



Notat

13. september 2021
J.nr. 2019-6204

Økonomistyring

Skatteministeriets koncernfælles retningslinjer for anvendelse af konsulenter

Indledning

I Skatteministeriets koncern skal der generelt udvises tilbageholdenhed i forhold til anvendelse af eksterne konsulenter, og det er helt centralt, at der kun anvendes konsulenter, hvis det er nødvendigt for at sikre en hensigtsmæssig opgaveløsning.

Indkøb af konsulenter bør således være et nøje overvejet tiltag og kun ske under særlige omstændigheder, fx når der er behov for meget specialiserede kompetencer. Når der – i sådanne særlige tilfælde – anvendes konsulenter, skal det ske hensigtsmæssigt og omkostningsbevidst. I de tilfælde hvor konsulentanvendelse anses for påkrævet, skal der endvidere lægges en plan for, hvordan opgaveløsningen efterfølgende kan gøres mindre afhængig af eksterne konsulenter, fx gennem kompetenceudvikling eller rekruttering.

Skatteministeriets koncernfælles retningslinjer har til formål at understøtte ovenstående tilgang til konsulentindkøb. Det bemærkes, at indkøb af juridiske tjenesteydelser, herunder fra Kammeradvokaten, ikke er omfattet af retningslinjerne. Ligeledes gælder en række særlige forhold på it-området, *jf. boks 1*.

Boks 1. Særlige forhold på it-området

Drift og videreudvikling af eksisterende it-systemer

En lang række af de nuværende it-systemer, der understøtter centrale dele af skatteopkrævningsopgaven, drives og vedligeholdes af eksterne it-leverandører. Vedligeholdelse og videreudvikling af disse systemer – fx som følge af lovændringer – kan kun ske som bestillingsopgaver til den relevante eksterne leverandør. Ydelser fra eksisterende it-driftsleverandører omfattes i forlængelse heraf ikke af de koncernfælles retningslinjer for anvendelse af konsulenter, da ydelserne ikke kan fravælges eller løses af interne ressourcer. Undtagelsen ændrer ikke på, at der skal ske tilstrækkelig leverandørstyring.

It-udvikling

Der pågår en række it-udviklingsprojekter i skatteforvaltningen, fx på ejendomsvurderingsområdet og inddrivelsesområdet. Anvendelse af eksterne konsulenter skal ses i sammenhæng med, at disse it-udviklingsprojekter ofte er karakteriseret ved:

- Et behov for et stort antal specialiserede kompetencer i en begrænset tidsperiode,
- At finansiering ofte først afklares op til projektstart, og typisk har en midlertidig karakter,
- At projekterne ofte er underlagt korte frister, hvorfor der er behov for hurtig eksekvering,
- At det ikke er muligt at honorere høje lønforventninger hos de nødvendige specialister.

Der er udviklet en model for it-udviklingsprojekter i Skatteministeriet, der indebærer, at projekterne skal forelægges for departementet for at få godkendt igangsættelse af den efterfølgende

projektphase (fx overgang fra analysefase til gennemførelsesfase). I forlængelse heraf – og i lyset af de særlige karakteristika og rammevilkår på området – er it-udviklingsprojekter, der følger modellen, ikke omfattet af de koncernfælles retningslinjer for anvendelse af konsulenter. Der ved undgås det, at der kører to parallelle styrings- og godkendelsesforløb vedr. it-udvikling. I stedet gælder følgende principper:

- *Model:* I forbindelse med godkendelse af faseovergang skal der i ledelsesresumeeet angives en overordnet beskrivelse af det forventede behov for konsulentbistand i den forestående fase, herunder omkostningsskøn.
- *Strategiske målsætninger og opfølgning:* Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har udarbejdet en handleplan for anvendelsen af konsulenter i forbindelse med it-udviklingsprojekter. Handleplanen understøtter et skærpet fokus på i hvilket omfang og på hvilke områder konsulentanvendelse er hensigtsmæssig, og på hvilket ledelsesniveau anvendelsen skal godkendes. Der følges op på handleplanen kvartalsvist.

Foruden ovenstående gælder der ligeledes vedrørende it-udvikling, at der altid skal sikres tilstrækkelig leverandørstyring.

De koncernfælles retningslinjer supplerer de udbudsretslige forpligtelser på området, *jf. den koncernfælles proces for gennemførelse af indkøb af konsulenter* vedlagt som bilag 1, ved at stille yderligere krav til de procedurer, som alle institutioner i Skatteministeriet skal følge i forbindelse med indkøb af ekstern bistand, der overstiger 10.000 kr.

De koncernfælles retningslinjer er opdelt i krav, der skal følges hhv. *før, under og efter* køb af konsulentytelser med det formål at sikre tilstrækkelig stillingtagen til relevante forhold i forbindelse med indkøbet. Endvidere stilles der to *tværgående* krav, der gælder på tværs af faserne. Alle krav gennemgås i de følgende afsnit.

Tværgående

Krav 1. Lokale handleplaner for konsulentanvendelse

Alle institutioner i Skatteministeriet skal udarbejde lokale handleplaner for anvendelsen af eksterne konsulenter.¹ De lokale handleplaner skal – foruden at udmønte de koncernfælles retningslinjer til institutionsspecifikke krav og procedurer – indeholde en overordnet stillingtagen til institutionens generelle anvendelse af konsulenter og formulere en langsigtet plan for at gøre institutionens opgaveløsning mindre afhængig af eksterne konsulenter.

Krav 2. Ledelsesinformation til departementet

Der følges op på forbruget til konsulenter i regi af de kvartalsvise udgiftsopfølgninger.

Før indkøb

Krav 3. Dokumentation for beslutning om indkøb

Der skal før et indkøb foretages grundige overvejelser for at afdække, om konsulentindkøbet er fagligt velbegrunderet og nødvendigt. De relevante overvejelser skal dokumenteres i et skriftligt beslutningsgrundlag, der skal godkendes af institutionens øverste leder (styrelsesdirektør eller departementschef). Sammenhængende indkøb kan evt. behandles i sammenhæng i en samlet godkendelse.

¹ Udviklings- og Forenklingsstyrelsens strategi for anvendelse af konsulenter ifm. it-udviklingsprojekter, jf. boks 1, kan evt. indgå i styrelsens lokale handleplan. Det er imidlertid ikke et krav.

Ved konsulentindkøb, der økonomisk set er omfattende og/eller langstrakte, er der skærpede krav til dokumentation af de økonomiske og faglige overvejelser. Det gælder særligt overvejelser, der ligger til grund for en beslutning om at anvende eksterne konsulenter frem for interne ressourcer, herunder evt. en udvidelse af institutionens kompetencegrundlag gennem nyrekruttering.

Den enkelte institution skal benytte en skabelon, udarbejdet af institutionen selv, til beslutningsgrundlag for køb af konsulenttydelser.

Det bemærkes, at der i ganske særlige tilfælde kan gøres undtagelse fra krav 3, såfremt en given situation nødvendiggør hastende foranstaltninger, fx ved et akut behov for specialassistance i forbindelse med datalek. Der skal foreligge dokumentation for denne vurdering.

Krav 4. Konsulentindkøb over 2 mio. kr. skal godkendes i departementet

I forlængelse af ovenstående skal alle konsulentindkøb over 2 mio. kr. i Skatteministeriets koncern godkendes af departementet. Større sammenhængende indkøb kan eventuelt behandles i sammenhæng i en samlet godkendelse, ligesom der i forbindelse med særligt hastende og komplekse indkøb vil kunne anmodes om forhåndstilsagn.

Under indkøb

Krav 5: Tæt løbende styring og opfølgning

Alle institutioner i Skatteministeriet skal i forbindelse med indkøb af eksterne konsulenter sikre tilstrækkelig styring og opfølgning på konsulenternes opgaveløsning for at sikre, at der leveres det aftalte, i rette tid og til den rette pris.

Der skal placeres et klart ansvar for gennemførelsen af konsulentindkøbet, herunder leverancer såvel som økonomi, i hele institutionens ledelseskæde fra funktionsleder/kontorchef til styrelsesdirektør/departementschef. Endvidere bør der typisk være allokeret mindst en intern ressource på medarbejderniveau, som har det daglige ansvar for konsulenternes opgaveløsning.

Den konkrete styring og opfølgning vil afhænge af den specifikke opgave, som en ekstern konsulent er indkøbt til. Der skal fx anvendes forskellige styringstilgange alt efter, om en konsulent indkøbes til at levere timer uden resultatkrav eller til at udarbejde en klar leverance, fx en rapport. I udgangspunktet vil god styring og opfølgning bl.a. forudsætte, at konsulentindkøbet sker på baggrund af en klar opgavebeskrivelse og klare rammer for samarbejdet og forventede ydelser/leverancer.

Den løbende styring og opfølgning skal dokumenteres. Væsentlige beslutninger og dispositioner, der ændrer vilkårene for et igangværende indkøb, skal ligeledes dokumenteres.

Krav 6: Løbende vidensopsamling

Det skal i forbindelse med indkøb af eksterne konsulenter sikres, at der i relevant omfang sker en kompetenceoverførsel i form af viden, metoder og kvalifikationer fra konsulent til institution. Hermed kan institutionens opgaveløsning styrkes, og fremtidige konsulentindkøb kan potentielt undgås.

Som hovedregel skal der arbejdes ud fra en tilgang, hvor egne medarbejdere under konsulentindkøbet opkvalificeres til at håndtere fremtidige, tilsvarende opgaver. Ligeledes vil forståelse af konsulenternes metode og fremgangsmåde ofte kunne sikre en større anvendelighed af konsulenternes arbejde efter, at indkøbet er afsluttet.

Efter indkøb

Krav 7: Alle konsulentindkøb evalueres

Når et konsulentindkøb er afsluttet udarbejdes en kort evaluering til den ansvarlige ledelse for at sikre transparens, refleksion og input til institutionens langsigtede arbejde med at reducere afhængigheden af konsulenter.

Sammenfatning af krav

Kravene i de koncernfælles retningslinjer gælder i forbindelse med indkøb af ekstern bistand, der overstiger 10.000 kr. Alle krav fremgår overordnet af boks 2:

Boks 2. Krav i koncernfælles retningslinjer	
Tværgående	Krav 1. Lokale handleplaner for anvendelse af eksterne konsulenter Alle institutioner i Skatteministeriet skal udarbejde lokale handleplaner, der fastlægger: 1) Hvordan de koncernfælles retningslinjer konkret udmøntes i institutionen, 2) Institutionens overordnede stillingtagen til konsulentanvendelse, herunder til hvilke opgavetyper, der kan indkøbes konsulenter frem for at anvende egne medarbejdere, og hvorfor. 3) En plan for fremadrettet at gøre institutionens opgaveløsning mindre afhængig af eksterne konsulenter. Der vil løbende blive taget stilling til behov for ajourføring.
	Krav 2. Ledelsesinformation til departementet Der følges op på forbruget til konsulenter i regi af de kvartalsvise udgiftsopfølgninger.
Før indkøb	Krav 3. Dokumentation for beslutning om indkøb Før indkøb af konsulentbistand skal det sikres, at alle relevante forhold er belyst og dokumenteret i et beslutningsgrundlag, herunder som minimum: • Opgavens indhold og nødvendighed • Vurdering af muligheden for at anvende interne kompetencer • Vurdering af mulighed/fordele ved rekruttering frem for konsulentbistand Beslutningsgrundlaget skal godkendes af institutionens øverste leder (styrelsesdirektør eller departementschef).
	Krav 4. Konsulentindkøb over 2 mio. kr. skal godkendes i departementet Konsulentindkøb over 2 mio. kr. skal godkendes i departementet. Godkendelsen forudsætter, at styrelsen fremsender et tilstrækkeligt belyst beslutningsgrundlag, der er godkendt af styrelsesdirektøren.
Under indkøb	Krav 5: Tæt løbende styring og opfølgning Der skal sikres tilstrækkelig styring og opfølgning på konsulenternes opgaveløsning for at sikre, at der leveres det aftalte, i rette tid og til den rette pris. Det indebærer bl.a. løbende opfølgning på performance, fakturatjek og økonomistyring, hvilket fx kan understøttes af en lokal vejledning.

	Det er vigtigt, at der er klarhed om roller og ansvar i forhold til den løbende styring og opfølgning, herunder at der er placeret et klart ansvar for gennemførelsen af konsulentindkøbet i hele ledelseskæden.
	Krav 6: Løbende vidensopsamling Der skal gennemføres relevante og tilstrækkelig tiltag, som sikrer overdragelse af viden, således at konkrete leverancer er anvendelige efterfølgende og fremadrettet konsulentafhængighed minimeres/undgås.
Efter indkøb	Krav 7: Alle konsulentindkøb evalueres Efter alle konsulentindkøb udarbejdes en evaluering, der som minimum belyser: • Den samlede udgift til konsulentindkøbet. • Det opnåede resultat, herunder om den ønskede værdi er opnået. • Den opnåede videnoverdragelse til institutionens medarbejdere. • Hvorvidt styringen af konsulenterne har været tilstrækkelig og hensigtsmæssig. • Hvordan tilsvarende konsulentindkøb fremadrettet kan undgås. Evalueringen forelægges institutionens øverste leder (styrelsesdirektør eller departementschef).

Videre proces

Der vil løbende blive taget stilling til behov for ajourføring af de lokale handleplaner med henblik på at sikre overensstemmelse med de gældende koncernfælles krav såvel som de aktuelle lokale forhold.

De koncernfælles retningslinjer for konsulentanvendelse i Skatteministeriet kan ligeledes løbende blive opdateret.

Bilag 1: Skatteministeriets koncernfælles proces for gennemførelse af indkøb af konsulenter

– GODKENDT PÅ FÆLLES MYNDIGHEDSFORUM D. 3. OKTOBER 2019

Indledning

I forbindelse med indkøb af eksterne konsulenter skal det sikres, at indkøbet efterlever udbudsreglerne, herunder navnlig udbudsloven og cirkulære om indkøb i staten. Denne procesbeskrivelse understøtter efterlevelse af de udbudsretlige forpligtelser på området.

Vejledning om konsulentanskaffelser

Ved behov for vejledning om konsulentanskaffelser rettes henvendelse til følgende enheder:

- Administrations- og Servicestyrelse (ADST), *Indkøb og Udbud*, vedrørende indkøb af konsulenttydelser, der ikke er it-konsulenttydelser
- Udviklings- og Forenklingsstyrelsen (UFST), *Strategisk Indkøb og Leverandørstyring*, vedrørende indkøb af it-konsulenttydelser
- Udviklings- og Forenklingsstyrelsen (UFST), *Strategisk Indkøb og Leverandørstyring*, vedrørende indkøb af konsulenttydelser til brug for UFST's opgaver vedrørende it-løsninger, forretningsprocesser samt data og analytics.

Henvendelser til ADST skal ske pr. mail eller telefon evt. via Service telefonen 5x7.

Henvendelser til UFST skal ske gennem MitIT.

Indkøb på eksisterende indkøbsaftaler

Inden et indkøb af en ekstern konsulent foretages, skal det afklares, om indkøbet skal ske på en eksisterende indkøbsaftale. Koncernen følger cirkulære om indkøb i staten, hvor koncernen er forpligtet til at anvende nedenstående indkøbsaftaler i prioriteret rækkefølge:

1. Statens forpligtende indkøbsaftaler, som altid skal anvendes hvor muligt
2. Statens og Kommunernes frivillige indkøbsaftaler (SKI-aftaler), hvis de vurderes egnede og hensigtsmæssige
3. Koncernens egne indgåede indkøbsaftaler (rammeaftaler / aftaler / dynamiske indkøbssystemer).

Indkøbsprocedure når der ikke er en eksisterende indkøbsaftale

Kan indkøbsbehovet ikke dækkes af en forpligtende indkøbsaftale eller på en egnet og hensigtsmæssig måde af en eksisterende indkøbsaftale, skal indkøbet konkurrenceudsættes/markedsafdækkes i overensstemmelse med udbudsreglerne. I den forbindelse skal der søges bistand hos de enheder, der er anført i afsnit 1.1.

Hvordan indkøbet skal konkurrenceudsættes afhænger af den økonomiske værdi, og hvorvidt der vurderes at være klar grænseoverskridende interesse for opgaven:

- Hvis opgaven har en økonomisk værdi over 1 mio². kr., skal opgaven konkurrenceudsættes ved et EU-udbud
- Hvis opgaven har en økonomisk værdi under 1 mio. kr., og såfremt det vurderes, at opgaven har klar grænseoverskridende interesse, skal opgaven annonceres på udbud.dk
- Hvis opgaven har en økonomisk værdi under 1 mio. kr., og såfremt det ikke vurderes, at opgaven har klar grænseoverskridende interesse, skal der foretages en markedsafdækning og/eller indhentes tilbud hos udvalgt(e) leverandør(er), jf. udbudslovens regler.

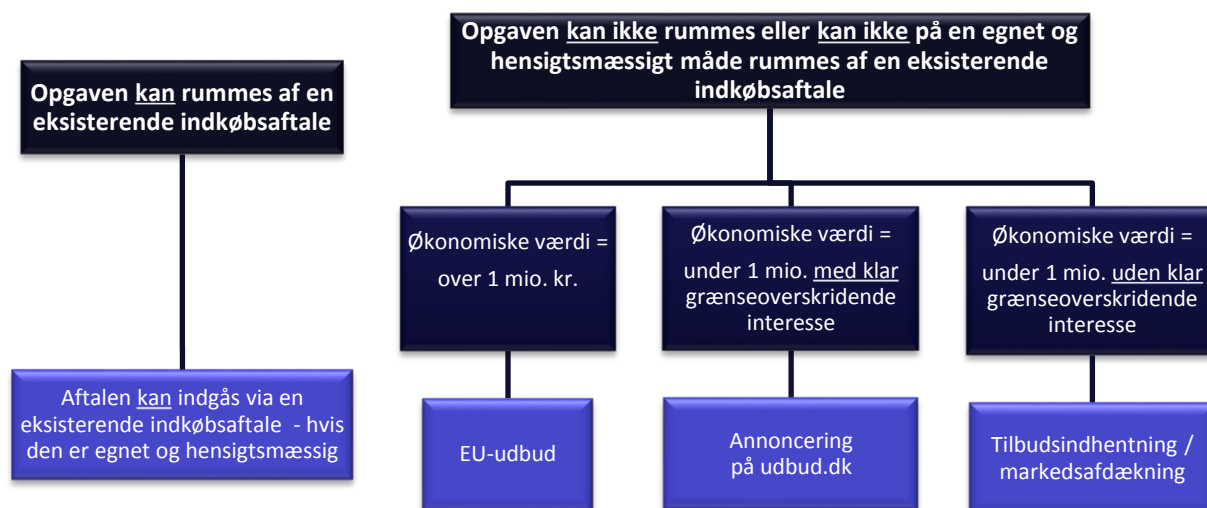
Aftalens økonomiske værdi skal opgøres i overensstemmelse med udbudslovens regler. Såfremt der er tale om indkøb af samme/tilsvarende ydelser, skal den ansvarlige medarbejder

² Se Serviceboksen for den gældende tærskelværdi for EU-udbud.

for indkøbsopgaven (herefter benævnt "bestilleren") være opmærksom på, at der kan være en juridisk forpligtigelse til at sammenlægge værdien af aftaler indenfor samme CVR-nummer. I opgørelsen af værdien skelnes der udbudsretligt ikke mellem hvem, leverandøren af ydelsen er. Ved koncernfælles indkøb kan der ske sammenlægning af værdien af aftaler på tværs af CVR-nummer ud fra et kommercielt og ressourcemæssigt hensyn.

Opgaven kan have klar grænseoverskridende interesse, hvis en leverandør, der er etableret i udlandet, vurderes at have interesse i at byde på opgaven. Der skal foretages en samlet vurdering af forhold som: Opgavens karakter, opgavens varighed, den økonomiske værdi af opgaven, sprogkrav, udførelsessted med videre.

Processerne kan illustreres således:



Hvem gør hvad i forbindelse med selve købet

De enheder, der er anført i afsnit 1.1., yder vejledning og bistand med:

- Afklaring af om indkøbet skal ske på en eksisterende indkøbsaftale
- Afklaring af korrekt konkurrenceudsættelsesform, herunder procestid
- Udarbejdelse og/eller kvalitetssikring af udbudsmateriale, annonceringsmateriale, mini-udbuds-materiale med videre i forbindelse med selve indkøbet sammen med bestilleren
- Bistand til gennemførelse af selve konkurrenceudsættelsesprocessen og dokumentation i forbindelse hermed.

Bestilleren har ansvar for:

- At afgrænse og beskrive opgaven
- At dokumentere, at indkøbet sker i overensstemmelse med de koncernfælles retningslinjer for anvendelse af konsulenter
- At indkøbet er godkendt af den budgetansvarlige
- At al relevant dokumentation journaliseres på indkøbssagen
- Udarbejdelse af udbudsmateriale, annonceringsmateriale, miniudbudsmateriale med videre i forbindelse med selve indkøbet sammen med de enheder, der er anført i afsnit 1.1.
- Bistand i relevant omfang til gennemførelse af selve konkurrenceudsættelsesprocessen.

Aftaleansvarlig / contract manager

Efter aftaleindgåelse er det bestilleren, der har ansvar for aftalens gennemførelse, herunder leverance-, tids-, kvalitets- og budgetstyring, opfølgning på leverandørens performance, fakturakontrol mv. Det er med andre ord bestillerens opgave at sikre, at der kontinuerligt leveres i overensstemmelse med det i aftalen forudsatte.

Såfremt der i aftaleperioden opstår behov for at foretage ændringer af aftalen, som fx kortvarig forlængelse af aftalen mm., skal enhederne i afsnit 1.1. altid kontaktes, inden ændringen foretages. Dette skyldes navnlig, at ændringer af en aftale kan være i strid med udbudsreglerne, ligesom ændringer i udgangspunktet altid skal aftales skriftligt i et tillægsdokument til aftalen.

Afrapportering / dokumentation

Bestilleren journaliserer og arkiverer dokumentationen med aftalen, så overholdelsen af de udbudsretlige forpligtelser og de koncernfælles retningslinjer for anvendelse af konsulenter til enhver tid kan dokumenteres.