

19/2016

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

regionernes brug af konsulenter

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

Juni 2017

19 /
2016

Beretning om regionernes brug af 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 2017

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.

Økonomi- og indenrigsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i oktober 2017.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2016, som afgives i februar 2018.

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
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-524-4

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM REGIONERNES BRUG AF KONSULENTER

En række opgaver i regionerne løses af eksterne konsulenter. Konsulenterne anvendes typisk, fordi der er behov for specialistkompetencer inden for et specifikt område, eller hvis der i kortere perioder er brug for ekstra kapacitet. Det er vigtigt, at konsulenterne anvendes strategisk, og at regionerne sikrer, at konsulentydelse købes billigst muligt og i den aftalte kvalitet.

Regionerne brugte ca. 1 mia. kr. på konsulentudgifter i 2015. Heraf blev 81 % af udgifterne brugt til konsulentudgifter på it-området. It-konsulenterne beskæftigede sig primært med drift, support, vedligeholdelse, udvikling af it-systemer og projektledelse af større it-projekter. De 2. og 3. største konsulentudgifter blev brugt på managementkonsulenter (6 %) og regnskab og revision (4 %).

Statsrevisorerne konstaterer, at regionerne generelt ikke har strategier og retningslinjer for, hvornår og til hvilke formål konsulenter skal bruges, og hvordan regionerne sikrer det størst mulige udbytte af brugen af konsulenter. Statsrevisorerne finder det relevant, at alle 5 regioner på baggrund af undersøgelsen udarbejder strategier og vejledninger til de decentrale enheder for brugen af konsulenter.

Statsrevisorerne finder, at regionernes indkøb af konsulentudgifter ikke er tilfredsstillende, idet regionerne ikke har sikret en sparsommelig, korrekt og strategisk brug af konsulenter. Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende:

- at Region Hovedstaden, Region Syddanmark og Region Sjælland ikke i tilstrækkelig grad har købt konsulentudgifter bedst og billigst
- at Region Hovedstaden, Region Syddanmark og Region Sjælland i 45 % af de gennemgåede konsulentkøb ikke har overholdt lovgivningen
- at Region Hovedstaden, Region Syddanmark og Region Sjælland i ca. halvdelen af de gennemgåede konsulentkøb ikke har dokumenteret overvejelser om behov og omkostninger forud for konsulentkøbet.

STATSREVISORERNE,
den 14. juni 2017

Peder Larsen
Henrik Thorup*)
Klaus Frandsen
Søren Gade
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen

*) Statsrevisor Henrik Thorup har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	5
2. Regionernes planlægning og gennemførelse af konsulentkøb	12
2.1. Overholdelse af lovgivning og køb på markedsmæssige vilkår	14
2.2. Proces for brug af konsulenter	20
3. Regionernes rammer for brugen af konsulenter	26
3.1. Strategi og retningslinjer	27
3.2. Datagrundlag	29
3.3. Tilsyn med køb af konsulentytelser	30
 Bilag 1. Metodisk tilgang	 32
Bilag 2. Resultater opdelt pr. region	40
Bilag 3. Ordliste	49

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

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Rigsrevisionen har gennemgået regnskaberne efter § 4, stk. 1, nr. 1, jf. § 6 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 10. Økonomi- og Indenrigsministeriet, idet Økonomi- og Indenrigsministeriet har ressortansvaret for de generelle rammer for regionernes styrelse, herunder regionernes økonomi.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Morten Østergaard: september 2014 - juni 2015

Karen Ellemann: juni 2015 - november 2016

Simon Emil Ammitzbøll: november 2016 -

Beretningen har i udkast været forelagt Økonomi- og Indenrigsministeriet og regionerne, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om regionernes brug af konsulenter. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i oktober 2016.

2. Regionerne brugte ca. 1 mia. kr. i driftsudgifter på konsulenttydelser i 2015, og der er dermed tale om et væsentligt udgiftsområde i regionerne. Konsulenter indgår i opgaveløsningen på mange områder i regionerne. Konsulenter kan med fordel bruges på områder, hvor regionen har brug for specialistkompetencer, eller hvor der i kortere perioder er behov for ekstra kapacitet. I disse tilfælde kan det være u hensigtsmæssigt og omkostningsfyldt at opbygge kompetencerne internt. Omvendt kan det være dyrt at bruge konsulenter, hvis ikke det gøres velovervejet. Regionerne kan ved at sikre en sparsommelig brug af konsulenter frigøre midler til regionernes kerneområder – sundhedsbehandling, regional udvikling mv. Det kan være en styringsmæssig udfordring at sikre sparsommelighed, når man bruger konsulenter. Dette skyldes, at konsulenttydelser er tjenesteydelser, som typisk ikke er standardiserede.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om regionerne sikrer en sparsommelig brug af konsulenter. En sparsommelig brug af konsulenter indebærer, at regionerne køber konsulenttydelser bedst og billigst. Bedst og billigst betyder, at regionerne både har fokus på kvalitet og pris. Vi har i undersøgelsen lagt til grund, at regionerne har købt konsulenttydelser bedst og billigst, når regionerne har fulgt de regler og procedurer, som er beskrevet i EU's udbudsdirektiv og tilbudsloven, og i øvrigt sikret, at køb foregår på markedsmæssige vilkår. Sparsommelighed indebærer også, at regionerne strategisk overvejer, til hvilke formål og hvornår de har behov for konsulenter. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Sikrer regionerne, at deres brug af konsulenter sker bedst og billigst?
- Understøtter regionerne en strategisk brug af konsulenter?

Der indgår 3 regioner i undersøgelsen af, om regionerne sikrer, at deres brug af konsulenter sker bedst og billigst. Denne del af undersøgelsen er baseret på en stikprøve på 104 konsulentkøb i 2015. Alle 5 regioner indgår i undersøgelsen af, om regionerne understøtter en strategisk brug af konsulenter.

KONSULENTYDELSE

Vi definerer konsulenttydelser som tjenesteydelser, der leveres af en ekstern aktør, som for en afgrænset periode engages til at udføre en nærmere defineret opgave mod et honorar.

Regionerne bruger især konsulenter på it-området, til management og til regnskabs- og revisionsopgaver.

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at regionerne ikke i tilstrækkelig grad har sikret en sparsommelig brug af konsulenter. Regionerne har i den sammenhæng i et betydeligt omfang af konsulentkøbene ikke overholdt lovgivningen og god forvaltningsskik. Det finder Rigsrevisionen utilfredsstillende.

Bedst og billigst

Undersøgelsen af 3 regioner viser, at regionerne i stort omfang ikke har købt konsulent-ydelser bedst og billigst, fordi de ikke har efterlevet lovgivningen og dermed sikret, at konsulentkøb er sket på markedsmæssige vilkår. Det gælder både køb, der er omfattet af EU-reglerne om udbud, og tilbudslovens krav om, at køb af varer og tjenesteydelser over 500.000 kr. i 2015 skulle annonceres. Regionerne har i 45 % af de gennemgåede konsulentkøb ikke overholdt lovgivningen. Derudover sikrer regionerne i mange tilfælde ikke, at konsulentkøb under tilbudslovens tærskelværdi købes på markedsmæssige vilkår. I 61 % af de gennemgåede konsulentkøb har regionerne ikke dokumenteret, hvorvidt indkøbet skete på markedsmæssige vilkår. Hermed har regionerne ikke handlet sparsommeligt.

Undersøgelsen viser videre, at regionerne i betydeligt omfang ikke efterlever god praksis for brug af konsulenter. I 52 % af konsulentkøbene er regionernes stillingtagen til behov og omkostninger forud for købet af konsulentytelsen ikke dokumenteret. I 27 % af indkøbene er der ikke indgået kontrakt med konsulenten. Regionerne dokumenterer i henholdsvis 39 % og 41 % af købene heller ikke, om de følger op på budget og leverancer fra konsulenten, og i 77 % er evaluering af brugen af konsulenten ikke dokumenteret. Hermed dokumenterer regionerne ikke, om formålet med konsulentkøbene indfries, ligesom de ikke i tilstrækkelig grad benytter muligheden for at drage nytte af tidligere erfaringer i fremtidige konsulentkøb.

Strategi

Undersøgelsen af alle 5 regioner viser, at regionerne ikke understøtter de decentrale enheder i en strategisk brug af konsulenter. Beslutninger om indkøb af konsulentbistand og den efterfølgende proces med aftaleindgåelse og opfølgning er i hovedreglen lagt ud til de enkelte enheder. Regionerne har generelt ikke taget strategisk stilling til, hvornår og til hvilke formål konsulenter skal bruges, ligesom der på regionsniveau ikke er udarbejdet retningslinjer for brugen af konsulenter, som kan understøtte de decentrale enheder i at opnå størst muligt udbytte af konsulenterne.

Undersøgelsen viser videre, at regionernes datagrundlag for opgørelse af udgifter til konsulentytelser er behæftet med betydelig usikkerhed. Dette svækker regionernes styringsgrundlag og gør det vanskeligt at opnå et samlet overblik over såvel de decentrale enheders brug af konsulentytelser som regionernes samlede brug. Derudover medvirker centrale enheder i regionerne ikke til, at lovgivning, interne retningslinjer og rammeaftaler ved konsulentkøb overholdes. Regionerne har derfor ikke en systematisk viden om, hvorvidt regler, interne retningslinjer og rammeaftaler for brugen af konsulenter overholdes.

DECENTRALE ENHEDER

Vi betegner i undersøgelsen forvaltninger og hospitaler under ét som "decentrale enheder", uanset organisatorisk placering.

1.2. BAGGRUND

4. Denne beretning handler om regionernes brug af konsulenttydelser. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt statens brug af konsulenter. Rigsrevisionen afgav i april 2007 en beretning om statens køb af konsulenttydelser. Den viste, at statslige institutioners køb af konsulenttydelser kunne gøres mere strategiske, og at institutionerne kunne følge bedre op på kvaliteten af ydelserne og på egen projektstyring. I juni 2014 afgav Rigsrevisionen en beretning om statens brug af konsulenter. Den viste, at ministerierne manglede strategier for, hvilke opgaver konsulenterne burde løse, og overblik over, hvilke opgaver konsulenterne faktisk løste. I december 2015 afgav Rigsrevisionen en beretning om Udenrigsministeriets brug af konsulenter i forbindelse med udviklingsbistanden. Den viste, at ministeriet havde opstillet professionelle rammer til at håndtere de enkelte konsulentkøb, men at der var behov for at styrke den samlede strategiske styring og tværgående overvågning af brugen af konsulenter med henblik på at sikre sparsommelige konsulentkøb i overensstemmelse med reglerne om konkurrenceudsættelse.

Rigsrevisionens beretninger på det statslige område har således gennemgående vist, at institutionerne kan købe og bruge konsulenttydelser mere sparsommeligt.

Regionernes indkøb

5. Regionerne indkøber årligt for ca. 50 mia. kr., hvoraf tjenesteydelsesområdet udgør godt 20 mia. kr. Konsulenttydelser er en del af tjenesteydelsesområdet i regionerne. Tjenesteydelsesområdet omfatter ud over konsulenter også vikarydelser, service på medicoteknisk udstyr, eksterne laboratorieanalyser, befordring af patienter, rengøring mv.

6. Regionerne har i en længere årrække haft fokus på at effektivisere indkøbsområdet. En analyse fra Deloitte i 2016 viste, at regionerne sammenlignet med andre offentlige myndigheder er forholdsvis langt fremme i forhold til at effektivisere indkøbsområdet. Effektiviseringen har ifølge Danske Regioner medført en samlet besparelse i regionerne på 1 mia. kr. i perioden 2010-2014.

Analysen viste også, at der fortsat eksisterer et betydeligt potentiale for at effektivisere regionernes indkøb. Regionerne har primært koncentreret indsatsen med effektivisering af indkøbene på varekøbsområdet. Det skyldes, at varekøbsområdet er kendetegnet ved standardisering i indkøbene sammenlignet med tjenesteydelser, hvilket betyder, at det har været enklere at "høste de lavthængende frugter". Regionerne vil med afsæt i regionernes fælles indkøbsstrategi frem mod 2020 sætte øget fokus på tjenesteydelsesområdet.

7. Regeringen og regionerne har i økonomiaftalen for 2017 aftalt at igangsætte en analyse af regionernes indkøb af tjenesteydelser. Analysen omfatter regionernes organisering af udbud, brugen af indkøbssystemer og evnen til at konkurrenceudsætte udbudsegnede tjenesteydelser. Derudover omfatter analysen regionernes brug af data for tjenesteydelser og mulighederne for at opnå bedre indkøbsdata på tjenesteydelsesområdet. Analysen omfatter udvalgte tjenesteydelser, herunder it-konsulenter. Vores undersøgelse omfatter tillige it-konsulenter, men har et bredere sigte i forhold til konsulenter, idet den også omfatter andre typer konsulenter, fx managementkonsulenter.

Deloitte gennemførte i 2016 en analyse af regionernes indkøb. Formålet med analysen var at afdække potentialer for effektivisering på indkøbsområdet.

REGIONERNES FÆLLES INDKØBSSTRATEGI

Regionernes fælles indkøbsstrategi frem mod 2020 lægger bl.a. op til, at regionerne samlet skal gennemføre besparelser på indkøbsområdet for yderligere 1,5 mia. kr., og at 75 % af alle tjenesteydelser skal være kontrakt-dækket.

Regionernes brug af konsulenter

8. Tabel 1 viser forbruget af konsulenttydelser fordelt på de 5 regioner i 2015.

TABEL 1

REGIONERNES FORBRUG AF KONSULENTYDELSER I 2015

Region Hovedstaden	337 mio. kr.
Region Midtjylland	196 mio. kr.
Region Syddanmark	193 mio. kr.
Region Sjælland	182 mio. kr.
Region Nordjylland	147 mio. kr.
I alt	1.055 mio. kr.

Note: Tallene omfatter driftsudgifter. Tallene er afrundet og forbundet med en vis usikkerhed.

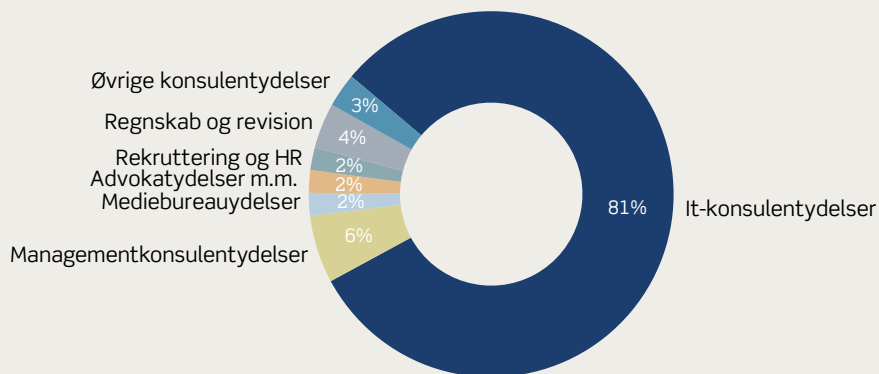
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra regionernes indkøbsanalysesystem og økonomisystemer.

Det fremgår af tabel 1, at regionerne samlet brugte konsulenttydelser for ca. 1 mia. kr. i 2015, svarende til ca. 2 % af regionernes samlede indkøb og til 5 % af regionernes indkøb af tjenesteydelser. Forbruget var størst i Region Hovedstaden, mens forbruget var mindst i Region Nordjylland.

Regionerne bruger konsulenter til forskellige typer opgaver. Figur 1 viser fordelingen af regionernes forbrug af konsulenttydelser i 2015 inden for forskellige områder.

FIGUR 1

REGIONERNES FORBRUG AF KONSULENTYDELSER I 2015 FORDELT PÅ KATEGORIER



Note: Der er en vis usikkerhed forbundet med de angivne procenter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra regionernes indkøbsanalysesystem og økonomisystemer.

Det fremgår af figur 1, at konsulenttydelser på it-området udgør 81 % af regionernes forbrug af konsulenttydelser, dvs. langt størstedelen af regionernes forbrug af konsulenttydelser. Det næststørste område er managementkonsulenttydelser, som udgør 6 %, mens det tredjestørste område er regnskab og revision med 4 %. De resterende typer af konsulenttydelser udgør hver især 3 % eller mindre.

Som følge af omfanget af regionernes forbrug af konsulenttydelser og fordi konsulenttydelser skal understøtte opgaveløsningen på flere områder i regionerne, er det efter Rigsrevisionens opfattelse væsentligt, at regionerne køber konsulenttydelser bedst og billigst, og at regionerne har en strategisk tilgang til brugen af konsulenter.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

9. Revisionskriterierne er baseret på den lovgivning, der gjaldt i 2015, fordi vores stikprøve er udtaget fra regionernes indkøb i 2015. Lovgivningen fremgår af tabel 2.

TABEL 2

REGELGRUNDLAGET FOR KONSULENTKØB I 2015

Kontraktværdi	Regelgrundlag	A-ydelser	B-ydelser
Under 500.000 kr.	De forvaltningsretlige principper	De forvaltningsretlige principper omfatter bl.a. forsvarlig økonomisk forvaltning.	De forvaltningsretlige principper omfatter bl.a. forsvarlig økonomisk forvaltning.
500.000-1.541.715 kr.	Den danske tilbudslov	Køb af konsulenttydelser, hvor kontraktværdien ligger under EU's tærskelværdi, men har en værdi over 500.000 kr., skal ifølge tilbudsloven annonceres.	
Over 1.541.715 kr.	EU's udbudsdirektiv	Køb af konsulenttydelser skal i EU-udbud, hvis kontraktværdien overstiger udbudsdirektivets tærskelværdi.	For B-ydelser skal man vurdere, om kontrakten har grænseoverskridende interesse. Hvis kontrakten ikke har grænseoverskridende interesse, skal de forvaltningsretlige principper følges. Derudover skal direktivets artikel 23 og 35, stk. 4, overholdes, hvilket betyder, at opgaven skal beskrives på en måde, så der ikke bliver diskrimineret mellem mulige leverandører, og at man skal meddele EU, at man har indgået kontrakten senest 48 dage efter kontraktindgåelsen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af EU's udbudsdirektiv, tilbudsloven og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning fra 2013 om køb af B-tjenesteydelser.

EU's udbudsdirektiv inddelte i 2015 tjenesteydelser i A- og B-ydelser. A-ydelser omfatter de fleste konsulenttydelser, og dermed omfatter A-ydelser de fleste af de konsulentkøb, vi gennemgår i kapitel 2. B-ydelser omfatter bl.a. juridiske tjenesteydelser, og når vi i kapitel 2 gennemgår indkøb af juridiske konsulenttydelser, er det efter reglerne for B-ydelser.

Det fremgår af tabel 2, at konsulentkøb under 500.000 kr. skal foretages i overensstemmelse med det forvaltningsretlige princip om forsvarlig økonomisk forvaltning. Det indebærer bl.a., at en offentlig ordregiver skal sikre sig, at en kontrakt indgås med den leverandør, som kan levere en ydelse eller en vare bedst og billigst. Det betyder, at købet skal ske på markedsmæssige vilkår, fx ved at regionerne indhenter tilbud.

LIGHT-REGLERNE

Light-reglerne finder anvendelse ved indgåelse af offentlige kontrakter vedrørende sociale og andre specifikke tjenesteydelser, herunder visse juridiske tjenesteydelser. For juridiske tjenesteydelser finder reglerne anvendelse, når værdien af kontrakten mindst svarer til 5.592.375 kr. ekskl. moms. Light-reglerne opstiller lempeligere krav til udbud af offentlige kontrakter.

TÆRSKELVÆRDIEN

Tærskelværdien angiver den kontraktværdi, hvor EU's udbudsdirektiv træder i kraft. Tærskelværdien ændres normalt hvert 2. år. I 2015 var tærskelværdien for tjenesteydelser på 1.541.715 kr.

Fra 1. januar 2016 er EU's udbudsdirektiv implementeret i dansk lovgivning i den nye udbudslov. Det betyder, at annonceringspligten efter tilbudsloven er ophævet for varer og tjenesteydelser, og at sondringen mellem A- og B-ydelser er ophævet. Sondringen mellem A- og B-ydelser er efter den 1. januar 2016 blevet erstattet af en sondring mellem de almindelige udbudsregler og "light-regler".

10. Der gælder særlige regler for, om offentlige kontrakter skal i udbud eller annonceres, når der ikke er fastsat en samlet kontraktsum. Det kan fx være i tilfælde, hvor der er indgået en aftale om konsulentrådgivning til en fast månedlig eller årlig pris, som er tidsubegrænset. I disse tilfælde har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i en vejledning fastsat, at den samlede værdi af kontrakten skal beregnes ud fra den månedlige værdi ganget med 48 måneder. Hvis kontraktværdien overstiger tærskelværdien i EU's udbudsdirektiv eller annonceringsgrænsen i tilbudsloven (til og med 2015), træder disse regelsæt i kraft.

I ovennævnte tilfælde har vi lagt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning til grund, når vi har vurderet, om regionerne har overholdt EU's udbudsdirektiv og tilbudsloven.

11. De procedurer, som er foreskrevet i EU's udbudsdirektiv og tilbudsloven, har til formål at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud og sikre lige behandling af tilbudsgivere. Hensigten med det forvaltningsretlige princip er at identificere den bedste og billigste ydelse. En ydelse kan vælges på grund af laveste pris, men også ud fra en række andre parametre som fx kvalitet eller leveringssikkerhed. Vi lægger til grund i undersøgelsen, at regionerne har udvist sparsommelighed, når de har fulgt reglerne, som fremgår af tabel 2.

12. Revisionskriterierne tager endvidere afsæt i den engelske rigsrevisions (NAO) retningslinjer for revision i forbindelse med myndigheders brug af konsulenter. Retningslinjerne udgør efter vores vurdering en god ramme for revisionen af, i hvilken grad myndighederne har fokus på både strategiske overvejelser og sparsommelighed, når de bruger konsulenttydelser.

Med afsæt i de regler og procedurer, der gælder for offentlige indkøb, og med inspiration fra NAO's retningslinjer har vi opstillet en model, der indeholder en række faser, som regionerne bør gennemgå, når de køber konsulenttydelser. Faserne skal sikre, at indkøbene hviler på overvejelser om behov og omkostninger, at lovgivning og procedurer overholdes, og at regionerne løbende følger op på, om de har modtaget den aftalte ydelse til den aftalte pris. Desuden skal modellen sikre, at regionerne evaluerer indkøbene. Modellen indeholder de kriterier, som ligger til grund for gennemgangen i kapitel 2 af 104 konsulentkøb, hvor vi har undersøgt, om regionernes køb af konsulenttydelser sker bedst og billigst.

Lovgivningen og princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning skal regionerne altid overholde. De øvrige kriterier i modellen er udtryk for god praksis i forhold til køb af konsulenttydelser. Regionerne vil dog altid skulle anlægge en rimelighedsbetragtning og overveje, hvornår det er hensigtsmæssigt at gøre brug af modellen. Fx vil det være relevant at overveje en bagatelgrænse for, hvornår konsulentkøbet er så småt, at gevinsterne ved at følge alle faser i modellen ikke vil stå mål med omkostningerne forbundet hermed. Desuden vil der være tilfælde, hvor alle faser i modellen ikke er relevante i forhold til det konkrete konsulentkøb. Fx vil en foranalyse sandsynligvis være overflødig i forhold til køb af en revisionsydelse, hvor det er lovfastsat, at revisionen skal udføres af en ekstern uafhængig revisor.

Modellen er illustreret i figur 2. Modellen skitserer overordnet 4 faser – en foranalysefase, en gennemførelsesfase, en opfølgingsfase og en evalueringsfase – som regionerne bør gennemgå, når de køber konsulenttydelser. For alle faser i indkøbet bør regionerne kunne dokumentere væsentlige beslutninger, overvejelser og dispositioner vedrørende købet. Dette omfatter også dokumentation for de udgifter, som afholdes.

FIGUR 2

MODEL FOR OFFENTLIGE MYNDIGHEDERS KØB AF KONSULENTYDELSE



Fase 1: Foranalyse

Regionerne bør forud for et konsulentkøb udarbejde en foranalyse, hvori der tages stilling til behov og omkostninger ved køb af konsulentydelsen. Foranalysen udgør beslutningsgrundlaget for, om en konsulent skal inddrages i opgaveløsningen, eller enheden selv skal udføre opgaven. I foranalysen indgår overvejelser om kompetencer og omkostninger ved brug af en konsulent kontra fastansættelse. En strategi på regions- eller enhedsniveau ville kunne udgøre rammen for og understøtte overvejelserne i forhold til de konkrete konsulentkøb.

Fase 2: Gennemførelse

Gennemførelse af købet omfatter selve indkøbsprocessen og indgåelse af kontrakt/aftalegrundlag med konsulenten:

Indkøbsprocessen: Regionerne bør altid sikre, at de regler, der gælder for offentlige indkøb, overholdes. Endvidere bør regionerne sikre, at indkøb under tærskelværdierne sker på markedsmæssige vilkår. Regeloverholdelse og konkurrenceudsættelse af køb under tærskelværdierne skal sikre, at regionerne udviser sparsommelighed.

Kontrakt/aftalegrundlag: Der bør altid foreligge et skriftligt aftalegrundlag i form af en kontrakt eller et accepteret tilbud fra leverandøren. Det bør klart fremgå, hvilke opgaver konsulenten skal løse, hvordan ansvarsfordelingen mellem konsulenten og regionen er, og hvilke øvrige vilkår der er. Kontrakter og/eller tilbud bør altid være underskrevet.

Fase 3: Opfølgning

Regionerne bør løbende følge op på konsulentens opgaveløsning både for at sikre budgetoverholdelse, og at konsulenten lever op til de forventninger, der er til leverancen. Budgetopfølgningen kan ske i forhold til et aftalt timetal og/eller i forhold til de udgifter, som medgår til udførelsen af opgaven. Opfølgning på leverancerne kan ske ud fra forventninger til omfang og kvalitet, som bør være beskrevet i kontrakten. Opfølgningen kan også ske ud fra milepæle for levering af konsulentens ydelser.

Fase 4: Evaluering

Regionerne bør evaluere deres brug af konsulenter. En evaluering bør indeholde en vurdering af, om formålet med købet er opfyldt, en vurdering af samarbejdet med konsulenten og regionens eget bidrag til projektet. Hvis konsulentkøbet er en del af et større projekt, kan evaluering af konsulentkøbet være en del af den samlede evaluering af projektet. Evalueringen bør spille tilbage til regionens overordnede strategi for brug af konsulenter og danne grundlag for et fremadrettet læringsperspektiv i forhold til fremtidige konsulentkøb.

I kapitel 3 har vi undersøgt, om regionerne overordnet understøtter en strategisk brug af konsulenter. Følgende kriterier, som er inspireret af NAO's retningslinjer, indgår:

- Regionerne har udarbejdet strategier og retningslinjer, som understøtter, at enhederne får mest muligt udbytte af deres brug af konsulenter.
- Regionerne har et styringsrelevant datagrundlag, der giver overblik over brugen af konsulenter.
- Regionerne sikrer, at enhederne, som bruger konsulenter, overholder lovgivning, interne retningslinjer og rammeaftaler.

Metode

13. Undersøgelsen er baseret på interviews, gennemgang af regionernes retningslinjer og politikker for regionernes indkøb samt en gennemgang af 104 konsulentkøb i 3 udvalgte regioner. De 104 konsulentkøb har en samlet købssum på 178 mio. kr.

Vi har interviewet 5 centrale indkøbsafdelinger i de 5 regioner. Interviewene havde fokus på regionernes organisering af køb af konsulenttydelser og de rammer og retningslinjer, der er opstillet for enhedernes køb af konsulenttydelser. Ud over de 5 centrale indkøbsafdelinger har vi interviewet 12 enheder fordelt på 3 regioner om de rammer og procedurer, som de hver især har opstillet for brugen af konsulenter.

14. Vi har gennemgået en stikprøve på 104 konsulentkøb i 3 regioner fordelt med ca. 35 køb i hver region. Vi har udvalgt 3 regioner i denne del af undersøgelsen ud fra et ønske om en mere dybdegående undersøgelse af processen i en række konkrete konsulentkøb. De udvalgte regioner er Region Hovedstaden, Region Syddanmark og Region Sjælland. Vi har drøftet rammer og tilrettelæggelse af konsulentkøb i alle 5 regioner, og vi har derfor ingen grund til at antage, at køb af konsulenttydelser i Region Midtjylland og Region Nordjylland foregår væsentligt anderledes end i de 3, som indgår i den stikprøvevise gennemgang af konsulentkøb.

De 104 konsulentkøb er fordelt på 14 enheder, jf. boks 1.

BOKS 1

REGIONER OG ENHEDER, HVOR VI HAR GENNEMGÅET INDKØB

Der er udvalgt 14 enheder i undersøgelsen, som er fordelt på Region Hovedstaden, Region Syddanmark og Region Sjælland.

Region Hovedstaden

Rigshospitalet–Glostrup Hospital, Herlev-Gentofte Hospital og Center for It, Medico og Telefoni.

Region Syddanmark

Indkøbsafdelingen, Regional IT, Odense Universitetshospital, Syddansk Sundhedsinnovation og Sygehus Lillebælt.

Region Sjælland

Koncern IT, Kvalitet og Udvikling, Regional Udvikling, Kommunikationsafdelingen, Sjællands Universitetshospital og Produktion, Forskning og Innovation.

Formålet med gennemgangen af indkøbene har været at undersøge, hvordan regionerne ved køb af konsulenttydelser sikrer, at ydelserne erhverves bedst og billigst. Vi har herunder undersøgt, om regionerne tager stilling til behov og omkostninger, når de bruger konsulenter. Samtidig har vi undersøgt, om regionerne stiller krav til konsulenternes opgaveløsning, kompetencer og ansvar samt evaluerer brugen af konsulenterne.

Derudover har vi gennemgået indkøbene for at undersøge, om regionerne overholder lovgivningen og foretager mindre konsulentkøb på markedsmæssige vilkår. Vi har desuden undersøgt, om regionerne fører tilsyn med overholdelsen af reglerne for køb af konsulenttydelser.

15. Datagrundlaget gjorde det ikke muligt at identificere den samlede population af konsulentkøb i regionerne. Det var derfor ikke muligt at udtage en simpel tilfældig eller stratificeret stikprøve af konsulentkøbene. Fremgangsmåden har derfor været at udvælge en række enheder i de 3 regioner. Disse enheder er udvalgt dels ud fra størrelsen af deres konsulentforbrug, dels ud fra et ønske om at dække forskellige typer af enheder (forvaltninger og hospitaler). Stikprøven af køb i de udvalgte enheder er udvalgt med henblik på at opnå en spredning i følgende 3 kategorier: køb omfattet af EU's udbudsregler, køb omfattet af tilbudsloven og køb, som ikke er omfattet af EU's udbudsregler og tilbudsloven. Købene i stikprøven er desuden udvalgt med henblik på at afdække forskellige typer af konsulentkøb.

Stikprøvens resultater er derfor ikke repræsentative for alle køb af konsulenttydelser i de 3 regioner. Med udvælgelsen af 104 konsulentkøb har undersøgelsen dog givet en række indikationer på, hvordan regionerne sikrer, at konsulenttydelserne erhverves bedst og billigst, og hvilke strategiske overvejelser regionerne gør sig, når de bruger konsulenter.

16. Det har ikke været muligt at beregne, hvilket besparelspotentiale regionerne kunne have opnået ved øget konkurrenceudsættelse af købene, da de historiske markedssituationer og prisniveauer for de pågældende konsulenttydelser ikke er kendte. Der kan både være sket ændringer i såvel pris og kvalitet som i antallet og arten af leverandører, hvilket ville medføre, at vi i dag kunne få et andet resultat af en markedsafprøvning, end regionerne ville have fået, da de foretog de udvalgte køb. Det er således ikke muligt at afprøve de opnåede priser eller kvaliteter på købene på et sammenligneligt grundlag. Vi har i stedet undersøgt, om regionerne ved at afsøge markedet i henhold til gældende regler og god praksis har ageret sparsommeligt, da de købte ind.

17. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

18. Vi har i undersøgelsen afgrænset konsulenttydelser til de ydelser, der knytter sig til regionernes administrative støttefunktioner. Vi har derfor ikke undersøgt de ydelser, som knytter sig til regionernes kerneopgaver, fx på sundhedsområdet. Tjenesteydelser såsom tolkebistand, befordring og vikarydelser er dermed ikke omfattet af undersøgelsen.

Følgende områder indgår i undersøgelsen:

- it-konsulenttydelser
- managementkonsulenttydelser
- mediebureauydelser
- juridiske tjenesteydelser
- rekruttering og HR
- regnskab og revision
- øvrige ydelser (markedsanalyse, forsknings- og udviklingsaktiviteter, statistiske analyser og data, økonomiske analyser og ejendomsmæglerydelse).

19. Kategorien it-konsulenttydelser omfatter i denne undersøgelse konsulenter til drift, support, vedligeholdelse og udvikling af it-systemer og projektledelse af større it-projekter. Når regionerne køber it-konsulenttydelser, knytter konsulentkøbet sig ofte til købet af et it-system, og det er ikke altid muligt at adskille udgifter til konsulenter fra andre udgifter til it.

20. Undersøgelsen omfatter ikke bygherrerådgivning. Vi ville gerne have inkluderet bygherrerådgivning i undersøgelsen, da området er økonomisk væsentligt, specielt når man tager den omfattende byggeaktivitet i tilknytning til kvalitetsfundsbyggerierne, som pågår i disse år, i betragtning. Det har dog vist sig unødigt vanskeligt at adskille bygherrerådgivning fra andre udgifter på bygge- og anlægsområdet. Derfor indgår udgifter til bygherrerådgivning ikke i undersøgelsen.

21. Gennemgangen af udvalgte indkøb i de 3 regioner er afgrænset til indkøb foretaget i 2015. Vi har valgt 2015 med henblik på at kunne afdække alle faser af konsulentkøbet – både foranalyse, gennemførelse, opfølgning og evaluering. Vi har fokuseret på, om regionerne har ageret sparsommeligt ved de enkelte konsulentkøb, men vi har ikke undersøgt, hvilken betydning fx indkøbernes kompetencer eller forhandlingsevner kan have haft herpå.

I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 viser resultaterne opdelt pr. region. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

KVALITETSFONDS- BYGGERIERNE

Kvalitetsfundsbyggerierne er sygehusbyggerier, som medfinansieres af Kvalitetsfonden. Kvalitetsfonden blev etableret som led i regeringens kvalitetsreform fra 2007.

2. Regionernes planlægning og gennemførelse af konsulentkøb

DELKONKLUSION

Det er Rigsrevisionens vurdering, at regionerne ikke i tilstrækkelig grad sikrer, at deres brug af konsulenter sker bedst og billigst, og at konsulentkøb følger lovgivningen.

Undersøgelsen viser, at regionerne i 25 ud af 55 indkøb ikke har overholdt lovgivningen. De 25 indkøb har en samlet købssum på 55 mio. kr., hvilket udgør knap $\frac{1}{3}$ af stikprøvens samlede købssum på 178 mio. kr. I disse indkøb er det ikke sikret, at opgaven konkurrenceudsættes, så køb af konsulentydelse sker bedst og billigst. Samtidig har regionerne i hovedparten af tilfældene ikke dokumenteret, at køb under 500.000 kr. sker på markeds-mæssige vilkår, hvilket omfatter indkøb med en samlet købssum på 7 mio. kr. Herudover er der i 28 ud af 104 konsulentkøb ikke indgået en kontrakt.

Undersøgelsen viser, at der er stor variation i, hvordan foranalyser, opfølgninger og evalueringer er udarbejdet. Regionerne har i ca. halvdelen af tilfældene ikke dokumenteret overvejelser om behov og omkostninger i de enkelte konsulentkøb. Regionerne dokumenterer i henholdsvis 39 % og 41 % af tilfældene heller ikke, om de løbende følger op på økonomi og leverancer. I ca. 77 % af indkøbene har regionerne ikke dokumenteret, om de evaluerede, om formålet med brugen af konsulenter er opfyldt. Hermed sikrer regionerne ikke, at de opnår det fulde udbytte af brugen af konsulenter, og de drager ikke nytte af tidligere erfaringer til brug for fremtidige konsulentkøb. Den manglende dokumentation betyder samtidig, at det er vanskeligt at vurdere, hvad pengene præcist er gået til, og om dispositionerne er lovlige.

22. I dette kapitel har vi undersøgt, om regionerne køber konsulentydelse bedst og billigst. Dette har vi gjort ved at gennemgå 104 konkrete konsulentkøb foretaget i 2015 i henholdsvis Region Hovedstaden, Region Syddanmark og Region Sjælland.

23. De 104 konsulentkøb omfatter områderne it-konsulentydelse, management, forsknings- og udviklingsaktiviteter, mediebureauydelse, juridiske tjenesteydelse, revision, regnskab og økonomi, data- og analyseopgaver samt øvrige konsulentydelse. Tabel 3 viser en opgørelse over, hvilke opgaver konsulenterne har løst i de indkøb, som indgår i stikprøven.

TABEL 3

GENNEMGÅEDE INDKØB

	Antal gennemgåede indkøb
It-konsulenttydelser	59
Management	18
Juridiske tjenesteydelser	11
Forsknings- og udviklingsaktiviteter	4
Mediebureauydelser, herunder filmproduktion	4
Revision, regnskab og økonomi	3
Data- og analyseopgaver	3
Øvrige konsulenttydelser	2
I alt	104

Note: Rigsrevisionens egen kategorisering på baggrund af kategorier i KMD Indkøbsanalyse.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 3, at konsulenter, som løser opgaver inden for it-området, udgør mere end halvdelen af de gennemgåede indkøb. Det skyldes, som det fremgår af kapitel 1, at it-konsulenter udgør langt størstedelen af regionernes køb af konsulenttydelser. De 2 næststørste kategorier i stikprøven er management og juridiske tjenesteydelser.

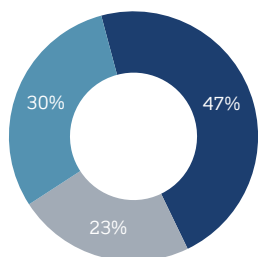
24. Vi har gennemgået indkøbene ud fra den model, som er skitseret i figur 2. Modellen indeholder som nævnt 4 faser – en foranalysefase, en gennemførelsesfase, en opfølgingsfase og en evalueringsfase – som regionerne bør gennemgå, når de køber konsulenttydelser. I afsnit 2.1 gennemgår vi regionernes overholdelse af lovgivningen, og om køb af konsulenttydelser sker på markedsmæssige vilkår. I afsnit 2.2 gennemgår vi indkøbene ud fra de øvrige kriterier i modellen. Sidstnævnte er forhold, hvor regionerne efter Rigsrevisionens opfattelse lever op til god praksis ved at følge modellen.

2.1. OVERHOLDELSE AF LOVGIVNING OG KØB PÅ MARKEDSMÆSSIGE VILKÅR

25. Vi har i de 104 konsulentkøb undersøgt, om regionerne overholder lovgivningen ved køb af konsulenttydelser. Det har vi gjort ved at undersøge, om regionerne sender køb af konsulenttydelser (A-ydelser) med en samlet kontraktsum over EU-udbudsreglernes tærskelværdi i EU-udbud. A-ydelser omfatter de fleste konsulenttydelser, og dermed omfatter A-ydelser de fleste af de konsulentkøb, vi gennemgår i dette kapitel. For B-ydelser har vi undersøgt, om regionerne har vurderet, om købet har grænseoverskridende interesse, og om købet lever op til de forvaltningsretlige principper. B-ydelser omfatter i denne undersøgelse juridiske tjenesteydelser.

Derudover har vi undersøgt, om køb af konsulenttydelser over tilbudslovens tærskelværdi annonceres (A-ydelser), og om regionerne opfylder det forvaltningsretlige princip om forsvarlig økonomisk forvaltning. Sidstnævnte har vi vurderet ved at undersøge, om konsulentkøb under tilbudslovens tærskelværdi foregår på markedsmæssige vilkår, fx ved indhentning af flere tilbud.

BELØBSMÆSSIG FORDELING I STIKPRØVEN



- Køb over EU's tærskelværdi
- Køb mellem 500.000 kr. og 1.541.715 kr.
- Køb under 500.000 kr.

Kilde: Rigsrevisionen.

26. Stikprøven er sammensat af konsulentkøb, der beløbsmæssigt varierer. I tabel 4 har vi opdelt købene i stikprøven i 3 kategorier, som relaterer sig til det regelgrundlag, der er gældende for købene. Konsulentkøb over 1.541.715 kr. er omfattet af EU's udbudsregler, køb mellem 500.000 kr. og 1.541.715 kr. er i 2015 omfattet af tilbudslovens annonceringsregler (A-ydelser), og køb under 500.000 kr. er omfattet af det forvaltningsretlige princip om forsvarlig økonomisk forvaltning.

TABEL 4

BELØBSMÆSSIG STØRRELSE AF DE GENNEMGÅEDE INDKØB

Købssum	Antal gennemgåede indkøb
Over 1.541.715 kr.	31
500.000-1.541.715 kr.	24
0-499.999 kr.	49

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 4, at 31 køb overstiger tærskelværdien for EU-udbud. 24 køb i stikprøven overstiger tærskelværdien i tilbudsloven, mens 49 af købene i stikprøven er under 500.000 kr. De fleste køb i denne kategori er mellem 100.000 kr. og 500.000 kr. Der indgår dog enkelte køb under 100.000 kr.

Køb over EU-udbudsreglernes tærskelværdi

27. Vi har gennemgået 31 konsulentkøb, hvor købssummen overstiger tærskelværdien i EU-udbudsreglerne. Tabel 5 viser, hvor mange køb i stikprøven der ikke er sendt i udbud som påkrævet.

TABEL 5

REGELOVERHOLDELSE I FORHOLD TIL EU-UDBUDSREGLERNE

Køb i stikprøven	31
– heraf køb, der ikke er sendt i udbud som påkrævet	12

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 5, at 12 af de 31 køb (39 %) ikke blev sendt i udbud i overensstemmelse med EU-udbudsreglerne. De 12 køb har en samlet købssum på 43 mio. kr.

6 af de 12 køb vedrører udvikling, vedligeholdelse, drift eller support af it-systemer, som ikke genudbydes med jævne mellemrum. 2 af de 12 køb drejer sig om rammeaftaler om køb af it-konsulentytelser, som forlænges ud over optionsperioden i den oprindelige kontrakt uden fornyet udbud. De sidste 4 af de 12 køb omhandler udvikling af it-systemer, konsulentbistand i forsknings- og udviklingsprojekter og rådgivning vedrørende telefoni og alarmer.

It-systemer, som ikke genudbydes med jævne mellemrum

28. De 6 køb omfatter konsulentkøb til udvikling, vedligeholdelse, drift eller support af it-systemer. Her er der typisk tale om, at der købes konsulentbistand i relation til et it-system, fx i form af udvikling eller tilpasninger af systemet. Konsulentkøbet foretages hos leverandøren af systemet, og da dette system ikke udbydes med passende mellemrum, gør det samme sig gældende for konsulentkøbet. 3 af de 6 køb relaterer sig til Region Syddanmarks EPJ-system og er nærmere beskrevet i boks 2.

BOKS 2

EKSEMPEL PÅ KONSULENTKØB I TILKNYTNING TIL IT-SYSTEMER, SOM IKKE ER GENUDBUDT MED PASSENDE MELLEMRUM

Region Syddanmark købte konsulentytelser i 2015 til opgradering og udvikling af regionens EPJ-system, som var anskaffet i 2003. Hvert af konsulentkøbene oversteg udbudsgrænsen i EU's udbudsdirektiv. Aftalegrundlaget for de 3 køb var den oprindelige EPJ-kontrakt fra 2003 med ændringer, som blev forlænget 2 gange ud over den oprindelige aftaleperiode, hvilket er i strid med EU's udbudsdirektiv. Et fornyet udbud af EPJ-systemet har bl.a. været vanskeliggjort af, at regionen ikke ejer kildekoden til systemet. Regionen arbejder på et fornyet udbud, som planlægges gennemført i løbet af 2017.

EPJ

EPJ står for Elektronisk Patientjournal og indeholder oplysninger om patienten.

KILDEKODE

Kildekoden er teksten i et programmeringssprog. Leverandøren holder gerne kildekoden hemmelig af forretningshensyn. Kunden (regionerne) har dermed ikke adgang til at ændre kildekoden.

Et andet af de 6 køb omhandler en løbende udgift til support og vedligeholdelse af et journalsystem i Region Sjælland. Leverandøren opkræver betalingen for support og vedligeholdelse kvartalsvist, og betalingen beløber sig til 158.322 kr.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udarbejdet en vejledning om kontraktberegning, når en kontrakt er tidsbegrænset eller har en løbetid på over 48 måneder, som er vist i uddrag i boks 3.

BOKS 3

UDDRAG FRA "VEJLEDNING OM KONTRAKTBeregning" OM TILFÆLDE, HVOR DER IKKE ER FASTSAT EN KONTRAKTSUM, ELLER HVOR DER ER TALE OM TIDSUBEGRÆNSEDE KONTRAKTER

Særligt om fast levering af tjenesteydelser

Der gælder særlige beregningsregler for tjenesteydelseskontrakter, hvor der ikke er fastsat en samlet pris, fx en fast aftale om konsulentrådgivning. Er kontrakten tidsbegrænset, er det den anslåede værdi for hele løbetiden, der er afgørende. Kontrakter om specifik assistance til et bestemt projekt skal vurderes ud fra et skøn over, hvor meget assistance der er nødvendig for projektets udførelse, fx hvor lang tid ordregiver forventer, at projektet vil løbe. Er kontrakten tidsbegrænset, eller har den en løbetid på over 48 måneder, skal den samlede kontraktværdi beregnes ud fra den månedlige værdi ganget med 48.

Værdien for kontrakter, som er omfattet af tilbudsloven, skal beregnes på samme måde, som når ordregiver beregner en kontraktværdi, som skal i EU-udbud.

Kilde: "Vejledning om kontraktberegning", Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, december 2013.

Kontraktværdien bør, jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning, beregnes som udgifterne over en 4-årig periode, hvorved kontraktværdien opgøres til ca. 2,5 mio. kr. ($158.322 \times 4 \text{ kvartaler} \times 4 \text{ år}$). Dermed burde opgaven have været sendt i udbud.

29. Et andet af de 6 køb omhandler køb af supportydelse til et ledelsesinformationssystem i Region Sjælland. Vi indhentede i sagen det oprindelige kontraktgrundlag for systemet. Kontraktgrundlaget, som er fra 2007, omfatter 4 kontrakter om udvikling og support af et eksisterende ledelsesinformationssystem. I hver kontrakt er der angivet en kontraktsum, som ikke i sig selv overstiger udbudsgrænsen, og kontrakterne har ikke været i udbud.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de 4 kontrakter indeholder opgaver i relation til samme system, og at de derfor udgør ét samlet køb. Kontraktsummerne er tilsammen 1,75 mio. kr., hvilket er over den daværende udbudsgrænse. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at kontrakterne skulle have været udbudt som ét samlet konsulentkøb.

Køb på rammeaftaler

30. Region Hovedstaden gennemførte i 2009 et udbud med henblik på indgåelsen af et større rammeaftalekompleks for it-konsulenter. Rammeaftalen blev indgået i december 2009 og var gældende i 3 år med option på yderligere forlængelse i 1 år. Rammeaftalen udløb dermed i december 2013. Efterfølgende er aftalen dog forlænget flere gange, og et fornyet udbud blev først gennemført i marts 2014 med en efterfølgende kontraktindgåelse i februar 2015. Dermed skulle de enkelte konsulentkøb, som blev foretaget i perioden december 2013 - februar 2015, have været sendt i selvstændige EU-udbud. Et af disse køb er omtalt i boks 4.

BOKS 4

EKSEMPEL PÅ INDKØB OVER TÆRSKELVÆRDEN I EU'S UDBUDSDIREKTIV, SOM ER KØBT PÅ RAMMEAFTALE, DER FORLÆNGES UDEN FORNYET UDBUD

Region Hovedstaden indgik i 2014 en kontrakt med en konsulent, der fungerede som projektleder ved forberedelsen og gennemførelsen af flere EU-udbud. Den samlede købssum beløb sig til 1,6 mio. kr. Kontrakten med konsulenten er indgået i henhold til den it-konsulentrammeaftale, som trådte i kraft i 2009. Kontrakten er indgået i en periode, hvor rammeaftalen ikke længere kunne forlænges. Derudover er kontrakten med konsulenten forlænget efter rammeaftalens ophør.

RAMMEAFTALE

En rammeaftale er en løbende aftale mellem én eller flere ordregivere på den ene side og én eller flere tilbudsgivere på den anden. Formålet med rammeaftalen er at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås i løbet af en nærmere fastsat periode. Når selve rammeaftalen har været sendt i udbud, kan de konkrete aftaler indgås uden et nyt udbud, også selv om kontraktværdien af den konkrete aftale er over tærskelværdien. En rammeaftale afløser således udbudspligten for regionens enheder, som kan opleve en reduktion i transaktionsomkostninger ved ikke at udarbejde omfattende tilbudsmateriale og gennemføre et selvstændigt udbud.

31. Vores gennemgang viser, at der på 2 rammeaftaler har været købt for beløb, der overstiger EU's tærskelværdi. I det ene tilfælde er der tale om en rammeaftale med et konsulentfirma, der har specialiseret sig inden for management- og ledelsesopgaver, som skulle have været i udbud. I det andet tilfælde er der tale om udviklings- og forskningsopgaver i sundhedsvæsenet, som i nogle tilfælde falder uden for EU-udbudsdirektivets anvendelsesområde. Aftalen har ikke været i udbud, og det har i det konkrete tilfælde ikke været overvejet, om rammeaftalen ligger inden for eller uden for direktivets anvendelsesområde.

Juridiske tjenesteydelser

32. Konsulentkøb, som overstiger tærskelværdien, skulle efter de almindelige EU-regler i 2015 i udbud. I stikprøven på de 31 køb over EU-tærskelværdien, jf. tabel 5, indgår et køb af juridiske tjenesteydelser, som ikke opfylder reglerne i EU's udbudsdirektiv.

Juridiske tjenesteydelser var i 2015 kategoriseret som B-ydelser, der var omfattet af lempeligere udbudsregler. Det fremgår af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning fra 2013 om køb af B-tjenesteydelser, at ordregiveren i disse tilfælde skal tage stilling til, om ydelsen har grænseoverskridende interesse – dvs. om virksomheder hjemmørende i andre EU-lande kan have interesse i at byde på opgaven. Langt de fleste juridiske tjenesteydelser vil i praksis ikke have grænseoverskridende interesse. Hvis opgaven ikke har grænseoverskridende interesse, er de forvaltningsretlige principper gældende for indkøbet. Her angiver Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i sin vejledning, at ordregiveren skal sikre sig, at indkøbsprocessen dels er gennemført på et sagligt grundlag og i overensstemmelse med de øvrige grundlæggende forvaltningsretlige principper, dels at dette i fornødent omfang kan dokumenteres. Det indebærer ofte et behov for en reel afsøgning af markedet, inden der indgås kontrakt.

Region Hovedstaden har oplyst, at regionen er enig i, at man altid skal vurdere, om kontrakten har en klar grænseoverskridende interesse, men regionen er ikke enig i, at man har pligt til at dokumentere dette.

Region Syddanmark har oplyst, at regionen er uenig i, at regionerne skal foretage en konkret vurdering af den grænseoverskridende interesse og dokumentere dette, når det drejer sig om juridiske tjenesteydelser. Ifølge Region Syddanmark er retspraksis, at der aldrig vil være grænseoverskridende interesse for advokatydelser.

Rigsrevisionen er enig i, at advokatydelser, som kræver en dansk bestalling, ikke har grænseoverskridende interesse. Vi har ved gennemgangen fundet et enkelt køb af juridiske tjenesteydelser, hvor der er tale om rådgivning i forbindelse med udbud og kontraktindgåelse, og hvor ydelsen ikke kan karakteriseres som en advokatydelse. Gennemgangen viser, at der ikke foreligger dokumentation for, at der er foretaget en konkret vurdering af, om ydelsen er grænseoverskridende eller ej. Gennemgangen viser, at der ikke foreligger dokumentation for, at købet lever op til grundlæggende forvaltningsretlige principper, og at EU's krav om opgavebeskrivelse og meddelelse om kontraktindgåelse er overholdt.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det følger af god forvaltningsskik, at myndigheder bør dokumentere beslutninger på det tidspunkt, de er truffet. Dokumentation skal bidrage til at skabe gennemsigtighed i forvaltningen og dermed vished om, at en offentlig myndighed har ageret hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med det forvaltningsretlige princip om forsvarlig økonomisk forvaltning. Dokumentationen bør være rimelig i forhold til opgavens omfang og beløbets størrelse.

Køb over tilbudslovens tærskelværdi

33. Vi har gennemgået 24 konsulentkøb, som overstiger tærskelværdien for annoncering i tilbudsloven. Tabel 6 viser, hvor mange køb i stikprøven der ikke er annonceret som påkrævet i tilbudsloven.

TABEL 6

REGELOVERHOLDELSE I FORHOLD TIL TILBUDSLOVEN

Køb i stikprøven	24
– heraf køb, der ikke er annonceret som påkrævet	13

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 6, at 13 af de 24 køb (54 %) ikke er annonceret som påkrævet i tilbudsloven. De 13 køb har en samlet købssum på 12 mio. kr.

De 13 køb omfatter drifts-, support- og vedligeholdelsesopgaver i relation til it-systemer, projektledelse på mindre it-udviklingsprojekter og en varierende gruppe af opgaver, der kan kategoriseres som management- og ledelsesopgaver.

I stikprøven af de 24 køb over tilbudslovens tærskelværdi indgår 2 køb af juridiske tjenesteydelser. Tilbudslovens annonceringsgrænse gælder ikke for køb af B-ydelser, hvilket betyder, at der ikke er tale om brud på annonceringsreglerne. Købene skal derimod leve op til de forvaltningsretlige principper. Disse 2 køb er sparsomt dokumenteret. Opgaverne er ikke beskrevet, og der foreligger ingen dokumentation for markedsafsøgning eller betragtninger omkring pris og/eller kvalitet. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at grundlæggende forvaltningsretlige principper og god forvaltningskik ikke er iagttaget.

Køb under tilbudslovens tærskelværdi

34. Vi har gennemgået 49 konsulentkøb under tilbudslovens tærskelværdi. Der er ikke lovgivet om, at regionerne skal konkurrenceudsætte disse indkøb. Regionerne skal dog følge det forvaltningsretlige princip om forsvarlig økonomisk forvaltning, som betyder, at regionerne skal sikre, at købene sker på markedsmæssige vilkår, så de erhverves bedst og billigst.

Når vi har vurderet, om køb under 500.000 kr. er foretaget på markedsmæssige vilkår, har vi vurderet, om der er sket en konkurrenceudsættelse af købet, fx at købet er sket via en rammeaftale eller i form af indhentning af tilbud. Hvis dette ikke er sket, har vi vurderet, om regionen på anden vis har sikret sig, at købet er sket på markedsmæssige vilkår. Det kan fx ske ved at foretage en rimelighedsvurdering af timepriser og tidsforbrug på den konkrete opgave sammenlignet med andre lignende opgaver, som regionen tidligere har købt.

Tabel 7 viser, hvor mange køb i stikprøven der har en samlet købssum under tilbudslovens tærskelværdi. Tabellen viser, i hvor mange af disse køb regionen ikke har dokumenteret, at købet er sket på markedsmæssige vilkår.

MARKEDSMÆSSIGE VILKÅR

Der er ingen formkrav til, hvordan regionerne sikrer, at købet sker på markedsmæssige vilkår. Det kan fx sikres ved at indhente flere tilbud, men det kan også ske ved, at regionen på baggrund af et markedskendskab foretager en konkret vurdering af prisen og kvaliteten af ydelsen.

TABEL 7

KØB UNDER TILBUDSLOVENS TÆRSKELVÆRDI

Køb i stikprøven	49
– heraf køb, hvor regionen ikke har dokumenteret, at købet er foretaget på markedsmæssige vilkår	30

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 7, at regionerne i 30 af de 49 køb i stikprøven (61 %) ikke har dokumenteret, at købet er sket på markedsmæssige vilkår. De 30 køb har en samlet købssum på 7 mio. kr.

9 af de 30 køb omhandler mindre it-opgaver, herunder 2 køb om udvikling af apps til patienter og pårørende. 3 af de 30 køb vedrører produktionen af film om patientforløb, der skal fungere som information til patienter og pårørende. I flere af tilfældene er der tale om, at en leverandør henvender sig til hospitalet, eller at hospitalet får anbefalet en leverandør af et andet hospital. En anbefaling er efter Rigsrevisionens opfattelse ikke tilstrækkelig til at sikre, at købet er sket på markedsmæssige vilkår. Dette indebærer som minimum en vurdering af prisen, og/eller at regionerne afsøger markedet.

RESULTATER

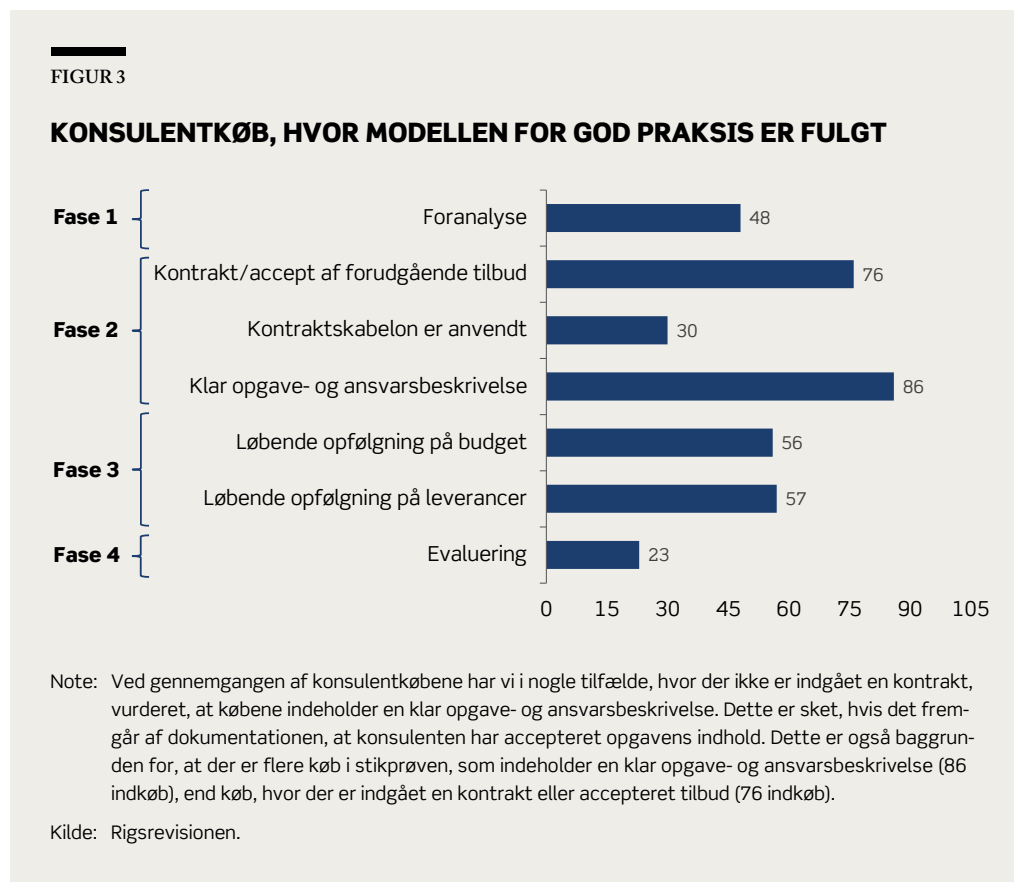
Undersøgelsen viser, at 31 af de gennemgåede konsulentkøb er omfattet af EU's udbudsregler. 12 af disse køb (39 %) er ikke sendt i udbud. 24 køb overstiger tilbudslovens tærskelværdi for annoncering. 13 af disse køb er ikke annonceret. Regionerne har dermed i 25 ud af 55 indkøb (45 %) ikke overholdt lovgivningen. Endelig har regionerne i 30 ud af 49 indkøb (61 %) ikke dokumenteret, om indkøbet er sket på markedsmæssige vilkår. De køb, som ikke har været konkurrenceudsat, eller hvor regionen ikke har sikret, at indkøbet er sket på markedsmæssige vilkår, har en samlet købssum på 62 mio. kr.

Undersøgelsen viser desuden, at gennemgangen har omfattet én rammeaftale, som ikke har været konkurrenceudsat i overensstemmelse med EU's udbudsdirektiv.

2.2. PROCES FOR BRUG AF KONSULENTER

35. I dette afsnit gennemgår vi de 104 konsulentkøb ud fra de kriterier i modellen, jf. figur 2, som regionerne bør opfylde for at leve op til god praksis. Da der er tale om en idealmode, bør regionerne altid ud fra alle modellens faser overveje, hvornår det er hensigtsmæssigt at gennemføre konsulentkøb. I nogle tilfælde kan konsulentkøbet være for småt, eller det vil af andre årsager ikke være relevant at gennemføre konsulentkøbet efter alle modellens faser.

Figur 3 viser, i hvilket omfang regionerne i stikprøven har gennemført konsulentkøb ud fra kriterierne fordelt på faser.



Det fremgår af figur 3, at der i mange af indkøbene (76) ligger et skriftligt aftalegrundlag i form af en kontrakt eller et accepteret tilbud for konsulentens opgave, og at mange af indkøbene indeholder en klar opgave- og ansvarsbeskrivelse som grundlag for konsulentens opgaveudførelse (86). Derimod er det kun i en del af indkøbene (48), at regionerne har gennemført en foranalyse, mens det kun er i en mindre del af indkøbene (23), at regionerne har evalueret købet.

Fase 1: Foranalyse

36. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at regionerne forud for et konsulentkøb bør udarbejde en foranalyse, hvori der tages stilling til behov og omkostninger ved køb af konsulentydelsen. I foranalysen indgår overvejelser om kompetencer og omkostninger ved brug af konsulent kontra fastansættelse. Foranalysen udgør beslutningsgrundlaget for, om en konsulent skal inddrages i opgaveløsningen, eller enheden selv skal udføre opgaven. Regionerne vil også her skulle foretage en rimelighedsvurdering, så gevinsterne ved at gennemføre en foranalyse står i rimeligt forhold til omkostningerne.

I 5 konsulentkøb har Rigsrevisionen vurderet, at en foranalyse ikke er relevant. Fx er der tale om revision, som skal foretages af en uafhængig revisor. Gennemgangen baserer sig på dette punkt derfor kun på 99 indkøb.

Gennemgangen viser, at foranalyserne i 48 indkøb (48 %) har forskelligt format. Regionerne har udarbejdet businesscases eller korte beslutningsoplæg til ledelsen. Foranalyserne er også i nogle tilfælde referater fra møder, hvor det fremgår, at regionen har taget stilling til konsulentens potentielle bidrag til opgaveløsningen.

I 51 indkøb (52 %) har regionerne ikke udarbejdet foranalyser, hvilket også omfatter køb af en betydelig størrelse. Dermed har regionen ikke dokumenteret, om der er taget stilling til behov og omkostninger ved købet af konsulentydelsen. I nogle af disse indkøb henviser regionerne til et oplæg fra konsulenten eller til selve kontrakten. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at en foranalyse bør udarbejdes af regionen forud for kontakten med konsulenten.

37. Ét af de konsulentkøb, hvor der ikke er foretaget en foranalyse, er et køb i Region Hovedstaden. Rigshospitalet indgik i 2014 en kontrakt med en leverandør om, at leverandøren skulle udvikle et nyt modul til hospitalets ledelsesinformationssystem. Kontrakten indeholdt et estimat på forventede udgifter på 245.700 kr. Det fremgik dog samtidig af kontrakten, at estimatet skulle revideres efter analysefasen. Det samlede køb endte på 1,2 mio. kr. Hospitalet har oplyst, at projektet var tilrettelagt som et agilt projekt, hvor brugernes behov og ønsker blev inddraget undervejs. Dertil kom, at en sammenlægning af Rigshospitalet og Glostrup Hospital undervejs også var med til at fordyre projektet med ca. 265.000 kr.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at regionen med fordel kunne have udarbejdet en foranalyse, hvor regionens krav og ønsker til leverandørens opgaveløsning var veldefinerede fra start.

Fase 2: Gennemførelse

38. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der altid bør foreligge et skriftligt aftalegrundlag – enten i form af en kontrakt eller et accepteret tilbud fra leverandøren – når regionerne bruger konsulenter. Det bør klart fremgå, hvilke opgaver konsulenten skal løse, hvordan ansvarsfordelingen mellem konsulenten og regionen er, og hvilke øvrige vilkår der gælder for konsulenten og regionen. Kontrakter eller tilbud bør endvidere altid være underskrevet, så det er klart, at opgaver, ansvar, pris og vilkår i øvrigt er accepteret af regionen og konsulenten.

Gennemgangen viser, at der i 28 af de 104 konsulentkøb (27 %) hverken er indgået en kontrakt eller foreligger et accepteret tilbud. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at regionerne generelt kan have vanskeligere ved at gøre et ansvar gældende over for konsulenten, i de tilfælde hvor et aftaleforhold kun beror på en mundtlig aftale, og hvor ydelsen samtidig ikke svarer til forventningerne og/eller bliver dyrere end forventet.

I de 76 konsulentkøb, hvor der foreligger et accepteret tilbud eller en underskrevet kontrakt, har regionerne i 30 køb anvendt en kontraktskabelon. En kontraktskabelon kan efter Rigsrevisionens opfattelse medvirke til at sikre, at alle væsentlige forhold normeres i kontrakten.

Gennemgangen viser desuden, at 18 ud af de 104 konsulentkøb (17 %) ikke indeholder en klar opgave- og ansvarsbeskrivelse for konsulentens arbejde. Dermed er det vanskeligt at følge op på og vurdere, om regionen har modtaget det, som var forventningen.

Fase 3: Opfølgning

39. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at regionerne løbende bør følge op på konsulentens opgaveløsning både for at sikre budgetoverholdelse og for at sikre, at konsulenten lever op til de forventninger, der er til dennes leverancer. Budgetopfølgningen kan ske i forhold til et aftalt timetal og/eller i forhold til de udgifter, som medgår til udførelsen af opgaven. Opfølgningen på leverancerne kan ske ud fra forventninger til omfang og kvalitet, som bør være beskrevet i kontrakten. Opfølgningen kan også ske ud fra milepæle for levering af konsulentens ydelser.

Gennemgangen viser, at regionerne i 36 ud af 92 indkøb (39 %) ikke løbende har fulgt op på budgettet. I de øvrige 12 køb har vi vurderet, at det ikke er relevant løbende at følge op på budgettet.

Regionerne har i 40 ud af 97 indkøb (41 %) ikke løbende fulgt op på, om der er leveret det, som er købt. I 7 køb har vi vurderet, at det ikke er relevant løbende at følge op på leverancer. Regionerne har i mange af de resterende indkøb angivet, at de løbende har fulgt op på budget og leverancer, men at dette ikke er dokumenteret.

I nogle af de indkøb, hvor regionerne ikke har fulgt op på budget og leverancer, har regionerne været af den opfattelse, at det ikke er relevant med en løbende opfølgning. Begrundelsen har været, at der var tale om fastprisaftaler, fx vedligeholdelses- og supportaftaler på it-systemer, hvor prisen ikke kunne variere. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der i udgangspunktet også er behov for en løbende opfølgning på budget og leverancer for denne type ydelser. Opfølgning på budgettet kan således være relevant, hvis der i kontrakten er mulighed for, at der påløber andre udgifter end den faste vedligeholdelses- og supporttarif. Det kan fx være tillæg ved henvendelser til leverandøren uden for normal arbejdstid. Det er også i de fleste tilfælde relevant at følge op på leverancen, herunder om samarbejdet med konsulenten er tilfredsstillende, og om eventuelle aftalte mål er opfyldt.

Fase 4: Evaluering

40. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at konsulentkøb bør evalueres, dog bør omkostningerne ved at gennemføre en evaluering stå i rimeligt forhold til gevinsterne. Det vil almindeligvis betyde, at konsulentkøbet skal have en vis beløbsmæssig størrelse eller være af principiel betydning, fx fordi regionen påtænker at bruge konsulenter i lignende fremtidige projekter.

En evaluering bør indeholde en vurdering af, om formålet med købet er opfyldt, og en vurdering af samarbejdet med konsulenten og regionens eget bidrag til projektet. Evalueringen bør således danne grundlag for et fremadrettet læringsperspektiv i forhold til fremtidige konsulentkøb. Hvis konsulentkøbet er en del af et større projekt, kan evalueringen af konsulentkøbet være en del af den samlede evaluering af projektet.

Gennemgangen viser, at regionerne i 78 ud af 101 indkøb (77 %) ikke har dokumenteret, at de har evalueret købet af konsulentydelsen. I 3 indkøb var det ikke relevant at evaluere købet, fx fordi det ikke var afsluttet. Regionerne har i nogle af indkøbene henvist til, at konsulentens leverancer løbende er blevet evalueret som led i gennemførelsen af et projekt. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at der i disse tilfælde er tale om en løbende opfølgning på konsulentens leverancer, hvorimod en slutevaluering gennemføres efter opgavens afslutning.

Gennemgangen omfatter bl.a. et køb vedrørende etablering af fælles administrative systemer. Købet er foretaget af Region Sjælland, der i 2011 indgik en kontrakt med en kontraktsum på ca. 29 mio. kr. Dertil kommer løbende betalinger på ca. 17 mio. kr. årligt. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det er relevant at foretage en evaluering, når der er tale om så store beløb.

Dokumentation

41. Gennemgangen viser, at købene i stikprøven generelt er mangelfuldt dokumenteret, herunder også køb af en betydelig beløbsmæssig størrelse. Der er således nogle køb i stikprøven, som kun indeholder en faktura fra leverandøren. Dermed kan regionerne ikke dokumentere de økonomiske og faglige overvejelser, som ligger forud for købet. Samtidig gøres disse overvejelser ikke tilgængelige for andre, og fx nye medarbejdere vil have vanskeligt ved at finde tilbage i sagens historik, hvis der anmodes om aktindsigt, eller hvis en klage vedrørende virksomhedens køb indbringes for Klagenævnet for Udbud. Dette er i praksis umuligt i flere køb, da dokumentationen er meget mangelfuld.

Det er generelt Rigsrevisionens opfattelse, at regionerne skal dokumentere væsentlige beslutninger, overvejelser og dispositioner vedrørende konsulentkøb. Desuden skal der være dokumentation for de udgifter, der afholdes, og en reel mulighed for at vurdere, hvad pengene er gået til, og om betalingerne er lovlige. Regionerne vil dog skulle anlægge en rimelighedsbetragtning, så dokumentationen af de økonomiske og faglige overvejelser, som ligger forud for købet, står i rimeligt forhold til omfang og størrelse af konsulentkøbet. Regionerne kan derfor med fordel overveje at fastsætte krav til dokumentation ud fra den beløbsmæssige størrelse af købet.

BOKS 5

EKSEMPLER PÅ MANGELFULD DOKUMENTATION

Region Hovedstaden betalte i 2015 en faktura på 435.000 kr. ekskl. moms fra et advokatfirma for juridisk bistand i en voldgiftssag. Sagen indeholder ingen dokumentation for overvejelser før købet og heller ingen begrundelse for valg af advokat eller vurderinger af priser. Der er ikke indgået kontrakt med advokaten, ligesom der ikke er dokumentation for den løbende opfølgning eller evaluering. Sagen indeholder således udelukkende en faktura fra leverandøren.

Region Sjælland købte i 2015 ydelser hos en advokat for ca. 460.000 kr. Der er ikke indgået en kontrakt, og der findes ikke anden dokumentation for købet end de betalte fakturaer.

RESULTATER

Undersøgelsen i de 3 regioner viser, at der er stor variation i, hvordan foranalyser, opfølgninger og evalueringer er udarbejdet. Regionerne har i et betydeligt antal af de 104 konsulentkøb i stikprøven ikke fulgt god praksis. Gennemgangen viser, at regionerne i 51 ud af 99 indkøb (52 %) ikke har udarbejdet en foranalyse, hvor regionen tog stilling til behov og omkostninger forud for købet af konsulentydelsen. I 28 konsulentkøb er der ikke indgået en kontrakt (27 %), mens regionerne i henholdsvis 39 % og 41 % af indkøbene ikke har dokumenteret, hvorvidt de løbende fulgte op på budget og leverancer fra konsulenten. I 78 indkøb (77 %) har regionerne ikke dokumenteret, om de evaluerede, om formålet med brugen af konsulenten er opfyldt.

Desuden er indkøbene generelt mangelfuldt dokumenteret. Økonomiske og faglige overvejelser dokumenteres generelt ikke, hvilket betyder, at det bliver vanskeligt at dokumentere, hvad pengene er gået til, og at betalingerne er lovlige.

3. Regionernes rammer for brugen af konsulenter

DELKONKLUSION

Det er Rigsrevisionens vurdering, at regionerne ikke understøtter en strategisk brug af konsulenter.

Undersøgelsen af de 5 regioner viser, at regionerne generelt ikke har udarbejdet strategier eller retningslinjer for, hvornår og til hvilke formål konsulenter skal bruges, eller hvordan regionerne sikrer det størst mulige udbytte af brugen af konsulenter. Alle 5 regioner vil dog på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse udarbejde strategier for brugen af konsulenter og/eller vejledninger samt støttemateriale til de decentrale enheder, som de kan bruge ved konsulentkøb.

Undersøgelsen viser, at regionernes datagrundlag til at kunne afdække potentialer for fælles udbud og rammeaftaler både internt i regionerne og mellem regionerne er mangelfuldt og ikke tilstrækkeligt styringsrelevant. Regionerne har købt et indkøbsanalysesystem og har dermed taget et væsentligt skridt, som kan medvirke til at skabe et overblik over brugen af konsulenter. Brugen af indkøbsanalysesystemet er dog udfordret af, at datagrundlaget særligt på konsulentområdet er behæftet med en betydelig usikkerhed.

Undersøgelsen viser, at regionerne ikke fører tilsyn med, at de decentrale enheder overholder lovgivning, retningslinjer og rammeaftaler ved køb af konsulenttydelser. De decentrale enheder fører heller ikke tilsyn med, at dispositionsregler, lovgivning, interne retningslinjer og rammeaftaler overholdes.

42. Dette kapitel handler om, hvorvidt regionerne sikrer en strategisk styring af brugen af konsulenter. Fokus er på, hvilke rammer regionen som helhed har etableret for brugen af konsulenter. Kapitlet omhandler alle 5 regioner.

3.1. STRATEGI OG RETNINGSLINJER

43. Vi har undersøgt, om regionerne har udarbejdet strategier og retningslinjer. Det har vi gjort ved at undersøge, om regionerne har udarbejdet strategier, der understøtter, at enhederne i regionerne overvejer behovet for eksterne kompetencer, at konsulenter kun bruges i en afgrænset periode til opgaver, som regionerne ikke selv kan udføre, og at konsulenternes viden forankres i organisationen. Hvor vi i kapitel 2 havde fokus på overvejelser om behov og omkostninger, som bør ligge i en foranalyse forud for det konkrete køb af konsulenttydelser, har vi i dette kapitel fokus på regionernes overordnede strategier for, hvordan og til hvilke formål regionen vil bruge konsulenter. Disse strategier kan enten være på regionsniveau eller decentralt niveau.

Vi har også undersøgt, om regionerne har udarbejdet retningslinjer, der konkret understøtter regionernes brug af konsulenter, fx i form af krav til indkøbsprocessen, skabeloner for kontrakt og evaluering.

Regionernes indkøbs- og udbudspolitikker

44. Gennemgangen af regionernes rammer for brug af konsulenter viser, at alle 5 regioner har udarbejdet generelle indkøbs- og udbudspolitikker, som dækker alle former for indkøb. Indkøbs- og udbudspolitikkerne definerer de overordnede rammer og målsætninger for regionernes indkøb. Gennemgangen viser, at ingen af de 5 regioners indkøbs- og udbudspolitikker indeholder overvejelser om eller retningslinjer for brugen af konsulenter. Gennemgangen viser, at det af Region Hovedstadens disponeringsregler fremgår, at enhederne i forbindelse med alle projekter skal tage stilling til, om der skal ansættes en medarbejder eller indledes samarbejde med en konsulent. I sidstnævnte tilfælde skal der altid foreligge en kontrakt. De andre regioners disponeringsregler indeholder ingen specifikke krav for brug af konsulenter.

Regionerne har oplyst, at indkøbs- og udbudspolitikkerne er generelle for alle typer indkøb, og at de derfor ikke indeholder særlige strategier og/eller retningslinjer for køb af konsulenttydelser. Alle 5 regioner vil dog på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse udarbejde strategier for brugen af konsulenter og/eller vejledninger og støttemateriale til enhederne, som de kan bruge ved konsulentkøb.

Strategier og retningslinjer i de enkelte enheder

45. Regionerne har oplyst, at de decentrale enheder qua det lokale ledelsesansvar selv kan vælge at have mere specifikke strategier og retningslinjer for brug af konsulenter. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om de udvalgte enheder i undersøgelsen selv har udarbejdet strategier og/eller retningslinjer for brug af konsulenter.

Gennemgangen viser, at Center for It, Medico og Telefoni (CIMT) i Region Hovedstaden har udarbejdet en strategi og retningslinjer for brug af it-konsulenter, mens Indkøbsafdelingen i Region Syddanmark har udarbejdet retningslinjer for advokatytelser.

46. CIMT har siden 2014 haft en administrationsmodel, der indeholder en strategi for brugen af konsulenter. Baggrunden var et ønske om at reducere konsulentforbruget. Administrationsmodellens hovedpointer er bl.a., at brug af konsulenter bør ske ud fra en vurdering af gevinster og omkostninger, og at konsulenter hovedsageligt bør bruges til udviklingsopgaver og afgrænsede opgaver.

CIMT har i forbindelse med administrationsmodellen udarbejdet retningslinjer, hvoraf det fremgår, hvem der kan købe konsulenttydelser, og hvem der skal godkende dem. Retningslinjerne fastsætter krav til beskrivelse af konsulenternes opgaver, krav om fastsættelse af tidsfrister for konsulenternes ydelser og fastlæggelse af rollefordeling, når konsulenter inddrages i opgaveløsningen. Derudover fremgår det af retningslinjerne, at der løbende skal følges op på fremdriften i konsulentens arbejde, og at både CIMT's og konsulentens indsats skal evalueres, når samarbejdet er afsluttet.

Gennemgangen af 13 konsulentkøb i CIMT viser, at CIMT generelt efterlever strategien og retningslinjerne for køb af konsulenttydelser.

47. Gennemgangen viser, at Indkøbsafdelingen i Region Syddanmark i 2016 indførte retningslinjer for afdelingens brug af advokatydelse i udbudssager. Formålet var at opnå en strammere styring og reducere afdelingens udgifter til advokatydelse. Retningslinjerne fastsætter bl.a., at der fra starten i en sag skal aftales en klar rolle- og opgavefordeling mellem regionen og advokaten, som kan minimere advokatens opgaver. Region Syddanmark har oplyst, at Indkøbsafdelingen med retningslinjerne har fået bedre styr på, hvilke opgaver advokaterne varetager i udbudssager, hvilket har medført en bedre brug af advokaterne. Retningslinjerne er ikke implementeret i andre enheder i regionen.

48. Vores gennemgang af konsulentkøbene viser, at regionerne i 51 indkøb (52 %) ikke foretager konkrete overvejelser om behov og omkostninger ved brug af konsulenter forud for købet. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en strategi på regions- eller enhedsniveau vil kunne understøtte, at der udvises sparsommelighed i konsulentkøbene, ved at der foretages overvejelser om behov og omkostninger forbundet med hvert enkelt konsulentkøb.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at regionerne ikke i tilstrækkelig grad har etableret rammer, som understøtter, at de får mest muligt udbytte af deres brug af konsulenter. Regionerne har på regionsniveau således ikke formuleret strategier eller retningslinjer for brug af konsulenter, som understøtter de decentrale enheder.

Undersøgelsen viser, at kun 2 enheder har udarbejdet strategier og/eller retningslinjer for brugen af konsulenter. CIMT i Region Hovedstaden har udarbejdet en strategi og retningslinjer for brugen af it-konsulenter. Indkøbsafdelingen i Region Syddanmark har udarbejdet retningslinjer for brugen af advokater.

Alle 5 regioner vil på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse udarbejde strategier for brugen af konsulenter og/eller vejledninger og støttemateriale til de decentrale enheder, som de kan bruge ved konsulentkøb.

3.2. DATAGRUNDLAG

49. Vi har undersøgt, om regionerne har et styringsrelevant datagrundlag, der giver overblik over brugen af konsulenter. Det har vi gjort ved at undersøge, om datagrundlaget er validt, og om det muliggør en opdeling på enheder og opgavetyper.

50. Økonomi- og Indenrigsministeriet fastsætter rammerne for budget- og regnskabsaflægelse i regionerne. Ministeriet har i den forbindelse udarbejdet en standardkontoplan, som regionerne er forpligtede til at bruge. Kontoplanen indeholder ikke en dimension, der gør det muligt at udskille regionernes køb af konsulenttydelser.

Da der er forskel på, om regionernes økonomisystemer kan opgøre det samlede forbrug af konsulenter, og hvordan forbruget kan specificeres på forskellige områder og inden for forskellige udgiftskategorier, kan konsulentforbruget fra de respektive økonomisystemer ikke sammenlignes på tværs af regionerne.

51. Regionerne besluttede ved udgangen af 2014 at anskaffe et fælles indkøbsanalysesystem (KMD Indkøbsanalyse). Systemet blev anskaffet for at kunne udarbejde udgifts- og complianceanalyser inden for og mellem regionerne. Complianceanalyser omhandler, hvorvidt de decentrale enheder efterlever regler og rammeaftaler for indkøb. Med indkøbsanalysesystemet kan regionernes indkøb af varer og tjenesteydelser specificeres på de samme områder og underopdeles på de samme udgiftskategorier. Systemet kan fx ud-specificere udgifterne inden for kategorierne it, management, advokatydelse, regnskab og revision mv.

52. Rigsrevisionen har med henblik på at opgøre regionernes samlede forbrug af konsulenter i denne undersøgelse måttet anmode regionerne om at udføre et større kvalitets-sikringsarbejde af dataudtrækket fra indkøbsanalysesystemet.

53. Vores gennemgang viser, at der er en betydelig usikkerhed i kategoriseringen af udgifter til konsulenttydelser i indkøbsanalysesystemet, særligt på it-området. Vi har som led i sagsudvælgelsen konstateret, at en stor del af de fakturaer, som var indeholdt i dataudtrækket over udgifter til konsulenter, viste sig ikke at vedrøre konsulentudgifter, men bl.a. udgifter til hardware og licenser. Da it-området er klart det største område for regionernes brug af konsulenttydelser, medfører det usikkerhed omkring det samlede forbrug af konsulenttydelser i regionerne.

Derudover viser gennemgangen, at der i 2 af de 3 regioner er usikkerhed i forhold til opdelingen på de enkelte enheder i regionerne. Fakturaerne har således i Region Syddanmark og Region Sjælland i flere tilfælde vist sig at henhøre under en anden enhed end den, der er registreret i indkøbsanalysesystemet.

54. Der er ikke en kobling mellem indkøbsanalysesystemet og regionernes økonomisystemer. Det betyder, at data i indkøbsanalysesystemet ikke automatisk kan kontrolleres med data fra regionernes økonomisystemer og fx opgøre, hvilken enhed der har betalt fakturaen. Regionerne må derfor manuelt gennemføre en større kvalitetssikring af tallene i indkøbsanalysesystemet, med henblik på at kontrollere om fakturaerne i systemet er kategoriseret korrekt som konsulenttydelser og på den rigtige enhed. Derudover må nogle regioner også kontrollere, om fakturaerne, som indgår i indkøbsanalysesystemet, er betalt og bogført i økonomisystemet.

DATAGRUNDLAG

Datagrundlaget for opgørelse af institutioners brug af konsulenttydelser er også en udfordring i staten. Rigsrevisionens tidligere undersøgelse om statens brug af konsulenter fra juni 2014 har således vist fejl i statslige virksomheders registreringer af brug af konsulenter og vist, at det i flere tilfælde ikke er muligt at opgøre arten af konsulenttydelser, da registreringerne ikke indeholder oplysninger herom.

DATAVALIDITET

Datavaliditet er et udtryk for datas gyldighed og handler generelt om, hvorvidt man måler det, man ønsker at måle. Her drejer det sig om, hvorvidt regionernes dataudtræk over udgifter til konsulenter rent faktisk vedrører udgifter til konsulenter.

REGIONERNES ØKONOMISYSTEMER

Region Hovedstaden kan opgøre udgifter til konsulenttydelser på 4 arter – advokatydelse, byggerådgivning, revision og konsulenter – dvs. at regionen ud fra kontoplanen kan opdele brugen af konsulenter ud fra disse 4 kategorier. Region Syddanmark kan opgøre alle udgifter til konsulenttydelser på arterne personrelaterede konsulenttydelser og firmabaserede konsulenttydelser, men regionen kan ikke ud fra økonomisystemet opdele udgifterne på forskellige kategorier for konsulenttydelser. Region Midtjylland kan ud fra økonomisystemet opgøre udgifter til revision, konsulenter (en samlet kategori for forskellige typer ydelser) og konsulenter til hjælp for borgere og patienter. De 2 øvrige regioner kan ikke specificere udgifter til konsulenttydelser i deres økonomisystem.

Danske Regioner har oplyst, at leverandøren af indkøbsanalysesystemet på sigt vil arbejde for, at der kan ske en automatisk kobling mellem indkøbsanalysesystemet og regionernes økonomisystemer, men det er uvist, hvad tidshorisonten i projektet er. Region Midtjylland har oplyst, at de arbejder på en løsning for regionen, som går ud på at koble regionens økonomisystem og indkøbsanalysesystemet. Løsningen forventes at være klar ved udgangen af 2017.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at regionerne endnu ikke har et styringsrelevant og validt datagrundlag, der helt sikrer overblik over forbruget af konsulenter og muliggør en opdeling på enheder og opgavetyper. Regionernes økonomisystemer indeholder varierende muligheder for at opgøre brugen af konsulenter på meget overordnede kategorier. Regionerne har derfor anskaffet et fælles indkøbsanalysesystem, som dog er udfordret af, at data specielt i forhold til konsulentområdet er behæftet med en betydelig usikkerhed.

3.3. TILSYN MED KØB AF KONSULENTYDELSER

55. Vi har undersøgt, om regionerne sikrer, at enhederne, som bruger konsulenter, overholder lovgivning, interne retningslinjer og rammeaftaler. Det har vi gjort ved at undersøge, om der gennemføres tilsyn på centralt og/eller decentralt niveau.

56. Regionerne har oplyst, at indkøbsafdelingerne har en rådgivende funktion i forhold til enhedernes konsulentkøb, men de følger ikke op på, om enhederne overholder lovgivning, retningslinjer og rammeaftaler for konsulentkøb. De følger heller ikke op på, om enhederne selv kontrollerer dispositionernes lovlighed mv. Erfaringen i regionerne er, at enhederne i nogle tilfælde søger rådgivning hos de centrale indkøbsafdelinger, særligt ved udbudspligtige konsulentkøb, og i disse tilfælde er indkøbsafdelingerne med til at sikre regeloverholdelse i enhederne.

57. Region Midtjylland har oplyst, at regionens centrale indkøbsafdeling har fået bevilget en varig forøgelse af normeringen med henblik på at kunne etablere et tilsyn med enhedernes indkøb og opnå et højere niveau af aftaledækning i regionen. Regionen har videre oplyst, at regionen er i en proces med at vedtage og implementere en ny indkøbs- og udbudspolitik, hvor formålet bl.a. er at få øget kontrol og tilsyn med de decentrale enheders indkøb.

Region Sjælland har oplyst, at regionen forventer, at regionens interne kontrolenhed skal have en rolle med at påse regeloverholdelse.

Region Hovedstaden har oplyst, at regionen har et mål om, at regionens disponenter skal bruge regionens indkøbssystem til indkøb og derigennem overholde centralt indgåede aftaler. Fx er it-konsulentrammeaftalen gjort tilgængelig i regionens indkøbssystem og varekatalog, så man kan købe konsulenttimer, som man ville købe enhver anden vare. Region Hovedstaden arbejder således på at skabe et grundlag, der på sigt kan gøre det nemmere at tjekke og følge op på, om enhederne overholder reglerne og anvender rammeaftalerne på konsulentområdet. Dette vil ske ved, at regionen udvikler værktøjer og processer for en mere målrettet opfølgning og ved centralisering af regnskabs- og controllingfunktionen i regionen, som forventes gennemført i efteråret 2017.

Når indkøb rekvireres gennem regionernes indkøbssystemer, er det ifølge regionernes indkøbsafdelinger nemmere at kontrollere, om reglerne er overholdt, og om købene er sket på regionernes indkøbsaftaler.

58. Rigsrevisionen har gennemgået, om de enkelte enheder selv sikrer, at de overholder lovgivning m.m. Gennemgangen viser, at én enhed – Rigshospitalet-Glostrup Hospital i Region Hovedstaden – foretager en månedlig stikprøvekontrol på indkøb, der ikke er sket via Region Hovedstadens indkøbssystem. Kontrollen vedrører også hospitalets køb af konsulenttydelser, da konsulentkøb er en af de typer indkøb, som hospitalet typisk vil foretage uden om indkøbssystemet. Rigshospitalet-Glostrup Hospital har oplyst, at formålet med kontrollen er at sikre sig, at hospitalet overholder indkøbspolitikken og indkøbsaftalerne. Stikprøvekontrollen er et tiltag, som blev iværksat i foråret 2016, og det er hensigten, at ledelsen bliver orienteret om de køb, der ikke stemmer overens med reglerne for indkøb.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at regionerne ikke fører tilsyn med, at de decentrale enheder overholder lovgivning, retningslinjer og rammeaftaler ved køb af konsulenttydelser. De decentrale enheder fører heller ikke tilsyn med, at dispositionsregler, lovgivning, interne retningslinjer og rammeaftaler overholdes. Der er dog én af de enheder, som har været omfattet af undersøgelsen, der udfører en stikprøvevis kontrol af udvalgte indkøb, med henblik på at sikre at enheden overholder lovgivning mv.

Rigsrevisionen, den 7. juni 2017

Lone Strøm

/Claus Vejøl Thomsen

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om regionerne har en tilfredsstillende brug af konsulenter. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Sikrer regionerne, at deres brug af konsulenter sker bedst og billigst?
- Understøtter regionerne en strategisk brug af konsulenter?

I undersøgelsens kapitel 2 indgår 3 regioner: Region Hovedstaden, Region Syddanmark og Region Sjælland. I undersøgelsens kapitel 3 indgår alle 5 regioner.

Undersøgelsen er baseret på interviews, en gennemgang af regionernes retningslinjer og politikker for regionernes indkøb samt en gennemgang af 104 konsulentkøb i 3 regioner. Gennemgangen af de 104 konsulentkøb omhandler indkøb gennemført i 2015. Undersøgelsen blev igangsat i 2016, og ved at vælge 2015 som undersøgelsesår kunne vi afdække alle faser i indkøbet, herunder evalueringen af brugen af konsulenter.

Opgørelse af regionernes forbrug af konsulenter

Af tabel 1 i beretningens kapitel 1 fremgår regionernes samlede forbrug af konsulenter i 2015. Opgørelsen inkluderer udelukkende regionernes driftsudgifter. Køb af konsulentydelse i forbindelse med anlæg, fx til udvikling af større it-systemer, indgår dermed ikke i opgørelsen. Baggrunden herfor er, at anlægsudgifterne og de konsulentudgifter, som er udgiftsført under regionernes anlæg, varierer meget fra år til år. Da opgørelsen kun omfatter regionernes brug af konsulenter i et enkelt år, vil størrelsen af anlægsudgifterne variere betydeligt imellem de enkelte regioner. Ved kun at medtage konsulentudgifter under regionernes drift opnår vi et mere gennemsnitligt udtryk for regionernes brug af konsulenter, hvor udsvingene er mindre fra år til år.

Opgørelsen af konsulentudgifter er baseret på et dataudtræk fra KMD Indkøbsanalyse, som regionerne efterfølgende har sammenkørt med data fra deres økonomisystem med henblik på at frasortere anlægsudgifter og udgifter, der ikke er bogført som tjenesteydelser. Opgørelsen inkluderer således kun driftsudgifter under tjenesteydelsesområdet. Efterfølgende har regionerne udført en kvalitetssikring af data, som har taget udgangspunkt i Rigsrevisionens definition af konsulentydelse. I Region Hovedstaden er denne kvalitetssikring foretaget på baggrund af artskonteringen i økonomisystemet, i de 4 andre regioner er kvalitetssikringen foretaget manuelt.

Dataudtrækket i KMD Indkøbsanalyse er udtrukket i forhold til de kategorier, som omhandler konsulenter. Følgende kategorier indgår:

- Udbudskategori 2 it-tjenesteydelser
- Udbudskategori 2 konsulentydelse (inkl. HR og rekruttering)
- Udbudskategori 2 mediebyråudgifter
- Udbudskategori 2 advokatydelser
- Udbudskategori 2 regnskabs- og revisionsudgifter
- Udbudskategori 3 Ejendomsmæglerudgifter.

Det samlede forbrug i tabel 1 er behæftet med en vis usikkerhed. Vi har udvalgt de kategorier i indkøbsanalysesystemet, som forventes at indeholde konsulentkøb. Der kan imidlertid godt være konsulentkøb i andre kategorier, som ikke er inkluderet i datasættet. Datagrundlaget i indkøbsanalysesystemet er baseret på oplysninger fra elektroniske fakturaer, som indlæses i systemet. Fakturaerne på konsulentområdet kan bl.a. være kendetegnet ved at have uspecificerede varelinjetekster, da flere leverandører blot angiver på fakturaen, at der afregnes "i henhold til aftale". I mange af disse tilfælde vil systemet ikke kunne koble fakturaen til den rigtige udgiftskategori. Dette kan også medføre, at der er konsulentkøb, som ikke indgår i dataudtrækket.

Analysedata baserer sig på fakturaens udstedelsesdato og ikke på bogføringsdatoen, hvilket kan medføre, at udgifterne er periodiseret anderledes i økonomisystemet end i indkøbsanalysesystemet. Et konsulentkøb i dataudtrækket kan derfor vedrøre regnskabsåret 2014 eller 2016.

De konsulentudgifter under anlæg, som ikke indgår i opgørelsen i tabel 1, er fx udvikling af større it-systemer og juridisk bistand i forbindelse med anlægsprojekter. Denne type indkøb indgår i gennemgangen af de 104 konsulentkøb. Det skyldes, at der ikke skelnes mellem drifts- og anlægsudgifter i forhold til de proceskrav for indkøbene, som Rigsrevisionen har opstillet i undersøgelsen.

Undersøgelsen omfatter ikke bygherrerådgivning. Vi ville gerne have inkluderet bygherrerådgivning i undersøgelsen, da området er økonomisk væsentligt, specielt når man tager den omfattende byggeaktivitet i tilknytning til kvalitetsfondsbyggerierne, som pågår i disse år, i betragtning. Det har dog vist sig vanskeligt at adskille bygherrerådgivning fra andre udgifter på bygge- og anlægsområdet. Derfor indgår udgifter til bygherrerådgivning ikke i undersøgelsen.

Definition af konsulenttydelser

Vi definerer konsulenttydelser som tjenesteydelser, der leveres af en ekstern aktør, som for en afgrænset periode engageres til at udføre en nærmere defineret opgave mod et honorar.

Vi afgrænser definitionen til at knytte sig til administrative støttefunktioner, og vi undersøger dermed ikke de tjenesteydelser, som knytter sig til regionernes kerneopgaver på fx sygehusene. Kerneopgaver såsom tolkebistand, befordring, vagtordninger og vikarydelser er dermed ikke omfattet af undersøgelsen.

Følgende områder indgår i undersøgelsen:

- It-konsulenttydelser
- management
- mediebureauudgifter
- juridiske tjenesteydelser
- rekruttering og HR
- regnskab og revision
- øvrige ydelser (markedsanalyse, forsknings- og udviklingsaktiviteter, statistiske analyser og data, økonomiske analyser og ejendomsrådgivning).

I forhold til it-området har vi bedt regionerne om at frasortere udgifter til hardware og licenser, hvorimod udgifter til drift, support og vedligeholdelse af it-systemer indgår i opgørelsen.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- dokumenter vedrørende 104 konsulentkøb (jf. stikprøve nedenfor)
- regionernes indkøbs- og udbudspolitikker samt disponeringsregler
- regionernes retningslinjer/vejledninger for konsulentkøb.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at undersøge, hvilke rammer regionerne har opstillet for brugen af konsulenter, herunder om regionerne har nedskrevne strategier eller retningslinjer. Endvidere har formålet med dokumentgennemgangen været at undersøge, om regionerne i en stikprøve på 104 konkrete konsulentkøb har taget stilling til behov og omkostninger ved brug af konsulenter forud for købet, om der foreligger et skriftligt kontrakt- eller aftalegrundlag, når regionerne bruger konsulenter, og om regionerne løbende følger op på opgaveløsningen for at sikre budgetoverholdelse, og at konsulenten lever op til forventningerne til dennes leverancer. Endelig har formålet med gennemgangen været at undersøge, om regionerne evaluerer brugen af konsulenter.

Interviews

Vi har interviewet følgende:

- 5 centrale indkøbsafdelinger i alle 5 regioner
- 12 (decentrale) enheder fordelt på Region Hovedstaden, Region Syddanmark og Region Sjælland.

Formålet med interviewene i de centrale indkøbsafdelinger i regionerne har været at undersøge regionernes organisering af indkøb af konsulenttydelser og de rammer og retningslinjer, der fra centralt hold er opstillet for enhedernes brug af konsulenter.

Formålet med interviewene i enhederne har for det første været at undersøge de rammer og procedurer, som enhederne hver især har opstillet for deres brug af konsulenter, herunder om de har egne strategier og retningslinjer for brug af konsulenter. Formålet har for det andet været at gennemgå 104 udvalgte konsulentkøb med enhederne.

Vi har desuden holdt møder med Danske Regioner om datagrundlaget for regionernes brug af konsulenter.

Stikprøve

Formålet med den stikprøvevise gennemgang af konkrete køb har været at undersøge, om regionerne køber konsulenttydelser bedst og billigst.

Vi har udtaget og gennemgået en stikprøve på 104 konsulentkøb i 3 af de 5 regioner. De 3 regioner er Region Hovedstaden, Region Syddanmark og Region Sjælland. De 3 regioner blev udvalgt ud fra de foreliggende data om regionernes brug af konsulenter på tidspunktet for forundersøgelsen. Vi var på tidspunktet opmærksomme på, at der var en vis usikkerhed om regionernes forbrug af konsulenter, men det var dog vores forventning, at Region Hovedstaden og Region Syddanmark var de 2 regioner med det største forbrug af konsulenter i 2015, mens Region Sjælland var den region, som havde det laveste forbrug. Det har dog efterfølgende vist sig, at Region Hovedstaden og Region Midtjylland havde det største forbrug af konsulenter i 2015, mens Region Nordjylland havde det mindste forbrug.

Vi har ingen grund til at antage, at køb af konsulenttydelser i de 2 øvrige regioner foregår væsentligt anderledes end i de 3, som indgår i den stikprøvevise gennemgang af konsulentkøb.

For at udvælge vores stikprøve har vi brugt regionernes indkøbsanalysesystem, KMD Indkøbsanalyse. KMD Indkøbsanalyse indeholder de fakturaer, som regionerne modtager fra leverandørerne. Vi har via KMD Indkøbsanalyse udvalgt 104 fakturaer, som hver knytter sig til et konsulentkøb, og herefter indsamlet alle de dokumenter, som knytter sig til det konkrete køb. Via fakturaerne i KMD Indkøbsanalyse har vi således kunnet identificere konsulentkøbene.

Stikprøven af indkøb er udvalgt efter væsentlighed med henblik på at kunne gennemgå konsulentkøb i følgende 3 kategorier: køb omfattet af EU's udbudsregler, køb omfattet af tilbudsloven og køb, som ikke er omfattet af EU's udbudsregler og tilbudsloven. Købene i stikprøven er desuden udvalgt med henblik på at afdække forskellige typer af konsulentkøb. Desuden er både forvaltninger og hospitaler repræsenteret i undersøgelsen. Grundlaget for udvælgelsen af fakturaer er rapporter fra KMD Indkøbsanalyse, hvor konsulentforbruget er fordelt på enheder, konsulenttype og faktureret beløb. Vi bad desuden regionerne kvalitetssikre de udvalgte fakturaer, herunder sikre, at fakturaerne omhandlede konsulenttydelser, og at udgiften var afholdt af den enhed, som fremgik af KMD Indkøbsanalyse.

Gennemgangen af 104 konsulentkøb har givet en række indikationer på, hvordan regionerne sikrer, at konsulenttydelserne erhverves bedst og billigst, og hvilke strategiske overvejelser regionerne gør sig, når de bruger konsulenter. Vi har ikke kendt den samlede population af konsulentkøb i regionerne, og stikprøvens resultater er ikke repræsentative for alle køb af konsulenttydelser i regionerne.

GENNEMGÅEDE KONSULENTKØB FORDELT PÅ REGIONER OG ENHEDER

		Antal konsulentkøb i stikprøven
Region Hovedstaden	• Center for It, Medico og Telefoni	13
	• Herlev-Gentofte Hospital	11
	• Rigshospitalet-Glostrup Hospital	13
Region Sjælland	• Kommunikationsafdelingen	1
	• Koncern IT	18
	• Kvalitet og Udvikling	8
	• Produktion, Forskning og Innovation	2
	• Regional Udvikling	4
	• Sjællands Universitetshospital	3
Region Syddanmark	• Indkøbsafdelingen	1
	• Regional IT	9
	• Odense Universitetshospital	13
	• Syddansk Sundhedsinnovation	4
	• Sygehus Lillebælt	4
I alt		104

Kilde: Rigsrevisionen.

I boksen herunder fremgår en kort beskrivelse af, hvilke konsulentopgaver de enkelte kategorier har omfattet.

KONSULENTOPGAVER I STIKPRØVEN

It-konsulenttydelser

13 af disse indkøb omhandler drift, support- og vedligeholdelsesaftaler. Der er i disse tilfælde typisk tale om flerårige kontrakter, som er knyttet til regionernes it-systemer. De øvrige køb omfatter kortlægning af behov i forbindelse med køb eller udvikling af it, projektledelse af implementerings- og udviklingsaktiviteter, udvikling af it og analyser/test mv. af fx it-sikkerhed.

Management

Disse indkøb omfatter fx organisatoriske analyser, kortlægning af arbejdsgange, planlægning eller ledelsesudvikling.

Juridiske tjenesteydelser

Disse indkøb omhandler fx udbudsrådgivning, bistand i forbindelse med retssager eller voldgifter.

Forsknings- og udviklingsaktiviteter

Disse indkøb omfatter fx innovationsprojekter inden for sundhedsområdet såsom forsøg med ændring af patientforløb og styring af forskningsprojekter på hospitalerne.

Mediebureauydelser

Disse indkøb omfatter filmproduktion af patientforløb, som bruges til information af patienter og pårørende og produktion af journalistisk indhold til et magasin.

Revision, regnskab og økonomi

Disse indkøb omfatter både klassiske revisionsopgaver, fx revision af et EU-projekt, og finansiell rådgivning i større OPP-projekter.

Data- og analyseopgaver

Disse indkøb omfatter fx en spørgeskemaundersøgelse og produktion af sundhedsdata.

Fremgangsmåde for gennemgang af 104 konsulentkøb

Vi har gennemgået alle indkøb i stikprøven, med henblik på at undersøge om udbuds- og annonceringsreglerne er overholdt, og om indkøb under udbuds- og annonceringsgrænserne er foretaget på markedsmæssige vilkår. Derudover har vi undersøgt, om der er:

- udarbejdet en foranalyse med henblik på at afdække behov og omkostninger
- indgået en kontrakt med konsulenten
- anvendt en kontraktskabelon
- stillet klare krav til konsulenternes opgaver og kompetencer, og om konsulenternes ansvar er tydeligt beskrevet
- fulgt løbende op på budget og leverancer
- foretaget en evaluering af konsulentkøbet.

Udbuds- og annonceringsreglerne

For at undersøge om udbuds- og annonceringsreglerne er overholdt har vi bedt om dokumentation for, at købet har været i udbud eller har været annonceret. Dokumentation er fx et link til www.udbud.dk eller materiale, der dokumenterer, at udbuddet har været gennemført. Hvis konsulentkøbet er foretaget via en rammeaftale, som har været i udbud, har vi vurderet, om udbuds- og annonceringsreglerne er overholdt.

Når vi har vurderet, om køb under 500.000 kr. er foretaget på markedsmæssige vilkår, har vi vurderet, om der er sket en konkurrenceudsættelse af købet, fx at købet er sket via en rammeaftale eller i form af indhentning af tilbud. Hvis dette ikke er sket, har vi vurderet, om enheden på anden vis har sikret sig, at købet er sket på markedsmæssige vilkår. Det kan fx ske ved at foretage en rimelighedsvurdering af timepriser og tidsforbrug på den konkrete opgave sammenlignet med andre lignende opgaver, som enheden tidligere har købt. Hvis sådanne overvejelser er dokumenteret, har vi vurderet, om enheden har sikret sig, at købet er foretaget på markedsmæssige vilkår.

Det skal bemærkes, at vi ikke har efterprøvet prisen og kvaliteten i de konkrete konsulentkøb, og vi kan derfor ikke vurdere, om opgaverne kunne være løst billigere eller bedre.

Foranalyse vedrørende konsulentkøb

Ved gennemgangen af indkøbene har vi accepteret forskellige former for foranalyser. Der kan således være tale om egentlige businesscases, men også korte beslutningsoplæg til ledelsen eller referater fra møder, hvoraf det fremgår, at man har drøftet behov og omkostninger. I de tilfælde, hvor konsulentkøbet er en del af et større projekt, fx udvikling af et nyt it-system, har vi accepteret en businesscase e.l., som omhandler det samlede projekt og ikke det pågældende konsulentkøb. Vi er imidlertid stødt på flere tilfælde, hvor regionerne som foranalyse henviser til et oplæg fra konsulenten eller selve kontrakten. Disse har vi ikke accepteret som en foranalyse, da det er Rigsrevisionens opfattelse, at en sådan bør udarbejdes af regionen forud for kontakten med eventuelle leverandører.

Kontraktgrundlag med konsulenten

Det er et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at der altid bør foreligge et skriftligt aftalegrundlag, som beskriver den ydelse, der skal leveres, og ydelsens pris. Det skyldes, at der skal være dokumentation for de udgifter, der afholdes, og en reel mulighed for at vurdere, hvad pengene er gået til, og om betalingerne er lovlige. Hertil kommer, at regionen i de tilfælde, hvor et aftaleforhold kun beror på en mundtlig aftale, og hvor ydelsen samtidig ikke svarer til forventningerne og/eller bliver dyrere end forventet, kan have vanskeligt ved at gøre et ansvar gældende over for leverandøren. Vi har derfor undersøgt, om der er indgået kontrakt med konsulenten. Vi har godtaget en accept af et forudgående tilbud fra konsulenten. Dog kun i de tilfælde, hvor accepten er dokumenteret, da det er vores opfattelse, at der ellers ikke er entydighed om indholdet af den endelige aftale mellem region og konsulent.

I de tilfælde, hvor der ikke foreligger en kontrakt, som er underskrevet af begge parter, har vi vurderet, at der ikke er indgået en kontrakt med leverandøren. I de tilfælde, hvor der er en underskrevet kontrakt, men hvor den ikke har været underskrevet inden opgavestart, eller hvor opgaven er forlænget, uden at kontraktgrundlaget er forlænget, har vi vurderet, at der er indgået en kontrakt.

Krav til konsulentens opgaver, kompetencer og ansvar

Der bør være klarhed om opgaveindhold, herunder hvilke kompetencer der rekvireres hos leverandøren, og at ansvarsfordelingen mellem regionen og konsulenten skal fremgå tydeligt af kontrakten. I gennemgangen har vi i de tilfælde, hvor der ikke er indgået en kontrakt, accepteret en opgave- og ansvarsbeskrivelse, hvis det fremgår af dokumentationen, at opgave og ansvar er beskrevet, og at konsulenten har accepteret opgavens indhold.

Opfølgning på økonomi og leverancer

Vi har undersøgt, om der løbende følges op på budgettet og konsulentens leverancer. I de tilfælde, hvor konsulentkøbet er en del af større projekt, har vi accepteret, at der løbende er fulgt op, hvis der er dokumentation for, at der er sket en løbende opfølgning på det samlede projekt. I nogle tilfælde har vi vurderet, at det ikke er relevant at foretage en løbende opfølgning. Det er tilfældet i køb, som kun omhandler én leverance til en fast pris, der ikke er udbetalt i rater til konsulenten. Der kan fx være tale om et køb, hvor en konsulent skal producere et produkt til regionen, hvor betalingen først foretages, når produktet er modtaget fra leverandøren. Her er der udelukkende behov for, at regionen ved betalingen af fakturaen tager stilling til, om produktet er som aftalt og ikke er en løbende opfølgning på budget og leverancer.

I andre tilfælde, fx i nogle vedligeholdelses- og supportaftaler, er det Rigsrevisionens opfattelse, at der i udgangspunktet er behov for en løbende opfølgning på budget og leverancer. Opfølgning på budgettet kan således være relevant, hvis der i kontrakten er mulighed for, at der påløber andre udgifter end den faste vedligeholdelses- og supporttarif. Det kan fx være tillæg ved henvendelser til leverandøren uden for normal arbejdstid. Det er også i de fleste tilfælde relevant at følge op på leverancen, herunder om samarbejdet med konsulenten er tilfredsstillende, og om eventuelle servicemål, fx mål for, hvor hurtigt fejl skal rettes, er opfyldt.

Evaluerings af konsulentkøb

En evaluering bør indeholde en vurdering af, om formålet med købet er opfyldt, og en vurdering af samarbejdet med konsulenten og regionens eget bidrag til projektet. Evalueringen kan således danne grundlaget for et fremadrettet læringsperspektiv i forhold til fremtidige konsulentkøb. Hvis konsulentkøbet er en del af et større projekt, har vi accepteret, at der er foretaget en evaluering af konsulentkøbet, hvis der er foretaget en samlet evaluering af projektet.

I gennemgangen har enhederne i flere køb henvist til, at konsulentens leverancer løbende er evalueret gennem hele projektet. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at der i disse tilfælde er tale om en løbende opfølgning på konsulentens leverancer, hvorimod en slutevaluering gennemføres efter projektets afslutning.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

BILAG 2. RESULTATER OPDELT PR. REGION

Gennemgangen af resultaterne er opdelt på de 3 regioner (Region Hovedstaden, Region Syddanmark og Region Sjælland). Stikprøven er ikke repræsentativ og kan derfor ikke sammenlignes på tværs af regionerne.

Region Hovedstaden

Vi har gennemgået 37 konsulentkøb i Region Hovedstaden. Herunder ses en opgørelse over, hvilke opgaver konsulenterne har løst i de indkøb, som indgår i stikprøven.

GENNEMGÅEDE INDKØB I REGION HOVEDSTADEN

	Antal gennemgåede indkøb
It-konsulenttydelser	17
Management	9
Juridiske tjenesteydelser	5
Forsknings- og udviklingsaktiviteter	2
Mediebureauydelser, herunder filmproduktion	2
Revision, regnskab og økonomi	2
Data- og analyseopgaver	0
Øvrige konsulenttydelser	0
I alt	37

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af ovenstående tabel, at konsulenter, som løser opgaver inden for it-området, udgør knap halvdelen af de gennemgåede indkøb. De 2 næststørste kategorier i stikprøven er henholdsvis management og juridiske tjenesteydelser. Indkøbene er beløbsmæssigt fordelt som vist i nedenstående tabel.

BELØBSMÆSSIG STØRRELSE AF DE GENNEMGÅEDE INDKØB I REGION HOVEDSTADEN

Købssum	Antal gennemgåede indkøb
Over 1.541.715 kr.	11
500.000-1.541.715 kr.	10
0-499.999 kr.	16

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af ovenstående tabel, at 11 af konsulentkøbene har en samlet købssum, der overstiger tærskelværdien for udbud på 1.541.715 kr., mens 10 af konsulentkøbene har en samlet købssum under tærskelværdien for udbud, men over 500.000 kr. De resterende 16 konsulentkøb har hver en samlet købssum på under 500.000 kr.

Overholdelse af lovgivning og det forvaltningsretlige princip om forsvarlig økonomisk forvaltning

REGELOVERHOLDELSE I FORHOLD TIL EU-UDBUDSREGLERNE I REGION HOVEDSTADEN

Køb i stikprøven	11
– heraf køb, der ikke er sendt i udbud som påkrævet	3

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af ovenstående tabel, at 3 af de 11 konsulentkøb, der ligger over tærskelværdien for udbud, ikke blev sendt i udbud i overensstemmelse med EU-udbudsreglerne.

REGELOVERHOLDELSE I FORHOLD TIL TILBUDSLOVEN I REGION HOVEDSTADEN

Køb i stikprøven	10
– heraf køb, der ikke er annonceret som påkrævet	6

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af ovenstående tabel, at 6 af de 10 konsulentkøb, der ligger over tærskelværdien for annoncering, ikke er annonceret som påkrævet i tilbudsloven, der var gældende i 2015.

KØB UNDER TILBUDSLOVENS TÆRSKELVÆRDI I REGION HOVEDSTADEN

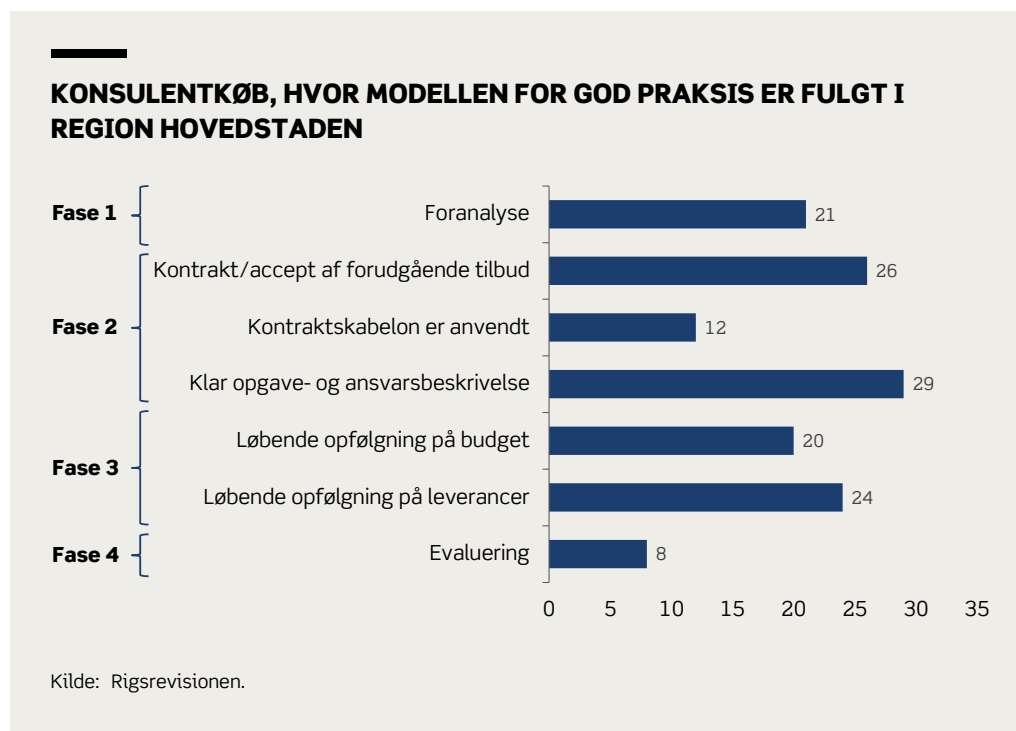
Køb i stikprøven	16
– heraf køb, hvor regionen ikke har dokumenteret, at de er foretaget på markedsmæssige vilkår	12

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af ovenstående tabel, at 12 af de 16 konsulentkøb, der er under 500.000 kr., ikke er indkøbt på markedsmæssige vilkår. Således har Region Hovedstaden i ¾ af stikprøven af køb under 500.000 kr. ikke fulgt det forvaltningsretlige princip om forsvarlig økonomisk forvaltning.

Proces for brug af konsulenter

Nedenstående figur viser fordelingen i stikprøven af konsulentkøb i Region Hovedstaden ud fra modellen for konsulentkøb. Modellen indeholder 4 faser med overvejelser og handlinger, som Rigsrevisionen anser for god praksis.



Region Hovedstaden har i fase 1 gennemført en foranalyse i 21 ud af 36 konsulentkøb. I ét af konsulentkøbene har vi vurderet, at det ikke er relevant at foretage en foranalyse. Fase 2 viser, at der i 26 af 37 konsulentkøb ligger et skriftligt kontraktgrundlag i form af en kontrakt eller et accepteret tilbud, og at der i 12 tilfælde er anvendt en kontraktskabelon. 29 konsulentkøb indeholder en klar opgave- og ansvarsbeskrivelse som grundlag for konsulentens opgaveudførelse. Af fase 3 fremgår det, at regionen i henholdsvis 20 og 24 ud af 34 konsulentkøb har fulgt løbende op på budget og leverancer. I 3 af konsulentkøbene har vi vurderet, at det ikke er relevant at følge løbende op på budget og leverancer. Fase 4 viser, at 8 ud af 36 køb er evalueret. I ét køb har vi vurderet, at en evaluering ikke er relevant.

Region Syddanmark

Vi har gennemgået 31 konsulentkøb i Region Syddanmark. Herunder ses en opgørelse over, hvilke opgaver konsulenterne har løst i de indkøb, som indgår i stikprøven.

GENNEMGÅEDE INDKØB I REGION SYDDANMARK

	Antal gennemgåede indkøb
It-konsulenttydelser	21
Management	6
Juridiske tjenesteydelser	2
Forsknings- og udviklingsaktiviteter	0
Mediebureauydelser, herunder filmproduktion	1
Revision, regnskab og økonomi	1
Data- og analyseopgaver	0
Øvrige konsulenttydelser	0
I alt	31

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af ovenstående tabel, at konsulenter, som løser opgaver inden for it-området, udgør ⅔ af de gennemgåede indkøb. Den næststørste kategori i stikprøven er management. Indkøbene er beløbsmæssigt fordelt som vist i nedenstående tabel.

BELØBSMÆSSIG STØRRELSE AF DE GENNEMGÅEDE INDKØB I REGION SYDDANMARK

Købssum	Antal gennemgåede indkøb
Over 1.541.715 kr.	8
500.000-1.541.715 kr.	6
0-499.999 kr.	17

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af ovenstående tabel, at 8 af konsulentkøbene har en samlet købssum, der overstiger tærskelværdien for udbud på 1.541.715 kr., mens 6 af konsulentkøbene har en samlet købssum under tærskelværdien for udbud, men over 500.000 kr. De resterende 17 konsulentkøb har hver en samlet købssum på under 500.000 kr.

Overholdelse af lovgivning og det forvaltningsretlige princip om forsvarlig økonomisk forvaltning

REGELOVERHOLDELSE I FORHOLD TIL EU-UDBUDSREGLERNE I REGION SYDDANMARK

Køb i stikprøven	8
– heraf køb, der ikke er sendt i udbud som påkrævet	4

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af ovenstående tabel, at 4 af de 8 konsulentkøb, der ligger over tærskelværdien for udbud, ikke blev sendt i udbud i overensstemmelse med EU-udbudsreglerne. Det er således tilfældet i halvdelen af de relevante konsulentkøb, at Region Syddanmark ikke har udbudt opgaven som påkrævet.

REGELOVERHOLDELSE I FORHOLD TIL TILBUDSLOVEN I REGION SYDDANMARK

Køb i stikprøven	6
– heraf køb, der ikke er annonceret som påkrævet	2

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af ovenstående tabel, at 2 af de 6 konsulentkøb, der ligger over tærskelværdien for annoncering, ikke er annonceret som påkrævet i tilbudsloven, der var gældende i 2015.

KØB UNDER TILBUDSLOVENS TÆRSKELVÆRDI I REGION SYDDANMARK

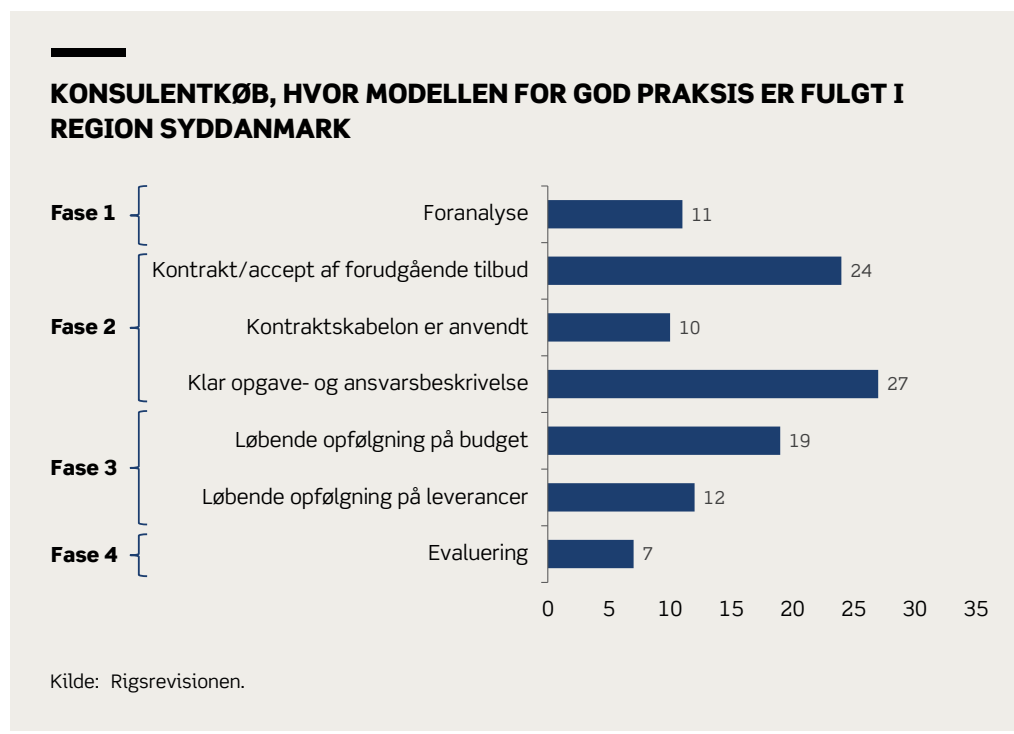
Køb i stikprøven	17
– heraf køb, hvor regionen ikke har dokumenteret, at de er foretaget på markedsmæssige vilkår	10

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af ovenstående tabel, at 10 af de 17 konsulentkøb, der er under 500.000 kr., ikke er indkøbt på markedsmæssige vilkår, dvs. hvor regionen ikke har fulgt de forvaltningsretlige principper.

Proces for brug af konsulenter

Nedenstående figur viser fordelingen i stikprøven af konsulentkøb i Region Syddanmark ud fra modellen for konsulentkøb. Modellen indeholder 4 faser med overvejelser og handlinger, som Rigsrevisionen anser for god praksis.



Regionen Syddanmark har i fase 1 gennemført en foranalyse i 11 ud af 29 konsulentkøb. I 2 af konsulentkøbene har vi vurderet, at det ikke er relevant at foretage en foranalyse. Fase 2 viser, at der i 24 af 31 konsulentkøb ligger et skriftligt kontraktgrundlag i form af en kontrakt eller et accepteret tilbud, og at der i 10 tilfælde er anvendt en kontraktskabelon. 27 konsulentkøb indeholder en klar opgave- og ansvarsbeskrivelse som grundlag for konsulentens opgaveudførelse. Af fase 3 fremgår det, at regionen i 19 ud af 27 konsulentkøb har fulgt løbende op på budgettet. I 4 konsulentkøb har vi vurderet, at det ikke er relevant at følge løbende op på budgettet. Regionen har i 12 ud af 28 konsulentkøb fulgt løbende op på leverancer. I 3 konsulentkøb har vi vurderet, at det ikke er relevant at følge løbende op på leverancer. Fase 4 viser, at 7 ud af 31 køb er blevet evalueret.

Region Sjælland

Vi har gennemgået 36 konsulentkøb i Region Sjælland. Herunder ses en opgørelse over, hvilke opgaver konsulenterne har løst i de indkøb, som indgår i stikprøven.

GENNEMGÅEDE INDKØB I REGION SJÆLLAND

	Antal gennemgåede indkøb
It-konsulenttydelser	21
Management	3
Juridisk bistand	4
Forsknings- og udviklingsaktiviteter	2
Mediebureauydelser, herunder filmproduktion	1
Revision, regnskab og økonomi	0
Data- og analyseopgaver	3
Øvrige konsulenttydelser	2
I alt	36

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af ovenstående tabel, at konsulenter, som løser opgaver inden for it-området, udgør over halvdelen af de gennemgåede indkøb. Den næststørste kategori er juridiske tjenesteydelser, mens management og data- og analyseopgaver udgør de tredjestørste kategorier. Indkøbene er beløbsmæssigt fordelt som vist i nedenstående tabel.

BELØBSMÆSSIG STØRRELSE AF DE GENNEMGÅEDE INDKØB I REGION SJÆLLAND

Købssum	Antal gennemgåede indkøb
Over 1.541.715 kr.	12
500.000-1.541.715 kr.	8
0-499.999 kr.	16

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af ovenstående tabel, at 12 af konsulentkøbene har en samlet købssum, der overstiger tærskelværdien for udbud på 1.541.715 kr., mens 8 af konsulentkøbene har en samlet købssum under tærskelværdien for udbud, men over 500.000 kr. De resterende 16 konsulentkøb har hver en samlet købssum på under 500.000 kr.

Overholdelse af lovgivning og det forvaltningsretlige princip om forsvarlig økonomisk forvaltning

REGELOVERHOLDELSE I FORHOLD TIL EU-UDBUDSREGLERNE I REGION SJÆLLAND

Køb i stikprøven	12
– heraf køb, der ikke er sendt i udbud som påkrævet	5

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af ovenstående tabel, at 5 af de 12 konsulentkøb, der ligger over tærskelværdien for udbud, ikke blev sendt i udbud i overensstemmelse med EU-udbudsreglerne.

REGELOVERHOLDELSE I FORHOLD TIL TILBUDSLOVEN I REGION SJÆLLAND

Køb i stikprøven	8
– heraf køb, der ikke er annonceret som påkrævet	5

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af ovenstående tabel, at 5 af de 8 konsulentkøb, der ligger over tærskelværdien for annoncering, ikke er annonceret som påkrævet i tilbudsloven, der var gældende i 2015.

KØB UNDER TILBUDSLOVENS TÆRSKELVÆRDI I REGION SJÆLLAND

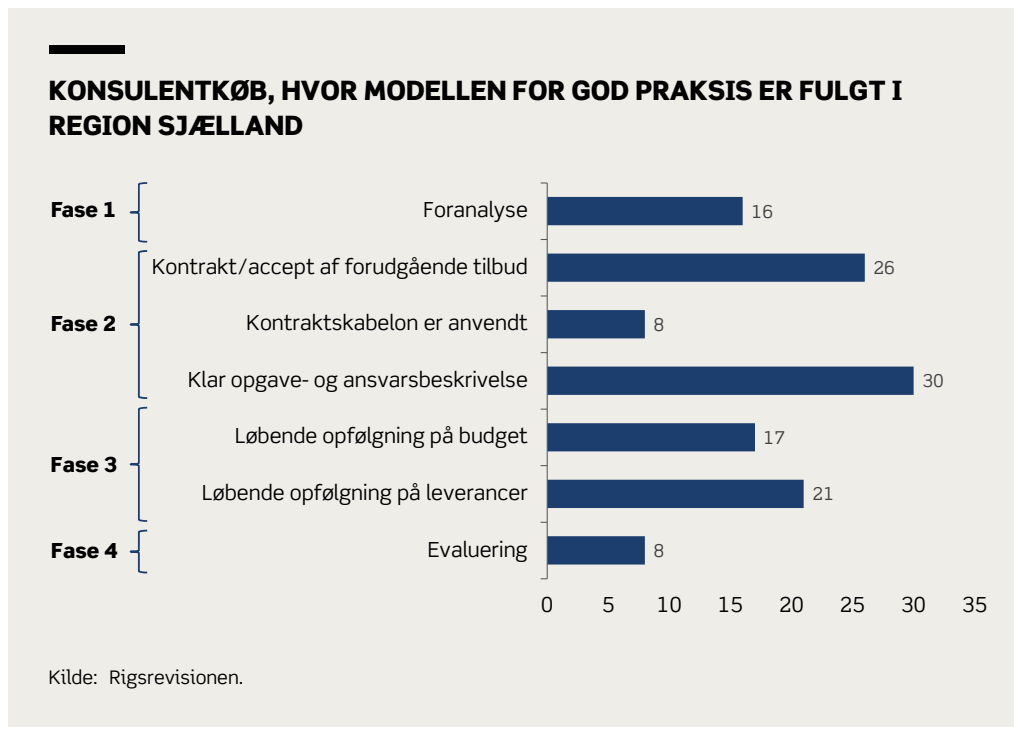
Køb i stikprøven	16
– heraf køb, hvor regionen ikke har dokumenteret, at de er foretaget på markedsmæssige vilkår	8

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af ovenstående tabel, at 8 af de 16 konsulentkøb, der er under 500.000 kr., ikke er indkøbt på markedsmæssige vilkår. Således har Region Sjælland i halvdelen af stikprøven af køb under 500.000 kr. ikke fulgt det forvaltningsretlige princip om forsvarlig økonomisk forvaltning.

Proces for brug af konsulenter

Nedenstående figur viser fordelingen i stikprøven af konsulentkøb i Region Sjælland ud fra modellen for konsulentkøb. Modellen indeholder 4 faser med overvejelser og handlinger, som Rigsrevisionen anser for god praksis.



Region Sjælland har i fase 1 gennemført en foranalyse i 16 ud af 33 konsulentkøb. I 3 af konsulentkøbene har vi vurderet, at det ikke er relevant at foretage en foranalyse. Fase 2 viser, at der i 26 af 36 konsulentkøb ligger et skriftligt kontraktgrundlag i form af en kontrakt eller et accepteret tilbud, og at der i 8 tilfælde er anvendt en kontraktskabelon. 30 konsulentkøb indeholder en klar opgave- og ansvarsbeskrivelse som grundlag for konsulentens opgaveudførelse. Af fase 3 fremgår det, at regionen i 17 ud af 31 konsulentkøb har fulgt løbende op på budgettet. I 5 konsulentkøb har vi vurderet, at det ikke er relevant at følge løbende op på budgettet. Regionen har i 21 ud af 35 konsulentkøb fulgt løbende op på leverancer. I ét konsulentkøb har vi vurderet, at det ikke er relevant at følge løbende op på leverancen. Fase 4 viser, at 8 ud af 34 køb er blevet evalueret. I 2 køb har vi vurderet, at en evaluering ikke er relevant.

BILAG 3. ORDLISTE

Annoncering	Tilbudsloven, som gjaldt i 2015, indeholdt en pligt for offentlige myndigheder til at annoncere indkøb af varer og tjenesteydelser mellem 500.000 kr. og EU's tærskelværdi. Annonceringspligten indebærer, at myndigheden som minimum skulle offentliggøre en annonce, der indeholdt en beskrivelse af opgaven, tildelingskriterier (ikke krav om vægtning eller prioritering), eventuelle krav til tilbudsgiveren, kontaktperson og tidsfrist.
B-ydelser	Omfatter fx juridiske tjenesteydelser, sundhed og uddannelse. Ordregiver skal i forbindelse med tildeling af kontrakter om B-ydelser, der overstiger udbudsdirektivets aktuelle tærskelværdi, ikke følge udbudsdirektivets detaljerede regler. Blot skal udbudsdirektivets bestemmelser og tekniske specifikationer og meddelelse om, at kontrakten er indgået, overholdes. B-ydelser er heller ikke omfattet af tilbudslovens annonceringspligt. Kontraktindgåelsen er dog fortsat omfattet af grundlæggende traktatretlige normer og principper, hvis kontrakten har en klar grænseoverskridende interesse.
Datavaliditet	Er et udtryk for datas gyldighed og handler generelt om, hvorvidt man med de valgte data i en undersøgelse får målt det, man ønsker at måle.
Decentrale enheder	I undersøgelsen betegnes regionernes virksomheder, institutioner, forvaltninger og hospitaler under ét som "decentrale enheder", uanset organisatorisk placering.
Disponering	Beslutning om, at et køb kan foretages.
EU's udbudsdirektiv	Indeholder regler om, hvordan en ordregiver skal gå frem, når ordregiveren vil indgå kontrakt om køb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejder. Reglerne i udbudsdirektivet betyder overordnet set, at ordregiver – forud for indgåelse af kontrakter om varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejder – som udgangspunkt har pligt til at udbyde kontrakten, når kontraktens værdi overstiger en nærmere angivet tærskelværdi. Udbudspligten skal styrke konkurrencen om offentlige kontrakter og varetage EU's indre marked og reglerne om fri bevægelighed for bl.a. varer og tjenesteydelser.
Klagenævnet for Udbud	Behandler klager over offentlige ordregiveres overtrædelser af EU-udbudsreglerne og udbudsloven (tidligere tilbudsloven).
KMD Indkøbsanalyse	Et it-program, der kan give indsigt i og overblik over indkøb og adfærd, herunder hvad, hvor meget, hvor ofte og hos hvem regionen køber ind.
Konsulentytelser	Er tjenesteydelser, der leveres af en ekstern aktør, som for en afgrænset periode engageres til at udføre en nærmere defineret opgave mod et honorar.
Kvalitetsfondsbyggeri	Sygehusbyggerier, som medfinansieres af Kvalitetsfonden. Kvalitetsfonden blev etableret som led i regeringens kvalitetsreform fra 2007.
OPP-projekt	Offentlig-privat partnerskab (OPP) er en organisationsform, der bl.a. anvendes til offentlige byggeprojekter. OPP indebærer, at det offentlige finder en privat leverandør til ikke blot at gennemføre byggeprojektet, men også til at drive byggeriet.
Rammeaftale	En løbende aftale mellem én eller flere ordregivere på den ene side og én eller flere tilbudsgivere på den anden. Formålet med rammeaftalen er at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås i løbet af en nærmere fastsat periode. Når selve rammeaftalen har været sendt i udbud, kan de konkrete aftaler indgås uden et nyt udbud, også selv om kontraktværdien af den konkrete aftale er over tærskelværdien. En rammeaftale afløser således udbudspligten for regionens enheder, som kan opnå en reduktion i transaktionsomkostninger ved ikke at udarbejde omfattende tilbudsmateriale og gennemføre et selvstændigt udbud.

Retningslinjer for brugen af konsulenter	Beskriver, hvordan konsulentkøbet skal gennemføres i praksis.
Strategi for brugen af konsulenter	Regionens generelle overvejelser, hensigtserklæringer mv. om, hvordan regionen bruger konsulenter hensigtsmæssigt, fx ud fra forhold som kompetencebehov, opgavetype og regionens kapacitet.
Tærskelværdi	Angiver den kontraktværdi, hvor EU's udbudsdirektiv eller tilbudsloven træder i kraft.
Udbud.dk	Fra 1. april 2012 skal indkøb af tjenesteydelser med en værdi over 500.000 kr. annonceres på udbudsplatformen udbud.dk. Før 1. april 2012 skulle indkøb af tjenesteydelser med en værdi over 500.000 kr. annonceres i pressen eller i et elektronisk medie. Annonceringspligten gælder dog ikke længere for tjenesteydelser.