

Svein Erik Moen og Leif E. Moland

Bruk av konsulenter og midlertidige ansettelses i statlige virksomheter

En analyse av FAD, NAV og Skatteetaten

Svein Erik Moen og Leif E. Moland

**Bruk av konsulenter og midlertidige
ansettelser i statlige virksomheter**

En analyse av FAD, NAV og Skatteetaten

© Fafo 2008
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
1 Introduksjon	7
Bakgrunn	7
Innleie av konsulenter	8
Midlertidige ansettelse	9
Problemstillinger	9
2 Metoder for innsamling av data	11
Informantintervjuer	11
Omfang på konsulentbruk og midlertidige ansettelse	11
3 Fornyings- og administrasjons-departementet (FAD)	14
Om FAD	14
Omfang av innleide konsulenter og midlertidige ansettelse	14
Motiver	16
Negative virkninger av konsulentbruk og midlertidige ansettelse	17
Positive virkninger av konsulentbruk og midlertidige ansettelse	18
4 Skatteetaten	19
Omfang av innleide konsulenter og midlertidige ansettelse	19
Motiver	22
Negative virkninger	22
Positive virkninger	23
5 Arbeids- og velferdsetaten (NAV)	24
Om NAV	24
Omfang av innleide konsulenter og midlertidige ansettelse	24
Motiver	26
Referanser	34
Vedlegg 1 Tjenestemannsloven	35
Vedlegg 2 Intervjuguide	39
Vedlegg 3 Oversikt over data	40
Vedlegg 4 Definisjoner for stillingskategorier, NAV 2008	41
Vedlegg 5 Antall ansatte i Skatteetaten	42

Forord

Omfanget av, motivene for og virkningene av konsulentbruk og midlertidige ansettelse i staten reiser viktige spørsmål som er relevante for statlige virksomheter så vel som for forskningsmiljøer. Dette notatet gir en analyse av konsulentbruk og midlertidige ansettelse i Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Skatteetaten og Arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeidet er et forprosjekt og ble gjennomført høsten 2008.

Notatet er skrevet på oppdrag av Norsk Tjenestemannslag (NTL), som også har finansiert prosjektet. Vi vil takke Turid Lilleheie, Ingerid Marie Utvik og Dag Westhrin i NTL for viktige innspill under prosjektgjennomføringen.

Vi skylder også en stor takk til mange av de ansatte i de tre etatene, som har bidratt med viktig informasjon om regnskap, med personaldata og intervjuer. Disse har lagt ned mye arbeid, og uten hjelp fra dem hadde prosjektet ikke vært mulig å gjennomføre.

Vi vil også takke våre kolleger ved Bedrifts- og virksomhetsstudier ved Fafo for innspill midtveis i prosessen og Fafos informasjonsavdeling for håndtering av korrektur, lay-out og publisering.

Oslo, 9. desember 2008

Svein Erik Moen og Leif E. Moland

Sammendrag

Dette notatet kartlegger omfanget av midlertidige ansettelser og innleie av konsulenter i et utvalg statlige virksomheter basert på personalregistre og årsregnskap. Vi ser også på utviklingen av dette over tid. Videre beskrives motiver som ligger til grunn bak konsulentbruk og midlertidige ansettelser basert på anonyme intervjuer i etatene. Vi har intervjuet toppledelse, linjeledere, tillitsvalgte, ansattes representant i innstillingsråd, og hovedvernombud. Undersøkelsen baserer seg dessuten på intervjuer for å finne virkningene av denne ansettelses- og innleiepraksisen. De utvalgte etatene er: 1) Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), 2) Skatteetaten, og 3) Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV).

Rapporten tar sikte på å belyse fem problemstillinger:

1. Hva er omfanget av midlertidige ansettelser og innleie av konsulenter?
2. Har omfanget av midlertidige ansettelser/innleie av konsulenter endret seg de senere årene?
3. I hvilke sammenhenger benyttes innleie fremfor egne ressurser? Hvilke former for innleie blir benyttet? Brukes det i forbindelse med utføring av faste oppgaver? Av kjerneoppgaver? I ledelsessammenheng? osv. Innenfor hvilke fagområder benyttes midlertidige ansettelser/innleie av konsulenter?
4. Hvilke motiver har ledelsen for å leie inn arbeidskraft fremfor å benytte faste ansettelser?
5. Hvilke positive og negative virkninger mener ledelsen og tillitsvalgte bruk av innleie har for økonomisk drift, arbeidsmiljø og kompetanseutvikling?

Vi har funnet at omfanget av midlertidige ansettelser og innleie av konsulenter varierer mellom de tre etatene. Relativt høyest konsulentbruk i forhold til totale lønns- og konsulentutgifter har NAV og FAD. NAV har høyest konsulentbruk i absolutte tall. Omfanget har også variert over tid, fra etat til etat og fra avdeling til avdeling. Antall midlertidige ansettelser er lavest i Skatteetaten, mens det er høyest i NAV. Kontortjenester er høyest representert med hensyn til midlertidige ansettelser i prosent, mens det er flest saksbehandlere med midlertidig ansettelse i absolutte tall. Konsulenter brukes oftest i forbindelse med utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og organisatoriske endringer. Motivene for dette er først og fremst relatert til behov for spesialkompetanse. Motiver for midlertidige ansettelser (engasjementer) handler mer om tidspress og fleksibilitet med hensyn til vanlige arbeidsoppgaver. Virkningene av konsulentbruk er både negative og positive. Negative virkninger er blant annet relatert til lite overføring av kompetanse, som kan svekke kompetanseutviklingen i etatene på lang sikt. Positive virkninger kan spesielt sees i form av nye IKT-løsninger og hjelp til organisatorisk endring. Virkningen av midlertidige ansettelser (engasjementer) kan være positive i den forstand at de kan gi viktig arbeidserfaring for den enkelte, men kan slå negativt ut på arbeidsmiljø hvis turnover er høy, noe som skaper lite kontinuitet.

Prosjektet har vært et forprosjekt og ble gjennomført høsten 2008. Arbeidet gir grunnlag for å si noe om hvilke problemstillinger og metodiske grep man bør bygge videre på i et nytt prosjekt om konsulentbruk og midlertidige ansettelser.

1 Introduksjon

Bakgrunn

Formålet med dette notatet er å kartlegge omfanget av midlertidige ansettelser og innleie av konsulenter i tre utvalgte statlige etater. Vi ser på utviklingen over tid, så langt dette er praktisk mulig å tallfeste. Notatet vil også se på motiver og drivkrefter bak midlertidige ansettelser og innleie av konsulenter. De utvalgte etatene er: Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), Skatteetaten, og Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Etatene som har blitt valgt ut er vidt forskjellige med hensyn til størrelse, funksjon, og historie.

Det er i de senere årene blitt stilt en rekke spørsmål rundt bruken av konsulenter og midlertidig ansatte i de statlige etatene. Debatten i media omkring bruken av konsulenter har tatt opp problemstillinger rundt det store omfanget og hvorvidt den burde vært erstattet med faste ansettelser.¹ Riksrevisjonen (2004) har dessuten påpekt mangelfulle rutiner for og kontroll på innkjøp av konsulenttjenester. Debatten rundt midlertidig ansatte har også dreid seg om omfang og hvor de brukes, i tillegg har et sentralt spørsmål vært om midlertidig ansatte utgjør et eget «b-arbeidsmarked», og om dette er noe som preger en gruppe arbeidstakere over en lengre periode (se for eksempel Nergaard og Stokke 1996, Nergaard 2006).

Det er ikke gjort større undersøkelser på motivene bak innleie av konsulenter og midlertidige ansettelser i de statlige etatene i Norge, men forskningen på private bedrifter (Nesheim 2002, Atkinson 1984) har gjort en del interessante funn. Her har ønsket om fleksibilitet med hensyn til ressurser og kompetanse vært et viktig motiv ved bruk av konsulenter eller midlertidig ansettelse. Med disse funnene kan vi stille spørsmål om det er de samme motivene som ligger bak konsulentbruk i statlige etater som det er i det private næringslivet. I denne forbindelse kan man også spørre om hvorvidt etatene ansetter midlertidig eller bruker konsulenter fordi de ikke vil binde seg opp med fast ansatte, og heller lar kjerneoppgaver bli utført av innleid arbeidskraft.

En drivkraft bak både konsulentbruk og midlertidige ansettelser i det private næringslivet antas å ha sammenheng med at etterspørsel etter produkter endrer seg raskt med hensyn til omfang og ikke minst til hva som skal produseres. Denne endringen har vært særlig sterk de siste 20 årene (Colbjørnsen 2003). Konsulentbruk kan også ha økt de senere årene som følge av høykonjunkturen i norsk økonomi, som har vart mer eller mindre sammenhengende fra 2004–2008 (Finansdepartementet: 2008).² For statlige etater er denne sammenhengen kanskje ikke så entydig, siden ressursbruken i det offentlige styres av bevilgninger over statsbudsjettet, men gode økonomiske tider kan gjøre det vanskelig å få tak i personer med kvalifisert kompetanse. Andre viktige drivkrefter i statlige etater kan være reformer, andre større organisatoriske endringer og innføring av nye IKT-systemer.

¹ «I deler av staten ser en og at mangelen på akademisk arbeidskraft fører til en høy og langvarig innleie av akademisk arbeidskraft på konsulentbasis. Dette er uheldig blant annet fordi staten derved ikke styrer mye viktig kompetanse. En viktig årsak til den høye konsulentbruken er at staten tilbyr for lav lønn, slik at de som besitter kompetansen heller tilbyr sine tjenester på konsulentbasis.» Fra innledningen til Akademikernes krav i lønnsoppgjøret 2007)

² I skrivende stund er denne oppgangskonjunkturen sannsynligvis i endring mot en nedgang.

Innleie av konsulenter

Et nytt element ved utviklingen i offentlig sektor på begynnelsen av 1980-årene var at det i større grad ble tatt i bruk konsulentfirmaer (Røvik 1991). Røvik fokuserte først og fremst på såkalte organisasjonsutviklingsfirmaer. Organisasjonsutvikling ble definert som «forsøk på bevisst, planmessig inngripen i formelle organisasjoner med sikte på å forandre og forbedre organisasjonens resultater gjennom å endre på medlemmenes adferd på jobb» (Røvik 1991, s. 20). Dette er imidlertid kun en del av konsulentbransjen, en bransje som egentlig favner et bredt spekter av tjenester.

Riksrevisjonen (2004) gjennomførte en undersøkelse om ulike sider ved statlig konsulentbruk i 2002. Her ble konsulent definert som: «en ekstern person med spesialkompetanse som for en avgrenset periode engasjeres av en virksomhet for å utføre en definert oppgave» (Riksrevisjonen 2004, s. 9). Dette er en vid definisjon, som favner flere konsulenttjenester. For eksempel kan man leie inn konsulenter for strategisk rådgiving fra McKinsey og Boston Consulting, juridisk bistand og revisjon fra Deloitte, og implementering av IT fra Accenture. Definisjonen skiller ikke mellom konsulenter som «sitter på huset» og de som jobber eksternt. På grunn av databegrensinger vil vi i stor grad måtte forholde oss til Riksrevisjonens definisjon.

Riksrevisjonens rapport baserte seg på en spørreundersøkelse i 74 statlige virksomheter og en gjennomgang av 23 enkeltkjøp i Rikstrygdeverket og Aetat. Formålet var å «undersøke om statlige virksomheter har hensiktsmessige rutiner og prosedyrer for kjøp og bruk av konsulent-tjenester» (Riksrevisjonen 2004, s. 2). Riksrevisjonen belyste omfanget av konsulentbruk i staten (i utgifter), områder dette gjaldt, strategi om konsulentbruk, om konsulentbruk var i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser, styrings- og kontrollverktøy i tilknytning til konsulentbruk, overføring av kompetanse fra konsulenter til statlig virksomhet, og om virksomhetenes evaluering av egen konsulentbruk.

En likhet mellom Riksrevisjonens undersøkelse og dette notatet er at begge tallfester konsulentbruken i et utvalg statlige etater. Riksrevisjonen så først og fremst på rutine og prosedyrene for bruk av konsulenttjenester, og ikke på motiver, drivkrefter, og virkninger av denne bruken. Riksrevisjonen gjorde imidlertid en del interessante funn som også er relevante for vårt notat. Riksrevisjonen fant blant annet at svært få statlige virksomheter hadde en skriftlig strategi for bruk av konsulenter. Et annet relevant funn var at 30 prosent av besvarelsene oppga at kompetanseoverføring mellom konsulent og virksomhet sjelden eller aldri var avtalt i oppdragsbeskrivelsen til konsulentene. Riksrevisjonen påpeker derfor at det bør settes spørsmål ved om «statlige virksomheter har den nødvendige oppmerksomheten rettet mot overføring av kunnskap fra konsulenter til virksomhet, slik at virksomhetene kan redusere behovet for konsulentbistand i framtiden» (Riksrevisjonen 2004, s. 37).

Når det gjelder kjøp av konsulenter i offentlig sektor, finnes det ingen samlet oversikt i departementene.³ Grunnen til at de ikke har en slik oversikt er ifølge Fornyings- og administrasjonsminister Heidi Grande Røys at økonomireglementet ikke pålegger departementene å lage samlede oversikter (FAD 2008). Siden vi ikke har en oversikt over konsulentbruken i verken departementene eller i offentlig sektor som helhet, kan vi heller ikke si noe sikkert om utviklingen – som vi på basis av enkeltsaker antar har økt de siste årene. At innleie av

³ Det er rettet kritikk mot at departementene ikke selv har oversikt over egen bruk av innleide konsulenter (se for eksempel Aftenposten 26/4 2008: «konsulentbruk ute av kontroll»)

konsulenter øker har ofte blitt omtalt i negative vendinger, spesielt der økningen har vært oppsiktsvekkende, som for eksempel i Jernbaneverket⁴ og Vegvesenet.⁵

Midlertidige ansettelser

Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) viser at det har vært en nedgang i midlertidige ansettelser i samtlige næringer fra 13,1 prosent andre kvartal 1996, til 9,4 prosent andre kvartal i 2008. Primærsektoren med jordbruk og fiske har i dag størst andel midlertidig ansatte (17,3 prosent), mens bygg og anlegg har lavest andel med 4,5 prosent. Tallene for offentlig administrasjon, undervisning, helsetjenester og andre tjenester har en prosent midlertidige på 13,1 (SSB 2008). Vi vet fra før at en stor andel av de midlertidig ansatte er vikarer for fast ansatte som har permisjon som følge av svangerskap, langtidssykemelding og andre forhold. AKU viser at vikarer er den største gruppen midlertidige ansettelser, og de utgjorde om lag 40 prosent i 2002. Ekstrahjelp og engasjement med henholdsvis 24 og 19 prosent var de to andre største gruppene for midlertidige ansettelser. Ekstrahjelp betegner et ansettelsesforhold hvor det er usikkerhet om hvor mye og hvor lenge en skal jobbe, mens engasjement typisk betegner større grad av det vi forbinder med en «vanlig jobb» (Nergaard 2004). SSBs definisjon på midlertidig ansatt er rimelig grei, og innbefatter vikariater og engasjementer:

Om ansettelsen skal regnes som fast eller midlertidig, avhenger om det i utgangspunktet er klargjort at ansettelsesforholdet er tidsbegrenset, f.eks. ved et vikariat med fastsatt slutt-dato, ved et engasjement som opphører når arbeidet eller prosjektet er utført, eller ved klart sesongbetont arbeid. (SSB, Arbeidskraftundersøkelsen 2008, <http://www.ssb.no/aku/>)

I dette notatet blir vi av datamessige grunner nødt til å bruke denne brede definisjonen.

Problemstillinger

En rekke spørsmål kan altså stilles om innleie av konsulenter og midlertidige ansettelser i statlige etater. For det første må vi spørre om omfanget av innleie av konsulenter/kjøp av konsulenttenester og midlertidige ansettelser har endret seg de siste årene i NAV, Skatteetaten og FAD. For det andre er det et spørsmål om hvorvidt innleie eller midlertidige ansettelser brukes i tilfeller hvor det burde ha vært faste stillinger, og der hvor etatene selv har kompetanse til å utføre jobben, men ikke nok arbeidskraft. For det tredje er det et spørsmål om hva som er drivkreftene og motivene bak innleie og midlertidig ansettelse. Relevant her er hvilken rolle organisatoriske reformer, politikk og budsjett og ønske om fleksibilitet spiller. For det

⁴ «I 2007 brukte Jernbaneverket 436 millioner kroner på konsulenter. Det er en økning på 62 prosent fra 2006, hvor det ble brukt 269 millioner kroner. I denne perioden økte investeringsbudsjettet til Jernbaneverket med 47 prosent. Blant annet har disse firmaene millionkontrakter: NorConsult, Simens AS, Strukton Rail AS, Path AS, Teleplan, Baneservice AS, Syclo LLC, Den norske Veritas og Bombardier Transportation Norway AS og BSL Management» (RIF 2008)

⁵ «I 2007 brukte Statens vegvesen 1,1 milliarder kroner på konsulenter. Det er en økning på 36 prosent siden 2003, da de brukte 811 millioner kroner til dette formålet. Disse fem årene økte investeringsbudsjettet til vegvesenet med 30 prosent. Av disse ble 368 millioner kroner brukt i Region Øst i 2007. En økning på 94 prosent siden 2003 da man brukte 190 millioner kroner i denne region. Investeringsene i regionen har økt med bare 28 prosent i den samme fem års perioden.» (RIF 2008)

fjerde bør man spørre om hvorvidt et stort omfang av innleid arbeidskraft (enten det er snakk om innleide konsulenter eller midlertidige ansettelser) er uheldig for organisatorisk læring, negativt for arbeidsmiljøet og for effektiv ressursbruk. På denne bakgrunn vil vi ta opp fem følgende problemstillinger:

1. Hva er omfanget av midlertidige ansettelser og innleie av konsulenter i NAV, skatteetaten og FAD?
2. Har omfanget av midlertidige ansettelser/innleie av konsulenter endret seg de senere årene?
3. I hvilke sammenhenger benyttes innleie fremfor egne ressurser? Hvilke former for innleie blir benyttet? Brukes det i forbindelse med utføring av faste oppgaver? Av kjerneoppgaver? I ledelsessammenheng? osv. Innenfor hvilke fagområder benyttes midlertidige ansettelser/innleie av konsulenter?
4. Hvilke motiver har ledelsen for å leie inn arbeidskraft fremfor å benytte faste ansettelser?
5. Hvilke positive og negative virkninger mener ledelsen og tillitsvalgte bruk av innleie har for økonomisk drift, arbeidsmiljø, og kompetanseutvikling?

2 Metoder for innsamling av data

Med utgangspunkt i disse problemstillingene vil vi hovedsakelig benytte to metoder. Vi bruker en kvantitativ tilnærming for å finne omfanget av midlertidige ansettelser, endring på dette gjennom tid, og i hvilke sammenhenger slik praksis brukes (problemstilling 1, 2 og 3). Når det gjelder hvilke fagområder innleide konsulenter brukes på, har vi ikke talldata. Derfor bruker vi intervjuer også for problemstilling 3. Motivene og spørsmålet om virkninger (problemstilling 4 og 5) kan belyses gjennom intervjuer.

Informantintervjuer

Vi har gjennomført intervjuer for å oppnå en forståelse av hvilke motiver og drivkrefter som ligger bak midlertidige ansettelser og innleie av konsulenter, samt virningene av slik praksis med hensyn til kompetanse, drift/økonomi og arbeidsmiljø. Vi har intervjuet toppledelse (fem ansatte), et mindre utvalg linjeledere (to ansatte), hovedtillitsvalgte (ni ansatte), hovedverneombud (to ansatte) og ansattes representant i innstillingsråd (en ansatt). Til sammen har vi intervjuet 19 ansatte. Tre intervjuer var gruppeintervjuer med fagforeningene, og et intervju ble foretatt over telefon med hovedvernombud. Avsnittene i dette notatet som omhandler drivkrefter og virkninger av innleide konsulenter og midlertidig ansatte bygger i all hovedsak på disse intervjuene. Med de tillitsvalgte gjorde vi gruppeintervjuer for å holde ressursbruken nede, samt at gruppeintervjuene ga mer diskusjon mellom ulike fagforeninger. De fleste intervjuene hadde en varighet på rundt en time.

Når det gjelder å velge ut informanter fra toppledelse og linjeledere, har vi tilstrebet så langt som mulig å snakke med de som har befating eller erfaring med innleie av konsulenter og midlertidige ansettelser, dette har vi gjort i samarbeid med våre kontaktpersoner ved etatene. Intervjuene er anonyme. Intervjuguiden er vedlagt (vedlegg 2).

Omfang på konsulentbruk og midlertidige ansettelser

Vi har vært i kontinuerlig kontakt med eksperter på de respektive etatenes lønns- og personalregister. I juli–august 2008 ble det foretatt en spørreunde blant disse om hvilke data som var mulig å innhente innenfor et rimelig tidsrom. Fra samtlige etater ble det gitt uttrykk for at det å tallfeste antall faste versus midlertidig ansatte på utvalgte tidspunkter var uproblematisk. Det ble også sagt at det var mulig å oppgi på hvilke områder disse arbeidet, definert som «funksjoner» (for eksempel leder, rådgiver, saksbehandler, spesialist og kontor). Ved noen etater var det også mulig og hensiktsmessig å skille mellom avdelinger.

Etatene bruker ulike systemer på lønns- og personalstatistikk, som for eksempel Formula, Agresso, iCube, og Oracle WBS. Vi har ikke selv hatt tilgang til registrene, da disse er sensitive

på personopplysninger og til dels svært komplekse. Det behøves dessuten god kjennskap til historikken bak registrene for å kunne gi et riktig bilde av både antallet ansatte og konsulentbruken. Mye arbeid har gått med til å møte etatene og definere variabler, koordinere arbeid i etatene og mellom etatene, og sende forespørsler om statistikk. Vedlegg 3 (tabellene 1–3) viser en oversikt over hvilke typer data vi har fått tak i. Vedlegg 4 viser hvilke fagområder som ligger under hver enkelt funksjon i NAV.

Registerdata på antall ansatte

Personalregistrene har gitt oss muligheten til å tallfeste antall ansatte, splittet opp i faste og midlertidig ansatte. Vi har ved alle etatene foretatt en nullpunktsanalyse. Det vil si at vi har gått inn på bestemte datoer og sett hvor mange som var ansatt og hvordan disse var fordelt på midlertidig og fast ansatte. Funksjonene (hovedkategorier for stillingstyper) er typisk oppdelt i leder, spesialist / rådgiver, saksbehandler, og kontor. Under hver kategori er det knyttet bestemte stillingskoder. FADs register har sammenliknbare data helt tilbake til 2005, men man kan ikke se hvilke funksjoner de midlertidig ansatte har. Skatteetaten har data fra 01.01.08 til 30.09.08, her har vi en god oversikt over i hvilke avdelinger faste/midlertidige arbeidet, og hvilke funksjoner de hadde. NAV har data for kun 01.09.2008. Her har vi i likhet med Skatteetaten god oversikt avdelingsvis og på funksjon.

Utgifter til fast ansatte, midlertidig ansatte, konsulentbruk og kontortjenester

I tillegg til registerdata på antall ansatte, har vi valgt å ta ut regnskapsdata fra hver enkelt etat på lønn til fast ansatte, midlertidig ansatte, konsulentbruk og kontortjenester (vikarbyråer). Vi har derfor god oversikt over forskjellen på utgifter til lønn (både til fast og midlertidig ansatte) og på konsulentbrukens størrelse i forhold til totale utgifter (lønn pluss konsulentbruk). Vi har tatt ut regnskapsdata for 2005, 2006, 2007 og for store deler av 2008. For NAV og Skatteetaten har vi også oversikt over disse utgiftene fordelt avdelingsvis.

Dokumentanalyse

Vi har fått tilgang på dokumenter som strategidokument på konsulentkjøp, innkjøpsliste på konsulenttenester, personalrapport og mer generell informasjon om etatene (for eksempel årsrapporter). I tillegg har vi sekundærlitteratur som for eksempel Riksrevisjonen (2004) å forholde oss til. Her er særlig poenget om kompetanseoverføring fra konsulent til virksomhet relevant, siden dette berører hvorvidt innleie av konsulenter er positivt eller ikke for virksomhetens kompetanseutvikling.

Begrensninger

Alle etatene har nylig gjennomgått omorganiseringer eller fusjoner. I tillegg er det iverksatt nedlegging av gamle registersystemer og overgang til nye registersystemer. Dette har medført at data lenger tilbake i tid på antall ansatte har vært vanskelige å få tak i. Det varierer derfor fra etat til etat hvorvidt vi klarer å besvare problemstilling 2, det vil si i hvor stor grad vi kan tallfeste endring over tid. For eksempel har ikke NAV operasjonaliserbare historiske data på

antall faste versus antall midlertidige. Vi får derfor data på ansatte kun på ett tidspunkt, og vi har valgt 01.09.2008.

Det varierer også hvorvidt databasene kan si noe om hvilke avdelinger de midlertidig ansatte arbeider i, og hvilke funksjoner disse ansatte har.

Alle de tre virksomhetene som er undersøkt er statlige, og følger derfor tjenestemannsloven (se vedlegg 1). Midlertidighet for embetsmenn er regulert i tjml. § 3 nr. 1, mens midlertidighet for tjenestemenn er regulert i § 3 nr. 2. Midlertidige ansettelser kan deles inn i to hovedtyper. Den ene hovedtypen er vikariater, og skjer når en embetsmann eller tjenestemann skal gjøre tjeneste i stedet for en annen. Den andre hovedtypen er engasjementer, som kan ansettes for et bestemt tidsrom eller for et bestemt oppdrag. Det ligger også mulighet til å ansette i engasjementer når arbeidet ikke er fast organisert, og det derfor er usikkert hvilke tjenestemenn som trengs. Det samme gjelder for embetsmenn når arbeidsområdet eller virkekretsen er planlagt endret. Det krever et omfattende arbeid å få frem historiske data om inndelingen mellom engasjementer og vikariater, fordi man må gå igjennom personalmappene til alle som figurerer på listen over midlertidig ansatte. Dette er manuelt arbeid, som også innebærer gjenfinning av gamle personalmapper i bortsettingsarkiver. Bare for FAD, den minste etaten, ville dette tatt cirka to ukesverk for en spesialist på personalregistersystemet. Det er også for ressurskrevende å gå mer i dybden på fagområdene de ansatte har ut over «funksjonene» nevnt over. Bare i NAV eksisterer det opp mot 100 forskjellige fagområder.

Det har ikke vært mulig å tallfeste antall innleide konsulenter. Det har heller ikke vært mulig å få en god oversikt over hvilke prosjekter/arbeidsoppgaver disse er leid inn på. Dette henger sammen med at det føres lister over timer og kostnader, og ikke over antall konsulenter eller tematikk på anbudene. Det er heller ikke mulig å se hva de innleide konsulentene jobber med, hvor mange som sitter «på huset» eller om de jobber eksternt i de respektive konsulentselskapene. Dette kunne i teorien blitt gjort, men det er svært tidkrevende. I FAD ville for eksempel det å finne antall innleide konsulenter spesifisert etter hvorvidt de har sittet/sitter i FAD, innebære for omfattende manuelt arbeid. For å kartlegge innholdet i konsulentarbeidet – om det er snakk om forskning, utredning, utviklingsarbeid og liknende, må en gå inn i hver enkelt konsulentkontrakt. Tidsanslag for slikt arbeid utført av ekspert på statistikkområdet og med kjennskap til kontraktsarkiv i FAD, er fire ukesverk, og da snakker vi kun om en oversikt på de siste tre årene.

3 Fornyings- og administrasjons- departementet (FAD)

Til tross for begrensningene skissert over har vi skaffet oss en relativt god oversikt på omfanget av midlertidig ansatte og innleie av konsulenter i etatene. FAD, som i tillegg til å være en liten etat, er også av en helt annen type organisasjon enn de andre etatene som har blitt valgt ut.

Om FAD

I FAD er det totalt 206 ansatte fordelt på seks avdelinger: Administrasjonsavdelingen, Arbeidsgiverpolitisk avdeling, Avdeling for IKT og fornying, Kommunikasjonsenheten, Konkurransopolitisk avdeling, Statsforvaltningen.

FAD er koordinerende departement i Regjeringens fornyelsesarbeid. Departementet har ansvar for den nasjonale IT-politikken, den generelle konkurransepolitikken og den næringsrettede konkurransepolitikken. FAD har også ansvaret for de ansatte i staten, og skal sikre en «inkluderende og stimulerende personalpolitikk og trygge arbeids- og ansettelsesvilkår både i staten og i privat sektor.» (www.fad.dep.no). Videre skal departementet bidra til å utvikle en stat med bedre effektivitet og gode tjenester for innbyggerne. FAD ble opprettet 1. januar 2006. Underliggende etater per i dag er: Datatilsynet, Departementenes servicesenter, Direktoratet for forvaltning og IKT, Fylkesmannsembetene, Konkurransetilsynet, Personvernemnda, Statens pensjonskasse og Statsbygg. Departementet går tilbake til 1955 (Lønns- og prisdepartementet). Siden har det hatt forskjellige navn og oppgaver som har inkludert flytting av ansatte mellom ulike departement og etater.

Det er ikke tidligere blitt foretatt formelle evalueringer av omfanget av konsulentbruk og midlertidige ansettelser i FAD (ifølge våre informanter).

Omfang av innleide konsulenter og midlertidige ansettelser

Tabell 1 viser at konsulentbruken i FAD har variert mye, for eksempel var utgiftene i 2007 på 20 mill kr. Det tilsvarer 18 prosent av de totale utgiftene (lønn pluss konsulentbruk). I 2006 var konsulentbruken på 45 mill kr, hvilket utgjorde hele 34 prosent. Utgifter til faste og midlertidige stillinger har hatt en jevn økning fra 82 mill kr i 2005 til 90 mill. kr i 2007, noe som skyldes generell lønnsøkning.

FAD foretok 34 konsulentkjøp i 2007. Den største oppdragstakeren på et enkeltkjøp i 2007 var Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (3 mill kr). Her gikk oppdraget ut på kjøp av klimavoter for å dekke CO₂-utslipp ved statsansattes tjenestereiser med fly. Andre store oppdragstakere var Ergo Group (forskning til utvikling av løsning for håndtering av lønns- og

Tabell 1 FADs utgifter til lønn og konsulentbruk i mill. kr og prosent. 2005–2008

År	Mill. kr			Prosent	
	Lønn ansatte	Konsulentbruk	Totalt	Ansatte	Konsulentbruk
2005	82	22	104	79	21
2006	85	45	130	66	34
2007	94	20	114	82	18
1/9 2008	75	16	93	82	18

Kilde: FAD. Merk: for alle årene er forskning og utvikling inkludert i posten konsulentbruk. Merk også at tallene for 2008 er omtrentlige og at konsulentbruk for 2008 er til og med 1/12 2008.

personaldata), Tleox IT (drifts- og vedlikehold), Copenhagen Economics (utredning), SSB (innhenting av data) Econ (evaluering) og Rambøl (medarbeiderundersøkelse).

FAD har ikke rapporteringssystemer for hvilke fagområder midlertidig ansatte arbeider innenfor. Det er heller ikke mulig å si noe om hvor mange som er på engasjement. Derimot har vi sammenliknbare data for de siste fire årene på antall faste versus midlertidig ansatte. Tabell 2 viser antall ansatte totalt, fast og midlertidig ansatte 2005–2008. Andelen midlertidige ansettelse har økt fra 3 prosent i 2005 (6 personer) til 7 prosent i 2008 (14 personer). Sammenliknet med gjennomsnittet både for alle sektorer og offentlig sektor isolert, er dette

Tabell 2 Fast og midlertidig ansatte i FAD 2005–2008. Antall og prosent

Dato	Funksjon	Antall			Prosent		Sum
		Ansatte totalt	Fast ansatte	Midlertidig ansatte	Fast ansatte	Midlertidig ansatte	
1/9 2005	Leder	22					
	Spes.	18					
	Saksb.	105					
	Kont.	13					
	Totalt	219	213	6	97	3	100
1/9 2006	Leder	32					
	Spes.	20					
	Saksb.	154					
	Kont	18					
	Totalt	224	216	8	96	4	100
1/9 2007	Leder	35					
	Spes.	23					
	Saksb.	149					
	Kont	18					
	Totalt	227	217	10	96	4	100
1/9 2008	Leder	31					
	Spes.	17					
	Saksb.	137					
	Kont.	21					
	Totalt	206	192	14	93	7	100
	Prosentvis endring	-6	-10	133			

Kilde: FAD

fortsatt ganske lavt. Men, andelen ansatte totalt har gått ned med 6 prosent. Dette har i stor grad sammenheng med overføring av folk fra FAD til Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI).

Motiver

Store prosjekter

At FAD økte utgiftene til konsulentbruk i 2005 og 2006, henger i stor grad sammen med at departementet fra 2004 til slutten av 2006 hadde store prosjekter vedrørende utviklingen av bredbånd. Variasjonen i konsulentbruk skyldes i stor grad at behovet for spesialkompetanse bestemmes av politisk igangsatte prosjekter. Flere informanter (dvs. intervjuobjekter) ved FAD uttalte at FAD kanskje skiller seg fra andre departementer siden de har en del korte prosjekter som innebærer mye utvikling, mens andre departementer har en relativt større andel saksbehandling. Dette kan være en forklaring på at utgiftene til konsulenter er temmelig høye i forhold til de totale utgiftene (lønn pluss konsulentutgifter).

Ad hoc

En informant utalte at andre departementer er mer stabile både i staben og med hensyn til arbeidsoppgaver (mindre nedlegging av arbeidsoppgaver og mindre organisasjonsendring). FAD er, som én uttalte, en mer ad hoc-organisasjon, med bredbåndsprosjektet og IKT-utviklingen i Norge. En annen informant utalte at «FAD er i konstant omorganisering og fagområder er ikke stabile... Det er nok en sammenheng mellom takten på omorganisering og konsulentbruk». Planleggingshorisonten i FAD blir dermed mye kortere, rett og slett fordi noen ting er vanskelig å planlegge særlig langt frem i tid.

Forbigående behov for spesialistkompetanse

I FAD skjer konsulentbruk typisk når man trenger spesialkompetanse innenfor et begrenset tidsrom, og oftest er dette kortere tidsrom enn for midlertidig ansatte. For eksempel kan det ved innføring av et nytt regnskapssystem oppstå feil, og man må leie inn spesialister på regnskapssystemet for å løse disse feilene.

Behov for IT-ekspertise

Konsulentkjøp skjer spesielt, som en informant uttalte: «når FAD ikke er på linje med teknologisk utvikling, særlig på IKT». Dette går også frem av listen over konsulentkjøp, der mange oppdrag handler om utvikling av IKT-systemer. Konsulenter kan komme fra konsulentfirmaer for å utføre disse prosjektene, men også fra underliggende etater. Det siste er en type konsulentbruk en informant kalte «dugnadsjobbing», og skjer når det er prosjekter som må gjøres raskt og FAD ikke har ressurser og/eller kompetanse til å utføre dem. Konsulenter kan også trekkes inn når det skal jobbes med utviklingsarbeid, utredningsarbeid eller organisering. Det siste er mindre vanlig ifølge informantene.

Tidspress

Ved enkelte tilfeller leies konsulenter inn på grunn av tidspress og fordi FAD ikke rekker å gjøre arbeidet, på tross av at de har kompetanse i egen arbeidstokk til å utføre det. Ingen av informantene trodde at ansatte har mistet jobben som følge av konsulentbruk eller midlertidige ansettelse. Midlertidige ansettelse er oftest brukt som bistand i perioder med stort press (som kan skyldes større prosjekter), på grunn av permisjoner og ved organisatoriske endringer der man på forhånd ikke vet hvor mange ansatte som behøves i etterkant av endringen.

Negative virkninger av konsulentbruk og midlertidige ansettelse

Svekket kompetanseutvikling

Basert på intervjuene, er ulempene ved bruk av konsulenter i FAD sterkest relatert til kompetanseutvikling og -overføring. Selv om konsulentene gjør en god jobb, legger de ikke nødvendigvis igjen noe av sin kompetanse når de har avsluttet sitt arbeid for FAD. Derfor er det noen ganger vanskelig å drifte og videreutvikle produktet som konsulentene leverer. Konsulentene har spesialisert kunnskap, som ikke er lett for fast ansatte å erverve. Høy konsulentbruk kan derfor medføre at FAD ikke hever sin kompetanse på lengre sikt. En informant mente at FAD fokuserer for mye på ad hoc-løsninger, og en annen informant mente at det var for lite fokus på å bygge opp kompetanse i huset. Videre er ansatte ofte ikke flinke nok (eller ikke har tid) til å følge opp kompetanseoverføringen, siden det mangler «et system» for dette, ergo skjer det også i noen tilfeller at en viktig del av kontraktene (om overføring av kompetanse) ikke følges opp.

Kompetanse forsvinner ved engasjementets slutt

Noen informanter påpekte som negativt at når FAD ansetter midlertidig prosjektledere utenfra, kan kompetansen forsvinne ut fra departementet når prosjektet er ferdig, selv om FAD fortsatt kunne trenge denne kompetansen.

Kostnader

En annen ting med konsulentbruken er selvsagt at den er svært kostbar, siden konsulenthonorarene er mye høyere enn de fast ansattes lønninger, men ingen ga uttrykk for at selve arbeidsmiljøet ble dårligere av at konsulenter var inne på FAD.

Positive virkninger av konsulentbruk og midlertidige ansettelser

Kompetanseutvikling

På liknende måte som at konsulentbruk slår negativt ut når kompetanseoverføring ikke fungerer, uttalte de fleste at det er positivt med konsulentbruk (ved behov) når man oppnår kompetanseoverføring og dermed kompetanseheving blant de fast ansatte.

Faglig spredning

Andre positive aspekter ved midlertidige ansettelser (men også ved konsulentbruk) i FAD er, som en informant uttalte, at de kan medføre «faglig spredning». Med dette menes at folk kommer inn i FAD som midlertidig ansatte, drar ut til andre etater etterpå med erfaring fra, kompetanse om og innsikt i FAD, slik at den andre etaten indirekte skaffer seg innsikt i FADs måte å jobbe på. Dette kan være positivt for begge etatene.

4 Skatteetaten

Skatteetaten har det siste året gjennomgått en total organisatorisk omlegging. Tidligere var Skatteetaten organisert med tre forvaltningsnivåer og med 138 formelle enheter: Skattedirektoratet i Oslo (med en del av IT-funksjonen i Grimstad) på sentralt nivå, fylkesskattekontor og skattefogdkontor på fylkesnivå, og på tredje nivå 98 likningskontorer. I tillegg hadde etaten tre særskilte likningskontorer: Sentralskattekontoret for storbedrifter i Moss, Sentralskattekontoret for utenlandssaker i Sandnes og Oljeskattekontoret i Oslo. Det var dessuten 183 etatskontorer underlagt likningskontorene. Etaten samarbeidet med de kommunale servicekontorene og med arbeids- og velferdsetaten for å gi service i om lag 100 kommuner der etaten ikke har egne tilsatte (St.prp. nr.1 2006–2007).

Fra 1. januar 2008 ble Skatteetaten organisert som skattekontor i fem regioner. Likningskontor, skattefogdkontor og fylkesskattekontor ble samlet i én organisasjon regionalt: Skattekontoret. Skattekontoret kan behandle saker for hele landet innenfor alle virksomhetsområdene. Den tidligere organisasjonen ble i fylker erstattet av fem regioner: Skatt nord med regionledelse i Tromsø, Skatt Midt-Norge med regionledelse i Trondheim, Skatt vest med regionledelse i Bergen, Skatt sør med regionledelse i Skien, og Skatt øst med regionledelse i Oslo (www.skatteetaten.no). Hele denne reorganiseringen (ROS) har altså ført til at Skatteetaten nå består av to myndighetsnivåer (tidligere 3) med Skattedirektoratet sentralt og fem regioner med hvert sitt skattekontor.

Ifølge årsrapporten fra 2008, innebar omstillingen blant annet at:

«ingen ledere i etaten, unntatt Skattedirektøren, i begynnelsen av året visste hvilke posisjon de ville få i ny organisasjon. Dette er nøkkelpersoner for etaten og det var viktig at de beholdt motivasjonen. Et karriereveiledningsprogram ble gjennomført for ledere på de øverste nivåene. Dette inkluderte alle ligningssjefer og mellomledere på store kontor. Veiledningssamtaler med ekstern eller intern veileder var et sentralt moment i programmet.» (Skatteetaten 2008 s. 13)

Skatteetaten har dermed brukt en del konsulent tjenester på prosessendring i organisasjonen, men den største konsulentbruken finnes i arbeidet med de senere års nye IKT-systemer.

Etaten har (ifølge informantene) selv verken foretatt en formell evaluering av denne konsulentbruken eller utarbeidet en formell strategi på konsulentbruken.

Omfang av innleide konsulenter og midlertidige ansettelser

Skatteetaten har ikke lett tilgjengelige tall på hvor mange konsulenter som er engasjert eller hvor de jobber. Tall på hvor mange som er midlertidig ansatt, fast ansatt og hvor i organisasjonen de jobber, har vi detaljerte data på. Det er imidlertid begrenset hva vi får av historiske data, siden det er umulig å få sammenliknbare tall på antall fast og antall midlertidig ansatte

før 01.01.2008, på grunn av omleggingen i organisasjonen og nedlegging av gamle register-systemer. Vi har kompensert for dette ved å se på utgifter over flere år.

Tabell 3 viser utgiftene Skatteetaten hadde til faste stillinger, midlertidige stillinger, kontortjenester (vikarbyråer) og konsulentbruk (under konsulentbruk er også nemnder, sty-rer, råd og utvalg tatt med) for perioden 01.01.2005 til 01.09.2008. I 2005 ble det brukt litt over 170 mill kr til konsulenttjenester, og i 2007 ble det brukt litt over 277 mill kr (en økning på 62,8 prosent i samme periode). Legger vi sammen utgiftene til fast ansatte, midlertidig ansatte, konsulenter og kontortjenester i perioden 2005 til utgangen av 2007, økte andelen konsulentbruk fra 8 prosent (2005) til 11 prosent (2007). Utgiftene til midlertidig ansatte har vært relativt stabile i forhold til de totale utgiftene (2 prosent i 2005, en økning til 3 prosent i 2006, og 3 prosent i 2007). Utgiftene til fast ansatte i forhold til de totale utgiftene (midlertidig, fast, kontor og konsulentbruk) gikk ned fra 90 prosent (2005) til 86 prosent (2007). Hittil i år er denne posten på 89 prosent for 2008. Tar man den generelle lønnsøkningen i betraktning, har utgiftene til fast ansatte blitt mindre. Dette skyldes generell nedbemanning og full stillingsstopp fra 2007:

«Bemanningen i Skatteetaten er redusert med 160 årsverk i 2007. I ytre etat er det en reduksjon på 250 årsverk mens det er en økning på 90 årsverk i Skattedirektoratet. Nedgangen i antall årsverk i etaten skyldes ressursituasjonen. Det ble i juli innført stillingsstopp i etaten. I andre halvår 2007 har det kun blitt rekruttert virksomhetskritisk kompetanse etter forutgående klarering.» (Skatteetaten 2008: 13)

Tabell 3 Skatteetatens utgifter til lønn og konsulentbruk i mill kr. og prosent. 1/1 2005 30/9

År	Mill. kr					Prosent			
	Faste	Midlertidige	Konsulenter	Kontor	Totalt	Faste	Konsulenter	Midlertidig	Sum
2005	1950	50	170	5	2176	90	8	2	100
2006	2079	80	241	11	2410	86	10	3	100
2007	2221	74	277	11	2583	86	11	3	100
30.09.08	1691	39	162	7	1898	89	9	2	100

Kilde: Skatteetaten

Redusert bemanning

Skatteetaten har redusert bemanningen i løpet av 2008 fra 6401 til 6205 (se vedlegg 5). Tabell 4 viser at antall midlertidig ansatte er i samme periode redusert fra 210 til 129. Nedgangen kan tyde på at det først og fremst er de midlertidig ansatte som blir hardest rammet når det er tilsetningsstopp. Det er god grunn til å spørre om en del av de midlertidig ansatte utgjør et «b-arbeidsmarked», som blir hardest rammet i perioder med innstramming. Her er det dessuten en forskjell på menn versus kvinner: Kvinneandelen for midlertidig ansatte per 30/9 2008 var nesten 60 prosent (Skatteetaten 2008). At andelen midlertidig ansatte kvinner er større enn for menn, er gjennomgående også på landsbasis (SSB: 2008). Antall midlertidig ansatte utgjør nå kun 2,1 prosent i Skatteetaten (se tabell 4), noe som er relativt lite.

Tabell 4 Fast og midlertidig ansatte i Skatteetaten i antall og prosent, og prosentvis endring fra 01.09.08–30.09.08

Enhet	Faste pr. 01.01	Endr. pr. 30.09	Midl. pr 01.01	Endr. pr 30.09	Midl pr. 01.01 (%)	Midl pr. 30.09 (%)
Skattedirektoratet	253	-9	8	-3	3	2
Skatteetatens IT- og serviceparter	570	93	54	-29	9	4
Oljeskattekontoret	35	6	0	0	0	0
Skatt Øst	1780	-51	59	-34	3	1
Skatt Sør	927	-53	18	-3	2	2
Skatt Vest	1093	-54	44	-10	4	3
Skatt Midt-Norge	698	-34	10	-1	1	1
Skatt Nord	536	-13	11	-1	2	2
Skatte- opplysningen	299	0	6	0	2	2
Skatteetaten totalt	6191	-115	210	-81		
Prosentvis endring	100	-2	100	-39	3,3	2,1

Kilde: Skatteetaten

Mange midlertidig ansatte i kontorfunksjoner

Det er heller ikke tilfeldig i hvilke stillingsfunksjoner det brukes mest midlertidig ansatte. Tabell 5 viser at det er en relativt stor andel midlertidig ansatte på kontor, andelen utgjør 17,3 prosent av alle på denne funksjonen. Midlertidig ansatte på de andre funksjonene er marginale, for eksempel er det kun én leder som er midlertidig ansatt. Absolutt antall midlertidig ansatte er størst på saksbehandling, med i alt 107 per 30.09.08.

Tabell 5 Antall fast og midlertidig ansatte i Skatteetaten oppdelt etter funksjon, og andel midlertidige i prosent. 30.09.2008

	Funksjon	Faste	Midlertidige	Totalt	Prosent midlertidige
30.09.2008	Leder	553	1	554	0,2
	Spesialist	433	3	436	0,7
	Saksbehandler	5004	107	5111	2,1
	Kontor	86	18	104	17,3
Totalt		6076	129	6205	2,1

Kilde: Skatteetaten

Motiver

Høy konsulentbruk i forbindelse med IKT-utvikling

Ifølge intervjuene ved Skatteetaten, er konsulentbruken på Skatteetaten først og fremst knyttet til utviklingen av nye IKT-systemer. Det største prosjektet er overgangen til nytt system for skatteinnkreving (SOFIE) og SKARP (forvaltningssystem for skatteetaten, forprosjekt for SOFIE). SKARP ble først satt ut til konsultentselskapet WM-Data, men ble overtatt av Cap Gemini Ernst & Young høsten 2003. Konsultentselskapet Steria fikk i 2005 en stor del av ansvaret for driften av SOFIE, med en kontrakt til 60 mill kr.⁶ Selve utviklingen og innføringen av dette systemet har tatt over ti år, og har medført kostnader på rundt 1 mrd. kr.. Motiver for å bruke konsulenter til dette arbeidet var fordi man ikke hadde kompetanse internt til å utvikle slike systemer. Ifølge en informant foretrekker Skatteetaten å bruke en relativt stor andel konsulenter til å utvikle nye systemer fremfor å ha en egen stor IKT-avdeling. Å ha en stor intern avdeling til å utvikle disse IKT-systemene er ifølge informanten ikke en fornuftig strategi. Vedkommende mente at erfaringer med store interne IKT-avdelinger i liknende etater i Sverige og Nederland har vært negative med hensyn til både selve produksjonen og kostnadene.

Risikospredning

Under samtalene med Skatteetaten ble det også påpekt at det å utvikle slike systemer er svært risikabelt, og at man sprer risiko ved å involvere konsulentfirmaer, selv om konsulentfirmaene i enkelte tilfeller ikke har klart å levere.⁷ Konsulenter har blitt leid inn på slike prosjekter de siste 20 årene.

Prosesstøtte

Innleie av konsulenter skjer ofte når Skatteetaten vil håndtere organisatoriske endringsprosesser. Et eksempel er etatens nylige reorganisering (ROS), hvor de for eksempel bruker CapGemini, men det er Skatteetaten selv som står for selve gjennomføringen.

Negative virkninger

Konsulentene fortrenger ressurser til kjerneproduksjon

Det er et problem ifølge flere informanter at det går med mye budsjettmidler på innleie av «dyre» konsulenter til omorganiseringen. Videre at denne ekstra ressursen ikke benyttes i basisproduksjonen, og dermed slår redusert bemanning negativt ut når det gjelder produksjonsoppgavene. Mange informanter mener det er viktig å prioritere de helt nødvendige prosjektene i en omstillingsperiode, særlig der hvor kostnader til konsulenter kan gå på bekostning av kjerne-

⁶ Tall ifølge Steria (www.steria.no)

⁷ For eksempel ble Skatteetaten og WM Data enige om å heve kontrakten som WM Data hadde på SKARP-prosjektet (*Computerworld*, 26.01.2005): «Skatteetaten brukte ti år og en milliard»

produksjon/basisoppgaver. Strategiske prosjekter prioriteres ofte fremfor andre funksjoner i etaten (funksjoner som også har behov for ekstra budsjettmidler og bemanning).

Lite overføring av kompetanse

Som en informant mente, har konsulentene med sin spesialkompetanse i samarbeid med ansatte i Skatteetaten klart å høyne kompetansenivået i etaten, spesielt på IKT. Men, som en annen informant uttalte, det er ikke noe opplegg rundt overføring av kompetanse fra konsulent til ansatt. For Skatteetaten har det vært en stor utfordring når engasjement er gått ut, og personene går tilbake til sin ordinære arbeidsplass. En tredje informant uttalte at «overføring av kompetanse fra konsulent til ansatt fungerer bare så vidt».

Mange kokker gir mye søl

I tilfeller der flere konsulentselskaper har vært inne på samme prosjekt, har dette gitt inkompatible løsninger. Dette henger gjerne sammen med at konsulenter fra ulike konsulentselskaper konkurrerer med hverandre, og vil ha gjennomslag for egne løsninger.

Konsulenter som «jobber eksternt» kan slå uheldig ut på etaten

En annen problemstilling omkring det å bruke konsulenter er hvorvidt de «jobber på huset» eller om de er lokalisert hos oppdragstakeren (konsulentselskapet). Det siste medfører gjerne at konsulentene «sitter fjernt fra de ansatte» og ikke blir godt nok kjent med Skatteetaten. Dette slår forskjellig ut på de ulike fagområdene. Vi har ikke undersøkt denne problemstillingen ytterligere.

Positive virkninger

Spesialkompetanse og IKT-utvikling

Det er også positive virkninger av det å bruke konsulenter, både rent faglig og arbeidsmiljømessig i de forskjellige avdelingene. Det ble sagt av flere at de IKT-systemene man bruker i dag, ikke hadde vært mulig å utvikle med bare egne ansatte. Innleide konsulenter bringer med seg nye ideer og spesialisert kompetanse, som igjen gir grunnlag for innovasjon og implementering av IKT-løsninger. En informant sa at Skatteetaten ikke ville ha kommet så langt med sine IKT-løsninger hvis ikke konsulentene hadde vært med på å utvikle dem. En annen informant uttalte at innleide konsulenter og midlertidig ansatte «har vært en inspirasjonskilde for miljøet på arbeidsplassen og har tilført masse god kompetanse til de faste ansatte». Positive og negative virkninger av konsulentbruk og midlertidige ansettelser er dermed to sider av samme sak, enten vi snakker om IKT- utvikling, kompetanseutvikling eller arbeidsmiljø generelt.

5 Arbeids- og velferdsetaten (NAV)

Om NAV

NAV er inne i en total omorganisering, og er den største etaten i vår undersøkelse. NAV (tidligere Aetat og Trygdeetaten) har 14 327 ansatte. Etaten forvalter en tredel av statsbudsjettet gjennom ordninger som arbeidsledighetstrygd, attføring, pensjon, barnetrygd, kontantstøtte med mer. Sosialtjenesten i kommunene og etaten utgjør NAV, som ble etablert 1. juli 2006. Høsten 2006 åpnet de første 25 NAV-kontorene, og i 2007 ble det etablert 121 NAV-kontorer. Det er nå 210 NAV-kontorer, og innen 2010 skal det være etablert i alt 460 kontorer. Ved NAV-kontorene skal brukerne kunne møte et integrert kontor, der ansatte i Arbeids- og velferdsetaten og kommunens sosialtjeneste jobber sammen. I tillegg til NAV-kontorene skal det innen 2010 være etablert 37 spesialenheter. Formålet med NAV-reformen er å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, gjøre det enklere for brukerne ved å tilpasse forvaltningen til brukernes behov, samt få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (www.nav.no).

Selv om NAV har en skriftlig strategi på bruk av konsulenter, har ikke etaten foretatt en formell evaluering av sin bruk (ifølge informantene vi snakket med).

Omfang av innleide konsulenter og midlertidige ansettelser

Utgifter til konsulentbruk i forhold til de totale utgiftene til å lønne faste, midlertidige, kontortjenester og konsulenter i NAV har økt fra 2004 til utgangen av 2007 (se tabell 6). Men merk samtidig at 2004 og 2005 viser *kun* tall for Trygdeetaten (Aetats tall er ikke tilgjengelig). Første halvår i 2006 er også kun Trygdeetaten. Fra og med andre halvår 2006 har vi tall for NAV.

I 2004 utgjorde utgiftene til konsulentbruk 8 prosent av de totale lønnskostnadene (lønn pluss konsulentbruk). I 2007 brukte NAV 1060 mill. kr på konsulenttjenester. Dette tilsvarte 19 prosent av utgiftene til lønn og konsulentbruk. Konsulentbruken i 2008 ser ut til å ligge enda høyere, fra 1/9 2007 til 1/9 2008 ble det brukt 1872 mill. kr. på konsulenttjenester. Prosentandelen til utgiftene for å lønne midlertidig ansatte har vært stabil rundt 5 prosent mellom 2004 og 2007.

Tabell 7 viser at NAV drift- og utvikling (NDU) og Arbeids- og Velferdsdirektoratet (Direktoratet) er de avdelingene som bruker mest på innleie av konsulenter. Tallene for NAVs konsulentbruk avdelingsvis i 2007 viser at disse to avdelingene fortsatt står for størstedelen av konsulentbruk. NDU brukte 504 mill. kr., mens Direktoratet brukte 482 mill. kr.

Tabell 8 viser fast versus midlertidig ansatte per september i 2008. I tillegg viser tabellen de faste og de midlertidig ansattes stillingskategori. NAV hadde 1110 midlertidig ansatte saksbe-

Tabell 6 NAVs utgifter til lønn til faste og midlertidige stillinger, konsulentbruk og kontor-tjenester i mill. kr og prosent. 2004–2008

År	Mill. kr					Prosent		
	Faste	Midl.	Konsul.	Kont.	Totalt	Faste	Midl.	Konsul.
2004	2251	138	197	4	2589	87	5	8
2005	2366	153	192	5	2716	87	6	7
2006	3139	207	405	10	3761	83	6	11
2007	4247	263	1060	10	5586	76	5	19
1/9 2007 – 1/9 2008			1872					

Kilde: NAV

Merknad: Tallene for 2004 og 2005 viser tall kun for Trygdeetaten. Første halvår 2006 er også kun Trygdeetaten. Tall for siste halvår i 2006 og hele 2007 er NAV.

Tabell 7 NAVs utgifter til konsulentbruk fordelt på alle avdelingene i mill. kr 2007

År	Linje	Mill. kr
2007	Fylke	57
	Spesialenheter	19
	NDU	504
	Direktorat	482

Kilde: NAV

Tabell 8 Antall ansatte per 01.09.2008 i NAV per stillingskategori fordelt på fast og midlertidig ansatte, samt prosentandel midlertidig ansatte

Dato	Stillingskategori	Antall fast	Antall midlertidig	Totalt	Prosentandel midlertidige
01.09.2008	Ledere	1 564	33	1 597	2
	Rådgiver mv	3 540	225	3 765	6
	Saksbehandlere	7 321	1 110	8 431	13
	Kontorstøtte	183	169	352	48
	Tekniske	33	5	38	13
	Service	114	20	134	15
	Diverse	1	9	10	90
	Totalt	12 756	1 571	14 327	11

Kilde: NAV

Merk: Vedlegg 4 viser hvilke stillinger som ligger under hver enkelt stillingskategori

handlere, som var 13 prosent av alle saksbehandlerne i NAV. Ser vi bort fra stillingskategorien «diverse», hadde kontorstøtte den største andelen, med 48 prosent.

Vi har også tall på midlertidig ansatte fordelt på hver avdeling. Tabell 9 viser at det var en jevn fordeling av midlertidig ansatte på avdelingene. NAV spesialenheter hadde færrest, med 8,8 prosent, mens Direktoratet hadde flest (12,7 prosent).

Tabell 9 Antall fast og midlertidig ansatte i NAV per avdeling per 01.09.2008

Dato	Linje	Antall faste	Antall midler- tidige	Totalt	Prosentandel midlertidige
01.09.2008	Fylke	8 734	1 156	9 890	11,7
	Spesialenheter	3 103	299	3 402	8,8
	NDU	657	78	735	10,6
	Direktorat	262	38	300	12,7
	Totalt	12 756	1 571	14 327	11,0

Kilde: NAV

Motiver

Det er stor variasjon på utgiftene til konsulenter i de forskjellige avdelingene, Dette er fordi avdelingene har vidt forskjellige funksjoner, men det kan også ha sammenheng med strategi.

Intern kompetanseutvikling

Ifølge en informant ved NAV spesialenheter har det vært prioritert å bygge opp kompetanse hos egne ansatte fremfor å bruke konsulenter. Spesiellkompetansen har blitt stadig viktigere, og utgjør avdelingens kjernekompetanse. I denne avdelingen er også andelen midlertidig ansatte lavere enn i de andre avdelingene.⁸

Omorganiseringprosjekter og små ressurser

Ved NAV fylke skyldes konsulentbruk ifølge en informant ved denne avdelingen hovedsakelig tre hovedomorganiseringprosjekter, der ekstern kompetanse har blitt trukket inn fordi NAV har hatt for små ressurser. Med ressurser menes det her enten antall ansatte eller kompetanse til å utføre viktige deler av disse endringsprosjektene. I alle disse prosjektene var (og er) Ernst & Young tungt inne. Ett prosjekt har handlet om etablering av 460 NAV-kontorer. Et annet prosjekt foregikk på forvaltningsenhetene knyttet til trykdeområdet, og et tredje (nyere) prosjekt går på oppbygging av arbeidsmønstre og drift av de nye NAV-kontorene.

IKT

Selv om NAV Drift og utvikling (NDU) i likhet med NAV fylke bruker innleide konsulenter til organisasjonsendring, bruker NDU (ifølge en informant ved NDU) størsteparten av konsulentene innenfor IKT-området. NDU leverer IKT-tjenester til resten av NAV, slik at utvikling på dette området naturligvis blir høyere. IKT utgjør rundt to tredeler av NDUs virksomhet, og de har vært inne i en periode hvor kapasiteten har måttet økes, samtidig som det har vært vanskelig å få tak i nok kompetanse. NAV konkurrerer ikke bare med næringslivet med hensyn til å skaffe nok kapasitet og kompetanse, men også med statlige etater som for eksempel

⁸ Vi har ikke undersøkt NAV utland, som er en del av NAV spesialenheter. Her er det på basis av intervjuer grunn til å tro at konsulentbruken har vært mye høyere.

Skatteetaten, om de samme folkene. NAV har i perioder blitt presset til å leie inn på grunn av at «det har skjedd veldig mye på kort tid, samtidig som man skal drifte de vanlige tjenestene». Pensjonsreformen, nytt saksbehandlersystem, helserefusjon og utfasing av gamle systemer har generert stor bruk av konsulenter (utvikling og drift av mange nye IT-løsninger).

Konjunkturavhengighet og fleksibilitet

En underliggende drivkraft særlig for midlertidig ansettelse i NAV har tradisjonelt vært konjunkturbetinget, ifølge mange informanter. Men her ansettes det ikke flere midlertidige når næringslivet går bra (som er tilfellet i private bedrifter). I NAV ansettes det en større grad av midlertidige (på engasjementer) når næringslivet går dårligere, og arbeidsledigheten øker i Norge. I slike perioder blir det mer å gjøre ved NAV-kontorene, og behovet for arbeidskraft øker. I gamle Aetat var det kraftig underbemanning på begynnelsen av 1990-tallet, mye på grunn av høy arbeidsledighet i Norge. Da ble flere ansatt på engasjement for å møte den økte arbeidsmengden. Ønsket om fleksibilitet synes derfor å ha vært en drivkraft når man ansetter midlertidige, siden det ofte er en viss usikkerhet om hvor store ressurser som behøves i fremtiden.

Virkninger

Uheldig for arbeidsmiljøet og kompetanseutvikling på lang sikt

Flere ved NAV mente at mye konsulentbruk på samme måte som midlertidige ansettelser (engasjementer) er uheldig for arbeidsmiljøet, siden det innebærer stadige omskiftninger i arbeidsstokken. Dette blir av mange informanter ansett som ugunstig, siden det medfører liten grad av kontinuitet i organisasjonen, noe som igjen fører til mindre kompetanseheving og liten forutsigbarhet. Når det gjelder engasjementer er mange ansatt på saksbehandling, der det gjerne behøves høy grad av kontinuitet. Flere informanter mente at NAV burde ansette fast i stedet for midlertidig. For eksempel sa en at «noen ganger burde man ha hatt faste ansettelser i stedet for midlertidige», mens en annen sa at «jevnt over er det for mye midlertidig ansatte i NAV... det blir best miljø med fast ansatte, og dårligere miljø når turnover er høy». I tillegg mente mange informanter at det tar lang tid å lære opp midlertidig ansatte til å mestre arbeidsoppgaver, og når disse slutter (for eksempel på grunn av at de ikke får fast ansettelse), må man bruke mye tid til å lære opp nye midlertidige. Midlertidige ansettelser går derfor ut over kompetansenivået. Ifølge en informant er det et problem med bruk av innleide konsulenter at kompetanseoverføringen til egne fast ansatte gjerne uteblir. I mange tilfeller har heller ikke målet i prosjektet vært kompetanseoverføring, men kun kortsiktig gjennomføring av oppdrag.

Hemmer intern utvikling

Relatert til poenget over kan høy bruk av innleie og midlertidige ansettelser hemme intern kompetanseutvikling. Ifølge noen informanter er det generelt sett for mye bruk av midlertidige stillinger i form av engasjementer i NAV. Det ble sagt at «Engasjementer brukes til og med på vanlig saksbehandling, spesielt på trygdeområdet, og slik har det vært over flere år». I til-

legg ble det sagt at fast ansatte burde få prøve seg i en del engasjementer der det i dag ansettes eksterne folk. Mange av disse stillingene kan være utviklende for de fast ansatte og dermed for NAV som organisasjon.

Løsninger som ikke passer

Et problem ved NAV har ifølge flere informanter vært at konsulentselskapene ikke har hatt god nok kjennskap til etaten. Et eksempel, som ble nevnt i et intervju, var konsulenter som argumenterte for standardløsninger for alle kontorene. Dette viste seg å fungere på noen, men langt fra på alle. Samtidig ble det sagt at «man ikke hadde noe annet valg enn å leie inn», siden det skjer så mange endringer på svært kort tid, og man har begrensede ressurser og begrenset kompetanse.

Positive virkninger

Konsulentene har med sin spesialkompetanse utviklet mange gode løsninger for NAV. Positive erfaringer er spesielt knyttet til at man får spesialkompetanse inn på områder som ikke NAV har kompetanse på i dag. Når det gjelder organisasjonsutvikling og IKT-utvikling har NAV hatt positive erfaringer der man bruker konsulenter som kjenner dem godt, og som har vært inne ved flere anledninger. En informant mente at det var hensiktsmessig å bruke samme oppdragstaker flere ganger og på flere områder, slik at aktivitetene og prosessene blir bedre koordinert.

6 Oppsummering og konklusjon

Omfang

Høyt eller lavt i forhold til gjennomsnittet i staten?

Dette notatet har vist at omfanget av innleide konsulenter og midlertidige ansettelser varierer mellom FAD, Skatteetaten, og NAV. FAD har relativt sett størst konsulentbruk, den har variert mellom 19–34 prosent av de totale utgiftene (lønn pluss konsulentbruk) siden 2005. NAV brukte i 2007 19 prosent av utgiftene på konsulentbruk, og hadde her med sine 1060 mill. kr de absolutt største utgiftene på denne posten. Skatteetaten brukte med sine 277 mill. kr samme år 11 prosent av utgiftene til innleie av konsulenter. Skatteetatens utgifter til konsulentbruk har siden 2005 vært relativt stabile, men det er vanskelig å si noe om NAVs utvikling, siden tall før andre halvår 2006 kun innbefatter Trygdeetaten. Mye tyder imidlertid på at NAV har økt sine utgifter til konsulentbruk betraktelig fra 2007 til 2008. I dette notatet har vi ikke tallgrunnlag som kan si noe sikkert om dette er høyt eller lavt i forhold til gjennomsnittet i de andre statlige etatene simpelthen fordi det ikke foreligger en oversikt over konsulentbruken i staten.

Konsulentbruk på organisasjonsendringer og IKT-utvikling

Både i NAV og i Skatteetaten har store utgifter gått til å leie inn kompetanse på organisatoriske prosesser og utvikling av nye IKT-systemer. Utgiftene på IKT har vært størst. I skatteetaten har de fortrinnsvis blitt brukt på prosjektene SKARP og SOFIE. I NAV har NDU brukt mye på IKT, mens NAV fylke har brukt mye på organisasjonsutvikling. FAD har et stort spenn i konsulentprosjektene sine, men mye er brukt på IKT også der.

Midlertidig ansatte

Midlertidige ansettelser er i dag nærmest fraværende i Skatteetaten i forhold til de andre etatene med sine 2 prosent, og dette kan ha nær sammenheng med at Skatteetaten har hatt stillingsstopp siden 2007. NAV har 11 prosent midlertidig ansatte, og har den største andelen, mens FAD har henholdsvis 7 prosent. Midlertidige ansettelser favner i denne statistikken både reelle vikarer og engasjementer. Sammenliknet med gjennomsnittet på midlertidige ansettelser andre kvartal 2008 i Norge (9,4 prosent), har NAV flere midlertidig ansatte, mens FAD og Skatteetaten ligger relativt lavt. Ansatte på kontorfunksjoner er høyt representert på statistikken over midlertidige ansettelser (NAV 48 prosent og Skatteetaten 17 prosent).

Forskjellige etater

En direkte sammenlikning mellom disse tre etatene med hensyn til konsulentbruk og midlertidige ansettelser kan være problematisk, siden de har forskjellige funksjoner, og siden de per i dag er inne i forskjellige utviklingsfaser. NAV er midt inne i en reform, mens Skatteetaten nylig har vært igjennom en større endring. FAD er mye mindre enn de to andre.

Motiver

Vi har sett at det er flere motiver og underliggende drivkrefter for innleie av konsulenter og midlertidige ansettelser i de tre statlige etatene, og at det er de samme som går igjen. Vi har også funnet at det er både negative og positive virkninger forbundet med denne praksisen. Vi skal først se på drivkrefter og motiver. Tabell 10 viser hovedmotiver og drivkrefter for å leie inn konsulenter og for ansettelse av midlertidige i statlige etater.

Tabell 10 Hovedmotiver og drivkrefter for å leie inn konsulenter og for ansettelse av midlertidige i tre statlige etater.

Motiver og drivkrefter	Ønske om fleksibilitet mht til kompetanse og antall ansatte Mangel på kompetanse og ressurser Forbigående behov for spesialkompetanse Ønske om intern kompetanseutvikling Organisatoriske endringer/reformer Tidspress Risikospredning Teknologiske krav og endringer Politisk igangsatte prosjekter Konjunkturer
------------------------	--

Kilder: Funn basert på intervjuer fra FAD, Skatteetaten og NAV.

Ønsket om fleksibilitet med hensyn til kompetanse og antall ansatte er i likhet med det private næringslivet (Nesheim 2002) også gjeldende for statlig sektor. Dette kan igjen ha sammenheng med at etatene gjennomgår store endringer som gjør det vanskelig å se hvilken kompetanse og hvor mange ansatte etaten vil ha behov for på lang sikt. NAV er et eksempel på dette. Det ser ut til at mye konsulentbruk skjer på grunn av forbigående behov for spesialkompetanse. Men, samtidig skjer det også som følge av at etaten ikke har maktet eller villet bygge opp en adekvat kunnskapsbase. For eksempel har Skatteetaten hatt store utgifter på innleide konsulenter innenfor IKT gjennom 20 år, og utgiftene i løpet av de siste ti årene har vært formidable, noe som har vært en bevisst personalpolitikk. Skatteetaten har i dag en relativt liten intern IKT-avdeling.

Et viktig motiv for bruk av konsulenter er ønsket om intern kompetanseutvikling, ofte i sammenheng med hvordan arbeidet skal organiseres og store organisatoriske reformer. Under slike endringer er det ofte også en konstant mangel på ressurser og mye tidspress. NAV er et typisk eksempel på dette.

Et interessant motiv for innleie av IKT-konsulenter er i Skatteetaten å spre risiko på flere parter, slik at ikke bare Skatteetaten er ansvarlig, men også konsulentselskapene. Det stilles dessuten store krav både til utvikling og drift av IKT-systemer, og denne kompetansen finnes i mange tilfeller ikke i etatenes egne rekker.

Anskaffelse av nye løsninger innenfor spesielle områder er som sagt et særskilt motiv for å bruke innleide konsulenter, mens midlertidige ansettelse i større grad er relatert til at etaten mangler arbeidskraft enn kompetanse per se.

Midlertidige ansettelse er i likhet med innleide konsulenter forbundet med et ønske om fleksibilitet. Midlertidig ansatte er også de som blir hardest rammet når det er stillingsstopp, siden deres engasjementer da gjerne ikke blir forlenget og de ikke blir tilbudt fast jobb. Skatteetaten er et typisk eksempel på dette.

Politisk igangsatte prosjekter som for eksempel bredbåndprosjektet i FAD, har medført økte utgifter til konsulentbruk. Men, FAD kan knapt sammenliknes med Skatteetaten og NAV, da disse er vidt forskjellige etater både i størrelse og funksjon. FAD med sine 206 ansatte klarer ikke å utføre alle sine prosjekter ved hjelp av kun egne ressurser, siden de varierer mye fra år til år både med hensyn til omfang og til hvilken kompetanse som behøves på hvert enkelt prosjekt. Men man kan spørre om 206 ansatte i FAD er nok, tatt i betraktning den relativt høye konsulentbruken over lang tid.

Makroøkonomiske konjunkturer virker inn på alle etatenes mulighet til å holde på, og skaffe seg spesialisert arbeidskraft. I oppgangstider kan det være vanskelig å skaffe nok arbeidskraft, spesielt på IKT og andre spesialområder. Både i NAV og i Skatteetaten har det vært vanskelig å få tak i kvalifisert arbeidskraft under de senere årenes økonomiske oppgangsperiode.

Virkninger

Tabell 11 oppsummerer de viktigste virkningene av bruk av innleide konsulenter og midlertidig ansatte i FAD, Skatteetaten og NAV. Når vi snakker om midlertidig ansatte, mener vi først og fremst engasjementer.

Tabell 11 Positive og negative virkninger av innleide konsulenter og midlertidige ansettelse i de tre etatene.

	Kompetanse og ressurser	Drift/økonomi	Arbeidsmiljø
Negative virkninger	Lite kompetanseoverføring. Svekket kompetanse utvikling. Fortrenger ressurser til kjerneproduksjon. Lite kontinuitet.	Konsulenter tar høye honorarer.	Misnøye med høye konsulenthonorarer. Lite kontinuitet.
Positive virkninger	Nye IKT-løsninger. Nye organisasjonsløsninger. Faglig spredning.	Fleksibilitet mht ressursbruk.	Inspirasjon på arbeidsplassen

Kilde: Funn basert på intervjuer i FAD, Skatteetaten og NAV

Virkningene av å bruke innleide konsulenter og midlertidig ansatte er både negative og positive. Ser vi på konsulentbruken, er de negative virkningene først og fremst forbundet med kompetanseutvikling. Basert på intervjuene kan en hevde at god kompetanseoverføring i alle de undersøkte etatene i mange tilfeller har vært fraværende. Dette slår negativt ut når konsulenten

forlater etaten og ingen står klar til å videreutvikle eller drifte prosjektet. På lang sikt kan dette utgjøre en trussel mot etatenes læringsevne. Dette gjelder også ved for høy bruk av midlertidige ansettelser. Samtidig har innleie av konsulenter ofte positive virkninger for utviklingen av nye organisasjonsløsninger. Men først og fremst er konsulentene viktige for og har hatt positive virkninger på IKT-området. Som nevnt er det også her konsulentbruken er høyest.

Det er dyrt å leie inn konsulenter, de tar høye honorarer sammenliknet med fast ansatte. Men vi kan ikke på basis av denne undersøkelsen alene konkludere med at dette slår negativt eller positivt ut på økonomien til etatene. Det vi imidlertid kan si, er at de høye honorarene i noen tilfeller skaper misnøye blant de fast ansatte.

Konsulentbruk gir også store utgifter på områder som potensielt kan utgjøre etatens kjerneområde. Det er for eksempel interessant at etatene over lang tid har produsert og driftet IKT-løsninger, men at en stor del av dette arbeidet er blitt utført av konsulenter. På den andre siden gir bruk av konsulenter (og midlertidig ansatte) en viss fleksibilitet for etaten når det er umulig å si noe om hvor lenge man trenger kompetansen, eller hvor mange ansatte man har behov for i nær fremtid.

Forslag til videre undersøkelser

Basert på denne undersøkelsen er det grunn til å forfølge minst fire aspekter ved innleie og midlertidig ansettelse i statlige etater. Under fokuserer vi først og fremst på konsulentbruken.

Nødvendig med stor andel innleide konsulenter?

Konsulenthonorarer er dyre, og en vesentlig del av etatenes utgifter går med til konsulentbruk. Det er relevant å finne ut i detalj om det er mulig og hensiktsmessig for etatene å ansette folk fast til å gjøre den samme jobben. I den forbindelse er det også relevant å spørre hvilke organisatoriske grep (kompetanse, ansettelsespraksis etc.) som kan gjøres for å skape grunnlag for mindre konsulentbruk.

Kompetanseoverføring

Relatert til poenget over; spørsmålet om kompetanseoverføring er et viktig forskningsfelt, som vår undersøkelse også berører. Funnene våre tyder på at det kan være et stort forbedringspotensial når det gjelder kompetanseoverføring. Hva er det som gjør at kompetanseoverføringen mellom konsulent og fast ansatt ikke fungerer? Hva er det som gjør at den fungerer? Mange av våre informanter har pekt på at innleie av konsulenter påvirker teknologiske og organisatoriske løsninger. Med andre ord, innleie av konsulenter har store virkninger på drift og organisatorisk læring. I den forbindelse ville det vært naturlig å finne ut hvilke forbedringer de mener bør iverksettes og hvordan dette bør gjøres. Vår undersøkelse kan dermed brukes som fundament til å gå videre inn i disse spørsmålene i de etatene vi allerede har undersøkt. Det er også relevant å se på andre typer etater.

Omfang og variasjon

Denne undersøkelsen har hovedsakelig sett på etater som er i rask endring, for eksempel etter reformer. Endring foregår også i andre etater, men det kan være relevant å se på omfanget og utviklingen av konsulentbruk og midlertidige ansettelser i etater som over lang tid har vært relativt «stabile» både organisatorisk og med hensyn til hvilke oppgaver de utfører. I slike etater kunne det dessuten vært lettere å få data på ansettelsespraksis og konsulentbruk over en lengre periode enn i de etatene vi har undersøkt til nå. Som denne undersøkelsen har vist, har stadige endringer i form av registersystemer og fusjoner medført at mye data har gått tapt, eller har blitt usammenliknbar. I det videre bør vi dessuten velge etater som har mulighet til å splitte opp mellom engasjementer og vikariater i personalregistrene sine. Videre undersøkelser burde også se på et større antall etater.

Arbeidsmiljø

Vi har ikke hatt tid til å gå dypt inn i hvordan høy «turnover» som følge av konsulentbruk og midlertidige ansettelser i arbeidsstokken påvirker det sosiale miljøet. Dette er også et viktig tema som bør sees på nærmere.

Referanser

- Atkinson, J. (1984), *Flexibility, uncertainty and manpower management*. Institute of Manpower Studies, Report No. 89. Brighton
- Colbjørnsen, T. (2003), *Fleksibilitet og forutsigbarhet*. Oslo: Universitetsforlaget
- FAD (2008), Brev til Fremskrittspartiets stortingsgruppe, 7. mai 2008
- Finansdepartementet (2008), Høykonjunktoren fortsetter i norsk økonomi. Pressemelding, 15.05 2008 Nr. 24/2008
- Moland, L. (1997), *Ingen grenser? Arbeidsmiljø og tjenesteorganisering i kommunene*. Fafo-rapport 221. Oslo: Fafo
- Moland, L. og S. Trygstad (2006), *Når struktur presser kultur. Evaluering av Tollvesenets Distriktsutviklingsprosess*. Fafo-rapport 535. Oslo: Fafo
- Nergaard, K. (2004), *Atypisk arbeid: Midlertidige ansettelse og deltidsarbeid i Norge*. Fafo-rapport 430. Oslo: Fafo
- Nergaard, K. og T.A. Stokke (1996), *Midlertidige ansettelse i norsk arbeidsliv. Hvor mange, hvem, hvor og hvorfor?* Fafo-rapport 198. Oslo: Fafo
- Nesheim, T. (2002), «Short term hires and the leasing of personnel in Norwegian firms: promoting numerical flexibility and stability.» *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 19, issue 3, s. 309–331
- Riksrevisjonen (2004), Riksrevisjonens undersøkelse av konsulenttjenester i staten. Dokument nr. 3:8 (2003–2004)
- Røvik, K.A. (1991), *Fra teori til teknikk: Private organisasjonsutviklingsfirmaer i offentlig sektor*. Oslo: Tano.
- Skatteetaten (2008a), *Årsrapport*
- Skatteetaten (2008b), Personalstatus Skatteetaten, månedsrapport august 2008. Personalrapport.
- SSB (2008), Arbeidskraftundersøkelsen, AKU
- St.prp. nr. 1 2006–2007, For budsjettåret 2007. Tilråding fra Finansdepartementet av 29. september 2006, godkjent i statsråd samme dag
- Trygstad, S., T. Lorentzen, E. Løken, L. Moland og N. Skalle (2006), *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004*. Oslo: Fafo

Vedlegg 1 Tjenestemannsloven

Kilde: Norsk lovdata: <http://www.lovdata.no/>

Første kapittel. Lovens omfang. Tilsetning.

§ 1. Hvem loven gjelder for.

1. Denne lov gjelder arbeidstakere tilsatt i statens tjeneste. Loven gjelder embetsmenn der det er uttrykkelig sagt. Loven gjelder ikke statsråder og statssekretærer. Loven gjelder også innleie av arbeidstakere i statlig virksomhet, der hvor dette uttrykkelig er sagt.

2. Med « embetsmann » menes den som er utnevnt av Kongen og gitt bestalling som embetsmann, eller den som er konstituert av Kongen i et embete.

Med « tjenestemann » menes enhver arbeidstaker i statens tjeneste som ikke er embetsmann.

3. Kongen kan fastsette at loven skal gjelde også andre arbeidstakere når de får lønn og arbeidsvilkår fastsatt gjennom tariffavtaler mellom staten og tjenestemennenes organisasjoner. Der det er tvil, kan Kongen fastsette hvem loven skal gjelde for, og kan også bestemme at grupper av arbeidstakere helt eller delvis skal være unntatt fra loven når det foreligger særlige grunner for det. Kongen kan da i stedet fastsette særlige regler.

Endret ved lov 4 feb 2000 nr. 10 (i kraft 1 juli 2000 iflg. res. 30 juni 2000).

§ 2. Kunngjøring av embeter og stillinger.

Ledige embete eller stilling skal kunngjøres offentlig, om ikke annet er fastsatt i forskrift, reglement eller tariffavtale.

§ 3. Fast og midlertidig tilsetning m.v.

1. Embetsmann utnevnes fast i embetet, men kan konstitueres når:

- a. Embetsmannen bare trengs for et begrenset tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag.
- b. Embetet ennå ikke er fast organisert, eller arbeidsområdet eller virkekretsen er planlagt endret.
- c. Embetsmannen skal gjøre tjeneste i stedet for en annen (vikar).

I de tilfelle som er nevnt under b, kan Kongen, i stedet for å nytte konstitusjon, ta forbehold om at embetsmannen skal finne seg i slike endringer i embetets arbeidsområde eller virkekrets som senere blir fastsatt.

Fylkesmann kan utnevnes på åremål.

2. Tjenestemann skal tilsettes fast, medmindre:

- a. Tjenestemannen trengs bare for et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag.
- b. Arbeidet ennå ikke er fast organisert og det derfor er usikkert hvilke tjenestemenn som trengs.
- c. Tjenestemannen skal gjøre tjeneste i stedet for en annen (vikar).
- d. Tjenestemannen skal være aspirant eller elev ved etatsskole.
- e. Tjenestemannen skal tjenestegjøre i utdanningsstilling.
- f. Tjenestemannen skal tjenestegjøre i åremålsstilling.

3. Kongen fastsetter ved forskrift nærmere regler om utnevning av embetsmenn i åremålsstilling. Kongen fastsetter ved forskrift om en tjenestemannsstilling skal være utdanningsstilling eller åremålsstilling. Ved forskrift kan det også fastsettes særregler for enkelte grupper tjenestemenn.

Endret ved lov 15 juni 2001 nr. 34 (i kraft 1 juli 2001 iflg. res. 15 juni 2001 nr. 663).

§ 3A. Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som har til formål å drive utleie

1. Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som har til formål å drive utleie er tillatt i samme utstrekning som tjenestemann kan tilsettes for et bestemt tidsrom eller som vikar.

2. Arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjoner i virksomheten som har forhandlingsrett etter lov om offentlige tjenestetvister, kan slutte skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie uten hinder av det som er bestemt i nr. 1.

3. Dersom en innleid arbeidstaker reiser søksmål mot innleier og retten finner at innleien var i strid med nr. 1, kan retten, etter krav fra den innleide, avsi dom for at den innleide er fast ansatt hos innleier. Retten kan likevel, etter påstand fra innleier, bestemme at vedkommende ikke er fast ansatt, dersom den etter en avveining av partenes interesser, herunder også utleierens forhold, finner at det vil være åpenbart urimelig å gi fast tilsetting. Har det foreligget innleie i strid med nr. 1, kan den innleide kreve erstatning fra innleier. Erstatningen fastsettes til det beløp som retten under hensyn til det økonomiske tap, innleierens og den innleides forhold og omstendighetene for øvrig finner rimelig. Reises søksmål senere enn ett år etter fratredelsestidspunktet, kan det bare gis dom for erstatning. En innleiet arbeidstaker har ikke rett til å stå i stillingen under sakens behandling, med mindre retten, etter krav fra den innleide, bestemmer noe annet.

4. Dersom retten finner at det foreligger innleie i strid med nr. 1, skal retten, etter krav fra den innleide, avsi dom i samsvar med dette. Innleid som gis medhold, kan kreve erstatning. Erstatningen fastsettes til det beløp som retten under hensyn til det økonomiske tap, innleierens og den innleides forhold og omstendighetene for øvrig finner rimelig.

5. Kongen kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det.

Tilføyd ved lov 4 feb 2000 nr. 10 (i kraft 1 juli 2000 iflg. res. 30 juni 2000).

§ 3B. Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie

1. Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie, er tillatt når den innleide arbeidstakeren er fast tilsatt hos utleieren. For at virksomheten ikke skal sies å ha til formål å drive utleie er det et vilkår at utleie skjer innenfor de samme fagområder som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse og at utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 prosent av de fast tilsatte hos utleier. Arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjoner i virksomheten som har forhandlingsrett etter lov om offentlige tjenestetvister skal gjennomføre drøftinger før beslutning om innleie foretas.

2. For innleie som overstiger 10 prosent av de tilsatte, likevel ikke færre enn tre personer, og som har en varighet ut over ett år, skal det inngås avtale med tjenestemannsorganisasjonene i virksomheten.

3. Kongen kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når viktige samfunnshensyn tilsier det.

Tilføyd ved lov 4 feb 2000 nr. 10 (i kraft 1 juli 2000 iflg. res. 30 juni 2000).

§ 4. Innstilling.

1. Kongen kan fastsette regler om hvem som skal gi tilråding om innstilling til utnevning eller konstitusjon.

2. Når tjenestemann skal tilsettes, gir enten et innstillingsråd eller nærmest foresatte tjenestemyndighet innstilling.

Det fastsettes ved reglement om det skal være innstillingsråd eller om innstillingsretten skal ligge til nærmest foresatte tjenestemyndighet. I et innstillingsråd skal nærmest foresatte tjenestemyndighet være medlem og det skal bestå av like mange ordinære representanter for tjenes-

temennene som for administrasjonen. I tillegg skal administrasjonen oppnevne formannen. For øvrig skal det ved reglement gis nærmere regler om sammensetningen og om oppnevning av tjenestemannsrepresentanter.

Der det er tvil, kan vedkommende departement avgjøre hvem som skal regnes som nærmest foresatte tjenestemyndighet og kan bestemme at en annen skal tre i stedet, når særlige grunner taler for det.

3. Nærmest foresatt tjenestemyndighet som er medlem av et styre eller et tilsettingsråd som har tilsettingsretten, skal ikke gi egen innstilling.

4. Er det flere kvalifiserte søkere til en stilling, skal vanligvis tre søkere innstilles i den rekkefølge de bør komme i betraktning.

5. Er tilsettingsretten hos andre enn Kongen, og den som har tilsettingsretten vil tilsette en som ikke er innstilt, skal tilsettingsorganet be om skriftlig uttalelse om vedkommende fra innstillingsorganet. Også et mindretall i et tilsettingsråd eller styre kan be om slik uttalelse. Hvis innstillingsorganet likevel ikke vil innstille vedkommende og tilsettingsorganet fastholder sin mening, skal saken avgjøres av Kongen om tilsettingsretten er lagt til et departement, og ellers av det organ som er bestemt i reglement. Bare én av dem som er innstilt, eller den som tilsettingsorganet vil tilsette, kan da tilsettes.

Dette gjelder også der tilsettingsmyndigheten er fastlagt ved egen lov.

Den som er innstilt av et mindretall i et innstillingsråd, regnes også som innstilt.

§ 5. Tilsetting av tjenestemenn.

1. Tjenestemann tilsettes av Kongen, eller om Kongen fastsetter det, av et departement, et kollegialt styre for en virksomhet eller gruppe av virksomheter, eller av et tilsettingsråd. Fremgangsmåten ved tilsetting fastsettes ved reglement. Kongen kan gi alminnelige retningslinjer for hvordan tilsettingsretten skal nyttes.

2. I tilsettingsråd skal det være like mange ordinære representanter for tjenestemennene som for administrasjonen. I tillegg oppnevner administrasjonen formannen. Det fastsettes ved reglement hvordan tilsettingsråd ellers skal sammensettes og hvordan oppnevning av representanter for tjenestemennene skal skje.

Hvis tjenestemennene ikke er representert i et styre for en virksomhet eller gruppe av virksomheter, skal minst to representanter for tjenestemennene tiltre styret når det behandler tilsettingsaker eller slike saker som er nevnt i §§ 8-10 og 12-17 nr. 3.

3. Hvis det i et styre eller et tilsettingsråd ikke er enighet om en tilsetting, kan hvert medlem kreve saken avgjort av vedkommende departement eller av det organ som er bestemt i reglement. Kravet skal grunngis skriftlig. Den som avgjør saken, kan da bare velge mellom de søkere som noen av tilsettingsorganets medlemmer vil tilsette.

4. Er det blant søkerne noen som er sagt opp eller gitt avskjed i medhold av § 10 eller har fått varsel om oppsigelse eller avskjed fra en like høyt eller høyere lønt stilling, og tilsettingsorganet vil tilsette en annen, skal saken avgjøres av Kongen eller den han bestemmer. Dette gjelder også der tilsettingsmyndigheten er fastlagt i egen lov.

5. Den tilsatte skal gis skriftlig underretning om tilsettingen. Underretningen skal gi opplysning om særlige vilkår som måtte være fastsatt. Ved midlertidig tilsetting skal underretningen dessuten inneholde opplysning om varighet eller om hvilket oppdrag som skal utføres.

§ 6. Unntak for visse stillinger.

1. Reglene i §§ 2, 3, 4 og 5 gjelder ikke for tjenestemenn tilsatt ved Stortinget eller hos Stortingets ombudsmenn. Det samme gjelder tilsettinger eller konstitusjoner for kortere tid enn seks måneder.

2. Ved reglement kan tilsettingsretten legges til andre enn bestemt i § 5:

- a. i de tilfelle hvor en søker er enstemmig innstilt av et innstillingsråd og tilsettingen etter fast praksis skjer etter ansiennitet,
- b. ved gruppevis inntak av aspiranter eller elever,

- c. ved tilsetting av tjenestemenn for kortere tid enn ett år,
 - d. ved tilsetting av midlertidige tjenestemenn som får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i særskilt kontrakt,
 - e. ved arbeidsforhold med kortere arbeidstid enn 15 timer ukentlig eller med mindre enn 15/40 av full lønn for tilsvarende heltidsstilling.
3. Ved reglement kan det også fastsettes andre regler om innstilling enn bestemt i § 4 for slike tilsetninger som nevnt foran under nr. 2 bokstavene b til e.

Endret ved lov 7 mai 2004 nr. 21 (i kraft 1 juli 2004).

Vedlegg 2 Intervjuguide

A) Innleie av konsulenter

- 1) Hvilke forhold gjør at dere leier inn konsulenter (versus fast ansettelse)?
- 2) Ligger det en skrevet eller uskrevet strategi bak innleie av konsulenter?
 - Hva er denne strategien?
 - Hva er bakgrunnen for en slik strategi?
 - Hvordan fungerer den for etaten i praksis?
- 3) Hva brukes innleide konsulenter til og hvor brukes de?
- 4) Kan konsulentoppgaver utføres av fast ansatte? (Evt. Hvorfor ikke?)
- 5) Hva er fordelene med å leie inn konsulenter?
- 6) Hva er ulempene med å leie inn konsulenter?
- 7) Hvilke effekter har bruken av innleide konsulenter:
 - Økonomisk drift av etaten
 - Arbeidsmiljøet
 - Kompetanseutvikling
- 8) Har etatens bruk av innleide konsulenter endret seg de siste 3 årene?
 - Brukes de mer/mindre?
 - Har de faglige områdene hvor denne praksisen brukes endret seg? Hva har evt. påvirket denne endringen? Hvordan har dette skjedd?
- 9) Hvordan finansieres innleide konsulenter?
- 10) Har dere evaluert innleie av konsulenter? (Er evt. denne evalueringen tilgjengelig?)

B) Midlertidig ansettelser

- 1) Hvilke forhold gjør at dere ansetter midlertidig ansatte (versus fast ansettelse)?
- 2) Når bruker dere midlertidig ansatte? (Hva brukes midlertidig ansatte til?)
- 3) Kan de oppgaver midlertidig ansatte gjør, utføres av faste ansatte? (Evt. Hvorfor ikke?)
- 4) Hva er fordelene med å benytte midlertidig ansatte?
- 5) Hva er ulempene med å benytte midlertidig ansatte?
- 6) Hvilke effekter har bruken av midlertidig ansatte for:
 - Økonomisk drift av etaten
 - Arbeidsmiljøet
 - Kompetanseutvikling
- 7) Hvordan finansieres midlertidig ansatte?
- 8) Har etatens bruk av midlertidige endret seg de siste 3 årene?
 - Brukes de mer/mindre?
 - Har de faglige områdene hvor denne praksisen brukes endret seg? Hva har evt. påvirket denne endringen? Hvordan har dette skjedd?
 - Har det blitt endringer på ansettelsespraksisen?
- 9) Bør bruken av midlertidig ansatte endres? For eksempel mht til antall eller hvor de brukes? Evt. hvorfor?
- 10) Har dere evaluert midlertidig ansettelse? Er evt. denne evalueringen tilgjengelig?

Vedlegg 3 Oversikt over data

Tabell 1 Oversikt over data vi tilstrebet å skaffe: utgifter til ansatte (fast, midlertidig), innleide konsulenter, og kontortjenester (vikarbyråer)

	Faste	Midlertidige	Konsulentbruk	Kontortjenester
2005				
2006				
2007				
2008 (per 1/9)				

Merk: Det varierer fra etat til etat hvor detaljerte data vi har fått mht til historikk og oppdeling mellom de fire kategoriene (faste, midlertidige, konsulentbruk, kontortjenester).

Tabell 2 Oversikt over antall ansatte, fast og midlertidig.

	FAD	Skatteetaten	NAV
Ansatte totalt	1/9 2005 - 1/9 2008	1/1 - 30/9 2008	1/9 2007 - 1/9 2008
Fast ansatte	1/9 2005 - 1/9 2008	1/1 - 30/9 2008	1/9 2008
Midlertidig ansatte	1/9 2005 - 1/9 2008	1/1 - 30/9 2008	1/9 2008

Tabell 3 Oversikt over på hvilke avdelinger de ansatte jobber, og hvilke funksjoner de har

	FAD	Skatteetaten	NAV
Avdelingsvis	-	Ok	Ok
Funksjoner	Ok	Ok	Ok

Vedlegg 4 Definisjoner for stillingskategorier, NAV 2008

10 Ledere	20 Rådgiver mv	40 Kontorstøtte	60 Service
0134 Distriktsarbeidssjef	1109 Forsker	1068 Fullmektig	1078 Betjent
0717 Overlege	1113 Prosjektleder	1069 Førstefullmektig	1079 Førstebetjent
0721 Trygdesjef	1304 Psykolog M/ Godkj.Spes.	1070 Sekretær	1125 Husholdsassistent
1054 Kontorsjef	1364 Seniorrådgiver	1409 Sekretær	1127 Husholdsleder
1055 Personalsjef	1434 Rådgiver	1433 Seniorsekretær	1129 Renholdsbetjent
1056 Økonomisjef	0782 Overlege	50 Tekniske	1130 Renholder
1057 Informasjonssjef	0794 Psykolog	0101 Maskinist	1180 Sjåfør
1058 Administrasjonssjef	0795 Spesialpsykolog	1083 Ingeniør	1184 Kokk
1059 Underdirektør	0796 Sjefpsykolog	1084 Avdelingsingeniør	1447 Betjent
1060 Avdelingsdirektør	0836 Sjeffysioterapeut	1085 Avdelingsingeniør	1136 Driftstekniker
1061 Assisterende direktør	30 Saksbehandlere	1087 Overingeniør	1137 Driftsleder
1062 Direktør	1063 Førstesekretær	1089 Teknisk assistent	1203 Fagarbeider m/fagbrev
1072 Arkivleder	1064 Konsulent	1090 Tekniker	1216 Driftsoperatør
1211 Seksjonssjef	1065 Konsulent	1091 Tekniker	1411 Avdelingsingeniør
1250 Rådgivende overlege	1363 Seniorkonsulent	1117 Fagarbeider	90 Diverse
1301 Overtannlege	1408 Førstekonsulent	1119 Formann	0961 Lærer
1395 Rådgivende over-tannlege	1063 Førstesekretær		1138 Unge arbeidstakere
1407 Avdelingsleder	1064 Konsulent		1362 Lærling
1477 Regiondirektør	1065 Konsulent		
	1363 Seniorkonsulent		
	1408 Førstekonsulent		

Vedlegg 5 Antall ansatte i Skatteetaten

Tabell 4 viser at det var 6401 ansatte i Skatteetaten per 1/1 2008, og har gått ned til 6205 per 30/9 samme år, en nedgang på -196 ansatte (nedgang på -3 prosent). Nedbemanningen fra 2007 har altså fortsatt inn i 2008. Det var en nedgang i alle avdelingene bortsett i fra SITS og OSK, som hadde en oppgang på henholdsvis 64 personer og 6 personer. At bemanningen i SITS har økt, skyldes overføring av ansatte fra regionene til landsdekkende funksjoner (Skatteetaten 2008).

Tabell 4 Antall ansatte totalt i Skatteetaten og prosentvis endring fra 01.01.08–30.09.08

Enhet	Ansatte pr.01.01	Ansatte pr. 31.03	Ansatte pr 30.06	Ansatte pr. 30.09	Endr. 3.kvart	Prosentvis Endring
SKD	261	255	249	249	-12	-5
SITS	624	632	650	688	64	10
OSK	35	36	37	41	6	17
SKØ	1 839	1 805	1 779	1 754	-85	-5
SKS	945	934	921	889	-56	-6
SKV	1 137	1 112	1 095	1 073	-64	-6
SKM	708	702	681	673	-35	-5
SKN	547	543	543	533	-14	-3
SOL	305	305	306	305	0	0
Skatteetaten totalt	6 401	6 324	6 261	6 205	-196	-3

Bruk av konsulenter og midlertidige ansettelses i statlige virksomheter

Omfanget av, motivene for og virkningene av konsulentbruk og midlertidige ansettelses i staten reiser viktige spørsmål som er relevante for statlige virksomheter så vel som for forskningsmiljøer. Dette notatet gir en analyse av konsulentbruk og midlertidige ansettelses i Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Skatteetaten og Arbeids- og velferdsforvaltningen.



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

Fafo-notat 2008:29
Bestillingsnummer 10073
ISSN 0804-5135