

FORNUFTIG BRUK AV KONSULENT – TJENESTER?

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT

INNHOLD

SAMMENDRAG	I
1. INNLEDNING	1
1.1 BAKGRUNNEN FOR PROSJEKTET.....	1
1.2 AVGRENSNINGER.....	1
2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET	2
3. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET	2
3.1 DATAINNSAMLING	2
3.2 DATAENES PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET	3
4. HVILKET OMFANG HAR KOMMUNEN PÅ KJØP AV KONSULENTTJENESTER?	4
4.1 VURDERINGSKRITERIER.....	4
4.2 FUNN/FAKTA.....	4
4.3 REVISJONENS VURDERING	6
5. FORETAS DET EN VURDERING AV BEHOVET FOR KONSULENT?	6
5.1 VURDERINGSKRITERIER.....	6
5.2 FUNN/FAKTA.....	7
5.3 REVISJONENS VURDERING	10
6. ER ANSKAFFELSESPROSESSEN HENSIKTMESSIG?	11
6.1 VURDERINGSKRITERIER.....	11
6.2 FUNN/FAKTA.....	12
6.3 REVISJONENS VURDERING	13
7. FØLGES KONSULENTOPPDRAG OPP PÅ EN HENSIKTMESSIG MÅTE?	15
7.1 VURDERINGSKRITERIER.....	15
7.2 FUNN/FAKTA.....	16
7.3 REVISJONENS VURDERING	18
8. FORETAS DET EVALUERING AV KONSULENTKJØP?	19
8.1 VURDERINGSKRITERIER.....	19
8.2 FUNN/FAKTA.....	19
8.3 REVISJONENS VURDERING	20
9. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	21
9.1 KONKLUSJON.....	21
9.2 ANBEFALINGER.....	23

VEDLEGG 1: TALLMATERIALE

VEDLEGG 2: TABELLER KONSULENTBRUK

VEDLEGG 3: HØRINGSSVAR FRA RÅDMANNEN

Merknad [iss1]: Standarden er utarbeidet i samsvar med *Kommunal revisjonsmetodikk. Reell forvaltningsrevisjon 3.4.2 Rapportering* (s 65- 69) samt *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt*. Der det ikke har vært sammenfall mellom disse, er RSK 001 fulgt. De to dokumentene sier mer om hva som skal med enn hvordan det skal struktureres. Tekst i kursiv er sitater. Bærum kommunerevisjon har fastsatt følgende mal for år 2000. Underoverskrifter kan sloyfes ved behov, men innholdet må medtas. Layouten er hentet fra Grafisk profilhåndbok – Bærum kommune og fra Forslag til handlingsprogram 2000 – 2003.

SAMMENDRAG

Målsetting med prosjektet

Prosjektet vil belyse om kommunens kjøp av konsulent tjenester preges av tilfeldigheter eller en gjennomtenkt strategi, om det er fornuftig bruk av konsulent tjenester i de enkelte enhetene og i hvilken grad det forekommer at kommunens ansatte i permisjon blir leid inn?

For å kunne vurdere hvorvidt kommunens bruk av konsulent tjenester er fornuftig, vil vi ta utgangspunkt i sammenligninger med andre kommuner. Fornuftig bruk av konsulent tjenester forutsetter at brukeren har klare hensikter og mål med å kjøpe inn tjenestene og at en oppnår disse hensiktene gjennom kjøpet. Det betyr at behov og problem må være vurdert, hensikt og mål være formulert. En bør også sikre at hensikten blir oppnådd ved å følge opp tjenesten underveis og evaluere resultatene for å finne ut om målet og hensikten faktisk er oppnådd.

Revisjonen har delt gjennomgangen i fem problemstillinger:

1. Hvilket omfang har kommunen på kjøp av konsulent tjenester?
2. Foretas det en vurdering av behovet for konsulent?
3. Er anskaffelsesprosessen hensiktsmessig?
4. Følges konsulentoppdraget opp på en hensiktsmessig måte?
5. Foretas det evaluering av konsulentkjøp?

Vurdering/konklusjon

Prosjektet viser at Bærum har et svært høyt forbruk av konsulent tjenester innen driftsregnskapet. Sammenlignet med andre kommuner er bruken av konsulenter i Bærum etter revisjonens vurdering uforholdsmessig høy. Vi mener videre at et omfang på om lag 70 millioner i 2001 og 2002, langt høyere enn andre kommuner, og en markant økning i 2003, tilsier at det er vesentlig å vurdere mulighetene for effektivisering. Tallene for 2004 viser en foreløpig nedgang i bruken, men revisjonen mener Bærum kan spare mye ved å nærme seg nivået andre kommuner har på sine konsulentkjøp.

Datainnsamlingen viser noen områder der kommunen kan forbedre prosessen rundt konsulentkjøp. Både med tanke på bedre og mer hensiktsmessige kjøp og med tanke på en reduksjon i behovet for ekstern bistand.

Revisjonen mener rådmannen bør vurdere å utarbeide en strategi for kjøp av konsulenter. Det er etter vår vurdering en økt sannsynlighet for uhenksomme kjøp når kommunen ikke har en strategi. Vedlagt strategien, mener vi det bør være en sjekkliste for hva en må vurdere før innleie av konsulent, samt hvilke ting det er viktig å fokusere på underveis og i ettertid.

Manglende planlegging, styring og oppfølging kan skape problemer på kort og lang sikt. Dårlig planlegging kan føre til ekstraarbeid og ineffektiv ressursutnytting underveis, og manglende styring kan føre til at konsulentens arbeid ikke tilfredsstillende de forutsetningene en hadde. Bruk av konsulenter kan representere et styringsproblem hvis konsulenten i for stor grad overtar kontrollen med oppgavegjennomføringen.

Revisjonen mener det kan være hensiktsmessig at kommunens enheter har en noenlunde felles oppfatning av hva slags konsulenthjelp virksomheten trenger på kort og lang sikt. Vi mener en generell problemanalyse av behovet for kompetanse og konsulentinnleie i kommunen kan inngå i en strategi for bruk av konsulenttjenester.

I prosjektet har revisjonen sett at kommunens enheter kan bli flinkere til å utarbeide skriftlig problemanalyse og oppdragsbeskrivelse. Uten slike dokumenter kan oppdragets innhold og resultat blir et annet enn det en forutsatte, og dermed bli lite fornuftig. Vi mener dessuten det er lite heldig at konsulenter utarbeider beskrivelsen på sitt eget oppdrag slik vi har sett eksempler på.

Funnene viser at tidligere ansatte eller ansatte i permisjon, leies inn til å utføre oppdrag for kommunen. Revisjonen mener at dette i hovedsak ikke bør skje, fordi konsulenten kan gjøre seg uunnværlig, og ende opp som høyt betalt ”fast” ansatt. For å unngå dette mener vi det bør vurderes å innføre en karenstid for tidligere ansatte. Videre mener revisjonen at innleie av tidligere ansatte kan undergrave lovverkets krav om konkurranse. Dette kan medføre at en ikke finner de best kvalifiserte og billigste konsulentene til å utføre ulike oppdrag.

Funnene viser at konsulentoppdrag er delt opp for å komme under terskelverdien for når kjøp må ut på anbud. Dette er i strid med lovverket om offentlige anskaffelser.

Angående kompetanseoverføring svarer 80 % av de ansatte at sjelden eller aldri skjer. Revisjonen mener overføring av kompetanse bør ligge som premiss i de fleste oppdragene. I prosjektet har vi også sett at noen konsulenter må læres opp før vedkommende kan gjøre et tilfredsstillende oppdrag for kommunen. Konsulentbruk kan bli et kompetanseproblem dersom kunnskap og erfaring tappes fra virksomheten og konsulentene ikke bidrar til oppbygging av intern kompetanse. Langvarig innleie av tidligere ansatte kan etter vår vurdering tyde på utilstrekkelig kompetanseoverføring. Dette kan medføre at organisasjonen ikke opparbeider seg kompetanse og øker avhengighetsforholdet til konsulenten.

Anbefalinger

1. Rådmannen bør vurdere om bruken av konsulenter er effektiv.
2. Rådmannen bør vurdere å utarbeide en felles strategi for konsulentkjøp i Bærum.
3. Rådmannen bør vurdere å utarbeide en sjekkliste over handlinger som skal utføres i forbindelse med konsulentkjøp.
4. Det bør iverksettes tiltak for å sikre at kommunen står for utarbeidelse av oppdragsbeskrivelser.
5. Det bør innføres karenstid for ansatte som slutter eller er i permisjon.

November 2004

Per-Martin Svendsen
revisjonssjef

Morten Mjøltnes
fagansvarlig for forvaltningsrevisjon

1. INNLEDNING

Prosjektet er gjennomført fra januar til november 2004 av Vera Hovelsen og Morten Mjølshes i Bærum kommunerevisjon. Revisjonen har i prosjektet samarbeidet med Nedre Romerrike Distriktsrevisjon og Follo distriktsrevisjon.

1.1 Bakgrunnen for prosjektet

Kontrollutvalget vedtok i møte 15.12.03 under sak 70/03 Nye prosjektforslag for 2004, at revisjonen skulle gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt for å vurdere hvor fornuftig kommunens bruk av konsulenttenester er.

Prosjektet skulle belyse om kommunens kjøp av konsulenttenester preges av tilfeldigheter eller en gjennomtenkt strategi, om det er fornuftig bruk av konsulenttenester i de enkelte enhetene og i hvilken grad det forekommer at kommunens ansatte i permisjon blir leid inn?

Bruken av konsulenttenester i kommunen har vært vurdert flere ganger. Revisjonen kartla i 2000 utgiftene i forbindelse med bruk av konsulenttenester i kommunen og hva slags type oppgaver konsulentene var satt til å løse¹. I 2002 vurderte revisjonen kvaliteten på 140 kontrakter om konsulenttenester inngått av kommunen².

1.2 Avgrensninger

Vi har avgrenset prosjektet mot å undersøke tilbuds-/anbudsprosessen og hvorvidt kommunen følger anskaffelsesreglene som gjelder på dette området.

Prosjektet er avgrenset til perioden fra 2001-2003. Dette fordi innføringen av KOSTRA³ i 2001, gir muligheter for å sammenligne tall med andre kommuner.

Vi vil i prosjektet kun se på tall fra driftsregnskapet. Konsulentkjøp i investeringsregnskapet dreier seg i stor grad om bistand i byggeprosessen, kompetanse som kommunen ikke alltid innehar. Til opplysning har Bærum i investeringsregnskapet ført 96 millioner kroner på konsulenttenester i 2003 mot 69 og 74 millioner kroner i henholdsvis 2002 og 2001. Tallene for 2004 viser også her en viss nedgang.

Vi går ikke inn på de enkelte vurderingene som er gjort i forhold til enkeltkjøp.

Prosjektet vil ikke omfatte en vurdering av gjennomføringen av de enkelte konsulentoppdragene.

¹ Sak 32/00 i kontrollutvalgets møte 10.04.00

² Sak 03/03 i kontrollutvalgets møte 03.02.03.

³ KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et system som gjør det mulig å sammenlikne ressursbruk og tjeneste-produksjon i egen kommune med andre kommuner og å se på utviklingen i egen kommune over tid.

2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET

For å kunne vurdere hvorvidt kommunens bruk av konsulenttenester er fornuftig, kan det være naturlig å ta utgangspunkt i en kartlegging av forbruket og noen sammenligninger med andre kommuner.

Fornuftig bruk av konsulenttenester forutsetter at brukeren har klare hensikter og mål med å kjøpe inn tjenestene og at en oppnår disse hensiktene gjennom kjøpet. Det betyr at behov og problem må være vurdert, hensikt og mål bør være formulert. En bør også sikre at hensikten vil bli oppnådd ved å følge opp den innkjøpte tjenesten underveis og en bør evaluere resultatene etterpå for å finne ut om målet og hensikten faktisk er oppnådd.

Med dette som utgangspunkt, vil vi dele gjennomgangen i fem problemstillinger:

1. Hvilket omfang har kommunen på kjøp av konsulenttenester?
2. Foretas det en vurdering av behovet for konsulent?
3. Er anskaffelsesprosessen hensiktsmessig?
4. Følges konsulentoppdraget opp på en hensiktsmessig måte?
5. Foretas det evaluering av konsulentkjøp?

3. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

3.1 Datainnsamling

Av tallmateriale legger revisjonen til grunn de tall som fremkommer på driftsregnskapet i kommunens økonomisystem (LIS Økonomi). Medregnet som konsulenttenester er følgende arter⁴: 1657 Honorar selvstendig næringsdrivende, 2700 Konsulenttenester⁵, 2702 Konsulentbistand it (datatjenester), 2703 Juridisk bistand, 2704 Bistand prosjektering, 2705 Bistand byggeledelse, 2706 Bistand organisasjonsutvikling og 2708 Prosjektledelse. Vikartjenester er tatt ut av tallmaterialet fordi vikarer ikke fungerer som innleid konsulenthjelp. Tolketjenester er ikke med fordi dette er spesielle tjenester kommunen ikke så enkelt kan velge bort.

Revisjonen har i denne rapporten stedvis også lagt til grunn grunnlagsdata fra KOSTRA fra 2003 innen hele art 27, fordi det innen KOSTRA ikke er mulig å skille ut vikartjenester og tolketjenester slik revisjonen har gjort det ellers i rapporten. Utfra grunnlagsdataene har vi laget nøkkeltall som kan brukes i en sammenligning med flere kommuner. De kommunene vi har valgt å sammenligne Bærum med er ASSS-kommunene⁶, samt Asker, som er de administrasjonen vanligvis sammenligner seg med.

Revisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse for å undersøke praksis rundt konsulentkjøp i ulike enheter i kommunen. Vi sendte 32 spørreskjemaer til de tjenesteledere i kommunen som hadde et regnskapsført forbruk av konsulenttenester og selvstendig næringsdrivende fra 2001 til 2003 på over 1.000.000 kroner. Revisjonen har siden tatt 5

⁴ Art 2701 (tenester fra vikarbyrå) og 2707 (tolketjenester), samt andre arter under 165 er ikke medregnet.

⁵ Informasjon til arten konsulenttenester i LIS-økonomi: *Presisering Bærum kommune: Kommunerevisjonen har påpekt at registrering av konsulenttenester ikke er tilfredsstillende. For at det skal kunne gis en bedre oversikt over kommunens konsulentbruk, skal de 4-sifrede artene 2701-2708 benyttes. For konsulentutgifter som ikke "passer" inne i noen av disse, benyttes art 2700. I tillegg benyttes tekstfeltet til forklarende tilleggstekst.*

⁶ ASSS er forkortelse for Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner. Bærum kommune har deltatt i ASSS-samarbeidet i flere år.

tjenestesteder ut av utvalget, da det viste seg at disse har ført en del av beløpet på feil art. Av de resterende 27 har vi mottatt svar fra 22 tjenestesteder, som innebærer en svarprosent på 82 %. Disse 22 tjenestestedene har i treårsperioden brukt ca. 84 % av kommunens totale utgifter til konsulentkjøp i perioden. Spørreskjemaet besto av spørsmål relatert til problemstillingene og kriteriene i denne rapporten.

Revisjonen har videre gjennomført sju intervjuer. Vi har snakket med to representanter fra Anskaffelsesenheten for en gjennomgang av kommunens retningslinjer og en ansatt om Vestregionsamarbeidet for kunnskap om dette samarbeidet. Videre har vi intervjuet ansatte ved BK Bedrifter Data, Eiendomsforvaltningen, IKT-avdelingen, Vann og avløp og hos Rådmannen, for å få nærmere kunnskap om praksis i noen kommunale enheter med omfattende kjøp av konsulent tjenester⁷. Disse intervjuene er gjennomført etter like samtaleopplegg. Fra disse enhetene har vi tatt 17 stikkprøver på inngåtte kontrakter om konsulentkjøp for å undersøke hvorvidt en del oppsatte prosedyrer er fulgt ved anskaffelsene.

3.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Revisjonen har opplyst respondentene om at deres anonymitet vil bli ivaretatt gjennom hele prosessen og at svarene vil bli makulert etter at rapporten er politisk behandlet. Revisjonen har likevel grunn til å tro at noen av svarene gir uttrykk for hva respondentene antar er riktig, fremfor hva som faktisk er praksis.

Svarene fra spørreundersøkelsen og fra intervjuene gir ikke samsvar i alle tilfeller. Revisjonen har her valgt å legge mest vekt på svar fra intervjuer da disse er mer utfyllende og forklarende enn svarene i spørreskjemaet.

⁷ Samlet har disse 5 enhetene brukt 148.171.176 kroner på konsulentkjøp i årene 2001-2003.

4. HVILKET OMFANG HAR KOMMUNEN PÅ KJØP AV KONSULENTTJENESTER?

4.1 Vurderingskriterier

Bærum kommune er inne i en periode med omorganiseringer og nedbemanninger, 12,5 % effektivisering innen 2006 og ytterligere innsparinger i 2007 og 2008. Rammebetingelsene for kommuneøkonomien er skjerpede. I de siste årenes handlingsprogram er det vedtatt en rekke effektiviseringstiltak og kutt. I samtale med rådmannen har revisjonen fått opplyst at det vil bli fokusert på kommunens høye konsulentbruk i tiden fremover, men det fremgår ingen konkrete forslag til en reduksjon i forslag til handlingsprogram for 2005-2008.

Revisjonen forutsetter at landets kommuner etterstreber en mest mulig fornuftig bruk av konsulenttenester. Nøkkeltall fra KOSTRA viser at Bærum har større inntekter per innbygger enn andre kommuner, og bruker på de fleste tjenestoområder mer penger per innbygger enn kommuner det er naturlig å sammenlikne seg med⁸. En bør derfor forvente at konsulentbruken i Bærum er høyere per innbygger enn i kommuner med dårligere økonomi. Dersom konsulentbruken i Bærum, korrigert for økonomien, er høyere enn i andre kommuner kan dette være en indikator på ufornuftig konsulentbruk

Revisjonen vil i dette avsnittet vurdere funnene opp mot følgende kriterium:

⇒ Høyere forbruk av konsulenttenester sammenlignet med andre kommuner er en indikasjon på ufornuftig bruk.

4.2 Funn/fakta

Bærum kommune har i driftsregnskapet perioden 2001 til 2003 ført 237.724.416 kroner på kjøp av konsulenttenester og honorar selvstendig næringsdrivende⁹.

Revisjonen har ved sammenligning i dette avsnittet lagt til grunn tall vi har hentet fra KOSTRA fra 2003. Vi har sammenlignet bruken i Bærum med kommunene en vanligvis sammenligner Bærum med¹⁰. Tallene fra KOSTRA omfatter kommunenes bruk av konsulenttenester på driftsregnskapet, innen hele art 27¹¹, dette til forskjell fra andre deler av rapporten.

En forklaring på høy konsulentbruk, kan ha sammenheng med størrelsen på vedkommende kommunes frie inntekter¹². Figuren på neste side viser konsulenttenester i forhold til frie inntekter.

⁸ Handlingsprogram 2004 – 2007, side 7.

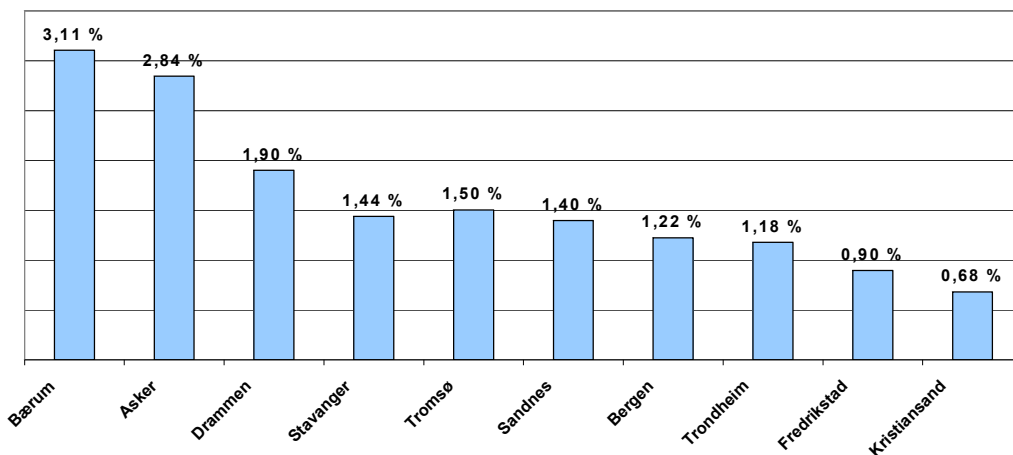
⁹ Rådmannen har i sitt høringssvar til rapporten påpekt at kommunens valg av bestiller/utførermodell fører til ”oppblåsing av utgifter” innenfor artsgruppe 270. Men det er ikke angitt hvor store utslag dette kan gjøre innen driftsregnskapet.

¹⁰ Asker + ASSS-kommunene: Bergen, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Tromsø og Trondheim.

¹¹ Vikartjenester og tolketjenester er med her i motsetning til ellers i rapporten.

¹² Figuren i vedlegg 2 viser størrelsen på de frie inntektene fordelt på de aktuelle kommunene.

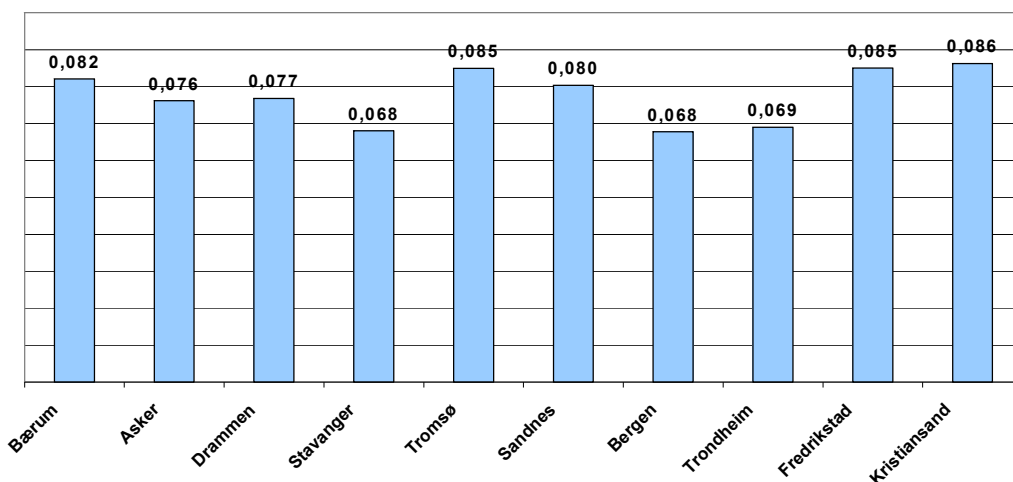
Bruk av konsulenttenester i prosent av kommunens frie inntekter



Som vi ser av figuren, bruker Bærum og Asker langt mer på konsulenttenester i forhold til de frie inntektene enn de øvrige kommunene. Bærum ligger markert høyest mer enn fire ganger høyere enn Kristiansand. Fordelingen av konsulentkjøp per innbygger, er relativt lik fordelingen i forhold til frie inntekter¹³. Høyest ut kommer Bærum med en bruk i 2003 på 843 kroner per innbygger. Dette er 688 kroner mer enn Kristiansand, med en bruk på 155 kroner per innbygger. Asker kommer også her nest høyest ut med 726 kroner.

Revisjonen har tenkt at en mulig forklaring på et høyt bruk av konsulenttenester, kan være at kommunen har færre ansatte per innbygger enn de som kjøper lite konsulenter. Figuren under illustrerer forholdet mellom antall ansatte og innbyggere.

Ansatte per innbygger



¹³ Se figur i vedlegg 2.

Figuren viser at andel ansatte ikke forklarer den høye konsulentbruken i Bærum. De 11 kommunene har noenlunde like mange ansatte i kommunal forvaltning i forhold til innbyggertallet. Kristiansand og Fredrikstad med lavt konsulentforbruk har flest ansatte i utvalget.

4.3 Revisjonens vurdering

Sammenligningen med andre kommuner kan indikere en uforholdsmessig høy konsulentbruk i Bærum kommune. Bruken er generelt høy i forhold til sammenlignbare kommuner. Tallene viser at Bærum ligger høyest innen alle de ulike områdene vi har sett på, men at forskjellene varierer.

Dersom en forutsetter at landets kommuner etterstreber en mest mulig fornuftig bruk av konsulenttenester, vil det være fornuftig å vurdere å redusere bruken av konsulenttenester til et nivå som ligger mer på linje med sammenlignbare kommuner.

Revisjonen mener at det er gode muligheter for innsparing i kostnadene til konsulentkjøp. En reduksjon er signalisert fra administrasjonen, og revisjonen mener det kan være nyttig for kommunen å sammenligne den konkrete konsulentbruken med andre kommuner for å se på hvilke områder det er størst potensiale for en reduksjon.

5. FORETAS DET EN VURDERING AV BEHOVET FOR KONSULENT?

5.1 Vurderingskriterier

Statskonsult¹⁴ har utarbeidet en veileder for kjøp av konsulenttenester¹⁵. Her fremkommer det at det er *viktig at virksomheter som ofte benytter seg av konsulenttenester, tenker gjennom hvilke problemer de kan møte og utformer en strategi for bruk av eksterne konsulenter*. En slik strategi bør minst inneholde¹⁶:

- en beskrivelse av virksomhetens egen kompetanse
- omtale av behovet for kompetanse på kort og lang sikt
- hvilke betingelser som skal regulere kjøp av konsulenttenester
- retningslinjer for hvordan konsulenter skal benyttes i organisasjonen
- krav til resultat og kompetanseoverføring

Riksrevisjonen har undersøkt kjøp og bruk av konsulenttenester i staten. I deres rapport¹⁷ fremheves at Stortinget har gitt sin tilslutning¹⁸ til at *virksomheter ved å utarbeide strategier og retningslinjer kan bidra til at konsulenttenester blir kjøpt på en betryggende måte*.

Stein Erik Nordbø¹⁹ skriver i sin artikkel om revisjon av kjøp av konsulenttenester²⁰ at det er viktig at en har et bevisst forhold til bruk av innleide konsulenter. *Skal f.eks. konsulenter*

¹⁴ Statskonsult er et statseid selskap med kunnskap om organisering, styring, ledelse, informasjonsteknologi, kompetanse og kommunikasjon i offentlig sektor. Selv om det er statlige enheter som er målgruppen, vil kommunene også ha nytte av veilederen ved kjøp av konsulenttenester. Norsk lysningsblad har i en artikkel fra 08.03.2002 formulert 26 råd ved kjøp av konsulenttenester, utarbeidet med utgangspunkt i Statskonsult sin veileder.

¹⁵ Veilederen ble utarbeidet i 1990, 2. opplag som vi forholder oss til, kom i 1996.

¹⁶ Side 8. I tillegg bør det utarbeides spesielle retningslinjer for planlegging av slike oppdrag, oppfølging av aktuelle regelverk, prisfastsettelse og økonomiske rammer.

¹⁷ Dokument nr. 3:8 (2003-2004), Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulenttenester i staten, side 1.

¹⁸ Jfr. Innst. S. nr. 178 (1995-1996).

kun brukes når arbeidsmengden blir for stor for bedriftens egne ansatte, eller har man en policy som går ut på at innleide konsulenter brukes for å tilføre bedriften ny kompetanse?

Statskonsult sier at behovet må gjennomgås systematisk før en kan vurdere ekstern konsulentbistand opp mot andre måter å løse oppgaven på²¹. Dette vil bl.a. si å vurdere om:

- det er behov for å behandle problemet spesielt eller om det er mulig å innpasse det i eksisterende rutiner/løsninger.
- det må løses raskt eller kan utsettes.
- det krever mer ressurser enn det er mulig å avsette internt.
- det kan etableres samarbeid med andre enheter om lignende problemer.
- det krever kompetanse som ikke finnes i virksomheten.

Revisjonen vil i dette avsnittet vurdere funnene opp mot følgende kriterier:

- ⇒ Kommunen bør ha en strategi for kjøp av konsulenttenester.
- ⇒ Det bør utarbeides en problemanalyse som definerer behovet for konsulentkjøp.
- ⇒ Intern kompetanse og alternative løsninger bør vurderes før en kjøper konsulenttenester.

5.2 Funn/fakta

5.2.1 Kommunen bør ha en strategi for kjøp av konsulenttenester

I 1998 ble de overordnede retningslinjene for innkjøpsvirksomheten i Bærum kommune vedtatt. Av disse følger det noen mål og strategier generelt for innkjøp i kommunen. Frem til i dag har det ikke eksistert noen felles strategi for kjøp av konsulenttenester spesielt. Deler av retningslinjene fra 1998 er dessuten utdatert og mangelfulle for dagens innkjøp.

Anskaffelsesenheten opplyser at de sommeren og høsten 2004 holder på med ajourarbeid av alle dagens rutiner, herunder de overordnede retningslinjene for innkjøp. Til nå foreligger *strategi og retningslinjer for anskaffelser*. Disse inneholder generelle momenter som enhetene blir anbefalt å fokusere på og forholde seg til ved alle anskaffelser av varer og tjenester i kommunen. Blant annet fremkommer følgende punkter²²:

- Rammeavtaler er forpliktende for alle tjenestesteder i kommunen,
- Ved enkeltkjøp over kroner 200.000 skal Anskaffelsesavdelingen kontaktes.
- Ved anskaffelser mellom kroner 50.000 - 200.000 i avtaleperioden bør minst 3 leverandører forespørres og skriftlig tilbud skal innhentes. Der det er rammeavtaler skal disse leverandørene forespørres.

Strategi og retningslinjer inneholder ikke noe spesielt om konsulenttenester.

Anskaffelsesenheten har uttalt at ajourarbeidet heller ikke vil omfatte noen strategi for konsulentkjøp, eller en beskrivelse av hvordan prosessen ved kjøp av konsulenttenester skal foregå. De påpeker videre at det er viktig at kjøperne av konsulenttenester er klar over blant annet at kommunen kan bli klaget inn for KOFA dersom reglene ikke følges.

¹⁹ Nordbø er utdannet Master of Business Administration og Diplomert internrevisor. Artikkelen er skrevet på bakgrunn av fire års erfaring fra internrevisjonen i Vegdirektoratet hvor det er en utstrakt bruk av rådgivende ingeniører og konsulenter.

²⁰ Artikkel i Internrevisoren 3, 1996.

²¹ Veilederen, side 10.

²² Punkt 1, 4 og 6.

I spørreundersøkelsen har revisjonen spurt om bruken av retningslinjer. Av svarene fremkommer det at 17 av 22 bruker kommunens retningslinjer for å vurdere behovet for konsulenter. Videre ble fire påstander besvart slik:

	Uenig	Enig
Kommunen har klare retningslinjer for når konsulenttjenester kan kjøpes	6	16
Vår enhet har klare retningslinjer for når konsulenttjenester kan kjøpes	5	17
Kommunen har regler og prosedyrer for gjennomføring av konsulentoppdrag	5	17
Vår enhet har regler og prosedyrer for kjøp av konsulenter	5	17

Tallene viser at over 70 % mener kommunen har klare retningslinjer for når konsulenttjenester kan kjøpes, og at 77 % mener kommunen har regler og prosedyrer for gjennomføring av konsulentoppdrag. Dette til tross for at slike retningslinjer ikke eksisterer skriftlig. Dette kan tyde på at respondentene har svart ut fra hva de tror er rett, mer enn hva som faktisk er praksis. Det kan også tyde på at praksis i enhetene varierer.

I intervjuene mener flere at det er uskrevede regler som ligger til grunn for hvordan respondentene har svart her. Flere enheter opplyser at mange følger en bestemt praksis ved innleie av konsulent, men at denne er basert på tradisjon og administrative/politiske føringer, som ikke er nedfelt skriftlig. Anskaffelsesenheten antar at begrunnelsen kan ligge i at det eksisterer et slags uskrevet regelsett for når en kan kjøpe konsulenttjenester og hvordan prosessen skal foregå. De mener at hva som anses som gjeldende uskreven regel for kommunen kan variere fra tjenestested til tjenestested.

5.2.2 Det bør utarbeides en problemanalyse som definerer behovet for konsulentkjøp

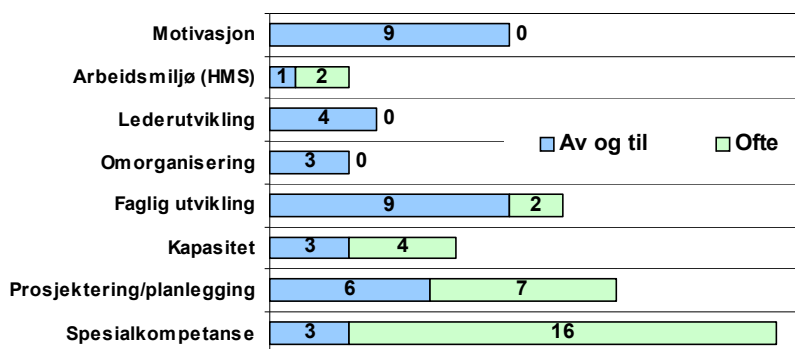
De fleste respondentene svarer at de av og til/ofte utarbeider en problemanalyse som definerer enhetens behov for å kjøpe konsulent, men i all hovedsak foregår dette muntlig. I forhold til planlegging av innkjøp, mener 95 % at de er flinke til dette. Likevel svarer 27 % at en i ettertid ser at bedre planlegging i forkant ville spart enheten for tid og penger.

Informasjon revisjonen har samlet inn, viser at en avdeling i kommunen i en periode hadde meget lav terskel for innkjøp av konsulenttjenester. Denne avdelingen hadde ingen strategi for konsulentkjøp og hadde stor frihet til innleie av konsulent. Revisjonen har fått opplyst at dette medførte flere lite hensiktsmessige konsulentkjøp. Nå ryddes det opp i dette, og mange av avtalene vil ikke videreføres. I intervjuene revisjonen har gjennomført, har også andre enheter gitt eksempler på konsulentkjøp en i ettertid ser at kunne vært unngått.

5.2.3 Intern kompetanse og alternative løsninger bør vurderes før en kjøper konsulenttjenester

Både gjennom spørreundersøkelsen og i intervjuene opplyser enhetene at de som oftest foretar en vurdering av intern kompetanse og alternative løsninger før de kjøper inn konsulent. Så langt revisjonen har sett, foreligger ingen dokumentasjon på slike vurderinger.

I spørreundersøkelsen spurte vi hva som er de vanligste formålene med innleie av konsulenter. Svarene viser at å innhente spesialkompetanse, prosjektering/planlegging eller faglig utvikling er vanligste formål.



Det vil alltid være en del spesialkompetanse en organisasjon ikke har behov for å ha fast, fordi det ikke er kontinuerlig behov for kompetansen. I intervjuene har revisjonen fått opplyst at en annen grunn for innleie av konsulenter er å få legitimitet overfor politikere og innbyggere. De opplever det av og til som nødvendig å innhente en ”second opinion” for å tilfredsstillere mottakeres behov for objektiv og pålitelig dokumentasjon.

Av dem revisjonen har snakket med, er det kun hos rådmannen at det er foretatt generelle vurderinger av oppgaver som skal løses opp mot kommunens kompetanse og behovet for eksterne konsulenter.

Bærum kommune er med i Vestregionsamarbeidet²³ der et prosjekt er kompetansenettverket. Dette samarbeidstiltaket skal legge til rette for utleie av kompetanse på tvers av kommunegrensene. Prosjektet har som formål å redusere kjøp av eksterne konsulenter og å bidra til økte muligheter for læring og kompetanseheving. Nedgang i kjøp av eksterne konsulenter er ikke tallfestet. Av forprosjektrapporten²⁴, fremkommer at *Kartleggingen viser ... at kommunene kjøper inn konsulent tjenester for store beløp. Mange av disse oppgavene antas å kunne vært løst internt i regionen, noe som ville gitt medarbeiderne flere interessante arbeidsoppgaver og økonomiske besparelser for kommunene.*

Revisjonen har i vårt prosjekt kommet over flere eksempler på konsulentkjøp der innleid konsulent tidligere har vært ansatt i kommunen. Enkelte ansatte i permisjon har vært innleid som høyt betalt konsulenter i permisjonstiden. En av disse hadde undertegnet en avtale med kommunen to dager før vedkommende gikk ut i permisjon. Videre er det flere eksempler på at ansatte har sluttet i kommunen og så blitt innleid som konsulenter kort tid etter. Flere tidligere ansatte har også fått gjentatte oppdrag for kommunen, gjerne fortløpende og enkelte av disse har utført ordinært arbeid i kommunen over flere år.

For alle organisasjoner vil det på lengre sikt være billigere å ha fast ansatte som løser de ordinære oppgavene. Ansettelser krever tid og ressurser i starten, men timeprisen er lavere enn for innleid konsulenthjelp. Dette gjør det økonomisk interessant å vurdere hvilken kompetanse en ønsker fast i organisasjonen og hvilken en bør kjøpe inn ved behov.

²³ Sammen med Akershus fylkeskommune, Asker, Drammen, Hurum, Lier, Nedre Eiker og Røyken kommuner.

²⁴ Prosjektrapport fra 2001: Kompetansenettverk i Vestregionen.

Gode muligheter for konsulentoppdrag i egen organisasjon vil øke mulighetene for at ansatte sier opp sine stillinger eller søker permisjon. Dette vil igjen skape et økt behov for innleie av kompetanse eller nyansettelser og vil øke kostnadene for organisasjonen.

5.3 Revisjonens vurdering

5.3.1 Kommunen bør ha en strategi for kjøp av konsulenttjenester

Etter revisjonens vurdering har ikke kommunen en strategi for kjøp av konsulenttjenester verken for hele kommunen samlet eller på de enkelte tjenestestedene. Manglende strategi øker slik vi ser det sannsynligheten for ufornuftige konsulentkjøp. Eksempler på uheldige konsulentkjøp viser etter vår vurdering at en gjennomtenkt strategi kunne gitt gevinster.

Det er opp til tjenesteleder, som har fått lagt ut alle rådmannens fullmakter, å vurdere behovet for og å fatte beslutningen om det skal leies inn konsulent. Alle tjenestelederne kan ikke forventes å ha erfaring eller kompetanse på konsulentinnkjøp. Revisjonen mener dette kan tilsi at det er behov for en overordnet strategi for kommunens bruk av konsulenter.

Revisjonen mener en strategi for konsulentkjøp vil kunne gi innsparinger for kommunen. Manglende strategier og behovsanalyser kan resultere i unødig høy bruk av dyre konsulenter. Dårlig planlegging, styring og oppfølging av konsulentene kan føre til ekstraarbeid og ineffektiv ressursutnyttning, og at konsulentens arbeid ikke tilfredsstillende de behov virksomheten har. Bruk av konsulenter kan også representere et styringsproblem hvis konsulenten i for stor grad overtar kontrollen med oppgavegjennomføringen.

Med tanke på de mange enhetene i kommunen som bruker konsulenter en sjelden gang, bør en strategi være lettfattelig, praktisk og lett tilgjengelig.

Det er ikke en enkel oppgave å kartlegge hvorvidt det ville være mer økonomisk lønnsomt å ansette flere enn å leie inn konsulenter. En rask gjennomgang av kommunens leverandører i en treårsperiode, viser at kommunen for eksempel har brukt om lag 16,5 millioner på advokatbistand²⁵. Videre er det mange utbetalinger til ulike konsulentfirmaer innen IT og rådgivning. En slik fremstilling vil ikke si noe om hva slags oppdrag de har utført og vil derfor ikke kunne si noe om hvorvidt kommunen kunne ha satset på egne ansatte, dvs. gjort jobben selv. Det vil kun gi en illustrasjon på at det er mange av de samme arbeidsområdene som går igjen ved innleie av konsulenter.

5.3.2 Det bør utarbeides en problemanalyse som definerer behovet for konsulentkjøp

Før konsulenten leies inn, er det nødvendig å vurdere hva slags konsulenthjelp virksomheten trenger på kort og lang sikt. Det er ingen indikasjoner på at dette ikke gjøres, men revisjonen har ikke sett at det kan dokumenteres. Uten en klar og skriftlig angivelse av behovet i forkant, er det vanskelig å gi en klar oppdragsbeskrivelse og å vurdere om behovet er oppfylt etter endt oppdrag. Dette kan medføre at konsulentkjøpet ikke dekker det behovet en har for bistand, at behovet er udekket etter oppdraget og/eller at unødig arbeid er utført.

²⁵ Et overslag viser også at kommunen har brukt godt over 40 millioner på rådgivende ingeniører og godt over 55 millioner på arkitektbistand. Dette er i stor grad spesialiserte tjenester kommunen for en stor del ikke kan ansette tilstrekkelig kompetanse til å utføre.

For å kunne se nytten av konsulentkjøp i ettertid, er det etter revisjonens vurdering nødvendig at en kan sammenligne resultatet med de definerte behov en hadde før en besluttet å benytte konsulent. Det må ikke brukes mye tid og ressurser på en slik behovsprøving, men dersom kommunens enheter er bevisste på hvilke valg de foretar og til en viss grad kan dokumentere dette i ettertid, mener vi dette vil føre til mer effektiv bruk av konsulenter.

5.3.3 Intern kompetanse og alternative løsninger bør vurderes før en kjøper konsulenttjenester

Det finnes ikke felles systemer for vurdering av intern kompetanse eller alternative løsninger i kommunen. Enhetene opplyser at slike vurderinger blir gjort, men revisjonen har ikke sett skriftlig dokumentasjon på det.

Det er verken mulig eller hensiktsmessig for kommunen å sitte på all kompetanse det er behov for til enhver tid. På den annen side er det ikke fornuftig å kjøpe inn dyr konsulentbistand på områder en like gjerne kan inneha kompetanse selv. Revisjonen mener det er viktig å være bevisst på hvilken kompetanse en ønsker fast i organisasjonen og hvilken en bør kjøpe inn ved behov.

Når det gjelder innleie av tidligere ansatte eller ansatte i permisjon, synes revisjonen det er lite heldig at den tidligere kommunale medarbeidere leies inn som dyre eksterne konsulenter for å gjøre samme jobb som før. Dette er lite økonomisk effektivt.

Revisjonen mener også at det er svært ufornuftig å la konsulenten gjøre seg selv uunnværlig, og ende opp som høyt betalt ”fast” ansatt.

For å unngå innleie av tidligere ansatt og redusere mulighetene for ansatte til å være ”sikret” oppdrag for kommunen i permisjon eller etter å ha sluttet, mener revisjonen mener at kommunen bør vurdere å innføre karenstid. Dette vil etter revisjonens vurdering redusere gjennomstrømmingen av kompetanse, redusere behovet for dyr konsulentinnleie og dermed redusere kostnadene for kommunen. Revisjonen mener karenstid bør være hovedregelen, men at det i særskilt begrunnede tilfeller kan åpnes for unntak.

Når det gjelder kompetansenettverket i Vestregionsamarbeidet, mener revisjonen det er et potensiale her som ikke er utnyttet. Utveksling av kompetanse mellom kommunene kan slik revisjonen ser det, gi billigere alternativer i forhold til innleie av private konsulenter.

6. ER ANSKAFFELSESPROSESSEN HENSIKTMESSIG?

6.1 Vurderingskriterier

Av forskrift om offentlige anskaffelser²⁶ § 3-1 følger det at *enhver anskaffelse skal så langt det er mulig baseres på konkurranse uansett anskaffelsesprosedyre*. Dette fremkommer også i lov om offentlige anskaffelser²⁷ § 5, 2. ledd. Kravet om konkurranse gjelder også for direkte kjøp²⁸; *Oppdragsgiver bør ved direkte kjøp søke å henvende seg til flere, slik at det blir konkurranse også om disse leveransene*.

²⁶ Forskrift av 15.06.2001 nr. 616: Forskrift om offentlige anskaffelser.

²⁷ Lov av 16.07.1999 nr. 69: Lov om offentlige anskaffelser.

²⁸ Veileder til forskrift om offentlige anskaffelser, utarbeidet av Nærings- og Handelsdepartementet, side 29.

Kjøp av konsulenttenester under kroner 200.000 kan etter forskriftens § 11-2 skje ved direkte anskaffelse. I forarbeidene til lov om offentlige anskaffelser fremkommer det at *årsaken til at direkte kjøp tillates, er først og fremst at det er tids- og kostnadsbesparende.... Å prioritere lokale ... leverandører ... vil stride mot likebehandlingsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet i EØS-avtalen. Prinsippene gjelder således uansett beløp*²⁹.

Statskonsult påpeker i sin veileder³⁰ viktigheten av å formulere mål, utforme et mandat og lage en oppgavebeskrivelse. Dette gir grunnlaget for den videre planlegging og styring av oppdraget. En oppgavebeskrivelse vil dessuten danne utgangspunkt for tilbuds-/anbudsinndelingen, bevisstgjøre oppdragsgivers forventninger, klargjøre krav til egne ressurser og fungere som underlag for å vurdere og godkjenne konsulentens arbeid.

I Nordbøs artikkel³¹ skriver han at den tjenesten konsulenten er tenkt å utføre klart må konkretiseres og avgrenses før en går ut i markedet. *Gjøres ikke dette er det lett for å bli slik at konsulenten underveis i kontraktperioden utvider sitt engasjement....*

Revisjonen har i dette avsnittet valgt følgende kriterier for våre vurderinger:

- ⇒ Kjøp av konsulenter bør baseres på konkurranse.
- ⇒ Det bør utarbeides en oppdragsbeskrivelse i forkant av konsulentkjøp.

6.2 Funn/fakta

6.2.1 Kjøp av konsulenter bør baseres på konkurranse.

I spørreundersøkelsen spurte vi hvor ofte ulike innkjøpsformer brukes ved konsulentkjøp. Svarene gir ikke holdepunkter for å si noe om hvorvidt det er enheter som ikke baserer innkjøpene på konkurranse, men de gir en indikasjon på hyppigheten av direkte anskaffelse av konsulenter som tidligere har vært leid inn. Respondentene har gitt følgende svar:

	Aldri/ sjelden	Av og til/Ofte	Ubesvart ³²
Åpne anbudskonkurranser	10	9	3
Begrensede anbudskonkurranser	9	9	4
Kjøp etter forhandlinger	6	12	4
Direkte anskaffelse ved å kontakte konsulent som enheten har brukt før	4	16	2
Dir. anskaffelse ved å kontakte flere konsulenter som enheten har brukt før	8	10	4
Dir. anskaffelse ved at tidligere ansatte i enheten leies inn som konsulent	17	2	3
Dir. anskaffelse ved at konsulenten selv tar kontakt og tilbyr sine tjenester	18	1	3

Om en holder svarene fra de ulike enhetene opp mot svar på spørsmål om hvor store beløp enhetene vanligvis kjøper konsulent for, finner vi ingen indikasjoner på at det benyttes feil innkjøpsmetode, særlig da i forhold til kjøp over terskelverdien på 200.000 kroner.

Vi har i spørreundersøkelsen også undersøkt hvorvidt det forekommer at konsulentoppdrag blir delt opp for å tilpasses reglene om direkte anskaffelse (under 200.000 kroner). Av 22 svar, er det 5 som svarer at dette skjer av og til eller ofte, 2 svarer sjelden og 14 svarer aldri.

²⁹ Ot.prp. nr. 71 (1997-98) Om lov om offentlige anskaffelser, kap. 10.4.

³⁰ Side 13.

³¹ Artikkel i Internrevisoren 3, 1996

³² Årsaken til en høy andel ubesvarte er at respondenten ikke benytter slik innkjøpsform.

Bærum kommune har inngått rammeavtale med leverandører av konsulentttjenester innen noen områder, blant annet for IKT- avdelingen, Eiendomsforvaltningen og Vann og avløp. I noen av svarene på spørreskjemaene er det etterlyst rammeavtaler på flere områder. Utarbeidelse av rammeavtale medfører en enklere anskaffelsesprosess for den enkelte enhet i og med at konkurranse mellom flere aktører i markedet allerede er gjennomført³³.

Revisjonen har i prosjektet som nevnt kommet over flere eksempler på konsulentkjøp der konsulenten tidligere har jobbet i kommunen. Alle eksemplene vi har sett har vært direkte anskaffelser. Dette begrunnes med at kjøpene gjelder beløp under 200.000 kroner eller at anskaffelsen bare kan skje hos en leverandør i markedet. Vi har ikke sett slike begrunnelser skriftlig eller at de er vedlagt den aktuelle avtale som er inngått med den tidligere ansatte eller dennes firma. Videre har vi sett en avtale om innleie av en tidligere ansatt uten en angitt øvre beløpsgrense som sikrer kommunen å ikke gå over 200.000 kroner.

6.2.2 Det bør utarbeides en oppdragsbeskrivelse i forkant av konsulentkjøp

Fra spørreundersøkelsen viser 21 svar at oppdragsbeskrivelse ofte eller av og til utarbeides i forkant av oppdraget³⁴. Når det gjelder å utarbeide oppdragsbeskrivelse underveis, svarer 13 at dette sjelden eller aldri skjer og 7 at dette hender³⁵. Av de 17 stikkprøvene vi har tatt av tilfeldige utvalgte konsulentkontrakter, er det i 4 tilfeller fremlagt oppdragsbeskrivelse. I 10 tilfeller mener enhetene at det er utarbeidet, men fremla ikke noe skriftlig.

I intervjuene har flere uttalt at de kan bli bedre på å utarbeide oppdragsbeskrivelse. Det er ikke uvanlig at det er konsulenten som utarbeider beskrivelsen på bakgrunn av muntlig informasjon fra oppdragsgiver og enighet om oppdragets innhold og rammer. Det blir i denne forbindelse påpekt at enheten godkjenner beskrivelsen før oppdraget iverksettes. I noen tilfeller blir det påpekt at kommunen faktisk ikke har kompetanse til å vite hva de skal etterspørre og dermed ikke har forutsetninger for å skrive en oppdragsbeskrivelse.

I intervjuer uttrykker flere også tvil om hvordan eventuelle endringer eller utvidelser av oppdraget foregår. Det vil slik revisjonen har oppfattet det, i mange tilfeller være konsulentene selv som foretar nødvendige justeringer.

Anskaffelsesenheten mener generelt at kommunens enheter ikke er gode nok på å utarbeide oppdragsbeskrivelser, og har sett svært mange eksempler på at slike beskrivelser ikke foreligger eller er mangelfulle.

Spørreundersøkelsen viser også at flere har opplevd å få faktura for tilleggsarbeid som ikke er bestilt og at det har oppstått uenighet om hva som skulle leveres.

6.3 Revisjonens vurdering

6.3.1 Kjøp av konsulenter bør baseres på konkurranse

Hovedregelen i loven er at anskaffelser så langt det er mulig skal være basert på konkurranse, selv om kjøp under terskelverdien på 200.000 kroner åpner for direkte anskaffelse. Funnene

³³ Det anbefales likevel å forespørre flere av rammeavtaleleverandørene før konsulent velges.

³⁴ 1 ubesvart.

³⁵ 2 ubesvarte.

viser at konsulenter enheten tidligere har leid inn ofte blir leid inn uten konkurranse. Kommunen har anledning til dette for kjøp under 200 000, men revisjonen mener det er hensiktsmessig om enhetene i kommunen i større grad orienterer seg i markedet og får større kunnskap om mulige tilbydere. Hyppig bruk av samme konsulent kan skape et avhengighetsforhold og kan føre til at kommunen ikke får det billigste og beste tilbudet.

Revisjonen mener i forlengelsen av dette, at er det uheldig at spørreundersøkelsen avdekker at kjøp deles opp for å komme under terskelverdien på 200 000. Dette er i strid med loven.

Revisjonen mener inngåelse av rammeavtaler for konsulenttenester er hensiktsmessig. Ved at det inngås slike avtaler innen områder hvor kommunen ofte leier inn konsulenter, vil en unngå situasjoner der oppdraget koster over 200.000 kroner fordi oppdraget utvider seg uforutsett, og situasjoner der oppdrag splittes opp for å komme under terskelverdien.

Når det gjelder innleie av tidligere ansatte eller ansatte i permisjon, mener revisjonen dette kan undergrave det grunnleggende krav om konkurranse i lovverket som igjen kan føre til at kommunen ikke finner de best kvalifiserte og billigste konsulentene til å utføre ulike oppdrag. I noen tilfeller kan det være mer hensiktsmessig å leie inn tidligere medarbeidere enn andre konsulenter, men revisjonen mener at en hovedregel for alle kommunalt ansatte om at innleie ikke skal skje før det har gått en viss tid vil kunne avhjelpe problemet, for eksempel ved å innføre en karantene på et år. Revisjonen mener det kan gjøres unntak fra en slik hovedregel, men at slike må begrunnes særskilt.

6.3.2 Det bør utarbeides en oppdragsbeskrivelse i forkant av konsulentkjøp

Revisjonen mener at det i svært liten grad utarbeides skriftlige oppdragsbeskrivelse i forkant av konsulentkjøp. Etter vår vurdering tyder dette på at oppdragsbeskrivelsen ikke er det førende dokumentet i en anskaffelse slik det bør være.

At konsulenten er med på eller er den som skriver oppdragsbeskrivelsen, kan være betenkelig. Revisjonen mener en slik beskrivelse i hovedsak bør foreligge før en har bestemt seg for hvilken konsulent en skal kjøpe inn. Dette fordi beskrivelsen blant annet er grunnlaget en har for å vurdere om en konsulent er tilstrekkelig kvalifisert til å utføre oppdraget. Uten en slik beskrivelse, kan en også risikerer at oppdragets innhold og resultat blir et annet enn det en hadde behov for. En oppdragsbeskrivelse vil også kunne effektivisere fremdriften. Dette støttes delvis av at 27 % svarer at en i ettertid ser at bedre planlegging i forkant ville spart enheten for tid og penger³⁶. En klar oppdragsbeskrivelse bedrer mulighetene for å følge opp og evaluere. Det vil også motvirke at konsulenten underveis i oppdraget utvider oppdraget noe som kan føre til at en kommer over grensen på 200.000.-.

Revisjonen mener kommunens enheter kan få bedre konsulenttenester og spare penger ved å beskrive et konsulentoppdrag bedre i forkant av innleie.

³⁶ Se avsnitt 5.2.2.

7. FØLGES KONSULENTOPPDRAG OPP PÅ EN HENSIKTMESSIG MÅTE?

7.1 Vurderingskriterier

En kontraktperiode forløper ikke alltid som planlagt, og Nordbø skriver i sin artikkel³⁷ at det er viktig at kommunen følger opp konsulenten underveis.

Lovverket om offentlige anskaffelser har ingen regler for oppfølging av innleide konsulenter. Revisjonen bygger derfor på Statskonsult sin veileder for kjøp av konsulenttjenester. Statskonsult skriver at *resultatet av konsulentarbeidet er helt avhengig av det samarbeidet konsulenten har med oppdragsgiveren*³⁸. Det påpekes videre at prosjektplanen er *det viktigste styringsredskapet for gjennomføringen av arbeidet*. Den utarbeides i samarbeid med konsulenten og inngår som en del av kontrakten. I forhold til å sikre en forsvarlig fremdrift i konsulentoppdraget, skriver Statskonsult³⁹ at *prosjektet bør styres etter en fremdriftsplan som er brutt ned i tidssatte aktiviteter, og som følger avtalen som vedlegg*. Det bør være *fastsatt milepæler eller sjekkpunkter underveis i arbeidet som gjør det mulig å vurdere kvalitet og ta beslutninger om fremdriften videre*.

Kontrakten bør inneholde regler for godkjenning av konsulentoppdraget. Når oppdraget er utført, plikter oppdragsgiver å *undersøke om betingelsene er oppfylt og skriftlig bekrefte dette overfor konsulenten*⁴⁰.

Konsulenter leies gjerne inn fordi kommunen mangler tilstrekkelig kompetanse på et område. Statskonsult skriver at god bruk av konsulenttjenester *forutsetter at institusjonen selv har tid til å delta aktivt, slik at man får en læringseffekt*. Målet bør være å *frigjøre seg fra konsulenten*. Av Riksrevisjonens rapport om konsulenttjenester 2003-2004 følger det at Stortinget har sluttet opp om at *virksomhetene må legge forholdene til rette for kompetanseoverføring fra konsulent til oppdragsgiver*⁴¹.

I forkant av konsulentkjøp bør kompetansen i egen organisasjon være vurdert. I etterkant vil det i tillegg være naturlig at effekten av innleid tjeneste vurderes i forhold til kompetanseoverføring. Dette vil kunne bidra til læring i organisasjonen.

Revisjonen har i dette avsnittet valgt følgende kriterier for våre vurderinger:

- ⇒ Det bør utarbeides prosjektplaner/fremdriftsplaner for konsulentoppdrag.
- ⇒ Konsulentoppdrag bør kvalitetssikres underveis og ved avslutning.
- ⇒ Kompetanseoverføring må sikres under hele oppdraget.

³⁷ Artikkel i Internrevisoren 3, 1996.

³⁸ Side 21.

³⁹ Side 22.

⁴⁰ Side 23.

⁴¹ Jfr. Innst. S. nr. 101 (2001-2002).

7.2 Funn/fakta

7.2.1 *Det bør utarbeides prosjektplaner/fremdriftsplaner for konsulentoppdrag*

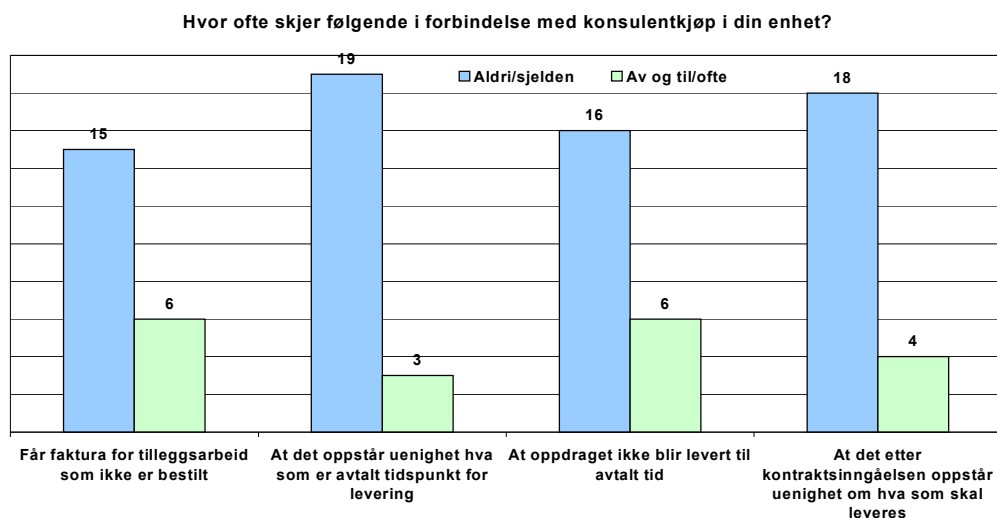
Spørreundersøkelsen viser at rundt 85 % svarer at de utarbeider fremdrifts-/ prosjektplaner i forkant av oppdraget. Stikkprøvene som revisjonen har foretatt viser en jevn fordeling mellom at planer finnes og planer som blir sagt eksisterer men som ikke kunne dokumenteres. Når de ikke er dokumentert, begrunnes dette stort sett med at de ikke er lette å finne frem. Materialet er ikke arkivert naturlig sammen med kontrakten, for eksempel fordi det er konsulentene som i mange tilfeller utarbeider slike planer. Mange av fremdriftsplanene var svært generelle og lite detaljerte.

7.2.2 *Konsulentoppdrag bør kvalitetssikres underveis og ved avslutning*

På spørsmål om kvalitetssikring underveis og ved avslutning av et konsulentoppdrag, svarer om lag 95 % at de av og til eller ofte gjør dette. Vi spurte hvordan slik kvalitetssikring skjer og svarene varierte veldig. Hovedsakelig foregår kvalitetssikring underveis ved at oppdragsgiver kontrollerer arbeidet konsulentene har gjort opp mot det som er avtalt for oppdraget. Kontrollen skjer i stor grad i møter eller ved kontakt med konsulentene underveis. For kvalitetssikring ved avslutning av oppdraget fremgår det av svarene at det vanligste er rapportering fra konsulentene, avsluttende møter, befaring og kontroller.

Så langt revisjonen har sett, finnes ingen formaliserte opplegg for kvalitetssikring og hva som bør inngå i denne, og vi har sett få eksempler på skriftlig kvalitetssikring. I intervjuene uttales det generelt at kvalitetssikringen ikke skjer etter fastsatte formaliserte rutiner eller planer. Det er gitt et par eksempler på at bedre oppfølging fra oppdragsgivers side kunne avdekket problemer tidligere.

Vi har videre undersøkt om fire situasjoner oppstår hyppig i forbindelse med konsulentkjøp.



Tabellen viser at det forekommer situasjoner der konsulenten og enheten ikke er enige om oppdragets omfang. Disse problemene kan ha en direkte sammenheng med manglende kvalitetssikring/oppfølging og en mangelfull avtale.

7.2.3 Kompetanseoverføring bør sikres under hele oppdraget

I forhold til kompetanseoverføring kan en skille mellom de såkalte tekniske tjenestene der kommunen må bestille ulik bistand utenfra, og de mer rene konsulenttjenestene. Det vil ikke i alle tilfellene være hensiktsmessig med en kompetanseoverføring til kommunen.

I spørreskjemaet spurte vi hvor ofte kompetanseoverføring fra konsulent til enhet skjer. Nærmere 80 % av svarene sier at dette sjelden eller aldri skjer. Vi spurte videre på hvilken måte slik overføring sikres og evalueres. I de fleste tilfellene er det snakk om et samarbeid mellom konsulenten og den enhet vedkommende jobber for. Slikt samarbeid kan være muntlig kommunikasjon, at en ansatt jobber tett med konsulenten, gjennom møter eller ved ulike typer dokumentasjon.

Revisjonen har sett noen få eksempler på at en del av konsulentens jobb er å kurse egne ansatte eller at det klart er avtalt at opplæring er en del av konsulentoppdraget.

Noe av årsaken til manglende kompetanseoverføring sies å være ressursmangel. Videre er det flere som i intervjuer har uttalt at kompetanseoverføring ikke er målet med innleie av konsulent, særlig ved behov for spesialkompetanse.

I intervjuer har revisjonen fått opplyst at et problem med innleie av konsulenter er deres manglende kunnskaper om Bærum kommune. I en del tilfeller må enheten yte store bidrag for at konsulenten skal kunne utføre oppdraget på en tilfredsstillende måte. Det er videre gitt uttrykk for at det hender at konsulenten lærer mer av kommunen enn omvendt. Det er ingen som har uttalt at det skjer noe særskilt for å evaluere kompetanseoverføring i ettertid.

Innleie av ansatte i permisjon eller tidligere ansatte, begrunnes av noen med at vedkommende sitter på verdifull og nødvendig kompetanse for å kunne utføre det oppdraget vedkommende leies til.

7.3 Revisjonens vurdering

7.3.1 *Det bør utarbeides prosjektplaner/fremdriftsplaner for konsulentoppdrag*

Etter revisjonens vurdering synes praksis her delvis å være i samsvar med anbefalingene fra Statskonsult. Fremdriftsplan blir stort sett laget, men det er sjelden at de er brutt ned i tidssatte aktiviteter eller følger avtalen som vedlegg.

Det er sjelden fastsatt milepæler eller sjekkpunkter underveis i arbeidet noe som etter revisjonens vurdering gjør det vanskelig å vurdere kvalitet og ta beslutninger om fremdriften.

7.3.2 *Konsulentoppdrag bør kvalitetssikres underveis og ved avslutning*

Undersøkelsene tyder etter revisjonens vurdering på at de fleste enhetene har et bevisst forhold til at det bør foretas en form for kvalitetssikring, men at det kan være litt tilfeldig hvordan denne foretas. Revisjonen har få indikasjoner på manglende sikring, og problemer på grunn av dette synes ikke å være omfattende.

7.3.3 *Kompetanseoverføring bør sikres under hele oppdraget*

Etter revisjonens vurdering skjer kompetanseoverføring i liten grad i forbindelse med konsulentkjøp. Kompetanseoverføring bør slik vi ser det ligge som premiss i de fleste oppdragene. For en del konsulentkjøp vil det likevel ikke være hensiktsmessig å fokusere på kompetanseoverføring. Eksempler kan være inneleie på grunn av kapasitetsmangel eller av ulik type spesialkompetanse kommunen har valgt ikke å inneha. Men revisjonen mener at dette ikke kan gjelde 80 % av kjøpene, som er antallet som svarer at kompetanseoverføring sjelden eller aldri skjer.

Revisjonen mener at større fokus i kommunen på kompetanseoverføring i noen tilfeller vil redusere behovet for senere innleie og det kan også være en motiverende faktor for medarbeidere som får mulighet til videreutvikling. I forlengelsen av dette mener vi at kontinuerlig innleie av tidligere ansatte eller ansatte i permisjon kan tyde på utilstrekkelig kompetanseoverføring. Ved hyppig bruk av vedkommende konsulent vil kommunen ikke opparbeide seg tilsvarende kompetanse i organisasjonen, hvilket vil styrke avhengighetsforholdet til konsulenten.

Revisjonen mener det kan være uheldig at kommunen leier inn konsulenter som må læres opp før vedkommende kan gjøre et tilfredsstillende oppdrag. Det kan ikke anses som hensiktsmessig kjøp at kommunen må bruke mye ressurser overfor konsulenten før vedkommende i det hele tatt har påbegynt oppdraget. Konsulentbruk kan dessuten bli et kompetanseproblem dersom kunnskap og erfaring tappes fra virksomheten og konsulentene ikke bidrar til oppbygging av intern kompetanse.

Etter vår vurdering bør kommunens enheter være mer bevisste på å vurdere overføring av kompetanse. Manglende bevissthet kan medføre at en leier inn samme konsulent/samme kompetanse gang etter gang uten tanke for at kompetanseoverføring hver gang kunne

medført et mindre behov over tid. Revisjonen mener en vurdering av kompetanseoverføring kan inngå som en del av evalueringen og foretas med liten ressursbruk.

8. FORETAS DET EVALUERING AV KONSULENTKJØP?

8.1 Vurderingskriterier

For at kommunen skal kunne oppnå en kontinuerlig forbedring av konsulentinnkjøp, sier Nordbø⁴² at det er hensiktsmessig at det etableres systemer både for å lære av egne feil og for å ta vare på de erfaringer som gjøres.

Riksrevisjonen skriver i sin rapport om konsulenttjenester 2003-2004 at Stortinget har sluttet opp om *at evalueringer av konsulentoppdrag i ettertid vil være et nyttig redskap for å bevisstgjøre virksomheten på god og dårlig håndtering av konsulentoppdrag*⁴³.

De erfaringene en gjør seg om konsulentoppdraget, bør få virkning for senere kjøp. Kjøp av konsulenttjenester bør derfor evalueres i etterkant av utført oppdrag, slik at en kan lære av feil og ta vare på det en gjorde riktig. Evalueringen bør skje på bakgrunn av de forventningene en hadde da en besluttet å leie inn en konsulent, det vil si bygge på problemanalysen og oppdragsbeskrivelsen. Fordi erfaringene bør kunne nyttiggjøres i hele organisasjonen, og fordi det kan gå tid før neste gang en skal leie inn tilsvarende type konsulenttjeneste, er det viktig at erfaringene dokumenteres og arkiveres.

I følge Riksrevisjonens rapport⁴⁴ er følgende spørsmål sentrale ved evaluering av konsulentkjøp:

- *Er målet med bruken av konsulenten oppnådd?*
- *Står de resultatene som er oppnådd i et fornuftig forhold til de konsulenthonorar som er utbetalt (kost/nytte)?*
- *Er eventuelle mål om kompetanseoverføring oppfylt?*
- *Er virksomheten fornøyd med sin egen økonomiske og faglige styring av oppdraget?*
- *Holder konsulentens produkt (sluttrapport eller lignende) tilstrekkelig faglige mål?*

Revisjonen har i dette avsnittet valgt følgende kriterium for vurderingene:

⇒ Et utført konsulentoppdrag bør evalueres.

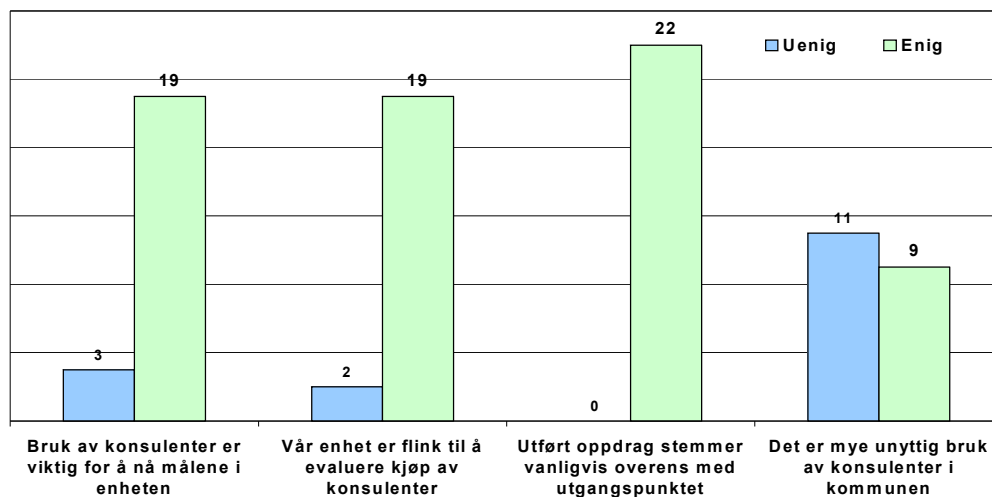
8.2 Funn/fakta

Når det gjelder evaluering av konsulentkjøp, satte revisjonen opp fire påstander i spørreskjemaet som respondentene skulle si seg enig eller uenig i:

⁴² Artikkel i Internrevisoren 3, 1996.

⁴³ Jfr. Innst. S. nr. 178 (1995-1996).

⁴⁴ Dokument 3:8 (2003-2004), side 17.



De fleste svarer at egen enhet er flink til å evaluere innkjøp av konsulenter. Videre vurderes konsulentkjøp som viktig for at enheten skal nå målene i egen enhet. Uavhengig av dette mener over halvparten at det generelt i kommunen er mye unyttig bruk av konsulenter.

Gjennom intervjuene har revisjonen fått opplyst at det er litt tilfeldig om konsulentkjøpene blir evaluert, og hvordan det skjer. Vi har inntrykk av at det meste skjer muntlig og uformelt, selv om vi har sett eksempler på interne notater, møtereferater og lignende som dokumenterer en viss evaluering. Videre er det lite som tyder på at evalueringen foretas systematisk i forhold til det som er avtalt for oppdraget, annet enn sluttproduktet. Datainnsamlingen har vist at det ikke finnes noe system for å ta vare på de evalueringene en foretar sammen med kontraktsmaterialet. De fleste uttaler at de ser nytten av å foreta evalueringer, men at det som regel er et spørsmål om kapasitet de ikke har.

8.3 Revisjonens vurdering

Datainnsamlingen viser at det foretas evalueringer av konsulentoppdrag, men at disse i liten grad er basert på skriftlighet eller systematikk. Riksrevisjonen har satt opp noen sentrale spørsmål som revisjonen mener bør danne utgangspunktet for hva en evaluerer et avsluttet oppdrag mot. Mangelfull oppfølging og evaluering resulterer i at de positive og negative erfaringene etter konsulentkjøp ikke blir tatt vare på. Revisjonen mener at det ikke er tilstrekkelig å vurdere sluttproduktet i form av en rapport eller en utført handling. Resultatene av et konsulentoppdrag kan i seg selv være gode, men likevel ikke stemme overens med de forventningene og forutsetningene kommunen opprinnelig hadde for konsulentkjøpet.

Hensiktsmessige kjøp av konsulenttenester er slik revisjonen ser det, avhengig av at de evalueres i ettertid. I motsatt fall vil en ikke lære av eventuelle feil en har gjort i prosessen, og en vil vanskelig kunne si at målene med bruk av konsulenttenester er oppnådd.

9. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

9.1 Konklusjon

Materialet viser at Bærum kommunes bruk av konsulenttenester innen driftsregnskapet er svært høyt sammenlignet med andre og at tallene etter revisjonens vurdering indikerer en uforholdsmessig høy bruk av konsulenter i Bærum. Tall fra andre kommuner viser at Bærum kan spare mye ved å nærme seg nivået disse kommunen har på sine konsulentkjøp. Revisjonen mener at et omfang på om lag 70 millioner i 2001 og 2002, langt høyere enn andre kommuner, og en markant økning i 2003, tilsier at det er vesentlig å vurdere mulighetene for effektivisering.

Datainnsamlingen viser noen områder der kommunen kan forbedre prosessen rundt konsulentkjøp. Både med tanke på bedre og mer hensiktsmessige kjøp og for å bevisstgjøre organisasjonen med tanke på en reduksjon i behovet for ekstern bistand.

Først og fremst mener revisjonen rådmannen bør vurdere å utarbeide en strategi for kjøp av konsulenter. Manglende strategi kan etter vår vurdering øke sannsynligheten for ufornuftige konsulentkjøp og kan være en medvirkende faktor til et høyt forbruk i Bærum. Noen strategiske føringer for konsulentbruken kan være nyttige for kommunens ledere når de skal vurdere behovet for og fatte beslutningen om konsulentinnleie. Som en del av strategien, mener vi det bør foreligge en sjekklister for hva en må vurdere før en leier inn konsulenter, samt hvilke ting det er viktig å huske på underveis og i ettertid.

Manglende strategier og behovsanalyser kan resultere i utydelige mål for konsulentbruken, noe vi mener bør unngås. Manglende planlegging, styring og oppfølging kan på kort og lang sikt skape problemer. Dårlig planlegging kan føre til ekstraarbeid og ineffektiv utnyttelse av ressursene underveis, og manglende styring kan føre til at konsulentens arbeid ikke oppfyller forutsetningene for innleie. Bruk av konsulenter kan også representere et styringsproblem hvis konsulenten i for stor grad overtar kontrollen med oppgavegjennomføringen.

Før konsulenter leies inn er det nødvendig å avgjøre hva slags ekstern bistand virksomheten trenger på kort og lang sikt. Revisjonen mener det kan være hensiktsmessig at kommunen har en felles oppfatning av hvilke behov det er anledning til å dekke opp ved konsulentkjøp. En slik oppfatning mener vi kan fremgå av en strategi.

Etter revisjonens vurdering kommunen bør ha en høyere bevissthet rundt betydningen av å angi behovet klart og skriftlig i forkant av konsulentkjøp. Ellers kan det være vanskelig å vurdere om kjøpet dekker det behovet en hadde og at resultatet er i samsvar med enhetens forutsetninger. Manglende samsvar mellom behov og utført oppdrag, mener vi øker sannsynligheten uhenktsmessige kjøp.

Tilsvarende gjelder for oppdragsbeskrivelser. Beskrivelsen skal være grunnlaget en har for å vurdere om en konsulent er tilstrekkelig kvalifisert til å utføre oppdraget. Manglende beskrivelse, kan medføre at oppdragets innhold og resultat blir et annet enn utgangspunktet. Kommunens enheter er etter revisjonens vurdering ikke tilstrekkelig påpasselige med å nedfelle beskrivelse av oppdraget før konsulent leies inn. Vi mener at større bevissthet her kan bidra til at kommunens enheter får bedre konsulenttenester og sparer penger ved at

oppdragene blir mer konkrete. Det er også mindre heldig at konsulenten er med på å legge føringer på sitt eget oppdrag i form av å utarbeide oppdragsbeskrivelsen.

Problemanalyse og oppdragsbeskrivelsen er, i tillegg til prosjekt-/fremdriftsplaner, viktige dokumenter i et kontraktsforhold. Både for å styre prosessen og for å evaluere i ettertid. Kvalitetssikring og evaluering kan forbedres ved å legge oppdragsbeskrivelsen tydeligere til grunn. Særlig når det gjelder evaluering, mener vi at det ikke er tilstrekkelig å vurdere sluttproduktet. Resultatene av et konsulentoppdrag kan i seg selv være gode, men likevel ikke dekke de forventningene og forutsetningene kommunen opprinnelig hadde.

Revisjonen mener det foretas vurderinger av intern kompetanse og alternative løsninger før konsulent leies inn. Vi mener likevel at det bør bli større bevissthet om hvilken kompetanse en ønsker fast i organisasjonen og hvilken en kjøper ved behov. Dette kan inngå i en strategi.

Innleie av tidligere ansatte eller ansatte i permisjon mener revisjonen som hovedregel ikke bør skje. Ved å innføre en karenstid, reduseres muligheten for ansatte til å starte for seg selv basert på oppdrag for kommunen. En kan videre unngå situasjoner der konsulenten gjør seg selv uunnværlig, og ender opp som høyt betalt ”fast” ansatt. Revisjonen ser at det kan være behov for å gjøre unntak fra hovedregelen, men dette mener vi bør avklares særskilt.

Innleie av tidligere ansatte eller ansatte i permisjon kan undergrave det grunnleggende krav om konkurranse i lovverket. Dette kan også medføre at kommunen ikke finner de best kvalifiserte og billigste konsulentene til å utføre ulike oppdrag.

Kommunens enheter baserer i all hovedsak kjøp av konsulenttenester på konkurranse. Det er likevel behov for en viss oppstramming når det gjelder å dele opp kjøp for å komme inn under terskelverdien på 200.000 kroner.

Hypig bruk av samme konsulent kan skape et avhengighetsforhold og kan føre til at kommunen ikke får det billigste og beste tilbudet. Av den grunn mener revisjonen det bør understrekes at konsulentkjøp i størst mulig grad skal underlegges konkurranse. Med anskaffelsesavdelingens nye strategi og retningslinjer, mener vi dette er oppfylt.

Revisjonen mener kompetanseoverføring skjer i liten grad i Bærum. For en del kjøp av konsulenter er det ikke hensiktsmessig å fokusere på kompetanseoverføring, men at 80 % svarer at kompetanseoverføring sjelden eller aldri skjer, mener vi er for mye. Større fokus her vil kunne redusere behovet for senere innleie, og det kan også være en motiverende faktor for medarbeidere som får mulighet til videreutvikling. I prosjektet har vi sett at noen konsulenter må læres opp før de kan gjøre et tilfredsstillende oppdrag for kommunen. Konsulentbruk kan bli et kompetanseproblem dersom kunnskap og erfaring tappes fra virksomheten og konsulentene ikke bidrar til oppbygging av intern kompetanse. Langvarig innleie av tidligere ansatte kan etter vår vurdering tyde på utilstrekkelig overføring av kompetanse. Dette kan medføre at organisasjonen ikke opparbeider seg nødvendig kompetanse og øker avhengighetsforholdet til konsulenten.

9.2 Anbefalinger

1. Rådmannen bør vurdere om bruken av konsulenter er effektiv.
2. Rådmannen bør vurdere å utarbeide en felles strategi for konsulentkjøp i Bærum.
3. Rådmannen bør vurdere å utarbeide en sjekkliste over handlinger som skal utføres i forbindelse med konsulentkjøp.
4. Det bør iverksettes tiltak for å sikre at kommunen står for utarbeidelse av oppdragsbeskrivelser.
5. Det bør innføres karenstid for ansatte som slutter eller er i permisjon.

LITTERATUR OG KILDEHENVISNINGER

Forskrift av 15.06.2001 nr. 616: Forskrift om offentlige anskaffelser

Lov av 16.07.1999 nr. 69: Lov om offentlige anskaffelser

Lov av 25.09.1992 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)

Nordbø, Stein Erik: Revisjon av kjøp av konsulent tjenester, artikkel i Internrevisoren 3, 1996

Ot.prp. nr. 71 (1997-98) Om lov om offentlige anskaffelser.

Riksrevisjonen, Dokument nr. 3:8 (2003-2004), Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulent tjenester i staten.

Veileder til forskrift om offentlige anskaffelser, Nærings- og Handelsdepartementet

Veiledning i kjøp av konsulent tjenester, Statskonsult, 2. opplag 1996

VEDLEGG 1: TALLMATERIALE

Bærum kommune har i driftsregnskapet perioden 2001 til hittil i 2004⁴⁵ ført 281.960.904 kroner på kjøp av konsulent tjenester og honorar selvstendig næringsdrivende. Det samlede beløp for treårsperioden fordeler seg slik:

	År	2001	2002	2003	2004 Totalt	
Driftsregnskap		67 652 795	78 128 294	92 980 469	44 236 488	282 998 046
Periodisering		-735 496	-301 646	0	0	-1 037 142
Sum		66 917 299	77 826 648	92 980 469	44 236 488	281 960 904

Av tallmateriale har revisjonen lagt til grunn de tall som fremkommer av kommunens økonomisystem (LIS Økonomi). Medregnet som konsulent tjenester er følgende arter⁴⁶: 1657 Honorar selvstendig næringsdrivende, 2700 Konsulent tjenester⁴⁷, 2702 Konsulent bistand it (datatjenester), 2703 Juridisk bistand, 2704 Bistand prosjektering, 2705 Bistand byggeledelse, 2706 Bistand organisasjonsutvikling og 2708 Prosjektledelse.

Når det gjelder nettobeløp har vi sett følgende fordeling mellom de ulike artene⁴⁸:

Art	År	2001	2002	2003	2004 ⁴⁹ Totalt	
1657		4 836 086	16 891 765	22 641 698	17 133 146	61 502 695
2700		33 754 559	28 767 520	31 681 368	14 685 243	108 888 690
2702		20 166 138	20 213 011	25 781 480	7 146 597	73 307 226
2703		3 308 015	4 720 893	2 913 611	1 034 283	11 976 802
2704		5 092 791	5 272 190	5 720 546	2 795 525	18 881 052
2705		108 406	172 565	274 863	391 837	947 671
2706		301 385	123 449	621 925	19 316	1 066 075
2708		85 415	1 966 901	3 344 978	1 030 541	6 427 835
		67 652 795	78 128 294	92 980 469	44 236 488	282 998 046

⁴⁵ Per 08.11.2004.

⁴⁶ Art 2701 (tjenester fra vikarbyrå) og 2707 (tolketjenester), samt andre arter under 165 er ikke medregnet.

⁴⁷ Informasjon til arten konsulent tjenester i LIS-økonomi: *Presisering Bærum kommune: Kommunerevisjonen har påpekt at registrering av konsulent tjenester ikke er tilfredsstillende. For at det skal kunne gis en bedre oversikt over kommunens konsulent bruk, skal de 4-sifrede artene 2701-2708 benyttes. For konsulent utgifter som ikke "passer" inne i noen av disse, benyttes art 2700. I tillegg benyttes tekstfeltet til forklarende tilleggstekst.*

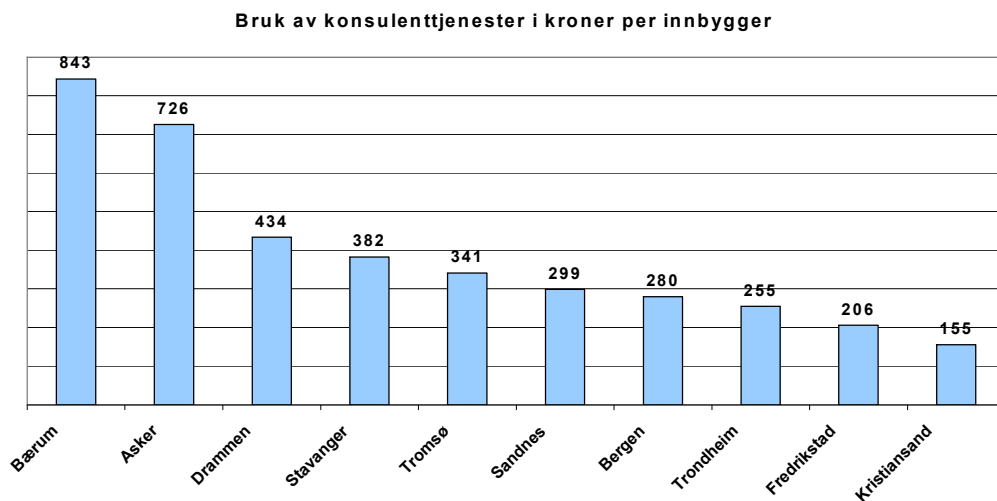
⁴⁸ Her er ikke periodisering tatt hensyn til da denne gjelder for flere av artene.

⁴⁹ Per 08.11.2004

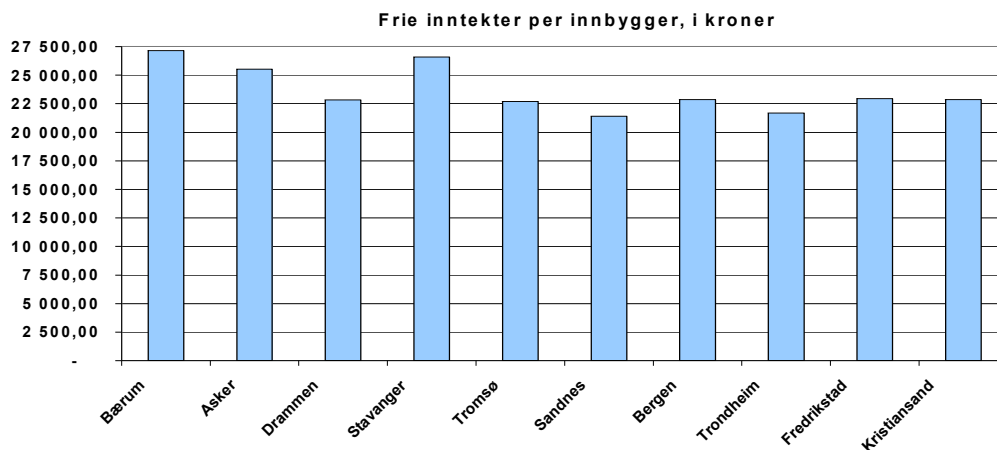
VEDLEGG 2: TABELLER KONSULENTBRUK

I disse tabellene har revisjonen lagt til grunn tall vi har hentet ut fra KOSTRA fra 2003 og sammenlignet forbruket i Bærum med kommuner administrasjonen vanligvis sammenligner seg med⁵⁰. Tallene fra KOSTRA omfatter kommunenes bruk av konsulenttenester på driftsregnskapet, innen hele art 27, dvs. ikke plukket ut vikartjenester og tolketjenester⁵¹.

Som vi ser av figuren, bruker Bærum kommune 688 kroner per innbygger mer på kjøp av konsulenttenester enn det Fredrikstad kommune som ligger lavest i forbruk gjør.



Nedenfor har vi lagt ved en tabell som viser de frie inntektene i de utvalgte kommunene. Sett i sammenheng med det som står i avsnitt 4, ser det ikke ut til å være noen klar sammenheng mellom høye frie inntekter og et høyt forbruk av konsulenttenester.



⁵⁰ Asker + ASSS-kommunene: Bergen, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Tromsø og Trondheim.

⁵¹ Se avsnitt om datainnsamling.