

Lise Lien og Svein Erik Moen

Konsulentbruk i NAV

Lise Lien og Svein Erik Moen

Konsulentbruk i NAV

© Fafo 2013
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
1 Innledning og bakgrunn	6
1.1 Problemstillinger	8
2 Metode og design	8
2.1 Informantintervjuer	8
2.2 Statistikk og dokumentanalyser	9
3 NAV – Arbeids- og velferdsdirektoratet	10
3.1 Grunnlag for konsulentbruk i NAV	10
3.1.1 Lov og forskrift om offentlige anskaffelser	10
3.1.2 Konsulentstrategien i NAV	11
3.1.3 Konsulenttenester – en begrepsavklaring	12
3.1.4 Konsulentbruk og fordeling av risiko og ansvar	12
3.2 Programmet for IKT-modernisering	13
3.2.1 Den integrerte modellen	13
4 Omfang av konsulentbruk i NAV	15
4.1 NAVs bevilgninger til konsulentbruk gjennom statsbudsjettet	15
4.1.1 Konsulentbruk til drift og administrasjon øker	15
4.1.2 Tjenestekjøp versus IKT	16
4.1.3 Konsulentbruk til utvikling har gått ned	17
4.1.4 Utvikling i lønnskostnader	18
4.1.5 Totale kostnader på ekstern bistand (kap. 604 og kap. 605)	19
5 De viktigste årsakene til bruk av konsulentbistand og konsulentoppdrag	21
5.1 Kompetanse og kapasitet	21
5.2 Drift av systemer	22
5.3 Ekstraordinære utviklingsoppgaver og fleksibilitet	24
5.4 Rekruttering	25
6 Prosess – strategi, medvirkning og informasjon	28
6.1 Strategi, lov og avtaleverk	28
6.2 Involvering og informasjon	29

7 Dilemmaer knyttet til bruk av konsulentbistand og -oppdrag	32
7.1 Kostnader knyttet til bruk av konsulentttjenester	32
7.2 Kjerne og periferi: Hva er NAVs kjerneoppgaver?	34
7.2.1 Kompetanseoverføring	37
7.3 Økt driftskapasitet i NAV?	39
8 Oppsummering og refleksjoner	41
Økte utgifter til konsulentbruk	41
Nedgang i konsulentbruk til utvikling	41
Økning i konsulentbruk til drift og administrasjon	41
De viktigste årsakene til bruk av konsulentttjenester	41
Dilemmaer	42
Referanser	44
Vedlegg 1 Intervjuguide - Tillitsvalgte	46
Vedlegg 2 - Intervjuguide ledere	48

Forord

Formålet med denne undersøkelsen har vært å kartlegge omfanget av og utviklingen i bruk av konsulenttenester (konsulentbistand og tjenestekjøp/konsulentoppdrag) i NAV særlig innenfor IKT i perioden 2007–2011. Vi har undersøkt omfang, årsaker og dilemmaer knyttet til bruk av konsulenttenester i NAV.

Rapporten er skrevet på oppdrag av Norsk Tjenestemannslag (NTL), og de har også finansiert denne undersøkelsen.

Vi vil takke alle våre informanter for at de satte av tid til å bli intervjuet i en travel hverdag. Vi vil også takke Espen Christian Knudsen i NAV som har bidratt med nødvendig og viktig informasjon om kostnader knyttet til konsulentbruk i NAV. I tillegg vil vi takke vår kollega Leif Moland som har kommet med nyttige innspill og kommentarer, og publikasjonsavdelingen for ferdigstilling av notatet.

Oslo, februar 2013

Lise Lien og Svein Erik Moen

Sammendrag

I denne rapporten har vi kartlagt omfanget av og utviklingen i bruk av konsulenttenester (konsulentbistand og tjenestekjøp/konsulentoppdrag) i NAV med særlig vekt på IKT-området i perioden 2007–2011. Vi har analysert omfang, årsaker og dilemmaer knyttet til bruk av konsulenttenester i NAV. Dataene i rapporten baserer seg på intervjuer med tillitsvalgte i Norsk Tjenestemannslag (NTL) og direktører/ledere i NAV samt regnskap over lønnsutvikling og kostnadsutviklingen på kapittel 604 og 605 i statsbudsjettet. I rapporten belyser vi følgende problemstillinger:

1. Hvordan har omfanget av konsulentbruk utviklet seg i perioden 2007–2011?
2. Hva har vært de viktigste årsakene til konsulentbruken?
3. Brukes NAVs retningslinjer og rutiner for konsulentbruk i praksis?
4. Utfører konsulentselskaper oppgaver som ansatte ved NAV kunne utført i stedet?
5. Hvilke dilemmaer står NAV overfor når det gjelder konsulentbruk?

Undersøkelsen viser at konsulentbruk til drift og administrasjon (kap. 605) øker i perioden, mens utgiftene til utvikling (kap. 604) har gått ned i samme periode, men denne nedgangen i kapittel 604 vil være midlertidig som følge av økte bevilgninger til IKT-modernisering (Moderniseringsprogrammet) fra 2012.

De viktigste årsakene til konsulentbruk blir begrunnet med manglende kompetanse og kapasitet internt i NAV, drift av IKT-systemer som i liten grad blir betraktet som NAVs kjerneoppgaver, ekstraordinære utviklingsoppgaver (slik som Moderniseringsprogrammet) og utfordringer knyttet til rekruttering av personer med relevant kompetanse.

Det er flere dilemmaer knyttet til bruk av konsulenter. Det er for det første et økonomisk spørsmål, men det er også et spørsmål om den balansen man ønsker mellom utvikling av intern kompetanse versus kjøp av kompetanse. Hvis man setter for mange oppgaver ut til ekstern arbeidskraft, kan NAV oppleve en maktforskyvning fra NAV til leverandør. Spørsmålet blir hva som skal defineres som NAVs kjerneoppgaver.

En annen diskusjon som kommer frem i rapporten er om man bør insource deler av arbeidsoppgavene NAV tidligere har outsourcet, og som budsjettmessig kommer til syne under «tjenestekjøp». Dette er en interessant diskusjon fordi dette er en mye større utgiftspost for NAV enn det IKT-delen er. Disse arbeidsoppgavene grenser også i større grad til NAVs kjerneoppgaver enn det NAV per i dag mener en rekke av utviklings- og driftsoppgavene på IKT-siden gjør.

1 Innledning og bakgrunn

Formålet med denne undersøkelsen er å kartlegge omfanget av og utviklingen i bruk av konsulenttenester¹ i NAV med særlig vekt på IKT-området. Rapporten beskriver utviklingen i perioden 2007–2011 og analyserer omfanget, årsaker og dilemmaer knyttet til bruk av konsulenttenester.

¹ Herunder også konsulentbistand og tjenestekjøp/konsulentoppdrag

Denne rapporten er en videreføring av tidligere undersøkelser utført av Fafo og Riksrevisjonen (2003–2004) om samme tema. I 2008 gjennomførte Fafo et forprosjekt om konsulentbruk og midlertidige ansettelse i NAV, Skatteetaten og Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) (Moen og Moland 2008). Undersøkelsen viste at NAV og FAD hadde høyest konsulentbruk i forhold til totale lønns- og konsulentutgifter, og at NAV hadde høyest konsulentbruk i absolutte tall. De negative virkningene av konsulentbruk var i hovedsak relatert til lite overføring av kompetanse fra konsulenter til de NAV-ansatte, noe som på lang sikt vil kunne bidra til å svekke kompetanseutviklingen i etaten. Det koster jevnt over tre ganger mer å benytte konsulenter fremfor fast ansatte. I 2010 undersøkte Fafo igjen konsulentbruk og midlertidige ansettelse i NAV og Arbeidstilsynet. Denne undersøkelsen viste at konsulentbruken fortsatt var like høy i NAV, og mange av de samme argumentene om årsakene til og konsekvensene av konsulentbruk gikk igjen. De viktigste årsakene til konsulentbruk i NAV var IKT-utvikling og innføringen av ulike reformer. Særlig pensjonsreformen bidro til økt bruk av konsulenttjenester. Denne reformen utgjorde 44 prosent av alle konsulentutgiftene etaten hadde i 2009 (Moen og Moland 2010).

NAV-reformen (2006–2010) er nå i drift, men etaten skal de nærmeste seks årene gjennomføre et nytt stort program, Program for IKT-modernisering (Moderniseringsprogrammet). Dette programmet er et stort IKT- og organisasjonsendingsprogram som har en egen bevilgning i statsbudsjettet. Samlet vil bevilgningen være på om lag 3,3 milliarder kroner fordelt over seks år. Programmet vil foregå i tre steg eller etapper, og man vil ha muligheter for å stoppe programmet etter hver enkelt etappe. Programmet vil ikke bare innebære store organisatoriske og oppgavemessige endringer for de ansatte som arbeider i NAV, men programmets størrelse og kompleksitet vil også bety store innkjøp av konsulenttjenester i mange år fremover.

Det finnes mange begrunnelser for at en virksomhet anser det som nødvendig og ønskelig å benytte konsulenttjenester. Å kjøpe konsulenttjenester i et marked er en måte å sikre nødvendig kompetanse som man ikke har i egen virksomhet, men som man vil ha bruk for i en kortere eller lengre periode for å løse spesifikke oppgaver. For mange virksomheter er dette helt nødvendig for å utvikle nye produkter og tjenester. Manglende kapasitet i egen virksomhet er også en vanlig begrunnelse for å bruke slike tjenester. De interne personmessige ressursene kan være knappe. Det kan by på utfordringer å avse interne kompetente nøkkelpersoner til utviklingsprosjekter fordi disse er nødvendige for å løse virksomhetskritiske og løpende oppgaver i linjen. En tredje begrunnelse for innleie av konsulenter kan være utfordringer knyttet til å rekruttere personer med særskilt spisskompetanse – enten fordi det er mangel på slik arbeidskraft, eller fordi denne spesifikke kompetansen kan ha en høy pris. Dette vil kunne sette press på virksomhetens interne lønnsbudsjett. Men innleie kan også være en ønsket strategi hvis man har et oppdrag som midlertidig vil kreve en type kompetanse som vil bli overflødig når prosjektet er sluttført.

Bruk av konsulenter kan også begrunnes med at disse gjerne har oppdatert kunnskap og bred kontaktflate i markedet og derfor kjenner de siste og beste løsningene som finnes. De kan ha inngående kunnskap om hva andre virksomheter benytter seg av, og kunnskap om hva som fungerer bra og mindre bra. Men man kan også tenke seg at virksomheter kan ha et lite bevisst forhold til bruk av konsulenter og, som konsekvens av det, leier inn hjelp eller kjøper tjenester virksomheten strengt tatt kunne ha løst på egen hånd. Til sist så handler det også om kostnader og fordeling av risiko i store og komplekse prosjekter. Det er dermed en kombinasjon av ulike faktorer knyttet til rammebetingelser, slik som omfang og kompleksiteten i prosjektene, budsjetter, varighet på oppdraget, intern kompetanse og kapasitet, som vil være en del av

beslutningsgrunnlaget knyttet til bruk av konsulentbistand og/eller konsulenttenester versus bruk av egne ansatte. Det ligger dermed innebygget en del dilemmaer knyttet til bruk eller ikke bruk av konsulentbistand eller konsulenttenester. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 7.

1.1 Problemstillinger

I dette notatet ser vi nærmere på utviklingen i konsulentbruk i NAV generelt, men vi har vært spesielt opptatt av utviklingen og bruken av konsulenter innenfor IKT-området. Problemstillingene i prosjektet har vært følgende:

1. Hvordan har omfanget av konsulentbruk utviklet seg i perioden 2007–2011?
2. Hva har vært de viktigste årsakene til konsulentbruken?
3. Brukes NAVs retningslinjer og rutiner for konsulentbruk i praksis?
4. Utfører konsultentselskaper oppgaver som ansatte ved NAV kunne utført i stedet, og hva slags type oppgaver handler det i så fall om?
5. Hvilke dilemmaer står NAV overfor når det gjelder konsulentbruk?

2 Metode og design

Med utgangspunkt i problemstillingene nevnt under punkt 1.2 har vi benyttet en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder.

2.1 Informantintervjuer

Den kvalitative delen av prosjektet består hovedsakelig av semistrukturerte individuelle intervjuer med to tillitsvalgte i NTL og tre direktører/ledere i NAV. Med semistrukturerte intervjuer mener vi at våre intervjuguiden (vedlegg 1 og 2) i praksis fungerte som en huskeliste for oss, slik at enkelte spørsmål ble stilt til alle informantene. Når vi siterer informantene, bruker vi betegnelsene «tillitsvalgt» og «leder».

Vi har også hatt et gruppeintervju med to ansatte i NAV. Dette var det første intervjuet vi gjennomførte, og det var en blanding av et ordinært informantintervju og avklaring av hva slags informasjon prosjektet hadde behov for fra NAV. Vi ønsket i utgangspunktet å intervju flere, men prosjektet fikk liten respons hos dem vi kontaktet. Informantene vi endte opp med hadde god innsikt i bruken av konsulenttenester, så vi mener at antallet har vært tilstrekkelig. Intervjuene varte fra 40 minutter til 1,5 timer.

Fordelen med intervju som metode er at det er en effektiv måte å innhente kunnskap om kvalitative forhold, og det gir forskeren dybdeinnsikt i temaet. I intervjusituasjonen vil både den

som intervjuer, og den som blir intervjuet, inviteres til refleksjon over det temaet man snakker om, slik at man oppnår økt innsikt under intervjusituasjonen (Kvale 1997). Formålet med våre intervjuer var å skaffe oss mer og utfyllende informasjon om konsulentbruken i NAV utover det en kan få ut av statistikkene, slik at vi har kunnet danne oss en mer helhetlig og klarere forståelse av denne bruken.

En innvending i forbindelse med slike undersøkelser er om informantene vil svare taktisk i intervjusituasjonen. Vil de tillitsvalgte svartmale situasjonen, mens ledelsen vil underslå informasjon slik at konsulentbruken vil fremstå som mer forståelig og spiselig? Det som kjennetegner kvalitative metoder, er at de utgår fra studieobjektene perspektiv (Alvesson og Skoldberg 1994). Det innebærer at når det finnes interessen motsetninger og ulike perspektiver hos de ulike aktørene, så er det en viktig del av den virkeligheten eller konteksten vi undersøker. Det var derfor viktig å få frem synspunktene om konsulentbruk til både de tillitsvalgte og til ledelsen. Selv om våre intervjuer viser at det eksisterer en viss ulik virkelighetsforståelse, så viser de også at tematikken konsulentbruk ikke oppfattes som svart-hvitt av noen av partene. Begge parter ser både fordeler og ulemper ved konsulentbruk.

2.2 Statistikk og dokumentanalyser

NAV var svært behjelpelig med å skaffe oss de nødvendige statistikkene som viser utviklingen i ekstern bistand i perioden 2007–2012 på kapittel 604 og kapittel 605. Kostnadsutviklingen på kapittel 605 ble delt inn i syv ansvarsområder og bidrar til å skille mellom konsulentbistand (avrop på rammeavtaler) og tjenestekjøp (grunnutviklings- og forvaltningsavtaler). Dette er et relevant og interessant skille som vi skal komme nærmere inn på senere i rapporten.

Av dokumenter har vi særlig forholdt oss til Konsulentstrategi for NAV, Veileder for anskaffelse av konsulenttenester og Rutine for gjennomføring av NAVs konsulentstrategi. I tillegg har vi sett nærmere på Tildelingsbrev for 2012 fra Arbeidsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet samt Prop. 1 S (2011-2012).

3 NAV – Arbeids- og velferdsdirektoratet

Helt siden NAV ble etablert 1. juli 2006, har etaten gjennomgått store reformer, slik som NAV-reformen og pensjonsreformen og nå programmer som Moderniseringsprogrammet. Arbeids- og velferdsforvaltningen har cirka 19 000 ansatte, og av disse er om lag 14 000 tilsatte i staten, nærmere bestemt Arbeids- og velferdsetaten, mens om lag 5000 er tilsatt i kommunene. Utover NAV-kontorene er det over 100 spesialenheter som løser sentraliserte oppgaver. Den 1. mars 2012 var det 392 tilsatte i NAV IKT. Av disse var det 280 menn og 112 kvinner (Prop. 1 S (2012-2013)). NAV forvalter om lag en tredjedel av statsbudsjettet. I 2011 utgjorde dette 330 mrd. kroner (www.nav.no).

Figuren nedenfor viser organisasjonskartet for Arbeids- og velferdsdirektoratet. I dette prosjektet benytter vi data fra: IKT-avdelingen, organisasjonsavdelingen (HR-avdelingen) og Moderniseringsprogrammet. Sistnevnte avdeling er ansvarlig for programmet IKT-modernisering. I den følgende teksten vil det omtales som Moderniseringsprogrammet.



Kilde: NAV

3.1 Grunnlag for konsulentbruk i NAV

3.1.1 Lov og forskrift om offentlige anskaffelser

Offentlig sektor må forholde seg til lov om offentlige anskaffelser og forskrift om offentlige anskaffelser. I henhold til lovens § 1 og forskriftens § 1-1 er formålet med loven og tilhørende forskrifter at de skal bidra til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv

ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. I forskriftens § 2-2. *Terskelverdier* fastslås det hvilke deler av forskriften som gjelder, og dette knyttes til kontraktens verdi. Lovens § 5 *Grunnleggende krav* påpeker at anskaffelser så langt det er mulig, skal være basert på konkurranse, og det påpekes videre at oppdragsgiver ikke skal:

1. diskriminere mellom leverandører på grunnlag av nasjonalitet
2. bruke standarder og tekniske spesifikasjoner som et virkemiddel for å hindre konkurranse, eller
3. dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov kommer til anvendelse.

Loven om offentlige anskaffelser og gjeldende forskrifter fungerer således som en ramme rundt NAVs innkjøp av konsulentbistand og konsulentoppdrag. God håndtering av offentlige anskaffelser krever dermed kompetente ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og gode systemer og rutiner for innkjøp av eksterne tjenester i tillegg til kvalifiserte behovsvurderinger, slik at man ikke belaster det offentlige mer enn nødvendig økonomisk, og slik at man sikrer reell konkurranse.

Det særnorske regelverket om offentlige anskaffelser har fått kritikk for at det er for komplisert, detaljert og formalistisk. Kritikken har gått ut på at praktiseringen av regelverket er kostnadskreven, og at de anskaffelsesfaglige sidene har begynt å bli overskygget av de prosessrettslige sidene. Det er satt ned et utvalg som skal gjennomgå det særnorske regelverket om offentlige anskaffelser knyttet til stat, kommune, offentligrettslige organer med unntak av forsyningssektorene. Utvalget skal blant annet vurdere om det er behov for helt å unnta visse anskaffelser fra henholdsvis lov og/eller forskrift. Rapporten fra utvalget skal være ferdig innen 1. november 2013 (http://www.nyheter.doffin.no/index.php?resource_id=4371).

3.1.2 Konsulentstrategien i NAV

NAV har utarbeidet en konsulentstrategi med tilhørende veileder og rutinebeskrivelse. I konsulentstrategien for NAV slås det fast at det er enkelte oppgaver som etaten har behov for å få utført av eksterne ressurser fordi etatens egne ansatte av ulike årsaker ikke vil kunne utføre disse. Strategien påpeker også viktigheten av blant annet kompetanseoverføring og at kjøp av konsulenttenester:

«skal være knyttet til etatens midlertidige behov for spisskompetanse som det er vanskelig eller tidkrevende å bygge opp internt, uforholdsmessig kostbart å ansette, behov for kompetanseutvikling eller nødvendig bidrag fra uavhengig ekspert.»

Det slås i tillegg fast at man alltid skal vurdere muligheten for og om det kan være hensiktsmessig å benytte interne ressurser samt vurdere den interne kapasiteten. For at konsulentstrategien ikke kun skal fremstå som et teoretisk dokument, har etaten også utarbeidet en grundig veileder og en rutinebeskrivelse i tilknytning til strategien. Slik skal man sørge for at målene i strategien omgjøres til praktisk rettede måter å arbeide med anskaffelser av eksterne tjenester på. At etaten har en slik strategi, er i utgangspunktet positivt. En undersøkelse fra

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Senter for statlig økonomistyring (2010) viste at over 70 prosent av statlige virksomhetene ikke hadde en strategi for kjøp og bruk av konsulenttjenester.

3.1.3 Konsulenttjenester – en begrepsavklaring

Konsulenttjenester er et vagt begrep og krever en nærmere presisering. I NAVs veileder for anskaffelse av konsulenttjenester skilles det mellom konsulentbistand, tjenesteleveranse/konsulentoppdrag og tjenesteutsetting/outsourcing:

1. «Med konsulentbistand mener vi at en ekstern konsulent/leverandør stiller sin kompetanse til disposisjon for NAV på løpende timebasis (for eksempel for å fylle inn der vi selv mangler kompetanse eller kapasitet, opplæring, kvalitetssikring eller lignende).
2. Med tjenesteleveranse/konsulentoppdrag mener vi en nærmere definert oppgave som (en enkelt gang) settes ut til en ekstern leverandør/konsulent, der leverandøren/konsulenten påtar seg ansvaret for resultatet (for eksempel gjennomføring av en brukerundersøkelse, utvikling av et datasystem eller lignende).
3. Med tjenesteutsetting (outsourcing) mener vi at nærmere definerte oppgaver varig settes ut til eksterne tjenesteleverandører (for eksempel rengjøring, drift av telefoniløsning, videreutvikling og løpende vedlikehold av et datasystem eller lignende).»

I tillegg brukes begrepet *eksterne tjenestekjøp*. Det inneholder alle eksterne tjenestekjøp enten tjenestene blir levert av tradisjonelle konsulentfirmaer eller attføringsbedrifter. Det er særlig konsulentbistand og tjenesteleveranse/konsulentoppdrag vi undersøker i denne rapporten, men vi vil også ta opp spørsmål knyttet til eksterne tjenestekjøp, samt «outsourcings-» og «insourcingsproblematikk». Sistnevnte innebærer at man tar tjenester tilbake til organisasjonen som man tidligere har outsourcet. Outsourcing er for øvrig ikke omfattet av konsulentstrategien, men som det står skrevet i strategidokumentet:

«Når konsulenttjenester er nært knyttet opp til andre definerte anskaffelser (avtaler om driftstjenester, varekjøpsavtaler m.v.), må det gjøres en konkret vurdering av om det er mest hensiktsmessig at konsulenttjenesten knyttes til denne anskaffelsen. I disse tilfellene vil strategien og de tilhørende dokumenter være rådgivende.»

I rapporten vil vi bruke betegnelsene *konsulentbruk* og *konsulenttjenester* som samlebetegnelser for konsulentbistand og konsulentoppdrag.

3.1.4 Konsulentbruk og fordeling av risiko og ansvar

Konsulentstrategien for NAV presiserer at bruk av eksterne leverandører skal være bevisst og planmessig, og at etaten har utarbeidet både rutiner og veileder for anskaffelse av konsulenttjenester. Det er viktig å presisere at hva slags type konsulentbruk man velger, har

betydning for hva slags kontrakter/avtaler man benytter, og hvordan man fordeler risiko og ansvar mellom leverandør og NAV. Ved valg av konsulentbistand har NAV risikoansvaret knyttet til sluttproduktet, og det er NAV som har ansvaret for å styre prosjektet. Hvis man inngår et konsulentoppdrag med ekstern leverandør, så er leverandøren i stor grad ansvarlig for sluttproduktet og sitter samtidig med ansvaret og risikoen for prosjektet. Det er dermed et viktig skille mellom de tilfeller hvor NAV inngår oppdragsavtaler med en leverandør der de leier inn konsulentbistand på timebasis, og der de inngår avtaler i forbindelse med store og omfattende programmer og reformer hvor leverandør i større grad sitter med risikoansvaret knyttet til ferdig produkt eller tjeneste.

3.2 Programmet for IKT-modernisering

I perioden andre halvår 2012 til 2018 skal NAV gjennomføre Programmet for IKT-modernisering (Moderniseringsprogrammet). Moderniseringsprogrammet er et av de største IKT-programmene i offentlig sektor, og det skal bidra til en enhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, bedre tjenester for brukeren blant annet gjennom å tilby flere og bedre selvbetjeningsløsninger og økt automatisering av vedtaksbehandling og elektronisk samhandling med samarbeidsparter. Programmet vil også omfatte nye IKT-løsninger for uføretrygd og sykepenger (Pressemelding nr. 58, 8.10.2012; Prop. 1 S (2012-2013)). Modernisering av IKT-systemet i NAV er en viktig komponent for å øke kvaliteten og effektiviteten i saksbehandlingen i arbeids- og velferdsforvaltningen fordi dagens IKT-systemer fremstår som et hinder for å nå målene med NAV-reformen.

Programmet skal gjennomføres i tre faser hvor hver fase har en varighet på to år, og hvor det for hver av fasene skal gjennomføres et forprosjekt med etterfølgende kvalitetssikring (KS2) før prosjektet legges frem for regjering og storting for beslutning (Tildelingsbrev for 2012:26; Prop. 1 S (2011-2012)). I tildelingsbrevet til direktoratet påpekes det for øvrig at arbeidet med Moderniseringsprogrammet skal følge obligatoriske offentlige standarder for IKT i offentlig sektor. Dette programmet vil medføre økte utgifter til konsulentbruk både på kort og lang sikt, men NAV vil også rekruttere fast ansatte i forbindelse med Moderniseringsprogrammet. Et direktorat har vide fullmakter til å organisere sin interne virksomhet, men noe konsulentbruk blir det altså lagt opp til og tatt høyde for politisk.

NAV har et enormt produksjonsvolum, og det er om lag 2,8 millioner mennesker som mottar en eller annen form for tjeneste fra NAV. Store organisatoriske reformer og store endringer i IKT-systemer er svært ressurskrevende for en organisasjon som hele tiden må holde produksjonen oppe. Dette innebærer at man fort vil komme opp i dilemmaer knyttet til bruk av konsulenter kontra bruk av egne ansatte. Det vil man også gjøre i forbindelse med Moderniseringsprogrammet, og dette er NAV som organisasjon bevisst på. En måte å møte denne problematikken på har vært valget av den såkalte *integrerte modellen*.

3.2.1 Den integrerte modellen

Moderniseringsprogrammet har et prosess-, organisasjonsutviklings- og styringsperspektiv og handler dermed om mye mer enn innkjøp og utvikling av IKT. I dette programmet benytter man det NAV betegner som en integrert modell, det vil si at man i større grad enn tidligere skal

lære opp og ta i bruk interne ressurser. Målet er å gjøre konsulentene overflødige, og dette målet er kontraktsfestet i NAVs avtaler med leverandørene. Det innebærer at det skal foregå en kontinuerlig og betydelig kompetanseoverføring fra de innleide konsulentene til de fast ansatte i NAV. Dette er også i tråd med NAVs kompetansestrategi. Den integrerte modellen innebærer også at man legger stor vekt på å finne relevant intern kompetanse som kan brukes inn i programmet, og vurderinger rundt bruk av interne ressurser blir knyttet til særlig to forhold: kompetanse og kapasitet. Fordi organisasjonen hele tiden opplever et høyt trykk for å levere tjenester til brukerne, kan man ikke alltid ta ut mye dyktig nøkkelpersonell for å bistå i slike programmer. Men i dette tilfellet vil noen utvalgte NAV-ansatte i organisasjonen tas ut av linjen og plasseres i en prosjektgruppe som skal jobbe med Moderniseringsprogrammet. Dette valget begrunnes med at man ønsker å unngå at programmet lever som en satellitt utenfor organisasjonen. Tanken er også at det vil lette integrasjonen av programmet inn i resten av organisasjonen ved programs slutt. Uttaket av medarbeidere vil få følger for linjen, og det innebærer mest sannsynlig at disse medarbeiderne må erstattes enten ved nyansettelser og/eller ved innleie av personer midlertidig i linjen.

Modellen er lik andre programmer i NAV i den forstand at programmet følger vanlige NAV-rutiner, fullmakter, kontrakter osv., men samtidig har det et klart fullmaktsområde for hva det skal gjøre med eget resultat- og budsjettansvar. Programmet har dessuten en egen post i statsbudsjettet.

4 Omfang av konsulentbruk i NAV

4.1 NAVs bevilgninger til konsulentbruk gjennom statsbudsjettet

NAVs bevilgninger knyttet til utvikling og drift blir finansiert via kapittel 604 (utvikling) og kapittel 605 (drift og administrasjon). For 2012 ble det bevilget totalt 227,568 mill. kroner på dette kapittelet hvorav 220,268 mill. kroner er foreslått bevilget til modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten (Moderniseringsprogrammet). Under kapittel 605, som dekker driftsutgifter, finner man blant annet bevilgninger som skal dekke lønns- og driftsutgifter i Arbeids- og velferdsetaten og kompensasjon for økte IKT-utgifter blant annet knyttet til nye systemløsninger og behov for fornyelse av maskinparken (Prop. 1 S (2011-2012)). I statsbudsjettet for 2012 er det vedtatt bevilget 1,750 mrd. kroner til første del av Moderniseringsprogrammet.² For 2013 har regjeringen foreslått å bevilge 735,5 mill. kroner. Satsingen er en del av moderniseringen av NAV og et viktig verktøy for å nå etatens ulike mål, blant annet målet om mer effektive tjenester.

Store reformer og programmer kommer budsjettmessig til syne under kapittel 604 i statsbudsjettet, slik som NAV-reformen og pensjonsreformen. Budsjettet under dette kapittelet vil derfor øke betydelig under store reformer og programmer, og slik vil det også være i forbindelse med Moderniseringsprogrammet.

4.1.1 Konsulentbruk til drift og administrasjon øker

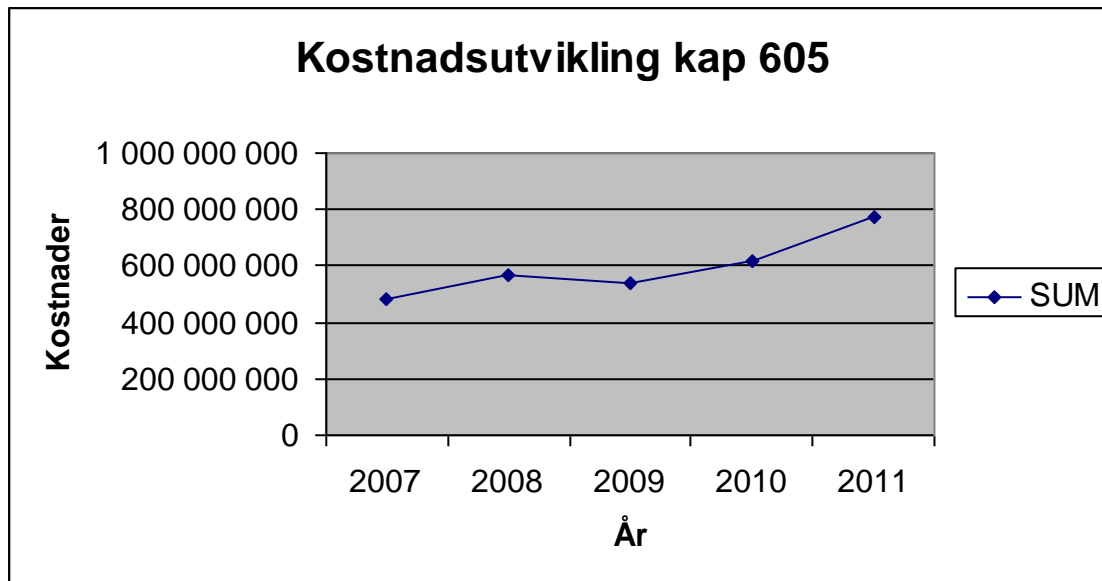
Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) er en underliggende etat av Arbeidsdepartementet. AVdir har ansvar for overordnet styring, ledelse og utvikling av Arbeids- og velferdsetaten (NAV). Det innebærer at AVdir har det overordnede ansvaret for at arbeids- og velferdsforvaltningen oppfyller de mål og krav til resultater som formidles gjennom styringsdialogen via tildelingsbrev og bevilgninger i statsbudsjettet. Det betyr at det i enkelte tilfeller, og særlig i forbindelse med store reformer og programmer, forutsettes at etaten ikke skal utføre alle oppgavene ved hjelp av egne medarbeidere, dette blant annet fordi oppgavene kun er av en viss varighet og at spisskompetansen, som vil være en forutsetning i programperioden, vil være overflødig i organisasjonen når reformen eller programmet er ferdigstilt.

Det er den politisk initierte NAV-reformen og pensjonsreformen³ som i stor grad bidrar til å forklare NAVs høye konsulentutgifter de seneste årene. Hvis vi ser på utgiftene knyttet til drift og administrasjon (kap. 605), så øker disse særlig i perioden fra 2009 til 2011 (figur 1):

² Første del er ment å gå over 2,5 år.

³ Arbeidet med IKT-pensjonsprogrammet ble avsluttet i 2011.

Figur 1 Kostnadsutviklingen i årene 2007–2011 på kapittel 605 (drift/administrasjon). Kilde: NAV



Samlet har kostnadsutviklingen på kapittel 605 økt fra drøye 484 millioner i 2007 til drøye 777 mill. kroner i 2011. Det er en økning på om lag 60 prosent på fire år.

Tabell 1 viser at det er tre ansvarsområder som står for en stor del av kostnadene til ekstern hjelp. Den desidert største utgiften knyttes til tjenestekjøp med en kostnad på om lag 270 mill. kroner i 2011. Utgiftene til tjenestekjøp har økt med i underkant av 120 mill. kroner siden 2007. Den nest største utgiftsposten er utgifter knyttet til investering og utvikling med drøye 168 mill. kroner. Den har ikke økt like mye i perioden sett under ett, men den har samtidig variert betydelig. I 2008 utgjorde for eksempel dette ansvarsområdet den største kostnaden på kapittel 605 med i underkant av 217 mill. kroner. Kostnadene knyttet til IKT utgjør den tredje største utgiften på kapittel 605. I 2007 var kostnaden på om lag på 85 mill. kroner, og den gjorde et byks fra 2008–2009 da den økte med om lag 65,6 mill. kroner til 154 mill. kroner. Siden da har utgiftene holdt seg på noenlunde samme nivå.

Tabell 1 Kostnadsutviklingen på kapittel 605 etter ansvarsområder. Kilde: NAV

KAPITTEL 605	2007	2008	2009	2010	2011
Investering og utvikling	120 168 882	216 763 937	68 142 224	181 296 570	168 290 005
Tjenestekjøp	150 000 000	150 000 000	208 765 018	204 194 763	269 787 322
Styringslinjene	17 359 648	21 134 679	21 169 724	26 762 616	26 356 744
IKT	84 801 943	88 302 029	153 946 389	140 634 067	159 753 416
Fagavdelinger	35 961 201	23 246 680	26 005 165	20 921 678	19 003 292
Øremerkede midler	21 048 368	19 531 370	7 964 750	12 787 569	53 057 550
Øvrig	54 794 344	49 310 843	53 299 533	30 141 254	39 180 983
Kommunale					41 688 098
SUM	484 134 385	568 289 538	539 292 803	616 738 516	777 117 409

4.1.2 Tjenestekjøp versus IKT

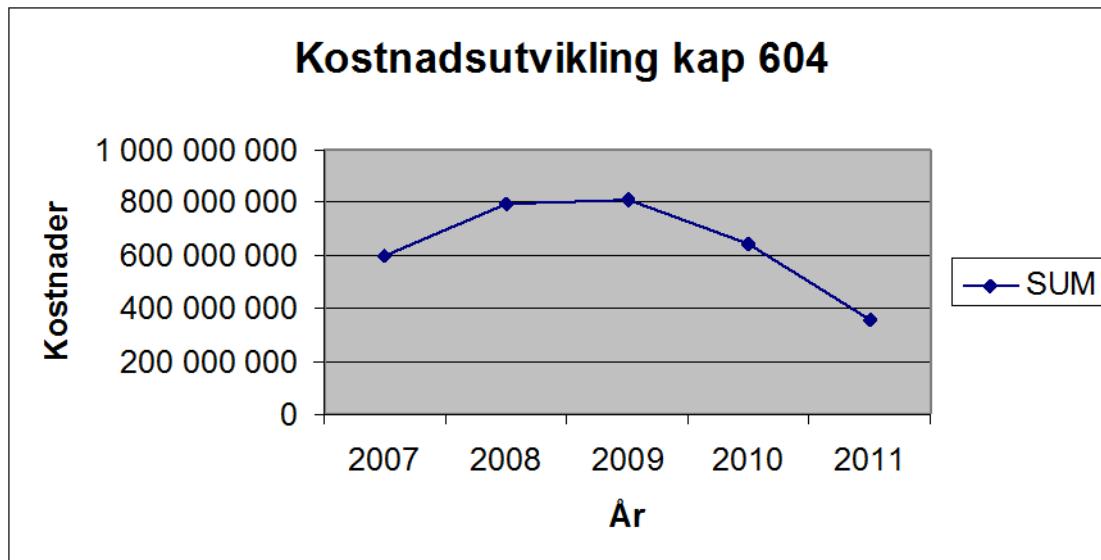
Det kan være interessant å slå sammen kostnadene til tjenestekjøp og IKT. Tjenestekjøp kan for eksempel være innkjøp av konkrete hjelpemidler og kjøp av arbeidsmarkedstiltak. Det er i

utgangspunktet kun et definisjonsspørsmål om tjenestekjøp også skal forstås som konsulenttjenester eller ikke. Tabell 1 i punkt 4.1.1 viser at kostnadene til tjenestekjøp og IKT var på om lag 235 mill. kroner i 2007. I løpet av fire år har denne kostnaden økt med 45 prosent til 429,5 mill. kroner i 2011, og det er tjenestekjøp som har stått for den desidert største økningen. Dette kan også knyttes nærmere til diskusjonen om hva som er NAVs kjerneoppgaver. Dette kommer vi tilbake til senere.

4.1.3 Konsulentbruk til utvikling har gått ned

NAV har gjennomgått store og kostbare endringer de senere årene, noe bevilgningene i statsbudsjettet gjenspeiler. Med Moderniseringsprogrammet står store investeringer for tur. Figur 2 nedenfor viser forbruk av konsulenttjenester (kontogruppe ekstern bistand) i perioden 2007–2011:

Figur 2 Kostnadsutviklingen på kap. 604 (NAV- og pensjonsreformen) i perioden 2007–2011. Kilde: NAV



Figur 2 viser utviklingen i ekstern bistand på kapittel 604 (NAV- og pensjonsreformen) i perioden 2007–2011. Kostnadene er summen av alle artskoder under artskontogruppe 12 *Ekstern bistand* og inneholder dermed både kostnader knyttet til konsulentbistand (avrop på rammeavtaler) og tjenestekjøp (grunnutviklings- og forvaltningsavtaler). Som figur 2 viser, så synker kostnadene til ekstern bistand noe sett perioden under ett etter en topp i 2009 med en totalkostnad knyttet til NAV-reformen og pensjonsreformen på om lag 0,81 mrd. kroner. Bryter man ned tallene etter de to store reformene, så ser man at det er pensjonsreformen som har generert de største utgiftene på ekstern bistand i perioden 2007–2011 med en topp i 2010 (se tabell 2 nedenfor). I 2011 synker derimot utgiftene til ekstern bistand i tilknytning til pensjonsreformen betydelig med over 223 mill. kroner. Utgiftene til ekstern bistand i forbindelse med NAV-reformen har blitt redusert kraftig i perioden 2007–2011. Fra toppåret 2009 med utgifter på om lag 379 mill. kroner har utgiftene blitt redusert med i underkant av 351 mill. kroner i 2011. Samlet har kostnadene på kapittel 604 (pensjonsreformen og NAV-reformen) blitt redusert med om lag 454 mill. fra toppåret 2009 til 2011.

Tabell 2 Utvikling i ekstern bistand på kap. 604 (NAV- og pensjonsreformen) i perioden 2007–2011. Kilde: NAV

KAPITTEL 604	2007	2008	2009	2010	2011
Pensjonsreformen	375 475 854	485 174 128	429 328 675	549 672 386	326 360 656
NAV-reformen	223 805 415	312 303 609	378 997 534	97 643 862	28 330 377
SUM KAP 604	599 281 268	797 477 737	808 326 209	647 316 248	354 691 033

4.1.4 Utvikling i lønnskostnader

Tabell 3 viser utviklingen i lønnskostnader for NAV-ansatte, kostnader til ekstern bistand og lønnskostnader knyttet til vikarer. Tabellen viser at kostnadene til ekstern bistand og lønnskostnader til vikarer var på topp i årene hvor reformene ble innført, og har siden sunket både for ekstern bistand og for vikarer. Tabellen viser også at lønnskostnadene knyttet til ekstern bistand er betydelig høyere enn lønnskostnadene til vikarer. De samlede kostnadene til NAV-ansatte, kostnader til ekstern bistand og lønnskostnadene til vikar var i 2007 på 6,16 mrd. kroner. I 2011 var de samlede lønnskostnadene økt til 7,61 mrd. En del av denne veksten vil være et resultat av den generelle lønnsveksten i Norge.

I 2011 var de samlede kostnadene til ekstern bistand og lønnskostnadene til NAV-ansatte i underkant av 7,17 mrd. kroner. Av dette utgjorde kostnader til ekstern bistand drøye 1,13 mrd. mens lønnskostnadene til NAV-ansatte var på 6,03 mrd.

Det er viktig å påpeke at kontogruppen ekstern bistand inneholder mer enn det som tradisjonelt ses på som konsulentbistand. Særlig kostnader knyttet til tjenestekjøp på IKT-området har gjort at beløpene kostnadsført som ekstern bistand på kapittel 605 har økt. NAV oppgir at de i 2009 opprettet en egen artskonto for å kunne skille ut denne typen kostnader. Videre er kostnader knyttet til kommunale tjenestekjøp (for eksempel kostnader knyttet til NAV-leder der kommunen er hovedarbeidsgiver) lagt inn under gruppen ekstern bistand fra og med 2011. Disse kostnadene er lagt på en egen artskonto i kontoplanen for å få en mer korrekt oppfølging av denne type kostnader (Kilde: NAV).

Tabell 3 Utvikling i lønnskostnader for NAV-ansatte, kostnader til ekstern bistand og lønnskostnader knyttet til vikarer i perioden 2007–2011. Kilde NAV

År	Lønnskostnader NAV ansatte	Kostnader ekstern bistand	Lønnskostnader vikar
2007	4 741 133 768	1 083 415 653	337 588 923
2008	5 188 688 289	1 365 767 275	560 082 013
2009	5 505 746 089	1 347 619 012	663 115 719
2010	5 921 169 171	1 264 054 764	637 530 222
2011	6 036 760 376	1 131 808 442	446 569 113

Til grunn for «lønnskostnader NAV ansatte» ligger:

- Kap 605 post 01 og 21 underpost 11 NAV stillinger
- Kap 605 post 01 underpost 13 NAV Bistillinger

For å vise «lønnskostnader vikar» har NAV tatt ut rapporter fra regnskapssystemet på artskontonivå. Kostnadene som fremkommer i tabell 3, er hentet fra følgende artskoder:

- 1020000 OPPG.PL. LØNN, MIDLERTIDIG STILLING
- 1035000 OPPG.PL. LØNN, VIKAR FØDSELSPERM
- 1037000 OPPG.PL. LØNN, VIKAR SYKEFRAVÆR
- 1039000 OPPG.PL. LØNN ANDRE VIKARER

Sosiale kostnader er hentet fra:

- Kap 605 post 01 underpost 18 NAV Trygder, pensjoner
- Kap 605 post 21 underpost 18 NAV Arbeidsgiveravgift

Refusjoner er hentet fra:

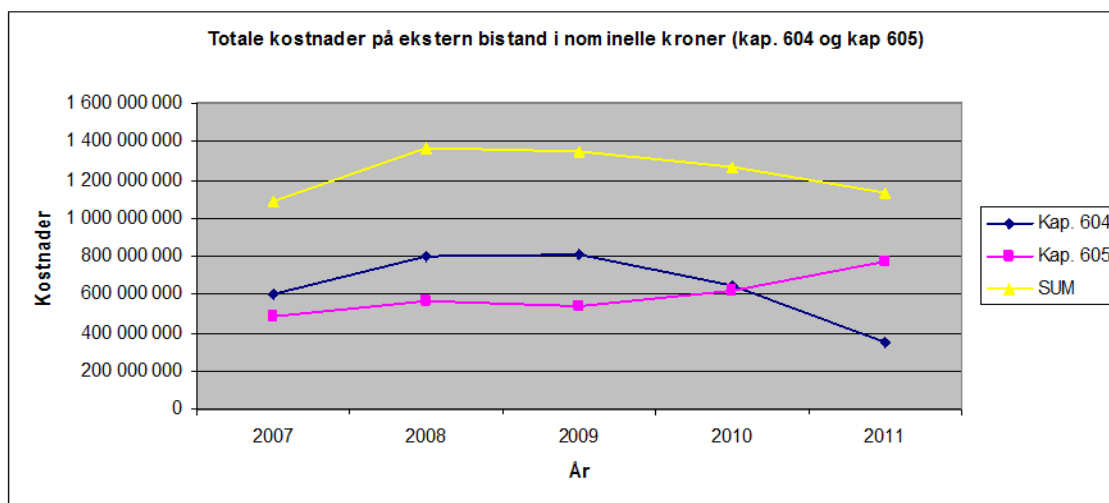
- Kap 3605 post 15 underpost 00 NAV Refusjon av arbeidsmarkedstiltak
- Kap 3605 post 16 underpost 11 NAV Refusjon av fødselspenger
- Kap 3605 post 18 underpost 11 NAV Refusjon av sykepenger

Sosiale kostnader og refusjoner er fordelt prosentvis mellom «lønnskostnader NAV ansatte» og «lønnskostnader vikar» i henhold til faktiske lønnskostnader. Refusjoner tilknyttet arbeidsmarkedstiltak er ført i kolonnen til «lønnskostnader NAV ansatte» (kilde: NAV).

4.1.5 Totale kostnader på ekstern bistand (kap. 604 og kap. 605)

Figur 3 nedenfor sammenstiller og synliggjør de totale kostnadene knyttet til reformene (kap. 604) og utgiftene til drift og administrasjon (kap. 605). Den viser at den totale summen knyttet til utvikling (kap. 604) og drift og administrasjon (kap 605) ikke har økt spesielt mye i perioden fra 2007 til 2011: fra 1,08 mrd. kroner i 2007 til 1,13 mrd. kroner i 2011.

Figur 3 Totale kostnader på ekstern bistand i nominelle kroner (kap. 604 og kap. 605). Kilde NAV



Figur 3 viser videre at NAVs utgifter til ekstern bistand på kapittel 604 synker i perioden, mens utgiftene til ekstern bistand på kapittel 605 øker. Dette kan forklares med at utgiftene i

forbindelse med NAV-reformen og pensjonsreformen under kapittel 604 er i ferd med å fases ut i dette tidsrommet.

Økningen i kapittel 605 kan på den annen side blant annet forklares med økte utgifter til drift og administrasjon av de systemene som ble utviklet i forbindelse med reformene. Man opplever dermed en form for forskyvning av utgifter fra utvikling under reformene under kapittel 604 til drift etter reformavslutning under kapittel 605. Denne utviklingen illustreres i tabell 4 nedenfor:

Tabell 4 Kostnader på ekstern bistand i nominelle kroner på kap. 604 og kap. 605 fra 2007–2011. Kilde: NAV

	2007	2008	2009	2010	2011
Kap. 604	599 281 268	797 477 737	808 326 209	647 316 248	354 691 033
Kap. 605	484 134 385	568 289 538	539 292 803	616 738 516	777 117 409
SUM	1 083 415 653	1 365 767 275	1 347 619 012	1 264 054 764	1 131 808 442

5 De viktigste årsakene til bruk av konsulentbistand og konsulentoppdrag

5.1 Kompetanse og kapasitet

I en rapport fra Senter for statlig økonomistyring og Difi (2010) hvor formålet blant annet var å kartlegge konsulentbruken over tid i ulike kategorier av statlige virksomheter, ble respondentene spurt om de kunne rangere hvor viktig årsakene til kjøp av konsulenttenester var. Gjennomsnittlig ble kompetanse og kapasitet vurdert som mest viktig, mens ekstern vurdering og politiske reformer ble rangert lavest. I undersøkelsen ble det også stilt spørsmål knyttet til hvor mange konsulentkjøp virksomheten hadde i 2009 sammenlignet med gjennomsnittet for årene 2005–2008, og hvilke oppgaver virksomhetene brukte konsulenter til i 2009. Tallene viste at innenfor alle kategorier av statlige virksomheter hadde det vært en økning i antall konsulentkjøp, og blant de store direktoratene mente 44 prosent at det hadde vært en økning i 2009 sammenlignet med gjennomsnittet for de tre foregående årene. Undersøkelsen viste videre at i 2009 hadde 72 prosent av virksomhetene benyttet konsulenttenester til IT-systemutvikling, mens 65 prosent hadde benyttet det til IT-systemdrift.

Det er interessant å se NAV i lys av disse funnene. I NAVs veileder for anskaffelse av konsulenttenester påpekes det at i de tilfeller hvor en mener at kompetansen mangler i organisasjonen eller at man har mangel på kapasitet i organisasjonen skal man likevel foreta en grundig vurdering av om det handler om kjernekompetanse eller ikke for enheten og NAV, om det gjelder et varig eller ikke-varig behov og om det gjelder gjentakende oppgaver eller enkeltstående tilfeller. NAV har ved flere anledninger de siste årene blitt kritisert for utstrakt bruk av konsulenter, særlig innenfor IKT, og tallene viser at det er høye kostnader knyttet til dette. Samtidig tyder dataene fra våre intervjuer på at det hersker relativt stor enighet både på arbeidstaker- og på arbeidsgiversiden om at det man innenfor NAV betegner som konsulentbistand og konsulentoppdrag, i stor grad er og har vært nødvendig innenfor IKT-feltet. De to faktorene som fremkommer i alle intervjuene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden som årsaker til slike innkjøp, er kompetanse og kapasitet:

Jeg kan godt peke på enkeltpunkter i programmet som vi har vært nødt til å besette med eksterne fordi vi ikke har kompetansen, og det er til og med kompetanse som mangler i Norden. Du kan si at vi burde ansatt noen, men det er ingen som hadde søkt fordi det er mangel på den type arbeidskraft i Norden. Informasjonsarkitekter er i underskudd. (leder)

Det er tilbake til hva har du kapasitet til, og hva har du kompetanse til? Det er det det sirkulerer rundt hele tiden. (tillitsvalgt)

At vi skal være forsiktige med bruk av konsulenter som et generelt fenomen, synes jeg ikke er så rart om man ser på med strenge øyne, men det er derfor jeg tror det er viktig å være bevisste på når man kjøper konsulenter, så må man se på det i forhold til kapasitet og i forhold til om det er det mangel på kompetanse? At man er bevisst på det. (leder)

Alle våre informanter uttrykker konsensus om at kompetanse og kapasitet er viktige og legitime grunner for innkjøp av konsulentbistand og -oppdrag på IKT-siden. Men om det er relativt stor enighet om behovet for kjøp av konsulentbistand og konsulenttjenester innenfor IKT i en del tilfeller, så er det i organisasjonsavdelingen (HR-avdelingen) at vi finner de største uenighetene knyttet til bruken av konsulenter:

I de fleste tilfeller hvor de kjører inn konsulenter, bortsett fra IKT, så kunne vi nok gjort jobben selv. Enten på en annen måte – at det ikke er nødvendig å kjøre de prosessene som de kjører – eller at vi hadde kunnet kjøre gode prosesser selv for å oppnå vel så mye. (tillitsvalgt)

Når det gjelder området utenfor IKT, så ... Jeg har ikke empirisk hold for dette – men jeg føler at mye av konsulentbruken som har blitt administrert av HR, har vært unødvendig. Jeg lurer på om det har vært nødvendig både i forhold til kompetanse- og kapasitetsperspektivet? Når det gjelder IKT, så har nok kapasitetsperspektivet på kort sikt vært mye mer riktig. (tillitsvalgt)

Intervjuene våre tyder på at arbeidsgiver har oppfattet at de tillitsvalgte er skeptiske til HR-avdelingens bruk av konsulenttjenester. Arbeidsgiver begrunner hvorfor avdelingen har leid inn slike tjenester, og det er blant annet knyttet til behovet for distanse, upartiskhet og et eksternt blikk på organisasjonen. Arbeidsgiver påpeker også at på grunn av stramme budsjetter, så skjer dette i begrenset grad. Moen (2010) påpekte i sin undersøkelse at NAV benyttet en del konsulenter til organisasjonsutvikling under NAV-reformen, men at det var forventet at det ble mindre av dette fremover. Vi har ingen tall som kan bekrefte om det har skjedd en reduksjon, men det er åpenbart at det er ulike meninger hos leder og tillitsvalgte om behovet for og omfanget av konsulentbruk i HR-avdelingen. Inntrykket man får etter å ha snakket med tillitsvalgte og ledere, er at denne avdelingen har hatt en pedagogisk utfordring med å informere de tillitsvalgte om hvorfor man i enkelte tilfeller velger å leie inn kompetanse fremfor å bruke interne krefter. Lederen spekulerer i om bedre dialog ville bidratt til større forståelse og mindre mistenksomhet på arbeidstakersiden i slike saker. Under kapittel 7 vil vi se nærmere på prosessen rundt bruk av konsulenter i lys av medvirkning og informasjon til de tillitsvalgte.

5.2 Drift av systemer

NAV-reformen har bidratt til økte driftsutgifter for etaten. I St.prp. nr. 51 (2008-2009:28) pekes det på noen hovedforklaringer til dette:

- økning av antall systemer, hvorav en rekke nye systemer
- økning i antall brukere på enkelte systemer
- økning i lisenskostnader og kapasitet
- økt kompleksitet i systemløsninger og -portefølje
- behov for ny kompetanse gjennom rekruttering eller konsulentbruk

Mange av disse forklaringene vil være gyldige også i fremtiden. I kapittel 4 viser vi at NAV har opplevd en økning i utgifter til drift, ikke bare etter NAV-reformen, men også etter større programmer slik som pensjonsprogrammet. Større kompleksitet i systemløsninger og -portefølje bidrar til økt behov for visse typer kompetanse også i fremtiden.

Innenfor IKT kan man grovt skille mellom konsulentbruk til drift og til utvikling. Enkelt sagt så er systemutvikling en tidsbegrenset oppgave som gjerne krever spisskompetanse, mens drift er en «varig» oppgave med mindre behov for spisskompetanse. Hvis store deler av driftsoppgavene outsources til eksterne, vil man kunne forvente relativt høye utgifter til drift både på kort og lang sikt, men det betyr ikke nødvendigvis at de totale kostnadene til konsulenttjenester vil øke, spesielt ikke hvis IKT-systemene på sikt bidrar til større effektivitet i tjenesteproduksjonen. Oppnår man en slik effektiviseringsgevinst, kan det innebære at etaten etter hvert vil ha behov for færre fast ansatte, alternativt at organisasjonen ikke får behov for å øke bemanningen.

Både i denne undersøkelsen og i Fafos tidligere undersøkelse om dette temaet (Moen 2010) finner vi at det er relativt stor enighet om at utviklingsoppgaver kan settes ut til eksterne. Dette begrunnes dels med manglende kompetanse i organisasjonen, og dels med at konsulentene – i tillegg til kompetansen – har metoder og verktøy som NAV ikke besitter. Dette ble også brukt som begrunnelse i forbindelse med konsulentbruk til utviklingsoppgaver i pensjonsprogrammet. Uten bruk av konsulenter ville ikke gjennomføring av programmet vært mulig. Samtidig ble det i Moens (2010) undersøkelse påpekt at selve driften av pensjonsprogrammet er det viktig at NAV selv står for. Det begrunnes med at virksomheten da trenger ansatte med en annen type kompetanse, som driftskompetanse, vedlikeholds- og forvaltningskompetanse.

Når det gjelder drift av systemer, ser det ut til at forståelsen til de tillitsvalgte og ledelsen er noe ulik. De tillitsvalgte ønsker at en større del av oppgavene til drifting av systemer bør gjøres av ansatte i NAV, mens arbeidsgiver i større grad er opptatt av om man har en optimal fordeling av arbeidsoppgaver mellom intern og ekstern arbeidskraft. Det kan bety at NAV setter enda flere oppgaver ut til eksterne, men det kan også bety at man tar flere oppgaver tilbake til NAV.

Vi kan nok over tid ha en diskusjon knyttet til om vi har den rette fordelingen mellom interne og eksterne ressurser knyttet til drift og til utvikling på IKT. Det kan tenkes at vi for eksempel burde kjøpe mer driftstjenester i stedet for å drifte maskinparken selv. [...]Tilsvarende kan man tenke seg at i noen store, sentrale systemer at vi kanskje burde gjøre mer internt. De som har vært de største forbrukerne over tid av timebaserte konsulenttjenester, er jo NAV IKT. Der er vi i gang med en ganske diger rekruttering. Sammenslåingen av a-etat og trygdeetat med lynutvikling av nye fellesapplikasjoner og pensjonsprogrammet har gitt en vanvittig belastning på IKT-organisasjonen vår. [...] Men IKT-direktøren har jobbet ganske systematisk med å få opp hva som er de langsiktige og nødvendige behovene. Og det er det som er rekrutteringsgrunnlaget. Den rekrutteringen som foregår nå, handler om å få ned antallet timebaserte konsulenter på IKT-området. I det perspektivet kan du si at det vil bli mindre bruk av konsulenter – i hvert fall ikke mer. På drifts- og forvaltningsområdet knyttet til IKT, så regner vi med at vi over tid vil klare oss med mindre konsulenttjenester. (leder)

En av de tillitsvalgte er opptatt av å oppnå større synergieffekter enn i dag mellom de innleide konsulentene og de fast ansatte slik at virksomheten kan utføre flere av driftsoppgavene selv:

[...] Og at man kan få synergieffekter mellom konsulenter og fast ansatte som på sikt gjør at man kan drifte mer selv. (tillitsvalgt)

Om NAV i dag rent organisatorisk kunne valgt andre strategier, kan vi ikke si noe om på grunnlag av denne undersøkelsen, men man kan tenke seg at man i større grad nettopp så på forholdet mellom bruk av de interne ressursene versus de eksterne ressursene spesielt knyttet til driftsoppgaver. Moen fant i sin undersøkelse fra 2010 at NAV over lengre tid har benyttet eksterne konsulenter til å utføre vanlige og permanente driftsoppgaver – altså det man kan definere som kjerneoppgaver. Han advarer i sin rapport mot at dette kan skape et avhengighetsforhold mellom NAV og leverandør gjennom en monopolisering av drifting av tjenester. Dette kan på sikt også innebære økte kostnader på grunn av mangel på konkurranse.

5.3 Ekstraordinære utviklingsoppgaver og fleksibilitet

Moderniseringsprogrammet er en del av en større strategi for modernisering av offentlig sektor. Det er et omfattende program som innebærer innføring av nye IKT-systemer og verktøy i NAV. På den ene siden innebærer programmet utvikling av nye IKT-systemer for etaten. Dette ekstraordinære utviklingsarbeidet blir ikke regnet for å være innenfor NAVs kjerneoppgaver, og dette fordrer kompetanse som organisasjonen kun vil ha bruk for i en begrenset tidsperiode. Dette er ledelsens begrunnelse for at man ikke velger å ansette personer med denne kompetansen⁴:

De beste søker ikke på en jobb som varer så kort. Alternativt så sitter du igjen med kompetanse du egentlig ikke har bruk for, noe som vil føre til misnøye for de fleste. Det var hovedresonnementet rundt konsulentbruken knyttet til endringsprogrammet. [...] Når det gjelder de områdene vi skal jobbe med over tid, så er det alltid mer interessant å holde på kompetansen internt i organisasjonen – både sett fra et medarbeiderperspektiv, det å gi folk muligheten til å utvikle seg til nye oppgaver og vokse med oppgavene. Det er jo også den måten arbeidsgiver holder på flinke folk. (leder)

Andre oppgaver i forbindelse med Moderniseringsprogrammet har for øvrig NAV kartlagt, og de har gitt de ansatte muligheter til å søke seg inn i programmet:

Vi har brukt såkalt interessemeldinger hvor folk har hatt mulighet for å melde seg på. Jeg ser at det kan være et dilemma ved at de «napper ut» de beste ressursene slik at linjen blir sittende med mindre ressurser både kapasitetsmessig og kompetansemessig. Da er spørsmålet om det blir for stor lekkasje til modernisering slik at vi blir nødt til å kjøpe oss den kompetansen. (leder)

I media har søkelyset vært rettet mest mot de endringene som vil være synlige for brukerne av NAV-tjenester, slik som flere selvbetjeningsløsninger, men innføring av nytt IKT-system vil også innebære store endringer for de ansatte i etaten. De ansatte vil måtte jobbe på nye måter, og de nye IKT-systemene vil være et viktig arbeidsverktøy for disse. For det første skal

⁴Det må for øvrig påpekes at NAV har utlyst en rekke stillinger i forbindelse med Moderniseringsprogrammet.

arbeidsoppgavene internt i etaten fordeles på nytt, og for det andre skal de ansatte få mer spesialiserte arbeidsoppgaver enn det de har i dag. Som en konsekvens av dette skal hver enhet jobbe med færre ytelser. For de ansatte i etaten vil dette bety mindre saksbehandling på feltet forvaltning. For mange ansatte i de lokale NAV-kontorene vil det bli mer veiledning og rådgivning i forbindelse med hver enkelt bruker. Samlet vil dette kreve et stort opplærings- og kompetanseløft.

En stor virksomhet som NAV med mange og komplekse IKT-systemer trenger en viss grad av fleksibilitet når det kommer til valget mellom fast ansettelse og bruk av konsulenter. En slik eksterntalisering av arbeid som knyttes til virksomhetene gjennom ulike avtaler og kontrakter, bidrar til det man kaller numerisk fleksibilitet. Numerisk fleksibilitet øker virksomhetens muligheter for å øke eller redusere mengden av arbeidskraft avhengig av virksomhetens ulike oppgaver (dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 7). De tillitsvalgte har litt ulike meninger om dette:

Hvis du ser på pensjonsprogrammet og selvbetjeningsløsninger, så hadde ikke det vært mulig å organisere det som et eget prosjekt uten mange innleide konsulenter. Det gir den fleksibiliteten som er nødvendig. I en markedsøkonomi og offentlig sektor i stor endring, så kan man ikke operere med store permanente apparater. Det går i svingninger. (tillitsvalgt)

Hvis det er et tidsavgrenset prosjekt, så kan man ansette midlertidig i prosjektperioden. Det å tenke fast eller konsulent blir feil. Enten fast, midlertidig eller konsulent. Vi synes det er greit med lovlig midlertidig. I et avgrenset prosjekt så kan du faktisk ansette midlertidig. (tillitsvalgt)

En av lederne påpeker på den annen side at:

Vi vet erfaringsmessig at det er vanskelig å få tak i kompetanse. De beste søker ikke på en sånn jobb som varer så pass kort. [...] Enten så får vi ikke tak i folk, eller så har vi ikke kompetansen. Så henter man inn konsulenter for en kortere eller lengre periode. (leder)

5.4 Rekruttering

En vanlig begrunnelse for bruk av konsulenttenester er at enkelte grupper av arbeidstakere med spisskompetanse er vanskelige å rekruttere. I NAV er dette et av hovedargumentene for at man kjøper konsulenttenester i forbindelse med Moderniseringsprogrammet:

Jeg kan godt peke på enkeltpunkter i programmet som vi har vært nødt til å besette med eksterne fordi vi ikke har kompetansen, og det er til og med kompetanse som mangler i Norden. Du kan si at vi burde ansatt noen, men det er ingen som hadde søkt fordi det er mangel på den type arbeidskraft i Norden. Informasjonsarkitekter er i underskudd. (leder)

Avdelingen jobber hele tiden med å skaffe gode og nok folk med IKT-kompetanse. Men det er særst utfordrende. Avdelingen klarer ikke å skaffe nok folk, og dermed må man leie inn konsulenter på arbeidsoppgaver som etaten burde hatt interne/egne ansatte. [...] Spesielt vanskelig er det å få tak i folk som har denne kompetansen i ett: IKT, prosjektledelse og arkitektur/drift. [...] Våre tjenester må leveres, og når vi ikke klarer å rekruttere, må vi leie inn. (leder)

Men det er ikke slik at NAV kun leier inn konsulenter til å utføre jobben. De har også utlyst en del stillinger i forbindelse med Moderniseringsprogrammet, og en del av den etterspurte kompetansen har direktoratet så langt ikke hatt problemer med å skaffe:

Vi har stort sett ikke hatt problemer med rekruttering. (tillitsvalgt)

Vi får gode søkere. Det er jo mye knyttet til Moderniseringsprogrammet fordi det er kjent i denne delen av markedet. De vet at det skjer spennende ting i NAV, og [at] vi er en stor arbeidsplass. (leder)

En av de tillitsvalgte skisserer flere forklaringer på at rekruttering ikke alltid er en utfordring:

Staten er en god nødhavn når det er dårlige tider, så det er gjerne markedssituasjonen som avgjør. Men det er også litt livsfaseavhengig. Man ser ofte at litt yngre mennesker som har gått ut fra staten, ofte kommer tilbake en stund når de har fått familieansvar. Det handler ikke bare om penger – vi har gode pensjonsordninger og arbeidstidsordninger. (tillitsvalgt)

Utsagnene fra de tillitsvalgte (og til dels lederne) tyder på at rekruttering av kompetent arbeidskraft ikke nødvendigvis (og ikke alltid) er en utfordring. Rekrutteringsutfordringen ser først og fremst ut til å handle om å få tak i enkelte fagpersoner med visse former for spisskompetanse. Hvor mange dette egentlig dreier seg om, vet vi ikke, men på bakgrunn av det informantene forteller, sitter man igjen med et inntrykk av at man til en viss grad, og i enkelte sammenhenger, overdriver utfordringene det er å skaffe relevant kompetanse. Funn fra Fafos undersøkelse (Moen 2010) viste for eksempel at rekruttering av kompetent arbeidskraft innenfor IKT er konjunkturavhengig, og tilgangen på arbeidskraft varierer dermed en god del.

En annen problemstilling som nevnes av de tillitsvalgte, er ansatte som blir rekruttert til konsulentfirmaer av de innleide konsulentene, og som kommer tilbake til organisasjonen som konsulent etter en viss tid:

En del tidligere ansatte kommer tilbake som konsulenter. De har kanskje fått tilbud fra et konsulentfirma, og så er de kanskje ute seks måneder til ett år, så kommer de tilbake i virksomheten. De får høyere lønn. De dobler ofte lønnen og mer til. (tillitsvalgt)

Denne type rekruttering av NAV-ansatte illustrerer i hvert fall at etaten selv sitter på svært kompetente medarbeidere. Samtidig er det nødvendig å påpeke at man ikke uten videre kan leie inn tidligere ansatte og dette påpekes også i NAVs veileder for anskaffelse av konsulenttenester (2007):

«I hovedregel skal tidligere ansatte i etaten ikke benyttes som konsulenter de første 6 mnd etter at ansettelsesforholdet opphørte. Å benytte tidligere ansatte som konsulenter kan i enkelte tilfeller være i strid med regelverket for offentlige anskaffelser og i konflikt med flere av prinsippene i konsulentstrategien. Det må derfor begrunnes særskilt hvorfor hovedregelen fravikes.»

Selv om de tillitsvalgte ser at man i en del tilfeller må bruke konsulenter, stiller de seg mer kritiske til omfanget av bruken. Utsagnet nedenfor problematiserer denne tematikken:

Er det de mest prioriterte områdene som har mest konsulentbruk, for eksempel? Eller ligger det mye regularitet i bruken av konsulenter? Innenfor IKT-drift hvor det fortsatt er konsulenter – hvorfor er det det? Er det for mye automatikk i gjentakende konsulentbruk?

Dette – og flere andre utsagn fra de tillitsvalgte – tyder på at konsulentbruken i NAV ikke er godt forankret i partssamarbeidet, og at alternativene til konsulentbruk, som påpekes i Veileder for anskaffelse av konsulent tjenester, i mindre grad blir diskutert og benyttet. Alternativene som blir nevnt, er:

- fast ansettelse
- ansatte på engasjement
- administrativt tilsatte
- ansatte i andre avdelinger/enheter
- ansatte i ytre etat
- ekstern konsulentbistand
- sette en enkelt tjenesteleveranse / et enkelt konsulentoppdrag ut til en leverandør
- tjenesteutsetting av tjenesten til en spesialenhet eller til ekstern leverandør

I veilederen påpekes også at man alltid skal vurdere om andre avdelinger/enheter/driftsenheter kan ha den kompetansen man har behov for, før en engasjerer ekstern bistand. Oversikt over ansattes totale kompetanse krever en grundig kartlegging. Vi har ikke informasjon om organisasjonen har foretatt en slik kartlegging. Det ser ut til at i de fleste tilfellene så er det leder som vurderer om den enkelte medarbeider innehar den etterspurte kompetansen som eventuelt etterspørres, og i hvilken grad denne kompetansen kan avses i linjen. Hva man velger å gjøre baseres dermed på en helhetlig vurdering av enkeltpersoners ønsker og organisasjonens overordnede behov. I de tilfeller intern kompetanse ikke benyttes, viser våre intervjuer at det handler om manglende kapasitet.

6 Prosess – strategi, medvirkning og informasjon

6.1 Strategi, lov og avtaleverk

NAV's konsulentstrategidokumenter er ment å sikre gode og ensartede prosesser i tilfeller hvor man overveier å benytte konsulentttjenester. Ved å følge den skisserte strategien skulle dermed virksomheten i liten grad oppleve unødvendig konsulentbruk. Samtidig tyder denne undersøkelsen på at de tillitsvalgte i en del tilfeller er kritiske til om det gjøres en skikkelig og kvalifisert behovsvurdering før man benytter seg av konsulentttjenester, og dermed om konsulentstrategien faktisk benyttes. Riksrevisjonen (2009:59) påpekte det samme for noen år siden:

Etatens etterlevelse av egen konsulentstrategi er mangelfull. Staten gjør seg i for stor grad avhengig av eksterne konsulenter, uten å sikre nødvendig kompetanseoverføring [...].

Til en viss grad får de tillitsvalgte støtte for denne observasjonen fra ledelsen, selv om det påpekes at det mer er unntaket enn regelen at man ikke benytter strategien. På spørsmålet om strategidokumentene brukes aktivt i organisasjonen, svarer to av lederne følgende:

[...] Har vært veldig opptatt av at vi bruker læringsløyvene, slik at vi sikrer kompetanseoverføring, og at vi følger opp konsulentene slik at de ikke stikker av med læringen selv. [...] Vi har nok ikke vært flinke nok til å ha bevissthet rundt det. Etterlevelse av strategien bør nok på dagsorden, men det er fagforeningene flinke til å minne oss om. Det handler kanskje om å bli flinkere til å etterleve det vi selv har bestemt. [...] Men det kan tenkes at det går galt innimellom, men konsulentstrategien tror jeg er veldig bra hvis vi greier å etterleve den. (leder)

Ja, i all hovedsak så mener jeg at de gjør det. Nå skal ikke jeg si at alle går inn og ser på de rutine, men bit en: Konsulenter koster mer. Bit to: Er det noe vi holder på med, så ønsker vi å ha erfaringen internt. Det betyr at du tenker deg om før du begynner å hente inn konsulenter. (leder)

Konsulentstrategien med veileder inneholder NAV's retningslinjer for kjøp av konsulentttjenester og er et dokument som er ment å veilede ledere med anvisningsmyndighet og den som er ansvarlig for oppdraget. I konsulentstrategien framkommer det at bruken av rutinen og veilederen er obligatorisk. Det innebærer at de lederne som ikke bruker strategien, slik sitatene ovenfor indikerer at skjer, så bryter man faktisk organisasjonens egne rutiner for konsulentkjøp.

I store prosjekter er NAV forpliktet til å følge lov om offentlig anskaffelser, og store prosjekter som Moderniseringsprogrammet må gjennom en KS2-vurdering. Det må også godkjennes i gjeldende departement og i Finansdepartementet. Etter dette kan det fremmes som et forslag for Stortinget som må godkjenne kostnadsrammen og oppstart. En KS2-vurdering innebærer at

man må gjennom en ekstern kvalitetssikring i henhold til Finansdepartementets retningslinjer. Eksterne kvalitetssikrere vurderer kontraktstrategien som blant annet handler om hvordan man skal sikre at man får den nødvendige gjennomføringskraften, hvordan man skal sikre at man får den kompetansen man skal ha, og om fordelingen av risiko. Det betyr at NAVs egne vurderinger enkelte ganger blir overprøvd:

I Moderniseringsprogrammet hadde vi i utgangspunktet sagt at vi skulle benytte de avtaler vi hadde for å styrke NAV, men kvalitetssikrer mente det ble for usikkert. Resultatet blir at vi skal ha en fast partner på NAVs side i Moderniseringsprogrammet. Kvalitetssikrer vektlegger sikker gjennomføring av programmet høyt, mens vårt utgangspunkt var at vi vektlegger videreutvikling av NAV og bruk av NAVs ressurser høyt. Vi mente at vi hadde mer kompetanse enn hva de vurderte det til. Det er tilbake til hva har du kapasitet til, og hva har du kompetanse til. Det er det det sirkulerer rundt hele tiden. Det samme med om det er en fornuftig risikovurdering. (leder)

I mindre prosjekter under terskelverdien på 500 000 kroner er ikke etaten (og offentlig sektor for øvrig) forpliktet til å utlyse en anbudskonkurranse og kan da selv velge leverandør, eventuelt utlyse en begrenset anbudsforespørsel.

Når NAV kjøper konsulenttenester, kan de inngå rammeavtaler med flere ulike leverandører på bestemte områder. Noen rammeavtaler kan også være slik utformet at det ikke er fastsatt en fordeling mellom leverandørene, og da kan det utlyses en minikonkurranse for hvert enkelt oppkjøp (Riksrevisjonen 2009). I Riksrevisjonens kontroll av gjennomføring av anskaffelser av konsulenttenester i tilknytning til kravene i anskaffelsesregelverket i NAV Drift og utvikling fant man manglende føring av anskaffelsesprotokoll, manglende evaluering av kompetanseoverføring og manglende evaluering for reengasjering av konsulenter (Riksrevisjonen 2009:58). Vi har ikke så mye data om dette, men de tillitsvalgte i denne undersøkelsen uttaler at de er skeptiske til hvordan reengasjering av konsulenter foregår. En del av denne skepsisen kan knyttes til manglende informasjon og involvering når virksomheten bestemmer seg for å reengasjere konsulenter, eller mer generelt når man velger å benytte konsulenter.

6.2 Involvering og informasjon

De tillitsvalgte utviser en viss skepsis mot bruk av konsulenttenester. Denne skepsisen kan knyttes til prinsipielle holdninger til bruk av konsulenter, men mye tyder også på at manglende medvirkning og informasjon i forkant av kjøp/innleie bidrar til at man stiller arbeidsgivers motiver i tvil:

Det blir ikke begrunnet. Det er det som er noe av problemet. Det blir hentet inn konsulenter uten at dette er drøftet i medbestemmelsesapparatet (MBA). (tillitsvalgt)

Den manglende involveringen blir til en viss grad anerkjent av arbeidsgiver:

Jeg tenker at de [tillitsvalgte] har vært for lite med. Det har vært tatt opp i MBA noen ganger, men kanskje vi har snakket for lite om det? Det blir litt sånn at hvis arbeidsgiversiden snakker for mye om det, så blir vi begrenset i vår handlefrihet, mens den andre siden tenker at de lurer oss, og at de ikke er interessert i å bygge opp kompetansen, men bare er interessert i å skaffe seg kompetanse utenfra, for å slippe å bygge opp kompetansen innad i organisasjonen. Kanskje dette er et tema som vi bør snakke mer om? [...] Så dette har en informasjonsside, en kommunikasjonsside som vi må bli flinkere til. Jeg mener det er viktig at vi utvikler våre egne folk, og at vi gjør det i så stor grad som det er mulig. (leder)

I Moens undersøkelse fra 2010 etterlyste de tillitsvalgte mer forankring av konsulentbruken i organisasjonen. Det ble påpekt at konsulentbruken sjelden var forankret i partssamarbeidet, og at man manglet felles vurderinger av behovet for konsulentbruk i ulike tilfeller i tillegg til mer strategiske diskusjoner rundt denne problematikken. Det ser ikke ut til at dette har endret seg nevneverdig siden den gang. Den manglende involveringen og informasjonen fra ledelsen til de tillitsvalgte bidrar til spekulasjoner og mistenksomhet rundt konsulentbruken. Det bidrar også til en opplevelse av at de fast ansattes kompetanse ikke blir verdsatt i stor nok grad:

Jeg tror det både er fordi de ikke tror at kompetansen finnes, og fordi det er så lett å hente inn. Og så er det – kanskje ikke spesielt på IKT – men det er noe med å tro at når det kommer en konsulent utenfra, så er de mye flinkere enn de som er på innsiden. Jeg tror også det er en overdreven tiltro til konsulentene. (tillitsvalgt)

Denne problemstillingen dukket også opp i Fafos forrige undersøkelse (Moen 2010). Flere ledere vurderte det slik at høy konsulentbruk er å undervurdere egen kompetanse – noe de for øvrig mente det ikke var noe grunnlag for. I en rapport fra Arbeidstilsynet fra 2009 hvor man førte tilsyn med tolv NAV-kontorer, to NAV-forvaltningsenheter, to spesialenheter, tre fylkesadministrasjoner, NAV Drift og Utvikling og Arbeids- og velferdsdirektoratet, kom det også frem at mange av de ansatte opplevde at deres kunnskap og erfaring ikke ble vektlagt av arbeidsgiver. Dette gjaldt særlig i forbindelse med omstillingen i NAV. Ansatte rapporterte også opplevelsen av manglende medvirkning og anerkjennelse av egen kompetanse i egen arbeidshverdag. Arbeidstilsynet konkluderte blant annet med at det var utilstrekkelig medvirkning i NAV, og de påla NAV å iverksette tiltak for å styrke de ansattes medvirkning.

Selv om de formelle organene for medvirkning er på plass, slik som arbeidsmiljøutvalg og medbestemmelsesapparat, blir disse arenaene ifølge de tillitsvalgte lite benyttet til å ta opp spørsmål om konsulentbruk og bruk av midlertidig ansatte. Det påpekes også av de tillitsvalgte at det tidvis er vanskelig å få tak i tallene over konsulentbruk når de etterspør disse. Med tanke på at mye bruk av konsulenter og midlertidig ansatte kan påvirke arbeidsmiljøet i negativ retning, er dette utvilsomt noe man i større grad bør diskutere med de tillitsvalgte.

Manglende medvirkning og informasjon bidrar også til spekulasjoner blant de tillitsvalgte om det er enkelte konsulenter som av ulike årsaker har for sterke bindinger til NAV, og det settes spørsmålstegn ved konsulenter som har mange og langvarige oppdrag for direktoratet:

Og så er det en del av dem som er så varm i trøya. De har hatt dem før. «Nå trenger vi noen her, så ok så henter vi inn den konsulenten». [...] Noen er der i årevis og blir varme i trøya. De ansatte og de selv tror at de er ansatt der. Det er betenkelig med tanke på at de

får tilgang til sensitive opplysninger. Konsulentene er for eksempel med på kontormøtene og kommer med innspill til alt mulig annet enn det de er innleid for. (tillitsvalgt)

Så har vi konsulentbruken på HR-området som HR organiserer. Der ser vi ofte at det har vært mange gjengangere som har jobbet side om side – både i økonomiavdelingen i HR-avdelingen, i fagstaber osv. (tillitsvalgt)

Veileder for anskaffelse av konsulent tjenester (2007) har et eget avsnitt om reengasjering av eksterne konsulenter hvor det påpekes at samme konsulenter i utgangspunktet ikke bør engasjeres i oppdrag etter oppdrag for å unngå at NAV blir avhengig av konsulenten, men at dette må veies opp mot at en konsulents kunnskap og erfaring om NAV kan være en fordel eller forutsetning for å kunne gjøre jobben. Det ligger dermed et element av skjønn i avgjørelser knyttet til reengasjering av konsulenter ved at man åpner for en vurdering av ulike hensyn. Det er åpenbart at de tillitsvalgte i enkelte tilfeller betviler grunnlaget for reengasjering av enkelte konsulenter.

En måte for direktoratet å imøtegå slik kritikk, manglende tillit og mistenksomhet på er å involvere sine ansatte og tillitsvalgte mer i de ulike bemanningsprosessene ved at man tydeliggjør og begrunner de valgene man gjør. Dette kan bidra til større forståelse for konsulentenes rolle i organisasjonen og dermed også større aksept for innleie. Dette kan muligens også forhindre unødvendig konsulentbruk. I så måte ser den integrerte modellen som er valgt i forbindelse med Moderniseringsprogrammet, ut til å møte behovet for informasjon, involvering og bruk av interne ansatte:

Vi har en veldig god prosess rundt moderniseringsarbeidet hvor det er viktig å få medarbeidere inn i prosjektet. Vi har en politikk på at mest mulig fra ytre etat, eller fra fagpersoner i direktoratet, skal brukes for å tilføre prosjektet noe. (leder)

Den integrerte modellen, hvis den fungerer etter intensjonene, ser ut til å møte de tillitsvalgtes etterspørsel etter en strategi for bruken av konsulent tjenester og av intern kompetanse i den grad det er mulig. Fremtiden vil vise om de lykkes.

7 Dilemmaer knyttet til bruk av konsulentbistand og -oppdrag

Det er mange dilemmaer og utfordringer knyttet til valget mellom kjøp av konsulenttenester kontra valget om midlertidig ansettelse eller fast ansettelse. I det følgende skal vi gå nærmere inn på noen av disse dilemmaene.

7.1 Kostnader knyttet til bruk av konsulenttenester

Som beskrevet i kapittel 4 er omfanget av konsulentbruk høyt i NAV. Kjøp av konsulenttenester er svært dyrt sett i et økonomisk perspektiv. En vanlig regel for å regne ut hva en konsulent koster, er at man ganger lønnskostnaden til en fast ansatt med tre. For denne prisen kjøper man relevant spisskompetanse, i enkelte tilfeller også økt risikodeling og større mulighet for fleksibilitet. Men det kan også være andre kostnader knyttet til utstrakt bruk av innleide konsulenter, slik som manglende kompetanseutvikling hos de fast ansatte og at de fast ansatte opplever at de interessante oppgavene forsvinner ut av organisasjonen. Det oppfattes som positivt både blant de tillitsvalgte og lederne at man bruker intern arbeidskraft der man kan, og det ses gjerne i sammenheng med en god personalpolitikk. Samtidig kan bruk av egne ansatte i prosjekter bidra til kompetansehull i linjen. Da vil spørsmålet om bruk av konsulenter eller midlertidig ansettelse forskyve seg til kjernen i organisasjonen:

Når vi kjøper mye IKT-bistand, så kan det bli veldig dyrt. Der hvor vi ønsker å videreutvikle våre egne til å gå inn i oppgaver, og kanskje lage systemer, og vi ser at det er behov for å lære opp våre egne gjennom «the hard way» ved å utvikle og få bli med i utviklingsprosessene, så trenger vi å erstatte folkene som kommer fra linjen. Hvis vi da må kjøpe konsulenter, så kan det bli ganske dyrt. [...] Men kanskje i et langsiktig løp så kan det være hensiktsmessig at vi lærer opp folkene våre slik at vi slipper å kjøpe konsulenter? [...] Jeg ser at noen bevisst bruker linjefolk inn mot der de enklest kunne kjøpt seg kompetanse. I et langsiktig løp så er det bedre at våre egne folk får systemkunnskap, og at man i den perioden vil oppleve en kostnadstopp fordi man må leie inn konsulenter som tar den jobben de gjør til daglig. Poenget er at dette ikke er svart-hvitt. (leder)

Selv om den man leier inn, i utgangspunktet innehar relevant spisskompetanse, er det ikke alltid slik at enhver konsulent oppleves som en god investering for organisasjonen. Manglende rutiner for håndtering av konsulenter som ikke fungerer, kan bidra til at organisasjonen betaler dyrt for denne arbeidskraften:

Jeg vet ikke om man kan kalle det et dilemma, men det har noe med hvilke hensyn man må ta. Dette med: Må oppgaver løses fort? Trenger vi kompetanse vi ikke har – enten på grunn av kapasitet eller fordi vi ikke har det i det hele tatt? Er vi gode på å planlegge

langsiktig, styre ressursene langsiktig? Bør man klare seg med mindre? [...] Vi har eksempler på at vi har fått inn konsulenter som har tilført oss mye, og som aldri ville funnet på å søke en fast jobb hos oss nettopp fordi de er konsulenter. De beveger seg rundt omkring og har spisskompetansen til enhver tid. Og så kan man være uheldig å oppleve at når folk slutter, så har man egentlig brukt mesteparten av tiden på å lære dem opp. (leder)

I dette sitatet kommer man inn på en annen viktig kostnad som ikke handler om økonomi, men om arbeidsmiljø. Innleie av konsulenter eller midlertidig ansatte har ofte en kostnad for medarbeiderne i organisasjonen fordi de i mange tilfeller får i oppgave å lære opp denne arbeidskraften. I en presset arbeidshverdag, og hvis det i tillegg er en hyppig foreteelse, kan dette bidra til negative arbeidsmiljøkonsekvenser.

Et annet dilemma er knyttet til bruk av egne ansattes kompetanse i utviklingsoppgaver. I et personalpolitisk perspektiv vil utvikling av egne ansatte kunne bidra til økt motivasjon for arbeidet, økt arbeidsglede og økt lojalitet til virksomheten. Samtidig trenger organisasjonen kompetente og dyktige folk i linjen for å løse løpende og presserende oppgaver. Tar man dyktige folk ut av linjen, vil deres funksjon måtte løses av andre. Dette kan løses ved enten å ansette folk midlertidig / leie inn konsulenter, eller man kan øke slakket i organisasjonen ved å ansette flere slik at man i noe større grad står rustet til å møte fremtidige oppgaver. Et slikt slakk vil også kunne skape interessante og motiverende muligheter for kompetanseutvikling hos de ansatte. En av de tillitsvalgte tenker i disse baner:

Noen ganger kunne det nok lønne seg for staten å ha litt mer slakk for å håndtere utviklingsoppgaver i stedet for å kjøre med så stram bemanning på en rekke områder. (tillitsvalgt)

Den tillitsvalgte sier videre:

Kanskje vi burde ansatt flere på strategiske områder, for å redusere konsulentbruken og dermed hatt litt mer slakk i organisasjonen? [...] Da hadde man hatt større kapasitet til å få gjort ting man ellers ikke får gjort. [...] Det å ha dedikerte utviklingsområder tror jeg offentlig sektor har blitt bedre på. Innenfor direktoratets organisering så mener jeg at det er flere steder hvor man har dedikerte, permanente utviklingsmiljøer. Det er også viktig for å ivareta en god bestillerrolle. (tillitsvalgt)

En annen utfordring som blir påpekt, er innleide konsulenter manglende kjennskap til NAV:

I en god del tilfeller så kjenner ikke konsulentene til våre målsettinger, våre mål- og resultatsystemer, tjenestespekteret vårt, hvordan vi er organisert, og hvilke systemer vi har. Mange kommer ganske blanke inn slik at det er de ansatte som må lære dem opp. Hva er nytteverdien utover å øke kapasiteten? (leder)

Når konsulenttenester kjøpes inn, opplever de ansatte ofte at konsulentene ikke klarer å forholde seg til NAVs rutiner. Dette skaper problemer med hensyn til ansvarsfordelingen og kommunikasjonen i arbeidsoppgavene. [...] Ved bruk av konsulenter er det vanskeligere å ha god nok oversikt over hvem som tar beslutninger, og hvem som tar føringen for hva. I tillegg har konsulentselskapene en egen agenda. De er egne bedrifter

med egne interesser og som har sin hovedinteresse i å få flere prosjekter og timer. I tillegg er det en hektisk jobbhverdag, og man rekker ikke å kontrollere 100 prosent hva konsulentene leverer: For å være helt ærlig, i en hektisk hverdag rekker man ikke å bruke så mye tid på kontroll av dette. (leder)

Disse sitatene peker på viktige faktorer ved bruk av konsulenter. Gode rutiner og organisering og kontroll av prosjekter betyr mye for legitimiteten til innkjøp av konsulenttjenester. Måten man organiserer et prosjekt på, vil også ha betydning for kompetanseoverføringen i virksomheten fra konsulenten til de ansatte. Man kan tenke seg at kompetanseoverføringen i større grad vil lykkes hvis en intern ansatt innehar denne rollen, og man kan også tenke seg at slike roller vil ha en motiverende effekt hos de ansatte. Nesheim m.fl. (2003) peker i en undersøkelse på at bruk av ekstern arbeidskraft i virksomheters kjerneoppgaver kan bidra til at konsulenter kan få for mye makt hvis de har ledende roller i et prosjekt, og at de kan definere mål som ikke nødvendigvis er i virksomhetens interesse. Det er nærliggende å tro at hvis man har liten kontroll med hva konsulentene leverer i NAV, så kan det bidra til å øke deres definisjonsmakt og handlingsrom i virksomheten.

7.2 Kjerne og periferi: Hva er NAVs kjerneoppgaver?

Atkinsons modell av den fleksible organisasjon har særlig blitt benyttet innenfor arbeidslivsforskningen (Atkinson 1984). Slik Atkinson fremstiller den, tar modellen for seg organisasjonsnivå, og den brukes gjerne i forbindelse med analyser av konkurranseutsatte virksomheter. Modellen skiller mellom virksomhetens kjerne og periferi, og denne inndelingen danner grunnlaget for ulike former for fleksibilitet i virksomheten. I virksomhetens kjerne befinner ansatte med nøkkelkompetanse seg. Dette er en form for kompetanse som virksomheten er avhengig av, og som er verdifull for virksomheten. Medarbeiderne som utgjør kjernen, er dermed en gruppe man som arbeidsgiver ønsker å etablere en langsiktig relasjon til, og som man ønsker å utvikle. Ansatte i kjernen utgjør det Atkinson kaller *funksjonell* eller *kompetansemessig* fleksibilitet, som kort fortalt handler om virksomhetens arbeidsorganisering. Slik fleksibilitet er viktig sett fra virksomhetens side fordi det bidrar til muligheten for å bruke den interne kompetansen best mulig både i et personalpolitisk perspektiv, men også i et kostnadsperspektiv. For de fast ansatte kan slik fleksibilitet blant annet bidra til flere lærings- og utviklingsmuligheter, som på sin side fremmer karriereutvikling og større grad av jobbsikkerhet.

En av styrkene med modellen er at den peker på at ulike former for fleksibilitet må forenes innenfor en og samme virksomhet (Lie 1994:288). De andre formene for fleksibilitet er lønnsmessig og numerisk fleksibilitet. Sistnevnte innebærer virksomhetens evne til å øke eller redusere arbeidskraften i virksomheten etter konjunkturer, spesifikke og tidsbegrensede oppgaver og forandringer i interaksjonen med brukergrupper, for å nevne noe. Numerisk fleksibilitet utgjøres av arbeidstakere i periferien og deles inn i tre undergrupper. Dette er for det første ansatte som utfører rutiniserte og lite kompetansekrevende jobber, og som krever lav grad av utdanning. Kunnskapen de ansatte i denne gruppen trenger, får de gjennom opplæring på jobben. Den andre gruppen av ansatte utgjøres av dem som har spisskompetanse innenfor et område. Disse har ofte høy lønn som er begrunnet i deres spesifikke kompetanse. Den tredje gruppen av ansatte utgjøres av ansatte i typiske outsourcingsjobber, som ofte finnes innenfor

kantinedrift, rengjøring og vakthold. Arbeidstakere i virksomhetens periferi opplever gjerne lav jobbtrygghet og har ofte lav lønn (Legge 1995:146–147; Nesheim m.fl. 2003).

Aronsson m.fl. (2000) argumenterer for at sentrum–periferi-metaforen også kan brukes som et strukturerende prinsipp i arbeidsmiljøstudier. Man kan tenke seg at innleid arbeidskraft med spisskompetanse, slik som mange konsulenter har, beveger seg i grenselandet mellom periferien og kjernen i virksomheten. Nesheim m.fl. (2003:7a) undersøkte nærmere 36 IKT-bedrifter med det formål å finne ut om medarbeidere som arbeidet for bedriften, men som ikke var ansatt i bedriften, likevel hadde en viktig funksjon i bedriftens kjerne. Funnene viser at innleid ekstern arbeidskraft, slik som konsulenter med høy (spiss)kompetanse, utfordrer tesen om at de bare utfører perifere oppgaver i organisasjonen. De peker på flere ulike årsaker til at det er slik. For det første at det kan være mangel på arbeidskraft, og at bedriftene velger ekstern arbeidskraft som en nest beste løsning, for det andre at bedriften ikke har et bevisst forhold til hvilke tilknytningsformer de benytter, og for det tredje at den arbeidskraften bedriften trenger, er umulig å rekruttere fordi arbeidstakere med attraktiv kompetanse ikke ønsker fast ansettelse i bedriften. Selv om deres studie har private organisasjoner i et konkurranseutsatt marked som utgangspunkt, er ikke problemstillingen irrelevant innenfor offentlig sektor. Våre intervjuer tyder på at alle disse forklaringene på bruk av ekstern arbeidskraft er i omløp i virksomheten.

De tillitsvalgte har få problemer med å akseptere innleie av arbeidskraft så lenge denne arbeidskraften utfører oppgaver som tilhører virksomhetens periferi, og så lenge organisasjonen selv ikke innehar kompetansen. Samtidig påpeker de at innleid arbeidskraft også blir brukt i linjeoppgaver, altså for å utføre kjerneoppgavene i virksomheten. Denne innleide arbeidskraften mener de tillitsvalgte enten bør ansettes fast, eller midlertidig, hvis det er en type kompetanse som er mulig å rekruttere inn i organisasjonen. Arbeidsgiversiden innrømmer at de kan ha benyttet konsulenter til linjeoppgaver, men påpeker samtidig at det da har handlet både om manglende kapasitet og manglende kompetanse i en periode med store endringer i virksomheten.

NAV er på mange måter en konkurranseutsatt virksomhet hvor deler av virksomhetens arbeidsoppgaver er satt ut på anbud på det åpne markedet blant annet på tiltakssiden og innenfor en del av virksomhetens drifts- og utviklingsoppgaver. Om (deler av) disse oppgavene kan defineres som kjerneoppgaver og dermed egentlig burde løses internt, virker det som om det er noe uenighet om blant de tillitsvalgte og ledelsen. Manglende kapasitet er en gjentakende begrunnelse for innleie av konsulenter. Om løsningen da er å øke den interne bemanningen og bygge opp kompetansen selv eller å leie inn konsulenter til en høy pris og bygge opp kompetansen utenfor etaten, er en viktig diskusjon.

Vi kan ikke på grunnlag av denne undersøkelsen si noe om NAV har foretatt en grundig analyse av hvilke deler av IKT-driften som bør eller ikke bør være en del av NAVs kjerneoppgaver. Og vi vet heller ikke om det er gjort analyser av hva kostnadene for drifting av IKT-systemene vil kunne bli på lengre sikt hvis de utføres av eksterne konsulenter sammenlignet med fast ansatte driftsansvarlige internt i organisasjonen. Hvis organisasjonen ikke har en gjennomtenkt og omforent strategi for drift av IKT, kan bruken av konsulenttjenester på dette området øke mer enn ønskelig. En annen utfordring er at organiseringen av disse oppgavene utenfor organisasjonen vil kunne øke NAVs avhengighet av konsulentenes kompetanse på sikt. Denne avhengigheten vil særlig kunne oppstå hvis man ikke lykkes med kompetanseoverføring fra de innleide konsulentene til de fast ansatte i de tilfellene dette er et uttalt mål. I en rapport fra 2009 påpekte Riksrevisjonen (Riksrevisjonen 2009) at etaten kan bidra til å legge til rette for at kompetanse og fagmiljøer som er nødvendige for etaten, bygges opp utenfor organisasjonen.

Hvis spisskompetansen knyttes til ett konsulentmiljø, vil de få monopol på denne kompetansen, og dette er neppe til NAVs fordel.

Det er for øvrig også viktig å påpeke at konsulenter kan tilføre NAVs ansatte ny kunnskap, nye måter å tenke på og generelt være en positiv ressurs for arbeidsmiljøet.

En annen viktig diskusjon knyttet til NAVs kjerneoppgaver som dukket opp under intervjuene var hvilke driftsoppgaver som bør beholdes i organisasjonen. Det knyttes til det NAV betegner som «tjenestekjøp». Det vil blant annet si kjøp av ulike arbeidsmarkedstiltak. En av lederne mener at tradisjonelle konsulenter (forstått som utviklings- og driftskonsulenter) i mindre grad beveger seg inn på virksomhetens kjerneområde. Derimot mener lederen at outsourcingen av enkelte arbeidsoppgaver NAV tidligere utførte selv, og som man nå kjøper inn som tjenester, i større grad har bidratt til å utvane de ansattes arbeidsoppgaver:

Da NAV ble etablert, så var det et veldig fokus på at vi nå skulle se den enkelte bruker og lage et opplegg for å hjelpe den enkelte bruker videre. Men så opplevde våre medarbeidere som jobber med brukerne utad, at det har ikke blitt slik. De opplever i større grad at de sitter med ansvaret for 200 personer de skal ha gående gjennom en eller annen kvern, men at alt det spennende som skjer, den konkrete bistanden disse 200 får, gis av andre utenfor organisasjonen som har ansvaret for mellom 5 og 15 mennesker. De synes at de oppgavene som var meningsfulle for NAV-medarbeidere, de fantes på utsiden av organisasjonen. (leder)

Senere i intervjuet sier lederen følgende:

Så kan man selvfølgelig spørre om tjenestekjøp. Har vi den rette sourcing-strategien? Da er IKT en ting, men de store pengene til tjenestekjøp i dag går jo mot hjelpemidler og bistand for å få folk i jobb. Det å kjøpe IKT-utvikling hører etter min oppfatning ikke hjemme under begrepet konsulenttjenester hvis man ikke samtidig sier at det å kjøpe utføringstjenester av utføringsselskaper også er konsulenttjenester, for det er tjenester vi kjøper på utsiden av organisasjonen. Det er bare slik at noen kaller seg tilfeldigvis for konsultantselskaper og andre kaller seg utføringsselskaper. Men rent prinsipielt er det tjenester vi kjøper fra utsiden av organisasjonen. Jeg synes det er en mye viktigere diskusjon - det er inn mot kjerneprosessene til NAV. Har vi riktig oppgave- og ansvarsdeling mellom NAV og eksterne leverandører knyttet til det å hjelpe folk tilbake i jobb?

Dette er interessante refleksjoner, men det er ikke slik at NAV selv kan velge om de vil benytte arbeidsmarkedsbedrifter eller ikke. Bruk av utføringsselskaper er politisk bestemt og er derfor del av en større politisk diskusjon. I NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak* har man sett nærmere på rollene og oppgavefordelingen mellom Arbeids- og velferdsetaten, tiltaksbedrifter og andre aktører og der peker man på faktorer for og i mot kjøp av avklarings- og oppfølgingsoppgaver. Utvalget viser til at NAV-kontorene ikke har maktet å ivareta oppgavene knyttet til avklaring, veiledning, oppfølging og formidlingsbistand på en tilfredsstillende måte og at mange av oppgavene som var tiltenkt NAV-kontorene er satt ut til tiltaksbedrifter og andre eksterne tiltaksleverandører (NOU 2012:6 s. 228). Utvalget var ikke samstemte i sitt syn på hvordan rollefordelingen mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksbedriftene bør utvikles framover. Det vises til at det vurderes å sette i gang et forsøk hvor Arbeids- og velferdsetaten i

større grad enn i dag skal tilby avklarings- og oppfølgingstjenester selv som et alternativ til kjøp av tiltak fra eksterne leverandører.

7.2.1 Kompetanseoverføring

En viktig målsetting ved Moderniseringsprogrammets integrerte modell er å sikre kompetanseoverføring fra de innleide konsulentene til de fast ansatte i NAV. Målet på sikt er at konsulentene skal bli overflødige. Dette er kontraktsfestet mellom NAV og leverandør. Modellen skal også bidra til en styrking av NAVs posisjon overfor leverandørene:

Den integrerte modellen handler om at programmet løpende baserer seg på det som er NAVs rutiner, fullmakter, kontrakter og så videre, men samtidig har det et klart fullmaktsområde for hva det skal gjøre. Programmet har eget budsjett og resultatansvar. I dette ligger det en betydelig styrking av NAVs posisjon versus leverandører sammenlignet med pensjonsprogrammet som kom parallelt med hele NAV-reformen, og hvor det på grunn av kapasitetshensyn sto mer på egne ben. [...]Målet med den integrerte modellen er at når vi er ferdig med Moderniseringsprogrammet, så skal vi ikke bare være en dyktig etat fordi vi har fått nye applikasjoner, men vi skal være en dyktigere etat fordi hele etaten har vært med på å gjennomføre et program i denne størrelsen.

Til tross for at ledelsen i NAV uttrykker at kompetanseoverføring fra konsulenter til fast ansatte er viktig, og har vært viktig i tidligere prosjekter, så mener våre informanter samtidig at overføring av kompetanse i mindre grad har vært vellykket. Nesheim m.fl. (2003:10–11a) påpeker i sin undersøkelse at bruk av ekstern kompetanse i virksomhetens kjerne ikke er noen garanti for kunnskapsutvikling i virksomheten som sådan. De viser til at det er flere ulike faktorer som påvirker kunnskapsoverføring, slik som de eksterne evne til å lære bort sin kunnskap og de ansattes evne til å motta denne kunnskapen. De viser også til at ledelsen både har en viktig funksjon og et ansvar for å legge til rette for kunnskapsoverføring mellom den eksterne arbeidskraften og de fast ansatte. En måte å gjøre dette på er å sette sammen team bestående av eksterne og interne ansatte. Felles erfaringer og økt grad av informasjonsutveksling bidrar til at kunnskap lettere overføres mellom deltakerne i slike team.

Matusik og Hill (1998) (i Nesheim m.fl. 2003:5) påpeker to nødvendige betingelser for kunnskapsintegrasjon mellom ekstern arbeidskraft og intern arbeidskraft. Det er for det første knyttet til trekk ved kunnskapen som skal overføres, samt nytten av det som blir tilført utenfra. For det andre er det knyttet til trekk ved overføringssituasjonen som også inkluderer bedriftens absorpsjonskapasitet.

Når det gjelder den første betingelsen for kunnskapsintegrasjon, så er det et grunnleggende moment at kunnskap kan være enten taus eller eksplisitt. Taus kunnskap er erfaringsbasert og er dermed vanskelig å sette ord på. Taus kunnskap er kunnskap som man tar for gitt, som man gjerne ikke reflekterer over, som er personlig og kontekstavhengig. Samlet innebærer taus kunnskap at man kan gå glipp av viktig kunnskap når personlig og individuell kunnskap skal gjøres eksplisitt for andre. Denne typen kunnskap er også vanskelig å lage rutinebeskrivelser for. Skal man oppnå kompetanseoverføring av slik kunnskap, er man avhengig av interaksjon mellom den som har kunnskapen, og de som skal motta kunnskapen. I NAV vil dette for det første kreve tillit mellom konsulent og ansatt. For det andre er det også nødvendig at organisasjonen legger til rette for, og dermed muliggjør, nødvendig kompetanseoverføring. I den

grad man mislykkes med dette, kan man også tenke seg at NAV vil fortsette å være avhengig av den eksterne arbeidskraften som besitter denne tause kunnskapen. Moderniseringsprogrammet har ambisjoner om å legge til rette for interaksjon mellom konsulenter og fast ansatte, og det vil være interessant å se om denne måten å organisere programmet på vil bidra til økt kompetanseoverføring fra konsulentene til de ansatte.

Når det gjelder den andre betingelsen for kunnskapsintegrasjon, så handler det om trekk både ved overføringssituasjonen og virksomhetens evne til å absorbere kunnskap. Det kan virke som om NAV som organisasjon ikke har nok absorpsjonskapasitet til å ta imot kompetansen som skal overføres fra eksterne. Dette kan skyldes at organisasjonens fast ansatte medarbeidere har så mye å gjøre at de ikke har kapasitet til å motta og internalisere denne kunnskapen. Det kan også være at måten denne kunnskapsoverføringen skjer på, ikke er god nok, og dette vil kunne føres tilbake til hvordan man organiserer et program eller et prosjekt. Et prosjekt som organiseres som en satellitt utenfor organisasjonen, eller som i liten eller ingen grad involverer de fast ansatte, vil sannsynligvis oppleve store utfordringer i kunnskapsoverføringen, blant annet fordi erfaringsbasert kunnskap er vanskelig å formidle til andre.

Riksrevisjonens rapport (2009) viste også at det var manglende evaluering av kompetanseoverføring og manglende evaluering i forbindelse med reengasjering av konsulenter. I våre intervjuer ble det nevnt tilfeller hvor konsulenter som tidligere hadde utført oppdrag av mindre god kvalitet, senere ble leid inn igjen. Hvor stort omfanget av dette er, vet vi ikke, men det viser viktigheten av å foreta løpende evalueringer av kvaliteten på jobben som gjøres av ekstern arbeidskraft, spesielt fordi denne kompetansen koster etaten og samfunnet mye penger.

Det er rett og slett lite som tyder på at NAV har prioritert kompetanseoverføring i særlig grad. Dette fant også Moen i sin rapport fra 2010. Det kan være et uttrykk for at organisasjonen ikke tar dette på alvor. Kompetanseoverføring kommer som nevnt ikke av seg selv, og skal man lykkes med dette, må man legge til rette for det i organisasjonen. Mye tyder på at dette ikke blir gjort:

Krav om kompetanseoverføring har ligget i kontraktene våre hele tiden med forpliktelse til ekstern leverandør om å dele kompetanse internt. Hvis vi for eksempel tar etterdønningene av pensjonsprogrammet, så skulle denne pensjonsløsningen også forvaltes faglig, ikke bare IKT-messig. Det var en ny oppgave for pensjonsmiljøet i direktoratet, og vi tok noen av de ansatte som hadde jobbet på pensjonsprogrammet, inn i fagavdelingen. Og så skulle de [konsulentene] jobbe sammen med våre medarbeidere for å flytte kompetanse. Samtidig er det så mye å gjøre på pensjonsløsningen at samtidig å løse de utfordringene og flytte kompetanse, det er krevende. Jeg tror ikke det er noen vond vilje hos konsulenter, hos ledere eller hos medarbeidere i forhold til kompetanseflytting, men det handler om systematisk å rydde rom til det i en litt travel hverdag. Sann er det gjerne i en organisasjon når du skal flytte kompetanse – når har du tid til det? (leder)

Denne uttalelsen viser for det første at organisasjonen ikke har lagt til rette for eller organisert prosjektet på en god nok måte til å sikre kompetanseoverføring. For det andre mangler etaten det slakket eller kapasiteten den antakelig har behov for for at overføringen av kunnskap skal bli vellykket. Tar man ikke denne utfordringen på alvor, er faren stor for at konsulentene tar med seg kompetansen ut av organisasjonen, og at man ender med å leie kompetansen inn når man trenger den igjen. Dette dilemmaet er også ledelsen klar over:

Ett av dilemmaene vil være at vi ved å kjøpe for mye konsulenter, så bygger vi ikke opp vår egen kompetanse hos våre egne medarbeidere. Og det ser jeg på som et dilemma. At vi må være bevisst på hva vi kjøper. Og når vi har konsulenter inne, så må vi sikre at vi får kompetanseoverføring. Det har vi inne i kontraktene våre. De forplikter seg til kompetanseoverføring. Men da må vi som oppdragsgiver være flinke til å følge opp, og det er jeg ikke sikker på om vi har vært. Det er vår rolle som bestiller, og vi må kanskje ta det mer på alvor. (leder)

En tillitsvalgt peker også på utfordringene knyttet til kompetanseoverføring i en presset organisasjon:

Det er ofte tidspress i en organisasjon, og tillitsvalgte og ledelse har også sine kapasitetsbegrensninger. Så kan det være at kunnskapen om involvering på lavere nivå i organisasjonen ikke er så god. Kjennskap til lov og regelverk for konsulentbruk og lov og avtaleverk i forhold til prosedyrer internt – kanskje kompetansen og opplæringen på det er for dårlig. Vi som tillitsvalgte ser ofte at mellomledere ikke har nødvendig kompetanse på arbeidsmiljø, IA, info, drøfting og medvirkning og hvilke saker som bør kanaliseres inn i AMU (arbeidsmiljøutvalget) og MBA (medbestemmelsesapparatet). Det er nok en del av dette som har glidd forbi de ansattes organisasjoner. (tillitsvalgt)

7.3 Økt driftskapasitet i NAV?

Drift av IKT-systemer er viktig for at NAV skal fungere optimalt både for brukerne og for de ansatte. I den grad NAV ikke definerer dette som virksomhetens kjerneoppgave, eller om NAV setter ut store deler av driften, vil man i stedet bygge opp kompetansemiljøer utenfor egen virksomhet. Dette vil i så fall bidra til avhengighet av konsulentmiljøer for all fremtid på en rekke driftsområder. Selv om ett av målene med den generelle satsingen på IKT i Norge er å effektivisere de interne prosessene i virksomhetene og dermed spare kostnader i form av penger, og muligens tilsatte, så kan man tenke seg at høye kostnader til drift, for eksempel i NAV, vil bli så høye at man ikke vil oppnå store besparelser likevel. Økningen i kapittel 605 (se kap. 4) kan blant annet forklares med økte konsulentutgifter til drift og administrasjon. Man kan stille seg spørsmålet om NAV har den optimale balansen mellom konsulentbruk og bruk av fast ansatte i slike oppgaver? Vil det å definere ut mange av driftsoppgavene til eksterne kunne føre til at NAV mister kontrollen på sin egen serviceproduksjon? Mister NAV makt til dem som er leverandører av disse tjenestene? Bidrar det til et uheldig avhengighetsforhold mellom NAV og eksterne tilbydere av konsulent tjenester? Mye og økt konsulentbruk kan også bidra til at de ansatte opplever at deres arbeidsoppgaver blir mindre interessante, og føre til færre utfordringer. Det kan igjen ha som følge at arbeidsplassen som sådan blir mindre interessant å fortsette i. Balansen mellom fast ansatte og kjøp av konsulenter til driftsoppgaver er også i høyeste grad et kostnadsspørsmål.

Vi vet ikke i hvilken grad NAV som organisasjon har en strategi for hvordan de ønsker å bruke de tilsattes kompetanse på best mulig måte, hvordan de ønsker å utvikle denne, og hva

man i fremtiden skal regne som etatens kjernefunksjoner. Men det er åpenbart at de tillitsvalgte er opptatt av denne diskusjonen:

Vi synes konsulentbruken har vært og er for stor. Det gjelder ikke så mye på IKT, for det har noe med vår egen kapasitet å gjøre, men en kan stille spørsmålet: Hvordan får en til kompetanseoverføringen underveis i utviklingen og over i driftsfasen slik at man ikke blir så avhengig av at konsulentene blir gående der hele tiden? Og/eller at man må outsource? (tillitsvalgt)

8 Oppsummering og refleksjoner

Økte utgifter til konsulentbruk

Ser man på utgiftene til konsulentbruk på kapittel 604 (utvikling) og 605 (drift og administrasjon) under ett, så finner man at de samlede utgiftene økte i perioden fra 2007 til 2010 med en topp i 2008 hvor det ble brukt om lag 1,366 mrd. kroner på konsulenttjenester, mens utgiftene sank noe i 2011 til om lag 1,132 mrd. kroner.

Nedgang i konsulentbruk til utvikling

Undersøkelsen viser at det har vært en betydelig nedgang i utgiftene til ekstern hjelp på kapittel 604 (utvikling) i perioden 2007–2011. Fra toppen i 2009 til bunnen i 2011 har utgiftene på dette kapittelet blitt redusert betydelig med om lag 454 mill. kroner til om lag 355 mill. kroner. Med Moderniseringsprogrammet vil utgiftene til konsulenter øke betydelig fremover på grunn av ekstraordinære bevilgninger til programmet.

Økning i konsulentbruk til drift og administrasjon

Det har i perioden 2007–2011 vært en betydelig økning i utgiftene på kapittel 605 (drift og administrasjon). I 2007 var utgiftene på om lag 484 mill. kroner. I 2011 var disse økt til drøye 777 mill. kroner. Økningen i kapittel 605 kan blant annet forklares med økte konsulentutgifter til drift og administrasjon av de systemene som ble utviklet i forbindelse med reformene. Man opplever dermed en form for forskyvning av utgifter fra utvikling under reformene under kapittel 604 til drift etter reformavslutning under kapittel 605.

De viktigste årsakene til bruk av konsulent tjenester

Store reformer og programmer har bidratt til at NAV har hatt behov for ekstern arbeidskraft for å nå målene i disse reformene og programmene. Det er først og fremst manglende kompetanse i virksomheten og manglende kapasitet hos de fast ansatte til å utføre ekstraordinære oppgaver i virksomheten som brukes som begrunnelse for konsulentbruk.

Hvordan NAV definerer sine kjerneoppgaver, har også betydning for i hvor stor grad man leier inn ekstern kompetanse. Virksomheten ønsker i mindre grad å utvikle kompetansen internt hvis man mener denne kompetansen ikke er å anse som virksomhetens kjernekompetanse. En del IKT-driftsoppgaver er et typisk eksempel på dette. Det ser for øvrig ut til at NAV ikke har foretatt en grundig analyse og gjennomgang av hva som skal defineres som etatens kjerneoppgaver – spesielt på driftsområdet. På sikt kan det føre til en utglidning som verken er intendert eller ønsket.

En annen viktig årsak til bruk av konsulenter er ekstraordinære utviklingsoppgaver. Å bruke konsulenter i slike sammenhenger ser i stor grad ut til å være akseptert av de tillitsvalgte så lenge man har systemer som gjør at man vurderer virksomhetens egen kompetanse og kapasitet først. Denne formen for numerisk fleksibilitet er også nødvendig for en så stor organisasjon som NAV som i forbindelse med ulike reformer og programmer vil ha behov for spisskompetanse som etter reformslutt ikke vil være relevant for organisasjonen.

Et annet argument for bruk av konsulenter er problemer med å rekruttere personer med relevant kompetanse. Dette argumentet er definitivt relevant i mange tilfeller, men samtidig så viser dataene våre at man får mange relevante søkere når man søker etter folk med ønsket IKT-kompetanse. Det kan se ut til at det er en oppfatning om at kompetansen er vanskeligere å få tak i enn det som faktisk er tilfelle i *noen* sammenhenger.

Denne undersøkelsen viser at manglende medvirkning fra de tillitsvalgte og liten eller ingen informasjon fra ledelsen om hvorfor man bruker konsulenter, bidrar til å skape mistenksomhet blant de tillitsvalgte. Dette bidrar til å sette ledelsens motiver for bruk av konsulenter i tvil blant de tillitsvalgte. Ledelsen bør i større grad involvere de tillitsvalgte i disse prosessene slik at de opplever medvirkning, og slik at de i større grad får informasjon om hvorfor man velger å kjøpe konsulenttjenester. God dialog skaper ofte bedre prosesser. Og ikke minst bør man konsekvent bruke konsulentstrategien slik at man følger de rutineene virksomheten faktisk har fastsatt.

Dilemmaer

Det de intervjuede sier i denne undersøkelsen, i likhet med tidligere undersøkelser om konsulentbruk i NAV (Moen og Moland 2008; Moen 2010), viser at det er flere dilemmaer knyttet til bruk av konsulenter. Det er mange avveininger som skal tas både av økonomisk og personalpolitisk karakter. Utfordringen for virksomheten ligger i å skape gode og interessante arbeidsplasser for de fast ansatte og at de ansatte ikke opplever at deres kompetanse nedvurderes sammenlignet med ekstern kompetanse. Samtidig vil etaten oppleve at å flytte egne ansatte over i prosjekter kan skape kunnskapshull i linjen. Da vil spørsmålet om bruk av konsulenter eller midlertidig ansatte forskyves til virksomhetens kjerne.

Bruk av konsulenter kan på den ene siden tilføre de ansatte ny kunnskap, tanker og ideer, men utstrakt bruk av konsulenter kan også bidra til slitasje på de ansatte og dermed medvirke til et dårligere arbeidsmiljø for de fast ansatte.

For stor avhengighet av konsulenter kan også bidra til en maktforskyvning fra oppdragsgiver til leverandør hvor konsulentene kan ende med å bli mer opptatt av å mele sin egen virksomhets kake fremfor å være opptatt av NAVs interesser.

Avslutningsvis må vi påpeke at det ikke er noen tvil om at NAV alltid vil ha bruk for ulike former for konsulenttjenester, men man bør ta en større diskusjon på hvor langt man ønsker å gå i bruken av slike tjenester fremfor å satse på interne krefter. Hvilke fordeler og ulemper vil ekstern konsulentbruk ha for de fast ansattes faglige utviklingsmuligheter og trivsel? Et annet poeng er at en konsulent koster om lag tre ganger mer enn det en fast ansatt gjør. I hvilke tilfeller er det verdt eller ikke verdt prisen på kort og lang sikt? Det er særlig relevant å stille slike spørsmål når det er snakk om oppdrag som kan gå over mange år.

En annen diskusjon som er viktig er NAVs utgifter til tjenestekjøp (for eksempel hjelpemidler og arbeidsmarkedstiltak). Dette er for øvrig en diskusjon som må tas politisk fordi NAV ikke selv har fullmakt til å velge mellom å benytte tiltaksbudsjettet til tiltak i egenregi, eller

å kjøpe tjenester eksternt (bortsett fra 40 mill. til forsøksprosjekter). Utgiftene til tjenestekjøp er atskillig høyere enn utgiftene til tradisjonelle konsulenttenester, og mange av disse oppgavene grenser i stor grad opp mot det man kan definere som NAVs kjerneoppgaver.

Referanser

Arbeidstilsynet (2009): Tilsynsrapport og varsel om pålegg

Alvesson, M. og Sköldbberg, K. (1994): *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvantitativ metod.* Lund: Studentlitteratur

Aronsson, G. og Dallner, K. (1999): *Anställningsformer, arbetsmiljöochhälsa i ett centrum-periferiperspektiv. Arbete och Hälsa. Vetenskaplig skriftserie. 2000:9.* Stockholm. Arbetslivsinstitutet.

Atkinson, J.G. (1984): *The flexible firm and the shape of jobs to come.*

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Senter for statlig økonomistyring (2010)

Forskrift om offentlige anskaffelser.

Kvale, S. (1997): *Det kvalitative forskningsintervju.* Oslo: adNotam Gyldendal

Legge, K. (1995): *Human Resource Management. Rhetorics and Realities.* New York: Palgrave

Lie, M. (1994): "Fleksibilitet: Et nytt arbeidsliv eller gammelt nytt?", *Sosiologisk tidsskrift* nr. 4, s. 287-302.

Lov om offentlige anskaffelser. LOV-1999-07-16-69

Moen, S.E. og Moland, L. (2008): *Bruk av konsulenter og midlertidig ansettelse i statlige virksomheter. En analyse av FAD, NAV og Skatteetaten.* Fafo-notat 2008:29

Moen, S.E. (2010): *Konsulentbruk og midlertidig ansettelse i staten.* Fafo-rapport 2010:10

Nesheim, A., Garnæs, S. og Nesheim, T. (2003): *Ekstern arbeidskraft i kjernevirksomheten.* Magma nr 4/2003

Nesheim, T., Nesheim, A. og Garnæs, S. (2003a): *Ekstern arbeidskraft i bedriftens kjernevirksomhet. Samfunns- og næringslivsforskning AS.* Bergen, februar 2003

NOU 2012:6: *Arbeidsrettede tiltak*

Tildelingsbrev for 2012 fra Arbeidsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet

Prop. 1 S (2012-2013)

Pressemelding nr 58. 08.10.2012,

Riksrevisjonen (2009): Riksrevisjonens rapport om revisjon av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008.

St.prp. 1 nr. 2011-2012

St.prp. nr. 51 (2008-2009): Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten

Nettsteder:

www.nav.no

www.nyheter.doffin.no

<http://www.lovdatabasen.no/all/nl-19990716-069.html>

Vedlegg 1 Intervjuguide - Tillitsvalgte

Intervjuguide - plasstillitsvalgte - konsulentbruk i NAV

Bakgrunnsinformasjon

1. Kan du fortelle meg litt om din bakgrunn (ant år i nav/som tv), dine arbeidsområder og arbeidsoppgaver?
2. På hvilke områder bruker NAV/din avdeling konsulenttenester?
3. Har du som tillitsvalgt vært involvert i prosjekter/enkelt saker hvor arbeidsgiver har besluttet å bruke konsulentbistand?
 - a. Hvilke type prosjekter/enkelt saker handler det hovedsakelig om?
 - b. Har det vært bruk av oppdragsavtaler og/eller innleie på timebasis? (om ansvar og risikofordeling). Hva mener du er å foretrekke? Hvorfor?
 - c. Informeres og/eller involveres fagforeningene i større prosjekter hvor man ser for seg utstrakt bruk av konsulenttenester?
 - i. På hvilken måte?
 - ii. Hvis ikke; hvorfor ikke?
 - d. Hva er fagforeningens holdning til bruk av konsulenttenester?

Rutiner og retningslinjer

1. NAV har strategier/retningslinjer for konsulentbruk.
 - a. Kjenner du til dem?
 - b. Har fagforeningen vært med å utarbeide disse retningslinjene?
 - c. Følges disse retningslinjene og er det retningslinjer som fungerer i praksis?
 - d. Evt hvorfor følges/fungerer de ikke?
2. HR og Adm stab skal sørge for at det lages et verktøy/rutiner som kan avdekke intern kompetanse (evt kompetanse i ytre etat).
 - a. Finnes dette?
 - b. Fungerer det i praksis?
 - c. Hva kunne gjøres for at dette skal fungere bedre?
 - d. Hva er fordelene med å bruke intern kompetanse?
3. I de tilfellene man mener at man ikke har intern kompetanse og leier inn en ekstern konsulent - har man da planer/rutiner for kompetanseoverføring?(husk; Moderniseringsprogrammet, integrert modell)
 - a. Fungerer dette? Styrker/svakheter

- b. Leier NAV inn konsulenter i faste linjeoppgaver/kjerneoppgaver?
 - i. Konkrete eks?
 - ii. Hvordan stiller du deg til det?/Hvordan burde det evt heller vært løst? (midlertidig ansatte?)

Vurderinger - konsulentbruk

- 4. Hva mener du er de viktigste årsakene til konsulentbruk i NAV?
- 5. Er det konsensus blant TV og ledelse når man skal bruke/ikke bruke konsulenter?
 - a. Hva er man enige/uenig i?
- 6. Mener du at bruken av konsulenttenester er på et akseptabelt nivå i dag?
 - a. Hvorfor?/Hvorfor ikke?
 - b. Tror du bruken av konsulenttenester vil øke eller synke de kommende årene? Hvorfor?
 - c. Hva mener du skal til for å få ned bruken av konsulenter i NAV? (Kunne man tenke seg en egen ikt-utviklingsavdeling i NAV bestående av NAV-ansatte med spesialistkompetanse, i stedet for kjøp av konsulenttenester?).
 - d. I tilfelle en slik løsning, er det praktisk mulig for NAV å bygge opp slik kompetanse?
 - e. Hva vil utfordringene først og fremst være?
- 7. Hvilke dilemmaer står NAV overfor når det gjelder konsulentbruk?
 - a. Om langsiktig styring og planlegging?
 - b. Arbeidsmiljø, intern kompetanseheving, overføring av kompetanse
 - c. Lønn: interne lønnsrelasjoner (store ulikheter i lønn pga markedssituasjonen for ikt-folk - rekruttering)vs bruk av konsulenttenester
 - d. Kan konsulenter være en berikelse for organisasjonen?
 - e. sårbarhet, avhengighet (reengasjering), taushetserklæringer
- 8. Gir tidligere erfaringer med konsulentbruk (f.eks. i Pensjonsreformprogrammet og NAV-reformen) grunnlag for å gjøre endringer i praksis for når/hvordan NAV bruker konsulenttenester?
- 9. Utfører konsultentselskaper oppgaver som du mener nav-ansatte kunne utført i stedet?
 - a. Har du eksempler på slike oppgaver?
 - b. Hvorfor tror du dette skjer?

10. En stor andel av tjenestekjøpene i NAV går til kjøp av hjelpemidler og bistand til å få folk i arbeid. Hvordan ser du på det å kjøpe utførelsestjenester fra utførelsesbedrifter (eksterne tilbydere) versus kjøp av konsulent tjenester (eksterne tilbydere)?
 - a. Kunne NAV-ansatte gjort noen av disse oppgavene selv (insourcing)?

Vedlegg 2 - Intervjuguide ledere

Utkast intervjuguide: Bruk av konsulent tjenester i NAV. Ledernivå Bakgrunnsinformasjon

11. Kan du fortelle meg litt om din bakgrunn (ant år i nav, stilling), dine arbeidsområder og arbeidsoppgaver i NAV.
12. På hvilke områder bruker NAV konsulent tjenester (oppdrag og bistand)?
13. Er det enkelte deler av NAV som særlig benytter seg av konsulent tjenester? Hva skyldes dette?
14. Hvilke prosjekter er/har du vært ansvarlig for hvor det er brukt konsulent tjenester (siste 3-5 år)?

Rutiner og retningslinjer

15. Nav har retningslinjer for bruk av konsulenter (oppdrag og bistand), men følges disse retningslinjene?
 - a. Evt hvorfor følges/følges de ikke?
 - b. Foretas det koordinerte innkjøp av konsulent tjenester på tvers av avdelinger?
 - c. Foreligger det alltid dokumentasjon/protokoll med begrunnelse for valg av konsulent/-firma som blir leid inn?
16. HR og Adm stab skal sørge for at det lages et verktøy/rutiner som kan avdekke intern kompetanse (evt kompetanse i ytre etat) før innleie av konsulent tjenester. Finnes dette? Fungerer det i praksis?
17. I de tilfellene man finner ut at man ikke har intern kompetanse og leier inn en ekstern konsulent - har man da en plan for kompetanseoverføring?(husk nytt prosjekt: Moderniseringsprogrammet)
 - a. Leier NAV inn konsulenter i faste linjeoppgaver/kjerneoppgaver? I hvilke tilfeller? Konkrete eks? Hva er årsakene til dette?
18. Er bruken av konsulent tjenester noe som inngår i den ordinære virksomhetsplanleggingen og budsjettprosessen? I hvilke tilfeller gjør det ikke det?
19. Er bestillingsfullmakten knyttet til kjøp av konsulentbistand og/eller kjøp av konsulentoppdrag delegert nedover i organisasjonen? Til hvem?

20. Reglementet for offentlige anskaffelser (OA) krever at man setter oppdrag over en viss størrelse ut på anbud.
- Innebærer OA at dere har mange ulike leverandører? Fordeler og ulemper knyttet til dette? (mulige utfordringer: mangel på kontinuitet (kunnskap om nav hos engasjert konsulent - reengasjering)
 - Settes det av nok ressurser internt til arbeidet knyttet til OA?
21. Har dere støtteverktøy knyttet til styring og oppfølging av konsulenttjenestene?
- Hvilke?
 - Hvordan fungerer disse?

Vurderinger

22. Hva mener du er de viktigste årsakene til konsulentbruk i NAV? (store reformer, store og kompliserte oppgaver, kultur, manglende ressurser (kompetanse og økonomi).
- Tror du bruken av konsulenttjenester vil øke eller synke de kommende årene?
 - Finnes det bedre måter enn i dag å løse dette på? (Kunne man tenke seg en egen utviklingsavdeling i NAV?)
23. Hvilke dilemmaer står NAV overfor når det gjelder konsulentbruk?(økonomi, sårbarhet, avhengighet (reengasjering), taushetserklæringer, mindre fokus på kompetanseheving internt)
24. Gir tidligere erfaringer med konsulentbruk (f.eks. i pensjonsreformprogrammet og NAV-reformen) grunnlag for å gjøre endringer i praksis for hvordan NAV bruker konsulenter? Evt. hvordan?
25. Utfører konsulentselskaper oppgaver som ansatte ved NAV kunne utført i stedet?
- Hva tror du dette skyldes?
 - Har du eksempler på slike oppgaver?
26. Vil det være formålstjenlig på lang sikt å ha en større andel NAV-ansatte med spesialistkompetanse, i stedet for å kjøpe konsulenttjenester? (f.eks. innen IKT).
- I tilfelle, er det praktisk mulig for NAV å bygge opp slik kompetanse?
 - Hva vil utfordringene først og fremst være?
27. Mener du at bruken av konsulenttjenester er på et akseptabelt nivå i dag?
- Hvorfor?/Hvorfor ikke?
 - Evt. hva mener du skal til for å få ned bruken av konsulenter i NAV?

Konsulentbruk i NAV



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2013:09
ISSN 0804-5135