

Intern Revision



28. januar 2020

REVISIONSRAPPORT

INTERN REVISION

Jesper Andersen
Jørn Boy Petersen

Indkøb af eksterne konsulent- og advokatydelser i Københavns Kommune

Økonomiforvaltningen

MODTAGER

Adm.dir. Søren Hartmann Hede
Direktør Mads Grønvald

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING OG FORMÅL.....	3
2. LEDELSESRESUME.....	4
3. KONKLUSION.....	5
4. FORVALTNINGENS TILTAG.....	8
5. REGLER OG RETNINGSLINJER FOR INDKØB.....	8
5.1. GÆLDENDE LOVGIVNING.....	8
5.2. KOMMUNENS REGLER.....	9
6. GÆLDENDE REGLER OG RETNINGSLINJER FOR BOGFØRING.....	11
7. STIKPRØVEKONTROL AF REGELEFTERLEVELSE.....	12
8. REGLER OG RETNINGSLINJER FOR BRUG AF KONSULENTER OG ADVOKATER.....	13
8.1. INTERN ELLER EKSTERN OPGADELØSNING.....	13
8.2. PARADIGMER FOR BRUG AF EKSTERN BISTAND.....	14
9. ØVRIGE OBSERVATIONER.....	15
BILAG 1. Definition af prioriteter for væsentlighedsniveau.....	16
BILAG 2. Spørgeskema til forvaltningerne.....	17
BILAG 3. Forvaltningernes handleplaner vedr. regelefterlevelse.....	18
BILAG 4. Rigsrevisionens model for brug af konsulenttydelser.....	21
BILAG 5. DI's paradigme: Sådan skabes størst mulig værdi ved køb af konsulenttydelser.....	23

1. INDLEDNING OG FORMÅL

Intern Revision har undersøgt forvaltningernes køb af eksterne konsulent- og advokatydelse i 2018.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, hvorvidt forvaltningernes køb af eksterne konsulent- og advokatydelse i 2018 er foretaget i overensstemmelse med gældende regler og retningslinjer, der foreligger både for kommunen og i de enkelte forvaltninger. Gennemgangen omfatter Københavns Kommunes Indkøbspolitik og den regnskabsmæssige dokumentation af indkøb, samt eventuelle delegations- og beslutningsprocesser i forvaltningerne som understøtter en effektiv brug af eksterne konsulenter og advokater.

Afgrænsning

Revisionen er afgrænset til køb af ydelser, som fremgår af regnskab 2018, og vi har fokuseret på juridisk bistand, managementkonsulenter og it-konsulenter.

Revisionen er udført ved stikprøver, og for hver forvaltning er der udtaget 3 fakturaer på over 100.000 kr., som er bogført i 2018. De opgaver/kontrakter, som fakturaerne vedrører, kan strække sig over flere år, kan være afregnet over flere fakturaer, og de konkrete aftaler vedr. de udtagne fakturaer kan være indgået før 2018.

Rapportering

Forvaltningernes behandling af rapporter herunder fremlæggelse for stående udvalg og Økonomiudvalget følger den af Økonomiudvalget besluttede rapporteringspraksis.

Rapporten forelægges for Revisionsudvalget.

2. LEDELSESRESUME

Reglerne for forvaltningernes indkøb af eksterne konsulent- og advokatydelser fremgår dels af Udbudsloven, dels af retningslinjer i Københavns Kommunes Kasse- og regnskabsregulativ, herunder Indkøbspolitik og Indkøbscirkulære.

Jævnfør kommunens Indkøbspolitik skal alle indkøb så vidt muligt foretages på gældende rammeaftaler. Indkøbspolitikken skal medvirke til at sikre overholdelse af gældende lovgivning, samt sikre at de politiske mål for indkøb i Københavns Kommune efterleves.

Vores gennemgang har vist, at rammeaftaler kun er benyttet i 10 ud af 21 indkøb (sager). I de 11 sager, hvor rammeaftaler ikke er benyttet, er der 2 sager, hvor prisen på opgaven overstiger tærskelværdien for udbud, uden at der er foretaget udbud. I de resterende 9 sager foreligger mere eller mindre mangelfuld dokumentation for, at indkøb er sket bedst og billigst.

I 6 sager forelå der desuden ikke en skriftlig og underskrevet aftale, der indeholdt en specifikation af opgavens indhold, som gjorde det muligt at følge op på aftalen.

Vi har samtidig opgjort, at

- under 35% af kommunens samlede indkøb af ekstern advokatbistand i 2018 er sket på den gældende rammeaftale vedr. juridisk bistand
- kun ca. 50% af kommunens samlede indkøb af ekstern konsulentbistand i 2018 er sket på gældende og obligatoriske SKI-rammeaftaler.

Der foreligger p.t. ikke særlige retningslinjer fælles for Københavns Kommune, som skal sikre en effektiv brug af eksterne konsulenter og advokater. Staten og regionerne har på anbefaling af Rigsrevisionen indført sådanne retningslinjer.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3-8, hvor observationer samt konklusioner og anbefalinger er uddybet.


3. KONKLUSION

Vores gennemgang har givet anledning til følgende:

Forvaltning	ØKF	Revisionsområde	Køb af konsulent- og advokatydelse	Væsentlig-hedsniveau
Reference	5, 6 og 8	Revisionsemne	Design af regler og retningslinjer	
Observationer	<p><i>Regler og retningslinjer for indkøb</i> I tillæg til Udbudsloven, som fastlægger beløbsgrænser for hhv. udbud og indkøb på markedsmæssige vilkår, samt de almene forvaltningsretlige principper, som bl.a. indebærer økonomisk forsvarlig forvaltning, har Københavns Kommune vedtaget en Indkøbspolitik og et sæt interne retningslinjer, som fremgår af Forretningscirkulære Indkøb.</p> <p>Ifølge kommunens Indkøbspolitik gælder et indkøbshierarki, hvor forvaltningerne i forbindelse med indkøb af ekstern bistand så vidt muligt har pligt til at benytte gældende rammeaftaler.</p> <p>I forhold til indkøb af konsulent- og advokatbistand gælder primært følgende rammeaftaler:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fælles centrale obligatoriske aftaler vedr. managementkonsulenter (17.11 og 17.13) og it-konsulenter (02.15 og 02.17) • Kommunens centrale obligatoriske aftale vedr. juridisk bistand <p>Fra og med 2018 har det været muligt at indsende en fritekstordre til CFI i Kvantum Indkøb. Derved sikres det, at CFI inddrages i vurderingen af, om gældende rammeaftaler dækker det konkrete behov, og i beslutningen om evt. at afvige fra indkøbshierarkiet.</p> <p>Denne proces sikrer endvidere, at CFI opsamler viden i forhold til områder, hvor kommunen ikke er tilstrækkeligt aftaledækket og således identificerer nye indsatsområder i CFI.</p> <p><i>Rammeaftalen vedr. juridisk bistand</i> Vi har i forbindelse med vores undersøgelse observeret, at oplysninger omkring priser og CV'er er uaktuelle og mangelfulde.</p> <p>Tildelingsmetoden, hvor man ud fra leverandørernes CV'er skal tildele opgaven til en af de to leverandører, virker uhensigtsmæssig og kræver desuden en vedligeholdelsesindsats i CFI. I praksis er det formentlig vanskeligt at foretage tildeling alene på baggrund af CV'er.</p> <p>Det fremgår af vejledningen til aftalen, at rammeaftalen ikke dækker it-udbudsret og enterpriseret, men kan indkøbes hos leverandørerne, i det tilfælde deres medarbejdere besidder de rette kompetencer. CFI oplyser, at aftaleleverandørerne har kompetencer vedr. it-udbudsret og konkret benyttes af KS til dette formål.</p> <p>Fra flere forvaltningers side er det oplyst, at man var i tvivl om, hvorvidt rammeaftalen dækker retssager, idet retssager er undtaget fra Udbudsloven.</p> <p><i>Rammeaftaler vedr. management- og it-konsulenter</i> Ved indkøb via SKI-aftaler genereres som led i tildelingsprocessen den nødvendige dokumentation for tildelingen, for den konkrete aftales indhold, og for at aftalen er benyttet.</p>			

	<p><i>Forretningsgange for effektiv brug af eksterne konsulenter og advokater</i></p> <p>Staten og regionerne har foranlediget af anbefalinger fra Rigsrevisionen indført særlige retningslinjer for brug af ekstern bistand.</p> <p>Der foreligger ikke særlige regler og retningslinjer vedrørende brug af eksterne konsulenter og advokater gældende for hele KK.</p> <p>Ved udgangen af 2019 havde TMF, BUF og KFF indført forvaltningsspecifikke forretningsgange, som primært omhandler ledelsesinddragelse og inddragelse af indkøbsjuridiske kompetencer i forbindelse med køb af konsulent- og advokatydelse.</p>	
Konklusion og anbefaling	<p>Generelt vurderes kommunens regler og retningslinjer som hensigtsmæssige og betryggende. Såfremt kommunens regler og retningslinjer efterleves, er den enkelte indkøber compliant i forhold til interne regler for indkøb og gældende lovgivning både i forhold til udbudsregler og regnskabsregler.</p> <p>Vi finder dog, at gældende regler og retningslinjer for indkøb med fordel kan suppleres med retningslinjer, som understøtter en mere effektiv anvendelse af eksterne konsulenter og advokater, sådan som det er sket i staten og i regionerne.</p> <p>Vi anbefaler,</p> <ul style="list-style-type: none"> • at CFI løbende opdaterer priser på de aftaler, der er indgået af kommunen • at vejledningen omkring juridisk bistand strammes op og tydeliggøres med henblik på at tage højde for ovenstående observationer • at der med afsæt i Rigsrevisionens og DI's paradigmer for det offentlige brug af konsulenter vedtages et regelsæt for brug af konsulent- og advokatbistand i KK <p>Vi har drøftet vejledningen om indkøb af juridisk bistand med CFI, som er enige i, at der er behov for, at vejledningen til rammeaftale for juridisk bistand tydeliggøres og strammes op.</p> <p>Det er desuden vores opfattelse, at der skal foreligge skriftlige og underskrevne aftaler om de konkrete konsulent- og advokatopgaver, enten i form af en kontrakt eller et accepteret tilbud, hvor det klart skal fremgå, hvilke opgaver der er omfattet. For indkøb af advokater skal den skriftlige aftale om den konkrete opgave supplere de generelle bestemmelser i kommunens rammeaftale om juridisk bistand. Der kan anvendes et proportionalitetsprincip, som indebærer, at der skal være et rimeligt forhold mellem aftaledokumentationen og opgavens forventede omfang.</p>	
Forvaltningens iværksatte tiltag	<ol style="list-style-type: none"> 1. CFI har opdateret Kvantum med et opdateret prissæt på kommunens aftaleleverandører på advokatbistand. Der er oprettet varelister på de enkelte ydelseskategorier. Det er ikke muligt at bestille via en bestilling i kataloget, men det vil være muligt at foretage kontrol af de fakturerede priser på de enkelte kategorier. Samtidigt bliver de aktuelle priser tydeliggjort. <p>CFI vil overveje, hvorvidt tilsvarende initiativer vil være relevante i forhold til anvendelsen af SKIs aftaler på Management og IT-konsulenter.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. CFI har opdateret vejledningen til brugerne af Advokatydelse i hvorledes aftalerne skal anvendes. Priserne på de enkelte aftaler er opdateret. I vejledningen er det indskærpet, at der fremadrettet skal sikres at fakturaer er bygget op efter aftalen med timepriser. Endeligt er der udarbejdet procedurer for hvem og hvornår disse skal opdateres. 3. ØKF vil udarbejde fælles retningslinjer for Københavns Kommunes brug af konsulent- og advokatbistand, der kan supplere de gældende regler og retningslinjer for indkøb, og dermed bidrage til at sikre en effektiv brug af 	

	eksterne konsulenter og advokater. ØKF vil arbejde for at sikre opbakning til retningslinjerne på tværs af alle forvaltninger før sommerferien 2020 med henblik på, at de respektive forvaltninger i Københavns Kommune efterfølgende forankrer og implementerer retningslinjerne.	
--	--	--

Forvaltning	Alle	Revisionsområde	Køb af konsulent og advokatydelse	Væsentlig- hedsniveau
Reference	7	Revisionsemne	Stikprøvekontrol af regelefterlevelse	
Observationer	<p>I relation til efterlevelse af retningslinjer og indkøbsaftaler har vi observeret,</p> <ul style="list-style-type: none"> • at 11 ud af 21 udtrukne fakturaer vedrørte indkøb uden for kommunens fælles eller forvaltningsspecifikke rammeaftaler <ul style="list-style-type: none"> ◦ at der i 2 konkrete sager er konstateret manglende overholdelse af Udbudsloven, idet der ikke er foretaget udbud af indkøb over tærskelværdien, og at der i de øvrige 9 sager er mere eller mindre mangelfuld dokumentation for, at indkøb er sket bedst og billigst • at de to leverandører på kommunens rammeaftale for juridisk bistand står for under 35% af det samlede indkøb af advokatydelse • at kun ca. 50% af kommunens samlede indkøb af konsulentydelse sker på gældende og obligatoriske SKI-aftaler • at der i 6 sager ikke forelå skriftlig dokumentation for indgåede aftaler, der indeholdt en specifikation af opgavens indhold, som gjorde det muligt at følge op på aftalen. 			
Konklusion og anbefaling	<p>Det henstilles, at ledelsen i forvaltningerne skærper tilsynet med, at kommunens regler for indkøb efterleves, og med at forvaltningerne i forbindelse med indkøb af konsulent- og advokatydelse anvender de indgåede rammeaftaler. En efterlevelse af kommunens regler sikrer, at gældende lovgivning efterleves, og minimerer risikoen for at kommunen ikke handler økonomisk forsvarligt, samt sikrer at de politisk vedtagne mål i forbindelse med kommunens indkøb opnås.</p> <p>I tilfælde af at der er tvivl om, hvorvidt gældende rammeaftaler dækker det konkrete behov, henstilles det endvidere, at der enten benyttes fritekstordre i Kvantum Indkøb, eller at CFI kontaktes. Herved inddrages CFI i vurderingen af, om gældende rammeaftaler er dækkende. Denne proces sikrer samtidig, at CFI opsamler viden i forhold til områder, hvor kommunen ikke er tilstrækkeligt aftaledækket, og identificerer således nye indsatsområder i CFI. Såfremt kommunen ikke er aftaledækket i tilstrækkelig grad, bør Økonomiforvaltningen sikre dette.</p> <p>CFI vil i løbet af kort tid implementere funktionalitet i Kvantum Indkøb, som vil gøre det muligt at foretage indkøb af juridisk bistand som katalogindkøb. Herved sikres dokumentation for, at rammeaftalen er benyttet, samt hvem den konkrete aftale er indgået af, og det giver samtidig mulighed for at dokumentere indholdet af den konkrete aftale.</p>			
Forvaltningens iværksatte tiltag	Forvaltningerne anerkender Intern Revisions observationer. De enkelte forvaltninger har indsendt forvaltningsspecifikke handleplaner, som fremgår af bilag 3.			

4. FORVALTNINGENS TILTAG

Rapportens konklusion er forelagt ledelsen i forvaltningerne, der er enige i indholdet af rapporten, og har tilsluttet sig IR's konklusioner i tilknytning hertil. På dette grundlag har forvaltningerne formuleret en række tiltag, som det fremgår ovenfor i afsnit 3 og af bilag 3.

Vi vurderer, at de anførte tiltag vil medvirke til at sikre, at kommunens regler og retningslinjer efterleves fremover.

5. REGLER OG RETNINGSLINJER FOR INDKØB

Grundlaget for køb af ekstern bistand, herunder konsulent- og advokatydelse, fremgår dels af Udbudsloven, dels af retningslinjer i kommunens Kasse- og regnskabsregulativ, herunder Udbudspolitik, Indkøbspolitik og Indkøbscirkulære.

5.1. Gældende lovgivning

Ifølge Udbudsloven skal der ske EU-udbud af det offentliges indkøb af tjenesteydelser, hvis købet overstiger tærskelværdien, som i 2018 var 1,645 mio. kr.

Indkøb under tærskelværdien, hvor der ikke er klar grænseoverskridende interesse, men som overstiger 500.000 kr., skal ifølge Udbudsloven og tilbudsloven ske på markedsmæssige vilkår. Dette kan ske ved

- at der gennemføres en markedsafdækning og på den baggrund indhentes et tilbud
- at der indhentes to eller flere tilbud
- at der sker annoncering på kommunens hjemmeside eller på udbud.dk

I tilfælde af at opgaver ligger under tærskelværdien, men der er klar grænseoverskridende interesse i at byde ind på opgaven, skal der sikres en offentlighed omkring kontrakten, som gør det muligt for en virksomhed i en anden medlemsstat at byde på den. Dette vil dog formentlig sjældent være tilfældet for den type af bistand, som denne rapport omhandler.

Udbudsloven og tilbudsloven gælder ikke indkøb under 500.000 kr., men de forvaltningsretlige principper gælder for alle indkøb, herunder kravet om forsvarlig økonomisk forvaltning, forbuddet mod varetagelse af private hensyn, samt ligebehandlingsprincippet. Ifølge princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning har kommunen en forpligtelse til at sikre sig, at den virksomhed, som får kontrakten, kan levere på den billigste og bedste måde. I forlængelse af dette vil der ofte opstå et behov for, at kommunen foretager en afsøgning af markedet inden gennemførelse af et indkøb.

For juridiske tjenesteydelser gælder særlige regler. Ifølge Udbudslovens §21 er bistand til retssager, eller rådgivning vedr. forberedelse af sandsynlige retssager undtaget fra udbudspligt. Øvrige juridiske tjenesteydelser er omfattet af det såkaldte light-regime, hvor der gælder en højere tærskelværdi på 5,592 mio. kr., og hvor der gælder mere lempelige regler for udbud, hvis opgaven er over tærskelværdien.

Forud for indkøb skal det vurderes, om indkøbsprisen må forventes at overstige den relevante tærskelværdi. Det er ikke tilladt at opsplitte opgaven i delopgaver med henblik på at holde sig under tærskelværdien. Man skal desuden være opmærksom på, at opgaver i hele kommunen betragtes som en del af samme indkøb, hvis der er tale om en indholdsmæssig eller tidsmæssig sammenhæng mellem opgaverne. Selvom den konkrete opgave i den enkelte enhed eller forvaltning ligger under tærskelværdien, kan der være lignende opgaver i en anden forvaltning, hvilket kan medføre, at værdien af indkøbet overstiger tærskelværdien, og at indkøbet skal udbydes. Ved at benytte rammeaftaler på Kvantum Indkøb, sikres det, at udbudsreglerne er overholdt.

5.2. Kommunens regler

Det skal understreges, at kommunens interne retningslinjer ikke blot er en udmøntning af gældende lovgivning, men at kommunen har mulighed for at indføre sine egne interne retningslinjer, som kan være mere vidtgående end lovgivningen.

Der er vedtaget en Indkøbspolitik og et sæt interne retningslinjer, som fremgår af Forretningscirkulære Indkøb. Den gældende indkøbspolitik for 2018 er efterfølgende blevet afløst af en ny indkøbspolitik, som gælder for 2019-2022.

Indkøbspolitikken for 2014-2018 skulle - ud over overholdelse af gældende lovgivning - sikre følgende politiske og administrative mål:

- Effektive indkøb, bl.a. gennem benyttelse af kommunens indkøbsvolumen til at opnå gunstige priser
- Brugervenlighed
- Samfundsansvar og miljø
- Bidrag til vækst og jobskabelse
- Bidrag til innovation og vækst

Ifølge kommunens Indkøbspolitik for 2014-2018 gælder et indkøbshierarki, hvor forvaltningerne har pligt til at benytte fælles obligatoriske indkøbsaftaler og kun kan afvige dette, hvis der ikke findes en indkøbsaftale, som kan anvendes til den konkrete opgave.

I forhold til indkøb af konsulent- og advokatbistand gælder primært følgende aftaler, som fremgår af Kvantum Indkøb:

- Fælles obligatoriske SKI-aftaler vedr. managementkonsulenter (17.11 og 17.13) og it-konsulenter (02.15 og 02.17)
- Kommunens fælles obligatoriske aftale vedr. juridisk bistand

Desuden gælder en række fælles aftaler vedr. rekruttering og kommunikation, samt rammeaftaler indgået af forvaltningerne på vegne af kommunen eller på vegne af forvaltningen.

De eksisterende aftaler dækker hovedparten af behovet for ekstern konsulent- og advokatbistand, men der kan opstå behov, som ikke er dækket af aftaler. Fra og med 2018 har det været muligt at indsende en fritekstordre til CFI i Kvantum Indkøb. Derved sikres det, at CFI inddrages i vurderingen af, om gældende rammeaftaler dækker det konkrete behov, og i beslutningen om evt. at afvige fra indkøbshierarkiet. Denne proces sikrer endvidere, at CFI opsamler viden i forhold til områder, hvor kommunen ikke er tilstrækkeligt aftaledækket, og identificerer således nye indsatsområder i CFI.

5.2.1. Rammeaftalen vedr. juridisk bistand

Rammeaftalen vedr. juridisk bistand er indgået med to advokatfirmaer. Af vejledning til aftalen i Kvantum Indkøb fremgår, hvordan aftalen skal benyttes.

Det fremgår af vejledningen, at man forud for indgåelse af aftale med en af de to leverandører på aftalen skal anvende leverandørernes CV'er til at udvælge den relevante leverandør og dermed tildele opgaven til den ene leverandør, samt at der skal udarbejdes en kort begrundelse for tildelingen.

Det fremgår endvidere, at aftaleleverandørerne skal benyttes, såfremt det konkrete behov er dækket, men at det er muligt at foretage indkøb uden for aftalen, hvis det ikke er tilfældet, hvilket i så fald bør begrundes kort i et notat, inden aftales med andre leverandører indgås.

Det nævnes eksplicit, at it-udbudsret og entrepriseret er undtaget fra aftaleområdet, men kan indkøbes på aftalen, såfremt de rette kompetencer er til rådighed hos leverandøren.

Vejledningen indeholder ikke et krav om, at der skal indgås en skriftlig aftale med leverandøren om den konkrete opgave, som henviser til rammeaftalen. Dermed er der risiko for, at det ikke kan dokumenteres, at rammeaftalen er gældende i den konkrete opgave. CFI har dog oplyst, at de to leverandører vil behandle alle henvendelser fra Københavns Kommune som en del af rammeaftalen, og at der ikke er behov for yderligere dokumentation af, at priser og andre vilkår i rammeaftalen er gældende i de konkrete aftaler.

5.2.2. Rammeaftaler vedr. management- og it-konsulenter

Indkøb af konsulentytelser skal primært ske via SKI-aftalerne 02.15 og 02.17 (it-konsulenter), samt 17.11 og 17.13 (managementkonsulenter), som dækker en bred vifte af leverandører.

Ved indkøb via SKI-aftaler følges SKI's proces for tildeling, som bl.a. indebærer, at der udarbejdes dokumentation for tildelingen, for den konkrete aftales indhold, og for at aftalen er benyttet og udbudspligten dermed er løftet.

Desuden findes aftaler vedr. rekrutteringsbistand, kommunikationsydelser mm., samt andre rammeaftaler gældende for hele kommunen eller specifikke forvaltninger, som ikke er vurderet nærmere her.

6. GÆLDENDE REGLER OG RETNINGSLINJER FOR BOGFØRING

Regler for bogføring i kommunerne fremgår dels af Budget- og regnskabsystem for kommuner, som er udarbejdet i henhold til Bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v., dels af retningslinjer i kommunens Kasse- og regnskabsregulativ, og i henhold hertil skal bogføringen foretages i overensstemmelse med god bogføringsskik

Det er vores opfattelse, at økonomisk forsvarlig forvaltning og god bogføringsskik tilsiger, at der ved eksterne konsulent- og advokatopgaver med en aftalesum over 100.000 kr. altid bør foreligge et skriftligt aftalegrundlag – enten i form af en kontrakt eller et accepteret tilbud fra leverandøren. Det bør klart fremgå, hvilke opgaver den eksterne leverandør skal løse, hvordan ansvarsfordelingen mellem kommunen og leverandøren er, og hvilke vilkår der i øvrigt gælder for begge parter. Der kan anvendes et proportionalitetsprincip, som indebærer, at der skal være et rimeligt forhold mellem aftaledokumentationen og opgavens forventede omfang.

I tilfælde af, at indkøb sker via en rammeaftale, indeholder rammeaftalen de generelle aftalevilkår, herunder typisk timepriser, mens der desuden er behov for at indgå nærmere aftale om indhold mm. af konkrete opgaver, der udføres i henhold til rammeaftalen. Ved brug af rammeaftalen for juridisk bistand og andre rammeaftaler indgået af kommunen suppleres den skriftlige aftale om den konkrete fx opgave af de generelle bestemmelser i rammeaftalen. Ved brug af SKI-aftaler sikrer tildelingsprocessen, at der udarbejdes en kontrakt om den konkrete opgave i SKI's standardskabelon.

Det er desuden vores opfattelse, at det efter god bogføringsskik skal sikres, at faktureringen gør det muligt at kontrollere, om det aftalte er leveret, og om der er faktureret efter den aftalte pris. Det indebærer for det første, at fakturaen skal indeholde en specifikation af det medgåede tidsforbrug til opgaven eller til delopgaver, og at det ikke er tilstrækkeligt, at fakturaen oplyser en samlet udgift. For det andet indebærer det, at aftalen om den konkrete opgave skal fremgå af den regnskabsmæssige dokumentation, enten via vedhæftning eller via henvisning til eDoc. Rammeaftaler fremgår af kataloget i Kvantum Indkøb.

7. STIKPRØVEKONTROL AF REGELEFTERLEVELSE

7.1. Udtagning af stikprøven

Vi har påset, hvorvidt regler og retningslinjer vedrørende indkøb af eksterne konsulent- og advokatydelse er foretaget i overensstemmelse med gældende regler og retningslinjer.

Vi har for hver forvaltning udvalgt tre fakturaer på over 100.000 kr. på de tre artskonti, Advokatbistand, Øvrige konsulentydelse og Ekstern assistance, som er bogført i 2018 under DRANST 1 driftsudgifter eller 3 anlægsudgifter.

Derved har vi bl.a. forsøgt at afgrænse os fra byggeteknisk bistand. Det har dog efterfølgende vist sig, at en af de udvalgte fakturaer vedrører byggeteknisk bistand (arkitektbistand), som umiddelbart burde være bogført på en anden artskonto.

De opgaver, som de udvalgte fakturaer sker på grundlag af, kan være flerårige, og fakturering kan derfor være sket i flere omgange og over flere år. Aftale om indkøbene kan være indgået før 2018, ligesom opgaverne ikke nødvendigvis var afsluttede ved udgangen af 2018.

Ved udvælgelsen af bilag har vi så vidt muligt forsøgt at dække opgaver i de følgende tre intervaller

- 100.000 kr. - 500.000 kr. Her gælder de forvaltningsretlige principper.
- 500.000 kr. til 1,645 mio. kr. Her gælder Udbudsloven og de forvaltningsretlige principper.
- Over 1,645 mio. kr. For konsulentopgaver skal gennemføres EU-udbud.

Af de ovenfor nævnte grunde har det dog ikke på forhånd været muligt for os at vurdere opgavernes samlede volumen. Dette er efterfølgende søgt afdækket via et spørgeskema til forvaltningerne, jf. nedenfor.

Vi har desuden forsøgt at udvælge en blanding af advokatopgaver og konsulentopgaver, og en blanding af aftaleleverandører og ikke-aftaleleverandører.

De 21 bilag kan ikke siges at være repræsentative for kommunens indkøb af konsulenter og advokater, men de giver formentlig et godt billede af kommunens brug af rammeaftaler.

7.2. Spørgeskema til forvaltningerne

Vi har udsendt et spørgeskema til forvaltningerne, som for hver opgave af-dækker:

- Indholdet af opgaven
- Aftaleperiode
- Opgavens samlede pris, herunder det samlede bogførte beløb i 2018
- Dokumentation for skriftlige og underskrevne aftaler med leverandøren om opgaven
- Dokumentation for at gældende rammeaftale er benyttet
- Dokumenteret begrundelse i tilfælde af at gældende rammeaftale ikke er benyttet
- Dokumentation for overholdelse af Udbudslov og forvaltningsretlige principper (afhængigt af opgavens volumen) i tilfælde af at gældende rammeaftale ikke er benyttet

Spørgeskemaet fremgår af bilag 2.

7.3. Hvad viste revisionen vedr. brug af rammeaftaler

Jævnfør kommunens Indkøbspolitik skal alle indkøb så vidt muligt foretages på gældende rammeaftaler. 10 ud af 21 indkøb (sager) er foretaget på fælles eller forvaltningsspecifikke rammeaftaler.

Af de 11 indkøb, som er foretaget uden for gældende rammeaftaler, er der 2 sager, hvor prisen på opgaven overstiger tærskelværdien for udbud, uden at der er foretaget udbud.

I 6 sager ikke forelå en skriftlig og underskrevet aftale, der indeholdt en specifikation af opgavens indhold, som gjorde det muligt at følge op på aftalen.

En specifikation af ovenstående indkøb på forvaltningsniveau er meddelt forvaltningerne.

8. REGLER OG RETNINGSLINJER FOR BRUG AF KONSULENTER OG ADVOKATER

8.1. Intern eller ekstern opgaveløsning

Det aktuelle fokus på det offentliges brug af ekstern advokat- og konsulentbistand er begrundet med et besparelseshensyn. Men det er vores vurdering, at anvendelse af ekstern bistand i visse situationer kan være velbegrundet.

Brug af eksterne konsulenter og advokater kan være velbegrundet, hvis der er behov for kompetencer, som ikke findes i kommunen, og som det ikke

er muligt at rekruttere eller giver mening at rekruttere i forhold til opgavens tidshorisont eller varighed. I så fald kan ekstern bistand være den bedste og billigste måde at få løst opgaven på. Samtidig kan det i visse tilfælde være påbudt at benytte ekstern bistand.

Omvendt kan brugen af ekstern bistand i visse tilfælde være fordyrende for kommunen, fx hvis opgavens formål ikke står i et rimeligt forhold til udgiften til den eksterne bistand, eller hvis kompetencerne burde være tilstede i forvejen eller med fordel kan rekrutteres.

8.2. Paradigmer for brug af ekstern bistand

I Rigsrevisionens beretning om Regionernes brug af konsulenter fra 2016 er der opstillet en model med fire faser, som det anbefales, at regionerne gennemfører, når de køber konsulentytelser, jf. bilag 4. Modellen er en videreudvikling af den model, Rigsrevisionen benyttede i sin beretning om Statens brug af konsulenter fra 2014. 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.

De fire faser i Rigsrevisionens model er:

4. Foranalyse, hvor der tages stilling til behovet for ekstern bistand
5. Gennemførelse, som omfatter indkøbsprocessen og kontrakt/aftalegrundlaget med den eksterne leverandør
6. Opfølgning på aftalen
7. Evaluering, herunder af om formålet med indkøbet er opfyldt, en vurdering af samarbejdet og af regionens eget bidrag til projektet.

Rigsrevisionen lagde bl.a. vægt på:

- At der forud for aftaler udarbejdes en foranalyse, som udgør beslutningsgrundlaget for, om ekstern bistand skal inddrages
- At der foreligger et skriftligt aftalegrundlag i form af en underskrevet kontrakt eller et accepteret tilbud fra leverandøren. Det bør klart fremgå, hvilke opgaver konsulenten skal løse, og hvordan ansvarsfordelingen mellem konsulenten og regionen er.
- At der løbende følges op på konsulentens opgaveløsning - både for at sikre budgetoverholdelse og for at sikre, at konsulenten lever op til de forventninger, der er til leverancen.

Dansk Industri i regi af Management Rådgiverne har i 2019 udgivet et paradigme for, hvordan der i det offentlige skabes størst mulig værdi ved køb af konsulentytelser, som indeholder gode råd til både indkøbere og leverandører, jf. bilag 5. Paradigmet er ligesom Rigsrevisionens model opdelt i fire faser, der indholdsmæssigt minder om Rigsrevisionens uden at være helt de samme.

De fire faser i DI's paradigme er:

1. Foranalyse: Afklaring af behov og vurdering af om ekstern bistand er hensigtsmæssig
2. Dialog og indkøb: Beskrivelse af opgaven og tilrettelæggelse af indkøbet, herunder dialog med leverandøren
3. Gennemførelse: Samarbejdet omkring opgaveløsningen, herunder forventningsafstemning og løbende tilpasning af scope
4. Opfølgning på og evaluering af leverancerne

Regionerne og ministerierne har allerede udarbejdet og er i gang med at implementere regler og retningslinjer for brug af eksterne konsulenter.

I Københavns Kommune har TMF, BUF og KFF udfærdiget retningslinjer og/eller forretningsgange omkring køb af konsulent- og advokatydelse. Forretningsgangene er primært fokuseret på at sikre inddragelse af de indkøbsjuridiske kompetencer i forvaltningernes stabe og sikre ledelsesgodkendelse af indløb samt på overholdelse af gældende regler og retningslinjer. De har derimod kun i mindre grad karakter af retningslinjer/vejledning til understøttelse af beslutningsprocessen hos medarbejderne i de decentrale enheder, som ofte er indkøber af ydelserne.

9. ØVRIGE OBSERVATIONER

Som udgangspunkt skal rammeaftaler altid benyttes, men undtagelsesvist kan der opstå behov, som ikke kan dækkes inden for de gældende rammeaftaler.

Fra og med 2018 har det været muligt at indsende en fritekstordre til CFI, i de tilfælde, hvor man ikke kan finde en rammeaftale i Kvantum Indkøb, som dækker det konkrete behov. Som beskrevet ovenfor sikres det derved, at CFI inddrages i vurderingen af, om gældende rammeaftaler er dækkende og i beslutningen om evt. at afvige fra indkøbshierarkiet.

Før indførelsen af Kvantum Indkøb i 2018 fandtes denne mulighed ikke. For indkøb foretaget for 2018 burde beslutninger om at fravige indkøbshierarkiet, efter vores opfattelse, have været begrundet forud for beslutningen.

I ingen af de 11 sager, hvor indkøbshierarkiet var fraveget, var der indsendt fritekstordre eller dokumenteret forudgående begrundelse af beslutningen. I en af sagerne havde forvaltningen kontaktet CFI, som oplyste, at den pågældende ydelse ikke var tilgængelig via rammeaftale.

I forbindelse med vores undersøgelse har vi desuden konstateret, at den ene af leverandørerne på rammeaftalen for juridisk bistand i flere tilfælde har faktureret efter andre priser, end de efter aftalen gældende. Leverandøren har i 2018 tilbagebetalt det for meget opkrævede beløb.

BILAG 1. Definition af prioriteter for væsentlighedsniveau

I revisionsrapporter fra såvel ekstern revisor som Intern Revision vil formidlingen af risiko og væsentlighed på de enkelte observationer blive påført en prioritet ud fra følgende vurderingsgrundlag:

Prioritet 1 – markeres med



- Prioritet 1 markeringer anvendes for forhold, der anses for kritiske. I forbindelse med beretninger kan det observerede forhold efter nærmere vurdering eventuelt give anledning til en revisionsbemærkning.
- Et forhold anses for kritisk, såfremt der er en høj grad af sandsynlighed for, at forholdet indtræffer og/eller har en betydelig effekt og/eller har en betydelig udbredelse.
- Prioritet 1 markeringer rapporteres til ledelsen med påkrav om, at disse forelægges for det stående udvalg eller Økonomiudvalget.

Prioritet 2 – markeres med



- Prioritet 2 markeringer anvendes for forhold, der anses for væsentlige. Observationerne må ikke have en karakter, der kan medføre revisionsbemærkninger i årsberetningen.
- Et forhold anses for væsentlig, såfremt der er en middel grad af sandsynlighed for, at forholdet indtræffer og/eller har en vis effekt og/eller har en vis udbredelse.
- Prioritet 2 markeringer rapporteres til ledelsen i den reviderede forvaltning.

Prioritet 3 – markeres med



- Anvendes for forhold, der ikke har givet anledning til omtale eller kun anses for mindre væsentlige, og som derfor kun rapporteres til ledelsen som opmærksomhedspunkter.
- En risiko anses for mindre væsentlig, såfremt der er en lille grad af sandsynlighed for, at forholdet indtræffer og/eller har en lille effekt og/eller har en lille udbredelse.

BILAG 2. Spørgeskema til forvaltningerne

Nedenstående skema er udsendt til hver forvaltning, som samtidig er blevet anmodet om at indsende dokumentation for afkrydsningerne.

Stamdata for aftalen							Rammeaftale er benyttet			Rammeaftale er ikke benyttet			
Bilagsnr.	Leverandør	Opgave som aftalen vedrører	Aftaleperiode (åååå-åååå)	Samlet kontraktsum for aftalen	Deraf bogført i 2018	Er der dokumentation for aftalens indhold og omfang? (Sæt X)	Er SKI-aftale benyttet? (Sæt X)	Er fælles rammeaftale for KK benyttet? (Sæt X)	Er forvaltningsspecifik rammeaftale benyttet? (Sæt X)	Der er benyttet aftaleleverandør, men rammeaftale er ikke anvendt. (Sæt X)	Er der forud for indgåelsen af aftalen journaliseret argumentation for at aftaleleverandør ikke er benyttet? (Sæt X)	Er der gennemført EU-udbud? (Sæt X)	Er der dokumentation for indkøb på markedsmæssige vilkår? (Sæt X)
udfyldt af IR	udfyldt af IR												
udfyldt af IR	udfyldt af IR												
udfyldt af IR	udfyldt af IR												

BILAG 3. Forvaltningernes handleplaner vedr. regelefterlevelse

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens handleplan

Intern Revision har undersøgt 3 større indkøb i BIF og fundet fejl i et tilfælde.

Fejlen vedrører BIFs indkøb af konsulentydelse hos leverandøren Implement Consulting, hvor forvaltningen ikke har fulgt den korrekte procedure. Forvaltningen skulle have købt ydelsen via SKI-aftale 17.11 (Management-support), hvor der er mulighed for direkte tildeling uden krav om at gennemføre miniudbud.

Når SKI-aftaler benyttes til direkte tildeling, skal der via SKI's tildelingsværktøj udfyldes scorerer for de leverandører, der er med i den relevante del-aftale under SKI. Derudover skal SKI have tilsendt dokumentation for selve den aftale, som BIF havde indgået med Implement Consulting, da leverandørerne skal betale en procentandel af kontraktsummen til SKI for at formidle aftalen via udbud. Det er endvidere dokumentation for, at BIF har overholdt sin udbudspflicht, og at aftalens vilkår og priser er i overensstemmelse med den gældende SKI-aftale.

BIF skal endvidere sende aftalen med Implement Consulting til CFI via en fritekstbestilling i Kvantum Indkøb, så den tæller med i compliance.

BIF vil sørge for, at denne procedure indarbejdes i forvaltningen ved fremtidige køb af konsulentydelse via SKI-aftaler. BIF forventer endvidere, at der senest den 1. april 2020 vil være udarbejdet en forvaltningsmæssig forretningsgang vedr. Indkøb af eksterne konsulent- og advokatydelser.

Børne- og Ungdomsforvaltningens handleplan

BUF har udarbejdet arbejdsgange med tilhørende skabeloner i starten af 2019 for indkøb.

Der holdes løbende møder/workshops, hvor der orienteres om ny strategi/regler angående indkøb.

Desuden er der rundsendt mail til alle faglige konsulenter i juni 2019 om indkøb og regeloverholdelse m.v.

BUF vil på baggrund af revisionsbemærkningen indskærpe overfor sine brugere, at der som udgangspunkt altid skal anvendes de af KK indgåede fælles indkøbsaftaler, hvor det er muligt.

Hvor der ikke er indgået rammeaftale med en leverandør og hvor den påtænkte leverede ydelse er under 1,645 mio.kr. (EU-tærskelværdi), da skal der være dokumentation for indkøb på markedsmæssige vilkår. Dokumentationen skal forefindes i indkøbsløsningen i Kvantum. Ved tvivlsspørgsmål skal CFI kontaktes.

Det indskræpes for alle ledere, hvor der ikke anvendes rammeaftale, da skal der indgås skriftlige aftaler med leverandør inden opstart af leverandørydelse, og det dokumenteres, at det påtænkte indkøb sker på markedsmæssige vilkår og overholdelse af EU-tærskelværdien. Der planlægges afholdt møder/workshops med relevante enheder, hvor der orienteres om KK indkøbspolitik/regler angående indkøb.

BUF vil genbesøge allerede udarbejdede retningslinjer med henblik på at uddybe disse med fokus på bedre vejledning af de decentrale indkøbere.

Desuden planlægges rundsendt mail til alle faglige konsulenter om indkøb og regeloverholdelse m.v.

I lighed med nuværende praksis for opfølgning på sygefravær, compliance og budgetoverholdelse, vil opfølgning på overholdelse af kommunens regler for indkøb indgå i månedlige møder med de budgetansvarlige chefer.

Kultur- og Fritidsforvaltningens handleplan

KFF vil gennemføre følgende tiltag inden 1. april 2020:

- udfærdigelse af en forbrugspolitik, som bl.a. også skal indeholde forvaltningens retningslinjer ift. styring og godkendelsesprocesser ift. indkøb af ekstern konsulentbistand.
- Udarbejdelse af klare vejledninger herunder formidling af regler og lovgivning til enhederne i KFF. Dette gælder bredt for reglerne om offentligt indkøb, men også sammenhængen mellem SKI aftaler, KK-aftaler, forvaltningsspecifikke aftaler og indkøb som ikke er aftaledækket.
- Indførelse af øget opfølgnings- og monitorering med særligt fokus på forbruget af eksterne konsulent- og advokatydelse med afrapportering til direktionsniveau

Derudover arbejder forvaltningen aktivt på at understøtte kategoristyring på tværs af KK med fokus på overholdelse af fælles aftaler og governance.

Socialforvaltningens handleplan

Indkøbsfunktionen i Socialforvaltningen initierer et arbejde, der i foråret 2020 skal ende ud i en let overskuelig proces for, hvordan køb af konsulent-ydelser og juridisk bistand skal- og bedst foregår i SOF.

Dette for at sikre rammeaftalerne anvendes og at eventuelle udbud foretages, således at både gældende lovgivning efterleves, men samtidig at køb foretages fagligt og økonomisk forsvarligt. Og i alle tilfælde med dokumentation for den indgåede aftale.

Processen vil efter udarbejdelsen blive fremsendt til alle ledere på niv. 2-4. Processen vil yderligere blive kommunikeret ud via ugepakke samt lægges på SOF/Intranet.

Ved spørgsmål eller med ønske om gennemlæsning af fx kontraktmæssige forhold, vil Indkøbsfunktionen stå til rådighed.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningens handleplan

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen anerkender Intern Revisions observationer og vil sikre, at fremtidige aftaler om konsulent- og advokatydelse indgås i henhold til gældende SKI-rammeaftaler.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen vil i særlig grad være opmærksom på, at i situationer, hvor det er nødvendigt at indgå aftale med en leverandør udenfor rammeaftale, at der samtidig udarbejdes og journaliseres den fornødne dokumentation for beslutningen.

I tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt gældende rammeaftaler dækker det konkrete behov, vil Center for Indkøb blive inddraget i vurderingen. Dermed kan Center for Indkøb sikre, at fremtidige aftaler i højere grad afspejler det reelle behov.

Såfremt det viser sig, at det konkrete behov ikke er dækket af gældende rammeaftaler, indgås aftale efter udbudslovens bestemmelser og kommunens retningslinjer i øvrigt.

Teknik- og Miljøforvaltningens handleplan:

TMF gennemfører månedlig rapportering om udviklingen i compliance, hvori indkøb af konsulent- og advokatydelse indgår på lige fod med forvaltningens øvrige indkøb. Rapporteringen forelægges TMF's direktion. Rapporteringen inkluderer en opfølgning på udviklingen i henholdsvis indkøbsordre- og leverandørcompliance. Herudover indeholder rapporteringen et resume af handleplaner, som løbende indhentes på enhedsniveau i hele forvaltningen på baggrund af compliance udviklingen. Indsatsen har bevirket, at TMF fra januar 2019 til og med december 2019 har øget indkøbsordrecpliance fra 26,7% til 54,6%, mens leverandør-compliance er steget fra 19,0% til 74,7% i samme periode. Forvaltningen følger udviklingen i compliancemåltallene tæt.

Foruden ovenstående ledelsesmæssige tilsyn, arbejdes der pt. på en opdatering af indkøbs- og udbudsvejledningerne på TMF's intranet. Dette sker i samarbejde med CFI og under hensyntagen til den forestående opdatering som følge af Projekt Styrket Indkøbsorganisering. De opdaterede intranetsider forventes bl.a. at indeholde en oversigt over hvilke medarbejdere og enheder, der skal kontaktes ifm. indkøb og udbud, herunder indkøb af konsulent- og advokatydelse. Siderne forventes desuden suppleret med vejledning til brug ved rekvisition af ekstern juridisk bistand, hvorved CFI søges inddraget i processen. Ydermere afholdes der to gå-hjem-møder, hvor CFI holder oplæg om udbudsjura for relevante ledere og medarbejdere i TMF.

Forvaltningen vil midlertidigt indføre en særlig kvartalsvis stikprøvekontrol for at følge op på om indsætterne har haft den ønskede effekt på konsulent- og advokatområdet.

Økonomiforvaltningens handleplan

For ØKFs vedkommende, er der fundet fejl i én stikprøve i et køb under Betaling og Kontrol i Koncernservice (KS), hvor udbudspligten ikke var afløst. Det vedrører et køb hos BDO, der er på SKIs rammeaftale, men hvor aftalen ikke var anvendt. Der er tale om køb af bistand til afstemning af konti under Betaling og Kontrol for i alt 1,9 mio. kr. Som følge af at der ikke var anvendt den relevante SKI-aftale, var bistanden afregnet efter andre kategorier for konsulenter og tilhørende timepriser end på SKI-aftalen. BDO har oplyst, at merudgiften for kommunen herved udgør 39.000 kr. BDO har indvilliget i at modregne beløbet ved næste køb hos dem.

Der er i KS taget initiativ til at tydeliggøre overfor alle chefer, hvad retningslinjerne for indkøb af konsulenter og advokater er, med henblik på at sikre, at KS er compliant og mindske sandsynligheden for, at sådan en fejl sker igen.

Der vil med udgangspunkt i KS' initiativ blive iværksat et arbejde på tværs af Økonomiforvaltningen, som skal sikre, at de chefer, der kan iværksætte konsulent- og/eller advokatindkøb, kender retningslinjerne for indkøb af konsulent og advokatbistand, for at sikre, at udbuds- og regnskabsreglerne overholdes ved indkøb af ydelserne samt sikre brugen af de rammeaftaler, som Københavns Kommune har indgået.

BILAG 4. Rigsrevisionens model for brug af konsulenter

Kilde: Revisionens beretning om regionernes brug af konsulenter, 2016, udvalgte afsnit

MODEL FOR OFFENTLIGE MYNDIGHEDERS KØB AF KONSULENTYDELSER



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.

Kilde: Rigsrevisionen.

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.

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.

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.

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 lærings-perspektiv 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.

BILAG 5. DI's paradigme: Sådan skabes størst mulig værdi ved køb af konsulenttydelser

Kilde: DI, Management Rådgiverne, 2019

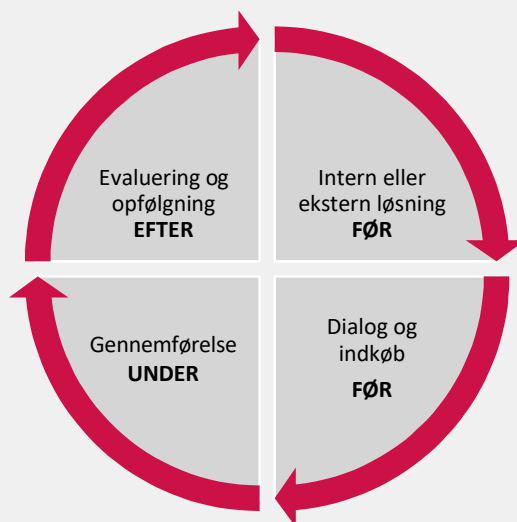
Skab mest mulig værdi, når du bruger eksterne konsulenter

Skal din opgave løses af en ekstern konsulent eller internt i den offentlige institution? Og hvordan sikrer den offentlige institution i samarbejde med de eksterne konsulentvirksomheder mest mulig værdi i opgaveløsningen? Det er to centrale spørgsmål, som offentlige institutioner og managementkonsulenter hver dag forholder sig til.

DI Managementrådgiverne kommer i denne pjece med forslag – et paradigme - til, hvad offentlige institutioner og konsulenter skal lægge vægt på for at sikre mest mulig værdi.

Paradigmet opridser vigtige spørgsmål og en checkliste inden for fire faser (se også figuren):

1. Intern eller ekstern løsning
2. Dialog og indkøb
3. Gennemførelse
4. Evaluering og opfølgning



Inden et eventuelt indkøb skal det overvejes om opgaven skal løses af eksterne konsulenter eller af den offentlige institution. Det nøjagtige behov skal afklares, ligesom det skal overvejes, om den offentlige institution selv har de nødvendige ressourcer og kompetencer. Konsulenterne bør indgå i en tidlig dialog med de offentlige institutioner og levere realistiske svar.

I dialog- og indkøbsfasen opfordres den offentlige køber til at bede om vurdering af opgavens scope, risici og uklarheder, og konsulenterne bør have mod på at udfordre rammerne. Derudover opfordres de offentlige indkøbere til præcist at beskrive de ønskede effekter i udbuddet og minimere transaktionsomkostningerne.

I gennemførelsen bør der være opmærksomhed om det rigtige mix af ressourcer. Begge sider bør melde klart ud/spørge klart til organiseringen og forankringen af projektet. Derudover bør alle medvirke til løbende justeringer. Konsulentvirksomhederne bør særligt stille med konsulenter, der kender institutionen og forstår feltet. Derudover bør de sikre forankring af viden hos den offentlige kunde.

Evaluering og opfølgning skal ske i forhold til ønsket effekt og realisme i løsningerne. Konsulenterne bør være ærlige og realistiske i dialogen.

Fase 1. Skal der bruges ekstern konsulentbistand – strategisk vurdering

Offentlige institutioner skal forholde sig strategisk til med hvilke ressourcer en opgave skal løses: Skal der indgå eksterne ressourcer – og i givet fald i hvor stor udstrækning. Det anbefales at have en strategi, som indeholder de overvejelser, man skal igennem. Et succesfuldt samarbejde kræver, at den offentlige institution bruger ressourcer og ledelse herpå.

Nedenfor er der tre centrale spørgsmål samt en checkliste med overvejelser til afklaringen.

Overvejelserne bør være fagligt funderede og give grundlag for at sikre den mest effektive opgaveløsning. Derfor bør også afklaring af omkostningerne ved en intern henholdsvis ekstern løsning indgå ligesom det bør overvejes, om der er behov for et uvildigt eksternt bidrag.

Konsulentvirksomhederne bør bidrage konstruktivt og realistisk til afklaringen.

Gode råd til de offentlige institutioner:

Checkliste	
1) Afdæk jeres nøjagtige behov	<ul style="list-style-type: none"> Undersøg om I har klarhed over opgavens scope og ønskede effekter, fx fordi I allerede har erfaring eller opgaven er inden for jeres kerneopgaver Afdæk om der er usikkerhed om den bedste løsning, men klarhed over jeres behov
2) Undersøg om I har tilstrækkelige ressourcer selv	<ul style="list-style-type: none"> Vær klar over tidspunktet og varigheden af opgaven samt hvilke andre opgaver, der ligger på dette tidspunkt Afdæk omfanget af opgaven, fx i antal timer Undersøg om andre i koncernen har de rigtige ressourcer på det nødvendige tidspunkt
3) Undersøg om I har de nødvendige kompetencer selv	<ul style="list-style-type: none"> Afdæk om der er behov for nytænkning og innovation Find ud af om der er behov for særlige kompetencer, fx specialister Find ud af om der er behov for erfaringer udefra, fx udlandet eller private virksomheder Afdæk om der er tale om en kompleks opgave
4) Afdæk om der er brug for en ekstern vinkel på opgaven	<ul style="list-style-type: none"> Afdæk om der for eksempel er brug for en "second opinion"
5) Sørg for at ledelsen har mulighed for at afsætte tilstrækkelig tid og ledelsesfokus	<ul style="list-style-type: none"> Afdæk på forhånd det nærmere behov fra ledelsen i forhold til at prioritere (egen) tid til opgaven

Godt råd til konsulentvirksomhederne:

Checkliste	
1) Indgå i tidlig dialog med de offentlige institutioner	<ul style="list-style-type: none"> Bidrag med realistiske svar Deltag konstruktivt i dialog om scope osv.

Fase 2. Dialog og indkøb af konsulenter

Der er ofte usikkerhed om mulighederne for dialog i indkøb og udbud. En åben, ærlig dialog er forudsætningen for mest mulig værdi ved køb af konsulenter. Dialog bidrager til at afklare scope, risici og uklarheder og til at udfordre i forhold til, hvordan de ønskede effekter nås. Dialogen kan afklare behov for en foranalyse, der kan medvirke til at skære komplekse projekter ned i overskuelige dele. Dialog kan skabe opmærksomhed om behov, der er baseret på kompromis'er og sikre en mere entydig og klar retning for opgaven. Dialog er især vigtig i større og komplekse opgaver.

Gode råd til de offentlige institutioner:

Checkliste	
1) Gennemfør tidlig dialog	<ul style="list-style-type: none"> • Bed konsulentvirksomhederne om afklaring af mulige udfordringer • Vær opmærksom på, at dialog tager tid • Overvej at gå i dialog med "nye" konsulentvirksomheder • Gå ikke i dialog med flere end nødvendigt
2) Beskriv de præcise behov og ønsker til effekter klart i udbudsmaterialet	<ul style="list-style-type: none"> • Vær bevidst om ønsker til effekterne af projektet • Vær klar på, om der er tale om en veldefineret eller en eksplorativ opgave • Undgå uklarheder og kompromis'er • Overvej om det er muligt med fælles incitamenter til værdiskabelse, for eksempel konkrete succesfaktorer
3) Minimér transaktionsomkostningerne både for jer selv og konsulentvirksomhederne	<ul style="list-style-type: none"> • Overvej altid at benytte begrænset udbud • Hold igen med mange og detaljerede krav • Udnyt mulighederne for enkle indkøb, hvis opgaven er under EU's tærskelværdier
4) Skab tydelige og klare rammer for opgave- og ansvarsfordelingen mellem indkøber og konsulent - særlig relevant i opgaver med flere opgavestillere	<ul style="list-style-type: none"> • Meld tydeligt ud om organiseringen af opgaven • Sørg for de rette ressourcer til understøttelse, herunder ledelsesforankring • Hav en god intern projektmobilisering med de rigtige stakeholders

Gode råd til konsulentvirksomhederne:

Checkliste	
1) Hav mod til at udfordre indkøber	<ul style="list-style-type: none"> • Vær åben om usikkerheder, begrænsninger, scope og realisme • Bistå med bud på mulige fælles incitamenter til værdiskabelse
2) Accepter kun en opgave, hvis du har de nødvendige og tilstrækkelige ressourcer	<ul style="list-style-type: none"> • Vær åben om dine ledige ressourcer i projektets løbetid • Hav løbende overblik over andre opgaver
3) Efterlys tidligt spilleregler for samarbejde og dialog	<ul style="list-style-type: none"> • Bidrag selv til godt samarbejde • Vær åben i forhold til at samarbejde med andre konsulentvirksomheder
4) Har I fokus på at indlejre viden hos opgavestillere, hvis det er ønsket	<ul style="list-style-type: none"> • Har I spurgt opgavestillere, om de er interesserede i at få indlejret viden hos medarbejdere? Bistå med relevante metoder, hvis ønsket

Fase 3. Gennemførelse

Det rigtige mix af kompetencer – på begge sider - er afgørende for at skabe mest mulig værdi. Det er vigtigt at skabe en ramme, der sikrer, at der løbende i projektet kan ske justering i scope og sammensætning af kompetencer. Afsæt tid på opstartsmøder til forventningsafstemning og indhold – og ikke kun logistik. Lad konsulenter og opgavestillere sidde på samme lokation, når det er muligt.

Gode råd til de offentlige institutioner:

Checkliste	
1) Meld forventninger om resultat og samarbejde klart ud til konsulentvirksomheden, sørg for rammer for opfølgning	<ul style="list-style-type: none"> • Afsæt tid på det indledende møde til forventningsafstemning • Bidrag til gode muligheder og rammer for løbende opfølgning
2) Iværksæt faste rammer for dialog	<ul style="list-style-type: none"> • Hav en klar ramme for dialog og aftal denne på første møde • Vær åben for løbende justeringer, aftal klare rammer for grundlaget for agilitet

Gode råd til konsulentvirksomhederne:

Checkliste	
1) Medvirk til forventningsafstemning og klarhed	<ul style="list-style-type: none"> • Spørg ind til organiseringen, forventninger til effekter, forankring i organisationen osv. • Bidrag løbende til forventningsafstemning med kunden, eksempelvis ved en oversigtlig onepager omprojektstatus • Bidrag til at holde fokus på den ønskede værdi af opgaven
2) Stil med de rette kompetencer	<ul style="list-style-type: none"> • Stil med konsulenter, der kender den kontekst, som den offentlige institution befinder sig i • Stil med rette mix af kompetencer – fagligt, personligt og strategisk. Sørg for at dette kræves af konsulentvirksomheden og den offentlige kunde • Justér på gruppen, hvis nødvendigt – og hvis det ønskes af kunden • Forstå genstandsfeltet og hold fast på konsulentfaglighed – lad dig ikke styre af opgavestiller alene
3) Bidrag til indlejring af viden hos kunden	<ul style="list-style-type: none"> • Sørg for at aftale med kunden, på hvilke områder de ønsker ny viden – og hvordan og med hvem, det skal foregå

Fase 4. Evaluering og opfølgning

Gennemfør en struktureret evaluering om den interne proces, værdi, effekter og processen med konsulenterne. Gå i dialog med konsulenterne om både leverance og samlet proces. Tal om mulighederne for at implementere anbefalinger, og hvordan disse kan valideres. Hvis opgaven er implementeret, så tal om, hvordan resultaterne fastholdes. Begge parter skal have hånden på kogepladen.

I større projekter kan selvevaluering udført af en anden end de involverede konsulenter overvejes.

Det er vigtigt at sikre ejerskab og forankring samt fremadrettet fokus på effekter og outcome.

Gode råd til de offentlige institutioner:

Checkliste	
1) Hav en tydelig proces vedrørende evaluering og opfølgning	<ul style="list-style-type: none"> • Drøft evalueringen med konsulenterne – både leverancen og processen • Hav dialog om forbedringsmuligheder, italesæt herunder blandt andet hvis der er umulige/urealistiske forslag og anbefalinger • Brug resultaterne af evalueringen internt og overvej, hvordan resultatet spredes i organisationen
2) Vær opmærksom på at udbrede resultatet af konsulentopgaven	<ul style="list-style-type: none"> • Overvej hvordan du kommunikerer løsningen til interessenterne, så du sikrer forankring • Orientér eventuelt på fællesmøder o.lign.
3) Hav løbende stor fokus på resultater og effekter	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluér konsulentopgaven i forhold til opnåelse af ønsket værdi • Overvej mulighed for evalueringssmøde igen 1 år efter projektets afslutning, blandt andet for at drøfte om effekter er realiseret

Gode råd til konsulentvirksomhederne:

Checkliste	
1) Kom med realistiske forslag til, hvordan forløbet kan blive bedre fremover	<ul style="list-style-type: none"> • Hav mod til at være ærlig og realistisk i tilbagemeldingerne om, hvordan fremtidige projekter kan skabe endnu mere værdi • Overvej om indkøber har haft fokus nok på effekter fremfor proces • Spørg selv løbende opgavestiller om projektet har haft den ønskede effekt
2) Har I haft fokus på at indlejre viden hos opgavestiller hvis ønsket?	<ul style="list-style-type: none"> • Har I spurgt opgavestiller, om de er tilfredse med indlejring af viden hos medarbejderne? Er dette lykkedes efter opgavestillers synspunkt?