via portalen. SKAT kender ikke på nuværende tidspunkt datoen for, hvornår SKAT tager systemet i brug. Det skyldes, at systemet ved test i foråret 2010 ikke har fungeret fuldt ud.
<b>Sag 3</b> Infrastrukturplatform (ENS/IP)	<b>Køb af it-konsulentydelse</b> Infrastrukturplatform (ENS/IP) udgør den underliggende systemarkitektur og fundamentet for systemmoderniseringen. Udviklingen skal gøre det hurtigere, billigere og mere sikkert at implementere ændringer i SKATs ca. 100 it-systemer. Infrastrukturen er i drift.
<b>Sag 4</b> eIndkomst trin 4: eSkattekortet	<b>Køb af it-konsulentydelse</b> Formålet med eIndkomst er at fremme digitalisering og mindske administrative byrder for virksomheder, borgere, a-kasser og offentlige myndigheder. Trin 4 i eIndkomstprojektet, eSkattekortet, vedrører udviklingen af et elektronisk skattekort og indeholdelse af løn via skattekort, der erstatter papirmodellen. eSkattekortet er i drift.
<b>Sag 5</b> T-FOBS (Temporær loginløsning)	<b>Køb af it-konsulentydelse</b> Formålet med T-FOBS (Temporær Fælles Offentlig Bruger Styring) er at etablere en fællesoffentlig loginløsning, hvor brugerne kun har én indgang til det offentlige. SKAT havde i forvejen en løsning i form af et såkaldt servicefællesskab. Økonomistyrelsen indgik derfor et samarbejde med SKAT om udvikling og drift af en midlertidig løsning baseret herpå. Økonomistyrelsen er opdragsgiver. SKAT er hovedleverandør til Økonomistyrelsen med konsulenten som underleverandør til SKAT. Konsulentens opgave var at udvide SKATs løsning, så flere styrelser kunne tilsluttes i en 3-årig periode. T-FOBS er overgået til drift og styres nu hovedsageligt fra Økonomistyrelsen.
<b>Sag 6</b> Informationskampagne: Én skatteblanket	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelse</b> Formålet med projektet var at give skatteyderne én årlig blanket (årsopgørelsen) for deres personskat. SKAT gennemførte en massiv informationskampagne om de nye forskuds- og selvangivelsesprocedurer, der skulle gøre borgerne opmærksomme på, at de fremover ikke får forskudsopgørelsen og skattekortet med posten, men at de kan finde dem på www.skat.dk. Ydelsen bestod i at gennemføre 3 informationskampagner og foretage præ- og postmålinger af effekten af kampagnerne.

Sagsnr. og opgavetitel	Opgavebeskrivelse
<b>Sag 7</b> Assistance til program for fase 1 i systemmoderniseringen	<b>Køb af it-konsulentydelse/rådgivnings- og managementydelse</b> Formålet med opgaven var at yde løbende rådgivning og sparring i forbindelse med gennemførelsen af fase 1 af SKATs it-systemmodernisering. Konsulenten skulle desuden bistå som teknisk arkitekt på sag 3, Infrastrukturplatform (ENS/IP). SKAT har oplyst, at det var nødvendigt at købe disse kompetencer, for at SKAT kunne opnå de strategiske mål med fase 1 og nedbringe den samlede risiko for projektet.
<b>Sag 8</b> Lederudvælgelse	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelse</b> Formålet med opgaven var at bistå SKAT med at udvælge ledelsen til den nye enhedsorganisation, som opstod, da det daværende ToldSkat fusionerede med de kommunale skatteforvaltninger. Ydelsen bestod hovedsageligt i at teste og interviewe relevante personer.
<b>Sag 9</b> Kommunikationsrådgivning i gennemførelsen af SKATs indsatsstrategi	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelse</b> Efter fusionen af det daværende ToldSkat og de kommunale skatteforvaltninger skulle SKAT i 2007 gennemføre en ny indsatsstrategi. Ydelsen bestod i at rådgive SKAT om tilrettelæggelsen af den interne kommunikation i organisationen, bl.a. at udvikle en kommunikationsplan og metoder til at evaluere effekterne af kommunikationen.
<b>Sag 10</b> Lean i SKAT	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelse</b> Ydelsen bestod i at opbygge interne Lean-kompetencer i SKAT og vurdere Lean som metode for at kunne forbedre og effektivisere arbejdet. I 1. fase skulle SKAT opbygge basisviden om Lean. I 2. fase skulle medarbejdere i SKAT uddannes til selv at varetage Lean-konsulentfunktioner. Ydelsen bestod desuden i at gennemføre en række Lean-projekter i perioden 2006-2008.
<b>Undervisningsministeriet (14 sager)</b>	
<b>Sag 11</b> Evaluering af studieretningsprojektet på de 3-årige gymnasiale uddannelser	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelse</b> Formålet med studieretningsprojektet var at give elever lejlighed til selvstændigt at arbejde inden for et selvvalgt område i flere fag og at udvikle evnen til at bearbejde, sammenfatte og formidle en flerfaglig problemstilling. Formålet med opgaven var at evaluere studieretningsprojektet på de 3-årige gymnasiale uddannelser, herunder belyse potentialer og vanskeligheder i projektet, censorernes vurdering af studiekompetencer og vejlederes og elevers vurdering af sværhedsgraden af projektet. Opgaven har baggrund i gymnasireformen fra 2004.
<b>Sag 12</b> Evaluering af læring og læringspotentiale for stx, hhx og htx efter gymnasireformen	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelse</b> Formålet med opgaven var at evaluere gymnasireformens virkninger i forhold til udvikling af elevernes studie- og læringsadfærd. Formålet var desuden at vurdere, om lærerne selv har mulighed for at forbedre tilrettelæggelsen af undervisningen, så den tager højde for elevernes forskellige læringspotentialer. Opgaven har baggrund i gymnasireformen fra 2004.
<b>Sag 13</b> Erfaringer med undervisning og integration af tosprogede elever i folkeskolen	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelse</b> Formålet med opgaven var at samle op på skolernes erfaringer med at undervise og integrere tosprogede elever i folkeskolen og videreformidle de gode erfaringer. Opgaven indgår som en del af et større projekt, der blev sat i gang som led i regeringens strategi mod ghettoisering (2004), og i forlængelse af aftale om fornyelsen af folkeskoleloven (2002) og udmøntning af udviklingsprogrammet "En skole i bevægelse".
<b>Sag 14</b> Drift af Studievalgscenter Sjælland	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelse</b> Formålet med opgaven var at varetage den daglige drift af Studievalgscenter Sjælland. En stor del af opgaven ligger ude på skolerne og består primært i at vejlede de elever, der overvejer at skifte fra en ungdomsuddannelse til en videregående uddannelse. Opgaven har baggrund i vejledningsreformen fra 2003.

Sagsnr. og opgavetitel	Opgavebeskrivelse
<b>Sag 15</b> Analyse af børn og unge med handicap	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelser</b> Formålet med opgaven var at identificere, hvad der hæmmer og fremmer uddannelsesresultater for børn og unge med handicap, og skabe grundlag for at kvalificere undervisning og vejledning af børn og unge med handicap. Baggrunden for opgaven var en international benchmarking af dansk handicappolitik fra 2005, der viste, at Danmark placerer sig i den laveste ende, når det gælder forskellen mellem handicappedes og ikke-handicappedes uddannelsesgrad, selv om Danmark yder den største indsats i forhold til at støtte handicappedes studiemuligheder på videregående uddannelser.
<b>Sag 16</b> Relancering af Undervisningsministeriets hjemmeside	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelser</b> Formålet med opgaven var at optimere hjemmesidens design og navigationsstruktur og at reorganisere måden, hvorpå ministeriet dagligt opdaterer og vedligeholder hjemmesiden. Målet var at gøre hjemmesiden mere dynamisk og lettilgængelig.
<b>Sag 17</b> Oprettelse af administrative fællesskaber for selvejende institutioner	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelser</b> Formålet med opgaven var at assistere de selvejende institutioner under Undervisningsministeriet med at etablere administrative fællesskaber. Baggrunden for opgaven var en analyse fra 2007, som viste, at der var et effektiviseringspotentiale på 312 mio. kr. ved at oprette administrative fællesskaber. Undervisningsministeriet og lederforeningerne for de selvejende institutioner blev i 2008 enige om at gennemføre et forberedende projektarbejde med henblik på at tilvejebringe et beslutningsgrundlag til institutionerne.
<b>Sag 18</b> Ledelsevaluering	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelser</b> Formålet med opgaven var at gennemføre en ledelsevaluering for hele koncernen, herunder at give faglig sparring til udarbejdelse af spørgerammer, behandle resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen statistisk, deltage i arbejdet med at udarbejde en værktøjskasse med lederværktøj og deltage i evalueringen af hele processen.
<b>Sag 19</b> Rapport om gode erfaringer med ord- og regneværksteder	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelser</b> Formålet med opgaven var at fastholde de gode erfaringer med at oprette ord- og regneværksteder for voksne, der er i gang med en arbejdsmarkedsuddannelse eller grunduddannelse for voksne, og at understøtte værkstederne i deres arbejde. Baggrunden for projektet var en pulje på 15,7 mio. kr., der blev afsat på finansloven for 2005, til at styrke indsatsen over for læse- og regnesvage voksne.
<b>Sag 20</b> Systemudvikling af det centrale økonomistyrings- og studieadministrative system (CØSA)	<b>Køb af it-konsulentudbydere</b> Formålet med opgaven var at udvikle det centrale økonomistyrings- og studieadministrative system (CØSA), så systemet kunne modtage indberetninger om aktivitet fra de almenne gymnasier og de gymnasiale suppleringsuddannelser. CØSA blev udviklet i løbet af 1990'erne til at understøtte den centrale tilskuds- og eksamensadministration på erhvervsskoleområdet. Systemudviklingen blev foretaget som følge af ændringer i loven.
<b>Sag 21</b> Ajourføring af prøveadministrationssystemet (PAS)	<b>Køb af it-konsulentudbydere</b> Formålet med opgaven var at ajourføre prøveadministrationssystemet (PAS), så systemet kunne understøtte Styrelsen for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Grundskolens (Skolestyrelsen) afholdelse af folkeskolens afgangsprøve. PAS fungerer som stamregister for prøverelevente institutioner og censorer. Ajourføringen skete som følge af ændringer i folkeskoleloven.
<b>Sag 22</b> Konsulentassistance til forskellige it-relaterede opgaver	<b>Køb af it-konsulentudbydere</b> Ved løsning af en række it-opgaver har Undervisningsministeriet behov for med kort varsel at kunne trække på assistance, da løsningen oftest kræver et meget dybtgående kendskab til ministeriets fagsystemer. Undervisningsministeriet har derfor indgået aftale med en strategisk rådgiver om med kort varsel at levere konsulentassistance til forskellige it-relaterede opgaver, når behovet opstår.

Sagsnr. og opgavetitel	Opgavebeskrivelse
<p><b>Sag 23</b>                      Gennemførelsen af sommer-eksamen 2008 for gymnasieområderne i relation til XPRS-projektet</p>	<p><b>Køb af it-konsulentydelse</b>                      Formålet med opgaven var at hjælpe Undervisningsministeriet med at gennemføre sommereksamen 2008 for gymnasieområderne i relation til det nye, centrale prøveadministrative it-system (XPRS). Systemet blev implementeret i 2006, men først fra skoleåret 2007/2008 kunne systemet håndtere al central prøveforvaltning for de almene gymnasiale og erhvervs-gymnasiale områder.</p>
<p><b>Sag 24</b>                      Vedligeholdelse og support af fagsystemer</p>	<p><b>Køb af it-konsulentydelse</b>                      Formålet med opgaven var at levere vedligeholdelse og support af en række applikationer, herunder fejlrettelse og brugerstøtte. Da opgaven er knyttet til selve afviklingen af driften, er det vanskeligt at skelne mellem de enkelte delopgaver, som kan være initieret af både regelændringer, systemkrav og brugerønsker.</p>
<p><b>By- og Landskabsstyrelsen (12 sager)</b></p>	
<p><b>Sag 25</b>                      Kemiske laboratorieundersøgelser</p>	<p><b>Køb af teknisk specialiserede ydelser</b>                      Formålet med opgaven var at udarbejde kemiske laboratorieanalyser, så styrelsen kunne følge tilstanden af vandmiljøet og identificere forureningskilder. Laboratorieundersøgelserne indgår som led i miljøcentrets gennemførelse af 2 lovbestemte overvågningsprogrammer.</p>
<p><b>Sag 26</b>                      Kortlægning af grundvandsressursen på Møn</p>	<p><b>Køb af teknisk specialiserede ydelser</b>                      Formålet med opgaven var at bistå miljøcentret med teknisk rådgivning og at hjælpe med detailkortlægning af grundvandsressursen på Møn. Opgaven er en del af miljøcentrets arbejde med grundvandskortlægning, der ved kommunalreformen blev overtaget fra amterne. Opgaven er lovbestemt, idet grundvandskortlægningen blev en del af amternes opgaveområder ved vedtagelse af miljømålsloven i 2003.</p>
<p><b>Sag 27</b>                      Kortlægning af grundvandsbeskyttelsen i Sorø-Stenlille</p>	<p><b>Køb af teknisk specialiserede ydelser</b>                      Formålet med opgaven var at analysere eksisterende data fra Sorø-Stenlille, herunder skabe overblik over eksisterende datagrundlag og udpege områder til en mere detaljeret kortlægning. Opgaven er en del af miljøcentrets arbejde med grundvandskortlægning, der ved kommunalreformen blev overtaget fra amterne. Opgaven er lovbestemt, idet grundvandskortlægningen blev en del af amternes opgaveområder ved vedtagelse af miljømålsloven i 2003.</p>
<p><b>Sag 28</b>                      Geofysisk kortlægning af Suså og Ringsted</p>	<p><b>Køb af teknisk specialiserede ydelser</b>                      Formålet med opgaven var at kortlægge grundvandsmagasinerne i Suså- og Ringstedområdet ved hjælp af helikopterbåret TEM-udstyr. På denne måde kunne miljøcentret kortlægge området fra luften. Opgaven er en del af miljøcentrets arbejde med grundvandskortlægning, der ved kommunalreformen blev overtaget fra amterne. Opgaven er lovbestemt, idet grundvandskortlægningen blev en del af amternes opgaveområder ved vedtagelse af miljømålsloven i 2003.</p>
<p><b>Sag 29</b>                      Grundvandskortlægning, Djurs Syd</p>	<p><b>Køb af teknisk specialiserede ydelser</b>                      Formålet med opgaven var at indsamle eksisterende viden om Djurs Syd og forberede det videre arbejde med at kortlægge grundvandet. Opgaven er en del af miljøcentrets arbejde med grundvandskortlægning, der ved kommunalreformen blev overtaget fra amterne. Opgaven er lovbestemt, idet grundvandskortlægningen blev en del af amternes opgaveområder ved vedtagelse af miljømålsloven i 2003.</p>
<p><b>Sag 30</b>                      2 vandkemianalyser af bl.a. grundvand</p>	<p><b>Køb af teknisk specialiserede ydelser</b>                      Formålet med opgaven var at foretage kemiske laboratorieanalyser fra en række miljøovervågningsområder, så tilstanden af vandmiljø og natur kan følges, og forureningskilder kan identificeres. Laboratorieundersøgelserne er lovbestemte og indgår som led i miljøcentrets gennemførelse af 2 lovbestemte overvågningsprogrammer.</p>

Sagsnr. og opgavetitel	Opgavebeskrivelse
<b>Sag 31</b> Overgangsplan for Tandskov Losseplads	<b>Køb af teknisk specialiserede ydelser</b> Formålet med opgaven var at bistå miljøcentret med at udarbejde overgangsplaner, herunder revurdere et antal godkendelser af deponeringsanlæg.
<b>Sag 32</b> Oparbejdelse af plankton fra søer og marineområder	<b>Køb af teknisk specialiserede ydelser</b> Formålet med opgaven var at foretage biologiske undersøgelser af en række miljøovervågningsområder. De biologiske undersøgelser er lovbestemte og indgår som led i miljøcentrets gennemførelse af 2 lovbestemte overvågningsprogrammer.
<b>Sag 33</b> Rekrutteringstest	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelser</b> Formålet med opgaven var at foretage persontest af ansøgere til lederstillinger for dermed at kvalificere beslutningsgrundlaget, når styrelsen ansætter ledere.
<b>Sag 34</b> Ledelsesafklaringsforløb	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelser</b> Formålet med opgaven var at udvikle og styrke et lederforum og fremme en fælles forståelse af By- og Landskabsstyrelsen som enhedsorganisation. Baggrunden for opgaven var, at der opstod et behov for, at lederne i organisationen fik en fælles opfattelse af mål og retning, da By- og Landskabsstyrelsen blev oprettet i 2007.
<b>Sag 35</b> Forbedring af intern planlægning, styring og opfølgning	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelser</b> Formålet med opgaven var at forbedre den interne styring, planlægning og opfølgning i By- og Landskabsstyrelsen. Konsulentfirmaet skulle analysere arbejdsgangene i styrelsen og anbefale indsatser, der kunne styrke organisationen.
<b>Sag 36</b> Udvikling af ny hjemmeside	<b>Køb af rådgivnings- og managementydelser</b> Formålet med opgaven var at etablere en ny hjemmeside, som understøttede den nye styrelse. Baggrunden for opgaven skal således findes i Miljøministeriets omorganisering.