

Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten

Dokument 3:6 (2016–2017)



Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



18 4 588 3 5 6 554 735 394 216 2 577 634 492

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-385-3

Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS

Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Staten bruker store ressurser på konsulenttjenester. Konsulenttjenester kan dekke behov for spisskompetanse og kapasitet som det er kostbart og uhensiktsmessig å bygge opp internt, og det kan bidra til opplæring og kompetanseutvikling.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere statens bruk av konsulenter, gi en oversikt over omfanget og hvilke behov som ligger til grunn, og å se på årsaker til at konsulentbruken eventuelt ikke er målrettet og hensiktsmessig.



Funn og anbefalinger

Bruken av konsulenttjenester i statlige virksomheter er omfattende og har i stor grad sammenheng med moderniseringen av statlig forvaltning

- Kjøp av konsulenttjenester utgjorde i 2015 anslagsvis 12 milliarder kroner.
- Om lag 6 milliarder kroner ble brukt på bistand til utvikling og drift av ikt-systemer.
- 1 milliard på utredning og kvalitetssikring.

Statlige virksomheter bruker konsulenttjenester uten at behov og formål med tjenestene er tilstrekkelig klarlagt

- To tredeler av de undersøkte virksomhetene mangler strategi for hva det offentlige skal utføre selv, og hva som bør overlates til markedet.
- Bestillerkompetansen kan forbedres.

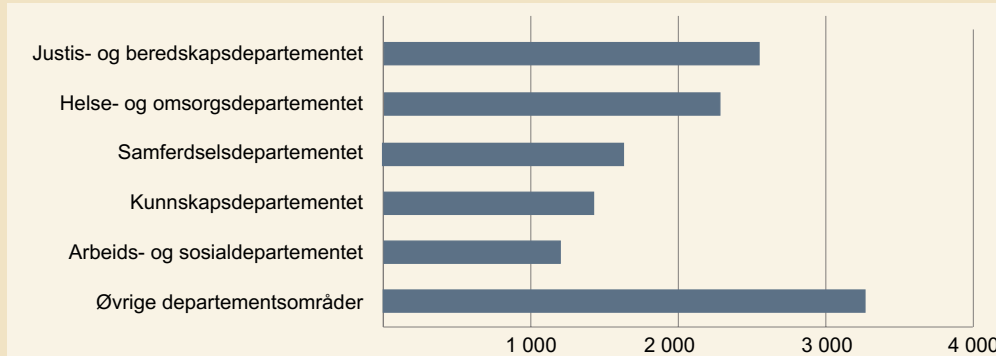
Statlige virksomheter har potensial til å bedre prosessen med kjøp og bruk av konsulenttjenester

- En betydelig andel av medarbeiderne i statlige virksomheter opplever prosessen ved kjøp og bruk av konsulenttjenester som «noe utfordrende», og at utførte tjenester i noen eller stor grad har avveket fra inngåtte avtaler i kvalitet, kostnad og tidsbruk.
- Bruk av konsulenttjenester til ikt-prosjekter stiller store krav til kompetanse, ressurser og systemer. Med opprettelsen av Digitaliseringsrådet i 2016 er det etablert en ordning for bedre kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag og styringsdokumenter.

Mange statlige virksomheter legger ikke godt nok til rette for kompetanseoverføring og gjenbruk av erfaringer fra tidligere konsulentkjøp

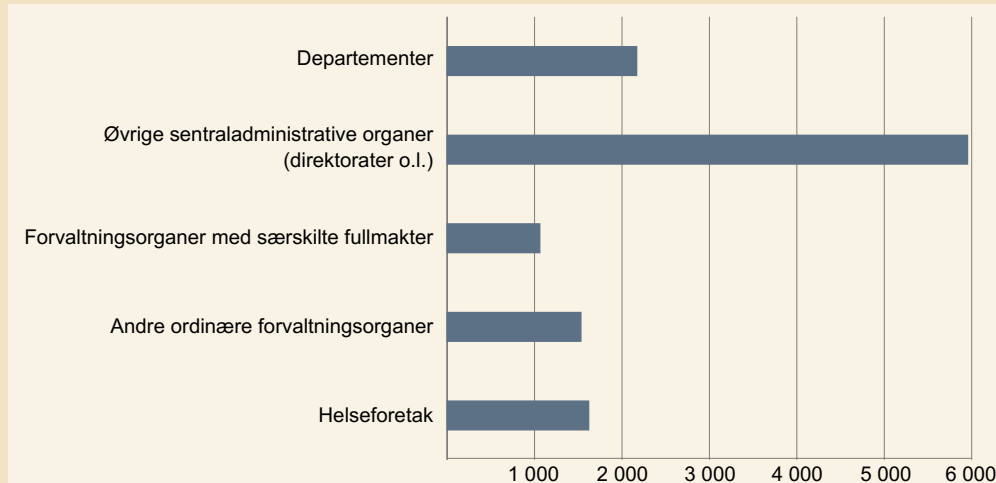
- Det settes ikke av nok tid og ressurser til å få overført kompetanse som en del av konsulentoppdrag.
- Erfaringer fra tidligere konsulentkjøp blir i liten grad systematisk registrert og brukt ved senere konsulentkjøp.

Utgifter til konsulenttjenester i 2015 fordelt etter sektorer (departementsområder), i mill. kroner



Kilde: Riksrevisjonen

Utgifter til konsulenttjenester i 2015 fordelt på virksomhetstyper, i mill. kroner



Kilder: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til statlige virksomheter, Direktoratet for økonomistyring, Norsk senter for forskningsdata

Riksrevisjonen anbefaler

Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Direktoratet for forvaltning og IKT å være en mer aktiv pådriver for å få statlige virksomheter til å benytte veiledere, prosjektmetodikk og annen støtte i forbindelse med kjøp og bruk av konsulenttjenester.

Dette kan bidra til at

- statlige virksomheter som planlegger omfattende konsulentbruk, utformer en strategi for hvilke oppgaver som kan løses av konsulenter, og at mandatene for konsulentoppdragene blir mer presise
- statlige virksomheter anskaffer, følger opp og evaluerer konsulenttjenester på en hensiktsmessig måte
- statlige virksomheter legger bedre til rette for overføring av kompetanse fra konsulent til virksomhet

Statlige virksomheter kan utnytte tilgjengelig støtteverktøy bedre

- Direktoratet for forvaltning og IKT har utarbeidet en ny veileder for håndtering av konsulenttjenester, har standardkontrakter som kan forbedre anskaffelsesprosessen og en metodikk for prosjektgjennomføring. Riksrevisjonen vurderer det slik at virksomhetene ikke bruker disse nok.

Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten

Dokument 3:6 (2016–2017)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:6 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten*.

Riksrevisjonen, 23. mars 2017

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	12
4	Departementets oppfølging	12
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	13

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden	15
---	-----------

Vedlegg 2: Statsrådets svar	19
------------------------------------	-----------

Vedlegg 3: Rapport	23
---------------------------	-----------

1	Innledning	29
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	31
3	Revisjonskriterier	35
4	Statlige virksomheters kjøp og bruk av konsulenttenester	38
5	Forhold som kan påvirke effektiviteten ved kjøp og bruk av konsulenttenester	48
6	Vurderinger	70
7	Referanseliste	73

Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger.	
---	--

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten

Staten bruker årlig store ressurser på konsulenttjenester. Bruken av konsulenter i statsforvaltningen kan ses i lys av at statlige virksomheter har frihet til å velge virkemidler for å nå sine mål. Stortinget har gjennom vedtak lagt til rette for at forvaltningen skal kunne velge private leverandører av varer og tjenester på fritt grunnlag, jf. blant annet innføringen av nettoordningen for merverdiavgift i staten fra 2015. Konsulenter kan dekke et behov for spisskompetanse som det er vanskelig eller uforholdsmessig kostbart å bygge opp internt i virksomhetene, og de kan bidra til opplæring og kompetanseutvikling. Konsulenter kan også brukes til å dekke kapasitetsbehov som det ikke er hensiktsmessig å ha fast ansatte til å dekke.

Det finnes ingen systematisk oversikt over hvilke forhold som påvirker effektiviteten ved bruk av konsulenttjenester i staten. Det er imidlertid flere eksempler på store statlige ikt-prosjekter med omfattende konsulentbruk, der det har vært store budsjettoverskridelser uten at prosjektene har oppnådd de forutsatte resultatene. Konsulentbruken har derfor ikke gitt den forventede nytte.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere statens bruk av konsulenter, og å peke på årsaker til at staten eventuelt ikke bruker konsulenter på en målrettet og hensiktsmessig måte. I tillegg har det vært et mål å gi en oversikt over omfanget av konsulentkjøp i staten og hvilke behov som ligger til grunn for konsulentbruken. Undersøkellesperioden er årene 2014 og 2015, men rapporten omtaler også enkelte forhold før 2014.

Alle sektorer, departementer og underliggende virksomheter har et selvstendig ansvar for å organisere virksomheten og arbeidet slik at de politiske målene blir nådd. Dette innebærer at den enkelte statlige virksomhet har ansvar for at de ressursene den bruker til konsulenttjenester, utnyttes effektivt. Bruk av konsulenttjenester i staten er sektorovergripende, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et forvaltningspolitisk ansvar på dette området.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om offentlig anskaffelser* av 16. juli 1999 nr. 69 med tilhørende forskrift¹
- *lov om spesialisthelsetjenesten m.m.* av 2. juli 1999 nr. 61
- *lov om helseforetak m.m.* av 15. juni 2001
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009), jf. St. meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- Innst. 84 S (2016–2017), jf. Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*
- Innst. S. nr. 216 (2003–2004), jf. Dokument nr. 3:8 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulenttjenester i staten*
- *Stortingets bevilgningsreglement*, sist endret 26. mai 2005, jf. *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet), sist oppdatert 1. januar 2016

Rapporten ble forelagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet med gjenpart til Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ved brev 24. november 2016. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev 21. desember 2016, med vedlagte merknader fra Finansdepartementet, gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1) Ny lov om offentlige anskaffelser trådte i kraft 1. januar 2017.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet av 2. februar 2017 og statsrådets svar av 14. februar 2017 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Bruken av konsulent tjenester i statlige virksomheter er omfattende og har i stor grad sammenheng med moderniseringen av statlig forvaltning.
- Statlige virksomheter bruker konsulent tjenester uten at behov og formål med tjenestene er tilstrekkelig klarlagt.
- Statlige virksomheter har potensial til å bedre prosessen med kjøp og bruk av konsulent tjenester.
- Mange statlige virksomheter legger ikke godt nok til rette for kompetanseoverføring og gjenbruk av erfaringer fra tidligere konsulentkjøp.
- Statlige virksomheter kan utnytte tilgjengelig støtteverktøy bedre.

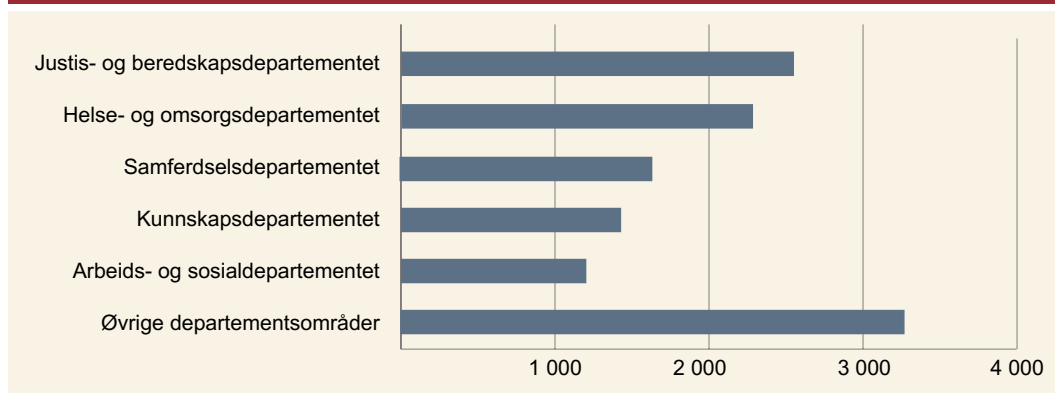
2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Bruken av konsulent tjenester i statlige virksomheter er omfattende og har i stor grad sammenheng med moderniseringen av statlig forvaltning

Statlig regnskapsføring er ikke utformet slik at utgifter til konsulent tjenester framgår direkte av virksomhetenes regnskaper. Dette har sammenheng med at det ikke er særskilte konti for føring av utgifter til konsulent tjenester, og at begrepet konsulent ikke er entydig. Det er derfor vanskelig å fastslå eksakt omfanget av konsulent bruken i staten. Riksrevisjonen merker seg imidlertid at Direktoratet for økonomistyring er i ferd med å utvikle en tjeneste som tilbys de 72 prosent av virksomhetene i staten som får regnskapstjenester levert fra direktoratet. Dette rapporteringsverktøyet skal ifølge Finansdepartementet gi ledelsen god oversikt over virksomhetens konsulent bruk.

Undersøkelsen gir grunnlag for å anslå statlige virksomheters samlede utgifter til konsulent tjenester i 2015 til i størrelsesorden 12 mrd. kroner. Undersøkelsen kan også tyde på at konsulent utgiftene har økt de siste fem årene. Omfanget av konsulent bruken reflekterer at forvaltningen har mulighet til å velge private leverandører av tjenester på fritt grunnlag.

Figur 1 Utgifter til konsulent tjenester i 2015 fordelt etter sektorer (departementsområder), i mill. kroner

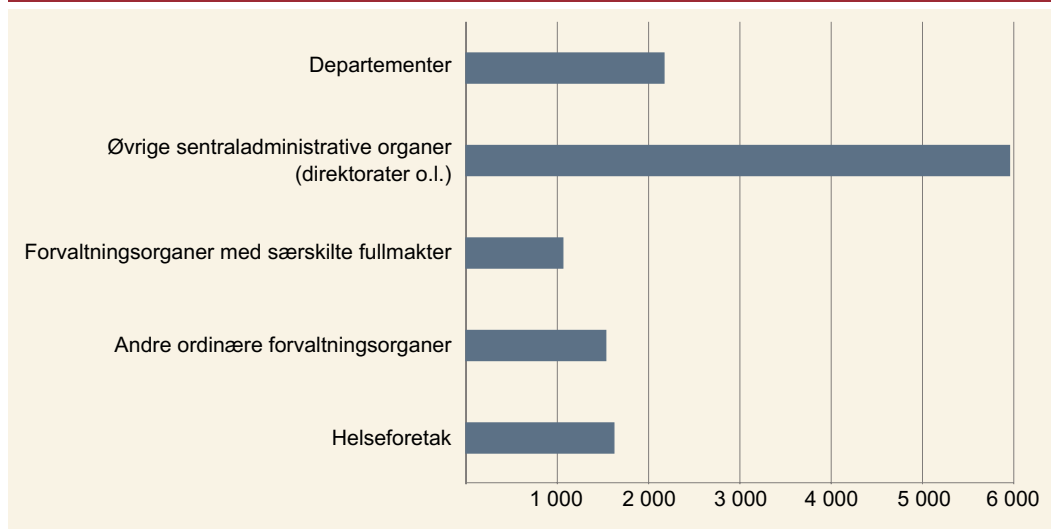


Kilde: Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse viser at ressursbruken til konsulent tjenester varierer betydelig mellom sektorer. Fem sektorer som hver brukte over 1 mrd. kroner på konsulent tjenester i 2015, står for størstedelen av konsulent bruken. Innen justis- og

beredskapssektoren er det departementet og politietaten som bruker mest konsulent-tjenester, mens innen helse- og omsorgssektoren er helseforetakene de største brukerne av konsulenttjenester. På samferdselssektoren brukes konsulenttjenestene hovedsakelig til vei- og jernbaneformål. Når det gjelder kunnskapssektoren, er det universitetene og høyskolene som bruker mest konsulenttjenester, mens innen arbeids- og sosialektoren er arbeids- og velferdsetaten den største brukeren av konsulenttjenester.

Figur 2 Utgifter til konsulenttjenester i 2015 fordelt på virksomhetstyper, i mill. kroner



Kilde: Riksrevisjonen

Departementene og de øvrige sentraladministrative organene (direktorater o.l.) er de største brukerne av konsulenttjenester. I 2015 brukte disse om lag 8 mrd. kroner på konsulenttjenester, og dette utgjør to tredeler av konsulentutgiftene i statlig forvaltning. Av de øvrige virksomhetstypene er det helseforetakene som er største bruker, med om lag 1,6 mrd. kroner.

Departementene og de øvrige sentraladministrative organene har også høyest andel konsulentutgifter i forhold til de samlede lønnsutgiftene. Utgiftene til kjøp av konsulenttjenester utgjør om lag 10 prosent av totale lønnsutgifter i statlig forvaltning.

En stor del av konsulentbruken har sammenheng med moderniseringen og effektiviseringen av statlig forvaltning. Statlige virksomheter bruker svært mye konsulenttjenester til utvikling og løpende drift av ikt-systemer. I 2015 utgjorde utgiftene til dette formålet om lag 6 mrd. kroner. Statlige virksomheter brukte også nærmere 1 mrd. kroner på konsulenttjenester til utredning, evaluering og kvalitetssikring.

For de fleste statlige virksomheter er behovet for nødvendig spisskompetanse den viktigste årsaken til konsulentbruken. For virksomheter som bruker mye konsulenttjenester, er behovet for tilleggskapasitet også en viktig årsak. Dette gjelder blant annet skatteetaten og politietaten.

2.2 Statlige virksomheter bruker konsulenttjenester uten at behov og formål med tjenestene er tilstrekkelig klarlagt

Ifølge bevilgningsreglementet for staten er det et mål at forvaltningen skal være effektiv. Utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruken og virkemidlene er effektive sett i forhold til de forventede resultatene.

Statlige virksomheter kan bruke konsulenttjenester når de mangler kompetanse eller har behov for økt kapasitet. Bruk av konsulenttjenester må imidlertid da være den mest effektive måten å løse oppgavene på. Dette innebærer at dersom statlige virksomheter bruker konsulenter til å dekke et kapasitetsbehov, må dette være en mer effektiv måte å løse oppgavene på enn å øke egen bemanning, sett i både et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. Ved behandlingen av Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge* understreket Stortingets transport- og kommunikasjonskomité viktigheten av at offentlige virksomheter utvikler en sourcingstrategi for bedre å kunne ta stilling til hva det offentlige selv skal utføre, og hva som bør overlates til markedet, jf. Innst. 84 S (2016–2017).

To tredeler av de virksomhetene som er undersøkt, mangler en overordnet strategi for kjøp og bruk av konsulenttjenester. For virksomheter som bruker konsulenter i betydelig grad, er det etter Riksrevisjonens vurdering særlig viktig at det gjøres en strategisk vurdering av hvilke oppgaver konsulenttjenester skal benyttes til. I motsatt fall er det risiko for at bruken av konsulenttjenestene blir for tilfeldig og lite målrettet.

Effektiv konsulentbruk forutsetter at formålet med og innholdet i konsulenttjenesten er klarlagt ut fra det behovet tjenesten skal dekke. For å kunne formulere en tydelig oppdragsbeskrivelse er det nødvendig at virksomhetene har god nok bestillerkompetanse på det fagområdet som konsulentbistanden skal dekke. En stor andel av medarbeiderne i statlige virksomheter mener at prosessen med kjøp og bruk av konsulenttjenester kan forbedres ved å styrke kompetansen på det aktuelle fagområdet.

Dersom virksomhetene anskaffer konsulenttjenester uten at formålet med tjenestene er tydelig beskrevet, kan det øke risikoen for at konsulentbruken ikke gir det ønskede resultatet. Kravet til formålstjenlighet gjelder også tiltaket eller prosjektet som konsulenttjenestene brukes i. For eksempel var en viktig årsak til at konsulentbruken i Merverdiprogrammet i politietaten ikke fikk den forutsatte nytten, at programmet ifølge Politidirektoratet ikke var en formålstjenlig måte å oppdatere politietatens ikt-systemer på.

2.3 Statlige virksomheter har potensial til å bedre prosessen med kjøp og bruk av konsulenttjenester

I tillegg til at kjøp av konsulenttjenester skal være godt begrunnet og den mest effektive måten å løse oppgavene på, må også styringen og oppfølgingen av slike tjenester gjennomføres på en god måte for at nytten skal bli som forventet. Om lag halvparten av medarbeiderne i statlige virksomheter opplever prosessen ved kjøp og bruk av konsulenttjenester som noe utfordrende. I underkant av en tredel av medarbeiderne opplyser at konsulenttjenester som ble utført i perioden 2014–2015, i noen eller i stor grad avvek fra inngåtte avtaler når det gjelder kvalitet, kostnad og tidsbruk. Undersøkelsen viser videre at om lag halvparten av medarbeiderne i statlige virksomheter mener at det er potensial for å forbedre de enkelte delene av prosessen gjennom kompetanseheving, bedre forankring i ledelsen og bedre systemer.

Konsulenttjenester til utvikling og drift av ikt-løsninger utgjorde i 2015 halvparten av konsulentbruken i staten, om lag 6 mrd. kroner. Innsamlede data fra skatteetaten og politietaten viser at bruk av konsulenttjenester til ikt-prosjekter stiller store krav til statlige virksomheters kompetanse, ressurser og systemer. Statlige virksomheter som ikke har disse forutsetningene, vil etter Riksrevisjonens vurdering kunne ha vanskeligheter med å lykkes med gjennomføringen av ikt-prosjektene. Dette underbygges av forskning² som viser at en ikke ubetydelig andel av ikt-prosjektene i staten ikke gir den planlagte nytten.

2) Jf. rapporten *Suksess og fiasko i offentlige IKT-prosjekter*, Simula Research Laboratory Universitetet i Oslo Scientia, Magne Jørgensen, 31. mai 2015.

Riksrevisjonen registrerer at det gjennom opprettelsen av Digitaliseringsrådet i 2016 er etablert en ordning for kvalitetssikring av ikt-prosjekter som i beløp ligger under terskelverdien for kvalitetssikringen KS. Rådet skal kvalitetssikre beslutningsgrunnlag og styringsdokumenter for planlagte digitaliseringsprosjekter. Det er frivillig for statlige virksomheter om de vil benytte seg av dette tilbudet. De utfordringene staten gjennom mange år har hatt på ikt-området krever virkningsfulle tiltak. Det er derfor etter Riksrevisjonens vurdering avgjørende at Digitaliseringsrådet blir brukt av de statlige virksomhetene som har behov for det, slik at ordningen kan bidra til forbedring av beslutningsgrunnlagene for statlige ikt-prosjekter.

2.4 Mange statlige virksomheter legger ikke godt nok til rette for kompetanseoverføring og gjenbruk av erfaringer fra tidligere konsulentkjøp

Stortinget har pekt på betydningen av at statlige virksomheter legger til rette for overføring av kompetanse fra konsulenter til virksomhetenes ansatte, jf. Innst. S. nr. 216 (2003–2004).

Riksrevisjonens undersøkelse viser at statlige virksomheter i for liten grad sørger for kompetanseoverføring som en del av konsulentoppdraget, for eksempel på områder der virksomheten har svak faglig kompetanse. Hovedårsaken til dette er at virksomhetene ikke legger godt nok til rette for å motta kompetanse ved at det ikke blir satt av nok tid og ressurser til kompetanseoverføring. Manglende kompetanseoverføring skyldes i mindre grad at konsulentene ikke oppfyller avtaler om dette. Statlige virksomheter kunne fått økt nytten av konsulenttjenestene dersom de i større grad hadde benyttet muligheten til kompetanseoverføring fra konsulentene til virksomhetens ansatte – der dette er ønskelig. Et eksempel på hvordan kompetanseoverføring kan gjennomføres på en effektiv måte, er prosjektet som utviklet et kontrollstøttesystem i skatteetaten. I dette prosjektet arbeidet eksterne og interne ressurser sammen, og kompetanseoverføringen skjedde gjennom dette samarbeidet.

Statlige virksomheter skal gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater av virksomhetens aktiviteter og innsatsfaktorer. Undersøkelsen viser at statlige virksomheter i begrenset grad bruker erfaringer fra tidligere konsulentkjøp ved gjennomføringen av nye konsulentkjøp. Det er en svakhet at virksomhetene i begrenset grad gjennomfører systematiske registreringer av erfaringene ved bruk av konsulenttjenester. Dette svekker etter Riksrevisjonen vurdering muligheten for å evaluere kompetanse og systemer for kjøp og bruk av konsulenttjenester.

2.5 Statlige virksomheter kan utnytte tilgjengelig støtteverktøy bedre

Statlige virksomheter har ansvar for egen ressursdisponering, og virksomhetene må sørge for at ressursbruken er i samsvar med bestemmelsene i *reglement for økonomistyring i staten* og annet relevant regelverk

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har i 2016 utarbeidet en ny veileder som kan være et positivt bidrag for statlige virksomheters håndtering av konsulenttjenester. Difi har også utarbeidet standardkontrakter for konsulenttjenester, noe som kan bidra til å forbedre selve anskaffelsesprosessen ved kjøp av konsulenttjenester. I tillegg har Difi utarbeidet en metodikk for prosjektgjennomføring – Difis prosjektveiviser. Dette er nyttige støtteverktøy for de statlige virksomhetene som kjøper og bruker konsulenttjenester. Riksrevisjonen vurderer det slik at de statlige virksomhetene ikke bruker disse verktøyene i stor nok grad.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Direktoratet for forvaltning og IKT å være en mer aktiv pådriver for å få statlige virksomheter til å benytte veiledere, prosjektmetodikk og annen støtte i forbindelse med kjøp og bruk av konsulenttjenester.

Dette kan bidra til at

- statlige virksomheter som planlegger omfattende konsulentbruk, utformer en strategi for hvilke oppgaver som kan løses av konsulenter, og at mandatene for konsulentoppdragene blir mer presise
- statlige virksomheter anskaffer, følger opp og evaluerer konsulenttjenester på en hensiktsmessig måte
- statlige virksomheter legger bedre til rette for overføring av kompetanse fra konsulent til virksomhet

4 Departementets oppfølging

Statsråden peker innledningsvis på at regjeringen har store ambisjoner for offentlig forvaltning og for det offentlige tjenestetilbudet. Regjeringen er derfor opptatt av en effektiv offentlig sektor, herunder effektivt innkjøp og oppfølging av konsulenttjenester. Ifølge statsråden har regjeringen etter 2015 lansert flere tiltak som skal effektivisere forvaltningen og bidra til bedre kjøp og bruk av konsulenttjenester.

Statsråden viser til at regjeringen i 2016 etablerte Digitaliseringsrådet, som skal bidra til bedre styring og gjennomføring av digitaliseringsprosjekter i staten. Rådet skal gi mer effektiv statlig ressursbruk og flere gode digitale tjenester til innbyggere og næringsliv. Statsråden opplyser videre at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i stortingsmeldingen *Digital agenda for Norge* tok til orde for at statlige virksomheter skal ha en sourcingstrategi ved utvikling, forvaltning og drift av digitale løsninger. I digitaliseringsrundskrivet har departementet stilt krav om at virksomhetene skal utvikle en egen sourcingstrategi for utvikling av digitale løsninger.

Statsråden understreker at det enkelte departementet og den enkelte virksomheten er ansvarlig for sin egen bruk av konsulenter, og at Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Difi kun har en veiledende rolle. Statsråden mener at departementet og Difi allerede i dag er aktive pådrivere for at statlige virksomheter kjøper og bruker konsulenter på en hensiktsmessig og målrettet måte. Statsråden opplyser avslutningsvis at departementet vil vurdere Riksrevisjonens rapport i forbindelse med planleggingen av arbeidet med å fremme effektiv ressursbruk i forvaltningen, og at departementet i den forbindelse vil vurdere behovet for å forsterke eksisterende eller innføre nye tiltak.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Bruken av konsulenttenester i statlig forvaltning er omfattende, og det er derfor viktig at ressursene som brukes på disse tjenestene gir god effekt. Riksrevisjonen konstaterer at departementet i arbeidet med å fremme effektiv ressursbruk i forvaltningen vil vurdere behovet for å forsterke eksisterende eller innføre nye tiltak, men at departementet i liten grad responderer på Riksrevisjonens anbefalinger.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 7. mars 2017

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Otto Rongevær 22241225
Vår dato 02.02.2017 Vår referanse 2015/00178-119
Deres dato Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. revl. § 18(2)

KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten

Vedlagt oversendes utkast til dokument 3:X (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet med gjenpart til Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ved vårt brev av 24. november 2016, og Kommunal- og moderniseringsdepartementets svar med Finansdepartementets merknader av 21. desember 2016.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist 15. februar 2017

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur

Vedlegg: Utkast til dokument 3:X (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten*

Vedlegg 2

Statsrådets svar



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2015/00178-19

Vår ref
14/5943-26

Dato
14.02.2017

Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten - Statsrådets svarbrev

Jeg viser til brev av 2. februar d.å. vedrørende Riksrevisjonens utkast til Dokument 3:X (2016-2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten*. Riksrevisor ber i det ovennevnte brev meg om å redegjøre for hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) skal følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Regjeringen har store ambisjoner for offentlig forvaltning og for det offentlige tjenestetilbudet. Norge står overfor noen utviklingstrekk som utfordrer økonomien, med lavere oljeinntekt, en aldrende befolkning og i perioder stor innvandring. Regjeringen er derfor opptatt av en effektiv offentlig sektor, herunder effektivt innkjøp og oppfølging av konsulenttjenester.

Riksrevisjonens undersøkelse dekker i hovedsak årene 2014 og 2015. Denne regjeringen har etter denne perioden lansert flere tiltak som skal effektivisere forvaltningen og bidra til bedre kjøp og bruk av konsulenttjenester.

Regjeringen etablerte Digitaliseringsrådet i 2016, som skal bidra til bedre styring og gjennomføring av digitaliseringsprosjekter i staten. Ønsket effekt av Digitaliseringsrådet er mer effektiv statlig ressursbruk og flere gode digitale tjenester til innbyggere og næringsliv. I erfaringsrapporten skriver Digitaliseringsrådet at *konkurransestrategi og leverandør-samarbeid* er ett av de seks faglige temaene rådet mener er helt sentrale for å kunne lykkes i et digitaliseringsprosjekt. Digitaliseringsrådet gir anbefalinger knyttet til dette faglige temaet.

I stortingsmeldingen om Digital agenda tok KMD til orde for at statlige virksomheter skal ha en sourcingstrategi ved utvikling, forvaltning og drift av digitale løsninger. En sourcingstrategi er en strategi for hva virksomheten skal gjøre selv, og hva den bør kjøpe inn i markedet. KMD har videre i digitaliseringsrundskrivet (H09/16) stilt krav om at virksomhetene skal utvikle en egen sourcingstrategi for utvikling, forvaltning og drift av digitale løsninger.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) er regjeringens fagorgan på forvaltningsutvikling, digitalisering og offentlige anskaffelser. De har en rekke veiledninger for kjøp og bruk av konsulenttjenester. I 2016 publiserte de en ny veileder dedikert til kjøp av konsulenttjenester.

Jeg vil understreke at det er det enkelte departement og den enkelte virksomhet som er ansvarlig for sin egen bruk av konsulenter, KMD og Difi har kun en veiledende rolle. Jeg mener at KMD og Difi allerede i dag er aktive pådrivere for at statlige virksomheter kjøper og bruker konsulenter på en hensiktsmessig og målrettet måte. Vi vil vurdere Riksrevisjonens rapport i forbindelse med vår planlegging av arbeidet med å fremme effektiv ressursbruk i forvaltningen, og vi vil i den forbindelse vurdere behovet for å forsterke eksisterende eller innføre nye tiltak.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jørgen Lunde', is positioned below the text 'Med hilsen'.

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av konsulentbruk
i staten

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	29
1.1	Bakgrunn	29
1.2	Mål og problemstillinger	29
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	31
2.1	Analyse av statlige virksomheters utgifter til konsulentttjenester	31
2.2	Spørreundersøkelse	33
2.3	Dokumentanalyse	33
2.4	Intervju	34
3	Revisjonskriterier	35
3.1	Krav om målrettet og effektiv konsulentbruk i staten	35
3.2	Krav til virksomhetens styring, oppfølging og kontroll av konsulentttjenester	36
3.3	Krav til rapportering og evaluering av konsulentbruk	37
4	Statlige virksomheters kjøp og bruk av konsulentttjenester	38
4.1	Anslag over omfang og utvikling av konsulentbruken i staten	38
4.2	Konsulentttjenester fordelt på ulike formål	42
4.3	Forhold som bidrar til at statlige virksomheter velger å bruke konsulentttjenester	45
5	Forhold som påvirker effektiviteten ved kjøp og bruk av konsulentttjenester	48
5.1	I hvilken grad konsulentttjenestene gir de forventede resultater	48
5.2	Utfordringer ved kjøp og bruk av konsulentttjenester	51
5.3	Strategi og retningslinjer for bruk av konsulentttjenester	53
5.4	Klargjøring av formålet med og innholdet i konsulentttjenestene	56
5.5	Gjennomføring av anskaffelsesprosessen	58
5.5.1	Kompetanse på anskaffelsesprosessen og det aktuelle fagområdet	58
5.5.2	Bruk av rammeavtaler	59
5.6	Styringen og oppfølgingen av konsulentenes leveranser	60
5.7	Kompetanseoverføring fra konsulenten til virksomheten	63
5.8	Bruk av erfaringer ved kjøp av konsulentttjenester	66
5.9	Sektorovergrepene tiltak som skal bidra til effektiv konsulentbruk i statlige virksomheter	67

6	Vurderinger	70
6.1	Bruken av konsulentttjenester i statlige virksomheter er omfattende og har sammenheng med moderniseringen av statsforvaltningen	70
6.2	Statlige virksomheter bruker konsulentttjenester uten at behov og formål med tjenesten er tilstrekkelig klarlagt	70
6.3	Statlige virksomheter har potensial til å bedre prosessen med kjøp og bruk av konsulentttjenester	71
6.4	Mange statlige virksomheter legger ikke godt nok til rette for kompetanseoverføring og gjenbruk av erfaringer fra tidligere konsulentkjøp	72
6.5	Statlige virksomheter kan bli bedre til å nyttiggjøre seg foreliggende støtteverktøy	72

7	Referanseliste	73
----------	-----------------------	-----------

Figuroversikt

Figur 1	Utgifter til konsulentttjenester i 2015 fordelt på departementsområder	38
Figur 2	Utgifter til konsulentttjenester i 2015 fordelt på virksomhetstyper	39
Figur 3	Utviklingen i utgifter til konsulentttjenester i staten i perioden 2011–2015 fordelt på virksomhetstyper	40
Figur 4	Utviklingen i utgifter til konsulentttjenester i perioden 2011–2015 fordelt på beløpsgrupper	40
Figur 5	Forholdet mellom utgifter til lønn, konsulenter og vikarer i 2015 fordelt på virksomhetsgrupper	41
Figur 6	Forholdet mellom utgifter til lønn, konsulenter og vikarer for 2015 fordelt på beløpsgrupper	42
Figur 7	Utgifter til konsulentttjenester i 2015 fordelt på typer konsulentttjenester	42
Figur 8	Fordelingen av konsulentbruken mellom utviklings- og driftsoppgaver i perioden 2014–2015	44
Figur 9	Fordelingen av konsulentbruken mellom konsulentbistand og konsulentoppdrag i perioden 2014–2015 etter virksomhetstyper	44
Figur 10	Fordelingen av konsulentbruken mellom konsulentbistand og konsulentoppdrag i perioden 2014–2015 etter beløpsgrupper	45
Figur 11	Betydningen av tre utviklingstrekk for konsulentbruken i staten	46
Figur 12	Betydningen av tre virksomhetsspesifikke forhold for konsulentbruken	46
Figur 13	I hvilken grad det er avvik fra inngåtte avtaler når det gjelder kvalitet, kostnad og tidsbruk på konsulentttjenestene	48
Figur 14	Om kjøp og bruk av konsulentttjenester generelt oppleves som utfordrende, fordelt på virksomhetstyper	51
Figur 15	Om kjøp og bruk av konsulentttjenester generelt oppleves som utfordrende, fordelt på de fire viktigste konsulenttypene.	52
Figur 16	Andel som er helt eller delvis enig i følgende påstander om det største kjøpet av konsulentttjenester i perioden 2014–2015.	52
Figur 17	Svar på spørsmål om virksomhetene har en overordnet skriftlig strategi for kjøp og bruk av konsulentttjenester.	53

Figur 18	Svar på spørsmål om det brukes skriftlige retningslinjer for kjøp og bruk av konsulenttenester	54
Figur 19	Svar på spørsmål om retningslinjene dekker de ulike fasene ved kjøp og bruk av konsulenttenester.	55
Figur 20	Svar på spørsmål om retningslinjene dekker i hvilke tilfeller konsulenter kan benyttes	55
Figur 21	I hvilken grad medarbeiderne mener at det er et potensial for å heve kompetansen på det fagområdet konsulenttenesten omfatter	56
Figur 22	Bruk av rammeavtaler ved kjøp av konsulenttenester	59
Figur 23	I hvilken grad medarbeiderne mener at det er et potensial for å bedre forankringen av konsulenttenestene i linjen	60
Figur 24	I hvilken grad medarbeiderne mener at det er et potensial for å bedre oppfølgingen av konsulentene	61
Figur 25	Svar på spørsmål om virksomheten har retningslinjer som dekker styring og oppfølging av konsulentoppdrag	62
Figur 26	I hvilken grad det gjennomføres kompetanseoverføring når det er behov for det	64
Figur 27	Svar på spørsmål om virksomheten har retningslinjer som dekker kompetanseoverføring	65
Figur 28	I hvilken grad erfaringer fra tidligere konsulentkjøp brukes ved nye konsulentkjøp	66

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 KOSS-prosjektet i skatteetaten	49
Faktaboks 2 Merverdiprogrammet i politietaten	50

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Staten bruker årlig store ressurser på konsulenttjenester. Bruken av konsulenter i statsforvaltningen kan ses i lys av at statlige virksomheter har frihet til å velge virkemidler for å nå sine mål. Stortinget har gjennom vedtak lagt til rette for at forvaltningen skal kunne velge private leverandører av varer og tjenester på fritt grunnlag, (jf. blant annet innføringen nettoordningen for merverdiavgift i staten fra 2015). Konsulenter kan dekke et behov for spisskompetanse som det er vanskelig eller uforholdsmessig kostbart å bygge opp internt i virksomhetene, og de kan bidra til opplæring og kompetanseutvikling. Konsulenter kan også brukes til å dekke kapasitetsbehov som det ikke er hensiktsmessig å ha fast ansatte til å dekke.

Dersom statlige virksomheter ikke håndterer de enkelte sidene av prosessen med kjøp og bruk av konsulenttjenester på en god måte, er det en risiko for at ressursene som brukes på slike tjenester, ikke blir utnyttet effektivt. Måltrettet og effektiv ressursbruk forutsetter at konsulentbruken er begrunnet i et klart behov, og at det er formulert tydelige mål for konsulenttjenestene. Effektiv bruk av konsulenttjenester forutsetter også at virksomhetene har god styring og oppfølging av konsulentenes leveranser. Stortinget har ved behandlingen av en rekke stortingsdokumenter understreket betydningen av at statlige ressurser brukes effektivt. Av Innst. S. nr. 321 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, framgår det at forvaltningen skal bruke ressursene slik det er politisk bestemt, og skal nå de politiske målene på den mest ressurs sparende måten.

Det finnes ingen systematisk oversikt over hvilke forhold som påvirker effektiviteten ved bruk av konsulenttjenester i staten. Det finnes imidlertid flere eksempler på store statlige ikt-prosjekter med omfattende konsulentbruk der det har vært store budsjettoverskridelser uten at prosjektene har oppnådd de forutsatte resultatene, og konsulentbruken derfor ikke har gitt den forventede nytte. Et eksempel på dette er ikt-prosjektet i NAV, jf. Innst. 272 S (2014–2015) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.¹

Alle sektorer, departementer og underliggende virksomheter har et selvstendig ansvar for å organisere virksomheten og arbeidet slik at de politiske målene blir nådd. Dette innebærer at den enkelte statlige virksomhet har ansvar for at de ressursene den bruker til konsulenttjenester, utnyttes effektivt. Bruk av konsulenttjenester i staten er sektorovergripende, og det følger av den koordinerende rollen som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har på det forvaltningspolitiske området, at dette departementet også har et ansvar for å bidra til at konsulentbruken i staten blir effektiv.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere statens bruk av konsulenter og å peke på årsaker til at staten eventuelt ikke bruker konsulenter på en målrettet og hensiktsmessig måte. I tillegg er det et mål å gi en oversikt over omfanget av konsulentkjøp i staten og hvilke behov som ligger til grunn for konsulentbruken.

1) Opplysninger som framkom i kontroll- og konstitusjonskomiteens åpne høringer om ikt i NAV 28. november 2014 og 2. februar 2015, viser at det har vært en rekke svakheter ved måten NAV har kjøpt og brukt konsulenttjenester på i dette prosjektet, og at konsulenttjenestene ikke har gitt de forventede resultatene.

Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

1. Hvor stort er omfanget av statens bruk av konsulenttenester?
2. Hvilke faktorer bidrar til at statlige virksomheter bruker konsulenttenester?
3. Hvilke forhold kan påvirke effektiviteten ved kjøp og bruk av konsulenttenester?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen omfatter hele prosessen med statlige virksomheters kjøp og bruk av konsulenttjenester, fra strategisk planlegging og gjennomføring av anskaffelsesprosessen til styring og oppfølging av konsulentenes arbeid, kompetanseoverføring og gjenbruk av erfaringer fra tidligere bruk av konsulenttjenester. Det er undersøkt hvilke forhold ved de ulike delene av prosessen som påvirker effektiviteten. Undersøkelsesperioden er årene 2014 og 2015, men rapporten omtaler også enkelte forhold som går lenger tilbake i tid.

Inndelingen i statlige virksomhetstyper tar utgangspunkt i forvaltningsdatabasens² inndeling. Forvaltningsorganer deles i to grupper (sentraladministrative og andre ordinære), og ved at departementene er skilt ut som en egen gruppe fra de sentraladministrative organene. Departementene har en overordnet styringsfunksjon i forvaltningen, og departementenes konsulentbruk er noe annerledes enn konsulentbruken i de øvrige sentraladministrative organene (som direktorater, nemder, råd). Helseforetakene er selskaper, det vil si egne rettssubjekter som ikke er en del av staten som juridisk person. De er likevel tatt med i undersøkelsen fordi de brukes i statlig tjenesteproduksjon og finansieres og styres av staten.

Ut fra det som er nevnt foran, blir inndelingen i virksomhetstyper slik:

1. departementer (bruttobudsjettert)
2. øvrige sentraladministrative organer (bruttobudsjettert)
3. forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (nettobudsjettert)
4. andre ordinære forvaltningsorganer (bruttobudsjettert)
5. helseforetak (regionale helseforetak (RHF) og helseforetak (HF))

I undersøkelsen er følgende definisjon av begrepet konsulent lagt til grunn:

"En konsulent er en ekstern person med spesialkompetanse som for en avgrenset periode engasjeres av virksomheten for å utføre en definert oppgave."³

For å belyse problemstillingene er det innhentet tilgjengelige regnskapstall. I tillegg er det gjennomført dokumentanalyse, spørreundersøkelse blant statlige virksomheter og intervjuer. Det er gjennomført en dybdeundersøkelse i skatteetaten og politietaten for å undersøke nærmere hvordan to store statlige etater med omfattende konsulentbruk håndterer kjøp og bruk av konsulenttjenester.

2.1 Analyse av statlige virksomheters utgifter til konsulenttjenester

For å belyse omfanget av statens bruk av konsulenttjenester er regnskapsdata innhentet og analysert. For de statlige virksomhetene som innrapporterer fullstendige regnskapsdata til statsregnskapet (bruttobudsjetterte virksomheter), er det innhentet regnskapsdata fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og gjennom Riksrevisjonens spørreundersøkelse.⁴ For forvaltningsorganer med særskilte fullmakter som innberetter nettobeløp til statsregnskapet (nettobudsjetterte virksomheter), er det innhentet

2) Forvaltningsdatabasen, som driftes av Norsk senter for forskningsdata, er en detaljert kartlegging av organisering og endring av den norske statsforvaltningen fra 1947 til dags dato.
3) Denne definisjonen av begrepet konsulent har tidligere blitt lagt til grunn i *Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulenttjenester i staten*, Dokument nr. 3:8 (2003–2004).
4) Regnskapsdata fra DFØ omfatter ikke forsvaret.

fullstendige regnskapsdata fra Norsk senter for forskningsdata og Riksrevisjonens finansielle revisjon og dessuten gjennom spørreundersøkelsen. For helseforetakene er det innhentet regnskapsdata kun gjennom spørreundersøkelsen.

I undersøkelsen er begrepet utgifter benyttet om all ressursbruk til konsulenttjenester, uavhengig av om virksomhetene fører regnskapene etter kontantprinsippet, eller om de fører et periodisert regnskap.

En ny standard kontoplan for staten ble innført for alle statlige virksomheter fra regnskapsåret 2014. Med den nye kontoplanen kom artskonto 67 *Kjøp av fremmede tjenester*. Utgifter til konsulentbruk skal føres på denne kontogruppen. Slik kontoplanen er utformet er noen konti (670–673) opprettet for bestemte kostnadstyper, mens andre konti (678 og 679) er ment å dekke flere kostnadstyper (samleposter).

I undersøkelsen er det lagt til grunn at kontiene for bestemte kostnadstyper i stor grad inneholder utgifter til konsulenttjenester. Beløpene som er ført på disse fire kontiene er derfor i sin helhet tatt med som konsulentutgifter. Dette gjelder kontiene:

670 *Regnskaps-, revisjons- og økonomitjenester*

671 *Kjøp av tjenester til utvikling av programvare, ikt-løsninger mv.*

672 *Kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, ikt*

673 *Kjøp av tjenester til organisasjonsutvikling, rekruttering mv.*

Utgifter til konsulenttjenester føres også på følgende to konti:

678 *Kjøp av andre fremmede tjenester*

679 *Kjøp av andre fremmede tjenester*

Størstedelen av utgiftene som føres på disse to kontiene er imidlertid utgifter som ikke er konsulentutgifter. Dette kan være utgifter direkte knyttet til virksomhetenes tjenesteproduksjon/operative oppgaver, som for eksempel prosjektering, byggeledelse, planarbeid mv. knyttet til investeringsprosjekter på samferdselssektoren.

I spørreundersøkelsen ble de statlige virksomhetene (både de bruttobudsjetterte og de nettobudsjetterte) bedt om å ta stilling til hvilke av utgiftene som er ført på disse to kontiene som er konsulentutgifter, og å fordele disse utgiftene på følgende typer konsulenttjenester:

- utredning, evaluering og kvalitetssikring
- opplæring og informasjonsvirksomhet
- juridiske tjenester
- ingeniørtjenester
- andre typer konsulenttjenester

For de tre bruttobudsjetterte virksomhetstypene varierte andelen konsulenttjenester på de to kontiene noe, men utgjorde i gjennomsnitt 27 prosent. For de nettobudsjetterte virksomhetene utgjorde andelen 43 prosent.⁵

I spørreundersøkelsen ble helseforetakene bedt om å oppgi utgiftene til konsulenttjenester og fordele dem på de samme ni typene som de statlige virksomhetene.

5) For de virksomhetene som ikke svarte på spørreundersøkelse ble omfanget av konsulentutgiftene på kontiene 678 og 679 beregnet med utgangspunkt i disse gjennomsnittstallene.

2.2 Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en spørreundersøkelse blant statlige virksomheter. Det ble først og fremst gjort for å kartlegge hvilke forhold som kan påvirke effektiviteten ved kjøp og bruk av konsulent tjenester, men også for å framskaffe data om omfanget av konsulentbruken og hvilke forhold som bidrar til at statlige virksomheter velger å bruke konsulent tjenester.

Spørreundersøkelsen ble sendt elektronisk til 169 statlige virksomheter i februar 2016. Den omfattet statlige virksomheter og helseforetak som i 2014 hadde kjøpt fremmede tjenester for mer enn 10 mill. kroner, jf. kontogruppe 67 *Kjøp av fremmede tjenester*. Før spørreundersøkelsen ble sendt ut, ble den testet ut på tre statlige virksomheter som ga tilbakemeldinger på og innspill til enkelte av spørsmålene.

Spørreundersøkelsen besto av to deler. Det ene delen gjaldt konsulentbruken på virksomhetsnivå, og er besvart av virksomhetenes administrative ledelse. Den andre delen gjaldt konkret hvilke utfordringer de ulike fag- og ansvarsområdene i virksomhetene er stilt overfor ved kjøp og bruk av konsulent tjenester, og er besvart av ansatte i virksomhetene som har kjennskap til dette. Denne delen av spørreundersøkelsen ble sendt til 639 medarbeidere i de 169 virksomhetene.

For å oppnå best mulig kvalitet på svarene ble virksomhetene bedt om å oppgi e-postadressene til personer i virksomhetene og ved de avdelingene/fagområdene som hadde best forutsetninger for å besvare undersøkelsen. I de tilfellene der virksomhetene ikke besvarte henvendelsen, ble spørreundersøkelsen sendt til virksomhetenes postmottak.

129 virksomheter besvarte undersøkelsen på virksomhetsnivå, og 519 medarbeidere besvarte undersøkelsen på avdelingsnivå, noe som gir en svarprosent på henholdsvis 76 og 81. Svarene fra medarbeidere på avdelingsnivå er ikke tatt med i analysen i de tilfellene der det ikke er avgitt svar på virksomhetsnivå.

Svarene fra spørreundersøkelsen er analysert ut fra virksomhetstype og konsulenttype. I tillegg er de analysert ut fra omfanget av konsulentbruken i virksomhetene. I den forbindelse ble virksomhetene delt inn i følgende tre grupper:

- virksomheter som i 2015 brukte over 100 mill. kroner på konsulent tjenester
- virksomheter som i 2015 brukte mellom 10 og 100 mill. kroner på konsulent tjenester
- virksomheter som i 2015 brukte under 10 mill. kroner på konsulent tjenester

2.3 Dokumentanalyse

Det er gjennomført dokumentanalyse av aktuelle stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger med tilhørende innstillinger. I tillegg er veiledningsmaterieell fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og rundskriv fra Finansdepartementet om ny kontoplan for statlige virksomheter gjennomgått. Også aktuelle rapporter om offentlig konsulentbruk er gjennomgått.

Det er gjennomført dokumentanalyse av skatteetatens og politietatens strategier og retningslinjer for kjøp og bruk av konsulent tjenester og retningslinjer for prosjektstyring.⁶ Videre er det foretatt analyser av prosjektmandater,

6) *Prosjektledelse – Retningslinjer og prosjektmetodikk i skatteetaten (2012), Prosjektstyringsboken – Prosjektstyring i skatteetaten (2013) og Retningslinjer for bruk av eksterne konsulenter (2015).*

sluttrapporter, rammeavtaler og avropskontrakter som gjelder prosjekter med stor konsulentbruk. Prosjektene var gjennomført i perioden 2012-2015. Det dreier seg om til sammen ti prosjekter i hver av de to etatene. Ett utvalgt prosjekt i hver etat er gjennomgått og analysert i dybden.

2.4 Intervju

Det er gjennomført to intervjuer med Skattedirektoratet og to intervjuer med Politidirektoratet. Hensikten med det første intervjuet med hvert av direktoratene var å få opplysninger om hvordan de to etatene håndterer kjøp og bruk av konsulentttjenester. Det andre intervjuet gjaldt kjøp og bruk av konsulentttjenester i det prosjektet i hver etat som ble valgt ut for en nærmere undersøkelse.

I tillegg er det gjennomført et intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet om hvilket ansvar departementet har for konsulentbruken i staten, og i hvilken grad virkemiddelbruken på området er egnet til å bidra til effektiv konsulentbruk.

3 Revisjonskriterier

3.1 Krav om målrettet og effektiv konsulentbruk i staten

Målet om en effektiv forvaltning er nedfelt i Stortingets bevilgningsreglement § 10, som fastlegger at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruken og virkemidlene er effektive i forhold til de forutsatte resultatene.⁷

Betydningen av at statlige ressurser benyttes effektivt, er også understreket av Stortinget ved behandlingen av en rekke stortingsdokumenter. I St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* (jf. Innst. S.nr. 321 (2008–2009)) heter det at forvaltningen skal løse oppgavene sine med minst mulig ressursbruk, og slik at de politiske målene nås. Det framheves videre at dersom forvaltningen ikke er effektiv, forbruker den ressurser som kunne vært benyttet til å nå andre politiske mål.

De grunnleggende styringsprinsippene for staten er konkretisert i *reglementet for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 4. Av denne paragrafen framgår det at alle virksomheter skal sikre at fastsette mål og resultatkrav oppnås og at ressursbruken er effektiv. Det legges til grunn at konsulentkjøp gjennomføres på en slik måte at ressursbruken til denne innsatsfaktoren blir så effektiv som mulig.

Helseforetakene er selvstendige rettssubjekter og er ikke en del av staten, jf. St.meld. nr. 19 (2008–2009). *Reglementet for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) gjelder derfor ikke for helseforetakene. Helseforetakenes virksomhet er regulert i *lov om spesialisthelsetjenesten m.m.* (spesialisthelsetjenesteloven). Et av formålene med loven er å bidra til at ressursene utnyttes best mulig. Kravet om effektiv konsulentbruk gjelder derfor også for helseforetakene.

Kravet om målrettet og effektiv ressursbruk forutsetter at virksomheten kan beskrive hvilket behov konsulenttjenesten skal dekke. En god oppdragsbeskrivelse er også en forutsetning for at virksomheten ved levering av tjenesten kan vurdere om den er i henhold til bestillingen. Forholdet mellom virksomheten og konsulenten skal dessuten formaliseres i en skriftlig avtale om konsulentkjøpet.

Strategier for kjøp og bruk av konsulenttjenester er et nødvendig verktøy både for å klargjøre behovet for konsulenttjenester på kort og lang sikt og for å klargjøre hvordan konsulenttjenester skal brukes i organisasjonen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen peker på at Stortinget ved flere anledninger har understreket nødvendigheten av at det finnes strategier og retningslinjer for kjøp av konsulenttjenester, jf. Dokument nr. 3:8 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulenttjenester i staten* og Innst. S. nr. 216 (2003–2004). I innstillingen uttaler komiteen at gjennomarbeidede strategier er viktige redskap for å kunne sikre effektiv styring, oppfølging og kontroll med midlene til konsulentkjøp.

Kompetanseoverføring fra konsulenten til virksomheten vil øke nytten av konsulentkjøpet og kan bidra til å redusere virksomhetens framtidige behov for konsulentbruk i tilsvarende situasjoner. Særlig når konsulentbruken gjelder virksomhetens kjerneområder, er det viktig at det overføres kompetanse fra konsulenten til virksomheten. Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser i sin behandling av Dokument nr. 3:8 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 216 (2003–2004), til at staten

7) Bevilgningsreglementet gjelder også midler som blir bevilget til helseforetakene.

ved kjøp av konsulentttjenester skal legges til rette for overføring av kompetanse fra konsulenten til de ansatte for å redusere virksomhetens behov for å kjøpe slike tjenester.

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) med tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sørge for at ressursbruken ved offentlige anskaffelser blir så effektiv som mulig. I gjennomføringen av anskaffelsen plikter oppdragsgiveren å sørge for at anskaffelsen så langt som mulig bygger på konkurranse. Det skal være samsvar mellom anskaffelsen og måten anskaffelsen gjennomføres på, noe som innebærer at jo større verdi det er på anskaffelsen, jo strengere er kravene til framgangsmåte. Virksomheten skal ifølge anskaffelsesloven også sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.

3.2 Krav til virksomhetens styring, oppfølging og kontroll av konsulentttjenester

Bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene) punkt 2.3 krever at virksomheten sørger for planlegging, gjennomføring og oppfølging av aktiviteter i samsvar med fastsatte mål og prioriteringer. Den interne styringen skal være slik at virksomheten har nødvendig informasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene. Oppfølgingen må også omfatte kjøp og bruk av innsatsfaktoren konsulentttjenester.

Økonomibestemmelsene punkt 2.4 krever at virksomheten også skal etablere internkontroll som skal forhindre styringssvikt, feil og mangler og på den måten bidra til at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål- og resultatkrav. Internkontrollen skal være tilpasset risiko og vesentlighet, og den skal dokumenteres. Den interne styringen skal være slik at virksomheten har nødvendig informasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene, inkludert konsulentbruk og -anskaffelser. For å kunne utøve nødvendig internkontroll skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet sikring av kvaliteten i den interne styringen, herunder forsvarlig arbeidsdeling og produktivitet i arbeidsprosessene. Den interne kontrollen skal være tilpasset arbeidsdelingen mellom virksomheten og tjenesteytere som virksomheten benytter seg av.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har gitt ut en veileder i internkontroll som beskriver målrettet og effektiv drift som at virksomhetens kjerne-, støtte- og styringsprosesser er utformet, gjennomført og fulgt opp på en måte som bidrar til at fastsatte mål og krav blir oppfylt. Virksomhetene må derfor etablere og bruke strukturer og systemer som gir nødvendig trygghet for at oppgaveutførelsen skjer i tråd med ønsket kvalitet og effektivitet, også når oppgavene løses av konsulenter.

Av økonomibestemmelsene punkt 5.3.8 framgår det at anskaffelser som fører til høye kostnader, og der leveransen strekker seg over lang tid, krever egne rutiner og metoder for å sikre kontroll med framdrift, kvalitet og utgifter. Ved slike anskaffelser skal det være en fortløpende oppfølging av kostnader og kvalitetssikring av delleveransene eller enkeltelementene for å sikre at det endelige produktet har tilfredsstillende kvalitet. Kvalitetssikringen må tilpasses risikoen som er forbundet med leveransen.

Økonomireglementet § 10 stiller krav til at staten skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med vekt på blant annet at fastsatte mål for selskapet nås, og at styret fungerer tilfredsstillende.

Helseforetaksloven § 28 omhandler styrets oppgaver. I merknadene til § 28 framgår det at styret må sørge for at det etableres interne kontrollsystemer som sikrer betryggende kontroll med foretakets måloppnåelse, økonomi og ressursbruk.⁸

3.3 Krav til rapportering og evaluering av konsulentbruk

Det framgår av reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) § 9c at alle virksomheter skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. Av økonomibestemmelsene punkt 1.5.1 framgår det at rapporteringen kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde. Riksrevisjonen legger til grunn at kravet til rapporteringen også omfatter konsulenttjenester, og at rapporteringen tilpasses virksomhetens interne styringsbehov og departementets informasjonsbehov.

Økonomireglementet § 16 krever at alle virksomheter skal gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetenes ansvarsområder og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hvor hensiktsmessig for eksempel organiseringen og virkemidlene er. Av reglementet framgår det at frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Ifølge økonomibestemmelsene punkt 2.6 kan evalueringer blant annet vektlegge innsatsfaktorer og aktiviteter. Riksrevisjonen legger til grunn at kravet om betryggende kontroll med helseforetakenes ressursbruk, også innebærer at aktiviteter og innsatsfaktorer i helseforetakene evalueres.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket i behandlingen av Dokument nr. 3:8 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 216 (2003–2004), at fravær eller mangelfull evaluering av konsulentbruk er blant de forholdene som krever oppfølging.

8) Ot. prp. nr. 66 (2000–2001) *Om lov om helseforetak m.m.*

4 Statlige virksomheters kjøp og bruk av konsulentttjenester

4.1 Anslag over omfang og utvikling av konsulentbruken i staten

Statlige regnskaper har tradisjonelt i liten grad bidratt til å gi en oversikt over kostnadsstrukturen i statlige virksomheter og for staten samlet. Som et ledd i arbeidet med å bedre økonomistyringen i staten ble det fra 2014 tatt i bruk en ny standard kontoplan for statlige virksomheter. Formålet med denne kontoplanen er å legge til rette for et mer omfattende og standardisert informasjonsgrunnlag for styring i statlige virksomheter og for departementenes styring av underliggende virksomheter. Kontoplanen skal også gjøre det enklere å sammenligne kostnadsstrukturer internt og på tvers av statlige virksomheter, og gi bedre grunnlag for å få oversikt over kostnadsstrukturen i virksomhetene og for hele staten.⁹ Kontoplanen er imidlertid ikke utformet slik at det er mulig å få fram eksakt oversikt over utgifter brukt på konsulentttjenester, blant annet fordi begrepet konsulent ikke er entydig. Dette gjør det vanskelig å fastslå eksakt omfanget av konsulentbruken i staten. Oversiktene nedenfor er derfor å betrakte som anslag.

Med utgangspunkt i de statlige virksomhetenes regnskaper og svarene fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse er de statlige utgiftene til konsulentttjenester i 2015 anslått til i størrelsesorden 12 mrd. kroner.

Figur 1 Utgifter til konsulentttjenester i 2015 fordelt på departementsområder. Tall i mill. kroner.

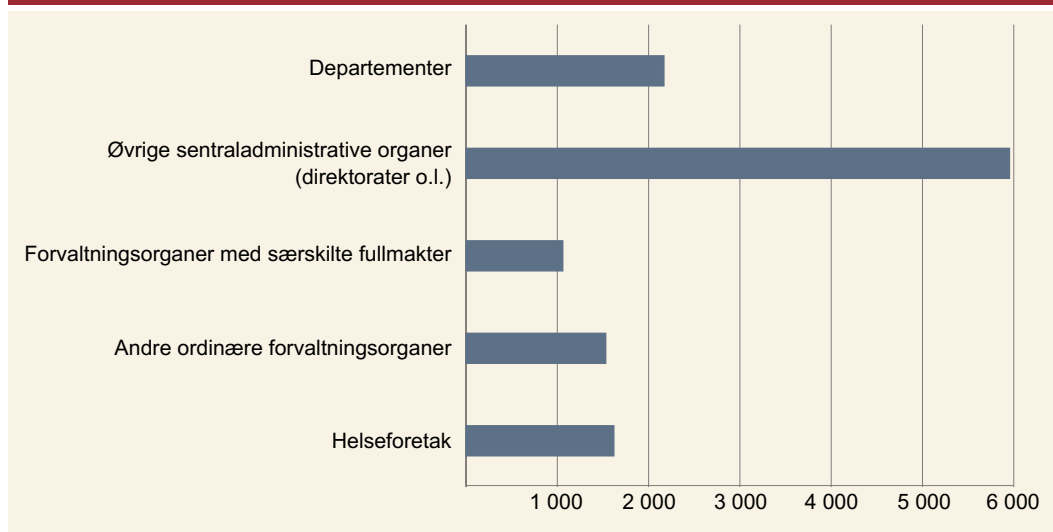


Kilder: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til statlige virksomheter, Direktoratet for økonomistyring og Norsk senter for forskningsdata

9) Rundskriv R-102 *Standard kontoplan for statlige virksomheter*, 22. november 2013.

Figur 1 viser at omfanget av konsulentbruken varierer betydelig mellom de ulike departementsområdene. Fem departementsområder, som hver brukte over 1 mrd. kroner på konsulenttjenester i 2015, står for størstedelen av konsulentbruken. Av disse er justis- og beredskapssektoren, helse- og omsorgssektoren og samferdselssektoren de største brukerne av konsulenttjenester, og til sammen utgjør konsulentbruken på disse tre sektorene om lag halvparten av den samlede konsulentbruken i staten. På justis- og beredskapssektoren er det departementet og politietaten som bruker mest konsulenttjenester. På helse- og omsorgssektoren er helseforetakene de største brukerne av konsulenttjenester. På samferdselssektoren brukes konsulenttjenestene hovedsakelig til vei- og jernbaneformål. Når det gjelder kunnskapssektoren, er det universitetene og høyskolene som bruker mest konsulenttjenester, mens innen arbeids- og sosialsektoren er det arbeids- og velferdsetaten som er den største brukeren av konsulenttjenester.

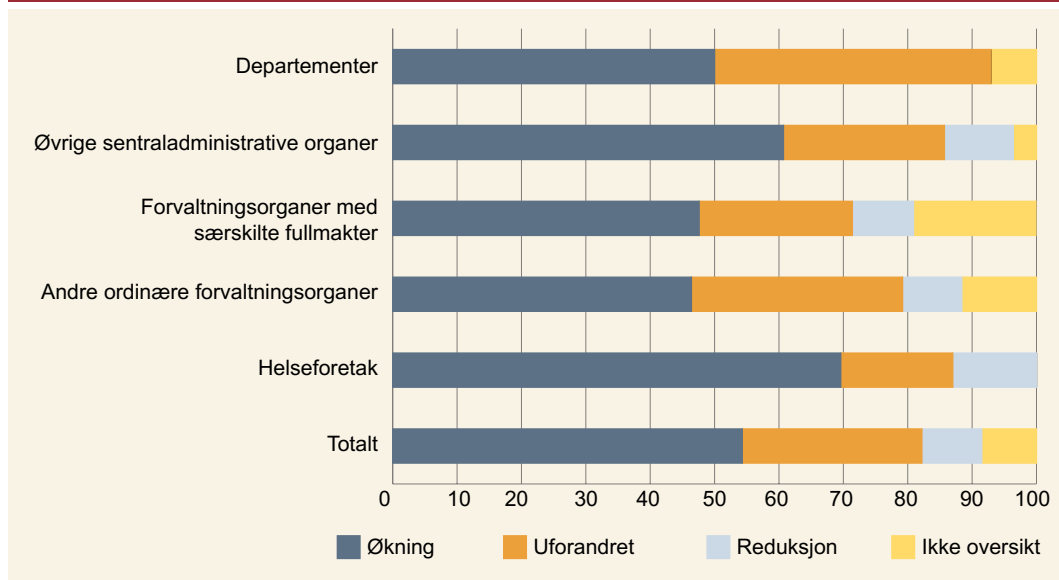
Figur 2 Utgifter til konsulenttjenester i 2015 fordelt på virksomhetstyper. Tall i mill. kroner.



Kilder: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til statlige virksomheter, Direktoratet for økonomistyring, Norsk senter for forskningsdata

Figur 2 viser fordelingen av utgifter til konsulenttjenester på ulike typer statlige virksomheter. De sentraladministrative organene, inkludert departementene, er de klart største brukerne av konsulenttjenester i staten. Dette viser at konsulentbruken i staten i stor grad skjer på de øverste nivåene i forvaltningen. Til sammen står disse nivåene for om lag to tredeler av utgiftene til konsulenttjenester i staten.

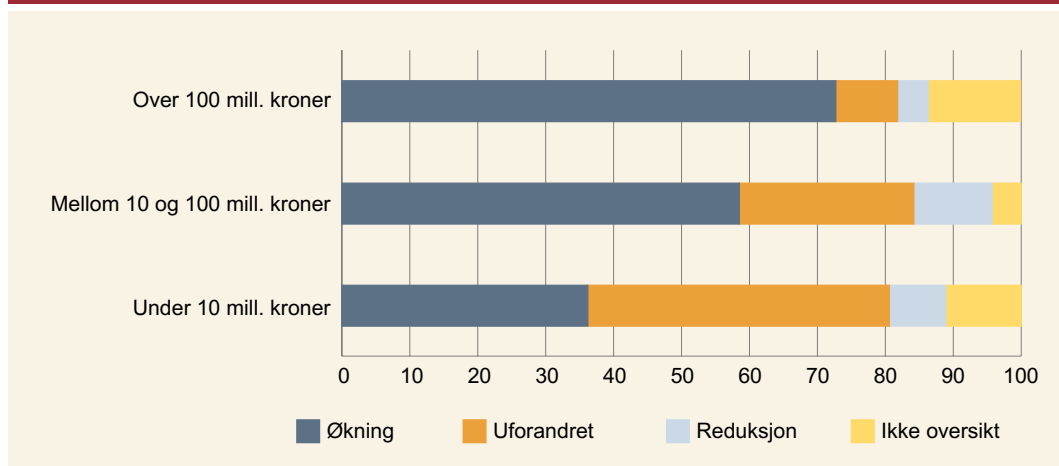
Figur 3 Utviklingen i utgifter til konsulent tjenester i staten i perioden 2011–2015 fordelt på virksomhetstyper. Tall i prosent, n = 129.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til statlige virksomheter

Figur 3 viser at 54 prosent av virksomhetene oppgir at det har vært en økning i utgiftene til konsulent tjenester i perioden 2011–2015. 28 prosent av virksomhetene oppgir at utgiftene til konsulent tjenester har vært uforandret i perioden, mens 9 prosent av virksomhetene oppgir at det har vært en reduksjon i disse utgiftene. Det er også 9 prosent av virksomhetene som oppgir at de ikke har oversikt over utgiftene til konsulent tjenester. Det er en viss variasjon mellom de ulike virksomhetstypene. Helseforetakene utpeker seg som den virksomhetstypen der flest virksomheter oppgir at det har vært en økning i utgiftene til konsulent tjenester i perioden. 70 prosent av helseforetakene oppgir at det har vært en økning. Det er også en litt høyere andel virksomheter i gruppen øvrige sentraladministrative organer enn i de øvrige gruppene som svarer at det har vært en økning i disse utgiftene i den aktuelle perioden.

Figur 4 Utviklingen i utgifter til konsulent tjenester i perioden 2011–2015 fordelt på beløpsgrupper. Tall i prosent, n = 128.

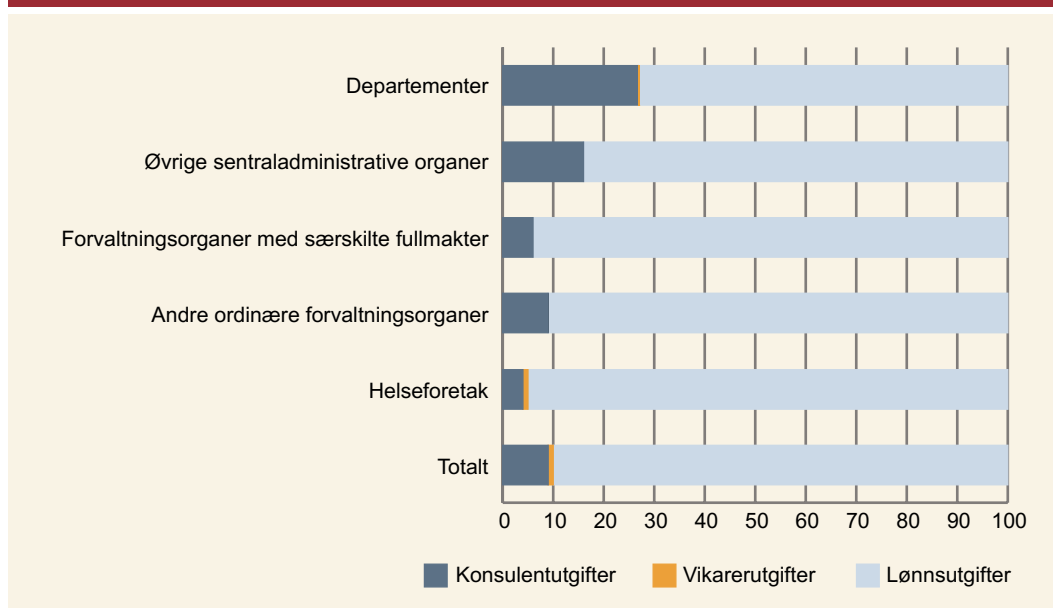


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til statlige virksomheter

Figur 4 viser at det er de virksomhetene som har høyest utgifter til konsulenttjenester, som i størst grad svarer at det har vært en økning i disse utgiftene i perioden 2011–2015. Av virksomhetene i gruppen som i 2015 brukte over 100 mill. kroner på konsulenttjenester, svarer 63 prosent at det har vært en økning i utgiftene til konsulenttjenester denne perioden. Av virksomhetene som i 2015 brukte mellom 10 og 100 mill. kroner på konsulenttjenester, og virksomhetene som brukte under 10 mill. kroner på slike tjenester, er det henholdsvis 59 og 36 prosent som oppgir at det har vært en økning i utgiftene til konsulenttjenester i perioden 2011–2015.

Statlige virksomheter kan bruke egne medarbeidere, vikarer eller konsulenter til å løse oppgavene sine. Figuren nedenfor viser forholdet mellom ressursbruken til disse tre innsatsfaktorene.

Figur 5 Forholdet mellom utgifter til lønn, konsulenter og vikarer i 2015 fordelt på virksomhetsgrupper. Tall i prosent, n = 129.



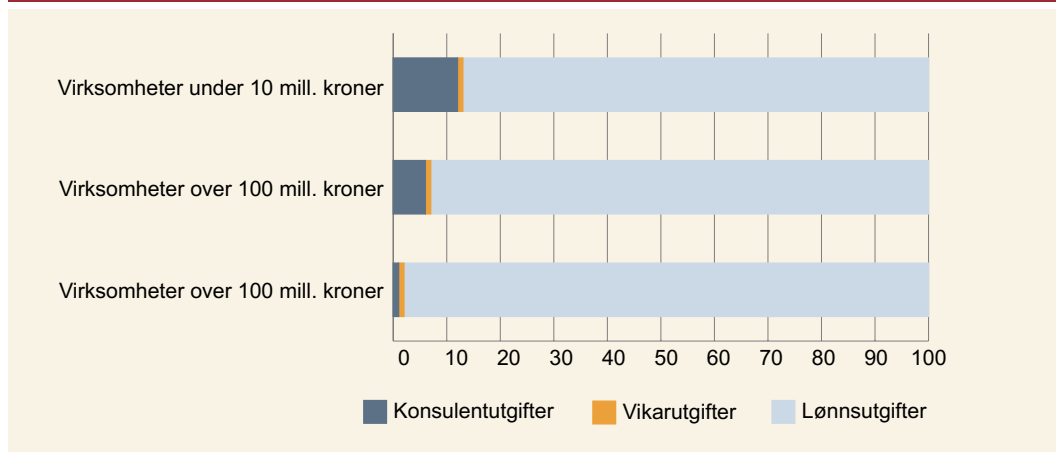
Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til statlige virksomheter

Av figur 5 framgår det at utgifter til konsulenter utgjør i underkant av 9 prosent av de samlede utgiftene til lønn, vikarer og konsulenter. Utgifter til vikarer utgjør til sammenligning bare om lag 1 prosent av disse utgiftene.¹⁰ Andelen utgifter til konsulenter varierer mellom de ulike virksomhetstypene. Det er departementene¹¹ og de øvrige sentraladministrative forvaltningsorganene som har høyest andel utgifter til konsulenter.

10) Dette gjelder utgifter til innleie av arbeidskraft fra vikarbyråer eller lignende.

11) Av samlet anslag over konsulentbruk i departementene på 2168 mill. kroner i 2015 utgjør konsulentbruken i Justis- og beredskapsdepartementet 964 mill. kroner.

Figur 6 Forholdet mellom utgifter til lønn, konsulenter og vikarer for 2015 fordelt på beløpsgrupper. Tall i prosent, n = 129.

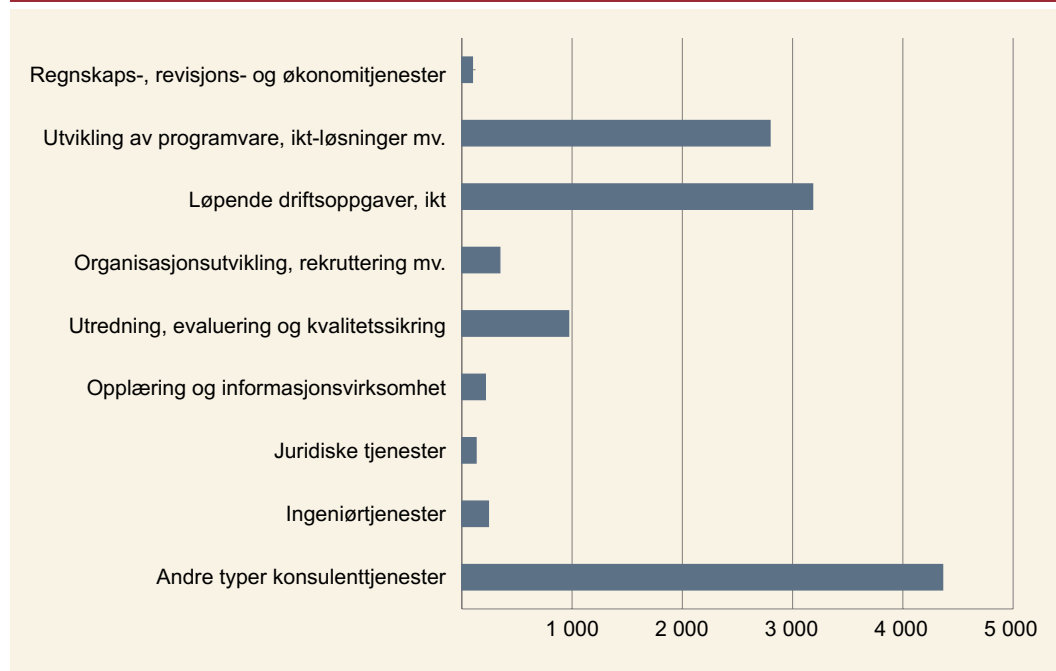


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til statlige virksomheter

Figur 6 viser at for de virksomhetene som har høye utgifter til konsulenttjenester, utgjør disse utgiftene en større andel av de samlede utgiftene til lønn, konsulenter og vikarer enn de gjør for de virksomhetene som har lave utgifter til konsulenttjenester.

4.2 Konsulenttjenester fordelt på ulike formål

Figur 7 Utgifter til konsulenttjenester i 2015 fordelt på typer konsulenttjenester. Tall i mill. kroner.

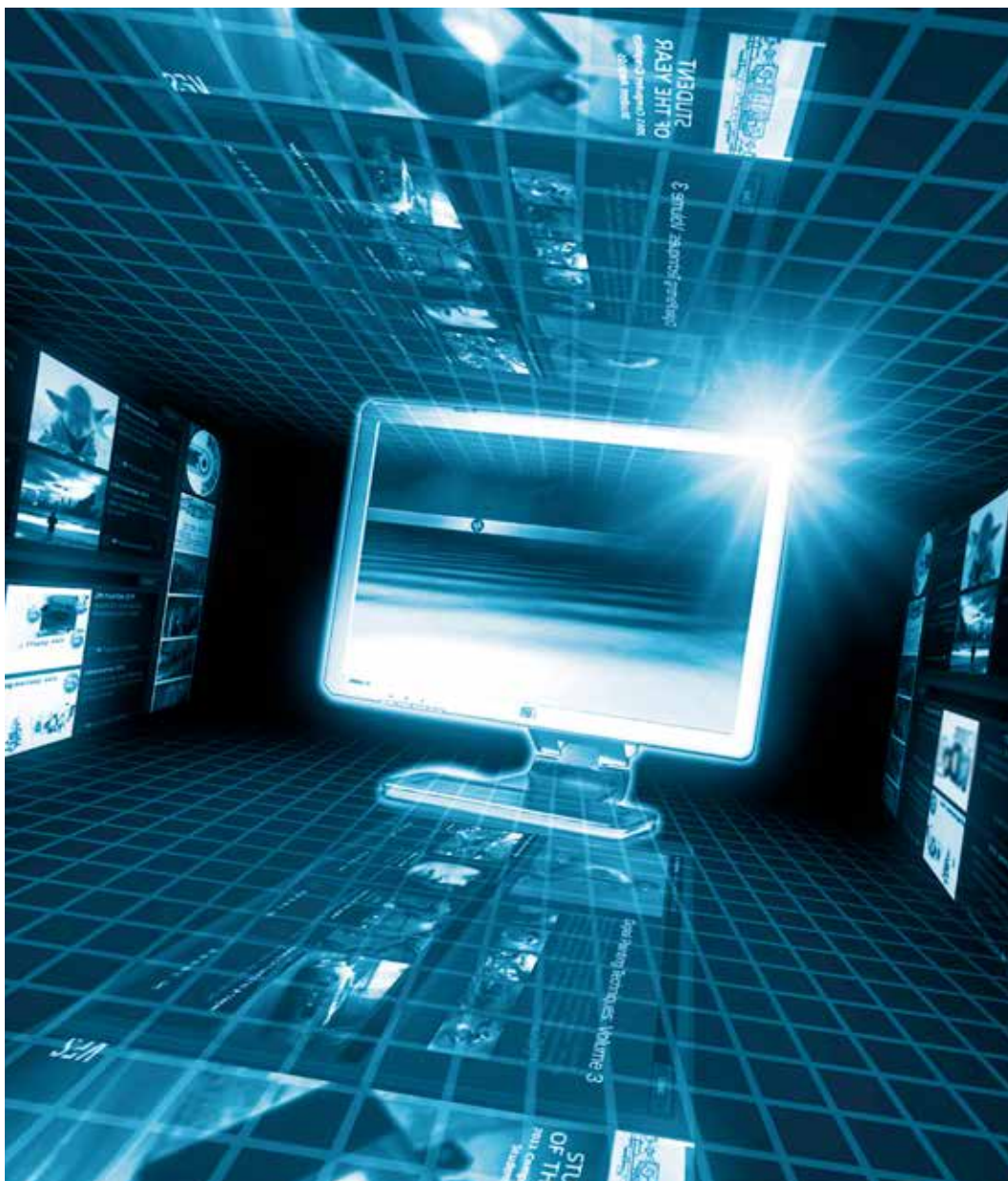


Kilder: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til statlige virksomheter, Direktoratet for økonomistyring, Norsk senter for forskningsdata

Figur 7 viser at det i 2015 var ikt-utvikling og ikt-drift som var de to typene av konsulenttjenester staten brukte mest ressurser på. Det gikk med 2,8 mrd. kroner til ikt-utvikling og 3,2 mrd. kroner til løpende driftsoppgaver innenfor ikt. Blant de øvrige typene konsulenttjenester var utredning, evaluering og kvalitetssikring de konsulenttjenestene staten brukte mest ressurser på.

Figur 7 viser også at virksomhetene oppgir at en stor del av utgiftene til konsulent-tjenester er utgifter til andre typer konsulenttjenester enn de åtte som er spesifisert i spørreundersøkelsen. En viktig årsak til at utgiftene til andre typer konsulenttjenester utgjør en så stor andel av de samlede utgiftene til slike tjenester, er at noen virksomheter som har store utgifter til konsulenttjenester, enten ikke har fordelt konsulentutgiftene på de spesifikke konsulenttypene eller bare har gjort det for deler av disse utgiftene. Det er departementene, øvrige sentraladministrative organer og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter som har oppgitt de største beløpene til andre typer konsulenttjenester. Til sammen utgjør beløpene for disse tre virksomhetstypene om lag 80 prosent av det samlede beløpet for andre typer konsulenttjenester.

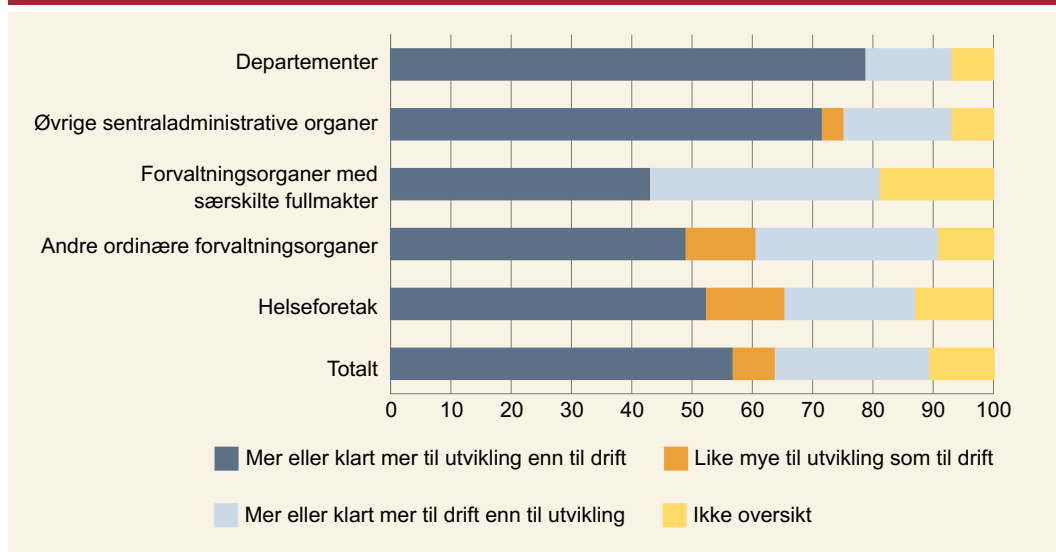
Det kan skilles mellom konsulentbruk til utviklingsoppgaver og konsulentbruk til driftsoppgaver. Konsulentbruk til utviklingsoppgaver omfatter blant annet utvikling av ikt-systemer, organisasjonsutvikling og utvikling av styringssystemer. Konsulentbruk til driftsoppgaver omfatter blant annet drift av ikt-systemer og andre løpende oppgaver i virksomhetene.



Konsulenttjenester innen ikt utgjør en stor del av konsulentbruken i staten.

Foto: colourbox.com

Figur 8 Fordelingen av konsulentbruken mellom utviklings- og driftsoppgaver i perioden 2014–2015. Tall i prosent, n = 129.

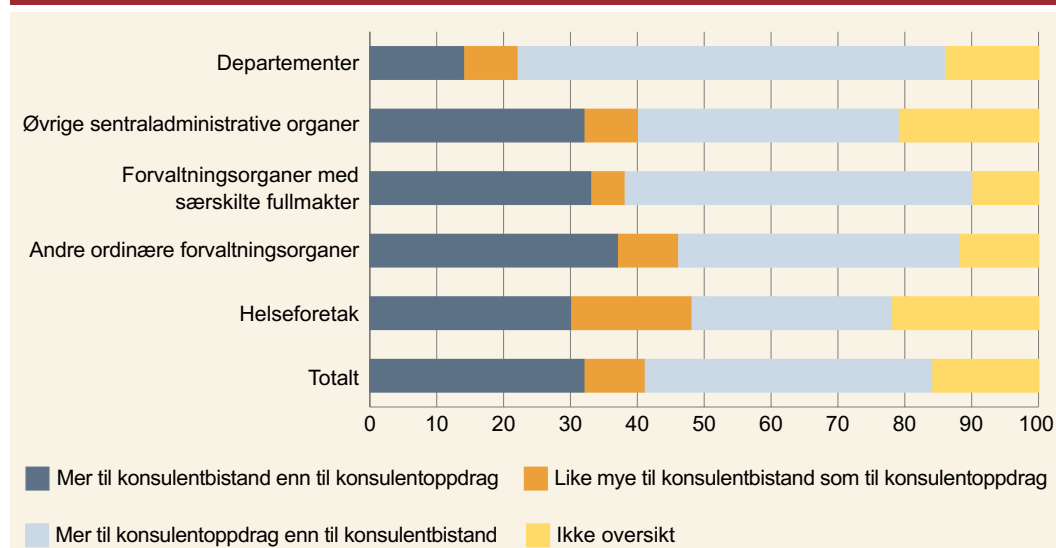


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til statlige virksomheter

Figur 8 viser at 57 prosent av virksomhetene opplyser at de har brukt konsulenter mer eller klart mer til utviklingsoppgaver enn til driftsoppgaver. 25 prosent av virksomhetene oppgir at de har brukt konsulenter mer eller klart mer til drift enn til utvikling, mens 11 prosent av virksomhetene oppgir at de ikke har oversikt over fordelingen. Det er noe variasjon mellom virksomhetstypene. Departementene og øvrige sentraladministrative organer er de virksomhetstypene hvor flest bruker konsulenter mer eller klart mer til utvikling enn til drift. Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er den virksomhetstypen hvor flest bruker konsulenter mer eller klart mer til drift enn til utvikling. Spørreundersøkelsen og regnskapsdata viser også at bruken av konsulenter til driftsoppgaver er størst i de virksomhetene som bruker minst konsulenter.

Det kan skilles mellom konsulentoppdrag og konsulentbistand. Ved konsulentoppdrag har konsulenten et selvstendig ansvar for å levere en definert tjeneste eller et produkt. Ved konsulentbistand inngår konsulenten i oppdragsgiverens arbeidsorganisasjon, og oppdragsgiveren er ansvarlig for styringen og sluttproduktet.

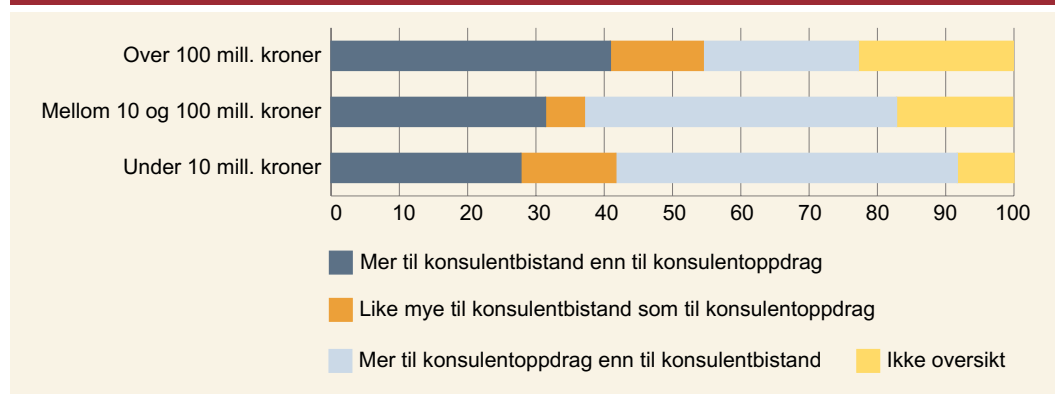
Figur 9 Fordelingen av konsulentbruken mellom konsulentbistand og konsulentoppdrag i perioden 2014–2015 etter virksomhetstyper. Tall i prosent, n = 129.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til statlige virksomheter

Figur 9 viser at det er flere virksomheter som bruker mer til konsulentoppdrag enn til konsulentbistand. I spørreundersøkelsen oppgir om lag 43 prosent av virksomhetene at de bruker mer til konsulentoppdrag enn til konsulentbistand, mens om lag 32 prosent av virksomhetene oppgir at de bruker mer til konsulentbistand enn til konsulentoppdrag. Fordelingen av konsulentbruken mellom konsulentoppdrag og konsulentbistand varierer noe mellom virksomhetstypene. Departementene opplyser at de bruker forholdsvis mer til konsulentoppdrag enn hva de andre virksomhetstypene gjør.

Figur 10 Fordelingen av konsulentbruken mellom konsulentbistand og konsulentoppdrag i perioden 2014–2015 etter beløpsgrupper. Tall i prosent, n = 128.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til statlige virksomheter

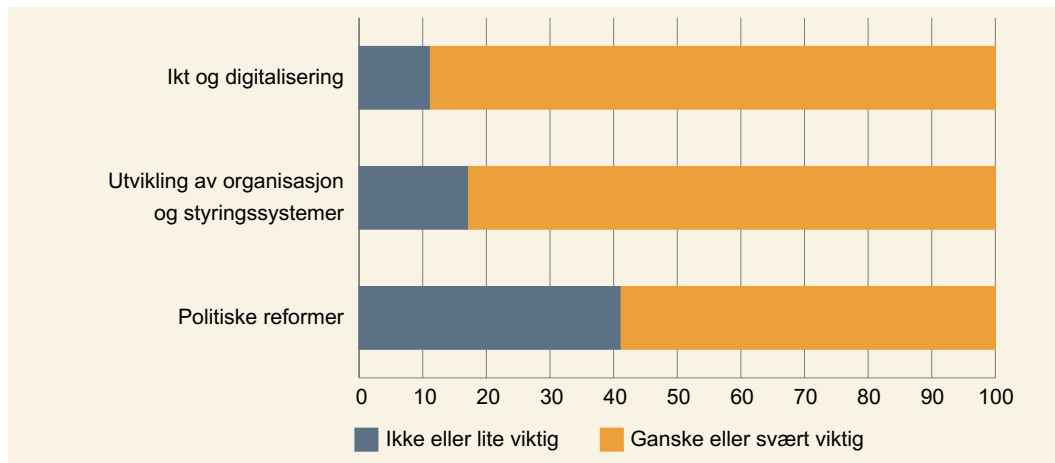
Figur 10 viser at av de virksomhetene som bruker mye konsulenttjenester, er det flest virksomheter som bruker mer til konsulentbistand enn til konsulentoppdrag, mens blant virksomheter som bruker lite konsulenttjenester, er det mer vanlig å bruke konsulenter til konsulentoppdrag enn til konsulentbistand. Vel 20 prosent av virksomhetene i gruppen av virksomheter som bruker over 100 mill. kroner på konsulenttjenester, opplyser at de ikke har oversikt over hvordan fordelingen er mellom oppdrag og bistand.

Skatteetaten brukte i 2014 om lag 280 mill. kroner til ikt-utvikling og om lag 80 mill. kroner til ikt-drift. Politietaten brukte samme år 286 mill. kroner til ikt-utvikling og 125 mill. kroner til ikt-drift. Konsulenttjenestene er i de fleste tilfeller timebasert konsulentbistand, det vil si at konsulenten inngår i den aktuelle etatens arbeidsorganisasjon. Utviklingsarbeidet organiseres som prosjekter. Skattedirektoratet opplyser at skatteetaten i hovedsak bruker konsulenttjenester i forbindelse med gjennomføringen av prosjektene, mens Politidirektoratet opplyser at politietaten bruker konsulenttjenester både i forbindelse med planleggingen og gjennomføringen av prosjektene.

4.3 Forhold som bidrar til at statlige virksomheter velger å bruke konsulenttjenester

I spørreundersøkelsen ble virksomhetene bedt om å ta stilling til hvilken betydning tre utviklingstrekk i staten har for konsulentbruken.

Figur 11 Betydningen av tre utviklingstrekk for konsulentbruken i staten. Tall i prosent, n = 129.*



* I spørreundersøkelsen var også *verken eller* et svaralternativ. Dette er ikke tatt med i figuren.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til statlige virksomheter

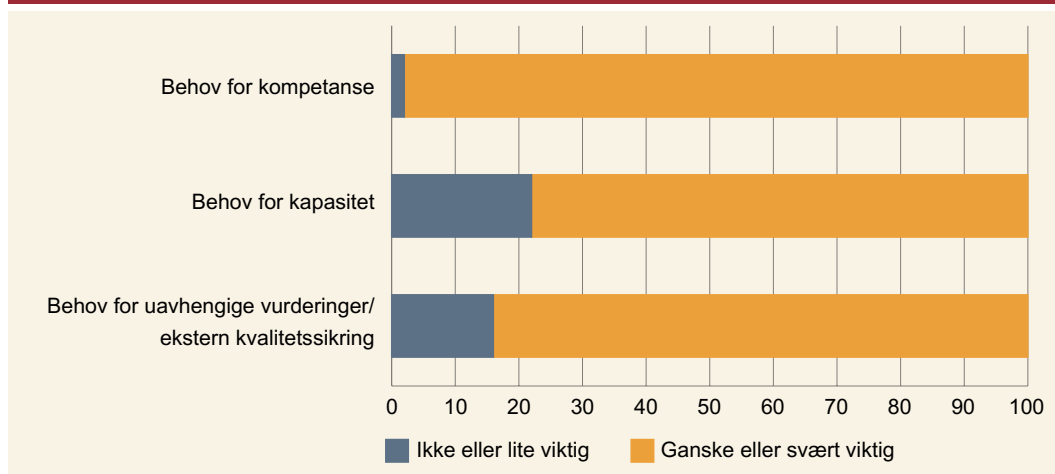
Figur 11 viser at ikt og digitalisering er det utviklingstrekket som flest virksomheter mener har betydning for konsulentbruken. Av virksomhetstypene er det de sentral-administrative organene som tillegger ikt og digitalisering størst betydning. Alle virksomhetene i gruppen med høyest utgifter til konsulent tjenester (over 100 mill. kroner), mener at ikt og digitalisering har betydning for konsulentbruken.

Figuren viser også at det er en noe lavere andel av virksomhetene som mener at utvikling av organisasjon og styringssystemer har betydning for konsulentbruken. Det er departementene og helseforetakene som tillegger utvikling av organisasjon og styringssystemer størst betydning som begrunnelse for konsulentbruken.

Politiske reformer er det utviklingstrekket som færrest statlige virksomheter mener har betydning for konsulentbruken. Det er departementene som tillegger politiske reformer størst betydning som begrunnelse for konsulentbruken.

Virksomhetene ble i spørreundersøkelsen også bedt om å ta stilling til hvor viktig tre virksomhetsspesifikke forhold er for konsulentbruken.

Figur 12 Betydningen av tre virksomhetsspesifikke forhold for konsulentbruken. Tall i prosent, n = 129.*



* I spørreundersøkelsen var også *verken eller* et svaralternativ. Dette er ikke tatt med i figuren

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til statlige virksomheter

Spørreundersøkelsen viser at alle de tre virksomhetsspesifikke forholdene er viktige årsaker til konsulentbruken. 46 prosent av virksomhetene svarer at alle de tre forholdene er ganske eller svært viktige årsaker til konsulentbruken.

Figur 12 viser at behov for kompetanse er det forholdet som oppgis av flest virksomheter (98 prosent) som årsak til konsulentbruken. Det er ikke større forskjeller mellom de ulike virksomhetstypene.

Det er færre virksomheter som oppgir behov for uavhengige vurderinger og ekstern kvalitetssikring som en ganske eller svært viktig årsak til konsulentbruken, men svarene varierer noe mellom de ulike virksomhetstypene. Det er departementene som i størst grad oppgir uavhengige vurderinger / ekstern kvalitetssikring som en viktig eller svært viktig årsak til konsulentbruken.

Det er færrest virksomheter som oppgir behov for kapasitet som årsak til konsulentbruken. Svarene varierer imidlertid mellom de ulike beløpsgruppene. Det er en klart større andel av de virksomhetene som bruker mest ressurser på konsulenttjenester (virksomheter i beløpsgruppen over 100 mill. kroner), som oppgir behov for kapasitet som en viktig årsak til konsulentbruken, enn av de virksomhetene som bruker mindre ressurser på konsulenttjenester (virksomheter i de to andre beløpsgruppene). De virksomhetene som oppgir behov for kapasitet som en viktig årsak til konsulentbruken, begrunner dette blant annet med at det er gjennomført store ikt-utviklingsprosjekter de siste to årene, at det er uforutsette svingninger i arbeidsmengden i løpet av året, og at virksomheten har for få stillinger ut fra arbeidsmengden.

I spørreundersøkelsen til medarbeiderne som har brukt konsulenttjenester, ble respondentene også bedt om å oppgi eventuelle andre årsaker enn de tre forhåndsdefinerte kategoriene til at de hadde brukt konsulenttjenester. Bare om lag 5 prosent av respondentene oppga at det var andre årsaker til konsulentbruken enn de tre forhåndsdefinerte kategoriene.

I både skatteetaten og politietaten har utvikling av ikt-systemer og digitalisering stor betydning for konsulentbruken.

Ifølge Skattedirektoratet har konsulentbruken i etaten i stor grad sammenheng med manglende kapasitet. Direktoratet opplyser at det oftest har egne ressurser med den kompetansen organisasjonen trenger for å løse utviklingsoppgavene, men ikke i tilstrekkelig omfang. De interne ressursene omfatter både faglig kompetanse og kompetanse innenfor metodikk i planleggingen og prosjektgjennomføringen. Ifølge Skattedirektoratet er det ikke ønskelig å løse utviklingsoppgavene bare med egne ansatte, direktoratet ønsker å ha den fleksibiliteten i ressursdisponeringen som innleie av konsulenter gir. I den forbindelse peker direktoratet på at bemanningsøkninger og bemanningsreduksjoner er krevende prosesser.

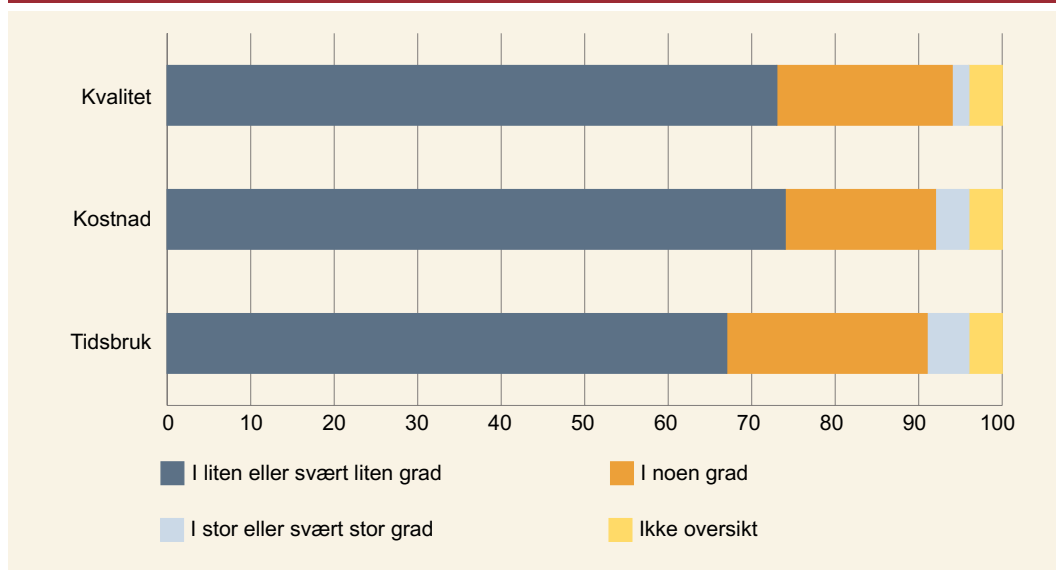
Politidirektoratet opplyser at etatens konsulentbruk på ikt-området har sammenheng med både behovet for kapasitet og behovet for kompetanse, men at behovet for kapasitet er den viktigste årsaken til at den bruker konsulenter. Ifølge direktoratet har ikke etaten nok egne ressurser til å gjennomføre det omfattende utviklingsarbeidet som pågår på ikt-området, og som omfatter fornyelse, modernisering og sikring av ikt-infrastrukturen.

5 Forhold som kan påvirke effektiviteten ved kjøp og bruk av konsulentttjenester

5.1 I hvilken grad konsulentttjenestene gir de forventede resultater

Avvik fra inngåtte avtaler når det gjelder kvalitet, kostnad eller tidsbruk på konsulentttjenestene, gir en indikasjon om hvorvidt virksomhetene har lyktes med kjøp og bruk av konsulentttjenester.

Figur 13 I hvilken grad det er avvik fra inngåtte avtaler når det gjelder kvalitet, kostnad og tidsbruk på konsulentttjenestene. Tall i prosent, n = 445.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til medarbeidere på avdelingsnivå i statlige virksomheter

Figur 13 viser i hvilken grad utførte konsulentttjenester avvek fra inngåtte avtaler når det gjelder kvalitet, kostnad og tidsbruk i perioden 2014–2015. Om lag 27 prosent av dem som besvarte spørreundersøkelsen, oppgir at det i noen eller stor grad forekom avvik når det gjelder kvalitet og kostnad, eller at de ikke har oversikt over kvaliteten på de utførte konsulentttjenestene. Av virksomhetstypene er det departementene som hadde minst avvik. For de øvrige virksomhetstypene var det bare mindre variasjoner.

Avviket er størst når det gjelder tidsbruk. Om lag 33 prosent av medarbeiderne som har brukt konsulentttjenester, svarer at det i noen eller i stor grad forekom avvik på tid, eller at de ikke har oversikt over tidsbruken. Også når det gjelder tidsbruken er det departementene som har minst avvik.

Spørreundersøkelsen viser at andelen virksomheter som svarer at det forekom avvik med hensyn til kvalitet, kostnad eller tidsbruk, er større blant de virksomhetene som bruker mye konsulentttjenester, enn blant dem som bruker lite slike tjenester.

En nærmere analyse viser at det er en sammenheng mellom avvik fra inngåtte avtaler og utfordringer ved kjøp og bruk av konsulentttjenester. Av de medarbeiderne som svarer at konsulentttjenestene i noen eller i stor grad avvek fra inngåtte avtaler når det gjelder kvalitet, kostnad eller tidsbruk, er det om lag to tredeler som samtidig opplever kjøp og bruk av konsulentttjenester generelt som noe utfordrende eller svært utfordrende. Spørreundersøkelsen viser også at det er en sammenheng mellom avvik

fra inngåtte avtaler og potensialet for å forbedre gjennomføringen av de enkelte fasene i prosessen med kjøp og bruk av konsulenttjenester. Punkt 5.4–5.6 nedenfor viser at sammenhengen er tydeligere for noen faser enn for andre.

En rapport fra mai 2015¹² som oppsummerer forskningsbasert kunnskap om offentlige ikt-prosjekter, viser at det årlig investeres milliardbeløp i utvikling og forvaltning av ikt-løsninger i offentlig sektor.¹³ Ifølge rapporten leverer en ikke ubetydelig andel av ikt-prosjektene ingen eller mye mindre nytte enn planlagt og har store budsjettoverskridelsder. Det framgår videre av rapporten at de største ikt-prosjektene synes å være overrepresentert blant dem som mislykkes. I rapporten pekes det blant annet på for høyt ambisjonsnivå og høy kompleksitet som årsak til at prosjektene ikke lykkes. Videre framheves det at enkelte prosjekter har feil resultatmål i forhold til virksomhetens reelle behov, og at virksomheten mangler tilstrekkelig erfaring og kompetanse til anskaffelse og gjennomføring.

Gjennomgangen av styringsdokumenter og sluttrapporter fra ti prosjekter i skatteetaten der det i stor grad ble brukt konsulenter, viser at det er flere forhold som kan svekke framdriften og øke utgiftene og tidsbruken til prosjektene. Dokumentanalysen viser blant annet at Skatteetaten i noen tilfeller ikke fikk de konsulentene som var best egnet til å løse oppgavene. Det forekom at konsulentene ikke hadde god nok kompetanse på det aktuelle fagområdet, eller at de manglet kjennskap til etaten der dette var viktig for å kunne løse oppgaven. De nevnte forholdene var en utfordring for eksempel ved utvikling av interne styringssystemer i etaten. I enkelte tilfeller var det også en utfordring at konsulentene hadde for lite kjennskap til den metodikken skatteetaten bruker i sine prosjekter. I noen prosjekter skiftet konsulentselskapet ut nøkkelpersonell som var viktige for å løse oppdraget.

Faktaboks 1 KOSS-prosjektet i skatteetaten

KOSS er en forkortelse for kontrollstøttesystem. Det framgår av mandatet for KOSS-prosjektet at det skulle utvikle og innføre et ikt-basert hjelpesystem for kontrollvirksomheten i skatteetaten og de kommunale skatteoppkreverne. Målet var å utvikle et integrert, nettbasert system for kontrollgjennomføring. Formålet med systemet var at det skulle veilede kontrollørene gjennom kontrollprosessen, gi relevant informasjon, tilrettelegge maler og sørge for at nødvendig informasjon ble registrert og bearbeidet. Videre skulle systemet gi grunnlag for analyse og utvelgelse, etterarbeid og erfaringsutveksling, og det skulle brukes av om lag 1750 brukere i skatteetaten og om lag 650 kontrollører hos skatteoppkreverne. Et delprosjekt for innføringen av kontrollstøttesystemet ble i april 2013 skilt ut som et eget prosjekt. Hovedprosjektet ble avsluttet i august 2013, mens delprosjektet for innføringen av systemet ble avsluttet i desember 2014.

Det ble gjennomført et forprosjekt for KOSS-prosjektet i perioden 2004–2006, og sluttrapporten for forprosjektet ble ferdigstilt i februar 2007. I årene 2009 til 2012 ble det avsatt til sammen 48 mill. kroner til prosjektet basert på et satsingsforslag fra Skattedirektoratet. Dette var et direktekostnadsbudsjett som innebar at lønn til etatens egne ansatte ikke skulle belastes prosjektet, og at prosjektmidlene skulle brukes til kjøp av konsulenttjenester.

De første kostnadsestimatene for systemet var 130 mill. kroner. Beløpet oversteg langt satsingsforslagets ramme. I mellomfasen ble det klart at prosjektets innhold og omfang måtte reduseres vesentlig for at det skulle komme innenfor rammen i satsingsforslaget.

Kilde: Skattedirektoratet

12) Jf. rapport *Suksess og fiasko i offentlige IKT-prosjekter*. Simula Research Laboratory Universitetet i Oslo Scientia, Magne Jørgensen, 31. mai 2015.

13) I 2014 utgjorde statlige innkjøp av ikt over halvparten av samlede offentlige innkjøp.

En tilsvarende gjennomgang av planer og rapporter fra ti prosjekter i politietaten viser at det også i politietaten forekommer at framdriften i prosjektene er svakere enn planlagt fordi konsulentfirmaet skifter ut nøkkelpersonell, eller fordi dialogen mellom virksomheten og konsulenten ikke er god nok. I planleggingen av Merverdiprogrammet var framdriften særlig svak og ressursbruken høyere enn planlagt.

Planleggingsprosessen ga heller ikke de forventede resultatene, og programmet kunne ikke realiseres fordi prosjektplanen innebar for stor risiko. Ifølge rapporten fra den eksterne kvalitetssikringen¹⁴ av prosjektet ville politietaten ikke hatt tilstrekkelig kontroll på prosjektgjennomføringen dersom Merverdiprogrammet hadde blitt realisert i samsvar med den planlagte rollefordelingen mellom hovedsamarbeidspartneren og politietaten. Rollefordelingen kunne ha påvirket måloppnåelsen, utgiftene og tidsbruken i programmet. Politidirektoratet opplyser at Merverdiprogrammet ikke lenger blir ansett for å være en strategisk riktig måte å modernisere ikt-systemene i politietaten på. I stedet skal etaten gjennomføre moderniseringsarbeidet gjennom flere mindre prosjekter for å redusere risikoen.

Faktaboks 2 Merverdiprogrammet i politietaten

Merverdiprogrammet i Politidirektoratet var et program som besto av flere mindre prosjekter, og som skulle utvikle og innføre nye arbeidsprosesser og ikt-løsninger i politiets kriminalitetsbekjempelse. Behovet for å effektivisere straffesaksbehandlingen i politietaten var en viktig årsak til at programmet ble startet. Samtidig var det viktig å sørge for at ikt-systemene i politietaten kunne håndtere innføringen av den nye straffeloven.

Politidirektoratet gjennomførte i 2010 en behovsanalyse for ikt-systemene i politietaten. På bakgrunn av denne analysen fikk Politidirektoratet 25. februar 2011 mandat fra Justisdepartementet til å gjennomføre en konseptvalgutredning (KVU) som grunnlag for gjennomføringen av KS1 for fornyelsen og effektiviseringen av straffesakssystemene og arbeidsmetodikken i politiet. Årsaken til at det ble aktuelt å følge prosjektmodellen til kvalitetssikringsordningen (KS), var at programmets budsjetterte utgifter oversteg ordningens terskelverdi, som var på 750 mill. kroner.

Merverdiprogrammet gjennomgikk fire hovedfaser i perioden fra 1. januar 2011 til 31. august 2015. Dette er i tråd med etatens prosjektmodell og KS' krav til gjennomføring av forstudie og forprosjekt. Her er en oversikt over de fire fasene:

- forstudie (KVU), som omfattet å utarbeide en konseptvalgutredning i henhold til Finansdepartementets kvalitetssikringsordning for store statlige investeringer. Forstudien startet i januar 2011, og planen var at den skulle være ferdig etter seks måneder;
- KS1, det vil si kvalitetssikring av konseptvalget. KS1 ble gjennomført av Metier AS, og konseptvalget ble godkjent av regjeringen 26. august 2012;
- gjennomføring av forprosjekt med utarbeidelse av Sentralt styringsdokument for Prosjekt 1. Forprosjektet ble avsluttet 30. oktober 2013;
- KS2, det vil si kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag, inkludert oppdatert Sentralt styringsdokument for Prosjekt 1, ble utført av Dovre Group AS og presentert 27. mars 2015.

Bare en tredel av ressursbruken gjaldt ikt. Øvrig støtte gjaldt forretningsutvikling, arkitektur og prosjektledelse. I denne fasen skulle det ikke utføres noen systemutvikling. Systemutviklingen skulle først skje under gjennomføringen av prosjektene som inngikk i programmet.

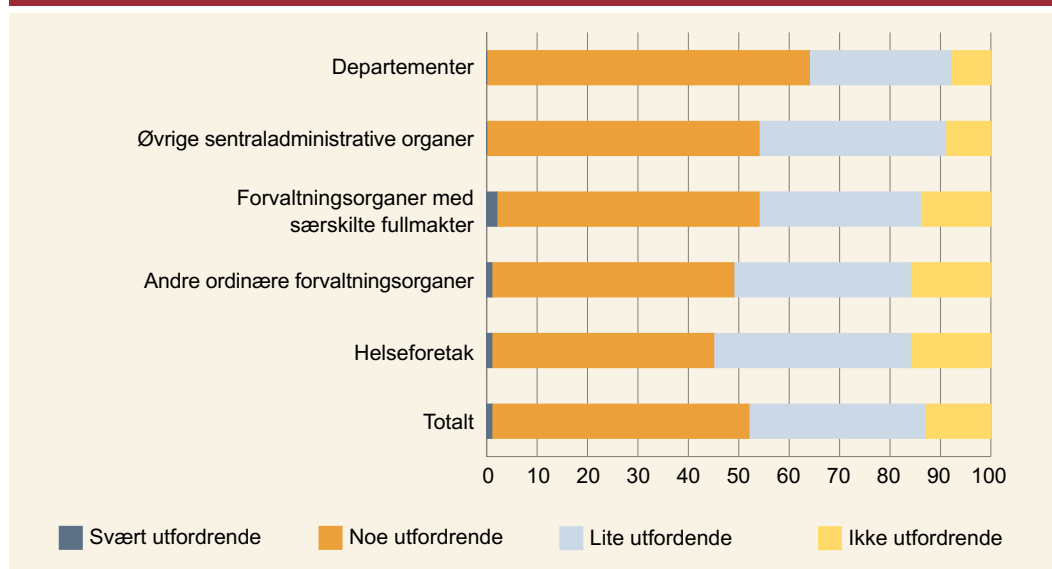
Kilde: Politidirektoratet

14) Dovre Group AS og Transportøkonomisk institutt, Merverdiprogrammet – Prosjekt 1, *Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ (KS2)*, 27. mars 2015.

5.2 utfordringer ved kjøp og bruk av konsulent tjenester

Forutsetningen for at ressursbruken til konsulent tjenester skal bli effektiv, er at prosessen med kjøp og bruk av konsulent tjenester gjennomføres på en god måte. Svarene fra spørreundersøkelsen på avdelingsnivå i de statlige virksomhetene viser at virksomhetene møter en rekke utfordringer i prosessen med kjøp og bruk av konsulent tjenester, og at det er mulig å forbedre alle delene av prosessen.

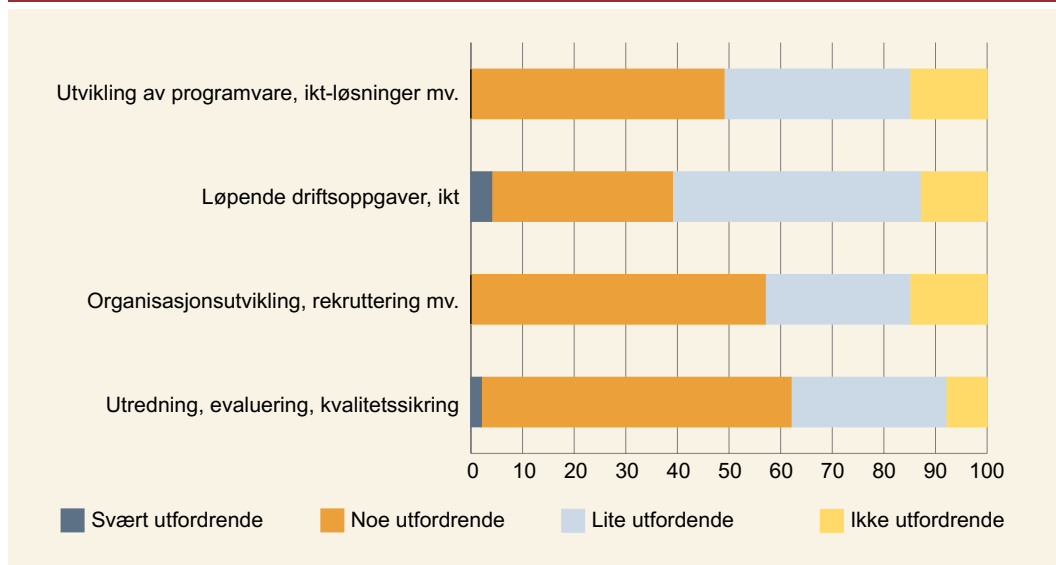
Figur 14 Om kjøp og bruk av konsulent tjenester generelt oppleves som utfordrende, fordelt på virksomhetstyper. Tall i prosent, n = 444.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til medarbeidere på avdelingsnivå i statlige virksomheter

Figur 14 viser at vel halvparten av medarbeiderne som har brukt konsulenter på sitt fagområde, generelt opplever prosessen med kjøp og bruk av konsulent tjenester som noe utfordrende – det gjelder både klargjøringen av innholdet i konsulent tjenesten og oppfølgingen av konsulentens arbeid. Noen få svarer at prosessen er svært utfordrende. Det er ikke større variasjoner mellom virksomhetstypene, men andelen av medarbeiderne som oppgir at kjøp og bruk av konsulent tjenester oppleves som noe utfordrende, er høyest i departementene og i de øvrige sentraladministrative organene. Spørreundersøkelsen viser videre at kjøp og bruk av konsulent tjenester oppleves som omtrent like utfordrende blant medarbeiderne i de virksomhetene som bruker mye konsulent tjenester, som blant medarbeiderne i de virksomhetene som bruker lite konsulent tjenester.

Figur 15 Om kjøp og bruk av konsulent tjenester generelt oppleves som utfordrende, fordelt på de fire viktigste konsulenttypene. Tall i prosent, n = 358.

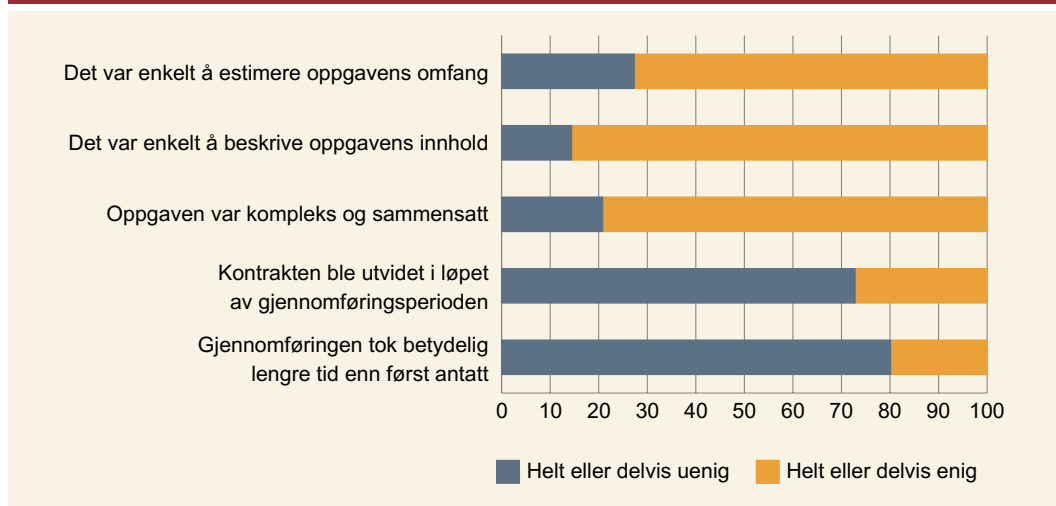


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til medarbeidere på avdelingsnivå i statlige virksomheter

Figur 15 viser at kjøp og bruk av konsulent tjenester til utredning, evaluering og kvalitetssikring oppleves som mest utfordrende. Kjøp og bruk av konsulent tjenester til løpende driftsoppgaver innen ikt oppleves som minst utfordrende.

For å effektivisere prosessen med kjøp og bruk av konsulent tjenester er det viktig å identifisere de største utfordringene i forbindelse med konsulentbruken. Med utgangspunkt i de største kjøpene av konsulent tjenester i virksomhetene i perioden 2014–2015 ble respondentene bedt om å ta stilling til en rekke påstander om utfordringene ved disse kjøpene.

Figur 16 Andel som er helt eller delvis enig i følgende påstander om det største kjøpet av konsulent tjenester i perioden 2014–2015. Tall i prosent, n = 446.*



* I spørreundersøkelsen var *verken eller* et svaralternativ. Dette alternativet er ikke tatt med i figuren.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til medarbeidere på avdelingsnivå i statlige virksomheter

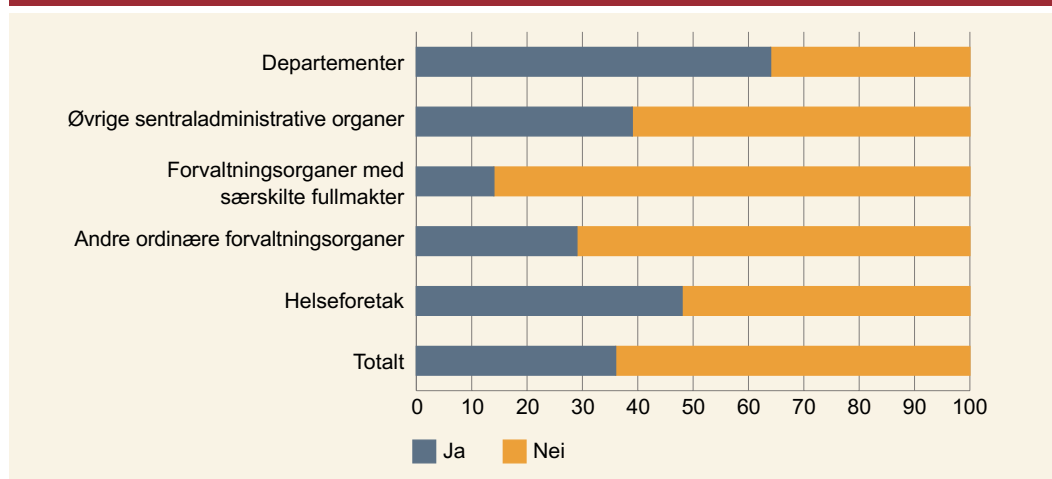
Figur 16 viser at 27 prosent av respondentene mener at det er vanskelig å estimere oppgavens omfang, og 14 prosent av respondentene mener at det er vanskelig å

beskrive oppgavens innhold. Samtidig er om lag 80 prosent av respondentene helt eller delvis enige i påstanden om at oppgaven er kompleks og sammensatt. Det at så mange opplevde oppgaven som kompleks/sammensatt kan ha hatt betydning for gjennomføringen av konsulenttjenesten. 27 prosent av respondentene opplyser at kontrakten med konsulenten ble utvidet i løpet av gjennomføringsperioden. Figuren viser også at ifølge 20 prosent av respondentene tok gjennomføringen betydelig lengere tid enn først antatt.

5.3 Strategi og retningslinjer for bruk av konsulenttjenester

Stortinget har ved flere anledninger understreket nødvendigheten av at det finnes strategier og retningslinjer for kjøp av konsulenttjenester.¹⁵ Strategien må bygge på en vurdering av hvordan kompetansesammensetningen i virksomheten skal være, og dessuten fastlegge hvilke oppgaver som skal utføres av egne ansatte, og hvilke oppgaver som skal utføres av konsulenter innenfor virksomhetens ulike fagområder.

Figur 17 Svar på spørsmål om virksomhetene har en overordnet skriftlig strategi for kjøp og bruk av konsulenttjenester. Tall i prosent, n = 128.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til statlige virksomheter

Figur 17 viser at nesten to tredeler av virksomhetene opplyser at de ikke har en overordnet skriftlig strategi for kjøp og bruk av konsulenttjenester. Andelen varierer noe mellom virksomhetstypene. Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er den virksomhetstypen som i minst grad har utarbeidet en overordnet strategi, blant disse forvaltningsorganene er det bare 14 prosent som bekrefter at de har en slik strategi. Departementene er den virksomhetstypen som i høyest grad har utarbeidet en overordnet strategi, blant dem er det 64 prosent som har en slik strategi.

Av Riksrevisjonens spørreundersøkelse framgår det at andelen virksomheter som har en overordnet strategi, er størst blant virksomhetene som har høyest utgifter til konsulenttjenester. I gruppen av virksomheter som i 2015 brukte over 100 mill. kroner på konsulenttjenester, er denne andelen 55 prosent, mens den er 40 prosent i gruppen av virksomheter som brukte mellom 10 og 100 mill. kroner på konsulenttjenester, og 17 prosent i gruppen som brukte under 10 mill. kroner på slike tjenester.

Det framgår også av spørreundersøkelsen at om lag 80 prosent av virksomhetene som oppgir at de har utarbeidet en overordnet strategi for kjøp og bruk av

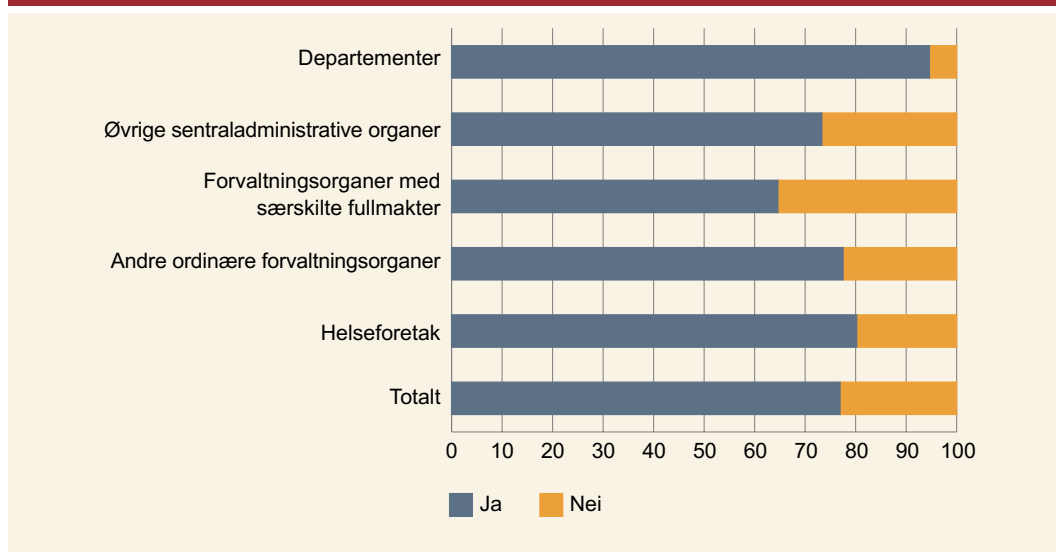
15) Jf. Dokument nr. 3:8 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 216 (2003–2004).

konsulenttjenester, også har vurdert den faktiske konsulentbruken opp mot virksomhetens gjeldende strategi. Departementene, som er den virksomhetstypen som i størst grad hadde utarbeidet en skriftlig strategi, er derimot den virksomhetstypen som i minst grad har vurdert den faktiske konsulentbruken opp mot den gjeldende strategien. Av de virksomhetene som oppgir at de har vurdert den faktiske konsulentbruken opp mot virksomhetens gjeldende strategi, svarer de fleste at den faktiske konsulentbruken i stor eller svært stor grad samsvarer med den gjeldende strategien.

I stortingsmeldingen om Digital agenda tok Kommunal- og moderniseringsdepartementet til orde for at statlige virksomheter skal ha en sourcingstrategi ved utvikling, forvaltning og drift av digitale løsninger. En sourcingstrategi er en strategi for hva virksomheten skal gjøre selv, og hva den bør kjøpe inn i markedet. Ved behandlingen av meldingen understreket komiteen viktigheten av at offentlige virksomheter utvikler en sourcingstrategi for bedre å kunne ta stilling til hva det offentlige selv skal utføre, og hva som bør overlates til markedet, jf. Innst. 84 S (2016–2017).

Av *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) framgår det at virksomhetene må etablere systemer og rutiner for blant annet å sikre kvaliteten i den interne styringen. Retningslinjer for kjøp og bruk av konsulenttjenester skal sikre at konsulentanskaffelser gjennomføres på en tilfredsstillende og ensartet måte og i samsvar med strategien. I Innst. S. nr. 216 (2003–2004) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen ble nødvendigheten av å ha strategier og retningslinjer for kjøp av konsulenttjenester trukket fram.

Figur 18 Svar på spørsmål om det brukes skriftlige retningslinjer for kjøp og bruk av konsulenttjenester. Tall i prosent, n = 458.



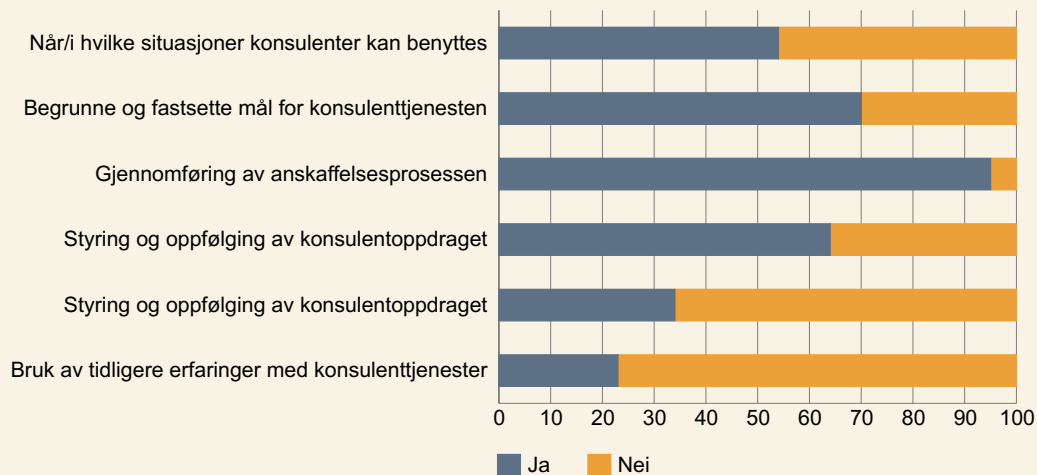
Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til medarbeidere på avdelingsnivå i statlige virksomheter

Figur 18 viser at 77 prosent av medarbeiderne i statlige virksomheter som har brukt konsulenttjenester, bruker skriftlige retningslinjer ved kjøp og bruk av slike tjenester, mens 23 prosent av medarbeiderne i disse virksomhetene opplyser at de ikke bruker retningslinjer. Svarene varierer noe mellom de ulike virksomhetstypene. I forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er det 35 prosent av medarbeiderne som oppgir at de ikke bruker retningslinjer ved kjøp og bruk av konsulenttjenester. I departementene er det 5 prosent av medarbeiderne som har brukt konsulenttjenester, som oppgir at de ikke har benyttet retningslinjer ved kjøp og bruk av slike tjenester.

Spørreundersøkelsen viser også at andelen medarbeidere som ikke bruker retningslinjer ved kjøp og bruk av konsulenttjenester, er størst i de virksomhetene som

har lavest utgifter til konsulent tjenester. I gruppen av virksomheter som i 2015 brukte under 10 mill. kroner på konsulent tjenester, er denne andelen 31 prosent, mens den er 16 prosent i gruppen av virksomheter som brukte over 100 mill. kroner på slike tjenester. Den viktigste årsaken til at det ikke brukes retningslinjer ved kjøp og bruk av konsulent tjenester, er ifølge medarbeiderne at det ikke er utarbeidet noen retningslinjer på området. Andre årsaker til at det ikke brukes retningslinjer i slike tilfeller, er at retningslinjene ikke er godt nok kjent, at de ikke er oppdaterte, eller at de ikke er operasjonelle nok.

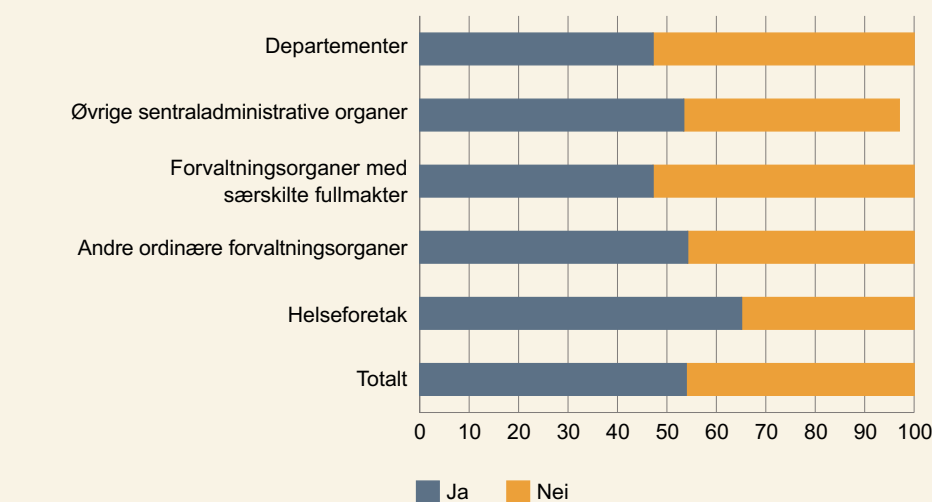
Figur 19 Svar på spørsmål om retningslinjene dekker de ulike fasene ved kjøp og bruk av konsulent tjenester. Tall i prosent, n = 350.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til medarbeidere på avdelingsnivå i statlige virksomheter

Figur 19 viser at det varierer i hvilken grad retningslinjene dekker de ulike fasene ved kjøp og bruk av konsulent tjenester. Anskaffelsesprosessen er den fasen som i størst grad er dekket av retningslinjer. Kompetanseoverføring og bruk av tidligere erfaringer med konsulentkjøp er de to fasene som i minst grad er dekket av virksomhetenes retningslinjer.

Figur 20 Svar på spørsmål om retningslinjene dekker i hvilke tilfeller konsulenter kan benyttes. Tall i prosent, n = 350.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til medarbeidere på avdelingsnivå i statlige virksomheter

Figur 20 viser at det varierer noe mellom virksomhetstypene om retningslinjene dekker i hvilke tilfeller konsulenter kan benyttes. Departementene og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er de virksomhetstypene der retningslinjene i minst grad dekker denne fasen av konsulentkjøpet. Andelen virksomheter som ikke har retningslinjer som dekker denne fasen, er størst blant de virksomhetene som har lavest utgifter til konsulenttjenester. 52 prosent av de virksomhetene som i 2015 brukte mindre enn 10 mill. kroner på konsulenttjenester, mangler retningslinjer som deker denne fasen av konsulentkjøpet.

Ifølge Skattedirektoratet har ikke skatteetaten noen generell konsulentstrategi, men den har en ikt-strategi og en sourcingstrategi som fastsetter rammen for konsulentbruken. Bruken av konsulenttjenester til drift bygger på en strategisk beslutning om at etaten skal bruke minst mulig egne ressurser til ikke-virksomhetskritiske oppgaver.

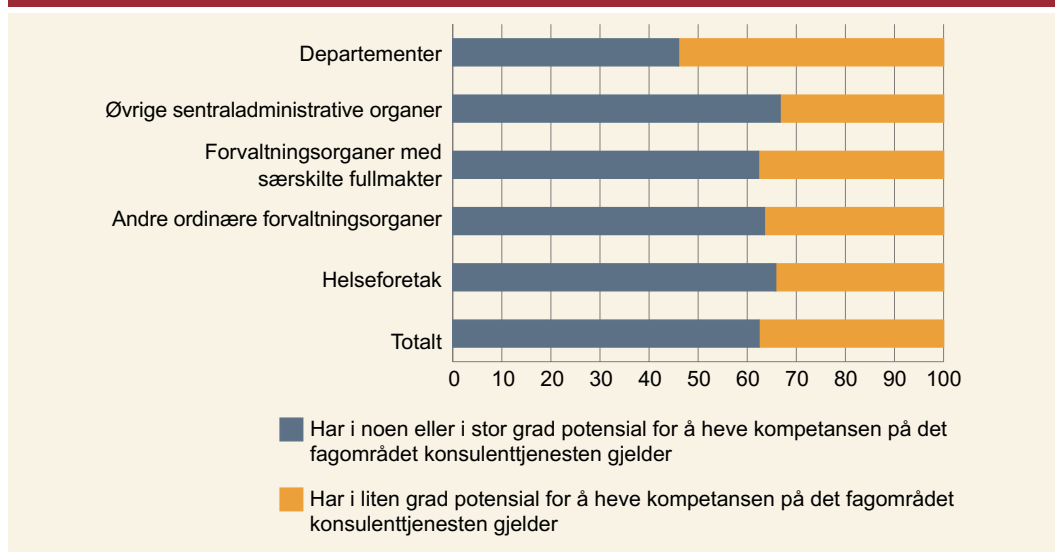
Politidirektoratet opplyser at det ikke har hatt gode nok systemer og rutiner for å klargjøre behovet for konsulenttjenester. Dette har ført til at direktoratet i enkelte tilfeller har kjøpt konsulenttjenester uten å undersøke godt nok om etaten selv har den kompetansen og kapasiteten som trengs for å løse de aktuelle oppgavene. Politidirektoratet opplyser at det arbeider med å formalisere rutinene for behovsvurderingen i forkant av kjøp av konsulenttjenester. I den forbindelse har direktoratet utarbeidet en konsulentpolicy med tilhørende veileder for anskaffelser av konsulenttjenester i politietaten.

5.4 Klargjøring av formålet med og innholdet i konsulenttjenestene

Effektiv ressursbruk forutsetter at formålet med konsulenttjenesten er tilstrekkelig klargjort.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at det er viktig at virksomhetene beholder tilstrekkelig kompetanse til å fungere som effektive innkjøpere på det fagområdet konsulenttjenesten omfatter.

Figur 21 I hvilken grad medarbeiderne mener at det er et potensial for å heve kompetansen på det fagområdet konsulenttjenesten omfatter. Tall i prosent, n = 425.*



* I spørreundersøkelsen var *ingen formening* et svaralternativ. Dette alternativet er ikke tatt med i figuren.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til medarbeidere på avdelingsnivå i statlige virksomheter

Figur 21 viser at om lag 62 prosent av medarbeiderne i virksomheter som har brukt konsulentttjenester, mener at det i noen grad (45 prosent) eller i stor grad (17 prosent) er et potensial for å heve kompetansen på det fagområdet konsulentttjenesten omfatter. 38 prosent av medarbeiderne i slike virksomheter oppgir at det bare i liten grad er et potensial for å gjøre dette. Medarbeiderne i departementene er blant dem som i minst grad mener at det er et potensial for å heve kompetansen på det fagområdet konsulentttjenesten omfatter. For øvrig er det ingen større variasjoner mellom medarbeiderne i de ulike virksomhetstypene. Det er heller ingen forskjeller mellom medarbeiderne i virksomheter som bruker mye konsulentttjenester, og medarbeiderne i virksomheter som bruker lite konsulentttjenester.

I spørreundersøkelsen oppgir om lag 70 prosent av de medarbeiderne som bruker retningslinjer ved kjøp og bruk av konsulentttjenester, at retningslinjene dekker begrunnelsen og målet for konsulentbruken. Det er ikke større variasjoner mellom virksomhetstypene eller mellom virksomheter som bruker mye konsulentttjenester, og virksomheter som bruker lite konsulentttjenester.

Effektiv konsulentbruk forutsetter at forholdet mellom konsulentene og virksomhetene er tilstrekkelig klarlagt, slik at rolleblanding og habilitetskonflikter unngås. Ansvar og risiko må dessuten være fordelt mellom avtalepartene på en slik måte at det bidrar til at konsulentttjenestene blir utført på en god måte.

I spørreundersøkelsen svarer om lag 23 prosent av medarbeiderne i virksomhetene som har brukt konsulentttjenester, at de i noen eller i stor grad har et potensial for å legge større vekt på å unngå rolleblandinger og habilitetskonflikter. Det er ikke vesentlige variasjoner mellom virksomhetstypene. Svarene fra spørreundersøkelsen viser at potensialet for å legge større vekt på å unngå rolleblandinger og habilitetskonflikter er større blant de virksomhetene som bruker mye konsulentttjenester, med 32 prosent, enn blant de virksomhetene som bruker lite konsulentttjenester, med 17 prosent.

I spørreundersøkelsen oppgir om lag 38 prosent av medarbeiderne i virksomhetene som har brukt konsulentttjenester, at de i noen eller i stor grad har et potensial for å bedre fordelingen av ansvar og risiko mellom avtalepartene ved utformingen av kontrakter mellom virksomheten og konsulentfirmaet. 62 prosent av medarbeiderne i virksomhetene som har brukt konsulentttjenester, mener at det bare er et lite forbedringspotensial. Det er ikke vesentlige variasjoner mellom virksomhetstypene. Potensialet for å bedre fordelingen av ansvar og risiko mellom avtalepartene er større blant virksomhetene som har størst forbruk av konsulentttjenester, enn blant virksomhetene som har mindre forbruk av slike tjenester – blant virksomhetene som har størst forbruk av konsulentttjenester i 2015, er det 46 prosent av medarbeiderne som svarer at de har et potensial for å bedre fordelingen av ansvar og risiko mellom avtalepartene. Det er også en sammenheng mellom potensialet for å bedre fordelingen av ansvar og risiko mellom avtalepartene og avvik fra inngåtte avtaler. De medarbeiderne som oppgir at konsulentttjenestene avvek fra inngåtte avtaler når det gjelder kvalitet, kostnad eller tidsbruk, jf. figur 13, mener i større grad enn de som oppgir at konsulentttjenestene i liten grad avvek fra avtalen, at det er et potensial for å bedre fordelingen av ansvar og risiko mellom avtalepartene.

I skatteetaten klargjøres målet og innholdet i prosjektene som skal utvikle ikt-systemene, med utgangspunkt i anbefalinger fra et fagråd¹⁶ om hvilken funksjonalitet systemene skal ha. I tillegg bygger premissene for utviklingsarbeidet i stor grad på skattefaglige behov, der skatteetaten selv har kompetanse. Anbefalingene fra fagrådet og de skattefaglige behovene utgjør til sammen rammen for bruken av konsulentttjenester som besluttet av Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS).

16) Fagrådet representerer den skattefaglige kompetansen og tar beslutninger om faglig innhold og funksjonalitet innenfor rammen som er gitt av styringsgruppen, jf. prosjektstyringshåndboken.

Skattedirektoratet opplyser at det legger mest vekt på å klargjøre de kompetansekravene som konsulentene må oppfylle. Oppdragets innhold beskrives i liten grad. Ved ikke å knytte de innleide konsulentene til konkrete oppgaver i prosjektene, har skatteetaten større frihet til å bruke konsulentene til forskjellige arbeidsoppgaver i prosjektene. Det er prosjektledelsen som styrer fordelingen av konsulentressursene på de enkelte oppgavene. Skattedirektoratet opplyser at det har gode erfaringer med å legge hovedvekten i oppdragsbeskrivelsen på kompetansekrav. Mange av oppdragene er standardiserte med hensyn til kompetansekrav. Direktoratet har for eksempel standardiserte kompetansekrav til prosjektleder, it-arkitekt, utvikler og tester. Disse standardiserte kravene bidrar til at innholdet i konsulentbistanden blir presist beskrevet.

I politietaten er det prosjektlederne i samarbeid med prosjekteieren som vurderer ressursbehovet i prosjektene og hvilke typer konsulenttjenester det eventuelt er behov for å kjøpe. I Merverdiprogrammet skulle konsulentbistanden omfatte kompetanse i form av metodestøtte og erfaring med planlegging av denne typen prosjekter. Politietaten skulle bidra med politifaglig kompetanse. Bruken av en hovedsamarbeidspartner skulle gjøre det enklere for etaten ved at den kunne forholde seg til ett konsulentfirma i stedet for til konsulenter fra flere firmaer. Politidirektoratet gir uttrykk for at hovedsamarbeidspartnerens oppdrag var tydelig beskrevet, og at politietaten og hovedsamarbeidspartneren hadde en felles forståelse av hva oppdraget innebar.

5.5 Gjennomføring av anskaffelsesprosessen

5.5.1 Kompetanse på anskaffelsesprosessen og det aktuelle fagområdet

Anskaffelsesregelverket skal bidra til at ressursbruken ved statlige anskaffelser blir så effektiv som mulig, ved å legge til rette for konkurranse. De statlige virksomhetene må ha tilstrekkelig kompetanse på anskaffelsesprosessen for å sikre at regelverket følges.

Nesten to tredeler av medarbeiderne i virksomhetene som har brukt konsulenttjenester, mener at det er et potensial for å heve kompetansen på anskaffelsesprosessen. Det er ingen større variasjoner mellom virksomhetstypene, men forvaltningsorganer med særskilte fullmakter oppgir å ha et litt større potensial for å heve kompetansen på denne prosessen enn de andre virksomhetstypene. Virksomheter som bruker lite konsulenttjenester, har et større potensial for å heve kompetansen på anskaffelsesprosessen enn virksomheter som bruker mye konsulenttjenester.

I tillegg svarer 66 prosent av medarbeiderne i virksomhetene som har brukt konsulenttjenester, at det i noen grad eller i stor grad er et potensial for å utarbeide bedre oppdragsbeskrivelser. 34 prosent av medarbeiderne som har brukt konsulenttjenester, svarer at det bare er et lite potensial for dette. Det er små variasjoner mellom virksomhetstypene og mellom virksomheter som bruker mye konsulenttjenester, og virksomheter som bruker lite konsulenttjenester.

I de virksomhetene som benytter skriftlige retningslinjer ved kjøp og bruk av konsulenttjenester, dekker retningslinjene i de fleste tilfeller gjennomføringen av anskaffelsesprosessen.

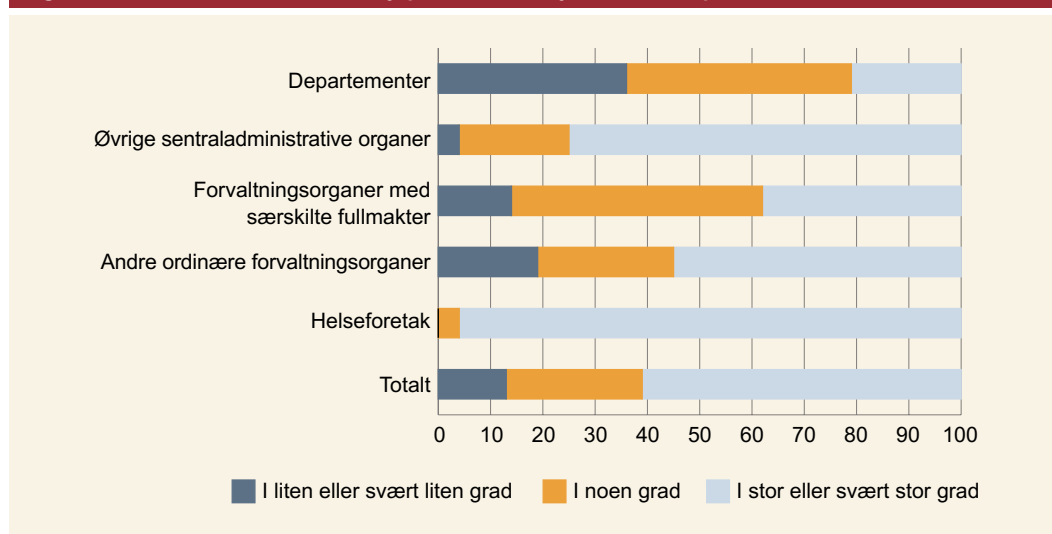
Nærmere analyser viser dessuten at det er en sammenheng mellom avvik fra inngåtte avtaler og potensial for å forbedre gjennomføringen av anskaffelsesprosessen. Medarbeiderne som oppgir at konsulenttjenestene avvek fra inngåtte avtaler når det gjelder kvalitet, kostnad eller tidsbruk, jf. figur 13, mener i større grad enn de som oppgir at konsulenttjenestene i liten grad avvek fra avtalene, at det er et potensial for å heve kompetansen på anskaffelsesprosessen og bedre oppdragsbeskrivelsen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet framhever at det samtidig er viktig å ivareta fleksibilitet i kjøp og bruk av konsulenttjenester. Behov kan endre seg over tid, spesielt i utviklingsoppdrag. En konkret og nøyaktig behovsbeskrivelse behøver derfor ikke ligge til grunn før virksomheten kontakter konsulentmiljøer. Ifølge departementet kan også behovsbeskrivelsen utvikles sammen med konsulentmiljøet og endres over tid.

5.5.2 Bruk av rammeavtaler

Bruk av rammeavtaler for konsulenttjenester kan bidra til at virksomhetene blir bedre rustet til å dekke behov som oppstår jevnlig eller på kort varsel. Rammeavtaler sikrer samtidig bredde i tilbudet av tjenester og reduserer sårbarheten dersom en leverandør ikke kan levere ved behov. Bruk av rammeavtaler kan gi administrative besparelser både for oppdragsgivere og for leverandører.¹⁷

Figur 22 Bruk av rammeavtaler ved kjøp av konsulenttjenester. Tall i prosent, n = 129.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til statlige virksomheter

Figur 22 viser at bruken av rammeavtaler i statlige virksomheter er relativt omfattende. I overkant av 61 prosent av virksomhetene opplyser at de i stor eller svært stor grad bruker rammeavtaler ved kjøp av konsulenttjenester. Om lag 26 prosent av virksomhetene bruker rammeavtaler i noen grad, mens bare 13 prosent av virksomhetene svarer at de bruker rammeavtaler i liten eller svært liten grad. Figuren viser at det er store variasjoner mellom de ulike virksomhetstypene. Helseforetakene og øvrige sentraladministrative organer er de virksomhetstypene som bruker rammeavtaler i størst grad, mens departementene er den virksomhetstypen som bruker slike avtaler i minst grad.

Andelen virksomheter som bruker rammeavtaler, er størst blant de virksomhetene som har høyest utgifter til konsulenttjenester. I gruppen av virksomheter som i 2015 brukte over 100 mill. kroner på konsulenttjenester, er andelen som bruker rammeavtaler i stor eller i svært stor grad, 91 prosent, mens den er 67 prosent i den gruppen av virksomheter som i 2015 brukte mellom 10 og 100 mill. kroner på konsulenttjenester, og 31 prosent i gruppen av virksomheter som brukte under 10 mill. kroner på slike tjenester.

Skattedirektoratet har inngått rammeavtaler med konsulentfirmaer om konsulenttjenester på 14 ulike fagområder, som dekker de fleste av etatens behov. Avtalene omfatter blant annet ulike fagfelt innen ikt og prosjektstyring, som prosjektledelse, systemutvikling, testing og kvalitetssikring. I noen tilfeller bruker direktoratet meglere for å få tak i konsulenter som ikke er tilknyttet de store konsulentfirmaene, det dreier seg da gjerne om enkeltpersonforetak. Rammeavtalene på hvert av de aktuelle fagområdene inngås med to til fem leverandører, men direktoratet ønsker å øke antallet rammeavtaler

17) Veileder til reglene om offentlige anskaffelser fra desember 2013, side 119.



Rammeavtaler er mye brukt av statlige virksomheter ved kjøp av konsulenttjenester.

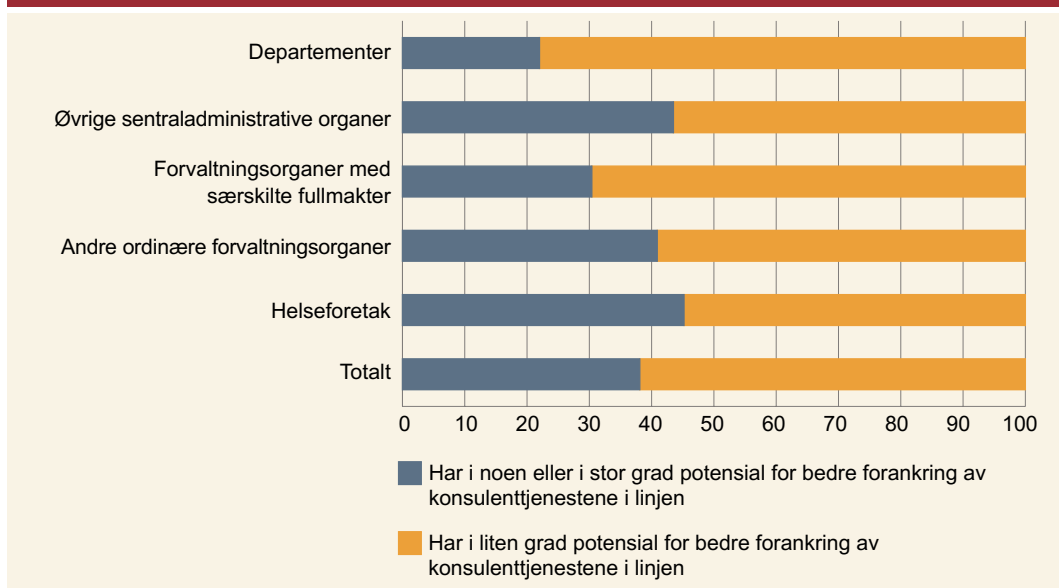
på de ulike områdene noe for å dekke kompetanse- og kapasitetsbehovet på en bedre måte. Avrop på rammeavtalene gjøres av prosjektlederne med utgangspunkt i prosjektenes ressursbehov. Bestillingene går via fagmiljøer i SITS, som først undersøker om skatteetaten har kapasitet og kompetanse internt. Ifølge Skattedirektoratet fungerer bruken av rammeavtaler i hovedsak tilfredsstillende.

Politidirektoratet opplyser at etaten ved Politiets fellestjenester har inngått en rekke rammeavtaler med konsulentfirmaer. Anskaffelsene og avtaleinngåelsen skjer med bistand fra Politiets fellestjenester. Det blir utarbeidet en oppdragsbeskrivelse, og det gjøres et avrop på rammeavtalene. Deretter gjennomføres det intervjuer med aktuelle kandidater.

5.6 Styringen og oppfølgingen av konsulentenes leveranser

Effektiv bruk av konsulenttjenester forutsetter at virksomhetens styring og oppfølging av konsulentenes leveranser er god. Styringen og oppfølgingen av konsulentenes arbeid må være forankret i ledelsen, og virksomhetene må ha systemer og rutiner som sikrer oppfølging og kontroll av tjenestene når det gjelder kvalitet, kostnad og tidsbruk.¹⁸ Det gjelder uavhengig av om tjenestene er konsulentoppdrag eller konsulentbistand i et prosjekt.

Figur 23 I hvilken grad medarbeiderne mener at det er et potensial for å bedre forankringen av konsulenttjenestene i linjen. Tall i prosent, n = 371.*



* I spørreundersøkelsen var *ingen formening* et svaralternativ. Dette er ikke tatt med i figuren.

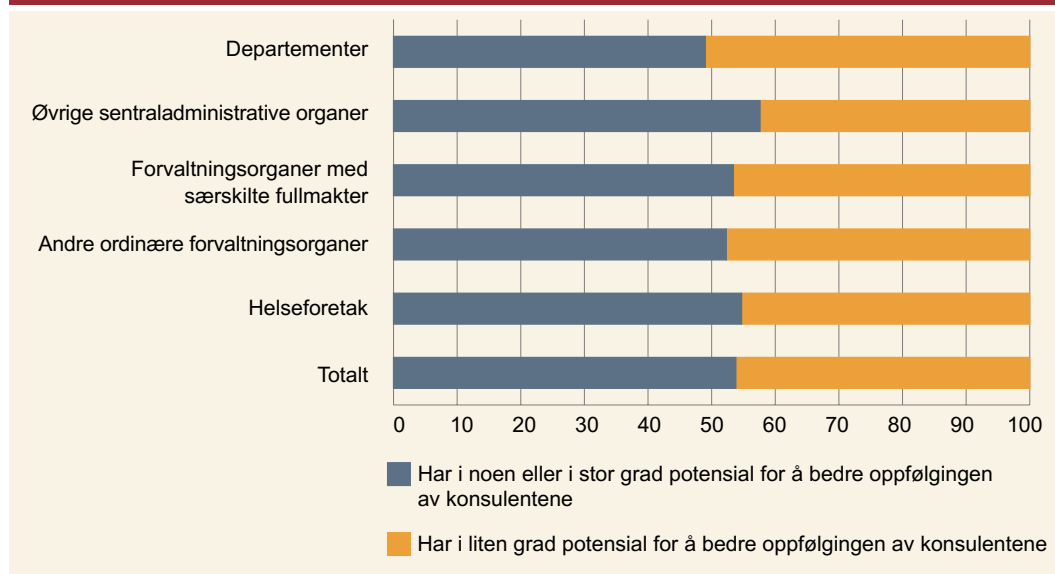
Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til medarbeidere på avdelingsnivå i statlige virksomheter

18) *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) punkt 2.4.

Figur 23 viser at i underkant av 40 prosent av medarbeiderne som har brukt konsulenttjenester, mener at det i noen grad (29 prosent) eller i stor grad (10 prosent) er et potensial for å bedre forankringen av konsulenttjenestene i linjeorganisasjonen. Departementene er den virksomhetstypen som forankrer konsulenttjenestene best i linjen.

Spørreundersøkelsen viser også at det er medarbeidere i de virksomhetene som brukte over 100 mill. kroner på konsulenttjenester i 2015, som oppgir å ha størst potensial for å bedre forankringen av konsulenttjenesten i linjen (47 prosent av medarbeiderne oppgir dette).

Figur 24 I hvilken grad medarbeiderne mener at det er et potensial for å bedre oppfølgingen av konsulentene. Tall i prosent, n = 426.*



* I spørreundersøkelsen var *ingen formening* et svaralternativ. Dette er ikke tatt med i figuren

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til medarbeidere på avdelingsnivå i statlige virksomheter

Figur 24 viser i hvilken grad medarbeiderne som har brukt konsulenttjenester, mener at det er et potensial for å forbedre oppfølgingen av konsulentenes leveranser. I spørreskjemaundersøkelsen svarer om lag 54 prosent av medarbeiderne som har brukt konsulenttjenester, at det i noen grad (42 prosent) eller i stor grad (12 prosent) er et potensial for å bedre oppfølgingen av konsulentene. 46 prosent av medarbeiderne oppgir at det i liten grad er et potensial for å bedre oppfølgingen konsulentenes arbeid. Det er små variasjoner mellom virksomhetstypene. Departementene oppgir å ha minst potensial for å bedre denne oppfølgingen. Virksomhetene som bruker mye konsulenttjenester, oppgir å ha størst potensial for å bedre oppfølgingen av konsulentenes leveranser. Av de medarbeiderne som svarer at det i noen eller i stor grad er et potensial for å bedre oppfølgingen av konsulentenes arbeid, er det 73 prosent som samtidig opplever kjøp og bruk av konsulenter generelt som noe eller svært utfordrende.

God dialog mellom virksomheten og konsulenten øker sannsynligheten for at konsulentens leveranse svarer til virksomhetens forventninger. Dialogen er viktig både ved klargjøring av innholdet i oppdraget og i styringen og oppfølgingen av konsulentens leveranse.¹⁹ I spørreundersøkelsen svarer 46 prosent av medarbeiderne som har benyttet konsulenttjenester, at det i noen eller i stor grad er et potensial for å bedre dialogen mellom konsulenten og virksomheten. Av virksomhetstypene er det helseforetakene som har størst potensial for å bedre denne dialogen.

19) Difis veileder for kjøp av konsulenttjenester fra januar 2016.



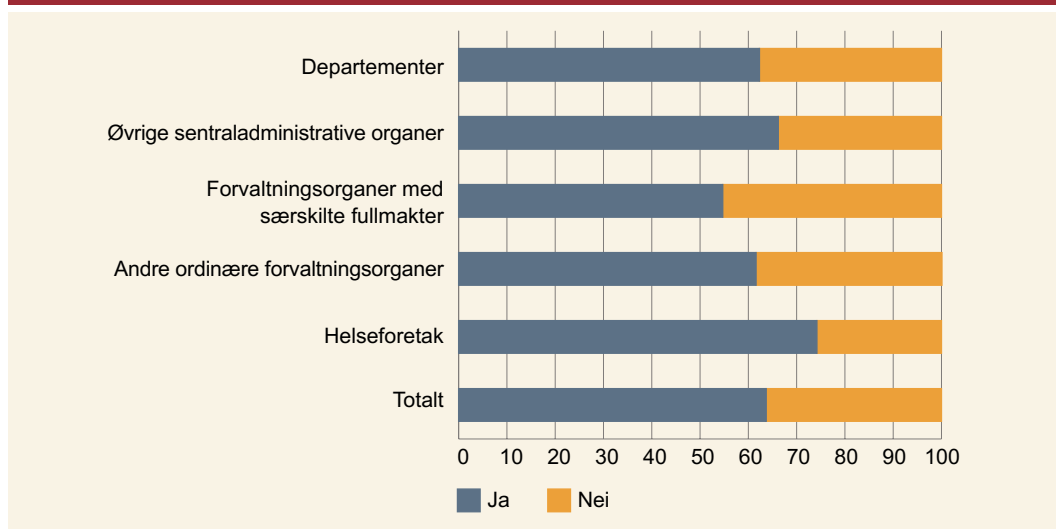
God dialog mellom konsulent og virksomhet er viktig for å få et godt resultat.

Foto: colourbox.com

For de andre virksomhetstypene er det mindre variasjoner. Også her er det medarbeiderne i virksomhetene som bruker mest konsulenttjenester, som oppgir å ha størst forbedringspotensial – 53 prosent av dem oppgir at det er et potensial for å bedre dialogen mellom konsulenten og virksomheten.

Nærmere analyser viser også at det er en sammenheng mellom avvik fra inngåtte avtaler og potensialet for å forbedre styringen og oppfølgingen av konsulentenes leveranser. Spørreundersøkelsen viser at de medarbeiderne som oppgir at konsulenttjenestene avvek fra inngåtte avtaler når det gjelder kvalitet, kostnad eller tidsbruk, jf. figur 13, i større grad enn de som oppgir at konsulenttjenestene i liten grad avvek fra avtalene, mener at det er et potensial for å bedre ledelsesforankringen, oppfølgingen og dialogen ved bruk av konsulenter.

Figur 25 Svar på spørsmål om virksomheten har retningslinjer som dekker styring og oppfølging av konsulentoppdrag. Tall i prosent, n = 350.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til medarbeidere på avdelingsnivå i statlige virksomheter

Av figur 25 framgår det at 64 prosent av medarbeiderne som har brukt retningslinjer, opplyser at retningslinjene dekker styring og oppfølging av konsulentoppdrag.

Spørreundersøkelsen viser at andelen virksomheter som ikke har retningslinjer som dekker styring og oppfølging av konsulentoppdrag, er størst i gruppen av virksomheter som i 2015 brukte under 10 mill. kroner på konsulenttjenester – i den gruppen er andelen 52 prosent.

Utviklingsprosjektene i skatteetaten organiseres med en styringsgruppe og et fagråd. Styringsgruppens oppgave er å sikre linjens styring av prosjektet innenfor den rammen porteføljestyret²⁰ fastsetter med hensyn til ressurser og prioritet. Styring og oppfølging av konsulenter i skatteetatens ikt-prosjekter gjennomføres på samme måte som styring og oppfølging av etatens egne ansatte. Det er vanskelig å skille styringen av konsulentene fra styringen av prosjektene. Prosjektlederen eller andre med lederansvar i prosjektet styrer og følger opp disse gruppene/teamene med hensyn til framdrift og kvalitet på leveransene.

Skattedirektoratet opplyser at selv om KOSS-prosjektet ble støttet av en styringsgruppe og et fagråd, var forankringen i linjen mangelfull gjennom deler av prosjektperioden. Ifølge direktoratet sørget ikke styringsgruppen og fagrådet for at prosjektet ble prioritert og tilstrekkelig klarlagt med hensyn til faglig innhold og funksjonalitet. I sluttrapportene fra KOSS-prosjektet anbefales det at medlemmer i styringsgruppen og fagrådet i større grad gjøres ansvarlige for manglende prioriterings- og gjennomføringsevne i egen avdeling. På tross av Skattedirektoratets prinsipp om å besette nøkkelroller i prosjekter med egne medarbeidere, brukte direktoratet i dette tilfellet en ekstern prosjektleder. Ifølge direktoratet viste det seg å være vanskelig for en ekstern konsulent å få nok støtte i virksomheten til at det aktuelle prosjektets oppgaver ble prioritert. Derfor ble prosjektet viet for liten oppmerksomhet, og gjennomføringsevnen ble lav.²¹

Politidirektoratet opplyser at det er iverksatt flere tiltak som skal bedre etatens evne til å gjennomføre moderniseringsarbeidet og bedre organiseringen og styrke kompetansen på ikt-området. Som et ledd i dette arbeidet ble Politiets data- og materieltjeneste høsten 2013 delt opp i to selvstendige enheter, en ikt-enhet og en enhet for fellestjenester. Politiet har fastsatt prinsipper for hvordan styringen og oppfølgingen av konsulenter skal skje. For hvert enkelt utviklingsprosjekt skal det oppnevnes en styringsgruppe. Videre skal det velges en oppdragsansvarlig som har ansvar for oppfølgingen av konsulenten, og det anbefales i den forbindelse at det velges en som er ansatt i politietaten. Linjelederen er ansvarlig for at det settes av nødvendige ressurser for å styre, følge opp og evaluere de bestilte konsulenttjenestene.

Ifølge Politidirektoratet var Merverdiprogrammet godt forankret i ledelsen gjennom styringsrådet og styringsgruppen som definerte rammen og ambisjonsnivået for programmet. Arbeidet i Merverdiprogrammet ble organisert med team som besto av både interne og eksterne ressurser. Styringen og oppfølgingen av konsulentene foregikk som ledd i prosjektstyringen. Ifølge direktoratet ble Merverdiprogrammet imidlertid for stort til at politietaten maktet å styre og følge det opp på en tilfredsstillende måte.

5.7 Kompetanseoverføring fra konsulenten til virksomheten

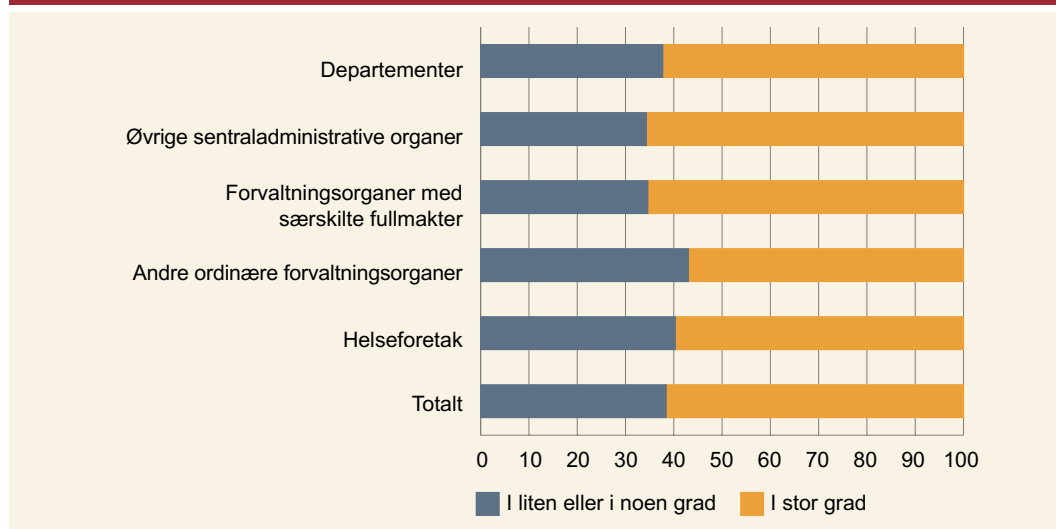
Kompetanseoverføring fra konsulenten til virksomheten vil i de tilfellene der det er behov for det, kunne øke nytten av konsulentkjøpet og dermed redusere virksomhetens framtidige behov for konsulentbruk i tilsvarende situasjoner.

20) Porteføljestyret beslutter igangsettelse av utviklingsprosjektene og prioriterer mellom dem.

21) Intervjuer med Skattedirektoratet 23. februar og 5. april 2016 og *Sluttrapport for prosessstyring*: KOSS 1. mars 2014.

Ved å avtalefeste en plikt for konsulenten til å overføre kompetanse kan virksomheten oppnå en mer systematisk og forutsigbar oppbygging av kompetanse hos egne ansatte. Det er også viktig at virksomheten legger til rette for at de ansatte kan motta relevant kompetanse.

Figur 26 I hvilken grad det gjennomføres kompetanseoverføring når det er behov for det.
Tall i prosent, n = 445.

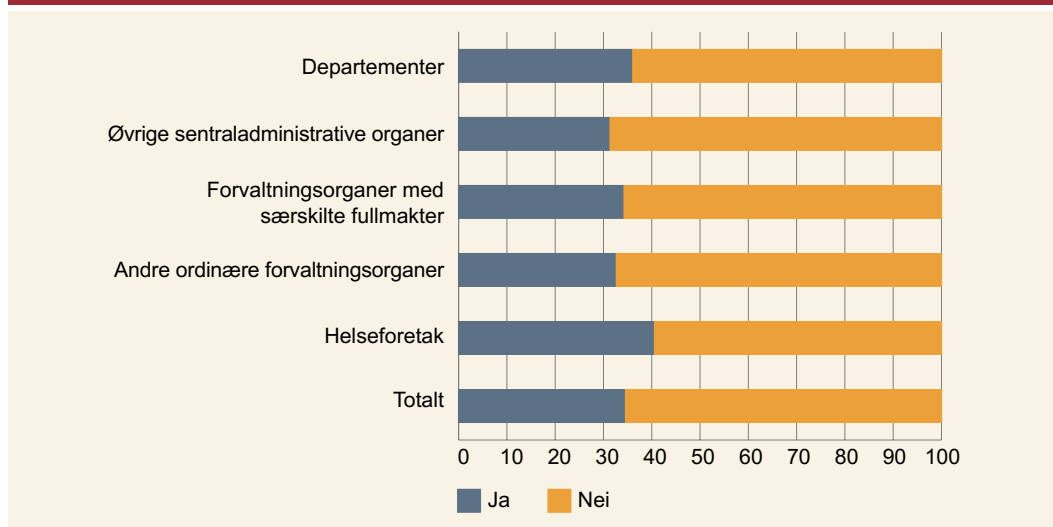


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til medarbeidere på avdelingsnivå i statlige virksomheter

Figur 26 viser at 62 prosent av medarbeiderne i virksomhetene svarer at det i stor grad gjennomføres kompetanseoverføring når det er behov for det. 38 prosent av medarbeiderne svarer at dette skjer i liten grad eller i noen grad. Det er ikke vesentlige variasjoner mellom virksomhetstypene. Spørreundersøkelsen viser også at det ikke er vesentlige variasjoner mellom virksomheter som bruker mye konsulenttjenester, og virksomheter som bruker lite konsulenttjenester.

For de virksomhetene som oppgir at de i liten eller noen grad gjennomfører kompetanseoverføring når det er behov for det, viser spørreundersøkelsen at dette i hovedsak har sammenheng med at virksomhetene ikke legger til rette for å motta kompetanse, blant annet fordi det ikke er satt av tid og ressurser til slik aktivitet. Enkelte virksomheter oppgir at manglende kompetanseoverføring skyldes at konsulenten ikke oppfyller avtalen.

Figur 27 Svar på spørsmål om virksomheten har retningslinjer som dekker kompetanseoverføring. Tall i prosent, n = 350.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til medarbeidere på avdelingsnivå i statlige virksomheter

Figur 27 viser at om lag to tredeler av medarbeiderne i virksomheter som har brukt retningslinjer, oppgir at retningslinjene ikke dekker kompetanseoverføring. Spørreundersøkelsen viser også at andelen virksomheter som ikke har retningslinjer som dekker kompetanseoverføring, er størst blant de virksomhetene som har lavest utgifter til konsulent tjenester. I gruppen av virksomheter som i 2015 brukte under 10 mill. kroner på konsulent tjenester, er andelen virksomheter som ikke har retningslinjer som dekker kompetanseoverføring, 68 prosent.

Skattedirektoratet opplyser at det varierer mellom de ulike prosjektene hvor stort behovet for kompetanseoverføring fra konsulentene til skatteetaten er. Behovet for kompetanseoverføring er størst på virksomhetskritiske områder. Skattedirektoratet opplyser at det er nedfelt i rammeavtalene at den kompetansen konsulentene opparbeider seg i oppdrag for skatteetaten, skal overføres til etaten. Det er også nedfelt krav om kompetanseoverføring i retningslinjene for bruk av konsulenter.²² Eksterne nøkkelressurser kan pålegges å bruke inntil 10 prosent av innleieprosenten til blant annet gruppemøter, fagsamlinger og metodeutvikling. Konsulentene oppfylder som regel de forpliktelsene de har på dette området, men faktisk kompetanseoverføring forutsetter at skatteetaten legger til rette for å motta kompetanse. Skattedirektoratet gir uttrykk for at etaten kan bli bedre til å utnytte mulighetene for kompetanseoverføring.

I KOSS-prosjektet arbeidet eksterne og interne ressurser sammen, og kompetanseoverføringen skjedde gjennom dette samarbeidet. Skattedirektoratet mener at KOSS-prosjektet er et eksempel på at kompetanseoverføringen fra konsulenter til skatteetaten fungerer tilfredsstillende.

Politidirektoratet opplyser at kompetanseoverføringen fra konsulenter til politietaten ikke fungerer godt nok. I de tilfellene der den nødvendige kompetansen ikke blir overført, er det en tendens til at ansvaret bli lagt på konsulenten. I mange tilfeller er årsaken heller at politietaten ikke legger godt nok til rette for å motta kompetanse. I veilederen for anskaffelse av konsulent tjenester i politietaten er det gitt føringer som skal bidra til at politietaten bedre utnytter mulighetene for kompetanseoverføring, for eksempel ved at det utarbeides en plan for kompetanseoverføring.

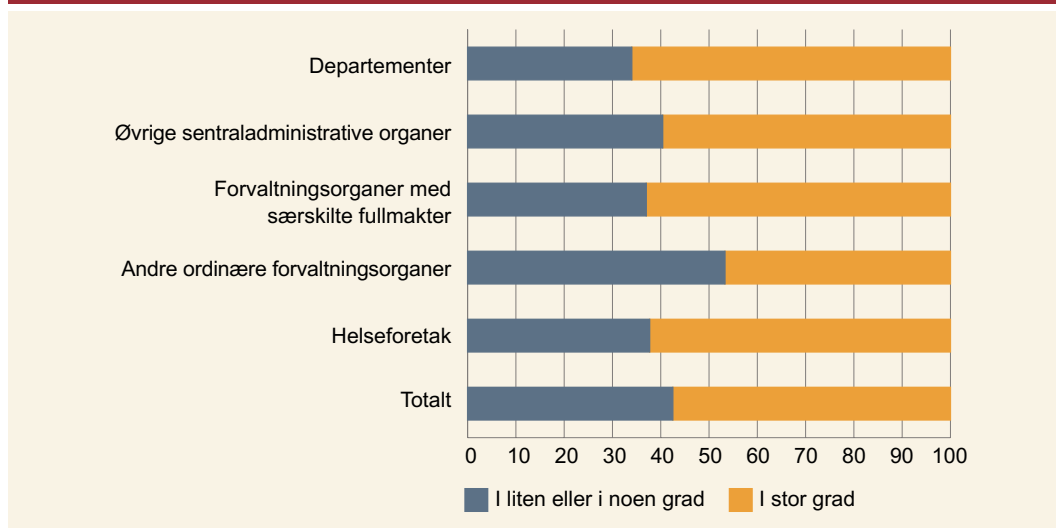
22) Retningslinjer av 3. mars 2015.

Det framgår av sluttrapporten fra Merverdiprogrammet at erfaringsoverføring skjedde i varierende grad. Mulighetene for kompetanseoverføring var forskjellige innen de ulike fagområdene. På tekniske områder utførte hovedsamarbeidspartneren og politietatens ressurser samme type arbeid og fikk derfor til god erfaringsoverføring. På andre områder, som virksomhetsutvikling og prosjektstyring, burde kompetanseoverføringen ifølge Politidirektoratet vært bedre. Direktoratet ga uttrykk for at dersom det hadde vært en større andel interne ressurser i programmet, både på fagnivå og på ledernivå, hadde forutsetningene for kompetanseoverføring vært bedre.

5.8 Bruk av erfaringer ved kjøp av konsulent tjenester

Det å bruke erfaringer fra tidligere konsulentkjøp ved nye konsulentkjøp kan øke effektiviteten ved kjøpene.

Figur 28 I hvilken grad erfaringer fra tidligere konsulentkjøp brukes ved nye konsulentkjøp.
Tall i prosent, n = 445.



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til medarbeidere på avdelingsnivå i statlige virksomheter

Figur 28 viser at i underkant av 60 prosent av medarbeiderne som har benyttet konsulent tjenester, mener at erfaringer fra tidligere konsulentkjøp brukes i stor grad ved nye konsulentkjøp. I overkant av 40 prosent av medarbeiderne som har benyttet konsulent tjenester, mener at dette bare skjer i liten eller i noen grad. Departementene er den virksomhetstypen som i størst grad bruker erfaringene fra tidligere konsulentkjøp, mens andre ordinære forvaltningsorganer er den virksomhetstypen som i minst grad nyttiggjør seg tidligere erfaringer. Det er ingen større forskjeller mellom virksomheter som bruker mye konsulent tjenester, og virksomheter som bruker lite konsulent tjenester.

I spørreundersøkelsen oppgir 60 prosent av medarbeiderne som har brukt konsulent tjenester, at det i liten grad eller aldri finner sted noen systematisk registrering av erfaringene med bruk av konsulent tjenester. Det er relativt små variasjoner mellom de ulike virksomhetstypene når det gjelder hva medarbeiderne har svart. I virksomheter som bruker lite konsulent tjenester, finner også slik systematisk registrering sted i mindre grad enn i virksomheter som bruker mye konsulent tjenester.

Virksomhetene oppgir selv at i den grad de bruker retningslinjer for kjøp og bruk av konsulent tjenester, er det bare i litt over 20 prosent av tilfellene at disse retningslinjene dekker bruk av tidligere erfaringer med konsulent tjenester.

Ifølge Skattedirektoratet er det kun hvis bruken av konsulenttjenester har hatt vesentlig betydning for måloppnåelsen, framdriften eller ressursbruken i prosjektet, at erfaringene fra kjøp og bruk av slike tjenester blir omtalt i sluttrapporten for prosjektet. I intervju opplyser direktoratet at konsulentbruken i hovedsak gjelder spesifikke fagområder. Disse fagområdene opparbeider seg god kjennskap til de forskjellige konsulentfirmaene og enkeltkonsulentene, og erfaringene brukes ved framtidige anskaffelser av konsulenttjenester.

Politidirektoratet gir uttrykk for at det er svakheter og mangler ved evalueringen av konsulentbruken. Direktoratet har planer om å iverksette en mer systematisk registrering av erfaringene med det enkelte konsulentoppdrag. I veilederen for anskaffelser av konsulenttjenester i politietaten er det lagt føringer for hvordan konsulentbruken skal evalueres, og hvordan etaten skal bruke erfaringer fra tidligere anskaffelser ved nye anskaffelser. Det er også utarbeidet et skjema som skal brukes som støtte i denne prosessen. Det ble gitt uttrykk for at de fagområdene som bruker mye konsulenttjenester, opparbeider seg god kjennskap til de forskjellige konsulentfirmaene og enkeltkonsulentene, og at erfaringene brukes ved framtidige anskaffelser av konsulenttjenester.

5.9 Sektorovergripende tiltak som skal bidra til effektiv konsulentbruk i statlige virksomheter

Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet må konsulentbruken ses i sammenheng med den omstillingen og moderniseringen som skjer i statsforvaltningen. Alle sektorer, departementer og underliggende virksomheter har et selvstendig ansvar for å organisere virksomheten og arbeidet slik at de politiske målene blir nådd. Dette innebærer at det er den enkelte statlige virksomhet som har ansvar for at ressursene den bruker til konsulenttjenester, blir utnyttet effektivt.

Departementet opplyser at de statlige virksomhetene kan bruke konsulenttjenester når det er hensiktsmessig for å løse oppgavene. Det varierer hvor mye de ulike statlige virksomhetene benytter seg av konsulenttjenester, og hvilke effekter virksomhetene får av disse tjenestene. Departementet trekker fram at en effektiv ressursbruk ved kjøp og bruk av konsulenttjenester forutsetter at behovet for disse tjenestene er godt begrunnet, og at tjenestene er målrettet ut fra virksomhetenes behov. Departementet karakteriserer effektiv konsulentbruk som konsulentbruk som virker på tilsiktet måte og etter planen for anskaffelsen.

Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet må departementets oppgaver og ansvar i forbindelse med konsulentbruken i staten ses i sammenheng med dets oppgaver i forvaltningspolitikken. Viktige mål i forvaltningspolitikken er å modernisere og effektivisere statsforvaltningen. Departementet har koordineringsansvaret på dette politikkområdet. Forvaltningspolitikken handler om styring, organisering, ledelse og kompetanseutvikling i staten og fastsetter felles rammer for hvordan forvaltningen bør arbeide og være organisert. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for å bidra til å realisere regjeringens politikk på dette området. Departementets virkemidler ligger i å utforme prinsipper, veiledninger og retningslinjer, men de andre departementene er ikke pålagt å følge disse.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at det ikke har full oversikt over omfanget av konsulentbruken i staten og hvordan konsulentbruken fordeler seg på ulike virksomhetsgrupper og typer konsulenttjenester.

Departementet gir uttrykk for at det hadde forventninger om at den nye kontoplanen for staten skulle gi en bedre oversikt over konsulentbruken. På kontogruppe 67 *Kjøp av fremmede tjenester* regnskapsføres andre tjenester enn konsulenttjenester. I tillegg kommer at de statlige virksomhetene foreløpig ikke har en ensartet praksis i bruken av kontoplanen.

Dette inntrykket bekreftes av Finansdepartementet, som samtidig viser til at DFØ er i ferd med å utvikle en tjeneste som tilbys de 72 prosent av virksomhetene i staten som får regnskapstjenester levert fra direktoratet. Ifølge departementet skal dette rapporteringsverktøyet gi ledelsen en god oversikt over virksomhetens konsulentbruk.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet peker på at det er Finansdepartementet som har ansvar for å forvalte standard kontoplan i staten. Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for budsjettstyringen som legger viktige premisser og føringer for omstillings- og effektiviseringsarbeidet i staten. Det er opprettet et program for styring og ledelse der Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet møtes ukentlig for å koordinere arbeidet med programmet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at det ikke har utformet noen særskilt politikk for konsulentbruken i staten. Av stortingsmeldingen fra april 2016 om den digitale agendaen for Norge, Meld. St. 27 (2015–2016), framgår det at det er virksomhetene som må bestemme hvordan de skal løse oppgavene. Det anbefales imidlertid at virksomhetene har en strategi for å sette ut tjenester, og at denne må omfatte konsulenttjenester. Meldingen viser blant annet til at intern arbeidskraft kan suppleres med ekstern kompetanse og arbeidskraft i form av konsulenttjenester. Det framgår videre av meldingen at en virksomhet som velger å gjennomføre et utviklingsarbeid selv, samtidig kan kjøpe tjenester i markedet – eksempelvis konsulentbistand til et utviklingsprosjekt. Det å kjøpe slike tjenester kan gi flere fordeler, det kan blant annet bidra til å dekke midlertidige ressursbehov, skaffe spesialkompetanse på kort eller lang sikt og løse engangsoppgaver.

Departementet forsøker gjennom ulike tiltak å bidra til at prosessen med kjøp og bruk av konsulenttjenester i staten blir effektiv. Difi har for eksempel utarbeidet en veileder og standardkontrakter for kjøp av konsulenttjenester, noe som gir den enkelte statlige virksomhet støtte i arbeidet med å kjøpe og bruke konsulenttjenester.



Ifølge departementet er det tatt i bruk noe sterkere virkemidler for å bedre gjennomføringen av ikt-prosjekter, og departementet viser i den forbindelse til nye og forbedrede virkemidler som er nedfelt i digitaliseringsrundskrivet. I gjennomføringen av ikt-prosjekter med en anslått samlet investeringskostnad på mer enn 10 mill. kroner skal statlige virksomheter bruke en prosjektmodell basert på god praksis, for eksempel Difis prosjektveiviser. Difis prosjektveiviser presiserer blant annet behovet for en tydelig kontraktsstrategi i prosjektstyringen.

Difis veileder er et eksempel på støtteverktøy for kjøp og bruk av konsulenttjenester.

Digitaliseringsrådet ble opprettet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1. januar 2016 og skal kvalitetssikre og gi råd til statlige virksomheter om gjennomføring av digitaliseringsprosjekter. Rådet skal gjennomgå beslutningsgrunnlag og styringsdokumenter for planlagte digitaliseringsprosjekter med en kostnadsramme på mellom 10 og 750 mill. kroner. Det er frivillig for statlige virksomheter om de vil benytte seg av dette tilbudet som denne kvalitetssikringsordningen er. Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at Digitaliseringsrådet ved utløpet av 2016 hadde kvalitetssikret 15 prosjekter, og at rådets erfaringsrapport for første halvår 2016 viser at tilbakemeldingene fra etatslederne til virksomheter som har benyttet seg av ordningen er gode.

Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet er det bare et fåtall ikt-prosjekter i staten som har gjennomgått kvalitetssikringsordningen (KS).²³

Den nye utredningsinstruksen, som trådte i kraft 1. mars 2016, vil ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet også bidra til at statlige tiltak får et bedre beslutningsgrunnlag, og dermed bidra til at konsulentbruken blir mer målrettet og effektiv.

23) Statlige investeringer over 750 mill. kroner skal underlegges en ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg før prosjektene fremmes for Stortinget. Kravet er nedfelt i *bestemmelser om økonomistyring* i staten punkt 5.3.8. Finansdepartementet har inngått rammeavtale med leverandører av slike tjenester. Det er ansvarlig departement som fremmer forslag om investeringer og Finansdepartementet som i fellesskap skal foreta avrop på rammeavtalen

6 Vurderinger

6.1 Bruken av konsulentttjenester i statlige virksomheter er omfattende og har sammenheng med moderniseringen av statsforvaltningen

Bruken av konsulentttjenester i statlig forvaltning er omfattende, men det er krevende å fastslå omfanget eksakt. Statlig regnskapsføring er ikke utformet slik at utgifter til konsulentttjenester framgår direkte av virksomhetenes regnskaper. Dette har sammenheng med at det ikke er særskilte konti for føring av utgifter til konsulentttjenester og at begrepet konsulent ikke er entydig.

Undersøkelsen gir likevel grunnlag for å anslå at statlige virksomheters samlede utgifter til konsulentttjenester i 2015 utgjør i størrelsesorden 12 mrd. kroner. Undersøkelsen kan også tyde på at konsulentutgiftene har økt de siste fem årene. Omfanget av konsulentbruken reflekterer at forvaltningen har mulighet til å velge private leverandører av tjenester på fritt grunnlag.

Ressursbruken til konsulentttjenester varierer betydelig mellom departementsområdene. Departementsområdene justis- og beredskap, helse- og omsorg og samferdsel står for om lag halvparten av den samlede ressursbruken til konsulentttjenester i staten. Det er departementene og de øvrige sentraladministrative organene som er de største brukerne av konsulentttjenester. Disse står for om lag to tredeler av konsulentutgiftene og har også høyest andel konsulentutgifter i forhold til de samlede lønnsutgiftene. Utgifter til kjøp av konsulentttjenester utgjør om lag 10 prosent av statens totale lønnsutgifter.

En betydelig del av konsulentbruken har sammenheng med moderniseringen og effektiviseringen av statsforvaltningen. Statlige virksomheter bruker mest konsulentttjenester til utvikling og løpende drift av ikt-systemer.

For de fleste statlige virksomheter er behovet for spisskompetanse den viktigste årsaken til konsulentbruken, men også behovet for tilleggskapasitet er en viktig årsak. Behovet for tilleggskapasitet gjelder særlig virksomheter med stor konsulentbruk. For skatteetaten og politietaten, som bruker mye konsulentttjenester til ikt-utvikling, er kapasitetsbehov den viktigste årsaken til konsulentbruken.

6.2 Statlige virksomheter bruker konsulentttjenester uten at behov og formål med tjenestene er tilstrekkelig klarlagt

Ifølge bevilgningsreglementet for staten er det et mål at forvaltningen skal være effektiv. Utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruken og virkemidlene er effektive sett i forhold til de forventede resultatene.

Statlige virksomheter kan bruke konsulentttjenester når de mangler kompetanse eller har behov for økt kapasitet. Bruk av konsulentttjenester må imidlertid da være den mest effektive måten å løse oppgavene på. Dette kravet innebærer at dersom statlige virksomheter bruker konsulenter til å dekke et kapasitetsbehov, må dette være en mer effektiv måte å løse oppgavene på enn å øke egen bemanning, sett i både et kortsiktig og et langsiktig perspektiv.

To tredeler av de virksomhetene som er undersøkt, mangler en overordnet skriftlig strategi for kjøp og bruk av konsulentttjenester. For virksomheter som bruker konsulenter i betydelig grad, er det særlig viktig at det gjøres en strategisk vurdering av

hvilke oppgaver konsulent tjenester skal benyttes til. Hvis det ikke er gjennomført noen slik strategisk vurdering før konsulentanskaffelsen, øker risikoen for at bruken av konsulent tjenestene kan bli for tilfeldig og lite målrettet.

Effektiv konsulent bruk forutsetter at formålet med og innholdet i konsulent tjenesten er klarlagt ut fra behovet tjenesten skal dekke. For å kunne formulere en tydelig oppdragsbeskrivelse er det nødvendig at virksomhetene har god nok bestillerkompetanse på det fagområdet som konsulentbistanden skal dekke. Undersøkelsen viser at en stor andel av medarbeiderne i statlige virksomheter mener at prosessen med kjøp og bruk av konsulent tjenester kan forbedres ved å styrke kompetansen på det aktuelle fagområdet.

Dersom virksomhetene anskaffer konsulent tjenester uten at formålet med tjenestene er tydelig beskrevet, kan det øke risikoen for at konsulentbruken ikke vil gi det ønskede resultatet, selv om virksomhetenes styring og oppfølging av konsulentenes leveranser blir gjennomført på en god måte. Kravet til formålstjenlighet gjelder også tiltaket eller prosjektet som konsulent tjenestene brukes i. For eksempel var en viktig årsak til at konsulentbruken i Merverdiprogrammet i politietaten ikke fikk den forutsatte nytten ifølge Politidirektoratet, at programmet ikke var en formålstjenlig måte å oppdatere politietatens ikt-systemer på.

6.3 Statlige virksomheter har potensial til å bedre prosessen med kjøp og bruk av konsulent tjenester

I tillegg til at kjøp av konsulent tjenester skal være godt begrunnet og den mest effektive måten å løse oppgavene på, må prosessen med kjøp og bruk av slike tjenester gjennomføres på en god måte for at nytten skal bli som forventet. Undersøkelsen viser at om lag halvparten av medarbeiderne i statlige virksomheter opplever prosessen ved kjøp og bruk av konsulent tjenester som noe utfordrende. I underkant av en tredel av medarbeiderne opplyser at konsulent tjenester som ble utført i perioden 2014–2015 i noen eller i stor grad avvek fra inngåtte avtaler når det gjelder kvalitet, kostnad og tidsbruk. Undersøkelsen viser videre at om lag halvparten av medarbeiderne i statlige virksomheter mener at det er potensial for å forbedre de enkelte delene av prosessen gjennom kompetanseheving, bedre forankring i ledelsen og bedre systemer.

Undersøkelsen viser at konsulentbistand til utvikling og drift av ikt-løsninger utgjør om lag halvparten av konsulentbruken i staten. Innsamlede data fra skatteetaten og politietaten viser at bruk av konsulent tjenester til ikt-prosjekter stiller store krav til statlige virksomheters kompetanse, ressurser og systemer. Statlige virksomheter som ikke har disse forutsetningene vil ha vanskeligheter med å lykkes med gjennomføringen av ikt-prosjektene. Dette underbygges av forskning som viser at en ikke ubetydelig andel av ikt-prosjektene ikke gir den planlagte nytten.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har med opprettelsen av Digitaliseringsrådet i 2016 etablert en ordning for frivillig kvalitetssikring av ikt-prosjekter som beløpsmessig ligger under terskelverdien for kvalitetssikringen KS. De utfordringene staten har hatt på ikt-området, krever virkningsfulle tiltak, og ordningen med frivillig kvalitetssikring kan være et relevant tiltak i denne sammenheng.

6.4 Mange statlige virksomheter legger ikke godt nok til rette for kompetanseoverføring og gjenbruk av erfaringer fra tidligere konsulentkjøp

Stortinget har pekt på betydningen av at statlige virksomheter legger til rette for overføring av kompetanse fra konsulenter til virksomhetenes ansatte, jf. Innst. S. nr. 216 (2003–2004) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Undersøkelsen viser at statlige virksomheter fortsatt i for liten grad sørger for kompetanseoverføring når det er behov for det. Hovedårsaken til dette er at virksomhetene ikke legger godt nok til rette for å motta kompetanse ved at det ikke blir satt av nok tid og ressurser til slik aktivitet. Manglende kompetanseoverføring skyldes i mindre grad at konsulentene ikke oppfyller avtaler om dette. For å få til god kompetanseoverføring er det viktig med god samhandling mellom konsulentene og virksomhetens ansatte. Det at statlige virksomheter i liten grad benytter muligheten til å få overført kompetanse på områder der dette er ønskelig, kan føre til at virksomhetenes framtidige behov for konsulenttjenester blir høyere enn nødvendig.

Statlige virksomheter skal gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater av virksomhetens aktiviteter og innsatsfaktorer. Undersøkelsen viser at statlige virksomheter i begrenset grad gjennomfører systematiske registreringer av erfaringene ved bruk av konsulenttjenester. Dette svekker muligheten for å evaluere kompetanse og systemer for kjøp og bruk av konsulenttjenester.

6.5 Statlige virksomheter kan bli bedre til å nyttiggjøre seg foreliggende støtteverktøy

Statlige virksomheter har ansvar for egen ressursdisponering, og virksomhetene må sørge for at ressursbruken er i samsvar med bestemmelsene i *reglement for økonomistyring i staten*. Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppgaver i forbindelse med konsulentbruken i staten følger av departementets ansvar for forvaltningspolitikken.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har i 2016 utarbeidet en ny veileder som kan være et positivt bidrag for statlige virksomheters håndtering av konsulenttjenester. Difi har også utarbeidet standardkontrakter for konsulenttjenester som kan bidra til å forbedre selve anskaffelsesprosessen ved kjøp av konsulenttjenester. I tillegg har Difi utarbeidet en metodikk for prosjektgjennomføring.²⁴ Dette er nyttige støtteverktøy ved kjøp og bruk av konsulenttjenester, og som de statlige virksomhetene ikke bruker i stor nok grad.

24) Difis prosjektveiviser.

7 Referanseliste

Listen gjengir de mest sentrale dokumentene som er benyttet i undersøkelsen.

Lover

- *Lov om spesialhelsetjenesten m.m.* av 2. juli 1999 nr. 61
- *Lov om offentlig anskaffelser* av 16. juli 1999 nr. 69 med tilhørende forskrift
- *Lov om helseforetak m.m.* av 15. juni 2001

Stortingsdokumenter

- Innst. O. nr. 118 (2000–2001), jf. Ot. prp. nr. 66 (2000–2001) Om lov om helseforetak m.m.
- Innst. S. nr. 216 (2003–2004), jf. Dokument nr. 3:8 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulenttjenester i staten*
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009), jf. St. meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- Innst. 272 S (2014–2015), jr. Dokument 1 (2014–2015) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2013 (Arbeids- og sosialdepartementet)*
- Innst. 84 S (2016–2017), jf. Meld. St. 27 (2015–2016), *Digital agendaen for Norge*
- Stortingets bevilgningsreglement, sist endret 26. mai 2005

Reglement, retningslinjer og veiledere mv.

- *Reglementet for økonomistyring i staten* (økonomireglementet), siste oppdatert 1. januar 2016
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, sist oppdatert 1. januar 2016
- Finansdepartementet, *Utredningsinstruksen*, fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016
- Finansdepartementet, Rundskriv R, *Standard kontoplan for statlige virksomheter*, 22. november 2013
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), *Veileder for kjøp av konsulenttjenester*, januar 2016
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), *Statens Standardavtale om konsulenttjenester SSA-B, Avtale om bistand fra konsulent*, juli 2015
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), *Statens Standardavtale om konsulenttjenester SSA-O, Avtale om utrednings- og utviklingsoppdrag fra konsulent*, juli 2015
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), *Statens Standardavtale om konsulenttjenester SSA-R, Rammeavtale om kjøp av varer og tjenester innen IKT og konsulenttjenester*, juli 2015
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), *Difis prosjektveiviser*
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ), *Veileder i internkontroll*, april 2013
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet, *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, desember 2013

Styringsdokumenter mv. fra skatteetaten og politietaten

Skatteetaten

- Skatteetaten, *Retningslinjer for bruk av konsulenter*, 3. mars 2015
- Skatteetaten, *IT-strategi 2013–2017*, 29. august 2013
- Skatteetaten, *Prosjektstyringshåndboken – prosjektstyring i skatteetaten*, 4. juli 2013
- Skatteetaten, *Scenario og føringer for utvikling av IT-porteføljen i Skatteetaten*, 15. desember 2013
- Skatteetaten, *Strategier 2010–2015*
- Skatteetaten, *SITS sourcingstrategi IT*, 29. mai 2013
- Skatteetaten, *Prosjektstyringshåndboken*, 4. juli 2013
- Skatteetaten, *IT-modernisering i skatteetaten*, 2012
- Skatteetaten, *Prosess Helhetlig prioritering*, januar 2015
- Skatteetaten, *Eksterne konsulenter – informasjon hentet fra intranettet*, 22. juli 2014
- Skatteetaten, *oversikt over rammeavtaler*, 27. februar 2015
- *Sluttrapport for prosessstyring: KOSS*, 1. mars 2014
- *Teknisk Økonomisk sluttrapport for: KOSS*, 23. september 2013

Politietaten

- *Konsulentpolicy for politiet*
- *Skjema for anskaffelse av konsulenttjenester/vikartjenester i politiet – del I*
- *Skjema for anskaffelse av konsulenttjenester i politiet – del II*
- *Veileder for anskaffelse av konsulenttjenester i politiet*
- Merverdiprogrammet, *Sluttrapport Perioden 1.1.1–31.8.15*, 15. september 2015
- Merverdiprogrammet, *Sentralt styringsdokument Prosjekt 1*, 3. september 2014
- Merverdiprogrammet, *Styringsdokument - forprosjekt Prosjekt 1 Perioden 1.1–31.12.2013*, 4. januar 2013

Regnskapstall, statistikk mv.

- Direktoratet for økonomistyring (DFØ)
- Norsk senter for forskningsdata (NSF)
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), *nøkkeltall og statistikk om offentlig forvaltning på innkjøpsområdet*, <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk>

Spørreundersøkelse

- Riksrevisjonens spørreundersøkelse til administrativ ledelse i statlige virksomheter
- Riksrevisjonens spørreundersøkelse til medarbeidere på avdelingsnivå i statlige virksomheter

Intervju

Det er gjennomført intervju med verifisert referat med representanter fra disse aktørene:

- Skattedirektoratet
- Politidirektoratet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Rapporter

- Metier, Møreforskning, *Kvalitetssikring fase 1 (KS1 konseptvalg) av Framtidige IKT-systemer til støtte for straffesaksbehandlingen i politi- og påtalemyndigheten*, 15. juni 2012
- Dovre Group og Transportøkonomisk institutt, *Merverdiprogrammet – Prosjekt 1, Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ (KS2)*, 27. mars 2015
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), *Evaluering av Politidirektoratet*, Rapport 2013:3
- Samfunns- og Næringslivsforskning AS (SNF), *Konsulentkjøp og -bruk i statlige virksomheter*, september 2013
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) *Bruk av konsulenttjenester i statsforvaltningen - foranalyse basert på spørreundersøkelse*, juli 2010
- Abelia, *Konsulentbransjen – en forutsetning for et kunnskapsbasert Norge*, januar 2012
- Konsulentguiden, *konsulentkjøp 2012*, 1. august 2012
- Deloitte, *Deloitte årlige undersøkelse om virksomhetsstyring i staten*, oktober 2013
- National Audit Office, *Central government's use of consultants*, 15 December 2006
- National Audit Office, *Central government's use of consultants and interims*, 14 October 2010
- Rigsrevisjonen, *Beretning til Statsrevisorene om brug af konsulenter*, Juni 2014
- Videnrådgiverne og IKA foreningen af offentlige indkøbere, *Indkøb af videnrådgivning - med sund fornuft*, udatert
- *Suksess og fiasko i offentlige IKT-prosjekter*. Simula Research Laboratory Universitetet i Oslo Scienta, Magne Jørgensen, 31. mai 2015.

Andre kilder

- Norsk senter for forskningsdata, *Forvaltningsdatabasen*, kartlegging av organisering og endring av den norske statsforvaltningen fra 1947 til dags dato.

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 751 200



Trykk: Flisa Trykkeri AS 2017



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

37 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 651