

DFØ-rapport 2024:13

Kartlegging av IKT-konsulentbruk

- i små og mellomstore virksomheter



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk i et supplerende tildelingsbrev for 2024 i oppdrag å kartlegge IKT-konsulentbruk i små og mellomstore statlige virksomheter.

Oppdraget har vært gjennomført av Divisjon for styring, organisering og ledelse i DFØ. Prosjektgruppen har bestått av Oddbjørg Bakli, John Nonseid og Philip Isaac Nur (prosjektleder). Vivi Lassen og Live Linn Sørheim, har vært kvalitetssikrere og avdelingsdirektør Liv Mari Hatlen har vært prosjektansvarlig.

Vi takker alle informanter og bidragsytere til rapporten.

Oslo, november 2024
Hilde Nakken
Divisjonsdirektør

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	4
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Mandat for oppdraget	7
1.3 Avgrensninger	7
1.4 Sentrale problemstillinger	8
1.5 Metode og datainnsamling.....	9
2 IKT-konsulentbruk avhenger av kompetanse og kapasitet	10
2.1 Ulikt behov for IKT-konsulenttenester	10
2.1.1 Små og mellomstore virksomheters andel av IKT-konsulentutgifter har gått ned	11
2.1.2 Små virksomheter har behov for andre IKT-konsulenttenester enn mellomstore	11
2.1.3 Mellomstore virksomheter ivaretar i større grad IKT-funksjoner selv.....	12
2.2 Tilstrekkelig IKT-kompetanse er en utfordring	14
2.2.1 Seks av ti små og åtte av ti mellomstore virksomheter sliter med rekruttering av IKT-kompetanse	14
2.2.2 Særlig behov for kompetanse knyttet til IKT-utvikling, skytjenester, sikkerhet mm.	16
2.3 Et flertall av virksomhetene mener dagens kjøp av IKT-konsulenttenester er hensiktsmessig	17
3 Mulige alternativ til kjøp av IKT-konsulenttenester	19
3.1 Særlig mellomstore virksomheter oppgir at de har et potensial for redusert konsulentbruk	19
3.2 Virksomhetene har mest tro på økt økonomisk handlingsrom, intern styring og nye tiltak	20
3.3 Små virksomheter ønsker seg mer støtte og rådgivning	21
3.3.1 Behov for statlig fellestjeneste på områder som IKT drift, IKT sikkerhet, backup og lagring?	22
3.3.2 Behov for en IKT-rådgivningstjeneste for IKT-drift og sikkerhet	22
3.3.3 Behov for flere og bedre rammeavtaler knyttet til IKT-løsninger og kompetanse .	23
4 Refleksjoner om veien videre	24
5 Referanser	26
5.1 Statistikk	27
Vedlegg 1: Metode og datagrunnlag	28

Bruk av begreper	28
Statistikk og utgifter fra statsregnskapet.....	29
SSBs statistikkbank om digitalisering og IKT i offentlig sektor	30
Intervju av små og mellomstore statlige virksomheter	30
Spørreundersøkelse av små og mellomstore statlige virksomheter	31

Sammendrag

DFØ fikk i supplerende tildelingsbrev for 2024 i oppdrag å gjennomføre en kartlegging av små og mellomstore statlige virksomheters bruk av IKT-konsulenttjenester. Andelen små og mellomstore virksomheter i statsforvaltningen var på vel tre fjerdedeler av alle virksomheter i 2023. Kartleggingen skal gi et informasjonsgrunnlag for om det er behov for å utrede mulige tiltak for å redusere IKT-konsulentbruken i staten.

DFØ har i [2023](#) og [2024](#) publisert notater om hvordan virksomhetene har arbeidet med å realisere fellesføringen om konsulentbruk i virksomhetene, og om konsulentbruken har gått ned. Denne kartleggingen bygger videre på disse notatene.

Små og mellomstore virksomheter står for om lag en femtedel av IKT-konsulentbruk i staten og andelen er synkende.

I 2023 stod små og mellomstore statlige virksomheter for litt over en femtedel av samlede utgifter på konto 671, konsulenttjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv. Mens samlede utgifter på konto 671 har økt med nær ti prosent fra 2019 til 2023, har utgifter til virksomheter med færre enn 500 årsverk gått ned tre prosent, målt i prisjusterte kroner. Små og mellomstore virksomheter stod i tillegg for en knapp tredel av utgiftene på artskonto 675, kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, IKT.

Små og mellomstore virksomheter kjøper IKT-konsulenttjenester til utvikling, drift og sikkerhet

Drift av IKT-systemer og sikkerhetstjenester er i stor grad tjenesteutsatt til en privat eller statlig leverandør, og er ofte standardiserte hyllevareløsninger. For prosjektledelse ved digitalisering og ved forvaltning av egne fagsystemer ivaretas derimot primært av virksomhetene selv, med interne medarbeidere. Små og mellomstore virksomheter kjøper i hovedsak konsulenttjenester til IKT-utvikling, og i noe mindre grad til IKT-drift. Mellomstore virksomheter kjøper mer IKT-utviklingstjenester enn små virksomheter, mens små virksomheter kjøper mer IKT-drifts- og forvaltningstjenester enn mellomstore.

Spisskompetanse og senior IKT-kompetanse er vanskelig å rekruttere

Over 60 prosent av små og 80 prosent av mellomstore statlige virksomheter har opplevd problemer med rekrutteringen av IKT-spesialister i 2024. Senior IKT-kompetanse og senior IKT-ledere er de vanskeligste rollene å rekruttere til. De minste virksomhetene oppgir at de ofte ikke har økonomisk handlingsrom til å ha egne IKT-ansatte. Ved rekruttering ønsker de generalister som kan fylle flere roller og kompetanseområder innen IKT. Små og mellomstore virksomheter erfarer at det er vanskeligst å rekruttere IKT-kompetanse på IKT-sikkerhet, IKT-arkitektur, nettverk og skytjenester.

Små og mellomstore virksomheter verdsetter fleksibilitet og spisskompetanse ved kjøp av IKT-konsulenttjenester

Tre av fire små og mellomstore virksomheter synes dagens omfang og bruk av IKT-konsulenttjenester er hensiktsmessig. Nesten like stor andel er tilfredse med balanse mellom intern IKT-kompetanse og kjøp av IKT-konsulenttjenester. De kjøper IKT-

konsulentttjenester for å dekke behov for spisskompetanse som det ikke er hensiktsmessig å bygge opp eller ha fast i virksomheten. Små og mellomstore virksomheter synes fleksibiliteten ved kjøp av IKT-konsulentttjenester er en fordel, blant annet når behov er tidsavgrenset, tiden er knapp.

Mellomstore virksomheter kan redusere noe av sin IKT-konsulentbruk, mens små har behov for støtte

Mellomstore virksomheter oppgir et høyere potensiale for å kunne redusere IKT-konsulentbruk, enn de små. Dette kan imidlertid ses i sammenheng med at små virksomheter i større grad kjøper konsulentttjenester til IKT-drift. De har ikke egne IKT-miljøer og må derfor ofte bruke IKT-konsulentttjenester for å dekke behov for IKT kompetanse.

På spørsmål om hva som best kan bidra til å redusere IKT-konsulentbruk svarer de fleste små og mellomstore virksomheter at økt budsjettmessig og økonomisk handlingsrom og styrket intern styring av kompetanse og ressurser, vil kunne bidra. Virksomhetene er minst enige i at styring fra overordnet departement vil bidra. Dette må ses i sammenheng med at det særlig er mellomstore virksomheter som rapporterer om potensiale for å redusere IKT-konsulentbruken. Deres kjøp av konsulentttjenester knytter seg i hovedsak til IKT-utvikling av fagsystemer.

Kartleggingen avdekker også at små og mellomstore virksomheter kan ønske seg nye tiltak for å redusere IKT-konsulentbruk. I intervjuene uttrykker virksomhetene et ønske om at staten tar mer ansvar for deres IKT-behov. I hovedsak drøfter virksomheter tre nye tiltak som alternativ til dagens IKT-konsulentbruk: 1) en IKT-driftsleverandør-fellestjeneste, 2) rådgivningstjenester innen IKT og 3) bedre eller flere rammeavtaler og markedsplasser. Tiltakene må ivareta behovene som virksomhetene gir uttrykk for i kartleggingen, eksempelvis innen IKT-sikkerhet. Små virksomheter peker i større grad på nye tiltak for å redusere IKT-konsulentbruk enn mellomstore. Mellomstore virksomheter peker særlig på økt økonomisk handlingsrom og sterkere intern styring og prioritering.

En eventuell utredning av tiltak for å redusere IKT konsulentbruk må ivareta ulike hensyn

Kartleggingen viser at en eventuell utredning av tiltak for å redusere IKT konsulentbruk må balansere ulike hensyn. Det er viktig å sikre en mer effektiv utnyttelse av statens samlede ressurser og tilgang på kompetanse. Her vil det være sentralt å avveie den enkelte virksomhets behov for spesifikke løsninger og kompetanse, opp mot helhetlige og felles tjenester. I tillegg vil det være relevant å diskutere hvilken nøkkelkompetanse virksomheter og staten selv bør ha, samt behovet for å utvikle og styrke arbeidet rundt sikkerhet, risiko og sårbarhet.

1 Innledning

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk i supplerende tildelingsbrev for 2024 i oppdrag å kartlegge IKT-konsulentbruk i små og mellomstore statlige virksomheter.

I dette kapittelet beskrives bakgrunn, mål og metode i prosjektet.

1.1 Bakgrunn

I 2022, kom regjeringen med fellesføring H-1/2022 hvor alle underlagte virksomheter i statsforvaltningen fikk pålegg om å: « redusere konsulentbruk på område der det ligg til rette for å nytte interne ressursar og kompetanse ». DFØ har i 2023 og 2024 levert et kunnskapsgrunnlag om hvordan virksomhetene har arbeidet med å realisere fellesføringen om konsulentbruk i virksomhetene, og om konsulentbruken har gått ned.

Som notatene om fellesføringen fra DFØ (2023a; 2024a) viser, er utgifter til konsulentttjenester, målt i KPI-justerte kroner, noe redusert fra 2022 til 2023. Utgifter til konsulentttjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv. har imidlertid økt. Årsrapportene for statlige virksomheter fra 2022 og 2023 viste at organisasjonene har et stort behov for IKT-utvikling. De mangler også IKT-kompetanse. Begge DFØ-notatene slo derfor fast at IKT-konsulentttjenester er en sentral driver for konsulentbruken i staten generelt.

Konsulentbruk i staten er allerede gjenstand for en rekke regelverk, krav, anbefalinger og veiledning. Blant annet følgende:

- [Økonomiregelverket](#)
- [Digitaliseringsrundskrivet](#)
- [Fellesføring om konsulentbruk](#)
- [Veileder for kjøp av konsulentttjenester](#)
- [Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030](#)
- [Veileder for bruk av skytjenester i offentlig sektor](#)
- [Retningslinjer for bruk av konsulentttjenester i staten](#)
- [Arbeidsgiverportalens sider for strategisk kompetanseutvikling](#)

DFØ har også over flere år arbeidet med å veilede statlige virksomheter om kjøp av konsulentttjenester. I 2016 ble [Veileder for kjøp av konsulentttjenester i staten](#) publisert og i 2023 ble [Retningslinjer for bruk av konsulentttjenester i staten](#) publisert.

Digitaliseringsrundskrivet fremsetter flere skal-krav, i tillegg til anbefalinger og veiledning ved bruk av blant annet nasjonale felleskomponenter, fellesløsninger og skytjenester. Videre skal statlige virksomheter, « (...) i det omfang det er relevant, utvikle en egen sourcingstrategi. I forbindelse med gjennomføring av digitaliseringstiltak bør virksomheten vurdere balansen mellom intern kompetanse og anskaffelse av slik kompetanse i markedet ». (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024). Samlet sett kan anbefalingene og føringene som gis til statlige virksomheter oppsummeres slik: anskaffelse av IKT-konsulenter kan være en effektiv bruk av ressurser, hvis man har gjort de riktige vurderingene i forkant.

1.2 Mandat for oppdraget

Mandatet for oppdraget følger av supplerende tildelingsbrev 2024 nummer 3 fra Finansdepartementet (FIN) til DFØ.

«Oppdrag til DFØ om kartlegging av små og mellomstore statlige virksomheters bruk av IKT-konsulenttjenester. Ifølge statsregnskapet er det innenfor området utvikling av programvare, IKT-løsninger mv. at statlige virksomheter har høyest konsulentutgifter. I 2023 brukte statsforvaltningen 6,0 mrd. kroner (45 % av totale konsulentutgifter) på dette området. Det er komplisert å anskaffe tjenester for drift og utvikling av IT, særlig for statlige virksomheter som er for små til å ha egne fagmiljøer på IT, og som ikke har tilgang til eksisterende fellestjenester. Kjøp eller innleie av konsulenter er særlig aktuelt for små og mellomstore statlige virksomheter eller på smale fagfelt er det kan være vanskelig å rekruttere og holde på tilstrekkelig oppdatert fagkompetanse innenfor IKT mv.

DFØ gis i oppdrag å gjennomføre en kartlegging av små og mellomstore statlige virksomheters bruk av IKT-konsulenter. Kartleggingen skal gi et informasjonsgrunnlag for om det er behov for å utrede mulige tiltak for å redusere konsulentbruken i staten.»

1.3 Avgrensninger

I hovedsak skiller kartleggingen mellom konsulentbruk til IKT-utviklingsoppgaver og konsulentbruk til IKT-drift og forvaltning. IKT-utviklingsoppgaver omfatter utvikling av nye IKT-systemer, IKT-tjenester eller nye måter å levere IKT-tjenester på. IKT-drift og forvaltning omfatter drift av IKT-infrastruktur, nettverk, plattform i tillegg til drift og forvaltning av fag- og administrative systemer (Riksrevisjonen, 2017). Med forvaltning av IKT-drift mener vi oppgradering og videreutvikling av eksisterende IKT-systemer. I praksis er det ikke alltid et tydelig skille mellom utvikling og drift innen IKT. Det har de senere årene blitt vanligere å koble utvikling og drift mer sammen, eksempelvis basert på konseptet *DevOps* (Nesheim og Dingsøyr, 2024).

Med IKT fellestjenester mener vi offentlige IKT-tjenester som leveres av en virksomhet til andre statlige virksomheter. Eksempler på slike statlige fellestjenester er markedsplass for skytjenester i DFØ og Departementenes sikkerhets og servicesenter (DSS)¹ og Statsbyggs rådgivningstjeneste for leie i det private markedet. Disse eksemplene viser at fellestjenester kan ta ulike former. Fellestjenester kan også deles inn etter organisering, blant annet innen sektor, forvaltningsnivå eller som samarbeid mellom grupper av virksomheter. Fellestjenester kan leveres innen ett eller flere fagområder. Administrative fellestjenester er mer vanlig ettersom de fleste virksomheter vil ha lignende behov f.eks. innen lønn, økonomi- og regnskapstjenester. En utfordring er at det kan være vanskelig å skille IKT-fellestjenester

¹ Vi gjør oppmerksom på at IT-miljøene fra Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS), Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Utenriksdepartementet (UD) vil utgjøre en ny etat som er operativ fra 1.1.2025. Den nye etaten vil hete Departementenes digitaliseringsorganisasjon, DIO.

fra administrative fellestjenester som også inneholder IKT-tjenester. For mer om organisering av fellestjenester, se rapporter fra [Difi \(2018\) om administrative fellesfunksjoner](#) og [DFØ \(2020\) om administrative fellestjenester](#).

I [veiledning for bruk av standard kontoplan](#) defineres kjøp av konsulentttjenester på følgende måte: «En konsulent er en ekstern (fysisk eller juridisk) person med spesialkompetanse som for en tidsavgrenset periode engasjeres av virksomheten for å utføre en konkret definert oppgave.» I statsregnskapet skal utgifter til konsulentttjenester føres på kontoer 670-673. Av disse er det kun én konto som dekker IKT-konsulentttjenester: Konto 671 Konsulentttjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv.

Strategiske valg knyttet til hvilke tjenester som skal settes ut til eksterne, ofte private, og hvilke tjenester virksomheten skal utføre selv, kalles en sourcingstrategi (DFØ, 2023b). Utgifter til tjenesteutsetting av IKT-drift til en ekstern leverandør skal føres på Konto 675 Kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, IKT, og anses ikke som en IKT-konsulentttjeneste. Selv om det ikke fanges opp av statsregnskapet kan virksomheter likevel kjøpe IKT-konsulentttjenester knyttet til IKT-drift og forvaltning. IKT-drift omtales derfor i denne kartleggingen for å kunne skille mellom ulike formål som virksomhetene kjøper IKT-konsulenter til, og dermed hvilke kompetansebehov de har.

Se vedlegg 1 for en utdypende drøfting av avgrensninger for kartleggingen.

1.4 Sentrale problemstillinger

Kartleggingen gjelder små og mellomstore virksomheter, og skal gi et informasjonsgrunnlag for om det er behov for å utrede mulige tiltak for å redusere konsulentbruken i staten.

Kartleggingen er ikke en utredning av mulige tiltak. Vi har formulert tre hovedproblemstillinger for å løse oppdraget. For å spisse kartleggingen har vi også lagt til grunn et sett med underproblemstillinger:

Problemstilling 1 – Hva kjennetegner IKT-konsulentbruken blant små og mellomstore virksomheter?

- Hvor mye bruker små og mellomstore virksomheter på IKT-konsulentttjenester?
- Hvilke typer IKT-konsulentttjenester bruker virksomhetene?
- Hva er hovedårsaken til kjøp av IKT-konsulentttjenester?

Problemstilling 2 – Hvor tilfredse er virksomhetene med dagens bruk av konsulentttjenester?

- Hvordan oppleves dagens IKT-konsulentbruk, sett fra virksomhetenes ståsted?
- I hvilken grad følger virksomhetene retningslinjer for kjøp av konsulentttjenester?
- Vurderes alternativer til IKT-konsulentkjøp, og i så fall, hvilke?

Problemstilling 3 - Hvordan arbeider virksomhetene med å effektivisere konsulentbruken?

- Hva er de mest sentrale barrierene for å redusere IKT-konsulentbruk i virksomhetene?
- I hvilken grad brukes fellesløsninger/fellestjenester, eventuelt hvorfor ikke?
- Hvordan kan nye tiltak bidra til redusert IKT-konsulentbruk?

1.5 Metode og datainnsamling

For å svare ut problemstillingene over har vi gjennomført intervjuer og en spørreundersøkelse, hentet og bearbeidet data og statistikk fra statsregnskapet og Statistisk sentralbyrå (SSB), samt gjennomført dokumentstudier av rapporter om digitalisering, IKT-kompetanse og tjenesteutsetting i staten.

Det ble gjennomført ti intervjuer med IKT-ledere og -medarbeidere i statlige virksomheter med mindre enn 200 årsverk. I tillegg har vi snakket med tre statlige virksomheter som leverer IKT-driftstjenester. Vi valgte virksomheter som både bruker mye og lite IKT-konsulenttjenester. Vi prøvde også å dekke et så bredt felt av fagområder/sektorer i forvaltningen som mulig.

Det er gjennomført en kvantitativ spørreundersøkelse til statlige virksomheter med mindre enn 500 årsverk. Departementene er ikke inkludert. I alt svarte 61 av 118 statlige virksomheter på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 52. Vi finner noe overvekt av mellomstore virksomheter som har svart i forhold til utvalget. Selv om vi vurderer svarprosenten som tilstrekkelig, vil 61 svarene i en kvantitativ undersøkelse medføre at små variasjoner gir relativt store utslag. Vi gjør derfor oppmerksom på at tallene fra spørreundersøkelsen må tolkes med noe forbehold.

Det er hentet inn data fra statsregnskapet om utgifter til IKT-konsulenttjenester. Utvalget er basert på virksomhetene i statsforvaltningen², inkludert departementene med under 500 årsverk. I statsregnskapet skal utgifter til konsulenttjenester føres på kontoer 670-673. Av disse er det kun én konto som dekker IKT-konsulenttjenester: Konto 671 Konsulenttjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv. Kartleggingen viser også til konto 675 Kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, IKT, selv om den ikke kan gi en indikasjon på omfang av kjøp av konsulenttjenester. Formålet er å sammenligne med utgifter til IKT-drift som løpende serviceavtaler for programvare og IKT-løsninger, eller dersom virksomheten har satt ut sin IKT-funksjon.

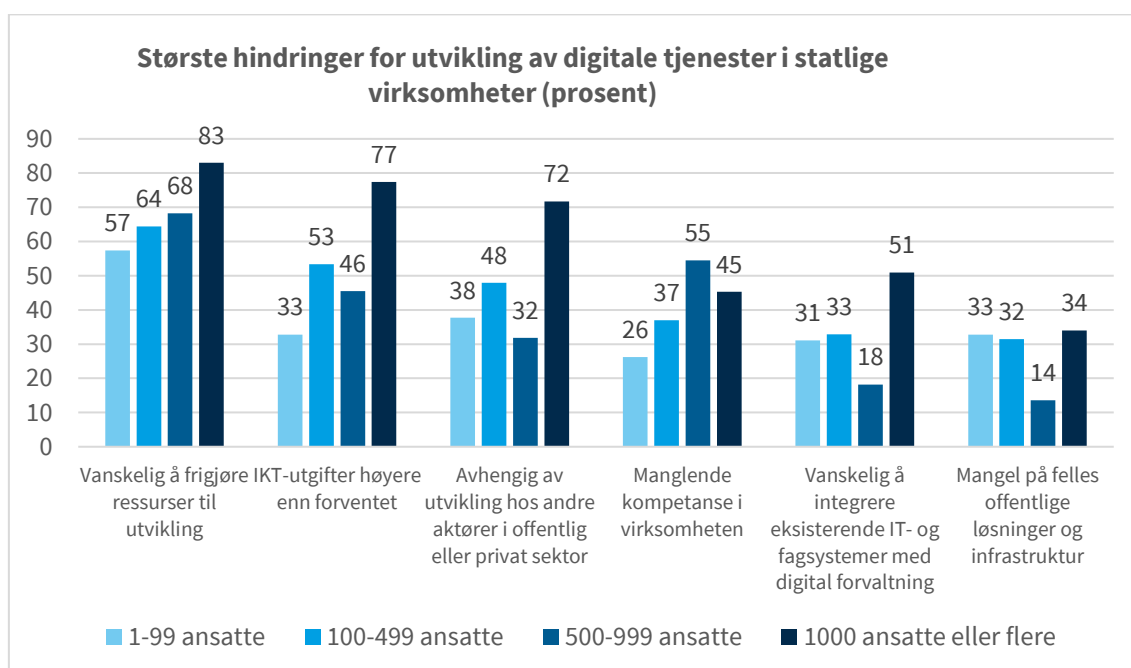
Se vedlegg 1 for en utdypende drøfting av metode og datagrunnlag.

² Statsforvaltningen refererer til statens utøvende makt, det vil si Statsministerens kontor og departementene, med deres underliggende virksomheter. Med virksomhet mener vi både departementene og deres underliggende virksomheter.

2 IKT-konsulentbruk avhenger av kompetanse og kapasitet

I dette kapittelet omtales funn om små og mellomstore virksomheters behov for IKT-kompetanse. I tillegg viser kapittelet hvordan små og mellomstore virksomheter bruker og følger opp IKT-konsulenttjenester og hvilke alternativer de har i dag.

Figur 1 viser at små og mellomstore statlige virksomheter gjennomgående opplever hindringer for utvikling av digitale tjenester i mindre grad enn større virksomheter. De små og mellomstore virksomhetene (under 500 ansatte) opplever, ifølge denne SSB-undersøkelsen, de samme hindringene som de store, men i lavere grad.



Figur 1. Største hindringer for utvikling av digitale tjenester i statlige virksomheter, for delt på antall ansatte. Kilde: SSB (2024a).

Figur 1 viser videre at det største hinderet for digitalisering for alle statlige virksomheter er vanskeligheter med å frigjøre ressurser til utvikling. IKT ser også ut til å utgjøre en større utgift enn forventet for virksomhetene. Ser vi kun på hva små og mellomstore virksomheter svarer, er det en betydelig hindring at man er avhengig av utvikling hos andre aktører, enten i offentlig eller privat sektor. Samtidig oppgir særlig små virksomheter manglende kompetanse som den minste hindringen for utvikling av digitale tjenester. Som kapittel 2.2 viser, er ikke rekruttering av IKT-kompetanse alltid et reelt alternativ for de minste virksomhetene og derfor heller ikke en hindring.

2.1 Ulikt behov for IKT-konsulenttjenester

Kartleggingen viser at små og mellomstore virksomheters andel av utgifter til IKT-konsulenttjenester er synkende. I stor grad har virksomhetene valgt å tjenesteutsette IKT-

drift, mens de selv ivaretar forvaltning av egne fagsystemer. Mindre virksomheter har små eller ingen IKT-miljø. Dette påvirker hvilke typer IKT-konsulenttjenester de kjøper.

2.1.1 Små og mellomstore virksomheters andel av IKT-konsulentutgifter har gått ned

I 2023 sto statlige virksomheter med færre enn 500 årsverk for vel en femtedel av samlede utgifter i statsforvaltningen til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv. (konto 671) og for en tredel av utgiftene til kjøp av tjenester til løpende IKT-driftsoppgaver (konto 675). Samlet sto disse virksomhetene for om lag en fjerdedel av utgiftene som ble ført på disse to artskontiene i 2023. I 2023 var tre av fire virksomheter i statsforvaltningen små eller mellomstore under 500 årsverk.

Tabell 1 viser at små og mellomstore virksomheters utgifter til kjøp av IKT-konsulenttjenester og IKT-driftstjenester gikk ned med henholdsvis 3,1 og 1,7 prosent målt i prisjusterte 2023-kroner, fra 2019 til 2023. Merk at utgifter på konto 675 ikke defineres som konsulenttjenester, se kapittel 1.3 og vedlegg om utgiftsføring i statsregnskapet.

Artskonto	Kontonavn	2019 (i mill. 2023-kr)	2023 (i mill. kr)	Prosentvis endring	Andel av total i 2023
671	Konsulenttjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mm.	1 337	1 296	-3,1	22 %
675	Kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, IKT	964	948	-1,7	30 %

Tabell 1. Utvikling i utgifter på artskonto 671 og 675 i statsregnskapet for små og mellomstore virksomheter (under 500 årsverk). Prisjustert for 2023 kroner. Kilde: Statsregnskapet.no

Dersom også store virksomheter med over 500 årsverk inkluderes, økte de samlede utgiftene på hver av disse to kontoene med henholdsvis 10 og 33 prosent i samme tidsperiode. De største virksomhetene drar derfor opp utgiftene både på IKT-konsulenttjenestekontoen (671) og IKT-driftsoppgavekontoen (675). Dette understøttes av DFØs (2024a) [notat om konsulentbruk i staten](#), som fant at større virksomheter har høyere konsulentutgifter i forhold til lønnsutgifter enn mindre virksomheter.

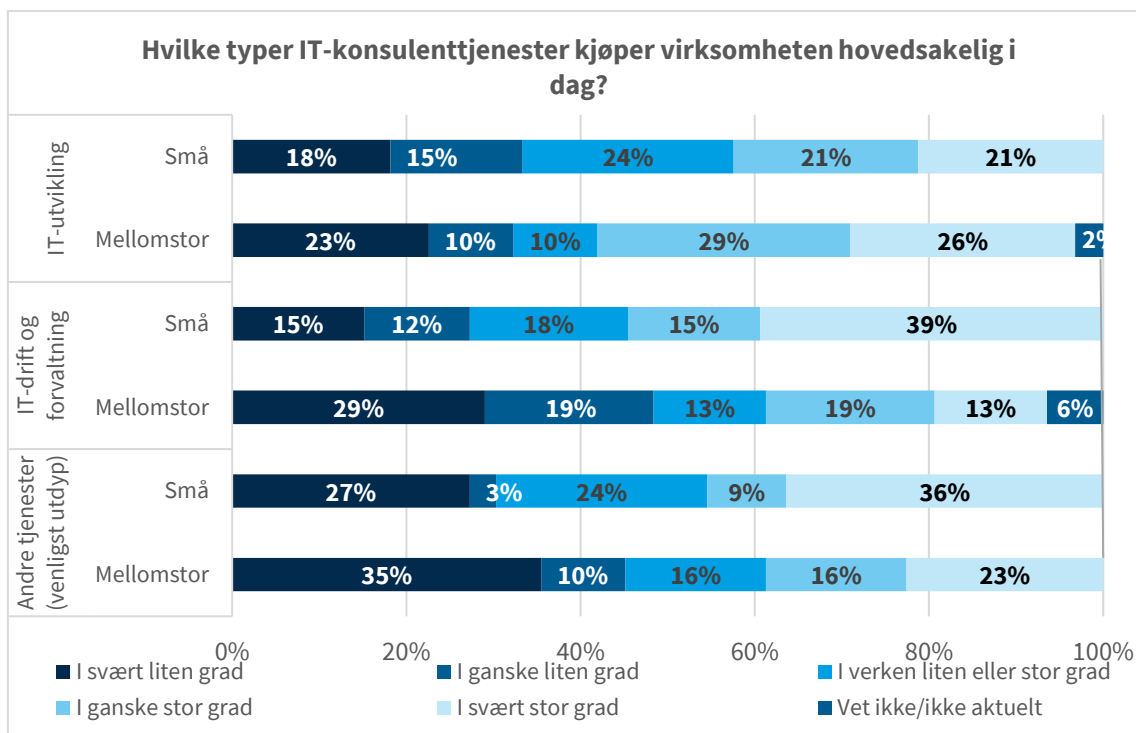
2.1.2 Små virksomheter har behov for andre IKT-konsulenttjenester enn mellomstore

DFØs spørreundersøkelse ber små og mellomstore virksomheter oppgi hvilke typer IKT-konsulenttjenester de hovedsakelig kjøper. Samlet sett svarer nær halvparten av de som har svart at de kjøper konsulenttjenester til IKT-utvikling i svært/ganske stor grad. Tilsvarende kjøper om lag en tredel slike tjenester i svært/ganske liten grad. Vel 40 prosent kjøper IKT-konsulenttjenester knyttet til IKT drift og forvaltning i svært/ganske stor grad, mens vel en tredel i liten grad gjør det.

Over 40 prosent svarer at de også kjøper andre typer konsulenttjenester. I kommentarfeltet til dette spørsmålet omtales eksempelvis konsulentkjøp av modenhetsanalyser knyttet til

IKT-sikkerhet, prosjektledelse, design, IKT-arkitektur og ulike rådgivningstjenester knyttet til anskaffelser, IKT-systemløsninger mv.

Det er verdt å merke seg relativt store forskjeller mellom små og mellomstore virksomheter, jf. figur 2. Mellomstore virksomheter kjøper mer IKT-utviklingstjenester enn små virksomheter, mens små virksomheter kjøper mer IKT-drifts- og forvaltningstjenester enn mellomstore. Nesten 40 prosent av små virksomheter svarer at de i svært stor grad kjøper IKT-konsulenttjenester tilknyttet drift og forvaltning, sammenlignet med 13 prosent av mellomstore virksomheter.

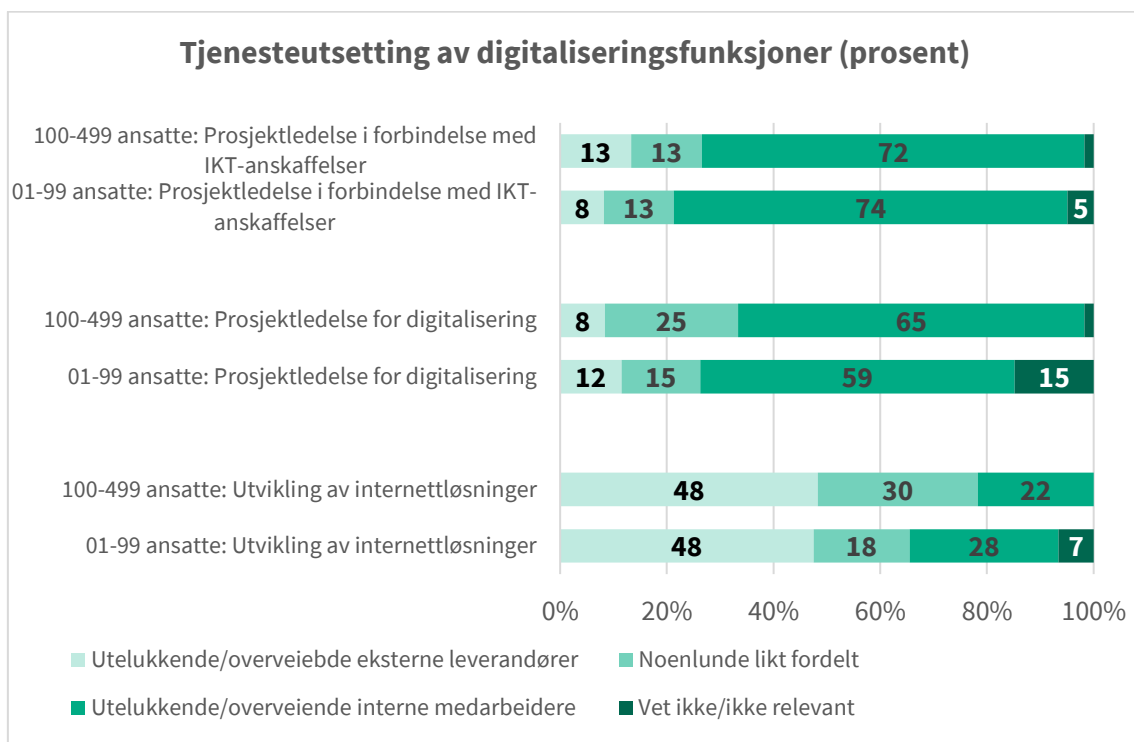


Figur 2. Kjøp av IKT-konsulenttjenester til IKT-drift og -utviklingsformål, fordelt på små (1-99 årsverk) og mellomstore (100-499 årsverk) virksomheter. Spørreundersøkelse til virksomheter under 500 årsverk. N=64. DFØ 2024.

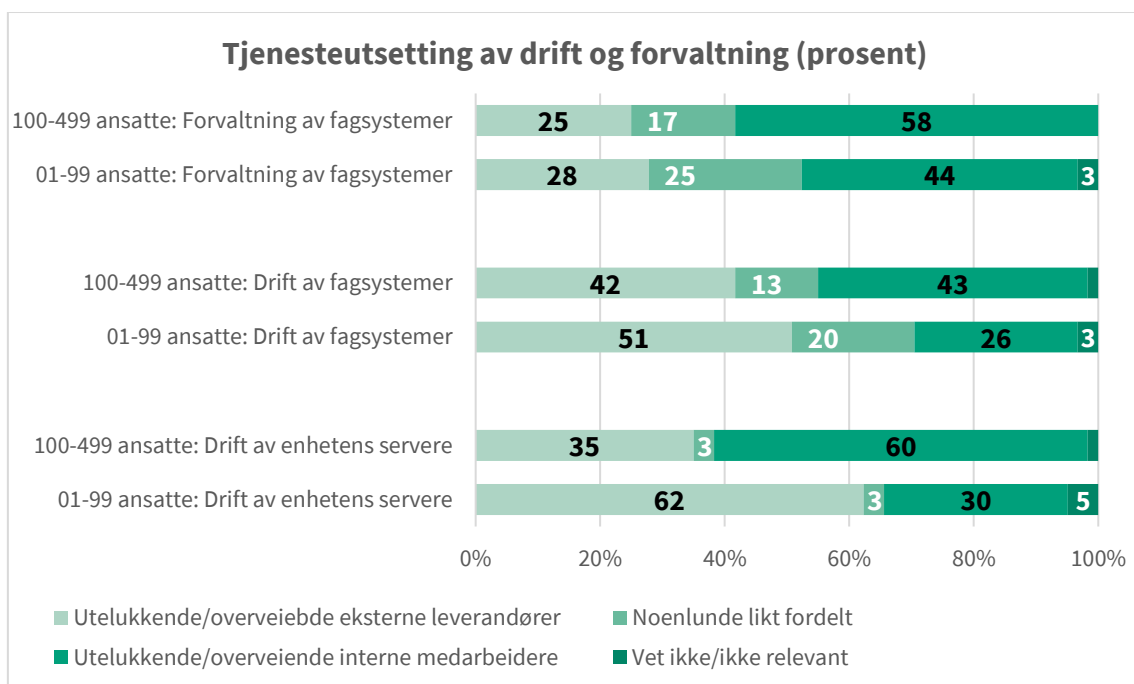
2.1.3 Mellomstore virksomheter ivaretar i større grad IKT-funksjoner selv

Statistikk fra SSB og tidligere undersøkelser om IKT-drift i staten viser at små og mellomstore virksomheter i økende grad bruker eksterne leverandører for å ivareta IKT-funksjoner (A-2 Norge, 2021). Figur 3, 4 og 5 viser bl.a. at små og mellomstore virksomheter i hovedsak setter ut tjenester for IKT-drift, sikkerhet og IKT-utvikling, mens de i hovedsak bruker interne medarbeidere til prosjektledelse, IKT-anskaffelser og forvaltning av fagsystemer. Mellomstore virksomheter ivaretar disse oppgavene i større grad selv enn små.

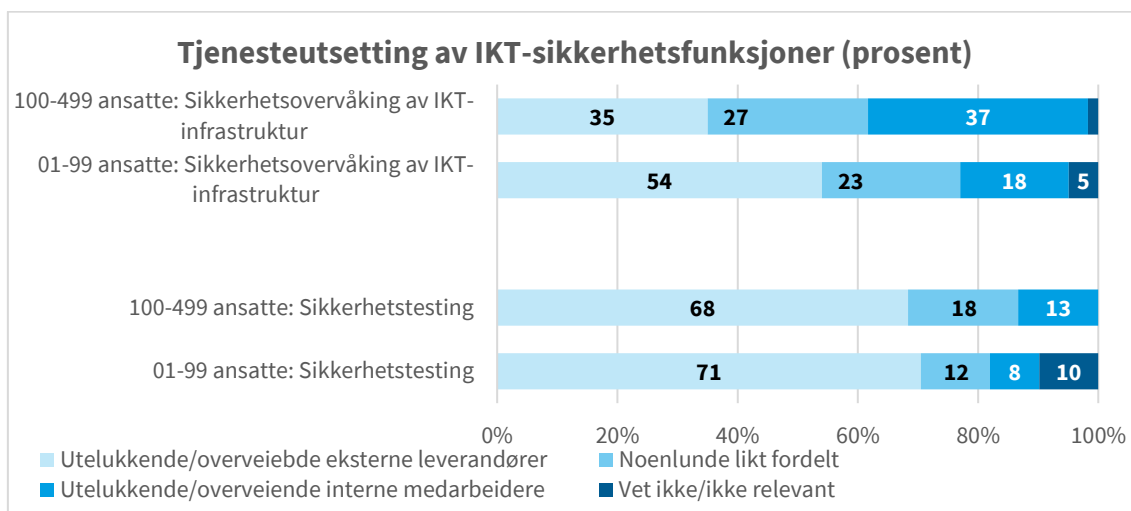
Ifølge intervjuene kan dette skyldes at mellomstore virksomheter i større grad har egne IKT-miljøer som ivaretar drift og forvaltning av fagsystemer, sammenlignet med små virksomheter. Dette kan også ses i sammenheng med forskjeller i hvilke typer IKT-konsulenttjenester virksomhetene kjøper, jf. kapittel 2.1.2



Figur 3. Grad av tjenesteutsetting av digitaliseringsfunksjoner (prosent), fordelt på små (1-99 ansatte) og mellomstore virksomheter (100-499 ansatte). Kilde: SSB (2024b).



Figur 4. Grad av tjenesteutsetting av IKT-drift og forvaltning, fordelt på små (1-99 ansatte) og mellomstore virksomheter (100-499 ansatte). Kilde: SSB (2024b).



Figur 5. Grad av tjenesteutsetting av IKT-sikkerhetsfunksjoner, fordelt på små (1-99 ansatte) og mellomstore virksomheter (100-499 ansatte). Kilde: SSB (2024b).

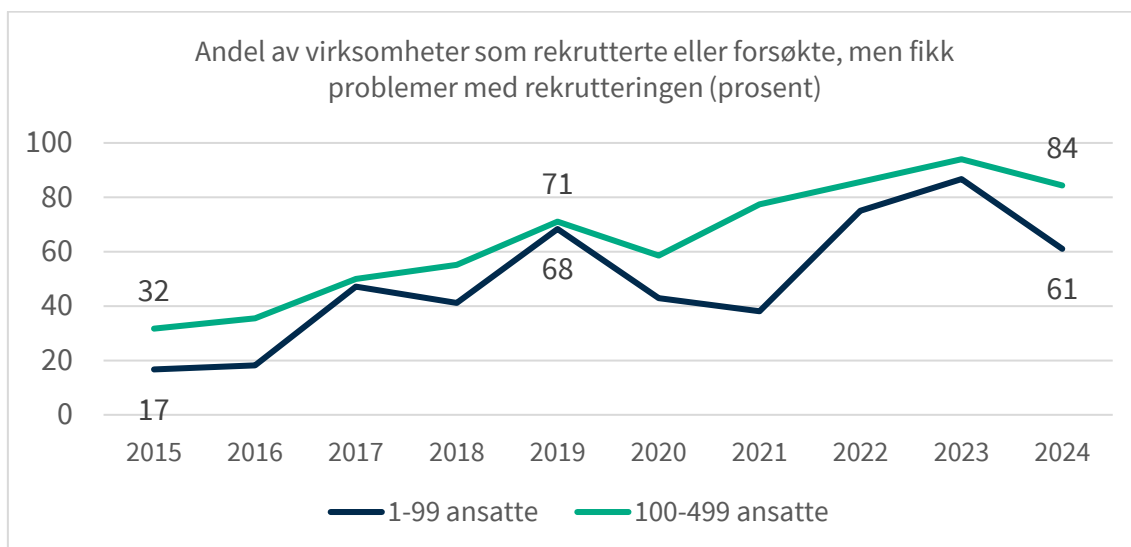
2.2 Tilstrekkelig IKT-kompetanse er en utfordring

Små og mellomstore statlige virksomheter konkurrerer om de samme IKT-ressursene og -kompetansen som store statlige virksomheter. De minste virksomhetene har sjeldnere mulighet for å ansette IKT-ressurser og må vurdere andre alternativer.

2.2.1 Seks av ti små og åtte av ti mellomstore virksomheter sliter med rekruttering av IKT-kompetanse

Ifølge [Arbeidsgiverbarometeret](#) synes sju av ti statlige virksomheter det er meget eller ganske utfordrende å rekruttere IKT-personell. Store virksomheter, særlig virksomheter med mer enn 1000 årsverk, synes det er mer utfordrende enn små og mellomstore. Det samme mønsteret gjør seg gjeldende når det gjelder å beholde IKT-kompetanse. (Kommunal og distriktsdepartementet, 2023).

Figur 6 viser utviklingen i andel små og mellomstore virksomheter som sier de har hatt problemer med å rekruttere IKT-spesialister. Selv om andelen sank fra 2023 til 2024, har det vært en stigende trend de siste ti årene. I 2024 har over 60 prosent av små, og over 80 prosent av mellomstore virksomheter opplevd problemer med å rekruttere IKT-spesialister. Mellomstore virksomheter konkurrerer i større grad med store virksomheter og virksomheter i det private om IKT-kompetanse, enn små virksomheter.



Figur 6. Andel virksomheter som rekrutterte eller forsøkte, men fikk problemer med rekrutteringen etter sysselsettingsgruppe og år (2015-2024). Kilde: SSB (2024c).

Små virksomheter har oftere lite eller ingen formell IKT-kompetanse

I intervjuene peker de minste virksomhetene på at de sjelden har handlingsrom til å ha egne IKT-ansatte, og at de derfor sjelden rekrutterer. Dette understøttes av tall fra SSB (2024c) som viser at om lag 60 prosent av mellomstore virksomheter svarer at de har rekruttert eller forsøkt å rekruttere IKT-spesialister i 2024. For små virksomheter har derimot kun om lag 30 prosent svart det samme.

Små virksomheter erfarer at det er krevende å rekruttere medarbeidere med tilstrekkelig bred kompetanse. De oppgir at kompetanseutvikling av egne ansatte kan være et alternativ til rekruttering. Ansatte uten formell IKT-bakgrunn kan eksempelvis få tilbud om kursing fra private systemleverandører og deretter få en «superbruker»-rolle med ansvar for brukerstøtte og oppfølging med leverandør. I intervjuene trekker de minste virksomhetene likevel fram at kompetanseutvikling ikke kan erstatte formell IKT-utdanning. I tillegg er manglende kapasitet til å drive kompetanseutvikling ofte en utfordring.

Særlig i virksomheter med mindre enn 50 årsverk, har ansatte ofte lite eller ingen formell IKT-kompetanse. Det kommer frem i våre intervjuer med virksomhetene. De har kun ansatte med noe/mye erfarings- og interessebasert IKT-kompetanse i tillegg til annen kompetanse – «superbrukerkompetanse» som noen kaller det. De minste virksomhetene peker på at hvis de hadde prioritert å bruke ett årsverk på en IKT-medarbeider, ville dette årsverket – denne personen – uansetts ikke kunne dekke alle de ulike og spesialiserte behovene som oppstår. Disse virksomhetene sier at de er helt avhengig av konsulenttenester på en del områder, alternativt mer støtte fra andre statlige virksomheter.

Senior IKT-roller er strategisk viktig og vanskelig å rekruttere

Medarbeidere til ulike «senior» IKT-roller er ifølge våre informanter særlig utfordrende å rekruttere. Senior IKT-kompetanse og IKT-ledere dekker ofte kompetansebehov som det er viktige for virksomheten å ha kontroll på. Slik kompetanse er blant annet nødvendig for å drive den strategiske utviklingen av virksomheten. Senior IKT-kompetanse virker ifølge

intervjuene også positivt på evnen til å bygge IKT-miljø, samt bidrar til økt bestillerkompetanse i forbindelse med IKT-anskaffelser og IKT-konsulenttjenester.

Inntrykket fra intervjuene er at en majoritet av virksomhetene primært ønsker å bruke interne ressurser til prosjektledelse på IKT-området, jf. figur 3 (kapittel 2.1.3). De interne prosjektledere kan da lede et team som ofte inkluderer IKT-konsulenter. I praksis brukes også IKT-konsulenter som prosjektledere, eventuelt at virksomheten og konsulenten begge har prosjektledere, men med litt ulik rolle og funksjon.

2.2.2 Særlig behov for kompetanse knyttet til IKT-utvikling, skytjenester, sikkerhet mm.

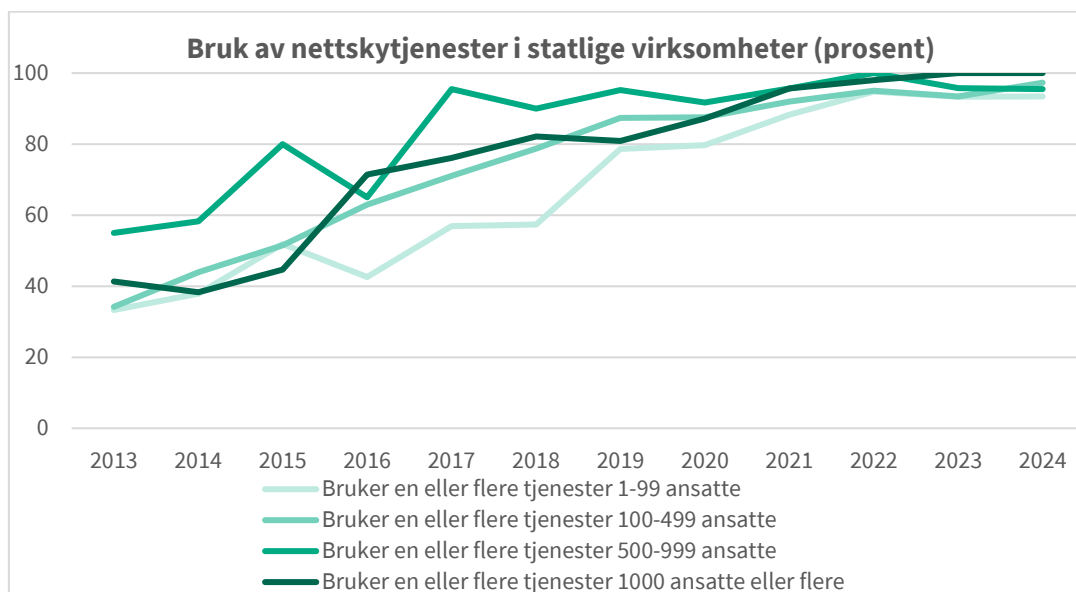
Små og mellomstore virksomheter opplever flere IKT-kompetanser som vanskelig å rekruttere. De som peker seg ut er IKT-utvikling, IKT-sikkerhet, IKT-arkitektur, nettverk og skytjenester. Virksomheter som ønsker seg økt intern IKT-kompetanse begrunner dette med eierskap til arbeidsprosessene og behov for kompetanse på viktige ansvarsområder.

Det vises til at det verken er mulig eller hensiktsmessig å bygge opp og beholde fast spesialistkompetanse på alle områder. Det gjelder særlig i forbindelse med IKT-utvikling. I intervjuene gis det uttrykk for at det ofte er mer effektivt å kjøpe IKT-utvikling som en konsulenttjeneste for å sikre spesialistkompetanse, og for å kunne tilpasse dette til tidsavgrensede behov.

Kompetanse på skytjenester er etterspurt

I intervjuene trekker virksomhetene også fram behov for IKT-kompetanse på skytjenester. Dette behovet bekreftes av en [rapport fra Markeds plass for skytjenester](#) (DFØ, Menon Economics og A-2, 2022). Her pekes det på at statlige virksomheter ikke har tilstrekkelig intern kompetanse om skymarkedet, og at de i stor grad avhengige av ekstern bistand, eksempelvis om dataservere og kontrakts- og lisenshåndtering. De er derfor avhengige av ekstern rådgivning. Ifølge rapporten er det behov for å samordne innsatsen på skytjenesteområdet.

Andel statlige virksomheter som bruker en eller flere skytjenester har økt fra 26 prosent i 2013 til 98 prosent i 2024, jf. figur 7.



Figur 7. Bruk av nettskytjenester i statlige virksomheter, etter sysselsettingsgruppe og år. Andel som bruker en eller flere nettskytjenester. Kilde: SSB (2024d).

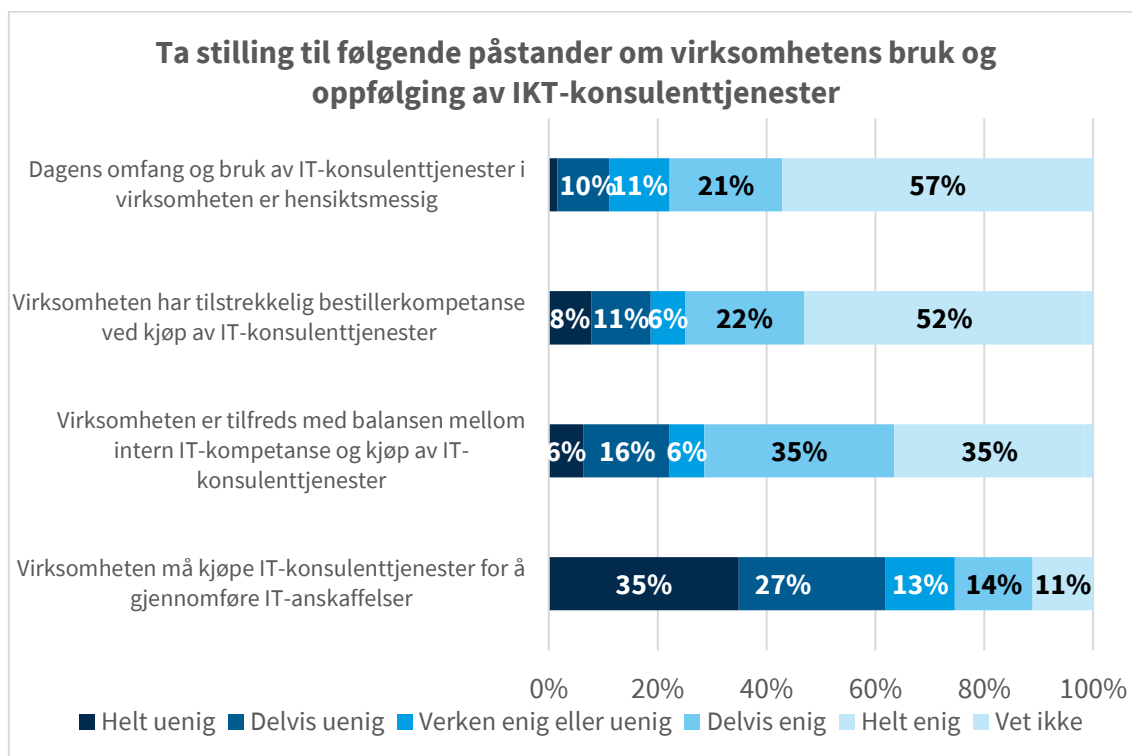
Kompetanse på IKT-sikkerhet er etterspurt

IKT-sikkerhet er et viktig ansvarsområde for små og mellomstore virksomheter, men også et område hvor små virksomheter har begrenset intern kompetanse. Ifølge SSBs statistikk (figur 5), intervjuene og andre undersøkelser er derfor mange små virksomheter avhengig av å kjøpe kompetansetjenester på dette området. I forlengelsen av dette stiller særlig små virksomheter spørsmål om hvor hensiktsmessig det er at alle virksomheter skal ivareta IKT-sikkerhet hver for seg.

2.3 Et flertall av virksomhetene mener dagens kjøp av IKT-konsulenttjenester er hensiktsmessig

Virksomhetene i kartleggingen understreker at IKT-konsulentbruk ikke nødvendigvis er negativt. Ofte er det et legitimt resultat av kortvarige behov (Oslo Economics, 2024).

Ifølge spørreundersøkelsen vår er om lag tre av fire virksomheter enige i at dagens omfang og bruk av IKT-konsulenttjenester er hensiktsmessig, jf. figur 8. Små virksomheter er noe mer positive enn mellomstore. Et flertall av virksomhetene er også enig i at dagens balanse mellom intern IKT-kompetanse og kjøp av IKT-konsulenttjenester, er tilfredsstillende. Her er det kun mindre variasjoner mellom små og mellomstore virksomheter.



Figur 8. Påstander om små og mellomstore virksomheters bruk og oppfølging av IKT-konsulenttjenester (prosent). Spørreundersøkelse til virksomheter under 500 årsverk. N=63. Kilde: DFØ, 2024.

Disse funnene bekreftes i intervjuene. De fleste virksomhetene mener kjøp av IKT-konsulenttjenester i noen sammenhenger er den beste og mest kostnadseffektive måten å løse kompetansebehov på. De peker blant annet på følgende forhold:

- Behov for spesialist- eller spisskompetanse som det ikke er mulig eller hensiktsmessig at virksomheten har internt
- Behov for virksomhetsspesifikk rådgivning og bistand om IKT-relaterte problemstillinger
- Begrenset økonomisk og budsjettmessig handlingsrom gjør det vanskelig å ansette faste ressurser
- Rekrutteringsutfordringer som kan variere over tid, men som i dag blant annet omfatter IKT-kompetanse som skytjenester, informasjonssikkerhet og senior IKT-kompetanse
- Virksomhetene skal dekke relativt kortvarige behov eller har stramme tidsrammer. Flexibilitet til å kunne skalere innsats opp eller ned, eventuelt bytte ut kompetanse underveis i et prosjekt

Ifølge anskaffelsesundersøkelsen har kun 15 prosent av alle statlige virksomheter en sourcingstrategi (DFØ, 2024b). I intervjuene begrunner særlig små virksomheter dette med at de ikke ser behovet for en sourcingstrategi, eller at en slik strategi er implisitt fordi det ikke eksisterer et reelt alternativ til tjenesteutsetting og bruk av IKT-konsulenttjenester.

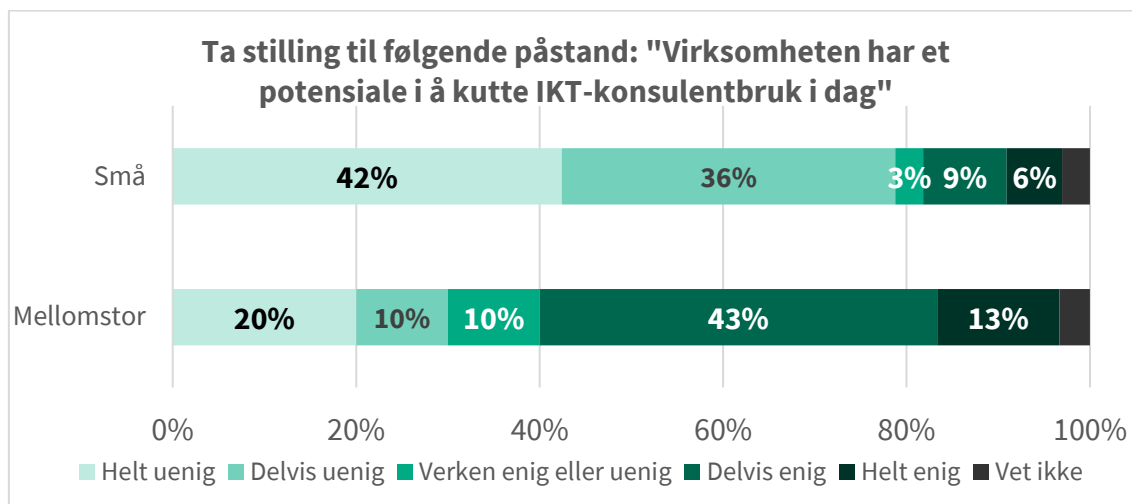
3 Mulige alternativ til kjøp av IKT-konsulenttjenester

I dette kapittelet gjengis små og mellomstore virksomheters synspunkter på og vurderinger av tiltak som kan bidra til å redusere bruken av IKT-konsulenttjenester. Funnene baseres på spørreundersøkelsen til virksomheter med mindre enn 500 årsverk, og ti intervjuer med virksomheter med mindre enn 200 årsverk. I tillegg suppleres funn med synspunkter fra intervjuer med tre offentlige IKT-driftsleverandører. DFØ har ikke gjort en vurdering av synspunktene som fremmes.

3.1 Særlig mellomstore virksomheter oppgir at de har et potensial for redusert konsulentbruk

Som omtalt i kapittel 2.3, synes små og mellomstore virksomheter i hovedsak at deres IKT-konsulentbruk er hensiktsmessig.

Samtidig svarer vel en tredel i spørreundersøkelsen vår også at de er helt eller delvis enig i at virksomheten har potensial for å kutte IKT-konsulentbruk. Som figur 9 viser, er det imidlertid store forskjeller mellom små og mellomstore virksomheter her. For små virksomheter er kun 15 prosent enig eller delvis enig i at de har potensial for å kutte, mens 57 prosent av mellomstore svarer det samme.

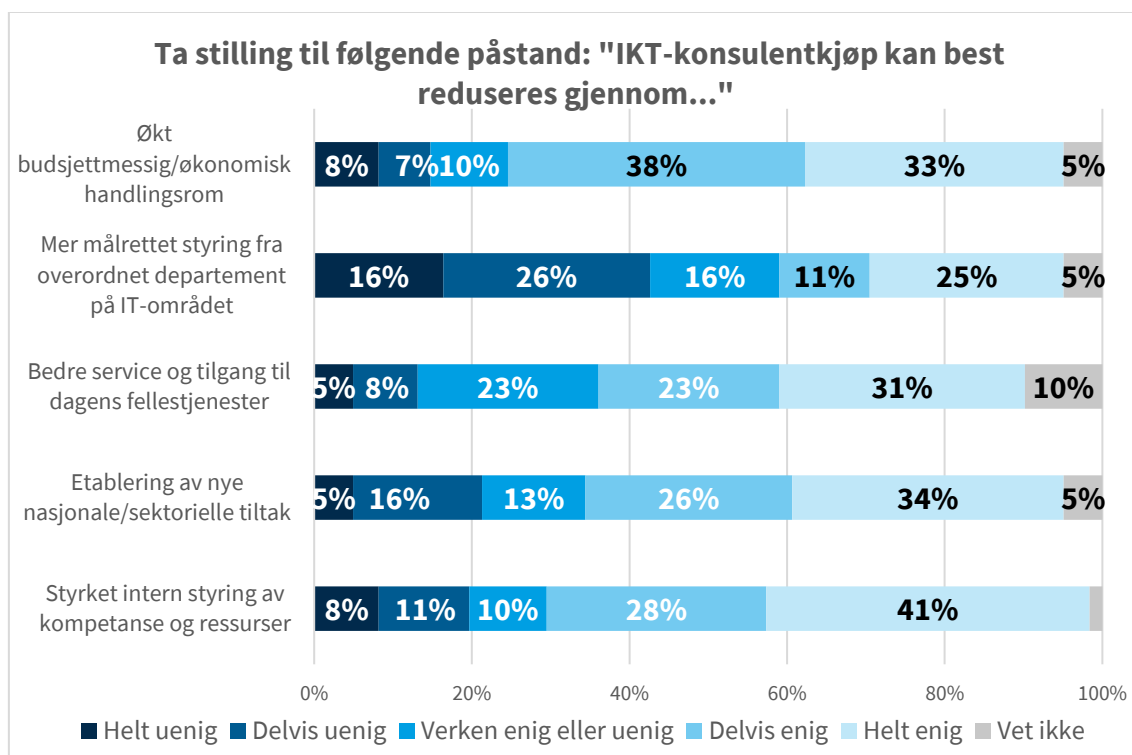


Figur 9. Påstand om potensiale for å kutte i IKT-konsulentbruk i dag, fordelt på små (1-99 årsverk) og mellomstore (100-499 årsverk) virksomheter. N=63. Kilde: DFØ, 2024.

Ifølge intervjuene kan forskjellen mellom små og mellomstore virksomheter ses i sammenheng med at mindre virksomheter ikke har egen IKT-kompetanse og derfor må bruke IKT-konsulenttjenester for å kunne gjennomføre kjerneoppgavene sine. Dette understøttes av figur 2 i kapittel 2.1.2, som viser at små virksomheter i mye større grad kjøper konsulenttjenester til IKT-drift, enn mellomstore som i større grad kjøper konsulenttjenester til IKT-utvikling.

3.2 Virksomhetene har mest tro på økt økonomisk handlingsrom, intern styring og nye tiltak

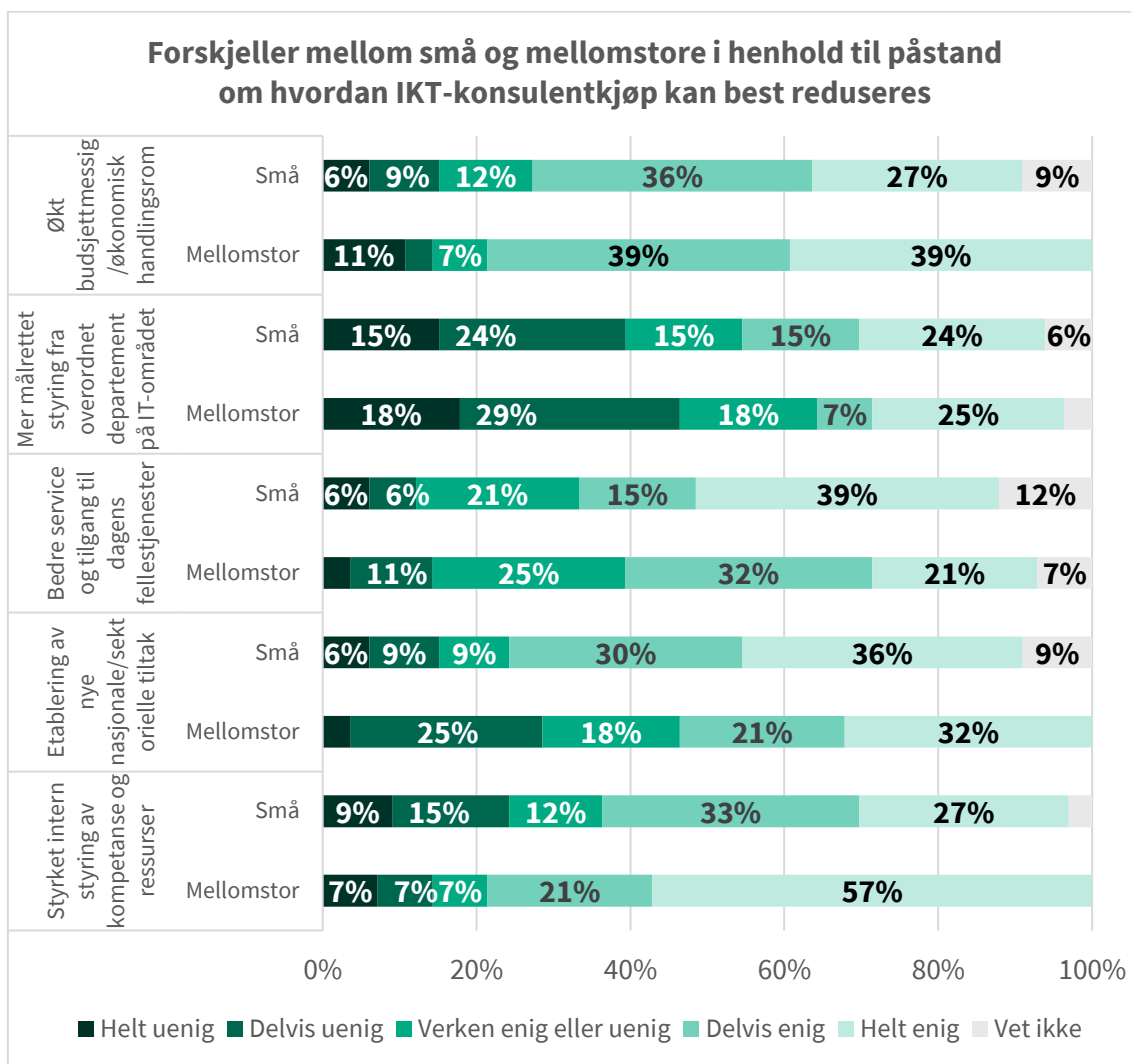
I spørreundersøkelsen spurte vi om hvilke tiltak små og mellomstore virksomheter tror best kan redusere IKT-konsulentkjøp. Figur 10 viser at virksomhetene har størst tro på tiltak knyttet til økt budsjettmessig og økonomisk handlingsrom, styrket intern styring av kompetanse og ressurser, og etablering av nye nasjonale/sectorvise tiltak. Virksomhetene er minst enige i påstanden om at mer målrettet styring fra overordnet departementet vil bidra til redusert IKT-konsulentbruk.



Figur 10. Påstander om tiltak for å redusere IKT-konsulentbruk, fordelt på små (1-99 årsverk) og mellomstore (100-499 årsverk) virksomheter. N=61. Kilde: DFØ, 2024.

Seks av ti er helt eller delvis enig i at nye nasjonale eller sectorvise tiltak vil redusere konsulentbruken. Vel halvparten av virksomhetene er helt eller delvis enig i at bedre service og tilgang til dagens fellestjenester kan bidra til å redusere IKT-konsulentkjøp. I intervjuene våre pekes det her særlig på fellestjenester innenfor IKT-drift.

Figur 11 under, viser de samme påstandene fordelt på små og mellomstore virksomheter. Som det framgår av figuren, er det vesentlige forskjeller. Små virksomheter har mer tro på at nasjonale/sectorielle tiltak vil bidra til å redusere IKT-konsulentkjøp, enn mellomstore. Mellomstore virksomheter har derimot større tro på styrket intern styring, og noe mer tro på økt økonomisk og budsjettmessig handlingsrom, enn små virksomheter.



Figur 11. Svarfordeling mellom små (under 100 årsverk) og mellomstore (over 100 årsverk) på spørsmål om hvordan IKT-konsulentbruk best kan reduseres. N=61. Kilde: DFØ, 2024.

Nesten alle de små virksomhetene vi intervjuet har valgt å kjøpe IKT-driftstjenester i markedet eller får dem av en offentlig IKT-leverandør. I intervjuene med små og mellomstore virksomheter som benytter statlige felles tjenester for IKT-drift, gis det uttrykk for at de er fornøyde og at de tror virksomheten sparer ressurser som kan brukes til utvikling av egne fagsystemer og applikasjoner. På spørsmål om dette samlet sett reduserer IKT-konsulentbruken, er virksomhetene likevel mer usikre, se kapittel 3.3.1.

3.3 Små virksomheter ønsker seg mer støtte og rådgivning

Som omtalt i kapittel 2.2. etterspørres ulike typer IKT-kompetanse, blant annet på IKT-sikkerhet og -utvikling, skytjenester og IKT-anskaffelser. Virksomhetene ønsker seg mer støtte og rådgivning på disse områdene. Det gjelder særlig små virksomheter. I intervjuene har vi stilt spørsmål til små og mellomstore virksomheter om hvordan de stiller seg til nye tiltak for å redusere IKT-konsulentbruk. I intervjuene snakker virksomhetene i hovedsak om tre typer tiltak som alternativ til dagens IKT-konsulentbruk: 1) en IKT-driftsleverandør-

fellestjeneste, 2) rådgivningstjenester innen IKT og 3) bedre eller flere rammeavtaler og markedsplasser. Tiltakene som virksomhetene trekker frem, er på et overordnet nivå. I intervjuene gis det ikke uttrykk for hvordan eventuelle nye tiltak bør organiseres.

3.3.1 Behov for statlig fellestjeneste på områder som IKT drift, IKT sikkerhet, backup og lagring?

Virksomhetene vi har intervjuet gir i hovedsak uttrykk for at IKT fellestjenester på sikt kan bidra til bedre utnyttelse av ressurser og kompetanse. Det gis uttrykk for at det kan være hensiktsmessig om staten utvikler felles IKT-tjenester og plattformer i skyen som statlige virksomheter kan koble seg på ved behov, da særlig på områder som IKT drift og IKT sikkerhet. Tjenester for sentral «backup» og lagring av data, og sikring av oppetid ved beredskapssituasjoner, trekkes også fram. Virksomhetene nevner videre at en felles statlig tjeneste på IKT drift, ala Statens IT i Danmark, vil kunne bidra til økt samarbeid på tvers i offentlig sektor. I ett intervju foreslås alternativt en IKT-fellestjeneste på tvers av «like» virksomheter.

Leverandørene av IKT-driftstjenester som vi har snakket med mener det er mulig å ta inn flere virksomheter enn i dag. En leverandør tror også det er mulig å digitalisere flere arbeidsprosesser i de tilknyttede virksomhetene, ikke minst gjennom bruk av KI. Virksomhetene kan da ta i bruk mer av tjenestene som IKT-driftsleverandørene tilbyr. I intervjuene gis det uttrykk for at fellestjenester på IKT-området vil kunne bidra til utvikling av større IKT-fagmiljøer som også kan bidra med rådgivning. Større IKT-fagmiljøer gjør det lettere å beholde og rekruttere nødvendig kompetanse.

Samtidig pekes det på at en utvidelse krever overordnet styring, blant annet mht. finansieringsmodell. I den sammenheng pekes det på behov for å foreta helhetlige og grundige vurderinger av organisatorisk innretning, strategiske mål og prioriteringer før eventuelle utvidelser settes i gang. Styring av ressurser, prioritering av oppgaver og sammensetning av kompetanse er utfordrende. Å lage nye fellestjenester for IKT kan derfor ofte koste mer enn det smaker. Ulike plattformer, ulike behov for fagsystemer og ulike sikkerhetsbehov nevnes som utfordringer ved å åpne eksisterende IKT-driftstjenester for flere virksomheter. Det kan videre være kostnads- og kompetansekrevene å koble seg på en fellestjenester eller -løsninger for IKT-drift. Teknisk gjeld er en annen utfordring. Det pekes videre på at fellestjenester kan gi mer rigide løsninger og tidkrevende prosesser.

Det uttrykkes i tillegg usikkerhet rundt hvor mye et tilbud om IKT-fellestjenester påvirker den reelle konsulentbruken. Virksomhetene mener det er usikkert i hvor stor grad en tverrsektoriell IKT-fellestjeneste vil innvirke på behov for å utvikle egne applikasjoner og fagsystemer.

3.3.2 Behov for en IKT-rådgivningstjeneste for IKT-drift og sikkerhet

I intervjuene gis det uttrykk for at en kompetansepool eller en rådgivende tjeneste kan bidra til redusert IKT-konsulentbruk. Begrepene kompetansepool og rådgivende tjeneste brukes om hverandre, og vi oppfatter ikke at det er noen entydig forskjell. Begrepene betegner

virksomheter som har spisskompetanse innen et fagfelt og har bygget kapasitet til å tilby rådgivning for andre offentlige virksomheter. Regjeringsadvokaten og Statsbygg er eksempler på virksomheter som tilbyr slike tjenester.

Særlig de minste virksomhetene i intervjuene oppgir å ha behov for en rådgivningstjeneste som kan gi konkrete råd i forbindelse med anskaffelser av IKT-løsninger og IKT-sikkerhetsvurderinger mv. I anskaffelsesprosesser av IKT-løsninger har disse virksomhetene blant annet behov for råd for å vurdere faktiske behov, å lage kravspesifikasjon gitt deres behov, å sette opp anbudet, og å vurdere innkomne tilbud og velge «riktig» leverandør. Et annet behov er hjelp til å vurdere informasjonssikkerheten, herunder personvern. Et mindretall av virksomheter uttrykker også at rådgivningstjenester kan redusere IKT-konsulentbruk ved å støtte direkte inn i pågående IKT-utviklingsprosesser, eksempelvis knyttet til designkrav, risikotesting, kvalitetssikring mv.

I intervjuene reflekteres det samtidig over utfordringene med å tilby rådgivningskompetanse som skal dekke mange ulike behov. Det stilles også spørsmål om man vil få tilgang til kompetansen raskt nok. Ingen har sterke oppfatninger om hvordan en slik tjeneste best kan organiseres. Et alternativ som nevnes, er å plassere en slik tjeneste hos en av dagens leverandører av administrative fellestjenester; som DSS, DFØ og/eller DigDir.

3.3.3 Behov for flere og bedre rammeavtaler knyttet til IKT-løsninger og kompetanse

Virksomhetene vi har intervjuet nevner at utvikling av ulike typer rammeavtaler kan være et nyttig tiltak for å støtte virksomhetenes IKT-arbeid. Eksempler på miljøer som tilbyr og jobber med å utvikle flere rammeavtaler i dag er DFØs [markeds plass for skytjenester](#) og [statens innkjøps senter](#).

Virksomhetene knytter særlig behov for rammeavtaler til skyløsninger for IKT-drift, og IKT-sikkerhet. Tilsvarende nevnes også behov for rammeavtaler som sikrer tilgang på konsulenter med ulike typer kompetanse som kan bistå virksomhetene i forbindelse med IKT-drifts-, forvaltnings- og utviklingsarbeid.

Det er ingen som direkte uttrykker motforestillinger til rammeavtaler. For å redusere sårbarhet når det gjelder egen kompetanse, presiseres det likevel at rammeavtaler må sikre rask tilgang til kompetanse og ikke være for «byråkratiske». Andre bekymringer som reises, er om rammeavtalene vil klare å ivareta tilstrekkelig fleksibilitet når det gjelder virksomheters ulike og til dels særegne behov.

Et annet spørsmål som reises, er om rammeavtaler på nasjonalt nivå vil være tilpasset små virksomheter. Krav til avrop kan for eksempel være på minimum ti millioner kroner, noe som gjør at rammeavtalen ikke er aktuell for små virksomheter. Et flertall av virksomhetene vi har intervjuet, mener dessuten den nedre terskelverdien for direkte anskaffelser på 100 000 kroner, er for lav.

4 Refleksjoner om veien videre

Oppdraget for kartleggingen er å gi et informasjonsgrunnlag for om det er behov for å utrede mulige tiltak for å redusere konsulentbruken i staten. Kartleggingen viser at IKT-konsulentkjøp i stor grad handler om hvilke behov virksomheten har for IKT-kompetanse, og hvilke valgmuligheter som er tilgjengelig for å dekke behovet. I hovedsak har små og mellomstore virksomheter tre alternativer til kjøp av konsulenttenester for å dekke behovet for IKT-kompetanse:

1. Rekruttering av faste ansatte
2. Omprioritering av interne ressurser eller kompetanseutvikling av ansatte
3. Støtte fra andre virksomheter eller en offentlig IKT-driftsleverandør

Kartleggingen viser at disse alternativene ikke vil være aktuelle for alle små og mellomstore virksomheter. I dag varierer behov for IKT-kompetanse med virksomhetsstørrelse, oppgavetyper, lokasjon, og tilgjengelighet på fellestjenester knyttet til IKT drift og forvaltning.

Små og mellomstore virksomheter har i våre intervjuer reflektert over fordeler og ulemper ved å dekke IKT-kompetansebehovet i staten på en annen måte. Sett fra et makroperspektiv kan det virke ineffektivt å betale dobbelt så mye for ekstern IKT-kompetanse som det, i teorien³, koster hvis staten organiserer denne kompetansen «in house». Virksomhetene selv peker på økt økonomisk og budsjettmessig handlingsrom, og sterkere intern styring og prioritering (som eksempelvis sourcingstrategier), som viktige tiltak for å redusere konsulentbruken.

Vårt hovedinntrykk er at de fleste små og mellomstore virksomheter er fornøyde med bistanden de får fra IKT-konsulenttenester. De er samtidig positive til offentlige tilbud som kan dekke virksomhetenes ulike IKT-kompetansebehov. Virksomhetene understreker imidlertid at eventuelle nye tiltak bør veies opp mot dagens situasjon som et nullalternativ.

Virksomhetene rapporterer selv om et potensiale for å redusere IKT-konsulentbruk. Det er i stor grad knyttet til mellomstore virksomheters behov for IKT-utvikling av fagsystemer. Utover økt økonomisk handlingsrom og sterkere intern styring og prioritering er det usikkert i hvilket tiltak som omtales i kartleggingen vil redusere den faktiske IKT-konsulentbruken. Virksomhetene stiller også spørsmål ved om det er mulig å etablere et felles tilbud som kan dekke ulike virksomhetsspesifikke behov for råd og bistand.

Det er også noe IKT konsulentkjøp knyttet til driftstjenester hos små og mellomstore virksomheter. Virksomhetenes kjøp av konsulenttenester innen IKT drift er ofte knyttet til anskaffelser, sikkerhet og personvern. Det er særlig de minste virksomhetene som bruker konsulenter til dette. De har liten intern IKT-kompetanse og dermed også svakere bestillerkompetanse.

³ I ett av våre intervjuer vises det til at kjøp av et konsulentårsverk koster minimum dobbelt så mye som et ansatt årsverk

Kartleggingen viser at en eventuell utredning av tiltak for å redusere IKT konsulentbruk må ivareta ulike hensyn. Det er viktig å sikre en mer effektiv utnyttelse av statens samlede ressurser og tilgang på kompetanse. Her vil det være sentralt å avveie den enkelte virksomhets behov for spesifikke løsninger og kompetanse, opp mot helhetlige og felles tjenester. I tillegg vil det være relevant å diskutere hvilken nøkkelkompetanse virksomheter og staten selv bør ha, samt behovet for å utvikle og styrke arbeidet rundt sikkerhet, risiko og sårbarhet.

5 Referanser

A-2 Norge (2021). Kartlegging av drift og forvaltning av IKT-løsninger i statlige virksomheter. Sluttrapport. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. URL:

https://www.regjeringen.no/contentassets/a0ea93d979f045118da4a605eacf94f4/a2_rapport_kartlegging_driftforvaltning_kmd-riktig-dato.pdf

DFØ (2020). Administrative fellestjenester for statlige virksomheter. Erfaring og vurderinger. DFØ-rapport 2020:10.

DFØ (2024a) DFØ-notat 2024:1 Statlige virksomheters bruk av konsulenter i 2023.

DFØ (2024b). Hovedrapport: Anskaffelsesundersøkelsen. Status og utvikling for Innkjøps-Norge, 2024.

DFØ (2023a). DFØ-notat 2023:5 Statlige virksomheters arbeid med å redusere kjøp av konsulenttjenester i 2022.

DFØ (2023b). Sourcing-strategi. Nettartikkel. Anskaffelser.no. URL:

<https://anskaffelser.no/nn/hva-skal-du-kjope/it/it-drift/sourcing-strategi>

DFØ, Menon Economics og A-2 (2022). Markedet for skytjenester i offentlig sektor. URL: [Tredoblet bruk av skytjenester og behov for samordning i offentlig sektor | markedsplassen for skytjenester \(anskaffelser.no\)](https://anskaffelser.no/tredoblet-bruk-av-skytjenester-og-behov-for-samordning-i-offentlig-sektor-markedsplassen-for-skytjenester)

Difi (2018) Administrative fellesfunksjoner i staten. Status og utviklingsmuligheter. Difi-rapport 2018:9.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). Digitaliseringsrundskrivet. Nr: D-1/24.

Kommunal og distriktsdepartementet (2023). Arbeidsgiverbarometer 2023-1. URL:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/209b05b89b594c27bf8ed6d0c43e30b8/arbeidsgiverbarometer2023.pdf>

Nesheim, Torstein og Dingsøy, Torgeir (2024). «Organisering for digitalisering». Magma. Vol. 27(1).2024: 76–78.

Oslo Economics (2024). Attraktive arbeidsplasser i staten. På oppdrag for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. URL: <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2024/04/Attraktive-arbeidsplasser-i-staten.pdf>

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

5.1 Statistikk

SSB (2024a). Statistikktabell 10611: Hindringer for utvikling av digitale tjenester i statlige virksomheter (prosent), etter grad av hindring, år, statistikkvariabel og sysselsettingsgruppe. Oppdatert 03.05.2024.

SSB (2024b). Statistikktabell 12031: Ivaretagelse av IKT-funksjoner, etter grad av outsourcing og sysselsettingsgruppe (Statlige virksomheter, uten departement) 2012-2024. DFØ bestilling til SSB. Mottatt 08.05.2024.

SSB (2024c). Statistikktabell 10860: Rekruttering av IKT-spesialister i statlige virksomheter (prosent), etter statistikkvariabel, sysselsettingsgruppe og år. Oppdatert 03.05.2024.

SSB (2024d). Statistikktabell 10609: Bruk av nettskytjenester i statlige virksomheter (prosent), etter sysselsettingsgruppe, statistikkvariabel, år og tjenestetype. Oppdatert 03.05.2024

Vedlegg 1: Metode og datagrunnlag

Oppdraget har benyttet data fra statsregnskapet.no og Statistisk sentralbyrå (SSB) som hovedkilder til statistikk om digitalisering og IKT-konsulentbruk i staten. Prosjektet har videre gjennomført en kvantitativ spørreundersøkelse mot 118 små og mellomstore statlige virksomheter. DFØ har også gjennomført intervjuer med IKT-ledere og -medarbeidere i ti små og mellomstore virksomheter og med tre virksomheter som leverer IKT fellestjenester. I tillegg bruker kartleggingen tidligere rapporter og kunnskapsdokumenter med relevans for oppdragets problemstillinger.

Vi definerer små virksomheter som virksomheter med 1-99 årsverk og mellomstore som virksomheter med 100-499 årsverk. I intervjuene har vi kun snakket med virksomheter med under 200 årsverk. Det må tas med i tolkningen av funnene fra kartleggingen at vi kun har intervjuet relativt små virksomheter.

Bruk av begreper

IKT-drift og utvikling

I hovedsak skiller kartleggingen mellom konsulentbruk til IKT-utviklingsoppgaver og konsulentbruk til IKT-drift og forvaltning. IKT-utviklingsoppgaver omfatter utvikling av nye IKT-systemer, IKT-tjenester eller nye måter å levere IKT-tjenester på. IKT-drift og forvaltning omfatter drift av IKT-infrastruktur, nettverk, plattform og lignende, i tillegg til drift og forvaltning av fag- og administrative systemer (Riksrevisjonen, 2017). Med forvaltning av IKT-drift mener vi oppgradering og videreutvikling av eksisterende IKT-systemer. I praksis er det ikke alltid et tydelig skille mellom utvikling og drift innen IKT. Det har de senere årene blitt vanligere å koble utvikling og drift mer sammen, eksempelvis basert på konseptet *DevOps* (Nesheim og Dingsøyr, 2024).

Strategiske valg knyttet til hvilke tjenester som skal settes ut til eksterne, ofte private, og hvilke tjenester virksomheten skal utføre selv, kalles en sourcingstrategi (DFØ, 2023b). Tjenesteutsetting av IKT-drift til en ekstern leverandør anses ikke som IKT-konsulenttjenester. Virksomheter kan likevel kjøpe IKT-konsulenttjenester knyttet til IKT-drift og forvaltning.

Fellestjenester og -løsninger

Med fellestjenester mener vi offentlige tjenester som leveres av en virksomhet til andre med hensikt om å effektivisere ressursbruk. Eksempler på statlige leverandører av fellestjenester er statens innkjøpssenter i DFØ, Departementenes sikkerhets og servicesenter (DSS) og Statsbyggs rådgivningstjeneste for leie i det private markedet. Disse eksemplene viser at fellestjenester kan ta ulike former. Fellestjenester kan også deles inn etter organisering, blant annet innen sektor, forvaltningsnivå eller som samarbeid mellom grupper av virksomheter. Fellestjenester kan leveres innen ett eller flere fagområder. Administrative fellestjenester er mer vanlig ettersom de fleste virksomheter vil ha lignende behov f.eks. innen lønn, økonomi- og regnskapstjenester. For mer om organisering av fellestjenester, se

rapporter fra [Difi \(2018\) om administrative fellesfunksjoner](#) og [DFØ \(2020\) om administrative fellestjenester](#).

Fellesløsninger er byggeklosser som kan brukes i utviklingen av offentlige digitale tjenester. Ved å ta i bruk fellesløsninger kan virksomhetene i større grad rette oppmerksomheten mot faglige utfordringer, heller enn å bruke tid og krefter på å utvikle funksjonalitet som andre etater kanskje allerede har laget. Blant de mest sentrale fellesløsningene er ID-porten, Altinn og Digital postkasse, som forvaltes av Digitaliseringsdirektoratet.

Konsulenttjenester

I [veiledning for bruk av standard kontoplan](#) defineres kjøp av konsulenttjenester på følgende måte: «En konsulent er en ekstern (fysisk eller juridisk) person med spesialkompetanse som for en tidsavgrenset periode engasjeres av virksomheten for å utføre en konkret definert oppgave.»

I statsregnskapet skal utgifter til konsulenttjenester føres på kontoer 670-673. Av disse er det kun én konto som dekker IKT-konsulenttjenester: Konto 671 Konsulenttjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv.

Statistikk og utgifter fra statsregnskapet

Kartleggingen har brukt en rekke kvantitative kilder som datagrunnlag. Av disse er Statsregnskapet.no og SSBs statistikkbank om digitalisering og IKT i offentlig sektor de mest brukte.

Statsregnskapet.no

Kartleggingen benytter data fra [statsregnskapet.no](#) for å omtale omfang av konsulentbruk blant små og mellomstore statlige virksomheter. Kartleggingen tar utgangspunkt i de 180 statlige virksomhetene i statsforvaltningen.⁴ Stortinget med underliggende organ, Sametinget og Domstolene er ikke med. Særlovsselskaper, statsforetak (for eksempel helseforetakene), statsaksjeselskap og stiftelser er selvstendige rettssubjekter, og regnes heller ikke som en del av statsforvaltningen. Disse avgrensningene medfører at tallene for konsulentutgifter/-kostnader er lavere enn det som kommer frem totalt i statsregnskapet.no.

I statsregnskapet skal kjøp av konsulenttjenester, jf. definisjonen, som ikke skal balanseføres i kontogruppe 10–12 eller kostnadsføres i kontogruppe 43 Forbruk av innkjøpte varer og tjenester eller 45 Fremmedytelse og underentreprise, bokføres på konto 670–673. Kjøp av tilleggskapasitet for en tidsavgrenset periode som krever spesialkompetanse for å utføre en konkret definert oppgave skal også føres på konto 670–673. Kjøp av tilleggskapasitet som ikke krever spesialkompetanse skal føres på konto 674 Innleie av vikarer.

Konto 675 Kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, IKT, kan ikke brukes til å hente ut utgifter til konsulenttjenester. Det skyldes at virksomheter kan føre andre utgifter på denne

⁴ Statsforvaltningen refererer til statens utøvende makt, det vil si Statsministerens kontor og departementene, med deres underliggende virksomheter. Med virksomhet mener vi både departementene og deres underliggende virksomheter.

kontoen, eksempelvis løpende serviceavtaler for programvare og IKT-løsninger, eller at virksomheten har satt ut IKT-funksjonen sin til andre. IKT-drift omtales likevel i denne kartleggingen for å kunne skille mellom ulike formål som virksomhetene kjøper IKT-konsulenter til, og dermed hvilke kompetansebehov de har.

DFØs notat om [statlige virksomheters bruk av konsulenter i 2023](#) (2024a), redegjør for flere forhold ved bruk av statsregnskapet som datakilde for konsulentbruk i staten.

SSBs statistikkbank om digitalisering og IKT i offentlig sektor

SSBs statistikk om digitalisering i offentlig sektor viser blant annet hindringer for utvikling av digitale tjenester, bruk av skytjenester og rekruttering av IKT-kompetanse i statlige virksomheter.

For denne kartleggingen er statistikktabell «12031: ivaretagelse av IKT-funksjoner, etter grad av outsourcing», særlig relevant. Tabellen viser hvordan statlige virksomheters bruk av eksterne og interne ressurser til IKT-funksjoner har utviklet seg over tid. Dette gir en indikasjon på om virksomhetene kjøper IKT-driftstjenester av eksterne leverandører. Et forbehold ved denne tabellen er at det ikke kan skilles mellom hvorvidt IKT-funksjoner leveres av private eller offentlige tjenesteleverandører. Som kjent leverer blant annet Norsk helsenett SF og SIKT (Kunnskapssektorens tjenesteleverandør) IKT-driftstjenester og annet til statlige virksomheter, i henholdsvis helse og omsorgs- og kunnskapssektoren.

Versjonen av statistikktabell 12031, som denne kartleggingen bruker, er bestilt fra SSB og ligger ikke offentlig tilgjengelig. Tabellen inkluderer en fordeling av virksomheter etter antall ansatte i sysselsettingsgrupper. Gruppestørrelsene er 1-99 ansatte, 100-499 ansatte, 500-999 ansatte og 1000 eller flere ansatte. Vi har definert virksomheter med 1-99 ansatte som små, og virksomheter 100-499 ansatte som mellomstore. Øvrige størrelsesgrupper anses som store virksomheter.

I spørreundersøkelsen og intervjuene med små og mellomstore virksomheter bruker kartleggingen tall fra statsregnskapet for å gruppere etter virksomhetsstørrelse. Da bruker vi årsverk i stedet for antall ansatte, som SSB bruker. Det vil likevel være samme størrelsesgrupper da forskjellen mellom antall ansatte og antall årsverk ikke vil gi betydelige utslag for kartleggingens formål.

Intervju av små og mellomstore statlige virksomheter

Ettersom tilgangen til detaljert statistikk om IKT-konsulentbruk er begrenset, er det gjennomført intervjuer med et utvalg statlige virksomheter. Formålet har vært å få dypere innsikt i behovene til statlige virksomheter og årsaken til at man benytter IKT-konsulenttjenester. I tillegg har intervjuene undersøkt hvordan virksomhetene stiller seg til tiltak for å redusere IKT-konsulentbruken.

Intervjuene ble gjennomført med små og mellomstore statlig virksomheter. Tidligere undersøkelser fra Difi (2018) og DFØ (2020) har definert små og mellomstore virksomheter som virksomheter med under 200 årsverk. I intervjuene har vi brukt samme utgangspunkt og har kun intervjuet virksomheter med mindre enn 200 årsverk.

Det er gjennomført 13 intervjuer, hvorav ti er med små eller mellomstore virksomheter. Tre intervjuer ble gjennomført med statlige leverandører av IKT-driftstjenester. Virksomheter ble valgt ut basert på størrelse og vår innsikt om virksomhetenes konsulentbruk fra kartleggingen av [statlige virksomheters bruk av konsulenter i 2023](#) (DFØ, 2024a). Kartleggingen brukte både statsregnskapet.no og virksomhetenes rapportering på fellesføring om konsulentbruk fra årsrapportene. Vi valgte både virksomheter som bruker mye og lite IKT-konsulenttjenester. Vi prøvde også å dekke et så bredt felt av fagområder/sektorer i forvaltningen som mulig.

Spørreundersøkelse av små og mellomstore statlige virksomheter

Formålet med spørreundersøkelsen om IKT-konsulentbruk var å supplere funn fra intervjuene, med data fra et bredere utvalg av virksomheter. Spørsmålene er basert på samme tematikk som intervjuene, men i en forenklet versjon. Spørreundersøkelsen var kort, og besto av fem spørsmål. Flere av spørsmålene var utformet som spørsmål der virksomhetene ble bedt om å ta stilling til svaralternativ eller påstander om IKT-konsulenttjenester.

Utvalget er basert på samme kriterier som for statsregnskapet. Kort fortalt betyr det at vi tar utgangspunkt i de 180 statlige virksomhetene i statsforvaltningen. Departementene har derimot ikke vært målgruppe for kartlegging av IKT-konsulentbruk og har heller ikke vært en del av utvalget til spørreundersøkelsen. Av disse har vi valgt ut alle under 500 årsverk, noe som utgjør 118 statlige virksomheter⁵.

Undersøkelsen ble gjennomført i løpet av september 2024. Den ble sendt til postmottak. Virksomhetene ble bedt om å selv vurdere hvem som var best egnet til å svare på undersøkelsen, med tips om at dette typisk kunne være digitaliseringsansvarlig eller lignende.

I alt svarte 61 av 118 statlige virksomheter på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 52. Vi finner noe overvekt av mellomstore virksomheter som har svart i forhold til utvalget. Selv om vi vurderer svarprosenten som tilstrekkelig, vil 61 svarenheter i en kvantitativ undersøkelse medføre at små variasjoner gir relativt store utslag. Vi gjør derfor oppmerksom på at tallene fra spørreundersøkelsen må tolkes med noe forbehold.

⁵ Enkelte virksomheter som står oppført i statsregnskapet for 2023 har blitt lagt ned eller omorganisert inn i andre virksomheter i 2024. Disse ble dermed tatt ut av utvalget for spørreundersøkelsen. Et eksempel er Eldreombudet.

