



STORTINGET

Innst. 96 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:6 (2016–2017)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av konsulent- bruk i staten

Til Stortinget

Sammendrag

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

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

Konsulentbruken har derfor ikke gitt den forventede nytte.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere statens bruk av konsulenter og å peke på årsaker til at staten

eventuelt ikke bruker konsulenter på en målrettet og hensiktsmessig måte. I tillegg har det vært et mål å gi en oversikt over omfanget av konsulentkjøp i staten og hvilke behov som ligger til grunn for konsulentbruken.

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

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

Undersøkellesperioden er årene 2014 og 2015, men rapporten omtaler også enkelte forhold før 2014.

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

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

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

- Stortingets bevilgningsreglement, sist endret 26. mai 2005, jf. reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet), sist oppdatert 1. januar 2016

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

Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dokumentet fra Riksrevisjonen.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet av 2. februar 2017 og statsrådets svar av 14. februar 2017 følger som vedlegg til Dokument 3:6 (2016–2017).

Hovedfunn

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

Riksrevisjonens merknader

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

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

Undersøkelsen gir grunnlag for å anslå statlige virksomheters samlede utgifter til konsulenttenester i 2015 til i størrelsesorden 12 mrd. kroner. Undersøkelsen kan også tyde på at konsulentutgiftene har økt de siste fem

årene. Omfanget av konsulentbruken reflekterer at forvaltningen har mulighet til å velge private leverandører av tjenester på fritt grunnlag.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at ressursbruken til konsulenttenester varierer betydelig mellom sektorer. Fem sektorer som hver brukte over 1 mrd. kroner på konsulenttenester i 2015, står for størstedelen av konsulentbruken. Innen justis- og beredskapssektoren er det departementet og politietaten som bruker mest konsulenttenester, mens innen helse- og omsorgssektoren er helseforetakene de største brukerne av konsulenttenester. På samferdselssektoren brukes konsulenttenestene hovedsakelig til vei- og jernbaneformål. Når det gjelder kunnskapssektoren, er det universitetene og høyskolene som bruker mest konsulenttenester, mens innen arbeids- og sosialsektoren er arbeids- og velferdsetaten den største brukeren av konsulenttenester.

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

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

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

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

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

Ifølge bevilgningsreglementet for staten er det et mål at forvaltningen skal være effektiv. Utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruken og virkemidlene er effektive sett i forhold til de forventede resultatene. Statlige virksomheter kan bruke konsulenttenester når de mangler kompetanse eller har behov for økt kapasitet. Bruk av konsulenttenester må imidlertid da være den mest effektive måten å løse opp-

gavene på. Dette innebærer at dersom statlige virksomheter bruker konsulenter til å dekke et kapasitetsbehov, må dette være en mer effektiv måte å løse oppgavene på enn å øke egen bemanning, sett i både et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. Ved behandlingen av Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge understreket Stortingets transport- og kommunikasjonskomité viktigheten av at offentlige virksomheter utvikler en sourcingstrategi for bedre å kunne ta stilling til hva det offentlige selv skal utføre, og hva som bør overlates til markedet, jf. Innst. 84 S (2016–2017).

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

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

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

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

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

for å forbedre de enkelte delene av prosessen gjennom kompetanseheving, bedre forankring i ledelsen og bedre systemer.

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

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

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

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

Riksrevisjonens undersøkelse viser at statlige virksomheter i for liten grad sørger for kompetanseoverføring som en del av konsulentoppdraget, for eksempel på områder der virksomheten har svak faglig kompetanse. Hovedårsaken til dette er at virksomhetene ikke legger godt nok til rette for å motta kompetanse ved at det ikke blir satt av nok tid og ressurser til kompetanseoverføring. Manglende kompetanseoverføring skyldes i mindre grad at konsulentene ikke oppfyller avtaler om dette.

Statlige virksomheter kunne fått økt nytten av konsulenttjenestene dersom de i større grad hadde benyttet muligheten til kompetanseoverføring fra konsulentene til virksomhetens ansatte – der dette er ønskelig. Et eksempel på hvordan kompetanseoverføring kan gjennomføres på en effektiv måte, er prosjektet som utviklet et kontrollstøttesystem i skatteetaten. I dette prosjektet arbeidet eksterne og interne ressurser sammen, og kompetanseoverføringen skjedde gjennom dette samarbeidet.

Statlige virksomheter skal gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater av virksomhetens aktiviteter og innsatsfaktorer.

Undersøkelsen viser at statlige virksomheter i begrenset grad bruker erfaringer fra tidligere konsulentkjøp ved gjennomføringen av nye konsulentkjøp. Det er en svakhet at virksomhetene i begrenset grad gjennomfører systematiske registreringer av erfaringene ved bruk av konsulent tjenester. Dette svekker etter Riksrevisjonens vurdering muligheten for å evaluere kompetanse og systemer for kjøp og bruk av konsulent tjenester.

Statlige virksomheter kan utnytte tilgjengelig støtteverktøy bedre

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

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

Riksrevisjonens anbefalinger

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

Dette kan bidra til at

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

Departementets oppfølging

Statsråden peker innledningsvis på at regjeringen har store ambisjoner for offentlig forvaltning og for det offentlige tjenestetilbudet. Regjeringen er derfor opp-tatt av en effektiv offentlig sektor, herunder effektivt

innkjøp og oppfølging av konsulent tjenester. Ifølge statsråden har regjeringen etter 2015 lansert flere tiltak som skal effektivisere forvaltningen og bidra til bedre kjøp og bruk av konsulent tjenester.

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

I digitaliseringsrundskrivnet har departementet stilt krav om at virksomhetene skal utvikle en egen sourcingstrategi for utvikling av digitale løsninger.

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

Riksrevisjonens sluttmerknad

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

Komiteens behandling

Som ledd i sin behandling av saken sendte komiteen 21. november 2017 brev til forsvarsministeren og ba opplyst hvor mye Forsvaret og Forsvarsdepartementet brukte på innleid kapasitet uten fast ansettelse i årene 2014, 2015 og 2016.

Forsvarsministeren svarte i brev av 5. desember 2017.

Korrespondansen følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og Hanne Dyveke Søttar, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, viser til Dokument 3:6 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten.

Komiteen viser til at det i rapporten kommer frem at staten bruker store ressurser på konsulenttjenester. Stortinget har, gjennom vedtak, lagt til rette for at forvaltningen skal kunne velge private leverandører av varer og tjenester på fritt grunnlag, jf. blant annet innføringen av nettoordningen for merverdiavgift i staten fra 2015.

Komiteen innser at konsulenter kan dekke et behov for spisskompetanse som det er vanskelig og kostbart å bygge opp internt i virksomhetene. Alle sektorer, departementer og underliggende virksomheter har ansvar for å organisere virksomheten slik at de politiske målene blir nådd. I denne sammenheng kan konsulenttjenester dekke kapasitetsbehov som det ikke er hensiktsmessig å ha fast ansatte til å dekke. Etter komiteens syn må det være slik at dersom statlige virksomheter har behov for å kjøpe konsulenttjenester, må dette være en bedre og mer effektiv måte å løse oppgavene på enn å øke egen bemanning, både ut ifra et kortsiktig og et langsiktig perspektiv.

Komiteen viser til rapporten, hvor det pekes på at noe av årsaken til det store omfanget av konsulenttjenester har sammenheng med moderniseringen og effektiviseringen av statlig forvaltning. I den forbindelse har store ressurser blitt brukt til utvikling og løpende drift av IKT-systemer.

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

Undersøkelsen viser at til tross for et ønske om å oppnå større effektivitet ved bruk av spisskompetanse og kjøp av konsulenttjenester, har flere av de statlige IKT-prosjektene likevel endt med store budsjettoverskridelser, og de har heller ikke gitt de forutsatte resultatene.

Undersøkelsen viser at to tredjedeler av de virksomhetene som er undersøkt, mangler en overordnet strategi for kjøp og bruk av konsulenttjenester. Det medfører

risiko for at kjøp av konsulenttjenester blir for tilfeldig og lite målrettet. Effektiv konsulentbruk forutsetter at formål og innhold i konsulenttjenesten er klarlagt ut fra det behovet tjenesten skal dekke. I undersøkelsen pekes det på viktigheten av bestillerkompetanse på det fagområdet som konsulentbistanden skal dekke. Riksrevisjonen peker også på at statlige myndigheter i for liten grad sørger for at kompetanseoverføring er en del av konsulentoppdraget på områder der virksomheten selv har svak faglig kompetanse.

Komiteen viser til at hovedfunnene i undersøkelsen kan oppsummeres slik:

- Bruk av konsulenttjenester i statlige virksomheter er omfattende og har i stor grad sammenheng med moderniseringen av statlig forvaltning.
- Det er mye bruk av konsulenttjenester uten at behov og formål med tjenestene er tilstrekkelig klarlagt.
- Det er potensial til å bedre prosessen med kjøp og bruk av konsulenttjenester.
- Det legges ikke godt nok til rette for kompetanseoverføring og gjenbruk av erfaringer fra tidligere konsulentkjøp.
- Tilgjengelig støtteverktøy kan utnyttes bedre.

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

Dette kan bidra til:

- en mer strategisk og målrettet bruk av konsulenttjenester og mer presise mandater for konsulentoppdragene.
- at statlige virksomheter anskaffer, følger opp og evaluerer konsulenttjenester på en hensiktsmessig måte.
- å legge bedre til rette for overføring av kompetanse fra konsulentvirksomhet.

Komiteen registrerer at statsråden i sitt svar til Riksrevisjonen opplyser at han er opptatt av en effektiv offentlig sektor, med effektive innkjøp og oppfølging av konsulenttjenester. Statsråden viser til at i tiden etter at denne undersøkelsen er blitt gjennomført, har regjeringen lansert flere tiltak som skal effektivisere forvaltningen. Statsråden viser også til Digitaliseringsrådet, som ble etablert i 2016. Rådet skal bidra til bedre styring og gjennomføring av digitaliseringsprosjekter i staten. Statsråden viser videre til Difi, som er regjeringens fagorgan på forvaltningsutvikling, digitalisering og offentlige anskaffelser. Difi publiserte i 2016 en ny veileder dedikert til kjøp av konsulenttjenester.

Komiteen viser til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i stortingsmeldingen «Digital agenda for Norge» har sagt at statlige virksomheter skal ha en sourcing-strategi ved utvikling, forvaltning og drift av digitale løsninger. I digitaliseringsrundskrivet (H-7/17) er det stilt krav om at virksomhetene skal utvikle slike strategier, noe som betyr at det skal lages strategier for hva virksomheten skal gjøre selv, og hva den bør kjøpe inn i markedet.

Komiteen merker seg at statsråden sier han vil vurdere Riksrevisjonens rapport i forbindelse med planleggingen av arbeidet med å fremme effektiv ressursbruk i forvaltningen, og at departementet i den forbindelse vil se på behovet for å forsterke eksisterende tiltak eller innføre nye.

Komiteen viser til at bruken av konsulenttjenester i statlig forvaltning er omfattende, og forventer at departementet følger opp revisjonens anbefalinger.

Komiteen mener det er viktig at virksomhetene har et bevisst forhold til kjøp av konsulenttjenester. Det bør utarbeides gode strategier for hvilken kompetanse det er viktig å bygge opp i egen virksomhet, og hvilken kompetanse det er mest hensiktsmessig og effektivt å kjøpe i markedet. Komiteen understreker viktigheten av at departementene utvikler strategier slik de er pålagt.

Komiteen mener også det er viktig å legge til rette for kompetanseoverføring til egne enheter ved kjøp av tjenester.

Komiteen vil understreke at bruk av konsulenttjenester bør reduseres og holdes på et lavest mulig nivå. Dersom trange bemanningsrammer omgås ved å leie inn konsulenter, kan det føre til at utgiftene reelt økes uten at kompetansen i egen organisasjon utvikles. I de særlige tilfellene hvor bruk av innleid arbeidskraft er fornuftig, må det være en forutsetning at behov og formål med bruken er klart definert og avgrenset, samt at det er lagt til rette for kompetanseoverføring.

Komiteen stiller spørsmål ved definisjonen på konsulent i undersøkelsen, som lyder: «En konsulent er en ekstern person med spesialkompetanse som for en avgrenset periode engasjeres av virksomheten for å ut-

føre en definert oppgave». Når det i samme undersøkelse åpnes for at konsulentbruken som undersøkes også omfatter «tilleggskapasitet», jf. Dokument 3:6 (2016–2017) side 9, nest siste avsnitt, er det ikke åpenbart hva man legger i begrepet «spesialkompetanse».

Komiteen viser videre til forsvarsministerens svar på komiteens brev av 21. november 2017, hvor det fremgår at Forsvarsdepartementet med underliggende organer har innleid kapasitet, vikartjenester unntatt, for over 750 mill. kroner i 2015, mens anslaget i tabellen i undersøkelsen på side 38 i Dokument 3:6 (2016–2017) antyder en sum i størrelsesorden 150 mill. kroner.

Komiteen har videre merket seg at statlig regnskapsføring ikke er utformet slik at utgifter til konsulenttjenester fremgår direkte av virksomhetenes regnskaper, og vil understreke behovet for å sikre en fullstendig oversikt over omfanget.

Komiteen viser til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet / Difi har en veiledende rolle overfor de andre departementene. Komiteen ber statsråden vurdere behovet for en tydeligere grenseoppgang og klargjøring mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvar og det enkelte departements ansvar.

Komiteen mener det er viktig å sikre at Digitaliseringsrådets tjenester og Difis veileder for kjøp av tjenester gjøres godt kjent i statlig forvaltning og blir brukt av virksomhetene. Komiteen ber departementet ta initiativ til å evaluere og eventuelt justere disse innen rimelig tid.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 3:6 (2016–2017) – Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 19. desember 2017

Dag Terje Andersen

leder

Bente Stein Mathisen

ordfører

VEDLEGG 1

**Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Forsvarsdepartementet
v / statsråd Frank Bakke-Jensen, datert 21. november 2017**

Vedr. Dokument 3:6 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har for tiden til behandling Dokument 3:6 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten.

I tilknytning til behandlingen av saken, ber komiteen opplyst hvor mye Forsvaret og Forsvarsdepartementet brukte på innleid kapasitet uten fast ansettelse i årene 2014, 2015 og 2016.

VEDLEGG 2**Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråd Frank Bakke-Jensen
til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 5. desember 2017****Dokument 3:6 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten**

Jeg viser til brev fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, datert 21. november 2017, hvor komiteen anmoder om å få opplyst hvor mye forsvarssektoren har brukt på innleid kapasitet uten fast ansettelse for årene 2014–2016. Komiteen bes merke seg at det er foretatt en avgrensning, ved at innleide vikartjenester ikke inngår i tallene. Forsvarsmateriell ble opprettet 1. januar 2016, og det foreligger derfor kun tall for 2016 for denne etaten.

Tallene er basert på opplysninger innhentet fra sektorens etater oppgitt i tusen kroner, og fremgår av nedenstående tabell. Det bemerkes at forbruket var spesielt høyt i 2014. Når det gjelder belastningen på Forsvaret i 2014, omfatter posten også utviklingskostnader til Joint Strike Missile (JSM) trinn 3, i størrelsesorden 972 mill. kroner.

Etat/År	2014	2015	2016
Forsvaret	1 647 768	657 289	113 601
FMA	-	-	209 830
FB	52 089	40 702	65 844
FFI	19 117	20 840	21 780
FD	15 637	29 706	25 989
NSM	1 571	4 708	2 806
Totalt	1 736 182	753 245	439 850