



Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:8 (2003–2004)

Riksrevisjonens undersøkelse
av kjøp og bruk av konsulent-
tjenester i staten

Dokument nr. 3:8

(2003–2004)

Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulentttjenester i staten

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:8 (2003–2004) Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulenttenester i staten.

Riksrevisjonen, 18. mars 2004.

For riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	1
2	Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1	Praksis i forhold til anskaffelsesreglementet	2
2.2	Strategi	2
2.3	Retningslinjer	2
2.4	Styring av konsulenter	3
2.5	Kompetanseoverføring og reengasjering av konsulenter	3
2.6	Evaluerings	3
3	Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer	3
4	Riksrevisjonens bemerkninger	4
5	Arbeids- og administrasjonsdepartementets svar	5
6	Riksrevisjonens uttalelse.....	6
	Vedlegg: Rapport	7

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulentttjenester i staten

1 INNLEDNING

Riksrevisjonen har gjennomført flere undersøkelser av ulike sider ved statlig konsulentbruk de siste 10–15 årene, de fleste rettet mot enkeltvirksomheter. I forbindelse med behandlingen av disse undersøkelsene har Stortinget gitt sin tilslutning til at virksomheter ved å utarbeide strategier og retningslinjer kan bidra til at konsulentttjenester blir kjøpt på en betryggende måte.¹ Videre har Stortinget sluttet opp om at virksomhetene må legge forholdene til rette for kompetanseoverføring fra konsulent til oppdragsgiver,² og at evalueringer av konsulentoppdrag i ettertid vil være et nyttig redskap for å bevisstgjøre virksomheten på god og dårlig håndtering av konsulentoppdrag.³

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke om statlige virksomheter har hensiktsmessige rutiner og prosedyrer for kjøp og bruk av konsulentttjenester. Undersøkelsen omfatter hele prosessen knyttet til kjøp og bruk av konsulenter, fra strategisk planlegging og konkret gjennomføring av selve anskaffelsen, til styring, kompetanseoverføring og evaluering av konsulentkjøp.

Kjøp av konsulentttjenester omfattes av lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 med tilhørende forskrift av 15. juni 2001. Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessige vilkår og likebehandling. Gjeldende lov og forskrift fastsetter en del alminnelige krav som skal være oppfylt uavhengig av anskaffelsens art og verdi så lenge den er omfattet av regelverket. Et av disse kravene er at en anskaffelse så langt det er mulig skal være basert på konkurranse, likebehandling av leverandører, forutberegnelighet, objektivitet og ikke-diskriminering.⁴

Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Revisjonskriteriene er tidligere forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). Utkast til rapport ble i brev av 2. desember 2003 lagt fram for AAD. Samme dag ble kopi av rapporten sendt til Sosialdepartementet, Rikstrygdeverket og Arbeidsdirektoratet (Aetat), med brev om at eventuelle synspunkter skulle sendes via AAD. AAD har opplyst at rapporten er sendt til samtlige departement til orientering og for eventuelle merknader. I brev av 20. januar 2004 har AAD avgitt uttalelse til forholdene som er tatt opp i rapporten. Mottatte merknader til rapportens faktadel er i det vesentlige tatt hensyn til og innarbeidet i den endelige rapporten. Departementets kommentarer til rapportens vurderinger er gjengitt i kapittel 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse er basert på analyser av datamaterialet fra en spørreskjemaundersøkelse i 74 statlige virksomheter, samt en systematisk gjennomgang av til sammen 23 enkeltkjøp i Aetat og Rikstrygdeverket (RTV). Spørreskjemaundersøkelsen ble sendt til alle departementene og til virksomheter i ytre etat som hadde oppgitt utgifter på over 1 million kroner til kjøp av konsulentttjenester på statsregnskapets post 01-25 i 2001. Til sammen 62 statlige virksomheter ble valgt ut på dette grunnlaget. I tillegg ble det også gjort et skjønnsmessig utvalg på 12 virksomheter blant statens forretningsdrift og virksomheter som får sine bevilgninger over post 50 og post 70 i statsbudsjettet. Kriteriene for utvelgelsen var blant annet virksomhetenes størrelse (vesentlighet) og tidligere revisjonsfunn.

Undersøkelsen viser at de 74 statlige virksomhetene til sammen brukte ca. 2,3 milliarder kroner til kjøp av konsulentttjenester i 2002. Det er store variasjoner i størrelsen på konsulentutgiftene blant de 74. Seks virksomheter hadde konsulentutgifter over 99 millioner kroner, mens rundt 30 prosent av virksomhetene hadde under 5 millioner kroner i utgifter til kjøp av konsulentttjenester i 2002. Undersøkelsen viser videre at over halvparten av konsulentutgiftene ble brukt innen IT-området, hvorav 41 prosent ble

¹ Innst. S. nr. 178 (1995–96).

² Innst. S. nr. 101 (2001–2002), jf. Dokument nr. 1 (2001–2002).

³ Jf. Innst. S. nr. 178 (1995–96).

⁴ Lov om offentlige anskaffelser § 5, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1.

brukt til IT-systemutvikling og 10 prosent til IT-systemdrift og vedlikehold.

2.1 Praksis i forhold til anskaffelsesreglementet

Ifølge lov om offentlige anskaffelser skal anskaffelser så langt det er mulig være basert på konkurranse, likebehandling av leverandører, forutberegnelighet, objektivitet og ikke-diskriminering.⁵ Konsulenttjenester kan anskaffes på ulike måter: I henhold til regelverket skal anskaffelser foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller ved konkurranse med forhandlinger.⁶ En anskaffelse kan også skje direkte fra en leverandør uten konkurranseutsetting når vilkårene i § 11-2 er oppfylt. Et av vilkårene i § 11-2 er at den samlede verdien av anskaffelsen ikke overstiger 200 000 kroner eksklusive merverdiavgift.

Det går fram av undersøkelsen at de fleste konsulentkjøpene (76 prosent) i 2002 hadde en verdi på under 200 000 kroner. Dette innebærer at tre fjerdedeler av konsulentkjøpene kunne anskaffes direkte fra én leverandør. Kjøpene under 200 000 kroner utgjorde til sammen anslagsvis 408 millioner kroner, det vil si ca. 20 prosent av de samlede konsulentutgiftene i 2002.

I henhold til lov om offentlige anskaffelser har oppdragsgiver ikke adgang til å dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i, eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse. I undersøkelsen har seks statlige virksomheter oppgitt at anskaffelser med kontraktsverdi over 200 000 kroner er delt opp slik at direkte kjøp kunne benyttes som anskaffelsesform.

For alle anskaffelser, bortsett fra direkte kjøp, stiller regelverket krav om at det skal føres protokoll fra konkurransen, jf. forskrift om offentlige anskaffelser §§ 8-1 og 15-1. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen, som for eksempel hvilken innkjøpsform som er valgt, hvilke leverandører som ikke ble valgt ut til å delta i konkurransen, og hvilke som ble valgt, med begrunnelse for avgjørelsene. Hensikten med kravet til protokollføring er å ivareta generelle gjennomsiktighets- og rettssikkerhetsprinsipper, men protokollføringen skal også bidra til at ulike instanser kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med regelverket. Undersøkelsen viser at godt over halvparten av virksomhetene (45 av 74) i 2002 ikke førte anskaffelsesprotokoll for alle kjøp med verdi over 200 000 kroner, og at det manglet anskaffelsesproto-

koller for til sammen 212 anskaffelser med verdi over 200 000 kroner. Dette utgjør over halvparten av alle konsulentkjøpene med verdi over 200 000 kroner som virksomhetene hadde i 2002.

Undersøkelsen av de 23 konsulentkjøpene i Aetat og RTV viser at det manglet to anskaffelsesprotokoller i Aetat og en anskaffelsesprotokoll i RTV i 2002. Undersøkelsen viser videre vesentlige svakheter ved innholdet i anskaffelsesprotokollene ved at ikke alle gir de opplysningene som anskaffelsesreglementet krever. Flere protokoller mangler for eksempel begrunnelse for valg av konsulent og begrunnelse for hvorfor de andre tilbyderne ikke nådde opp i konkurransen. Anskaffelsesprotokoller som kun inneholder slike minimumsbeskrivelser, gir ikke et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om anskaffelsene er basert på reell konkurranse, likebehandling av leverandører, forutberegnelighet, objektivitet og ikke-diskriminering.

2.2 Strategi

Strategi for kjøp og bruk av konsulenttjenester er et ledelsesverktøy for å beslutte hvordan virksomhetene skal benytte eksterne konsulenter. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er svært få statlige etater som har utarbeidet en skriftlig strategi for bruk av konsulenter. Av de 74 undersøkte virksomhetene er det kun åtte som oppgir at de har en skriftlig strategi på dette området.

I veiledning i kjøp av konsulenttjenester (1996) anbefaler Statskonsult at strategi for konsulentbruk blant annet bør inneholde beskrivelser av virksomhetens egen kompetanse og behovet for kompetanse på kort og lang sikt. Riksrevisjonens gjennomgang av de skriftlige konsulentstrategiene viser at seks av åtte strategier ikke inneholder det som er anbefalt at de bør inneholde. Bare to av strategiene gir tilstrekkelige beskrivelser som er nødvendige for at de skal kunne fungere som et ledelsesverktøy.

Ut fra det omfanget kjøp av konsulenttjenester har i staten, blir det i undersøkelsen stilt spørsmål ved at så få statlige virksomheter har utarbeidet en skriftlig strategi for konsulentbruk. Videre blir det bemerket at en så stor andel av virksomhetene med høye konsulentutgifter i 2002 ikke hadde utarbeidet skriftlig konsulentstrategi. Fraværet av strategier for konsulentkjøp kan redusere virksomhetenes evne til effektiv styring, oppfølging og kontroll med midlene som benyttes til konsulentkjøp.

2.3 Retningslinjer

For å ha tilstrekkelig kontroll med anskaffelsene og forbruket av varer og tjenester, skal virksomheter ifølge de funksjonelle kravene i økonomireglementet, punkt 9-1, etablere rutiner for ulike typer anskaffelser. En måte å oppfylle dette kravet i økonomireglementet på, er å utarbeide retningslinjer for anskaf-

⁵ Lov om offentlige anskaffelser § 5, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1.

⁶ Forskrift om offentlige anskaffelser § 4.1 punkt 1 og § 11-1 punkt 1.

felser av konsulenttjenester. Stortinget har pekt på at retningslinjer for konsulentbruk kan redusere risikoen for at kjøp av konsulenttjenester ikke foretas på den beste måten for staten, jf. Innst. S. nr. 178 (1995–96). Formålet med retningslinjer for konsulentbruk er blant annet å sikre at anskaffelsene foregår i samsvar med regelverket. Undersøkelsen dokumenterer at over halvparten av virksomhetene (53 prosent) ikke har utarbeidet retningslinjer for kjøp og bruk av konsulenttjenester. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved hvordan virksomheter uten skriftlige retningslinjer sikrer at anskaffelsene foregår i henhold til regelverket, og hvor ensartet praksisen knyttet til kjøp og bruk av konsulenttjenester er.

Basert på virksomhetenes egne opplysninger om hva retningslinjene inneholder, viser undersøkelsen at under halvparten av retningslinjene omhandler styring og evaluering av konsulentoppdraget, og at bare fem retningslinjer omhandler kompetanseoverføring.

2.4 Styring av konsulenter

Bruk av konsulenter stiller betydelige krav til at virksomhetene har god styring med konsulentoppdraget slik at det gjennomføres som planlagt. I det enkelte konsulentoppdrag må styringen tilpasses situasjonen og konkretiseres. Virksomhetene disponerer flere ulike styringsverktøy, og spørreskjemaundersøkelsen dokumenterer at oppdragsbeskrivelse og kontrakter blir vurdert som de viktigste styringsverktøyene.

En kontrakt kan forebygge tvister mellom oppdragstaker og oppdragsgiver og bør utarbeides for alle konsulentkjøp. Uten kontrakt står virksomheten svakere dersom det for eksempel oppstår uenigheter om rettigheter og plikter knyttet til oppdraget. Undersøkelsen viser at 73 prosent av virksomhetene mangler kontrakter for minst ett av sine konsulentengasjement i 2002. Gjennomgangen av enkeltkjøp i Aetat viser at manglende kontrakt i ett tilfelle medførte at Aetat måtte utbetale mer enn hva som var muntlig avtalt på forhånd.

En så omfattende mangel på kontrakter i tilknytning til statlige virksomheters kjøp av konsulenttjenester, representerer en betydelig risiko for at kjøpene ikke foretas på den beste måten for staten.

2.5 Kompetanseoverføring og reengasjering av konsulenter

Når statlige virksomheter kjøper konsulenttjenester, har de et ansvar for å legge til rette for kompetanseoverføring fra konsulent til ansatte, slik at virksomheten best mulig kan nyttiggjøre seg resultatet av konsulentbruken og redusere virksomhetens framtidige behov for konsulenthjelp i tilsvarende situasjoner. Et hensiktsmessig tiltak for å sikre nødvendig kompetanseoverføring er å avtale dette som en del

av konsulentoppdraget, enten som en del av oppdragsbeskrivelsen eller i kontrakten. I 30 prosent av besvarelsene oppgis det at kompetanseoverføring mellom konsulent og virksomhet sjelden eller aldri avtales i oppdragsbeskrivelse eller kontrakt. Det er grunn til å stille spørsmål ved om statlige virksomheter har den nødvendige oppmerksomheten rettet mot overføring av kunnskap fra konsulenter til virksomhet, slik at virksomhetene kan redusere behovet for konsulentbistand i framtiden.

Manglende kompetanseoverføring kan også føre til at det er nødvendig å reengasjere konsulenter. På den ene siden kan det være klare fordeler med å bruke de samme konsulentene flere ganger ved at de kjenner virksomhetene og således trenger lite opplæring. På den andre siden vil en virksomhet som benytter den samme konsulenten over lengre tid, i betydelig grad gjøre seg avhengig av konsulenten. Undersøkelsen viser at rundt tre fjerdedeler av virksomhetene (56 av 74) oppgir at de har engasjert de samme konsulentene flere ganger i løpet av de siste tre årene. Ved ni av de ti undersøkte konsulentkjøpene i RTV i 2002 har konsulentene hatt andre engasjement i virksomheten tidligere.

2.6 Evaluering

Evaluering av konsulentkjøp er et nyttig og ofte nødvendig tiltak for å bevisstgjøre organisasjonen på god og dårlig håndtering av konsulentkjøp. I undersøkelsen oppgir 41 prosent av de som har svart, at konsulentbruken bare av og til eller sjeldnere evalueres skriftlig eller muntlig ved avsluttet oppdrag. Undersøkelsen dokumenterer videre at når evalueringer av avsluttede konsulentoppdrag skjer, blir disse som oftest foretatt muntlig. Av til sammen 674 avsluttede konsulentoppdrag i 2002, ble 68 prosent evaluert muntlig. Bare 21 prosent av oppdragene ble evaluert skriftlig. Undersøkelsen viser samtidig at nesten halvparten av de som har svart (49 prosent), i liten grad benytter de skriftlige evalueringene ved nye konsulentkjøp.

Undersøkelsen gir grunn til å reise spørsmål ved om praktiske erfaringer fra konsulentkjøp i tilstrekkelig grad blir dokumentert og brukt. Det er også grunn til å anta at den utstrakte bruken av muntlige evalueringer er et dårligere tiltak i forhold til skriftlige som mange flere av virksomhetens ansatte kan bruke, og som sikrer virksomhetens læring over tid.

3 ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONS-DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

AAD har i sine kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse påpekt at statlige virksomheter i utgangspunktet skal fokusere på sine kjerneoppgaver, og at dette medfører at det alltid er behov for å innhente eksterne konsulenter på områder som krever spesial-

kompetanse og ressurser som virksomheten ikke har, eller skal ha selv.

Departementet bemerker videre at regjeringen i arbeidet med å modernisere, brukerrete og forenkle offentlig sektor, har innskjerpet at ansvaret for egne innkjøp ligger i den enkelte virksomhet. Innkjøp i staten er således et desentralisert ansvar. Det er derfor ledere på virksomhetsnivå som i første rekke må sørge for at innkjøpsfunksjonen lokalt blir organisert og drevet på en forsvarlig og korrekt måte etter gitte lover og regler. Departementet uttrykker derfor tilfredshet med at Riksrevisjonens undersøkelse har blitt rettet mot virksomhetsleders ansvar også på innkjøpsområdet.

Departementet henviser til at formålet med lov om offentlige anskaffelser blant annet er å bidra til mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser, og uttaler at man for kontrakter med lav verdi alltid bør vurdere fordelene ved å innhente konkurrerende tilbud opp mot merarbeid/tidsbruk ved praktiseringen av prinsippet om mest mulig konkurranse. Departementet peker videre på at direkte anskaffelser ofte blir benyttet til mindre kjøp, og at ut fra kostnads- og nyttevurderinger vil dette ofte være det mest effektive, både tidsmessig og kostnadsmessig. Dessuten framhever departementet at det ved bruk av direkte anskaffelser ofte vil være mer eller mindre uformaliserte vurderinger av og/eller kontakt med flere tilbydere.

AAD understreker at offentlige virksomheter bør tilstrebe konkurranse om oppdrag også med lavere verdi enn 200 000 kroner. Departementet bemerker også at det kan være grunn til å vurdere en økning av den nasjonale terskelverdien for kunngjøring i DOF-FIN-basen på 200 000 kroner. En eventuell økning tilsier imidlertid at de som foretar innkjøp under terskelverdien, bevisst veier hensynet til konkurranse mot de administrative merkostnader i den enkelte tilfelle.

Riksrevisjonens undersøkelse har dokumentert manglende kontrakter for konsulentkjøp, og AAD slutter seg til vurderingene om at dette kan innebære en betydelig risiko med hensyn til styring og oppfølging av det enkelte konsulentkjøp. Departementet etterlyser imidlertid informasjon for å bedømme hvor alvorlig manglende kontraktsinngåelse er samlet sett, og peker på at det hadde vært en fordel om konsulentbruken med og uten kontrakter hadde vært sett i forhold til oppdragets størrelse og varighet. Det vil etter departementets vurdering ha gitt et bedre grunnlag for å vurdere hvilke tiltak det kan være aktuelt å sette inn.

AAD har merket seg at svært få statlige virksomheter har utarbeidet en skriftlig strategi for bruk av konsulenter. Videre bemerker departementet at det vil variere etter oppdragets art hvor relevant det er å avtale kompetanseoverføring fra konsulent til virksomhet i kontrakten. Ved enkelte typer oppdrag, for eksempel kartleggings- og evalueringsoppdrag, vil

sluttrapporten være det mest sentrale tiltaket for å bygge opp kompetansen hos oppdragsgiver.

AAD er dessuten enig i Riksrevisjonens vurderinger om at skriftlige evalueringer kan brukes i større utstrekning enn i dag, men peker samtidig på at bruk av skriftlige evalueringer til enhver tid må vurderes opp mot virksomhetens størrelse, egen kompetanse og omfanget og karakteren av konsulentbruken.

Departementet påpeker generelt at en del av de forholdene som påvises i Riksrevisjonens undersøkelse, kan skyldes at regelverket for offentlige anskaffelser er relativt komplekst. En kritisk regelverksgjennomgang vil kunne gjøre det enklere å gjennomføre innkjøp. Dette vil også være i tråd med målet om både forenkling og effektivisering, herunder kost-/nyttevurderinger, i offentlig sektor.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonens har i undersøkelsen kartlagt 74 statlige virksomheters kjøp og bruk av konsulenttjenester i 2002. Undersøkelsen dokumenterer flere omgørelser av regelverket for offentlige anskaffelser og en innkjøpspraksis som kan bidra til å svekke konkurransen ved kjøp av konsulenttjenester i staten. På bakgrunn av funnene i undersøkelsen vil Riksrevisjonen understreke at det er nødvendig å rette økt oppmerksomhet mot konkurranseelementet ved kjøp av konsulenttjenester i staten, og på at regelverket for offentlige anskaffelser overholdes.

AAD framhever at man for kontrakter med lav verdi bør vurdere fordelene ved å innhente konkurrerende tilbud opp mot merarbeidet/tidsbruken praktiseringen av prinsippet om mest mulig konkurranse innebærer. Riksrevisjonen er enig med AAD i at direkte anskaffelser ut fra kost-/nyttevurderinger ofte kan være effektivt, men dette bør ikke svekke hovedprinsippet om konkurranse ved kjøp av konsulenttjenester.

Undersøkelsen viser at seks virksomheter har oppgitt at de i 2002 delte opp anskaffelser med kontraktsverdi over 200 000 kroner i den hensikt å anskaffe tjenesten direkte fra én leverandør. Riksrevisjonen vil peke på at denne typen omgørelser av regelverket er uheldig og bidrar til å redusere konkurransen om konsulentoppdrag.

Det framgår av undersøkelsen at et flertall av virksomhetene ikke synes å ha gode rutiner for føring av anskaffelsesprotokoll ved kjøp av konsulenttjenester. Godt over halvparten av virksomhetene (45 av 74) førte ikke anskaffelsesprotokoll for alle sine kjøp med verdi over 200 000 kroner i 2002. Manglende anskaffelsesprotokoller gjør det vanskelig å vurdere om anskaffelsene har foregått i henhold til regelverket. Etter Riksrevisjonens vurdering bør de statlige virksomhetene gjennomgå sin praksis og sørge for rutiner som sikrer at det føres protokoller fra alle anskaffelser hvor regelverket krever det.

Undersøkelsen har også avdekket at 76 prosent av virksomhetene ikke har kontrakter for alle sine konsulentkjøp i 2002. AAD er enig i at manglende kontrakter kan innebære en betydelig risiko med hensyn til styring og oppfølging av det enkelte konsulentkjøp. Departementet etterlyser imidlertid informasjon som gjør det mulig å bedømme hvor alvorlig manglende kontraktsinngåelse er. Riksrevisjonen vil i denne sammenhengen understreke betydningen av at alle konsulentkjøp kontraktsfestes, uavhengig av verdi.

Et fåtall av de statlige virksomhetene har utarbeidet skriftlig strategi for bruk av konsulenter. Dette gjelder også flertallet av virksomhetene som hadde høye konsulentutgifter i 2002. Etter Riksrevisjonens vurdering er en strategi for konsulentbruk et viktig styringsverktøy, spesielt for virksomheter som benytter denne typen tjenester i stort omfang.

AAD framhever i sine kommentarer at ansvaret for innkjøp i statlige virksomheter er desentralisert, først og fremst til ledere i den enkelte virksomhet/etat. Riksrevisjonen er enig i at virksomhetene selv må sørge for effektivitet og forsvarlighet i sine innkjøp. AAD har imidlertid et overordnet forvaltningspolitisk ansvar i forhold til virksomhetenes kjøp og bruk av konsulenttjenester. I dette ansvaret ligger det etter Riksrevisjonens vurdering blant annet oppgaver som å formidle god forståelse og kunnskap om regelverket, og å iverksette tiltak som kan bidra til dets etterlevelse. Videre synes det å være en oppgave å gi overordnet veiledning i forhold til at statlige virksomheter utvikler en god praksis for sin styring, kontroll og oppfølging av det enkelte konsulentengasjement. På bakgrunn av funnene i undersøkelsen synes dette å være en nødvendig oppgave.

Riksrevisjonen har merket seg at AAD uttaler at det kan være grunn til å vurdere en økning av den nasjonale terskelverdien på 200 000 kroner for kunngjøring av anskaffelser i DOFFIN-basen (Database for offentlige innkjøp). Riksrevisjonen har forståelse for at en økning av terskelverdien vurderes, men vil samtidig understreke betydningen av at hensynet til konkurranse må tillegges vekt ved innkjøp under terskelverdien.

5 ARBEIDS- OG ADMINISTRASJONS- DEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt AAD som i brev av 18. februar 2004 har svart:

«Jeg viser til brev av 3. februar 2004 fra Riksrevisjonen vedrørende kjøp og bruk av konsulenttjenester i staten, hvor det bl.a. er dokumentert flere omgørelser av regelverket for offentlige anskaffelser, og en innkjøpspraksis som kan bidra til å svekke konkurransekravet ved kjøp av konsulenttjenester til staten.

De mangler i rutiner ved konsulentbruk og omgørelser av regelverket som Riksrevisjonen har påpekt er uheldig. Som et første tiltak for å bedre statlige virksomheters bestillerkompetanse, har derfor Statskonsult fått i oppdrag å utarbeide veiledningsmaterieell («sjekkliste»), for å styrke kvaliteten i forbindelse med typiske tjenestekjøp (herunder konsulentkjøp) som statlige virksomheter foretar. Veilederen skal foreligge medio 2004, og vil blant annet fokusere på betydningen av gode rutiner og prosedyrer, samt hvordan anskaffelser best bør legges opp for å oppnå effektiv konkurranse.

Veilederen vil være et bidrag til å redusere påvist risiko knyttet til flere av de forhold Riksrevisjonen peker på.

Riksrevisjonen påpeker bl.a. at AAD har et særlig forvaltningspolitisk ansvar i forhold til statlige virksomheters kjøp og bruk av konsulenttjenester. Jeg er enig i at departementet har et slikt overordnet ansvar, men vil samtidig understreke at det er virksomhetene selv som best kjenner egne behov, og som derfor er best egnet til å gjøre gode og riktige innkjøp i det konkrete tilfellet. Ved å ta ansvaret for egne innkjøp, øker også kostnadsbevisstheten. Jeg deler imidlertid Riksrevisjonens vurdering av hvilken betydning god informasjon kan ha for etterlevelsen av regelverk, rutiner og prosedyrer. En styrking av veilednings- og informasjonsoppgavene vil derfor bli en av hovedsakene i det nye tjenestetilbudet fra Database for offentlige innkjøp (DOFFIN), og Norsk lysingsblad (NL), som skal være på plass innen 2005.

Hva angår departementenes kjøp og bruk av konsulenttjenester, vil jeg til Riksrevisjonens orientering også nevne at DepKjøp (Statens forvaltnings-tjeneste) i 2003 satte i verk flere tiltak for å styrke sin rådgivningsinnsats overfor departementene. DepKjøp tilbyr nå rådgivning i konkrete innkjøp, samt kurs og veiledning i regelverket for offentlige anskaffelser. Jeg vil sørge for at DepKjøp i fremtiden tar spesielt hensyn til funnene i Riksrevisjonens rapport i sin planlegging av kurstilbudet for departementene. DepKjøp har også satt i gang et arbeid for å anskaffe et elektronisk innkjøpsstøtteverktøy til bruk for departementene. Innkjøpsstøtteverktøyet vil gi veiledning gjennom ulike faser i en anskaffelsesprosess. Det vil spesielt være et nyttig verktøy for å utarbeide anskaffelsesprotokoller.

Tilbudet fra DepKjøp er etterspurt av brukerne, men det er en forutsetning at departementene innenfor sin sektor viderebringer denne informasjonen, og egne erfaringer, til underlagte virksomheter. Dette gjelder også for AADs oppfølging av underlagte etater/virksomheter.

Jeg vil også iverksette andre tiltak som kan være til hjelp for statlige innkjøpere, for eksempel utarbeidelse av maler for enklere å kunne overholde plikten til å føre anskaffelsesprotokoll, standardformularer for inngåelse av skriftlige kontrakter, og ik-

ke minst publisere gode eksempler (beste praksis) som konkret hjelp ved utformingen av lokale strategier for anskaffelsesvirksomheten.

Målet med tiltakene er å styrke innkjøpskompetansen på alle ledd og nivåer i statlige virksomheter.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen ser positivt på at Arbeids- og administrasjonsdepartementet har satt i verk flere tiltak for å bedre etterlevelsen av lov om offentlige anskaffelser. Det er også positivt at departementet vil styrke informasjons- og veiledningsfunksjonen overfor statlige virksomheter ved kjøp av konsulenttjenester.

Riksrevisjonen vil i denne sammenheng understreke viktigheten av at det ved utformingen av disse

tiltakene legges tiltrekkelig vekt på at konkurransekravet skal oppfylles når statlige virksomheter gjennomfører kjøp av konsulenttjenester.

Undersøkelsen dokumenterer en omfattende mangel på kontrakter i tilknytning til statlige virksomheters kjøp av konsulenttjenester, og departementet er enig med Riksrevisjonen i at dette kan innebære en betydelig risiko med hensyn til styring og oppfølging av det enkelte konsulentkjøp. Det framgår også av undersøkelsen at svært få statlige etater har utarbeidet skriftlige strategier eller retningslinjer for denne typen innkjøp. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor helt nødvendig at den enkelte virksomhet forbedrer sin praksis for styring og oppfølging av konsulentbruken.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 2. mars 2004

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Kjøp og bruk av konsulentttjenester i staten

Innhold

	Side
1 Innledning og bakgrunn	9
1.1 Kjøp av konsulenttenester – behov og risiko	9
1.2 Tidligere undersøkelser	9
1.3 Formål, mål og problemstillinger	9
2 Metode og gjennomføring	11
2.1 Spørreskjemaundersøkelse	11
2.2 Dokumentanalyse og intervjuer	12
3 Revisjonskriterier	13
3.1 Strategi og retningslinjer	13
3.2 Anskaffelser av konsulenttenester	13
3.2.1 Ulike anskaffelsesformer	14
3.2.2 Konkurransesgrunnlag og oppdragsbeskrivelse	15
3.2.3 Anskaffelsesprotokoll	15
3.2.4 Reengasjering av konsulenter	15
3.3 Styring av konsulenter	15
3.4 Kompetanseoverføring	16
3.5 Evaluering	16
4 Fakta	18
4.1 Omfang	18
4.1.1 Konsulentutgifter i statsregnskapet	21
4.1.2 Størrelse på kjøpene	21
4.2 Konsulentinnsats på ulike områder	22
4.2.1 Årsaker til konsulentkjøp	22
4.3 Strategi og retningslinjer	23
4.3.1 Strategi	23
4.3.2 Retningslinjer	24
4.4 Anskaffelsesprosessen	25
4.4.1 Anskaffelseskompetanse	25
4.4.2 Anskaffelsesform	26
4.4.3 Oppdeling av kjøp	27
4.4.4 Oppdragsbeskrivelse	27
4.4.5 Anskaffelsesprotokoll	27
4.4.6 Reengasjering av konsulenter	28
4.5 Styring av konsulenter	29
4.5.1 Kontrakter	29
4.6 Kompetanseoverføring	30
4.7 Evaluering	32
5 Vurderinger	35
5.1 Praksis i forhold til anskaffelsesreglementet	35
5.2 Strategi og retningslinjer	36
5.3 Styring av konsulenter	36
5.4 Kompetanseoverføring og reengasjering av konsulenter	37
5.5 Evaluering	37
Litteraturliste	39
Undervedlegg 1: Oversikt over gjennomgangen av 23 konsulentkjøp i Aetat og RTV	40

1 Innledning og bakgrunn

1.1 KJØP AV KONSULENTTJENESTER – BEHOV OG RISIKO

I 2002 kjøpte statlige virksomheter konsulentttjenester for over 2 milliarder kroner.¹ Eksterne konsulenter kan i mange tilfeller være et nødvendig supplement til egne personalressurser: De kan bidra i utviklings- eller endringsprosjekter, de kan dekke behov for spisskompetanse det er vanskelig eller uforholdsmessig kostbart å bygge opp internt i virksomheten, og de kan bidra til opplæring og kompetanseutvikling.² Konsulentene vil ofte kunne bringe med seg nye ideer og løsninger og være viktige premissleverandører for beslutninger i virksomheten.³ Bruk av eksterne konsulenter fritar imidlertid ikke virksomheten for egeninnsats, men stiller tvert imot betydelige krav til planlegging og styring.⁴

Følgende definisjon av konsulent er lagt til grunn i undersøkelsen:

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

Bruk av konsulenter medfører risiko og usikkerhet av ulike slag i virksomhetene. Et grunnleggende problem er at det er vanskelig på forhånd å vite kvaliteten på tjenestene som virksomhetene kjøper. Konsulenten har mer informasjon og kunnskap enn virksomheten på sine fagområder, og ofte kan det være i konsulentens interesse at konsulentoppdragene varer lengst mulig. Dette kan skape usikkerhet og øker virksomhetens interne styrings- og kontrollbehov.⁵

Hvis planleggingen, styringen og oppfølgingen ikke er god nok, kan konsulentbruken skape problemer både på kort og på lang sikt. Manglende strategier og behovsanalyser kan resultere i utydelige mål for konsulentbruken. Dårlig planlegging kan føre til ekstraarbeid og ineffektiv ressursutnytting, og manglende styring kan føre til at konsulentens arbeid ikke tilfredsstillende de krav virksomheten har stilt. Konsulentbruken kan også representere et sty-

ringsproblem hvis konsulenten i for stor grad overtar kontrollen med oppgavegjennomføringen. Hvis virksomhetene gjentatte ganger bruker de samme konsulentene, kan dette gjøre virksomheten avhengig av konsulentenes kompetanse, og det kan igjen utgjøre et sårbarhetsproblem. Bruken av konsulenter kan bli et kompetanseproblem hvis kunnskap og erfaring tappes fra institusjonen og konsulentene ikke bidrar til oppbygging av intern kompetanse. Mangelfull oppfølging og evaluering resulterer i at de positive og negative erfaringene som konsulentbruken genererer, ikke blir tatt vare på. Konsulentbruken kan også representere et kostnadsproblem ved at konsulenter har vesentlig høyere timepriser enn det virksomhetens eget personale har.⁶

1.2 TIDLIGERE UNDERSØKELSER

Riksrevisjonen har gjort flere undersøkelser av ulike sider ved statlig konsulentbruk de siste 10–15 årene. Både gjennom antegnelser i tilknytning til godkjenning av statsregnskapet og i forvaltningsrevisjoner er det en rekke ganger påpekt kritikkverdige forhold i enkeltvirksomheter knyttet til bruken av konsulentttjenester i ulike statlige virksomheter.⁷ Problemområder som har blitt trukket fram, har vært overholdelse av regelverket for offentlige anskaffelser og mangel på overordnet konsulentstrategi, samt styring og oppfølging av enkelte konsulentoppdrag.

1.3 FORMÅL, MÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om statlige virksomheter har hensiktsmessige rutiner og prosedyrer for kjøp og bruk av konsulentttjenester. Målet er å undersøke hele prosessen knyttet til bruk av konsulentttjenester. Denne prosessen spenner fra strategisk planlegging til anskaffelser, styring, kompetanseoverføring og evaluering av konsulentkjøp. Følgende temaområder og problemstillinger er belyst:

¹ Statsregnskapet post 01-25.

² Statskonsult 1996, s. 7.

³ Røvik 1990, 1998; Johansen et al. 1999.

⁴ Statskonsult 1996, s. 7.

⁵ Svensson 2000, s. 16.

⁶ NOU 1988:40; Statskontoret 2001, s. 13 og s. 71.

⁷ Jf. Dokument nr. 1 (1988–89, 1990–91, 1992–93, 1993–94, 1994–95, 1995–96, 1998–99, 2000–01, 2001–02); Rapport 1988: Statens bruk av eksterne konsulenter; Forvaltningsrapport B29, 1994: NSBs bruk av eksterne konsulenter; Dokument nr. 3:5 (1995–96).

- 1 Hvor store utgifter gikk med til statlige virksomheters kjøp av konsulenttenester i 2002?
- 2 På hvilke områder benytter statlige virksomheter konsulenttenester?
- 3 I hvilken grad har statlige virksomheter utarbeidet skriftlig strategi for sin konsulentbruk?
- 4 Foregår kjøpene av konsulenttenester i statlige virksomheter i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser?
- 5 Hvilke styrings- og kontrollverktøy bruker statlige virksomheter i tilknytning til bruken av konsulenter?
- 6 I hvilken grad overføres kunnskap fra konsulenter til statlige virksomheter?
- 7 I hvilken grad evaluerer statlige virksomheter sin konsulentbruk?

2 Metode og gjennomføring

Undersøkelsens problemstillinger er belyst gjennom analyser av et omfattende datamateriale fra en spørreskjemaundersøkelse i 74 statlige virksomheter. Alle virksomhetene som var valgt ut, besvarte spørreskjemaundersøkelsen. I tillegg er det foretatt en systematisk gjennomgang av til sammen 23 konsulentkjøp i Aetat Arbeidsdirektoratet (Aetat) og i Rikstrygdeverket (RTV). Enkeltkjøpene i Aetat og RTV er undersøkt ved hjelp av analyser av anskaffelsesprotokoller, kontrakter og oppdragsbeskrivelser. For øvrig er det gjennomført intervjuer med de oppdragsansvarlige for konsulentkjøpene i Aetat og RTV. Det er gjennomført til sammen ti intervjuer.

2.1 SPØRRESKJEMAUNDERSØKELSE

Gjennom spørreskjemaundersøkelsen er konsulentbruken i 74 statlige virksomheter kartlagt. Spørreskjemaene inneholdt spørsmål som var relatert til alle de sju problemstillingene i undersøkelsen, og omhandlet virksomhetenes konsulentbruk i 2002.

Spørreskjemaundersøkelsen omfattet virksomheter i ytre etat som hadde oppgitt utgifter på over 1 million kroner til kjøp av konsulent tjenester på statsregnskapets post 01-25 i 2001.⁸ I tillegg ble alle departementene inkludert i spørreskjemaundersøkelsen, uavhengig av størrelsen på konsulentutgiftene. Til sammen 62 statlige virksomheter ble valgt ut på dette grunnlaget. Det ble også gjort et skjønnsmessig utvalg på tolv virksomheter blant statens forretningsdrift og virksomheter som får sine bevilgninger over post 50 og post 70 i statsbudsjettet. Kriteriene for utvelgelse av disse var blant annet virksomhetens størrelse (vesentlighet) og revisjonsfunn fra de årlige regnskapsrevisjonene.

Både beslutninger om å kjøpe konsulent tjenester og gjennomføringen av oppdragene som konsulentene er leid inn til, foregår som oftest på avdelingsnivå i virksomhetene. Dette innebærer at detaljkunnskapen og de konkrete erfaringene med konsulentbruk befinner seg på avdelingsnivå. På denne bakgrunnen ble derfor spørreskjemaundersøkelsen delt i to, én del som skulle besvares av virksomhetsledelsen, og én del som skulle besvares av virksomhetens avdelinger som hadde konsulentutgifter over 400 000

kroner i 2002. Denne grensen ble satt for å sikre at avdelingene som besvarte undersøkelsen, hadde et visst nivå på konsulentbruken sin. De enkelte virksomhetene distribuerte selv spørreskjemaene til de aktuelle avdelingene.

Spørreskjemaet til virksomhetsnivået inneholdt spørsmål om virksomhetenes strategi og den overordnede planleggingen og styringen av konsulentbruken. Avdelinger i de 74 virksomhetene besvarte et spørreskjema som inneholdt mer detaljerte spørsmål knyttet til anskaffelsene som avdelingen foretok i 2002. Avdelingene ble blant annet bedt om å oppgi kjøp i ulike størrelseskategorier, hvilke områder de bruker konsulenter til, årsaker til konsulentkjøp, praksis knyttet til anskaffelser (for eksempel føring av anskaffelsesprotokoll), bruk av kontrakt og andre styringsverktøy og dessuten omfang av og innhold i kompetanseoverførings- og evalueringstiltak. I forbindelse med spørreskjemaundersøkelsen ble virksomheter som har skriftlig strategi for konsulentbruk, bedt om å legge denne ved besvarelsen av spørreskjemaet. Åtte strategier ble mottatt, og det ble foretatt en innholdsanalyse av disse. Resultatet av innholdsanalysen utfyller opplysningene som virksomhetene gav i spørreskjemaet om strategisk planlegging av konsulentkjøp.

Alle de 74 virksomhetene besvarte virksomhetsnivåskjemaet, og det ble mottatt 242 svar på avdelingsnivåskjemaet. Summen av konsulentutgiftene som er oppgitt i svarene på virksomhetsnivåskjemaet, tilsier at dataene gir et representativt bilde av konsulentbruken i statlige virksomheter.⁹

Spørreskjemadataene ble analysert ved hjelp av statistikkprogrammet SPSS. Data er analysert og presentert gjennom frekvensfordelinger og krystabuleringer. I noen av krystabuleringene er virksomhetene kategorisert etter virksomhetstype (departementer, direktorater, tilsyn, virksomheter med annen tilknytning og øvrige forvaltningsorganer) eller etter størrelsen på konsulentutgiftene i 2002. Kategoriseringen etter konsulentutgiftene er gjort på bakgrunn av de tall virksomhetene oppgav i spørreskjemaet. Seks virksomheter skilte seg fra de andre ved at de hadde spesielt høye konsulentutgifter. Disse ble gruppert for seg selv. De øvrige 68 virksomhetene ble delt i tre like store grupper. Virksomheter i kategorien lave konsulentutgifter brukte 5,3 millioner

⁸ Det ble ikke sendt spørreskjema til Forsvaret fordi konsulentbruken i Forsvaret på dette tidspunktet ble undersøkt av regnskapsrevisjonen i Riksrevisjonen, jf. Dokument nr 1. (2003–2004).

⁹ Virksomhetene har til sammen oppgitt høyere konsulentutgifter i spørreskjema enn i statsregnskapet.

kroner eller mindre på kjøp av konsulentttjenester i 2002, mens virksomheter med middels utgifter hadde brukt mellom 5,8 og 16,8 millioner kroner, og virksomheter med høye konsulentutgifter hadde brukt mellom 17 og 65 millioner kroner. De seks virksomhetene med svært høye konsulentutgifter kjøpte tjenester for 99 millioner kroner eller mer i 2002.

2.2 DOKUMENTANALYSE OG INTERVJUER

Gjennom dokumentanalyser og intervjuer i Aetat og RTV ble til sammen 23 enkeltkjøp undersøkt. Formålet med analysene av enkeltkjøpene var å utdype og eksemplifisere praksis knyttet til kjøp og bruk av konsulentttjenester i statlige virksomheter. Særlig problemstillingene knyttet til anskaffelse, styring, kompetanseoverføring og evaluering stod i fokus i undersøkelsen av enkeltkjøpene i Aetat og RTV. I forbindelse med gjennomgangen av enkeltkjøpene ble det gjennomført til sammen ti intervjuer i Aetat og RTV. Tabellene a-c i undervedlegg 1 gir en oversikt over hvert enkelt kjøp som er gjennomgått i Aetat og RTV.

Aetat og RTV ble valgt på bakgrunn av en risikoanalyse hvor det ble lagt vekt på størrelsen på konsulentutgiftene, indikasjoner på avvik i undersøkelsens foranalyse og avvik avdekket i tidligere års regnskapsrevisjoner. På bakgrunn av oversikter over konsulentkjøpene i 2002 i de to virksomhetene ble det bedt om dokumentasjon knyttet til 16 enkeltkjøp i Aetat og tolv kjøp i RTV. Etter en preliminær gjennomgang av denne dokumentasjonen ble det valgt ut

13 enkeltkjøp i Aetat og ti enkeltkjøp i RTV for nærmere undersøkelse. Kriteriene for utvalg av kjøpene var at de skulle være av varierende størrelse, omfatte forskjellige typer konsulentttjenester og være anskaffet av ulike avdelinger i de to virksomhetene.

For de 23 kjøpene ble det innhentet ytterligere dokumentasjon i form av kunngjøringer, anskaffelsesprotokoller, rammeavtaler og avrop, oppdragsbeskrivelser, evalueringer m.m. I gjennomgangen av dokumentasjonen ble det særlig fokusert på om anskaffelsesreglementet var fulgt, og i hvilken grad kontrakter, oppdragsbeskrivelser m.m. var utformet hensiktsmessig i forhold til virksomhetenes behov for styring av konsulentoppdraget. Det ble også undersøkt hvordan eventuell kompetanseoverføring hadde foregått, og om kjøpene var blitt evaluert. Som en oppfølging av dokumentgjennomgangen ble det gjennomført intervjuer med de oppdragsansvarlige for noen av enkeltkjøpene. Det ble gjennomført fire intervjuer i Aetat og fem i RTV. Intervjuene med de oppdragsansvarlige var særlig innrettet mot å avklare spørsmål knyttet til dokumentasjonen av enkeltkjøpene, men det var også et mål å undersøke virksomhetenes prosedyrer og rutiner i forbindelse med anskaffelsesprosessene. I RTV ble det også gjennomført intervju med virksomhetsledelsen hvor tema var overordnede og strategiske spørsmål knyttet til konsulentbruken i virksomheten. Det var ikke mulig å gjennomføre et tilsvarende intervju i Aetat på undersøkelsestidspunktet. Aetat svarte derfor skriftlig på de overordnede spørsmålene knyttet til virksomhetens konsulentbruk. De ni intervjuene med de oppdragsansvarlige og intervjuet med virksomhetsledelsen i RTV er verifiserte.

3 Revisjonskriterier

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser, økonomireglementet for staten, Statskonsults «Veiledning i kjøp av konsulenttjenester» og Riksrevisjonens tidligere undersøkelser med tilhørende uttalelser fra Stortinget er grunnlaget for revisjonskriteriene i undersøkelsen. Kriterier utledet fra disse kildene utgjør grunnlaget for vurderingen av i hvilken grad bruken av konsulenttjenester i statlige virksomheter er hensiktsmessig. En undersøkelse foretatt av det svenske Statskontoret¹⁰ om bruken av konsulenter i utvalgte svenske statlige virksomheter har også blitt brukt til å utlede revisjonskriterier.

Noen av kriteriene, for eksempel anskaffelsesreglementet, gjelder for alle statlige virksomheter uavhengig av konsulentbrukens omfang. Den enkelte virksomhets styrings- og oppfølgingsbehov vil imidlertid variere ut fra konsulentbrukens omfang og kompleksitet. Virksomhetene må derfor innrette sin styring og oppfølging ut fra en vurdering av hvilken risiko den representerer for virksomheten.¹¹ Det vil for eksempel stilles større krav til styring og kontroll i større konsulentoppdrag enn hva som vanligvis stilles til mindre kjøp.

3.1 STRATEGI OG RETNINGSLINJER

Å utarbeide en skriftlig konsulentstrategi er en måte å redusere risiko og usikkerhet på som konsulentbruk kan medføre. Ved behandlingen av en forvaltningsrevisjon av daværende Nærings- og energidepartementet sluttet kontroll- og konstitusjonskomiteen seg til Riksrevisjonens bemerkninger om at mangelfulle forhold vedrørende strategi, retningslinjer og gjennomføring og vurdering av det enkelte kjøp medfører risiko for at kjøp av slike tjenester ikke alltid foretas på den for staten beste måte, med de kostnads- og resultatmessige konsekvenser dette kan ha, jf. Innst. S. nr. 178 (1995–96).

Det er med andre ord viktig at virksomheten er bevisst hvilke utfordringer konsulentbruk kan medføre, og det er derfor anbefalt at en konsulentstrategi minst bør inneholde¹²

- beskrivelse av virksomhetens egen kompetanse
- omtale av behovet for kompetanse på kort og lang sikt

- hvilke betingelser som skal regulere kjøp av konsulenttjenester
- krav til resultat og kompetanseoverføring

Konsulentstrategien bør også si noe om hvordan virksomhetens kompetansesammensetning bør være; hvor stor andel av og hvilke arbeidsoppgaver som bør utføres av egne ansatte og av konsulenter. Slike strategiske beslutninger bør fattes av ledelsen, skriftliggjøres og gjøres kjent i hele virksomheten. Strategien bør dessuten justeres på grunnlag av konkrete erfaringer med konsulentbruk.¹³

For å ha tilstrekkelig kontroll med anskaffelsene og forbruket av varer og tjenester skal virksomheten ha rutiner for ulike typer anskaffelser, jf. funksjonelle krav til økonomireglementet, punkt 9-1. Rutinene for anskaffelser må vedlikeholdes, og det må føres kontroll med at de følges. En måte å oppfylle dette kravet i økonomireglementet på er å utarbeide retningslinjer for anskaffelse av konsulenttjenester. Stortinget har sluttet seg til retningslinjer for konsulentbruk som kan redusere risikoen for at kjøp av konsulenttjenester ikke foretas på den for staten beste måte, jf. Innst. S. nr. 178 (1995–96).

Slike retningslinjer bør foruten rutinebeskrivelser av selve anskaffelsesprosessen også omhandle planlegging av konsulentoppdragene, forslag til styring av ulike typer oppdrag og forslag til ulike kompetanseoverførings- og evalueringstiltak. Retningslinjene skal sikre at virksomheten følger regelverket, og bidra til enhetlig praksis i virksomhetens kjøp og bruk av konsulenttjenester. Med en enhetlig praksis for kjøp og bruk av konsulenttjenester framstår virksomheten som en profesjonell oppdragsgiver, og alle virksomhetens anskaffelser vil kunne skje på en effektiv måte.

3.2 ANSKAFFELSER AV KONSULENT-TJENESTER

Kjøp av konsulenttjenester omfattes av loven om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 med tilhørende forskrift av 15. juni 2001. Disse trådte i kraft 1. juli 2001.¹⁴ Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til

¹³ Statskontoret 2001, s. 33.

¹⁴ Før 1. juli 2001 gjaldt forskrift om gjennomføring av EØS-avtalen vedlegg XVI punkt 5b om tildeling av kontrakter om offentlige tjenestekjøp av 1. juli 1994 nr. 540 for kjøp av konsulenttjenester over EØS-terskelverdiene, mens statlige anskaffelser under terskelverdiene ble regulert av Regelverket for Statens anskaffelsesvirksomhet mv. (REFSA).

¹⁰ Statskontoret er et stabsorgan til den svenske regjeringen. Dets oppgave er å utrede og evaluere på oppdrag fra regjeringen, samt å fornye statsforvaltningen ved hjelp av IT.

¹¹ COSO-rapporten 1996.

¹² Statskonsult 1996, s. 8.

økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessige vilkår og likebehandling.¹⁵ Gjeldende lov og forskrift fastsetter en del alminnelige krav som skal være oppfylt uavhengig av anskaffelsens art og verdi så lenge den er omfattet av regelverket: En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse, likebehandling av leverandører, forutberegnelighet, objektivitet og ikke-diskriminering.¹⁶

3.2.1 Ulike anskaffelsesformer

Det er fire hovedformer for anskaffelser som er aktuelle i tilknytning til kjøp av konsulenttjenester. Det er direkte kjøp, anbudskonkurranse, kjøp (konkurranse) etter forhandling og avrop av rammeavtaler. Ved direkte kjøp skjer anskaffelsen direkte fra en eller flere leverandører, uten at oppdraget konkurranseutsettes. Kjøp etter anbudskonkurranse innebærer at leverandørene inngir tilbud på oppdraget, og at oppdragsgiver velger ut fra disse. Anbudskonkurransen kan være enten åpen eller begrenset, men ingen av alternativene tillater forhandlinger med leverandørene. Ved kjøp (konkurranse) etter forhandling gjennomføres det imidlertid forhandlinger med utvalgte selskaper med utgangspunkt i innsendte tilbud. En rammeavtale kan defineres som en avtale mellom oppdragsgiver og leverandør som har til formål å fastlegge vilkårene for kontrakter som skal tildeles i løpet av en bestemt periode.¹⁷ Ved avrop fra rammeavtaler bestiller virksomheten tjenester i henhold til rammeavtalens innhold og verdi.

Når det gjelder direkte kjøp, er det bestemte vilkår som må være til stede for at en oppdragsgiver skal kunne benytte denne anskaffelsesformen.¹⁸ De mest aktuelle vilkårene er at anskaffelsen ikke overstiger 200 000 kroner ekskl. merverdiavgift, at anskaffelsen bare kan skje hos én leverandør i markedet, eller at anskaffelsen på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes i den tiden det tar å gjennomføre en konkurranse, jf. § 11-2 i forskrift om offentlige anskaffelser. De alminnelige vilkårene i forskriftens kapittel 3 gjelder også ved direkte anskaffelser, blant annet kravene til gjennomsiktighet i anskaffelsesprosessen og at oppdragsgiver skal tilstrebe konkurranse.

Regelverket skiller mellom anskaffelser over og under fastsatte EØS-/WTO-terskelverdier. Det er Nærings- og handelsdepartementet som til enhver

tid formelt fastsetter terskelverdiene,¹⁹ og den gjeldende terskelverdien for tjenestekontrakter er per i dag 1,3 millioner kroner for sentrale statlige etater.²⁰ Anskaffelsens verdi i hele kontraktsperioden skal legges til grunn. Det er ikke adgang til å dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser i loven og forskriften kommer til anvendelse, jf. § 5 c i loven om offentlige anskaffelser. Nærmere regler om beregning av anskaffelsesverdi framgår av forskriftens § 2-3.

Krav til kunngjøring

Anskaffelser over terskelverdien på 1,3 millioner kroner, såkalte EØS-anskaffelser, skal lysnes ut i hele EØS-området, og regelverket er mer omfattende for disse enn for øvrige anskaffelser. Anskaffelser under terskelverdien på 1,3 millioner kroner og anskaffelse av såkalte uprioriterte tjenester²¹ skal kun lysnes ut i Norge gjennom DOFFIN-basen, den komplette databasen for offentlige innkjøpskunngjøringer.

For EØS-anskaffelser skal det som hovedregel gjennomføres en *åpen* eller *begrenset* anbudskonkurranse.²² Ved åpen anbudskonkurranse skal anskaffelsen offentliggjøres slik at alle som ønsker det, kan delta i konkurransen om oppdraget. Ved begrenset anbudskonkurranse er det bare innbudte tilbydere som kan delta (etter en forutgående prekvalifisering). Oppdragsgiver kan i særskilte tilfeller av anskaffelser med verdi over 1,3 millioner kroner benytte *konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring*. Et slikt tilfelle kan være ved kjøp av tilleggstjenester som ikke var med i det opprinnelige prosjektforslaget eller i den opprinnelige kontrakten. Spesifikke forutsetninger må imidlertid være oppfylt i slike tilfeller, jf. forskriftens § 4-3.

Ved alle anskaffelser under terskelverdien på 1,3 millioner kroner og ved anskaffelse av uprioriterte tjenester, det vil si ved nasjonale anskaffelser etter forskriftens del III, kan oppdragsgiver fritt velge om det skal brukes åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller konkurranse etter forhandling, jf. forskrift om offentlige anskaffelser, § 11-1. Kjøp (konkurranse) etter forhandling kan foregå enten med eller uten kunngjøring.

¹⁵ Lov om offentlige anskaffelser § 1.

¹⁶ Lov om offentlige anskaffelser § 5, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1.

¹⁷ Jf. Veileder til forskrift om offentlige anskaffelser, kapittel 13.2.

¹⁸ Forskrift om offentlige anskaffelser § 11-2.

¹⁹ Det er EU-kommisjonen som til enhver tid fastsetter terskelverdiene for EU og EØS-området, mens det av formelle årsaker er NHD som implementerer terskelverdiene i norsk rett.

²⁰ Jf. forskriften § 2-2. Denne terskelverdien gjelder fra 28. juni 2002. Før det var terskelverdien for tjenestekjøp 1,15 millioner, jf. forskrift fastsatt ved kgl.res. 15. juni 2001. For statlig virksomhet som er selvstendige rettssubjekter (for eksempel de regionale helseforetakene), er terskelverdien for utlysning i EØS-området 1,6 millioner.

²¹ Forskriftens § 2-1 tredje ledd jf. § 2-5.

²² Forskrift om offentlige anskaffelser § 4-1 første ledd.

3.2.2 Konkurranses grunnlag og oppdragsbeskrivelse

Ved alle anskaffelser, unntatt direkte anskaffelser, skal det utarbeides et konkurransegrunnlag. Kravene til konkurransegrunnlaget og innholdet i dette er mer omfattende for EØS-anskaffelser enn for nasjonale anskaffelser.²³ Det skal gå klart fram av konkurransegrunnlaget hvilken anskaffelsesprosedyre som er valgt. Konkurranses grunnlaget skal videre angi hvilken ytelse som skal anskaffes, hvordan konkurransen skal gjennomføres, eventuelle tekniske spesifikasjoner som skal oppfylles, og tildelingskriterier (fortrinnsvis i prioritert rekkefølge) mv. Konkurranses grunnlaget danner sammen med utlysningen grunnlaget for leverandørenes utforming av tilbudet og danner også senere grunnlaget for hvilke forhold oppdragsgiver kan legge til grunn ved blant annet avvisning av tilbud og tildeling av kontrakten.

Uansett om kjøpet skal konkurranseutsettes og om det skal utformes et konkurransegrunnlag, bør det for alle konsulentkjøp utformes en mer utfyllende oppdragsbeskrivelse. Denne bør som en hovedregel utformes før en tar kontakt med tilbyderne av konsulenttjenester. Dette er viktig for blant annet å unngå at konsulenten får for stor innflytelse på oppdragets målsetting i forhold til virksomheten. Oppdragsbeskrivelsen vil også være et utgangspunkt for innhenting av tilbud og/eller anbudsinnbydelse, og vil danne grunnlaget for den videre planleggingen og styringen av oppdraget. En oppdragsbeskrivelse vil kunne bevisstgjøre oppdragsgiverens forventninger til konsulentens arbeid, klargjøre krav til egne ressurser og være et grunnlag for å vurdere og godkjenne konsulentens arbeid.²⁴

En oppdragsbeskrivelse bør inneholde

- et klart formulert mål for konsulentoppdraget
- en definisjon av konsulentens rolle
- en klar beskrivelse av hva konsulenten skal levere eller bidra med
- en definisjon av forventet resultat

3.2.3 Anskaffelsesprotokoll

For alle anskaffelser unntatt direkte kjøp stiller regelverket krav om at det skal føres protokoll fra konkurransen som skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen.²⁵ Anskaffelsesprotokollen skal blant annet inneholde

- oppdragsgivers navn og adresse og en beskrivelse av hva som skal anskaffes
- forhold som begrunner eventuell bruk av forhandlet konkurranse eller bruk av hasteprosedyrer

- navn på leverandører som ikke ble utvalgt til å delta i konkurransen, og på de som ble utvalgt, med begrunnelse for avgjørelsene
- navn på leverandør som ble tildelt oppdraget, med begrunnelse samt angivelse av tilbudets verdi og relative fordeler og egenskaper i forhold til de øvrige tilbudene²⁶

Det generelle kravet om etterprøvbarehet gjelder imidlertid også ved direkte anskaffelser (for eksempel anskaffelser med verdi under 200 000 kroner). Det bør derfor også i slike tilfeller foreligge dokumentasjon i den enkelte virksomhet for hvilke vurderinger som er foretatt, blant annet knyttet til beregning av anskaffelsens verdi og bruk av de øvrige hjemlene i forskriftens § 11-2.

3.2.4 Reengasjering av konsulenter

Det kan være fordeler ved å bruke de samme konsulentene flere ganger, blant annet ved at de etter hvert vil kjenne virksomheten godt og således trenger lite opplæring. På den andre siden bør virksomhetene være varsomme med å engasjere de samme konsulentene til stadig nye oppdrag. Hovedregelen om konkurranse om konsulentoppdrag i regelverket for offentlige anskaffelser er begrunnet med at de statlige virksomhetene gjennom konkurranse oppnår mer fordelaktige priser på utførelsen av oppdragene.

3.3 STYRING AV KONSULENTER

Virksomhetene må innrette sin styring og oppfølging av konsulentbruken ut fra en vurdering av hvilken risiko den representerer for virksomheten.²⁷ Risikovurderingen kan knyttes til i hvilken grad eksterne konsulenter engasjeres innenfor virksomhetens kjerneoppgaver, og hvor viktig konsulentbruken er for virksomhetens oppgavegjennomføring og måloppnåelse. Vurderingen av risiko og innrettingen av konsulentstyring og -oppfølging kan også knyttes til det totale omfanget av konsulentbruken i virksomheten, og derigjennom konsulentbrukens økonomiske vesentlighet.

Økonomireglementet stiller generelle krav om at forvaltningen må disponere og benytte relevante virkemidler for å ivareta virksomhetens interne styrings- og oppfølgingsbehov. Som en del av internkontrollen bør det derfor etableres rutiner og kontrollfunksjoner som sikrer at anskaffelser foregår på en hensiktsmessig, betryggende og effektiv måte. Dette må være tilpasset virksomhetens anskaffelsesbehov. Rutinene for anskaffelser må vedlikeholdes, og det må føres kontroll med at de følges.²⁸

²³ Forskrift om offentlige anskaffelser, kapittel 5 jf. kapittel 12.

²⁴ Statskonsult 1996, s. 13.

²⁵ Forskrift om offentlige anskaffelser §§ 8-1 og 15-1.

²⁶ Forskrift om offentlige anskaffelser §§ 8-2 og 15-2.

²⁷ COSO-rapporten 1996.

²⁸ Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, pkt. 9-1.

I det enkelte konsulentoppdrag må styringen situasjonstilpasses og konkretiseres gjennom bruk av konkrete styrings- og oppfølgingsverktøy som er forankret i mer overordnede strategier, styringsdokumenter og retningslinjer.²⁹ En riktig utformet kontrakt er et viktig styringsdokument ved at den formaliserer forholdet mellom parter når det gjelder rettigheter og plikter. En godt gjennomarbeidet kontrakt kan tjene både til å forebygge og til å løse konflikter.³⁰ I en gjennomgang av store statlige IT-prosjekter peker Statskonsult (1998) blant annet på at en av de viktigste årsakene til at risikoen i mange prosjekter blir for høy, er at «kontrakter ikke benyttes som styringsredskap i den løpende prosjektgjennomføringen, men gjemmes bort i skuffen».³¹ Styring gjennom kontrakt stiller krav til juridisk og økonomisk kompetanse og tvinger samtidig fram behov for kontrollrutiner.³²

En kontrakt bør inneholde mål og krav til oppdraget, herunder regler for oppdragsgivers godkjenning av resultatet, prisbestemmelser, tidsplaner og frister, organisering av oppdraget, herunder form for prosjektstyring, rapportering og kvalitetssikring underveis, krav til sluttrapportering, kontaktperson og bestemmelser om eiendomsrett, mislighold og oppsigelse.³³ I tillegg bør oppdragsbeskrivelse med prosjektplan inngå som en del av kontrakten. I de tilfellene kompetanseoverføring fra konsulent til virksomhet er relevant, bør også dette kontraktfestes. Kontrakten bør også si noe om hvilken måte kompetanseoverføringen skal skje på. Når en kontrakt er underskrevet av begge parter, er det viktig at de styringsmulighetene kontrakten gir, blir brukt.

3.4 KOMPETANSEOVERFØRING

I relasjonen mellom konsulent og virksomhet er det primært konsulenten som bidrar med produksjon av ny kunnskap, og det er denne som må formidle kunnskapen til virksomheten. Virksomheten har imidlertid et ansvar for å legge til rette for formidlingen. Dette framheves i Innst. S. nr. 101 (2001–2002)³⁴, der kontroll- og konstitusjonskomiteen peker på at den langvarige og omfattende bruken av eksterne konsulenter i Aetat tyder på at kompetanseoverføringen fra konsulentene til Aetat ikke har vært tilstrekkelig fokusert eller vellykket. Det pekes blant annet på følgende:

«Avhengig av oppdragets art bør forholdene legges til rette for overføring av kompetanse til opp-

²⁹ Statskontoret 2001.

³⁰ Statskonsult 1996, s. 18–19.

³¹ Statskonsult 1998, s. 10.

³² Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2001: Kontrakt som styringsvirkemiddel – Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe.

³³ Statskonsult 1996, s. 20.

³⁴ Til Dokument nr. 1 (2001–2002).

dragsgiver, slik at virksomheten best mulig skal kunne nyttiggjøre seg resultatet av bistanden og kunne løse tilsvarende oppgaver i fremtiden med begrenset bruk av eksterne konsulenter.»

Kompetanseoverføring fra konsulent til virksomhet vil med andre ord øke nytten av konsulentkjøpet og kan bidra til å redusere virksomhetenes framtidige behov for konsulenthjelp i tilsvarende situasjon.

Kompetanseoverføring kan dreie seg om både de metoder som konsulenten har benyttet for å utføre oppdraget, og funnene eller resultatene av konsulentens aktivitet. Særlig hvis konsulentengasjementet dreier seg om det som er definert som virksomhetens kjernekompetanse, er det viktig å nyttiggjøre seg konsulentens arbeidsmetoder og resultater. Statskonsult (1996) peker på at det overordnede målet med kompetanseoverføring bør være å i størst mulig grad kunne frigjøre seg fra konsulentbruk.

Behovet og eventuelt metodene for kompetanseoverføring må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det er likevel mulig å gi noen generelle anbefalinger for hvordan kompetanseoverføringen bør foregå:

- Kompetanseoverføringen bør kontraktfestes; det bør avklares hvilket formål kompetanseoverføringen har, hvem som er mottakere, hva den skal omfatte etc.
- Virksomheten må sette av tid til å delta i arbeidet sammen med konsulentene.
- Kompetanseoverføringen bør inngå som en del av evalueringen av konsulentoppdrag.
- Kunnskapen som er framkommet i et konsulentoppdrag, bør spres videre i virksomheten.

3.5 EVALUERING

Ifølge økonomireglementet for staten § 21.6 må virksomheten ha rutiner som sikrer kontroll med at resultatene som oppnås, står i et tilfredsstillende forhold til de oppsatte mål og ressursinnsatsen. I henhold til de funksjonelle krav til økonomireglementet skal virksomhetene med mellomrom gjennomføre analyser av sin oppgaveløsning og virkemiddelbruk for å få informasjon om en oppnår de fastsatte målsettinger med virksomhetens aktivitet.³⁵ Disse evalueringene kan omfatte hele eller deler av virksomhetens aktiviteter. Ved utvelgelse av aktiviteter er det naturlig å legge vekt på blant annet politisk viktighet, økonomiske størrelser, resultatutvikling og antatt effektiviseringspotensial. Ved kjøp av tjenester, skal det så langt som mulig kontrolleres at tjenesten er utført i henhold til avtale, og at resultatet er tilfredsstillende.³⁶

I Innst. S. nr. 178 (1995–96) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersø-

³⁵ Funksjonelle krav til økonomireglementet i staten, 1-3.1.

³⁶ Funksjonelle krav til økonomireglementet i staten, 9-2.2.

kelse av rutiner vedrørende kjøp av konsulentttjenester i Nærings- og energidepartementet og underliggende etater, gir komiteen blant annet uttrykk for at «mangelfull evaluering i etterkant gir dårlige forutsetninger for å holde konsulentbruken innenfor forsvarlige rammer». Følgende spørsmål er sentrale i evalueringer av konsulentkjøp:

- Er målet med bruken av konsulenten oppfylt?
- Står de resultatene som er oppnådd, i et fornuftig forhold til de konsulenthonorar som er utbetalt (kost/nytte)?
- Er eventuelle mål om kompetanseoverføring oppfylt?

- Er virksomheten fornøyd med sin egen økonomiske og faglige styring av oppdraget?
- Holder konsulentens produkt (sluttrapport eller lignende) tilstrekkelig faglige mål?

Evalueringer av konsulentoppdrag kan med andre ord være fornuftig når det gjelder å bevisstgjøre virksomheten på god og dårlig håndtering av konsulentkjøp slik at virksomheten kan forbedre sin bruk av konsulentttjenester. En forutsetning for dette er at evalueringene blir gjort kjent blant dem som er ansvarlige, og dem som anskaffer konsulentttjenester i virksomheten, og at kvaliteten på evalueringene er god. Evalueringer kan også være et nyttig redskap i justeringer av virksomhetens konsulentstrategi.

4 Fakta

4.1 OMFANG

De 74 virksomhetene som inngår i spørreskjemaundersøkelsen, oppgav totalt 2,34 milliarder kroner i utgifter til kjøp av konsulenttjenester i 2002. Nedenfor presenteres fem tabeller med virksomhetenes ut-

gifter til konsulentbruk i 2002 etter virksomhetstype. Tabellene inneholder også opplysninger om hvor store konsulentutgiftene er i forhold til virksomhetenes lønnsutgifter.³⁷

Tabell 1 Departementenes konsulentutgifter i 2002

Departementer	Konsulentutgifter i 2002 (mill. kr)	Konsulentutgifter i prosenter av lønnsutgifter i 2002
Helsedepartementet	147,2	246
Utenriksdepartementet	40,0	24
Miljøverndepartementet	26,5	30
Samferdselsdepartementet	26,3	56
Olje- og energidepartementet	22,1	40
Nærings- og handelsdepartementet	16,9	23
Kommunal- og regionaldepartementet	14,0	16
Finansdepartementet	13,3	11
Utdannings- og forskningsdepartementet	12,0	13
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	7,6	9
Justis- og politidepartementet	6,5	6
Barne- og familiedepartementet	6,1	12
Landbruksdepartementet	5,9	10
Fiskeridepartementet	5,3	15
Forsvarsdepartementet	4,3	6
Kultur- og kirke departementet	4,0	8
Sosialdepartementet	2,0	5
Statsministerens kontor	0,2	1
Sum	360,2	
Gjennomsnitt	20	27

³⁷ Opplysninger om virksomhetenes lønnsutgifter er hentet fra post 01-11 i Statsregnskapet for 2002. Sosiale utgifter og pensjonskostnader er ikke inkludert. En del av virksomhetene har også et betydelig etatsansvar, og deres konsulentutgifter vil gjerne omfatte prosjekter som også har effekter/betydning i de ytre delene av etatene. Lønnsutgiftene som er presentert i tabellene 1–5, gjelder bare den sentrale ledelse. For enkelte virksomheter vil derfor sammenligningen av lønns- og konsulentutgifter være noe upresis.

Tabell 2 Direktoratenes konsulentutgifter i 2002

Direktorater	Konsulentutgifter i 2002 (mill. kr)	Konsulentutgifter i prosenter av lønnsutgifter i 2002
Skattedirektoratet	376,3	181
Vegdirektoratet	295,0	138
Rikstrygdeverket	232,1	48 ³⁸
Arbeidsdirektoratet	140,0	178 ³⁹
NORAD	65,0	7
Sosial- og helsedirektoratet	46,6	37
Oljedirektoratet	46,0	33
Toll- og avgiftsdirektoratet	37,6	42
Norges vassdrags- og energidirektorat	23,3	21
Utlendingsdirektoratet	19,2	9
Politidirektoratet	18,3	28
Statistisk sentralbyrå	9,7	5
Direktoratet for naturforvaltning	9,4	20
Direktoratet for sivilt beredskap	9,1	7
Sjøfartsdirektoratet	7,9	7
Statskonsult	4,5	8
Direktoratet for arbeidstilsynet	4,3	10
Direktoratet for brann- og elsikkerhet	2,8	5
Sum	1 347,1	
Gjennomsnitt	75	

Tabell 3 Tilsynenes konsulentutgifter i 2002

Tilsyn	Konsulentutgifter i 2002 (mill. kr)	Konsulentutgifter i prosenter av lønnsutgifter i 2002
Statens forurensningstilsyn	30,1	33
Statens næringsmiddeltilsyn	14,1	3
Post- og teletilsynet	12,2	17
Statens jernbanetilsyn	9,0	136
Statens dyrehelsetilsyn	8,4	52
Statens legemiddelverk	8,1	15
Lotteritilsynet	6,2	39
Kredittilsynet	5,0	7
Konkurransetilsynet	4,8	13
Statens helsetilsyn	3,4	12
Statens landbrukstilsyn	3,2	7
Luftfartstilsynet	3,0	5
Sum	107,5	
Gjennomsnitt	9	20

³⁸ Lønnsutgiftene for hele trygdeetaten i 2002 var i henhold til Rikstrygdeverket 2,4 milliarder kroner. Konsulentutgiftenes andel av trygdeetatens samlede lønnsutgifter utgjør da 9,6 prosent.

³⁹ Lønnsutgiftene for hele Aetat var i henhold til statsregnskapet for 2002 på 915 millioner kroner. Konsulentutgiftenes andel av Aetats samlede lønnsutgifter utgjør da 15 prosent.

Tabell 4 Øvrige forvaltningsorganers konsulentutgifter i 2002

Øvrige forvaltningsorganer	Konsulentutgifter i 2002 (mill. kr)	Konsulentutgifter i prosenter av lønnsutgifter i 2002
Politiets datatjeneste	43,7	123
Statens landbruksforvaltning	34,4	55
Statens forvaltningstjeneste	33,2	27
Statens innkrevingssentral	18,0	26
Patentstyret	14,7	18
Statens bygningstekniske etat	11,1	93
Læringscenteret	7,5	22
Økokrim	4,4	9
Nasjonalt folkehelseinstitutt	3,5	3
Norsk Polarinstitutt	2,2	7
Kriminalpolitisenralen	1,6	2
Reindriftsforvaltningen	1,2	8
Norsk institutt for jord- og skogkartlegging	0,5	1
Statens arbeidsmiljøinstitutt	0,2	1
Sum	176,2	
Gjennomsnitt	12,6	22

Tabell 5 Konsulentutgifter til virksomheter med annen tilknytningsform

Virksomheter	Konsulentutgifter i 2002 (mill. kr)	Konsulentutgifter i prosenter av lønnsutgifter i 2002
Statsbygg	99,1	60
Forsvarsbygg	59,0	11
Norges forskningsråd	41,7	25
Helse Sør RHF	41,3	206
Statens pensjonskasse	24,1	27
Helse Øst RHF	23,8	88
Helse Nord RHF	19,5	125
Helse Midt RHF	17,0	69
Statens kartverk	8,3	3
Helse Vest RHF	7,8	55
Forbrukerrådet	2,0	4
Statens institutt for forbruksforskning	0,7	4
Sum	344,3	
Gjennomsnitt	29	25

Tabellene 1–5 viser at det er stor variasjon mellom virksomhetenes konsulentutgifter, både innenfor de enkelte gruppene av virksomheter og mellom virksomhetstypene. Blant departementene har for eksempel Helsedepartementet 147 millioner kroner i konsulentutgifter, mens Sosialdepartementet og Statsministerens kontor hadde henholdsvis 2 millioner og 0,2 millioner kroner i konsulentutgifter i 2002. Mens fire av direktoratene hadde konsulentutgifter over 100 millioner kroner, hadde ingen av tilsynene konsulentutgifter over 30 millioner kroner. Det er direktoratene som hadde de høyeste gjennomsnittlige konsulentutgiftene. Den høye gjennomsnittsverdien er delvis påvirket av at fire av direkto-

ratene hadde svært høye konsulentutgifter. Seks av virksomhetene skiller seg ut ved at de hadde konsulentutgifter over 99 millioner kroner, mens rundt 30 prosent av virksomhetene hadde under 5 millioner kroner i utgifter til kjøp av konsulenttenester i 2002.

Konsulentutgiftene målt i forhold til virksomhetens lønnsutgifter viser også store variasjoner. Det er åtte virksomheter som hadde høyere konsulentutgifter enn lønnsutgifter i 2002. Dette var Helsedepartementet, Arbeidsdirektoratet, Vegdirektoratet, Skattedirektoratet, Statens jernbanetilsyn, Politiets datatjeneste, Helse Nord RHF og Helse Sør RHF. Virksomhetene oppgir ulike forklaringer på høye konsulentutgifter i 2002, de fleste knyttet til omstillings-

prosesser. Helsedepartementet viser for eksempel til at 2002 var et «unntaksår» som følge av overtakelsen av spesialisthelsetjenesten, og at konsulentbruken vil bli betydelig redusert i de kommende år som følge av at helseforetakene er kommet over i en normal driftsfase. Vegdirektoratet begrunner høye konsulentutgifter med omorganiseringen av Statens vegvesen, mens Politiets datatjeneste forklarer høyt forbruk av konsulenter i 2002 med den omfattende jobben virksomheten hadde i forbindelse med «Politireform 2000». Skattedirektoratets og Arbeidsdirektoratets omfattende konsulentbruk har sin årsak i gjennomføringen av flere store systemutviklingsprosjekter. Alle de regionale helseforetakene har hatt høye konsulentkostnader i forhold til lønnskostnader. Enkelte av foretakene har begrunnet dette med at foretakene var i etableringsfasen i 2002. Helse Nord RHF begrunner for eksempel høyt forbruk av konsulenttjenester med at svært mye måtte komme på plass raskt, samtidig som organisasjonen skulle bygges opp, mens Helse Øst RHF bemerker at virksomheten har hatt for små personellressurser til å ivareta de nye oppgavene. Dette har medført høy konsulentbruk, spesielt i første halvdel av 2002.

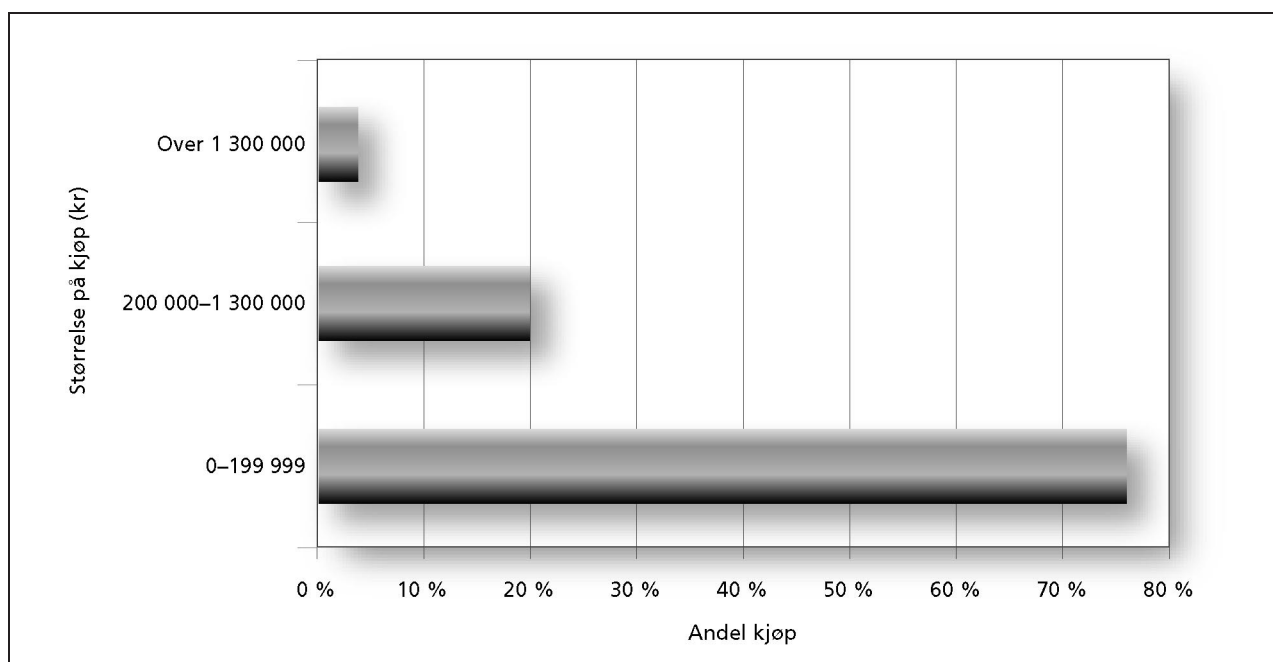
Målt ved det gjennomsnittlige forholdstallet mellom konsulentutgifter og lønnsutgifter ligger direktoratene noe høyere enn de andre kategoriene av virksomheter (rundt 37 prosent). Departementene og virksomheter med annen tilknytningsform har også en relativt stor andel av konsulentutgifter i forhold til lønn (27 og 25 prosent), mens tilsyn og øvrige forvaltningsorganer har en lavere andel konsulentutgifter (fra 20 til 22 prosent).

4.1.1 Konsulentutgifter i statsregnskapet

Av de 74 virksomhetene i undersøkelsen er det 62 virksomheter som fører regnskap etter kontantprinsippet og den statlige kontoplanen. I statsregnskapet skal disse virksomhetenes kjøp av konsulenttjenester i utgangspunktet føres på post 01-25 (Konsulenttjenester). De 62 virksomhetene oppgav til sammen 1,32 milliarder kroner på denne posten i statsregnskapet for 2002. I spørreskjemaundersøkelsen rapporterte de samme virksomhetene at de hadde konsulentutgifter på til sammen 1,7 milliarder kroner i 2002. Dette utgjør en differanse på 380 millioner kroner mellom det virksomhetene oppgav i statsregnskapet og det virksomhetene rapporterte i undersøkelsen. En av årsakene til differansen kan være at en del av konsulentutgiftene føres på andre poster i statsregnskapet enn post 01-25. Noen utgifter til kjøp av konsulenttjenester føres på post 21 (Spesielle driftsutgifter) og post 45 (Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold). Disse postene er ikke så detaljerte at det er mulig å skille konsulentutgifter fra andre utgifter.

4.1.2 Størrelse på kjøpene

Figur 1 gir oversikt over andel kjøp i de ulike størrelseskategoriene av kjøp totalt i 2002. Figuren viser at 76 prosent av det totale antallet kjøp (5979 kjøp) av konsulenttjenester var på under 200 000 kroner i 2002. Bare en mindre andel (4 prosent) av det totale antallet konsulentkjøp var over terskelverdien for EØS-anskaffelser på 1,3 millioner kroner. Kjøpene under 200 000 kroner utgjør anslagsvis 408 millio-



Figur 1 Andel kjøp etter ulike størrelseskategorier

ner kroner.⁴⁰ Dette er 20 prosent av avdelingenes samlede konsulentutgifter i 2002.

4.2 KONSULENTINNSATS PÅ ULIKE OMRÅDER

Tabell 6 viser hvilke konsulentutgifter virksomhetene⁴¹ hadde innen ulike områder i 2002. Tabellen viser at det er innen IT-systemutvikling at virksomhetene brukte mest konsulenter i 2002. Til sammen 41 prosent (719 millioner kroner) av de totale utgiftene ble brukt til konsulentkjøp på dette området i 2002. En vesentlige mindre andel, 10 prosent, ble brukt til IT-systemdrift og -vedlikehold. Tabellen viser også at 17 prosent av virksomhetenes konsulentutgifter ble brukt til PR og juridisk bistand mv. Kjøp av konsulenttjenester til utredningsoppgaver var også et relativt stort område og beløp seg til 270 millioner

kroner, eller 16 prosent av de totale utgiftene i 2002. Svarene på spørreskjemaundersøkelsen viser videre at det ble brukt klart mer ressurser på utviklingsoppgaver enn driftsoppgaver i 2002.

Både Aetat og RTV underbygger disse tendensene: Begge virksomhetene brukte mest konsulenter innen IT-området. Aetat brukte 140 millioner kroner på kjøp av konsulenttjenester i 2002, og i overkant av 106 millioner av disse ble brukt på konsulenttjenester i tilknytning til et større IKT-prosjekt (SIAMO) for utvikling av et nytt saksbehandlingssystem.⁴³ RTV brukte 207 millioner kroner på konsulenter i 2002, hvorav 87 millioner kroner ble utbetalt til konsulenter for bistand til IT-systemutvikling og 59 millioner kroner ble utbetalt til konsulentbistand til å utføre drifts- og vedlikeholdsoppgaver av IT-systemer.

Tabell 6 Virksomhetenes konsulentutgifter fordelt på ulike områder, absolutte og relative tall

Område	Utgifter (mill. kr)	Andel av totale konsulentutgifter
IT-systemutvikling	719	41
Informasjonsvirksomhet, juridisk bistand mv.	291	17
Utredning	273	16
IT-systemdrift og vedlikehold	175	10
Organisasjonsutvikling/omstilling	104	6
Kvalitetssikring	54	3
Evaluerings	51	3
Opplæring	44	3
Rekruttering/bemannings	27	2
Totalt	1738 ⁴²	100

4.2.1 Årsaker til konsulentkjøp

Det kan være flere årsaker til at konsulenter blir engasjert. Figur 2 viser hva som ble oppgitt som den viktigste årsaken til konsulentkjøp.⁴⁴ Figuren viser at halvparten av avdelingene oppgav manglende kompetanse som den viktigste årsaken til konsulentkjøp i 2002. Manglende personellressurser ble oppgitt som

den viktigste årsaken av 27 prosent av avdelingene, mens manglende lønnsomhet ved bruk av eget personell og habilitets- og legitimitetshensyn synes å være mindre viktige årsaker til kjøp av konsulenttjenester, idet henholdsvis 6 og 8 prosent av avdelingene har oppgitt dette som årsak.

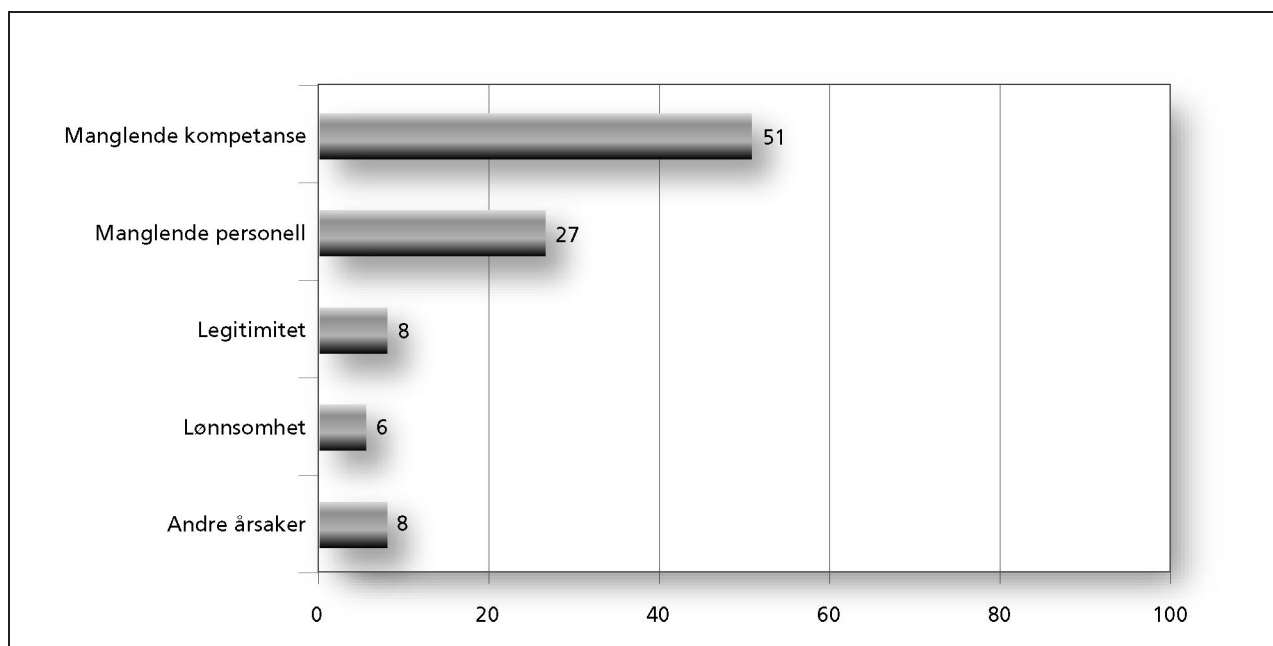
⁴⁰ Beløpet er et anslag. Tallet er framkommet ved å summere multiplikasjonen av antall kjøp i beløpskategorien 0–149 999 med 75 000 (middelverdien i kategorien), og multiplikasjonen av antall kjøp i beløpskategorien 150 000–199 999 kroner med 175 000 (middelverdien i kategorien).

⁴¹ Eksklusive avdelingene som hadde konsulentutgifter under 400 000 kroner.

⁴² Disse tallene er hentet fra avdelingssvarene. Den samlede summen konsulentutgifter er lavere enn den som ble oppgitt i virksomhetssvarene. Dette skyldes at avdelinger som hadde konsulentutgifter under 400 000 kroner, ikke skulle svare på spørreskjemaundersøkelsen.

⁴³ Etter at SIAMO-prosjektet ble avsluttet ved utgangen av 2002, er konsulentutgiftene i Aetat betydelig redusert.

⁴⁴ Summen av prosentandelene utgjør mer enn 100 prosent fordi noen avdelinger har krysset av flere årsaker som viktigst.



Figur 2 Årsaker til kjøp av konsulenttjenester (prosent)

4.3 STRATEGI OG RETNINGSLINJER

Skriftlige strategier og retningslinjer for når og hvordan konsulenter skal brukes i virksomheten, er viktige verktøy for ledelsen i virksomheten. En skriftlig konsulentstrategi skal inneholde beslutninger knyttet til hvilken kompetanse virksomheten bør ha på kort og lang sikt, og til hvilke områder konsulenter kan benyttes. Retningslinjene skal inneholde rutinebeskrivelser av selve anskaffelsesprosessen, omhandle planlegging av konsulentoppdragene, forslag til styring av ulike typer oppdrag og forslag til ulike kompetanseoverførings- og evalueringstiltak.

4.3.1 Strategi

Undersøkelsen viser at 66 av de 74 undersøkte virksomhetene ikke har utarbeidet skriftlig konsulentstrategi. Tabell 7 viser andelen av virksomheter som ikke har konsulentstrategi etter type virksomhet. Tabellen viser at ingen av virksomhetene med annen tilknytningsform og bare ett av departementene har utarbeidet skriftlig konsulentstrategi. Andelen virksomheter som har strategi, er høyest blant direktoratene, men også blant direktoratene er andelen som ikke har strategi, 78 prosent.

Tabell 7 Virksomheter som *ikke* har skriftlig konsulentstrategi etter type virksomhet. Absolutte tall og prosent

	Antall virksomheter som ikke har skriftlig konsulentstrategi	N	Prosent
Departement ⁴⁵	17	18	94
Direktorat	14	18	78
Tilsyn	10	12	83
Øvrige forvaltn.org.	13	14	93
Virksomheter med annen tilknytn.form	12	12	100

Nærmere undersøkelser av datamaterialet viser at andelen virksomheter som har utarbeidet skriftlig strategi, er høyest blant virksomhetene som har de høyeste konsulentutgiftene. Det er 67 prosent av virksomhetene som har svært høye konsulentutgifter, som har skriftlig strategi for kjøp og bruk av konsulenter, mens ingen av virksomhetene med lave konsulentutgifter har strategi. To av de seks virksomhetene som har svært høye konsulentutgifter, og 20 av de 23 virksomhetene som har høye konsulentutgifter, mangler strategi.

I noen virksomheter kjøper enkelte avdelinger konsulenttjenester i stort omfang (for eksempel IT-avdelinger) og har derfor utarbeidet egne strategidokumenter for bruk av konsulenttjenester. Undersøkelsen viser at 20 avdelinger (8 prosent) har utarbeidet egen skriftlig strategi. De aller fleste av disse var avdelinger tilhørende virksomheter som ikke har ut-

⁴⁵ Statsministerens kontor har ikke levert avdelingsnivåskjema fordi det ikke hadde konsulentutgifter over 400 000 kroner i 2002.

arbeidet skriftlig strategi som gjelder for hele virksomheten. Flertallet av avdelingene som har utarbeidet egen strategi, har forholdsvis høye konsulentutgifter.

De skriftlige strategiene som er utarbeidet, har temamessig nokså varierende innhold og tar i ulik grad opp hvilke utfordringer virksomheten kan møte i tilknytning til konsulentkjøp. Et fellestrekk er at de i liten grad beskriver eller analyserer organisasjonens egen kompetanse eller sier noe om hvordan virksomhetens kompetansesammensetning bør være på kort eller lang sikt; det vil si hvilke arbeidsoppgaver som bør utføres av egne ansatte og av konsulenter. Det er i liten grad omtalt hvilke betingelser som skal regulere kjøp av konsulenttjenester, og retningslinjer for hvordan konsulenter skal benyttes.

Det er imidlertid to strategier som skiller seg positivt ut ved at de gir operasjonaliserte beskrivelser av flere strategiske aspekter ved bruk av konsulenter. Disse to strategiene inneholder beskrivelser av hvilke virksomhetsområder det er aktuelt og behov for å kjøpe konsulenttjenester på, og hvilke betingelser som skal regulere kjøp av konsulenttjenester. I tillegg gir de retningslinjer for hvordan konsulenter skal benyttes i organisasjonen, og stiller krav om kompetanseoverføring og evaluering. Den ene strategien inneholder dessuten en beskrivelse av hvilke styringsverktøy som bør benyttes i forhold til konsulenter. En av strategiene inneholder også en advarsel mot å knytte til seg «huskonsulenter». Det framheves at konsulentene som skal engasjeres, i utgangspunktet bør ha bred og fersk erfaring fra flere virksomheter for å kunne bidra med nytenkning og presentere andre innfallsvinkler enn etatens egne løsninger. Dersom konsulenten skal utføre kritiske oppgaver i virksomheten, anbefales det at en foretar en enkel vurdering av virksomhetens sårbarhet på området før kjøp av konsulenttjenester foretas.⁴⁶

4.3.2 Retningslinjer

Retningslinjer for konsulentbruk bør være en operasjonalisering av virksomhetens konsulentstrategi og gi veiledning i for eksempel planleggingen og styringen av konsulentoppdrag og anskaffelsesprosedyrer.

Undersøkelsen viser at over halvparten av virksomhetene (53 prosent) ikke har utarbeidet retningslinjer som gjelder kjøp og bruk av konsulenttjenester. Tabell 8 viser hvorvidt virksomheter delt inn i fire størrelseskategorier av konsulentutgifter har eller ikke har retningslinjer for konsulentbruk. Tabellen viser at andelen virksomheter som ikke har retningslinjer for konsulentbruk, er høyest blant virksomheter som har lavest konsulentutgifter. Tabellen viser videre også at to av de seks virksomhetene som hadde svært høye konsulentutgifter i 2002, og ti av de 23 som hadde høye konsulentutgifter 2002, ikke har utarbeidet retningslinjer for konsulentbruken i virksomheten.

I spørreskjemaundersøkelsen ble det også stilt spørsmål om hvor mange avdelinger som har utarbeidet egne retningslinjer for bruk av konsulenter på avdelingens arbeidsområder. Av 241 avdelinger som svarte på spørsmålet, oppgav 62 (25 prosent) at de har utarbeidet egne retningslinjer for avdelingens bruk av konsulenter. Av disse avdelingene var det tolv som tilhørte virksomheter som ikke har utarbeidet retningslinjer for virksomhetens konsulentbruk. Bare to av disse tolv avdelingene har svært høye konsulentutgifter. Begge avdelingene er IT-avdelinger og hadde middels/høy andel av virksomhetens totale konsulentutgifter.

Undersøkelsen viser videre at én av virksomhetene som har svært høye konsulentutgifter i 2002, verken har utarbeidet strategi eller retningslinjer for bruk av konsulenter eller ansatte med anskaffelseskompetanse på konsulentkjøp.

Tabell 8 Om virksomheten har retningslinjer for kjøp og bruk av konsulenter, etter størrelsen på virksomhetens konsulentutgifter

		Virksomhetene gruppert etter konsulentutgiftene 2002 ⁴⁷				
Har virksomheten retningslinjer for kjøp og bruk av konsulenter?		Lave konsulentutgifter	Middels konsulentutgifter	Høye konsulentutgifter	Svært høye konsulentutgifter	Totalt
Nei	Prosent (antall)	64 (14)	59 (13)	44 (10)	33 (2)	53 (39)
Ja	Prosent (antall)	36 (8)	41 (9)	56 (13)	67 (4)	47 (34)
Totalt	Prosent (antall)	100 (22)	100 (22)	100 (23)	100 (6)	100 (73)

⁴⁶ Med sårbarhetsnivå menes en trinnvis vurdering av hvor sårbar virksomheten er når konsulenten slutter. Sårbarhet blir rangert i fire nivåer: 1) Ikke avhengig av konsulenten etter at oppdraget er slutt, 2) noe avhengig, 3) svært avhengig, 4) kritisk dersom konsulenten forsvinner.

⁴⁷ Virksomheter i kategorien lave konsulentutgifter brukte 5,3 millioner kroner eller mindre på kjøp av konsulenttjenester i 2002, mens virksomheter med middels utgifter brukte mellom 5,8 og 16,8 millioner kroner, og virksomheter med høye konsulentutgifter brukte mellom 17 og 65 millioner kroner. De seks virksomhetene med svært høye konsulentutgifter kjøpte tjenester for 99 millioner kroner eller mer i 2002.

Virksomheter som har retningslinjer for bruk av konsulenter, ble i spørreskjemaundersøkelsen bedt om å angi innholdet. De fleste av de 47 virksomhetene som har retningslinjer, oppgir at disse omhandler anskaffelsesprosedyrer. Mange av virksomhetenes retningslinjer omhandler også utarbeiding av oppdragsbeskrivelse, mens få virksomheter (fem) oppgav at retningslinjene omhandler kompetanseoverføring. Under halvparten av virksomhetenes retningslinjer omhandler styring og evaluering av konsulentoppdrag. Tre av virksomhetene oppgav at retningslinjene omhandler alle disse forholdene.

Verken Aetat⁴⁸ eller RTV har formulert overordnet skriftlig strategi for virksomhetens bruk av konsulenttjenester, selv om begge er store offentlige virksomheter med et gjennomgående høyt forbruk av konsulentutgifter. I Aetat har det i stor grad vært den enkelte kontorleders ansvar å vurdere behovet for bruk av konsulenttjenester. Vurderinger i forhold til behovet for eksterne konsulenter i RTV blir gjort på avdelingsnivå og er et ansvar for oppdragsansvarlig (som regel avdelingsdirektør) og prosjektleder i det enkelte prosjekt. Kontorleder har et operativt ansvar i forhold til oppfølgingen av dette. Aetat har utarbeidet retningslinjer for kjøp av konsulenttjenester på virksomhetsnivå, mens RTV ikke har utarbeidet slike retningslinjer.

4.4 ANSKAFFELSESPROSESSEN

4.4.1 Anskaffelseskompetanse

Kjøp av konsulenttjenester er omfattet av lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og dette er et til dels komplisert regelverk. For virksomheter som kjøper konsulenttjenester, kan det være nødvendig å ha særskilt kompetanse på anskaffelsesområdet. Flertallet av de 74 virksomhetene i undersøkelsen (72 prosent) oppgir at virksomheten har ansatte med særlig ansvar for og/eller høy kompetanse på anskaffelser av konsulenttjenester. Av de 74 virksomhetene er det 21 (27 prosent) som oppgir at de ikke har

særskilt anskaffelseskompetanse i virksomheten.

Tabell 9 viser hvorvidt virksomheter av ulike typer har ansatte med særlig ansvar for og/eller kompetanse på anskaffelser av konsulenttjenester. Tabellen viser at flertallet av alle typer statlige virksomheter som er med i undersøkelsen, har ansatte med særlig ansvar for og/eller kompetanse på anskaffelser. Departementene skiller seg imidlertid noe ut ved at sju ikke har ansatte med særlig ansvar for og/eller kompetanse på anskaffelser. Videre undersøkelser av datamaterialet viser at fem av virksomhetene med høye og en virksomhet med svært høye utgifter i 2002 oppgir at de ikke har ansatte med særlig ansvar for og/eller høy kompetanse på anskaffelser av konsulenttjenester.

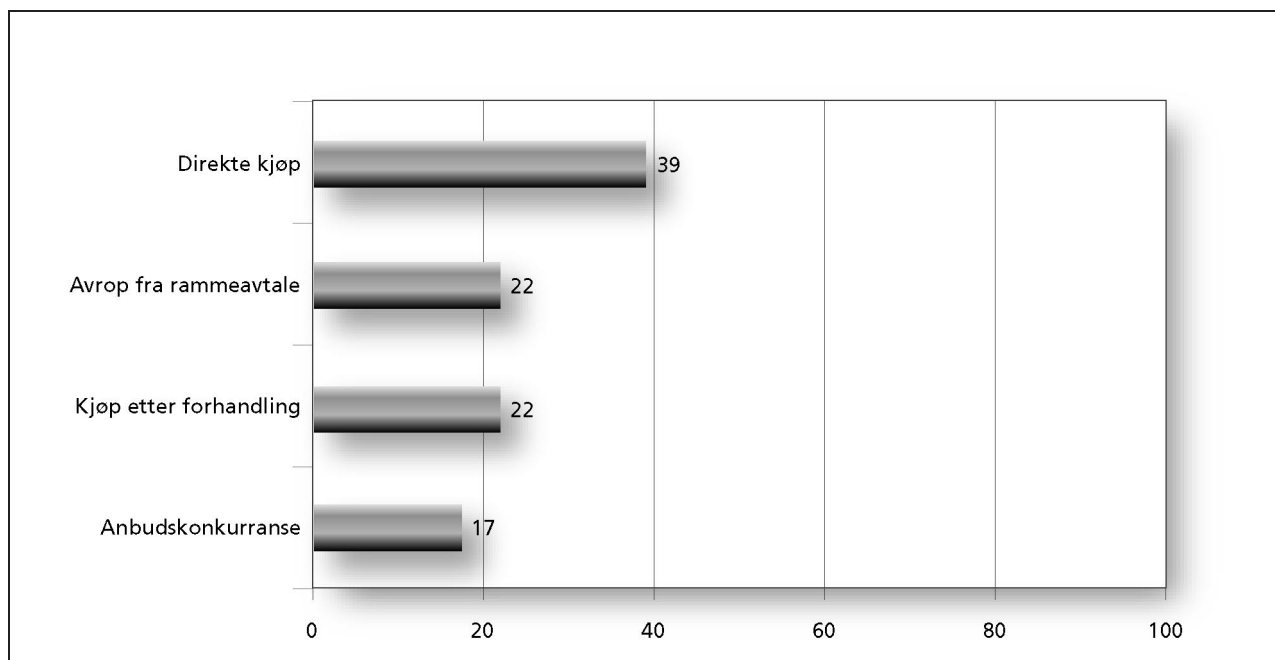
Spørsmål om virksomheten har ansatte med særlig ansvar for og/eller høy kompetanse på anskaffelser av konsulenttjenester, ble i spørreskjemaundersøkelsen stilt både på virksomhetsnivå og på avdelingsnivå. Det er imidlertid visse differanser mellom besvarelsene på avdelings- og virksomhetsnivå: Det er 21 avdelinger som har svart at virksomheten har særskilt anskaffelseskompetanse, mens de ni virksomhetene disse avdelingene tilhører, har svart at virksomheten *ikke* har slik kompetanse. Dette kan innebære at det på enkelte avdelinger finnes personer som har særlig ansvar for og/eller kompetanse på anskaffelser, men at ikke hele virksomheten kjenner til eller benytter denne ressursen. Tilsvarende oppgir 17 virksomheter at de har anskaffelseskompetanse, mens 34 av avdelingene i disse virksomhetene oppgir at virksomheten *ikke* har slik kompetanse. Dette kan bety at ikke alle avdelingene er kjent med at virksomheten har denne kompetansen.

Flertallet (89 prosent) av avdelingene oppgir at de bruker virksomhetenes ressurspersoner på anskaffelser nokså ofte eller hyppigere når de skal anskaffe konsulenttjenester som har verdi over 200 000 kroner. Hele 36 prosent av avdelingene oppgir at de alltid bruker virksomhetens ressurspersoner ved anskaffelser over 200 000 kroner.

Tabell 9 Om virksomheten har ansatte med særlig ansvar for og/eller kompetanse på anskaffelser, etter virksomhetstype. Prosent (absolutte tall)

	Har virksomheten ansatte med særlig ansvar for og/eller kompetanse på anskaffelser?		
	Nei	Ja	Totalt
Departementer	39 (7)	61 (11)	100 (18)
Direktorater	17 (3)	83 (15)	100 (18)
Tilsyn	25 (3)	75 (9)	100 (12)
Øvrige forvaltningsorganer	29 (4)	71 (10)	100 (14)
Virksomheter med annen tilknytning	33 (4)	67 (8)	100 (12)
Totalt	28 (21)	72 (53)	100 (74)

⁴⁸ I tilknytning til SIAMO-prosjektet i Aetat forelå det en gjennomføringsstrategi som gjaldt alle delprosjekter. Per januar 2004 er Aetat i ferd med å implementere en konsulentstrategi.



Figur 3 Anskaffelsesformer etter hyppighet i 2002 (prosent)

4.4.2 Anskaffelsesform

Konsulenttjenester kan anskaffes på ulike måter. Fire hovedformer er direkte kjøp, kjøp etter forhandling, kjøp etter anbudskonkurranse og avrop fra rammeavtale. Figur 3 viser de fire formene for anskaffelser etter hvor mange avdelinger som har rangert dem som den hyppigst brukte anskaffelsesformen i 2002. Figuren viser at anskaffelsesformen direkte kjøp peker seg ut som den vanligste i statlige virksomheter i 2002. Det er flest avdelinger (39 prosent) som rangerer denne som den vanligste i 2002. Deretter følger kjøp etter forhandling og avrop fra rammeavtaler som omtrent like mange avdelinger (22 og 22 prosent) oppgir som vanlig. Kjøp etter anbudskonkurranse har færrest avdelinger (17 prosent) oppgitt som den vanligste i 2002.⁴⁹ Dette er i samsvar med figur 1 som viste at tre fjerdedeler av kjøpene virksomhetene gjorde i 2002, var under terskelverdien for direkte kjøp (200 000 kroner ekskl. mva.), som er en av flere mulige kriterier som gir adgang til å foreta direkte anskaffelser.

Gjennomgangen av enkeltkjøpene i RTV og Aetat⁵⁰ viser at alle de fire innkjøpsformene er benyttet både i Aetat og i RTV. To av kjøpene som er gjennomgått i Aetat, ble gjennomført som direkte anskaffelse, selv om verdien på begge kjøpene oversteg terskelverdien på 200 000 kroner. Det ene av disse kjøpene ble anskaffet direkte med bakgrunn i unntaksbestemmelser som gjelder når uforutsette

omstendigheter oppstår. Den andre direkte anskaffelsen omhandler en årlig videreføring av et konsulentoppdrag som første gang ble gjennomført i 1997. Samlet overstiger verdien av oppdraget terskelverdien på 200 000 kroner.

Den vanligste formen for innkjøp i RTV er avrop på rammeavtale. Innen IT-området har RTV inngått rammeavtaler med 21 konsultentselskaper om leveranse av konsulentbistand på 13 ulike kompetansefelt innen IT-området. Avrop blir gjennomført på flere måter i RTV. I intervju er det opplyst at det blir sendt en forespørsel til alle konsulentfirmaer som har rammeavtale på området som konsulentoppdraget er innenfor. Basert på innkomne tilbud velger RTV hvilke firmaer som skal få avropet. Prisen på konsulenten ligger i prinsippet fast, slik at det som er utslagsgivende for hvilket konsulentfirma som får oppdraget, er hvilken konsulent som tilbys. I den senere tid har leverandørene imidlertid gitt mulighet for å gi rabatterte priser i forhold til prisene i rammeavtalen, og dette tas med i vurderingen ved gjennomføring av avrop. Gjennomgangen av enkeltkjøp viser at det også blir gjennomført avrop direkte fra konsulentfirmaer som har rammeavtale, uten at det blir innhentet tilbud fra andre firma som har rammeavtale på samme kompetanseområde. På grunn av de valgte innkjøpsformene har det ikke vært aktuelt å lyse ut konkurranse for ni av de ti kjøpene i RTV. Seks av enkeltkjøpene ble gjennomført som direkte kjøp fra samme konsulentfirma. I fem av disse kjøpene ble det utbetalt under 200 000 kroner i 2002, men siden flere av konsulentene fortsatt er engasjert av RTV også i 2003, er det ikke mulig å si noe om hvor stor verdi de ulike kjøpene hver for seg vil ha. For ett av dem ble det utbetalt 365 000 kroner i 2002.

⁴⁹ Summen av antallet vanligst-rangeringer overstiger 242, som er antallet avdelinger som har besvart undersøkelsen. Årsaken til dette er at vi gav avdelingene mulighetene til å rangere de ulike anskaffelsesformene likt dersom de vurderte dem til å være like vanlige i avdelingene i 2002.

⁵⁰ Jf. tabellene a, b, c i vedlegg 1.

4.4.3 Oppdeling av kjøp

Hovedregelen for anskaffelser av konsulenttjenester er at det skal være konkurranse mellom flere tilbydere før leverandør velges. Konsulenttjenester med verdi under 200 000 kroner (ekskl. mva.) kan imidlertid anskaffes uten at det er gjennomført konkurranse mellom flere leverandører. Det innebærer at virksomhetene kan henvende seg til en konsulent eller et konsulentfirma og anskaffe tjenesten uten å tilby andre muligheten til å skaffe seg oppdraget. Dette kalles direkte kjøp.⁵¹ I spørreskjemaundersøkelsen oppgir sju avdelinger, fordelt på seks virksomheter, at det i 2002 forekom at konsulentoppdrag med kontraktsverdi over 200 000 kroner ble delt opp slik at anskaffelsesformen direkte kjøp kunne brukes. Av disse sju avdelingene oppgir fire at dette forekom i et engangstilfelle, mens de tre andre oppgir at det forekom i noen tilfeller.

En av virksomhetene har uttalt at oppdeling av kjøp forekom fordi det bare finnes en mulig leverandør til oppdragene de har delt opp. I to tilfeller framgår det av kontakt med virksomhetene at det oppstod behov for tilleggsytelser i tilknytning til anskaffelser som opprinnelig var under terskelverdien for direkte kjøp, og at dette var årsaken til at kjøpene er rapportert som oppdelte. I et annet tilfelle oppgis det at det i tilknytning til en anskaffelse påløp flere kostnader enn først antatt. I to andre tilfeller blir tidsnød framholdt som årsaken til at kjøpene ble delt opp og anskaffet direkte. En av disse virksomhetene har opplyst at virksomhetens egen økonomiseksjon har vurdert kjøpet slik at unntakshjemmelen knyttet til tidsnød i forskrift om offentlige anskaffelser (§ 11.2 d) ikke kunne ha kommet til anvendelse ved denne anskaffelsen. I et annet tilfelle ble det opplyst at oppdragene som ble delt opp, gjelder forskning, og at virksomheten har delt opp kjøp ut fra et ønske om å bidra til at en bestemt forskningsinstitusjon skal bygge opp kompetanse slik at virksomhetene senere kan rekruttere personer med denne kompetansen. I kontakt med virksomheten blir det opplyst at det i noen tilfeller finnes konsulenter som innehar tilsvarende kompetanse, men at virksomheten likevel forfordeler en bestemt forskningsinstitusjon blant annet fordi konsulentmarkedet blir vurdert som mer usikkert.⁵²

Også i tilknytning til gjennomgangen av enkeltkjøp i RTV ble det funnet eksempler på oppdeling av kjøp. I ett av kjøpene ble det fortløpende inngått tre kontrakter á 150 000 kroner. I intervju er det opplyst at RTV ønsket å engasjere en bestemt konsulent til dette oppdraget, og at tre av disse avtalene ble inngått i påvente av at en pågående anskaffelsespro-

sess av rammeavtaler på IT-området skulle ferdigstilles. Etter at den siste av de tre kontraktene var over, var rammeavtaler inngått, og siden RTV hadde inngått rammeavtale blant annet med den gjeldende konsulentens firma, ble konsulenten anskaffet som et avrop på rammeavtalen. Ved utgangen av 2002 var det til sammen utbetalt om lag 3,5 millioner kroner til denne konsulenten.

4.4.4 Oppdragsbeskrivelse

Utforming av mål og beskrivelse av oppdraget er nær knyttet til anskaffelsesprosessen. Før virksomhetene kan gå ut med anbud, må oppdragets mål og innhold spesifiseres. Det er viktig at virksomhetene selv har kontroll over denne prosessen. Undersøkelsen viser at 34 avdelinger (14 prosent) oppgir at konsulenter har deltatt i utformingen av mål og/eller oppdragsbeskrivelse før utlysning av anbudskonkurransen om oppdragene i 2002. Av de 34 avdelingene er det sju som oppgir at de samme konsulentene deltok både i utforming av oppdragsbeskrivelse og mål, og i anbudskonkurransen om det samme oppdraget. Fire av de sju avdelingene oppgir at konsulentene som hadde vært med på å utforme mål og oppdragsbeskrivelse, i noen tilfeller også ble tildelt oppdraget etter endt anbudskonkurranse.

Undersøkelsen viser at to av de 13 enkeltkjøpene i Aetat mangler oppdragsbeskrivelse. Oppdragsbeskrivelsene for de øvrige konsulentoppdragene er i all hovedsak formulert i konkurransegrunnlaget eller er nærmere spesifisert i det skriftlige tilbudet som ble valgt, og vedlagt den inngåtte kontrakten.

For sju av de ti enkeltkjøpene i RTV foreligger det ikke skriftlig oppdragsbeskrivelse. For seks av kjøpene opplyser RTV at det ikke er mulig å planlegge behovet for de ulike konsulentene. I intervju er det opplyst at prosjektet som disse konsulentene er knyttet til, har en prosessorientert arbeidsmåte, og det er gjennom prosessen en ser hva behovet vil være.

4.4.5 Anskaffelsesprotokoll

For alle anskaffelser bortsett fra direkte kjøp stiller regelverket krav om at det skal føres protokoll fra gjennomføringen av kjøpet, såkalt anskaffelsesprotokoll. Undersøkelsen viser at over halvparten av virksomhetene i undersøkelsen (61 prosent) har avdelinger som ikke førte protokoller for alle anskaffelser med verdi over 200 000 kroner i 2002.

I alt 41 prosent, eller 86 avdelinger, oppgir at det ikke ble ført anskaffelsesprotokoll for alle kjøp med verdi over 200 000 kroner i 2002. Disse avdelingene er fordelt på 45 virksomheter.

I alt 13 av 19 departementer er representert blant virksomhetene som ikke har ført anskaffelsesprotokoll for alle kjøp de etter regelverket skal protokollføre. I ett av departementene oppgir tre av fire avde-

⁵¹ Også andre årsaker enn begrenset verdi (200 000 kr) kan tilsi at anskaffelsen foregår som direkte kjøp.

⁵² Disse opplysningene er framkommet i telefonsamtale med virksomhetene i etterkant av spørreskjemaundersøkelsen.

Tabell 10 Avdelinger som har ført anskaffelsesprotokoll, og som har ansatte med særlig ansvar for og/eller kompetanse på anskaffelser. Prosent (absolutte tall)

Ble det ført anskaffelsesprotokoll for alle kjøp + 200 000 kr i 2002?	Har virksomheten ansatte med særlig ansvar for og/eller kompetanse på anskaffelser?		
	Ja	Nei	Totalt
Ja	65 (94)	44 (28)	59 (122)
Nei	35 (50)	56 (35)	41 (85)
Totalt	100 (144)	100 (63)	100 (207)

linger at de manglet anskaffelsesprotokoller, mens i et annet departement har tre av seks avdelinger oppgitt at protokoller manglet. Også 13 av 18 direktorater har avdelinger som ikke førte anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelser over 200 000 kroner i 2002. I et direktorat har ni av tolv avdelinger oppgitt at de hadde kjøp med verdi over 200 000 kroner som det ikke var ført anskaffelsesprotokoll for, mens fem av åtte avdelinger i et annet direktoratet oppgir at protokoller manglet. Av virksomhetene med annen tilknytningsform er det ni av tolv som ikke har ført anskaffelsesprotokoll for alle kjøp over 200 000 kroner, og blant disse er avdelinger i alle de fem regionale helseforetakene representert.

Avdelingene oppgir at de manglet anskaffelsesprotokoller for til sammen 212 anskaffelser med verdi over 200 000 kroner i 2002.⁵³ Dette utgjør over halvparten (55 prosent) av alle kjøpene disse avdelingene hadde med verdi over 200 000 kroner i 2002. Undersøkelsen viser videre at flertallet av dem som mangler anskaffelsesprotokoll, mangler protokoller for alle kjøpene de skulle ha ført protokoll for. Ofte dreier dette seg om ett, to eller tre kjøp.

I seks virksomheter oppgir avdelinger at det manglet flere enn ti protokoller i 2002. Et departement oppgir for eksempel at det ikke ble ført anskaffelsesprotokoll for 43 kjøp, mens det i fem andre virksomheter manglet anskaffelsesprotokoller for mellom elleve og 19 konsulentkjøp i 2002.

Tabell 10 viser fordelingen av avdelingene etter om virksomheten har ansatte med særlig ansvar for og/eller kompetanse på anskaffelser, og hvorvidt det ble ført anskaffelsesprotokoll for alle kjøp med verdi over 200 000 kroner i 2002. Tabellen viser at blant avdelingene i virksomheter som ikke har ansatte med særlig ansvar for og/eller kompetanse på anskaffelser, er det 56 prosent som ikke førte anskaffelsesprotokoll for alle konsulentkjøp med verdi over 200 000 kroner i 2002. Det tilsvarende tallet for avdelinger i virksomheter som har anskaffelseskompetanse, er 35 prosent.

Manglende anskaffelsesprotokoller ved konsulentkjøp ble også observert i gjennomgangen av enkeltkjøp i Aetat og RTV: Ett av de gjennomgåtte kjøpene i begge virksomhetene mangler anskaffelsesprotokoll. Regelverket er ikke klart når det gjelder hvorvidt det skal føres protokoll for avrop fra rammeavtaler, og gjennomgangen av enkeltkjøp viser ulik praksis. Aetat har ført protokoll for de to avropene som ble gjennomgått, mens det ikke ble ført protokoll for de to gjennomgåtte avropene i RTV.

I Aetat er det ført anskaffelsesprotokoller for åtte av de 13 enkeltkjøpene som er undersøkt. Disse anskaffelsesprotokollene har noe varierende innhold. To av protokollene inneholder ikke begrunnelse for valg av tilbud med angivelse av tilbudets verdi og relevante fordeler og egenskaper i forhold til de øvrige tilbudene. De øvrige anskaffelsesprotokollene inneholder det som kreves, men bærer preg av å være minimumsbeskrivelser. Det gis svært få og summariske opplysninger om de faktiske aktiviteter, prosedyrer og vurderinger som er tatt i anskaffelsesprosessen.

På grunn av innkjøpsformene er det bare to av de ti undersøkte kjøpene i RTV hvor regelverket krever at det skal føres anskaffelsesprotokoll. Gjennomgangen av dokumentasjonen i tilknytning til de ulike kjøpene viste at det ble ført anbudsprotokoll for bare ett av disse to kjøpene. Også denne anbudsprotokollen bærer preg av å gi minimumsbeskrivelser, den inneholder for eksempel ingen begrunnelse for valg av konsulent og heller ingen begrunnelse for hvorfor de andre tilbyderne ikke var blitt valgt.

Regelverket stiller ikke krav om at det skal føres anskaffelsesprotokoll for direkte anskaffelser. Det generelle kravet om etterprøvbarehet gjelder imidlertid også direkte anskaffelser. Det bør derfor foreligge dokumentasjon for hvilke vurderinger som er foretatt, blant annet knyttet til beregning av anskaffelsesverdi. Ingen av de direkte kjøpene i Aetat eller RTV har kunnet forevise slik dokumentasjon.

4.4.6 Reengasjering av konsulenter

Rundt tre fjerdedeler av virksomhetene (56 av 74) og rundt halvparten av avdelingene i undersøkelsen (125 av 242) oppgir at de har engasjert de samme konsulentene flere enn to ganger i løpet av de siste

⁵³ Av de 86 avdelingene er det 19 som ikke har oppgitt hvor mange anskaffelsesprotokoller som manglet. Summen baserer seg på svarene fra 65 avdelinger. To avdelinger er utelatt fra beregningen fordi de ikke har oppgitt antall kjøp over 200 000 kroner.

tre årene. Undersøkelsen viser videre at virksomhetene gjennomsnittlig har engasjert tolv konsulenter mer enn to ganger i perioden fra 2000 til 2002. Undersøkelsen viser også at en del av virksomhetene har reengasjert svært mange konsulenter de tre siste årene. I alt sju virksomheter har reengasjert over 30 konsulenter i perioden fra 2000 til 2002.

Gjennomgangen av enkeltkjøp i RTV viser at ni av ti konsulenter hadde vært engasjert tidligere i RTV før de fikk konsulentoppdraget som ble gjennomgått i denne undersøkelsen. Konsulenten som er leid inn for å være leder for RTVs moderniseringssekretariat, har hatt engasjement i RTV siden 1997.

4.5 STYRING AV KONSULENTER

Bruk av konsulenter stiller betydelige krav til styring og oppfølging. I det enkelte konsulentoppdrag må styringen konkretiseres gjennom bruk av forskjellige styrings- og oppfølgingsverktøy. Tabell 11 viser hvor viktig avdelingene vurderer ulike styrings- og oppfølgingsverktøy å være i forhold til konsulentbruken.

Tabell 11 Avdelingens vurdering av ulike styrings- og oppfølgingsverktøy (prosent)

	Vurdert som mest viktig og nest mest viktig
Oppdragsbeskrivelse	78
Kontrakter	73
Kontaktperson/prosjektansvarlig	67
Aktiv deltakelse fra avdelingens ansatte	51
Løpende rapportering (timer, aktiviteter)	48
Styringsgruppe	19
Retningslinjer for konsulentbruk	12
Annet	9

Tabell 11 viser at oppdragsbeskrivelse, kontrakter og kontaktperson/prosjektansvarlig blir vurdert som de viktigste virkemidlene i oppfølgingen av konsulentengasjement. Få avdelinger mener at styringsgruppe og retningslinjer for bruk av konsulenter er sentrale verktøy i styringen og oppfølgingen av konsulenter.

I enkeltkjøpene som ble gjennomgått i Aetat, blir flere ulike styringsvirkemidler benyttet. I tilknytning til det største IT-prosjektet i Aetat, SIAMO-prosjektet, ble det for eksempel for noen av konsulentkjøpene benyttet et eget prosjektstyringsverktøy for timeregistrering og konsulentoppfølging. Det ble gjennomført ukentlige statusmøter med konsulentene og ukentlig timerapportering. Timene ble spesifisert på de ulike oppgavene konsulentene utførte i henhold

til prosjektplanen, og godkjent hver uke. Det ble også ført referater fra statusmøtene.

Gjennomgangen av enkeltkjøp i RTV viser at styring og oppfølging av konsulenter foregår på flere ulike måter. For tre av de ti undersøkte kjøpene i RTV foregikk styringen av konsulentene som en del av den generelle prosjektrapporteringen (godkjenning av timelister sammenholdt med milepælsplan) og i møter med styringsgrupper. Konsulenten som er leder for etatens moderniseringssekretariat, har ukentlige møter med tryggedirektøren.

4.5.1 Kontrakter

Avdelingene mener, som tabell 11 ovenfor viser, at kontrakter er et sentralt virkemiddel i styringen av konsulentengasjementer. I spørreskjemaundersøkelsen ble avdelingene bedt om å oppgi om det ble benyttet skriftlige kontrakter for alle konsulentengasjementer som pågikk i avdelingen i 2002. Undersøkelsen viser at 101 avdelinger (42 prosent) fordelt på 54 virksomheter (73 prosent) ikke hadde kontrakter for alle sine konsulentengasjementer i 2002. De fleste departementene, 14 av 18, har avdelinger som ikke hadde kontrakter for alle sine konsulentengasjementer i 2002. Det er ett departement som skiller seg ut ved at alle de seks avdelingene som har besvart spørreskjemaundersøkelsen, mangler kontrakter for konsulentengasjementer i 2002. I to andre departementer mangler halvparten av avdelingene kontrakter. Blant direktoratene er det 13 av 18 virksomheter som mangler kontrakter. Blant tilsynene var det en eller flere avdelinger som manglet kontrakter i ti av til sammen tolv tilsyn. I ett av tilsynene manglet fire av fem avdelinger kontrakter for alle konsulentengasjementene i 2002, mens i et annet tilsyn manglet to av tre avdelinger kontrakter. I elleve av de tolv virksomhetene med annen tilknytningsform mangler en eller flere avdelinger kontrakter. Færrest avdelinger som manglet kontrakter, var det i de øvrige forvaltningsorganene, hvor seks av 14 virksomheter hadde avdelinger som manglet kontrakter for konsulentengasjement.

I spørreskjemaundersøkelsen ble det spurt om hvorfor kontrakter ikke var blitt benyttet. Spørreskjemaet inneholdt faste svar kategorier, og virksomhetene kunne sette flere kryss. Nesten alle (87 prosent) oppgir at årsaken til at det ikke ble inngått kontrakt, var at konsulentengasjementene hadde begrenset kostnad. Mange avdelinger (66 prosent) hadde ikke skrevet kontrakt fordi konsulentengasjementet var av begrenset varighet, mens 20 prosent oppgav at årsaken var tidsnød ved oppstart.⁵⁴

I Aetat mangler to av de 13 enkeltkjøpene kontrakter. I forbindelse med ett av disse kjøpene oppstod det uenigheter mellom Aetat og konsultentsel-

⁵⁴ Virksomhetene kunne sette kryss ved flere alternativer, derfor blir prosentandelen større enn 100.

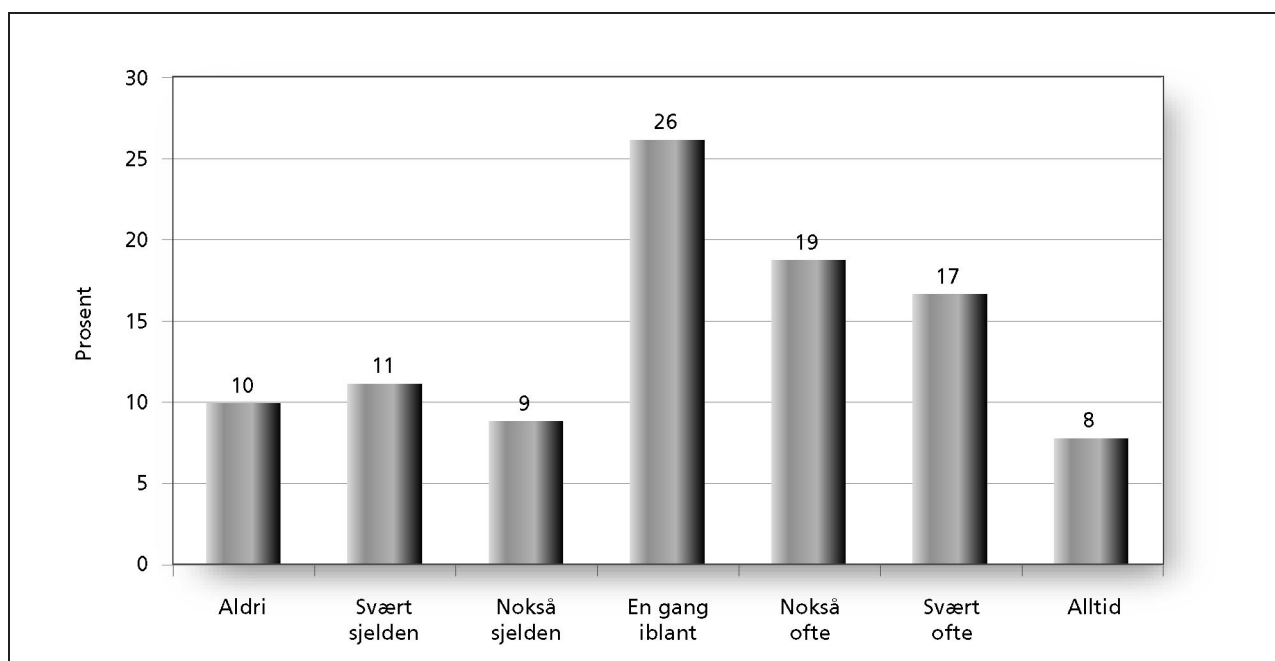
skapet om hva konsulenten egentlig skulle utføre. Underveis i gjennomføringen av oppdraget påløp en del arbeid som Aetat i ettertid hevdet lå utenfor det avtalte oppdraget, og som leverandøren derfor fakturerte Aetat ekstra for. Aetat var uenig i dette, men etter konsultasjon med juridisk kompetanse og uten å ha noen skriftlig kontrakt som kunne avklare uenigheten, valgte Aetat Arbeidsdirektoratet ikke å forfølge uenigheten og utbetalte leverandøren det ekstra de krevde.

Alle kontraktene som ble gjennomgått i Aetat, og ni av ti kontrakter som ble inngått i RTV, synes å være basert på forhåndsutarbeidede kontraktmaler. Disse inneholder i stor grad de elementene som er relevant å regulere ved kjøp av konsulenttjenester, blant annet oppdragets innhold, varighet, risiko, taushetspliktsbestemmelser, ansvar med mislighold, pris og betaling, opphavs- og eiendomsrett, rutiner for endringer og prosedyrer for tvister. Standardkontraktene som brukes, er oppbygd slik at oppdragene skal spesifiseres i bilag, og enkelte kontrakter i Aetat mangler slike bidrag. Andre kontrakter gir bare en generell beskrivelse av hvilket oppdrag konsulenten skal utføre. Et eksempel på dette er at ett av kjøpene i RTV som ble gjennomført som et avrop på rammeavtale, omhandlet tre konsulenter, uten at det ble spesifisert hvilke arbeidsoppgaver de ulike konsulentene skulle ha, til tross for at konsulentene skulle ha forskjellige roller i det angitte prosjektet. Av kjøpene som har spesifiserte økonomiske rammer i Aetat, ble det for tre kjøp utbetalt mer enn det som var forutsatt som øvre kontraktsverdi.

Flere av kjøpene i RTV og Aetat ble gjennomført som en del av en prosjektgjennomføring, og følgelig ble styringen av konsulenten lagt opp som en del av prosjektstyringen. Gjennomgangen av bilagene til kontraktene i både Aetat og RTV viser at framdriftsplaner og milepæler for oppdragene i stor grad er beskrevet og spesifisert. For ett av kjøpene i Aetat foreligger det imidlertid ingen godkjent kravspesifikasjon til kontrakten med relevante framdriftsplaner og milepæler for oppdragene. Også for ett av kjøpene i RTV er ikke prosjektets framdriftsplan og milepæler vedlagt. For to av Aetat-kjøpene som er gjennomført som avrop fra en rammeavtale, er avropet ikke nærmere beskrevet eller spesifisert. Det er således vanskelig å vite hvilke av rammeavtalenes tjenester som omfattes av disse kontraktene. For to andre kjøp mangler det underskrift både fra oppdragsgiver og leverandør på henholdsvis avrop på rammeavtalen og andre endringsavtaler. Seks av kontraktene i RTV er udaterte.

4.6 KOMPETANSEOVERFØRING

I relasjonen mellom konsulent og virksomhet er det primært konsulenten som bidrar med produksjon og formidling av ny kunnskap til virksomheten. Virksomheten har imidlertid et ansvar for å legge til rette for overføring av kompetanse fra konsulent til oppdragsgiver, slik at virksomheten best mulig skal kunne nyttiggjøre seg resultatet av bistanden og avhengig av oppdragets art kunne løse tilsvarende oppgaver i framtiden med begrenset bruk av eksterne konsulenter.



Figur 4 Hvor ofte det avtales i oppdragsbeskrivelse eller kontrakt at det skal overføres kunnskap mellom konsulent og ansatte

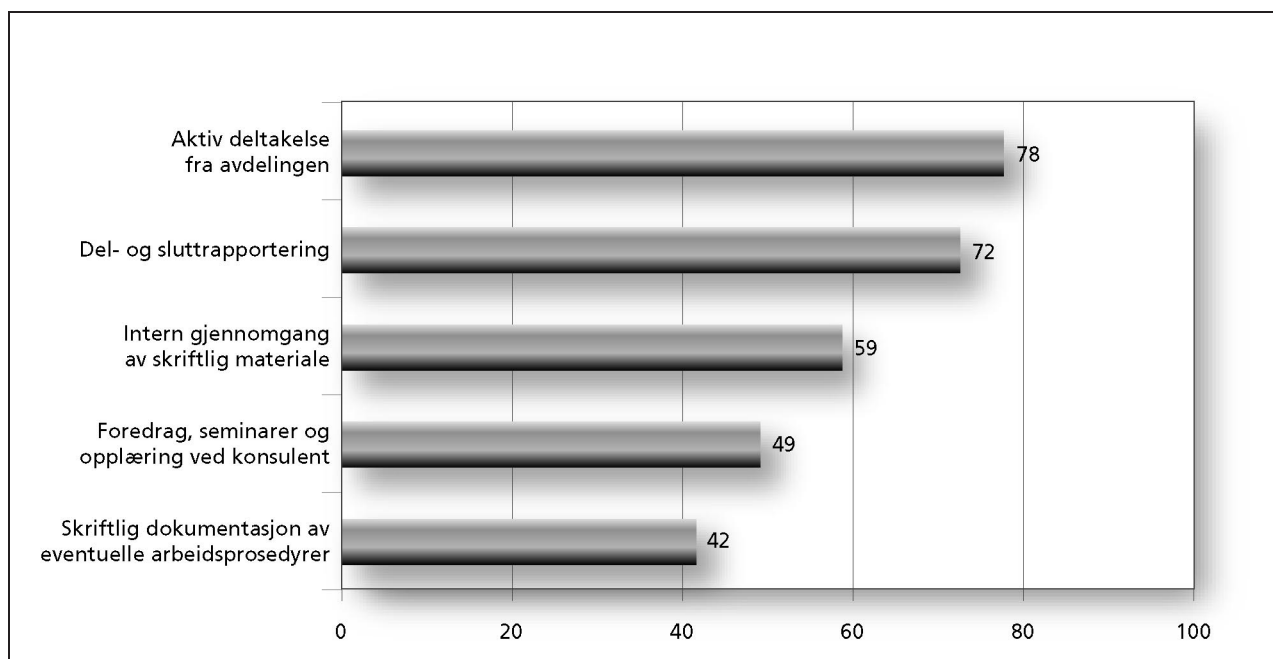
Figur 4 på forrige side viser hvor ofte avdelinger avtaler i oppdragsbeskrivelse eller kontrakt at det skal overføres kunnskap fra konsulent til ansatte når det foretas konsulentkjøp som har en verdi over 200 000 kroner. Figuren viser at 10 prosent av avdelingene aldri avtaler kompetanseoverføring mellom konsulent og ansatte i oppdragsbeskrivelse eller kontrakt når det foretas konsulentkjøp med verdi over 200 000 kroner, mens 20 prosent avtaler kompetanseoverføring svært sjelden eller nokså sjelden. En fjerdedel avtaler kompetanseoverføring en gang iblant, og 36 prosent avtaler kompetanseoverføring nokså ofte eller svært ofte. Figuren viser videre at 8 prosent oppgir at de alltid avtaler overføring av kunnskap mellom konsulent og ansatte når nye konsulentkjøp foretas.

I tillegg til å formalisere kompetanseoverføring som en del av konsulentoppdraget benytter avdelingene også andre og mer konkrete tiltak for å sikre kompetanseoverføring fra konsulentene til avdelingene. Figur 5 viser i hvor stor grad ulike typer tiltak benyttes for å sikre kompetanseoverføring fra konsulentene til avdelingene i forbindelse med de ulike konsulentoppdragene.

Figuren viser at det er aktiv deltakelse fra avdelingen (78 prosent) og del- og sluttrapportering (72 prosent) som er de to vanligste tiltakene som benyttes for å sikre kompetanseoverføring fra konsulentene til avdelingen. Intern gjennomgang av skriftlig materiale fra konsulentene (59 prosent) og foredrag, seminarer og opplæring (49 prosent) er imidlertid også nokså vanlige tiltak å benytte i avdelingene. Skriftlig dokumentasjon av arbeidsprosedyrer (42 prosent) er det tiltaket avdelingene oppgir at i minst

grad blir benyttet for å legge til rette for kompetanseoverføring fra konsulentene. Som figuren ovenfor indikerer, benytter mange avdelinger vanligvis flere av tiltakene samtidig for å legge til rette for kunnskapsoverføring fra konsulent til virksomhet. I gjennomsnitt oppgir avdelingene at de benytter fire av de ovenfor nevnte tiltakene for å sikre kunnskapsoverføring når konsulentbistand kjøpes inn i virksomheten.

Kompetanseoverføring er ikke kontraktfestet for noen av de gjennomgåtte enkeltkjøpene verken i Aetat eller i RTV. I intervju med de ulike oppdragsansvarlige i RTV har det imidlertid kommet fram at kompetanseoverføring foregår på flere ulike måter. En konsulent skrev en fyldig evalueringsrapport av prosjektet hun hadde vært prosjektleder for, og rapporten inneholder mye kompetanseoverføring for eksempel knyttet til prinsipielle og mer spesifikke forhold om blant annet prosjektarbeidsformen. I tilknytning til kjøpet av leder av moderniseringssekretariatet er det ikke avtalt kompetanseoverføring. Det er ikke planlagt at noen interne skal overta stillingen som prosjektleder for moderniseringssekretariatet når kontrakten med konsulenten går ut, eller å rekruttere person med egnet kompetanse. Planen er å kjøpe ytterligere konsulentbistand når avtaleperioden er over. For ett av de andre kjøpene var kompetanseoverføring et av formålene med konsulentkjøpet. RTV kjøpte konsulent til å bistå som assisterende prosjektleder for et internt prosjekt i RTV, og et av målene var altså at konsulenten skulle bistå og lære opp den interne prosjektlederen i prosjektledelse. Dette er imidlertid ikke nedfelt, verken i oppdragsbeskrivelsen eller i kontrakten.



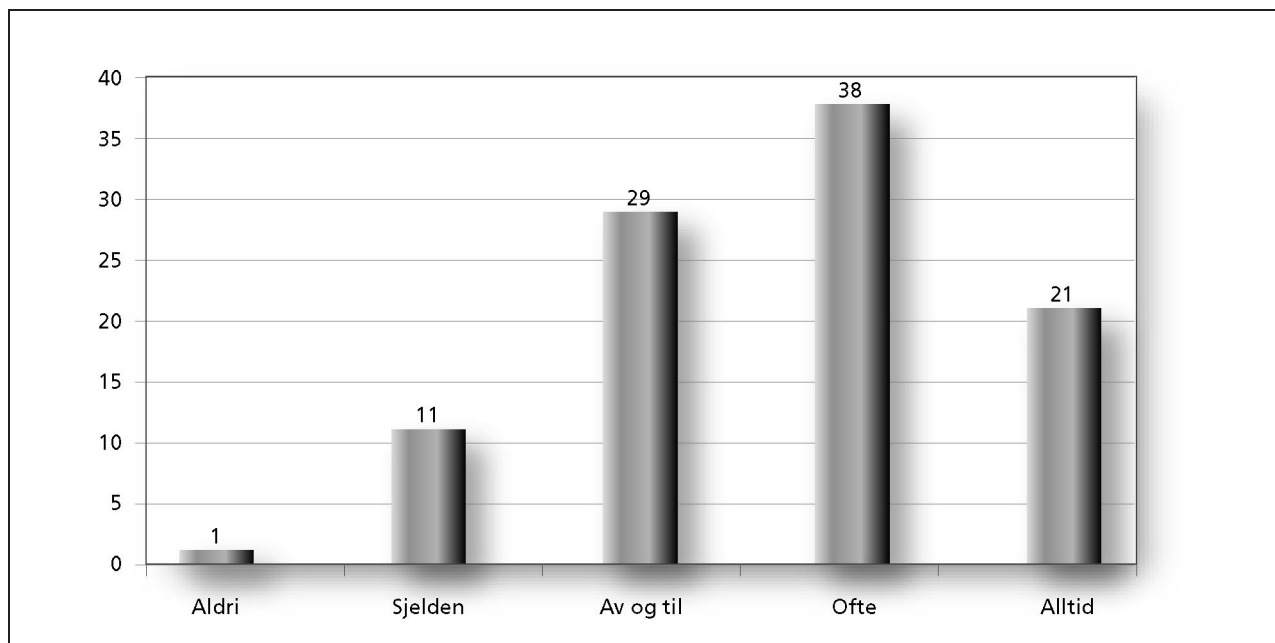
Figur 5 Typer tiltak som benyttes i kompetanseoverføring, prosent av avdelingene

4.7 EVALUERING

I tillegg til å benytte konkrete kompetanseoverføringstiltak underveis i gjennomføringen av konsulentoppdrag kan evalueringer av konsulentoppdrag i ettertid være et nyttig redskap for å bevisstgjøre organisasjonen på god og dårlig håndtering av konsu-

lentengasjement. En forutsetning for dette er at evalueringene blir gjort kjent i organisasjonen, og at kvaliteten på disse er gode.

Figuren viser hvor ofte avdelingene foretar enten skriftlige eller muntlige evalueringer av avsluttede konsulentoppdrag.



Figur 6 Hvor ofte avdelingene evaluerer (skriftlig eller muntlig) avsluttede konsulentoppdrag, prosent

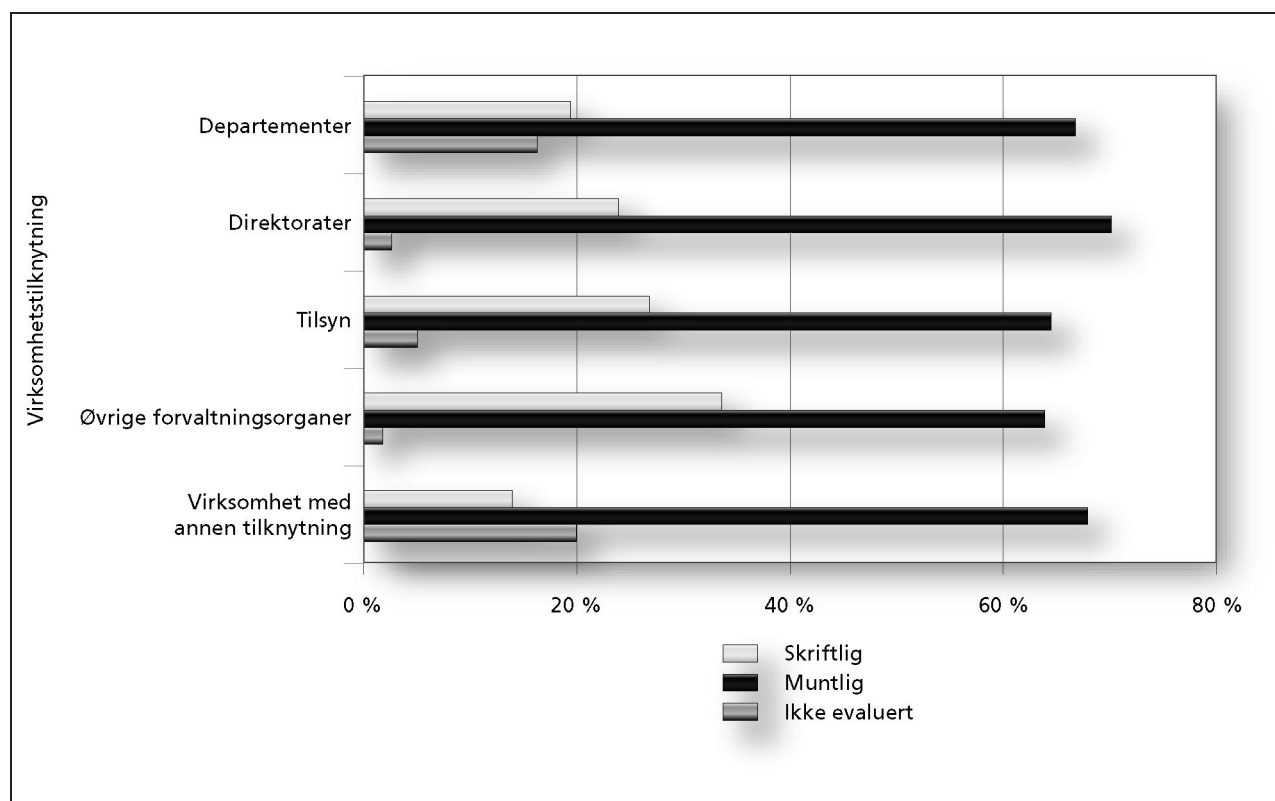
Figur 6 viser at 41 prosent av avdelingene av og til eller sjeldnere evaluerer konsulentbruken skriftlig eller muntlig når konsulentengasjementene er avsluttet. En nesten like stor andel avdelinger (38 prosent) oppgir at de ofte evaluerer konsulentbruken etter at engasjementene er avsluttet. I tillegg oppgir over 20 prosent av avdelingene at de alltid evaluerer avsluttede konsulentengasjementer, enten skriftlig eller muntlig.

Samlet har 169 avdelinger (i 63 virksomheter) oppgitt at de i 2002 avsluttet 897 konsulentoppdrag med verdi over 200 000 kroner. Avdelingene ble videre bedt om å oppgi hvor mange av de avsluttede konsulentoppdragene med verdi over 200 000 kroner som har vært evaluert skriftlig eller muntlig eller ikke evaluert i det hele tatt. Totalt ble 674 (75 prosent) av de avsluttede konsulentoppdragene over 200 000 kroner i 2002 tilordnet en av de tre kategoriene. Avdelingene oppgir at 75 av konsulentoppdragene over 200 000 kroner (elleve prosent) ikke ble evaluert, mens 139 av oppdragene (21 prosent) ble evaluert skriftlig, og 460 oppdrag (68 prosent) ble evaluert muntlig.

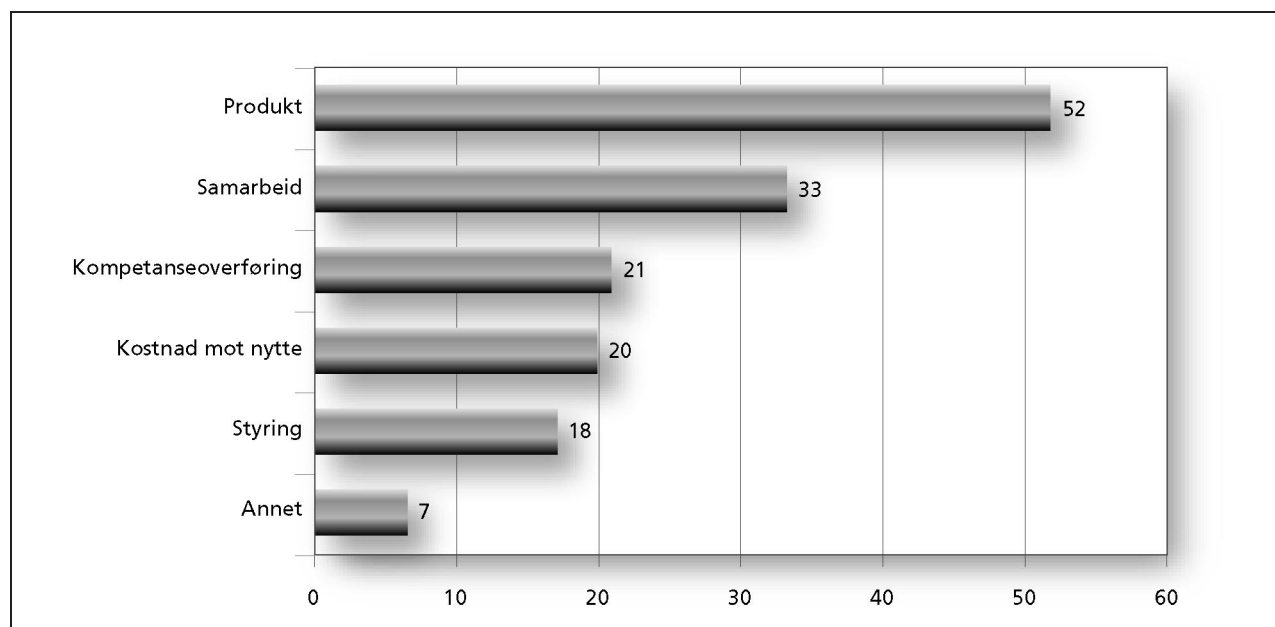
Figur 7 på neste side viser om avsluttede konsulentoppdrag i 2002 ble evaluert skriftlig eller muntlig eller ikke evaluert etter avdelingenes virksomhetstilknytning. Figuren viser at departementene og virksomheter med annen tilknytning har høyest an-

del av avsluttede konsulentoppdrag med verdi over 200 000 kroner som ikke ble evaluert. Andelen muntlige evalueringer er gjennomgående høy: Mellom 65 og 70 prosent av de avsluttede oppdragene i 2002 er evaluert muntlig. Det er noe større variasjon mellom virksomhetstypene når det gjelder skriftlige evalueringer: 12 prosent av virksomhetene med andre tilknytningsformer gjennomførte sine evalueringer skriftlig, mens 32 prosent av de øvrige forvaltningsorganene evaluerte skriftlig.

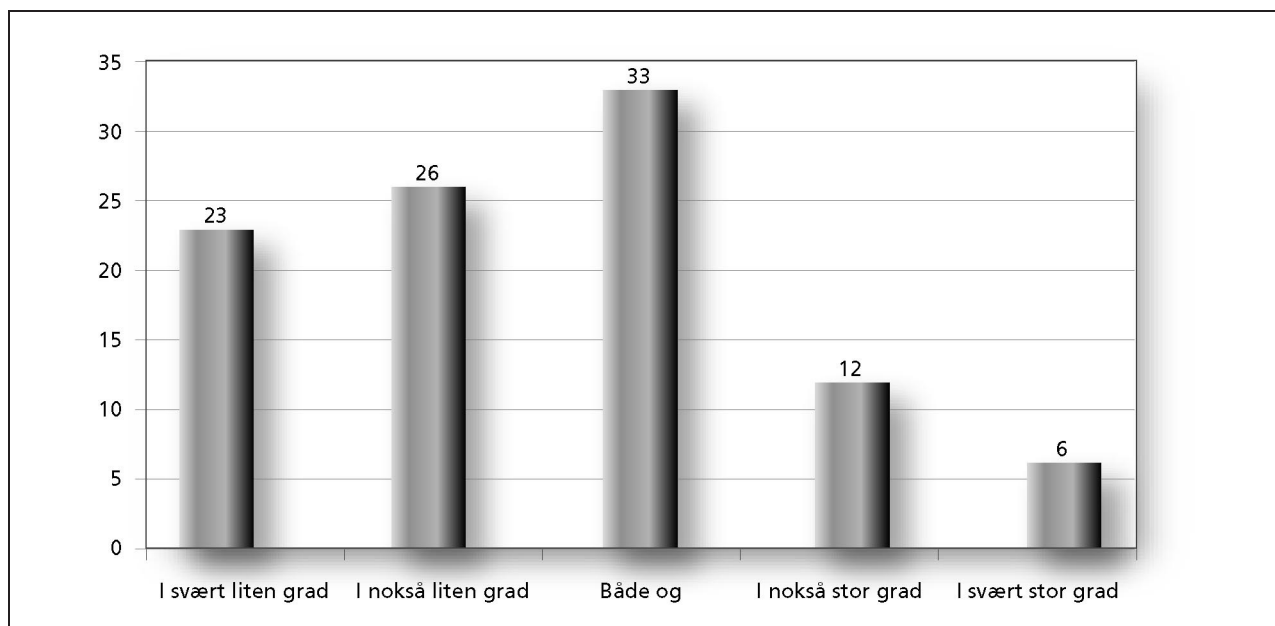
Figur 8 viser hva avdelingene oppgir at de skriftlige evalueringene vanligvis inneholder. Om lag halvparten (52 prosent) av avdelingene oppgir at de skriftlige evalueringene vanligvis inneholder en vurdering av produktet konsulenten leverer. Videre oppgir 33 prosent av avdelingene at de skriftlige evalueringene vanligvis inneholder vurderinger av samarbeidet med konsulenten. Kompetanseoverføring blir oppgitt som det tredje (21 prosent) mest vanlige temaet skriftlige evalueringer inneholder. Kost- og nyttevurderinger og styring av konsulenten i gjennomføringen av konsulentoppdraget blir av avdelingene oppgitt som henholdsvis det fjerde (20 prosent) og det femte (18 prosent) vanligste temaet skriftlige evalueringer omhandler. Undersøkelsen viser samtidig at evalueringene vanligvis omhandler to eller tre av de ovenfor nevnte temaområdene når avdelingene foretar skriftlige evalueringer.



Figur 7 Type evaluering av avsluttede konsulentoppdrag i 2002 etter virksomhetstype, prosent



Figur 8 Vanlig innhold i skriftlige evalueringer av konsulentengasjementer, prosent av avdelingene



Figur 9 I hvilken grad skriftlige evalueringer benyttes ved nye konsulentkjøp, prosent

Selv om det blir foretatt skriftlige evalueringer av avsluttede konsulentoppdrag, viser undersøkelsen at disse i begrenset grad blir benyttet når nye konsulentkjøp skal foretas. Figur 9 viser i hvilken grad avdelingene oppgir at de aktivt benytter skriftlige evalueringer av tidligere konsulentengasjementer når det foretas nye konsulentkjøp.

Til sammen oppgir nesten halvparten (49 prosent) av avdelingene at de i svært eller i nokså liten grad benytter skriftlige evalueringer fra tidligere konsulentengasjementer når det foretas nye konsulentkjøp. En andel på 33 prosent av avdelingene oppgir at de til en viss grad bruker tidligere skriftlige evalueringer i nye innkjøpsprosesser. Det er 18 prosent som oppgir at de i nokså stor grad eller i svært stor grad aktivt benytter tidligere skriftlige evalueringer ved nye konsulentkjøp.

Verken Aetat eller RTV har gjennomført skriftlige sluttevalueringer for noen av de undersøkte enkeltkjøpene. Ett av kjøpene i Aetat er delvis et unntak fordi det foreligger en skriftlig evaluering av et

deloppdrag. Spørreskjemaundersøkelsen viser også at det ikke synes å være etablert enhetlige evalueringsrutiner i Aetat Arbeidsdirektoratet. Ingen av de fire avdelingene i Aetat oppgir at evaluering av konsulentoppdragene omhandles i retningslinjene på deres arbeidsområder, og i avdelingene blir det i varierende grad oppgitt at sluttevalueringer for konsulentoppdragene foretas. Når det foretas evalueringer, skjer dette vel så mye muntlig som skriftlig. Når det foretas skriftlige evalueringer, inneholder disse vanligvis en vurdering av produktet konsulenten leverte, og en vurdering av hvordan samarbeidet med konsulenten har fungert.

I spørreskjemaundersøkelsen oppgav RTV at det ikke er etablert faste rutiner for å evaluere alle konsulentkjøp i RTV. Graden av evaluering ser ut til å variere mellom avdelingene: To avdelinger oppgir i spørreskjemaundersøkelsen at de evaluerer alle sine konsulentoppdrag, mens de øvrige evaluerer i varierende grad.

5 Vurderinger

De 74 statlige virksomhetene som inngår i spørreskjemaundersøkelsen, brukte til sammen over 2,34 milliarder kroner på kjøp av konsulenttjenester i 2002. Direktoratenes andel utgjør nærmere 58 prosent, og de fire største hadde til sammen vel 1 milliard i konsulentutgifter i 2002. Omfanget av konsulentbruken varierte ellers mye mellom virksomhetene. Seks av virksomhetene hadde over 99 millioner i konsulentutgifter i 2002. Rundt 30 prosent av virksomhetene i undersøkelsen hadde imidlertid under 5 millioner kroner i utgifter til kjøp av konsulenttjenester i 2002. Det er åtte virksomheter som hadde høyere konsulentutgifter enn lønnsutgifter i 2002. Virksomhetene selv begrunner høye konsulentutgifter i 2002 med omorganiseringer eller utvikling av IT-systemer. Undersøkelsen viser videre at over halvparten av konsulentutgiftene ble brukt innen IT-området (44 prosent til IT-utvikling og 10 prosent til IT-systemdrift/vedlikehold).

Generelt er det grunn til å reise spørsmål ved om kjøp av konsulenttjenester i staten i tilstrekkelig grad gjennomføres i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og om kjøpene blir gjennomført på en tilstrekkelig kostnadseffektiv måte. Det vises i denne sammenhengen til at en betydelig del av konsulentkjøpene gjennomføres som direkte kjøp, at konsulentkjøpene i noen grad deles opp for å unngå konkurranseutsetting, og at praksis vedrørende føring av anskaffelsesprotokoll er svært mangelfull. Dette forsterkes ytterligere ved at tre fjerdedeler av alle statlige virksomheter ikke har skriftlige kontrakter for alle sine konsulentkjøp i 2002. I tillegg utarbeides det bare meget unntaksvis en skriftlig evaluering av de gjennomførte konsulentkjøpene.

5.1 PRAKSIS I FORHOLD TIL ANSKAFFELSESREGLEMENTET

Loven om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrift skal bidra til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved at offentlige anskaffelser skal være basert på forretningsmessighet og likebehandling. En anskaffelse skal så langt som mulig være basert på konkurranse, likebehandling av leverandører, forutberegnelighet, objektivitet og ikke-diskriminering.

I henhold til regelverket skal anskaffelser foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller

ved konkurranse med forhandlinger.⁵⁵ En anskaffelse kan skje direkte fra en leverandør uten konkurranseutsetting, når vilkårene i § 11–2 er oppfylt. Et av vilkårene i § 11–2 er at prisen på anskaffelsen ikke overstiger 200 000 kroner ekskl. mva. Det framgår av undersøkelsen at de fleste konsulentkjøp (76 prosent) i 2002 hadde en verdi på under 200 000 kroner. Dette innebærer at de fleste konsulentkjøp som blir foretatt, kan anskaffes direkte fra én leverandør. Kjøpene under 200 000 kroner utgjorde til sammen anslagsvis 408 millioner kroner, det vil si ca. 20 prosent av avdelingenes samlede konsulentutgifter i 2002. Selv om også direkte kjøp så langt det er mulig skal skje etter konkurranse,⁵⁶ vil det store antall konsulentkjøp med verdi under 200 000 kroner kunne øke risikoen for at hovedprinsippet om konkurranse i anskaffelsesreglementet i for liten grad kommer til anvendelse i statlige virksomheters kjøp av konsulenttjenester.

I henhold til loven om offentlige anskaffelser har oppdragsgiver ikke adgang til å dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse. Undersøkelsen viser at seks statlige virksomheter har oppgitt at anskaffelser med kontraktsverdi over 200 000 kroner er delt opp slik at direkte kjøp kunne benyttes som anskaffelsesform. I RTV ble ett av de ti undersøkte konsulentkjøpene delt opp i tre kontrakter med en verdi à 150 000 kroner, før kjøpet ble gjennomført som et avrop fra rammeavtale hvor konkurransekrevet var ivaretatt. Det er grunn til å stille spørsmål ved en praksis der virksomheter deler opp konsulentoppdrag med kontraktsverdi over 200 000 kroner slik at anskaffelsesformen direkte kjøp kan anvendes for å unngå å konkurranseutsette konsulentkjøpene.

For alle anskaffelser, bortsett fra direkte kjøp, stiller regelverket krav om at det skal føres protokoll fra konkurransen. Denne skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Hensikten med kravet til protokollføring er å ivareta generelle gjennomskiktighets- og rettssikkerhetsprinsipper, men protokollføringen skal også bidra til at ulike instanser kan føre kontroll med at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med regelverket.

⁵⁵ Forskrift om offentlige anskaffelser §§ 4.1 punkt 1 og 11-1 punkt 1.

⁵⁶ For eksempel ved at oppdragsgiver i forkant av anskaffelsen har undersøkt tilgjengelighet, pris mv. hos flere leverandører.

Undersøkelsen viser at over halvparten av virksomhetene (45 av 74) i 2002 ikke førte anskaffelsesprotokoll for alle kjøp med verdi over 200 000 kroner, og at det manglet anskaffelsesprotokoller for til sammen 212 anskaffelser med verdi over 200 000 kroner. Dette utgjør over halvparten av alle konsulentkjøpene med verdi over 200 000 kroner som virksomhetene hadde i 2002. Det tyder på at et flertall av statlige virksomheter ikke synes å ha gode nok rutiner for føring av anskaffelsesprotokoll i forbindelse med kjøp av konsulenttjenester.

Undersøkelsen av de 23 konsulentkjøpene i Aetat og RTV viser at det manglet to anskaffelsesprotokoller i Aetat og en anskaffelsesprotokoll i RTV i 2002. Undersøkelsen viser videre vesentlige svakheter i det faktiske innholdet i anskaffelsesprotokollene. Både i RTV og Aetat er det flere eksempler på at anskaffelsesprotokollene ikke inneholder opplysninger som anskaffelsesreglementet krever. Flere protokoller mangler for eksempel begrunnelse for valg av konsulent og begrunnelse for hvorfor de andre tilbyderne ikke nådde opp i konkurransen. Anskaffelsesprotokoller som inneholder slike minimumsbeskrivelser, gir ikke et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om anskaffelsene er basert på reell konkurranse, likebehandling av leverandører, forutberegnelighet, objektivitet og ikke-diskriminering.

5.2 STRATEGI OG RETNINGSLINJER

Strategi for kjøp og bruk av konsulenttjenester er et ledelsesverktøy for å beslutte til hvilke oppgaver og hvordan virksomheten skal benytte eksterne konsulenter. Undersøkelsen viser at det er svært få statlige virksomheter som har utarbeidet en skriftlig strategi for bruk av konsulenter. Av de 74 undersøkte virksomhetene er det kun åtte som oppgir at de har en skriftlig strategi på dette området. Undersøkelsen har videre vist at fire av de seks virksomhetene som hadde svært høye konsulentutgifter i 2002, ikke har skriftlig konsulentstrategi. Hele 20 av 23 virksomheter med høye konsulentutgifter i 2002 mangler skriftlig strategi for konsulentbruk. Undersøkelsen har også vist at 20 avdelinger (8 prosent) har utarbeidet egne strategidokumenter for bruk av konsulenttjenester.

En konsulentstrategi bør inneholde beskrivelse av virksomhetens egen kompetanse, en omtale av behovet for kompetanse på kort og lang sikt, hvilke betingelser som skal regulere kjøp av konsulenttjenester, samt krav til resultat og kompetanseoverføring. Analysen av de skriftlige konsulentstrategiene viser at seks av de åtte ikke inneholder de ovenfor nevnte momentene. Bare to av strategiene gir tilstrekkelige beskrivelser som er nødvendige for at de skal kunne fungere som et ledelsesverktøy.

Ut fra det omfanget kjøp av konsulenttjenester har i staten, kan det stilles spørsmål ved at så få stat-

lige virksomheter har utarbeidet en skriftlig strategi for konsulentbruk. Det er særlig grunn til å bemerke at en så stor andel av virksomhetene med høye konsulentutgifter i 2002 ikke har utarbeidet skriftlig konsulentstrategi. Fraværet av strategier for konsulentkjøp kan redusere virksomhetenes evne til effektiv styring, oppfølging og kontroll med midlene som benyttes til konsulentkjøp. Selv om en enkelt avdeling i en virksomhet har utarbeidet egen strategi for bruk av konsulenter innenfor sitt fagområde, vil ikke dette nødvendigvis gi støtte for hele virksomhetens konsulentbruk.

Det er anbefalt at virksomhetene utarbeider retningslinjer for bruk av konsulenttjenester.⁵⁷ Formålet med retningslinjer for konsulentbruk er å sikre at anskaffelsene foregår i samsvar med regelverket. Samtidig kan retningslinjer bidra til en mest mulig ensartet praksis i virksomhetenes bruk av konsulenttjenester. Med en enhetlig praksis for kjøp og bruk av konsulenttjenester framstår virksomheten som en profesjonell oppdragsgiver, og virksomhetens anskaffelser vil kunne skje på en effektiv måte. Undersøkelsen viser at over halvparten av virksomhetene (53 prosent) ikke har utarbeidet retningslinjer for kjøp og bruk av konsulenttjenester. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved hvordan virksomheter uten skriftlige retningslinjer sikrer at anskaffelsene foregår i henhold til regelverket, og hvor ensartet virksomhetenes praksis er knyttet til kjøp og bruk av konsulenttjenester. Basert på virksomhetenes egne opplysninger om hva retningslinjene inneholder, viser undersøkelsen at under halvparten av retningslinjene omhandler styring og evaluering av konsulentoppdraget, og bare fem retningslinjer omhandler kompetanseoverføring. På bakgrunn av dette er det grunn til å stille spørsmål ved om de retningslinjene som foreligger, er hensiktsmessige i forhold til gjennomføring og oppfølging av konsulentbruk.

5.3 STYRING AV KONSULENTER

Kjøp av konsulenttjenester krever at virksomhetene har god styring for at oppdraget skal gjennomføres som planlagt, og at kompetanse skal overføres på en tilfredsstillende måte. Virksomhetene rår over flere ulike styringsverktøy, og spørreskjemaundersøkelsen viser at oppdragsbeskrivelse og kontrakter blir vurdert som de viktigste styringsverktøyene. En kontrakt kan forebygge konflikter, være et godt styringsredskap og bør utarbeides for alle konsulentkjøp. Uten kontrakt står virksomheten svakere dersom det oppstår uenighet om rettigheter og plikter knyttet til oppdraget.

Undersøkelsen viser at 73 prosent av virksomhetene mangler kontrakter for minst ett av sine konsu-

⁵⁷ Innst. S. nr. 178 (1995–95) og Funksjonelle krav til økonomireglementet i staten 9-1.

lentengasjement i 2002. Undersøkelsen viser at manglende kontrakter synes å være gjennomgående fordi det i mange virksomheter er flere avdelinger som manglet kontrakter for ett av sine kjøp i 2002. Gjennomgangen av enkeltkjøp i Aetat viser at manglende kontrakt i ett tilfelle medførte at Aetat måtte utbetale mer enn hva som var muntlig avtalt på forhånd. Etter endt oppdrag oppstod det uenighet om hva konsulentoppdraget omfattet, og dermed størrelsen på honoraret konsulenten skulle motta.

En så vidt omfattende mangel på kontrakter i tilknytning til statlige virksomheters kjøp av konsulenttjenester representerer en betydelig risiko for at kjøpene ikke foretas på den beste måten for staten. Det er grunn til å stille spørsmål om styringen og oppfølgingen av konsulentkjøpene er forsvarlig når en så stor andel av virksomhetene ikke har skriftlige kontrakter for alle sine konsulentengasjementer i 2002.

5.4 KOMPETANSEOVERFØRING OG REENGASJERING AV KONSULENTER

Når statlige virksomheter kjøper konsulenttjenester, har de et ansvar for å legge til rette for kompetanseoverføring fra konsulent til de ansatte, slik at virksomheten best mulig kan nyttiggjøre seg resultatet av konsulentbruken og redusere virksomhetens framtidige behov for konsulenthjelp i tilsvarende situasjoner.

Et hensiktsmessig tiltak for å sikre nødvendig kompetanseoverføring er å avtale dette som en del av konsulentoppdraget, enten som en del av oppdragsbeskrivelsen eller i kontrakten. Undersøkelsen viser at 44 prosent av avdelingene i statlige virksomheter ofte eller alltid avtaler kompetanseoverføring i oppdragsbeskrivelse eller kontrakt. Flertallet av avdelingene oppgir imidlertid at de sjelden eller aldri avtaler kompetanseoverføring mellom konsulent og virksomhet i oppdragsbeskrivelse eller kontrakt. Det er grunn til å stille spørsmål ved om statlige virksomheter har den nødvendige oppmerksomheten rettet mot overføring av kunnskap fra konsulenter til virksomhet, slik at virksomhetene kan redusere behovet for konsulentbistand i framtiden.

Ved ett av konsulentkjøpene i RTV kan det for eksempel stilles spørsmål ved om ikke kompetanseoverføringstiltak burde ha blitt avtalt og iverksatt. Det er rimelig å anta at arbeidet med moderniseringen av trykdeetaten vil være en relativ langvarig oppgave. I tilknytning til kjøp av leder for moderniseringssekretariatet i RTV er det likevel ikke satt inn tiltak for at denne posisjonen skal kunne erstattes av etatens egne medarbeidere. Når kontrakten med konsulenten går ut, er planen å gjennomføre et nytt konsulentkjøp. Særlig fordi arbeidsoppgavene som konsulenten utfører, er strategisk viktige for RTV og sannsynligvis av relativ lang varighet, kan det stilles

spørsmål ved om RTV burde ha vurdert å bygge opp denne kompetansen selv.

Manglende kompetanseoverføring kan også føre til at det er nødvendig å reengasjere eksterne konsulenter. På den ene siden kan det være klare fordeler med å bruke de samme konsulentene flere ganger fordi de kjenner virksomhetene og således trenger lite opplæring. På den andre siden vil en virksomhet som benytter den samme konsulenten over lengre tid, i betydelig grad gjøre seg avhengig av konsulenten. Undersøkelsen viser at rundt tre fjerdedeler av virksomhetene (56 av 74) oppgir at de har engasjert de samme konsulentene flere enn to ganger i løpet av de siste tre årene. I ni av de ti undersøkte konsulentkjøpene i RTV har konsulentene vært engasjert i RTV tidligere.

Hovedregelen om konkurranse om konsulentoppdrag i regelverket for offentlige anskaffelser er begrunnet med at de statlige virksomhetene gjennom dette kan oppnå mer fordelaktige priser på utførelsen av oppdragene. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om ikke den omfattende reengasjeringen av konsulenter i statlige virksomheter bidrar til svekket kostnadseffektivitet ved kjøp av konsulenttjenester.

5.5 EVALUERING

Å evaluere konsulentkjøpene i ettertid vil være et nyttig og ofte nødvendig tiltak for å bevisstgjøre organisasjonen på god og dårlig håndtering av konsulentkjøp. Undersøkelsen viser imidlertid at statlige virksomheter ikke har innarbeidet praksis med å evaluere konsulentoppdrag. Det er 41 prosent av avdelingene i de 74 virksomhetene som av og til eller sjeldnere evaluerer konsulentbruken skriftlig eller muntlig når konsulentengasjementet er avsluttet.

Undersøkelsen viser at når evalueringer av avsluttede konsulentoppdrag blir foretatt, blir disse som oftest foretatt muntlig. Av til sammen 674 avsluttende konsulentoppdrag i 2002 ble 68 prosent evaluert muntlig. Bare 21 prosent av oppdragene ble evaluert skriftlig, mens 11 prosent ikke ble evaluert i det hele tatt. Undersøkelsen viser samtidig at nesten halvparten av avdelingene (49 prosent) i liten grad aktivt benytter de skriftlige evalueringene når nye konsulentkjøp foretas.

For de avdelingene som foretar skriftlige evalueringer, viser undersøkelsen at det er vanligst at disse inneholder en vurdering av produktet konsulenten leverer (52 prosent), og samarbeidet med konsulenten (33 prosent). Langt færre oppgir at de skriftlige evalueringene vanligvis inneholder temaområder som kompetanseoverføring (21 prosent), kost- og nyttevurderinger (20 prosent) og styring av konsulenten i gjennomføringen av oppdragene (18 prosent).

Undersøkelsen gir grunn til å reise spørsmål ved om praktiske erfaringer fra konsulentkjøp i tilstrek-

kelig grad blir dokumentert og nyttiggjort. Det er også grunn til å anta at den utstrakte bruken av muntlige evalueringer er et dårlig tiltak i forhold til å gi

den enkelte virksomhet kunnskapsoverføring som omfatter flest mulig av dens ansatte, og til å sikre virksomhetens læring over tid.

Litteraturliste

Arbeids- og administrasjonsdepartementet: Kontrakt som styringsvirkemiddel – Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe. 2001.

Andersen, Erling S., Kristoffer V. Grude og Tor Haug: Måltrettet prosjektstyring. Oslo 2000.

Grønhaug, Kjell, Svein Tvedt Johansen og Rune Lienes: Konsulentbruk og strategisk endringsevne i foretak, SNF-rapport 51/99 Bergen: SNF.

Kristiansen, Marita og Marte Solberg: Forvaltning, styring og kontroll: Coco-rapporten / Oslo 1997.

Røvik, Kjell Arne: Fra teori til teknikk: private organisasjonsutviklingsfirmaer i offentlig sektor. Oslo 1991.

Røvik, Kjell Arne: Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget 1998.

Solberg, Marte: Intern kontroll: et integrert rammeverk: oversettelse av COSO-rapporten. Oslo 1996.

Statskontoret: Myndigheternas konsulentanvändning. 2001.

Statskonsult: Veiledning i kjøp av konsulenttenester. 1996.

Statskonsult: Store statlige IT-prosjekter. Styring, organisering og ansvarsfordeling. 1998.

Svensson, R.: Success strategies and knowledge transfer in cross-border consulting operations. Kluwer Academic Publishers: Boston 2000.

Undervedlegg 1

Tabell a Oversikt over sju av 13 enkeltkjøp i Aetat Arbeidsdirektoratet

Egenskaper ved enkeltkjøpene	Enkeltkjøp						
	1	2	3	4	5	6	7
Oppdragsansvarlig	Økonomiavdelingen	Organisasjons- og medarbeider avdelingen	Organisasjons- og medarbeider avdelingen	Internrevisjon	Plan og analyseavdelingen	Markedsavdelingen	Arbeidsveiledning
Oppdragets art	Økonomisk styring, kompetansekartlegging	Implementering av teambasert organisasjonsmodell	Lederutvikling, mentorprogram	Gjennomgang av formidlingsområdet	Vurdering av Aetats statistikk	Markedsstrategi for 2001/2002	Kompendium og kursing av LØFT-metode
Utbetalt beløp	691 018 kroner	2 300 000 kroner		557 191 kroner	536 548 kroner	350 000 kroner	163 875 kroner
Oppdragsbeskrivelse	OK	OK	OK	OK	OK	Ikke dokumentert	OK
Anskaffelsesprosedyre	Avrop fra rammeavtale	Kjøp etter forhandling / avrop fra rammeavtale	Kjøp etter forhandling / avrop fra rammeavtale	Direkte kjøp	Begrenset anbudskonkurranse	Direkte kjøp	Direkte kjøp
Utløsning	Ikke aktuelt	OK	OK	Ikke aktuelt	OK	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt
Anskaffelsesprotokoll	OK	OK	OK	Ikke påkrevet	Ikke dokumentert	Ikke påkrevet	Ikke påkrevet
Kontrakt	OK	OK	OK	OK	OK	Ikke dokumentert	OK
Kontraktverdi/økonomisk ramme	805 000 kroner	1 000 000 kroner	Uspesifisert	505 000 kroner	700 000 kroner	Under 200 000 kroner	Maks 35 000 kroner
Skriftlig slutt-evaluering	Ikke skriftlig evaluert	Ikke skriftlig evaluert	Devaluering OK	Ikke skriftlig evaluert	Ikke skriftlig evaluert	Ikke skriftlig evaluert	Ikke skriftlig evaluert

Tabell b Oversikt over de seks siste av 13 enkeltkjøp i Aetat Arbeidsdirektoratet

Egenskaper ved enkeltkjøpene	Enkeltkjøp					
	8	9	10	11	12	13
Oppdragsansvarlige	SIAMO	SIAMO	SIAMO	SIAMO	SIAMO	Helserekuttering
Oppdragets art	Gevinstrealisering for nytt saksbehandlingssystem	Prosjektlederstøtte og virksomhetsstyring	Prosjektlederstøtte og virksomhetsstyring	Delprosjektleder, løsningsansvarlig samt løpende økonomisk bistand	Prosjektleder	Eksamensoppgaver for helsepersonell
Utbetalt beløp	2 764 250 kroner	2 141 324 kroner	1 296 522 kroner	10 611 555 kroner	1 283 555 kroner	216 007 kroner
Oppdragsbeskrivelse	OK	OK	OK	OK	Mangelfull	Ikke dokumentert
Anskaffelsesprosedyre	Kjøp etter forhandling	Kjøp etter forhandling	Kjøp etter forhandling	Avrop på rammeavtale	Kjøp etter forhandling	Direkte kjøp
Utløsning	OK	OK	OK	Ikke aktuelt	OK	Ikke dokumentert
Anskaffelsesprotokoll	Noe mangelfull	Noe mangelfull	Noe mangelfull	OK	OK	Ikke dokumentert
Kontrakt	OK	OK	OK	OK	OK	Ikke dokumentert
Kontraktverdi/Økonomisk ramme	Øk. ramme uspesifisert	Øk. ramme uspesifisert	Øk. ramme uspesifisert	3 510 000 kroner	Øk. ramme uspesifisert	Ikke dokumentert
Skriftlig sluttevaluering	Ikke skriftlig sluttevaluert	Ikke skriftlig sluttevaluert	Ikke skriftlig sluttevaluert	Ikke skriftlig sluttevaluert	Ikke skriftlig sluttevaluert	Ikke aktuelt

Tabell c Oversikt over enkeltkjøp i Rikstrygdeverket

Egenskaper ved enkeltkjøpene	Enkeltkjøp				
	1–6	7	8	9	10
Oppdragsansvarlige	Prosjektet Inkluderende Arbeidsliv	Økonomikontoret	Trygdedirektørens stab	Helse- og rehabiliteringsavdelingen	Prosjektet Elektronisk innsending av sykemeldinger
Oppdragets art	Lederopp-læring, lokalt	Prosjektleder	Leder for moderniseringssekretariatet	Evaluerings	Assisterende prosjektleder
Utbetalt beløp	Til sammen 800 070 kroner	3 100 000 kroner	3 600 000 kroner (kjøpet er ikke avsluttet)	766 500 kroner	3 600 000 kroner
Anskaffelsesprosedyre	Direkte kjøp	Avrop på statens rammeavtale	Forhandlet kjøp etter forutgående kunngjøring	Kjøp etter forhandlinger	Direkte kjøp/avrop på rammeavtale
Utløsning/kunngjøring	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	OK	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt
Kontrakt	Noe mangelfull	OK	OK	Noe mangelfull	OK
Kontraktsverdi/øk. ramme	Økonomisk ramme uspesifisert	Økonomisk ramme uspesifisert	2 910 000/3 500 000	1 095 000	3 X 150 000 + 2 500 000 + 2 300 000
Oppdragsbeskrivelse	Noe mangelfull	Ikke oppdragsbeskrivelse før innkjøp, men oppdraget beskrevet i kontrakten	OK	OK	Noe mangelfull
Sluttevaluering	Nei	Nei	Ikke aktuelt	Nei	Ikke aktuelt
Anskaffelsesprotokoll	Ikke aktuelt	Nei	Noe mangelfull	Nei	Nei