

Konsulentkjøp og -bruk i statlige virksomheter

Torstein Nesheim
Steinar Vagstad



Et selskap i NHH-miljøet

**SAMFUNNS- OG
NÆRINGS- OG
LIVSFORSKNING AS**

*Institute for Research in Economics
and Business Administration*

SNF
Samfunns- og
næringslivsforskning AS

- er et selskap i NHH-miljøet med oppgave å initiere, organisere og utføre eksterntfinansiert forskning. Norges Handelshøyskole og Stiftelsen SNF er aksjonærer. Virksomheten drives med basis i egen stab og fagmiljøene ved NHH.

SNF er ett av Norges ledende forskningsmiljø innen anvendt økonomisk-administrativ forskning, og har gode samarbeidsrelasjoner til andre forskningsmiljøer i Norge og utlandet. SNF utfører forskning og forskningsbaserte utredninger for sentrale beslutningstakere i privat og offentlig sektor. Forskingen organiseres i programmer og prosjekter av langsiktig og mer kortsiktig karakter. Alle publikasjoner er offentlig tilgjengelig.

SNF
Institute for Research
in Economics and Business
Administration

- is a company within the NHH group. Its objective is to initiate, organize and conduct externally financed research. The company shareholders are the Norwegian School of Economics (NHH) and the SNF Foundation. Research is carried out by SNF's own staff as well as faculty members at NHH.

SNF is one of Norway's leading research environment within applied economic administrative research. It has excellent working relations with other research environments in Norway as well as abroad. SNF conducts research and prepares research-based reports for major decision-makers both in the private and the public sector. Research is organized in programmes and projects on a long-term as well as a short-term basis. All our publications are publicly available.

SNF-rapport nr. 11/13

Konsulentkjøp og -bruk i statlige virksomheter

av

**Torstein Nesheim
Steinar Vagstad**

SNF-prosjekt nr. 4249

Konsulentbruk i staten – kartlegging og anbefalinger

Prosjektet er finansiert av fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

**SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, SEPTEMBER 2013**

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarfremstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-491-0843-5 Trykt versjon

ISBN 978-82-491-0844-2 Elektronisk versjon

ISSN 0803-4036

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet. Vi takker Hilde-Marie Branæs og Lasse Ekeberg for et godt samarbeid i prosjektperioden. I arbeidet med rapporten har vi hatt stort utbytte av tilbakemeldingen frå referansegruppen for prosjektet. Jostein Ryssevik (Ideas2evidence) takkes for kommentarer til kapittel 4.

Bergen, september 2013

Torstein Nesheim, prosjektleder.

Innhold

Forord

Sammendrag

Kapittel 1: Formål og problemstillinger	4
Kapittel 2: Konsulenttenester: Ulike former	7
2.1 Eksterne konsulenter: Avgrensning etter vare vs tjeneste.....	7
2.2 Eksterne konsulenter: Integrasjon eller dekopling?	8
2.3 Eksterne konsulenter: Tilknytningsformer for arbeid.....	9
2.4 Eksterne konsulenter: Avgrensning etter kompetanse	10
2.5 I hvilke situasjoner benyttes eksterne konsulenter?	11
2.5.1 Løpende oppgaver	11
2.5.2 Prosjekter og engangsoppgaver	12
2.5.3 Konsulentkontrakter.....	13
2.6 Oppsummering	13
Kapittel 3: Prinsipper for effektiv konsulentbruk	15
3.1 Rammebetingelser og føringer på konsulentkjøp	15
3.2 Virksomhetens «effektive grenser»	18
3.2.1 Økonomisk organisasjonsteori	18
3.2.2 Relevans og anvendelse	20
3.3 Før-kontrakt: Mekanismer for valg av tjenesteleverandør	23
3.3.1 Marknad, hierarkisk autoritet og relasjonskontrakter	23
3.3.2 Økonomisk teori	25
3.3.3 Anbefalinger om anskaffelsesform.....	29
3.3.4 Riksrevisjonens undersøkelse.....	31
3.3.5 Diskusjon.....	33
3.4 Gjennomføring og kontraktsoppfølging	36
3.4.1 Kompetanse.....	37
3.4.2 Formell kontrakt	38
3.4.3 Relasjonskontrakter.....	40
3.4.4 Kompleksitet og usikkerhet	41
3.4.5 Politiske eller administrative oppgaver	43
3.4.6 Tidsforløp av effekter av konsulentytelsen	43
3.5 Oppsummering	45
Kapittel 4: En empirisk undersøkelse av konsulentbruk i staten	47
4.1 Utfordringer og avveininger.....	47
4.2 Utkast til spørreskjema	52
Spørreskjema.....	53
Referanser	61

Sammendrag

I denne forprosjektrapporten analyserer vi på faglig grunnlag statens kjøp og bruk av konsulentttjenester. Formålet er a) å trekke ut implikasjoner og råd om konsulentbruk, og b) legge et grunnlag for en empirisk undersøkelse av konsulentttjenester i statlig virksomhet. Gitt at relevant teori er relativt generell og abstrakt, samt mangelen på systematiske empiriske undersøkelser av eksterne konsulenter i statlig virksomhet, er det imidlertid begrensinger mht. hvor entydige og klare råd det kan gis på dette tidspunktet.

Ulike former for konsulentttjenester

Det er ikke entydig hvordan denne kategorien av tjenester skal avgrenses i forhold til andre eksterne ytelser, eller hvilke underkategorier som inngår i konsulentttjenester. Et bidrag fra kapittel 2 er å klargjøre disse spørsmålene på et faglig grunnlag. Et viktig poeng er at selv om det her er fokus på eksterne kontrakter, vil det ofte være en faglig integrasjon og tett samarbeid mellom leverandør og kundevirksomhet, hvor ansatte i de to virksomhetene jobber sammen. Videre: Det skilles mellom fire kategorier av konsulentytelser, etter a) om det er tale om konsulentbistand eller -oppdrag, og b) om konsulentytelsen inngår i løpende, permanente oppgaver eller er knyttet til engangsoppgaver/ prosjekter i kundevirksomheten. Dette gir fire kategorier av konsulentttjenester. utfordringene vil være ulike i hver av de fire kategoriene.

	Konsulentbistand	Konsulentoppdrag
Løpende oppgaver	1	2
Engangsoppgaver/prosjekter	3	4

Figur 1.1 Ulike kategorier av konsulentytelser

Effektiv konsulentbruk

I kapittel 3 etableres et rammeverk for forståelse av effektivitet ved kjøp og bruk av konsulenter i statlig virksomhet. Et bidrag fra kapittel 3 er at effektivitet må forstås i lys av virksomhetens kontekst og tre distinkte analytiske spørsmål om konsulentkjøp og -bruk. Vi beskriver først rammevilkår for statlig sektor og de enkelte virksomheter. Deretter behandles spørsmålet om virksomhetens *effektive grenser*. Teori og forskning om dette spørsmålet som tar sitt utgangspunkt i bedrifter som opererer i et marked vil være relevant,

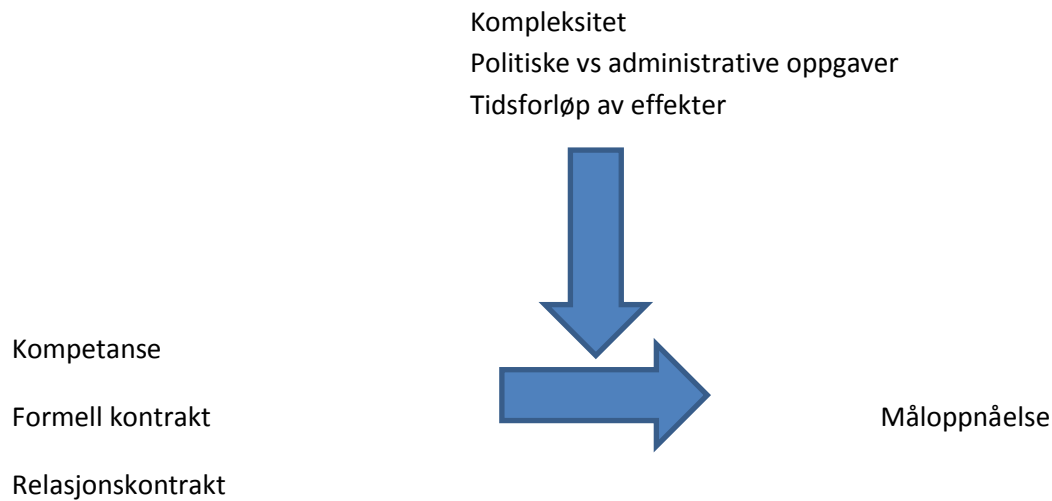
ikke minst med tanke på økonomisering av transaksjonskostnader. Samtidig må det tas høyde for at statlige virksomheter ivaretar politisk bestemte oppgaver og ikke konkurrerer på et marked. Viktige underspørsmål når det gjelder effektive grenser er:

1. Hva er virksomhetens oppgaver og målsetninger?
2. Hva er virksomhetens kjernekompetanse?
3. Har virksomheten en skriftlig formulert strategi for konsulentbruk som angir i hvilke situasjoner og på hvilke områder eksterne konsulenter skal benyttes?
4. Er det samsvar mellom prinsippene og den faktiske praksis i virksomheten? Hvis det ikke er samsvar, hva er grunnen til dette?

Det skilles videre mellom før-kontraktsfasen og gjennomføringsfasen. Spørsmålet om effektivitet i før-kontraktsfasen handler (gitt beslutningen om å benytte eksterne leverandører) om *framgangsmåter og konkrete virkemidler for valg av leverandør*. Her vil bruk av konkurransevirkemidler og markedsmekanismer være sentralt. Samtidig vil det være avveininger mellom antatte fordeler og ulemper ved de ulike virkemidlene. Et hovedpoeng fra litteraturen er avveiningen mellom a) fokus på konkurranse for å sikre likebehandling og ytre press på tilbyderne, og b) muligheten for å trekke inn kompetente eksterne aktører ved komplekse oppdrag. Det første hensynet medfører at det ikke skal være kontakt med aktuelle leverandører i denne fasen. Det andre hensynet åpner nettopp for kontakt med aktuelle leverandører. Regelverket for offentlige anskaffelser er primært et regelverk for konkurranse, samtidig som det åpner for avveininger knyttet til oppdragets kompleksitet og virksomhetens ressurser. Dette er kriterier som generelt er i samsvar med litteraturen på området. Det anbefales at virksomhetene gjør et bevisst valg av anskaffelsesform, basert på de aktuelle hensynene.

Det tredje spørsmålet knyttet til effektivitet er hvordan man kan styre leverandøren i gjennomføringsfasen, for at de målsetninger som er beskrevet i kontrakten skal nås. På faglig grunnlag skilles det mellom to grupper av faktorer. Egenskaper ved virksomhetens kompetanse, den formelle kontrakten og innslaget av relasjonskontrakter er faktorer som *påvirker* ytelsen, og som (riktignok i varierende grad) er konkrete *virkemidler* for kjøper. De andre forholdene - kompleksitet og usikkerhet, politisk vs. administrative oppgaver og

tidsforløpet av effekter av konsulentytelsen - legger grunnlaget for ulike *betingelser* for styring av konsulentytelser i gjennomføringsfasen.



Figur 1.2 Oppfølging og måloppnåelse

I kapittel 4 skisseres det et forslag til en empirisk undersøkelse. Her vil det være en kombinasjon av spørreskjema med faste svaralternativer til alle statlige virksomheter og dybdestudier av noen utvalgte cases.

Kapittel 1: Formål og problemstillinger

I denne forprosjektrapporten analyserer vi på faglig grunnlag statens kjøp og bruk av konsulenttjenester. Formålet er dels a) å trekke ut implikasjoner og råd om konsulentbruk, og b) legge et grunnlag for en empirisk undersøkelse av konsulenttjenester i statlig virksomhet. Statens konsulentkjøp og bruk har tidligere blitt undersøkt av Riksrevisjonen (2003-2004) og DIFI (2010), og har også fått noe oppmerksomhet i media. I konkurransegrunnlaget for dette prosjektet heter det bl.a.:

«Bruk av konsulenter kan være et fleksibelt virkemiddel for å tilpasse virksomheten til nye mål og komme i mål i tide. Men en ukritisk konsulentbruk vil medføre ulemper i form av høye kostnader, dårlig utnyttelse av egne ansatte, og implementering av løsninger som ikke er tilpasset virksomhetens behov. Det er av denne grunn viktig å undersøke om statens bruk av konsulenter er effektiv, og om det eventuelt kan settes inn virkemidler for å gjøre bruken mer effektiv».

Oppdragsgiver ønsker at man skal «identifisere og prioritere forklaringsfaktorer for å oppnå effektiv konsulentbruk i staten», samt «peke på og beskrive tiltak for å effektivisere konsulentbruken», og beskrive «konsekvenser for berørte parter av tiltakene».

På generelt grunnlag krever en analyse av effektivitet innen et bestemt temaområde at:

- 1) *Temaområdet* er klart avgrenset og har kjente egenskaper og utfordringer, eventuelt at det kan deles opp i undergrupper med kjente egenskaper og utfordringer.
- 2) De finnes etablerte begreper om *effektivitet* som er relevante på det aktuelle området, med angivelser for hvordan dette kan operasjonaliseres slik at det har relevans for det aktuelle temaområdet.
- 3) Det finnes *relevant forskning*, i form av a) teorier som det er mulig å anvende på det aktuelle området, og/eller b) empirisk forskning som studerer det angitte temaområde, eller tilgrensende tema.

Ad 1)

Temaområdet for denne studien er konsulentkjøp og -bruk i statlige virksomheter, altså innen en sektor og en spesiell kategori av formelle organisasjoner. Mens kundevirksomhetene ("staten") klart kan defineres, er det ikke entydig hvordan denne kategorien av tjenester skal avgrenses i forhold til andre eksterne ytelser, eller hvilke underkategorier som inngår i konsulenttjenester. I kapittel 2 klargjøres dette på et faglig grunnlag. Et

sentralt poeng er at selv om det er tale om eksterne kontrakter, vil det ofte være en faglig integrasjon og tett samarbeid mellom leverandør og kundevirksomhet. En ekstern konsulentkontrakt impliserer altså ikke nødvendigvis en organisatorisk og geografisk *distansert* ytelse. Et bidrag er videre at mangfoldet og utfordringene må ses i lys av, a) om det er tale om konsulentbidrag eller -oppdrag, og b) om konsulentytelsen inngår i løpende, permanente oppgaver eller er knyttet til engangsoppgaver/prosjekter i kundevirksomheten.

Ad 2)

Når det gjelder *effektivitet*, er det ikke entydig hvilket eller hvilke effektivitetsbegrep som skal legges til grunn for en analyse av dette temaområdet. Det finnes heller ikke operasjonaliseringer av en tilnærming (for eksempel retningslinjer for analyse av samfunnsmessig lønnsomhet) som vil bidra til å besvare utfordringene ved eksterne konsulenter på en god måte. Vår tilnærming trekker på bidrag fra organisasjonsfag, samfunnsøkonomi og faglig informerte offentlige dokumenter (undersøkelser, ulike retningslinjer med mer) som er anvendt på grunnlag av vårt faglige skjønn, for å belyse problemstillingene i undersøkelsen. I kapittel 3 etableres et rammeverk for forståelse av effektivitet ved konsulentkjøp og bruk av konsulenter i statlig virksomhet. Et viktig bidrag fra kapitlet er at effektivitet må forstås i lys av virksomhetens kontekst og tre ulike analytiske spørsmål om konsulentkjøp og bruk. Vi beskriver først rammevilkår for statlig sektor og de enkelte virksomheter. Deretter behandles spørsmålene om virksomhetens a) effektive grenser, b) bruk av konkurranse vs andre virkemidler og c) styring og oppfølging i gjennomføringsfasen.

Ad 3)

Det er god tilgang på teori og forskning med relevans for kjøp og bruk av konsulenter. Det er imidlertid noen utfordringer ved anvendelse av disse bidragene. For det første er de normative anbefalinger man kan utlede fra teori ofte relativt generelle både mht. virkemidler og mht. angivelse av betingelser og situasjonsfaktorer. Det kan dermed være vanskelig å angi presise retningslinjer for hvilke virkemidler man skal benytte i en gitt situasjon. For det andre er store deler av forskningen om eksterne kontrakter rettet mot private, profittsøkende bedrifter som opererer på et konkurransemarked. Det må derfor

øves skjønn når modeller, begreper og konklusjoner eventuelt skal overføres til statlig virksomhet. For det tredje er det lite forskning som direkte handler om konsulenttjenester, noe som også skaper utfordringer mht. anvendelse og overføringsverdi.

Bidrag

På denne bakgrunn er vårt bidrag i denne rapporten følgende: Vi *anvender* generell teori og tidligere forskning for å kaste lys over et *spesifikt* fenomen, konsulenttjenester i staten. Rapporten bygger på litteratur av ulik karakter (teori, empiriske undersøkelser, retningslinjer i offentlige dokumenter med mer) og fra ulike fagområder. Det er i anvendelsen og integrasjonen av disse elementene bidraget i denne rapporten ligger. Siktemålet er å sikre et mer fagbasert grunnlag for analyse av ulike former for konsulenttjenester i statlige virksomheter. En bedre forståelse av hva som ligger i effektiv konsulentbruk er et viktig bidrag fra denne forprosjektrapporten. Dette klargjøres i kapittel 3, ut fra tre analytisk separate spørsmål. Rapporten kan følges opp i en empirisk undersøkelse. Vi har skissert en slik undersøkelse i kapittel 4.

En implikasjon av det foregående er at det ikke pr. i dag er mulig å gi klare svar på alle spørsmålene om effektiv konsulentbruk i forprosjektet. Dels er teorien for generell og abstrakt, dels mangler det empiriske undersøkelser om det aktuelle fenomenet. Hvilke implikasjoner man kan trekke for involverte aktører i *konsulentbruk* i *statlige* virksomheter i *Norge*, vil i stor grad være avhengig av nå-situasjonen; om virksomhetene har strategier for konsulentbruk, trekk ved oppgaver og endringsgrad i virksomhetene, om man har god kompetanse på anskaffelser, om man har gode rutiner for oppfølging, trekk ved leverandørene osv. Nå-situasjonen kan bare avdekkes gjennom empiriske studier. På bakgrunn av slike studier kan det i neste omgang utarbeides mer konkrete forslag til tiltak og forbedringer.

Kapittel 2: Konsulenttenester: Ulike former

For å kunne analysere et fenomen er det viktig med en klar avgrensning av det aktuelle fenomenet. Tydelige begreper gjør det mulig å fange opp omfang av og variasjon i det man skal beskrive og analysere empirisk. I DIFI-rapporten fra 2010 benyttet man ikke en definisjon av konsulenttenester som sådan, men presenterte respondentene en liste over ti aktuelle typer av konsulentoppgaver. Riksrevisjonen benyttet i sin undersøkelse følgende definisjon: «En konsulent er en ekstern person med spesialkompetanse som for en avgrenset periode engasjeres av en virksomhet for å utføre en definert oppgave» (Riksrevisjonen 2003-2004: 9). Det svenske statskontoret benyttet i 2001 følgende definisjon av konsulentbegrepet: «Konsulenttenester er eksterne tenester som kjøpes inn som ressurs eller kompetanseforsterking for på tidsbegrenset basis å utføre oppgaver for myndighetene» (Statskontoret 2001: 20).

I dette kapitlet vil vi gå noe grundigere til verks for å a) avklare hvordan fenomenet kan avgrenses, og b) få fram mangfold og variasjon i statens bruk av konsulenttenester. Vi har vektlagt fem dimensjoner.

2.1 Eksterne konsulenter: Avgrensing etter vare vs teneste

Å levere en konsulentteneste skiller seg fra å levere en vare som er et fysisk produkt. En teneste i sin rene form er immateriell, medfører samhandling mellom leverandør og kunde og kan ikke lagres. Her kan det imidlertid oppstå grensetilfeller. En konsulentrapport vil åpenbart være relevant og falle innenfor begrepet teneste ut fra at det er en immateriell kunnskapsteneste, selv om den også kan oppfattes som et fysisk produkt. En programvare som er skreddersydd for en kunde (av IT-konsulenter) blir gjerne oppfattet som en konsulentteneste. Generiske programvarer og lisenser vil derimot falle utenfor. En utfordring når det gjelder klassifisering og avgrensing vil videre oppstå når man kjøper sammensatte tenester/-ytelser, hvor konsulentytelsen inngår som en del av en større «pakke». Her vil det ikke alltid være like enkelt å avgrense og tallfeste konsulentdelen.

2.2 Eksterne konsulenter: Integrasjon eller dekopling?

Et sentralt poeng ved bruk av konsulenter er at det i stor grad handler om personbaserte ytelser. Eksterne konsulenter tilfører primært personbundet kompetanse, ikke kompetanse bygget inn i formelle systemer, prosedyrer og programvare. Konsulentens bidrag kan imidlertid ofte sees i sammenheng med slike materielle og dokumenterte kompetanse-elementer, som innføring av nye IT-systemer. Konsulenter yter altså primært et bidrag til kundevirksomheten med grunnlag i egen arbeidskraft, kunnskaper og ferdigheter. I noen tilfeller vil overføring av kunnskap til virksomhetens ansatte være en viktig målsetning eller bivirkning ved ytelsen, i andre tilfeller er dette aspektet lite relevant.

For å forstå hvordan en formell organisasjon fungerer er det ofte fornuftig å inkludere eksterne ytelser. Slike ytelser er et supplement til virksomhetens enheter, avdelinger og ansatte. De interne elementene styres gjennom et hierarki i organisasjonen, prinsipper for personalledelse, retningslinjer for arbeidsutførelse, tariffavtaler og forhandlinger mm. Ansettelsesforholdet og styring av ansatte er juridisk basert på arbeidsmiljølov og tjenestemannslov. Eksterne ytelser er derimot basert på kontrakter mellom «våre» virksomheter og eksterne aktører, og har sin juridiske forankring i selskapsretten. Ansatte og eksterne ytelser er dekket i ulike budsjettkategorier.

Imidlertid: Dette formelle skillet mellom intern organisering og eksterne kontrakter medfører *ikke* at de interne og eksterne ytelsene er klart skilt fra hverandre i den operative virksomheten. At man forholder seg til ulike juridiske domener og ulike budsjettkategorier, betyr ikke at interne og eksterne ytelser nødvendigvis dekoples arbeidsmessig. Å forstå alle eksterne ytelser ut fra et bilde av leveranser av fysiske innsatsfaktorer som produseres separat og kan lagres før bruk, vil være derfor misvisende. Dette ser man tydelig for enkelte konsulenttjenester. Her vil det være tett kontakt og operativ avhengighet mellom virksomhetens ansatte og de eksterne konsulentene. Utvikling av nye IT-systemer, organisasjonsutvikling og ulike bidrag på løpende oppgaver er typiske eksempler på dette. På den annen side vil evalueringsoppdrag og kvalitetssikring være eksempler på oppgaver hvor uavhengighet og distanse mellom oppdragsgiver og oppdragstaker er avgjørende for en god leveranse.

2.3 Eksterne konsulenter: Tilknytningsformer for arbeid

Eksterne konsulenter kommer altså i tillegg til og utfyller virksomhetens egne fast ansatte. Bruk av eksterne konsulenter er imidlertid ikke det eneste alternativet. Midlertidige ansatte, samarbeid med andre statlige etater og ytelser fra andre statlige etater kan i noen tilfeller være aktuelle virkemidler, og dermed alternativer til bruk av eksterne konsulenter. I den videre drøftingen konsentrer vi oss imidlertid om sistnevnte.

Vi kan få et klarere bilde av tilknytningsform for disse ved å skille mellom to dimensjoner;

- a) om det er oppdragstaker eller oppdragsgiver (kunde) som leder det arbeidet konsulenten utfører
- b) om det eksterne konsulentfirmaet har ansatte eller om det er en selvstendig oppdragstaker uten ansatte

Dette gir fire ulike tilknytningsformer for arbeid (figur 2.1). Det som i DIFI-rapporten omtales som *konsulentbidrag* hvor kunden får tilført arbeidskraft og kompetanse, og det er kunden som organiserer og leder arbeidet, faller inn under (1) og (3). (1) faller inn under kategorien innleie av arbeidskraft, hvor en ansatt i virksomhet A stilles til disposisjon for kundevirksomheten (B) (Nesheim, Fahle og Tobiassen, 2013). (2) og (4) tilsvarer *konsulentoppdrag* (DIFI 2010), hvor leverandør er ansvarlig for kvalitet og ytelse. Undersøkelsen (DIFI 2010) antyder at konsulentbistand har et noe større omfang enn konsulentoppdrag i statlige virksomheter.

Ulike lover og regelverk vil være relevante for de ulike tilknytningsformene. Eksempelvis vil innleie (1) være regulert av tjenestemannsloven. Bruk av selvstendige oppdragstakere (3 og 4) og avgrensingen mot ansettelse er regulert av Skatteloven og Skattebetalingsloven. Lov om offentlig innkjøp og tilhørende bestemmelser vil være relevante for alle de fire tilknytningsformene.

		<i>Hvem leder arbeidet?</i>	
		Oppdragsgiver Konsulentbistand	Oppdragstaker Konsulentoppdrag
<i>To- eller trepartsforhold?</i>	Leverandør med ansatte	1	2
	Selvstendig oppdragstaker	3	4

Figur 2.1 Ulike tilknytningsformer for arbeid

2.4 Eksterne konsulenter: Avgrensing etter kompetanse

I tillegg til de trekkene som er behandlet over, er det viktig å avgrense konsulentbegrepet etter kompetanse og kunnskapsinnhold. Det vil være en rekke ytelser innen de tilknytningsformene det er gjort rede for i 2.4, som åpenbart vil falle utenfor konsulentbegrepet. Innen kategori (1), altså innleie av arbeidskraft, vil ikke alle typer kompetanse være relevant. Innleie omfatter både konsulentbistand og innleie fra bemanningsbedrifter. Når innleide supplerer virksomhetens egne ansatte innen område som administrativ støtte, lager- og arkivarbeid, faller dette utenfor hva som kan regnes som konsulentbistand. Virksomheten tilføres her en annen kompetanse enn det som ligger i begrepet konsulent. Det vil typisk være bemanningsbedrifter (vikarbyråer) som leier ut personell innen disse områdene. Samtidig vil det være en glidende overgang på noen områder mellom det som oppfattes som «konsulentbedrifter» og det som omtales som «bemanningsbedrifter», innen kategori 1. Skillet mellom konsulentinnleie og innleie av annen kompetanse er dermed ikke identisk med skillet mellom de to kategoriene av virksomheter.

I kategori (2) som tar for seg oppdrag hvor leverandøren er ansvarlig for kvalitet og organiserer og leder arbeidet, vil det ikke være aktuelt å inkludere tjenester som renhold, sikkerhet, adgangskontroll og vaktmestertjenester. Også her er kriteriet kompetanse. Konsulentoppdrag er en kategori av tjenester som skiller seg fra andre ytelser innen forretningsmessig tjenesteyting. De samme betraktninger kan gjøres gjeldende for selvstendige oppdragstakere, altså kategoriene (3) og (4).

2.5 I hvilke situasjoner benyttes eksterne konsulenter?

For å forstå hvorfor eksterne konsulenter benyttes er det viktig å forstå i hvilke situasjoner de benyttes og hvilke motiver som ligger til grunn. Det er gjort mange forsøk for å fange opp mangfold og variasjon i konsulentbruk. DIFI (2010) skiller for eksempel mellom behov for kompetanse, kapasitet, ekstern vurdering og politiske reformer.

Vårt utgangspunkt er at konsulentbruk må ses i sammenheng med arbeidsoppgaver og den operative virksomheten hos kunden. En viktig dimensjon ved hvordan arbeid er organisering, er skillet mellom *løpende, kontinuerlige oppgaver* på den ene siden og *engangsoppgaver eller prosjekter* på den andre siden. Et hovedtrekk ved formelle organisasjoner er videre den relative betydningen av oppgaver som blir utført i faste avdelinger versus oppgaver som blir utført i tidsbegrensede prosjekter. Dette skillet er også viktig for å forstå statlig konsulentkjøp. Vi tar dermed utgangspunkt i et prinsipielt skille mellom bruk av konsulenter for *løpende oppgaver* innenfor eller rettet mot varige organisatoriske enheter på den ene siden, og bruk av konsulenter innen *tidsbegrensede prosjekter* på den andre siden.

Figur 2.2 bygger på denne dimensjonen og skillet mellom konsulentbistand og oppdrag. Dette gir fire ulike kategorier av tjenester.

	Konsulentbistand	Konsulentoppdrag
Løpende oppgaver	1	2
Engangsoppgaver/prosjekter	3	4

Figur 2.2 Ulike konsulentytelser

2.5.1 Løpende oppgaver

I den første kategorien (1) vil ulike motiver være aktuelle. Empirisk kan vi finne eksterne konsulenter som en del av den faste bemanningen over tid, som midlertidig erstatter en ansatt som har fravær, som bidrar i forbindelse med arbeidstopper på et område eller der ordinære ansatte er opptatt med opplæring eller endringsprosjekter. Det kan forventes at konsulenter her først og fremst supplerer egne ansatte og at arbeidet ledes av oppdragsgiver. Innleide eksterne konsulenter kan også ha lederroller knyttet til et «team» eller en avdeling.

Dette er altså konsulent**bistand** hvor man inngår i kundevirksomhetens arbeidsorganisering. Hva så med konsulentoppdrag innen løpende oppgaver? I utredningen fra det svenske statskontoret (2000) regnes ikke utkontrahering eller «outsourcing» som en del av konsulentbegrepet, da sistnevnte typisk dekker et løpende behov hos kunden og ikke gjelder tidsbegrensede oppgaver. Å definere dette utenfor selve begrepet om konsulenttjenester er imidlertid ikke enkelt å forsvare. Ut fra DIFI-undersøkelsen fra 2010 brukte 65 % av virksomheten konsulenter innen IT-systemdrift, som i hovedsak vil være løpende oppgaver. Hvordan dette er fordelt på konsulentbistand og -oppdrag framgår ikke av denne undersøkelsen, men det er ulogisk å *definere* konsulentoppdrag på løpende oppgaver ut av konsulentbegrepet. Vi betrakter konsulentoppdrag innen løpende oppgaver som en *underkategori av konsulenttjenester*.

For å forstå omfanget og bruken av konsulenter for løpende oppgaver, er oppgavemengde over tid viktig. Noen oppgaver er kjennetegnet av stabilitet, andre av forutsigbare eller ikke-forutsigbare svingninger. Oppstart av eller nedtrapping/utfasing av oppgaver kan medføre særegne bemanningsutfordringer hvor konsulenter kan ha en viktig rolle. For konsulentbistand kan det videre skilles mellom konsulenter som primært tilfører kapasitet og utfyller virksomhetens egen ansatte, og de som tilfører spesialkompetanse til virksomheten. DIFI-undersøkelsen indikerer at begge disse årsakene er viktig, med det forbeholdet at det her ikke skilles mellom løpende oppgaver og engangsoppgaver

2.5.2 Prosjekter og engangsoppgaver

Den andre kategorien er *prosjekter*. Prosjekter er engangsoppgaver, med en klar begynnelse og slutt. Ofte vil det være stor grad av unikhhet i et prosjekt, knyttet til type oppgave, tilpasning til trekk ved virksomheten og/eller innslaget av spesialkompetanse. Slike engangsoppgaver kan være mangfoldige, fra en evaluering/rådgivning som en uavhengig og nøytral aktør, via mindre prosjektytelser på IT-området, til å være hovedleverandør på store endringsprosjekter. I noen tilfeller vil konsulenten(e) bli bruk som innleide på prosjekter som ledes av enheter i virksomheten, altså kategori (3) i figuren over. I andre tilfeller vil det være leverandøren være ansvarlig for kvalitet og innhold, altså et konsulentoppdrag (kategori 4 i figuren over). Mange av konsulentoppdragene kan være store og sammensatte, med mange eksterne bidragsyttere involvert. Prosjektene kan i noen tilfeller være knyttet til

politiske reformer og få stor mediaoppmerksomhet, i andre tilfeller er de initiert administrativt og «ukjent» for omgivelsene. For å forstå konsulentenes rolle er det viktig å forstå den sammenheng konsulentytelsen inngår i; hvordan prosjektet er organisert, hvor mange virksomheter som er involvert og hvordan kontraktstrukturen er.

Et eksempel kan tjene som en illustrasjon av omfang og kompleksitet: NAV brukte i 2009 1.357 millioner til eksterne konsulenter, og konsulentbruken lå rundt 20 % av totale utgifter til lønn og eksterne konsulenter. Det store omfanget må forstås i lys av de endringer som fant sted i den aktuelle perioden; etableringen av NAV og konkrete prosjekter knyttet til dette, som overføring av oppgaver til Helsedirektoratet og pensjonsreformprogrammet. Konsulentbruken kan dermed i stor grad føres tilbake til prosjekter og engangsoppgaver. Arbeidet med nytt IT-system for pensjonsreformen hadde et budsjett på 2,9 milliarder. Høsten 2009 jobbet 350 personer med dette, av disse var 180 eksterne konsulenter.

2.5.3 Konsulentkontrakter

Skillet mellom de fire kategoriene over har sitt grunnlag i organisasjonsfaget. Samtidig er denne konseptualiseringen i samsvar med standardavtalene for kjøp av konsulenttenester. Avtale om bistand fra konsulent dekker kategori (1) og (3), avtale om konsulentoppdrag dekker kategori (4), mens avtale om kjøp av driftstjenester knyttet til maskinvare, infrastruktur og programvare er overlappende med kategori (2) 8se også 3.4.2.

2.6 Oppsummering

Vi har her gjort rede for hvordan konsulentbegrepet skal avgrenses, og mangfoldet innenfor denne kategorien av tjenester. Denne analysen er et viktig grunnlag for diskusjonen av effektiv konsulentbruk i kapittel 3 og for den empiriske undersøkelsen som skisseres i kapittel 4. Et særlig viktig poeng er skillet mellom de fire kategoriene som er identifisert i avsnitt 2.6. Innhold i konsulentytelsene, formelle kontrakter og styringsmessige utfordringer kan antas å variere mellom disse kategoriene.

Tydelige begreper er viktige for å gjennomføre en empirisk undersøkelse av statlig konsulentkjøp. Det er imidlertid noen utfordringer når disse begrepene skal

operasjonaliseres og benyttes for å kartlegge omfang og karakter av konsulentbruk. Det vil ikke å være 100 % samsvar mellom de kategoriseringene som er presentert her og de som blir benyttet i statens kontoplan¹. Vi betrakter imidlertid denne kontoplanen som et godt utgangspunkt for empirisk kartlegging. Et annet forhold er at de enkelte virksomheter kan ha "lokale" oppfatninger av hva som faller inn under konsulentkjøp og de enkelte underkategorier, og hva som faller utenfor. Her kan det være variasjon mellom sektorer i hva som legges i de ulike kategoriene. De begrepene som benyttes i virksomhetene samsvarer ikke nødvendigvis med de avgrensinger som er gjort i denne rapporten. Vi oppfatter imidlertid ikke «brukerdefinisjonen» av konsulentbegrepet som vi har møtt i arbeidet med denne rapporten som svært avvikende fra den oppfatning av konsulenttjenester og de definisjoner som er benyttet her.

¹ I kontonr. 67 (statens kontoplan) skilles det mellom følgende «kjøp av fremmede tjenester»

670 Regnskaps-, revisjons- og økonomitjenester

671 Kjøp av tjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv

672 Kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, IKT

673 Kjøp av tjenester til organisasjonsutvikling, rekruttering mv.

674 Innleid personell fra vikarbyrå o.l.

679 Kjøp av fremmede tjenester

De fire første kategoriene er i samsvar med vår avgrensning av konsulenttjenester og bør åpenbart inkluderes.

Den femte kategorien (674) faller utenfor (jf. avsnitt 2.5 i rapporten).

Utfordringen er knyttet til kategori 679; her inngår både konsulenttjenester innen tekniske områder (utenom IKT), kommunikasjon og PR, og juridiske tjenester og tjenester som ut fra kunnskapsinnhold (jf 2.5 i rapporten) faller *utenfor* konsulentbegrepet. Referanse: Direktoratet for økonomistyring (2013)

Kapittel 3: Prinsipper for effektiv konsulentbruk

Det er ikke enkelt å avgjøre hva som er effektiv konsulentbruk. Dette skyldes flere forhold; at a) effektivitet kan ha mange dimensjoner, b) at det ikke finnes en entydig forståelse av hva som er effektivt i forbindelse med denne typen av eksterne ytelser, c) utfordringer når begrepet skal gjøres operasjonelt og målbart, og d) mangelen på relevante empiriske undersøkelser som fanger dette opp på en god måte. Vi vil her med utgangspunkt i vår faglige kompetanse (organisasjonsfag i vid forstand, samfunnsøkonomi) og annen foreliggende litteratur gjøre rede for elementer i en analyse av effektivitet. Drøftingen retter søkelyset mot statlige virksomheter som kjøper og benytter konsulenter. Spørsmålet om effektivitet for offentlig sektor samlet sett og samfunnsøkonomisk effektivitet av konsulentbruk, vil i noen tilfeller ikke være sammenfallende med en drøfting hvor fokus på virksomheten. Det faller imidlertid utenfor rammen av denne rapporten å gå i dybden på disse avveiningene. Først gjør vi rede for rammebetingelser og institusjonelle trekk ved statlig sektor som legger føringer på virksomhetenes valg (3.1). Deretter analyseres effektivitet ut fra analytisk separate spørsmål:

1. Analyse av virksomhetens effektive grenser (3.2).
2. (Gitt valget om å benytte eksterne konsulenter): Hvordan konkurransemekanismen og andre virkemidler benyttes til å velge ut leverandør, dvs. virkemidler *før* kontrakt (3.3).
3. Hvordan konsulentbidraget/-oppdraget styres av oppdragstaker for å sikre at oppgaven blir løst på en god måte og målet realisert; dvs. virkemidler som primært handler om oppfølging av leverandør i kontraktperioden (3.4).

3.1 Rammebetingelser og føringer på konsulentkjøp

Vi har i kapittel 3 gjort rede for ulike motiver og situasjoner for kjøp av konsulenttenester. Et viktig poeng er at å bruke konsulenter ikke er 100 % «frie valg» men er underlagt begrensninger og føringer i den konteksten organisasjonen befinner seg i. Dette er forhold som i liten grad er tematisert i økonomisk teori. Ut fra institusjonell teori i organisasjonsfaget, befinner enhver organisasjon seg i kontekster eller omgivelser som både bidrar til handlingsrom og innskrenker mulighetene for målrettede valg. Basert på diMaggio og Powell (1983) kan vi skille mellom regulative, normative og mimetiske omgivelser. Regulative omgivelser viser til det formelle lov- og regelverket som virksomhetene er underlagt. Dette

representerer de «tvangsmessige» sidene ved omgivelsene, i den forstand at avvik og manglende konformitet til de formelle retningslinjene kan bli møtt med negative sanksjoner.

Når det gjelder konsulentkjøp og bruk av konsulenter vil vi trekke fram to sider ved regelverket. For det første er *bruken av de enkelte tilknytningsformer* (jf. figur 3.1 nedenfor) for arbeid begrenset gjennom ulike lovbestemmelser. Innleie av arbeidskraft (kategori 1) er regulert av tjenestemannsloven². Når det gjelder bruk av selvstendige oppdragstakere

		<i>Hvem leder arbeidet?</i>	
		Oppdragsgiver (Konsulentbistand)	Oppdragstaker (Konsulentoppdrag)
<i>To- eller trepartsforhold?</i>	Leverandør med ansatte	1	2
	Selvstendig oppdragstaker	3	4

Figur 3.1 Ulike tilknytningsformer for arbeid (identisk med figur 2.1)

(kategori 3 og 4) er dette bare tillatt når arbeidssituasjonen reelt sett skiller seg fra ansettelse hos oppdragsgiver. Skatteloven og andre bestemmelser peker på en rekke kriterier i den forbindelse. Konsulentoppdrag (som involverer bedrifter med ansatte (altså kategori 2), er ikke begrenset som sådan.

For det andre kommer kjøp av konsulenttenester inn under bestemmelsene for offentlige anskaffelser. For konsulentkjøp medfører dette: *Gitt* at det er tatt en beslutning om å benytte eksterne konsulenter, er det substansielle og prosedyremessige krav til hvordan dette kjøpet skal gjennomføres. Et hovedformål med loven er at den skal bidra til mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessige vilkår og likebehandling. En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på prinsippet om *konkurranse* og likebehandling av leverandører. En terskelverdi på 500.000 N.kr åpner for å frita oppdrag under summen for kravet om konkurranse.

² Et siktemål med både arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven er å beskytte faste ansettelsesforhold i topartsrelasjoner. Dette avspeiles i virkemidler som a) stiller substansielle og prosedyremessige krav til avslutning av slike forhold, og b) avgrenser bruken av (særlig) midlertidige ansettelser og bruk av innleid arbeidskraft. Tjenestemannsloven begrenser innleie fra bedrifter som har som formål å drive utleie (bemanningsforetak) i paragraf 3A og innleie fra bedrifter som ikke har som formål å drive utleie i paragraf i paragraf 3E. I 3A ligger begrensingene i innleiers motiver og bemanningsbehov. I 3E ligger begrensingen i arbeidstakerens ansettelsesforhold (må være fast ansatt) hos utleier. Det er her ingen bestemmelser som hindrer at man bruker innleie på faste arbeidsoppgaver. Slik vi tolker loven er det 3E som i størst grad treffer innleie fra konsulentbedrifter, altså det vi omtaler som konsulentbistand.

Det kan skilles mellom fem hovedformer for anskaffelser av konsulenttenester (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2012): Anskaffelser etter forskriftens del 1, åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse, konkurransepreget dialog og konkurranse med forhandling. De ulike formene er drøftet nærmere i avsnitt 3.3. Denne veilederen for offentlige anskaffelser tar blant annet for seg tolking av regelverket og selve anskaffelsesprosedyrene. Her inngår bl.a. konkurransegrunnlag, kunngjøring av tilbudet, kvalifikasjonskrav, krav til tilbudet, utvelgelse av leverandør, frister og mer.

Regler og bestemmelser vil *påvirke handlinger og valg* når det gjelder kjøp av konsulenttenester i statlig virksomhet. Imidlertid: Det at det finnes et regelverk på et område medfører ikke at dette nødvendigvis blir fulgt opp. Her er det mange muligheter. Virksomhetene kan a) mangle kunnskap om de aktuelle bestemmelsene, man kan b) være lite systematiske i bruken av regelverket, c) bevisst tilpasse seg slik at man kommer unna de aktuelle bestemmelsene, eller d) bevisst unnlate å følge regelverket. At virksomhetens handlinger ikke avspeiler regelverket kan eksemplifiseres med Riksrevisjonens undersøkelse fra 2003-2004. En oppdragsgiver har ikke adgang til å dele opp en planlagt anskaffelse for å unngå at bestemmelsene kommer til anvendelse. Seks av 74 statlige virksomheter svarte at de nettopp hadde gjort dette, for å bruke direkte kjøp (framfor konkurranse) som anskaffelsesform. Man anslår videre at over halvparten av konsulentkjøpene manglet anskaffelsesprotokoll, noe som var pålagt i lov om offentlige forskrifter.

Beslutninger og handlinger knyttet til konsulentkjøp og bruk vil også være påvirket av uformelle normer, verdier og praksiser som er innarbeidet i en sektor eller en formell organisasjon. Det skilles mellom *normativ* påvirkning (hvordan man bør handle) og påvirkning gjennom *imitasjon* av praksiser og handlemåter fra andre organisasjoner. Strategier for konsulentkjøp, valg av tilknytningsform, kontraktsformat og håndtering av dette kan sees på som organisasjonsoppskrifter som kan spres og adopteres i statlige virksomheter, uavhengig av formelle retningslinjer og bestemmelser. Ulike sektorer og virksomheter i staten kan derfor være preget av ulike normer og praksiser for konsulentkjøp.

3.2 Virksomhetens «effektive grenser»

Dette spørsmålet er logisk sett noe som håndteres *før* man analyserer bruk av konkurranse og andre virkemidler i anskaffelse (3.3) og styring av en leveranse etter at kontraktspartner er valgt (3.4). Utgangspunktet er følgende: Et viktig spørsmål for enhver virksomhet er hvilke oppgaver som skal utføres av egne ansatte, og hvilke som blir utført av ekstern arbeidskraft, dvs. personer som ikke er ansatt i bedriften. I vår sammenheng handler spørsmålet om effektive grenser om hvilke oppgaver og aktiviteter eksterne konsulenter utfører i forhold til virksomhetens egne ansatte. Kilder til analyse av virksomhetens effektive grenser er a) teori med relevans for dette spørsmålet og som bygger på et instrumentelt perspektiv, samt b) de enkelte virksomheters (bevisst valgte) strategi for bruk av egne ansatte/ekstern arbeidskraft. I neste omgang må de teoretiske baserte implikasjonene og/eller virksomhetens strategi konfronteres med faktisk praksis i virksomhetene.

3.2.1 Økonomisk organisasjonsteori

Det grunnleggende spørsmålet for *transaksjonskostnadsteori* (Coase 1937, Williamson 1975, 1985) er hvilke oppgaver i en verdiskapningsprosess som skal utføres internt og bli styrt gjennom hierarkisk autoritet ("make"), og hvilke som skal håndteres gjennom eksterne kontrakter og markedstransaksjoner ("buy»). Basert på forutsetninger om opportuniste og begrenset rasjonalitet, og ut fra prinsippet om minimalisering av transaksjonskostnader, forklares valg av effektiv styringsform ut fra variablene transaksjonsspesifikke investeringer, usikkerhet og frekvens. Innslaget av transaksjonsspesifikke investeringer, det vil si i hvilken grad en ressurs bare kan anvendes innen den aktuelle transaksjonen uten vesentlig tap av gevinst, framheves som det viktigste kriteriet for å forklare organisasjonens grenser. For å beskytte seg mot opportuniste, vil internalisering – og dermed et hierarkisk basert ansettelsesforhold – være å foretrekke når det er transaksjonsspesifikke investeringer, mens andre, mer markedsbaserte kontrakter kan benyttes når investeringene er av mer generell karakter (Williamson 1975, Reve 1990).

I boken "Economics of Strategy" (Besanko et al, 2010) oppsummeres de sentrale variablene og mekanismene i avveiningen mellom "make" og "buy". Et rasjonelt valg krever evnen til å balansere en rekke fordeler og kostnader ved intern organisering og bruk av det eksterne

markedet. For det første må man analysere om det eksterne marked tilbyr relevant kompetanse og kapasitet. Gitt at dette er tilfelle, kreves det at man svarer på tre spørsmål: Er det viktige innslag av transaksjonsspesifikke investeringer, dvs. investeringer som gir klart høyere avkastning i denne transaksjonen framfor andre transaksjoner? Vil det være viktige problemer knyttet til lekkasje av konkurransesensitiv informasjon? Vil det være viktige koordineringsproblemer i relasjonen til en ekstern leverandør? Hvis svaret er nei på disse spørsmålene, trekker det i retning av å benytte en ekstern leverandør. Hvis svaret er ja, trekker det i retning av å benytte intern organisering.

I *det ressursbaserte perspektivet* antas det at bedrifter som har evne til å bygge opp sjeldne, verdifulle, ikke-substituerbare og vanskelig imiterbare ressurser vil oppnå en konkurransefordel (Barney 1991). Slike bedriftsspesifikke ressurser er grunnlaget for bedriftens konkurransefortrinn og omtales også som strategisk kjerne og – når ressursene er kunnskapsbaserte – som kjernekompetanse. Bedriftenes grenser trekkes på grunnlag av hva man er spesielt gode til. De aktiviteter som er komplementære til disse unike trekkene ved bedriftene skal også internaliseres. Dette gir anledning til fokus og konsentrasjon om vedlikehold og utvikling av kjernekompetanse. Intern organisering gjør det lettere å håndtere avhengighet og såkalt taus kunnskap i verdiskapningsprosessen. Gjennom langsiktige relasjoner gis både bedriften og den ansatte incentiver til å investere i utvikling av bedriftsspesifikke kunnskaper og ferdigheter. Eksterne kontrakter og løsere koplinger til arbeidskraften skal benyttes utenfor de aktiviteter og ressurser som er sentrale for å skape komparative fortrinn. Ved å unnlate å benytte ekstern arbeidskraft innen kjerneområdene, unngår man lekkasje av sentrale kunnskapsressurser, noe som kunne svekket bedriftens konkurranseposisjon (Conner 1991, Kogut og Zander 1992, Silverman 2002).

De ulike teoriene har en likeartet – men ikke identisk – forståelse av bedriftens grenser og i hvilke situasjoner atypiske tilknytningsformer for arbeid benyttes. Det er enighet om at eksterne kontrakter *ikke vil bli benyttet i bedriftens kjernevirksomhet* innen de ulike tilnærmingene. Argumentene for dette er knyttet til utvikling av bedriftsspesifikke ressurser, verdiskapende potensiale, fokus og konsentrasjon, fare for kunnskapslekkasje, samt problemer ved håndtering av transaksjonsspesifikke investeringer. Ekstern arbeidskraft vil være aktuelt for ressurser utenfor den strategiske kjernen, altså i bedriftens *periferi* hvor det

kreves kompetanse av mer generell karakter. Slik arbeidskraft vil være særlig aktuell for å bidra til *numerisk fleksibilitet*, som ved svingninger i arbeidsmengde og etterspørsel.

Disse mekanismene kan nyanseres noe innenfor et økonomisk perspektiv på organisasjoner. Det er gode argumenter for at bruken av ekstern arbeidskraft innen eller nær kjernevirksomheten bygger på målrettede vurderinger fra bedriftenes side. Disse overveielserne skiller seg imidlertid fra de som transaksjonskostnadsteorien og det ressursbaserte synet tradisjonelt har lagt til grunn. Matusik og Hill (1988) peker på at i stabile omgivelser står beskyttelse av kunnskap sentralt, mens utvikling av ny kunnskap er relativt mindre viktig. Her vil man unngå å benytte ekstern arbeidskraft i de delene av virksomheten som er viktigst for konkurranseevnen. Grunnen til dette er at det er risiko for tap av kunnskap til konkurrerende bedrifter. Vern av kjernekompetanse er viktig, i samsvar med argumentene fra det ressursbaserte perspektivet. I dynamiske omgivelser hvor det er høy endringstakt, kreves det derimot kontinuerlig tilførsel av ny kunnskap for at bedriften skal være konkurransedyktig. I slike omgivelser vil potensialet ved kunnskapsgenerering overstige risikoen for kunnskapslekkasje. Ekstern arbeidskraft vil gjennom tilførsel av nye ideer og beste praksis være en viktig kilde til strategisk viktig kunnskap for bedriften.

3.2.2 Relevans og anvendelse

Disse teoriene har sitt primære anvendelsesområde innen bedrifter som konkurrerer på et marked, hvor spørsmålet om effektive grenser er knyttet til konkurranseevne og overlevelse. Hvilken relevans har disse mekanismene for statens bruk av konsulenttenester? Dette er et komplisert spørsmål, men vi vil advare både mot en a) ukritisk adoptering av økonomisk organisasjonsteori for statlig sektor og b) en avvísing ut fra argumentene om at statlige virksomheter opererer i helt andre kontekster enn det som ligger til grunn for teoriene. Tre forhold er her viktige:

1. Premisset om realisering av målsetninger gitt knappe ressurser er i høyeste grad relevant for statlige virksomheter. Å være bevisst på transaksjonskostnader (knyttet til f.eks. innsamling av informasjon, forhandlinger, leverandørens kunnskapsovertak og et lite antall potensielle leverandører) er viktig. Å beskytte seg mot opportunistiske handlinger kan være like aktuelt for en statlig som en privat virksomhet. Den faglige debatten handler her om

hvor stor vekt man skal tillegge slike motiver, og ikke om sektor spesielt. Variablene usikkerhet, koordineringsproblemer, frekvens og svingninger i etterspørsel (se over) er åpenbart relevante i statlige virksomheters vurderinger av intern organisering vs bruk av eksterne leverandører.

2. På den andre siden kan det argumenteres for *nøkkelvariablene* i de aktuelle teoriene først og fremst er relevante for private virksomheter i et marked. Sentralt i transaksjonskostnadsteorien er evnen til å beskytte og sikre seg avkastning på *transaksjonsspesifikke investeringer*. En slik tilnærming er lite egnet for hovedtyngden av offentlig virksomhet. Når det gjelder evnen til å beskytte seg mot *kunnskapslekkasje*, er dette særlig relatert til å hindre at konkurrenter får tilgang til konkurransesensitiv informasjon. I offentlig sektor vil rasjonalet i større grad være at det er viktig at virksomheter som har overlappende virkefelt og domener deler kunnskap. Forklaringsmekanismene til disse nøkkelvariablene kan derfor i liten grad kan overføres til statlig sektor. Siden dette er dimensjoner som står sentralt i forklaringen av intern organisering vs ekstern kontrakt i aktuell teori, er overføringsverdien til statlig sektor her begrenset.

3. En tilnærming er å ta utgangspunkt i begrepet kjernekompetanse, inspirert av ressursbasert teori. Mange statlige virksomheter har formulert prinsipper for når eksterne konsulenter skal brukes og når de ikke skal brukes. Det er indikasjoner på at kjernevirksomhet og kjernekompetanse er sentrale begrep når denne grensen skal defineres, og at konsulenter primært skal benyttes utenfor denne kjernen. Begrepene om virksomhetens kjerne har sitt utgangspunkt i bedrifter som opererer på et marked, og viser til de ressurser og aktiviteter som er grunnlaget for konkurranseevne. I statlig sektor viser begrepene heller til «sentrale oppgaver» eller «nøkkelkompetanse». Kjernekompetanse kan oppfattes som de kunnskaper og ferdigheter som er avgjørende for at virksomheten skal utføre sine oppgaver og nå sine målsetninger på en god måte. En statlig virksomhet kan ha en unik kjernekompetanse. Dette bidrar til å løse virksomhetens unike oppgaver og kan forstås i lys av en arbeidsdeling med andre statlige virksomheter. I motsetning til en privat

konkurransetsatt bedrift (jf. ressursbasert teori) er ikke poenget med denne kjernekompetanse å bidra til unike konkurransefortrinn³.

Riksrevisjonen (2003-2004) skriver i sin rapport at «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 på hvilke områder konsulenter kan benyttes» (side 23). Undersøkelsen viser samtidig at bare åtte av 74 undersøkte virksomheter hadde skriftlige retningslinjer for konsulentbruk. Moen (2010) omtaler NAV's konsulentstrategi fra en periode hvor det var mange prosjekter og store endringer. Det legges vekt på at man bare skal bruke konsulenter i bestemte situasjoner og på bestemte faglige områder. Man understreker at det er viktig å ikke gjøre seg avhengig av konsulentene. Det heter:

«Kjøp av konsulenttenester skal være knyttet til etatens midlertidige behov for spisskompetanse som det er vanskelig eller tidkrevende å bygge opp internt, uforholdsmessig kostbart å ansette, behov for kompetanseutvikling eller nødvendige bidrag fra uavhengig ekspert» (Moen 2010: 42).

I forbindelse med etablering og oppstart av NAV hadde man et stort omfang av konsulenttenester. Riksrevisjonen konkluderer i sin revisjonsrapport for 2008 med at etterlevelsen av konsulentstrategien er mangelfull og at man gjør seg i for stor grad avhengig av eksterne konsulenter (Riksrevisjonen, 2009).

I forlengelsen av begrepet kjernekompetanse, kan vi foreslå en framgangsmåte for analyse av statlige virksomheters effektive grenser.

1. Hva er virksomhetens oppgaver og målsetninger?
2. Hva er virksomhetens kjernekompetanse?
3. Har virksomheten en skriftlig formulert strategi for konsulentbruk som angir i hvilke situasjoner og på hvilke områder eksterne konsulenter skal benyttes?

³ Det kan også være innslag av konkurranse mellom statlige og andre offentlige virksomheter; f.eks. når det gjelder konkurranse om medarbeidere og (på noen områder) avklaring av grenser mellom oppgaver og ansvarsområder. Konkurranse er imidlertid ikke det sentrale i relasjonen mellom disse virksomhetene.

4. Er det samsvar mellom prinsippene og den faktiske praksis i virksomheten? Hvis det ikke er samsvar, hva er grunnen til dette?

Dette er spørsmål som kan stilles i eksterne analyser av statlige virksomheters bruk av konsulenter, så vel som internt i virksomheter som ønsker å få en bedre forståelse av egen konsulentbruk.

3.3 Før-kontrakt: Mekanismer for valg av tjenesteleverandør

3.3.1 Marked, hierarkisk autoritet og relasjonskontrakter

Det finnes en rekke tilnærminger og begrepsmessige rammeverk for å beskrive og analysere en virksomhets eksterne transaksjoner. Innen organisasjonsfaget skilles det gjerne mellom tre generiske styringsmekanismer; knyttet til bruk av a) hierarkiske virkemidler eller formell autoritet; b) markedsmekanismer og incentiver knyttet til formelle kontrakter, c) relasjonskontrakter og tillit (Haugland 2004). Førstnevnte viser til styring gjennom en *hierarkisk struktur*, hvor regler og prosedyrer, kontroll, sentralisering og bruk av makt er viktige virkemidler. *Formelle kontrakter* er knyttet til markedsmekanismen der atferd blir påvirket av priser og økonomiske incentiver. Kontrakter bidrar til styring gjennom å etablere eksplisitte og rettslig bindende bestemmelser. *Relasjonskontrakter* er i motsetning til de to foregående kjennetegnet ved uformelle mekanismer. Her bygger transaksjonen på et sett med normer og verdier mellom transaksjonspartnerne. Viktige relasjonsnormer er fleksibilitet, solidaritet, gjensidighet og rolleintegritet. Slike normer bidrar til å styre transaksjoner gjennom å etablere tillit og hindre opportunistisk atferd. Tillit betyr at man forventer at den andre parten handler på en forutsigbar og akseptabel måte.

Forskningen har tatt for seg ulike aspekter ved disse styringsmekanismene, inkludert hvordan styringsmekanismer kan kombineres og hvilke konsekvenser dette har. Det kan trekkes noen generelle anbefalinger ut fra denne litteraturen. Ved konsulentkjøp er altså utgangspunkt at man skal bruke en ekstern kontrakt og ikke intern organisering. Rene markedstransaksjoner, basert på konkurranse mellom flere aktører og med minimal kontakt mellom tilbydere og oppdragsgiver, er å anbefale når oppdraget kan beskrives tydelig, målene er klare, resultatene kan observeres og det er flere aktuelle tilbydere med kapasitet

og kompetanse. Bruk av regler og prosedyrer i et hierarkisk system krever generelt muligheter for standardisering og kan benyttes der det er mulig å beskrive og dele opp arbeidsprosessene på en entydig måte. Bruk av relasjonskontrakter vil særlig være aktuelt når oppdrag og målsetninger ikke kan beskrives klart, og det samtidig er uklare mål-middel sammenhenger og dermed vanskelig å beskrive de ulike stegene i oppdraget.

Forstått som generiske styringsmekanismer gir denne forskningstradisjonen noen retningslinjer for å forstå under hvilke villkår man skal benytte de ulike alternativene. I praksis vil det i konkrete transaksjoner og leverandør-kundeforhold være innslag av *ulike* styringsmekanismer, hvor elementer fra en type mekanisme kan forsterke eller svekke elementer av en annen mekanisme (Olsen m.fl. 2005).

Et viktig poeng er at man i forskningen liten grad har skilt mellom ulike faser i en transaksjon. For å forstå bruken av disse generiske styringsmekanismene i statlig konsulentkjøp vil det imidlertid være fruktbart å skille mellom en *før-kontrakt fase* og en *gjennomføringsfase*. Begrunnelsen for dette er at utfordringene og virkemidler vil være ulike i de to fasene. For markedsbaserte kontrakter handler det (enkelt sagt) om a) å benytte konkurranse-mekanismen for å velge leverandør, og b) styre gjennom oppfølging av den formelle kontrakten i gjennomføringsfasen. Når det gjelder relasjonskontrakter, vil det være et viktig skille mellom de to fasene i et regime som tilstreber konkurranse. I tildelingen av kontrakter vil tette nettverk og gode personlige relasjoner (sentralt i relasjonskontrakter) være i direkte konflikt med prinsippet om konkurranse. I en gjennomføringsfase derimot, kan imidlertid slike relasjoner bidra til å redusere behovet for og kostnadene ved detaljert kontroll og oppfølging.

Gitt at man skal benytte eksterne konsulenter på et gitt område eller for en gitt oppgave, kan man altså skille mellom en *før-kontrakt fase* og en *gjennomføringsfase*. Det sentrale spørsmålet i *før-kontraktfasen* er innslaget av markedsmekanismer og bruk av konkurransevirkemidler for å velge den beste tilbyderen ut fra kostnader og kvalitet. Her har økonomifaget mye å tilføre.

3.3.2 Økonomisk teori

Det teoretiske grunnlaget for anbudskonkurranser generelt er auksjonsteori. Auksjoner er et urgammelt fenomen, mens teorien er av relativt ny dato. Man regner gjerne med at Vickrey (1961) startet det som siden har blitt en stor litteratur. Auksjoner er stiliserte markeder med klare regler for hvem som kan gjøre hva på ulike tidspunkt. Slik ligger auksjoner godt til rette for å bli analysert ved hjelp av spillteori, og det er derfor ikke rart at auksjonsteorien på mange måter har utviklet seg parallelt med og i samspill med spillteorien. For en god og oppdatert oversikt over auksjonsteori, se for eksempel Krishna (2002).

Auksjoner handler vanligvis om situasjoner der det er en selger av en vare som prøver å oppnå en god pris fra en av mange kjøpere. Hovedprinsippet bak auksjoner er å utnytte den informasjonen som ulike budgivere har. En vellykket auksjon resulterer for det første i at den varen som er til salgs ender opp hos den kjøperen som (bokstavelig talt) setter høyest pris på varen. Auksjoner bidrar på denne måten til effektiv ressursutnyttelse. I tillegg får auksjoner de ulike kjøperne til å konkurrere på pris, noe som bidrar til at selgeren får en god pris.

En anbudskonkurranse er ikke noe annet enn en auksjon der det er en kjøper og mange selgere (leverandører). På engelsk bruker man gjerne uttrykket «reverse auction». Dette endrer ikke på det fundamentale. En vellykket auksjon (eller anbudskonkurranse) vil føre til en effektiv ressursutnyttelse, nå i form av at den mest effektive leverandøren vinner anbudskonkurransen. Og igjen vil auksjonen innebære et konkurransetrykk som presser vinneren på pris, denne gang nedover, siden det er det som er i kjøperens (den som initierer anbudskonkurransen) interesse.

Man kan rigge anbudskonkurranser på flere måter. Det mest vanlige er nok å be om lukket pristilbud på en på forhånd definert vare- eller tjenesteleveranse. Men man ser også at andre auksjonsregler (engelsk eller hollandsk auksjon) blir brukt, og det er ikke uvanlig å sette en fast pris og heller invitere til konkurranse om hva man kan levere for den gitte prisen (såkalt skjønnhetskonkurranse). Det er blitt mer og mer vanlig å definere en skåringsregel og så la budgiverne by langs flere dimensjoner på en gang. Man kan for eksempel åpne for bud der prisen teller 60 % og et nærmere definert kvalitetsmål teller 40 %. Hva som er fornuftige auksjonsregler og skåringsregler (hvis vi ser på skjønnhets-

konkurransen og prisauksjon som yttertilfelle av skåringsregler) varierer med situasjonen, uten at vi vil gå nærmere inn på det her.

Klassisk auksjons- og anbudsteori er utviklet i situasjoner der *objektet* (det som er til salgs eller skal leveres) er lett å beskrive eller definere på forhånd, og der det i ettertid er lett å slå fast om objektet er levert i henhold til beskrivelsen. Ofte er dette ikke så lett, noe som har gitt opphav til en omfattende litteratur og et felt som er blitt hetende *kontraktsteori*. Kontraktsteorien kan deles opp i ulike sub-felt, der hovedkategoriene er *prinsipal-agent-teori* og *teori for ufullstendige kontrakter*. Sistnevnte er inspirert av Oliver Williamsons transaksjonskostnadsteori. En god oversikt finnes i Bolton og Dewatripont (2005). Her vil vi skynde oss å gjøre oppmerksom på at mesteparten av kontraktsteorien ikke handler om auksjoner, men om bilateral kontraktsinngåelse og -håndheving. Kontraktsinngåelsen kan være siste fase i en konkurranseprosess (eller i en prosess der bare en leverandør er aktuell). Håndhevelsen er knyttet til selve gjennomføringen i kontraktperioden.

Prinsipal-agent-problemene handler om situasjoner der den som skal gjøre en jobb (agenten) for en oppdragsgiver (prinsipalen) sitter på informasjon som oppdragsgiveren helst skulle ha hatt. Oppdragsgiver vil gjerne belønne agentens innsats, men hvis ikke innsatsen er observerbar er man henvist til å belønne innsats mer indirekte, gjennom å belønne noe som blir oppfattet som korrelert med innsats. Dette vil av og til medføre at agentene får bedre betaling enn de strengt tatt trenger, av og til at agenten blir eksponert for mer risiko enn de liker.

Ufullstendige kontrakter handler om situasjoner der man ikke kan beskrive mulighetsrommet (det som kan inntreffe) på en tilstrekkelig presis måte til at det er meningsfullt å ta det med i en kontrakt. Det finnes ulike måter å håndtere slike situasjoner på. De ulike måtene har det til felles at man vanligvis i beste fall kan redusere problemet, sjelden eliminere det helt. Oppdragsgiver kan ofte si i ettertid om leveransen var god eller ikke, og kan da ha som regel at leverandører som ikke leverer slik at oppdragsgiver er tilfreds, blir svartelistet, i alle fall for en tid. Dette vil kunne motivere leverandører til god ytelse, men bare i den grad det er utsikter til nye oppdrag. Dette kalles den disiplinerende virkningen av *repetert interaksjon*. Krav om referanser fra tidligere leveranser vil kunne gi lignende

effekter selv om en oppdragsgiver bare skal ha gjennomført én leveranse. Dette omtales gjerne som incentivet til å bygge opp et (godt) rykte.

For å oppsummere, så kan kontrakter være ufullstendige på ulike måter: a) variable som kunne ha vært nyttige å ha med i en kontrakt kan være uobserverbare, eller b) de kan observeres av partene, men kanskje ikke på en slik måte at kontrakten kan håndheves av en rett. Kontraktsteorien skiller derfor mellom to typer observerbare variable: *verifiserbare* og *ikke-verifiserbare*. Sist men ikke minst finnes det ofte variable som er verifiserbare i ettertid, men som er såpass vanskelige å beskrive på en tilstrekkelig presis måte til å gjøre det meningsfullt å inkludere dem i en kontrakt.

Anbudskonkurranser handler altså om å utnytte ulike aktørers informasjon. Anbud fungerer best i situasjoner med skeivt fordelt informasjon (der leverandører for eksempel har privat informasjon om kostnadene med levering). Anbudskonkurranse kan kombineres med kontraktsdesign. Fordelen med konkurranse er dels å medvirke til at den beste leverandøren blir valgt, dels at den valgte leverandøren blir presset på pris.

Anbudskonkurranser om å levere konsulenttenester må sies å være et eksempel både på skeivt fordelt informasjon, ufullstendige kontrakter, og auksjon. Laffont og Tirole (1987) er et tidlig bidrag til vår forståelse av anbudskonkurranser med etterfølgende insentivkontrakter, men uten at de komplikasjonene som ligger i ufullstendige kontrakter er inkludert.

Det finnes en del empiri på virkningene av anbudskonkurranser, men de fleste handler om situasjoner med relativt veldefinerte objekt og tilsvarende ukompliserte kontrakter (for eksempel busskjøring i Finland, renhold i Sverige (Hyytinen et. al. 2008) og søppeltømming i England (Gómez-Lobo og Szymanski 2001)). Resultatene fra Gómez-Lobo og Szymanski er ganske typiske, i den forstand at de viser at anbudskonkurranse reduserer kostnadene. De finner at to budgivere reduserer kostnadene med 12-13 % sammenlignet med bare å ha en budgiver (og altså ingen konkurranse), og gjennomsnittlig innsparing ved bruk av anbud lå mellom 20 og 22 % (igjen sammenlignet med situasjonen uten konkurranse). Legg imidlertid merke til at dette ikke nødvendigvis betyr at effektiviteten øker tilsvarende; kostnadsreduksjonen kan for eksempel skyldes at leverandører som behandler sine tilsette dårligere

(lavere lønn, dårligere pensjonsavtaler, etc.) vinner anbudskonkurransen. Det kan også være et uttrykk for at kontrakten blir satt bort til noen som legger større vekt på å holde kostnadene nede enn av kvaliteten på det som skal leveres. Bonaccorsi et. al. (2003) finner for eksempel i sin analyse av innkjøp ved italienske sykehus at kostnadene går ned når innkjøpene blir gjort av administratorer som har sitt fokus på kostnader i stedet for det medisinske personalet, som presumptivt er mer opptatt av kvalitet.

Konsulenttjenester er ofte langt mer "ullent" enn de leveransene som litteraturen har fokusert på: Det er svært vanskelig å definere på forhånd hva leveransen egentlig går ut på. Dermed kan man ende opp med å konkurrere på timepris (som høres objektivt ut, men som ikke er det likevel siden timetallet ofte er uobserverbart) og ulike kvalitetsparametre (formell kompetanse i organisasjonen, erfaring fra lignende leveranser, rykte/referanser). En hypotese er at anbudskonkurranse kan brukes som en slags grovsorteringsmekanisme (til å utelukke leverandører som enten er klart dyrere enn andre, eller som ikke har riktig mix av etterspurt kompetanse), men at konkurransetrykket muligens ikke er det helt store.

Det er heller ikke mange studier av konkurranse i denne sektoren. Et interessant unntak er Bajari et.al. (2009) som riktignok nok ikke ser på konsulenttjenester direkte, men på byggekontrakter (i privat sektor i Nord-California i siste halvdel av 90-tallet). Komplekse byggeprosjekter er ikke så ulike konsulenttjenester når det gjelder kontraktsmessige utfordringer. Bajari et.al. finner, ikke overraskende, at anbudskonkurranser har store begrensninger når oppgavene blir komplekse, kontraktene er ufullstendige og det er få potensielle budgivere. Et spesielt problem er at anbudskonkurranse gjør det svært vanskelig for oppdragsgiver å kommunisere med leverandørene, og hindrer på denne måten at man kan trekke på leverandørene sin kompetanse i utformingen av prosjektet. Det er tankevekkende når det vises til at de føderale amerikanske myndighetene legger sterkt press for at anbudskonkurranser skal brukes i det offentlige, samtidig som private oppdragsgivere langt oftere går i direkte forhandlinger (uten anbudsrunder) med enkeltleverandører. I datamaterialet (som omfatter såkalte "private non-residential building construction projects") finner Bajari et.al. at private satser på forhandlinger i nesten halvparten av tilfellene, og bare 18 % bruker åpne anbudskonkurranser. Til sammenligning benytter offentlige oppdragsgivere mer eller mindre åpne anbudskonkurranser i 97 % av tildelingene.

(Se også Tadelis 2012.) De norske reglene åpner for så vidt for dialog (jf. diskusjonen av «Konkurranspreget dialog» og «Konkurranse med forhandling» nedenfor), så det er ikke klart om problemet er like stort her i landet.

Bajari m.fl. (2013) ser på hvordan ufullstendige kontrakter påvirker budgivning. De ser på store veibyggingssprosjekter, der ufullstendig spesifiserte kontrakter innebærer at oppdragsgiver må forhandle med den som får kontrakten om kompensasjon for justering av kontrakten. Man finner at disse tilpasningskostnadene øker kostnadene med prosjektet med 7-14 % (i forhold til den opprinnelige kontraktssummen).

3.3.3 Anbefalinger om anskaffelsesform

I veilederen for offentlige anskaffelser skilles det mellom fem anskaffelsesformer (Fornyingsadministrasjons- og kirke departementet, 2008). Dette er normative retningslinjer for hvordan anskaffelser skal utføres, og sier ikke noe om faktisk praksis i statlige virksomheter.

Anskaffelser etter forskriftens del 1

Dette er anskaffelser hvor det foreligger få eksplisitte krav til gjennomføringen. Selv om oppdragsgiver har en stor fleksibilitet mht. hvordan konkurransen skal gjennomføres, er det viktig å sikre de grunnleggende kravene til konkurranse, likebehandling, forutsigbarhet og etterprøvnbarhet. Disse prinsippene skal følges også for oppdrag over 500.000 N.kr. Man ønsker ikke å benytte begrepet direkte anskaffelser, fordi:

"Departementet mener dette begrepet kan være misvisende, fordi det leder tanken hen på at oppdragsgiver kan gå direkte til én leverandør, uten å avholde en konkurranse. Utgangspunktet er imidlertid at det skal være en reell konkurranse forutfor anskaffelsen. For å unngå misforståelser velger derfor departementet å benytte samlebegrepet «kjøp etter forskriftens del 1".

Åpen anbuds konkurranse

Her kan alle interesserte tilbydere levere tilbud. Det er ingen prekvalifisering. Tilbyder leverer dokumentasjon på at man er kvalifisert, samtidig som man leverer tilbudet. Forhandlinger inngår ikke.

Begrenset anbudskonkurranse

Her foretas det først en prekvalifisering, hvor interesserte tilbydere kan levere inn forespørsel om å få delta i konkurransen, sammen med dokumentasjon på at de er kvalifisert. Oppdragsgiver gjør først en vurdering om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene. Deretter inviteres et utvalg av leverandører til å levere tilbud. Valg av oppdragsgiver blir tatt uten at det blir gjennomført forhandlinger.

Konkurransepreget dialog

Oppdragsgiver beskriver i kunngjøringen hvilket behov anskaffelsene skal dekke og hvilke kvalifikasjonskrav som kan stilles til leverandørene. Det gjennomføres deretter en prekvalifisering og oppdragsgiver innleder en dialog med de kvalifiserte leverandørene. Under dialogfasen kan alle aspekter ved kontrakten drøftes. Når det er levert tilbud, er det imidlertid ikke tillatt å forhandle. Denne formen kan benyttes ved særlig komplekse anskaffelser der det er vanskelig for oppdragsgiver å beskrive anskaffelsen, som f.eks. komplekse IT oppgaver og OPS-kontrakter.

Konkurranse med forhandling

Her kan man benytte prekvalifisering eller velge at alle interesserte leverandører får levere inn tilbud. Denne formen skiller seg fra andre former ved at man kan forhandle med leverandørene om alle sider av tilbudene.

Veilederen drøfter også hvordan hensiktsmessig anskaffelsesform varierer med egenskaper ved anskaffelsen. For det første vil oppdragets art ha betydning. Der anskaffelsen gjelder en enkel standardvare og tilbudene er enkle og sammenlignbare, anbefales åpen anbudskonkurranse. For mer *komplekse* oppdrag kan man benytte konkurranse med forhandling eller konkurransepreget dialog. For det andre vil *antall potensielle tilbydere* være viktig. Hvis det er mange aktører, kan dette tale for å benytte begrenset tilbudskonkurranse. *Ressurssituasjonen* er også viktig. Hvis man bruker begrenset anbudskonkurranse (framfor åpen anbudskonkurranse) vil dette begrense oppdragsgivers ressursbruk ved utsendelse av konkurransegrunnlaget og evaluering av tilbudene. Hensynet til ressursbruk på leverandørsiden kan også tale for å benytte begrenset anbudskonkurranse. Gjennomføring av konkurransepreget dialog eller konkurranse med forhandling er gjerne mer ressurskrevende

enn en anbudskonkurranse. En fjerde faktor er hvor mye *tid* man har til rådighet. En åpen anbudskonkurranse vil gjennomføres på kortere tid enn begrenset anbudskonkurranse, da sistnevnte må gjennomføres i to omganger.

Man drøfter også hensiktsmessigheten av å gjennomføre en prekvalifisering. Dette er aktuelt ved både enkle og mer komplekse oppgaver. Et typisk anvendelsesområde for prekvalifisering er når det er kostnadskrevende å vurdere mange tilbud. Ved omfattende og komplekse anskaffelser eller der markeds situasjonen tilsier at det vil komme mange tilbud, vil det være gode argumenter for å benytte en prekvalifisering.

3.3.4 Riksrevisjonens undersøkelse

Riksrevisjonens undersøkelse (2003-2004) skilte mellom direkte kjøp, avrop fra rammeavtale, kjøp etter forhandling og anbudskonkurranse. Direkte kjøp var den hyppigste formen (for 39 % av enhetene), deretter kom avrop fra rammeavtale og kjøp etter forhandling (begge 22 %). Anbudskonkurranse var vanligst i 17 % av enhetene. Data fra Rikstrykdeverket (RTV) kan eksemplifisere anskaffelser innen en statlig virksomhet. Avrop på rammeavtale var den vanligste formen. Dette må forstås på bakgrunn av at RTV hadde inngått rammeavtaler på 21 konsultantselskaper om bistand på 13 ulike kompetanseområder innen IT-området. Avrop på rammeavtaler kan bli gjennomført på ulike måter, med ulik innslag av konkurranse. Man kan sende forespørsel til alle firmaer med rammeavtaler innen det aktuelle området, altså legge til rette for konkurranse innenfor rammen av (flere) rammeavtaler. Prisen ligger fast i rammeavtalen; det avgjørende er hvilken konsulent som blir tilbudt. En annen framgangsmåte er å åpne for prisavslag i forhold til prisene i rammeavtalen. Et tredje alternativ ble også benyttet; hvor det ble sendt forespørsel til et firma, uten å innhente tilbud fra andre innen det samme kompetanseområdet.

På det aktuelle tidspunktet var terskelverdien 200.000 kr, slik at konsulent tjenester under denne summen kunne anskaffes uten at det var gjennomført konkurranse. Det er ikke tillatt å dele opp et oppdrag, for å komme under denne summen. I undersøkelsen kom det fram at sju avdelinger, fordelt på seks virksomheter, delte opp oppdragene for nettopp å kunne gjennomføre kjøp av konsulent tjenester uten konkurranse. Dette var dels enkelttilfeller, dels noe som forekom oftere i virksomhetene. To av enhetene peker på tidsnød som årsak til at kjøpene er delt opp og anskaffet

direkte. I et annet tilfelle ble oppdraget delt opp og tildelt en forskningsinstitusjon, slik at denne kunne bygge opp egen kompetanse og senere rekruttere andre personer med denne kompetansen. Undersøkelsen trekker også fram andre forhold som indikerer avvik fra prinsippene om marked og konkurranse. Utforming av mål og beskrivelse av oppdraget er viktige sider ved anskaffelsen, og bør finne sted før man går ut med anbudsinnbydelsen. I 34 av enhetene (14 %) har eksterne konsulenter deltatt i utforming av mål og/eller oppdragsbeskrivelse før utlysning av konkurransen. Av disse er det sju som oppgir at de samme konsulentene deltar i denne fasen og var med i anbudskonkurransen om de oppdragene. For syv av de 10 enkeltkjøpene i Rikstrygdeverket fantes det ikke skriftlig oppdragsbeskrivelse (som er anbefalt). Det framkommer at for seks av disse opplever man det ikke som mulig å planlegge behovet for de enkelte konsulentene. Dette forklares med at "prosjektet som disse konsulentene er knyttet til har en prosessorientert arbeidsmåte, og det er gjennom prosessen en ser hva behovet vil være" (side 27). Når det gjelder anskaffelsesprotokoll viser det seg at 61 % av enhetene ikke førte protokoll for alle anskaffelser over terskelverdien. Samlet utgjør dette 55 av alle anskaffelsene. Føringsprotokoll var mer utbredt i enheter der man hadde ansatte med ansvar for og /eller kompetanse på anskaffelser (35 % uten) sammenlignet med enheter der man ikke hadde dette (56 % uten).

Et aspekt som kommer i tillegg til konkurranseform er hvilke interne enheter og aktører som er involvert i anskaffelsen. Et sentralt spørsmål er hvem som faktisk øver innflytelse i de ulike fasene av anskaffelsesprosessen, og hvordan anskaffelsene faktisk er organisert internt i virksomheten. Mange aktører kan her være aktuelle; toppleder, enhetsledere, anskaffelsesenheter og personalavdeling. Werr og Perner (2007) har tatt for seg anskaffelse av tjenester fra organisasjonskonsulenter. Forfatterne peker på at til tross for den økte betydningen (både økonomisk og strategisk) av disse tjenestene, er hovedbildet at de i liten grad involverer anskaffelsespersonell. Imidlertid kan bestemmelsene om konkurranse for anskaffelser (if 3.2) bidra til å endre dette bildet. For å fange opp utfordringene ved konkurranse skiller man mellom ulike faser. I den første fasen, behovsdefinisjon, kan det være en utfordring at kunden i liten grad er i stand til å definere hva som er problemet og hva virksomhetens behov faktisk er. I søkefasen er utfordringen at tjenestene i stor grad er immaterielle og lite konkrete og det kan være vanskelig å få pålitelig informasjon om alternative leverandører. I fasen der man evaluerer alternative tilbydere er man ofte prisgitt

«myke», skjønnsmessige vurderinger som gjør systematiske sammenligninger vanskelig. I en empirisk studie av seks svenske bedrifter fant man stor variasjon i måten anskaffelsesavdelingen var involvert. I tre av bedriftene var dette utført av topplederne, med liten deltakelse fra spesialisert personell på innkjøp. Lederens eget nettverk og relasjoner var avgjørende for søking etter og evaluering av alternativer. I to av bedriftene var anskaffelses-enheten sentral i å velge ut foretrukne leverandører og etablere rammeavtaler med disse. Studien viste også at økt involvering av anskaffelsespersonell blir lettere når begge parter forstår de aktuelle tjenestene og de muligheter og begrensinger disse har.

Man skal være forsiktige å trekke slutninger for konsulenttjenester generelt fra denne studien, men utfordringene knyttet til problemdefinisjon og vurdering av tilbydere vil være viktige inne mange områder av konsulenttjenester. Den interne arbeidsdelingen, og særlig anskaffelsesavdelingens rolle, er åpenbart et viktig aspekt ved kjøp av konsulenttjenester. Hvordan skal virksomheten kunne trekke på spesialisert kompetanse på dette feltet, samtidig som de eksterne ytelsene er godt tilpasset de unike utfordringene i virksomhet og enhet?

3.3.5 Diskusjon

I før-kontraksfasen er hovedspørsmålet hvilke virkemidler som skal benyttes å velge leverandør. Loven om offentlige anskaffelser bygger på et hovedprinsipp om konkurranse. Loven skal bidra til mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessige vilkår og likebehandling. En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på prinsippet om *konkurranse* og likebehandling av leverandører. Det åpnes for unntak for kontrakter under 500.000. Det åpnes også for unntak fra rene anbuds-konkurranser, når det er *stor kompleksitet* i oppdragene og det er *store kostnader* forbundet med å vurdere mange leverandører og mange tilbud.

Vi har i dette avsnittet gått inn på faglige bidrag fra organisasjonsfaget og økonomi. Uten å gå for detaljert til verks i en sammenligning av de aktuelle perspektiver og begreper, kan det slås fast at begrepene som benyttes dels er sammenfallende og dels forskjellige i de to fagområdene. Et felles trekk ved den aktuelle forskningen er imidlertid at man

a) sammenligner markedsmekanismer og bruk av fullstendige kontrakter med andre mekanismer for styring av transaksjoner, og

b) drøfter betingelser for når (spesielt) markedsmekanismene er effektive.

Under a) vil det være noen forskjeller mellom fagene mellom de mekanismer som anses som alternative til markedsmekanismen. Under b) vil det være både likheter og forskjeller når det gjelder betingelser for og effektiviteten av de ulike mekanismene. I sin rene form bygger markedskonkurranse på perfekt forutsigbarhet, der alle relevante forhold som kan påvirke kontraktsforholdet skal spesifiseres og kontraktsfestes på forhånd. I praksis vil det i transaksjoner være varierende innslag av usikkerhet mht. oppgaven (hva som skal gjøres), usikkerhet om forhold som kan påvirke hvordan oppgaven kan løses og innslag av asymmetrisk informasjon mellom partene. Man kan i slike situasjoner fremdeles benytte konkurranse mellom alternative leverandører, men gjerne kombinert med kontrakter hvor det legges inn mekanismer og styringsverktøy for å håndtere de aktuelle usikkerhetsmomentene.

Når flere tilbydere konkurrerer om en kontrakt eller et oppdrag, vil det være en effektiviseringseffekt gjennom det ytre presset markedet representerer. Man utvikler smarte løsninger og prøver å redusere kostnadene for å vinne fram i konkurransen. Et annet hensyn kan også komme inn. Gevinstene ved å bruke markedsmekanismer er ikke bare knyttet til den aktuelle transaksjonen (løse en gitt oppgave), men krever at man har alternative tilbydere slik at konkurransen *over tid* er reell. Det vil derfor være et legitimt hensyn å bidra til at man legger til rette for konkurranse også i et lengre tidsperspektiv. Å unnlate å gi alle oppdrag innen et område til en leverandør og å inngå rammeavtaler med flere tilbydere er eksempel på handlinger basert på en slik tilnærming.

Det kan imidlertid også være kostnader ved bruk av markedsmekanismer, slik at fordeler og ulemper ved ulike virkemidler kan settes opp mot hverandre. For å sikre likebehandling og rettfærdig konkurranse skal det ikke være noe kontakt mellom aktuelle tilbydere og oppdragsgivere. Grunnen til dette er at en tilbyder kan påvirke oppdragsbeskrivelsen til sin fordel og at man kan få tidligere og bedre informasjon om (f.eks.) oppgave, aktuelt prisnivå og evalueringskriterier. Idealet om distanse og nøytralitet skal sikre likebehandling. Samtidig

medfører dette at man ikke kan benytte seg av de potensielle gevinstene som ligger i tett kontakt og høy grad av tillit mellom en aktuell tilbyder og oppdragsgiver. Ut fra teorien om relasjonskontrakter vet vi at erfaringer fra tidlige oppdrag, felles faglig bakgrunn og gode relasjoner kan være et godt grunnlag for erfaringsutveksling og deling av kunnskap. Dette vil være særlig aktuelt i situasjoner hvor oppgavene er nye, komplekse og lite oversiktlige. Aktuelle leverandører kan potensielt bidra til at oppdragsgiver får en bedre forståelse av aktuelle utfordringer, hvordan ulike problemer henger sammen og kan beskrives, relevante erfaringer fra andre virksomheter, realistiske ambisjonsnivå, aktuelle kompetansebehov, hvilke leverandører som har kompetanse og kapasitet osv. I tillegg kommer de rene kostnadene knyttet til å utarbeide anbudsdokumenter, ta mot tilbud og vurdere disse.

Å bruke mekanismene for konkurranse har derfor både åpenbare fordeler og ulemper. Forskingen peker på noen avveininger mellom konkurranse og andre virkemidler. Mekanismer omtalt i forskning fanges også opp i retningslinjene fra departementet, hvor det åpnes for unntak fra hovedprinsippet om konkurranse. De viktigste kriteriene for valg av anskaffelsesform er kostnadene ved gjennomføring av ren anbudskonkurranse og oppdragenes kompleksitet. Et fellestrekk ved regelverk og relevant forskning er at begge åpner for avveininger mellom ulike måter å håndtere anskaffelser på. Det pekes på likeartede faktorer og transaksjonskostnader og oppgavens karakter er sentralt for begge. Samtidig må dette regelverket primært forstås som et regelverk for konkurranse og likebehandling, hvor det er unntakene fra ren anbudskonkurranse som skal begrunnes. Det er ingen grunn til å kritisere denne tilnærmingen som sådan. Aktørens persepsjon av regelverk og retningslinjer er imidlertid viktig. Vi vil påpeke at aktørene som deltar i anskaffelsesprosesser kan tilnærme seg unntak fra konkurranse på ulike måter:

- Dette representerer et brudd på prinsippene om nøytralitet og likebehandling, og kan åpne for favorisering, interessekonflikter og i verste fall korrupsjon.
- Dette er virkemidler som er begrunnet ut fra effektivitetshensyn, som kan ha sin bakgrunn i oppgavens kompleksitet, kostnaden ved gjennomføring av konkurranse og tilgangen på kompetanse utenfor de statlige virksomhetene.

I den videre analysen av intensjoner, utforming og implementering av reglementet for offentlige innkjøp er det viktig at begge disse tilnærmingene er representert. Når er valgene

godt begrunnet og fornuftige ut fra effektivitetshensyn, og når er unntakene heller en kilde til favorisering og interessekonflikter?

I forlengelsen av dette kan vi peke på to fallgruver i valget mellom markedsmekanismer og andre virkemidler for anskaffelser. I likhet med andre valg og avveininger i organisatoriske sammenhenger (eksempel: sentralisering/desentralisering, regelstyring/målstyring) kan vi skille mellom type 1 og type 2 feil. Type 1 vil være at man benytter markedet, når andre virkemidler er mer effektive. Type 2 feil vil være at man bruker andre virkemidler, når markedsmekanismer er mer aktuelle. Det vil være utfordringer knyttet til å evaluere omfanget av slike feil og fordelingen mellom type 1 og 2 feil, ikke minst knyttet til usikkerhet og kompleksitet i forløpet av utførelsen av en oppgave. Imidlertid vil det være sanksjoner, av juridisk, økonomisk og normativ karakter, som kan trekke oppmerksomheten mot å unngå å gjøre type 2 feil. Det er for beslutningstakerne mer synlige, potensielle negative konsekvenser av å unnlate å bruke markedet (brudd på regelverk, fokus på favorisering og nepotisme, konkurranse er hovedregelen) enn å unnlate å bruke andre alternativer. Et fokus på å unngå type 2 feil, kan i neste omgang føre til at man velger "markedet" for kjøp hvor det ikke er entydig hva som er mest effektivt. Dette kan føre til at det vil være en større andel type 1 feil (bruker konkurranse når andre virkemidler er mer effektive) enn type 2 feil.

Hvilke implikasjoner har denne diskusjonen sett fra virksomhetenes side? Man er pålagt å følge regelverket for offentlige anskaffelser, som primært er et regelverk for konkurranse. Samtidig åpnes det for avveininger mellom bruk av markedsvirkemidler og andre tiltak, avveininger som kan forankres i faglitteraturen på området. Vi har påpekt noen utfordringer og anbefaler virksomhetene å gjøre et bevisst valg basert på de aktuelle hensynene.

3.4 Gjennomføring og kontraktsoppfølging

Vi vil her gå inn på selve gjennomføringen av den oppgaven konsulenten (e) er blitt satt til. Mens avsnitt 3.3 handler om virkemidler knyttet til valg av leverandør, går vi nå inn på det som skjer når kontrakten skal settes ut i livet. Utgangspunktet er: Bli oppgaven løst på en god måte, og blir målsetningene nådd? De konkrete målene vil selvsagt variere fra kontrakt til kontrakt, men vil ofte være knyttet til *kvalitet* på selve ytelsen, *kostnader* og *tid*. I noen tilfeller vil gjennomføringsfasen være avgrenset til kontraktsperioden for konsulentytelsen. I

andre tilfeller (som i implementering av nye IT-virkemidler) kan effekten av konsulentytelsen være langsiktig og kan først evalueres etter at de nye virkemidlene er på plass.

Det er et stort mangfold i konsulenttjenester og det vil være flere aktuelle virkemidler til rådighet for oppdragsgiver. Vi tar utgangspunkt i Riksrevisjonens (2003-2004) spørsmål om styringsverktøy. Følgende rangering framkom:

Oppdragsbeskrivelse (78 % vurderer dette som mest viktig eller nest mest viktig)

Kontrakter (73 %)

Kontaktperson/prosjektansvarlig (67 %)

Aktiv deltakelse fra avdelingens ansatte (51 %)

Løpende rapportering (timer, aktiviteter) (48 %)

Styringsgruppe (19 %)

Retningslinjer for konsulentbruk (12 %)

Disse verktøyene er utvilsomt meget relevante. Vi vil imidlertid utvide perspektivet noe, trekke inn flere faktorer og drøfte betingelser for styring av konsulenttjenester. I den videre framstillingen legges det vekt på tre forhold som kan påvirke konsulentytelsen, og tre trekk som omhandler ulike betingelser for effektiv konsulentbruk.

3.4.1 Kompetanse

Det er ledelsen i virksomheten som er ansvarlig for at man er kjent med og realiserer målsetningene, at arbeidet er organisert på en måte som er kostnadseffektiv og gir høy kvalitet, og at relevante prosedyrer og rutiner blir fulgt. Dette gjelder både for oppgaver som er organisert internt, der konsulenter supplerer egne ansatte og oppdrag som blir utført av eksterne konsulenter. For å kunne sikre seg gode ytelser fra konsulenter vil det (som for intern organisering) være viktig med strategisk kompetanse, evne til å se ulike bidragsyttere i sammenheng, gode lederegenskaper, og spesifikk kompetanse innen enkelte fagområder. En viktig suksessfaktor vil være *fagkunnskaper på de områdene* der konsulenter bidrar. I noen tilfeller kan dette være knyttet til ulike sider ved IKT, i andre sammenhenger til kunnskap om samfunnsvitenskapelig metode, jus eller kvalitetssystemer. Gjennom slik spesialisert fagkompetanse kan man både klargjøre og beskrive de oppgavene konsulenterne skal utføre, vurdere kvalitet og gjennomføring, samt å bidra til nødvendige tilpasninger underveis.

I tillegg kommer kompetanse knyttet til at ytelsene blir tilført gjennom anskaffelser og kontrakter med eksterne leverandører. Slik *innkjøpskompetanse* er særlig knyttet til fagene økonomi (vurderinger av pris, budsjetter osv.) og jus (kontraktsrett, regelverk for offentlig innkjøp osv.). Et godt samspill mellom enhetsledere, fagpersoner innen det aktuelle området og de som sitter på den generiske innkjøpskompetansen vil være viktig i ulike faser av en anskaffelse, inkludert gjennomføringsfasen.

3.4.2 Formell kontrakt

Etter at oppdragsgiver er valgt ut skal det utarbeides en formell kontrakt. En formell kontrakt vil som et minimum beskrive kontraktspartnere, oppgaven som skal utføres, spesifikasjoner ved leveransen og aktuelle tidsfrister. Juridisk sett forplikter en formell kontrakt oppdragstaker, og man kan på rettslig grunnlag ta opp eventuell mislighold fra oppdragstakers side. Innen området vi her tar opp er tre typer standardavtaler av særlig interesse;

- avtale om konsulentoppdrag, som dekker kategori 4 i figur 2.2,
- avtale om bistand fra konsulent, som dekker kategori 1 og 3 i figur 2.2, og
- avtale om kjøp av driftstjenester knyttet til maskinvare, infrastruktur og programvare, som er delvis overlappende med kategori 2 i figur 2.2.

I de to første typene av avtaler inngår alminnelige bestemmelser, endring, stansing og avbestillinger, partenes plikter, vederlag og betalingsbetingelser, opphavs- og eiendomsrett, mislighold, øvrige bestemmelser, tvister, øvrige endringer og tillegg til avtaleteksten. Avtale om kjøp av driftstjenester er mer detaljert og har blant annet momenter knyttet til a) etablering av driftstjenesten og b) ordinær drift etter godkjenning.

Ut fra faglitteraturen kan vi skille mellom styring ut fra *målsetninger* (krav til ytelsen) og ut fra *atferd*, prosesser og prosedyrer (hvordan arbeidet som skaper ytelsen skal organiseres). Noe forenklet kan de formelle kontraktene beskrives som formelle, rettskraftige dokumenter som regulerer forholdet mellom partene, samt rammer og målsetninger for en gitt ytelse. Gjennom disse kontraktene styres det i hovedsak gjennom krav til ytelsen, med tilhørende sanksjoner når man ikke oppnår den ytelse som er spesifisert, f.eks. mht. tid og kvalitet. Eksempler på dette kan finnes i de nevnte standardavtalene:

«Hvis det tross gjentatte forsøk ikke har lyktes Leverandøren å avhjelpe mangelfull drift, kan Kunden kreve forholdsmessig prisavslag... Blir ikke avtalt tidspunkt for oppstartsdag eller leveringsdag, eller annen frist som partene i bilag 4 har knyttet dagbøter til, overholdt, og det ikke skyldes force majeure eller Kundens forhold, foreligger en forsinkelse fra Leverandørens side som gir grunnlag for dagbot... Dagboten påløper automatisk. Dagboten utgjør 0,15 prosent av kontraktssummen for etableringsfasen ekskl. merverdiavgift, for hver kalenderdag forsinkelsen varer, men begrenset til maksimalt 100 (hundre) kalenderdager»

Her er utgangspunktet typisk at man har en fast pris for kontrakten. Mislighold og forsinkelse kan straffes med dagbøter eller andre virkemidler. Man kan også operere med andre kontraktsformater og positive incentiver, hvor rask gjennomføring og ekstra god kvalitet kan belønnes.

Hvordan ytelsen blir *organisert og ledet* blir i hovedsak overlatt til leverandøren, og det antas at dette håndteres gjennom leverandørens egen arbeidsorganisering (enheter, roller, arbeidsprosesser og rutiner), ledelse og kvalitetssystemer. Det kan imidlertid være lagt inn krav til når det gjelder rapportering, dokumentasjon, krav til innsyn og dokumentasjon, planer for beredskap og ulykker mm. Dette inngår i standardavtale for kjøp av driftstjenester for maskinvare, infrastruktur og programvare.

Riksrevisjonen påpeker at «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 fra 2003-2004 viste at 42 prosent av avdelingene mangler kontrakter for minst ett av sine konsulentengasjement. Begrenset kostnad og begrenset varighet var de viktigste grunnene som ble oppgitt til at man ikke brukte kontrakter. 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. Foranledningen var uenighet om ekstraarbeid. Disse detaljstudiene viste også at virksomhetene med få unntak benyttet kontraktsmaler ved utarbeidelse av detaljerte kontrakter.

3.4.3 Relasjonskontrakter

Dette begrepet viser altså til betydningen av normer, gjensidig tillit, personlig interaksjon og felles verdier ved styring av transaksjoner mellom to (eller flere) aktører. I et «markedsregime» vil man søke å redusere betydningen av slike kontrakter, da de oppfattes som å stå i motsetning til rettferdig konkurranse i før-kontrakts fasen. Trekk ved relasjonene kan likevel være viktig i gjennomførings-fasen. Relasjonskontrakter er kjennetegnet ved sosiale styringsmekanismer, som utvikling av personlige relasjoner og felles normer og verdier. Innenfor rammen av en langvarige formell kontrakt kan det utvikles innslag av slike relasjoner. Man kan også aktivisere relasjoner som har sin bakgrunn i tidligere interaksjon, f.eks. knyttet til andre prosjekter, som kollegaer i samme virksomhet eller er basert på felles bakgrunn og utdanning. Macneil (1980) identifiserer fire viktige normer i slike relasjoner.

- Solidaritet, som handler om å utvikle samarbeidet utover klart definerte oppgaver og legge grunnlaget for en mer langsiktig relasjon uten at man vet hva dette innebærer.
- Gjensidighet; man legger vekt på at fordelingen av kostnader og gevinster er rettferdig.
- Flexibilitet; gjensidig aksept for å kunne justere kursen, endre planer og kontraktsvilkår når situasjonen endrer seg og det oppstår uforutsette hendelser
- Konfliktløsning; evne til å håndtere uenigheter på en slik måte alle parter interesser blir tilgodesett

Når transaksjonen mellom leverandør og oppdragsgiver kjennetegnes av slike relasjoner har det noen positive effekter på samarbeidet. Man stoler på hverandre og sannsynligheten for opportunistiske handlinger og utnyttelse av denne andre part reduseres. Oppdragsgiver legger til rette for god oppgaveløsning og legger seg ikke opp i detaljer så lenge det kan forventes at ytelsen som kommer ut er bra. Leverandør legger vekt på bidra med en god leveranse. Man utvikler felles forståelse av problem og oppdrag, felles språk og felles perspektiv.

Relasjonskontrakter vil være særlig gunstige i transaksjoner hvor det kreves gjensidig tilpasning. Dette vil typisk være situasjoner der samarbeidet forventes å vare ved over tid, der oppgavene som skal utføres er komplekse, det kan være vanskelig å beskrive ytelsen

særlig presist og det vil være usikkerhet mht. hvilke problemer og utfordringer som kan oppstå underveis.

3.4.4 Kompleksitet og usikkerhet

Teorier om bruk av markedsmekanismer og fullstendige kontrakter vs. andre alternativer tar gjerne utgangspunkt i en situasjon hvor det er liten kompleksitet og liten usikkerhet. Etter hvert som det blir høyere verdier på disse variablene, øker utfordringene for styring av transaksjoner og andre mekanismer og kontraktsformer blir mer aktuelle. Kompleksitet viser til antall elementer i et gitt «system» og hvordan disse er forbundet, mens usikkerhet viser til grad av forutsigbarhet i aktørers handlinger og trekk ved relevante omgivelser. I konkrete situasjoner kan det imidlertid være vanskelig å knytte utfordringene til enten kompleksitet eller usikkerhet. Når det gjelder selve *oppgaven* kan det være vanskelig å spesifisere hvordan ulike problemer og utfordringer henger sammen, samt hva som ligger innenfor og hva som ligger utenfor en oppgave. I *forløpet av en kontrakt* vil man ofte forholde seg til et mangfold av elementer (f.eks. antall datasystemer) som er knyttet til hverandre på en komplisert måte, hvor det er usikkert hvordan endringer i et element berører og har konsekvenser for andre. *Antall aktører*; dvs. antall personer, fagområder og virksomheter involvert i en leveranse kan være en kilde til både kompleksitet og usikkerhet (f.eks. hvilke personer deltar i hvilke delprosjekter hvor lenge).

Fra økonomisk teori vet vi (jf. avsnitt 3.3.2) at man ofte ikke kan beskrive mulige utfall på en tilstrekkelig presis måte til at det er meningsfullt å ta det med i en kontrakt. Oppdragsgiver kan ofte si i ettertid om leveransen var god eller ikke, og dette kan motivere leverandører til god ytelse, men bare i den grad det er utsikter til nye oppdrag. I komplekse leveranser er kontrakter ufullstendige på ulike måter: a) variable som kunne ha vært nyttige å ha med i en kontrakt kan være uobserverbare, eller b) de kan observeres av partene, men kanskje ikke på en slik måte at kontrakten kan håndheves av en rett. Kontraktsteorien skiller derfor mellom to typer observerbare variable: Verifiserbare og ikke-verifiserbare.

Det vil være stor variasjon i konsulenttenester når det gjelder grad av kompleksitet og usikkerhet. De største utfordringene ligger trolig i store utviklingsprosjekter hvor IKT utgjør en sentral del av ytelsene. Oppdragene kan strekke seg ut over mange år, involvere mange

konsulenter og leverandører, og vil når de er gjennomført berøre mange av de ansatte i virksomheten. Det finnes ingen enkle løsninger for hvordan disse prosjektene skal styres, men vi vil her trekke inn noen relevante bidrag.

Vi kan illustrere dette med kjøp av komplekse IT-tjenester. Ofte vil slike transaksjoner være kjennetegnet av informasjonsasymmetri, interessekonflikter og ulike virkelighetsforståelser. Det har vært en del forskning om hvordan effekter av IT-implementering påvirkes av hvordan man styrer forbindelsene med leverandøren. Brito og Nogueira (2009) omtaler imidlertid kunnskapen om dette som basert på anekdotiske eksempler, diskusjoner med et fåtall visjonære IT ledere eller case studier av suksessfirmaer. Det kan argumenteres for at gode relasjoner og bevisst samhandling mellom leverandør og kunde kan bidra til bedre implementering. I en case studie av en relasjon blir det dokumentert hvordan et tett bytteforhold preget av nærhet og uformelle sosiale relasjoner legger grunnlaget for kunnskapsoverføring. Når relasjonen er basert på gjensidig tillit oppmuntres det til samarbeid og konstruktiv konfliktløsning (Brito og Nogueira, 2009).

Et annet aspekt ved et konsulentkjøp er at det ofte inngår i en større sammenheng for kundevirksomheten. I staten kan f.eks. flere *kundevirksomheter* være involvert i et stort IT-prosjekt. Dette involverer flere *typer* av eksterne bidrag (inkludert datautstyr og konsulentytelser), flere eksterne *leverandører*, flere *delprosjekter* og et komplisert *samspill* mellom kundevirksomhetene og de eksterne leverandørene. For å forstå, beskrive og analysere et konsulentbidrag under slike betingelser må denne ytre konteksten inkluderes. Og motsatt: For å forstå store IT-prosjekter i staten, må rolle og betydning av de ulike konsulentytelsens beskrives, inkludert hvordan de samspiller med andre interne og eksterne bidrag⁴.

⁴ Vi har søkt etter rapporter og annet materiale som setter konsulentoppdrag og -bistand inn i en større prosjektsammenheng. En rapport fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet fra 2008 tar for seg "Bedre samordning og styring av store og/eller strategisk viktige IKT-prosjekter i staten". Begrepet "konsulent" er nevnt 18 ganger i rapporten, men har lite direkte å tilføre til det som er vårt fokus, oppfølging av konsulenter. CONCEPT er et offentlig finansiert program ved NTNU som har som formål å gjennomgå systemene for planlegging, gjennomføring og oppfølging av store investeringsprosjekter i staten. Heller ikke her har vi funnet materiale som direkte handler om styring og oppfølging av konsulentoppdrag eller -bistand.

3.4.5 Politiske eller administrative oppgaver

Kjøp av konsulenttenester i staten vil være aktuelt i en rekke situasjoner og sammenhenger. Et potensielt viktig skille har man mellom konsulentkjøp som er knyttet til gjennomføring av politiske reformer og kjøp som er initiert internt for å løse administrative heller enn politiske oppgaver. Eksempler på den første kategorien vil være kjøp knyttet til NAV-reformen, samhandlingsreformen og utflytting av tilsyn. Her inngår bruken av eksterne konsulenter i en sammenheng som er tett knyttet til politiske vedtak og målsetninger. Sakene er gjerne høyt på den politiske dagsorden og kan potensielt få stor mediaoppmerksomhet. I kontrast til dette står tjenester som støtter og utfyller den interne virksomheten, og som bare indirekte er knyttet til reformer og politiske målsetninger. Konsulentkjøp inngår i ulike sammenhenger, og et viktig spørsmål er om og hvordan dette påvirker omfang, prioritering og framdrift i statens bruk av konsulenter. En hypotese vil være at graden av politisk oppmerksomhet legger viktige føringer for bruken av konsulenter. Det vil være ytre krav fra Storting, regjering og media knyttet til måloppnåelse, framdrift og kostnader, for eksempel ved en politisk reform. Man kan forvente at dette avspeiles i større oppmerksomhet og en høyere prioritering av konsulenter i disse sammenhengene, sammenlignet med situasjoner som er mer «usynlige politisk». Det er også større sannsynlighet for at konsulentenes rolle, kvalitet og ytelse kan være et tema ved slike ytelse.

3.4.6 Tidsforløp av effekter av konsulentytelsen

For noen konsulentkjøp handler det primært om å få jobben gjort der og da. Man henter inn konsulenter som utfører et sett med arbeidsoppgaver, og dette har ingen viktige konsekvenser ut over selve jobbutførelsen. I andre sammenhenger vil man forvente at nytten og effekten av transaksjonen i stor grad kommer etter at oppdraget er fullført og konsulentene har forlatt organisasjonen. Dette kan være aktuelt når konsulenter brukes innen opplæring og kurs, for IT-utvikling og andre utviklingsprosjekter. Her forventes det positive effekter (mer kompetente tilsatte, bedre IT-systemer, en bedre fungerende organisasjon) som en følge av ytelsen fra konsulenten. I utviklingsprosjekter kan man ofte ikke evaluere effekten før en viss tid har gått, og etter at systemene er på plass og utfordringer i startfasen er håndtert.

I noen tilfeller vil det være en forventning om at det skal finne sted en kompetanseoverføring fra konsulenten; for eksempel til andre som man har jobbet sammen med på et team eller et prosjekt, eller gjennom forbedring av organisasjonens rutiner, arbeidsprosesser og styringssystem. Spørsmålet om kompetanseoverføring kan være forbundet med et ønske om at konsulenten kun skal bidra i en avgrenset tidsperiode. Man ønsker ikke å bli avhengige av enkeltkonsulenter, men forventer at de erfaringer og ferdigheter konsulentene sitter inne med skal spres til organisasjonens ansatte og bidra til forbedring av organisasjonens rutiner og systemer. I en studie av Nesheim m.fl. (2013) om bruk av eksterne konsulenter pekes det på avhengighet av konsulenter som en hovedutfordring. I tillegg til å ha høy kompetanse innen sitt *fagfelt*, kan konsulenter opparbeide *virksomhetsspesifikk* kompetanse knyttet til kundevirksomhetens oppgaver, arbeidsprosesser og samarbeidspartnere. Konsulenter kan også ha *nøkkelroller* i kundevirksomhetens prosjekter eller avdelinger. Slike konsulenter vil være vanskelig å erstatte med egne ansatte.

Riksrevisjonen (2003-2004) peker på at virksomheten har et ansvar for å legge til rette for slik overføring, for at man skal kunne løse tilsvarende oppgaver med begrenset bruk av konsulenter. Undersøkelsen viser at kompetanseoverføring kan være et viktig aspekt ved konsulentytelser. 44 % svarer at de avtaler dette i oppdragsbeskrivelser eller kontrakt nokså ofte, svært ofte eller alltid. Undersøkelsen antyder også hvordan dette kan finne sted; aktiv deltakelse fra avdelingen (72 %), del-og sluttrapportering (72 %), intern gjennomgang av skriftlig materiale (59 %), foredrag osv (49 %) og skriftlig dokumentasjon av arbeidsprosedyrer. Nesheim m.fl. (2013) peker også på andre mekanismer; som

- * bevisst sammensetning av arbeidsgrupper og team som åpner for at de ansatte kan lære av konsulentene,
- * fokus på å bygge identitet og tilhørighet til prosjektet hos alle bidragsyterne, noe som bidrar til god kommunikasjon, høy grad av tillit og utveksling av informasjon og erfaring
- * faglig integrasjon og full tilgang til databaser og programmer for konsulenter, som muliggjør åpen utveksling av informasjon og erfaring.

3.5 Oppsummering

I kapittel 3 har vi etablert et rammeverk for forståelse av effektivitet ved konsulentkjøp og bruk av konsulenter i statlig virksomhet. Et viktig bidrag fra kapittel 3 er at effektivitet må forstås i lys av virksomhetens kontekst og tre ulike analytiske spørsmål om konsulentkjøp og bruk. Vi gikk først gjennom rammevilkår for statlig sektor og de enkelte virksomheter. Deretter ble spørsmålet om virksomhetens *effektive grenser* behandlet. Teori og forskning om dette spørsmålet som tar sitt utgangspunkt i bedrifter som opererer i et marked være relevant, ikke minst med tanke på økonomisering av transaksjonskostnader. Samtidig må det tas høyde for at statlige virksomheter ivaretar politisk bestemte oppgaver og ikke konkurrerer på et marked. Viktige underspørsmål når det gjelder effektive grenser for statlige virksomheter er:

1. Hva er virksomhetens oppgaver og målsetninger?
2. Hva er virksomhetens kjernekompetanse?
3. Har virksomheten en skriftlig formulert strategi for konsulentbruk som angir i hvilke situasjoner og på hvilke områder eksterne konsulenter skal benyttes?
4. Er det samsvar mellom prinsippene og den faktiske praksis i virksomheten? Hvis det ikke er samsvar, hva er grunnen til dette?

Det skilles videre mellom før-kontraktsfasen og gjennomføringsfasen. Spørsmålet om effektivitet i før-kontraktsfasen handler om (gitt beslutningen om å benytte eksterne leverandører) *framgangsmåter og konkrete virkemidler for valg av leverandør*. Her vil bruk av konkurransevirkemidler og markedsmekanismer være sentrale. Samtidig vil det være viktige avveininger mellom antatte fordeler og ulemper ved de ulike virkemidlene. Et sentralt poeng fra litteraturen er avveiningen mellom a) fokus på konkurranse for å sikre likebehandling og ytre press på tilbyderne og b) muligheten for å trekke inn kompetente eksterne aktører ved komplekse oppdrag på den. Det første hensynet impliserer at det ikke er kontakt med aktuelle leverandører i denne fasen. Det andre hensynet åpner nettopp for kontakt med aktuelle leverandører. Regelverket for offentlige anskaffelser er primært et regelverk for konkurranse, samtidig som det åpner for avveininger knyttet til oppdragets kompleksitet og virksomhetens ressurser. Dette er kriterier som generelt er i samsvar med litteraturen på området. Det anbefales at virksomhetene gjør et bevisst valg av anskaffelsesform, basert på de aktuelle hensynene.

I 3.4 har vi gått inn på ulike faktorer som er viktige for å forstå effektivitet i gjennomføringsfasen, og som har innflytelse på om konsulentytelsen bidrar til å håndtere den oppgaven som er beskrevet i kontrakten. I figur 3.1 oppsummeres drøftingen i en modell. Det skilles mellom to tre grupper av faktorer. Egenskaper ved virksomhetens kompetanse, formell kontrakt og innslaget av relasjonskontrakter er faktorer som *påvirker* ytelsen, og som (riktignok i varierende grad)



Figur 3.2 Oppfølging og måloppnåelse

er konkrete *virkemidler*⁵ for kjøper. De andre forholdene - kompleksitet og usikkerhet, politisk vs. administrative oppgaver og tidsforløpet av effekter av konsulentytelsen - legger grunnlaget for ulike *betingelser* for styring av konsulentytelser i gjennomføringsfasen.

⁵ Virksomhetens kompetanse er påvirket av det eksterne arbeidsmarkedet og hvor attraktiv de statlige virksomhetene er for aktuelle arbeidstakere. Det er videre begrenset i hvilken grad relasjonskontrakter og tillit kan etableres gjennom viljestyrte handlinger.

Kapittel 4: En empirisk undersøkelse av konsulentbruk i staten

I dette kapitlet vil vi skissere en empirisk undersøkelse av konsulentkjøp og -bruk i staten. Formålet vil være å gi et bilde av omfanget av konsulentbruken, de viktigste kildene til variasjon mellom virksomhetene, få fram mangfoldet i motiver og situasjoner når konsulenter blir benyttet, samt utfordringer i de ulike fasene av anskaffelsesprosessen. Når det gjelder forholdet mellom innholdet i rapporten forøvrig og den empiriske undersøkelsen vil vi peke på:

- * Undersøkelsen bør ha et klart fokus og ta opp noen utvalgte sider ved konsulentbruk i statlig sektor. Dette er drøftet nærmere i avsnitt 4.1.
- * Undersøkelsen vil være faglig informert, og trekke på analysen i kapittel 2 og 3.
- * Samtidig vil en undersøkelse ikke ta for seg alle aspektene ved konsulentkjøp og - bruk som er analysert i rapporten. Dette er en implikasjon av tids- og ressursmessige begrensinger og sammenhengen for øvrig.

4.1 Utfordringer og avveininger

Undersøkelsen skal dekke konsulentkjøp og -bruk i staten. Staten vil bli operasjonalisert som statlige forvaltingsorganer. I tillegg er det et ønske fra oppdragsgiver å inkludere de regionale helseforetakene.

Samlet sett har statlig konsulentkjøp et stort omfang. Trolig er det flere enn tusen konsulentkjøp i året. Man kan rette søkelyset på ulike analyseenheter for å fange opp konsulentkjøp og -bruk i en empirisk undersøkelse. For det første kan man ta utgangspunkt i det *enkelte kjøp* eller den enkelte kontrakt. Dette gjør det mulig å gå inn i oppdrag, kompetansetype og utfordringer på en detaljert måte, for de oppdrag dette måtte være ønskelig. En slik tilnærming krever at man identifiserer en kontaktperson for hver anskaffelse.

Det andre ytterpunktet er å ta utgangspunkt i de *enkelte virksomheter*. NSD skiller mellom tre typer av forvaltingsorganer.

- Nasjonal enkeltstående enhet (f.eks. Medietilsynet, Finanstilsynet)
- Etat; som regel bestående av et sentralt hovedkontor og et varierende antall regionale og lokale kontor (f.eks. NAV, Direktoratet for økonomistyring etc).

- Grupper av like organisasjoner som alle er direkte underlagt et departement. Eksempel: Gruppen "Statlige høyskoler" består av vel 20 enkeltstående organisasjoner / høyskoler Fylkesmennene, bispedømmene og utenrikstjenesten er andre eksempler på slike grupper.

I tillegg kommer de regionale helseforetakene. Ved å ta utgangspunkt i disse enhetene kan man få et samlet bilde av konsulentkjøp i den aktuelle populasjonen.

En mellomløsning er å ta utgangspunkt i *avdelinger eller underenheter* i disse virksomhetene. Rasjonalet vil være at det (særlig for store virksomheter) vil være på dette nivået beslutninger om konsulentkjøp tas.

De tre alternativene betegner tre ulike analysenivå og (i prinsippet) tre typer av respondenter. Hver av de tre vil ha sine fordeler og ulemper. Det første alternativet gir gode muligheter for å få detaljert informasjon om hvert konsulentkjøp. Samtidig vil det medføre et omfattende og detaljert forarbeid for å få identifisert informanter for hver anskaffelse. I tillegg til det store omfanget av kjøp, vil det i noen tilfeller ikke være entydig hvem som er den beste respondenter for et gitt kjøp. I noen tilfeller vil det være linjeleder, i andre tilfeller en økonomiavdeling eller spesialiserte anskaffelsesansvarlige.

Å gå inn på virksomhetsnivå reduserer antall respondenter til i prinsippet en person pr virksomhet. Samtidig vil det være begrensninger i antall spørsmål *en* person kan besvare. Dette problemet vil øke i takt med størrelse og kompleksitet i den aktuelle organisasjonen.

Det vil være flere måter å håndtere disse utfordringene på. Man kan f.eks. rette undersøkelsen inn mot spesielle sektorer eller etater, hvor det er et stort innslag av konsulenttjenester eller hvor dette har vist seg særlig utfordrende. Et annet alternativ er å gi opp ambisjonene om å gi et heldekkende bilde av fenomenet, og heller konsentrere seg om case-studier av noen oppdrag og kjøp i mange sektorer. Et tredje alternativ er å gi avkall på ambisjoner om dybdeforståelse og kun legge vekt på å gi en oversikt over noen få sider ved konsulentkjøp og -bruk.

Ut fra de formål som ligger til grunn for denne undersøkelsen og de signaler vi har fått fra oppdragsgiver og fra referansegruppen, vil dette ikke være gode løsninger. Man skal bidra til både å gi en oversikt over fenomenet, hvordan konsulentbruken varierer mellom sektorer og enheter og bidra til en dybdeforståelse av sentrale utfordringer. Oppdragsgiver ønsker med andre ord et undersøkelsesdesign som går både i bredden og i dybden. Vi kan forstå dette i lys av tre sentrale valg;

- a) Populasjon: Hvilke konkrete virksomheter skal delta i undersøkelsen?
- b) Strukturerte spørreskjema: Hvilke personer på hvilket nivå skal få tilsendt strukturerte spørreskjema
- c) Case studier: På hvilke nivå og med hvilke metoder skal det samles inn mer detaljert informasjon om utfordringer ved konsulentkjøp og -bruk.

Ad a)

Vi tar utgangspunkt i hvordan Riksrevisjonen valgte ut statlige virksomheter i sin undersøkelse i 2003. Spørreskjemaundersøkelsen omfattet virksomheter i ytre etat som hadde oppgitt utgifter på over 1 million kroner til kjøp av konsulenttenester på statsregnskapets post 01-25 i 2001. 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 utvelgelsen av disse var blant annet virksomhetens størrelse (vesentlighet) og revisjonsfunn fra de årlige regnskapsrevisjonene.

DIFI (2010) tok for seg en noe annen populasjon, de statlige forvaltningsorganene. Det var ingen begrensing knyttet til omfanget av konsulenttenester. Følgende kategorier inngår av forvaltningsorganer inngår: Departementer, direktorater, tilsyn, forsvaret og øvrige forvaltningsorganer. Universiteter, høyskoler, andre skoler og utdanningsentre, samt fond og det som blir omtalt som «svært små nemnder, institutter, råd og sekretariater» er ikke tatt med. I den aktuelle undersøkelsen vil vi også inkludere sistnevnte kategori.

Tre grupper vil dermed inngå:

- a) Departementene, ut fra den sentrale rollen disse har i statens og i offentlig politikk (samme som i de to nevnte undersøkelsene)
- b) Direktorat, tilsyn og øvrige statlige forvaltningsorganer, inkludert de enheter som ikke var med i DIFI's (2010) undersøkelsen.
- c) De regionale helseforetakene er med ut fra deres størrelse og betydning i offentlig tjenesteyting. Her er det gjennomført store endringer de siste årene, slik at det kan antas betydelige konsulentutgifter (ikke inkludert i de to nevnte undersøkelsene).

Ad b)

Vi har argumentert for at strategi og prinsipper for konsulentbruk er at overordnet spørsmål i virksomhetene. Av denne grunn er det mest fornuftig at en person (toppleder) svarer på disse spørsmålene. Både beslutninger om å kjøpe konsulenttjenester og gjennomføringen av oppdragene som konsulentene er leid inn til, foregår som oftest på avdelingsnivå i virksomhetene (jf Riksrevisjonen 2003-2004). I tillegg kan sentrale anskaffelsesenheter være involvert. Dette innebærer at detaljkunnskapen og de konkrete erfaringene med konsulentbruk befinner seg i underenheter i organisasjonen. Her vil både virksomhetens størrelse og geografiske lokalisering ha betydning. Riksrevisjonen kombinerte derfor svar på toppledernivå og avdelingsnivå. DIFI's undersøkelse (2010), som tok for seg færre spørsmål var rettet mot regnskapssjef (eller regnskapsansvarlig eller medarbeider i regnskapsavdelingen).

Gitt at vår undersøkelse har som formål å gå mer i dybden i virksomhetene enn DIFI, og har mange likheter med Riksrevisjonens undersøkelse, vil det være *aktuelt* med to spørreskjemaer; 1) et med noen få overordnede spørsmål, 2) spørreskjema som går i dybden og har flere spørsmål. Som et utgangspunkt vil vi forutsette at det er linjeenheten på nivået under toppleder som er det riktige organisasjonsnivået for å svare på det andre spørreskjemaet. Enkelte forvaltningsorganer har en regional struktur, der det er stor grad av desentralisering til regionalt nivå. I de største virksomhetene kan det muligens være aktuelt å gå lengre ned i hierarkiet i organisasjonen. Dette vil bli avklart som ledd i forarbeidene til undersøkelsen.

Det er *to alternativer* her, avhengig av ambisjoner, ressurser og fordeling av ressurser mellom spørreskjema og casestudier (se under). Det ene alternativet er å bruke et kort spørreskjema for hver virksomhet. Det andre er å ha et kort spørreskjema for hver virksomhet, kombinert med et detaljert spørreskjema som kan brukes på underenheter i virksomheten. I 4.2 beskrives utkast til spørreskjema.

Ad c)

I tillegg til den informasjonen som kan samles inn gjennom å bruke standardiserte spørreskjemaer, er vi interessert i data og informasjon som kan bidra til å gå i dybden på konsulentkjøp og -bruk i staten. Dette vil være et supplement til den kvantitative analysen. Hovedformålet vil være å beskrive og analysere utfordringer i ulike faser, samt hvordan disse er blitt håndtert og kan håndteres. Her kan man fange opp forhold som problem- og oppdragsbeskrivelse, utfordringer ved utarbeiding av konkurransegrunnlag, valg av tilbyder, kompleksitet i oppdrag og aktører (for eksempel når flere leverandører samarbeider), samspill og arbeidsdeling mellom oppdragsgiver og taker, utfordringer ved å benytte konsulenter i store prosjekter og kompetanseoverføring. Disse dybdestudiene vil ta utgangspunkt i de momentene som er beskrevet i kapittel 3, og legge særlig vekt på gjennomføringsfasen.

Vi vil foreslå at det velges ut seks kjøp/oppdrag som blir gjort til gjenstand for nærmere analyse. De seks casene bør ha et visst omfang og kompleksitet, samtidig som de bør dekke viktige sider av mangfoldet i statlig konsulentkjøp. Casene vil bli identifisert etter samtaler med oppdragsgiver og nøkkelinformanter. Som et utgangspunkt kan vi tenke oss følgende fordeling:

	Konsulentbistand	Konsulentoppdrag
Løpende oppgaver	1	2
Engangsoppgaver/prosjekter	3	4

Figur 4.1 Ulike typer av konsulentkjøp

- To IT-kontrakter, med ulik kontraktstruktur, i kategori 3 eller 4
- To øvrige kontrakter knyttet til organisasjonsutvikling/omstilling, i kategori 3 eller 4
- Et konsulentoppdrag knyttet til løpende drift av IT (kategori 2)⁶
- En kontrakt knyttet til konsulentbistand innen løpende oppgaver (kategori 1)

Casene i de to første gruppene vil bli identifisert ut fra prosjekter i aktuelle statlige virksomheter. Et prosjekt kan ha bidrag fra en eller flere konsulentbedrifter, som kan ha ulike roller i det aktuelle prosjektet. Det kan være aktuelt å gjøre et utvalg av kontrakter/oppdrag *innen* et gitt prosjekt, ut fra hva som er hensiktsmessig ut fra formål og tilgjengelige ressurser i undersøkelsen.

Det vil bli benyttet flere datakilder på disse casene; a) intervjuer med representanter for oppdragsgiver og oppdragstaker, b) skriftlig materiale som oppdragsbeskrivelse og rapportering, samt annen dokumentasjon. Et viktig poeng at det også legges vekt på tidsforløpet på en kontrakt, og hvordan problemer/utfordringer/trekk ved relasjonen på et tidspunkt kan påvirke håndtering av utfordringer på et senere tidspunkt.

4.2 Utkast til spørreskjema

Med utgangspunkt i diskusjonen i avsnitt 4.1 (punkt b) over vil vi presentere to utkast til spørreskjema. Spørsmålene er i kursiv, kommentarer og henvisninger til kapittel 2 og 3 i rapporten er i vanlig skrift.

⁶ Det var uenighet i referansegruppen om denne kategorien av konsulenttenester bør inkluderes i undersøkelsen.

Spørreskjema 1 (virksomheten)

Innledning: Ta utgangspunkt i denne avgrensingen av konsulent: En konsulent er en ekstern person (utenfor statsforvaltningen) med spesialkompetanse som engasjeres for å utføre en oppgave for en avgrenset periode. Innleie fra typiske bemanningsselskaper skal ikke inkluderes.

Vi har brukt konsulent (og ikke konsulentfirma) for å forenkle ordlyden. Innleie fra bemanningsselskaper er i hovedsak rettet mot personer med annen kompetanse og faller derfor utenfor (jf. kapittel 2). Ut fra denne definisjonen vil bistand fra advokater, kommunikasjonsrådgivere, ingeniører og andre faggrupper falle innenfor konsulentbegrepet. Vi inkluderer oppdrag som handler om løpende drift (utført av personer med relevant kompetanse)⁷.

1. *Bakgrunnsinformasjon:*
2. *Hva var virksomhetens utgifter til konsulentkjøp i 2012. Ta utgangspunkt i avgrensingen over og inkluder alle konsulentutgifter.*

670 Regnskaps-, revisjons- og økonomitjenester:

671 Kjøp av tjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv:

672 Kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, IKT:

673 Kjøp av tjenester til organisasjonsutvikling, rekruttering mv.:

Andre konsulentutgifter; inkludert advokater, kommunikasjonsrådgivere, ingeniør:

3. *Hva var summen av alle lønnsutgifter i 2011?*

Spørsmålene er forenklet noe i forhold til Difi (2010). Svarene på 3 og 4 gir grunnlag for å anslå utgifter til konsulenter som andel av summen av lønn og konsulentutgifter.

4. *Hva var de totale utgiftene til innleie av arbeidskraft fra bemanningsselskaper i 2012?*

Relevans: Er det sammenheng mellom omfang av denne typen innleie og konsulentbruk (begge er supplement til egne ansatte)?

674 Innleid personell fra vikarbyrå o.l:

5. *Gi et anslag på utviklingen i konsulentutgifter sammenlignet med situasjonen i 2009.*
Klar økning (mer enn 25 %)
Økning (mellom 10 og 25 %)
Omtrent det samme

⁷ Se fotnote 4.

Reduksjon (mellom 10 og 25 %)

Klar reduksjon (mer enn 25 %)

Vi setter her fokus på utgifter og ikke antall kjøp, i motsetning til Difi (2010)

6. *Hvis det har skjedd en endring siden 2009, hva er det viktigste årsakene til dette (ranger opp til 3)*

1.

2.

3.

7. *Har virksomhetene en skriftlig strategi/retningslinjer for kjøp og bruk av konsulent tjenester?*

Nei

Ja

8. *Hvilke deler av konsulentkjøpet/-bruken dekker strategien/retningslinjene*

Når/hvilke situasjoner konsulenter skal benyttes

Prosedyre for anskaffelser

Utarbeiding av oppdragsbeskrivelse

Gjennomføring og styring av konsulentoppdraget

Kompetanseoverføring fra konsulent

Evaluering

9. *Hvis det dekker det første punktet, hva sier denne strategien om når/i hvilke situasjoner konsulenter skal/skal ikke benyttes*

.....

Spørsmålene 7-9 er knyttet til virksomhetens effektive grenser (3.2). Kan eventuelt suppleres med flere spørsmål.

10. *Ta stilling til følgende påstander om virksomheten*

Vi har hatt en stabil oppgavemengde de siste årene

Vi har fått nye ansvarsområder/oppgavetyper de siste årene

Det er gjennomført store IT-prosjekter de siste to årene

Det er gjennomført store utviklingsprosjekter de siste to årene

Virksomheten er reorganisert de siste to årene

Det er uforutsette svingninger i arbeidsmengde i løpet av et år

Det er kjente og forutsigbare svingninger i arbeidsmengde i løpet av et år

Det er et meget godt eksternt arbeidsmarked for den type kompetanse virksomheten har behov for

I forhold til arbeidsmengden har vi for få stillinger

Det løpende arbeidet i virksomheten blir i stor grad gjennomført i prosjekter

Relevansen av dette spørsmålet er knyttet til mulige forklaringsfaktorer for konsulentbruk: Endring vs. stabilitet, prosjekter og trekk ved arbeidsmarkedet. Se bl.a. 3.2

11. *Konsulenter kan dekke en rekke områder og arbeidsoppgaver.*

a) På hvilke områder ble eksterne konsulenter benyttet i 2012

b) Ranger de tre viktigste områdene etter kostnader

Regnskaps- revisjon og økonomitjenester

Utvikling av programvare, IKT-løsninger mv

Løpende driftsoppgaver, IKT

Annen teknisk/ingeniørbaserte ytelser

Organisasjonsutvikling/omstilling

Rekruttering (inkluderer ikke innleie fra bemanningsselskaper)

Kommunikasjon og PR

Jus

Opplæring og kurs

Annet: spesifiser:

Kommentar: Mindre justeringer av svaralternativer brukt i tidligere undersøkelser. Vil gi utfyllende informasjon til svaret på spørsmål 2.

12. *Det kan skilles mellom konsulentbistand og konsulentoppdrag. Ved konsulentbistand inngår konsulenten som en del av oppdragsgivers arbeidsorganisasjon. Oppdragsgiver er ansvarlig for ledelse og sluttprodukt. Ved konsulentoppdrag er konsulent (firmaet) ansvarlig for å levere en definert tjeneste eller et produkt. Anslå fordelingen mellom*

Konsulentbistand:

Konsulentoppdrag:

Relevans: Se 2.6

13. *Man kan benytte konsulenter i mange situasjoner. Hvor viktig er de følgende for din virksomhet på en skala fra 1 (forekommer ikke) til 5 (svært viktig). Ta utgangspunkt i perioden 2010-2012.*

Politiske reformer og vedtaket, inkludert nye oppgaver, ny lokalisering og sammenslåing av enheter

Utviklingsoppgave/prosjekter som skiller seg fra den løpende virksomheten

Behov for uavhengige vurderinger

Tidsbegrenset ekstra kapasitet på løpende oppgaver

Tidsbegrenset spisskompetanse på løpende oppgaver

Gå inn i en lederstilling midlertidig

Drift av løpende oppgaver (for eksempel knyttet til drift og vedlikehold av IT-system)

Andre situasjoner:

Kommentar: Basert på 2.6 og tidligere undersøkelser.

Spørreskjema 2: Til underenheter

Start med: Spørsmål 1-6 og 10-13 i spørreskjema 1. Tilpass ordlyden til underenhet.

14. *Et kjøp av konsulenttenester kan skje på ulike måter. Blant annet kan kjøpet gjennomføres innen en rammeavtale, eller uten å være knyttet til en rammeavtale.*

Hvilke former benytter virksomheten?

Anslå hvilke former som benyttes hyppigst (ranger de tre viktigste)

Avrop uten konkurranse innen rammeavtaler

Avrop med konkurranse innen rammeavtaler

Direkte kjøp uten formell konkurranse

Anbudskonkurranse uten forhandling (med eller uten prekvalifisering)

Anbudskonkurranse med forhandling

Konkurranspreget dialog

Kommentar: Operasjonalisering basert på 3.3.3

15. *Hvor mange konsulentkjøp var det i 2012 (ca)?*

16. *Konsulenttenester under 500.000 kr kan anskaffes uten at det er gjennomført formell konkurranse. Hvor ofte forekom det i 2012 at et kjøp ble delt opp for å komme under terskelverdien?*

Aldri

En eller to ganger

Tre til fem ganger

Oftere enn fem ganger

Kommentar: Terskelverdi, jf. 3.3.3

17. *For kjøp der det ble gjennomført formell konkurranse i 2012: Anslå hvor ofte man har benyttet konsulenter i utformingen av mål og oppdragsbeskrivelse*

Aldri

En eller to ganger

Tre til fem ganger

Oftere enn fem ganger

18. *Hvis ja, forekom det at de(n) samme konsulenten(e) også deltok i konkurransen?*

Nei

Ja

19. *Hvis ja, forekom det at de (n) samme konsulenten(e) vant konkurransen?*

Relevans spørsmål 17-19: 3.3 og tidligere undersøkelser

20. *Flere interne aktører kan delta i anskaffelsesprosessen.*

Hvem deltar i denne prosessen?

Ranger aktørene etter involvering i kjøpsprosessen.

Leder i enheten

Den underenheten konsulentytelsen er rettet mot

Økonomiavdeling

Avdeling for anskaffelse/innkjøp

Personalavdeling

Kommentar: Siste del av 3.3.3

21. *For kjøp gjennomført ved formell konkurranse: Hvor ofte ble anskaffelsesprotokoll benyttet i 2012?*

For alle kjøp

For de fleste kjøp

Rundt halvparten av tilfellene

Sjelden

Aldri

Relevans: 3.3.3 og tidligere undersøkelser

22. *En rekke forhold kan påvirke konsulentytelsen og bidra til å styre konsulentene. Anslå betydningen av følgende forhold for styring av konsulentene i 2012*

Den formelle kontrakten

Løpende formell oppfølging (timer, aktiviteter)

Oppfølgingsmøter med konsulent

Det er gjensidig tillit mellom oppdragstaker og oss

(fra 1 til 5)

Relevans: 3.4.2 og 3.4.3

23. *Ta utgangspunkt i det største, avsluttede konsulentkjøpet i perioden 2010-2013. Hvilke egenskaper har dette kjøpet?*

Er konsulentoppdrag (ikke –bistand)

Involverer flere konsulentfirmaer

24. *Ta stilling til følgende påstander om dette kjøpet (skala 1-5)*

Det var enkelt å beskrive oppgavens innhold

Det var enkelt å estimere oppgavens omfang

Oppgaven er kompleks og sammensatt

Vi hadde god intern kompetanse til å vurdere tilbud

Vi hadde god intern kompetanse til å vurdere gjennomføring

Gjennomføringen var basert på et tett samarbeid mellom våre ansatte og leverandøren

Våre ansatte har hatt et god samarbeid med leverandøren

Tjenesteleverandør har et stort kompetanseovertak

Utførelsen av oppgaven har medført mange problemer

Kontrakten er blitt utvidet (i omfang) i løpet av gjennomføringsperioden

Gjennomføring har tatt mye lenger tid enn først antatt

Leverandør har ikke hatt nok kapasitet til å gjennomføre oppdraget

Leverandør har manglet kompetanse til å gjennomføre oppdraget

Vi har hatt manglende kompetanse i egen organisasjon for å følge opp leverandører på en grundig måte

Andre konsulenter har hatt en nøkkelrolle i oppfølgingen

Relevans: Bidrar til å kartlegge utfordringer ved et konsulentkjøp, relatert til 3.3 og 3.4

25. *Opplever enheten generelt utfordringer i å styre/gjennomføre av konsulentoppdrag/bistand*

Ja, store utfordringer

Ja, noen utfordringer

Små utfordringer

Ingen utfordringer

Relevans: 3.4

26. Hvis relevant: Hvor er det størst potensiale for forbedringer mht styring av konsulenter i enheten (1-5)
- Kompetanseheving internt på det fagområdet oppdraget omfatter*
 - Kompetanseheving på anskaffelse/styring av oppdrag*
 - Bedre oppdragsbeskrivelser*
 - Grundigere vurdering av tilbydere*
 - Mer detaljerte kontrakter*
 - Mer detaljert oppfølging av gjennomføring*
 - Mindre detaljert, mer fokusert oppfølging*
 - Bedre samarbeid mellom oss og konsulent i det daglige arbeidet*
 - Større vekt på kommunikasjon og tillitsskapende arbeid mellom oss og konsulent*
- Relevans: 3.3 og 3.4
27. Anslå hvor stor del av konsulenttjenestene der kompetanseoverføring fra konsulent til våre egne ansatte kan forventes/er en viktig del av ytelsen. Ta utgangspunkt i perioden 2011-2+13.
- Alle*
 - Over 50 % av kjøpene*
 - Mindre enn 50 %*
 - Ingen*
28. Anslå betydningen av ulike mekanismer for kompetanseoverføring i aktuelle kjøp (1-5)
- Del- og sluttrapportering*
 - Skriftlig dokumentasjon av arbeidsprosesser og prosedyrer*
 - Intern gjennomgang av øvrig materiale og skriftlig dokumentasjon*
 - Foredrag, seminarer og opplæring ved konsulent*
 - Bevisst sammensetning av team og arbeidsgrupper*
 - Øvrig aktiv deltakelse fra våre ansatte i selve gjennomføringen*
 - Inkludering av konsulenter faglig og sosialt*
 - Konsulenten har tilgang til databaser og informasjon*
- Relevans av spørsmål 27 og 28: 3.4.6 og tidligere undersøkelser
29. Basert på de utfordringer dere har gjort med konsulentkjøp i perioden 2010-2012: Ta stilling til følgende påstander om konsulenter (1-5)
- Konsulenter holder tilbake informasjon og viktig kunnskap*
 - Konsulenter forsøker å gjøre oppdragsgiver avhengige av deres kompetanse*
 - Konsulenter er opptatt av å gjøre jobben, ikke dele kunnskap med våre ansatte*
 - Konsulenter vil skape seg nye oppdrag når de først har kommet «innenfor»*
 - I arbeidsgrupper og team er konsulenter mer motvillig til å dele kunnskap enn våre ansatte*

Desto lengre tid man er inne, jo mer er konsulentten villig til å dele kompetanse

Relevans: 3.4

30. Hvor ofte blir konsulentkjøp evaluert?

Alltid

Som oftest

Av og til

Sjelden

Aldri

Relevans: 3.3 og 3.4

Referanser

- Bajari, P., Houghton, S. og Tadelis, S. (2013): *Bidding for Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Adaptation Costs*. American Economic Review, under publisering.
- Bajari, P., McMillan, R. og Tadelis, S. (2009): *Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis*. Journal of Law, Economics and Organization 25(2): 372-99.
- Barney, J. (1991): "Firm resources and sustained competitive advantage", *Journal of Management*, 17: 99-120.
- Besanko, D.; Dranove, D., Shanley, M. og Schaefer, S. (2010): *Economics of strategy*. Fifth edition. John Wiley & Sons.
- Brito, C. og Noguera, M. (2009): "Capabilities exchange through business interaction: An empirical investigation of a client-IT supplier relationship", *Journal of Purchasing and Supply Management*, 15: 227-239.
- Bergman, Mats A. og Sofia Lundberg (2013): *Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement*. Journal of Purchasing and Supply Management, forthcoming.
- Bolton, Patrick and Mathias Dewatripont (2005). *Contract Theory*. MIT Press.
- Bonaccorsi, A., Lyon, T.P., Pammolli, P og Turchetti, G. (2003): *Auctions vs. bargaining: an empirical analysis of medical device procurement*. Working Paper, Department of Economics, University of Washington.
- Coase (1937): "The nature of the firm", I Foss, N.J. (1999): *The theory of the firm: Critical perspectives in business and management*, Vol II. London: Routledge.
- Conner, K.R. (1991): "A historical comparison of resource-based theory and five school of thoughts within industrial organization economics: Do we have a new theory of the firm", *Journal of Management*, 17: 121-154.
- Difi (2010): *Bruk av konsulenttenester I statsforvaltningen- foranalyse basert på spørreundersøkelse juli 2010*. Oslo: Notat.
- Direktoratet for økonomistyring (2013): *Standard kontoplan for statlige virksomheter*. <http://www.dfo.no/no/Forvaltning/Standard-kontoplan/>.
- Di Maggio, P.J. og Powell, W.W. (1983): «The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields», *American Sociological Review*. Vol. 48: 147-160.
- DIFI (2010): *Bruk av konsulenttenester I statsforvaltningen- foranalyse basert på spørreundersøkelse juli 2010*. Notat.

Gómez-Lobo, A. og Szymanski, S. (2001): A Law of Large Numbers: Bidding and Compulsory Competitive Tendering for Refuse Collection Contracts, *Review of Industrial Organization* 18 (1): 105-113.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2008): *Bedre samordning og styring av store og/eller strategisk viktige IKT-prosjekter i staten*. Oslo: Rapport.

Fornyings- og administrasjons- og kirke departementet (2012): *Veileder til reglene for offentlige anskaffelser*. Oslo: Rapport.

Haugland, S.A. (2004): *Samarbeid, allianser og nettverk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hyytinen, Ari, Lundberg, S. og Toivanen, S. (2008): *Politics and Procurement: Evidence from Cleaning Contracts*, HECER Discussion Paper No. 233, HECER, Helsinki.

Klemperer, P.(2002). *Auctions: Theory and Practice*, Princeton University Press.

Kogut, B. & U. Zander (1992): "Knowledge of the firm, combinative capabilities and the replication of technology", *Organization Science*, 7: 502-518.

Laffont, J.-J. og Tirole, J. (1987). Auctioning incentive contracts. *Journal of Political Economy* 95 (5): 921-37.

Laffont, J.-J. og Tirole, J. (1993): *A Theory Of Incentives In Procurement And Regulation*. MIT Press.

Krishna, V. (2002). *Auction Theory*, Academic Press.

Moen, S.E. (2010): *Konsulentbruk og midlertidige ansettelser i staten*. FAFO-rapport 2010-10.

Macneil, I.(1980): *The new social contract: An inquiry into modern contract relations*. New Haven, CT: Yale University Press.

Matusik, S.F. & C.W.L. Hill (1998): "The utilization of contingent work, knowledge creation and competitive advantage", *Academy of Management Review*, 23 (1): 680-697.

Nesheim, T. , Fahle, B. og Tobiassen, A. (2013) "When external consultants work on internal projects: Exploring managerial challenges", i Koene, B., Galais, N. and Garsten, C. (eds.): *Management and Organization of Temporary Agency Work*. Routledge.

Olsen, B.E., Hauglad, S.A., Karlsen, E. og Husøy, G.J. (2005): «Governance of complex procurements in the oil and gas industry», i *Journal of Purchasing and Supply Management*, Volume 11 (1): 1-13

Reve, T. (1990): "The firm as a nexus of internal and external contracts", I Aoki, M.B. Gustafsson & O.E. Williamson (eds.): *The firm as a nexus of contracts*. London: Sage: 133-161.

Riksrevisjonen (2003-2004): *Riksrevisjonens undersøkelse av bruk av konsulenttenester i staten*. Rapport 3:8.

Silverman, B.S. (2002): "Organizational economics", I Baum, J.A.C. (ed.): *Companion to organizations*. Oxford: Blackwell.

Statskontoret: *Myndigheternas konsulentanvändning*. Stockholm: Rapport.

Tadelis, S. (2012): Public procurement design: Lessons from the private sector. *International Journal of Industrial Organization* 30: 297-302.

Vagstad, S. (1998): "Auksjonsteori og offentlig politikk." I G. Torsvik (red.): *Informasjonsproblem og økonomisk organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Vickrey, W. (1961). "Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders". *The Journal of Finance* 16 (1): 8-37.

Werr, A. og Perner, F. (2007): "Purchasing management consulting services - from management autonomy to purchasing involvement", *Journal of Purchasing and Supply Management*, 13: 98-112.

Williamson, O.E. (1975): *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*. New York: The Free Press.

Williamson, O.E. (1985): *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press.

I denne forprosjektrapporten analyserer vi på faglig grunnlag statens kjøp og bruk av konsulent tjenester. Formålet er a) å trekke ut implikasjoner og råd om konsulent bruk, og b) legge et grunnlag for en empirisk undersøkelse av konsulent tjenester i statlig virksomhet.

I kapittel 2 avgrenses konsulent tjenester i forhold til andre eksterne ytelser, og underkategorier klargjøres. I kapittel 3 etableres det et rammeverk for forståelse av effektivitet ved kjøp og bruk av konsulenter i statlig virksomhet. Et bidrag fra kapittel 3 er at effektivitet må forstås i lys av virksomhetens kontekst og tre analytiske spørsmål om konsulent kjøp og -bruk. I kapittel 4 skisseres det en empirisk undersøkelse av konsulent tjenester i staten.



Et selskap i NHH-miljøet

**SAMFUNNS - OG
NÆRINGS LIVSFORSKNING AS**

*Institute for Research in Economics
and Business Administration*

Helleveien 30
N-5045 Bergen
Norway
Phone: (+47) 55 95 95 00
E-mail: snf@snf.no
Internet: <http://www.snf.no/>

Trykk: Allkopi Bergen