

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om statens anvendelse af private konsulenter

Januar
2011

revision
revision
revision

Vedrører:
Statsrevisorernes beretning nr. 15/2009 om statens anvendelse af private konsulenter

21. december 2010

RN A207/10

Miljøministerens redegørelse af 22. november 2010
Skatteministerens redegørelse af 23. november 2010
Undervisningsministerens redegørelse af 30. november 2010
Finansministerens redegørelse af 2. december 2010

I. Indledning

1. Beretningen handlede om statens anvendelse af private konsulenter. Statsrevisorerne anmodede om beretningen for at få undersøgt, i hvilket omfang og på hvilken måde staten anvender private konsulenter i opgaveløsningen.

Rigsrevisionen undersøgte, om Økonomistyrelsens database over statens indkøb gav et samlet overblik over statens udgifter til konsulentydelse og grundlag for at indgå fællesstatslige indkøbsaftaler. Rigsrevisionen undersøgte desuden, om 3 udvalgte institutioner havde en strategisk anvendelse af konsulenter, og om institutionerne fulgte op på deres køb af konsulentydelse og vurderede nytteværdien af ydelserne.

De 3 udvalgte institutioner var SKAT, Undervisningsministeriets departement og By- og Landskabsstyrelsen.

II. Opgørelse af statens udgifter til konsulenter

2. Statsrevisorerne fandt, at indberetningerne til Økonomistyrelsens indkøbsdatabase var præget af nogen usikkerhed.

Det fremgik endvidere af beretningen, at SKAT ikke havde været konsekvent i brugen af indkøbskategorierne i 2008 og 2009.

3. Finansministeren har i sin redegørelse oplyst, at den mindre grad af usikkerhed, der er forbundet med opgørelsen, skyldes, at det er ministerierne selv, der er ansvarlige for indberetningerne til databasen, og at ministerierne i visse tilfælde er overladt et vist skøn i forhold til, hvilken indkøbskategori der er mest dækkende for et konkret indkøb.

Finansministeren har videre oplyst, at indkøbsrapporteringen skal bidrage til et overordnet datagrundlag for indgåelse af fællesstatslige indkøbsaftaler og ikke til at tilvejebringe eksakte regnskabsmæssige data på indkøbsområdet. Med henblik på at reducere usikkerheden arbejder Økonomistyrelsen på at opdatere vejledningen om indkøbskategorierne. Derudover arbejdes der på yderligere systemunderstøttelse af indkøbsrapporteringen, så Økonomistyrelsen i højere grad kan få adgang til indkøbsdata gennem Statens Koncernsystem (SKS).

Jeg finder det positivt, at Økonomistyrelsen arbejder med at opdatere vejledningen om indkøbskategorierne og med at systemunderstøtte indkøbsrapporteringen yderligere. Jeg forstår det sådan, at disse tiltag kan bidrage til at mindske usikkerheden i institutionernes indberetninger til indkøbsdatabasen.

4. Skatteministeren har i sin redegørelse oplyst, at Skatteministeriet vil have fokus på, at forretningsgange og systemunderstøttelse fremadrettet understøtter en konsekvent anvendelse af indkøbskategorierne.

Jeg finder det tilfredsstillende, at skatteministeren dermed søger at understøtte en mere sikker indrapportering af SKATs indkøb i indkøbsdatabasen.

5. Jeg vil fortsat følge Økonomistyrelsens arbejde med at opdatere vejledningen om indkøbskategorierne i indkøbsdatabasen og arbejdet med at understøtte institutionernes indkøbsrapportering yderligere.

III. Strategisk anvendelse af konsulenter

6. Statsrevisorerne fandt, at når statens institutioner 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. I forlængelse heraf præciserede Statsrevisorerne, at de generelt forventer, at statslige institutioner, der i stort omfang eller ofte anvender private konsulenter, baserer anvendelsen af konsulenter på grundige strategiske og økonomiske overvejelser over, 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.

Derudover fandt Statsrevisorerne, at SKAT som den eneste af de 3 institutioner købte konsulentydelse med udgangspunkt i en samlet strategi for anvendelse af konsulenter på it-området og på rådgivnings- og managementområdet. Statsrevisorerne fandt det ikke helt tilfredsstillende, at Undervisningsministeriet og By- og Landskabsstyrelsen kun delvist havde formuleret en strategi for anvendelse af private konsulenter.

7. Finansministeren har i sin redegørelse bemærket Statsrevisorernes forventning til, at statslige institutioner baserer anvendelsen af konsulenter på grundige strategiske og økonomiske overvejelser. Ministeren har i den forbindelse oplyst, at ministeriet, parallelt med Rigsrevisionens undersøgelse, har gennemført en analyse af statens brug af konsulenter. Ministeren forventer, at analysen i starten af 2011 udmønter sig i en række konkrete anbefalinger på området. Finansministeren peger på, at ministeriet forventer at anbefale, at de statslige institutioner, der i stort omfang eller ofte anvender private konsulenter, etablerer centrale kompetencer, der vurderer behovet for konsulentassistance og deltager i indkøbet. Dette kan bidrage til at effektivisere købet af konsulentydelse og sikre en ledelsesmæssig vurdering af behovet.

Jeg finder det positivt, at Finansministeriet har gennemført en selvstændig analyse af området og på den baggrund vil komme med forskellige anbefalinger, der kan styrke institutionernes strategiske anvendelse af private konsulenter.

Finansministeren har videre oplyst, at han er enig i betragtningen om, at statslige institutioner bør sikre, at der er klare og konkrete etiske retningslinjer for institutionernes samarbejde med private konsulenter og virksomheder, jf. Personalestyrelsens publikation "God adfærd i det offentlige".

8. Skatteministeren tager i sin redegørelse Statsrevisorernes og Rigsrevisionens bemærkning til efterretning. Derudover finder skatteministeren det glædeligt, at Statsrevisorerne og Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT har en strategisk anvendelse af konsulenter.

9. Undervisningsministeren har i sin redegørelse oplyst, at ministeriet som opfølgning på beretningen har færdiggjort arbejdet med en indkøbsstrategi. Indkøbsstrategien har – ud over at understøtte ministeriets køb af konsulentydelse – til formål at understøtte implementeringen af Statens Indkøbspolitik fra marts 2010 og gennemførelsen af Statens Indkøbsprogram.

Jeg har tidligere modtaget et udkast til indkøbsstrategien, og jeg finder det positivt, at Undervisningsministeriet har færdiggjort arbejdet med en indkøbsstrategi.

10. Undervisningsministeren har desuden bemærkninger til forudsætningerne for beregningen af, at 29 % (svarende til 145 mio. kr.) af departementets driftsbevillinger går til indkøb af konsulentydelse. Dette fremgik af beretningens tabel 1.

Jeg er enig i ministerens bemærkninger og skal beklage, at ministeriets udgifter til konsulenter i forhold til ministeriets bevillinger ikke fremstod præcist i beretningens tabel 1.

11. Miljøministeren har i sin redegørelse oplyst, at By- og Landskabsstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen fusioneres i en ny Naturstyrelse fra den 1. januar 2011. De fleste af ministeriets driftsmidler til opgaver, hvor det er naturligt at anvende konsulenter, samles i Naturstyrelsen. På den baggrund vurderer miljøministeren, at der vil være behov for, at Naturstyrelsen udarbejder en samlet strategi for anvendelsen af private konsulenter. Miljøministeren oplyser, at en sådan strategi vil være klar primo 2011.

Miljøministeren bemærker derudover, at By- og Landskabsstyrelsen har kunnet redegøre for de undersøgte køb, hvor der har været behov for at få tilført ekstra resurser. Ministeren er enig med Statsrevisorerne i, at der bør ligge grundige overvejelser til grund, før det besluttet, at opgaver skal løses af private konsulenter, og at overvejelserne skal kunne dokumenteres. Miljøministeren oplyser, at hun nu vil indskærpe over for ministeriets institutioner, at sådanne overvejelser skal kunne dokumenteres.

Endelig henviser miljøministeren til publikationen "God adfærd i det offentlige" og peger på, at alle institutioner i ministeriet i dag anvender denne vejledning.

Jeg finder det tilfredsstillende, at Naturstyrelsen udarbejder en samlet strategi på området, og at miljøministeren vil sikre, at ministeriets institutioner kan dokumentere sine overvejelser bag beslutningen om at anvende private konsulenter.

12. Jeg vil fortsat følge finansministerens initiativer på baggrund af ministeriets analyse, herunder anbefalingen om, at statslige institutioner, der i stort omfang eller ofte anvender private konsulenter, etablerer centrale kompetencer, der kan vurdere behovet for konsulentassistance og deltage i indkøbet.

IV. Opfølgning på konsulenternes ydelser

13. Finansministeren har oplyst, at han er enig med Rigsrevisionen i, at ministerierne bør følge op på købet af konsulentydelse og fokusere på den opnåede nytteværdi, herunder særligt institutionens egen projektstyring og samarbejde med konsulenten. Denne opfølgning bør kunne dokumenteres, så der kan foretages erfaringsopsamling i forbindelse med fremtidige køb af konsulentydelse.

Finansministeren oplyser videre, at ministeriet i sin rapport "Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten" har anbefalet, at der foretages en tværgående opfølgning på og evaluering af statens brug af it-konsulenter. På den baggrund indføres en halvårlig tværgående evaluering af både leverandører og rådgivere på større igangværende it-projekter. Evalueringen skal både vurdere styrelsernes erfaringer med brug af konsulenter og konsulenternes egen opfattelse af områder, hvor relationen med stat og virksomhed kan forbedres. Økonomistyrelsen er i gang med at udvikle en model for den løbende evaluering, så opfølgning og evaluering kan blive igangsat i 2011.

Jeg har bemærket, at finansministeren på baggrund af ministeriets egen analyse har anbefalet en tættere opfølgning på køb af it-konsulentytelser. Jeg finder initiativet med en tværgående evaluering af både leverandører og rådgivere på større igangværende it-projekter positiv, da det kan medvirke til en bedre udnyttelse af statens anvendelse af private konsulenter på it-området.

14. Skatteministeren har i sin redegørelse oplyst, at det er glædeligt, at Statsrevisorerne og Rigsrevisionen konstaterer, at der generelt følges op på ministeriets køb af konsulentytelser og nytteværdien af dem.

Skatteministeren har videre oplyst, at Skatteministeriet fremover vil have fokus på, at dokumentation for opfølgningen er til stede i alle større projekter.

Jeg finder det positivt, at skatteministeren derved søger at styrke opfølgningen, så det kan godtgøres, at konsulenternes ydelser lever op til formålet.

15. Miljøministeren har i sin redegørelse erklæret sig enig i, at en løbende evaluering af projektstyringen bør indgå i den samlede evaluering af de enkelte køb af konsulentytelser, og miljøministeren bemærker, at ministeriets projektmodel med tilhørende skabeloner indeholder tjeklister for en sådan evaluering.

Miljøministeren har endelig oplyst, at hun er tilfreds med, at beretningen konkluderer, at de berørte institutioner for de undersøgte ydelser har beskrevet formålet med konsulentytelsen, og hvad den skal anvendes til, og har fulgt op på, om ydelsen er leveret som aftalt og lever op til formålet.

Jeg noterer mig, at miljøministeren er enig i, at en løbende evaluering af egen projektstyring er vigtig, og at ministeriet har forudsætningerne herfor.

16. Jeg vil fortsat følge Økonomistyrelsens arbejde med at udvikle en model for løbende evaluering af større igangværende it-projekter.

V. Sammenfatning

17. Jeg finder ministrenes redegørelser tilfredsstillende.

Jeg vil følge udviklingen på følgende områder:

- Økonomistyrelsens arbejde med at opdatere vejledningen om indkøbskategorierne i indkøbsdatabasen og arbejdet med at understøtte institutionernes indkøbsrapportering yderligere
- Finansministerens initiativer på baggrund af ministeriets analyse, herunder anbefalingen om, at statslige institutioner, der i stort omfang eller ofte anvender private konsulenter, etablerer centrale kompetencer, der kan vurdere behovet for konsulentassistance og deltagelse i indkøbet
- Økonomistyrelsens arbejde med at udvikle en model for løbende evaluering af større igangværende it-projekter.

Jeg vil orientere Statsrevisorerne om resultatet af min opfølgning.

Henrik Otbo