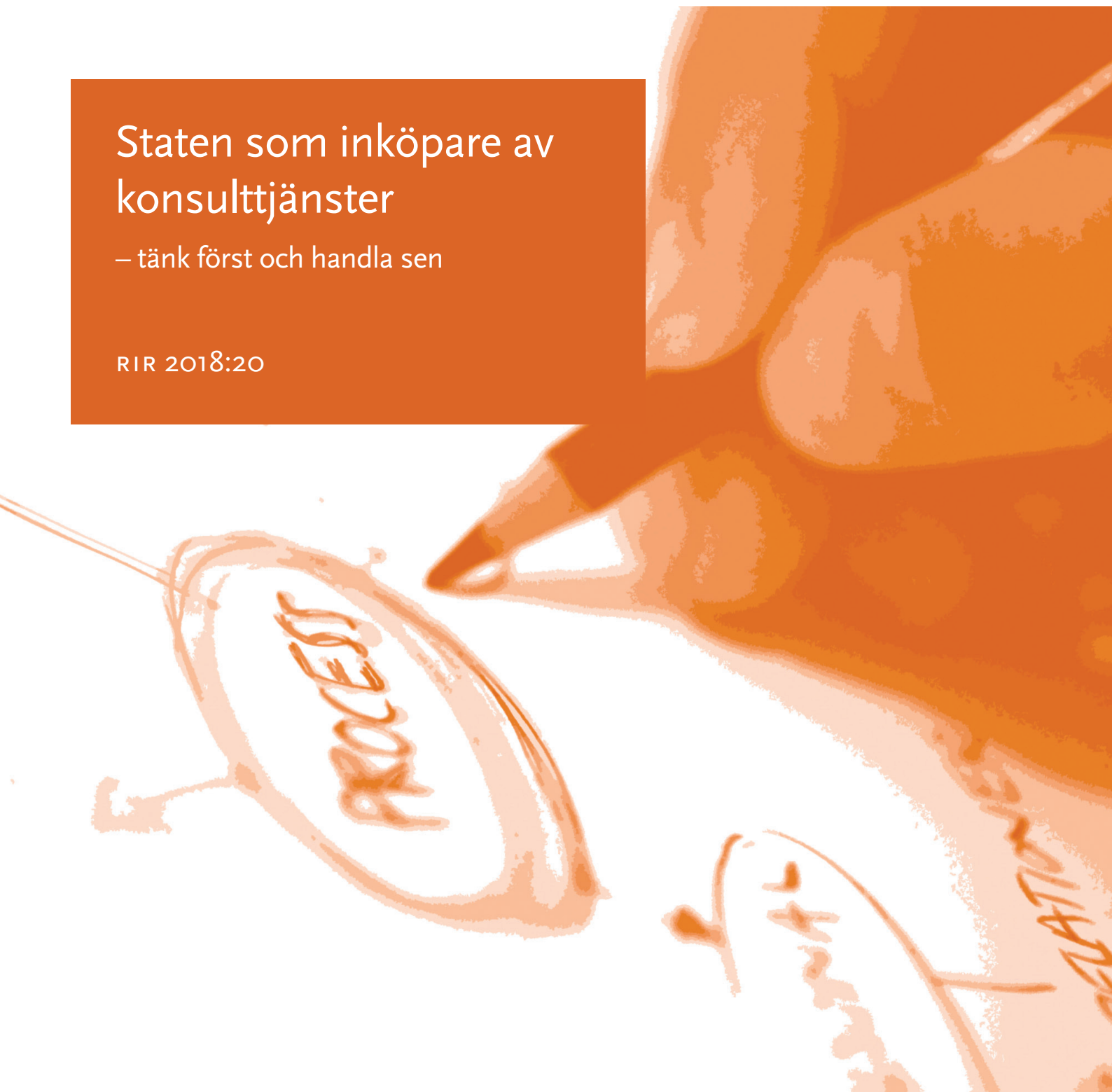


Staten som inköpare av konsulttjänster

– tänk först och handla sen

RIR 2018:20



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-489-6

RIR 2018:20

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: ELLINOR HALL

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2018

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2018-06-20

DNR: 3.1.1- 2017-1029

RIR 2018:20

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Staten som inköpare av konsulttjänster

– tänk först och handla sen

Riksrevisionen har granskat statliga myndigheters inköp av konsulttjänster. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Regeringskansliet och Upphandlingsmyndigheten.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Philippe Jolly har varit föredragande. Enhetschef Robin Travis samt Victoria Ring, Tove Lindström och Max Dahlbäck har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Philippe Jolly

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet
E-hälsomyndigheten, Finansinspektionen, Göteborgs universitet,
Pensionsmyndigheten, Statens konstråd, Statens skolverk och
Upphandlingsmyndigheten

STATEN SOM INKÖPARE AV KONSULTTJÄNSTER – TÄNK FÖRST OCH HANDLA SEN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Syfte, frågeställningar och avgränsningar	10
1.2 Vad är välgrundade inköp och god kontroll?	11
1.3 Metod och genomförande	15
2 Myndigheternas inköp av konsulttjänster	19
2.1 Svårt att få fram samlad och tillförlitlig information om kostnader för köp av konsulttjänster	19
2.2 Myndigheterna uppger att de köper konsulttjänster för cirka 16 miljarder per år	20
2.3 Regeringens insatser på upphandlingsområdet	21
2.4 Sammanfattande iakttagelser	24
3 Är myndigheternas användning av konsulttjänster välgrundad?	25
3.1 Myndigheter köper specialistkompetens och resursförstärkning	25
3.2 Myndigheternas arbete med kompetensförsörjning	29
3.3 Myndigheterna som inköpare	36
3.4 Sammanfattande iakttagelser	45
4 Har myndigheterna god kontroll över sina inköp och användning av konsulttjänster?	47
4.1 Myndigheterna som beställare av konsulttjänster	47
4.2 Myndigheterna som mottagare av konsulttjänster	51
4.3 Myndigheternas uppföljning och utvärdering av konsultinsatser	53
4.4 Sammanfattande iakttagelser	57
5 Slutsatser och rekommendationer	58
5.1 Redovisningen av konsultinsatser är inte transparent	58
5.2 Det finns risk för att myndigheternas inköp av konsulttjänster inte är välgrundade	58
5.3 Myndigheterna har inte god kontroll över inköpen av konsulttjänster	60
5.4 Avslutande reflektioner	62
5.5 Rekommendationer	63
Referenslista	64
Bilaga 1. Intervjuförteckning	67
Bilaga 2. Enkätundersökning om statliga myndigheters inköp av konsulttjänster	69

På Riksrevisionens webbplats finns också ett digitalt underlag att ladda ned. Det ingår inte i den beslutade rapporten men kan begäras ut från ärendets akt genom Riksrevisionens registratur.

Underlag a. Resultaten från Riksrevisionens enkät om konsulttjänster

STATEN SOM INKÖPARE AV KONSULTTJÄNSTER – TÄNK FÖRST OCH HANDLA SEN

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning

Bakgrund och motiv

Statliga aktörer köper årligen konsulttjänster för omfattande belopp. Användningen av konsulter ställer krav på myndigheterna som beställare och mottagare av de tjänster som konsulterna levererar eftersom fel beslut kan bli kostsamma och leda till konsekvenser för staten som är svåra att överblicka. Det finns också en risk för bristande medvetenhet hos myndigheterna om hur och varför konsulter används. Denna bristande medvetenhet kan leda till att konsulter påverkar beslutsfattande, arbetssätt och andra processer på ett sätt som inte överensstämmer med myndigheternas uppdrag. Det finns därtill brister i statistiken för statliga myndigheters inköp och användning av konsulttjänster och få studier har gjorts på området.

Frågeställningar och bedömningsgrunder

Granskningens syfte har varit att undersöka om statens användning och inköp av konsulttjänster präglas av god hushållning och ett effektivt resursutnyttjande. Granskningen har styrts av två frågor – dels om myndigheternas användningar och inköp av konsulttjänster är välgrundade och dels om kontrollen över användning och inköp av konsulttjänster är god. I granskningen har principer för god inköpspraktik använts för att bedöma myndigheternas inköpsarbete.

Granskningens resultat

Granskningens övergripande resultat är att användningen av konsulttjänster överlag dels inte är välgrundad och dels att myndigheterna brister i sin kontroll av konsultanvändningen. En konsekvens av detta är att det finns risk för att flertalet myndigheters inköp av konsulttjänster inte är effektiva och att de inte hushållar med statens resurser. De flesta myndigheter kan bli bättre på att ta ett strategiskt grepp på upphandling och inköp, och det finns flera goda exempel på myndigheter där så har skett.

Statliga myndigheter bör bli bättre på att analysera sitt behov av konsulter

Att använda konsulter är en viktig del i statliga myndigheters kompetensförsörjning och väl använda kan konsulter vara ett effektivt sätt att, till exempel, genomföra förändringar i myndigheter. Fel använda kan dock konsulter ha svårt att bidra till myndigheters resultat på ett positivt sätt. En avgörande faktor är om användningen har föregåtts av en analys där det konstaterats att den sammanlagda kostnaden för att ta in konsulttjänster är mindre än kostnaden för

att bygga upp eller anställa motsvarande kompetens inom myndigheten. Granskningen visar att det finns risk för att myndigheters beslut att använda konsulter inte alltid sker utifrån en behovsanalys och att myndigheterna som en konsekvens av detta tar in konsulter med oklart syfte utan att ha förvissat sig om att det är det mest effektiva sättet att åstadkomma det man önskar. Det är viktigt att myndigheterna inkluderar sina inköp av konsulter i sin kompetensförsörjningsplanering.

Upphandlings- och inköpsamordningen i staten kan bli bättre

Myndigheter uppger att Kammarkollegiets ramavtal för konsulttjänster ofta överprövas eller inte stämmer överens med myndighetens behov. Det finns även typer av konsulttjänster för vilka Kammarkollegiet saknar ramavtal. Många myndigheter väljer därför att teckna egna ramavtal. Det tycks därtill hos flera myndigheter finnas skilda uppfattningar om hur Kammarkollegiets ramavtal ska användas. Sammantaget innebär problemen att Kammarkollegiets ramavtal för konsulttjänster används i lägre utsträckning än vad som är möjligt och önskvärt. Det riskerar medföra merkostnader för staten som helhet då det krävs både tid och resurser för myndigheterna att teckna egna avtal. Statliga ramavtal som täcker myndigheternas behov och också används av myndigheterna kan ge effektivitetsvinster och bidra till att förebygga korruption vid upphandling.

Myndigheterna kan bli bättre beställare

De flesta myndigheter kan bli bättre på att arbeta strategiskt med upphandling och inköp. Myndigheternas inköpsarbete saknar ofta tydlig struktur, samordning och ett helhetsperspektiv. Myndigheterna skulle sannolikt kunna åstadkomma betydande förbättringar genom ett större engagemang från ledningen och genom att bättre integrera sina inköpsfunktioner med den ordinarie verksamheten. Det finns också en risk att inköpare och beställare i flera myndigheter saknar tillräckliga stöd och verktyg i inköpsprocessen för att kunna fatta välgrundade beslut om köp av konsulttjänster.

Bristen på intern koordination kan leda till att myndighetens behov tappas bort i upphandlingsförfarandet och att myndigheten antingen inte får den kompetens som var tänkt eller inte har kontroll över de konsulttjänster som köps in. Upphandlingen sker ofta enligt gällande lagar och regler, men möjligheterna att göra goda affärer utnyttjas inte fullt ut. Sammantaget finns en risk att myndigheten inte får den kompetens eller den effekt som avses med ett inköp om myndigheterna brister i sin beställarkompetens.

Myndigheterna tar inte tillvara konsulternas kompetens

Myndigheter har ofta en tanke bakom hur projekt med konsulter ska bemannas, men dokumenterat stöd och styrning av hur mottagandet av tjänst ska gå till saknas hos flera av myndigheterna.

Granskningen visar även att myndigheter inte följer upp konsultinsatser under projektens gång i tillräcklig utsträckning samt att det finns en risk att myndigheter inte nyttjar konsulternas kompetens fullt ut, till exempel att möjligheterna till kompetensöverföring från konsulterna inte tillvaratas.

Konsultinsatserna utvärderas sällan

Granskningen visar att flera myndigheter saknar policyer och rutiner för att utvärdera konsulters arbete. Att utvärdera konsulternas arbete – vad de har åstadkommit, om tjänsterna gett önskad effekt och vilken påverkan på myndigheters beslut deras arbete har haft – är viktigt för legitimiteten i statliga myndigheters beslut att använda konsulter. Att inte kunna redovisa vad konsulter gör eller hur deras arbete påverkat myndigheters verksamhet kan skada förtroendet för staten.

Myndigheterna har bristande överblick över sin användning och inköp

I granskningen finns flera iakttagelser som visar på att myndigheterna har bristande överblick över sina inköp av konsulter. Granskningen har visat att redovisningen av konsulters arbete inom myndigheterna inte är transparent. Redovisningen är inte tillfredsställande när det gäller hur stora kostnader myndigheterna lägger ner på konsulter, vad konsulterna gör, vad de levererar och hur deras närvaro i myndigheter påverkar myndigheters agerande.

Riksrevisionen har skickat ut en enkät om inköp av konsulttjänster till ett stort antal statliga myndigheter. Många av dem har haft svårigheter med att på ett tillfredsställande sätt besvara frågor om sin konsultanvändning.

Rekommendationer

Med anledning av granskningens resultat lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

- Regeringen bör låta utreda möjligheterna att ställa krav på myndigheterna att redovisa sina köp av konsulttjänster. Det skulle möjliggöra för myndigheterna och regeringen att följa upp kostnader för och användning av konsulter. Ett utökat krav på redovisning av köp av konsulttjänster skulle i förlängningen kunna leda till ökad transparens och mer välgrundade beslut.

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Kammarkollegiet och Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att tillsammans se över hur användningen av de statliga ramavtalen kan öka, samt hur myndigheter i större utsträckning kan utnyttja möjligheten att upphandla gemensamma konsultlösningar.
- Riksrevisionen rekommenderar Upphandlingsmyndigheten att i större utsträckning prioritera sitt arbete med att bistå upphandlande myndigheter och enheter, till exempel genom att lyfta fram och sprida goda exempel på strategiskt inköpsarbete i staten.

1 Inledning

Statliga aktörer köper årligen varor, tjänster och byggtreprenader för cirka 90 miljarder kronor.¹ Tjänster och varor som köps in från leverantörer på olika marknader utgör en stor del av statliga myndigheters verksamheter. Detta ställer krav på myndigheternas förmågor som inköpare.²

En del av den totala mängden inköp utgörs av konsulttjänster. Staten köper konsulttjänster för olika ändamål och det kan röra sig om allt från kortare stödverksamhetsinsatser till stora förändringsprojekt. Inköp av konsulttjänster är en viktig del av myndigheternas medel för att försörja sina verksamheter med resurser. Vissa myndigheter använder sig uttalat av konsulttjänster i sina kärnuppdrag, till exempel Trafikverket för väg- och andra infrastrukturbyggen. Andra myndigheter använder sig av konsulter för att ta in specialistkunskap och ytterligare andra nyttjar konsulttjänster för att täcka upp för tillfälliga arbetstoppar.

Utöver de krav som ställs i lag³ ställer ett effektivt inköpsarbete av konsulter krav på myndigheterna som beställare och mottagare av de tjänster som konsulterna levererar. Ett sätt att se på offentliga köp av konsulttjänster är att det handlar om att trygga försörjningen av kompetens och resurser i organisationen för att kunna utföra de uppdrag man har på bästa vis. Det är viktigt att myndigheter är kompetenta beställare och mottagare av konsulttjänster eftersom fel beslut kan bli kostsamma och få konsekvenser för staten som är svåra att överblicka. Konsultanvändning är därför en viktig fråga för staten och det är av central betydelse att myndigheterna har kompetens att beställa och hantera konsulttjänster på ett effektivt sätt.

Statistiken för inköp av konsulttjänster är bristfällig och få studier finns på området.⁴ Den forskning som finns pekar på att inköpen och användningen av till exempel managementkonsulter hos svenska myndigheter har ökat under de senaste tio åren, men att orsakerna till ökningen är oklara.⁵ Dessutom har den årliga revisionen vid Riksrevisionen fått indikationer på att statens köp av konsulttjänster kan vara förknippade med problem. Köp av konsulttjänster kan till exempel leda till högre kostnader än om myndigheterna skulle ha kompetensen

¹ Siffran avser nettodriftskostnader i staten. Ekonomistyrningsverket 2017:17. Sid. 9, 79, 84–88.

² Inköp definieras i granskningen som en organisations totala verksamhet för extern anskaffning. Detta innefattar hela spannet från det att ett behov uppstår till upphandling, beställning, leverans/implementering, uppföljning och utvärdering.

³ Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

⁴ SOU 2013:12

⁵ Perner, F., Werr, A. och Börjeson, L. 2016.

själva och de kan innehålla bristfälliga kravställningar och svag uppföljning. Eftersom konsulter används i hög utsträckning av statliga myndigheter finns det också risk för att bristande medvetenhet hos myndigheterna om hur och varför konsulter används dels kan leda till att konsulterna påverkar beslutsförfarande, arbetssätt och andra processer på ett sätt som inte överensstämmer med intentionerna i regeringens och riksdagens politik, dels att skattepengar inte används effektivt. Medier har också rapporterat om problem i samband med att myndigheter köper in konsulter, till exempel att myndigheter blir beroende av konsulter eller att myndigheter använder konsulter för oklara syften.⁶

Mot bakgrund av omfattningen på köpen av konsulttjänster, det bristfälliga kunskapsläget och de olika problemindikationerna har vi granskat myndigheternas inköp av konsulttjänster.

1.1 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Vårt syfte har varit att granska om statens användning och inköp av konsulttjänster präglas av god hushållning och ett effektivt resursutnyttjande.

Detta är granskningens revisionsfrågor:

1. Är statliga myndigheters användningar och inköp av konsulttjänster välgrundade?
2. Har statliga myndigheter god kontroll över användningen och inköpen av konsulttjänster?

I granskningen har konsulttjänster definierats som ”externa tjänster som köps som resurs- eller kompetensförstärkning för att tillfälligt utföra uppgifter åt myndigheten”.⁷ Den definition av konsulttjänster som har använts i granskningen innebär att myndigheters utkontraktering av funktioner eller processer (så kallad outsourcing) inte ingår i granskningen. Detta eftersom utkontraktering i allmänhet inte avser tidsbegränsade åtaganden, utan att tjänsterna tillgodoser ett löpande behov i myndigheten så som städning, blomvattning och bevakning.⁸ Vi har heller inte granskat statliga myndigheters köp av tjänster från andra statliga myndigheter eller hur miljö-, hållbarhet- och rättvisefrågor hanteras i upphandlingar. Granskningen avser inte heller undersöka vilka resultat konsulterna levererar då detta ligger utanför granskningens syfte.

I granskningen har extra tyngd lagts på några kategorier av konsulttjänster, vilka valts utifrån volym, problemindikationer och potentiell inverkan på myndighetens verksamhetsutveckling. Störst fokus har riktats mot it-konsulttjänster, som är den konsulttjänstkategori som statliga myndigheter använder mest. Granskningen har

⁶ Dagens nyheter, 2017-12-07; Svenska dagbladet, 2015-09-25; Dagens industri, 2017-08-29.

⁷ Se Statskontoret 2001.

⁸ För en granskning av outsourcing, se Riksrevisionen 2011:4.

även omfattat konsulttjänster inom management, kommunikation, rekrytering, juridik, teknik, statistiska undersökningar, revision och redovisning samt expertis eller sakkunskap inom en myndighets fackområden.

Granskningen har inte syftat till att bedöma om enskilda myndigheters användning av konsulttjänster präglas av god hushållning och ett effektivt resursutnyttjande utan att göra iakttagelser som är talande för statliga myndigheter i stort.

1.2 Vad är välgrundade inköp och god kontroll?

Av budgetlagen (2011:203) och myndighetsförordningen (2007:515) föreskrivs att statliga myndigheter ska eftersträva hög effektivitet och god hushållning samt att myndighetsledningarna ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt, att myndigheten hushållar väl med statens medel och att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. I granskningen har dessa krav på god hushållning och ett gott resursutnyttjande preciserats till att undersöka om myndigheterna säkerställer att användningarna och inköpen av konsulttjänsterna är välgrundade och att myndigheterna har god kontroll över dessa.⁹

För att avgöra eller bedöma 1) om myndigheternas inköp och användningar av konsulter är välgrundade och 2) om myndigheterna har god kontroll över inköp och användningar av konsulttjänster utgår vi från kriterier för god inköpspraktik,¹⁰ myndigheternas kompetensplanering, och de lagar och regelverk som omgärdar offentliga upphandlingar.

1.2.1 God inköpspraktik

Den statliga Upphandlingsutredningen framhöll att det är viktigt att myndigheter anlägger ett mer strategiskt perspektiv på upphandling och inköp.¹¹ Inom företagsekonomisk forskning har det etablerats en bild av vad som är ett mer eller mindre avancerat eller sofistikerat arbetssätt inom inköp. Det finns flera modeller med ett huvudsakligen likalydande innehåll.¹² I grunden handlar god inköpspraktik om att organisationer, genom att analysera sina kompetensbehov, arbeta strukturerat med upphandling och inköpsfrågor, ha ordning och reda på sina inköp och öka sin inköpsmognad, kan bli mer kostnadseffektiva, mer effektivt utnyttja tillgångar och skapa värde i form av högre kvalitet i sina leveranser.¹³

⁹ Preciseringarna är utarbetade tillsammans med granskningens referenspersoner, professor Andreas Werr och docent Frida Pemer från Stockholm School of Economics.

¹⁰ God inköpspraktik utgår från ett etablerat ramverk inom fältet inköp och kompetensförsörjning. Ett standardverk inom området är Van Weele, A.J. 2012. Ett annat exempel är Axelsson, B. Rozemeijer, F. och Wynstra F. 2005.

¹¹ SOU 2013:12.

¹² Axelsson, B. 2008.

¹³ Axelsson, B. Rozemeijer, F. och Wynstra F. 2005.

Teoribildningen om god inköspraktik är omfattande och tillämpbar för inköp av både varor och tjänster. Det teoretiska ramverket har vuxit fram för i första hand privata företag och därför är alla delar i det inte tillämpliga för statliga myndigheter. I ramverket för god inköspraktik är till exempel kund- och leverantörsrelationer, integration av processer och globalisering viktigt för bedömningen.

I forskningslitteraturen handlar god inköspraktik för tjänster om flera olika steg. När organisationen fattat beslut om att köpa in konsulttjänster gäller det att definiera omfattningen på det arbete som ska utföras av leverantören. Därefter väljer man utifrån olika urvalskriterier tjänsteleverantör och skriver kontrakt om tjänsterna. När kontraktet skrivs är det viktigt att vara överens om vilka kriterier som ska användas för att bedöma kvaliteten på den tjänst som ska levereras. När avtalet är skrivet ska den köpande organisationen och leverantören vara överens om hur de ska samarbeta aktivt för att tjänsten ska kunna levereras på ett framgångsrikt sätt.¹⁴ Utmaningen i att köpa tjänster består bland annat i att specificera tjänsterna, ta fram urvalskriterier och att utvärdera leveranserna.¹⁵

Eftersom de konsulttjänster vi undersöker är heterogena sinsemellan och har olika förutsättningar vid inköp har vi försökt att ta hänsyn till detta. Till exempel kan inköpslogiken se olika ut mellan inköp av it-konsulter och kommunikationskonsulter eller mellan managementkonsulter och konsulter inom juridik. Att använda en managementkonsult för att genomföra ett strategiarbete som kan leda till stora organisatoriska förändringar kan till exempel kräva en annan typ av kontroll än att köpa in en it-konsult som ska ta fram en molnlösning för en myndighet.

1.2.2 Välgrundad användning

Beslut om att använda konsulter har i granskningen ansetts vara välgrundade om myndigheterna har analyserat och noggrant övervägt i vilka situationer och under vilka förutsättningar man ska utföra ett arbete själv, söka kompetens- eller resursförstärkning hos andra offentliga aktörer eller köpa en konsulttjänst. I genomförandet av en sådan analys ingår att ta ställning till hur sådana alternativ påverkar kompetensförsörjningen på kortare och längre sikt. Om myndigheten köper in konsulttjänster bör detta finnas med i och hanteras i myndighetens kompetensförsörjningsplanering. Det är viktigt att det finns en tydlig idé om vilka effekter som konsulttjänsterna ska ge, hur det ska ske och hur det kan följas upp. Inköpen behöver utgå från en behovsanalys. Olika typer av konsulttjänster är förknippade med olika förutsättningar, och inköpen kan motiveras utifrån olika grunder. Myndigheterna bör också ha tänkt igenom hur de organiserar sina inköp,

¹⁴ Van Weele, A. 2012.

¹⁵ Ibid.

vilken roll inköpsfunktionen har i förhållande till verksamheten och vilket engagemang myndighetens ledning har vid inköp och användning av konsulter. En viktig fråga för myndigheter är hur de arbetar i förhållande till leverantörsmarknader, till exempel hur myndigheten arbetar med att försörja verksamheten med kompetens genom effektiva upphandlingar och ramavtal.

Kriterier för välgrundade beslut

- Myndigheterna planerar strategiskt för sin kompetensförsörjning, vilket kännetecknas av att:
 - myndigheterna planerar för sin kompetensförsörjning på kortare och längre sikt. I det ingår att myndigheterna analyserar sina behov av konsulttjänster,
 - myndigheterna har en uppfattning om hur omvärldens förändringar och krav kommer att påverka kompetensbehov och kompetensförsörjning på kortare och längre sikt,
 - myndigheterna drar om möjligt nytta av varandras kompetens innan de köper konsulttjänster.
- Myndigheterna organiserar sin inköpsfunktion och sina inköp av konsulttjänster utifrån sina verksamheter och förutsättningar, vilket kännetecknas av att:
 - myndigheterna har relevanta policyer och processer för att hantera konsultanvändning och -inköp,
 - myndigheterna arbetar med att utveckla it-stöd för inköp av konsulttjänster,
 - myndigheterna använder i den utsträckning det är lämpligt de statliga ramavtalen.

1.2.3 God kontroll över inköpsprocessen

I granskningen har vi bedömt att god kontroll över inköp innebär att myndigheterna systematiskt arbetar med inköpsprocessens alla steg. Det innebär att myndigheterna gör behovsanalyser, tar fram förfrågningsunderlag, specificerar krav för det arbete de vill ha utfört, gör korrekta beställningar, analyserar och väljer lämpligaste leverantören, planerar och genomför projekt. Vidare har myndigheten rutiner för hur resultatet från konsultinsatser ska överlämnas och tas emot, har rutiner för hur konsultinsatser ska utvärderas¹⁶ och hur lärande byggs in i processen.

Genom att nyttja informationsteknik på ett effektivt sätt kan myndigheterna effektivisera sina processer, till exempel genom att automatisera beställningar och avrop. Myndigheterna behöver vara kompetenta beställare, vilket inbegriper förmåga att formulera tydliga uppdrag till leverantörer och genomföra upphandlingsprocesser som säkerställer att man väljer leverantörer med rätt kompetens till rätt pris. Myndigheterna bör ha god överblick över leverantörsmarknaderna och vara goda kravställare vid beställningar och avrop.

¹⁶ I rapporten avser "utvärdering" en analys som sker efter att konsulterna avslutat sitt arbete och där man till exempel prövar om konsultanvändningen gett önskad effekt.

Myndigheterna behöver därtill vara kompetenta mottagare, vilket inkluderar såväl en förmåga att realisera värdet i de levererade konsulttjänsterna som förmågan att säkerställa kompetensöverföring från konsult till en myndighet och dess medarbetare då det är relevant. En viktig aspekt av förmågan att realisera värde är att säkra förankring och ägarskap för konsulters uppdragsresultat och rekommendationer till myndigheten. Detta handlar inte minst om hur man bemannar de projekt där konsulter är involverade från myndigheternas sida, så att resurser och kompetens räcker för att förvalta analyser och genomföra rekommendationer. Myndigheterna bör ha god överblick över leverantörsmarknaderna och vara goda kravställare vid beställningar och avrop, i vilket ingår att ställa relevanta och specifika krav.

Att en myndighet har god kontroll över köp av konsulttjänster innefattar även att myndigheterna genomför en resultat- och riskanalys och en strukturerad uppföljning. Myndigheterna bör ha metoder för att systematiskt följa upp konsulters insatser och vad insatserna har kostat.

Huruvida myndigheternas inköp följer gällande regelverk har inte undersökts i den här granskningen, men även det är en förutsättning för att ha god kontroll över sina inköp. En konsulttjänsts omfattning, karaktär och användning påverkar också vad som är rimliga krav att ställa på en myndighet. Den uppföljnings- och utvärderingsprocess som följer på ett köp av en konsulttjänst bör stå i proportion till konsulttjänstens sammanlagda kostnad och potentiella inverkan på myndighetens verksamhet.

Kriterier för god kontroll

- Myndigheterna bedriver ett kontinuerligt arbete med att bli kompetenta beställare, vilket kännetecknas av att:
 - myndigheterna involverar personer från berörda kompetensområden i framtagningen av kravspecifikationer,
 - det finns en tydlig idé om vilka resultat och effekter som ska uppnås och hur de ska åstadkommas,
 - myndigheterna har god ordning på och kontroll över kostnader,
 - det finns en tydlig rollfördelning i myndighetens inköpsarbete.
- Myndigheterna arbetar för att bli kompetenta mottagare, vilket kännetecknas av att:
 - det är tydligt hur de levererade tjänsterna och deras resultat ska förvaltas i myndigheten,
 - det finns en tydlig idé om hur och när kunskapsöverföring ska ske mellan konsulter och myndighet.
- Myndigheterna följer upp och utvärderar konsultinsatser, genom att:
 - systematiskt utvärdera av större projekt,
 - myndigheten säkerställer att uppföljning sker avseende förväntade resultat och effekter,
 - erfarenheter tas om hand i organisationen inför beslut om strategiska frågor, översyner och nya inköp.

1.3 Metod och genomförande

För att besvara granskningsfrågorna har vi använt oss av kvalitativa och kvantitativa metoder. De kvalitativa metoderna består av intervjuer, fallstudier och dokumentstudier. De kvantitativa metoderna består av en enkätundersökning och en sammanställning av myndigheternas inrapportering till statsredovisningen i Hermes. Genom att använda olika metoder har vi kunnat belysa frågan om statliga köp av konsulttjänster ur flera olika perspektiv.

1.3.1 Enkät till myndigheter

För att få en samlad bild av myndigheternas köp av konsulttjänster och organisatoriska processer för kompetensplanering skickades hösten 2017 en enkät ut till statliga myndigheter under regeringen med minst fem årsarbetskrafter. Myndigheter vars verksamheter bedömdes vara omgärdade av för mycket sekretess var undantagna.¹⁷ Sammanlagt skickades enkäten ut till 197 myndigheter varav 194 svarade, vilket ger en svarsfrekvens på 98,5 procent. Totalt 192 av de svarande myndigheterna angav att de köpte konsulttjänster under åren 2014–2016. Enkätens frågor utgick från de kriterier för god inköpspraktik som vi använt.

För att kunna svara på enkäten krävdes att myndigheterna hade överblick över den egna konsultanvändningen, eller genomförde ett arbete för att skaffa en sådan överblick. Flera myndigheter hade dock svårt att sammanställa tillförlitliga uppgifter över sin konsultanvändning. Detta innebär att resultaten från enkäten måste tolkas på en översiktlig nivå, och vi redovisar därför bara generella mönster och inte specifika siffror eller enskilda svar. En utförligare redovisning av enkäten återfinns i bilaga 2.¹⁸

1.3.2 Dokumentstudier av styrdokument

Vi har också begärt in och granskat dokument och analyser som myndigheter hänvisat till i enkätsvaren. Det handlar dels om dokumentation vad gäller konsultanvändning i relation till myndighetens kompetensförsörjning, dels om styrande dokument, vägledning eller liknande som tillämpas på konsulttjänster. Sammanlagt begärdes dokument ut från 85 myndigheter, varav vi fick svar från 72 myndigheter. 63 av dessa hade upprättade dokument. Dokumenten har

¹⁷ Inga sekretessbelagda uppgifter ska finnas med i enkätsvaren. De myndigheter som undantogs helt från att besvara enkäten på grund av sekretess var Säkerhetspolisen, Försvarets radioanstalt, Försvarsunderrättelsedomstolen, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

¹⁸ En sammanställning över svaren på enkäten finns tillgänglig i form av ett digitalt underlag på Riksrevisionens hemsida.

analyserats och bedömts utifrån granskningens bedömningsgrunder och de kriterier för välgrundade beslut som formulerats utifrån dessa.

1.3.3 Fallstudier av sex myndigheter

För att få djupare förståelse för hur myndigheternas konsultanvändning och inköpsverksamhet kan se ut har vi genomfört fallstudier på sex myndigheter. Fallstudierna ger möjlighet att studera sådant som inte kan fångas i en enkät. För att få en bred och nyanserad bild har urvalet av myndigheter till fallstudierna gjorts med en ambition om att fånga in tre olika typsituationer för användning av konsulttjänster som vi sett i enkätsvaren:

1. Konsulttjänster utgör en stor del av myndighetens verksamhet. För att hitta myndigheter som passade in på beskrivningen har vi tittat på kostnader för konsulttjänster i relation till antal årsarbetskrafter hos myndigheten. Statens konstråd och E-hälsomyndigheten valdes ut som fall i denna kategori.
2. Konsulttjänster används för tillfälliga insatser. Behoven är ofta externt drivna, till exempel från regeringsuppdrag eller omvärldsfaktorer som skapar arbetstoppar. För att hitta myndigheter som passade in på beskrivningen har vi tittat på vilka myndigheter som i enkäten angett att de ofta, eller mycket ofta, använder konsulttjänster för att antingen uppfylla kortvariga behov som inte motiverar anställning eller för att hantera uppdrag som myndigheten på grund av tid- eller resursbrist inte kan utföra. Finansinspektionen och Göteborgs universitet valdes ut som fall i denna kategori.
3. Konsulttjänster används för särskilda projekt. Projekten drivs av myndigheten själv och inkluderar interna utvecklingsinsatser eller organisationsförändringar av större betydelse. För att hitta myndigheter som passade in på beskrivningen har vi tittat på vilka myndigheter som i enkäten uppgav höga belopp för specifika leverantörer och/eller angav att man har ett stort eller mycket stort behov av konsulttjänster från en viss kategori. Skolverket och Pensionsmyndigheten valdes ut som fall i denna kategori.

Flera myndigheters konsultanvändning passar dock in i flera av ovanstående kategorier. Datainsamlingen har bestått av intervjuer, platsbesök och inläsning av dokument. Med utgångspunkt i myndigheternas olika verksamheter och konsultanvändning har vi intervjuat upphandlare och inköpare, representanter för HR-, it-, kommunikations- och administrationsenheter och ansvariga för särskilda projekt i myndigheterna.

Vi har valt att illustrera några av våra iakttagelser i granskningen med exempel från fallstudiemyndigheterna. Dessa är utspridda i rapporten och är inte tänkta som varken goda eller dåliga exempel utan valda för att illustrera hur det kan se ut i praktiken.

1.3.4 Intervjuer med konsulter

För att fånga leverantörers syn på statliga myndigheter som inköpare och användare av konsulttjänster har vi sammanlagt intervjuat ett 20-tal leverantörer av konsulttjänster till statliga myndigheter. Dessa är verksamma i olika branscher, är olika stora, saknar eller har ramavtal med Kammarkollegiet och finns i olika delar av landet. Vi har också intervjuat konstkonsulter som är verksamma vid Statens konstråd.

Som en del av leverantörsintervjuerna anordnade Riksrevisionen en workshop den 21 mars 2018. Deltagare vid workshopen var konsultbyråer inom flera branscher vilka valdes ut för att täcka in leverantörer med olika förutsättningar och perspektiv på hur användningen av konsulttjänster fungerar. Syftet med workshopen var att fånga leverantörssidans synpunkter på statliga myndigheters användningar och inköp av konsulttjänster, såsom deras beställar- och mottagarkompetens och hur ramavtalsförfarandet fungerar.

1.3.5 Intervjuer med statliga aktörer med övergripande uppdrag

Vi har också intervjuat Kammarkollegiet, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, tre myndigheter med övergripande uppdrag som berör upphandlingsfrågor.

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet har i uppdrag att upphandla och förvalta ramavtal för statliga myndigheter, och har tecknat närmare 1 200 ramavtal inom drygt 40 ramavtalsområden. De ger även stöd och vägledning till avropande myndigheter och leverantörer genom seminarier, webinarier, nyhetsbrev och möjlighet till personlig kontakt. Konkurrensverket bedriver tillsyn över offentlig upphandling. Upphandlingsmyndigheten vägleder myndigheter och leverantörer samt utvecklar metoder och verktyg för samtliga faser av upphandlingsprocessen. Upphandlingsmyndigheten har även i uppdrag att följa upp och verka för den nationella upphandlingsstrategins genomslag.

Syftet med intervjuerna var att få en övergripande bild av statliga myndigheters konsultanvändning och de utmaningar som följer med den.

1.3.6 Uppgifter från databaser

För att öka tillförlitligheten i de uppgifter som presenteras i granskningen har vi även undersökt uppgifter i det statliga redovisningssystemet Hermes. Den redovisning som finns tillgänglig är på aggregerad nivå, vilket bland annat resulterar i att det är svårt att skilja konsulttjänster från andra typer av tjänster.

1.3.7 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Philippe Jolly och projektmedarbetarna Victoria Ring, Tove Lindström och Max Dahlbäck. Enhetschef Robin Travis har deltagit i kvalitetssäkringen av rapporten. Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten:

- Andreas Werr, professor i företagsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm
- Frida Perner, docent i företagsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm

Företrädare för Regeringskansliet (finansdepartementet), E-hälsomyndigheten, Finansinspektionen, Göteborgs universitet, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Pensionsmyndigheten, Skolverket, Statens konstråd och

Upphandlingsmyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på delar av granskningsrapporten.

2 Myndigheternas inköp av konsulttjänster

I detta kapitel ges en översiktlig bild av statliga myndigheters inköp av konsulttjänster. I kapitlet redogörs för vilka uppgifter som finns om omfattningen på köp av konsulttjänster inom staten. I kapitlet finns även en genomgång av vilka initiativ som berört frågan under de senaste åren.

2.1 Svårt att få fram samlad och tillförlitlig information om kostnader för köp av konsulttjänster

Att försöka uppskatta statliga myndigheters och bolags inköp av konsulttjänster är förenat med svårigheter. I statens årsredovisning ryms konsultkostnader i resultaträkningens post "övriga driftkostnader". I de övriga driftkostnaderna ingår myndigheters köp av varor och tjänster samt reparationer och andra driftskostnader.¹⁹ I Ekonomistyrningsverkets underlag för statens årsredovisning 2016 uppgår de övriga driftkostnaderna till sammanlagt cirka 90 miljarder kronor för 2016. Denna summa inkluderar kostnader för flera olika varor och tjänster, allt ifrån Trafikverkets kostnader för entreprenader för byggande och underhåll av vägar till minsta myndighets kostnader för städning. Siffran avser nettodriftskostnaderna i staten, det vill säga kostnader efter det att interna kostnader mellan myndigheter har eliminerats.²⁰

Genom myndigheternas inrapportering på olika så kallade S-koder i statsredovisningssystemet Hermes är det svårt att få uppgift om hur stora kostnader staten har för olika typer av specifika tjänster. S-koderna är dock uppsatta på en aggregerad nivå vilket gör att statens inköp av tjänster samlas ihop på några få S-koder. Två olika koder – 5362 *datatjänster* och 5368 *övriga tjänster* – används huvudsakligen för att redovisa de konsulttjänster som granskningen fokuserar på. De båda posterna uppgår sammanlagt till cirka 80 miljarder kronor för år 2016, före elimineringar av intäkter och kostnader inom staten.²¹ Det finns ytterligare några S-koder som används för att redovisa konsultkostnader, S5361 som avser inköp av forskningstjänster, S5363 som avser inköp av utbildningstjänster samt inköp av konsulttjänster från uppdragstagare på S-kod 4112.²² S-koderna i Hermes är främst framtagna för att samla in de uppgifter som krävs för rapportering till nationalräkenskaperna och den officiella statistiken över redovisningen i staten. S-kodernas aggregerade nivå ger också tillräcklig

¹⁹ ESV 2017:17.

²⁰ Statens årsredovisning 2016.

²¹ Ekonomistyrningsverket, e-post 2018-06-18. S-kod 5362 *datatjänster* uppgick 2016 till 8,6 miljarder kronor och S-kod 5368 uppgick till 71,2 miljarder kronor.

²² Ekonomistyrningsverket, e-post 2018-06-18.

information för att kunna upprätta årsredovisningen för staten. S-koderna syftar dock inte till att kunna följa upp olika typer av kostnader och ger en alltför grov bild för att följa upp till exempel konsultkostnader i staten på detaljerad nivå.

Uppgifterna i S-koderna hämtas från olika konton som myndigheterna redovisar sina kostnader på. Det finns en gemensam statlig kontoplan, den så kallade BAS-kontoplanen, men den är inte obligatorisk att använda och många myndigheter upprättar egna kontoplaner. Detta får till följd att de belopp som redovisas på till exempel S-koden 5362 *datatjänster* kommer från cirka 230 olika konton hos myndigheterna, medan beloppen för S-koden 5368 *övriga tjänster* kommer från cirka 1 800 olika konton. Myndigheterna redovisar på dessa konton på olika sätt vilket försvårar jämförelser och framtagning av statistik samt minskar möjligheterna att ge en samlad bild av hur stora belopp myndigheterna köper konsulttjänster för. Att alla myndigheter på ett mer enhetligt och konsekvent sätt skulle använda sig av den statliga BAS-kontoplanen är dock inte en tillräcklig lösning på problemen med dålig översikt över köpen av konsulttjänster. BAS-kontoplanen ger inte heller tillräcklig precision i redovisningen för att få utförlig och tillförlitlig information om myndigheternas köp av konsulttjänster. Ekonomistyrningsverket framhåller dock på sin hemsida att det ligger ett stort värde i att myndigheterna följer baskontoplanen så långt som möjligt, för att ge en enhetlig utformning av redovisningen i staten.²³

Sammantaget innebär detta att det finns en brist på samlade uppgifter om myndigheternas köp av konsulttjänster. För att få en heltäckande bild av myndigheternas konsultkostnader måste man i dag, mer eller mindre manuellt, samla in uppgifter från myndigheternas huvudböcker. Avsaknaden av information om inköpens omfattning ger dåliga förutsättningar för utvärdering och lärande inom staten vad gäller användandet av konsulter, och är i slutändan även en fråga om transparens och insyn.

2.2 Myndigheterna uppger att de köper konsulttjänster för cirka 16 miljarder per år

I avsaknad av tillförlitliga uppgifter om omfattningen av myndigheternas köp av konsulttjänster har vi genom enkäten försökt göra en uppskattning av detta. Vi ställde följande fråga till myndigheterna: *För vilka sammanlagda fakturabelopp har myndigheten köpt in konsulttjänster för de tre föregående åren?* I enkäten tydliggjordes att frågan åsyftade de konsulttjänster som faller inom granskningens definition. De 194 myndigheterna som svarade på enkäten uppgav att de köpt konsulttjänster för i genomsnitt 15,8 miljarder kronor per år under åren 2014–2016.

²³ Ekonomistyrningsverket 2018.

Uppgiften om köp av konsulttjänster för 15,8 miljarder per år är svår att värdera. I bearbetningen av uppgifterna från enkäten finns det tydliga tecken på att myndigheterna har valt att beräkna sina kostnader för konsulter på flera olika sätt. Det finns dock inget i svaren som tyder på att myndigheterna konsekvent antingen har över- eller underskattat omfattningen på köpen av konsulttjänster. Myndigheterna har dock uppgett förhållandevis lika uppgifter för åren 2014, 2015 och 2016, vilket kan tolkas som att uppgifterna håller en viss kvalitet.²⁴ Uppgifterna ska tolkas konservativt, men kan ses som en indikation på i vilken storleksordning statens kostnader för konsulttjänster troligtvis befinner sig.

Givet dessa förbehåll kan uppgifterna också jämföras med de sammanlagda kostnaderna för personal inom staten, som för 2016 uppgick till 125,8 miljarder kronor.²⁵ Baserat på uppgifterna från enkäten om köpens omfattning skulle därmed konsulttjänsterna motsvara 12,6 procent av de sammanlagda personalkostnaderna i staten.

2.3 Regeringens insatser på upphandlingsområdet

Regeringen har initierat flera aktuella och relativt nyligen genomförda insatser som är kopplade till offentlig upphandling. Nedan redogörs för de insatser som kan påverka frågan om statliga myndigheters inköp och användningar av konsulttjänster.

2.3.1 Upphandlingsutredningen

Den statliga Upphandlingsutredningen utgick i sitt slutbetänkande från ”den goda affären”, det vill säga att myndigheter inom lagens ramar även tar hänsyn till andra aspekter i upphandlingar.²⁶ Man framhöll att den viktigaste faktorn i ”den goda affären” är ett mer strategiskt perspektiv på upphandlingen. Ett sätt att förhålla sig strategiskt var att ha policy- och styrdokument som stöd för inköpsfunktionerna. Ett annat var att upphandlingsfrågorna på lämpligt sätt representeras på ledningsgruppsnivå i myndigheterna. Utredningen belyste vikten av ledarskapet i myndigheten. Man menade att det ofta saknas ett helhetsperspektiv för inköp. Ett sådant exempel är myndigheter som sköter sina inköp på ad hoc-basis, det vill säga utan någon egentlig strategi, något som i regel leder till dyrare inköp. Kravens samt kontraktens utformning samt uppföljning framhålls också som väsentliga för att få god kvalitet i upphandlingarna.

Utredningen pekade även på att myndigheter inte utnyttjar de möjligheter som finns att förhandla och föra dialog i en upphandling, och att en orsak till detta är en rädsla för att bryta mot upphandlingsregelverket. Man menade också att den

²⁴ För 2014: 15,7 miljarder kronor, 2015: 15,4 miljarder kronor, 2016: 16,3 miljarder kronor.

²⁵ ESV 2017:17. Sid. 79.

²⁶ SOU 2013:12

nationella upphandlingsstatistiken var så pass bristfällig att den närmast var oanvändbar. Utredningen drog slutsatsen att det statliga upphandlingsstödet behövde utvecklas och lägga större vikt vid strategiska och ekonomiska dimensioner, och föreslog bildandet av en ny myndighet; Upphandlingsmyndigheten.

2.3.2 Den nationella upphandlingsstrategin

Regeringen antog i juni 2016 en nationell upphandlingsstrategi och menar att den bör tillämpas vid alla offentliga inköp.²⁷ Syftet med strategin är att möjliggöra för upphandlande myndigheter och enheter att utveckla sitt strategiska arbete med upphandling. Strategin innehåller flera olika delar, bl.a. vikten av att främja innovationer och ta sociala hänsyn och miljöhänsyn i beaktande vid upphandling. Strategin föreskriver även vikten av att offentlig upphandling används som ett strategiskt verktyg för en god affär och effektiva offentliga inköp.

Upphandlingsmyndigheten har fått i uppdrag att verka för att genomföra och att följa upp upphandlingsstrategin.²⁸ I en redogörelse för arbetet med strategin skriver Upphandlingsmyndigheten att grunden för det strategiska inköpsarbetet är att myndigheterna har relevanta fakta och underlag, men att få gjort fullständiga analyser av sitt inköpsarbete.²⁹ Upphandlingsmyndigheten skriver även att få myndigheter har styrdokument för inköps- och upphandlingsfrågor med ett tydligt strategiskt anslag och att organisationen för inköpsfrågorna ofta inte är strategisk eller anpassad efter de faktiska behoven. Dessutom observerades ett glapp mellan beslutsfattare och inköpsfunktionen, och Upphandlingsmyndigheten menade att myndigheter behöver arbeta mer tvärfunktionellt och involvera beställarna mer i inköpsarbetet samt satsa mer resurser på kompetens inom inköpsfunktionen.

Upphandlingsmyndigheten kunde även konstatera att den nationella upphandlingsstrategin fått relativt litet genomslag. I en enkät till myndigheter svarade 39 procent av upphandlingscheferna att de både kände till och läst strategin. Motsvarande andel för generaldirektörer var 43 procent. I följdfrågan, om myndigheten har en plan för genomförandet av strategin, svarade 60 procent av myndigheterna att de inte hade det. Fyra procent av myndigheterna svarade att de hade en plan.

2.3.3 E-handel, e-beställningar och e-avrop.

Statliga myndigheter med fler än 50 anställda ska sedan år 2014 hantera sina beställningar av varor och tjänster elektroniskt. Ekonomistyrningsverket har i uppdrag att ta fram föreskrifter om standarder och andra krav. Förutsättningarna

²⁷ Regeringskansliet 2016

²⁸ Regeringen 2016.

²⁹ Upphandlingsmyndigheten 2017.

för att tillämpa e-handel varierar mellan olika ramavtalsområden och branscher. Ett ramavtalsområde där e-handel är mindre förekommande är olika typer av tjänster. Eftersom vissa myndigheter inte tillämpar e-handel och inte heller kommer att göra det framöver kan Statens inköpscentral inte ställa krav på att beställningar och avrop enbart ska göras via e-handelssystem, utan det måste alltid finnas alternativa sätt.³⁰

2.3.4 Utredning för att minska antalet överprövningsmål

Överprövningar av offentliga upphandlingar är vanliga i Sverige. För omkring 8 procent av alla upphandlingar begärs en överprövning, vilket är mer än i nästan samtliga övriga EU-länder. Möjliga åtgärder för att minska mängden överprövningar har utretts av en särskild utredare, som redovisade sina förslag den 15 juni 2018.³¹ Utredningen föreslog att ett processkostnadsansvar i överprövningsmål i alla upphandlingslagar samt en avgift på 7500 kronor för att ansöka om överprövning ska införas. Utredningen ansåg även att förvaltningsdomstolarna har ett stort ansvar för aktiv materiell processledning i överprövningsmål, ett ansvar som blir av än större vikt om ett processkostnadsansvar införas, men ansåg att domstolarnas ansvar i detta avseende inte behövde förtydligas genom lagstiftning. Utredningen föreslog att förslagen ska träda i kraft den 1 juli 2019.

2.3.5 Förbättring av upphandlingsstatistiken

Regeringen har även i en promemoria föreslagit en ny lag om statistik på upphandlingsområdet.³² I promemorian föreslås att statistik om offentlig upphandling i första hand ska tas fram genom uppgifter i annonser om upphandlingar och om genomförda upphandlingar. Syftet med den nya lagen är att förbättra statistiken på upphandlingsområdet. Genom ökad kunskap om offentlig upphandling menar regeringen att förutsättningarna för bland annat en mer strategisk styrning och för uppföljningar och utvärderingar på upphandlingsområdet kommer att stärkas.

Upphandlingsmyndigheten fick även i uppdrag att genomföra en förberedande studie om vilka uppgifter om inköpsvärden som är lämpliga och möjliga att samla in.³³ I studien ska Upphandlingsmyndigheten undersöka vilka uppgifter om inköpsvärden som staten behöver för analyser och beslutsunderlag samt hur de bör samlas in med hänsyn till myndigheternas förutsättningar vad gäller resurser, ekonomisystem, grad av digitalisering och inköpsvolym. Uppdraget ska

³⁰ Kammarkollegiet 2018

³¹ SOU 2018:44.

³² DS 2017:48.

³³ Regeringen 2018.

genomförs i samverkan med Konkurrensverket och ett antal andra upphandlande myndigheter och enheter. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2019.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

- Det saknas tillförlitliga uppgifter om omfattningen på statens inköp av konsulter. Genom årsredovisning för staten och det statliga redovisningssystemet går det enbart att få information om tjänsteköp på en aggregerad nivå. Avsaknaden av tillförlitliga uppgifter innebär en bristande transparens och insyn i myndigheternas användning av konsulter.
- Genom myndigheternas svar på Riksrevisionens enkät har en uppskattning gjorts om att myndigheterna köper konsulttjänster för cirka 15,8 miljarder kronor per år. Uppgiften ska dock tolkas försiktigt. För 2016 motsvarar detta cirka 12,6 procent av de sammanlagda personalkostnaderna inom staten.
- Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder för att effektivisera offentliga upphandlingar och inköp under de senaste åren. Viktiga frågor har varit införande av E-handel, den stora mängden överprövningar i Sverige samt förbättring av upphandlingsstatistiken.

3 Är myndigheternas användning av konsulttjänster välgrundad?

I detta kapitel redovisar vi resultat och iakttagelser från granskningen utifrån den första revisionsfrågan – om statliga myndigheters användningar och inköp av konsulttjänster är välgrundade. Granskningen görs i förhållande till de kriterier för välgrundade beslut som diskuterades i avsnitt 1.2 och som återges i rutan nedan.

Kriterier för välgrundade beslut

- Myndigheterna planerar strategiskt för sin kompetensförsörjning, vilket kännetecknas av att:
 - myndigheterna planerar för sin kompetensförsörjning på kortare och längre sikt. I det ingår att myndigheterna analyserar sina behov av konsulttjänster,
 - myndigheterna har en uppfattning om hur omvärldens förändringar och krav kommer att påverka kompetensbehov och kompetensförsörjning på kortare och längre sikt,
 - myndigheterna drar om möjligt nytta av varandras kompetens innan de köper konsulttjänster.
- Myndigheterna organiserar sin inköpsfunktion och sina inköp av konsulttjänster utifrån sina verksamheter och förutsättningar, vilket kännetecknas av att:
 - myndigheterna har relevanta policyer och processer för att hantera konsultanvändning och -inköp,
 - myndigheterna arbetar med att utveckla it-stöd för inköp av konsulttjänster,
 - myndigheterna använder i den utsträckning det är lämpligt de statliga ramavtalen.

3.1 Myndigheter köper specialistkompetens och resursförstärkning

I vår enkät till myndigheterna ställde vi frågan om varför myndigheterna köper konsulttjänster. De vanligaste svaren var för att tillföra specialistkunskap som myndigheten inte kan eller ska besitta och att utföra uppgifter som myndigheten på grund av tids- och/eller resursbrist inte själva kan göra.

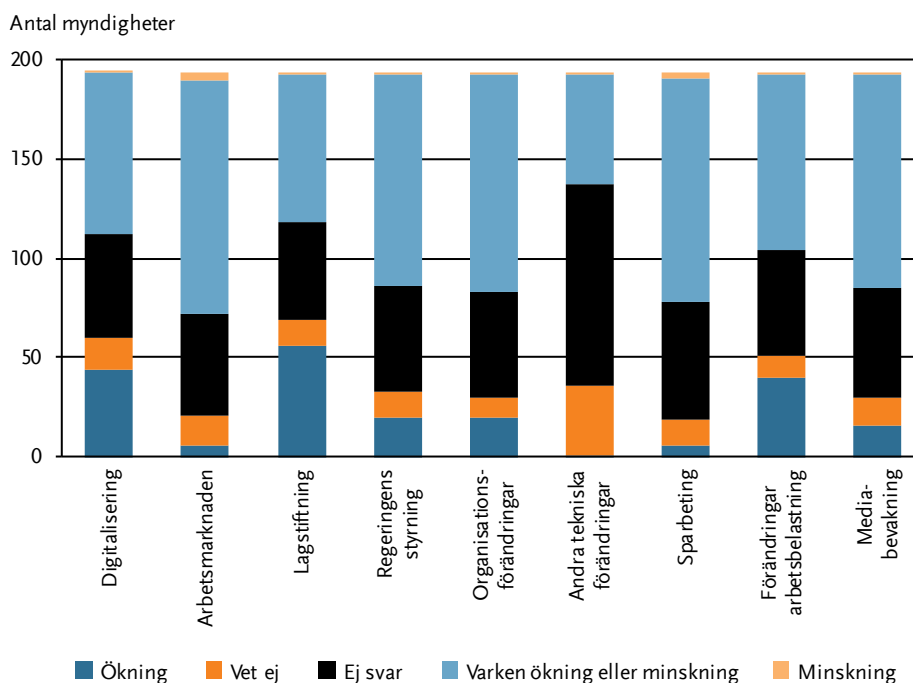
Svaren visar att det finns flera skäl som var för sig inte tycks väga så tungt, förutom just möjligheten att tillföra myndigheten specialistkompetens. Detta gäller inte minst på it-området, där vissa typer av specialistkunskaper är efterfrågade.

Riksrevisionen ställde också följande fråga: *Utifrån myndighetens erfarenheter, hur har följande faktorer påverkat myndighetens behov av konsulttjänster under den senaste femårsperioden?* Svaren varierade och de områden som drivit inköp och

användning av konsulter starkast enligt myndigheterna är lagstiftning (se exempel i blå ruta nedan), digitalisering och plötsliga förändringar i arbetsbelastningen.

Drygt 30 procent av myndigheterna svarade däremot ”Vet ej”, eller valde att inte svara alls på frågorna om vilka faktorer som påverkat konsultanvändningen under de senaste fem åren. Förklaringarna till att flera myndigheter inte vet vilka faktorer som påverkat deras konsultanvändning kan variera från fall till fall, men oavsett vilket förstärks intrycket av att flera myndigheter inte har följt upp och analyserat vilka drivkrafter deras konsultanvändning har. Det är inte ovanligt att externa faktorer påverkar konsultanvändningen och då blir det också svårare att planera för framtida kompetensbehov i vilken konsultstöd ingår.

Diagram 1 Utifrån myndighetens erfarenhet, hur har följande faktorer påverkat myndighetens behov av konsulttjänster under den senaste femårsperioden?



Källa: Riksrevisionens enkät

I intervjuer med fallstudiemyndigheterna anges dock flera skäl till att använda konsulter: för att utföra uppdrag där det är svårt att anställa, för att utföra uppdrag från regeringen eller EU där det inte varit möjligt att avsätta egen personal, för att få legitimitet i organisationsförändringar eller för att hantera specifika större inköp eller tekniskt komplicerade händelser. Medarbetare vid en myndighet framhåller att myndigheten ofta använder konsulttjänster för att lösa tillfälliga

uppdrag snarare än som en del av en långsiktig planering.³⁴ Ytterligare ett vanligt skäl är att konsulter ger större flexibilitet i verksamheten eftersom myndigheten kan bemanna efter behov.

Exempel från fallstudierna - Finansinspektionen

På Finansinspektionen är it-avdelningen en stor beställare av konsulttjänster. En faktor som driver konsultanvändningen är förändringar i EU-regelverk som ska implementeras i Sverige. Dessa uppdrag kan behöva genomföras utan en fastlagd tidslinje, med kort varsel och med en förändrad kravställning nära inpå att projektet startar. Finansinspektionen har inte tillräcklig egen personal tillgänglig för dessa typer av uppdrag utan behöver använda sig av konsulter som snabbt kan komma in och göra en insats.

Det är svårt för myndigheten att planera och avsätta resurser för dessa insatser eftersom man inte alltid i förväg vet när ett uppdrag kommer, hur lång tid det kommer ta och vilken kompetens som kommer behövas.

3.1.1 Myndigheterna ser ett framtida behov av it-konsulter

I enkäten frågade vi myndigheterna vilka typer av konsulttjänster de hade störst behov av. Fler myndigheter tror att behovet av konsulter kommer att öka än de som tror att behovet kommer minska. De kategorier där flest myndigheter uppskattar att behovet av konsulttjänster kommer att öka är it (92 av 194) och intern och extern kommunikation (76 av 194). Samtidigt som behovet är stort och spås öka i många myndigheter är bristen på kompetens stor inom områden där mycket konsulter köps. Samtliga fallstudiemyndigheter har problem med att rekrytera it-personal och flera av dem önskar byta ut konsulter mot anställd personal.³⁵ I flera intervjuer betonar också personer vid myndigheter att bristen på it-kompetens kan utgöra en utmaning för till exempel digitaliseringen av myndigheterna.³⁶

Även om behovet av it-konsulter är stort och it-konsulter utgör en betydande andel av totalsumman som myndigheter köper konsulttjänster för finns andra tjänster som kan ha större inverkan på myndigheterna. Konsulttjänster inom till exempel management kan ha större påverkan på myndighetens utveckling av policyer och strategier.

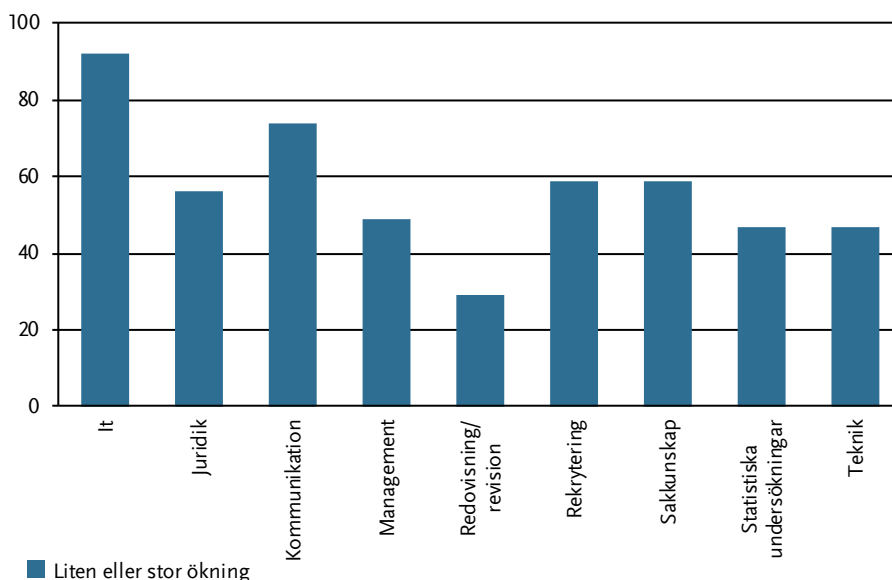
³⁴ Intervju vid Skolverket, 2018-03-02.

³⁵ Intervju vid Statens konstråd, 2018-02-16; intervju vid Skolverket, 2018-03-26d; intervju vid Pensionsmyndigheten, 2018-03-09; intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-23; intervju vid E-hälsomyndigheten, 2018-03-28b; intervju vid Göteborgs universitet, 2018-03-22a.

³⁶ Intervju vid Finansinspektionen, 2018-03-23, intervju vid Skolverket, 2018-03-26d; intervju vid E-hälsomyndigheten, 2018-03-28b.

Diagram 2 Hur uppskattar ni att myndighetens användande av konsulttjänster kommer att förändras under de kommande fem åren?

Antal myndigheter



Källa: Riksrevisionens enkät

I granskningen har bristen på it-kompetens betonats av flera myndigheter. Det är svårt att anställa personer med it-kompetens och det gör att myndigheterna får använda it-konsulter i högre utsträckning än vad de önskar. Vår bedömning är att myndigheters behov av it-kompetens förmodligen kommer att öka i takt med en komplexare värld där digitalisering, artificiell intelligens och annan utveckling som är relaterad till it pågår.

3.1.2 Upphandlingsmyndighetens stöd kan få större spridning

I Riksrevisionens enkät svarade drygt 43 procent av myndigheterna att de "Ibland" använder sig av de stöd som Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller, och 14 procent att de "Sällan" eller "Aldrig" använder stöden. I intervju vid Upphandlingsmyndigheten framgår att det stöd som myndigheter använder mest är miljöstödet. Upphandlingsmyndigheten har också en frågeportal, där den vanligaste frågan är hur myndigheterna bäst kan utvärdera upphandlingarna. I övrigt förekommer inga frågor som är specifika för upphandling av just konsulttjänster.³⁷

³⁷ Intervju vid Upphandlingsmyndigheten, 2017-11-14.

Upphandlingsmyndigheten är en ny myndighet med ett omfattande uppdrag att stödja övriga myndigheter i deras upphandlingsarbete. I våra fallstudieintervjuer framgår att de stöd som myndigheten tillhandahåller stundtals används. Det handlar huvudsakligen om att få svar på frågor om upphandlingsregler snarare än de verktyg som tagits fram för att hjälpa myndigheter att bli mer strategiska inköpare. Här finns goda möjligheter för att ge en bättre spridning åt de exempel på välfungerande inköpsarbete som finns i staten.

3.2 Myndigheternas arbete med kompetensförsörjning

I detta avsnitt redogör vi för resultat och iakttagelser som handlar om myndigheternas arbete med sin strategiska kompetensförsörjning. Med ”strategiskt” avses att myndigheten tagit ett samlat grepp om kompetensens betydelse för verksamheten och utvecklat en strategi för att söra för behoven. Det strategiska perspektivet är viktigt för att myndigheten ska kunna använda rätt kompetens till rätt uppgifter. Om myndigheten förmår arbeta strategiskt med sin kompetensförsörjning leder det i förlängningen till effektivitetsvinster då myndigheten dels kan hushålla bättre med resurser, dels minskar risken för ej välgrundade beslut om att köpa in tjänster.

Exempel från fallstudierna - Statens konstråd

Ett exempel på en myndighet som har en kompetensförsörjningsstrategi är Statens konstråd, som aktivt beslutat om använda kompetenskonsulter för vissa delar av kärnverksamheten. Myndigheten använder s.k. curatorer för permanenta projekt och konstkonsulter för inköp av konstkollektioner. Det är sammanlagt 2 stycken curatorer och 7 stycken konstkonsulter som upphandlas på fyra år. När avtalen går ut görs en ny upphandling. Tanken med upplägget att emellanåt byta ut curatorerna och konsulterna är dels att få in olika kompetenser i myndigheten, dels att inte låta ett fåtal personer, genom att inneha samma position under en längre period, få för stor inflytande på branschen eller i myndigheten. Utifrån Riksrevisionens enkät är det svarsalternativen ”Få nya ögon på verksamheten” alternativt ”Få in sådana experter som inte är anställbara i verksamheten” som driver användningen av dessa konsulttjänster.

Upplägget uppfattas av Statens konstråd som lyckat för myndighetens verksamhet, men det är inte utan risker. Curatorernas och konstkonsulternas bakgrund varierar, men de flesta kommer från ett konstnärligt yrke eller arbetar med presentation av konst. Det är inte ovanligt att konsulterna fortsätter att driva egna verksamheter inom sitt yrkesområde vid sidan av sitt uppdrag hos Statens konstråd, vilket bl.a. riskerar att leda till att förtroendet för myndighetens objektivitet sjunker.

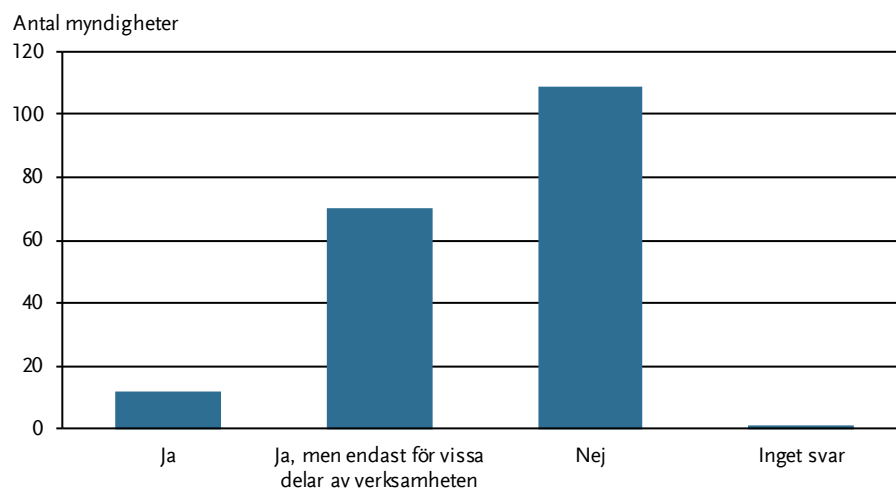
3.2.1 Konsulttjänster är sällan del i planeringen av kompetensförsörjningen

Att ha gjort analyser av myndighetens kompetensbehov är ett första steg mot välgrundade beslut att köpa in konsulter. I det ingår att analysera hur myndigheter ser på sin strategiska kompetensförsörjning, hur man omsätter det i behov av

ramavtal och hur myndigheter organiserar sina upphandlingar och inköp. Regeringen har tidigare lyft fram vikten av att myndigheterna bedriver ett strategiskt arbete med sin kompetensförsörjning.³⁸

Riksrevisionen ställde i enkäten frågan om myndigheterna gjort en analys av hur användningen av konsulttjänster påverkar deras kompetensförsörjning. Färre än hälften av myndigheterna har gjort en sådan analys. Enkätsvaren visade att 71 myndigheter delvis hade gjort en analys av hur konsulttjänsterna påverkar kompetensförsörjningen och 12 myndigheter uppgav att de gjort en analys som omfattade hela verksamheten.³⁹

Diagram 3 Har myndigheten gjort någon analys av hur användandet av konsulttjänster påverkar myndighetens kompetensförsörjning?



Källa: Riksrevisionens enkät

Ett sätt att arbeta med myndighetens kompetensförsörjning är att ha en kompetensförsörjningsplan. Av de myndigheter som svarade på Riksrevisionens enkät hade 14 myndigheter en kompetensförsörjningsplan som inkluderade behovet av konsulttjänster.⁴⁰ Det är svårt att uttyda några mönster utifrån svaren men av de 50 myndigheter som köpt konsulttjänster för störst belopp har 32 myndigheter (64 procent) en kompetensförsörjningsplan.

³⁸ Skr. 2013/14:155.

³⁹ När Riksrevisionen begärde ut analysen svarade fem myndigheter att frågan antingen var felbesvarad eller att analysen inte fanns dokumenterad. I ett fall har myndigheten sammanfattat analysen i skrift och översänt till oss.

⁴⁰ Ursprungligen svarade 19 myndigheter att de hade en sådan plan. När Riksrevisionen begärde ut dokumentet uppgav 4 myndigheter att de antingen svarat fel på frågan eller att planen inte finns dokumenterad.

I syfte att följa upp enkätsvaren har de planer och analyser för kompetensförsörjning som omfattar hela verksamheten och som myndigheterna dokumenterat samlats in. Kvaliteten i dokumenten var till stora delar god. Vissa myndigheters planer och analyser anses som särskilt relevanta och strategiska och redogörs för som goda exempel nedan.

Intervjuer med fallstudiemyndigheterna visar att flera myndigheter visserligen har reflekterat över vilken kompetens och kapacitet de vill ha genom anställningar respektive köp av konsulttjänster, men att det i praktiken har varit svårt för dem att agera därefter. Det finns olika skäl till att myndigheterna inte planerar långsiktigt för sin kompetensförsörjning. Medarbetare vid Konkurrensverket menar i en intervju att det kan vara svårt för myndigheterna att planera om de inte vet vilken personalbudget de har för de närmaste åren. Det gör att myndigheter blir rädda att de ska anställa för många och istället stundtals förstärker personalstyrkan med konsulter.⁴¹

Bristen på förutsägbarhet återkommer i intervjuer med flera andra myndigheter. Framförallt påverkar regeringens styrning myndigheternas möjligheter att planera långsiktigt och strategiskt. För flera av fallstudiemyndigheterna kan detta sägas vara ett stort hinder och en viktig orsak till att myndigheter köper konsulttjänster mer ad hoc-mässigt. Styrningen kan bland annat bestå av uppdrag utanför myndighetens regleringsbrev som ibland ska genomföras med kort planeringshorisont.⁴² Vid intervjuer återkommer uppgifter om att medarbetare vid fallstudiemyndigheterna upplever att de med kort varsel får svårförutsägbara uppdrag av regeringen. Även förändringar i myndighetsstrukturer och omlokaliseringar av myndigheter leder till bristande förutsägbarhet.⁴³ Andra förklaringar som nämns är att det sker förändringar på EU-nivå som kräver anpassningar,⁴⁴ eller att arbetsmarknaden påverkar tillgången på kompetens.

Exempel från fallstudierna - Skolverket

Skolverket är ett exempel på myndighet som har haft problem att planera för sin långsiktiga verksamhet. I intervjuer har representanter för Skolverket framfört att regeringens styrning av myndigheten tidvis har varit otydlig. Otydligheten har handlat om vilka uppdrag Skolverket ska ha och inom vilka områden myndigheten ska verka. Skolverket har höga konsultkostnader i förhållande till till exempel personalkostnaderna, och inom Skolverket menar man att en förklaring är att det har rått osäkerhet om den framtida inriktningen och vilka uppdrag som kommer ges till myndigheten.

⁴¹ Intervju vid Konkurrensverket, 2017-10-13.

⁴² Intervju vid E-hälsomyndigheten, 2018-03-06.

⁴³ Intervjuer vid Skolverket, 2018-03-02; intervjuer vid Finansinspektionen, 2018-02-20 och 2018-02-23; intervju vid E-hälsomyndigheten, 2018-03-06.

⁴⁴ Intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-20.

Goda exempel

Konsulter kan vara en del i en god strategisk kompetensförsörjning. Det kan till exempel vara klokt att använda konsulttjänster inom det snabbföränderliga it-området. En förutsättning är att användningen är genomtänkt, vilket granskningen visar att den ofta inte är. Det finns dock goda exempel som förtjänar att lyftas fram.

Gemensamt för de planer och analyser för kompetensförsörjning som vi i granskningen bedömt som goda exempel är att de innehåller någon eller några av följande punkter:

- Rutiner för motivering av konsultanvändandet, till exempel dialog kring varje ny konsult eller ett chefsbeslut.
- Tydlighet i vad konsulter ska användas till, inom vilka områden konsulter kan och inte kan användas och vilka kompetenser myndigheten ska ha internt på kort och lång sikt.
- En rutin eller strategi för hur myndigheten bedömer vilka kompetenser som behövs internt och externt och hur man kan identifiera glapp i myndigheten.
- Tydligt ägandeskap och ansvar för kompetensförsörjningsstrategin och för de olika delarna i strategin.
- Analys av om myndigheten är en attraktiv arbetsgivare, vilka styrkor och svagheter myndigheten har och vilka åtgärder som behövs för att bibehålla och/eller öka attraktiviteten.

Försvarets materielverk (FMV) har tagit fram flera dokument som en del i sin strategiska användning av konsulttjänster, bland annat en kompetenskartläggning om dels vilka kompetenser som man har internt och externt, dels vilka kompetenser man bör sikta på att ha internt framåt i tiden. För alla delar som tas upp i strategin framgår vilken del av myndigheten som är ansvarig för att arbetet fortgår och verkställs. FMV skriver också om rekryteringsproblematik, vilka styrkor och svagheter som FMV har som arbetsgivare och vilka åtgärder som behövs för att bibehålla och öka attraktiviteten.⁴⁵ Även Bolagsverket har en strategi som lyfter behovet av att analysera vilka kompetenser som behövs i myndigheten på både kort och lång sikt. I Bolagsverkets fall framhålls också vikten av att ha en strategi där man löpande kan bedöma vilka resurser och kompetenser som ska finnas internt eller köpas in externt.⁴⁶

⁴⁵ Försvarets materielverk 2015; 2018a; 2018b.

⁴⁶ Bolagsverket 2016; 2017.

Exempel från fallstudierna - E-hälsomyndigheten

När det i juni 2016 kom ett beslut om att flytta delar av myndighetens verksamhet till Kalmar innebar det stor personalomsättning i myndigheten. Många anställda sa upp sig och myndigheten använde sig under en övergångsperiod av konsulter för att undvika effektivitetstapp.

E-hälsomyndigheten tog fram flera dokument i och med omlokaliseringen där man bland annat planerade för och analyserade potentiella konsekvenser och risker med användningen av konsulttjänster. En analys visade att risken var mycket stor att beroendet av konsulter skulle öka, vilket skulle kunna resultera i att myndighetens förmåga att leda och styra verksamheten försämrades. Samtidigt vägdes denna risk mot så kallade "framgångsfaktorer" för omlokaliseringen, varav en var att ha kvar tillräckligt många konsulter med relevant erfarenhet och kompetens under en del av omlokaliseringsperioden för att säkerställa fortsatt tillgänglighet och tillförlitlighet till myndighetens samhällskritiska tjänster. I dokument redogör man också för hur uppstådda risker ska hanteras, vilka olika scenarier som kan uppstå under omlokaliseringen och vilka åtgärder, för till exempel kompetensförsörjningen, som ska vidtas i fall de inträffar. E-hälsomyndigheten har också gjort uträkningar av konsultberoendet i omlokaliseringens olika faser.

År 2016 uppgick antalet it-konsulter i myndigheten till 54 stycken. I slutet av mars 2018, när omlokaliseringen till stor del var genomförd, hade myndigheten 38 konsulter i verksamheten, varav 22 var it-konsulter. Tanken är att ytterligare konsulter ska växlas mot anställd personal där myndigheten ser ett långsiktigt behov av kompetensen.

E-hälsomyndigheten har haft en genomarbetad och dokumenterad planering och strategi för sin konsultanvändning under omlokaliseringsprocessen och har under granskningens gång också fastställt en konsultpolicy för konsultanvändningen i mer normalt tillstånd.

3.2.2 Myndigheter arbetar med att attrahera kompetens

En del av myndigheters planering av kompetensförsörjningen bör också inkludera hur myndigheten ska vara en attraktiv arbetsgivare på både kort och lång sikt. Flera myndigheter lyfter fram förmågan att attrahera kompetens som viktig,⁴⁷ särskilt inom it-området där det är svårt att få önskad kompetens.⁴⁸ Att använda konsulter av skälet att myndigheten inte lyckas attrahera kompetens kan både bli dyrt och öka risken för kompetenstapp i verksamheten på lång och kort sikt. Flera myndigheter har uttryckt att man i högre grad vill ha anställd personal än konsulter, men att de inte förmår attrahera potentiella arbetstagare.⁴⁹ Fallstudiemyndigheterna har olika strategier för att hantera kompetensbristen.

⁴⁷ Intervjuer vid E-hälsomyndigheten, 2018-03-06, 2018-03-28a och 2018-03-28b; intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-23; intervju vid Pensionsmyndigheten, 2018-02-19; intervju vid Skolverket, 2018-03-26a.

⁴⁸ Intervjuer vid E-hälsomyndigheten, 2018-03-06 och 2018-03-28b; intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-23.

⁴⁹ Intervju vid Skolverket, 2018-03-26d; intervju vid Pensionsmyndigheten, 2018-03-09; intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-23; intervju vid E-hälsomyndigheten, 2018-03-28b; intervju vid Göteborgs universitet, 2018-03-22a.

Två exempel är Göteborgs universitet, som arbetar strategiskt både internt och gentemot leverantörerna för att bygga relationer och behålla enskilda konsulter⁵⁰, och E-hälsomyndigheten, som har ett samarbete med offentliga och privata aktörer i Kalmar för att stärka sitt varumärke som en it-myndighet som gör samhällsnytta.⁵¹

Flera leverantörer, framför allt inom it-området, framhåller att myndigheterna inte är nytänkande inom it och att digitaliseringen inom statliga myndigheter inte kommit långt. Myndigheterna bör ta till sig mer av ny teknik för att bli mer attraktiva arbetsplatser och kunder. It-personal vill arbeta med ny teknik och arbetssätt, nya programvaror och plattformar och utrustning i teknikens framkant, och väljer hellre kunder och arbetsgivare som gör det.⁵²

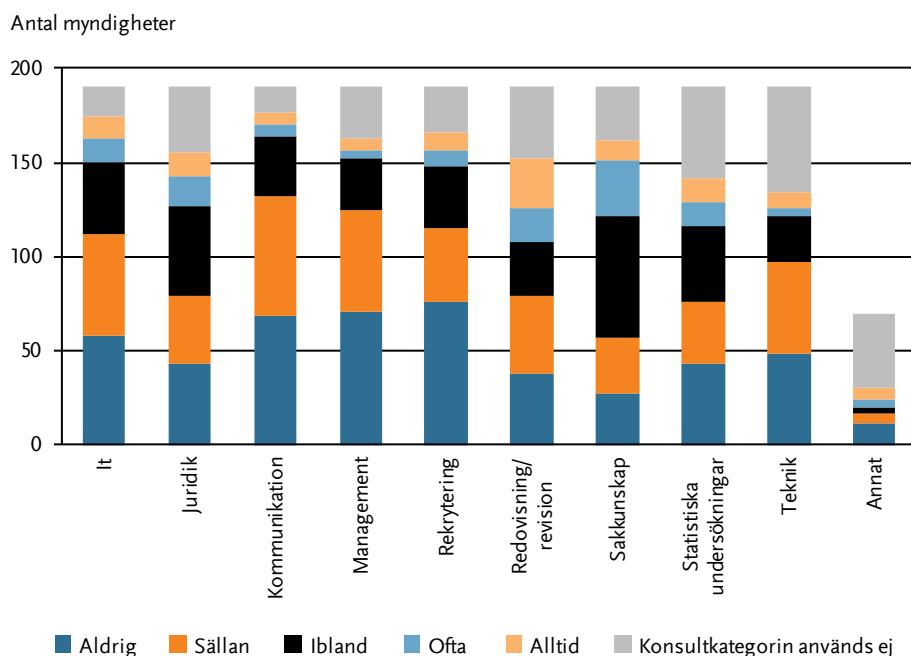
3.2.3 Myndigheterna undersöker inte möjligheterna att nyttja kompetens i andra myndigheter

Ett alternativ till att använda konsulttjänster kan vara att använda någon annan statlig aktör om den har den kompetens som efterfrågas. Vi ställde frågan om i vilken utsträckning myndigheterna undersöker möjligheterna att använda kompetens från en annan statlig aktör innan de köper konsulttjänster, uppdelad per konsultkategori. Av de myndigheter som svarade att de använder en konsultkategori svarade drygt 33 procent att de aldrig undersöker möjligheten, och 28 procent att de sällan gör det. Färre än vart femte svar, 16 procent, angav att myndigheten alltid eller ofta undersöker möjligheten. Tillgången till kompetens inom revision och redovisning är vanligast bland myndigheter att fråga andra myndigheter om.

⁵⁰ Intervju vid Göteborgs universitet, 2018-03-22a.

⁵¹ Intervju vid E-hälsomyndigheten, 2018-03-28b.

⁵² Intervju med leverantör av konsulttjänster inom it, 2018-04-17.

Diagram 4 Innan myndigheten beslutar att använda externa konsulttjänster, undersöks möjligheten att använda kompetens från någon annan statlig aktör?

Källa: Riksrevisionens enkät

Några fallstudiemyndigheter lyfter fram samarbeten med andra aktörer i sin användning av konsulttjänster. Det handlar främst om att ta del av andra myndigheters erfarenheter av upphandling, något som man tycker borde göras i högre grad. Att dela kompetens och medarbetare upplevs dock vara svårare.⁵³ Det uppges bland annat bero på att myndigheterna har olika förutsättningar, inriktning, strategi, behov och storlek och att samarbete upplevs som tidskrävande.⁵⁴

Leverantörer som Riksrevisionen pratat med menar att det finns stor besparingspotential om myndigheter i större utsträckning för en dialog om konsultbehov med varandra för att hitta möjligheter till gemensamma upphandlingar, även utanför Kammarkollegiets ramavtal. Inom till exempel ledarutveckling har många uppdrag liknande innehåll vilket ger möjlighet för samverkan mellan två eller flera myndigheter i upphandlingar eller avrop. Bättre samordning skulle innebära att varje enskild myndighet slipper göra en egen

⁵³ Intervju vid Göteborgs universitet, 2018-03-22b; intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-28, intervju vid Skolverket, 2018-03-26b.

⁵⁴ Intervju vid Göteborgs universitet, 2018-03-22a.

upphandling eller avropsförfrågan och på så sätt skulle både arbetsbelastningen och kostnaderna kunna minska. En inspiration för myndigheterna som nämns är hur kommuner arbetar med olika typer av samverkan inom inköp.⁵⁵

3.3 Myndigheterna som inköpare

I detta avsnitt redogör vi för resultat och iakttagelser som handlar om myndigheternas förmågor som inköpare. Den empiri som underbygger avsnittet kommer från frågor om myndigheternas policyer och processer för köp av konsulter, ledningens engagemang och hur de organiserat sina inköp samt hur de använt gemensamma statliga ramavtal eller gjort egna upphandlingar och ramavtal för att på ett bra sätt täcka nuvarande och framtida behov av konsultkompetens.

3.3.1 Flera myndigheter saknar styrande dokument och policyer för inköp och användning av konsulter

Som en del i att undersöka myndigheternas arbete som inköpare har vi granskat användningen av styrande dokument och policyer för inköp och användning av konsulter. Väl utformade styrdokument är en viktig del i en myndighets inköpsarbete, även om det i det enskilda fallet inte per automatik innebär att inköpen är välgrundade.

I enkäten svarade 93 myndigheter att de inte har några styrande dokument, vägledningar eller liknande som tillämpas på konsulttjänster. I de fall där vi samlat in styrande dokument som kan tillämpas på konsulttjänster från myndigheterna är majoriteten upphandlingsdokument av allmän karaktär, som gäller oavsett vad som upphandlas, och som inte nämner konsulter eller konsulttjänster. Styrdokumenten ser olika ut, men det vanligaste är att det finns policyer, riktlinjer och rutiner för hur man följer upphandlingsregelverken men ingen strategisk ansats för konsultanvändningen.

Kvaliteten varierar även i de olika fallstudiemyndigheternas dokument. Några myndigheter är i färd med att ta fram mer strategiska dokument eller styrsätt för konsultanvändning. En del myndigheter har styrande dokument enbart för en specifik konsultkategori eller för inköp generellt.

⁵⁵ Riksrevisionens workshop 2018-03-21.

Goda exempel

Några myndigheter utgör undantag och har styrande dokument som rymmer ett helhetsgrepp på inköp av konsulter. De består ofta av rutiner och/eller regler som tydliggör:

- att konsultanvändningen ska ha tydliga mål, vilka tjänster som ska köpas in och för vilka uppgifter samt att en handlingsplan för att nå målen ska upprättas,
- att göra behovsanalys, samt stöd för hur den ska göras,
- vilken dialog med potentiella leverantörer som upphandlingslagarna tillåter,
- hur projekt med konsulter ska bemannas, vilka positioner konsulter får och inte får ha, samt riktlinjer om hur och när man ska överföra kompetens från konsult till myndighet,
- hur och när konsultinsatserna ska följas upp och hur resultatet ska mätas samt tydlig information om hur uppföljningen ska rapporteras,
- när konsultinsatser ska utvärderas efter leverans, där det till exempel ingår att pröva om konsultanvändningen gett önskad effekt,
- behovet av en dokumenterad behovsanalys, uppföljning och utvärdering samt att dessa arkiveras tillsammans med övriga handlingar som är kopplade till konsultinköpet,
- vem som ansvarar för ovanstående delar i processen.

Försäkringskassan har en rutin som föreskriver att all konsultanvändning ska utvärderas efter slutleverans. I utvärderingen ska man pröva om användningen gett önskad effekt eller om det, i de fall där det bedöms vara relevant, hade varit mer fördelaktigt att anställa egen personal. I de fall konsulter använts som kompetensförstärkning bör en utvärdering göras för att säkerställa att kompetensförstärkningen verkligen tillfört det efterfrågade mervärdet. Försäkringskassan är i sina dokument noggrann med att analyser, uppföljningar och utvärderingar som görs ska dokumenteras.⁵⁶

I flera myndigheters styrande dokument nämns att en behovsanalys ska föregå ett inköp av konsulttjänster, men få styrande dokument innehåller utförligt stöd för hur en sådan analys ska göras. Ett exempel på en myndighet som ger stöd är Kungliga biblioteket som gör det i form av olika frågor som kan ställas för att analysera ett behov. Utgångspunkten är alltid *varför* något ska köpas. Därefter följer frågorna; *Vad är det för nytta för KB som ska uppstå genom köpet?* Och *Finns det ett mål vi vill uppnå med köpet?* Kungliga biblioteket ger också exempel på vad ett relevant behov kan vara; att uppnå ett resultat av något slag, till exempel högre effektivitet, bättre kontroll och/eller enklare processer. Man framhåller också att resultatet ska vara mätbart och visa att resurserna ska användas på ett effektivare sätt, det vill säga i tid, pengar och/eller personal. Kungliga biblioteket ger också

⁵⁶ Försäkringskassan 2017.

stöd i hur andra analyser ska göras; bland annat marknads-, risk- och nulägesanalyser. Därutöver ger man också medarbetarna stöd i på vilka sätt dialog kan föras med leverantörer inom branschen i samband med upphandling.⁵⁷

Pensionsmyndighetens styrande dokument kan ses som ett gott exempel från fallstudiemyndigheterna. Myndigheten har tagit ställning till olika alternativ till kompetensförsörjning och analyserat vilka tjänster som kan, och inte kan, köpas in. Myndigheten har också riktlinjer om att överväga alternativa lösningar för ett inköp av konsulttjänster. Dokumenten innehåller därtill en plan för kompetensöverföring från konsulterna med riktlinjer om att den sker i dialog mellan medarbetare, chef och konsult. Pensionsmyndigheten har också i efterhand utvärderat och jämfört sin användning av konsulttjänster från år till år.⁵⁸

3.3.2 Inköp inte alltid en prioriterad fråga

Det är inte självklart att inköp är en prioriterad fråga i en organisation och inköpsfunktionen har historiskt inte setts som en strategisk funktion, utan enbart som en kostnadspost.⁵⁹ En indikation på i vilken utsträckning en organisation ser frågor om inköp som strategiska frågor är huruvida det finns funktioner eller chefer med ett utpekad ansvar för inköp, samt vilken position dessa har i organisationen.

I enkäten frågade vi myndigheterna: *Finns det en inköps-/upphandlingsenhet eller motsvarande i myndigheten?* Totalt 93 myndigheter svarade att det finns en sådan funktion, 59 svarade att det inte finns en sådan funktion, men att en eller flera medarbetare i myndigheten arbetar med inköpsfrågor, och 39 myndigheter svarade att de inte hade en inköpsenhet.

Vi frågade också myndigheterna: *Ingår inköps-/upphandlingschefen eller motsvarande i ledningsgruppen?* Totalt 34 myndigheter uppgav att de har en inköpschef och att denna sitter i ledningsgruppen, 86 myndigheter svarade att inköpschefen inte sitter i ledningsgruppen och 71 svarade att det inte finns en inköpschef i organisationen.

Bland de större statliga inköparna finns exempel på olika lösningar. På några stora myndigheter där inköp utgör en central del av verksamheten, till exempel Trafikverket och Försvarets materielverk sitter inköpschefen i ledningsgruppen. Vid andra större myndigheter, exempelvis Arbetsförmedlingen och Polisen, sitter inte inköpschefen i ledningsgruppen.

Större myndigheter med stora inköpsvolymmer har fler som arbetar med inköp och därmed större resurser. Vi frågade myndigheterna: *Hur många i myndigheten har*

⁵⁷ Kungliga biblioteket 2016.

⁵⁸ Pensionsmyndigheten 2012; 2018a; 2018b.

⁵⁹ Axelsson, B. 2008.

inköp/upphandling som huvudsaklig arbetsuppgift? Totalt 42 myndigheter uppgav att noll årsarbetskrafter har inköp som huvudsaklig arbetsuppgift. Av de 50 största myndigheterna sett till antalet årsarbetskrafter var det 44 som uppgav att fler än en årsarbetskraft arbetar med inköp.

För fallstudiemyndigheterna ser organiseringen av upphandlingsfrågorna olika ut. Skillnaderna beror på strategiska val, inköpsmognad och myndigheternas förutsättningar. Medarbetare på en myndighet menar att man skulle behöva vara fler personer på upphandlingsenheten om man verkligen skulle vilja ta ett strategiskt grepp på inköp.⁶⁰

I Upphandlingsutredningens slutbetänkande framhålls att det är angeläget att upphandlingsfrågor på lämpligt sätt representeras på ledningsgruppsnivå i de enskilda myndigheterna.⁶¹ För att kunna bedriva ett effektivt inköpsarbete är det viktigt att områden inom myndigheten som påverkar eller påverkas av inköpen är inkluderade i utvecklingen av strategier. Det gäller bland annat HR och den del i verksamheten där konsulterna ska arbeta. Fallstudiemyndigheter har organiserat sina ledningsgrupper på olika sätt. På en myndighet är it-chefen inte med i ledningsgruppen trots att it-konsulter utgör en stor del av myndighetens bemanning.⁶² Vid en annan myndighet sitter inte HR-chefen med i ledningsgruppen, samtidigt som HR-chefen har uppdraget att ta fram en strategisk kompetensplan för myndigheten.⁶³ Representanter för dessa avdelningar som vi har pratat med lyfter fram detta som ett problem för den strategiska användningen av konsulter.

Myndighetsledningens engagemang i projekt är en annan indikation på vilken prioritet som inköp ges i en myndighet. Leverantörer av managementtjänster har i intervjuer framhållit att deras projekt ofta är stora och att personalchefen eller motsvarande antingen agerar beställare eller på annat sätt är involverad. I andra branscher upplever man att ledningen och myndighetschefen emellanåt är involverade när det rör sig om större projekt, men att de i regel inte är det.⁶⁴ Flera leverantörer framhåller vikten av att myndighetschefen är engagerad i projekten i verksamheten och har kunskap om inköp. Man upplever att det gör stor skillnad för genomförandekraften och förmågan att driva utveckling.⁶⁵

Det är av stor vikt att inköp är en prioriterad fråga av myndigheter. Det är inte givet att det är bättre eller sämre om en myndighet har en inköpschef eller en

⁶⁰ Intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-20.

⁶¹ SOU 2013:12.

⁶² Intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-23.

⁶³ Intervju vid Skolverket, 2018-03-26b.

⁶⁴ Riksrevisionens workshop 2018-03-21.

⁶⁵ Intervju med leverantör av konsulttjänster inom management, 2018-03-27, Riksrevisionens workshop 2018-03-21.

upphandlingsfunktion eller har organiserat sin inköpsverksamhet på något annat sätt. Viktigast är att myndigheter tar ett helhetsgrepp om inköp, att ledningen är engagerad och att både verksamheten och stödjande funktioner såsom HR och inköpsexperter är involverade i inköp och användning av konsulter. Det framhålls också av medarbetare på Upphandlingsmyndigheten som menar att om det finns en gemensam framgångsfaktor för myndigheter som ”lyckats” med sin inköpsorganisering så är det att myndigheten bestämt sig för att satsa inköpsstrategiskt, bemannat inköpsfunktionen och lyft frågan till ledningsnivå.⁶⁶

Exempel från fallstudierna - Skolverket

Skolverket genomförde under åren 2015–2017 en omfattande omorganisering av sin verksamhet. Projektet föranleddes bland annat av Statskontorets analys av myndighetens verksamhet⁶⁷ men initiativet till förändringen togs främst av den dåvarande myndighetschefen. I projektet använde sig Skolverket av konsulter för framtagning av processer, för uppbyggnad av olika enheter och för bemanning.

Under projektet slutade den dåvarande myndighetschefen och en tillförordnad generaldirektör utsågs. Att driva projektet efter att den myndighetschef som varit med om att besluta om projektet slutat var svårt enligt flera, då engagemanget för projektet minskade inom myndigheten. Det tyder på det finns ett behov av bred förankring internt för att kunna genomföra stora projekt

3.3.3 Skilda förutsättningar för koordinering inom myndigheter

Flera leverantörer av konsulttjänster som vi pratat med efterfrågar en bredare, gemensam strategi inom myndigheterna och deras avdelningar.⁶⁸ I intervjuer vid två fallstudiemyndigheter framkommer att det ofta inte finns någon gemensam strategi eller inriktning för vad som ska köpas in utan att ansvarig chef agerar efter behov.⁶⁹ Man menar också att det finns effektiviseringspotential i att samordna både i myndigheten i stort och i enskilda delar av myndigheten.⁷⁰

Myndigheter har olika förutsättningar och möjlighet att agera enhetligt enligt en myndighetsgemensam strategi. Det kan bero på exempelvis myndighetens storlek, verksamhet eller organisering av sin inköpsfunktion. Myndigheterna bör dock utifrån sina förutsättningar arbeta för och eftersträva en gemensam inköpsstrategi.

⁶⁶ Upphandlingsmyndigheten 2017-11-14.

⁶⁷ Se Statskontoret 2015.

⁶⁸ Riksrevisionens workshop 2018-03-21.

⁶⁹ Intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-20; intervju vid Göteborgs universitet, 2018-03-22c och 2018-03-22d.

⁷⁰ Intervju vid Göteborgs universitet, 2018-03-22a.

Exempel från fallstudierna - Göteborgs universitet

Göteborgs universitet är en stor myndighet med 6 211 årsarbetskrafter, utspridda på 8 fakulteter och 39 institutioner. År 2016 köpte myndigheten konsulttjänster för 200 miljoner kronor.

En viss del av konsultanvändningen finns och köps in centralt i myndigheten, till exempel på it-avdelningen, medan andra delar köps in av och för mer decentraliserade avdelningar och enheter. Detta innebär svårigheter för myndigheten att ha översikt över sina köp av konsulter, både vad gäller reglerna om att hålla sig under maxbeloppet för direktupphandling och när det gäller det strategiska inköpsarbetet. För en gemensam styrning och samordning behövs god kännedom om myndighetens inköpsmönster och behov. Göteborgs universitets organisering gör att konsultanvändningen är spretig och svår att överblicka, både för utomstående och för myndigheten själv, vilket försvårar ett strategiskt inköpsarbete.

3.3.4 Större myndigheter använder egna ramavtal i högre utsträckning

Ramavtal är ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given tidsperiod.⁷¹ Det innebär att en ny upphandling inte behöver göras varje gång ett behov uppstår inom det område som ramavtalet omfattar utan att kontrakt kan tilldelas genom avrop i ramavtalet. Myndigheter kan upphandla egna ramavtal, gå ihop med andra myndigheter och upphandla ramavtal eller ingå kontrakt genom gemensamma statliga ramavtal, till exempel de som Kammarkollegiet tecknat.

Vi frågade myndigheterna i enkäten om de tecknat egna ramavtal för konsulttjänster. Totalt 127 myndigheter uppgav att de hade egna ramavtal och 64 svarade att de inte hade det. Av de 95 myndigheter som köpt konsulttjänster för störst belopp var det däremot betydligt vanligare: av dessa hade 86 myndigheter egna ramavtal. Vissa myndigheter använder konsultmäklare, som är en förmedlare av konsulttjänster, för att anskaffa till exempel it-kompetens.

Syftet med de statliga ramavtal som tecknas av Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet är att effektivisera upphandlingar genom att myndigheterna slipper arbetet med att själva teckna ramavtal samtidigt som de får förmånligare villkor.⁷² Ramavtalen kan även bidra till att förebygga korruption vid upphandling då myndigheterna inte varit med och utvärderat anbud från leverantörer, och således inte har kunnat påverka tilldelningsbeslut.

⁷¹ 1 kap. 20 § LOU.

⁷² Kammarkollegiet 2018.

Exempel från fallstudierna - Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten är en it-tung myndighet som till stor del använder konsulter för att sörja för sina behov av it-kompetens. Tidigare använde Pensionsmyndigheten dels egna upphandlade ramavtal, dels Kammarkollegiets ramavtal för att täcka behovet av it-konsulter. När de egna upphandlade ramavtalen löpte ut var avsikten att täcka hela myndighetens behov genom avrop från Kammarkollegiets ramavtal. Vid denna tidpunkt pågick dock överprövningar av Kammarkollegiets ramavtal varför myndigheten beslutade sig för att överväga en annan organisering av sina inköp. Det slutade med att man upphandlade ett eget ramavtal med en så kallad konsultmäklare för kompetens- och resurskonsulter inom it.

Pensionsmyndigheten är nöjda med sin inköpsorganisering av it-konsulter och har efter en utvärdering beslutat att välja samma lösning för sina konsultinköp inom it när nuvarande avtal löper ut. Att Pensionsmyndigheten är nöjd beror på flera saker. Man menar att processen från behov till att konsulten är på plats går fortare och att kostnaderna för det administrativa arbetet minskat. Pensionsmyndigheten har räknat ut att den sparar ungefär en årsarbetskraft på att låta all formalia och administration skötas av konsultmäklare. Dessutom upplever man en bättre bredd av it-konsulter, med många små företag som normalt inte kan få egna ramavtal, och lägre timpriser.

3.3.5 De statliga ramavtalen används i begränsad utsträckning.

Myndigheter ska, om de inte finner att en annan form av avtal sammantaget är bättre, använda Kammarkollegiets ramavtal. När myndigheterna väljer att inte använda ett befintligt ramavtal som Kammarkollegiet upphandlat ska de underrätta Kammarkollegiet om detta i en så kallad avstegsanmälan.⁷³ Det är dock svårt att säga hur ofta myndigheter gör avsteg från avtalen trots att behoven kan tillgodoses i avtalet, bara att det förekommer.⁷⁴

I Riksrevisionens enkät frågade vi hur stor andel av myndigheternas inköp av konsulter som avropas från gemensamma statliga ramavtal, exempelvis Kammarkollegiets ramavtal. Cirka hälften (51 procent) av myndigheterna uppger att de inte använder sådana ramavtal eller att de använder dem för högst 20 procent av sina inköp av konsulter. Den största tecknaren av statliga ramavtal är Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet, som har till uppgift att teckna ramavtal för varor och tjänster som myndigheter upphandlar ofta, i stor omfattning eller till stora värden. Mot den bakgrunden får den användning som myndigheterna uppger i enkäten anses vara förhållandevis låg.

⁷³ 3–4 §§ förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning

⁷⁴ När Kammarkollegiet undersökte de avstegsanmälningar som inkom 2014–2016 konstaterades att det många gånger är svårt att, utifrån de skäl som angetts i avstegsanmälan, dra slutsatsen att myndighetens behov skulle ha kunnat tillgodoses via de statliga ramavtalen men att uppskattningsvis hälften av alla inkomna avsteg var formella avsteg, det vill säga att myndighetens behov hade kunnat tillgodoses i ramavtalet. Se Kammarkollegiet 2016.

3.3.6 Flera faktorer påverkar användningen av ramavtalen

Att myndigheterna väljer att göra avsteg från Kammarkollegiets ramavtal och teckna egna ramavtal har flera förklaringar, utöver den att det ibland kan ge mer fördelaktiga villkor. En förklaring är att ramavtalet som myndigheten vill ansluta sig till är överprövat eller att ramavtalet snart går ut.⁷⁵ I de fall ramavtalen snart går ut kan myndigheten komma att göra ett avsteg från ramavtalet, då de annars skulle behöva välja mellan att antingen teckna ett avtal som löper under en längre tid eller att vid ett senare tillfälle behöva byta leverantör i samband med att ett nytt ramavtal är på plats. Från Kammarkollegiets håll framhålls att kontrakt inom deras ramavtal fortsätter att gälla även om ramavtalets giltighetstid går ut under kontraktstiden. Ett kontrakt kan därmed ingås sista veckan ett ramavtal gäller och sträcka sig över flera år framåt.

En andra förklaring är att myndigheterna inte upplever att leverantörerna är intresserade när de gör avrop från Kammarkollegiets ramavtal.⁷⁶ När vi frågat hur leverantörer upplever situationen uppger de bland annat att kvaliteten på ramavtalsförfrågningar varierar mellan högt och lågt och att vissa förfrågningar inte passar konsultföretagets kompetens och verksamhetsinriktning: företaget skulle helt enkelt inte göra ett bra jobb.⁷⁷ En leverantör menar att ramavtalsupphandlingar ibland saknar kvalitativa krav,⁷⁸ vilket kan resultera i att leverantörerna inte passar för alla de tjänster som myndigheterna vill avropa inom ramen för avtalet. Kammarkollegiet menar att det ställer krav på myndigheters förmåga att precisera de allmänt ställda kraven till mer konkreta krav motsvarande verksamhetens behov.⁷⁹

En tredje förekommande förklaring är att Kammarkollegiets ramavtal inte fungerar på vissa områden och att myndigheter då behövt teckna egna ramavtal. Det finns olika uppfattningar om hur ramavtalen ska hanteras. Medarbetare i två fallstudiemyndigheter menar att Kammarkollegiets ramavtal endast är gångbara på ett generellt plan, men inte för specifika behov.⁸⁰ Kammarkollegiet menar å sin sida att de sätter en vid ram i sina ramavtal och att det därefter är meningen att myndigheterna själva ska fylla på med krav inom ramen som ger värde för deras verksamhet, och att myndigheter ibland inte förstår att detta krävs.⁸¹ I intervju med medarbetare vid Konkurrensverket menar de dock att avropande

⁷⁵ Intervju vid Pensionsmyndigheten, 2018-03-09; intervju vid E-hälsomyndigheten, 2018-03-06; intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-23.

⁷⁶ Intervjuer vid Göteborgs universitet, 2018-02-19 och 2018-03-27.

⁷⁷ Intervju med leverantör av konsulttjänster inom management, 2018-03-27.

⁷⁸ Intervju med leverantör av konsulttjänster inom it, 2018-04-17.

⁷⁹ Intervju vid Kammarkollegiet, 2017-10-16.

⁸⁰ Intervju vid Göteborgs universitet, 2018-03-22a; intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-20.

⁸¹ Intervju vid Kammarkollegiet, 2017-10-16.

myndigheter ibland försöker ”klä in det mesta” i Kammarkollegiets ramavtal. Ur konkurrenssynvinkel kan ett sådant agerande vara problematiskt eftersom myndigheter då använder ramavtalen för tjänster som de inte omfattar istället för att göra en ny upphandling.⁸²

Vår bedömning är att det finns risk för att kommunikationen om hur ramavtalen ska fungera och användas brister. Myndigheter ska endast teckna egna ramavtal i de fall det sammantaget leder till ett mer fördelaktigt avtal. Att teckna egna ramavtal kostar resurser i termer av både tid och pengar för myndigheterna. När myndigheter upphandlar egna ramavtal bör man därför ha beaktat de resurser som en upphandling tar i anspråk.

Det förekommer att Upphandlingsmyndigheten får frågor från myndigheter om det är möjligt att göra avsteg från Kammarkollegiets ramavtal. Anledningen till önskan att göra avsteg kan handla om att de anser att de kan få bättre villkor som möter myndighetens behov om de genomför en egen upphandling, att ramavtalen inte stämmer överensstämmer med myndighetens behov eller logistiska problem. De som i störst utsträckning gör avsteg är myndigheter som har kompetens att teckna egna avtal.⁸³

3.3.7 Överprövningar vanliga

Processen bakom att färdigställa ett nytt ramavtal tar ofta lång tid. Det beror framförallt på juridiska utmaningar, där exempelvis en överprövning kan dra ut mycket på tiden. Kammarkollegiet menar att de kan förlora mycket tid i juridiska tvister, även om de sällan i slutändan förlorar domstolsmål. De förlängda processtiderna är problematiska eftersom Kammarkollegiet i sin planering inte kan ta höjd för långa domstolsförfaranden, även om många myndigheter berörs av det. Kammarkollegiet måste därför starta processen tidigt, mer än två år innan ramavtalen går ut, för att minska risken för att bli utan avtal.⁸⁴

Pågående överprövningar av Kammarkollegiets ramavtal är en orsak till att myndigheter väljer att teckna egna ramavtal. Det finns också en rädsla för att myndighetens egna avtal ska överprövas, vilket kan medföra att myndigheter undviker mer kvalitativa krav i upphandlingen eftersom de är svårare att utvärdera och mäta.⁸⁵

Leverantörer av it-tjänster som Riksrevisionen intervjuat menar att utdragna överprövningar av ramavtal kan skapa problem eftersom branschen under tiden

⁸² Intervju vid Konkurrensverket, 2017-10-13.

⁸³ Intervju vid Upphandlingsmyndigheten, 2017-11-14.

⁸⁴ Intervju vid Kammarkollegiet, 2017-10-16.

⁸⁵ Se Perner, F., och Skjølvsvik, T. 2018

förändras.⁸⁶ Andra leverantörer i andra branscher beskriver att de inte påverkas särskilt mycket av överprövningar utan att det är något man räknar med.⁸⁷

3.3.8 Myndigheterna använder it-stöd i olika grad

Elektroniska upphandlings- och beställningssystem ökar möjligheterna för myndigheter att använda upphandlings- och inköpsverksamheten som ett strategiskt verktyg i myndighetens verksamhet.⁸⁸ Elektronisk upphandling underlättar också företagens deltagande i offentliga upphandlingar, i synnerhet för mindre företag.

Flera myndigheter saknar däremot någon form av avtalsdatabas. I enkäten frågade Riksrevisionen myndigheterna om de har en avtalsdatabas. Totalt 108 myndigheter svarade ”Ja” på frågan medan 83 svarade ”Nej”. Av de 50 myndigheter som har störst inköp av konsulter svarade 43 att de hade en avtalsdatabas, och 7 att de inte hade det. Detta indikerar att de myndigheter som har störst inköp av konsulttjänster i högre utsträckning också har en avtalsdatabas och att de använder grundläggande it-stöd för inköp.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

- Flera myndigheter uppger i Riksrevisionens enkät att de inte vet vilka faktorer som påverkar att de köper konsulttjänster. Andra har avstått från att besvara frågan. Det finns en risk för att flera myndigheter brister i sin omvärldsanalys och inte förstår vilka krafter som påverkar deras behov av externt konsultstöd. De flesta myndigheter har inte heller gjort några analyser av framtida kompetensbehov där konsulter ingår.
- Myndigheter uppger att de köper konsulttjänster för att täcka olika behov. Vanligast är att tillföra specialistkompetens eller resursförstärkning. Myndigheterna uppger att de har störst behov av it-kompetens, på såväl kortare som längre sikt.
- Upphandlingsmyndighetens stöd används av förhållandevis många myndigheter, men kan få större spridning. De vanligaste frågorna till myndigheten handlar om vilka regler som gäller i upphandlingsförfarandet.
- Trots omfattningen på myndigheternas köp av konsulter uppger endast ett fåtal myndigheter att dessa ingår i myndighetens kompetensförsörjningsplanering.
- De flesta myndigheter saknar tydliga policyer och styrande dokument rörande inköp av och användning av konsulter. Det finns dock goda exempel från myndigheter som är värda att sprida.

⁸⁶ Intervju med leverantör av konsulttjänster inom it, 2018-04-17; Riksrevisionens workshop 2018-03-21.

⁸⁷ Intervju med leverantör av konsulttjänster inom management, 2018-03-27.

⁸⁸ Se t.ex. SOU 2013:12.

- Myndighetsledningarnas engagemang vid köp och användningar av konsulttjänster varierar mellan myndigheterna. Både myndigheter och leverantörer är överens om att ledningens engagemang är en viktig faktor för ett effektivt inköpsarbete.
- De statliga ramavtalen för konsulter används i begränsad utsträckning. En bidragande faktor till det tycks ligga i bristande samsyn mellan myndigheterna om hur ramavtalen ska användas.
- Statliga myndigheter undersöker förhållandevis sällan om kompetens finns att tillgå vid andra statliga myndigheter innan de köper konsulttjänster.

4 Har myndigheterna god kontroll över sina inköp och användning av konsulttjänster?

I detta kapitel redovisar vi resultat och iakttagelser från granskningen utifrån den andra revisionsfrågan – om statliga myndigheter har god kontroll över användning och inköp av konsulttjänster. Granskningen görs i förhållande till de kriterier för välgrundade beslut som diskuterades i avsnitt 1.2 och som återges i den blå rutan nedan.

Kriterier för god kontroll

- Myndigheterna bedriver ett kontinuerligt arbete med att bli kompetenta beställare, vilket kännetecknas av att:
 - myndigheterna involverar personer från berörda kompetensområden i framtagningen av kravspecifikationer,
 - det finns en tydlig idé om vilka resultat och effekter som ska uppnås och hur de ska åstadkommas,
 - myndigheterna har god ordning på och kontroll över kostnader,
 - det finns en tydlig rollfördelning i myndighetens inköpsarbete.
- Myndigheterna arbetar för att bli kompetenta mottagare, vilket kännetecknas av att:
 - det är tydligt hur de levererade tjänsterna och deras resultat ska förvaltas i myndigheten,
 - det finns en tydlig idé om hur och när kunskapsöverföring ska ske mellan konsulter och myndighet.
- Myndigheterna följer upp och utvärderar konsultinsatser, genom att:
 - systematiskt utvärdera av större projekt,
 - myndigheten säkerställer att uppföljning sker avseende förväntade resultat och effekter,
 - erfarenheter tas om hand i organisationen inför beslut om strategiska frågor, översyner och nya inköp.

4.1 Myndigheterna som beställare av konsulttjänster

I detta avsnitt redogör vi för resultat och iakttagelser som handlar om myndigheternas förmågor som beställare av konsulttjänster. Det inkluderar om myndigheten kan formulera och identifiera sina behov, hur inköpen i myndigheten koordineras, hur myndigheten kommunicerar internt och externt samt vilka kompetenser som involveras i beställningen och inköpen av konsulttjänster.

4.1.1 Varierande beställarkompetens hos myndigheterna

Av de myndigheter som har styrande dokument för konsulttjänster är det få som innehåller stöd för hur en behovsanalys ska göras. I Riksrevisionens enkät svarade 48 myndigheter, drygt 25 procent, att det fanns ett sådant stöd i deras styrande

dokument tillämpbara på konsulttjänster generellt. Fjorton myndigheter, 7 procent, uppgav att de hade dokument innehållande stöd för hur behovsanalys ska göras för specifika konsulttjänster.

Hur fallstudiemyndigheterna uppfattar sin egen beställarkompetens varierar. Den upplevs också variera inom myndigheter, där det ibland fungerar bra och ibland mindre bra.⁸⁹ I andra myndigheter är vissa delar tillfreds med beställarkompetensen i myndigheten, medan andra menar att kostnader ibland drar iväg när upphandlingen inte varit tillräckligt bra.⁹⁰ De flesta myndigheter är dock eniga om att de kan bli bättre beställare.

Leverantörer som vi pratat med upplever att beställarkompetensen varierar mycket bland myndigheterna. För att vara en bra beställare krävs ett väl genomfört förarbete.⁹¹ Att lägga för mycket vikt vid pris och objektiva bedömningar kan göra att myndigheter riskerar att inte få det man faktiskt behöver: rätt kompetens.⁹² Flera leverantörer har också angett att myndigheter ofta brister i sin kompetens att ställa rimliga krav på konsulternas erfarenhet, i förhållande till både arbetsuppgifterna och marknaden i stort. Kraven på seniora konsulter i projekten upplevs ibland som orimligt höga,⁹³ vilket skapar dålig återväxt, då mindre erfarna konsulter sällan skickas till myndigheterna. Tjänsterna riskerar också att bli onödigt dyra då myndigheterna använder sig av seniora konsulter för uppgifter som inte kräver det. Konkurrensverket menar att myndigheterna skulle kunna vara mer innovativa i sitt kravställande och fokusera mer på funktionella krav.⁹⁴

Upphandlingsmyndigheten menar att upphandling och kravställning av konsulter och speciellt konsulter med spetskompetens är svår och att kompetensen hos beställarna att ställa kvalitativa krav behöver stärkas för att göra upphandlingar där vikt läggs vid kompetens och inte enbart lägsta pris.⁹⁵

4.1.2 Gap mellan verksamhet och inköp

Flera leverantörer upplever ett glapp mellan myndigheters inköpsavdelning och verksamhet. Det kan handla om att inköpsavdelningen, verksamheten och ledningen inte förstår varandra eller inte samarbetar. Ibland resulterar detta i att behoven i upphandlingsförfarandet tappas bort.⁹⁶ Ett problem är enligt flera leverantörer att det inte är samma personer som är med och upphandlar en tjänst

⁸⁹ Intervju vid Pensionsmyndigheten, 2018-03-09; intervju vid Skolverket, 2018-03-02.

⁹⁰ Intervjuer vid Göteborgs universitet, 2018-03-27, 2018-03-22b och 2018-03-22e.

⁹¹ Riksrevisionens workshop, 2018-03-21.

⁹² Intervju med leverantör av konsulttjänster inom management, 2018-03-27.

⁹³ Riksrevisionens workshop, 2018-03-21; Intervju med leverantör av konsulttjänster inom it, 2018-04-17.

⁹⁴ Intervju Konkurrensverket, 2017-10-13.

⁹⁵ Intervju vid Upphandlingsmyndigheten, 2017-11-14.

⁹⁶ Intervju med leverantör av konsulttjänster inom management, 2018-03-27.

som sedan arbetar med konsulterna.⁹⁷ Myndigheterna riskerar att få något annat än avsett om de inte samarbetar internt.⁹⁸ En leverantör menar att om verksamheten fått vara med och svara på frågor är det möjligt att det blivit bättre, men understryker också att många myndigheter är kompetenta som beställare.⁹⁹ Medarbetare vid Konkurrensverket menar att de som arbetar i verksamheten och bäst känner myndighetens behov inte sällan är ointresserade av formella krav vid inköpet, även om verksamheten är beroende av det.¹⁰⁰ I intervjuer med Upphandlingsmyndigheten lyfter anställda fram att gapet ofta uppstår när dialogen mellan inköpare och den beställande verksamheten brister och att man inte klargjort sina behov internt. Därmed blir det också svårt att kravställa de tjänster man avser upphandla.¹⁰¹ Denna bild bekräftas delvis i intervjuer med fallstudiemyndigheter. Det finns till exempel en uppfattning om att myndigheten gärna skiljer upphandling från resten av verksamheten¹⁰² och att inköpsenhetens roll i myndigheten är att följa lagar och regler snarare än att arbeta strategiskt med inköpsfrågorna.¹⁰³

Exempel från fallstudierna - Göteborgs universitet

Bilden av vilka funktioner som har inflytande över inköpen är blandad. I en av fallstudierna visar intervjuerna att de professioner som är verksamma inom "kärnverksamheten" har stort inflytande över inköpen¹⁰⁴.

På Göteborgs universitet har flera av forskarna beställarbehörighet och sköter på egen hand upphandlingsförfarandet under direktupphandlingsgränsen. Till hjälp har de mallar och texter samt inköpskoordinatorer som kan ge råd. Därutöver är de relativt ensamma i inköpsprocessen. Beställarnas intresse och kunskap om upphandling varierar och uppfattningen är att beställarna pratar med varandra för att få en bild av vilka konsulter som är bra. Upphandlingsavdelningens och administrationen vid fakulteter och institutioners arbete handlar stället om att lyfta kunskap till beställarna samt att uppmärksamma och agera på brister. Göteborgs universitet, och förmodligen andra större lärosäten, är exempel på organisering där centrala inköpsavdelningen har svårt att ha kontroll på vad som sker i verksamheten.

Av svaren på enkäten framgår att myndigheterna använder såväl inköpare som verksamhetsresurser vid framtagande av kravspecifikationer. Enkätsvaren talar för att myndigheterna åtminstone i teorin involverar medarbetare både från upphandlingsprofessionen och från linjen. Fallstudierna indikerar dock att det i

⁹⁷ Riksrevisionens workshop 2018-03-21.

⁹⁸ Intervju med leverantör av konsulttjänster inom management, 2018-03-27.

⁹⁹ Intervju med leverantör av konsulttjänster inom it, 2018-04-17.

¹⁰⁰ Intervju vid Konkurrensverket, 2017-10-13.

¹⁰¹ Intervju vid Upphandlingsmyndigheten, 2017-11-14.

¹⁰² Intervju vid Skolverket, 2018-03-02.

¹⁰³ Intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-20.

¹⁰⁴ Intervju vid Göteborgs universitet, 2018-03-22c och 2018-03-22d.

praktiken kan vara så att den juridiska logiken inom upphandlingsprofessionen väger tungt i inköpsprocessen. Att hitta rätt balans mellan verksamhetens behov och inköpsavdelningens kan vara en utmaning inom myndigheter.

4.1.3 Risk för konflikt mellan olika verksamhetslogiker

Flera leverantörer upplever att myndigheter är rädda för att göra fel i upphandlingar. Det visar sig bland annat genom att upphandlarna gärna vill förenkla genom att lägga vikt vid hårda, kvantitativa kriterier, så som styckpris och antal timmar.¹⁰⁵ En anledning till att upphandlare undviker mer kvalitativa kravställningar kan vara att det är svårare att utvärdera och mäta sådana krav. Vid en fallstudiemyndighet framgår också att inköpsavdelningens fokus mestadels ligger på upphandlingsregelverket och lagtillämpning.¹⁰⁶ Ett sådant förhållningssätt gör att andra viktiga parametrar riskerar att hamna i bakgrunden. En leverantör framhåller att det exempelvis kan finnas en tro på att upphandlingar bara ska göras utifrån lägsta pris, och att det är viktigare att visa vad en tjänst kostar än att kvaliteten på tjänsten är god.¹⁰⁷ Inom vissa myndigheter, menar samma leverantör, finns även en kultur av att se frånvaron av överprövningar som något bra i sig. Upphandlingsmyndigheten menar att myndigheter tenderar att tro att risken för överprövningar minskar om upphandling sker efter lägsta pris. Myndigheten menar däremot att detta ofta inte stämmer, och att myndigheterna i större utsträckning bör kunna upphandla utifrån vilken leverantör som kan erbjuda det bästa priset i förhållande till kvaliteten.¹⁰⁸

Flera myndigheter upplevs av leverantörerna som osäkra på upphandlingsregelverket.¹⁰⁹ Kammarkollegiet menar att vissa myndigheter ibland inte förstår upphandlingslagstiftningen och att det kan resultera i stora kostnader för myndigheterna i upphandlingen. Det kan också resultera i att myndigheter är rädda för att ha en dialog med potentiella leverantörer under upphandlingsförfarandet då man tror att detta är oförenligt med likabehandlingsprincipen.^{110 111} Flera leverantörer framhåller att det finns mycket

¹⁰⁵ Riksrevisionens workshop 2018-03-21; intervju med leverantör av konsulttjänster inom management, 2018-03-27; intervju med leverantör av konsulttjänster inom it, 2018-04-17; intervju med leverantör av konsulttjänster inom it, 2018-04-13

¹⁰⁶ Intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-20.

¹⁰⁷ Intervju med leverantör av konsulttjänster inom management, 2018-03-27.

¹⁰⁸ Intervju vid Upphandlingsmyndigheten, 2017-11-14.

¹⁰⁹ Riksrevisionens workshop, 2018-03-21.

¹¹⁰ Intervju med leverantör av konsulttjänster inom management, 2018-03-27; intervjuer med leverantör av konsulttjänster inom it, 2018-04-13 och 2018-04-17; Riksrevisionens workshop 2018-03-21.

¹¹¹ SKL Kommentus har i en rapport framhållit att rädslan är i många fall överdriven och att dialoger mellan parterna skulle istället leda till både bättre anbud och färre överprövningar. Se SKL Kommentus 2018.

att vinna i den tidiga dialogen och att inköpsenheterna och verksamheten skulle kunna prata mer med varandra och föra en dialog med leverantörerna.¹¹²

Medan verksamheten i myndigheterna ofta fokuserar på konsulttjänsternas kvalitet finns risk för att inköpsavdelningen i myndigheter prioriterar låga kostnader. Detta kan leda till en konflikt mellan olika delar av verksamheten.

4.2 Myndigheterna som mottagare av konsulttjänster

I detta avsnitt redogör vi för resultat och iakttagelser som handlar om myndigheternas förmågor som mottagare av konsulttjänster. Det handlar om hur myndigheter förvaltar och tillvaratar tjänster, vilket inkluderar hur myndigheter bemannar och avsätter personella resurser för projekt med konsulter och hur de utnyttjar möjligheterna till kompetensöverföring från konsulterna.

4.2.1 Varierande mottagarkompetens

Konsulter har ofta i uppdrag att lösa problem eller ta fram förändringsförslag, men forskning visar att konsulter ofta inte är med och implementerar de lösningar de föreslår.¹¹³ I Riksrevisionens enkät svarade 40 myndigheter, drygt 20 procent, att de har styrande dokument som kan tillämpas på konsulttjänster generellt och att dessa dokument innehåller "Hur roller och ansvar ska fördelas mellan konsult och myndighet". Motsvarande antal för dokument för specifika konsulttjänstkategorier var 21 myndigheter, cirka 10 procent. I Riksrevisionens enkät svarade knappt 20 procent av myndigheterna att de har styrande dokument som kan tillämpas på konsulttjänster generellt och att dessa dokument innehåller riktlinjer för "Hur mottagandet av tjänst ska gå till". Motsvarande andel för dokument för specifika konsulttjänstkategorier var 13 procent. Knappt 10 procent av myndigheterna svarade att deras styrande dokument som är tillämpbara för konsulttjänster generellt innehåller riktlinjer för "Hur kompetensöverföring ska ske", i dokument för specifika konsulttjänstkategorier var motsvarande siffra också knappt 10 procent.

I intervjuer vid fallstudiemyndigheterna framgår att det ofta finns en tanke om hur projekt som innehåller konsulter ska bemannas. Det handlar bland annat om att interna resurser prioriteras på vissa positioner och att projekt aldrig ska bemannas med enbart konsulter.¹¹⁴ Flera myndigheter har för vana att blanda konsulter och anställd personal eftersom det även underlättar

¹¹² Intervju med leverantör av konsulttjänster inom management, 2018-03-27; Riksrevisionens workshop 2018-03-21.

¹¹³ Steiner, R., Kaiser, C. och Reichmuth, L. 2018.

¹¹⁴ Intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-23; intervju vid Skolverket, 2018-03-26d; intervju vid Göteborgs universitet, 2018-03-22a; intervju vid E-hälsomyndigheten, 2018-03-06.

kompetensöverföring och ömsesidigt lärande i projekten.¹¹⁵ För andra konsulttjänster är det av mindre vikt att bemanna projekt på ett visst sätt för att underlätta kompetensöverföringen. Det kan handla om att konsulterna inte är tänkta att bidra med ett lärande i myndigheten eller att det finns en tydlig rollfördelning som gör att konsult och anställda inte möts i sitt arbete i myndigheten.¹¹⁶ Ett exempel på det senare är konstkonslterna vid Statens konstråd som arbetar relativt självständigt. Eventuell kompetensöverföring sker då i stället genom uppdragsmöten. Här upplever både myndighet och konsult att det finns potential att tillvarata konsulternas kompetens ytterligare. Det finns också en sådan önskan från generaldirektören.¹¹⁷

Medarbetare vid en fallstudiemyndighet lyfter fram ett antal problem när det gäller kompetensöverföringen mellan konsult och myndighet. Ett problem är att myndigheten saknar ett sätt att hantera resultaten av konsulternas arbete. Det finns därtill sällan resurser att överföra kompetens från konsulterna till myndigheten utan myndigheten fokuserar mestadels på att lösa ett problem som uppkommit. Ytterligare ett problem kan ligga i att myndigheten genomgått omfattande organisationsförändringar under senare år, vilket försämrat förutsättningarna för lärande i organisationen under tiden det pågått.¹¹⁸ En möjlig orsak är att alltför mycket ansvar och arbete lagts på konsulter under myndighetens organisationsförändring.¹¹⁹

En leverantör som Riksrevisionen pratat med menar att mottagarkompetensen varierar mellan myndigheter och beroende på vilken typ av tjänst som köps in. I projekt som bygger på att myndigheten ska ta över och implementera konsulternas arbete är det viktigt att myndigheten är involverad och är med och formulerar problem och behov redan från början. Detta är ett arbete som myndigheter ibland brister i, vilket ökar risken för att projekt inte får avsedda resultat.¹²⁰

Riksrevisionens enkät visar att det är få myndigheter som har formaliserade rutiner för hur den egna myndigheten ska ta emot resultat av konsulttjänster. Att myndigheternas mottagarkompetens även i praktiken ofta brister framhålls i intervjuer med både fallstudiemyndigheter och leverantörer. Sammantaget medför det en risk att konsulttjänsternas resultat och kompetens inte tas tillvara i myndigheten.

¹¹⁵ Intervjuer vid Göteborgs universitet, 2018-03-22b och 2018-03-22a; intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-23.

¹¹⁶ Intervju vid Göteborgs universitet, 2018-03-22e.

¹¹⁷ Intervju vid Statens konstråd, 2018-03-19.

¹¹⁸ Intervju vid Skolverket, 2018-03-02; intervju vid Göteborgs universitet, 2018-03-22a; intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-23.

¹¹⁹ Intervju vid Skolverket, 2018-03-26a.

¹²⁰ Intervju med leverantör av konsulttjänster inom management, 2018-03-27.

4.3 Myndigheternas uppföljning och utvärdering av konsultinsatser

I detta avsnitt redogör vi för myndigheternas arbete med att följa upp och utvärdera konsulttjänster.

4.3.1 De flesta myndigheter är nöjda med de tjänster som levereras

I Riksrevisionens enkät svarade 121 myndigheter, 62 procent att de aldrig eller sällan varit med om att användningen av konsulttjänster inte fått avsedda resultat. Endast en myndighet svarade att projekt med konsulttjänster ofta inte fått avsedda resultat. Detta är myndigheternas egen uppfattning om kvaliteten i de levererade tjänsterna och inte en utsaga om den faktiska kvaliteten på leveransen. Det finns risk för att bristande kompetens gör att myndigheter inte kan värdera kvaliteten i de tjänster som levererats.

Leverantörer framhåller att de problem som uppstår ofta gör det redan innan ett projekt påbörjas. Själva projektgenomförandet och samarbetet fungerar ofta bra. Generellt är fallstudiemyndigheterna också nöjda med konsulternas insatser.¹²¹

Oönskade resultat uppenbaras främst genom att anställda vid myndigheten signalerar att de inte är nöjda med en eller flera konsultinsatser.¹²² I enkäten anges de två vanligaste anledningarna till att projekt med konsulttjänster inte får avsedda resultat vara "Bristande kompetens hos konsulten" och "Bristande kommunikation mellan myndighet och konsult". Den tredje vanligaste anledningen är "Bristande beställarkompetens hos myndigheten".

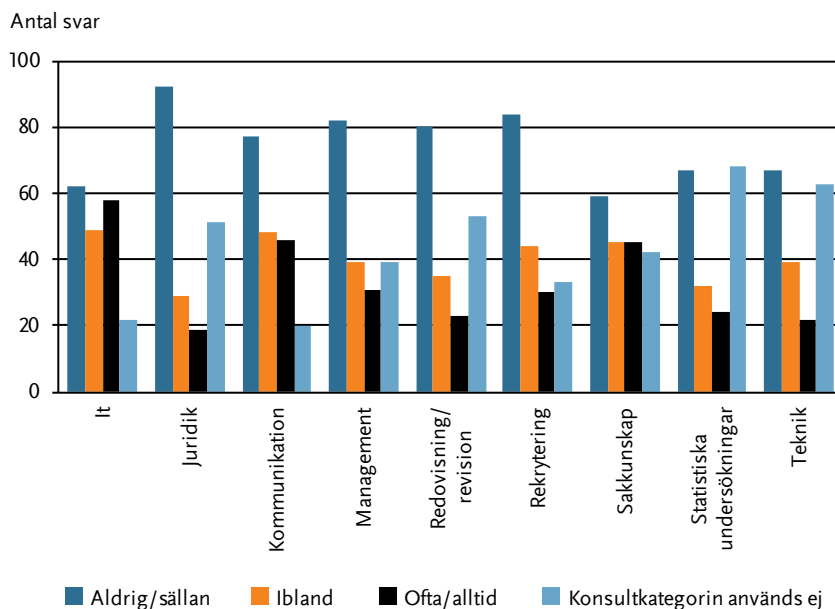
4.3.2 Konsulternas arbete följs oftast inte upp

Myndigheterna bör ta ställning till hur konsulttjänster ska utvärderas och hur man ska använda resultaten från utvärderingarna. I enkäten frågade vi myndigheterna om de genomför systematiska utvärderingar eller uppföljningar av konsulttjänster i specifika projekt. Myndigheterna ombads redovisa svaren per konsultkategori. Vanligast inom samtliga konsultkategorier var att myndigheterna aldrig eller sällan gjorde systematiska utvärderingar och/eller uppföljningar i specifika projekt. Den konsultkategori där utvärderingar och uppföljningar förekom oftast var it följt av kommunikation. Juridiska tjänster, rekryteringstjänster och managementtjänster är minst vanliga att utvärdera.

¹²¹ Riksrevisionens workshop 2018-03-21, intervju med leverantör av konsulttjänster inom management, 2018-03-27, intervju med leverantör av konsulttjänster inom it, 2018-04-13.

¹²² Intervju vid Statens konstråd, 2018-02-16; intervju vid Pensionsmyndigheten, 2018-02-23.

Diagram 5 Genomför myndigheten systematiska utvärderingar och/eller uppföljningar av konsulttjänster i specifika projekt?



Källa: Riksrevisionens enkät

Vi begärde även in styrande dokument från de myndigheter som uppgav att dessa innehöll information om hur myndigheten systematiskt ska följa upp och/eller utvärdera tjänster. Sammanlagt svarade 29 myndigheter att deras dokument innehöll sådan information för konsulttjänster generellt och 21 myndigheter svarade att informationen fanns i dokument för specifika konsultkategorier. Dokumenten innehöll dock till övervägande del riktlinjer för avtalsuppföljning och upphandlingsregler, och saknade stöd för hur myndigheten kan utvärdera vilka resultat och effekter som ett konsultprojekt gett.

Bland fallstudiemyndigheterna är det flera som saknar rutiner för systematisk utvärdering av konsulternas arbete. Myndigheterna menar att de i stället har en tät dialog och uppföljning under projektets gång, men flera menar att även den kan förbättras.¹²³

Ibland sker någon form av avtalsuppföljning efter ett avslutat projekt.¹²⁴ Myndigheten kontrollerar då att konsulterna levererat enligt kontraktet eller

¹²³ Intervjuer vid Pensionsmyndigheten, 2018-02-19 och 2018-03-09; intervju vid E-hälsomyndigheten 2018-03-28b; intervjuer vid Finansinspektionen, 2018-02-23 och 2018-02-28; intervju vid Statens konstråd, 2018-02-16.

¹²⁴ Intervju vid Skolverket, 2018-03-02.

avtalet. Projektets resultat och effekter berörs däremot inte i en sådan uppföljning. Medarbetare på Konkurrensverket och flera leverantörer menar dock att även denna uppföljning brister. Medarbetarna på Konkurrensverket menar att det ofta är otydligt vem inom organisationen som har ansvaret för uppföljningen, även om det i upphandlingen uttryckligen varit tydligt att uppföljning är viktigt.¹²⁵ Några myndigheter menar också att avtalsuppföljningen kan bli bättre.¹²⁶ En leverantör menar att uppföljning av avtalen är viktigt eftersom det bland annat stänger ute oseriösa leverantörer från upphandlingar men att det ofta är de som får driva uppföljningar och utvärderingar.¹²⁷ I intervjuer vid en fallstudiemyndighet framhålls att det kan ske vid enskilda fall.¹²⁸

Medarbetare vid Konkurrensverket menar att myndigheternas brist på avtalsuppföljning är något de ser ofta. Konkurrensverket har inget direkt tillsynsansvar inom området, inte heller vad gäller att kontrollera om myndigheterna gjort en bra affär.¹²⁹

Vid en myndighet menar medarbetare att det är svårt för myndighetens upphandlingsenhet att hinna med utvärderingar, och att ansvaret därför hamnar ute på verksamheten.¹³⁰ Det är angeläget att det finns dokumenterat stöd om vilka rutiner och processer som gäller för inköp i myndigheten.¹³¹ Vi anser att det annars finns en risk att utvärderingen faller mellan stolarna då det inte finns några riktlinjer om var i myndigheten som ansvaret för utvärderingen ligger. Ytterligare en risk är att utvärderingen initieras och drivs av enskilda personer i projektet, antingen från myndighets- eller leverantörssidan, snarare än som ett resultat av att det finns strukturer och rutiner i myndigheten som medarbetare följer.

Medarbetare vid en myndighet framhåller att myndigheten framför allt inom ramen för särskilda projekt, kontinuerligt gör avstämningar och utvärderar när projektet är avslutat. Då skruvar man också på rutiner och processer.¹³² En medarbetare vid en annan fallstudiemyndighet menar att man för vissa insatser alltid använder sig av medarbetare för att få återkoppling samt ställer sig frågan om "det blev som det var tänkt".¹³³ Även om dessa insatser kan ge nyttig information för framtida konsultanvändning finns det ett problem i att de inte är nedtecknade i styrande dokument. Risken är att informationen inte sprids i myndigheten utan att lärandet blir lokalt och bundet till vissa medarbetare.

¹²⁵ Intervju vid Konkurrensverket, 2017-10-13

¹²⁶ Intervju vid Göteborgs universitet, 2018-03-22b; intervju vid Pensionsmyndigheten, 2018-03-09.

¹²⁷ Intervju med leverantör av konsulttjänster inom it, 2018-04-17.

¹²⁸ Intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-23.

¹²⁹ Intervju vid Konkurrensverket, 2017-10-13.

¹³⁰ Intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-20.

¹³¹ SOU 2013:12.

¹³² Intervju vid Göteborgs universitet, 2018-03-27.

¹³³ Intervju vid Finansinspektionen, 2018-02-28.

Flera leverantörer menar också att myndigheter skulle kunna samverka mer i uppföljnings- och utvärderingsfasen för att dela erfarenheter och lära av varandra.¹³⁴ De menar också att utvärderingar sällan sker på myndighetens initiativ. I de fall utvärderingar görs från myndighetens sida upplevs utvärderingsfrågorna ofta som standardiserade och inte anpassade efter projektet eller myndigheten. Hur lätt det är att ha tydliga mätpunkter varierar dock mellan olika typer av tjänster och branscher, men leverantörer, framför allt inom it menar att myndigheter ofta följer upp på mindre komplexa mätpunkter, snarare än relevanta, till exempel hur snabbt kundtjänst svarar när man ringer. Leverantörer av managementtjänster, som menar att deras projekt ofta är stora och att personaldirektören antingen är beställare eller involverad, upplever tvärtom andra konsultkategorier att det sällan förekommer att myndigheten inte är intresserad av utvärderingar.¹³⁵ Det pekar på att chefernas engagemang och involvering i projekt med konsulter påverkar benägenheten att utvärdera resultatet.

En leverantör upplever en utbredd trend i myndigheter som innebär att kopplingen mellan kvaliteten i leveransen och hur man upphandlar nästa gång saknas. Det beror på att upphandlare inte kommunicerar tillräckligt väl internt, snarare än på resursbrist.¹³⁶

4.3.3 De flesta myndigheter anger att de följer upp förväntad kostnad mot faktisk

Vi frågade myndigheterna: *Har myndigheten en rutin för att löpande följa upp om faktisk kostnad för köp av konsulter håller sig inom planerad budget/avtals-/inköpsstorlek?* Av 194 myndigheter svarade 139 att de hade en rutin för att löpande följa upp om faktisk kostnad för köp av konsulter håller sig inom planerad budget/avtals-/inköpsstorlek och 52 myndigheter svarade att de inte hade en sådan rutin.

Vi frågade även om orsakerna till att den faktiska kostnaden överskrider den budgeterade. Den vanligaste orsaken till att faktiska kostnader överskrider budget är enligt enkätsvaren, tilläggsbeställningar från myndigheterna. Den minst vanliga orsaken uppges vara merförsäljning från konsulterna.

4.3.4 Brister i kontroll

Under granskningens gång har vi iakttagit brister i flera myndigheters kontroll av köpen av konsulttjänster. Flera myndigheter har haft problem med att besvara enkäten, de har bland annat svarat "Vet ej", svarat fel och ofullständigt samt

¹³⁴ Riksrevisionens workshop 2018-03-21.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Intervju med leverantör av konsulttjänster inom management, 2018-03-27.

ändrat sig när vi bett om kompletteringar. När vi granskat styrande dokument har underlagen ibland varit bristfälliga. När vi begärt ut allmänna handlingar har några myndigheter inte lämnat ut dessa eller haft svårt att lämna ut handlingarna i rimlig tid. Det finns å andra sidan flera myndigheter som uppvisar god kontroll på sina köp av konsulter och som har svarat fullständigt och korrekt på vår enkät vilket bör betyda att vissa myndigheter har bättre kännedom om sina köp av konsulttjänster och konsultanvändning.

Enligt Upphandlingsmyndigheten finns det brister i myndigheternas kunskap om sina inköpsmönster och de ser positivt på att fler myndigheter arbetar med att analysera sina inköpsmönster då det ger värdefull information till utformning av upplägg för kommande inköp. Dessutom ser Upphandlingsmyndigheten att myndigheternas kunskap om sina inköp varierar beroende på inköpsmognaden i myndigheten.¹³⁷

Sammantaget ger detta en bild av att vissa myndigheter har kontroll på sina inköp och användning av konsulttjänster medan andra myndigheter brister i denna kontroll. En anledning till att kontrollen över inköpen brister kan vara att myndigheterna saknar kännedom om sina inköpsmönster.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

- En viktig del i att genomföra en bra beställning är att kunna definiera vilket behov en konsult är tänkt att fylla. Flera myndigheter saknar styrande dokument som innehåller stöd för hur en analys av behovet av att köpa en konsulttjänst ska genomföras.
- På flera myndigheter finns en bristande samordning mellan myndighetens olika verksamhetsgrenar. Inköps- och upphandlingsavdelningar har ibland ett annat perspektiv på vad man bör lägga vikt på vid ett inköp jämfört med verksamheten. Samordning mellan berörda verksamhetsgrenar behövs för att inköp både sköts korrekt och möter myndighetens behov.
- Flera myndigheter saknar dokument som styr hur en konsultinsats ska tas emot i organisationen. Det innebär en risk att resultat av konsultanvändningen inte tas tillvara i tillräcklig utsträckning.
- Flera myndigheter följer i begränsad utsträckning upp sin användning av konsulttjänster. Utvärderingar av vilka resultat och effekter som konsultprojekt leder till är ovanliga. I den utsträckning som uppföljning genomförs är det oftast i form av avtalsuppföljning, där myndigheten följer upp de sammanlagda kostnaderna för en beställning med den ursprungliga planeringen.

¹³⁷ Intervju vid Upphandlingsmyndigheten, 2017-11-14.

5 Slutsatser och rekommendationer

Granskningens syfte har varit att undersöka om statens användning och inköp av konsulttjänster präglas av god hushållning och ett effektivt resursutnyttjande. Granskningen har styrts av två frågor, dels om myndigheternas användningar och inköp av konsulttjänster är välgrundade, dels om kontrollen över användning och inköp av konsulttjänster är god. Granskningens övergripande slutsats är att det finns förbättringspotential i myndigheternas arbete med inköp av konsulttjänster. Konsekvensen av denna slutsats är att inköpen av konsulttjänster riskerar att inte vara effektiv och att myndigheterna inte hushållar med statens resurser på bästa sätt. Denna slutsats utvecklas nedan.

5.1 Redovisningen av konsultinsatser är inte transparent

Granskningen har visat att myndigheterna använder konsulter på olika sätt och i olika uppdrag. Logiken bakom upphandling och inköp av olika konsultkategorier kan variera liksom konsultinsatsernas påverkan på myndigheters processer, policyer och beslut. Användningen av konsulter är omfattande och granskningen visar att den sannolikt kommer att öka i framtiden, inte minst inom it-området. Granskningen har också visat att redovisningen av konsulters arbete inom myndigheterna inte är transparent. Redovisningen är inte tillfredsställande när det gäller hur stora kostnader myndigheterna lägger ner på konsulter, vad konsulterna gör, vad de levererar och hur deras närvaro i myndigheter påverkar myndigheters agerande.

5.2 Det finns risk för att myndigheternas inköp av konsulttjänster inte är välgrundade

Granskningen visar att det finns flera goda exempel på god inköpspraktik hos myndigheterna. Användningen överlag är dock inte välgrundad. De flesta myndigheter bör därför bli bättre på att ta ett mer strategiskt grepp på upphandling och inköp.

5.2.1 Statliga myndigheter bör bli bättre på att analysera och planera kompetensbehov

Granskningen visar att myndigheterna köper konsulttjänster av olika anledningar – ibland för att ta in specialistkompetens som det inte är effektivt att anställa, ibland för att det saknas resurser i myndigheten och ibland för att önskad kompetens inte finns tillgänglig på arbetsmarknaden. Rätt använda är konsulttjänster en viktig del i myndigheternas kompetensförsörjning. En avgörande faktor är om användningen har föregåtts av en analys där den

sammanlagda kostnaden för att ta in konsulttjänster uppskattas vara mindre än kostnaden för att bygga upp eller anställa motsvarande kompetens. Granskningen visar att det finns risk för att myndigheters beslut att använda konsulter inte alltid sker utifrån en behovsanalys och att myndigheterna som en konsekvens av detta tar in konsulter med oklart syfte utan att ha förvärvat sig om att det är det mest effektiva sättet att åstadkomma det man önskar.

En indikation på detta är att få myndigheter har en tydlig strategi för sina inköp av konsulttjänster, det vill säga vilka tjänster som ska köpas in och vilka som ska finnas i myndigheten. Istället köps konsulttjänster ofta in utan en långsiktig kompetensförsörjningsplanering, vilket i regel leder till dyrare inköp och en potentiell utarmning av egen viktig kompetens.

Granskningen visar att flera myndigheter saknar policyer och styrande dokument för köp av konsulter och konsultanvändning. De styrdokument som upprättats saknar ofta en strategisk ansats. Granskningen visar också på kunskapsbrister om inköpsmönster där myndigheternas statistik om sina inköp och sin konsultanvändning är bristfällig. Det finns en risk att inköpare och beställare i flera myndigheter inte har tillräckliga stöd och verktyg i processen för att kunna fatta välgrundade beslut om köp av konsulttjänster där alternativ tydligt och systematiskt övervägs. Det finns också en risk att myndigheter fattar beslut om köp av konsulttjänster baserat på bristfälliga underlag.

Iakttagelser i granskningen pekar på att det finns myndigheter som arbetar på ett effektivt sätt med inköp och att flera bärande moment av god inköspraktik finns med i deras inköpsarbete. Samtidigt framkommer att många myndigheters inköpsarbete bedrivs utan någon tydlig struktur och samordning. Upphandlings- och inköpsarbetet kan i många fall beskrivas som ad hoc-mässig och kännetecknas av ett passivt och kameralt inriktat arbetssätt. Bilden av statliga myndigheters inköpsarbete som reaktivt och bristande när det gäller helhetsperspektiv har även framhållits i tidigare statliga utredningar.¹³⁸ Svenska myndigheter är dock inte unika, i en rapport från Riksrevisionens motsvarighet i Storbritannien kom man fram till liknande slutsatser som denna granskning gjort.¹³⁹

Många myndigheter skulle sannolikt kunna åstadkomma förbättringar i sitt inköpsarbete genom ett större engagemang från ledningen och genom att bättre integrera sina inköpsfunktioner med den ordinarie verksamheten.¹⁴⁰ Inköpsbeslut bör inte tas isolerat utan involvera flera delar av organisationen.¹⁴¹

¹³⁸ SOU 2013:12.

¹³⁹ National Audit Office 2016.

¹⁴⁰ Axelsson, B. 2008.

¹⁴¹ Van Weele, A. 2012.

5.2.2 Bristande upphandlings- och inköpssamordning i staten

I granskningen har problem gällande de statliga ramavtalen uppmärksammats. Myndigheter uppger att Kammarkollegiets ramavtal ofta överprövas eller inte stämmer överens med myndighetens behov. Det finns även typer av konsulttjänster för vilka det saknas ramavtal. Många myndigheter väljer därför att teckna egna ramavtal. Det tycks därtill hos flera myndigheter finnas skilda uppfattningar om hur Kammarkollegiets ramavtal ska användas. Ramavtalen definierar en vid ram för inköp, men därefter förväntas myndigheterna ställa egna krav inom den ramen. Flera myndigheter som vi intervjuat under granskningen upplever dock att ramavtalen är för allmänt hållna och att de därför inte går att använda för mer specifika krav och behov. Många gånger handlar det om att myndigheterna inte förstår hur ramavtalen ska tillämpas.

Sammantaget innebär problemen att Kammarkollegiets ramavtal för konsulttjänster används i lägre utsträckning än vad som är möjligt och önskvärt. Det riskerar medföra merkostnader för staten som helhet då det krävs både tid och resurser för myndigheterna att teckna egna avtal. Statliga ramavtal som täcker myndigheternas behov och också används av myndigheterna, kan ge effektivitetsvinster och bidrar till att förebygga korruption vid upphandling.

Regeringen har uppmärksammat problemet med överprövade upphandlingar och har riktat särskilda insatser i syfte att de ska minska.¹⁴²¹⁴³ Ett antal förändringar vad gäller hur överprövningar hanteras har bland annat föreslagits av den statliga Utredningen om vissa förenklade upphandlingsregler.¹⁴⁴

5.3 Myndigheterna har inte god kontroll över inköpen av konsulttjänster

Det finns myndigheter som har god kontroll över användningen av inköp – myndigheter som är goda beställare och mottagare av konsulttjänster samt myndigheter som följer upp och utvärderar konsultinsatser på ett strukturerat sätt. Den övergripande slutsatsen är dock att myndigheter brister i sin kontroll av konsultanvändningen.

5.3.1 Myndigheternas beställarkompetens brister ofta

Granskningen indikerar att det finns ett gap mellan inköpare, beställare och ledning i flera myndigheter. Bristen på intern koordination kan leda till att myndighetens behov tappas bort i upphandlingsförfarandet och att myndigheten

¹⁴² Regeringen 2017.

¹⁴³ Dir. 2017:69.

¹⁴⁴ SOU 2018:44.

antingen inte får den kompetens som var tänkt eller inte har kontroll över de konsulttjänster som köps in. Upphandlingen sker ofta enligt gällande lagar och regler, men möjligheterna att göra goda affärer utnyttjas inte.¹⁴⁵ Sammantaget finns en risk att myndigheten inte får den kompetens eller den effekt som avsågs med ett inköp om de brister i sin beställarkompetens.

5.3.2 Myndigheternas mottagarkompetens kan förbättras

Granskningen visar att myndigheter och leverantörer i allmänhet är nöjda med det samarbete och den dialog som förs mellan konsult och myndighet under ett projekt. Däremot framhålls av både leverantörer och myndigheter att mottagarkompetensen kan förbättras. Myndigheter har ofta en tanke bakom hur projekt med konsulter ska bemannas men dokumenterat stöd och styrning av hur mottagandet av tjänst ska gå till saknas i många myndigheter.

Granskningen visar även att myndigheter inte följer upp konsultinsatser under projektens gång i tillräcklig utsträckning samt att det finns en risk att myndigheter inte nyttjar konsulternas kompetens fullt ut, till exempel att möjligheterna till kompetensöverföring från konsulterna inte tillvaratas. Avsaknaden av kompetensöverföring kan bero på att myndighetens ledning inte prioriterat frågan och att myndigheten inte har tillräckliga resurser, samt att myndigheteten saknar rutiner för ett sådant arbete.

5.3.3 Myndigheterna utvärderar sällan konsultinsatser

Granskningen visar att det finns en risk att de utvärderingar och uppföljningar av konsultinsatser som sker drivs av enskilda personer som är involverade i projektet, antingen från myndighets- eller leverantörssidan, snarare än som ett resultat av att myndigheten har strukturer och rutiner som medarbetarna använder. Avsaknaden av systematiska rutiner riskerar att leda till att uppföljning och utvärdering blir alltför beroende av att enskilda medarbetare eller leverantörer. Att utvärdera konsulternas arbete – vad konsulterna har åstadkommit och vilken påverkan på myndigheters beslut deras arbete har haft – är viktigt för legitimiteten i beslut att använda konsulter. Att inte kunna redovisa vad konsulter gör eller hur deras arbete påverkat myndigheters verksamhet kan skada statens förtroende. Om konsulternas arbete inte utvärderas och följs upp förloras också lärandet inom myndigheten, vilket innebär att misstag riskeras att göras om. Fungerande rutiner för utvärdering och uppföljning skulle underlätta lärande inom staten genom ökade möjligheter att dela erfarenheter och ta tillvara andra myndigheters kompetens och lärdomar. Att myndigheter säger sig vara nöjda med konsultinsatser är inte det samma som att de faktiskt har fått värde för pengarna.

¹⁴⁵ SOU 2013:12.

Om utvärderingar inte görs finns en risk att myndigheterna, utan att de vet om det, inte får avsedda effekter av sin konsultanvändning.

5.3.4 Myndigheterna har bristande överblick över sin användning och inköp

I granskningen finns flera iakttagelser som handlar om att myndigheterna har bristande överblick över sina inköp av konsulter. Ett problem är att myndigheternas ekonomisystem och statsredovisningssystemet i Hermes inte är anpassat för att möjliggöra överblick och kontroll över köp av konsulttjänster. Det finns idag heller ingen enhetlighet i hur myndigheterna väljer att rapportera sina inköp av konsulttjänster till statsredovisningen. Det innebär att det är svårt för myndigheterna själva och för utomstående att följa upp de statliga myndigheternas utgifter för olika typer av konsulttjänster.

Som en del av granskningen har Riksrevisionen skickat ut en enkät om inköp av konsulttjänster till ett stort antal statliga myndigheter. Många av myndigheterna har behövt lägga ner ett betydande arbete på att sammanställa de uppgifter som behövs för att besvara enkäten. Detta illustrerar att de redovisningssystem som finns inte på ett enkelt sätt gör att det går att följa upp konsultkostnader.

5.4 Avslutande reflektioner

Det kan vara effektivt för myndigheterna att använda konsulttjänster. Konsulter är viktiga för att fylla tomrum i statliga myndigheters kompetensplanering. Den kompetens som kan köpas kan vara svår att få tag i på annat sätt och det kan vara kostnadseffektivt att köpa kompetens istället för att bygga upp den själv. Mycket i myndigheternas samtida och framtida utmaningar består i att hitta rätt kompetens för att på bästa sätt kunna fullfölja sina uppdrag. Detta gäller inte minst i takt med den ökade digitaliseringen och den snabba it-utvecklingen. Dessa förändringsprocesser ställer sannolikt krav på ökad specialisering, vilket kommer att göra att myndigheterna kommer att få det ännu svårare att upprätthålla egen specialistkompetens. Det är därför troligt att konsulttjänster kommer att bli en allt viktigare del i myndigheternas verksamheter.

Vår granskning visar att även om flera myndigheter arbetar effektivt med inköp och användning av konsulter, finns det betydande brister. Det finns risk att flera myndigheter varken fattar välgrundade beslut om att använda konsulter eller att kontrollen av användningen av konsulter är god. Mot bakgrund av att myndigheter använder konsulter i stor omfattning, och att kontrollen överlag inte är god, förtjänar det att påpekas att konsulter inte arbetar i enlighet med de regelsystem som gäller för statens tjänstemän. Det finns delar av myndigheternas verksamhet där det inte är lämpligt att använda konsulter. Detta illustreras inte minst av ett par aktuella och uppmärksammade fall då bristande kontroll över användningen

av konsulter har fått mycket negativa konsekvenser. I dessa fall har användandet av konsulter riskerat att skada förtroendet för staten. Sådana exempel tydliggör vikten av att myndigheterna gör välgrundade inköp, har god kontroll och följer upp och redovisar inköpen av konsulttjänster.

5.5 Rekommendationer

Denna granskning har handlat om att bedöma om myndigheterna gör välgrundade inköp och har god kontroll över inköpen. Granskningen har utgått från kriterier som ingår i god inköpspraktik och kan därför i sin helhet läsas som en rekommendation till myndigheterna om hur ett strategiskt arbete med inköp av konsulter kan utföras. Förhoppningen är att rapporten därmed ska kunna bidra till att myndigheternas inköpsarbete utvecklas. Mer specifika rekommendationer riktas till regeringen och Upphandlingsmyndigheten.

- En omfattande användning av konsulter kan ha en stor inverkan på myndigheternas verksamhet. I granskningen har flera problem med redovisningen av konsultinsatser uppmärksammats. Ett problem är att myndigheter inte öppet redovisar vad konsulter gör, vad de haft för uppdrag och vad de levererat. Regeringen bör låta utreda möjligheterna att ställa krav på myndigheterna att redovisa sina köp av konsulttjänster. Det skulle möjliggöra för myndigheterna och regeringen att följa upp kostnader för och användning av konsulter. Ett utökat krav på redovisning av köp av konsulttjänster skulle i förlängningen kunna leda till ökad transparens och mer välgrundade beslut.
- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Kammarkollegiet och Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att tillsammans se över hur användningen av de statliga ramavtalen kan öka, samt hur myndigheter i större utsträckning kan utnyttja möjligheten att upphandla gemensamma konsultlösningar.
- Riksrevisionen rekommenderar Upphandlingsmyndigheten att i större utsträckning prioritera sitt arbete med att bistå upphandlande myndigheter och enheter, till exempel genom att lyfta fram och sprida goda exempel på strategiskt inköpsarbete i staten.

Referenslista

Litteratur

- Axelsson, B. Inköp – ett underskattat sätt att bryta likriktningen. I Mattsson, L-G (red), *Marknadsorientering. Myter och möjligheter*. Liber, Malmö, 2008.
- Axelsson, B., Rozemeijer, F. och Wynstra F. *Developing Sourcing Capabilities – Creating strategic change in purchasing and supply management*. Wiley, West Sussex, 2005.
- Pemer, F. och Skjølsvik T. Adopt or Adapt? Unpacking the Role of Institutional Work Processes in the Implementation of New Regulations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 28, Issue 1 (Jan., 2018): 138–154.
- Pemer, F., Börjeson, L., och Werr, A. Government agencies' hiring of management consultants in Sweden – an explorative study. *Academy of Management Proceedings*, Volume 2016, Issue 1.
- Steiner, R., Kaiser, C., och Reichmuth, L. Consulting for the Public Sector in Europe. I Ongaro, E., Van Thiel, S. (red). *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Palgrave Macmillan, Basingstoke. 2018.
- Van Weele, A. *Inköp och supply chain management*. Studentlitteratur, Lund, 2012.

Utredningar

- DS 2017:48. *Statistik på upphandlingsområdet*. Finansdepartementet.
- Ekonomistyrningsverket. *Statens resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys m.m. – del av ESV:s underlag för årsredovisning för staten 2016*. Ekonomistyrningsverket 2017:17.
- Kammarkollegiet. *Delrapport statliga ramavtal*. Fi2016/04318/SFÖ, Fi2016/04560/SFÖ(delvis). 2016.
- National Audit Office. *Use of consultants and temporary staff*. 2016.
- Riksrevisionen. *It inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?* RiR 2011:4.
- SKL Kommentus. *Dialogens yttre gränser – säkerställande av likabehandlingsprincipen*. 2018.
- SOU 2013:12. *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*. Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen.
- SOU 2018:44. *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål*. Slutbetänkande av Utredningen om vissa förenklade upphandlingsregler.
- Statskontoret. *Myndigheternas konsultanvändning*. 2001.

Statskontoret. *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015.

Upphandlingsmyndigheten. *Redogörelse för uppföljningen av den nationella upphandlingsstrategin*. Fi2016/00833/OU (delvis). 2017.

Riksdagstryck

Budgetlag (2011:203).

Förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning.

Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUF5).

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

Lagen (2016:1146) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).

Lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK).

Övriga källor

Bolagsverket. *It-sourcingstrategi 2017–2020*. 2017.

Bolagsverket. *Verksamhetsstrategi 2015–2020*. 2016.

Dagens industri. *Ministern vill att alla AF:s konsultfakturer synas*. 2017-08-29.

<https://www.di.se/nyheter/ministern-vill-att-alla-afs-konsultfakturer-synas> (hämtad 2018-06-20).

Dagens nyheter. *Ingen kan svara på vad konsultbolaget gjort för 28 miljoner kronor*. 2017-12-07. <https://www.dn.se/sthlm/ingen-kan-svara-pa-vad-konsultbolaget-gjort-for-28-miljoner-kronor> (hämtad 2018-06-20).

Dir. 2017:69 *Flexibla och enklare regler för upphandlingar under EU:s tröskelvärden samt vissa överprövningsfrågor*. Finansdepartementet.

Ekonomistyrningsverket 2018. *Baskontoplan och S-koder*. 2018-06-13.

<https://www.esv.se/statens-ekonomi/redovisning/baskontoplans-koder> (hämtad 2018-06-20)

Försvarets materielverk. *Beslut FMV Kompetensförsörjningsstrategi 2015–2018*. 2015.

Försvarets materielverk. *Beslut om kategoristrategi för tekniska konsulter ledningssystem*. 18FMV416-3-1. 2018a.

Försvarets materielverk. *Beslut om Konsultstrategi 2018–2022*. 18FMV3207-1-1. 2018b.

Försäkringskassan. *Riktlinjer (2017:3) gällande konsultanvändning*. 2017

Kammarkollegiet. *E-handel*. 2018. <https://www.avropa.se/innehall/e-handel/> (hämtad 2018-06-20).

- Kammarkollegiet. *Om oss och vårt uppdrag*. 2018.
<http://www.avropa.se/innehall/Om-oss-och-vart-uppdrag/> (hämtad 2018-06-20).
- Kungliga biblioteket. *Upphandlingsprocessen KB*. 2016
- Pensionsmyndigheten. *Anvisning It-leverantörsuppföljning*. PID 117715 ver 1.0. 2012.
- Pensionsmyndigheten. *Sourcingstrategi*. PID153257_v2.0. 2018a.
- Pensionsmyndigheten. *Sourcingstrategi - Bilaga Tjänster*. PID153258_v2.0. 2018b.
- Regeringen. *Uppdrag att beskriva, kartlägga och analysera mål om överprövning av offentlig upphandling*. Fi2017/02676/OU. 2017-06-15.
- Regeringen. *Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten avseende nationell upphandlingsstrategi*. Fi2017/00833/OU(delvis). 2016-06-30.
- Regeringen. *Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att genomföra en studie om vissa inköpsvärden*. Fi2018/01786/OU. 2018-04-26.
- Regeringskansliet. *Nationella upphandlingsstrategin*. Finansdepartementet. 2016.
Skr. 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*. Socialdepartementet.
- Svenska dagbladet. *SvD avslöjar: Konsulter fick makten över NKS*. 2015-09-25.
<https://www.svd.se/svd-avslojar-konsulter-fick-makten-over-nks> (hämtad 2018-06-20).

Bilaga 1. Intervjuförteckning

Myndighet	Avdelning/enhet	Datum
E-hälsomyndigheten	Avdelningen för verksamhetsstöd	2018-03-06
E-hälsomyndigheten	It-avdelningen	2018-03-28b
E-hälsomyndigheten	HR-avdelningen	2018-03-28a
Finansinspektionen	Upphandlings- och ekonomienheten	2018-02-20
Finansinspektionen	It-enheten	2018-02-23
Finansinspektionen	Kommunikationsenheten	2018-02-28
Göteborgs universitet	Upphandlingsenheten	2018-02-19
Göteborgs universitet	It-enheten	2018-03-22a
Göteborgs universitet	Kommunikationsenheten	2018-03-22b
Göteborgs universitet	Naturvetenskapliga fakultetskansliet	2018-03-22c
Göteborgs universitet	Statsvetenskapliga institutionen	2018-03-22d
Göteborgs universitet	Kliniska vetenskaper	2018-03-22e
Göteborgs universitet	Personalenheten	2018-03-27
Kammarkollegiet	Statens inköpscentral	2017-10-16
Konkurrensverket	Enheten för upphandlingstillsyn	2017-10-13
Pensionsmyndigheten	Inköps-, fastighets- och arkivenheten	2018-02-19
Pensionsmyndigheten	It-enheten	2018-03-09
Skolverket	Avdelningen för verksamhetsstöd, Upphandlingsavdelningen	2018-03-02
Skolverket	Kommunikationsavdelningen	2018-03-26a
Skolverket	HR-avdelningen	2018-03-26b
Skolverket	GD-stab, projektet Nya Skolverket	2018-03-26c
Skolverket	it/verksamhetsstödsutveckling	2018-03-26d
Statens konstråd	Administrativa avdelningen	2018-02-16
Statens konstråd	Administrativa avdelningen	2018-03-19
Statens konstråd	Konstkonsult	2018-03-16
Statens konstråd	Konstkonsult	2018-03-19
Upphandlingsmyndigheten	Affärsenheten	2017-11-14

STATEN SOM INKÖPARE AV KONSULTTJÄNSTER – TÄNK FÖRST OCH HANDLA SEN

Leverantörer	Datum
Leverantör av konsulttjänster inom it	2018-04-13
Leverantör av konsulttjänster inom it	2018-04-17
Leverantör av konsulttjänster inom management	2018-03-27
Workshop med leverantörer av konsulttjänster	2018-03-21

Bilaga 2. Enkätundersökning om statliga myndigheters inköp av konsulttjänster

Syfte

I arbetet med granskningen har vi skickat ut en enkät till statliga myndigheter med frågor om deras inköp av konsulter. Syftet med enkäten var att få bättre kunskap om hur rutiner för och användning av konsulter ser ut i staten i stort.

Enkätens utformning

Enkäten består av 31 frågor och omfattar ett antal områden relaterade till inköp och användning av konsulttjänster, varav flera är uppdelade med delfrågor för bland annat olika typer av konsulttjänster. Enkätfrågorna är formulerade utifrån de problembeskrivningar som framkommit i relevant litteratur, i dialog med granskningens referenspersoner och i intervjuer med myndigheter med särskilda uppdrag kopplade till offentlig upphandling.

I enkäten ingår frågor om omfattningen på myndighetens inköp av konsulter under 2014–2016, vilken typ av inköp det handlar om och hur myndigheten organiserar sina inköp av konsulttjänster. I enkäten ingår även flera frågor om myndighetens erfarenheter av att köpa konsulttjänster och hur myndigheten ser på framtida behov av kompetens. Enkätfrågorna återfinns tillsammans med enkätens resultat i ett digitalt underlag på Riksrevisionens hemsida i anslutning till rapporten.¹⁴⁶

Tillvägagångssätt

Enkäten skickades den 15 november 2017 ut digitalt till statliga myndigheter med fler än fem årsarbetskrafter enligt Statistiska centralbyråns myndighetsregister och som inte omfattades av någon betydande sekretess.¹⁴⁷ Utlandsmyndigheter har i granskningen räknats som en del av Regeringskansliet. Enkäten skickades sammanlagt till 197 myndigheter.

Enkäten sändes till varje myndighets registrator som skickade enkäten vidare inom myndigheten. Med enkäten skickades ett följebrev med hänvisningen att den kunde behöva besvaras av flera olika funktioner i myndigheten och därför

¹⁴⁶ Rapporten innehåller de ursprungliga svar som inkommit från myndigheterna till Riksrevisionen. I rapporten ingår inte ett mindre antal korrigeringar av svaren som därefter har gjorts av myndigheterna.

¹⁴⁷ De myndigheter som undantogs helt från att besvara enkäten på grund av sekretess var Säkerhetspolisen, Försvarets radioanstalt, Förvarsunderrättelsesdomstolen, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

kunde fördelas mellan lämpliga personer, men att myndighetschefen eller motsvarande skulle kunna stå för innehållet i myndighetens svar. Av hänvisningarna i enkäten framgick även granskningens definition och avgränsningar av begreppet ”konsulttjänst” och att uppgifter som omfattas av sekretess skulle undantas och inte vara med i enkätsvaret.

Myndigheterna hade 30 dagar på sig att svara, fram till den 15 december 2018. Fyra påminnelser gick ut och totalt inkom 194 svar, vilket ger en svarsfrekvens på 98,5 procent.

Enkätens tillförlitlighet

Enkätundersökningen kunde genomföras med en mycket hög svarsfrekvens, och överlag bedömer vi att merparten av de svar som inkommit är väl genomarbetade.

En del myndigheter har lämnat svar som framstår som motsägelsefulla eller inkonsekventa. Det kan bero på missförstånd, att olika delar av myndigheten skrivit olika delar eller slarv från myndigheternas sida. En kvalitetsrisk som vi uppmärksammat i enkätsvaren är att det är en person som besvarat hela enkäten, och inte delat ut den i organisationen som rekommenderat. Det är inte troligt att en person, särskilt i en lite större myndighet, har den kompetens och den överblick som behövs för att besvara en så omfattande enkät som vi i detta fall skickade ut.

För att stärka enkätens tillförlitlighet har vi för några frågor återkopplat till berörd myndighet och att bett dem bekräfta eller korrigera de svar som angetts. Korrigeringar har bland annat gällt uppgifter om omfattning på konsultinköp 2014–2016.

Statliga aktörer köper årligen konsulttjänster för omfattande belopp. Användningen av konsulter ställer krav på myndigheterna som beställare och mottagare av de tjänster som konsulterna levererar eftersom fel beslut kan bli kostsamma och leda till konsekvenser för staten som är svåra att överblicka. Riksrevisionen har undersökt om statens användning och inköp av konsulttjänster präglas av god hushållning och ett effektivt resursutnyttjande.

Granskningens övergripande resultat är dels att användningen av konsulttjänster överlag inte är välgrundad och dels att myndigheterna brister i sin kontroll av konsultanvändningen. En konsekvens av detta är att det finns risk för att flertalet myndigheters inköp av konsulttjänster inte är effektiva och att myndigheterna inte hushållar med statens resurser.

De flesta myndigheter kan bli bättre på att ta ett strategiskt grepp om upphandling och inköp av konsulttjänster, bland annat genom att bättre analysera och planera sina kompetensbehov, förbättra beställar- och mottagarkompetensen samt utvärdera konsulttjänsternas resultat. Granskningen visar också att myndigheternas redovisning av konsulttjänsters användning inte är transparent och att det saknas möjligheter att följa upp statens konsultkostnader på ett samlat sätt.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-489-6

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE