

Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av forbruk gjennom rammeavtalen for formidling av IKT- konsulenttjenester inngått av DSS i 2022

Dokument 3:16 (2024–2025)



Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:16 (2024–2025)
*Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av forbruk gjennom
rammeavtalen for formidling av IKT-konsulenttjenester inngått av
DSS i 2022*

Dokumentet har følgende inndeling:

- Del I: Riksrevisjonens konklusjoner, overordnet vurdering, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådenes svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- Del II: Riksrevisjonens undersøkelse
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsrådene i Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet
- Vedlegg 2 til 5: Svarbrev fra statsrådene

Riksrevisjonen, 20. juni 2025

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonenes kontroll av disposisjonene i henhold til

- lov om Riksrevisjonen § 4-1
- INTOSAI standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for etterlevelsesrevisjon, 4.0, 18.06.2024

Innhold

Del I: Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger	8
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
2 Konklusjoner	11
3 Overordnet vurdering	12
4 Utdyping av konklusjoner	12
4.1 Det er gjort avrop for 187 millioner kroner utover avtalens maksimale verdi	13
4.2 Som avtaleeier har ikke DSS fulgt opp at det totale forbruket gjennom rammeavtalen overholder maksimal verdi	13
4.3 Flere av brukerne fortsatte å gjøre avrop (kjøpe) på rammeavtalen etter at de fikk beskjed om at videre avrop kan være i strid med anskaffelsesregelverket	14
5 Anbefalinger	15
6 Statsrådenes svar	15
7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar	15
Del II: Riksrevisjonens undersøkelse	17
8 Mål og problemstillinger	18
8.1 Problemstilling 1	18
8.2 Problemstilling 2	18
8.3 Problemstilling 3	18
8.4 Avgrensing	18
9 Revisjonskriterier	19
9.1 Ansvar til DSS som oppdragsgiver for rammeavtalen	19
9.2 Pliktene til brukerne av rammeavtalen	20
9.3 Internkontroll	20
10 Metoder	21
10.1 Dokumentanalyse	21
10.2 Regnskapsanalyse	21
10.3 Intervjuer	22
11 Funn	23
11.1 Det er kjøpt for 787 millioner kroner, som er 31 prosent over rammeavtalens maksimale verdi	23
11.1.1 Anslått maksimal verdi på rammeavtalen var 600 millioner kroner	23
11.1.2 Det totale forbruket overstiger rammeavtalens maksimale verdi	23
11.2 DSS har ikke fulgt opp at det totale forbruket gjennom rammeavtalen er innenfor maksimal verdi	25
11.2.1 DSS har ikke fulgt egne rutiner for kontraktsforvaltning	25
11.2.2 Rapporteringen fra leverandøren er ikke i henhold til kontrakten	27

11.2.3	Prognoser for forbruk	27
11.2.4	DSS startet arbeidet med å inngå ny avtale først i juni 2024.....	28
11.3	Flere brukere har kjøpt gjennom rammeavtalen etter at maksimal verdi var overskredet.....	28
11.3.1	Brukernes forbruk gjennom avtalen	28
11.3.2	Brukerne hadde ikke oversikt over totalt forbruk gjennom avtalen	29
11.3.3	Flere av brukerne fortsatte å kjøpe gjennom rammeavtalen etter at de fikk beskjed om at avtalens maksimale verdi var overskredet.....	31
	Vedlegg.....	34
	Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsrådene i Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet	
	Vedlegg 2 til 5: Svarbrev fra statsrådene	

Figuroversikt

Figur 1	Fakta om anskaffelser i DSS per 27. februar 2025.....	9
Figur 2	Rammeavtale om konsulentbistand med konsulentmegler	10
Figur 3	Totalt rapportert forbruk gjennom avtalen	24
Figur 4	Totalt rapportert forbruk per bruker av avtalen	29
Figur 5	Totalt forbruk etter 21. oktober 2024 per bruker av avtalen.....	32

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Definisjon av rammeavtale	10
-------------	---------------------------------	----

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

1. **Sterkt kritikkverdig** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
2. **Kritikkverdig** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
3. **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

Del I:

Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger

1 Innledning

I desember 2024 gjorde Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) Riksrevisjonen oppmerksom på at forbruket på rammeavtalen for departementsfellesskapet om formidling av IKT-konsulenttjenester hadde overskredet kunngjort omfang. DSS orienterte også om at de har startet arbeidet med å inngå ny avtale.

Målet med undersøkelsen er å kontrollere om DSS har fulgt opp at forbruket gjennom rammeavtalen for formidling av IKT-konsulenttjenester (inngått 12. april 2022) er innenfor avtalens maksimale verdi, jf. anskaffelsesregelverket. Målet er også å kontrollere om brukerne av rammeavtalen har gjort avrop (kjøpt) på avtalen etter at det ble kjent at maksimal verdi var overskredet. Undersøkelsen omfatter perioden april 2022 til mai 2025.

Et utkast til rapporten ble forelagt Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet 16. mai 2025. Departementene har i brev gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i dette dokumentet.

Riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementene og statsrådenes svar følger som vedlegg.

1.1 Bakgrunn

DSS skal levere sikre og effektive fellestjenester med riktig kvalitet til departementene.¹ DSS organiserer departementenes innkjøpstjeneste og inngår fellesavtaler for departementsfellesskapet.² DSS er underlagt Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

Figur 1 Fakta om anskaffelser i DSS per 27. februar 2025



Kilde: DSS.

Rammeavtalen om formidling av IKT-konsulenttjenester ble inngått med ProData Consult AS, som senere endret navn til emagine A/S. Avtalen hadde en varighet på to år med mulighet til å forlenge avtalen ett år om gangen inntil to ganger.³ Avtalen var en fellesavtale som hele departementsfellesskapet⁴, DSS, Statsministerens kontor, regjeringsadvokaten, 22. juli-senteret, Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) og Norsk senter for utviklingsarbeid (Norec) kunne bruke. Virksomhetene var enten omfattet av avtalen eller hadde opsjon for tiltredelse⁵

¹ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2025, 3. januar). *Tildelingsbrev 2025 – Tryggings- og serviceorganisasjonen til departementa*.

² DSS. (2025). <https://www.dss.dep.no/fasilitets-og-hr-tenester/#anskaffing>.

³ DSS. (2022, 12. april). *Rammeavtalen Rammeavtale om kjøp av varer og tjenester innen IKT og konsulenttjenester*.

⁴ Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet (Energidepartementet), Samferdselsdepartementet, og Utenriksdepartementet inkl. utenriksstasjoner.

⁵ DSS. (2022). *Rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT Konkurransegrunnlag*.

Revisjonsobjektene i denne revisjonen er DSS som eier og forvalter av rammeavtalen. Andre revisjonsobjekter er de departementene og virksomhetene som har kjøpt på avtalen etter at de fikk informasjon om at rammeavtalens maksimale verdi var overskredet.

Faktaboks 1 Definisjon av rammeavtale

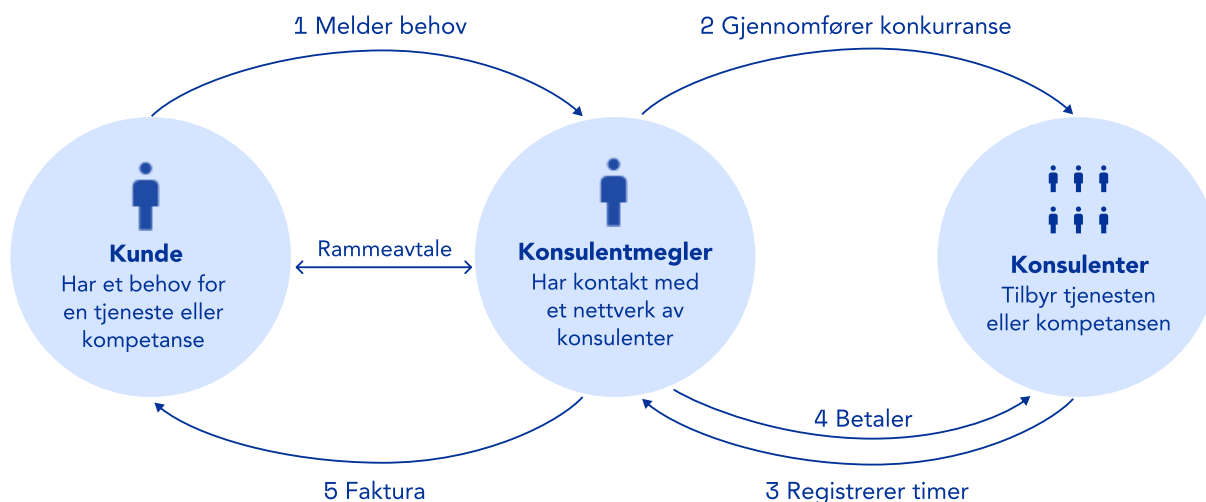
En rammeavtale er en avtale mellom én eller flere oppdragsgivere og én eller flere leverandører som har til formål å fastsette kontraktsvilkårene for de kontraktene/avropene som skal inngås i løpet av den perioden rammeavtalen varer.

Kilde: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

Ifølge konkurransegrunnlaget var formålet med anskaffelsen å etablere en ny rammeavtale for konsulentformidlingstjenester innenfor fagområdet IKT. Avtalen ble inngått med en total verdi på 600 millioner kroner.⁶ Gjennom rammeavtalen er det kjøpt IKT-tjenester til flere prosjekter, blant annet Program Felles IKT i staten⁷, og driftsrelaterte oppgaver internt i virksomhetene.

Figur 2 viser hvordan rammeavtalen med konsulentmegleren emagine A/S fungerer i praksis. Konsulentmegleren er et mellomledd mellom den som trenger en konsulent og konsulenten som tilbyr tjenesten. Kunden er den som gjør avrop (kjøper) på avtalen.

Figur 2 Rammeavtale om konsulentbistand med konsulentmegler



Kilde: DSS Rammeavtale om kjøp av varer og tjenester innenfor IKT og konsulenttjenester signert 12. april 2022.

I november 2024 kunngjorde DSS en ny konkurranse for å anskaffe en ny rammeavtale for formidling av IKT-konsulenttjenester.⁸ Kontrakten ble tildelt emagine A/S med en maksimal verdi på 1,2 milliarder kroner.⁹ Avtalen ble inngått av Departementenes digitaliseringsorganisasjon (DIO)¹⁰ og trådte i kraft 25. januar 2025.¹¹

⁶ DSS. (2022). 22/14 – 97964 – Formidling av konsulenttjenester innen IKT.

⁷ Utvikling av ny IKT-plattform for departementsfellesskapet.

⁸ Doffin. (2024, 6. november). Kunngjøring av konkurranse, kunngjøringsdato 6. november 2024. <https://www.doffin.no/notices/2024-115864>.

⁹ Doffin. (2025). Kunngjøring av kontraktsinngåelse, kunngjøringsdato 31. januar 2025. <https://www.doffin.no/notices/2025-101386>.

¹⁰ Departementenes digitaliseringsorganisasjon ble opprettet 1. januar 2025.

¹¹ DIO. (2025, 25. januar). Rammeavtale om kjøp av varer og tjenester innen IKT og konsulenttjenester – avtalenr. 25/12.

Første gang DSS inngikk en fellesavtale om konsulentkjøp med en konsulentmegler, var i 2018. Avtalen ble inngått med Bragd Consulting Network AS.¹² Avtalen skulle vare til 9. juli 2022, men måtte utlyses på nytt fordi den var i ferd med å overstige rammeavtalens maksimale verdi.¹³ Konkurransen ble utlyst med en estimert verdi på 240 millioner kroner.¹⁴ Det ble kjøpt for 216 885 526 kroner gjennom avtalen. Ifølge dokumentasjon fra DSS kan tallet være høyere da timer for januar 2022 ikke er mulig å hente ut.¹⁵

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite, har i sin innstilling til en tidligere revisjon om rammeavtaler i forsvarssektoren, understreket at budsjettmidlene må brukes på en måte som sikrer tillit til offentlige anskaffelser. Videre uttaler komiteen at virksomhetene må sørge for nødvendige systemer og rutiner for å sikre at rammeavtaler blir brukt som de er tiltenkt, og at prinsippene i anskaffelsesloven blir etterlevd.¹⁶

2 Konklusjoner

Hovedkonklusjon

DSS har ikke fulgt opp at forbruket gjennom rammeavtalen for formidling av IKT-konsulenttjenester er innenfor maksimal verdi. Overskridelsen utvider kontraktens omfang med 31 prosent.

Flere brukere har kjøpt gjennom rammeavtalen etter at det ble kjent at den maksimale verdien var overskredet.

Etter Riksrevisjonens vurdering framstår overskridelsen som betydelig og kan bryte med formålet og grunnleggende prinsipper i anskaffelsesregelverket.

Konklusjonen bygger på følgende hovedfunn:

- Det er gjort avrop for 187 millioner kroner utover avtalens maksimale verdi.
- Som avtaleeier har ikke DSS fulgt opp at det totale forbruket gjennom rammeavtalen overholder maksimal verdi.
- Flere av brukerne fortsatte å gjøre avrop (kjøpe) på rammeavtalen etter at de fikk beskjed om at videre avrop kan være i strid med anskaffelsesregelverket.

¹² Bragd Consulting ble kjøpt opp av ProData Consult i 2021.

¹³ DSS. (2025). *Tidslinje for Rammeavtale Emagine og anskaffelse av ny konsulentmegler*.

¹⁴ Doffin. (2018, 2. mai). Kunngjøring av konkurranse <https://www.doffin.no/notices/2018-071055>.

¹⁵ DSS. (2025, 7. mai). *Rapport Bragd Consulting Network* [e-post].

¹⁶ Innst. 119 S (2024–2025) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens årlige rapport om revisjon – fra statsbudsjett til statsregnskap 2023.

3 Overordnet vurdering

Ikke tilfredsstillende



Riksrevisjonen mener det ikke er tilfredsstillende at DSS ikke har fulgt opp at totalt forbruk på rammeavtalen er innenfor avtalens maksimale verdi.

Det er gjort avrop gjennom avtalen for 787 millioner kroner, som er 187 millioner kroner utover avtalens maksimale verdi på 600 millioner kroner. Overskridelsen av avtalens maksimale verdi framstår etter Riksrevisjonens vurdering som betydelig og kan bryte med anskaffelseslovens grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet. Som avtaleeier har DSS et ansvar for dette. Ansvaret innebærer blant annet å sørge for løpende oversikt over det totale forbruket gjennom rammeavtalen og gi brukerne av avtalen nødvendig informasjon slik at de ikke bryter regelverket.

Det er ikke tillatt å gjøre endringer i en avtale dersom den fører til at den blir vesentlig forskjellig fra den opprinnelige avtalen. Det offentlige skal opptre med integritet slik at allmennheten har tillit til offentlige anskaffelser, jf. anskaffelseslovens formålsparagraf. Riksrevisjonen mener overskridelsen av maksimal verdi for denne rammeavtalen bryter med anskaffelseslovens grunnleggende prinsipper og at dette kan bidra til å svekke allmennhetens tillit til offentlig forvaltning.

Det er heller ikke tilfredsstillende at flere departementer og virksomheter har kjøpt for 130 millioner kroner gjennom avtalen etter at de ble kjent med at avtalens maksimale verdi var overskredet. De som fortsetter å kjøpe når avtalens maksimale verdi er oversteget er ikke lojale overfor avtalens betingelser og bidrar til brudd på anskaffelseslovens formål og grunnprinsipper.

4 Utdyping av konklusjoner

Det er kjøpt tjenester for 187 millioner kroner over rammeavtalens maksimale verdi på 600 millioner kroner. Overskridelsen utvider kontraktens omfang med 31 prosent.

Etter Riksrevisjonens oppfatning framstår overskridelsen som betydelig og kan bryte med formålet og grunnleggende prinsipper i anskaffelseslovgivningen. Anskaffelsesregelverket skal bidra til at offentlige har en effektiv bruk av samfunnets ressurser og opptre med integritet, slik at allmennheten har tillit til offentlige anskaffelser. Dette skjer gjennom å sikre blant annet konkurranse, likebehandling og forutberegnelighet. Dersom kontraktens verdi i den opprinnelige konkurransen hadde vært 187 millioner kroner høyere, kunne det ha ført til at andre leverandører potensielt ville ha deltatt i konkurransen. Det kan videre reises spørsmål om en overskridelse på til sammen 187 millioner kroner har endret kontraktens økonomiske balanse til fordel for leverandøren.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har i sin tilbakemelding til utkastet til rapporten stilt spørsmål om overskridelsen utgjør en vesentlig endring av kontrakten. Departementet mener at om en endring skal ansees som vesentlig må avgjøres etter en konkret vurdering. Videre har departementet vist til at vesentlighetskravet må tolkes i lys av anskaffelsesforskriften § 28-1 første ledd bokstav c og d, som i gitte situasjoner aksepterer overskridelser på opptil 50 prosent. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det må foretas en konkret vurdering av hvorvidt det foreligger en vesentlig endring av kontraktens verdi. Riksrevisjonen fastholder at en overskridelse på over 30 prosent framstår som betydelig. Grensen på

50 prosent i de nevnte bestemmelser kan i denne sammenheng ikke være avgjørende. Riksrevisjonen kan heller ikke se at bestemmelsen kommer til direkte anvendelse i dette tilfellet.¹⁷

4.1 Det er gjort avrop for 187 millioner kroner utover avtalens maksimale verdi

DSS har plikt til å gjøre realistiske beregninger av, og sette en maksimal verdi for rammeavtalene de inngår, jf. anskaffelsesforskriften § 5-4. Maksimal verdi skal oppgis i kunngjøringen. Rammeavtalen er oppbrukt og gjelder ikke lenger når den angitte maksgrensen er nådd.

Kontraktsvilkårene i rammeavtalen kan ikke endres vesentlig ved tildeling av kontrakter. Avrop over den fastsatte verdien vil kunne innebære at kontrakten endres vesentlig, dersom avropene utvider kontraktens omfang betydelig, jf. anskaffelsesforskriften § 26-1 femte ledd og § 28-2 bokstav c. Ifølge anskaffelsesforskriften er en endring også vesentlig dersom den gjelder nye betingelser som ville ført til at andre leverandører kunne deltatt i konkurransen, eller den endrer kontraktens økonomiske balanse til fordel for leverandøren, jf. § 28-2 bokstav a og b.

I kunngjøringen av konkurransen opplyste DSS at rammeavtalen hadde en estimert verdi på 600 millioner kroner. DSS har beregnet at avtalens maksimale verdi ble overskredet en gang i perioden mellom 9. og 15. september 2024, syv måneder før avtaleperioden var utløpt.

Rapportering fra leverandøren per 6. mai 2025 viser at det totale forbruket gjennom rammeavtalen er 786 568 144 kroner. Det betyr at det er brukt 31 prosent over avtalens maksimale verdi. Riksrevisjonen viser til at avtalens verdi er oversteget med over 186 millioner kroner. Dette er beløp som kunne vært konkurranseutsatt. Det er også et spørsmål om overskridelsen har endret kontraktens økonomiske balanse til fordel for leverandøren av rammeavtalen.

4.2 Som avtaleeier har ikke DSS fulgt opp at det totale forbruket gjennom rammeavtalen overholder maksimal verdi

Som avtaleeier og forvalter av rammeavtalen må DSS ha en internkontroll som bidrar til å sikre at avtalens maksimale verdi ikke overskrides. Internkontrollen må innrettes med tanke på at det er mange som kan gjøre avrop (kjøpe) på avtalen. DSS må holde oversikt over forbruket og sørge for at brukerne har tilstrekkelig informasjon til å følge opp at forbruket deres er innenfor avtalens maksimale verdi.

I januar 2023 observerte DSS at forbruket gjennom avtalen tilsa at de måtte gjennomføre en ny konkurranse før det hadde gått fire år, dersom forbruket var det samme framover. Til tross for dette ble det ikke innhentet hyppigere informasjon om totalt forbruk eller utarbeidet prognoser for framtidig forbruk gjennom avtalen. DSS fulgte heller ikke opp at leverandøren rapporterte i tråd med kravene som var fastsatt i avtalen. DSS etablerte ikke en styringsgruppe, slik det var forutsatt i avtalen med leverandøren, og gjennomførte ikke kontraktsoppfølgingsmøtene i henhold til avtalen. Dette viser at DSS ikke brukte de mulighetene de hadde til å få tilstrekkelig informasjon om forbruket gjennom avtalen.

DSS ble i januar 2024 kjent med at 60 prosent av avtalens verdi var brukt. Rapport over forbruk for april 2024 viste at det dette hadde økt til 77 prosent. Da DSS ble kjent med at over 77 prosent av rammen var brukt, satte de ikke i gang med forberedelser for å utlyse ny rammeavtale. De ga heller ikke informasjon til brukerne av avtalen om hvor stort forbruket var, og at det kunne bli behov for å begrense avrop.

¹⁷ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2025, 28. mai). *Utkast til rapport om oppfølging av forbruk på rammeavtalen for formidling av IKT-konsulenttjenester inngått av Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 120412 – DSS.*

I august 2024 startet DSS arbeidet med å utlyse en ny konkurranse. Ifølge DSS er dette et arbeid som vanligvis tar mellom seks og tolv måneder. Allerede i september ble rammeavtalens maksimale verdi overskredet. Den 13. oktober 2024 ble DSS orientert av leverandøren om at forbruket var 624 millioner kroner, 24 millioner kroner over rammeavtalens maksimale verdi. Den 21. oktober 2024 orienterte DSS brukerne om at forbruket gjennom avtalen overstiger det kunngjorte omfanget.

DSS har ikke skaffet seg tilstrekkelig informasjon om forbruket gjennom avtalen. DSS har heller ikke sørget for at brukerne er tilstrekkelig orientert om utviklingen i det totale forbruket gjennom avtalen. Først i oktober 2024, ca. en måned etter at rammeavtalens verdi var overskredet, ble brukerne orientert.

Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke DSS som avtaleeier og forvalter av avtalen hatt en oppfølging av avtalen som hindret at forbruket gjennom rammeavtalen gikk utover avtalens maksimale verdi. DSS har som en del av sin internkontroll etablert rutiner for kontraktsoppfølging. Revisjonen viser at DSS ikke har fulgt denne rutinen i sin oppfølging av denne avtalen. DSS har heller ikke brukt avtalens vilkår for å sikre en god kontraktsoppfølging.

4.3 Flere av brukerne fortsatte å gjøre avrop (kjøpe) på rammeavtalen etter at de fikk beskjed om at videre avrop kan være i strid med anskaffelsesregelverket

Brukerne av avtalen skal tildele kontrakter på grunnlag av kontraktsvilkårene i rammeavtalen. De tildelte kontraktene kan ikke innebære vesentlige endringer i kontraktsvilkårene for rammeavtalen. Kjøp utover rammeavtalens maksimale verdi kan medføre vesentlige endringer i kontraktsvilkårene.

Revisjonen viser at informasjon om totalt forbruk gjennom avtalen ikke var lett tilgjengelig for andre brukere enn DSS. Som avtaleeier orienterte ikke DSS brukerne av avtalen om utviklingen i totalforbruket, og detaljer om forbruket var heller ikke tilgjengelig for brukerne i leverandørens kundeportal. Uten informasjon om totalforbruket hadde ikke brukerne mulighet til å gjøre tiltak for å hindre at rammeavtalen maksimale verdi ble overskredet.

Forsvarsdepartementet er det departementet som har brukt avtalen mest. Departementet har kjøpt for 360 millioner kroner, som er 60 prosent av avtalens maksimale verdi. Verken Forsvarsdepartementet eller de andre brukerne har etterspurt informasjon om forbruket gjennom avtalen.

Brukerne fikk først beskjed om forbruket gjennom avtalen etter at den hadde overskredet maksimal verdi, i oktober 2024. DSS orienterte brukerne av avtalen om at videre avrop på rammeavtalen ville være i strid med anskaffelsesregelverket og vil anses som ulovlig direkteanskaffelse. I tillegg orienterte DSS om alternative rammeavtaler som kunne benyttes fram til ny avtale var etablert. Men de sa også at den enkelte virksomhet må vurdere sitt behov opp mot denne risikoen. Vi mener at DSS har gitt uklare signaler om det er anledning til å benytte avtalen etter at den hadde overskredet maksimal verdi. Vi mener likevel at brukerne må ha et selvstendig ansvar for å unngå å gjøre avrop på avtalen når de fikk vite at den var overskredet. DSS, DIO, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet fortsatte å bruke avtalen etter at de fikk vite at forbruket hadde overskredet avtalens maksimale verdi. Våre estimater viser at det er ført utgifter på avtalen for 130 millioner kroner etter 21. oktober 2024.

Det er Forsvarsdepartementet som har de største utgiftene med 63 millioner kroner, etter at det ble kjent at avtalen var oversteget maksimal verdi. DSS og DIOs utgifter er til sammen 35 millioner kroner, og Utenriksdepartementets utgifter er 31 millioner kroner. De begrunner at videre avrop på avtalen var nødvendig for å videreføre kritisk bistand og unngå forsinkelser i prosjekter, blant annet program for felles-IKT, for å ivareta sikkerhet og for å unngå tap av omdømme.

Avrop over avtalens fastsatte verdi er ikke tillatt dersom avropene utvider kontraktens omfang betydelig. Etter vår vurdering er overforbruket gjennom avtalen betydelig. De som fortsetter å kjøpe gjennom avtalen når de har fått informasjon om at avtalens maksimale verdi er overskredet, kan bidra til at kontraktsvilkårene blir vesentlig endret og at anskaffelsesregelverket brytes.

5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet følger opp at Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon og Departementenes digitaliseringsorganisasjon har rutiner som ivaretar en god oppfølging av rammeavtaler. Dette er spesielt viktig når det gjelder felles rammeavtaler som flere kan benytte.

Vi anbefaler at Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon og Departementenes digitaliseringsorganisasjon

- etablerer en løpende kontraktsoppfølging av felles rammeavtaler som bidrar til å sikre at påløpte og framtidige kostnader på avtalen er innfor avtalens maksimale verdi
- lager prognoser for framtidige avrop for å vurdere utlysning av en ny rammeavtale i tilstrekkelig tid før avtalens maksimale verdi vil bli nådd

Riksrevisjonen anbefaler også at Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ved kjøp gjennom rammeavtaler unngår å gjøre avrop når den maksimale verdien er nådd.

6 Statsrådenes svar

Dokument 3:16 (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av forbruk gjennom rammeavtalen for formidling av IKT-konsulenttjenester inngått av DSS i 2022 ble oversendt statsrådene i Digitalisering- og forvaltningsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet til uttalelse. Statsrådenes svar følger i vedlegg 2 til 5.

7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har sluttmerknad til svarene fra tre av statsrådene.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Forsvarsdepartementet

Statsrådene viser til at Riksrevisjonen vurderer overforbruket på avtalen som betydelig, med henvisning til anskaffelsesforskriften § 28-2 bokstav c. De viser til at anskaffelsesforskriften § 28-1, om tillatte endringer i kontrakten, må inngå i vurderingen av om overskridelsen i rammeavtalen er ulovlig.

Riksrevisjonen er av den vurdering at de tillatte endringene etter forskriftens § 28-1 ikke kommer til anvendelse i denne saken.

Riksrevisjonen viser til at det er kjøpt tjenester for 187 millioner kroner over rammeavtalens maksimale verdi på 600 millioner kroner. Overskridelsen utvider kontraktens omfang med 31 prosent. Etter Riksrevisjonens vurdering framstår overskridelsen som betydelig og kan bryte med formålet og grunnleggende prinsipper i anskaffelsesregelverket.

Utenriksdepartementet

Statsråden viser til at anskaffelsesforskriften gir åpning for å gjøre avrop på inntil 10 prosent av den opprinnelige kontraktsverdien selv om avtalens maksimale verdi er nådd, jf. anskaffelsesforskriften § 28-1. Ifølge statsråden ble kun absolutt nødvendige avrop gjennomført. Han stiller derfor spørsmål ved Riksrevisjonens konklusjon om at de som fortsetter å kjøpe tjenester når avtalens maksimale verdi er oversteget, ikke er lojale overfor avtalens betingelser og bidrar til brudd på anskaffelseslovens formål og grunnprinsipper.

Riksrevisjonen viser til at departementene samlet overskred kontraktens omfang med 187 millioner kroner. Dette tilsvarer 31 prosent av kontraktens opprinnelige verdi. Det er i denne sammenhengen Riksrevisjonens konklusjon må leses.

Saken sendes til Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 16. juni 2025

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Torstein Dahle

Jens A. Gunvaldsen

Del II:

Riksrevisjonens undersøkelse

8 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere om DSS har fulgt opp at forbruket gjennom rammeavtalen for formidling av IKT-konsulenttjenester (inngått 12. april 2022) er innenfor avtalens maksimale verdi, jf. anskaffelsesregelverket. Målet er også å kontrollere om brukerne av rammeavtalen har gjort avrop (kjøpt) på avtalen etter at det ble kjent at maksimal verdi var overskredet.

8.1 Problemstilling 1

Har brukerne gjort avrop (kjøpt) på rammeavtalen utover maksimal verdi?
Problemstillingen belyser det totale forbruket gjennom avtalen og hvor mye rammen er overskredet.

8.2 Problemstilling 2

Har DSS som avtaleeier fulgt opp at de totale avropene (kjøpene) på rammeavtalen er innenfor maksimal verdi?
Problemstillingen belyser hvordan DSS har fulgt opp rammeavtalen.

8.3 Problemstilling 3

Har brukerne gjort avrop (kjøpt) på rammeavtalen etter at det ble kjent at maksimal verdi var overskredet?
Problemstillingen belyser hvilken informasjon brukerne av avtalen har mottatt, og hvilke beslutninger som ble tatt for å benytte avtalen etter at det ble kjent at rammeavtalens maksimale verdi var overskredet.

8.4 Avgrensing

Vi har vurdert om det totale forbruket gjennom rammeavtalen overholder kravene i anskaffelsesregelverket. Revisjonen omfatter ikke vurderinger om etterlevelse av andre bestemmelser i avtalen. Revisjonen omfatter heller ikke anskaffelsesprosessen fram mot inngåelsen av rammeavtalen.

9 Revisjonskriterier

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) med tilhørende *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften) gjelder for offentlige oppdragsgivere. Lovens formål er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.¹⁸ Offentlige oppdragsgivere skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet, jf. anskaffelsesloven § 4.

I denne revisjonen kommer revisjonskriterier fra anskaffelsesforskriften del I alminnelige bestemmelser og del III anskaffelser over EØS-terskelverdiene til anvendelse.

9.1 Ansvar til DSS som oppdragsgiver for rammeavtalen

Oppdragsgiveren skal beregne kontraktens verdi på grunnlag av et anslag over den samlede betalingen ekskl. mva., inkludert enhver form for opsjon som er fastsatt i anskaffelsesdokumentene, jf. anskaffelsesforskriften § 5-4 første ledd. Beregningen skal være forsvarlig når konkurransen blir kunngjort, jf. anskaffelsesforskriften § 5-4 andre ledd første punktum. For rammeavtaler må oppdragsgiveren legge til grunn den maksimale verdien av alle avropskontraktene som oppdragsgiveren eller oppdragsgiverne forventer å inngå i løpet av avtalens varighet, jf. anskaffelsesforskriften § 5-4 femte ledd.

I kunngjøring har oppdragsgiveren plikt til å oppgi både samlet anslått og maksimal mengde i eller verdi av avtalen. Plikten skal sikre likebehandling og forutberegnelighet og at leverandørene har kunnskap om hva den maksimale forpliktelsen utgjør. Dette er i henhold til EU-domstolens uttalelser 19. desember 2018 i sak C-216/17 og 17. juni 2021 i sak C-23/20. Det vil si at oppdragsgiveren har plikt til å fastsette et makstak som de ikke skal gå over.

Når rammeavtalens angitte maksgrense er nådd, er kontrakten oppbrukt og gjelder ikke lenger. Da kan det i utgangspunktet ikke kjøpes mer gjennom avtalen. I praksis betyr dette at det må utlyses en ny konkurranse. Om ikke kan oppdragsgiveren risikere å gjøre et kjøp som anses som en ulovlig direkteanskaffelse, og dermed risikere overtredelsesgebyr.¹⁹ EU-domstolen presiserer imidlertid at rammeavtaler kan endres, så lenge det ikke utgjør en vesentlig endring jf. direktiv 2014/24 artikkel 72.²⁰

Ifølge anskaffelsesforskriften er endringer i en kontrakt ikke tillatt dersom de fører til at innholdet i kontrakten blir vesentlig forskjellig fra den opprinnelige kontrakten, jf. anskaffelsesforskriften § 28-2 bokstav a–c. En endring er alltid vesentlig dersom den

- a) gjelder nye betingelser som ville ha ført til at andre leverandører potensielt kunne ha deltatt i den opprinnelige konkurransen,
- b) endrer kontraktens økonomiske balanse til fordel for leverandøren, eller
- c) utvider kontraktens omfang betydelig.

Hva som må forstås som «betydelig», vil avhenge av den konkrete kontrakten. Bestemmelsen setter ingen absolutt grense for hvor stor endringen kan være. I vurderingen må det blant annet ses hen til den opprinnelige avtalte kontraktsverdien og verdien av selve utvidelsen.²¹

¹⁸ Anskaffelsesloven. (2016) § 1.

¹⁹ Grønnbakk, M.T. (2021). *EU-domstolen avklarer reglene om anslag og maksgrenser av verdier og mengder i rammeavtaler*. <https://foyen.no/aktuelt/eu-domstolen-avklarer-reglene-om-anslag-og-maksgrenser-av-verdier-og-mengder-i-rammeavtaler/>

²⁰ Direktiv 2014/24/EU (anskaffelsesdirektivet).

²¹ Marianne Dragsten, *Anskaffelsesforskriften. Lovkommentar*, § 28-2. *Vesentlige endringer*. *Juridika* (kopiert 08. mai 2025).

9.2 Pliktene til brukerne av rammeavtalen

Det går fram av anskaffelsesforskriften § 26-2 første ledd at under rammeavtaler med én leverandør skal brukerne av avtalen tildele kontrakter på grunnlag av kontraktsvilkårene i rammeavtalen. Ifølge § 26-1 femte ledd kan ikke de tildelte kontraktene innebære vesentlige endringer i kontraktsvilkårene for rammeavtalen. Kjøp utover rammeavtalens maksimale verdi kan innebære vesentlige endringer i kontraktsvilkårene.

9.3 Internkontroll

Virksomhetens ledelse skal etablere en internkontroll som er tilpasset risiko og vesentlighet. Ledelsen skal også påse at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres, jf. *reglement for økonomistyring i staten* (økonomiregelverket) § 14 og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) punkt 2.4.

Som avtaleeier for rammeavtalen må DSS ha en internkontroll som bidrar til å sikre at avtalens maksimale verdi ikke overskrides. Internkontrollen må innrettes med tanke på at det er mange som kan gjøre avrop (kjøpe) på avtalen. DSS må holde oversikt over forbruket og sørge for at brukerne har tilstrekkelig informasjon til å følge opp at forbruket deres er innenfor avtalens maksimale verdi.

Brukerne av avtalen må etablere en internkontroll som sikrer at de følger kontraktsvilkårene i rammeavtalen.²²

²² Økonomibestemmelsene. (2022). Punkt 2.4 Internkontroll.

10 Metoder

Vi har brukt analyse av dokumenter, regnskapsanalyser, og intervju for å belyse problemstillingene i revisjonen.

10.1 Dokumentanalyse

For å vurdere hvilke rutiner DSS hadde for å holde oversikt og styre forbruket gjennom rammeavtalen, har vi gjennomgått rutinen for kontraktsforvaltning i DSS. Vi har også innhentet dokumentasjon som viser hvordan DSS har fulgt opp avtalen, og deres kontakt med leverandøren.

Fra brukerne av avtalen har vi innhentet informasjon om hvilken informasjon de har mottatt fra DSS om bruken av rammeavtalen, og hvilken informasjon de har fått om totalt forbruk og eventuelle framtidige forpliktelser. Vi har også bedt de brukerne som har kjøpt gjennom avtalen etter at det ble kjent at avtalens maksimale verdi var oversteget, om dokumentasjon på deres vurderinger av behovet for kjøpene.

Vi har spurt dem som ifølge rapporteringen til leverandøren ikke har benyttet rammeavtalen, om de har gjort avrop på avtalen, og hvilken informasjon de har fått fra DSS om avtalen.

Fra leverandøren har vi bedt om opplysninger om det ble etablert en styringsgruppe, og bedt om å få oversendt møtereferater fra kontraktsoppfølgingsmøtene. Videre har vi stilt spørsmål om hvilken informasjon de ga om bruken av avtalen, og hvorfor rapporteringen ikke var korrekt.

Dette har vi gjort for å få innsikt i hvordan DSS har fulgt opp kontrakten, og hvordan brukerne har fulgt opp sitt forbruk gjennom avtalen. Vi har også fått svar på hvorfor rapporteringen ved ett tilfelle ikke viste korrekt totalforbruk, og hvorfor enkelte avtalebetingelser ikke er gjennomført.

10.2 Regnskapsanalyse

Vi har innhentet og gjennomgått alle rapporteringene av forbruk gjennom avtalen som DSS har mottatt fra leverandøren, for å kvantifisere hvor stort forbruket gjennom avtalen er, og hvor stor overskridelsen av maksimal verdi er. Våre analyser baserer seg på data som framgår i rapporteringen over totalt forbruk gjennom avtalen fra leverandøren. Vi har ikke innhentet regnskapsdata fra virksomhetene for å kvantifisere deres forbruk gjennom avtalen.

Vi har i tillegg bedt DSS innhente oversikter over faktisk forbruk gjennom rammeavtalen etter at det ble inngått en ny rammeavtale i januar 2025. Vi har også bedt DSS innhente oversikter som viser hvor mye som er kjøpt gjennom avtalen etter 21. oktober 2024, da det ble kjent at rammeavtalen hadde overskredet maksimal verdi. Dette har vi gjort for å kvantifisere hvor mye som er kjøpt gjennom avtalen etter at det var kjent at avtalen oversteg maksimal verdi.

Rapporteringen over forbruk er per måned, og det er ikke mulig å trekke ut avrop som er gjennomført etter at avtalen var oppbrukt, basert på dette. For å beregne forbruket fra 21. oktober 2024 og ut mars 2025 har vi gjort en sjablongberegning for oktober. Vi har tatt forbruket i oktober per virksomhet, delt på antall dager i oktober (31 dager), og ganget med antall resterende dager i oktober etter at brukerne av avtalen mottok brev om at avtalen var oppbrukt (10 dager). Dette gir et estimat på forbruk fra 21. oktober til 31. oktober. Det er en viss usikkerhet til estimatet.

10.3 Intervjuer

Vi gjennomførte intervju med DSS 8. april 2025. Fra DSS stilte seksjonssjef for anskaffelser og oversettelser, kontorsjef for virksomhetsanskaffelse i seksjon for anskaffelser og oversettelser og spesialrådgiver i seksjon for anskaffelser og oversettelser. Fra DIO stilte fungerende seksjonssjef for anskaffelser og kontraktsforvaltning, (tidligere fungerende seksjonssjef for brukerstøtte i DSS) og seniorrådgiver i seksjon for anskaffelser og kontraktsforvaltning (tidligere kontraktsforvalter i DSS).

Intervjuet ga oss svar på hvordan DSS har fulgt opp bruken av rammeavtalen som avtaleeier, og ansvarsforholdet mellom DSS og brukerne av avtalen.

11 Funn

11.1 Det er kjøpt for 787 millioner kroner, som er 31 prosent over rammeavtalens maksimale verdi

11.1.1 Anslått maksimal verdi på rammeavtalen var 600 millioner kroner

I kunngjøringen av en konkurranse om en rammeavtale skal oppdragsgiveren beregne kontraktens verdi beregnet på grunnlag av alle avropene som oppdragsgiveren eller oppdragsgiverne forventer å inngå i løpet av avtalens varighet.²³

DSS kunngjorde en konkurranse om en rammeavtale for formidling av IKT-konsulenttjenester 29. januar 2022²⁴, fordi den tidligere rammeavtalen for konsulentmegling var i ferd med å overstige sin totalverdi²⁵. Estimert totalverdi for anskaffelsen var 600 millioner kroner ekskl. mva.²⁶ Verdien er ifølge konkurransegrunnlaget fastsatt med utgangspunkt i historisk forbruk og vurderinger av framtidig behov. Avtalen skulle gjelde for DSS og 13 departementer. Ytterligere 2 departementer, Statsministerens kontor og 2 andre virksomheter skal ha anledning til å knytte seg til avtalen. DSS er avtaleeier.²⁷

DSS opplyser at de før anskaffelsen i 2022 innhentet informasjon fra de ulike departementene om deres behov for å estimere omfanget for avtalen. I utgangspunktet mente DSS at et estimat på 400 millioner kroner var høyt. I avtalen ble det likevel tatt høyde for at avtalen kunne nå 600 millioner kroner.²⁸

Det ble inngått rammeavtale med ProData Consult AS 12. april 2022²⁹ med en maksimal verdi på 600 millioner kroner³⁰. ProData Consult endret navn til emagine A/S senere i 2022.

11.1.2 Det totale forbruket overstiger rammeavtalens maksimale verdi

Oppdragsgiveren skal tildele kontrakter innenfor en rammeavtale på grunnlag av kontraktsvilkårene i rammeavtalen.³¹ Endringer i en kontrakt er ikke tillatt dersom de fører til at innholdet blir vesentlig forskjellig fra den opprinnelige kontrakten. En endring er alltid vesentlig hvis den kunne ha ført til at andre leverandører kunne deltatt i konkurransen, hvis den endrer kontraktens økonomiske balanse til fordel for leverandøren, eller hvis den utvider kontraktens omfang betydelig.³²

Rapporteringen DSS har mottatt fra leverandøren, viser totalt forbruk gjennom avtalen og forbruk per virksomhet. I avtalen mellom DSS og emagine A/S ble det stilt krav om at leverandøren skulle rapportere forbruk gjennom avtalen hver sjette måned.³³ DSS har mottatt og bedt om rapportering fra emagine A/S i ulike tidsintervaller. Rapporteringsintervallene spenner fra én måned til ett år. Totalt har DSS per 6. mai 2025 mottatt åtte rapporter som omtaler totalt forbruk gjennom avtalen.

²³ Anskaffelsesforskriften. (2016). § 5-4 femte ledd.

²⁴ Doffin. (2022, 29. januar). Kunngjøring av konkurranse, *Rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT*. <https://doffin.no/notices/2022-338246>

²⁵ DSS. (2025). *Tidslinje for Rammeavtale Emagine og anskaffelse av ny konsulentmegler*.

²⁶ Doffin. (2022, 29. januar). Kunngjøring av konkurranse, *Rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT*. <https://doffin.no/notices/2022-338246>

²⁷ DSS. (2022). *Rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT Konkurransegrunnlag*.

²⁸ DSS. (2025, 28. april). Verifisert referat fra intervju med DSS og DIO.

²⁹ DSS. (2022, 12. april). *Rammeavtale om kjøp av varer og tjenester innen IKT og konsulenttjenester*.

³⁰ DSS. (2022). 22/14 – 97964 – *Formidling av konsulenttjenester innen IKT*.

³¹ Anskaffelsesforskriften. (2016). § 26-2 første ledd.

³² Anskaffelsesforskriften. (2016). § 28-2 bokstav a–d.

³³ DSS. (2022, 12. april). *Rammeavtale om kjøp av varer og tjenester innen IKT og konsulenttjenester*.

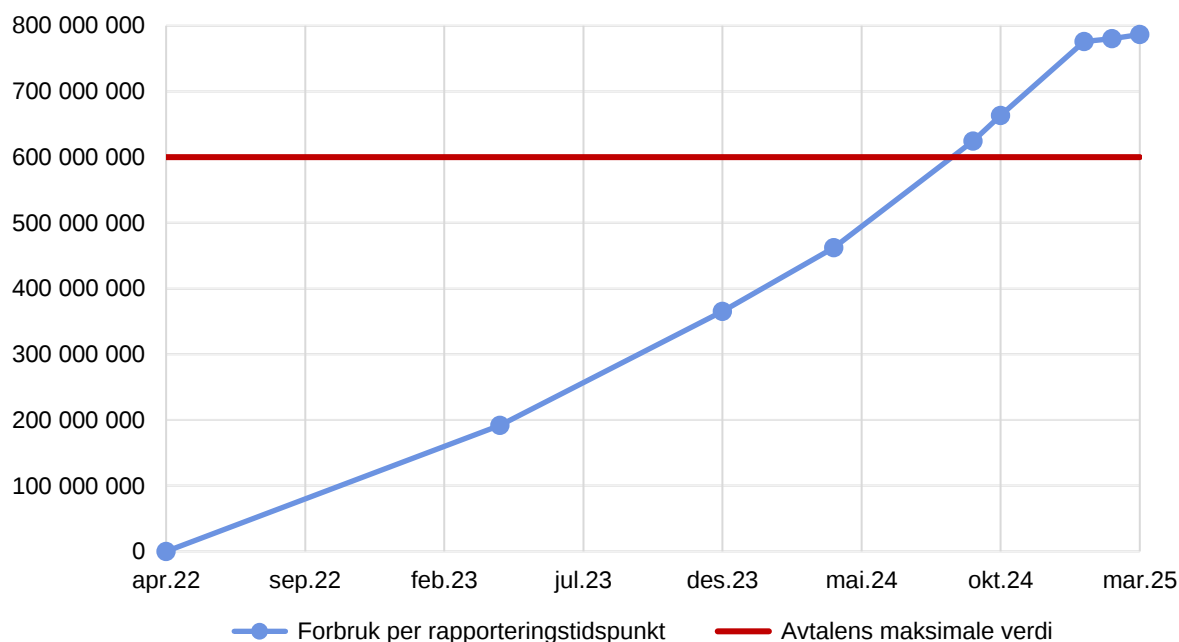
Dette fant vi i analysene våre:

- I henhold til rapporteringen fra emagine A/S for perioden 12. april 2022 til 31. mars 2025 er totalt forbruk gjennom rammeavtalen 786 568 144 kroner.³⁴ Dette er 186 568 144 kroner over avtalens maksimale verdi. Overskridelsen utvider kontraktens omfang med 31 prosent.
- DSS har beregnet at rammen for avtalen ble oversteget en gang i tidsrommet mellom 9. og 15. september 2024.³⁵
- Det er ikke gjort uttak på avtalen etter 31. mars 2025.³⁶

Vi har ikke spesifikt undersøkt om denne utvidelsen ville ha ført til at andre leverandører kunne ha deltatt i konkurransen hvis estimert verdi på avtalen hadde vært 187 millioner kroner høyere. Det er heller ikke eksplisitt vurdert om utvidelsen endrer kontraktens økonomiske balanse til fordel for leverandøren.³⁷

Figur 3 gir en oversikt over det totale rapporterte forbruket gjennom avtalen. Figuren viser at første rapportering kom ett år etter at avtalen trådte i kraft. Andre rapportering dekker en periode på åtte måneder. Videre har rapporteringsintervallene vært under seks måneder.

Figur 3 Totalt rapportert forbruk gjennom avtalen



Kilde: emagine A/S, framstilt av Riksrevisjonen.

Dokumentasjonen fra DSS viser at:

- DSS vurderte i juni 2024 at totalt forbruk gjennom avtalen ville gå ut over avtalens maksimale verdi i løpet av 2025³⁸
- leverandøren orienterte DSS muntlig i august 2024 om at totalforbruket var på 462 millioner kroner, samme beløp som rapporteringen fra april 2024 viste, og videre at de hadde indikasjoner på at forbruket var høyere³⁹

³⁴ emagine A/S. (2025). Sluttrapport DSS avtalen 06052025.

³⁵ DSS. (2025, 28. april). Verifisert referat fra intervju med DSS og DIO.

³⁶ DSS. (2025, 6. mai). Tall for mars [e-post].

³⁷ Anskaffelsesforskriften. (2016). § 28-2 bokstav a–c.

³⁸ DSS. (2025). Tidslinje for Rammeavtale Emagine og anskaffelse av ny konsulentmegler.

³⁹ DSS. (2025). Tidslinje for Rammeavtale Emagine og anskaffelse av ny konsulentmegler.

DSS stilte spørsmål om hvordan det samlede forbruket kunne være likt i august som i april 2024. DSS sier at de ikke fikk noen gode svar på dette, og at de var bekymret for at tallene fra leverandøren var feil.⁴⁰ Ifølge leverandøren ble rapporten som DSS skulle få i august 2024, ved en inkurie generert på feil premisser og viste dermed uriktig totalforbruk. Leverandøren kontaktet DSS og forklarte at de hadde utfordringer med rapportuttaket. De ble enige om at emagine A/S ikke skulle sende rapport for august, men i stedet sende rapport etter at forbruket i september 2024 var klart.⁴¹ DSS fikk nye tall 13. oktober 2024 som viste at samlet forbruk gjennom avtalen var 624 525 891 kroner til og med 30. september 2024.⁴²

DSS opplyser at de ikke hadde kontakt med leverandøren i perioden 22. august til 13. oktober 2024 da de hadde startet opp arbeidet med ny avtale. De hadde heller ingen dialog med brukerne av avtalen i denne perioden.⁴³

11.2 DSS har ikke fulgt opp at det totale forbruket gjennom rammeavtalen er innenfor maksimal verdi

Som avtaleeier for rammeavtalen må DSS ha en internkontroll som bidrar til å sikre at avtalens maksimale verdi ikke overskrides. Internkontrollen må innrettes med tanke på at det er mange som kan gjøre avrop (kjøpe) på avtalen. DSS må holde oversikt over forbruket og sørge for at brukerne har tilstrekkelig informasjon for å følge opp at deres forbruk er innenfor avtalens maksimale verdi. Ledelsen skal påse at internkontrollen fungerer på en tilfredsstillende måte.⁴⁴

I kunngjøringen av anbudsinnbydelsen 3. mai 2022 står det at i tillegg til DSS er til sammen 19 departementer og virksomheter omfattet av avtalen.⁴⁵

11.2.1 DSS har ikke fulgt egne rutiner for kontraktsforvaltning

I årsrapporten til DSS for 2023 framgår at de har revidert alle rutiner, retningslinjer og policyer for anskaffelser i 2023.⁴⁶

I rutinen for kontraktsoppfølging står det at omfanget av kontraktsoppfølgingen avhenger av hvor kompleks og stor kontrakten er. For å sikre kontraktsoppfølging og at forbruket er innenfor verdien som er satt for avtalen, skal kontraktsforvalteren blant annet⁴⁷

- planlegge hvordan kontrakten skal følges opp
- informere om avtalen til relevante brukere av avtalen
- gjennomføre oppfølgingsmøter med leverandør
- innhente og kvalitetssikre statistikk fra leverandør og øvrige avtalepartnere
- orientere og diskutere med seksjon for anskaffelser i DSS ved potensielt overforbruk i avtaleperioden, eller hvis avtalen er benyttet for et vesentlig høyere beløp enn kontraktens verdi

Rollen som kontraktsforvalter er i rammeavtalen med emagine A/S delegert til én medarbeider. Det er ledelsens ansvar å sikre at den enkelte medarbeider har rammevilkår i form av blant annet tid, kompetanse, støtte og oppfølging fra leder og andre ressurspersoner for å ivareta rollen på en forsvarlig måte.

⁴⁰ DSS. (2025, 7. mars). *Behov for dokumentasjon og noen avklaringer [e-post]*.

⁴¹ emagine A/S. (2025, 4. april). *Brev vedrørende revisjon av rammeavtale DSS – informasjon fra emagine A/S*.

⁴² emagine A/S. (2024, 11. desember). *Tidslinje oversendt rapporter til DSS*.

⁴³ DSS. (2025, 7. mars). *Behov for dokumentasjon og noen avklaringer [e-post]*.

⁴⁴ Økonomibestemmelsene. (2022). punkt 2.4 Internkontroll.

⁴⁵ Doffin. (2022). *Kunngjøring av kontraktsinngåelse, kunngjøringsdato 3. mai 2022*. <https://www.doffin.no/notices/2022-397585>

⁴⁶ DSS. (2024). *Årsrapport 2023*.

⁴⁷ DSS. (2023). *Rutine for kontraktsforvaltning i DSS*.

I avtalen med emagine A/S er det beskrevet to møtefora hvor DSS skal ha oppfølging med leverandøren. Det ene er halvårslige møter i styringsgruppen, og det andre er kvartalsvise kontraktsoppfølgingsmøter. Styringsgruppen er ifølge avtalen det øverste organet i samarbeidet mellom DSS og leverandøren. I styringsgruppemøtene skal gjennomgang av den halvårslige statusrapporten være et fast punkt på agendaen. I fast agenda for kontraktsoppfølgingsmøtene står det at trender/prognoser i markedet og framtidige avrop skal gås gjennom, og statusrapport gås gjennom ved behov. I tillegg til møtene kan DSS når de måtte ønske, få tilsendt rapport fra leverandøren over uttak gjennom rammeavtalen.⁴⁸

DSS opplyser at det ikke ble etablert en styringsgruppe i samarbeidet med emagine A/S, som det var forutsatt i avtalen av 12. april 2022. Årsaken til dette er ifølge DSS at de ikke hadde kapasitet, fordi de hadde ansvar for mange avtaler fordelt på få ressurser.

Det er ifølge DSS gjennomført kontraktsoppfølgingsmøter med emagine A/S.⁴⁹ Vi har mottatt agendaer fra DSS for ti statusmøter mellom DSS og leverandøren. Ifølge DSS er disse statusmøtene det samme som kontraktsoppfølgingsmøter. Agendaene for disse møtene samsvarer ikke med det som er satt som fast agenda for kontraktsoppfølgingsmøter i avtalen.

Ifølge leverandøren har det ikke vært lagt vekt på en fast møtestruktur i løpet av samarbeidet, men det har vært gjennomført kontraktsoppfølgingsmøter etter behov, og disse møtene har ofte blitt gjennomført sammen med statusmøter hvor halvårlig statusrapport har blitt presentert. emagine A/S opplever at det har vært få formelle møter, men at det gjennom hele avtaleperioden har vært ukentlig kontakt og i perioder daglig kontakt per telefon for å gi løpende avklaringer og rapportere status for samarbeidet.⁵⁰

I avtalen punkt 3.2 Kontraktsoppfølgingsmøter står det at «Leverandøren skal sende Kunden et møtereferat senest én uke etter at møtet ble holdt».⁵¹ DSS opplyser at de ikke har mottatt referater fra disse møtene, selv om de har etterspurt dem.⁵² Da Riksrevisjonen ba emagine A/S om kopi av møtereferatene svarer de at DSS ved flere anledninger har påpekt at det ikke er behov for kontraktsoppfølgingsmøter.⁵³ DSS er uenig i leverandørens framstilling.⁵⁴

DSS har hatt tilgang til informasjon om fakturerte kostnader etter rammeavtalen i kundeportalen til emagine A/S. De har forsøkt å innhente informasjon om forbruk fra kundeportalen, men har vært usikre på om tallene har vært korrekte. I tillegg viser DSS til at systemet feilet når de prøvde å hente rapporter for totalt forbruk fra portalen. De etterspurte derfor rapporter fra leverandøren siden det ikke var mulig å generere dem gjennom kundeportalen. Problemene med kundeportalen ble rapportert til emagine A/S, men ble ikke utbedret.⁵⁵

DSS har ikke innhentet data fra øvrige avtaleparter for å sikre at forbruket er innenfor verdien som er satt for avtalen. DSS forklarer at de ga virksomhetene som var omfattet av avtalen, informasjon om vilkår og om hvordan de skulle gjøre avrop på avtalen. Virksomhetene gjorde avropene selv, direkte til emagine A/S. DSS har ikke aktivt fulgt opp brukerne, men svart på spørsmål og gitt bistand ved behov. I tillegg var det opprettet en informasjonsside om avtalen på Depweb (felles ekstrasnett for departementene). Ifølge DSS har ingen virksomheter spurt dem om status på totalforbruket i avtalen.⁵⁶

⁴⁸ DSS. (2022, 12. april). *Rammeavtale om kjøp av varer og tjenester innen IKT og konsulenttjenester*.

⁴⁹ DSS. (2025, 28. april). Verifisert referat fra intervju med DSS og DIO.

⁵⁰ emagine A/S. (2025, 4. april). *Brev vedrørende revisjon av rammeavtale DSS – informasjon fra emagine A/S*.

⁵¹ DSS. (2022, 12. april). *Rammeavtale om kjøp av varer og tjenester innen IKT og konsulenttjenester*.

⁵² DSS. (2025, 7. mars). *Behov for dokumentasjon og noen avklaringer* [e-post].

⁵³ emagine A/S. (2025, 4. april). *Brev vedrørende revisjon av rammeavtale DSS – informasjon fra emagine A/S*.

⁵⁴ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2025, 28. mai). *Utkast til rapport om oppfølging av forbruk på rammeavtalen for formidling av IKT-konsulenttjenester inngått av Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 120412 – DSS*.

⁵⁵ DSS. (2025, 28. april). Verifisert referat fra intervju med DSS og DIO.

⁵⁶ DSS. (2025, 28 april). Verifisert referat fra intervju med DSS og DIO.

11.2.2 Rapporteringen fra leverandøren er ikke i henhold til kontrakten

Ifølge avtalen punkt 3.3 Halvårlig statusrapport må rapportene som leverandøren plikter å sende DSS, inneholde

- «en oversikt over avsluttede og løpende avrop for det aktuelle halvåret
- en oversikt over hvor mye Kunden er fakturert for avsluttede avrop for det aktuelle halvåret
- en oversikt over økonomiske rammer for løpende avrop for det aktuelle halvåret
- en oversikt over hvor mye Kunden er fakturert for løpende avrop for det aktuelle halvåret
- hvor mye kunden er fakturert totalt under rammeavtalen
- risiko og utfordringer i forbindelse med fremtidige leveranser
- eventuelle saker eskalert fra kontraktsoppfølgingsmøte
- oversiktene skal være fordelt på organisasjon/departement»

Vi har innhentet rapportene fra leverandøren som viser totalt forbruk gjennom rammeavtalen for forskjellige tidsintervaller. Rapporteringen viser også hva som er fakturert per bruker som har kjøpt gjennom avtalen. DSS opplyser at de halvårlige statusrapportene fra emagine A/S viser fakturerte beløp, men ikke alle påløpte kostnader eller framtidige forpliktelser etter inngåtte avrop. Rapportene viser ikke en oversikt over løpende avrop, selv om DSS etter kontrakten har krav på dette. I kontraktsoppfølgingsmøtene skulle det blant annet vært rapportert om status for løpende avrop og planlegging av kommende avrop. DSS viser til at de gjentatte ganger etterspurte framtidig forbruk og uttrykte sin bekymring om dette i møtene.⁵⁷

Ifølge DSS har de ved flere anledninger kommunisert muntlig med leverandøren om at det var differanser i rapporteringen fra leverandøren.⁵⁸ DSS er avhengig av at tallene fra emagine A/S stemmer, siden de ikke har tilgang til å ta ut data fra kundeportalen for virksomhetene som bruker avtalen. De kan bare se hvilke konsulenter som var leid inn, hvor og til hvilken timepris. Leverandøren fakturerer alt konsulentkjøp til de virksomhetene som kjøper gjennom avtalen.⁵⁹

11.2.3 Prognoser for forbruk

DSS opplyser at de ikke har utarbeidet egne prognoser over forbruk gjennom avtalen. DSS begrunner dette med at brukerne gjorde avrop på rammeavtalen i direkte dialog med leverandør. DSS viser til at de ikke var involvert i avropene og heller ikke hadde tilgang på regnskapsdata hos brukerne eller på brukernes portal hos leverandøren. DSS var derfor avhengig av halvårlig rapportering fra leverandøren og at rapporteringen var korrekt.⁶⁰ DSS opplyser videre at de ikke fikk prognoser over forbruk gjennom avtalen fra leverandøren.⁶¹

DSS viser til at de ikke hadde oversikt over aktivitetene i departementene, og at det var cirka 200 millioner kroner igjen på avtalen i januar 2024. I juni 2024 så de behovet for å inngå en ny rammeavtale. Ifølge DSS hadde de ingen indikasjon at det skulle være så mye aktivitet på avtalen i denne perioden at man ville gå utover avtalens maksimale verdi før ny avtale var planlagt inngått.⁶²

Våre analyser viser imidlertid at DSS begynte å se konturene av at forbruket gjennom avtalen var høyere enn antatt, allerede i januar 2023, under ett år etter at avtalen ble inngått. Etter at DSS hentet rapport fra kundeportalen, skriver DSS til emagine A/S «Rapporten i kundeportalen tilsier at vi må ut med en ny konkurranse før det har gått 4 år, dersom forbruket er det samme fremover». ⁶³

⁵⁷ DSS. (2025, 28. april). Verifisert referat fra intervju med DSS og DIO.

⁵⁸ DSS. (2025, 7. mars). *Behov for dokumentasjon og noen avklaringer* [e-post].

⁵⁹ DSS. (2025, 28. april). Verifisert referat fra intervju med DSS og DIO.

⁶⁰ DSS. (2025, 7. mars). *Behov for dokumentasjon og noen avklaringer* [e-post].

⁶¹ DSS. (2025, 28. april). Verifisert referat fra intervju med DSS og DIO.

⁶² DSS. (2025, 28. april). Verifisert referat fra intervju med DSS og DIO.

⁶³ DSS. (2023, 24. januar). *Møtereferat DSS – Emagine* [e-post].

11.2.4 DSS startet arbeidet med å inngå ny avtale først i juni 2024

Leverandøren opplyser at de etter statusmøtet med DSS 19. januar 2023 informerte om at forbruket gjennom avtalen ville føre til at rammen for avtalen ville nås langt tidligere enn utløpet av rammeavtalen. De sier at dialogen intensiverte seg fra januar til mai 2024, og at de flere ganger oppfordret DSS til å lyse ut en ny rammeavtale så snart som mulig for å unngå overforbruk.⁶⁴ Ifølge DSS ba de i januar 2024 leverandøren om et estimat for når de ville nå 600 millioner kroner, men fikk ikke svar på det.⁶⁵

DSS opplyser at de trodde de hadde god tid da de meldte behovet for en ny konkurranse 17. juni 2024⁶⁶. En anskaffelsesprosess tar normalt mellom seks og tolv måneder. Prosessen startet i august 2024. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og Forsvarsdepartementet ønsket å få en ny avtale på plass så fort som mulig. Arbeidet med utlysningen fikk derfor stor prioritet og ble en veldig rask prosess. Konkurransen ble kunngjort i november 2024, og avtalen ble inngått i januar 2025. DSS opplyser at de måtte allokere ressurser til arbeidet med rammeavtalen og forskyve andre prosesser for å få dette til.⁶⁷

11.3 Flere brukere har kjøpt gjennom rammeavtalen etter at maksimal verdi var overskredet

Brukerne av avtalen må etablere en internkontroll som sikrer at de følger kontraktsvilkårene i rammeavtalen.⁶⁸

11.3.1 Brukernes forbruk gjennom avtalen

Innhentede oversikter fra leverandøren viser hvilke virksomheter som har gjort avrop på rammeavtalen, og totalt beløp.

Figur 4 viser leverandørens rapportering om forbruk per bruker⁶⁹ av rammeavtalen for perioden 12. april 2022 til 31. mars 2025. Det er Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og DSS/DIO som står for mesteparten av forbruket gjennom avtalen med til sammen 746 millioner kroner, som er 24 prosent mer enn avtalens maksimale verdi. Forsvarsdepartementet alene står for 360 millioner kroner, som er 60 prosent av avtalens maksimale verdi. Statens graderte plattformtjenester (SGP)⁷⁰ ble etablert 1. januar 2025, og deres forbruk er isolert til januar 2025.

⁶⁴ emagine A/S. (2025, 4. april). *Brev vedrørende revisjon av rammeavtale DSS – informasjon fra emagine A/S.*

⁶⁵ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2025, 28. mai). *Utkast til rapport om oppfølging av forbruk på rammeavtalen for formidling av IKT-konsulenttjenester inngått av Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 120412 – DSS.*

⁶⁶ DSS. (2024, 9. april). *Henvendelse i SN om oppstart av anskaffelse konsulentformidling.*

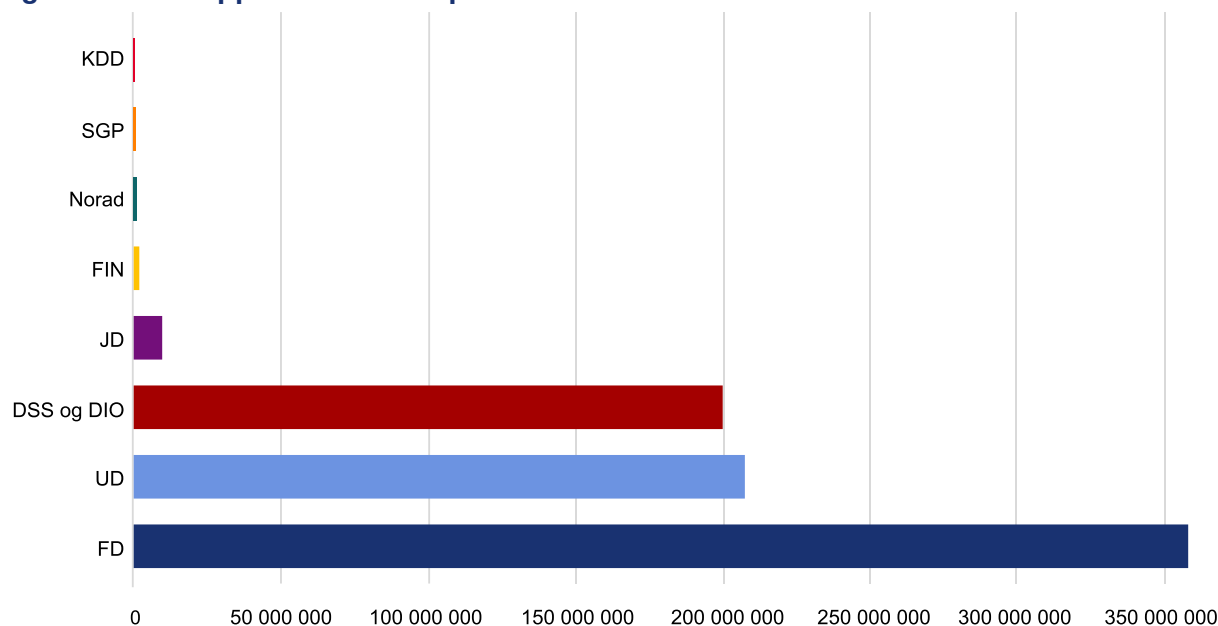
⁶⁷ DSS. (2024, 28. april). Verifisert referat fra intervju med DSS og DIO.

⁶⁸ Økonomibestemmelsene. (2022). Punkt 2.4 Internkontroll.

⁶⁹ Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), Statens graderte plattformtjenester (SGP), Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad), Finansdepartementet (FIN), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon og Departementenes digitaliseringsorganisasjon (DSS og DIO), Utenriksdepartementet (UD), og Forsvarsdepartementet (FD).

⁷⁰ Forsvarsdepartementets IKT-organisasjon etableres som et ordinært forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet fra 1. januar 2025 med navnet Statens graderte plattformtjeneste, jf. Prop. 1 S (2024–2025) for Forsvarsdepartementet.

Figur 4 Totalt rapportert forbruk per bruker av avtalen



Kilde: emagine A/S, framstilt av Riksrevisjonen.

Data fra DSS med oversikt over månedlig forbruk gjennom avtalen for DSS, Norad, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet viser at⁷¹

- Forsvarsdepartementet hadde særlig økt forbruk gjennom avtalen fra oktober 2023
- Forsvarsdepartementet har et høyere forbruk gjennom avtalen enn de andre i 20 av 30 måneder mellom mai 2022 og oktober 2024

11.3.2 Brukerne hadde ikke oversikt over totalt forbruk gjennom avtalen

Oppdragsgiverne som kan benytte rammeavtalen, er departementsfellesskapet, Statsministerens kontor, regjeringsadvokaten, 22. juli-senteret, Norad og Norec. Ifølge DSS kan virksomhetene som benyttet avtalen, se sitt eget forbruk gjennom avtalen i kundeportalen til leverandøren, men de har ikke mulighet til å se det totale forbruket gjennom avtalen.⁷²

Virksomhetene som ikke hadde brukt avtalen, fikk informasjon om at *fellesavtalen har blitt brukt vesentlig mer enn det som ble estimert, og at omfanget av avtalen nå er nådd* i brev fra DSS 21. oktober 2024. I brevet presiseres det at det ikke er anledning til å bruke avtalen videre.⁷³ Virksomhetene som var aktive brukere av avtalen fikk et mer detaljert brev, se punkt 11.3.3.

Vi har innhentet informasjon fra dem som har gjort avrop på rammeavtalen, om hva de fikk vite av DSS om totalt forbruk og eventuelle forpliktelser gjennom rammeavtalen. De som har gjort avrop gjennom avtalen, er Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Norad, DSS og DIO.

⁷¹ DSS. (2024, 9.april). *Rapportering uttak – graf* [e-post].

⁷² DSS. (2025, 28 april). Verifisert referat fra intervju med DSS og DIO.

⁷³ DSS. (2024, 21. oktober). *Informasjon om rammeavtale* [Brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Energidepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Statsministerens kontor].

Ifølge brukernes redegjørelser for kjøp gjennom rammeavtalen finner vi at⁷⁴

- brukerne av avtalen eller de som kunne bruke avtalen, ikke fikk informasjon fra DSS om forbruk underveis i avtaleperioden
- brukerne fikk heller ikke annen informasjon som tilsa at forbruket var høyere enn forutsatt, og at rammeavtalen ville nå sin maksimale verdi før avtaleperioden utløp
- brukerne har ikke etterspurt informasjon om totalt forbruk fra DSS
- flere av virksomhetene som har brukt avtalen, ble først ble gjort oppmerksomme på at avtalens maksimale verdi var overskredet, i brev fra DSS 21. oktober 2024

Forsvarsdepartementets redegjørelse viser at de første gang ble varslet om rammeavtalens overforbruk i brev 21. oktober 2024. De fikk ingen indikasjoner om at denne avtalen nærmet seg utløp, før de mottok dette brevet. Departementet forholdt seg til rutinene som gjaldt for avrop på rammeavtalen. Behov for konsulenter ble meldt inn til emagine A/S på vanlig måte som returnerte tilbud på konsulenter de kunne velge mellom.⁷⁵

Justis- og beredskapsdepartementet svarer at de ikke har mottatt noe informasjon om totalt forbruk gjennom rammeavtalen, og gitt deres lave uttak i forhold til totalen har de heller ikke etterspurt dette.⁷⁶

Finansdepartementet opplyser at de kun har mulighet til å ta ut oversikter over eget forbruk og forpliktelser knyttet til bruk av sentralt inngåtte rammeavtaler da det enkelte departement har egen separat regnskapsmodul. De opplyser videre at det er DSS som er gitt det overordnede ansvaret for å følge opp merkantile forhold ved sentralt inngåtte rammeavtaler i departementsfellesskapet. Dette ansvaret betyr blant annet at DSS skal føre kontroll med totalt forbruk og ved behov varsle rammeleverandøren og departementene dersom prognoser tilsier en risiko for at avtalens ytre rammer og betingelser ikke blir overholdt.⁷⁷

Utenriksdepartementet svarer at de i liten grad har hatt mulighet til å kontrollere at egne kjøp gjennom rammeavtalen var innenfor betingelsene, utover å forholde seg til rutinene og retningslinjene de har fått fra DSS. Det har ikke vært mulig å holde oversikt over den økonomiske rammen da flere departementer kjøper tjenester gjennom samme avtale. De fikk ikke informasjon fra DSS om bruken av avtalen før i oktober 2024, da det ble varslet om at rammen var overskredet.⁷⁸

Norad opplyser at de forutsatte at DSS, som avtaleforvalter, tok ansvar for å følge opp at avtalen ikke overskred de økonomiske rammene, og at den ble forvaltet i tråd med anskaffelsesregelverket.⁷⁹

Kommunal- og distriktsdepartementet opplyser at de fikk informasjon om bruken av rammeavtalen i brev 21. oktober 2024. De fikk ikke informasjon utover dette brevet. Departementet mener at de har sluttet seg til en avtale for departementene, der DSS har hatt en sentral rolle ved avtaleinngåelsen. De har forutsatt at DSS har oversikt over bruken av avtalen. Ifølge departementet er det ikke satt et maksbeløp per departement for avrop, slik at de ikke har hatt forutsetninger for å vurdere om eget forbruksnivå har vært innenfor rammen.⁸⁰

⁷⁴ Forsvarsdepartementet. (2025, 24. mars). *Revisjon av kjøp på rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT.*

Justis- og beredskapsdepartementet. (2025, 11. mars). *Revisjon av kjøp på rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT.*

Finansdepartementet. (2025, 31. mars). *Svar på brev ang. kjøp på rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT.*

Utenriksdepartementet. (2025, 31. mars). *Revisjon av kjøp på rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT.*

Norad. (2025, 17. mars). *Svarbrev Revisjon av kjøp på rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT.*

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2025, 17. mars). *Revisjon av kjøp på rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT* [e-post].

⁷⁵ Forsvarsdepartementet. (2025, 24. mars). *Revisjon av kjøp på rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT.*

⁷⁶ Justis- og beredskapsdepartementet. (2025, 11. mars). *Revisjon av kjøp på rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT.*

⁷⁷ Finansdepartementet. (2025, 31. mars). *Svar på brev ang. kjøp på rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT.*

⁷⁸ Utenriksdepartementet. (2025, 31. mars). *Revisjon av kjøp på rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT.*

⁷⁹ Norad. (2025, 17. mars). *Revisjon av kjøp på rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT.*

⁸⁰ Kommunal- og distriktsdepartementet. (2025, 17. mars). *Revisjon av kjøp på rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT* [e-post].

11.3.3 Flere av brukerne fortsatte å kjøpe gjennom rammeavtalen etter at de fikk beskjed om at avtalens maksimale verdi var overskredet

Når rammeavtalens angitte maksgrense er nådd, er kontrakten oppbrukt og gjelder ikke lenger. Da kan det i utgangspunktet ikke kjøpes mer gjennom avtalen. I praksis betyr dette at ny konkurranse må utlyses. Om ikke kan oppdragsgiver risikere å gjøre et kjøp som anses som en ulovlig direkteanskaffelse, og dermed risikere overtredelsesgebyr.⁸¹

DSS sendte brev til Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Norad og Utenriksdepartementet 21. oktober 2024 om at forbruket gjennom avtalen overstiger kunngjort omfang. De skriver at⁸²

- videre avrop på rammeavtalen vil være i strid med anskaffelsesregelverket og vil anses som ulovlig direkteanskaffelse med risiko for overtredelsesgebyr
- den enkelte virksomhet og behovshaver må vurdere sitt behov om videre avrop på avtalen opp mot ovennevnte risiko fram til ny avtale er inngått
- dersom virksomheten vurderer behovet som kritisk bistand som bør videreføres, bør varigheten begrenses fram til ny avtale er inngått
- de er i gang med gjennomføring av ny konkurranse, og at estimert kontraktsinngåelse er mars 2025
- i tillegg orienterte DSS om alternative rammeavtaler som kunne benyttes fram til ny avtale var inngått

14. november sendte DSS et nytt brev til Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet hvor de opplyser at de har fått en ekstern juridisk vurdering av ulike handlingsalternativer for videre bruk av konsulenter fram til en ny rammeavtale er på plass.⁸³ Vurderingen er vedlagt brevet og viser alternativer for videre bruk av konsulenter og hvordan de anskaffelsesrettslige prinsippene kan ivaretas best mulig.⁸⁴

DSS opplyser at de anbefalte dem som hadde gjort avrop på avtalen med virkning etter 21. oktober 2024, om å avslutte disse så fort som mulig. Siden avrop på avtalen hadde en oppsigelsestid på 30 dager, anbefalte DSS at virksomhetene som måtte inngå avtaler, begrenset løpetiden til 28. februar 2025 med opsjoner fram til juni 2025. Dette var for å ta høyde for eventuelle klager på anskaffelsen av ny avtale. DSS ga også beskjed om at brukerne måtte si opp avtaler som varer utover februar 2025.⁸⁵

DSS har ikke undersøkt med det enkelte departementet om anbefalingene er fulgt og avtalene sagt opp. DSS har imidlertid fått bekreftelse fra leverandøren om at alle avropene på avtalen er sagt opp.⁸⁶ Leverandøren bekrefter at det ikke er noen aktive avrop på avtalen, i e-post til DSS 22. april 2025.⁸⁷

DSS viser til at de ikke har instruksjonsmyndighet overfor departementene og ikke kan instruere dem til å avstå fra nye avrop eller fra å forlenge allerede inngåtte avrop hvis en fellesavtale har nådd sin maksimale verdi.⁸⁸

Virksomheter som har benyttet avtalen etter 21. oktober 2024, og deres vurderinger av behovet

Basert på rapporteringen fra leverandøren over forbruk gjennom avtalen per 31. mars 2025 har vi beregnet at det etter 21. oktober 2024 er kjøpt for 130 millioner kroner. Det er Forsvarsdepartementet

⁸¹ Grønnbakk, M.T. (2021). *EU-domstolen avklarer reglene om anslag og maksgrenser av verdier og mengder i rammeavtaler*. <https://foyen.no/aktuelt/eu-domstolen-avklarer-reglene-om-anslag-og-maksgrenser-av-verdier-og-mengder-i-rammeavtaler/>

⁸² DSS. (2024, 21. oktober). *Informasjon om rammeavtale* [Brev til Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Norad og Utenriksdepartementet].

⁸³ DSS. (2024, 14. november). *Vurdering – rammeavtale* [Brev til Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet].

⁸⁴ Grette. (2024, 13. november). *Vurdering – rammeavtale Emagine AS* [Notat til DSS].

⁸⁵ DSS. (2025, 28. april). Verifisert referat fra intervju med DSS og DIO.

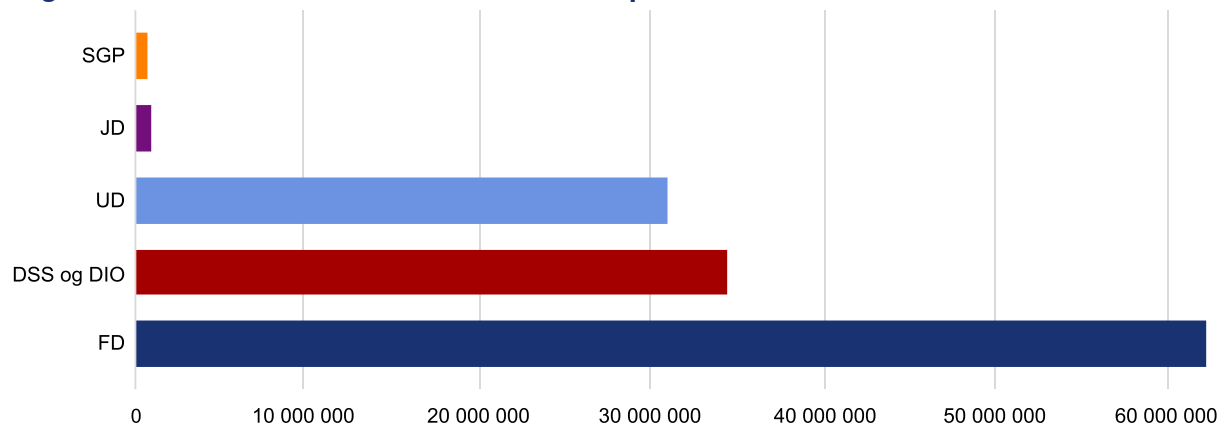
⁸⁶ DSS. (2025, 28. april). Verifisert referat fra intervju med DSS og DIO.

⁸⁷ emagine A/S. (2025, 22. april) *Avrop – Gammel avtale* [e-post].

⁸⁸ DSS. (2025, 28. april). Verifisert referat fra intervju med DSS.

som har kjøpt mest, med 62 millioner kroner. DSS og DIO har kjøpt for 35 millioner kroner og Utenriksdepartementet for 31 millioner kroner. Figur 5 viser totalt forbruk gjennom avtalen etter 21. oktober 2024 per virksomhet.⁸⁹ Statens graderte plattformtjenester ble etablert 1. januar 2025, og deres avrop ble fakturert på avtalen i januar 2025.

Figur 5 Totalt forbruk etter 21. oktober 2024 per bruker av avtalen



Kilde: DSS, framstilt av Riksrevisjonen.

Vi har bedt virksomhetene redegjøre for sine vurderinger av behovet for å gjøre avrop på rammeavtalen etter at det ble kjent at videre avrop på rammeavtalen ville være i strid med anskaffelsesregelverket:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon og Departementenes digitaliseringsorganisasjon:

Før DSS visste at avtalen var overskredet, inngikk de noen avtaler fram til juni 2025. DSS har hatt en kritisk gjennomgang av hvilke egne avrop som er strengt nødvendig å videreføre, og videreførte kun disse.⁹⁰ DSS og DIO opplyser at de har gjort en vurdering av tjenesteleveransene som gjennomføres av henholdsvis DSS, Utenriksdepartementet og Justisdepartementet, hvor ansvaret overtas av DIO fra 1. januar 2025. Ifølge vurderingen er det kritiske behov for konsulenttjenester knyttet til

- drift av plattformer i mangel på bemanning og kompetanse internt i virksomhetene. Hvis behovet ikke kan oppfylles, er det risiko for at driftsoppgaver og feilretting ikke kan utføres;
- prosjektleveranser. Dersom innleie ikke gjennomføres, vil det medføre midlertidig stans i aktiviteter og leveranser. Det vil også medføre ekstra kostnader til nedrigging og opprigging av prosjektet/aktiviteten.⁹¹

Forsvarsdepartementet:

Forsvarsdepartementet begrunner videre bruk av avtalen med at stans av eksisterende og planlagte avrop ble vurdert til å kunne få store samfunnsøkonomiske konsekvenser. De viser til at stans eller vesentlig reduksjon i konsulentbruk for programmet for felles IKT-tjenester kunne forsinke utviklingen av en ny IKT-plattform for departementsfellesskapet. Det kunne også øke kostnadsrammen for programmet.⁹²

Justis- og beredskapsdepartementet:

Justis- og beredskapsdepartementet hadde ansvaret for egen IKT-plattform fram til ansvaret for plattformen ble overført til DIO 1. januar 2025. Gjennom 2024 var det flere nøkkelpersoner i Justisdepartementets IKT-avdeling som sluttet. Siden plattformen skulle overføres til DIO, valgte

⁸⁹ Statens graderte plattformtjenester (SGP), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Utenriksdepartementet (UD), Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon og Departementenes digitaliseringsorganisasjon (DSS og DIO), og Forsvarsdepartementet (FD).

⁹⁰ DSS. (2025, 28. april). Verifisert referat fra intervju med DSS og DIO.

⁹¹ DIO (2025, 27. mars). Konsekvenser av redusert bruk av eksterne konsulenter for aktiviteter knyttet til DIO.

⁹² Forsvarsdepartementet. (2025, 24. mars). Revisjon av kjøp på rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT.

departementet å bruke konsulenter i perioden de skulle drifte plattformen, i stedet for å erstatte personellet som sluttet. Justis- og beredskapsdepartementet vurderte at videre avrop var nødvendig for å sikre en trygg og stabil drift av IKT-plattformen. De vurderte også at det var kritisk for driften at de fortsatte å bruke konsulentene som kjente til plattformen.⁹³

Utenriksdepartementet:

Utenriksdepartementet opplyser at de hadde behov for å videreføre kritisk bistand. De viser til at det ikke er effektiv ressursbruk å finne erstatte til roller i prosjektene. Det tar også tid før en erstatter har opparbeidet seg den nødvendige kunnskapen for å tre inn i rollen. Dette fører ifølge departementet til forsinkelser i leveransene og at det tar lengre tid å løse sikkerhetsproblemer i noen prosjekter. Utenriksdepartementet begrunner også behovet med at forsinkelser og utsettelse av prosjekter vil medføre økonomiske konsekvenser og tap av omdømme.⁹⁴

⁹³ Justis- og beredskapsdepartementet. (2025, 11. mars). *Revisjon av kjøp på rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT*.

⁹⁴ Utenriksdepartementet. (2025, 30 mars). *Konsulenter – oversikt kritisk bistand* [e-post].

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens likelydende brev til statsrådene i

- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
 - Forsvarsdepartementet
 - Justis- og beredskapsdepartementet
 - Utenriksdepartementet
-



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Wenche Grimsrud 22241343

Vår dato

03.06.2025

Deres dato

Vår referanse

2025/00127-84

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl (2024) § 7-4 (4)

FORSVARSDEPARTEMENTET

Postboks 8126 DEP

0032 OSLO

Att: statsråd Tore O. Sandvik

Oversendelse av Dokument 3:16 (2024–2025) om oppfølging av forbruk gjennom rammeavtalen for formidling av IKT-konsulenttjenester inngått av Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon i 2022

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:16 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse om oppfølging av forbruk gjennom rammeavtalen for formidling av IKT-konsulenttjenester inngått av Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon i 2022.*

Rapporten ble forelagt Forsvarsdepartementet ved brev 15. mai 2025. Departementet har i brev 28. mai 2025 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i dokumentet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 13. juni 2025.

For riksrevisorkollegiet

Karl-Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 2:

Svarbrev fra statsråden i Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

25/594-11

13. juni 2025

Dokument 3:16 (2024-2025) om oppfølging av forbruk gjennom rammeavtalen for formidling av IKT-konsulenttjenester inngått av DSS i 2022 – digitaliserings- og forvaltningsministerens uttalelse

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 3. juni 2025, om Dokument 3:16 (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse om oppfølging av forbruk gjennom rammeavtalen for formidling av IKT-konsulenttjenester inngått av Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon i 2022.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) inngikk felles «Rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT» med konsulentformidleren Emagine AS 12. april 2022. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) var ikke en direkte bruker av Emagine-avtalen, men våre underlagte virksomheter Departementenes digitaliseringsorganisasjon (DIO) og DSS var det. Det samme var Program for felles IKT-tjenester i departementsfellesskapet, som DFD og Forsvarsdepartementet eier i fellesskap. I tillegg var flere andre departementer brukere av avtalen.

Emagine er et konsulentmeglerforetak med tilgang til en rekke høyt kvalifiserte IT- og forretningskonsulenter. Som omtalt over var Program for felles IKT-tjenester i departementsfellesskapet (Programmet) en bruker av rammeavtalen. Programmet har hatt, og vil fortsette å ha, behov for slik ekspertise i forbindelse med utvikling av en felles sikker, funksjonell, kostnadseffektiv og moderne IKT-plattform for behandling og deling av informasjon for Statsministerens kontor (SMK), DSS, DIO og departementene, inkludert utenriksstasjonene.

Programmets hovedmål er å sørge for at alle departementene, inkludert SMK og utenriksstasjonene, får en ny, sikker og moderne IKT-plattform, og en ny felles organisasjon

gjennom Departementenes digitaliseringsorganisasjon (DIO), som samler IKT-kompetansen i departementene. Når vi utvikler, etablerer og innføre nye, sikrere IKT-løsninger, trenger vi i en avgrenset tidsperiode ekstra kapasitet i form av konsulenter med spisskompetanse. Programmet er et midlertidig utviklingsprosjekt, der det er behov for særskilt spisskompetanse som ikke eksisterer i departementene eller i DIO i dag. DIO er i dag bemannet for å drifte og videreutvikle dagens IKT-plattformer og digitale løsninger, og ikke for å drive et stort utviklingsprosjekt.

Jeg er enig i Riksrevisjonens konklusjoner om at det er gjort avrop utover avtalens maksimale verdi, at DSS som avtaleeier ikke har fulgt opp at det totale forbruket gjennom rammeavtalen overholder maksimal verdi og at flere av brukerne fortsatte å gjøre avrop på rammeavtalen etter at de fikk beskjed om at videre avrop kan være i strid med anskaffelsesregelverket. Jeg mener det er uheldig at avtaleeier ikke tilstrekkelig har fulgt opp totalt forbruk på rammeavtalen. Det er også uheldig at det er kjøpt tjenester etter at avtalens maksimale verdi var overskredet.

Da DSS og departementene som brukte Emagine-avtalen fikk kjennskap til overforbruk av avtalen høsten 2024, ble det iverksatt tiltak for å redusere bruken til et absolutt minimum. Det ble startet en kartlegging av alle pågående og planlagte avrop på avtalen, for å avklare hvilke avrop som kunne avsluttes uten at dette fikk alvorlige konsekvenser for departementene. Resultatet av kartleggingen var at departementene og DSS så seg nødt til å videreføre en del konsulentoppgaver som var helt nødvendig for å opprettholde driften og sikkerheten på dagens IKT-plattformer for departementene. Det ble også vurdert som helt nødvendig å opprettholde et minimumsnivå av aktivitet i flere av departementsfellesskapets store og viktige utviklingsprosjekter som bl.a. arbeidet til Programmet med å etablere ny felles IKT plattform. En stans i dette utviklingsarbeidet, ville forårsaket vesentlige forsinkelser som igjen ville ført til høye merkostnader og en utfordrende sikkerhetssituasjon for departementene.

Formålet med statlige fellesavtaler er å sikre effektiv ressursutnyttelse i statlig sektor. Sentraliserte tjenester medfører stordriftsfordeler og vil kunne gi lavere kostnader totalt sett. Fellestjenester sikrer robuste fagmiljøer som kan tilrettelegge for effektive anskaffelsesprosesser for statlige virksomheter, slik at den enkelte virksomhet kan fokusere på sine egne kjerneoppgaver. Den enkelte virksomhet må etablere nødvendig internkontroll innenfor deler av anskaffelsesprosessen. Men avtaleforvalteren må etablere nødvendig og ansvarlig internkontroll for aktiviteter på overordnet nivå.

For fremtiden vil jeg sørge for at DSS og DIO har gode rutiner som ivaretar en god oppfølging av rammeavtaler. DFD vil i etatsstyringen av DSS og DIO sørge for at virksomhetene følger opp Riksrevisjonen sine anbefalinger. I denne forbindelse vil jeg vise til at DFD i tildelingsbrevet for 2025 ga DSS i oppdrag å gå gjennom og vurdere kontraktsoppfølgingen av fellesavtaler, og foreslå eventuelle forbedringstiltak til departementet. DFD vil følge opp dette, og annet forbedringsarbeid, i etatsstyringen.

Til slutt vil jeg peke på at Riksrevisjonen i rapporten vurderer overforbruket på avtalen som betydelig, med henvisning til anskaffelsesforskriften § 28-2 bokstav c. Jeg viser til at anskaffelsesforskriftens bestemmelser i § 28-1 om tillatte endringer i kontrakt må inngå i vurderingen av om overskridelsen i rammeavtalen er ulovlig. Det er videre viktig å få frem at de inntrådte forhold i saken må ses i sammenheng med at man var innenfor rammeavtalens virkeområde i tid, og at avropene for øvrig gjaldt tjenester av samme art som de som var omfattet av rammeavtalens virkeområde.

Med hilsen



Karianne Oldernes Tung

Vedlegg 3:

Svarbrev fra statsråden i Forsvarsdepartementet

RIKSREVISJONEN

Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unntatt offentlighet,
offl. § 21

Deres ref

Vår ref
24/00288-24

Dato
13. juni 2025

Dokument 3:16 (2024–2025) - statsrådets uttalelse

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 3. juni 2025 vedrørende Dokument 3:16 (2024–2025) om oppfølging av forbruk gjennom rammeavtalen for formidling av IKT-konsulenttjenester inngått av Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) i 2022.

DSS inngikk felles «Rammeavtale for formidling av konsulenttjenester innen IKT» med konsulentformidleren Emagine AS 12. april 2022. Forsvarsdepartementet (FD) var en betydelig bruker av Emagine-avtalen, hovedsakelig ved Program Felles IKT-tjenester i departementsfellesskapet (Programmet) som eies i fellesskap av FD og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

Emagine er et konsulentmeglerforetak med tilgang til en rekke høyt kvalifiserte IT- og forretningskonsulenter. Programmet har behov for slik ekspertise i forbindelse med utvikling av en felles sikker, funksjonell, kostnadseffektiv og moderne IKT-løsning for behandling og deling av informasjon for Statsministerens kontor, DSS, Departementenes digitaliseringsorganisasjon (DIO) og departementene inkludert utenriksstasjonene. FD har kjøpt konsulenttjenester for 360 millioner kroner på avtalen, noe som utgjør 60% av avtalens maksimale verdi.

Programmets hovedmål er å sørge for at alle departementene, inkludert SMK og utenriksstasjonene, får en ny, sikker og moderne IKT-plattform, og en ny felles organisasjon gjennom DIO som samler IKT-kompetansen i departementene. Når vi utvikler, etablerer og innføre nye, sikrere IKT-løsninger, trenger vi i en avgrenset tidsperiode ekstra kapasitet i form av konsulenter med spisskompetanse. Programmet har et midlertidig utviklingsformål, og har behov for særskilt spisskompetanse som ikke eksisterer i

departementene eller i DIO i dag. DIO er i dag bemannet for å drifte og videreutvikle dagens IKT-plattformer og digitale løsninger, og ikke for å drive et stort utviklingsprogram.

Jeg er enig i Riksrevisjonens konklusjoner om at det er gjort avrop utover avtalens maksimale verdi, at avtaleeier ikke har fulgt opp at det totale forbruket gjennom rammeavtalen overholder maksimal verdi og at flere av brukerne, herunder FD, fortsatte å gjøre avrop på rammeavtalen etter at de fikk beskjed om at videre avrop kan være i strid med anskaffelsesregelverket. Jeg mener det er uheldig at avtaleeier ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp totalt forbruk på rammeavtalen. Det er også uheldig at det er kjøpt tjenester etter at avtalens maksimale verdi var overskredet.

Hovedformålet med regelverket for offentlig anskaffelser er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. FD er en av virksomhetene som har kjøpt tjenester over rammeavtalen etter at departementet ble kjent med overskridelsen av DSS 21. oktober 2024. Da vi ble kjent med overskridelsen, startet departementet en kartlegging av alle pågående og planlagte avrop på avtalen for å avklare hvilke avrop som kunne avsluttes uten alvorlige konsekvenser for sikker drift av dagens IKT-infrastruktur, og hvor mye av pågående utviklingsarbeid med ny plattform for departementsfelleskapet (Programmet) som kunne reduseres. Fremtdrift i arbeidet til Programmet har stor betydning for å erstatte dagens DSS-plattform som var gjenstand for et dataangrep sommeren 2022. Departementet foretok en konkret vurdering av de samfunnsmessige konsekvensene ved ikke å videreføre strengt nødvendige oppgaver knyttet til å opprettholde forsvarlig drift av systemene og utvikling av ny felles plattform. Dette ble vurdert opp mot konsekvensene av å fortsette å bruke rammeavtalen.

FD avsluttet så raskt det var mulig de oppdragene som ikke ble vurdert som samfunnskritiske. Tall fra Emagine viser at påløpte konsulentkostnader for FD på avtalen i desember 2024 og januar 2025 er redusert med henholdsvis 37% og 45% sammenlignet med påløpte konsulentkostnader i oktober 2024.

Formålet med statlige fellesavtaler er å sikre effektiv ressursutnyttelse i statlig sektor. Sentraliserte tjenester medfører stordriftsfordeler og vil kunne gi lavere kostnader totalt sett. Fellestjenester sikrer robuste fagmiljøer som kan tilrettelegge for effektive anskaffelsesprosesser for statlige virksomheter, slik at den enkelte virksomhet kan fokusere på sine egne kjerneoppgaver.

Den enkelte virksomhet må etablere nødvendig internkontroll innenfor deler av anskaffelsesprosessen, men forventer at avtaleforvalteren etablerer nødvendig og ansvarlig internkontroll for aktiviteter på overordnet nivå. For fremtiden vil jeg sørge for at FD har gode rutiner som ivaretar en god oppfølging av fellesavtaler. FD vil gå igjennom instruks og retningslinjer med sikte på å foreslå eventuelle forbedringstiltak knyttet til kontraktoppfølging av avtaler hvor FD er avtalepart.

Det ligger til digitaliserings- og forvaltningsministerens ansvarsområde gjennom styringsdialogen å følge opp tjenesteleverandører underlagt Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

I rapporten stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om overskridelsen er betydelig, med henvisning til anskaffelsesforskriften § 28-2 bokstav c, uten at det er gitt noen nærmere konkret begrunnelse. Jeg viser til at anskaffelsesforskriftens bestemmelser i § 28-1 om tillatte endringer i kontrakt må inngå i vurderingen av om overskridelsen i rammeavtalen er ulovlig.

Det er videre viktig å få frem at de inntrådte forholdene i saken må ses i sammenheng med at man var innenfor rammeavtalens virkeområde i tid, og at avropene for øvrig gjaldt tjenester av samme art som de som var omfattet av rammeavtalens virkeområde.

Med hilsen

Tore O. Sandvik

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg 4:

Svarbrev fra statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
24/6976 - KJSA

Dato
13.06.2025

Riksrevisjonens undersøkelse av forbruk gjennom rammeavtalen av IKT-konsulenttjenester inngått av DSS

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 03.06.2025, vedrørende utkast til Dokument 3:16 (2024-2025) om oppfølging av forbruk gjennom rammeavtalen av IKT-konsulenter inngått av DSS i 2022.

I brevet bes jeg om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

I rapporten anbefaler Riksrevisjonen at Justis- og beredskapsdepartementet ved kjøp gjennom rammeavtaler unngår å gjøre avrop når den maksimale verdien er nådd. Justis- og beredskapsdepartementet vil følge dette opp i sine kontaktmøter med DSS og Departementets digitaliseringsorganisasjon (DIO). Utover dette har jeg ingen merknader.

Med hilsen

Astrid Aas-Hansen

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Vedlegg 5:

Svarbrev fra statsråden i Utenriksdepartementet

DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Utenriksministeren

Riksrevisor Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 Oslo

Oslo, 13. juni 2025

Jeg viser til oversendelse datert 3. juni av utkast til Dokument 3:16 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse om oppfølging av forbruk gjennom rammeavtalen for formidling av IKT-konsulenttjenester inngått av Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon i 2022*. Jeg vil her redegjøre for hvorfor Utenriksdepartementet gjennomførte kjøp på avtalen etter beskjed om at den hadde nådd sin maksimale verdi, og hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

UDs digitaliseringsutvikling, herunder utvikling for å dekke utenriksstasjonenes behov for systemløsninger, fordrer bruk av innleid bistand. Gjennomføring av systemutvikling krever langsiktig planlegging, bl.a. for å sikre best mulig resultat og minst mulig ressursbruk. Langsiktighet og forutsigbarhet, i kombinasjon med rett kompetanse, er derfor viktig for departementet.

Som rapporten viser, fikk DSS allerede i januar 2023 indikasjoner på at avtalens verdi ville bli overskredet før det hadde gått fire år. Samme informasjon fikk DSS flere ganger frem mot oktober 2024 uten at UD som bruker av avtalen ble orientert om dette. Dermed fikk departementet aldri mulighet til å begrense igangsatt arbeid, eller utsette nye prosjekter, for å redusere konsulentbruken før mottak av brevet fra DSS 21. oktober 2024. Da var allerede avtalens maksimale verdi overskredet. Det satte departementet i en svært krevende situasjon som vanskelig kunne ha vært forutsett. Flere prosjekter var i full produksjon. Stopp i disse, med tilhørende skifte av leverandører, ville ha ført til vesentlige ekstrakostnader, store forsinkelser og risiko for større feil i UDs løsninger, hvilket også ville utgjøre en sikkerhetsrisiko.

I brevet fra DSS ble UD informert om at rammenivået var oversteget og at departementet derfor måtte gjøre en kritisk vurdering av behovet for videre bruk av rammeavtalen. Videre at dersom departementet vurderte behovet som kritisk bistand som burde videreføres, så burde varigheten begrenses. På bakgrunn av denne informasjonen gjorde UD en vurdering av hvilke utviklingsprosjekter som kunne stanses, hvilke som kunne tas ned i omfang og hvilke som måtte fortsette for å unngå vesentlige ekstrakostnader og forsinkelser.

Med bakgrunn i at anskaffelsesforskriften gir åpning for å gjøre avrop på opptil 10 % av den opprinnelige kontraktsverdien selv om avtalens maksimale verdi er nådd, jf. anskaffelsesforskriften § 28-1, så ble kun absolutt nødvendige avrop gjennomført. Jeg stiller derfor spørsmål ved Riksrevisjonens konklusjon om at de som fortsetter å kjøpe tjenester når avtalens maksimale verdi er oversteget ikke er lojale overfor avtalens betingelser og bidrar til brudd på anskaffelseslovens formål og grunnprinsipper.

UD har på bakgrunn av det inntrufne gjort tiltak for å unngå å havne i tilsvarende situasjon igjen. Departementet har bedt DIO om å motta månedlig oversikt over både UDs forbruk og det totale forbruket på avtalen. I tillegg har UD ansatt en avtaleforvalter som skal påse at avtalens betingelser blir fulgt opp.

Med vennlig hilsen



Espen Barth Eide