

**MISSIV**

DATUM  
2001-06-25  
ERT DATUM  
2000-01-27

DIARIENR  
2000/87-5  
ER BETECKNING  
Fi96/3840

Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

**Myndigheternas konsultanvändning**

Regeringen beslöt den 27 januari 2000 att tilldela Statskontoret medel ur anslaget A14 Kontrollfunktionen i staten för att genomföra en studie om statliga myndigheters konsultanvändning. Studien har genomförts i form av fallstudier av fem myndigheter ur ett lednings- och styrningsperspektiv. De fem myndigheterna är Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Riksförsäkringsverkets IT-avdelning (RFV Data), Riksgäldskontoret och Statens energimyndighet. Fyrtio personer, representerande myndighetsledning, chefer och handläggare, har intervjuats.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten "Konsulter - Hur, varför och till vad?" (2001:13). Syftet med studien är att bidra till utveckling av statens konsultanvändning genom lärande och erfarenhetsöverföring mellan myndigheter. Rapporten innehåller därför en rad goda exempel på rutiner vid konsultanvändning som andra myndigheter kan dra lärdom av. Studien identifierar och beskriver också olika situationer och problem en myndighet ställs inför i valet mellan att anlita en konsult eller att utföra arbetet med egen personal. Beskrivningen utgör ett underlag för att diskutera behovet av planering inför detta val samt behovet av styrning av konsulter för att få en effektiv konsultanvändning på såväl kort som lång sikt.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, chef för Tillväxtenheten, organisationsdirektör Pia Bergdahl, organisationsdirektör Birgitta Fredholm, avdelningsdirektör Lila Ericsson, föredragande, och förste byråsekreterare Thomas Ringbom, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Pia Bergdahl

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>		<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Studie av statens konsultanvändning</b>	<b>15</b>
1.1	Uppdraget	15
1.2	Syfte	16
1.3	Metod	17
1.4	Avgränsningar och definitioner	18
1.5	Referensgrupper	18
<b>2</b>	<b>Statens konsultkostnader</b>	<b>19</b>
2.1	Vad är en konsult?	19
2.2	Vår definition	20
2.3	Hur ser det ut i redovisningen?	21
2.4	Konsultkostnader i BAS-kontoplanen	22
2.5	Kan redovisningen ge uppgifter om konsultanvändningen?	23
<b>3</b>	<b>Fem fallstudiemyndigheter</b>	<b>27</b>
3.1	Kammarkollegiet	27
3.2	Länsstyrelsen i Stockholms län	28
3.4	Riksförsäkringsverkets IT-avdelning, RFV Data	28
3.3	Riksgäldskontoret	29
3.5	Statens energimyndighet	29
3.6	Kostnader för konsultanvändningen	30
<b>4</b>	<b>Hur och varför används konsulter? Erfarenheter från fyrtio tjänstemän.</b>	<b>33</b>
4.1	Behovsanalys	33
4.2	Planering och upphandlingsrutiner	40
4.3	Styrning och kunskapsöverföring	49
4.4	Uppföljning och utvärdering	57
4.5	Erfarenhetssummering och -överföring	60
<b>5</b>	<b>Hur uppnå en effektiv konsultanvändning?</b>	<b>67</b>
5.1	Konsultanvändning är en strategisk fråga	68
5.2	Bra planering och väl fungerande administrativa rutiner är till hjälp vid upphandlingen av konsulter	72
5.3	Styrning och kunskapsöverföring är viktig	78
5.4	Uppföljning och utvärdering ger erfarenheter	80
5.5	Att ta tillvara erfarenheter gör myndigheten till en bättre konsultanvändare	82
<b>6</b>	<b>Källor</b>	<b>85</b>



# Sammanfattning

## Uppdraget

Statskontoret har åtagit sig att, med finansiering *ur A 14 Kontrollfunktionen för staten inom utgiftsområde 2*, göra en studie av myndigheters konsultanvändning.

Studien har genomförts i form av fallstudier av fem myndigheter ur ett lednings- och styrningsperspektiv. De fem myndigheterna är Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Riksförsäkringsverkets IT-avdelning (RFV Data), Riksgäldskontoret och Statens energimyndighet. 40 personer, representerande myndighetsledning, chefer och handläggare, har intervjuats.

Syftet med studien är att bidra till utveckling av statens konsultanvändning genom lärande och erfarenhetsöverföring mellan myndigheter. I detta syfte skall studien lyfta fram goda exempel på rutiner vid konsultanvändning som andra myndigheter kan dra lärdom av. Studien skall också identifiera och beskriva olika situationer och problem en myndighet ställs inför i valet mellan att anlita en konsult eller att utföra arbetet med egen personal. Beskrivningen utgör ett underlag för att diskutera behovet av planering inför detta val samt behovet av styrning av konsulter för att få en effektiv konsultanvändning på såväl kort som lång sikt.

## Statens konsultkostnader

Genom myndigheternas inrapportering till Ekonomistyrningsverket (ESV) och statsredovisningen finns uppgifter om myndigheternas utgifter för inköp av olika typer av tjänster.

Den kodstruktur i form av s.k. S-koder som finns i statsredovisningen är emellertid för grov för att kunna läsa ut vad som är att betrakta som konsulttjänster och andra köpta tjänster.

I BAS-kontoplanen för statliga myndigheter som ESV (tidigare Riksrevisionsverket) utarbetat kopplas baskontoplanens konton till statsredovisningens S-koder. Ett konto kan inte knytas till flera S-koder, däremot kan flera konton avse samma S-kod. Det står myndigheterna fritt att välja kontoplan, men S-koderna är obligatoriska. De flesta myndigheterna följer strukturen i BAS-kontoplanen, men de stora myndigheterna avviker ofta från den.

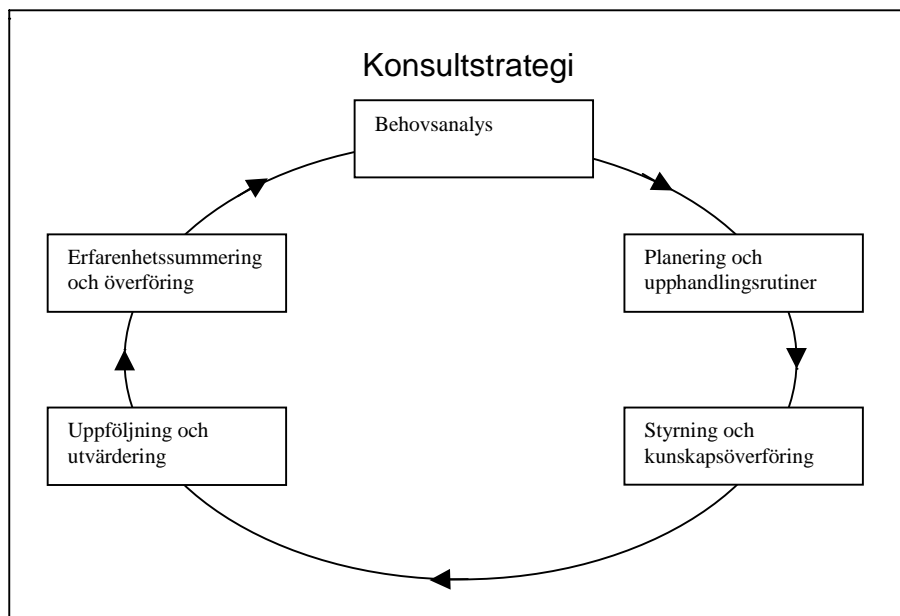
Vi har prövat om det vore möjligt att, genom en enkät till myndigheterna, få uppgifter om statsförvaltningens samlade konsultanvändning. Ett tiotal myndigheter som bedömdes ha den största konsultanvändningen kontaktades om sin redovisning och de konton som var kopplade till vissa S-koder.

En analys av materialet visade bl.a. att enskilda konton ofta innehöll andra kostnader än kostnader för konsulter, varför man skulle behöva gå tillbaka till verifikationer och konsultavtal för att bedöma vilken typ av kostnader som det rörde sig om. Kontobenämningarna uppvisade också stor variationsrikedom beroende på verksamhetens inriktning, vilket skulle försvåra att utforma tydliga anvisningar för en enkät.

En samlad bedömning gav vid handen att en enkät om statsförvaltningens konsultanvändning inte borde genomföras. Myndigheternas redovisning är inte anpassad för att belysa detta. Risken för ett stort bortfall skulle vara stor och kvaliteten i de avlämnade svaren skulle vara svår att bedöma.

## Hur uppnå en effektiv konsultanvändning?

Vi har av det samlade intervjumaterialet dragit slutsatsen att en strategi för konsultanvändningen tydliggör och knyter samman de olika leden i konsultanvändningen. Följande figur åskådliggör detta.



Vår sammanfattande slutsats är också att myndigheterna genom att upprätta en strategi och utarbeta riktlinjer och väl fungerande rutiner för konsultanvändningen kan höja den interna effektiviteten. Att konsulter används på rätt sätt och för rätt saker är viktigt såväl för myndigheterna själva som för staten och skattebetalarna.

### *Konsultanvändningen en strategisk fråga*

Myndighetens kompetensförsörjning är en strategisk fråga. Vilken kompetens behöver myndigheten på lång och på kort sikt och hur kan myndigheten

bygga upp och behålla denna kompetens? Såväl myndighetens kompetensförsörjning som konsultstrategin bör ta sin utgångspunkt i myndighetens långsiktiga behovsanalys. Behovsanalys innebär att gå igenom, bedöma och värdera vilka behov myndigheten har och vad som krävs för att myndigheten skall kunna utföra sitt uppdrag. Behoven styrs av verksamhetens mål, resurser och faktorer i myndighetens omgivning.

I det långa perspektivet måste myndigheten bestämma sig för hur myndighetens kompetensförsörjning skall se ut – skall kompetensen utgöras av egen personal, tillföras genom att samarbeta med andra myndigheter, genom att anlita konsulter eller finns det andra sätt att förse myndigheten med kompetens? I det korta perspektivet måste myndighetens behov inför en speciell uppgift analyseras närmare och en bedömning göras av vem och med vilken kompetens som arbetet skall utföras.

Ledningen inom samtliga fallstudiemyndigheterna är engagerad i myndighetens konsultanvändning. Detta engagemang är större i de myndigheter som har en stor konsultanvändning. Engagemanget tar sig bl.a. uttryck i en oro för kompetensurholkning, oro för juridiska brister i upphandlingen och oro för höga kostnader.

Fyra av fem myndigheter har trots detta valt att inte skriftligen dokumentera sin inställning. Detta innebär att myndigheternas anställda inte får någon helhetssyn på konsultanvändningens olika frågor. Det förblir ibland oklart vad myndigheterna vill få ut av konsultanvändningen och vad som krävs för att göra konsultanvändningen optimal. Projektledare och chefer betraktar ofta konsultanvändningen som given i en konkret situation, eftersom de utgår från vilka resurser som finns tillgängliga på kort sikt men sällan tar hänsyn till myndighetens långsiktiga behov.

Ett tydligare ställningstagande genom en skriftlig konsultstrategi skulle lyfta fram de strategiska frågorna och göra konsultanvändningen effektivare.

Att upprätta en skriftlig strategi för konsultanvändningen inom en myndighet är ett sätt att hantera de risker och osäkerheter konsultanvändningen kan medföra. I arbetet med att utforma strategin tvingas myndigheten ta ställning till hur kompetensförsörjningen skall skötas, hur stor del av verksamheten som skall utföras med egen personal och hur stor del som kan utföras av konsulter, om myndigheten vill fungera som en bra beställare eller bra utförare osv. Av strategin bör framgå varför myndigheten vill använda konsulter, vad myndigheten vill få ut av konsultanvändningen, vilka områden eller uppgifter som är speciellt lämpliga eller mindre lämpliga för konsulter att utföra. Strategin bör även beröra vad som krävs av myndigheten i form av upphandlingskompetens samt kompetens och rutiner för att styra konsulten och utvärdera konsultanvändningen samt hur kunskapsöverföringen bör utformas.

Strategin kan kompletteras med riktlinjer för det praktiska genomförandet av konsultupphandlingen, riktlinjer för styrning, uppföljning och utvärdering, riktlinjer för kunskapsöverföring och för att fånga upp erfarenheter inom organisationen. Dessa riktlinjer bör sedan beaktas i konsultanvändningens alla led.

#### *Planering underlättar konsultanvändningens genomförande*

Genom verksamhetsplaneringen omsätts behovsanalysens resultat i praktiken. Vad myndigheten i behovsanalysen kommit fram till angående kompetensförsörjning och hantering av risker och osäkerheter bör konkretiseras i verksamhetsplaneringen. Om till exempel myndigheten bestämt sig för att anlita konsulter för vissa uppgifter, krävs det att det inom myndigheten finns upphandlingskompetens och marknadskännedom. I verksamhetsplaneringen måste myndigheten planera och sätta av tid för detta.

Planeringen bör också innefatta en ekonomisk bedömning av olika alternativ. Kostnaden för konsultanvändningen består inte bara av summan av de ersättningsbelopp som betalas ut utan innefattar även kostnader för bl.a. uppbyggnad och upprätthållande av upphandlingskompetens och olika administrativa rutiner som är knutna till konsultanvändningen. Att ha anställd personal medför inte bara lönekostnader och arbetsgivaravgifter, utan även t.ex. rekryterings- och utbildningskostnader.

Den årliga verksamhetsplaneringen sker utifrån regleringsbrev och budget och dessa sätter ramar för verksamheten. När myndigheten planerar verksamheten på enhets-/avdelningsnivå bör tjänstemännen ha i åtanke i vilken utsträckning konsulter kan komma att medverka i genomförandet och hur denna konsultanvändning stämmer överens med de övergripande ställningstaganden myndigheten gjort beträffande konsultanvändningen.

Även planeringen inför ett enskilt arbete måste beakta den strategi och de riktlinjer för konsultanvändningen som gäller för hela myndigheten.

#### *Fungerande administrativa rutiner ökar effektiviteten*

För att vara en bra köpare/beställare av konsulttjänster krävs kunskap om upphandlingsregelverket, konsultmarknaden och om det aktuella tjänsteområdet.

Vilken upphandlingskompetens som skall finnas och hur konsultupphandlingar skall genomföras i praktiken bör bestämmas inom myndigheten. Det kan gälla att utarbeta fungerande praktiska rutiner för (konsult)upphandlingar och bestämma vem som skall vara beslutsfattande i konsultärenden, vem som skall genomföra upphandlingen, vilket stöd denna person skall ha, vilken kunskap om upphandlingsregelverket som personalen skall ha, hur

kravspecifikationer och avtal skall utformas, om myndigheten skall ha gemensamma mallar för förfrågningsunderlag och avtal osv.

Bra och väl fungerande administrativa rutiner sparar tid och pengar åt myndigheten. Tydliga rutiner signalerar förutsägbarhet och professionalitet och gör att myndigheten uppfattas som en pålitlig motpart av befintliga och potentiella konsulter (och andra leverantörer).

Myndigheten kan på olika sätt praktiskt och löpande stödja och underlätta för de personer som skall upphandla konsulter och sådant upphandlingsstöd förekommer i olika former och i olika modeller. Vilken modell som lämpar sig bäst avgörs i första hand av vilken omfattning konsultverksamheten har och vilken typ av verksamhet det handlar om. Omfattningen av stödet måste givetvis vägas mot kostnaderna. Myndigheter som har någon form av upphandlingsstöd har dock ofta funnit att det ger ett mervärde som motiverar merkostnaden.

#### *Att styra konsulter är viktigt för att få ett bra resultat*

En bra och ändamålsenlig styrning av konsulten minskar risken för missförstånd, ökar konsultens förståelse för det arbete som skall utföras och borgar för ett bra resultat.

Att styra konsulter har likheter med att styra och leda ett projekt. Ofta ingår styrning av konsult som en del i en projektledning. Vilka metoder myndigheten har för att styra en konsult hänger således nära ihop med hur väl utvecklade projektledningsmetoderna är. Bra projektledningsmetoder ger en bra grund även för styrning av konsult. Alla myndigheter arbetar dock inte i projektform och alla konsultuppdrag lämpar sig inte heller att utföra i projektform. Oavsett om en konsult styrs inom eller utom ett projekt är det viktigt att slå fast vem som skall ansvara för styrningen, hur styrningen skall gå till i praktiken, vilka åtgärder som skall vidtas om det uppkommer problem i styrningen osv. Dessa frågor kan tas upp i myndighetens riktlinjer, projektledningsmetoder eller andra styrdokument så alla vet vad som gäller. I den enskilda konsultupphandlingen måste styrningen situationsanpassas och konkretiseras genom att i förfrågningsunderlag och avtal slå fast vad som gäller i ovannämnda frågor.

#### *Långsiktig kompetensförsörjning kräver kunskapsöverföring på kort sikt*

Med hjälp av konsulter kan tjänstemännens kompetens utvecklas i önskad riktning förutsatt att det sker en ändamålsenlig kunskapsöverföring. Men den egna personalens kompetens kan också urholkas om myndigheten använder konsulter långvarigt, för strategiskt viktiga uppgifter eller utan tillräcklig styrning om myndigheten inte sörjer för att det sker en relevant kunskapsöverföring.



Kunskapsöverföring är en viktig del i konsultens arbete, speciellt i de fall myndigheten vill använda konsulter för att bygga upp och utveckla den egna personalens kompetens. För att kunskapsöverföringen skall bli effektiv är det i den enskilda situationen avgörande att det finns en överenskommelse om hur kunskapsöverföringen skall gå till, vad den syftar till, vem som är mottagare, vad den skall omfatta etc. Att i förfrågningsunderlag och avtal reglera kunskapsöverföringen är ett sätt att tydliggöra förväntningarna.

Kunskapsöverföring sker inte bara mellan konsulten och den eller de personer som arbetat närmast konsulten. För myndigheten är det också viktigt att det sker en kunskapspridning till andra berörda personer inom myndigheten.

#### *Uppföljning och utvärdering ger erfarenheter*

Att följa upp och utvärdera konsultens arbete är nödvändigt för att kunna ta tillvara de positiva och negativa erfarenheter konsultanvändningen genererar. Utvärderingen kan handla om att bedöma och förklara konsultens insatser, likaväl som myndighetens eget agerande. Utvärderingen kan begränsas till att enbart avse konsultens arbete eller också omfatta hela det projekt/hela den verksamhet konsulten arbetar inom. I det senare fallet blir konsultens insatser och myndighetens agerande gentemot konsulten beståndsdelar i en större helhet.

Utvärderingar innebär en kostnad för myndigheten. Ju mer omfattande och genomgripande utvärderingen är, desto mera tid (och därmed pengar) går åt att göra den. Att å andra sidan avstå från att utvärdera konsultens arbete innebär att man går miste om möjligheten att lära av erfarenheterna och rätta till eventuella misstag. Det är därför viktigt att myndigheten på förhand vet hur den skall använda resultatet och vad utvärderingen syftar till. På så vis kan ”rätt” ambitionsnivå för utvärderingen uppnås.

#### *Att ta tillvara erfarenheter gör myndigheten till en bättre konsultanvändare*

Att ta till vara de erfarenheter som uppkommer vid konsultanvändning ger myndigheten möjlighet att undvika tidigare misstag, utveckla och förfina existerande rutiner och hantera olika problem som kan dyka upp. Myndighetens konsultstrategi kan påverkas av rätt tillvaratagna erfarenheter. Möjligheter till erfarenhetsinsamling finns i konsultanvändningens alla led; i behovsanalysen, planeringen, upphandlingen, styrningen, kunskapsöverföringen och utvärderingen.

Metoder och rutiner för att fånga upp erfarenheter från konsultanvändningen är nödvändiga för att erfarenheterna skall komma hela myndigheten tillgodo och inte stanna hos en enskild person. Myndigheterna i studien har inga systematiserade sätt att tillvarata erfarenheter. Många tjänstemän har emel-

lertid efterlyst någon form av nätverk eller forum för att diskutera gemensamma erfarenheter. I vissa fall har rutiner och riktlinjer påverkats av gjorda erfarenheter men det synes ha skett ad hoc-mässigt snarare än medvetet och strukturerat.

### *Tips*

Det har varit vår strävan att i rapporten lyfta fram erfarenheter och goda exempel som delgivits oss under studien för att bidra till att höja kunskapen och medvetenheten i statsförvaltningen om konsultanvändningens olika frågor.

I följande ruta återfinns rubrikerna för olika tips som närmare beskrivs i kapitel 5.

<p><b>Klargör ansvarsförhållanden</b> <b>Gör en tid- och resursplan</b> <b>Gör en riskanalys för konsultuppdraget</b> <b>Utnyttja projektarbetsformer och projektledningsmodeller i planering och styrning</b> <b>Använd mallar och standardformulär</b> <b>Upprätta ett register för marknadsbevakning</b> <b>Utbilda upphandlarna i förväg</b> <b>Handböcker och skriftlig vägledning</b> <b>Olika modeller för upphandlingsstöd</b> <b>Att tänka på i avtalet</b> <b>Övrigt att tänka på i styrningen</b> <b>Dokumentera underlag för kunskapsöverföring</b> <b>Planera uppföljning och utvärdering i förväg</b> <b>Skapa en erfarenhetsbank och utveckla modeller för kunskapsöverföring</b> <b>Bilda nätverk</b></p>
---



# 1 Studie av statens konsultanvändning

En ökande andel av myndigheternas resurser används för att köpa varor och tjänster. År 2000 köpte de statliga myndigheterna tjänster för 47 miljarder kronor enligt de uppgifter som rapporteras till Ekonomistyrningsverket och statsredovisningen. Hur stor del av myndigheternas utgifter som går till konsultanvändning går inte att utläsa ur statsredovisningen eller den offentliga statistiken. Det går inte heller att få någon information om konsultanvändningens inriktning och fördelning.

*Konsultanvändning påverkar myndigheten i flera avseenden*

Att anlita konsulter kan vara ett bra och nödvändigt sätt att tillföra myndigheterna kompetens eller extra resurser. Det kan också innebära att staten främjar tillväxt av privata serviceproducenter. Viktigt är samtidigt att myndigheterna ser konsultanvändningen som en strategisk ledningsfråga och gör medvetna val mellan att utnyttja egen personal eller konsulter. Konsultanvändningen ger effekt bland annat på

- Det långsiktiga behovet av kompetens och fast bemanning
- Organisation och flexibilitet
- Kostnader
- Behov av upphandlingskunnande och marknadskännedom
- Styrning av myndigheternas verksamhet

*Frågor kring konsultanvändning*

Myndigheters konsultanvändning kan ses från olika perspektiv. Beroende på vilket perspektiv man väljer så aktualiseras ett antal delfrågor:

- Konsultanvändningens närmare omfattning och inriktning
- Uppbyggnad av, alternativt dränering på, egen sak- och verksamhetskompetens
- Behovsanalys, planering och framförhållning
- Intern styrning och kontroll
- Beställarkompetens vid upphandling och användning
- Konkurrensförhållanden på konsultmarknaden
- Rättsliga aspekter på upphandlingsförfarandet

## 1.1 Uppdraget

Statskontoret har åtagit sig att, med finansiering ur *A 14 Kontrollfunktionen för staten inom utgiftsområde 2*, göra en studie av myndigheters konsultanvändning.

Studien utgår från fyra *antaganden*

- Konsultanvändningen i statliga myndigheter är av stor omfattning.
- Upphandlingarna har brister, främst på grund av bristande planering och brister i upphandlingskompetens.
- Det finns, och kommer fortsättningsvis att finnas, ett behov av konsulter i statlig verksamhet.
- Rätt använt kan konsulter ge upphov till effektivitetsvinster i statlig sektor.

Studien har genomförts i form av fallstudier av fem myndigheter ur ett lednings- och styrningsperspektiv. Det betyder att varken frågor om konkurrensförhållanden eller rättsliga aspekter på upphandlingsförfarandet behandlas här.

Studien har genomförts av en projektgrupp inom Statskontoret bestående av organisationsdirektör Pia Bergdahl, projektledare, avdelningsdirektör Lila Ericsson, organisationsdirektör Birgitta Fredholm och förste byråsekreterare Thomas Ringbom.

## 1.2 Syfte

Syftet med studien är att bidra till utveckling av statens konsultanvändning genom lärande och erfarenhetsöverföring mellan myndigheter. I detta syfte skall studien lyfta fram goda exempel på rutiner vid konsultanvändning som andra myndigheter kan dra lärdom av. Studien skall också identifiera och beskriva olika situationer och problem en myndighet ställs inför i valet mellan att anlita en konsult eller att utföra arbetet med egen personal. Beskrivningen utgör ett underlag för att diskutera behovet av planering inför detta val samt behovet av styrning av konsulter för att få en effektiv konsultanvändning på såväl kort som lång sikt.

Studien strävar efter att ge svar på bland annat följande frågor:

- Varför använder myndigheterna konsulter?
- Har myndigheten en uttalad strategi för val mellan egen personal och konsult?
- Hur sker behovsanalys och planering?
- Hur och på vilket sätt är myndigheten och ansvarig handläggare rustade för att upphandla och styra konsulter?
- Hur säkerställs myndighetens kompetensutveckling?
- Hur tar myndigheterna tillvara erfarenheterna av konsultanvändning?
- På vilka områden och till vilken kostnad används konsulter?

Utifrån studierna förs en diskussion om vilka verktyg och metoder som myndigheternas ledning har för att utvärdera konsultanvändningen och hur informationen används när beslut fattas om ny konsultanvändning.

Hur stor del av de statliga myndigheternas utgifter som går till konsultanvändning går inte att utläsa från statsredovisningen eller den offentliga statistiken. När det gäller statliga myndigheters konsultkostnader finns därför ett informationsbehov som inte uppfylls av fallstudierna. Statskontoret har prövat om det, genom en enkät till en bredare krets myndigheter, går att få ett bättre grepp om kostnaderna för konsultanvändning. Detta redovisas i kapitel 2.

### 1.3 Metod

Studien har genomförts i form av djupstudier av fem statliga myndigheter. Utifrån ett antal kriterier valdes inledningsvis femton myndigheter ut. De kriterier som legat till grund för urvalet är följande: myndighetens IT-behoende, myndighetens ålder, myndighetens geografiska placering, myndighetens uppgifter och myndighetens kända användning av konsulter.

Myndighetsledningen inom de myndigheter som valdes ut kontaktades per telefon för presentation av uppdraget och diskussion om eventuell medverkan. Några myndigheter avböjde deltagande främst med hänvisning till hög arbetsbelastning. Myndigheter med hög motivation för studien prioriterades, dock med beaktande av spridning bland urvalskriterierna. Slutligen valdes följande fem myndigheter:

- Kammarkollegiet
- Länsstyrelsen i Stockholms län
- Riksförsäkringsverkets IT-avdelning – RFV Data
- Riksgäldskontoret
- Statens energimyndighet

En kontaktperson har utsetts inom varje fallstudiemyndighet. Genom myndighetens kontaktperson har vi fått en överblick över myndighetens konsultanvändning. Vi har också genomfört intervjuer med personer på olika nivåer inom myndigheterna. Personer på ledningsnivå har intervjuats angående myndighetens sätt att hantera konsultanvändningen; riskhantering, kompetensförsörjning, motiv till konsultanvändning, stöd till konsultanvändare, styrning och utvärdering etc. Enskilda handläggare och projektledare som genomfört konsultupphandlingar har intervjuats om sina erfarenheter av konsultanvändning. De har t.ex. fått besvara frågor om hur de genomfört konsultupphandlingar, styrt och följt upp konsultens arbete, utvärderat konsultens och den egna insatsen samt vilket stöd de haft i dessa frågor från myndighetens ledning. Chefer fungerar ibland som stöd till medarbetarna

och ibland genomför de själva konsultupphandlingar. Cheferna har intervjuats om sina erfarenheter från dessa båda områden.

Myndigheterna har själva utsett kontaktperson samt valt ut vilka anställda som varit lämpliga att intervjua. Vi har genomfört i genomsnitt åtta intervjuer per myndighet under perioden 23 oktober 2000 till 22 februari 2001. Det betyder att 40 personer har intervjuats. Erfarenheterna från intervjuerna redovisas i kapitel 4.

## **1.4 Avgränsningar och definitioner**

Denna studie handlar om hur myndigheter hanterar konsultanvändning. Hur begreppet konsult uppfattas har till viss del varierat mellan de personer vi intervjuat. I intervjuerna har vi utgått från den uppfattning som de intervjuade framfört. I arbetet med att kartlägga kostnaderna för konsultanvändningen har vi gjort en tydligare avgränsning av konsultbegreppet. Denna avgränsning redovisas i kapitel 2.

Att förlita sig på konsulthjälp innebär inte nödvändigtvis att det handlar om en person (en konsult) som utför en uppgift. Ofta ges uppdrag åt ett konsultföretag som ensam eller i samråd med beställaren bestämmer vem eller vilka personer som skall arbeta med uppdraget. För enkelhetens skull använder vi i texten singularformen en konsult.

Studien är baserad på intervjuer gjorda med totalt fyrtio personer inom fem myndigheter. Många av de problem och erfarenheter som framkommit är likartade inom myndigheterna. Men det finns också olikheter. Genom att urvalet är begränsat till fem myndigheter kan inte några slutsatser om staten som helhet dras.

## **1.5 Referensgrupper**

Vi har samlat personer från Riksrevisionsverket, Ekonomistyrningsverket, Nämnden för offentlig upphandling och Riksdagens revisorer till en referensgrupp. Referensgruppen har diskuterat projektet vid ett gemensamt tillfälle. Därutöver har vi samtalat enskilt med dessa personer vid ett tillfälle var.

Inom Statskontoret har vi samtalat med personer med erfarenhet av ledning och styrning, upphandling, konsultanvändning, redovisning, m.m.

Vi har också diskuterat studien med konsulter med erfarenhet av upphandling och management för att få del av deras erfarenheter av konsultarbetet och allmänna syn på staten som konsultanvändare.

## 2 Statens konsultkostnader

### 2.1 Vad är en konsult?

Myndigheter, och företag också för den delen, köper en rad tjänster för att kunna fullgöra sina uppdrag. Det kan röra sig om alltifrån specialisttjänster avseende teknik, juridik eller organisationsutveckling till servicetjänster såsom städning, transporter eller bevakning. Genom den tekniska utvecklingen köper myndigheterna också allt fler typer av tjänster. Den ökade användningen av mobiltelefoner och Internet utgör tydliga exempel på detta.

Organisationens storlek inverkar också på vilka tjänster som köps. Den lilla myndigheten med en knapp handfull anställda klarar ofta sina administrativa göromål genom att köpa sådana tjänster av en värdmyndighet, som inom sig har egna resurser för att utföra den typen av uppgifter.

Vilken typ av tjänster som myndigheten köper påverkas dock i första hand av vilken verksamhet som bedrivs. Försvarsmakten har t.ex. helt andra behov än skatteförvaltningen.

Någon entydig gränsdragning när en köpt tjänst är att betrakta som en konsulttjänst finns inte. Det saknas nämligen en allmänt vedertagen definition av vad som är att betrakta som en konsulttjänst. Våra intervjuer pekar också på att "konsultbegreppet" varierar från person till person. En del vill sätta likhetstecken mellan köpta tjänster och konsultanvändning, medan andra har en snävare avgränsning och förknippar konsulter med viss specialistkompetens.

I Svenska akademins ordlista beskrivs ordet konsult som

**Konsult** *s. sakkunnig person som åtar sig specialuppdrag, sakkunnig rådgivare.*

Konsulten är således en person med viss sakkunskap som ger honom/henne en rådgivande funktion gentemot uppdragsgivaren i en speciell situation. "Kan vi lösa uppgiften själva eller ska vi anlita en konsult?", säger man ofta. Svårigheten att lösa uppgiften kan ibland bero på tidsbrist, då talar man om behov av *resurskonsulter*. Men svårigheten kan också bero på bristande kunskaper inom den egna organisationen. Då har man behov av *kompetens-* eller *specialistkonsulter*.

En aspekt som man stöter på är av arbetsrättslig natur. Man skiljer mellan arbetstagare och uppdragstagare.<sup>1</sup> Uppdragstagaren utför ett uppdrag för

---

<sup>1</sup> Krav på konsult, Georg Linder, 1995.



uppdragsgivarens räkning utan att vara anställd. Hit räknas konsulter, men även t.ex. personer som har förtroendeuppdrag. Beroende på om konsulten utför uppdraget inom en rörelse eller inte gäller olika regler för sociala avgifter. Sker inte uppdraget inom ramen för en rörelse talar man ofta om arvode för vilket uppdragsgivaren betalar sociala avgifter. Sker uppdraget inom ramen för en rörelse är uppdragsgivaren inte avgiftsskyldig, såvida inte något annat avtalats.

Ytterligare ett exempel på definition är ”*Consulting means that services are sold on a project basis to the client.*”<sup>2</sup> Det är alltså fråga om *tjänster*, som *säljs* åt en kund/uppdragsgivare under en *begränsad period*. Författaren avrundar denna period till ett år. Författaren utesluter också i definitionen företag, som för att leverera tjänsten, använder maskiner eller transportmedel.

## 2.2 Vår definition

Vi har valt att definiera konsultbegreppet enligt följande.

Konsulttjänster är externa tjänster som köps som resurs- eller kompetensförstärkning för att tillfälligt utföra uppgifter åt myndigheten.

Många gånger finns redan resurser och kompetens inom myndigheten, men variationer i arbetsbelastningen kräver tillfälliga resurstillskott i form av konsulter.

I andra fall har myndigheten, av ekonomiska eller andra skäl, gjort ett medvetet val att inte ha en viss typ av kompetens inom ramen för den egna organisationen och därför istället valt att utföra uppgiften med hjälp av konsulter när tillfälliga behov uppstår. Det kan t.ex. gälla allt från översättare till IT-specialister beroende på myndighetens verksamhet.

Ett begrepp som allt mer kommit i fokus är ”outsourcing” eller för att använda ett svenskt ord ”utkontraktering”. Utkontraktering, som ibland används synonymt med entreprenad, innebär att verksamhet, som tidigare utförts inom en organisation, kontrakteras till en extern organisation. Det kan gälla såväl varor som tjänster. Vi räknar inte in utkontraktering av tjänster i konsultbegreppet eftersom det i allmänhet inte gäller tidsbegränsade åtaganden och tjänsterna tillgodoser ett löpande behov hos myndigheten. Exempel på tjänster som kan utkontrakteras är städning, blomvattning, bevakning, systemutveckling och datordrift.

---

<sup>2</sup> Success Strategies and Knowledge Transfer in Cross-Border Consulting Operations, Roger Svensson, 2000.

Entreprenader förknippas också ofta med större anläggnings- och byggnadsarbeten. Vi har valt att inte innefatta entreprenader i form av byggnads- och anläggningsarbeten i konsultbegreppet. Sådana entreprenader förekommer t.ex. hos Vägverket, Banverket och vissa försvarsmyndigheter.

En stor tjänstegrupp avser reparationer och underhåll av maskiner, inventarier och lokaler. Vi räknar inte in dessa tjänster i konsultbegreppet.

En annan typ av tjänster som vi inte heller räknar in i konsultbegreppet är post- och teletjänster. De tillgodoser ett löpande behov hos myndigheten.

## 2.3 Hur ser det ut i redovisningen?

Genom myndigheternas inrapportering till Ekonomistyrningsverket (ESV) och statsredovisningen finns uppgifter om myndigheternas utgifter för inköp av olika typer av tjänster. De samlade utgifterna för tjänster i statsredovisningen var 47 miljarder kronor år 2000.<sup>3</sup> Då ingår t.ex. inte reparationer, underhåll, resor och städning som återfinns under andra rubriker i statsredovisningen.

Den kodstruktur i form av s.k. S-koder som finns i statsredovisningen är emellertid för grov för att kunna läsa ut vad som är att betrakta som konsulttjänster och andra köpta tjänster.

I BAS-kontoplanen för statliga myndigheter som ESV (tidigare Riksrevisionsverket) utarbetat kopplas baskontoplanens konton till statsredovisningens S-koder.<sup>4</sup> Ett konto kan inte knytas till flera S-koder, däremot kan flera konton avse samma S-kod.

Det står myndigheterna fritt att välja kontoplan. Däremot är S-koderna obligatoriska.

Finansdepartementets VESTA-projekt uppdrog i slutet av år 1998 åt ESV att utreda frågan om en eventuell framtida partiell normering av myndigheternas kodplaner. ESV konstaterade i sin rapport att en överväldigande majoritet av myndigheterna följer strukturen i BAS-kontoplanen.<sup>5</sup> Man tillämpar samma kontoklasser och samma kronologiska ordning. Däremot gör man tillägg eller avvikelser med hänsyn till verksamhetens art. De stora myndigheterna avviker generellt sett avsevärt från BAS-kontoplanen.

---

<sup>3</sup> S-koder inom gruppen tjänster omfattar forskningsuppdrag, datatjänster, utbildningstjänster, post, tele, leasingavgifter avseende operationell leasing och maskinhyror, varutransporter och fraktavgifter samt övriga tjänster.

<sup>4</sup> Baskontoplan 1999 för statliga myndigheter, ESV 1998:2, reviderad version ESV 2000:28.

<sup>5</sup> Normerad kodplan i staten, ESV, 1999:5.

En generell slutsats som dras i rapporten är att vissa myndigheter med företagsliknande produktion har svårt att tillämpa den nuvarande BAS-kontoplanen. Som exempel ges Försvarets materielverk, Vägverket och Naturvårdsverket.

## 2.4 Konsultkostnader i BAS-kontoplanen

Verksamhetens kostnader redovisas i kontoklass 4 – Kostnader för personal – och kontoklass 5 – Kostnader för lokaler, Övriga driftskostnader. I Bas-kontoplanen definieras inte konsultbegreppet. I det följande beskrivs var i kontoplanen konsultkostnader kan återfinnas.

### *Kontoklass 4*

I kontoklass 4 finns ett särskilt konto avseende övriga konsultarvoden m.m. Här redovisas löner och arvoden till personer som inte är anställda på myndigheten. Som exempel anges konsultarvoden till externa konsulter som inte har F-skattebevis, vilket innebär att myndigheten ansvarar för beräkning av och betalning av sociala avgifter. Konsultkontot är kopplat till samma S-kod som utgifter för lön.

I kontoklass 4 finns också en undergrupp för interna kurser för egen personal. Här avses särkostnader för utbildningen, t.ex. arvoden till utomstående lärare, kursmaterial och kostnader för hyrda lokaler. En del myndigheter skiljer ut arvoden till utomstående lärare – vilka är att betrakta som konsulttjänster – i särskilda konton, andra gör det inte.

Kontoklass 4 innehåller en undergrupp för personalrekrytering. Det kan avse t.ex. kostnader för annonsering, rekryteringskonsulter och resor. En del myndigheter redovisar rekryteringskonsulter på särskilda konton, medan andra inte gör det.

Endast en liten del av myndigheternas konsultkostnader återfinns i konton tillhörande kontoklass 4.

### *Kontoklass 5*

Till undergruppen Information kan konton innehållande konsultkostnader förekomma avseende t.ex. layouttjänster som myndigheten utnyttjat. Konsultkostnaderna kan särredovisas eller redovisas tillsammans med andra kostnadsslag.

Huvuddelen av myndigheternas konsultkostnader återfinns i kontogruppen Köp av tjänster. Kontogruppen innehåller nio undergrupper

- forskningsuppdrag
- datatjänster
- utbildningstjänster
- post
- tele
- operationell leasing<sup>6</sup>
- varutransporter och fraktagifter
- konsulttjänster
- övriga tjänster

Kontona i respektive undergrupp är knutna till olika S-koder med undantag av de två sistnämnda som tillhör samma S-kod, Övriga tjänster.

De undergrupper som kan ha konton med konsultkostnader, med den definition som vi givit, är forskningsuppdrag, datatjänster, utbildningstjänster, konsulttjänster och övriga tjänster.

## 2.5 Kan redovisningen ge uppgifter om konsultanvändningen?

ESV har ställt det samlade materialet om myndigheternas rapportering av S-koder till statsredovisningen för år 1999 till vårt förfogande.

Materialet har använts för att pröva om det genom en enkät till myndigheterna skulle gå att få fram uppgifter om statsförvaltningens samlade konsultanvändning.

### *Tillvägagångssätt*

Först gjordes en bedömning av vilka S-koder som kunde innehålla konsultkostnader utifrån den definition och de avgränsningar som beskrivits tidigare. S-koderna framgår av tabell 1. I tabellen redovisas också det totala utfallet år 1999 för respektive kod.<sup>7</sup>

Merparten av konsultkostnaderna återfinns under Övriga tjänster. Under denna S-kod redovisas också andra utgifter. Några exempel är

- Vägverkets köpta entreprenader, 6,6 miljarder kronor
- Banverkets köpta entreprenader, 3,7 miljarder kronor

<sup>6</sup> Operationella leasing avser hyresavtal där myndigheten inte förbundit sig att hyra mer än för en kortare tid och där uthyraren bär alla risker i form av att leasingobjektet blir omodernt eller oanvändbart.

<sup>7</sup> Beloppen i detta avsnitt är avrundade till närmaste hundratal miljoner.

- Försvarsmaktens köp av tjänster från Försvarets materielverk, 4,3 miljarder kronor
- domstolsväsendets utgifter för offentligt försvar, rättshjälp och konkurs-tillsyn, 0,9 miljarder kronor
- vissa universitets ersättningar till landsting för klinisk utbildning och forskning, 1,6 miljarder kronor.

**Tabell 1 Vissa S-koder och utgifter år 1999, miljarder kronor**

<b>S-kod</b>	<b>Benämning</b>	<b>Utfall 1999</b>
		Miljarder kronor
S-4111	Lön, utgifter	53,8
S-4141	Utbildning för egen personal, utgifter	1,3
S-4181	Övriga personalkostnader egen personal, utgifter	1,8
S-5361	Forskningsuppdrag, utgifter	1,4
S-5362	Datatjänster, utgifter	3,5
S-5363	Utbildningstjänster, utgifter	0,8
S-5368 <sup>8</sup>	Övriga tjänster, utgifter	36,4

Källa: ESV.

I ett andra steg valdes ett tiotal myndigheter ut som utifrån redovisade utgifter för dessa S-koder bedömdes ha den största konsultanvändningen.

Ekonomichefen/redovisningschefen på dessa myndigheter kontaktades därefter per telefon med en begäran om att få tillgång till samtliga konton som var knutna till dessa S-koder och utfallet för år 1999. Dessutom efterfrågades kontoplanen och eventuella anvisningar.

Detta material analyserades sedan och en förteckning med tänkbara konton som kunde avse konsultkostnader togs fram. Förteckningen diskuterades därefter med ekonomichefen/redovisningschefen eller med en utsedd kontaktperson på myndigheten.

Med ledning av ESV-materialet och SCB:s arbetsmarknadsstatistik om antalet anställda hos statliga myndigheter gjordes slutligen beräkningar av hur många myndigheter som skulle omfattas av en enkät för att nå en 90-procentig täckningsgrad. Beräkningarna gav vid handen att det skulle röra sig om drygt 70 myndigheter.

<sup>8</sup> S-koden 5368 har också vissa undergrupper som gäller för vissa myndigheter t.ex. Försvarsmakten. Utfallet för dessa har lagts till i tabellen.

## *Resultat*

I många fall avsåg de enskilda kontona även andra kostnader än kostnader för konsulter. För att få fram konsultkostnaderna skulle man behöva gå tillbaka till verifikationer och konsultavtal för att bedöma vilken typ av kostnader som det rörde sig om. I vissa fall skulle även de verksamhetsansvariga behöva kontaktas för en bedömning. Enkäten skulle således bli mycket arbetskrävande för myndigheterna att besvara.

Flera av myndigheterna har en decentraliserad redovisningsorganisation, varför en enkät i dessa fall skulle behöva spridas ut på flera enheter i organisationen.

Kontobenämningarna uppvisade en stor variationsrikedom, som styrdes av verksamhetens inriktning. Detta medför att det är svårt att utforma klara anvisningar till en enkät. Även om det går att ge en allmän definition av konsultbegreppet torde anvisningarna behöva vara utförliga med talrika exempel, som helst knyter an till varje enskild myndighets verksamhet.

En samlad bedömning gav vid handen att en enkät med syfte att belysa statsförvaltningens konsultanvändning inte borde genomföras. Myndigheternas redovisning är inte anpassad för att belysa detta. Risken för ett stort bortfall skulle vara överhängande. Kvaliteten i avlämnade svar skulle också vara svår att värdera. Därmed skulle resultatet av enkäten vara behäftad med stor osäkerhet och inte ge svar på den ställda frågan med tillfredsställande kvalitet.



### **3 Fem fallstudiemyndigheter**

Statskontoret har genomfört djupstudier på fem statliga myndigheter: Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Riksförsäkringsverkets IT-avdelning (RFV Data), Riksgäldskontoret samt Statens energimyndighet. Detta kapitel syftar till att kortfattat beskriva myndigheternas verksamhet samt att ge exempel på områden där myndigheterna har använt konsulter. Kapitlet innehåller också en redogörelse för kostnaderna för konsultanvändningen hos de fem myndigheterna under år 2000.

#### **3.1 Kammarkollegiet**

Kammarkollegiet har ett stort antal uppgifter. Myndigheten är central förvaltningsmyndighet bl.a. för Sveriges indelning och för frågor om statlig egendom, registrering av trossamfund, fastställande av avgiftssatser för begravningsavgift samt permutation.

Kammarkollegiet bevakar också i vissa ärenden statens rätt och allmänna intressen, bl.a. i vattenrättsliga ärenden och ärenden om arvs- och gåvoskatt, stämpelskatt vid inskrivningsmyndighet samt frågor som gäller Allmänna arvsfonden. Vidare tillhandahåller kollegiet kapitalförvaltning, redovisning och andra administrativa tjänster för stiftelser och fonder på det statliga och kyrkliga området samt administrativ, ekonomisk och juridisk service till myndigheter under regeringen.

Kammarkollegiet har även uppgifter som rör riskhantering och inköpssamordning för myndigheter under regeringen samt utför kansligöromål åt vissa nämnder och styrelser. I enlighet med förordningen om auktorisation av tolkar och översättare skall Kammarkollegiet vidare auktorisera tolkar och översättare. Myndigheten har cirka 150 anställda och huvuddelen av myndighetens verksamhet bedrivs i Stockholm.

Myndigheten nyttjar nästan enbart kompetenskonsulter av olika slag där en stor andel utgörs av IT-konsulter. I övrigt varierar omfattningen och inriktningen på konsultanvändningen mellan myndighetens olika enheter. Några exempel på konsulter som använts är tekniska konsulter inom ramen för myndighetens vattenrättsliga ärenden samt språkkonsulter för tolkautorisationen. På ledningsnivå har Kammarkollegiet köpt bl.a. organisations- och managementkonsulter.



## 3.2 Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Stockholms län (Länsstyrelsen) svarar för den statliga förvaltningen i Stockholms län i den mån inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen svarar för att länet utvecklas på ett sådant sätt att fastställda nationella mål får genomslag samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Myndigheten har uppgifter inom flera olika sakområden, exempelvis kommunikationer, jämställdhetsfrågor, regionalpolitik, konkurrensfrågor, hållbar samhällsplanering samt naturvård och miljöskydd. Länsstyrelsen har drygt 400 anställda.

Länsstyrelsen använder resurs- och kompetenskonsulter inom många olika sakområden. Inriktning och omfattning på konsultanvändningen varierar i stor utsträckning mellan myndighetens olika sakavdelningar. Relativt vanligt är att myndigheten använder konsulter inom ramen för olika projektorienterade uppgifter utanför myndighetens ”ordinarie” verksamhet. Exempel på detta är olika samarbetsprojekt med andra myndigheter och organisationer.

Konsulterna används ofta för att utreda olika sakfrågor där myndighetens avdelningar av kompetens- eller resursskäl behöver hjälp med att exempelvis ta fram beslutsunderlag eller för att ge en allmän information/”input” i en fråga. För hela myndighetens räkning har Länsstyrelsen köpt konsulter för exempelvis organisationsutveckling, rekrytering, företagshälsovård och personalutbildning/utveckling.

## 3.4 Riksförsäkringsverkets IT-avdelning, RFV Data

Riksförsäkringsverket är central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem. Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna administrerar tillsammans socialförsäkringarna och svarar för huvuddelen av samhällets ekonomiska skyddsnät. Riksförsäkringsverket svarar på central nivå för bl.a. tillsyn och utvärdering av verksamheten. De enskilda försäkringskassorna handlägger enskilda ärenden på regional och lokal nivå.

Riksförsäkringsverkets IT-avdelning, RFV Data, ansvarar för utveckling, förvaltning och produktion av hela socialförsäkringsadministrationens IT-system. Det är Riksförsäkringsverket centralt som ”beställer” olika former av IT-stöd av RFV Data. IT-stödets huvudsakliga ”användare” är försäkringskassorna. Det skall råda ett affärsmässigt förhållande mellan RFV Data och Riksförsäkringsverket. RFV Data utför inga uppdrag utanför socialförsäkringsadministrationen. För att utföra IT-verksamheten nyttjar RFV Data

såväl egen personal som konsulter. Avdelningen har idag drygt 410 anställda varav de flesta är verksamma i Sundsvall. Verksamhet bedrivs också i bl.a. Stockholm och Söderhamn.

Sedan hösten 2000 har Riksförsäkringsverket en gemensam central inköpsfunktion, RFV Inköp, som ansvarar för myndighetens alla konsultupphandlingar oavsett om de avser IT-konsulter eller ej. Rent organisatoriskt utgör RFV Inköp en del av RFV Data. Det är RFV Inköp som genomför konsultupphandlingarna samt upprättar och ”äger” konsultavtalen. Att ha en central upphandlingsfunktion skiljer Riksförsäkringsverket från de andra fallstudiemyndigheterna.

RFV Data nyttjar konsulter i mycket stor omfattning. Övervägande delen av konsultanvändningen utgörs av olika typer av IT-konsulter. RFV Data använder IT-konsulterna främst av resursskäl men ibland också av kompetensskäl för att tillföra särskilda IT-kompetenser som avdelningen saknar. I mindre utsträckning har RFV Data också köpt bl.a. managementkonsulter och olika typer av utbildningskonsulter.

### **3.3 Riksgäldskontoret**

Riksgäldskontoret sköter statens upplåning, ansvarar för förvaltningen av statsskulden samt fungerar som internbank för statliga myndigheter. Myndigheten utfärdar också garantier och lämnar lån för statens räkning samt samordnar andra myndigheters garanti- och långivning till näringslivet. Ytterligare uppgifter för Riksgäldskontoret är bl.a. att göra prognoser över statens lånebehov samt övervaka kassahållningen i staten. Riksgäldskontoret ligger i Stockholm och har cirka 150 anställda.

Riksgäldskontoret använder i huvudsak kompetenskonsulter även om det också finns några exempel på resurskonsulter. Största delen av konsultanvändningen på Riksgäldskontorets avdelningar avser IT-relaterade uppdrag. IT-konsulter har exempelvis använts för att utveckla/vidareutveckla olika datasystem, för att testa nya system samt för e-säkerhetsfrågor.

För hela myndighetens räkning har Riksgäldskontoret köpt konsulter inom exempelvis områdena organisationsutveckling, rekrytering, riskhantering och personalutbildning/utveckling.

### **3.5 Statens energimyndighet**

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) är central förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Myndigheten skall verka för att på kort och lång sikt trygga tillgången till el och annan energi

på konkurrenskraftiga villkor med omvärlden. Den skall vidare verka för en kostnadseffektiv energiförsörjning och en effektiv energianvändning. Inom sitt ansvarsområde skall Energimyndigheten också verka för att effekterna på hälsa, miljö och klimat blir så låga som möjligt samt bidra till en omställning till en ekologisk uthållig energiförsörjning. Energimyndigheten ligger i Eskilstuna och har cirka 160 anställda.

Energimyndigheten köper såväl kompetenskonsulter som resurskonsulter. En stor del av konsultanvändningen utgörs av teknikkonsulter med olika typer av sakområdeskunskaper. Dessa konsulter används för att utreda och utvärdera olika frågor inom ramen för såväl egna arbeten/projekt som regeringsuppdrag. Många gånger rör det sig om specialist- och nischkunskaper som myndigheten själv saknar, men teknikkonsulter används ibland också av tids- och resursskäl.

Energimyndigheten köper också en del IT-relaterade konsulttjänster. I förhållande till myndighetens totala konsultanvändning är IT-konsultanvändningen emellertid ganska liten. Andra exempel där myndigheten har köpt konsulter är reklambyråttjänster, rekryteringstjänster, organisationsutveckling, juridisk rådgivning samt konsulter för olika typer av utbildningsinsatser.

### **3.6 Kostnader för konsultanvändningen**

I anslutning till intervjuerna hos de fem myndigheterna har också myndigheterna beräknat sina konsultkostnader för år 2000. Myndigheterna utgick därvid från den definition och de avgränsningar som beskrivits i kapitel 2. I flera fall har myndigheterna behövt göra uppskattningar, eftersom det inte varit möjligt att direkt hämta uppgifterna ur redovisningen. Gränsdragningsproblem har också förekommit.

Högst konsultkostnader bland myndigheterna har RFV Data (tabell 2). RFV Data beräknar att dessa kostnader år 2000 uppgick till 257 miljoner kronor varav kostnader för IT-konsulter svarade för merparten. Kostnaderna för IT-konsulter dominerade också konsultkostnaderna hos Riksgäldskontoret medan kostnaderna för övriga konsulter var störst hos Länsstyrelsen och Energimyndigheten.

**Tabell 2 Konsultkostnader år 2000, miljoner kronor**

Myndighet	IT-konsulter	Övriga konsulter	Total
	Miljoner kronor		
Kammarkollegiet	2,1	4,7	6,8
Länsstyrelsen i Stockholms län	0,3	13,8	14,1
RFV Data	253,6	3,8	257,4
Riksgäldskontoret	14,8	4,2	19,0
Statens energimyndighet	7,8	45,2	53,0

Källa: Myndigheternas beräkningar. Anm. Siffrorna avrundade till närmaste 100 000-tal kronor.

De fem myndigheterna skiljer sig åt i storlek. För att jämföra konsultkostnaderna mellan myndigheterna behövs ett jämförelsemått. Ett sådant mått är kostnader för personal. Myndigheternas inrapportering till statsredovisningen innehåller uppgifter om dessa. De innefattar, förutom lönekostnader, kostnader för arbetsgivaravgifter, premier för avtalsförsäkringar m.m., pensionskostnader, utbildningskostnader, kostnader för sjuk- och hälsovård samt övriga personalkostnader innefattande t.ex. kostnader för kultur- och fritidsverksamhet.

Även när det gäller kostnader för personal har RFV Data de högsta kostnaderna, knappt 187 miljoner kronor (tabell 3). Länsstyrelsen har personalkostnader uppgående till knappt 150 miljoner kronor medan de övriga tre myndigheternas personalkostnader understiger 100 miljoner kronor.

Relationen mellan kostnader för konsulter och kostnader för personal skiljer sig åt mellan myndigheterna. Hos RFV Data motsvarar konsultkostnaderna 138 procent av personalkostnaderna (tabell 3). Hos Länsstyrelsen är motsvarande siffra nio procent.

**Tabell 3 Kostnader för personal, tusentals kronor, och konsultkostnader i förhållande till kostnader för personal år 2000, procent**

Myndighet	Kostnader för personal	Konsultkostnader i förhållande till kostnader för personal
	Tusentals kronor	Procent
Kammarkollegiet	64 755	10
Länsstyrelsen i Stockholms län	149 168	9
RFV Data	186 860	138
Riksgäldskontoret	62 130	31
Statens energimyndighet	90 906	58

Källa: ESV och Statskontorets beräkningar.

Hos Energimyndigheten uppgår konsultkostnaderna till knappt 60 procent av personalkostnaderna medan de hos Riksgäldskontoret utgör drygt 30 procent.

## 4 Hur och varför används konsulter? Erfarenheter från fyrtio tjänstemän.

Statskontoret har genomfört intervjuer med personer ur myndigheternas ledning, chefer samt handläggare inom de fem myndigheter som ingår i studien. Totalt har fyrtio personer intervjuats. Vi har fört anteckningar vid intervjutillfällena och de intervjuade har haft möjlighet att lämna synpunkter på minnesanteckningarna. De utdrag från intervjuerna som återges nedan är hämtade från minnesanteckningarna. Samtliga intervjuade personer har i utdragen försetts med initialerna NN. Myndigheterna har också tillhandahållit arbetsordningar och andra styrdokument. Nedanstående beskrivning av de fem myndigheternas konsultanvändning är baserad på intervjuerna samt på det material som myndigheterna tillhandahållit.

I intervjuarbetet har vi utgått från att myndigheternas sätt att hantera konsultanvändningen ytterst är en fråga för myndigheternas ledning. Ledningens inställning är avgörande för hur myndigheten hanterar olika risker och problem som kan hänga ihop med konsultanvändningen. Att ha en strategi för konsultanvändningen är ett sätt för myndigheten att identifiera olika risker och slå fast de mål myndigheten har för konsultanvändningen. Olika riktlinjer för konsultanvändningen utgör ett praktiskt inriktat komplement till strategin. Strategin ger vägledning i långsiktiga frågor, t.ex. avseende myndighetens kompetensförsörjning, samt utgör en utgångspunkt vid myndighetens verksamhetsplanering och vid behovsanalysen inför en eventuell konsultanvändning. Riktlinjerna ger praktisk vägledning för konsultupphandlingens genomförande, styrningen av en konsult, uppföljning och utvärdering. Erfarenhetsinsamling från konsultanvändningens alla led bör återföras till ledningen och påverka strategier och riktlinjer.

Vi har följt detta sätt att resonera vid våra intervjuer och texten i detta kapitel följer samma uppbyggnad. Resonemanget kan också visualiseras genom en figur där man ser hur de olika momenten hänger ihop med varandra.



### 4.1 Behovsanalys

Det ankommer på myndighetens ledning att ansvara för att myndighetens långsiktiga behov beaktas i planeringen och att olika risker som kan uppkomma i verksamheten hanteras på lämpligt sätt. Detta gäller också kon-

sultanvändningen som bl.a. kan påverka myndighetens kompetensförsörjning, kostnader och organisation.

## Myndighetsledningens engagemang varierar

Vi har intervjuat personer i myndigheternas ledning på alla fem myndigheter. Sådär beskriver de sin syn på konsultanvändningen:

NN är inte principiellt emot konsultanvändning samtidigt som han framhåller att användningen skall minimeras. Konsulter skall användas endast då de ger ett mervärde.

NN förklarar att myndigheten medvetet strävar efter att utföra kärnverksamheten med egen personal. Myndigheten skall bara ägna sig åt sådant som myndigheten är bra på och/eller verksamhet som av olika orsaker inte kan/bör köpas in ... Många IT-relaterade tjänster ligger inom kärnverksamheten. Myndigheten har ambitionen att ha egen IT-kunnig personal men till följd av arbetsmarknadssituationen har myndigheten tvingats köpa in mycket av IT-kompetensen från konsultföretag ...

... det är viktigt för såväl ledningen som myndighetens utvecklingsenhet, att skriva ner en konsultstrategi. Därigenom tvingas man strukturera tänkandet samtidigt som det finns något att 'förhålla' sig till, menar NN ...

... konsulter skall användas för att tillföra myndigheten specialist- och nischkunskaper på ... [myndighetens verksamhetsområde] ... som myndigheten själv inte kan och/eller skall besitta. Konsulter kan också behöva användas i speciella fall där det skall gå fort, exempelvis vid vissa regeringsuppdrag. Konsulter skall inte användas för det som NN anser vara myndighetens kärnverksamhet. Samtidigt som NN förklarar detta framhåller han att den enskilde handläggaren ställs inför andra, mer konkreta, hänsynstaganden i avvägningen mellan att utföra något själv och köpa en konsult. Det som ofta styr handläggarens val är frågor av typen 'Kan jag detta?' och 'Hinner jag detta?'

... konsulter används av två skäl, dels i de fall myndigheten inte har egen kompetens, dels då baskompetensen finns men det saknas resurser. Resursbrist kan uppstå p.g.a. sjukdom, arbetstoppar eller liknande. Då hyrs personal in för tillfälliga och kortvariga arbetsuppgifter.

Myndighetsledningen är i varierande grad engagerad i hur myndigheterna hanterar användandet av konsulter. Inom de myndigheter där ledningen är mest engagerad har också ledningen uttalat sig i olika strategiska frågor som rör konsultanvändningen. Det kan t.ex. handla om en uttalad ambition att minska konsultanvändningen eller att undvika konsulter på långvariga kontrakt. Det kan också handla om att undvika att använda konsulter för olika strategiska uppgifter. Vilka de strategiska uppgifterna är varierar mellan myndigheterna. Projektledare, chef, samt kompetenser inom kärnverksamheten är exempel på olika strategiska roller. Vidare kan det finnas en uttalad ambition från ledningen att använda konsulter för att bygga upp myndighetens egen kompetens.

De två myndigheter som har störst konsultanvändning är också de där engagemanget hos myndighetens ledning är störst. Inom dessa myndigheter är ledningens långsiktiga ambition att konsultanvändningen skall minska. Innan man nått dithän vill man dock utnyttja konsulterna på bästa sätt, t.ex. genom kunskapsöverföring och kunskapsuppbyggnad.

Inom de myndigheter som har mindre konsultanvändning har ledningen inte lika uttalade åsikter när det gäller konsultanvändningens inverkan på verksamhetens utveckling, kompetensförsörjning och andra frågor. I dessa myndigheter utgår ledningen från att konsultanvändningen bör hållas på en låg nivå, men att konsulter kan användas när myndigheten själv saknar kompetens eller tid.

Ledningens inställning till konsulter är oftast känd bland myndighetens anställda även om det är mindre vanligt att den finns dokumenterad. I några fall har avsaknaden av skriftliga strategier eller riktlinjer förklarats med att dessa lätt kan bli "tomma" dokument, att de kan misstolkas eller att de skulle leda till onödig byråkrati. RFV Data, som är den enda myndigheten som har en skriftlig konsultstrategi, har dock sett fördelar i att även skriftligt dokumentera sin inställning till konsulter.

#### *RFV Datas konsultstrategi*

Bakgrunden till strategin är att RFV Data har ett fortsatt stort behov av konsulter samtidigt som det finns en uppfattning hos avdelningen att konsulter inte använts på ett optimalt sätt och att inte heller upphandlingen av konsulter skett på det mest effektiva eller ekonomiskt mest fördelaktiga sättet. Syftet med konsultstrategin är att konsulter skall användas till rätt saker och på rätt sätt och att konsultberoendet på sikt skall minska.

Konsultstrategin utgår från de risker som en omfattande konsultanvändning kan medföra. RFV Data ser bland annat risken att långvarig konsultanvändning kan leda till ett beroendeförhållande och att det är svårt för den egna personalen att ta över ansvaret. En annan risk är att kostnaderna för konsultanvändningen kan bli för höga.

Strategin pekar ut de motiv RFV Data har för sin konsultanvändning. RFV Data vill använda konsulter som resursförstärkning vid arbetstoppar, för att bygga upp RFV Datas kompetens inom något område, för att utföra uppgifter inom områden där RFV Data valt att inte ha egen kompetens eller för att de är specialister.

Strategin innehåller också mer praktiskt inriktade riktlinjer för konsultanvändningen som förtydligar när konsulter skall/inte skall användas och hur konsulter skall användas. Till exempel pågår ett arbete inom RFV Data att fastställa vad som är att betrakta som kärnverksamhet och vilka uppgifter



som räknas till kärnkompetensen. På sikt skall kärnuppgifter utföras av anställd personal och övriga uppgifter kan utföras av konsulter. Ett annat exempel på riktlinjer i strategin är att konsulter alltid skall medverka i kompetensöverföring till den egna personalen och att RFV Data har ett ansvar för att i avtal och i själva projektarbetet skapa förutsättningar för detta. Vidare skall konsulter inte ges nyckelroller eller ensammana representera RFV Data.

Strategin beskriver också vilka rutiner som skall gälla vid upphandling av konsulter samt betonar att det behövs bra redskap för att följa upp hur konsultanvändningen utvecklas.

## Motiven för konsultanvändning

I behovsanalysen har myndigheten att ta ställning till vilka behov myndigheten har och hur dessa behov skall lösas, både på lång och kort sikt. Att använda konsulter kan vara ett sätt att lösa ett behov. Utgående från behovsanalysen, planeringen och den situation som råder inför genomförandet av en konkret uppgift, har myndigheterna olika motiv för sin konsultanvändning.

### Konsulter används för att ...

- ... tillföra specialistkunskaper som myndigheten inte kan och/eller skall besitta.
- ... utföra uppdrag som myndigheten p.g.a. tids- och resursbrist inte själv kan utföra.
- ... fungera som rådgivare vid komplicerade beslut.
- ... genomföra olika typer av utvärderingar, både före och efter avslutat projekt.
- ... tillföra detaljkunskap på vissa områden.
- ... få "nya ögon" på verksamheten.
- ... uppfylla ett kortvarigt behov (som inte motiverar anställning).
- ... "fylla upp" på de områden där den egna personalen antalsmässigt inte räcker till.
- ... utföra uppgifter som myndigheten ännu inte kunnat rekrytera personal till.
- ... jämnna ut arbetstoppar.
- ... utföra projektorienterade uppgifter utanför den ordinarie verksamheten.
- ... köpa in IT-spetskompetens.
- ... medverka i en "process" (t.ex. komma med idéer, vara "bollplank")
- ... göra kartläggningar inom områden som varit okända för myndigheten.
- ... genomföra utbildningssatsningar.
- ... ta sig ur "hemmablindheten".
- ... utnyttja konsultens många kontakter.
- ... bygga upp myndighetens kompetens.
- ... fungera som "tredje-parts-granskare".
- ... vissa experter inte är anställningsbara.
- ... testa nya system.
- ... tillföra nya tankar till organisationen.
- ... få en extern syn på verksamheten, t.ex. angående riskhantering.

### *Specialist- eller kompetenskonsulter vanligast*

Den vanligaste anledningen till att myndigheterna använder konsulter är att myndigheten saknar en viss kompetens eller specialistkunskap och att konsulter (*specialist- eller kompetenskonsulter*) används för att lösa denna brist. Såhär förklarar en chef:

NN beskriver hur myndigheten i arbetet ... behöver köpa in extern spetskompetens inom smala sakområden. Myndighetens avdelningar besitter själva kompetens för att kunna utforma ... programmen, men ofta måste sådana program föregås av någon form av 'preview-utvärdering'. NN beskriver detta förhållande som att myndigheten har och skall ha tillräckligt med allmän kompetens för att kunna upprätthålla ett 'helikopterperspektiv' på olika sakområden. Detalj-kunskapen köps sedan in externt.

Att använda specialistkonsulter kan vara en följd av ett medvetet eller omedvetet val hos myndigheten. Ett par myndigheter har en uttalad strategi att inte själva bedriva IT-systemutveckling och använder följaktligen specialistkonsulter inom IT för att utföra nödvändig systemutveckling. Beslutet att inte själv bedriva systemutveckling motiverar dessa myndigheter med att de inte är tillräckligt stora för att själva driva sådan verksamhet.

Även möjligheten att anställa personal påverkar beslutet att anlita konsult. I vissa fall har myndigheterna svårt att rekrytera personal med viss kompetens och tvingas anlita konsulter istället. I andra fall kan det handla om att personer med viss specialkunskap helt enkelt inte går att anställa.

När det gäller expertkonsulter så är dessa personer sådana som NN inte vill anställa även om det vore möjligt. Expertkonsulter fyller ofta tillfälliga behov. Dessutom konstaterar NN att dessa expertkonsulter oftast är ickeanställningsbara. De vill inte jobba som anställda, eftersom deras kompetens bygger på att de rör sig hos olika uppdragsgivare.

Några myndigheter har också uttalat att det är den anställda personalen som skall ansvara för kärnverksamheten. Specialistkonsulter används då som ett stöd i eller som ett komplement till kärnverksamheten.

Vissa verksamheter inom myndigheterna har behov av specialistkompetens bara under kortare perioder varje år och myndigheten anlitar då specialistkonsulter för dessa kortvariga behov.

Användningen av management-, organisations- och liknande specialistkonsulter uppfattas ofta som "given" av myndigheterna. Dels är dessa konsulter insatser av engångskaraktär, dels är det ofta fråga om att få en utomstående betraktares syn på verksamheten.

### *Tids- och resursbrist skapar behov av resurskonsulter*

Konsulter används också för att utföra uppgifter som myndigheterna i och för sig har kompetens att göra själva, men som de på grund av tids- eller annan resursbrist överlåter till en eller flera konsulter (resurskonsulter). Sådär förklarar en chef:

... det vanligaste är att konsulter används i konkreta utredningsuppdrag vilka ofta är regeringsuppdrag ... Sådana uppdrag är ofta stora och skall genomföras på kort tid vilket leder till att fler personer måste involveras än vad som arbetar på avdelningen. Till följd av detta uppstår såväl resurs- som tidsbrist vilket löses genom att anlita konsulter.

Myndigheterna använder resurskonsulter i fall där de själva inte fullt ut kan påverka tidpunkten för när ett arbete skall vara klart. Det kan till exempel gälla tillfälliga uppdrag som tillkommit efter beslut från regering och riksdag eller projekt där andra aktörer medverkar. I sådana fall använder myndigheterna konsulter p.g.a. tidsbrist. Resurskonsulter används också för att lösa bemanningsproblem bland administrativ personal. Inhyrd personal från bemanningsföretag kan fungera som resurskonsulter vid sjukdom och tillfälliga arbetstoppar. Resurskonsulter används också inom en del myndigheters IT-avdelningar.

### *Nya idéer behövs ...*

Flera av de personer vi intervjuat använder konsulter för att få in nya idéer eller ny kunskap. Det kan handla om att myndigheten vill förnya sitt sätt att arbeta med någon fråga eller att myndigheten fått en helt ny uppgift och att det behövs en bred bakgrundsanalys. Det kan också handla om att göra förstudier inom områden som inte är så bekanta för myndigheten.

Konsultanvändningen var alltså inriktad på 'produktion'. Numera används konsulter främst för att stimulera en 'process'. Det kan t.ex. handla om att använda konsulter för att 'ta sig ur hemmablindheten', säger NN. Man kanske har en idé men den behöver förstärkas av nya idéer. Ibland är det tillräckligt att konsulten medverkar i idéstadiet, men ibland behövs konsultstödet också under genomförandeprocessen.

När något problem dyker upp i verksamheten brukar NN resonera kring olika avvägningar. Hur mycket skall myndigheten göra själv? Behövs det nya ögon – någon som inte är involverad i verksamheten eller står i något beroendeförhållande? Det kan t.ex. gälla om man vill se hur flera avdelningar samverkar. Beroende på frågans karaktär kan man komma till olika slutsatser. Det kanske behövs konsulter till en engångsinsats. Detta gäller dock inte om behovet är långsiktigt. Det kanske behövs någon som kan se på verksamheten med nya ögon.

### *... liksom utomstående bedömare*

En myndighet använder konsulter för att utarbeta diskussionsunderlag i t.ex. politiskt känsliga frågor. På detta sätt utnyttjas medvetet konsultens fristående

de ställning. På ett liknande sätt används de konsulter som ett par myndigheter anlitar för olika typer av riskanalyser, t.ex. riskminimering inom kapitalförvaltning. I dessa fall är oberoendet hos konsulten själva grunden till trovärdigheten i riskanalysen och det ligger i uppgiftens natur att den löses med extern hjälp.

### *Konsulter för att genomföra upphandlingar*

Några av de intervjuade har pekat på möjligheten att använda externa upphandlingsexperter för att genomföra eller ge råd inför en upphandling. I några fall har de studerade myndigheterna använt (upphandlings-)konsulter för att utföra begränsade delar av upphandlingsarbetet, t.ex. genom att hjälpa till i utformningen av tekniska kravspecifikationer.

### *Finansieringen påverkar också konsultanvändningen*

I vissa fall påverkar finansieringen beslutet att anlita konsult. En myndighet förklarar en stor del av sin konsultanvändning med att myndigheten har ett snävt förvaltningsanslag i förhållande till de uppgifter som skall utföras. Förvaltningsanslaget sätter ett tak för hur stor den fast anställda personalstyrkan får bli. Nya uppdrag och nya uppgifter får huvudsakligen utföras av konsulter eller tillfälligt anställd personal som finansieras med särskilda medel. Även en annan myndighet motiverar en del av konsultanvändningen med de särskilda medel som ”öronmärks” till olika projekt. Så här förklarar en generaldirektör:

Förvaltningsanslaget skall användas för myndighetens personalkostnader samt andra förvaltningskostnader. Sakanslag, som beviljas exempelvis för olika ... program, får inte användas för lönekostnader för fast anställd personal. Sakanslagen kan användas till projektanställda eller annan tillfälligt anställd personal. Däremot kan sakanslagen användas för olika typer av ’programanknutna’ kostnader, t.ex. kostnader för planering, uppföljning och utvärdering som ofta utförs med hjälp av konsulter. Dessa programanknutna kostnader kan därigenom innehålla utgifter för konsultanvändning.

### *Ofta samverkar flera faktorer*

Ofta är det flera samverkande faktorer som påverkar beslutet att anlita konsult, vilket framgår av nedanstående utdrag:

... behovsanalysen handlar om både kunskap och kompetens. ’Spetskompetens måste vi köpa in’, säger NN, men det kan även finnas andra tillfällen när konsulter används ... Likaså används journalister för att skriva artiklarna för att få ett målgruppsanpassat språk. När det gäller journalisterna så har avdelningen inte så stort behov att man kunde hålla dem sysselsatta på heltid. Man kanske kunde anställa en journalist – ’men vad skulle hända om den blev sjuk’, frågar sig NN.

Beträffande behovsanalys i det enskilda projektet, förklarar NN att det oftast ’ger sig’ när man skall använda konsult respektive inte. Avgörande är tids- och kompe-

tensaspekterna. NN beskriver hur handläggarna vänder sig till honom och meddelar att 'Det här klarar jag inte' eller 'Det här hinner jag inte'. I första hand gör NN en egen bedömning av andra medarbetares möjlighet att överta arbetet eller hjälpa till ... Behovsanalysen i det längre perspektivet hänger samman med frågan om vilka kunskaper som skall finnas på myndigheten.

... verksamheten kräver därför kunskaper i en mängd olika språk samt tolkningsteknik, samtidigt som dessa kunskaper bara behövs vid 'arbetstopparna' då proven arrangeras. Egen personal finns för att administrera och bedöma (fatta beslut) men övrig bemanning är mest rationellt att köpa in.

### *Ibland skall konsulter inte användas*

En del av de intervjuade ser det som självklart att konsulter inte skall användas i vissa situationer, t.ex. i myndighetsutövning eller inom kärnverksamheten. Ibland är denna inställning en följd av de uttalanden myndighetsledningen gjort. Ibland synes hållningen snarare vara en följd av ett slags "myndighetskultur" som utgår från en restriktiv användning av konsulter, ibland i förening med "misstänksamhet" mot konsulter.

Uppgifter som hänger ihop med myndighetens planering, strategiska ställningstaganden och "affärshemligheter" är frågor som många intervjuade anser att konsulter inte skall medverka i. Likaså har åsikten framkommit att långvariga behov bättre löses genom anställning än genom att anlita konsult.

En myndighet i studien samarbetar med andra myndigheter för att de tillsammans kan utnyttja varandras spetskompetens inom olika områden. Syftet med samarbetet är att minska konsultköpen och konsultkostnaderna.

## **4.2 Planering och upphandlingsrutiner**

### **Konsultplaneringen utgår från verksamhetsplaneringen**

I verksamhetsplaneringen planerar myndigheten för kommande års verksamhet utgående från regleringsbrev, budgetproposition och andra styrdokument. Även myndighetens långsiktiga behovsanalys och olika strategier påverkar planeringen. Studiens myndigheter använder inte verksamhetsplaneringen till att direkt styra konsultanvändningens omfattning. Myndigheterna planerar för de projekt och åtaganden myndigheten vill genomföra. Genom att slå fast verksamhetsplaner och ge enheter/avdelningar en budget slås ramarna för verksamheten fast. Planeringen av konsultinsatser sker oftast på enhets-/avdelningsnivå.

Inom de myndigheter som i stor utsträckning arbetar i projekt kommer initiativet till konsultanvändningen ofta från den handläggare som skall fungera som projektledare. I myndigheter som i högre grad arbetar i linjeverksam-

het är det oftast chefen som tar initiativ till konsultanvändningen. Inom RFV Data sker processen delvis annorlunda. RFV Data binder upp ett antal resurskonsulter redan vid årets början och dessa ingår sedan, tillsammans med den anställda personalen, i den ”bemanningspool” varifrån rekrytering till nya projekt sker. Urvalet sker sedan utifrån den kompetens personen besitter – om det är en anställd eller konsult uppfattas vara ointressant.

Att planera enhetens/avdelningens verksamhet och samtidigt beakta myndighetens övergripande behov är emellertid inte alltid en lätt uppgift. En avdelningschef beskriver problemet såhär:

Konsultstrategin slår fast vissa områden där konsulter inte bör användas, t.ex. i projektledarrollen eller som representant för myndigheten. I praktiken konstaterar NN att det är en ’samvetsfråga’ när konsulter inte skall användas. ’Man säger att man inte skall ha konsulter på vissa poster såsom chefer och projektledare’, berättar NN. Men det framkommer att det ibland är svårt att leva upp till detta. NN är av den åsikten att en konsult inte bör användas på de poster som innebär att personen har en styrande ställning. ’Men sedan finns det alltid undantag’, konstaterar hon också.

#### *Hur säkrar myndigheten sin kompetensförsörjning?*

En central fråga i myndighetens behovsanalys och planering är hur myndigheten skall säkra sin långsiktiga kompetensförsörjning, eftersom konsultanvändning både kan urholka och bygga upp den egna kompetensen. För myndigheten gäller det att hitta rätt balans mellan konsulter och anställd personal och att ta tillvara erfarenheterna från konsultanvändningen på rätt sätt. I praktiken är ansvaret för kompetensförsörjningen delad mellan myndighetens ledning och dess enheter/avdelningar. Ledningen har det övergripande ansvaret och enhets-/avdelningschefer har ansvar för att genomföra kompetensförsörjningsplanerna i praktiken. Detta exemplifieras av en generaldirektör på följande sätt:

... det är svårt att göra en behovsplanering på lång sikt. Myndigheten gör kompetensförsörjningsplaner men konsultanvändningen tas inte (ännu) upp i dessa. NN anser vidare att det åligger avdelningscheferna att medverka till myndighetens långsiktiga kompetensförsörjning. I detta arbete ligger att exempelvis bedöma vilken kompetens som myndigheten behöver rekrytera respektive inte rekrytera ... Kompetensförsörjningen är en gemensam fråga för hela myndigheten och generaldirektören kan inte kliva undan sitt ansvar i denna fråga. Frågan måste diskuteras gemensamt eftersom den utgör ett gemensamt intresse. I praktiken är det avdelningscheferna som avgör hur man bäst använder de resurser man har.

#### *Tillfälliga uppdrag uppfattas vara svårplanerade*

Olika tillfälliga uppdrag, t.ex. regeringsuppdrag, uppges vara svåra att förutse och långsiktigt planera för. Dessa uppdrag är många gånger okända vid årets början och finansieras ofta utanför myndighetens förvaltningsanslag. Svårigheten med att planera dessa uppdrag och finansieringssituationen gör

att myndigheten ofta använder konsulthjälp för att utföra uppgiften. Så här beskriver en ekonomidirektör:

NN beskriver myndigheten som en finansieringsmässigt komplex organisation vilket påverkar konsultanvändningen och möjligheten att utforma konsultstrategier ... Även om den externa finansieringen har ökat kraftigt på senare år är den samtidigt svårare att förutse och planera. De projekt som omfattas är svårare att bemanna med egen personal varför konsultköp på dessa områden är vanligare än i den ordinarie verksamheten.

### *Planeringen försvåras av dåliga uppföljningssystem*

Myndigheterna har olika rutiner för redovisningen av konsultkostnader och för att ta hand om konsultanvändningens olika dokument. Redovisningen och möjligheterna till resultatuppföljning uppfattas ibland som bristfälliga när det gäller att bedöma konsultanvändningens inriktning och omfattning. Detta uppges i sin tur försvåra den långsiktiga konsultplaneringen. Tre personer beskriver detta:

NN är av uppfattningen att myndighetens kontoplan är uppbyggd på ett missvisande sätt när det gäller att redovisa konsultkostnaderna ... Myndighetens kontoplan idag inte är tillräckligt 'detaljerad'.

... Därutöver kommer direktupphandlingarna. De syns inte i diariet. Det finns ingen koppling mellan diariet och ekonomisystemet (redovisningen). Om en faktura kommer in lämnas den bara till rätt enhet utan att diarieföras.

NN ser i inget behov av en tydligare och mer detaljerad redovisning. Det viktiga för NN är att konsulternas prestationer är bra och prisvärda. NN framhåller emellertid rent allmänt att han efter fyra år på myndigheten fortfarande saknar en bra, enkel och standardiserad resultatuppföljning på myndigheten.

### *Konsultplanering inom RFV Data skiljer sig från andra myndigheter*

RFV Data använder ett stort antal resurskonsulter. Planeringen av konsultinsatser inom RFV Data skiljer sig i detta avseende från övriga studerade myndigheter. RFV Data planerar för ett årligt leveransåtagande baserat på hela socialförsäkringsadministrationens behov och önskemål och på det RFV Data uppskattar sig kunna leverera. Då den egna personalen inte är tillräcklig för att uppfylla leveransåtagandet beräknar RFV Data hur stora konsultinsatser som behövs för att täcka åtagandet. Utifrån detta bestäms ett konsultbehov som RFV Data tillgodoser genom att sluta årliga ramavtal med IT-konsultföretag. Vilken kompetens och erfarenhet konsulterna skall besitta specificeras också.

## Upphandlingsrutiner

Väl fungerande rutiner för själva upphandlingsproceduren gör upphandlingen smidigare, minskar risken för juridiska fel och brister i upphandlingens formalia samt medverkar till att myndigheten uppfattas som en pålitlig och förutsägbar köpare bland befintliga och potentiella leverantörer. Väl fungerande rutiner är också ett stöd för den person som skall genomföra upphandlingen. Handläggaren kan dra nytta av den erfarenhet som finns inom myndigheten och slipper börja ”från noll”.

Myndigheterna i studien uppvisar både likheter och skillnader i de administrativa rutiner som tillämpas. Många av de intervjuade har dessutom uppgett att arbetet med att utveckla fungerande administrativa rutiner är en kontinuerlig process.

### *Styrdokument ger ramar för upphandlingen*

Samtliga myndigheter har någon typ av styrdokument som kortfattat beskriver lagen om offentlig upphandling och där det också framgår vilka gränser för direktupphandling myndigheten tillämpar, vem som fattar beslut i upphandlingsärenden och övriga övergripande frågor beträffande upphandlingens formalia.

Gränserna för direktupphandling varierar mellan myndigheterna. För konsulttjänster har två myndigheter två basbelopp, en myndighet har tre basbelopp och två myndigheter har fyra basbelopp som gräns för direktupphandling. För upphandlingar under gränsvärdet tillämpar myndigheterna förenklade rutiner för upphandlingarna.

### *Ansvar för upphandlingarna är delegerat till avdelningarna*

De flesta beslut som rör konsultanvändning är delegerade till enhets-/avdelningsnivå i enlighet med den interna beslutsordning som finns på myndigheterna. Det vanligaste är att enhets-/avdelningschefen fattar beslutet om att anlita konsult så länge kostnaden ryms inom enhetens/avdelningens budget. Vid högre belopp fattas upphandlingsbeslutet av myndighetsledningen. På en myndighet är ledningen beslutande när det gäller ”projekt”, oavsett beloppens storlek. Arbeten som rör fler än en enhet betraktas på myndigheten som projekt.

Liksom själva beslutsfattandet är också ansvaret för att rent praktiskt genomföra upphandlingarna i stor utsträckning delegerat till myndigheternas respektive enheter/avdelningar. Det är den enhet/avdelning som skall nyttja konsulten som också genomför själva upphandlingen. I normalfallet är det områdesansvariga handläggare som genomför upphandlingarna. En myndighet skiljer sig dock från de andra genom att det i de flesta fall är enhets-/av-



delningscheferna som genomför upphandlingarna. Vidare skall alla upphandlingar som beräknas överstiga det s.k. tröskelvärdet handläggas av ekonomichefen på denna myndighet.

Den främsta förklaringen till att det är handläggarna som genomför upphandlingarna är att det är dessa som är bäst insatta i hur konsultbehovet ser ut i de konkreta fallen/projekten och därmed har bäst kännedom om hur uppdraget till konsulten bör utformas. Det är dessutom vanligtvis handläggaren som i det senare skedet kommer att arbeta närmast och styra konsulten. I upphandlingsarbetet har handläggarna ofta en nära dialog med sina chefer. Enhets-/avdelningscheferna följer hur upphandlingsprocessen fortskrider och är oftast insatta i de frågor och eventuella problem som rör de enskilda upphandlingarna.

#### *Myndigheterna ger olika former av stöd till upphandlarna*

Många av de intervjuade personerna framhåller att upphandlingskompetens i första hand erhålls genom att rent praktiskt genomföra upphandlingar. Genom att upphandla får man erfarenheter beträffande exempelvis det juridiska och administrativa arbetet i upphandlingarna, förhandlingsrelaterade frågor samt kunskap om konsultmarknaderna. Kompetensen att upphandla konsulter ökar helt enkelt ju fler upphandlingar som genomförs. Vid sidan av detta ger myndigheterna olika former av stöd för att underlätta för handläggarna i upphandlingsarbetet. Exempel på olika former av stöd är:

- Upphandlingsrådgivning
- Skriftliga dokument och mallar
- Utbildningar och kurser
- Samarbete över enhets-/avdelningsgränserna

#### *Upphandlingsrådgivning*

Det är endast RFV Data som låter alla upphandlingar hanteras av en central upphandlingsfunktion. De andra myndigheterna har i stället någon form av stödfunktion i upphandlingsfrågor. Stödfunktionen skall ge råd och stöd till de handläggare som genomför upphandlingarna. Stödet utgörs av en eller ett par personer (fortsättningsvis benämnda rådgivare) som har stora erfarenheter av att själva upphandla och besitter en bred kompetens på området. Vid sidan av rådgivaren nyttjas i varierande utsträckning också myndigheternas jurister i upphandlingsärendena. En myndighet saknar rådgivare. På denna myndighet är i stället verksjuristen tillgänglig för juridisk rådgivning utan att, som på de andra myndigheterna, ha en uttalad rådgivningsfunktion i upphandlingsärendena.

Bakgrunden till, och syftet med, inrättande av rådgivningsfunktionen förklarar myndigheterna i första hand vara att garantera ett effektivt och juridiskt korrekt upphandlingsförfarande. Mot bakgrund av hur frågorna tidi-

gare hanterats har myndigheterna sett sig föranledda att strama upp upphandlingsrutinerna. Genom att upphandlingarna passerar rådgivaren finns det vidare en person/instans som har en överblick över myndighetens konsultanvändning och som kan se till att upphandlingarna sker koordinerat och enhetligt. En myndighet förklarar att det finns en risk att man bryter mot lagen om offentlig upphandling om flera avdelningar var för sig direktupphandlar av samma företag eftersom den sammanlagda summan kan komma att överstiga lagens gräns för direktupphandling.

Vid sidan av att handläggarna får hjälp och stöd i de enskilda upphandlingarna har det också framkommit att rådgivarna fyller ett pedagogiskt syfte genom att de i samband med rådgivningen även förklarar syftet med upphandlingsregelverket.

Rutinerna och riktlinjerna för att använda upphandlingsrådgivaren varierar mellan myndigheterna. En myndighet tillämpar en "frivillig" rådgivning medan rådgivningen på de andra myndigheterna är "tvingande" vid upphandlingar som överstiger myndigheternas respektive gräns för direktupphandling av konsulttjänster. Vid direktupphandlingar är kraven på att nyttja rådgivningen inte lika uttalade. Eftersom myndigheterna tillämpar olika gränser för direktupphandling används rådgivningsfunktionen i olika stor utsträckning på myndigheterna. Det vanliga är att rådgivaren skall kontaktas i ett så tidigt skede i upphandlingsprocessen som möjligt. På en myndighet innebär detta att rådgivaren skall konsulteras redan innan avdelningschefen kan besluta om att verkställa upphandlingen.

Vad stödet består i rent konkret skiljer sig något mellan myndigheterna. På en myndighet används rådgivaren mest för juridisk kontroll/rådgivning medan rådgivningen på de andra myndigheter fyller en vidare funktion. Så här beskriver en rådgivare rådgivningsrollen på sin myndighet:

I praktiken går det till så att enheten/avdelningen bestämmer sig för att använda en konsult och då tar kontakt med rådgivaren. Enheten ombeds skriva ner vad dom vill ha utfört och sedan omformulerar de gemensamt önskemålet till ett förfrågningsunderlag som går att använda. Frågor som diskuteras i detta sammanhang är bl.a. vilka faktorer som skall tas med i utvärderingen, om och hur faktorerna skall viktas samt vilka krav som är 'skall-krav'. NN fyller sedan ut förfrågningsunderlaget med övrigt juridiskt innehåll om t.ex. villkor, tidsfrister etc. Det är också NN som upprättar själva avtalet. NN deltar inte i själva utvärderingen av anbuderna då det är enheterna/avdelningarna som sitter på sakkompetensen.

**Nedan följer en mer utförlig lista med exempel på stöd. Upphandlingsrådgivaren...**

- ... ger allmänna råd och tips i upphandlingsprocessens olika delar samt i övrigt svarar på handläggarnas frågor.
- ... hjälper till att tolka lagar och regler, exempelvis att avgöra vilken upphandlingsform som är den riktiga.
- ... informerar om hur man fyller i olika typer av blanketter.
- ... studerar och ger synpunkter på förfrågningsunderlagen.
- ... bistår med kännedom om, och erfarenheter från, olika konsulter på marknaden.
- ... informerar om vilka ramavtal som finns att tillgå.
- ... granskar och/eller upprättar avtalen.

Att det finns en upphandlingsrådgivare på myndigheterna är väl känt bland handläggarna. Handläggarna anser att det är bra att det finns en rådgivningsfunktion och de är överlag nöjda med rådgivningen.

#### *Skriftliga dokument och mallar*

Alla fem studerade myndigheter har styrdokument som innehåller skriftliga riktlinjer för upphandling av varor och tjänster i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Som ett komplement till dessa riktlinjer håller en myndighet på att utarbeta en praktiskt inriktad handbok för upphandling. Handboken skall vara en praktisk handledning för upphandlingsprocessens olika delar. Vidare tillhandahåller några av myndigheterna färdiga och standardiserade avtals- och förfrågningsunderlagsmallar som ett stöd till upphandlarna.

Flera intervjuade personer framhåller att myndigheternas intranät och e-postsystem utgör bra verktyg för att informera de anställda om exempelvis upphandlingsregelverket, myndighetens interna upphandlingsrutiner och vilka konsultavtal som myndigheten har tecknat.

#### *Utbildningar och kurser*

Flera av myndigheterna har genomfört interna utbildningar eller låtit anställda gå externa kurser kring upphandlingsfrågorna. Utbildningarna har riktats till enhets-/avdelningschefer, handläggare och andra berörda personer på myndigheterna. Utbildningarna har bl.a. tagit upp frågor om varför upphandlingar skall göras samt hur de skall genomföras. Utbildningstillfällena har också givit deltagarna möjlighet att diskutera upphandlingsfrågorna med varandra och utbyta erfarenheter kring detta. Fortsatta utbildningssatsningar är planerade inför framtiden på flera av myndigheterna. Utbildningssatsningarna har oftast varit uppskattade och givande. En upphandlingsrådgivare ger följande beskrivning av en utbildningsinsats:

Utbildningstillfället gav upphov till ett bra klimat för att diskutera upphandlingsfrågorna inom myndigheten. Nu uppkommer många frågor från intresserade handläggare.

### *Samarbete över enhets-/avdelningsgränserna*

I samband med upphandlingar som avser IT-konsulter är det vanligt att myndigheternas IT-avdelningar bistår den upphandlande avdelningen med IT-kompetens, exempelvis genom att hjälpa till att utforma de tekniska kravspecifikationerna eller genom att informera och ge tips om företag på IT-konsultmarknaden.

Flera myndigheter kopplar en *styrgrupp* till vissa projekt. På en myndighet görs detta vid projekt som är av strategisk och/eller principiell betydelse. Styrgruppen består av exempelvis en eller flera avdelningschefer, jurist, personer från myndighetsledningen samt IT-kunnig personal. Gruppens uppgift är bl.a. att fatta de strategiska besluten i projektet och att på olika sätt stödja projektledaren. Styrgruppen involveras även i de diskussioner som föregår eventuella konsultköp inom ramen för projekten.

### *RFV Data som central upphandlingsfunktion för Riksförsäkringsverket*

Sedan hösten 2000 fungerar RFV Data/Inköp som Riksförsäkringsverkets gemensamma centrala inköpsfunktion för alla konsultupphandlingar. De intervjuade personerna på RFV Data/Inköp menar att det på sikt finns flera fördelar med en myndighetsgemensam inköpsfunktion. Det centraliserade systemet underlättar att få en bra överblick över alla existerande avtal på myndigheten. Genom att alla upphandlingar görs av erfarna och juridiskt kunniga personer minskar risken för att myndigheten bryter mot lagen om offentlig upphandling eller att det uppstår brister och tolkningsproblem i konsultavtalen. De intervjuade framhåller också att ett centraliserat upphandlingsförfarande kan ge en fördel i förhandlingarna med konsulterna genom att köparen står ”enad och stark”.

### *Att upphandla kräver rätt kompetens och noggrannhet*

En framgångsrik upphandling underlättas av att den person som upphandlar har en sakkompetens på det aktuella området. Genom att handläggaren och konsulten talar ”samma språk” minskar risken för onödiga missförstånd. Några av de intervjuade personerna har också framhållit att en bra upphandlare bör ha kompetens på ett flertal vitt skilda områden för att bli framgångsrik. Vid sidan av områdeskompetens och marknadskännedom är det viktigt att upphandlaren också kan hantera de juridiska, ekonomiska och tekniska aspekterna i upphandlingen. Vidare skall upphandlaren vara affärsmässigt driven och besitta en social kompetens.

En allmän erfarenhet är att upphandlingar ofta tar längre tid att genomföra än vad man från början tror. Många av de intervjuade personerna betonar emellertid samtidigt vikten av att vara noggrann i upphandlingen och i utformningen av uppdraget. Erfarenheten visar att slarvigt genomförda upp-

handlingar ofta leder till att konsultinsatsen försenas och fördyras. En handläggare respektive en chef beskriver detta:

Inför en konsultupphandling är det viktigt att 'tänka efter före'. Detta underlättas av att det finns en genomtänkt plan för projektet där även konsultinslaget berörs. Vid sidan av att utforma tydliga förfrågningsunderlag och avtal, är också 'intuitionen' ett viktigt redskap i hanteringen av konsulter.

En professionell upphandling innebär att tydligt kunna definiera vad man vill ha. Det slarvas med uppdragsbeskrivningarna hos statliga myndigheter. I dag är det t.ex. alltför vanligt att även problembeskrivningen köps integrerat i uppdragen. Detta problem kan undvikas/minskas genom att exempelvis göra förstudier. Om köparen vet var projektet börjar, vad det innehåller och var det slutar så kan han behålla initiativet.

### *Marknadskännedom*

Många av de personer som intervjuats framhåller att det är viktigt med kunskap om hur den aktuella konsultmarknaden ser ut, dvs. att ha marknadskännedom, för att upphandlingen skall bli framgångsrik. Kunskap om marknaden avser inte bara information om vilka konsultföretag som finns att anlita på olika områden. Det gäller också att ha mer specifik kunskap om konsultföretagen som sådana, exempelvis beträffande vilken typ av uppdrag företagen har utfört, kundnöjdhet samt information om de enskilda konsulterna hos företagen.

Av intervjuerna har det framkommit att det är handläggarna, och ibland enhets-/avdelningscheferna, på myndigheternas respektive sakavdelningar som har kunskapen om konsultmarknaderna. Denna kunskap har till stora delar vunnits i samband med tidigare genomförda upphandlingar. Marknadskännedom är emellertid ingen statisk kunskap. Flera intervjuade personer anser att det krävs en aktiv fortlöpande uppdatering om vad som händer på konsultmarknaderna. Detta sker i varierande utsträckning genom information från andra medarbetare på myndigheten, personliga nätverk, referenstagande samt via annonsering. En myndighet har utformat ett register över myndighetens existerande konsultavtal. Ur registret kan handläggarna få information om såväl konsultföretagen som vilken person på myndigheten som har ansvarat för upphandlingen.

Uppfattningen huruvida myndigheterna verkligen har tillräckliga kunskaper om konsultmarknaderna varierar bland de intervjuade personerna. Några framhåller att det är svårt att ha en bra bild över konsultmarknaderna medan andra tvärtom förklarar att detta inte är något problem. Samtidigt som några av handläggarna har förklarat att det på vissa nischområden saknas flera konsulter att välja bland, har andra beskrivit hur det vid annonsering om upphandlingarna kan dyka upp "nya" eller tidigare okända konsulter på marknaden. Några personer i chefspositioner har framfört uppfattningen att "bekvämlighet" och "slentrian" gör att handläggarna ibland missar poten-

tiella konsultföretag genom att man av gammal vana anlitar redan kända och/eller tidigare anlitade konsulter. Upphandlingsrådgivarnas marknads-kännedom är oftast begränsad.

#### **Framgångsfaktorer vid upphandlingen av konsulter**

Med utgångspunkt från de intervjuade personernas samlade erfarenheter kan man lyfta fram ett antal "framgångsfaktorer" för en bra konsultupphandling.

- Myndigheterna kan ge handläggarna olika former av stöd. Exempel på sådant stöd är upphandlingsrådgivning, skriftliga dokument och mallar, utbildningar och kurser samt kompetens från myndighetens andra enheter/avdelningar.
- "Rätt" handläggare skall genomföra upphandlingarna. Handläggarna skall bl.a. besitta sakkompetens och marknads-kännedom på det aktuella området.
- Noggrannhet i upphandlingen och i utformningen av uppdraget minskar risken för förseningar och fördringar. Upphandlingar tar ofta längre tid att genomföra än beräknat.
- Marknads-kännedom är ingen statisk kunskap. Marknads-kännedom kan erhållas genom exempelvis information från andra medarbetare på myndigheten, personliga nätverk, referenstagande samt via annonsering.

### **4.3 Styrning och kunskapsöverföring**

#### **Styrning**

När väl konsulten har påbörjat sitt arbete gäller det för myndigheterna att styra konsulten så att arbetet utförs i enlighet med kraven. Detta sker såväl i det löpande dagliga arbetet som genom på förhand bestämda delavstämningar och uppföljningsmöten.

#### *Ansvariga handläggare styr konsulterna*

Vanligtvis är det den handläggare som skall nyttja konsulten som också ansvarar för styrningen av konsulten. Sker konsultköpet inom ramen för ett projekt är det vanligtvis projektledaren som styr konsulten. I de fall konsulterna skall utveckla olika typer av användar-/hanteringssystem som stöd i myndigheternas verksamhet, exempelvis ett diarieföringssystem, involveras också användarna i kontakterna med konsulterna.

Några av de intervjuade personerna har framhållit att det är viktigt att den handläggare som skall styra konsulten verkligen har kompetens för detta. Vid sidan av att handläggaren skall vara väl insatt i uppdraget är det också viktigt att personen har kraft och förmåga att styra arbetet i önskad riktning samt kunna hantera en konflikt om en sådan uppstår med konsulten. En

intervjuperson förklarar att styrningen av (IT-)konsulter skulle kunna förbättras med hjälp av en särskild ”konsultkoordinator”:

... en konsultkoordinator kunde vara lösningen. En person med vana att handha konsulter och som har kunskaper inom IT. Någon som inte har så svårt att ’sätta ner foten’ om tidsplanen spricker. NN konstaterar att han ibland inte har tillräckliga kunskaper att bedöma om en tidsplan som en konsult presenterar är rimlig.

### *Formerna för styrning av konsulter varierar*

Myndigheterna har inga skriftliga riktlinjer för hur styrningen av konsulter skall ske. Ibland används emellertid olika projektledningsmodeller. En avdelningschef beskriver dessa som ”indirekta” styrningsmallar över konsulterna.

Styrningen är i hög grad situationsanpassad och beror på flera faktorer som exempelvis typ av konsulttjänst, konsultuppdragets längd i tid, hur kunskapsöverföringen är tänkt att ske samt huruvida konsulten arbetar på plats hos myndigheten eller inte. Flera intervju personer framhåller att styrningen av konsulter skall ske ”nära” och ”löpande”. En förklaring till detta är att många konsultarbeten behöver utvecklas vartefter de fortskrider. En handläggare beskriver detta närmare:

Målet i styrningen av konsulter är att se till att man får det som efterfrågats och som konsulten lovat leverera. Samtidigt kan det konstateras att bilden av vilket arbete som behöver utföras ofta preciseras och förtydligas under resans gång. Det är därför viktigt att köparen har en tät löpande uppföljning av konsultarbetet och inte enbart förlitar sig på att det finns formulerade kravspecifikationer.

Styrningen sker vanligtvis genom handläggarnas dagliga kontakter och diskussioner med konsulterna. När konsulterna arbetar utanför myndigheten sker kontakterna rent praktiskt genom exempelvis telefon, e-post, möten och skriftliga rapporter. Flera intervjuade personer förklarar att det är viktigt att den löpande muntliga styrningen kompletteras med en styrning som sker vid, på förhand bestämda, delrapporteringstillfällen där konsulten skall redovisa tydliga delmål. Detta sker, i varierande utsträckning, genom t.ex. delavstämningar, uppföljningsmöten och föredragningar. Dessa tillfällen ger en möjlighet att låta en bredare grupp personer ta del av konsultarbetet.

Ibland kan det vara bra att ställa krav på att det arbete som presenteras i delredovisningarna skall dokumenteras av konsulten. På detta sätt åstadkommer man en gemensam ”problembild”. En person i chefsbefattning påpekar också att det tack vare dokumentationen finns större möjlighet att vid behov ta in andra konsulter under arbetets gång eller i eventuella följduppdrag. Beroendet av den första konsulten minskar därmed.

### *Resurskonsulter styrs ofta på samma sätt som den egna personalen*

Av intervjuerna framkommer att särskilt resurskonsulter i det dagliga arbetet ofta ”styrs” på samma sätt som myndigheternas egen personal. Flera personer i chefs- och projektledarställning betonar detta som en framgångsfaktor i konsultanvändningen. Genom att dessa konsulter vanligtvis arbetar i myndighetens egna lokaler, deltar i en del interna möten och utför likartade arbetsuppgifter som myndighetens egen personal, blir det lättare för konsulten att sätta sig in i arbetet och anpassa sig till myndighetens arbetssätt. Genom att konsulterna inte ”särbehandlas” uppstår också en större acceptans och samarbetsvillighet gentemot konsulten hos den egna personalen. En avdelningschef beskriver detta:

Avdelningen har en mix av konsulter och anställda och utmaningen som chef är hur denna mix skall hanteras. Ur ett managementperspektiv är det inte intressant om en person är konsult eller anställd, utan vad han eller hon har för arbetsuppgifter ... För konsulter som arbetar inom huset finns ett arbetsledaransvar. Dessa konsulter har arbetsrum på myndigheten, deltar i fikat och deras önskemål beaktas vid semesterplanering. Ur ett ledningsperspektiv är dessa konsulter således att betrakta som ’anställda’.

I vilken utsträckning det går att uppnå en ”likabehandling” mellan konsulten och egen personal är naturligtvis beroende av huruvida konsulten arbetar på plats hos myndigheten eller inte. En myndighet strävar medvetet efter att konsulterna skall arbeta på plats hos myndigheten.

### *Formerna för styrningen kan regleras i konsultavtalet*

Styrningen av konsulterna regleras i varierande utsträckning i konsultavtalet. En vanlig uppfattning hos de intervjuade personerna är att utformningen av såväl förfrågningsunderlag som avtal, ofta har en stor betydelse för att styrningen skall bli framgångsrik. I avtalet kan det exempelvis framgå hur ofta och på vilket sätt som konsulten och myndigheten skall träffas för att diskutera arbetet. Avtalet kan också innehålla krav på såväl den löpande muntliga rapporteringen som på förhand överenskomna del- och slutrapporteringar. Genom att förutsättningarna för styrningen/rapporteringen är kända på förhand och reglerade i avtalet, minskar risken för att det i ett senare skede uppstår oenighet kring detta. Några av intervjupersonerna har vidare förklarat det positiva med att handläggarna på detta sätt på förhand ”tvingas” tänka till och ta ställning till flera viktiga frågor i styrningen, exempelvis beträffande vad konsulten skall uträtta, hur arbetet skall utföras samt på vilket sätt konsultens kunskap skall överföras till myndigheten.

### *Bra samarbetsklimat med konsulten anses viktigt*

Flera av de intervjuade personerna betonar att konsultanvändningen bör karaktäriseras av samarbete och dialog snarare än av övervakning och



kontroll. Det är ofta i dialogen och diskussionen med konsulten som ”ny” kunskap och innovativa idéer genereras. En handläggare beskriver detta:

Det är viktigt att det finns ett nära samarbete mellan konsulten och uppdragsgivaren. Även i de fall konsulten skall göra mer än att bara komma med goda idéer är det viktigt med nära samarbete. Även där är det processen som är målet ... NN och konsulten hade löpande samråd, ibland flera gånger per dag, om hur genomförandet framskred. Både parter tog upp frågor som uppkom under genomförandet. Att arbeta nära konsulten är en förutsättning för ett bra resultat.

Det är därför viktigt att åstadkomma ett samarbetsklimat där såväl köpare som konsult känner sig fria att framföra åsikter och tankar samt att öppet diskutera uppkomna problem. Några intervjuade framhåller emellertid samtidigt att det är viktigt att komma ihåg att det sist och slutligen är kunden som skall ha sista ordet och beslutar i olika frågor.

*Myndigheten har ett ansvar att ge konsulterna rätt arbetsförutsättningar*

En viktig del av styrningen är att ge konsulten de rätta förutsättningarna för att lyckas i arbetet. Här har myndigheterna ett ansvar. Uppdraget måste vara väl definierat och båda parter måste vara överens om vilket arbete som skall utföras.

Vidare bör det tydligt klargöras vilken person på myndigheten som skall styra, handleda och kommunicera med konsulten. I intervjuerna har det framkommit exempel på att konsultanvändningen blivit misslyckad just p.g.a. att flera personer oberoende av varandra samtidigt har försökt ”styra” konsulten. Ansvarsfördelningen har således varit oklar.

Det kan också finnas praktiska arrangemang som måste lösas på ett smidigt sätt. Det kan t.ex. gälla konsultens tillgång till arbetsmaterial, projektdokument och arbetsrum. Konsulten kan också behöva bli insatt i myndigheternas interna arbetsrutiner.

### **Framgångsfaktorer i styrningen av konsulter**

Med utgångspunkt från de intervjuade personernas samlade erfarenheter kan man lyfta fram ett antal "framgångsfaktorer" för en bra och ändamålsenlig styrning av konsulter.

- "Rätt" handläggare skall styra konsulten. Handläggaren skall vara väl insatt i uppdraget samt kunna hantera uppkomna problem och konflikter med konsulterna.
- Den löpande styrningen skall ske "nära" och "löpande". Bra styrning är att följa upp tydliga och på förhand bestämda delmål.
- Konsulterna bör fortlöpande dokumentera sitt arbete i delredovisningarna.
- Resurskonsulter bör styras på samma sätt som myndigheternas egen personal.
- Formerna för styrningen av konsulterna bör regleras i avtalen.
- Det är viktigt att åstadkomma ett samarbetsklimat som kan ge en bra dialog och konstruktiva diskussioner med konsulterna.
- Konsulterna måste ges rätt arbetsförutsättningar.

### **Kunskapsöverföring**

En viktig aspekt på myndigheternas konsultanvändning rör frågan om *kunskapsöverföring* från konsult till myndighet. När det sker en kunskapsöverföring höjs myndigheternas egen kunskap. Detta sker i såväl de löpande arbetet som genom på förhand överenskomna del- och slutrapporteringar. Genom en vidare *kunskapsspridning* på myndigheterna kan kunskapen komma en större grupp personer till del än bara dem som arbetat närmast konsulten.

#### *Hur sker kunskapsöverföringen?*

Kunskapsöverföringen ges en vid innebörd av de intervjuade personerna. Överföringen sker genom såväl på förhand beslutade del- och slutrapporteringar som i de löpande kontakterna med konsulterna. Flera intervjuade framhåller också att det ofta sker en kunskapsöverföring redan i diskussionerna med konsulten i samband med upphandlingen.

Kunskapsöverföringen kommer till uttryck på flera olika sätt och beror på vilken typ av arbete konsulten skall utföra. Kunskapsöverföringen sker t.ex. genom skriftliga rapporter, muntliga föredragningar och seminarier. Detta sker oftast för närmast berörda personer (handläggare och projektgrupp) men ibland också inför en bredare grupp personer, exempelvis chefer och intresserade från andra enheter/avdelningar.

I de fall konsulten arbetar på plats hos myndigheten inom ramen för ett projekt, så sker det i varierande utsträckning en "automatisk" kunskapsöverföring genom de diskussioner som förs mellan konsulten och projektdeltagarna. Ibland sker kunskapsöverföringen istället genom att en person från myndigheten "sitter bredvid" och löpande muntligen instrueras av och diskuterar med konsulten. Detta förekommer vid utveckling av olika typer av IT-baserade användar-/hanteringssystem som myndigheter skall använda som stöd i verksamheten. En sådan kunskapsöverföring måste emellertid kompletteras med skriftliga användarmanualer så att fler personer har möjlighet att lära sig systemen.

#### *Riktlinjer för kunskapsöverföringen saknas ofta*

Det är bara RFV Data som har skriftliga riktlinjer för kunskapsöverföringen. Ett par personer i chefspositioner på de andra myndigheterna anser att det är enheterna/avdelningarna som själva bör avgöra hur kunskapsöverföringen skall gå till.

I RFV Datas konsultstrategi finns en riktlinje om att konsulter som används för kompetensförstärkning, har ett uttalat ansvar för att lära upp myndighetens egna medarbetare. Detta skall framgå av avropsavtalen/leveransavtalen. Projekt skall också bemannas så att lämpliga personer för kompetensöverföring finns i projektet och konsultens närhet. I avtalen skall det också framgå när och hur uppföljningen av kompetensöverföringen skall ske. Även om det ibland kan vara svårt att få teori och praktik att gå ihop beträffande dessa riktlinjer, innebär det samtidigt att det uppstår en nyttig medvetenhet bland de anställda om att kompetensöverföringen är en strategiskt viktig fråga för myndigheten.

#### *Kunskapsöverföringen kan regleras i avtalen*

I samband med att man i avtalet reglerar styrningen av konsulterna är det också naturligt att reglera formerna för kunskapsöverföringen. Detta sker i varierande utsträckning på myndigheterna. Förutsättningarna för, och behovet av, detta varierar beroende på vilket arbete konsulten skall utföra.

Vikten av att reglera kunskapsöverföringen i avtalen betonas av många intervjuade personer. Detta förklaras vara en förutsättning för att överföringen skall ske på ett bra sätt. Reglering i avtalet är emellertid oftast inte tillräckligt. Flera intervjuade framhåller att ett stort ansvar för kunskapsöverföringen också vilar på de enskilda handläggarna och projektmedarbetarna. Det är genom en medveten styrning av konsulterna och genom ett personligt engagemang hos de berörda personerna på myndigheten, som en bra kunskapsöverföring kommer till stånd. Det är därför viktigt att de anställda är "aktiva" deltagare. En chef och en handläggare beskriver detta:

I de fall kompetensöverföring skall ske, sker den genom att de anställda jobbar nära konsulten ... De anställda har alltså ett ansvar att suga ut så mycket kunskap som möjligt.

Samtidigt att det är viktigt att också köparen är en aktiv deltagare för att det skall ske en kompetensöverföring. Om det inte sker en bra kompetensöverföring brukar detta påtalas för konsulten.

Några personer har uttryckt uppfattningen att konsulter överlag inte vill ge ifrån sig mer kunskap än nödvändigt och att de inte gärna utför mer arbete, t.ex. att rapportera skiftligt, än vad som överenskommits på förhand och uttryckts i avtalen. En chef beskriver detta:

Ibland vill konsulten ha extra betalt för merarbetet men då gäller det att kunna hänvisa till vad som avtalats. Ibland kan det bli en 'kamp' fast man varit tydlig.

I avtalet kan det därför behöva framgå på vilket sätt, hur ofta och till vem kunskapsöverföringen skall ske. Skall det ske ett löpande samråd med konsulten bör även formerna för detta klargöras i avtalet. Andra intervjuade personer har emellertid förklarat att konsulter har ett intresse av att visa att de är kompetenta och att de överlag är villiga att föra "djupare" diskussioner om ett sådant behov uppstår. Så här uttrycker sig en handläggare:

Erfarenheten är att de flesta konsulter som anlitas överlag är 'generösa' när det gäller att överföra sina kunskaper till myndigheten. Som köpare får man ofta en bra kontakt med konsulten och denne är ofta villig att vid behov föra djupare diskussioner. Detta ligger i konsulternas intresse eftersom de är måna om att vårda sina kundkontakter.

En person som upphandlar olika typer av utbildnings- och utvecklingskonsulter, har ambitionen att konsultinsatserna skall ge förutsättningar för ett lärande hos de anställda också efter utbildningen. Personens erfarenhet är att detta bör klargöras för konsulterna på förhand:

I kommunikationen med konsulter brukar myndigheten framhålla ett allmänt krav på att insatserna skall leda till att det hos deltagarna uppstår ett lärande också efter genomgången utbildning. Det skall uppstå ett 'mervärde' genom att konsulten förmedlar en hjälp till självhjälp. Vissa konsulter drar sig ur när dessa krav blir för stora.

*Myndigheterna anser att de kan bli bättre på att sprida kunskaperna vidare*

Kunskapsöverföringen sker i de flesta fall till ett mindre antal personer. Kunskapsöverföringen tenderar därmed att endast ske till de närmast berörda/intresserade personerna på myndigheterna. Många gånger kan det emellertid finnas ett värde i att delar av den kunskap som vunnits i samband med konsultanvändningen också sprids vidare inom myndigheterna. Detta framhålls som viktigt för myndigheternas långsiktiga kompetensuppbyggnad. En handläggare beskriver detta:

Kompetensöverföring från konsult till uppdragsgivare är dock inte tillräckligt. Kunskapen måste också spridas vidare inom avdelningen och gärna också mellan avdelningarna, annars byggs den strukturella kompetensen inte upp.

Ibland sker det en kunskapsspridning vid avdelningsmöten och ”informella” diskussioner kolleger emellan. På myndigheterna finns det också flera exempel på kunskapsspridning genom större presentationer som genomförs av handläggarna och/eller konsulterna. Vidare finns det ofta någon form av dokumentation för intresserade anställda att ta del av. Detta till trots anser många av de intervjuade personerna att myndigheterna överlag är dåliga på att sprida konsulternas kunskap vidare i organisationen. Den främsta orsaken till detta anges vara tidsbrist hos de berörda personerna. En bra kunskapsspridning kräver ofta engagemang och arbetsinsatser från handläggarna. I bland nämns också ”ointresse” hos andra medarbetare och ”organisatoriska barriärer” som förklaringar till den uteblivna kunskapsspridningen. Några intervjupersoner framhåller att projekt över avdelningsgränserna har den fördelen att de automatiskt leder till att konsulternas kunskap sprids till fler avdelningar på myndigheterna.

#### *Formerna för kunskapsspridningen behöver klargöras*

Liksom frågan om kunskapsöverföring från konsult till handläggare och projektgrupp, är också frågan om kunskapsspridningen inom myndigheterna en strategisk fråga. Med motiveringen att myndigheterna i stor utsträckning saknar rutiner för en mer systematisk, konsekvent och genomtänkt kunskapsspridning, menar några av de intervjuade personerna att formerna för kunskapsspridningen behöver formaliseras eller på annat sätt klargöras för att den skall ske på ett bra sätt. Nödvändiga frågor att diskutera i samband med detta är vilken kunskap som skall spridas vidare, vilka personer det är som har nytta av kunskapen samt på vilket sätt kunskapen skall spridas vidare på myndigheten.

### **Framgångsfaktorer i kunskapsöverföringen och kunskapsspridningen**

Med utgångspunkt från de intervjuade personernas samlade erfarenheter kan man lyfta fram ett antal "framgångsfaktorer" för att det skall ske en bra kunskapsöverföring från konsult till myndighet samt en vidare kunskapsspridning på myndigheten.

- Det är viktigt att åstadkomma en medvetenhet hos de anställda om att kunskapsöverföring och kunskapsspridning är strategiska frågor. Skriftliga riktlinjer för detta är ett sätt att öka medvetenheten.
- Formerna för kunskapsöverföringen bör regleras i konsultavtalen.
- Ett stort ansvar för en bra kunskapsöverföring vilar på myndighetens enskilda medarbetare. De måste vara "aktiva" för att kunskapsöverföringen skall komma till stånd.
- Konsultens arbete bör dokumenteras skriftligt.
- Presentationer och seminarier inför en bred grupp personer samt projekt över avdelningsgränserna leder automatiskt till en större kunskapsspridning.

## **4.4 Uppföljning och utvärdering**

När konsultens uppdrag är avslutat gäller det för myndigheterna att göra en uppföljning och utvärdera konsultanvändningen. Uppföljningen och utvärderingen kan avse såväl konsultens arbetsinsats som myndighetens agerande gentemot konsulten. Även myndighetens behovsanalys samt upphandlingsförfarandets olika steg kan följas upp och utvärderas. För enkelhetens skull används i fortsättningen enbart begreppet "utvärdering" som ett samlingsnamn för såväl uppföljning som utvärdering.

*Myndigheterna brister i utvärderingen av konsultanvändningen ...*

Det förekommer sällan att myndigheterna genomför strukturerade och dokumenterade utvärderingar av konsultanvändningen. I stor utsträckning saknar myndigheterna riktlinjer eller på annat sätt uttalade krav på när och hur konsultanvändningen skall utvärderas. En myndighet har utformat ett formulär med vilket projektledarna kan utvärdera såväl konsulter som övriga projektmedarbetare. Detta formulär används emellertid sällan i praktiken bl.a. på grund av att det ansetts för detaljerat och tidskrävande. Ett nytt förenklat formulär är under utarbetning.

Ofta sker det dock en "informell" utvärdering genom att handläggare, projektmedarbetare och chefer i efterhand allmänt diskuterar och "reflekterar" över konsultanvändningen. Iakttagelserna och erfarenheterna från sådana reflektioner sprids i varierande utsträckning vidare inom myndigheterna. Ibland förekommer det också att konsultinsatserna diskuteras inom ramen för mer övergripande projektutvärderingar. Detta till trots är det en mycket vanlig uppfattning hos de personer som intervjuats, att myndigheter-

nas utvärdering av konsultanvändningen överlag sker ostrukturerat och i för liten omfattning. Den främsta orsaken till detta förklaras vara tidsbrist hos handläggarna och andra berörda personer på myndigheterna. Två handläggare beskriver detta:

En del utvärderingsarbete sker genom projektdeltagarnas reflektioner och slutsatser som görs vid varje delavstämning i konsultarbetet. Däremot är man ofta sämre på att göra en övergripande reflektion när projektet/arbetet är slutfört eftersom nya arbetsuppgifter ligger och väntar.

Det är så mycket annat som skall göras så det korta perspektivet vinner över det långa. Långsiktigt skulle myndigheten alltså ha stor nytta av ordentlig utvärdering men på kort sikt är det annat som känns viktigare.

Konsulterna medverkar sällan i utvärderingarna. Ibland förekommer det emellertid att konsultföretagen själva följer upp sitt eget arbete genom att ställa olika typer av frågor till kunderna.

Det är i huvudsak konsulternas insatser som analyseras i myndigheternas utvärderingar och inte myndigheternas agerande gentemot konsulterna. En person i chefsposition anser att bristen på självutvärdering är en kulturfråga:

Det råder en brist på självutvärdering [på myndigheten]. Detta är i mycket en kulturfråga. Självutvärdering sker om det finns en sådan kultur inom organisationen. Denna typ av fråga kan vara svår att hantera då det handlar om människor.

*... men har samtidigt en uppfattning om vad en bra utvärdering är*

Trots att myndigheterna anser att de brister i utvärderingen av konsultanvändningen, har flera av de intervjuade personerna ändå uttryckt en ganska klar och likartad uppfattning om vad en bra utvärdering är och hur den bör genomföras. Två personer sammanfattar hur de ser på utvärderingsarbetet:

I utvärderingen är det avgörande att veta vad som skall utvärderas. Fokus skall ligga på själva resultatet av arbetet. Andra viktiga utvärderingskriterier är emellertid också konsultens förståelse för projektet, innovationsförmåga och kreativitet, redighet i de presenterade förslagen samt hur effektivt och långsiktigt det föreliggande problemet löses. Allmänna frågor att ställa sig är 'Vad gick bra?' och 'Vad gick dåligt?'. Det är också viktigt att utvärdera upphandlarens arbete. Detta görs inte i tillräcklig utsträckning i dag på de statliga myndigheterna.

Rent allmänt innebär utvärderingen att i efterhand jämföra konsultens arbete med det som har förväntats. I utvärderingsarbetet är det lika viktigt att analysera och dra slutsatser av såväl de negativa som de positiva erfarenheterna. En fråga att ställa sig är 'Varför blev konsultanvändningen framgångsrik?'

Flera intervjuade personer förklarar att det är viktigt att myndigheterna utvärderar såväl konsultens arbetsinsats som det egna agerandet gentemot konsulterna. Myndigheternas ansvar för en framgångsrik konsultanvändning består exempelvis i att utforma tydliga uppdrag och att styra konsulterna på

ett bra sätt. I utvärderingarna är det viktigt att ta upp både sådant som gått dåligt respektive bra i konsultanvändningen. Vidare finns det mycket att vinna på att även konsulterna medverkar i utvärderingen och aktivt delger handläggare och projektmedarbetare sina synpunkter och erfarenheter från samarbetet.

Flera intervjuade anser att utvärderingarna bör dokumenteras skriftligt för att de skall genomföras på ett strukturerat sätt. En nedskrivna utvärdering utgör också ett bra verktyg i arbetet med att sprida vidare de erfarenheter som framkommit i utvärderingen. En handläggare beskriver en utvärdering som en "reseberättelse":

Det är värt att lägga ner resurser på att göra en utvärdering. Man måste skriva ner idéer, koncept, effekter och genomförande för att andra skall förstå hur man resonerat. En utvärdering kan också vara en reseberättelse där man delger andra sina intryck.

### *Skall utvärderingsrutinerna formaliseras?*

Det råder skilda uppfattningar hos de intervjuade personerna beträffande i vilken utsträckning det finns behov av att formalisera utvärderingsarbetet genom att exempelvis utarbeta riktlinjer och mallar. Några personer i chefsbefattning framhåller den allmänna uppfattningen att ansvaret för utvärderingen i första hand vilar på enheterna/avdelningarna och inte på myndighetsledningen. Andra framhåller att det finns en risk med att detaljstyra utvärderingsarbetet. Det kan leda till intetsägande och stereotypa utvärderingar.

En handläggare menar att arbetet med att utforma riktlinjer för utvärdering för det positiva med sig att myndigheten "tvingas" diskutera och ta ställning i frågan:

Utvärderingsarbetet bör formaliseras genom att formulera skriftliga riktlinjer eller mallar för hur detta skall gå till på myndigheten. Att arbeta med att formalisera och utarbeta riktlinjer för styrning och utvärdering av konsulter, skulle tvinga myndigheten att i grunden tänka till och problematisera kring frågorna. Det är alltid nyttigt att ifrågasätta sig själv och formerna för den egna verksamheten.

### *Bra utvärderingar leder till en viktig kunskapsuppbyggnad*

Några intervjuade personer anser att frånvaron av utvärderingar innebär ett hinder för handläggarnas och projektmedarbetarnas erfarenhetsuppbyggnad kring konsultanvändningen. En handläggare respektive en person ur myndighetsledningen kommenterar detta:

Det vore bra att 'kosta på sig' att diskutera vad som blev bra [i konsultanvändningen] och vilka erfarenheter man skall ta med sig inför nästa projekt. Detta sker till viss del idag inom projektgruppen, men inte i tillräcklig utsträckning.



Myndigheten är inte särskilt bra på att systematiskt utvärdera konsulterna. Orsaken till detta är oftast tidsbrist. Överhuvudtaget behövs tid för reflektioner hos medarbetarna i syfte att kunna dra nyttiga lärdomar.

#### **Framgångsfaktorer i utvärderingen av konsultanvändningen**

Med utgångspunkt från de intervjuade personernas samlade erfarenheter kan man lyfta fram några "framgångsfaktorer" beträffande utvärderingen av myndigheternas konsultanvändning.

- Det är viktigt att utvärdera såväl konsultens insats som myndighetens agerande gentemot konsulten. Ibland kan det vara bra att låta konsulterna medverka i utvärderingarna.
- En bra utvärdering tar upp både sådant som gått bra respektive dåligt i konsultanvändningen.
- Utvärderingarna bör dokumenteras skriftligt.

## **4.5 Erfarenhetssummering och -överföring**

Vid sidan av den uppföljning och utvärdering som sker vid en enskild konsultinsats samlas också inom myndigheten mer allmänna och generella erfarenheter kring konsultanvändningen. Erfarenheterna kan också gälla enskilda konsultinsatser, t.ex. i de fall det inte sker någon formaliserad utvärdering men där intrycken fångas upp genom erfarenhetssummering.

### **Vilka är myndigheternas erfarenheter?**

Ur intervjuerna har framkommit att de erfarenheter myndigheternas anställda får och de iakttagelser de gör kan omfatta konsultanvändningens alla steg, alltifrån behovsanalys och planering till upphandling, styrning och utvärdering av konsulten. Erfarenheterna kan också handla om olika faktorer i tjänstemännens och myndighetens omvärld.

En del erfarenheter kan göra den enskilde tjänstemannen till en bättre konsultanvändare. Andra erfarenheter kan, rätt utnyttjat, påverka hela myndighetens sätt att hantera konsultanvändningen.

Här följer några exempel på olika erfarenheter som framkommit och som kan påverka myndighetens rutiner, riktlinjer och strategier för konsultanvändningen.

**Vilka är handläggarnas, chefernas och myndighetsledningens erfarenheter?  
Exempel:**

**Behovsanalys**

- Om man brister i behovsanalys blir det svårt att skriva kravspecifikationer. Man måste få tid att tänka till och bli påmind om behovsanalysens betydelse.
- Ibland kan det vara svårt att veta vad som gäller. Ledningen måste motivera och upprepa sina ställningstaganden i olika frågor så att personalen får en förståelse varför man inte alltid skall anlita konsulter eller vilka risker konsultanvändningen kan medföra.

**Planering och upphandlingsrutiner**

- Ibland tar enhetscheferna inte sitt ansvar om något går fel. Det är viktigt att klargöra ansvarsförhållandet så att alla tar sitt ansvar. Det gäller beslutsfattande likaväl som styrning och andra frågor.
- Det vore bättre om allt material fanns samlat. Då hade man bättre överblick över konsultanvändningen och planeringen underlättades.
- Arbetssättet för IT-projekt borde ändras så att bättre feed-back sker.
- Det räcker inte med utbildning en gång. Det behövs ständig påfyllnad för att kunskapen skall hållas aktuell.
- Upphandlingen skulle underlättas om det fanns färdiga mallar att använda eller någon att fråga om råd.

**Styrning och kunskapsöverföring**

- Om man lämnar för mycket öppet i kravspecifikationen och avtalet, då blir det svårt att ställa krav på konsulten. Avtalet borde alltid innehålla något om styrningen.
- Det är inte alltid lätt att styra. Man borde få veta vad en bra styrning omfattar och vad man skall göra om något börjar gå på tok.
- En konsult släpper inte ifrån sig mera kunskap än nödvändigt. Därför är det viktigt att suga ut så mycket som möjligt. Det är också bra om man på förhand kan komma överens att det skall ske en kunskapsöverföring och vem som skall vara mottagare.

**Uppföljning och utvärdering**

- Att utvärdera innebär alltid en kostnad. Därför är det viktigt att myndigheten vet varför man skall göra utvärderingar och vad man skall använda resultatet till.
- Det är viktigt att se vad som gick bra och vad som gick dåligt och fundera på varför det blev som det blev. Då kan man göra annorlunda nästa gång.

## **Är myndigheterna nöjda med konsulterna?**

*De flesta är nöjda ...*

Det övergripande intrycket är att de flesta intervjuade är nöjda med konsulternas insatser. Här följer några exempel på vad som krävs för att beställarna skall bli nöjda.

### **För att myndigheterna skall bli nöjda krävs att konsulterna ...**

... levererar det som myndigheterna förväntat sig.  
... håller utlovade tidsramar.  
... håller hög kvalitet på sitt arbete.  
... är ifrågasättande, ger feedback och för en öppen kommunikation.  
... förstår förutsättningarna för arbetet och är insatta i myndighetens verksamhet.  
... kan arbeta självständigt.  
... har en bra samarbetsförmåga.  
... gör det de blivit tillsagda att göra, men inte mer.

Det som värdesätts mest av de personer vi intervjuat är att konsultens prestation motsvarar myndighetens förväntningar. För att konsulten skall kunna veta vilka förväntningarna är krävs det att myndigheten är tydlig i sin beställning och att parterna fortlöpande stämmer av arbetet, vilket många av de intervjuade påpekat. För konsulten gäller det att kunna "läsa av" myndighetens förväntningar och ha förståelse för verksamheten. I detta sammanhang har också personkemin och konsultens sociala förmåga betydelse. Sådär sammanfattar en handläggare dessa frågor:

... enheten oftast brukar vara nöjd med konsultinsatserna. Faktorer som NN värderar som viktiga i bedömningen är bl.a. leverans i tid, materialets kvalitet samt att konsulterna gör sig 'väl förankrade' i de projekt där de involveras. Med det sistnämnda avses att konsulten visar engagemang och samarbetsvilja samt ser till helheten i projektet. Samtidigt är det viktigt att processen sker smidigt och att konsulten kan visa förståelse för myndighetens uppfattning i frågorna.

Att konsulten håller tiden är också en viktig faktor till nöjdhet, inte minst för att en spräckt tidsplan oftast innebär att kostnaden för myndigheten blir högre än beräknat. Sådär förklarar en chef:

... han sällan är missnöjd med konsulternas insatser, men inte heller helt nöjd. Att tidsplanen inte håller och att därmed kostnaderna blir högre än beräknat gör att NN inte alltid är nöjd. För NN är kvalitet att konsulten uppfyller det som man kommit överens om i avtalet.

En del av dem vi intervjuat vill att konsulterna skall komma med egna idéer och vara ifrågasättande, medan andra vill att konsulterna bara skall göra det de blivit tillsagda att göra. Detta synes hänga ihop med vad uppdragsgivaren vill använda konsulten till. Om syftet med att anlita en konsult är att få in nya idéer i organisationen så vill förstås myndigheten ha nytänkande för att bli nöjd. Om däremot myndigheten tagit hjälp av en resurskonsult för att klara av oväntat hög arbetsbelastning så har myndigheten inte efterfrågat synpunkter på rutiner eller arbetsorganisation. Övervägande del av de intervjuade uppskattar ändå självständiga konsulter, precis som denna enhetschef:

NN brukar vara nöjd med konsultinsatserna. NN ser det som viktigt att konsulten och NN har en bra dialog. Konsulten skall t.ex. påtala om något inte går att genomföra. Konsulterna måste veta var gränserna går och ha respekt för NN som uppdragsgivare.

*... men ibland uppstår missnöje*

Även om de vi intervjuat oftast är nöjda med konsulternas arbete så finns det också tillfällen då det uppstår ett missnöje. Missnöjet anges ofta bero på att konsulten brustit i något avseende, t.ex. inte levererat inom utsatt tid eller utfört uppdraget på ett felaktigt sätt. Många intervjuade är självkritiska och kopplar ihop missnöjet med den egna insatsen. Det kan t.ex. handla om att den som upphandlat konsulten inte tyckt sig vara tillräckligt tydlig i förfrågningsunderlag och avtal eller att styrningen blivit bristfällig. Här följer två exempel på missnöje; ett exempel på hur en chef ibland är missnöjd med konsultens insats och ett exempel på hur en generaldirektör kopplar ihop missnöjet med myndighetens sätt att agera.

NN berättar om ett fall där konsulten gjorde en alltför optimistisk tidsuppskattning. I det fallet ifrågasatte myndigheten tidsplanen, men när konsulten vidhåller sin plan så är det svårt att 'sätta emot' konstaterar NN ... Ibland är NN också missnöjd med att konsulten utger sig för att kunna fixa någon sak som konsulten sedan inte klarar av att prestera. Detta drar ner intrycket, menar NN, som också anser att konsulterna inte alltid är tillräckligt ödmjuka.

Myndigheten brukar vara nöjda med sina konsulter men det finns också exempel där man varit mindre nöjd. NN nämner några exempel på misslyckade konsultinköp och konstaterar att misslyckandena hör ihop med bristen på kravspecifikation och planering från myndighetens sida. Men det finns även exempel där kravspecifikation funnits och godkänts av ledningen och allt sett 'bra ut', men där det ändå blivit problem i genomförandet ... NN konstaterar att myndigheten inte hade tillräcklig kunskap för att godkänna (arbetet) och borde antagligen ha anlitat en utomstående konsult för att bedöma detta arbete.

## **Vilka risker och osäkerheter kan konsultanvändningen medföra?**

Att reflektera över varför man är nöjd eller missnöjd är ett steg i att ta till vara de erfarenheter konsultanvändningen ger upphov till. Att identifiera och hantera risker och osäkerheter är ett annat sätt.

*Myndighetsledningen pekar på osäkerheter i konsultanvändningen*

Personer i myndigheternas ledning ser långsiktiga problem med konsultanvändning. De osäkerheter ledningen pekar på är bl.a. att omfattande och långvarig konsultanvändning kan leda till ett beroende som i sin tur kan få andra konsekvenser. Att myndighetens kompetens kan urholkas så att myndigheten på sikt inte klarar sig utan konsulter eller att de anställdas moti-

vation kan påverkas om de uppfattar det som att konsulter får göra roligare arbetsuppgifter än personalen, är två exempel som framkommit. Så här förklarar några personer ur myndigheternas ledning:

... konsultanvändningen inte får innebära att myndighetens kunskapsuppbyggnad inte kommer till stånd. Uppgifter som leder till kunskapsuppbyggnad skall utföras av egen personal. Det är den egna personalen som aktivt skall involveras och följa upp ... På varje delområde skall det finnas en anställd person som har en helhetssyn och som på detta område själv skall kunna analysera och också kunna stå för det.

... det finns en viss risk med för mycket konsulter när det gäller att skapa 'kulturer' och gemensamma synsätt kring olika frågor i organisationen. Detsamma gäller när man vill bygga upp ett organisationskapital.

... det kan finnas en viss risk för att myndigheten blir beroende av enskilda konsulter till följd av en uppfattning hos upphandlaren om att det inte finns alternativa leverantörer på marknaden. Bekvämlighet eller slentrianmässig hantering hos upphandlaren kan enligt NN också leda till att det uppstår ett sådant beroende.

### *Kompetensförsörjningen måste tryggas*

Frågan om kunskapsöverföring framhålls som viktig av många av de intervjuade personerna. Att kunskapsöverföringen sker på ett bra sätt förklaras vara särskilt viktigt när myndigheterna köper kompetenskonsulter, dvs. konsulter som skall tillföra sådan kompetens som myndigheterna själva saknar.

I intervjuerna förklaras kunskapsöverföringen i första hand syfta till att tillgodose kunskapsbehovet i de enskilda fallen. Några lednings- och chefspersoner beskriver emellertid också kunskapsöverföringen som en viktig strategisk fråga med koppling till de anställdas kompetensuppbyggnad och därmed till myndigheternas långsiktiga kompetensförsörjning. Bristande kunskapsöverföring kan alltså leda till kompetensurholkning, vilket i sin tur kan leda till att kompetensförsörjningen inte säkras på önskat sätt. Fyra personer beskriver sin syn på kompetensförsörjningen:

Frågan om kompetensöverföring är en viktig strategisk fråga eftersom myndigheten är en kunskapsorganisation. Med tiden kan konsultanvändningen komma att minska om det hela tiden sker en kunskapsuppbyggnad.

... det viktigaste med konsulter är att de medverkar i en process som gör att kunskap överförs från konsulten till uppdragsgivaren. Uppdragsgivaren skall förmedla sin vision och konsultens bidrag skall i första hand vara att bygga upp uppdragsgivarens kunskap ...

Sker det ingen kompetensöverföring till myndigheten, försvinner konsultens kompetens (och delar av den nya kunskap som genererats i projektet) när denne lämnar organisationen.

Det en överlevnadsfråga för myndigheten och dess anställda att de får tillräcklig information från konsulten.

### *Osäkerheter i enskilda projekt*

Chefer och handläggare har oftare pekat på osäkerheter som hänger ihop med hur man använder konsult i ett enskilt projekt eller för ett enskilt uppdrag. Ofta kan det handla om brister i planering och förfrågningsunderlag, vilket i sin tur för med sig brister i styrning och kunskapsöverföring med bristande kvalitet som följd. Det kan också handla om problem som är förknippade med en övertro på konsultens förmåga att hantera myndighetens problem. Sådär beskriver några chefer och handläggare vilka risker de ser med konsulter:

Tidigare i samtalet har NN påtalat att konsulter inte bör användas i projektledarrollen. I sådana fall finns det en risk att viktig kunskap som har genererats i projekten inte återförs till myndigheten.

...En annan risk utgör de konsulter som blir mer entusiastiska över projekten än man är själv, förklarar NN. De blir 'överinsäljande'. Dessa konsulter kan försöka 'ta över' projektet eller så blir de alltför okritiska. 'Bra konsulter är krävande' säger NN, 'de ställer besvärliga frågor och då blir man själv mer krävande'.

Ibland uppfattar NN att enheterna förväntar sig att konsulten skall komma med idéer om hur enheten skall arbeta. Enheterna har alltså en vag idé om vad de vill ha och sedan tror de att konsulten skall utveckla denna idé. Detta är ett farligt tillvägagångssätt menar NN eftersom all systemutveckling också innebär att enhetens arbetsrutiner påverkas. Ett sådant tillvägagångssätt innebär också att det inte går att göra några kravspecifikationer. Vill man göra på detta sätt så måste man ha en konsult som bidrar med idéerna och som hjälper till med kravspecifikationerna. Sedan upphandlas en annan konsult för att göra själva jobbet.

## **Hur förs erfarenheterna vidare och hur tas de tillvara?**

När det gäller att sprida erfarenheterna till andra är det vanligaste sättet att använda "mun-mot-mun"-metoden. Anställda pratar med varandra om olika erfarenheter från konsultanvändningen, både vad avser arbetets innehåll och omständigheter kring själva konsultanvändningen. Diskussionen är intensivast i det projekt eller hos den grupp som arbetat närmast konsulten. Viss erfarenhetsöverföring förekommer också till andra medarbetare inom samma enhet/avdelning, medan erfarenhetsöverföring till andra enheter sker mera sällan. Detta erfarenhetsutbyte sker vanligtvis på initiativ av projektledare och handläggare. Erfarenhetsutbyte sker också på olika chefsmöten. Vid dessa tillfällen är det vanligare att konsultanvändningens olika praktiska och formella problem diskuteras än hur frågan hanteras mer strategiskt.

För att ta tillvara de erfarenheter konsultanvändningen ger upphov till krävs det någon form av återkoppling. De erfarenheter som genererats måste över-

föras i rutiner, riktlinjer och strategier. Flera handläggare, projektledare och chefer har efterlyst bättre struktur och fungerande forum för erfarenhetsutbytet. De anser att erfarenheterna stannar i en alltför begränsad grupp och att en ökad erfarenhetsöverföring skulle leda till en effektivare konsultanvändning. Många kopplar ihop det bristande erfarenhetsutbytet med att de också anser att myndigheterna inte gör utvärderingar i tillräcklig utsträckning. En fungerande erfarenhetsöverföring kan göra konsultanvändningen effektivare.

## 5 Hur uppnå en effektiv konsultanvändning?

Denna studie har finansierats genom medel ur regeringens s.k. kontrollpengar. Vår sammanfattande slutsats är att myndigheterna genom att upprätta en strategi och utarbeta riktlinjer och väl fungerande rutiner för konsultanvändningen kan höja den interna effektiviteten. Att konsulter används på rätt sätt och för rätt saker är viktigt såväl för myndigheterna själva som för staten och skattebetalarna.

Hur myndigheterna närmare väljer att använda och hantera konsulter är en myndighetsintern fråga men det är i regeringens intresse att departementen för en dialog med myndigheterna om detta. Annorlunda uttryckt kommer dialogen att handla om att myndigheterna arbetar för en genomtänkt konsultanvändning snarare än att i detalj ange hur myndigheterna skall agera.

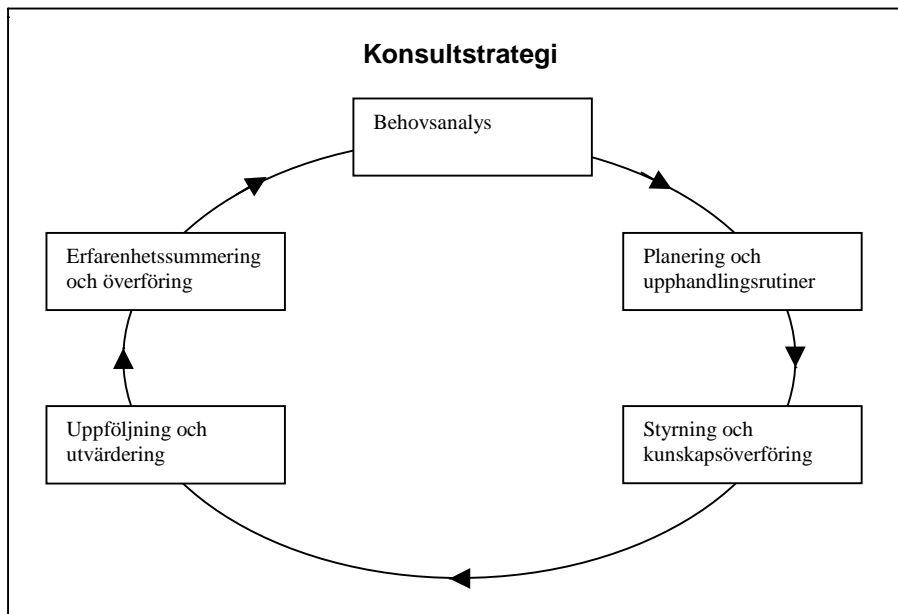
Det har varit vår strävan att i rapporten lyfta fram erfarenheter och goda exempel som delgivits oss under studien för att bidra till att höja kunskapen och medvetenheten om konsultanvändningens olika frågor både hos departement och myndigheter.

### *Konsultanvändningens olika led*

I arbetet med denna studie har vi utgått från att konsultanvändningen i en myndighet inte bara rör de frågor som är förknippade med att utnyttja en konsult i ett enskilt projekt eller för en viss uppgift. Konsultanvändningen väcker också en rad frågor som berör myndighetens långsiktiga kompetensförsörjning och riskhantering samt de verktyg och rutiner som myndigheten behöver för att verksamheten skall bli effektiv.

I våra intervjuer har vi strävat efter att få synpunkter på alla de led i konsultanvändningen som vi beskrivit i kapitel 4. Vi har av det samlade intervju-materialet dragit slutsatsen att en strategi för konsultanvändningen tydliggör och knyter samman de olika leden i konsultanvändningen. Figuren på nästa sida åskådliggör detta.





## 5.1 Konsultanvändning är en strategisk fråga

- Kompetensförsörjning och riskhantering är centrala i en konsultstrategi
- Den långsiktiga behovsanalysen är utgångspunkten för såväl myndighetens kompetensförsörjning som konsultstrategi
- Behovsanalysen måste komma tidigt och beakta myndighetens resurser, mål och omvärldsfaktor
- I behovsanalysen inför en konkret uppgift måste man beakta vad myndigheten kommit fram till på lång sikt

Med utgångspunkt från fallstudierna framstår två faktorer som särskilt viktiga och strategiska för en myndighets långsiktiga utveckling, nämligen kompetensförsörjning och riskhantering. Detta framgår sammantaget ur de intervjuer vi gjort även om det finns variationer i hur man på myndighetsnivå hanterar dessa frågor. Med ett undantag saknar myndigheterna långsiktiga och dokumenterade förhållningssätt till konsultanvändningen, dvs. en strategi för att minimera riskerna med konsultutnyttjande och trygga myndighetens långsiktiga kompetensförsörjning. Detta betyder dock inte att myndighetsledningen saknar insikt i dessa frågor. Myndighetsledningen har oftast en uppfattning om hur konsultanvändningen kan påverka kompetensförsörjningen och vilka risker den kan medföra. Avsaknaden av skriftliga dokument leder emellertid till osäkerhet bland de tjänstemän som i det löpande arbetet använder konsulter. Det kan också leda till att det inom myndigheten utvecklas olika sätt att hantera konsultanvändningens långsiktiga frågor.

### *Behovsanalys, kompetensförsörjning och konsultstrategier hänger samman*

Myndighetens kompetensförsörjning är en strategisk fråga. Vilken kompetens behöver myndigheten på lång och på kort sikt och hur kan myndigheten bygga upp och/eller behålla denna kompetens? Såväl myndighetens kompetensförsörjning som konsultstrategin bör ta sin utgångspunkt i myndighetens långsiktiga behovsanalys. Behovsanalys innebär att gå igenom, bedöma och värdera vilka behov myndigheten har och vad som krävs för att myndigheten skall kunna utföra sitt uppdrag. Behoven styrs av verksamhetens mål, resurser och faktorer i myndighetens omgivning.

En långsiktig behovsanalys ser till verksamheten på ett eller flera års sikt, medan en kortsiktig behovsanalys ser till behovet i en konkret situation. I behovsanalysen har myndigheten att ta ställning till många fler frågor än de som enbart rör konsultanvändning. Men den del av behovsanalysen som rör konsultanvändningen svarar på en del av de frågor som myndigheten behöver ta ställning till i en strategi.

I det långa perspektivet måste myndigheten bestämma sig för hur myndighetens kompetensförsörjning skall se ut – skall kompetensen utgöras av egen personal, tillföras genom att samarbeta med andra myndigheter, genom att anlita konsulter eller finns det andra sätt att förse myndigheten med kompetens? Vem skall göra vad och hur skall mixen av dessa olika kompetenser se ut? Beroende på hur frågorna besvaras kan myndigheten komma till olika beslut om konsultanvändning. Myndigheten vill kanske använda konsulter för att bygga upp en speciell kompetens hos myndighetens egen personal. I det fallet är det viktigt att det sker en kunskapsöverföring från konsulten till myndigheten. Annars riskerar konsultanvändningen istället att leda till att kompetensen inte byggs upp eller till och med till att myndighetens kompetens urholkas. I behovsanalysen bör myndigheten också värdera de fördelar i form av ökad flexibilitet som konsultanvändningen medför.

I det korta perspektivet måste myndighetens behov inför en speciell uppgift analyseras närmare och en bedömning göras av vem och med vilken kompetens som arbetet skall utföras. På kort sikt kan konsulter användas för att myndigheten saknar en viss kompetens eller för att tid eller personal saknas för att utföra en viss uppgift. Konsulter kan också användas för att tillföra nya idéer, fungera som bollplank eller extern granskare, för att fylla tillfälliga behov osv.

Olika typer av konsulter ställer olika krav på myndigheten. Att anlita specialistkonsulter ställer t.ex. andra krav när det gäller upphandlings- och styrningskompetens än om myndigheten anlitar resurskonsulter. Väljer myndigheten att anlita konsulter krävs det att det finns bra kompetens för

upphandling, styrning och utvärdering hos myndigheten. Behovsanalysen bör omfatta även detta.

### *Myndigheternas strategiska tänkande kan bli tydligare*

Ledningen inom samtliga fallstudiemyndigheter är engagerad i myndighetens konsultanvändning. Detta engagemang är större i de myndigheter som har en stor konsultanvändning. Engagemanget tar sig bl.a. uttryck i en oro för kompetensurholkning, oro för juridiska brister i upphandlingen och oro för höga kostnader.

Fyra av fem myndigheter har trots detta valt att inte skriftligen dokumentera sin inställning. Detta innebär att myndigheternas anställda inte får någon helhetssyn på konsultanvändningens olika frågor. Det förblir ibland oklart vad myndigheterna vill få ut av konsultanvändningen och vad som krävs för att göra konsultanvändningen optimal. Projektledare och chefer betraktar ofta konsultanvändningen som given i en konkret situation, eftersom de utgår från vilka resurser som finns tillgängliga på kort sikt men sällan tar hänsyn till myndighetens långsiktiga behov.

Ett tydligare ställningstagande genom en skriftlig konsultstrategi skulle lyfta fram de strategiska frågorna och göra konsultanvändningen effektivare.

### *Skriftliga konsultstrategier tvingar fram svar på viktiga frågor*

Att upprätta en skriftlig strategi för konsultanvändningen inom en myndighet är ett sätt att hantera de risker och osäkerheter konsultanvändningen kan medföra. I arbetet med att utforma strategin tvingas myndigheten ta ställning till hur kompetensförsörjningen skall skötas, hur stor del av verksamheten som skall utföras med egen personal och hur stor del som kan utföras av konsulter, om myndigheten vill fungera som en bra beställare eller bra utförare osv. Av strategin bör framgå varför myndigheten vill använda konsulter, vad myndigheten vill få ut av konsultanvändningen, vilka områden eller uppgifter som är speciellt lämpliga eller mindre lämpliga för konsulter att utföra. Strategin bör även beröra vad som krävs av myndigheten i form av upphandlingskompetens samt kompetens och rutiner för att styra konsulten och utvärdera konsultanvändningen samt hur kunskapsöverföringen bör utformas.

Strategin kan kompletteras med riktlinjer för det praktiska genomförandet av konsultupphandlingen, riktlinjer för styrning, uppföljning och utvärdering, riktlinjer för kunskapsöverföring och för att fånga upp erfarenheter inom organisationen. Dessa riktlinjer bör sedan beaktas i konsultanvändningens alla led.

Att det finns en fungerande strategi är myndighetsledningens ansvar. Ansvaret för att riktlinjerna uppdateras och följs, att tillräcklig upphandlingskompetens finns, att upphandlingsstödet fungerar osv. kan ledningen delegera till lämplig enhet eller funktion inom myndigheten.

### *Konsultanvändning medför risker och osäkerheter*

Att använda konsulter medför risker och osäkerheter av olika slag för myndigheten. Risker i omvärlden kan myndigheten inte påverka, medan osäkerheter inom myndigheten kan minimeras. Konsultanvändningen kan ge upphov till risker och osäkerheter både på kort och på lång sikt. Bristande behovsanalys kan leda till otydliga mål i konsultanvändningen. Bristande planering kan leda till ineffektivt resursutnyttjande. Bristande kunskap om upphandlingsregelverket kan leda till att upphandlingen måste göras om eller till att myndigheten tvingas betala skadestånd. Bristfällig styrning kan leda till att konsultens prestation inte motsvarar myndighetens krav. Bristande kunskapsöverföring kan leda till kompetensurholkning och sårbarhet. Bristande uppföljning och utvärdering kan leda till att myndigheten inte tar tillvara de positiva och negativa erfarenheter som konsultanvändningen genererar.

Konsultanvändningen kan också medföra osäkerheter av annat slag. Att i alltför hög utsträckning förlita sig på en eller ett fåtal konsulter kan leda till beroende och ineffektivt resursutnyttjande. Att förlita sig på ett fåtal konsulter innebär också att myndigheten inte utnyttjar den prispress och kvalitetsförbättring som konkurrens från andra konsulter kan ge. Det kan också innebära en osäkerhet att kontinuerligt använda konsulter inom kärnverksamheten. Detta kan leda till att myndigheten riskerar att tappa kontrollen över verksamheten. Att låta konsulter representera myndigheten kan äventyra myndighetens trovärdighet.

Myndigheten får en möjlighet att hantera de olika risker konsultanvändningen kan medföra genom att lyfta fram de förhållanden som kan utgöra en risk eller en osäkerhet. Myndigheten kan hantera externa risker genom att vara förberedd och medveten om följderna. Interna osäkerheter kan minskas genom tydligare rutiner och riktlinjer. Att hantera risker och osäkerheter behöver inte betyda att myndigheten avstår från att använda konsulter.

Ibland kan hanteringen av risk och osäkerhet kräva så stora anpassningar hos myndigheten att den bedömer att det inte är "värt" att anlita konsult under rådande omständigheter och därför väljer att avstå.

## 5.2 Bra planering och väl fungerande administrativa rutiner är till hjälp vid upphandlingen av konsulter

- Planeringen underlättas av grundlig behovsanalys, klara mål och fungerande uppföljningssystem
- Genomförandet av upphandlingar underlättas av klar ansvarsfördelning och tydliga riktlinjer
- Någon form av upphandlingsstöd till upphandlarna är nödvändigt
- Bra administrativa rutiner sparar tid och pengar
- Bra upphandlingar kräver god marknadskännedom. Att skaffa sig och upprätthålla marknadskännedom tar tid

### Planering underlättar konsultanvändningens genomförande

Genom verksamhetsplaneringen omsätts behovsanalysens resultat i praktiken. Vad myndigheten kommit fram till i behovsanalysen angående kompetensförsörjning och hantering av risker och osäkerheter, bör konkretiseras i verksamhetsplaneringen. Om t.ex. myndigheten bestämt sig för att anlita konsulter för vissa uppgifter, krävs det att det inom myndigheten finns upphandlingskompetens och marknadskännedom. I verksamhetsplaneringen måste myndigheten planera och sätta av tid för detta. Planeringen underlättas av att det finns bra underlag och verktyg för uppföljning. Det kan handla om att redovisningen av konsultkostnader sker på ett överskådligt sätt eller att konsultavtal samlas i en avtalsdatabas.

Planeringen bör också innefatta en ekonomisk bedömning av olika alternativ. Kostnaden för konsultanvändningen består inte bara av summan av de ersättningsbelopp som betalas ut, utan innefattar även kostnader för bl.a. uppbyggnad och upprätthållande av upphandlingskompetens och olika administrativa rutiner som är knutna till konsultanvändningen. Att ha anställd personal medför inte bara lönekostnader och arbetsgivaravgifter, utan även t.ex. rekryterings- och utbildningskostnader.

Den årliga verksamhetsplaneringen sker utifrån regleringsbrev och budget och dessa sätter ramar för verksamheten. När myndigheten planerar verksamheten på enhets-/avdelningsnivå bör tjänstemännen ha i åtanke i vilken utsträckning konsulter kan komma att medverka i genomförandet och hur denna konsultanvändning stämmer överens med de övergripande ställningstaganden myndigheten gjort beträffande konsultanvändningen. Om t.ex. myndigheten i sin konsultstrategi kommit fram till att konsulter inte skall ha rollen som projektledare så måste detta beaktas i verksamhetsplaneringen på avdelnings- och enhetsnivå.

## *Planering inför ett projekt eller uppdrag*

Även planeringen inför ett enskilt arbete måste beakta den strategi och de riktlinjer för konsultanvändningen som gäller för hela myndigheten. Planeringen av, och beslutet om, konsultinsatser sker oftast av enhetschef och/eller ansvarig handläggare. Dessa har möjlighet att påverka myndighetens kostnader för konsultanvändning, inom vilka områden konsulter används/inte används, om konsulter skall användas för kompetensuppbyggnad, om konsulter skall användas tillfälligt eller löpande osv. Den som planerar för och beslutar i konsultärenden har alltså att balansera myndighetens långsiktiga behov och behovet i det enskilda fallet.

Andra frågor att ställa sig inför ett uppdrag är hur och till vad resultatet skall användas, vem som skall använda resultatet, vilka förväntningar som finns på konsulten, om förväntningarna hänger ihop med uppdragets budget osv.

### **Tips! Klargör ansvarsförhållanden**

Innan arbetet med att planera och genomföra en konsultupphandling startar görs klart vem som har ansvar för vad. Vem fattar beslut om att upphandlingen skall genomföras, vem har ansvar för att teckna avtal och styra och leda konsultens arbete och vem ansvarar för att arbetet följs upp och utvärderas är därvid viktiga punkter att klargöra. Det är inte nödvändigt att ansvaret läggs på endast en person utan det är tvärtom vanligt att det delas upp på flera.

### **Tips! Gör en tids- och resursplan**

Inom ramen för planeringsarbetet i samband med en konsultupphandling är det viktigt att inte bara försöka uppskatta tidsåtgången för konsulten utan också den tid och de resurser som krävs från myndighetens sida för det arbete som är förknippat med konsultanvändning. Såväl förberedelser och planering som genomförande av upphandlingen och därefter styrning av konsulten tar tid. Den tid som åtgår för ansvarig handläggare och andra som skall arbeta med konsulten bör därför kvantifieras och planeras in i tidsplanen redan från början. Myndigheten, dvs. den eller de som utsetts som särskilt ansvariga, måste också kunna avsätta särskild tid för uppföljning och utvärdering efter det att konsultens arbete är slutfört.

### **Tips! Gör en riskanalys för konsultuppdraget**

Genomför en riskanalys som ett led i förberedelserna inför upphandlingen. Genom att identifiera och analysera risker på förhand i samband med konsultens uppdrag blir det möjligt att planera för åtgärder som hanterar och minimerar riskerna. En sådan riskanalys omfattar också att bedöma sannolikheten för att risken inträffar och dess effekter samt att försöka sätta ett värde på risken i termer av den merkostnad det skulle orsaka myndigheten om risken skulle falla ut. Exempel på frågor som bör bedömas och värdesättas i en sådan riskanalys är: Vad har en tidsförskjutning i konsultens leverans för effekter på användbarheten av resultatet och vad skulle ett överskridande av budgeterade kostnader innebära?

Riskanalysen bör göras på ett tidigt stadium, helst redan i samband med planeringen inför projektet. Om vidden av uppgiften och dess problem inte är kända på detta stadium så kan antingen konsulten få i uppdrag att göra en sådan riskanalys eller så kan den genomföras i samarbete med konsulten under uppdragets gång. De risker som är hänförliga till och ger direkta effekter för myndigheten bör dock analyseras av myndigheten själv, och en plan för åtgärder för att hantera dem tas fram så snart det är möjligt.

### **Tips! Utnyttja projektarbetsformer och projektledningsmodeller i planering och styrning**

Modeller för projektledning syftar till att beskriva, definiera och styra arbete i projektform. Sådana modeller innehåller bl.a. former för planering, styrning och ledning av projekt, beskrivningar av vad det innebär att vara projektledare och projektmedarbetare och vilka krav som ställs på dessa båda roller, rutiner för att ta fram planer och hantera resurser samt hur projektet kan drivas framåt mot ett gemensamt mål och ett bra avslut. En konsult kan i detta sammanhang ses som en projektmedarbetare och en sådan modell kan därför vara till god användning för att styra och hantera konsulter. Här ges ett exempel på hur en sådan projektledningsmodell kan beskrivas.<sup>9</sup>

Planeringen utgör underlag för styrning, arbetsfördelning, samordning och uppföljning av olika aktiviteter i projektet. Därigenom klargörs vilka mål som gäller, vilka aktiviteter som måste genomföras, tids- och kostnadsramar samt vilka resurser som finns tillgängliga för projektet

.I projektledningsmodellen ingår att formulera mål och vad man vill uppnå. Det i sin tur ger vägledning för den strategi och de metoder som man bör använda sig av för att nå målet. Beroende på vilken metod man valt finns olika behov av att förse projektet, eller i det här fallet konsulten, med olika underlag och ingångsvärden. Även detta bör vara styrande för att planera myndighetens och ansvarig handläggares insats för att driva projektet till ett lyckat resultat.

En viktig del i projektstyrningen är tids- och aktivitetsplanen. Vilka tidsramar gäller? Vilka aktiviteter måste genomföras och i vilken ordning? När i tiden måste konsultinsatsen in och med vilken framförhållning måste konsulten i så fall handlas upp för att kunna påbörja och avsluta sitt arbete i tid? Kan eller bör projektet och konsultens insatser delas in i olika etapper med olika etappmål och kontrollpunkter?

Även i detta sammanhang är en mall för själva projektplanen ett bra hjälpmedel. Följande är ett exempel på hur en sådan kan struktureras

- bakgrundsbeskrivning
- målformulering
- metodval
- aktivitetsplan
- tidsplan
- budget och organisation
- förväntad slutprodukt och förväntade effekter

## **Fungerande administrativa rutiner ökar effektiviteten**

För att vara en bra köpare/beställare av konsulttjänster krävs kunskap om upphandlingsregelverket, konsultmarknaden och det aktuella tjänsteområdet. Resurskonsulter köps inom ett område som är välbekant för myndigheten. Att köpa specialistkonsulter är svårare eftersom myndigheten skall köpa en kompetens som myndigheten inte själv besitter. Även i de fall myndigheten valt att inte ha egen specialistkompetens inom ett visst område krävs därför en viss baskunskap inom området för att kunna genomföra bra konsultköp.

Vilken upphandlingskompetens som skall finnas och hur konsultupphandlingar skall genomföras i praktiken bör bestämmas inom myndigheten. Det kan gälla att utarbeta fungerande praktiska rutiner för (konsult)upphandlingar och bestämma vem som skall vara beslutsfattande i konsultärenden, vem som skall genomföra upphandlingen, vilket stöd denna person skall ha,

---

<sup>9</sup> Effektivt projektarbete, Jan Wisén och Börje Lindblom, 1995.

vilken kunskap om upphandlingsregelverket som personalen skall ha, hur kravspecifikationer och avtal skall utformas, om myndigheten skall ha gemensamma mallar för förfrågningsunderlag och avtal osv. Genom att på detta sätt ”inventera” vilka behov myndigheten har och koppla ihop dessa med de långsiktiga målen för konsultanvändningen, blir det också tydligt var rutinerna och kunskapen behöver kompletteras.

Bra och väl fungerande administrativa rutiner sparar tid och pengar åt myndigheten. Tydliga rutiner signalerar förutsägbarhet och professionalitet och gör att myndigheten uppfattas som en pålitlig motpart av befintliga och potentiella konsulter (och andra leverantörer).

En upphandlare bör ha kompetens på ett flertal skilda områden för att kunna genomföra bra upphandlingar. Vid sidan av sakkompetens och marknadskännedom är det viktigt att kunna hantera de juridiska, ekonomiska och tekniska aspekterna i upphandlingen. Vidare skall upphandlaren kunna agera affärsmässigt gentemot leverantörerna.

**Tips! Använd mallar och standardformulär**

Administrationen av konsultupphandlingar kan förenklas genom att använda standardiserade mallar för

- förfrågningsunderlag
- protokoll för utvärdering av inkomna anbud
- beslut om antagande av anbud
- avtal samt styrning och avrapportering av uppdrag
- uppföljning och utvärdering av konsultuppdraget

Mallarna utgör sammantaget en checklista för konsultanvändningens olika steg och vad som måste finnas med i de olika dokumenten. Förutom att vägleda ansvarig upphandlare och spara tid i förberedelse- och genomförandefasen så kan mallarna konstrueras på ett sätt och med ett innehåll som konsultföretagen i den aktuella branschen eller myndighetsområdet känner igen och där krav och villkor i stor utsträckning är sådana som man har förhandlat fram i tidigare förhandlingar om liknande uppdrag.

**Tips! Upprätta ett register för marknadsbevakning**

En förutsättning för att få till stånd en konkurrenssituation vid en konsultupphandling är att myndigheten får in ett tillräckligt antal bra anbud som motsvarar ställda krav på både konsultkompetens och på själva utförandet. Offentliggörandet av en konsultupphandling sker antingen genom annonsering eller genom att myndigheten vänder sig direkt till ett antal för uppdraget lämpliga konsulter. Även om det senare sannolikt är vanligast i de fall upphandlingsreglerna inte ställer krav på öppen annonsering, krävs i många fall att de båda metoderna kompletteras för att få in tillräckligt många anbud. Myndigheten och upphandlaren måste därför ha kännedom om vilka företag som finns på den aktuella marknaden.

Ett register över konsulter med uppgift om kompetensområde och referenser eller kontaktpersoner som kan lämna referenser är ett bra verktyg för myndighetens marknadsbevakning. Tillsammans med ett register över myndighetens existerande konsultavtal kan detta ge en bra grund för att följa den berörda konsultmarknaden och kännedom om såväl lämpliga konsulter att vända sig till såväl som vilka konsulter som inte är lämpliga.



**Tips! Utbilda upphandlarna i förväg**

Såväl skräddarsydda interna utbildningar som mer allmänna externa kurser kring upphandlingsfrågor är ett sätt att rusta dem som skall ansvara för och genomföra konsultupphandlingar. Utbildningen kan bestå av olika grundläggande, allmänna kurser i upphandlingsfrågor. Förutom en genomgång av upphandlingsreglerna och de administrativa bestämmelser som måste följas får handläggarna praktiska tips om själva genomförandet. Sådan utbildning kan också ta upp och diskutera myndighetens konsultstrategi och riktlinjer.

Behov av förberedande och löpande utbildning är särskilt utpekad i myndigheter som saknar någon form av organiserat upphandlingsstöd. Där denna funktion finns genomförs utbildningen naturligen och återkommande av den eller de som ansvarar för upphandlingsstödet. Där sådana resurser saknas på myndigheten genomförs utbildningen enklast genom att samla personalen och anlita externa utbildare som har specialiserat sig på upphandlingsfrågor.

**Tips! Handböcker och skriftlig vägledning**

Praktiskt inriktade handböcker för upphandling visar sig ofta vara ett bra hjälpmedel särskilt i myndigheter där upphandlingen är spridd på många personer. Sådana handböcker kan användas som komplement till interna styrdokument och upphandlingsutbildningar. Handboken kan exempelvis beskriva hur upphandlingsprocessens olika delar skall hanteras och utföras rent praktiskt samt lista och avbilda förekommande mallar och blanketter (interna beslutsdokument, förfrågningsunderlag, avtal etc.) samt förklara hur de skall fyllas i.

*Vilket upphandlingsstöd kan myndigheten erbjuda?*

Myndigheten kan på olika sätt praktiskt och löpande stödja och underlätta för de personer som skall upphandla konsulter. Sådant upphandlingsstöd förekommer i olika former och i olika modeller. Vilken modell som lämpar sig bäst avgörs i första hand av vilken omfattning konsultverksamheten har och vilken typ av verksamhet det handlar om. Ju större omfattning konsultanvändningen har, desto större skäl att satsa på särskilt upphandlingsstöd. Ju mindre standardiserad tjänsten är, desto mer individuellt och situationsanpassat behöver stödet vara.

Upphandlingsstödet kan bestå i att en eller flera personer utses som särskilt ansvarig för myndighetens upphandlingar. Stödet kan sysselsätta en eller flera personer på hel- eller deltid, allt efter omfattning, komplexitet och ambitionsnivå hos myndigheten. Ett alternativ är att hämta stödet från externa konsulter. Omfattningen av stödet måste givetvis också vägas mot kostnaderna. Myndigheter som har någon form av upphandlingsstöd har dock ofta funnit att det ger ett mervärde som motiverar merkostnaden.

### **Tips! Olika modeller för upphandlingsstöd**

Vad som skiljer dessa stödmodeller åt är, förutom vilken typ av kompetens stödfunktionen har och dess omfattning, i vilket skede eller vilken fas stödet sätts in. Vanligt är att det finns någon form av upphandlingsstöd i slutfasen av upphandlingsprocessen, i samband med val av leverantör och vid tecknande av avtal. Men behov av upphandlingsstöd finns också i startskedet, dvs. i samband med behovsanalysen och utformningen av upphandlingen, t.ex. vid val av upphandlingsform och utformning av förfrågningsunderlag. Tillämpningen av de olika modellerna varierar också genom graden av frivillighet eller tvång i användningen av stödet.

#### *1 Juridiskt stöd (oftast vid avslut)*

Den sannolikt vanligaste modellen för upphandlingsstöd bland myndigheter i allmänhet är att myndigheten låter verksamhetsjuristen ta hand om uppgiften. Enklast sker det i samband med att upphandlingen avslutas och genom att den valda konsulten och avtalet granskas och godkänns av juristen innan avtalet undertecknas.

#### *2 Tillgång till specialistkompetens (vid behov, ofta före eller under genomförandet)*

En modell för upphandlingsstöd är att de olika specialkompetenser som kan behövas inom upphandlingens ram finns tillgå vid behov. Förutom juridisk hjälp och hjälp med att skriva avtal kan upphandlaren behöva rådfråga personer med teknisk kompetens eller med marknadskännedom på det aktuella området. För att kunna genomföra bra upphandlingar krävs också en affärsmässig kompetens samt ibland en viss vana att förhandla som den upphandlingsansvarige handläggaren inte alltid har.

Sådan specialistkompetens kan tillhandahållas antingen inom myndigheten eller genom att teckna ramavtal med externa konsulter inom utpekade områden. Att vid upphandling av mer komplexa uppgifter anlita en konsult för själva kravspecifikationsarbetet kan också vara ett bra sätt att få hjälp med formulering och avgränsning av problem nödvändiga för att kunna göra en bra upphandling. Det innebär inte att myndigheten avstår från att formulera sina krav, utan snarare att konsulten hjälper till att precisera och översätta dessa till relevanta termer för förfrågningsunderlaget. Det bör dock påpekas att den konsult som har medverkat i kravspecifikationsarbetet inte senare kan anlitas för att också utföra det specificerade uppdraget.

#### *3 Upphandlingsansvarig rådgivare (under hela processen)*

Den mest avancerade formen för upphandlingsstöd är att upphandlaren löpande får stöd, råd och avstämning under hela processen. Upphandlingsrådgivningen eller den avdelning/enhet som ansvarar för denna funktion används här som diskussionspartner genom hela upphandlingen, från förfrågningsunderlag till avtal där han ger råd och stöd i upphandlingsärenden främst avseende juridiska frågor. Han är med och formulerar kraven i förfrågningsunderlaget och skriver avtalet. Upphandlingsrådgivaren har också ofta ansvaret för att kontrollera och godkänna upphandlingen och är som sådan att betrakta som ansvarig för upphandlingen.

#### *4 Central upphandlingsfunktion (under hela processen)*

En annan väl utbyggd form för upphandlingsstöd är att alla upphandlingar samlas och genomförs centralt av en särskild upphandlingsfunktion eller -enhet. En förutsättning för att kunna genomföra sådana beställningar av konsultupphandlingar från myndighetens olika verksamheter är dock att det rör sig om relativt enhetliga uppdrag och relativt standardiserade tjänster. I annat fall krävs sannolikt en så stor medverkan från den som har beställt tjänsten att det är mer rationellt att låta denna ansvara för upphandlingen.

Oavsett vilken modell som tillämpas måste det vara klart vilka rutiner och riktlinjer som gäller för att använda upphandlingsstödet samt vilket syfte det avser att fylla. Rådgivning inför eller under upphandlingens genomförande kan vara frivillig medan en kontrollfunktion i samband med start eller avslut i syfte att kontrollera att upphandlingen går rätt till bör vara tvingande. Upphandlingsstödet blir därmed också ett sätt för myndigheten att skaffa sig en överblick över myndighetens konsultanvändning och att samla och koordinera upphandlingarna.

## 5.3 Styrning och kunskapsöverföring är viktig

- Styrningen bör regleras i förfrågningsunderlag och avtal
- Styrningen bör anpassas efter vilken typ av konsult det är fråga om
- Projektledningsmodeller underlättar styrningen
- Långsiktig kompetensuppbyggnad kräver kunskapsöverföring på kort sikt
- En fungerande kunskapsöverföring kräver en avsändare och en mottagare
- Kunskapsöverföringen bör regleras i avtalet

### Att styra konsulter är viktigt för att få ett bra resultat

Genom styrningen påverkar uppdragsgivaren konsulten så att konsulten utför arbetet i enlighet med gjord överenskommelse. En bra och ändamålsenlig styrning av konsulten minskar risken för missförstånd, ökar konsultens förståelse för det arbete som skall utföras och borgar för ett bra resultat.

Att styra konsulter har likheter med att styra och leda ett projekt. Ofta ingår styrning av konsult som en del i en projektledning. Vilka metoder myndigheten har för att styra en konsult hänger således nära ihop med hur väl utvecklade projektledningsmetoderna är. Bra projektledningsmetoder ger en bra grund även för styrning av konsult. Alla myndigheter arbetar dock inte i projektform och alla konsultuppdrag lämpar sig inte heller att utföra i projektform. Oavsett om en konsult styrs inom eller utanför ett projekt är det viktigt att slå fast vem som skall ansvara för styrningen, hur styrningen skall gå till i praktiken, vilka åtgärder som skall vidtas om det uppkommer problem i styrningen osv. Dessa frågor kan tas upp i myndighetens riktlinjer, projektledningsmetoder eller andra styrdokument så alla vet vad som gäller. I den enskilda konsultupphandlingen måste styrningen situationsanpassas och konkretiseras genom att i förfrågningsunderlag och avtal slå fast vad som gäller i ovannämnda frågor.

Styrningen av resurskonsulter och specialistkonsulter skiljer sig åt. En resurskonsult fungerar som en ersättare för den ordinarie personalen och styrs på samma sätt som en vanlig anställd. Ofta utför resurskonsulten också sitt arbete i myndighetens lokaler. En specialistkonsult uppfattas ofta vara svårare att styra eftersom specialistkonsulten har mera kunskaper inom ett område än den som skall styra. Det är inte heller så vanligt att specialistkonsulten arbetar inom myndighetens lokaler. Därför blir det extra viktigt, när det gäller specialistkonsulter, att på förhand tänka igenom styrningen och avtala om rapportering, överlämnande m.m.

### **Tips! Att tänka på i avtalet**

Alla myndighetens förväntningar på konsultens arbete och resultatet därav måste kunna omsättas till avtalstext och återfinnas i avtalet. Bl.a. bör följande punkter regleras.

- Vem som har ansvaret för styrning av konsulten och vem som är myndighetens kontaktperson gentemot konsulten.
- Förutbestämda delrapporteringar, avstämningar, seminarier etc. – hur ofta möten och formaliserade diskussioner mellan myndigheten och konsulten skall ske.
- Dokumentation och vad som i övrigt skall avrapporteras i skriftlig form, utbildning, planer för genomförande, underlag för uppföljning och utvärdering, tekniska rapporter och andra underlagsrapporter för myndighetens egna fortsatta arbete.
- Konsultens roll i utvärderingen.
- Vad konsulten förutsätts leverera – seminarier, utbildningar etc. - inom ramen för kunskapsöverföringen inom myndigheten när uppdraget är avrapporterat eller under pågående uppdrag. Var, när och hur samt för vem skall sådan utbildning ske och hur skall det dokumenteras?

### **Tips! Övrigt att tänka på i styrningen**

- Skapa rätt förutsättningar för konsulten att utföra arbetet. Det kan t.ex. gälla att förse konsulten med relevant bakgrundsinformation, förbereda berörd personal, skapa öppet samarbetsklimat som stimulerar diskussion och meningsutbyte osv.
- Styrningen underlättas av att konsulten och kontaktpersonen har kontinuerlig kontakt.
- Vem som har ansvar för styrningen och vem som är kontaktperson bör vara känt av både konsult och andra inom myndigheten. Myndighetens kontakter till konsulten bör gå via den utsedda kontaktpersonen för att undvika att flera "styr" över konsulten.

## **Långsiktig kompetensförsörjning kräver kunskapsöverföring på kort sikt**

Med hjälp av konsulter kan tjänstemännens kompetens utvecklas i önskad riktning förutsatt att det sker en ändamålsenlig kunskapsöverföring. Men den egna personalens kompetens kan också urholkas om myndigheten använder konsulter långvarigt, för strategiskt viktiga uppgifter eller utan tillräcklig styrning och myndigheten inte sörjer för att en relevant kunskapsöverföring sker.

Kunskapsöverföringen försvåras av att konsulten ofta har ett informationsövertag gentemot myndigheten. Detta gäller särskilt specialist- eller kompetenskonsulter. Att konsulten har mera kunskap och kompetens inom det aktuella området är specialistkonsultens affärsidé. Om konsulten för över all sin kompetens och kunskap till myndigheten så har myndigheten inte något behov av konsulten nästa gång myndigheten skall lösa ett problem. Eller så måste konsulten öka sin kompetens inför nästa uppdrag. Det råder alltså en konflikt mellan myndighetens önskan att få ut så mycket som möjligt av konsulten och konsultens önskan att kunna återanvända sin kunskap. Å

andra sidan är också konsulten beroende av myndigheten för att få erfarenheter och ny kunskap.<sup>10</sup>

Kunskapsöverföring är en viktig del i konsultens arbete, speciellt i de fall myndigheten vill använda konsulter för att bygga upp och utveckla den egna personalens kompetens. För att kunskapsöverföringen skall bli effektiv är det i den enskilda situationen avgörande att det finns en överenskommelse om hur kunskapsöverföringen skall gå till, vad den syftar till, vem som är mottagare, vad den skall omfatta etc. Att i förfrågningsunderlag och avtal reglera kunskapsöverföringen är ett sätt att tydliggöra förväntningarna.

Kunskapsöverföring sker inte bara mellan konsulten och den eller de personer som arbetat närmast konsulten. För myndigheten är det också viktigt att det sker en kunskapsspridning till andra berörda personer inom myndigheten. Denna kunskapsspridning behöver inte enbart omfatta den kunskap konsulten bidragit med utan kan också handla om andra erfarenheter, t.ex. hur upphandlingen och styrningen av konsulten förlöpt.

**Tips! Dokumentera underlag för kunskapsöverföring**

Utöver konsultens skriftliga avrapportering behöver myndigheten tillgodogöra sig åtminstone delar av den kunskap som finns och den kompetens som konsultens arbete genererar men som normalt inte finns med i konsultens avrapportering. Exempelvis sker en viss kunskapsöverföring ofta redan i uppdragsdialogen genom att konsulten medverkar till att identifiera, formulera och avgränsa det problem som uppdraget rör. Genom att dokumentera uppdragsdialogen och andra delar av processen under uppdraget, t.ex. i form av minnesanteckningar och mötesprotokoll, kan en bättre bas för kunskapsöverföring skapas för myndighetens framtida kompetensutbyggnad.

## 5.4 Uppföljning och utvärdering ger erfarenheter

- Konsulttjänster kan inte enkelt bedömas på förhand – därför blir utvärdering viktig
- Utvärdering bör avse såväl konsultens insatser som myndighetens agerande
- Uppföljning och utvärdering bör ske strukturerat och planeras i förväg
- Uppföljning och utvärdering skapar en grund för lärande
- Syftet med utvärderingen bör vara klart

Det är svårt att på förhand ”testa” en konsulttjänst och fastställa dess kvalitet. Det är först när tjänsten blivit utförd som man till fullo kan beskriva och bedöma dess effekter. Detta gör anskaffningsprocessen svårare för köparen. Med nationalekonomiska termer kan man säga att transaktionskostnaderna är relativt höga vid köp av konsulttjänster. För köparen är det förknippat med kostnader att hitta lämplig konsult, att bestämma och eventuellt för-

<sup>10</sup> Success Strategies and Knowledge Transfer in Cross-Border Consulting Operations, Roger Svensson, 2000.

handla om villkor och att kontrollera att konsulten utför arbetet i enlighet med gjord överenskommelse.<sup>11</sup>

Hur omsorgsfullt myndigheterna väljer att beskriva och bedöma konsultens arbete kan variera. En vanlig distinktion är att skilja mellan uppföljning och utvärdering. En uppföljning svarar på vad som hänt. Uppföljningen handlar om att identifiera och beskriva prestationer och effekter. Det kan t.ex. innebära en redovisning av genomförda aktiviteter och kostnader. En utvärdering försöker förklara varför något har hänt. Utvärderingen bygger ofta på resultat av uppföljningen men försöker också bedöma och förklara prestationer och effekter.<sup>12</sup>

Att följa upp och utvärdera konsultens arbete är nödvändigt för att kunna ta tillvara de positiva och negativa erfarenheter konsultanvändningen genererar. Utvärderingen kan handla om att bedöma och förklara konsultens insatser, likaväl som myndighetens eget agerande. Utvärderingen kan begränsas till att enbart avse konsultens arbete eller också omfatta hela det projekt/hela den verksamhet konsulten arbetar inom. I det senare fallet blir konsultens insatser och myndighetens agerande gentemot konsulten beståndsdelar i en större helhet.

Utvärderingar innebär en kostnad för myndigheten. Ju mer omfattande och genomgripande utvärderingen är, desto mera tid (och därmed pengar) går åt att göra den. Att å andra sidan avstå från att utvärdera konsultens arbete innebär att man går miste om möjligheten att lära av erfarenheterna och rätta till eventuella misstag. Det är därför viktigt att myndigheten på förhand vet hur den skall använda resultatet och vad utvärderingen syftar till. På så vis kan ”rätt” ambitionsnivå för utvärderingen uppnås.

**Tips Planera för uppföljning och utvärdering i förväg**

För att uppföljning skall kunna göras och utvärderingar överhuvudtaget skall komma till stånd måste utvärderingsarbetet struktureras och systematiseras. Redan i samband med förberedelserna för upphandlingen måste myndigheten planera för att kunna följa upp arbetet och för den kommande utvärderingen. Såväl myndighetens som konsultens arbete måste dokumenteras för att det i efterhand skall vara möjligt att gå tillbaka och svara på vad som har hänt och varför. Om konsulten skall bidra med uppgifter för detta ändamål måste det regleras i konsultavtalet.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Läs mer om uppföljning och utvärdering i Resultatanalys, Rolf Sandahl, Riksrevisionsverket, 1995 och Att mäta effekter, Riksrevisionsverket 1996:6.

## 5.5 Att ta tillvara erfarenheter gör myndigheten till en bättre konsultanvändare

- Erfarenhetssummering bör gälla konsultanvändningens alla steg
- Uppföljning och utvärdering är en källa till erfarenhetssummering
- Erfarenhetsöverföring sprider erfarenheterna inom myndigheten och leder till effektivare konsultanvändning
- Det behövs ett forum för att diskutera gemensamma erfarenheter

Att ta tillvara de erfarenheter som uppkommer vid konsultanvändning ger myndigheten möjlighet att undvika tidigare misstag, utveckla och förfina existerande rutiner och hantera olika problem som kan dyka upp. Myndighetens konsultstrategi kan påverkas av rätt tillvaratagna erfarenheter. Möjligheter till erfarenhetsinsamling finns i konsultanvändningens alla led; i behovsanalysen, planeringen, upphandlingen, styrningen, kunskapsöverföringen och utvärderingen.

Metoder och rutiner för att fånga upp erfarenheter från konsultanvändningen är nödvändiga för att erfarenheterna skall komma hela myndigheten tillgodo och inte stanna hos en enskild person. Erfarenhetsinsamlingen kan ske mer eller mindre formaliserat beroende på myndighetens storlek och konsultanvändningens omfattning och inriktning osv. Här är det upp till myndigheten att avgöra vad som passar bäst. Att göra noggranna och på förhand planerade utvärderingar där myndigheten vet hur den vill ta tillvara resultatet, är det mest utvecklade sättet att tillvarata erfarenheter. Erfarenheter samlas emellertid hos myndigheten även om det inte görs några utvärderingar.

Myndigheterna i studien har inga systematiserade sätt att tillvarata erfarenheter. De chefer och handläggare som själva använt konsulter får erfarenheter som de använder nästa gång konsulter anlitas. Erfarenheter diskuteras även t.ex. vid utbildningstillfällen och i de projekt som anlitat konsulter. Många tjänstemän har emellertid efterlyst någon form av nätverk eller forum för att diskutera gemensamma erfarenheter. I vissa fall har rutiner och riktlinjer påverkats av gjorda erfarenheter men det synes ha skett ad hoc-mässigt snarare än medvetet och strukturerat.

### **Tips! Skapa en erfarenhetsbank och utveckla modeller för kunskapsöverföring**

Genom att ta tillvara den kunskap och de erfarenheter som tidigare upphandlingar genererat kan dessa spridas inom myndigheten och utgöra grund för att lära upp och utveckla nya upphandlare. Praktiska erfarenheter från tidigare upphandlingar kan samlas i en databaserad erfarenhetsbank (typ 'Råd och Rön' eller FAQ:s) samt användas för att ta fram skriftliga riktlinjer om förberedelser och för genomförande och uppföljning av konsultupphandlingar. En sådan erfarenhetsbank kan också tjäna som inspiration för att utforma interna, och för myndigheten skräddarsydda, utbildningar samt handböcker i praktisk upphandlingsteknik.

**Tips! Bilda nätverk**

Att bilda nätverk (webbaserade eller i annan form) bestående av erfarna praktiker när det gäller upphandling, är ett bra sätt att sprida kunskap och lära av andra. Basen för ett sådant nätverk kan bestå av en namnlista (namn på kontaktpersoner) samt de sakområden eller typ av (konsult-)tjänster som handlas upp. Inom ramen för nätverket kan, förutom möjligheten att ta kontakt med varandra i specifika frågor, skapas debattforum via e-post eller ordnas olika "temabundna" seminarier där gemensamma frågor diskuteras. Varje ny handläggare får därigenom tillgång till handfast och situationsanpassad hjälp på vägen och behöver inte göra om andras misstag.





## 6 Källor

ESV 1998:2, *Baskontoplan 1999 för statliga myndigheter*, reviderad version  
ESV 2000:28

ESV 1999:5, *Normerad kodplan i staten*, Rapport till Finansdepartementets  
VESTA-projekt

Linder, Georg, *Krav på konsult*, 1995

Riksrevisionsverket 1996:6, *Att mäta effekter*

Sandahl, Rolf, *Resultatanalys*, Riksrevisionsverket, 1995

Svensson, Roger *Success Strategies and Knowledge Transfer in Cross-Border Consulting Operations*, 2000

Wisén, Jan och Lindblom, Börje, *Effektivt projektarbete*, 1995

