

Svein Erik Moen

Konsulentbruk og midlertidige ansettelser i staten

Svein Erik Moen

Konsulentbruk og midlertidige ansettelser i staten

© Fafo 2010

ISBN 978-82-7422-723-1

ISSN 0801-6143

Innhold

Forord	4
1. Sammen drag	5
2. Introduksjon	12
3. Metode og data	18
4. Omfangsbeskrivelse: konsulentbruk og midlertidige ansettelse r	22
5. Midlertidige ansettelse r	32
6. Om konsulentbruk	42
7. Diskusjon og konklusjon	54
Referanser	62
Vedlegg 1	64

Forord

Utstrakt bruk av innleid arbeidskraft i form av konsulenter eller midlertidige ansettelse i staten kan skape problemer. Problemene kan være høy ressursbruk, nedvurdering av interne ressurser, liten kontroll på innleieprosessen, misnøye med effekter og resultater, dårligere arbeidsmiljø, etc. Innleid arbeidskraft fordrer derfor spesielle krav til når innleie bør brukes i stedet for interne ressurser, hvordan innleie bør foregå, og ikke minst hva som bør forventes av resultater ved å leie inn ressurser. I denne rapporten spør vi hva drivkreftene bak innleid arbeidskraft er, videre ser vi på problemer forbundet med denne praksisen i form av hvilke virkninger den får. På bakgrunn av dette forsøker vi å skissere en momentliste over betingelser for både bedre og mindre bruk av innleid arbeidskraft.

Arbeidet med denne rapporten er en videreføring av forskningsarbeidet som Fafo utførte høsten 2008 (Moen og Moland 2008) for Norsk Tjenestemannslag (NTL) om bruk av midlertidige ansettelse og konsulenter i statlige virksomheter. Rapportens empiriske fokus er den statlige delen av Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og Arbeidstilsynet. Forskningen har krevd et omfattende empirisk grunnlag, der NAV og Arbeidstilsynet har tilrettelagt i forbindelse med intervjuer og innsamling av tallmateriale.

Jeg vil takke kollega Leif E. Moland for støtte og viktige kommentarer under forskningsprosessen og til selve rapporten. I tillegg vil jeg takke publikasjonsavdelingen på Fafo for korrektur og design. Endelig takker jeg Turid Lilleheie, Ingerid Marie Utvik, Dag Westhrin og Tove Lise Granli ved Norsk Tjenestemannslag for fruktbare innspill underveis i prosjektgjennomføringen.

Oslo, 22. mars 2010

Svein Erik Moen

1. Sammendrag

Hovedspørsmålene vi forsøker å besvare, er *for det første* hvilke drivkrefter som virker inn der innleid arbeidskraft brukes. Vi er her ute etter å forstå bruken av midlertidige ansettelser og innleide konsulenter i staten. *For det andre* prøver vi å undersøke hvilke virkninger bruken av innleid arbeidskraft får, og *for det tredje* forsøker vi å besvare hva det er som kjennertegner god versus dårlig praksis når det gjelder innleid arbeidskraft. På bakgrunn av resultatene fra undersøkelsen kommer vi med forslag til momenter som bør inngå i utformingen av strategisk plan for innleie av arbeidskraft i staten. Den statlige delen av Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og Arbeidstilsynet er valgt ut som case-studier. Disse virksomhetene er forskjellige både når det gjelder størrelse og funksjon, og vi har antatt at dynamikken rundt innleiepraksis derfor kan arte seg forskjellig. Case-studiene består av både kvantitative og kvalitative data.

For å besvare hovedproblemstillingene setter vi opp en operasjonaliserbar liste over problemstillinger som skal besvares i denne rapporten:

- 1) Hva er omfanget av innleid arbeidskraft (midlertidige ansettelser og konsulentbruk) i Arbeidstilsynet og NAV?
- 2) På hvilke områder brukes de innleide i Arbeidstilsynet og NAV? I hvilke sammenhenger benyttes innleide fremfor egne ressurser?
- 3) Dersom de ulike funksjonene (kontor, saksbehandling, ledelse, rådgivere, etc.) sammenliknes, hvordan er fordelingen av innleid arbeidskraft?
- 4) Hvilke drivkrefter og motiv for bruk av innleid arbeidskraft finner vi i Arbeidstilsynet og NAV?
- 5) Hvilke positive og negative virkninger mener ledelse og tillitsvalgte at bruk av innleid arbeidskraft har?
- 6) Har etatene en strategisk plan for når og på hvilke områder innleid arbeidskraft kan brukes?

Arbeidet med denne rapporten er en videreføring av et forskningsprosjekt i 2008 (Moen og Moland 2008) hvor vi kartla omfanget av innleid arbeidskraft i tre statlige virksomheter. Med denne rapporten følger vi opp en del av problemstillingene fra det første forskningsprosjektet i 2008.

Omfanget av innleid arbeidskraft

NAV

Økning av midlertidig ansatte

Den statlige delen av NAV har litt over 14 000 ansatte.¹ Den totale andelen midlertidig ansatte (alle kategorier av midlertidig ansatte) har økt fra 11 prosent i 2008 til 12,6 prosent i 2009. Økningen har først og fremst skjedd i fylkeslinjen og i spesialenhetene, mens i Arbeids- og velferdsdirektoratet og i NAV Drift og utvikling (NDU) har det vært en markant nedgang i andelen midlertidig ansatte. NAV hadde 8431 saksbehandlere per 1.9.2009, av disse var nesten 18 prosent midlertidig ansatt. Av alle som jobbet med kontorstøtte (352 ansatte), hadde nesten halvparten midlertidig ansettelse.

Andelen midlertidig ansatte varierer mellom avdelingene

I lønssystemet Agresso deles kategoriene av ansatte i NAV opp mellom fast ansatt og midlertidig ansatt. Fylkeslinjen hadde flest midlertidig ansatte i absolutte tall. Her lå Oslo (1246 ansatte totalt) høyest med 23,4 prosent midlertidig ansatte (med nesten 9 prosent på engasjement). De andre fylkene var Akershus (927 ansatte totalt), Nord-Trøndelag (353 ansatte totalt), Hedmark (395 ansatte totalt) og Sør-Trøndelag (657 ansatte totalt). Disse hadde en andel midlertidig ansatte som varierte fra 16,1 prosent til 24,3 prosent.

NAV hadde fire avdelinger med mindre enn 8 prosent midlertidig ansatte, til sammen utgjorde disse 95 personer med midlertidige stillinger. Disse avdelingene var Arbeids- og velferdsdirektoratet (minst midlertidig ansatte med 4,7 prosent), Vestfold fylke, NAV Drift og utvikling og NAV Klage og anke.

Under kategorien midlertidig ansatt finner vi disse kategoriene i lønssystemet Agresso: engasjement, vikar, administrativt ansatt² og andre ansatte³. Andelen av disse stillingskategoriene varierer sterkt mellom avdelingene i NAV. Fylkeslinjen hadde per 1.9.2009 høyest andel ansatte på engasjement med nesten 5 prosent av alle ansatte, men det var

¹ Dvs. de som er ansatt i staten

² Stillinger hvor det er inngått avtale uten formell behandling i tilsetningsråd, med maksimalt seks måneders varighet

³ Lærlinger og tiltaksplasser

store variasjoner. I spesialenhetene hadde NAV Internasjonalt (180 ansatte totalt) den høyeste andelen midlertidig ansatte med 30 prosent, her var 16 prosent ansatt på engasjement og 6,7 prosent var administrativt ansatt. Videre ser vi at NAV Forvaltning (72 ansatte totalt) hadde 25 prosent midlertidig ansatte, her hadde nesten 10 prosent av alle ansatte engasjement, det samme tallet som for administrativt ansatte.

20 prosent av lønns- og konsulentutgiftene til eksterne konsulenter

Konsulentbruken i NAV har de siste to–tre årene ligget på 20 prosent av de totale lønnsutgiftene (lønn til ansatte og utgifter til eksterne konsulenter). I 2009 beløp konsulentbruken seg til 1357 millioner kroner. Konsulentbruken var i stor grad relatert til pensjonsreformen, som utgjorde 44 prosent av alle konsulentutgiftene i 2009 med 587 millioner kroner. NAV-reformen hadde nesten 30 prosent av konsulentutgiftene. Andelen av konsulentutgiftene i forhold til ordinære lønnsutgifter (lønnsutgiftene til NAV-ansatte) var litt over 25 prosent.

Bruk av vikarbyråer

NAV brukte i 2009 17 millioner kroner til avlønning av innleide fra vikarbyråer. Dette utgjorde 0,3 prosent av de totale lønns- og konsulentutgiftene.

Arbeidstilsynet

3 prosent midlertidig ansatt

Detaljene i tallmaterialet er ikke så inngående i Arbeidstilsynet som i NAV. Vi har likevel funnet noen hovedtrekk. I slutten av 2008 var antallet ansatte i Arbeidstilsynet 557. Per 11.8.2009 var det 17 personer som var registrert som midlertidig ansatt i Arbeidstilsynets lønssystem. Totalt sett jobbet altså 3 prosent av de ansatte i Arbeidstilsynet på midlertidige kontrakter. Vi har ikke oversikt over hvor mange med midlertidig ansettelse som jobbet i Arbeidstilsynet de foregående årene, og vi har heller ikke oversikt over fordelingen mellom dem som er vanlige vikarer i forbindelse med permisjon, sykdom etc., og dem som er engasjert fordi arbeidet ikke er fast organisert. Ut fra intervjuer med ledere og tillitsvalgte i Arbeidstilsynet er det grunn til å anta at det hovedsakelig er snakk om vanlige vikarer.

Konsulentutgifter

Arbeidstilsynets konsulentutgifter i 2007 var på 12,6 millioner kroner, som var den høyeste utbetalingen gjennom alle årene fra 2007 til 2009. Arbeidstilsynet brukte således 5 prosent av alle lønns- og konsulentutgifter på konsulenter.

Vikarbyråer

Arbeidstilsynet hadde relativt sett en høyere andel innleide fra vikarbyråene enn det NAV hadde. Her gikk 1,3 prosent av de totale lønns- og konsulentutgiftene til avlønning av innleide fra vikarbyråer. Dette er nesten like mye som Arbeidstilsynet brukte på egne midlertidig ansatte.

Hvorfor er det ulikt omfang mellom statlige virksomheter?

Omfanget av midlertidige ansettelse og konsulentbruk er vesentlig lavere i Arbeidstilsynet enn i NAV. Det er likevel ikke hensiktsmessig å foreta en direkte sammenlikning mellom disse virksomhetene fordi de har ulike funksjoner, ulik størrelse og ikke minst fordi de er inne i (eller har vært gjennom) ulike utviklingsprosesser. NAV forvalter en tredel av statsbudsjettet gjennom ulike velferdsordninger og har hele befolkningen som brukere. NAV gjennomgår samtidig den mest omfattende statlige reformen i moderne tid som berører mange tusen ansatte (og brukere). Arbeidstilsynet er mye mindre og har en langt mer oversiktlig og stabil organisasjon. Nettopp det å se på så ulike virksomheter kan gi oss et datatilfang som kan forklare ulik praksis rundt innleid arbeidskraft.

Økonomiske rammebetingelser

I Arbeidstilsynet er det enklere å planlegge å gjennomføre et stabilt bemanningsnivå. Forutsigbare økonomiske rammer gjør det lettere å vite hva det langsiktige nivået for bemanning kan være, dette gjør det igjen langt lettere å planlegge selve oppgavene og gjennomføringen av arbeidet fra år til år. I NAV er det usikkerhet knyttet til det politiske ambisjonsnivået. Ledere i NAV vet ikke hvilke ressurser etaten får overført, spesielt er tilleggsbevilgningene uforutsigbare. I slike situasjoner brukes midlertidige ansettelse.

Endringstakt og reformer

Praksisen rundt midlertidige ansettelse avhenger av endringstakten i organisasjonen. Spesielt kan store reformer medføre mye ekstraarbeid og for en periode utløse behov for midlertidige ansettelse. Det langt lavere nivået (relativt) av midlertidige ansettelse i Arbeidstilsynet sammenliknet med NAV må sees i sammenheng med store prosjekter som NAV-reformen. Når det gjelder konsulentbruk, spiller reformene også en stor rolle. Hovedtyngden av konsulentbruken i NAV har gått til arbeid med NAV-reformen og pensjonsreformen.

Ulike kjerneoppgaver og ulik funksjon

Den relativt begrensede bruken av midlertidige ansettelse i Arbeidstilsynet (i forhold til NAV) må også sees i sammenheng med en tradisjon for at kjerneoppgavene i Arbeidstilsynet aldri utlyses som midlertidige stillinger fordi opplæringstiden er for lang. I de tilfellene man ansetter personer midlertidig i Arbeidstilsynet, er det hovedsakelig i diverse kontorfunksjoner. NAV har større tilbøyelighet til å ansette folk midlertidig til kjerneoppgaver, som i vanlige saksbehandlerstillinger. Grunnen til denne praksisen er nevnt over (økonomiske rammebetingelser, reformer og konjunkturer). I tillegg må NAV drifte omfattende IKT-systemer og iverksette utvikling av nye. Dette har gitt utslag i utstrakt konsulentbruk.

Konjunkturer

NAV er i større grad påvirket av generelle konjunkturer fordi arbeidsledigheten påvirker hvor mange ansatte NAV trenger til enhver tid.

Virkninger av innleid arbeidskraft

Ved dårlig innleiepraksis

Høye kostnader og ressurser til opplæring

Uforholdsmessig mye tid går med til opplæring av midlertidig ansatte, dette kan i sin tur gå ut over virksomhetens evne til å utføre sine oppgaver. Paradoksalt nok kan det bli færre ressurser til å utføre arbeidsoppgavene. Midlertidige ansettelse medfører også store kostnader forbundet med opplæring av folk som slutter etter kort tid i virksomheten.

Redusert evne til kompetanseutvikling og lavere produktivitet

Høy bruk av midlertidige ansettelse kan redusere muligheten til å videreutvikle virksomhetens kompetanse. Midlertidig ansatte har større insentiv til å søke seg ut av virksomheten (ofte fordi de ikke får fast stilling). Når disse slutter, må nye ansettes midlertidig, og opplæringen av disse går på bekostning av produktiviteten og evnen til langsiktig kompetanseutvikling. Stor grad av konsulentbruk kan også underminere virksomhetens muligheter til selv å utvikle intern spesialkompetanse.

Dårligere arbeidsmiljø

De innleide i seg selv (enten det er midlertidig ansatte eller eksterne konsulenter) skaper ikke dårligere arbeidsmiljø, siden de oftest er positive innslag i fellesskapet. Dårligere arbeidsmiljø oppstår som en virkning av lite kompetanseutvikling og høye opplæringskostnader (nevnt over). Konsulentbruk kan gå på bekostning av arbeidsmiljøet siden det blir mye misnøye knyttet til at store ressurser brukes på eksterne tjenester og fortrenger ressurser til kjerneproduksjon. Konsulentbruk krever også betydelige midler, noe som sammenliknet med hva de ansatte får i lønn, kan skape misnøye blant de ansatte.

Avhengighet av konsulenter

Konsulentbruk kan forsterke behovet for ytterligere konsulentbruk. Dette gjelder ikke bare i utvikling av nye prosjekter, for eksempel kan det skapes et avhengighetsforhold til konsulentbruk i forbindelse med drifting av tjenester, slik at konsulentfirmaene skaffer seg kunnskapsmonopol. Dette gjelder særlig på IKT-området.

Ved god innleiepraksis

Virkningene av konsulentbruk og midlertidige ansettelse som er nevnt ovenfor, har også mange positive fortegn: Virksomhetene kan få økt kapasitet ved å ha flere saksbehandlere i perioder med høyt press. For den som er midlertidig ansatt, gir dette arbeidserfaring, som igjen kan medvirke til fast ansettelse hos virksomheten eller i andre virksomheter.

Videre kan virksomheten ved å leie inn konsulenter også levere varer og tjenester som den i utgangspunktet ikke har kompetanse til å utføre. Disse konsulentene kan i tillegg tilføre ny kompetanse til de ansatte i virksomheten. Ved god bruk av innleid arbeidskraft vil det også oppstå et godt arbeidsmiljø.

Betingelser for både bedre og mindre bruk av innleid arbeidskraft

Om virkningene av innleid arbeidskraft er positive eller negative, avhenger av i hvilke situasjoner man leier inn arbeidskraft, og hvordan denne arbeidskraften blir brukt. Rapporten gir grunn til å peke ut særlig åtte momenter som er viktig for god bruk av innleid arbeidskraft og hvordan man kan legge til rette for et fornuftig omfang:

1. Bedre forutsigbarhet når det gjelder økonomiske rammebetingelser, er viktig for muligheten til å tenke langsiktig og dermed for å basere seg på egne ansatte og faste ansettelse.
2. God konsulentbruk krever kompetanse hos bestilleren. Bestiller skal spesifisere nøyaktig hva som skal utføres, og hva resultatet skal bli. Bestillerkompetanse er en forutsetning for både god konsulentbruk og mindre konsulentbruk på lang sikt.
3. Virksomheten må foreta en kartlegging av de interne ressursene samt avklare hvorvidt det er behov for faste ansettelse i stedet for innleie.
4. Virksomheten må legge til rette for kompetanseutvikling hos de ansatte. Dette kan igjen gi større effektivitet, kvalitet og mindre behov for innleie i fremtiden.
5. Når virksomheter leier inn arbeidskraft, må det være krav i kontraktene om at den kompetansen som trengs for å drifte oppgavene etter at innleide har utført arbeidet sitt, er overført til ansatte i virksomheten.
6. Eierrettighetene til produktet eller tjenesten som leveres, må være forstått og avklart, slik at den som leier inn på lang sikt, ikke blir låst fast i ett bestemt fremtidig teknologisk eller kompetansemessig avhengighetsforhold til ett konsulentfirma.
7. Innleie må forankres tilstrekkelig blant de ansatte for å skape forutsetninger for godt arbeidsmiljø.
8. Kontroll over bruken av innleid arbeidskraft betinger at virksomheten gjennom sine datasystemer (regnskap/registre) enkelt kan redegjøre for og tallfeste hva som til enhver tid brukes av ressurser på innleid arbeidskraft. Virksomheten bør muliggjøre rapporteringsrutiner som viser hvor mange innleide som til enhver tid er inne, hvor de jobber, hva de jobber med, og hva kostnadene er sett i sammenheng med hvilke produkter og tjenester som leveres. Slike rapporteringsrutiner kan synliggjøre hvilken innleiepraksis det eventuelt er behov for, og hva innleie koster i forhold til å satse på interne ressurser i stedet.

2. Introduksjon

Bruk av innleid arbeidskraft, enten det er konsulenttjenester, vikarbyråer eller midlertidig ansatte, skjer ut fra ulike drivkrefter og har forskjellige virkninger. Videre varierer bruksomfanget av ekstern arbeidskraft mellom ulike virksomheter, og hvorvidt omfanget av denne praksisen er stort eller lite, kan skape utfordringer knyttet til temaer som arbeidsmiljøet, kompetanseutviklingen og kostnadene. Fafo har tidligere belyst omfanget av konsulentbruk og midlertidige ansettelser i tre utvalgte statlige virksomheter (Moen og Moland 2008). I denne rapporten vil vi gå dypere i både omfangsbeskrivelsen og beskrive drivkreftene bak innleid arbeidskraft i to utvalgte statlige virksomheter mer inngående. Vi vil også kartlegge hvilke betingelser som bør foreligge for at innleie kan fungere best mulig, og samtidig for hvordan innleie kan holdes innenfor et ønsket omfang.

Ved å studere NAV (statlig del av Arbeids- og velferdsetaten) og Arbeidstilsynet har vi valgt ut to virksomheter som er vidt forskjellig både i størrelse og funksjon. Dette er altså to presumptivt forskjellige caser hvor vi antar at vi også vil få forskjellige funn både når det gjelder omfang, drivkreftene for å hente inn ekstern arbeidskraft og hvilke virkninger denne praksisen medfører.

Hva er konsulentbruk og midlertidige ansettelser?

Konsulentbruk og midlertidige ansettelser favner flere typer ansettelsesrelasjoner og kontrakter. Før vi redegjør for rapportens problemstillinger og tematiske inndeling, går vi nærmere inn på begrepsbruken. I tillegg skisserer vi sentrale faglige perspektiver på midlertidige ansettelser og konsulentbruk.

Midlertidige ansettelser

Midlertidig ansettelse skiller seg fra fast ansettelse ved at arbeidskontrakten er begrenset i tid, som for vikarer, praksisarbeid, åremålsstillinger, utdanningsstillinger og stillinger der arbeidet ikke er fast organisert. Intervjudata som ligger til grunn for denne rapporten fokuserer først og fremst på såkalte engasjementer, og ikke vikarer, praksisarbeid, åremålsstillinger, utdanningsstillinger, etc. Engasjementer er midlertidige stillinger som

kan ha både kort varighet (som for eksempel seks måneder) og relativt lang varighet (flere år).

Rapporten tar ikke sikte på å avdekke eventuelle brudd på verken arbeidsmiljøloven eller tjenestemannsloven. Det er likevel verdt å merke seg at de juridiske betingelsene som skal ligge til grunn for de fleste virksomheters praksis rundt midlertidige ansettelser, er forankret i nettopp arbeidsmiljøloven (§ 14-9). Tjenestemannsloven (§ 3, punkt 2) gjelder imidlertid for statlige virksomheter.

Konsulentbruk

NAV sin konsulentstrategi (NAV 2007) skiller for eksempel mellom tre typer konsulent-tjenester:

- 1) Konsulentbistand: En ekstern konsulent/leverandør stiller sin kompetanse til disposisjon på løpende timebasis.
- 2) Tjenesteleveranse/konsulentoppdrag: Dette er en nærmere definert oppgave som (en enkelt gang) settes ut til en ekstern leverandør/konsulent der leverandøren påtar seg ansvar for resultatet.
- 3) Tjenesteutsetting (outsourcing): Tjenesteutsetting er en nærmere definert oppgave som varig settes ut til eksterne tjenesteleverandører.

De to første punktene krever som regel spesialkompetanse, mens i punkt tre finner vi også bruk av vikarbyråer (til rengjøring, kontoroppgaver etc.). Vårt primære undersøkelsesområde er problemstillinger knyttet til konsulentbistand, konsulentoppdrag og det som faller under sakkyndig bistand. Vi går i mindre grad inn på problemstillinger knyttet til tjenesteutsetting (f.eks. vikarbyråer som er innleid for å utføre rengjøringsoppgaver og resepsjonsoppgaver).

Perspektiver på midlertidig ansettelse og konsulentbruk

Midlertidige ansettelser og konsulentbruk er av interesse blant annet for virksomhetene selv (både for ledelse og ansatte) og for politiske beslutningstakere (som fastsetter lovverk, og som gjennom Stortinget og departementene eier virksomhetene).

Økt omfang

Midlertidig ansatte har i motsetning til fast ansatte en arbeidskontrakt som er begrenset i tid. Slike kontrakter er ikke noe nytt fenomen, men siden midten av 1970-årene har det utviklet seg markeder som har behov for større fleksibilitet i arbeidsstyrken (Kalleberg 2003, s. 341–342). Dette behovet har også blitt enklere å oppfylle ved hjelp av teknologiske nyvinninger innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). En stor del av den faglige diskusjonen om midlertidige ansettelser (eller ”atypisk arbeid”) og konsulentbruk har dreid seg om fleksibilitet i arbeidsmarkedet.

Den ”fleksible bedrift”

I 1980-årene kom det frem arbeidslivsforskning som omhandlet ”fleksibilitet”. Atkinson (1984) fremholdt at ledelsen i mange bedrifter bruker fleksible ansettelsesstrategier, og at dette skyldes generelle drivkrefter som større konkurranse, usikkerhet når det gjelder markedsutvikling, teknologisk endring, men at også andre drivkrefter som arbeidsledighet (og -konjunkturer) og svekkede fagforeninger. Atkinson hevdet at det blant annet finnes funksjonell fleksibilitet og numerisk fleksibilitet. Funksjonell fleksibilitet betyr at man flytter arbeidstakere mellom arbeidsoppgaver for å tilpasse seg endringer (”multiskilling”), mens numerisk fleksibilitet betyr at man kan øke eller minske arbeidstokken i takt med etterspørselen/markedsbehovene.

Fleksibilitet kan ifølge Atkinson oppnås gjennom å organisere bedriften inn i en ”kjerne” og i en ”periferi” (Atkinson 1984 og Gezelius 1999, s. 33–39). I kjernen befinner det seg fast ansatte med nøkkelposisjoner i bedriften som har kompetanse som bedriften ikke lett kan skaffe seg via eksterne ressurser. De som er ansatt, ”kjernen”, har relativt høy jobbsikkerhet fordi bedriften knytter til seg ”perifere” arbeidstakere i form av for eksempel midlertidig ansatte, kortidsansatte, deltidsansatte og vikarbyråer. Et viktig perspektiv hos Atkinson er at menneskelige ressurser som er viktig for bedriftenes konkurranseevne, organiseres best internt gjennom langsiktige relasjoner (som faste ansettelser).

Kompetanseutvikling og innovasjon

Nesheim og medforfattere (2003) påpeker på basis av en survey og to casestudier i IKT-sektoren at de som arbeider for bedriften uten å være ansatt i bedriften, kan ha viktige funksjoner for bedriftens strategiske kjerne. Disse kan også medvirke til økt innovasjonsevne: Det kan tilføres kunnskap om ”beste praksis”, og nye ideer kan kombineres med interne ressurser for å skape konkurransefortrinn. I dette perspektivet blir konsulentbruk viktig for bedriftens kompetanseutvikling og for å skape nye produkter og prosesser.

Rettigheter og arbeidsmiljø

Regelverk (som arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven) har betydning for rettigheter og arbeidsmiljø. Mye bruk av midlertidige ansettelse fører til stort gjennomtrekk, som igjen skaper usikkerhet og belastninger for de fast ansatte (Arbeidstilsynet, 2009).

Kostnader og kontroll

Det er høye kostnader forbundet med konsulentbruk i staten, disse kostnadene utgjør en forholdsvis stor andel av de statlige virksomhetenes totale lønnsbudsjett. Riksrevisjonen skriver for eksempel at:

[g]enerelt er det grunn til å reise spørsmål ved om kjøp av konsulenttenester i staten i tilstrekkelig grad gjennomføres i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og om kjøpene blir gjennomført på en tilstrekkelig kostnadseffektiv måte (Riksrevisjonen 2004, s. 35).

Kostnader i forbindelse med statens utstrakte konsulentbruk ble av Riksrevisjonen (2004) målt i forhold til virksomhetenes ordinære lønnsutbetalinger. I åtte av de 74 undersøkte virksomhetene var konsulentutgiftene høyere enn de ordinære lønnsutbetalingene. Blant disse var Helsedepartementet, Arbeidsdirektoratet, Vegdirektoratet og Statens jernbanetilsyn. I Riksrevisjonens gjennomgang ble det påvist en rekke svakheter ved rutinene for og kontrollen virksomhetene hadde over konsulentbruken. Blant annet manglet mange konsulentoppdrag kontrakter og plan for kompetanseoverføring. I tillegg manglet mange virksomheter en skriftlig konsulentstrategi.

Positive og negative aspekter ved midlertidighet og konsulentbruk

På basis av Moen og Moland (2008) er det grunn til å argumentere for at det er både positive og negative virkninger ved å bruke eksterne konsulenter.⁴ Midlertidige ansettelser kan være positivt for bedriften siden de gjør det lettere å tilpasse arbeidstyrken etter bedriftens kapasitetsbehov (Atkinson 1984). For den enkelte som er ansatt på midlertidig kontrakt, kan dette også være et springbrett til en videre karriere og fast arbeid (Longva 2002). Det er også slik at det ikke alltid er ønskelig for den innleide å få fast ansettelse, for eksempel dersom den innleide er selvstendig næringsdrivende i prosjektrelaterte næringer.

For de midlertidig ansatte er det grunn til å anta at utstrakt bruk av midlertidige kontrakter i stor grad ikke er ønskelig, siden de fleste ønsker fast ansettelse (Nergaard og Stokke 1996). Videre har Kalleberg (2000) vist i en studie fra USA at midlertidig ansatte har færre goder enn fast ansatte. Siden midlertidige ansettelser har mange former, er det viktig å være klar over at det kan være forskjellige aspekter ved disse formene (for eksem-

⁴ Dette ble uttrykt både av ledere og av hovedtillitsvalgte i forundersøkelsen.

pel vikariat vs. ”engasjement” og korte ”ekstrajobber” vs. kontrakter) som likner faste stillinger.

Konsulentbruk har som nevnt blitt begrunnet som positivt i den forstand at det kan bidra til utvikling, innovasjon og effektivisering i bedriftene som leier inn arbeidskraft (Nesheim mfl. 2003). Men det er også grunn til å anta at konsulentbruk medfører store ulemper i form av høye utgifter og mindre utnyttelse av interne ressurser.

Problemstillinger

Hvilke drivkrefter ligger bak midlertidige ansettelser og konsulentbruk? Hvilke virkninger har dette for virksomhetene? Hva kjennertegner god og dårlig konsulentbruk? Vi gjør først en omfangsbeskrivelse av midlertidige ansettelser og konsulentbruk i NAV og Arbeidstilsynet for å danne oss et kvantitativt bakteppe. Disse virksomhetene er forskjellig med tanke på funksjon, størrelse og hvilke utviklingsprosesser de er inne i. Vi antar dermed at drivkreftene bak innleie / midlertidige ansettelser kan opptre forskjellig. Casene utgjør dermed ”maximum variation cases” (Flyvbjerg 1991, s. 150). Mens det forrige forskningsprosjektet (Moen og Moland 2008) studerte hovedtrekkene i tre etater, vil denne rapporten forsøke å gi en rikere beskrivelse som kan gi grunnlag for å utvikle modeller om konkrete tiltak for eventuelt å bedre denne praksisen. I rapporten forsøker vi å besvare følgende spørsmål:

- 1) Hva er omfanget av innleid arbeidskraft (midlertidige ansettelser og konsulentbruk) i Arbeidstilsynet og NAV?
- 2) På hvilke områder brukes de innleide i Arbeidstilsynet og NAV? I hvilke sammenhenger benyttes innleide fremfor egne ressurser?
- 3) Dersom de ulike funksjonene (kontor, saksbehandling, ledelse, rådgivere, etc.) sammenliknes, hvordan er fordelingen av innleid arbeidskraft?
- 4) Hvilke drivkrefter og motiv for bruk av innleid arbeidskraft finner vi i Arbeidstilsynet og NAV?
- 5) Hvilke positive og negative virkninger mener ledelse og tillitsvalgte at bruk av innleid arbeidskraft har?
- 6) Har etatene en strategisk plan for når og på hvilke områder innleid arbeidskraft kan brukes?

Spørsmålene 1, 2 og 3 krever hovedsakelig kvantitative undersøkelser og besvares først og fremst i kapittel 4. Spørsmålene 4, 5 og 6 besvarer vi i kapitlene 5 og 6. I kapittel 7 diskuterer vi hovedfunnene og konkluderer til slutt med et forslag til momenter som bør

inngå i virksomhetenes strategier ved bruk av eksterne konsulenter og midlertidige ansettelses.

3. Metode og data

Datamaterialet i prosjektet kan grovt sett deles i fire typer: 1) registerdata som viser tall over omfanget av midlertidige ansettelses og konsulentbruk, 2) intervjuer i etatene om motiv for og virkninger av innleid arbeidskraft, 3) arbeidsverksted ("workshop") med tillitsvalgte fra NAV og Arbeidstilsynet om drivkrefter bak innleid arbeidskraft, virkningene av dette og mulighetene for å forbedre denne praksisen, 4) dokumentanalyse.

Omfangsbeskrivelse

Omfanget av konsulentbruk og midlertidige ansettelses beskrives hovedsakelig på grunnlag av datasett fra virksomhetene. Dette er gjort i samarbeid med spesialister på regnskapssystemene. Virksomhetene overleverte i løpet av 2009 flere datasett som beskriver utgifter til lønn og konsulentbruk samt antall fast og midlertidig ansatte. En metodisk utfordring i forbindelse med vår analyse av datasettene er at innhenting har måttet foregå etter at flesteparten av intervjuene ble gjennomført. Vi har dermed ikke kunnet be alle informantene komme med sine forklaringer på tallene. Hovedtrekkene er likevel temmelig klare.

Registerdata over ansatte og lønnsutgifter

Den enkelte etats lønns- og personalregister er vår viktigste kilde til kvantitativ informasjon om omfang og endring i bruken av innleid arbeidskraft. Når det gjelder bruken av midlertidig ansatte, har vi analysert antall ansatte, mens når det gjelder omfanget av konsulentbruk, har vi sammenliknet virksomhetenes konsulentutgifter med de ordinære lønnsutgiftene (til ansatte).

NAV

I NAV kan utviklingen av midlertidige ansettelses versus faste ansettelses fra og med 1.9.2008 redegjøres for i detalj. Registersystemet før og etter dette tidspunktet er inkompatibelt, det vil si at man ikke kan sammenlikne data over tid. Vi beskriver derfor utvik-

lingen fra 1.9.2008 til 1.9.2009, som statistisk og kategorisk sett er en sammenliknbar periode. Her får man også en oversikt over ulike stillingskategorier som er definert i lønssystemet Agresso (ledere, rådgivere, saksbehandlere, kontorstøtte, teknisk, service). Tallene for NAV gjelder kun statsansatte og viser midlertidig ansatte som ikke har fast ansettelse ”i bunn”. Det vil si at dette er midlertidig ansatte som ikke har en fast stilling i NAV å falle tilbake på ved kontraktsslutt. I NAV er det cirka 400 fast ansatte som er midlertidig ansatt i en annen stilling.

I forprosjektet hadde vi begrensede muligheter til å skille mellom vanlige vikariater og andre former for midlertidig ansettelse. For NAV har dette nå latt seg gjøre i rapporteringssystemet (Agresso). Posten ”midlertidig ansatte” er inndelt i underpostene ”vikarer”, ”engasjementer”, ”administrativt ansatte” og ”andre”. Administrativt midlertidig ansatte er stillinger hvor det er inngått avtale uten formell behandling i tilsettingsråd. Disse stillingene har maksimal varighet på seks måneder. Gruppen ”andre” omfatter primært lærlinger og tiltaksplasser.

Konsulentbruk fanges lettest opp gjennom lønssystemet, hvor man også kan få en oversikt over den relative fordelingen av konsulentbruk mellom NAV-enhetene (Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Drift og utvikling, NAV Fylke og NAV Spesialenheter). Her har vi data fra 2007 frem til i dag. Konsulentbruk kan også beskrives ved å finne prosentandelen konsulentutgifter av alle utgiftene til lønn (fast og midlertidig ansatte, vikarbyråer og konsulenter). Vi har også skaffet en oversikt over hvor konsulentbruken blir bokført (dvs. hvilken organisasjon som betaler), og på hvilke områder konsulentbruken faktisk blir utført. I denne rapporten dekker konsulentbruk først og fremst *konsulentbi-stand* (en ekstern konsulent/leverandør stiller sin kompetanse til disposisjon på løpende timebasis) og *tjenesteleveranse/konsulentoppdrag*, som er en nærmere definert oppgave som (en enkelt gang) settes ut til en ekstern leverandør/konsulent, der leverandøren påtar seg ansvar for resultatet. Vanlig tjenesteutsetting (outsourcing), hvor en nærmere definert oppgave varig settes ut til eksterne tjenesteleverandører, er *ikke* definert under konsulentbruk (dette går under kontorservice/vikarbyrå), likevel vil dette berøres til en viss grad i omfangsbeskrivelsen.

Arbeidstilsynet

I Arbeidstilsynet har det ikke vært mulig å skille mellom ulike kategorier midlertidig ansatte. Vi har heller ikke lyktes i å få en historisk oversikt over omfanget midlertidig ansatte. Vi har derimot lønnsutgiftene fordelt etter fast ansatte, midlertidig ansatte, kontorservice og konsulenter/sakkyndige basert på lønssystemet (SAP). I likhet med NAV definerer heller ikke Arbeidstilsynet vanlig tjenesteutsetting som konsulentbruk.

Intervjuer med ledere

Målet med intervjuene har vært å få ledernes oppfatninger om hva de anser som drivkrefter bak og virkninger av konsulentbruk og midlertidige ansettelses (som igjen kan brukes i analysene av omfanget). Vi intervjuet ledere på flere avdelinger og på flere fagområder både i NAV og i Arbeidstilsynet. I NAV intervjuet vi ledere i Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Drift og utvikling, fylkesledd, spesialenhetene og ledere på et NAV-kontor. I Arbeidstilsynet snakket vi med ledere i Arbeids- og velferdsdirektoratet og med ledere på tre av regionskontorene. Intervjuene foregikk ved oppmøte i virksomhetene, og de fleste intervjuene hadde en varighet på en time (av de 20 intervjuene hadde vi 5 telefonintervjuer). Slike intervjuer genererer ikke et statistisk representativt bilde av hva ”lederne mener”, men gir derimot en dypere forståelse av problemstillingene enn det som oppnås ved standardiserte spørreundersøkelser.

Hovedfunnene fra intervjuene gjengis i anonymisert form. Intervjuene var semi-strukturerte og åpne (King 1994, s. 4–6) i den forstand at de vi intervjuet, fikk anledning til selv å utbrodere tanker om problemstillingene. Intervjuobjektene ble spurt om: 1) hva de mente er drivkrefter bak midlertidige ansettelses, 2) hvor dette blir mest brukt, 3) hvorfor virksomheten tar i bruk midlertidig ansatte, og 4) virkningene av denne praksisen (enten det er positive eller negative virkninger). På samme måte stilte vi spørsmål om bruken av eksterne konsulenter: 1) om drivkreftene bak konsulentbruk, 2) hvor konsulentene blir brukt, 3) hvorfor virksomheten tar i bruk konsulenter, og 4) om virkningene av denne praksisen. I tillegg spurte vi informantene hva de mente er fornuftig og ”god praksis” versus ”dårlig praksis” når det gjelder konsulentbruk og midlertidige ansettelses.

Arbeidsverksted med tillitsvalgte i NAV og Arbeidstilsynet

Mot slutten av prosjektet arrangerte vi et arbeidsverksted (”workshop”) med deltakelse fra elleve tillitsvalgte fra NAV og Arbeidstilsynet, hvor Fafo presenterte en omfangsbeskrivelse av konsulentbruk og midlertidige ansettelses. Deretter ble det gjennomført gruppeintervju med de tillitsvalgte om de samme problemstillingene vi hadde intervjuet lederne. Arbeidsverkstedet varte i fire timer. Det ble skrevet notater fra samlingen, og dette materialet har blitt brukt som empirisk grunnlag på lik linje med lederintervjuene.

Dokumentanalyse

I tillegg til tallmaterialet, intervjuene og det som kom frem på arbeidsverkstedet, har vi brukt tilgjengelige dokumenter som utfyllende og supplerende informasjon. Her har vi blant annet dokumenter i form av konsulentstrategi (NAV), stortingsproposisjoner, Riksrevisjonen (2004) om konsulentbruk. Annen informasjon har vi funnet på virksomhetenes internettsider.

4. Omfangsbeskrivelse: konsulentbruk og midlertidige ansettelser

I dette kapitlet beskriver vi omfanget av konsulentbruk og midlertidige ansettelser i NAV og Arbeidstilsynet. På grunn av ulike rapporteringsrutiner (og rapporteringsmuligheter) varierer detaljeringsgraden i datasettene vi har fått innhente fra etatene. Først skal vi betrakte omfanget i NAV og deretter i Arbeidstilsynet.

Arbeids- og velferdsetaten (NAV)

Tallgrunnlaget er basert på registerdata fra den statlige delen av Arbeids- og velferdsetaten (NAV), som har cirka 14 000 ansatte. Etaten er administrert av *Arbeids- og velferdsdirektoratet* (direktorat) Direktoratet administrerer NAV blant annet ved å utarbeide overordnede strategier innenfor arbeidsmarkedsområdet, pensjonsområdet og sosial- og velferdsområdet. Arbeids- og velferdsdirektoratet er underlagt Arbeidsdepartementet. *NAV Drift og utvikling* (NDU) har ansvaret for sentrale drifts- og utviklingsoppgaver samt for gjennomføring av større virksomhetskritiske prosjekter. *NAV Fylke* har det strategiske ansvaret for gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken i alle de 19 fylkene, det vil si at de har ansvaret for å følge opp og støtte alle NAV-kontorene i landet. *NAV Spesialenheter* utgjør syv resultatområder. De syv resultatområdene er samlet i en og samme styringslinje (www.nav.no).

Omfang av midlertidige ansettelser

NAV deles opp i fire hovedorganisasjoner som igjen har ulike avdelinger (se tabell 1).

Tabell 1: Antall ansatte i fylkeslinje, spesialenheter, NAV Drift og utvikling og direktoratet + linjeledelse per 1.9.2009

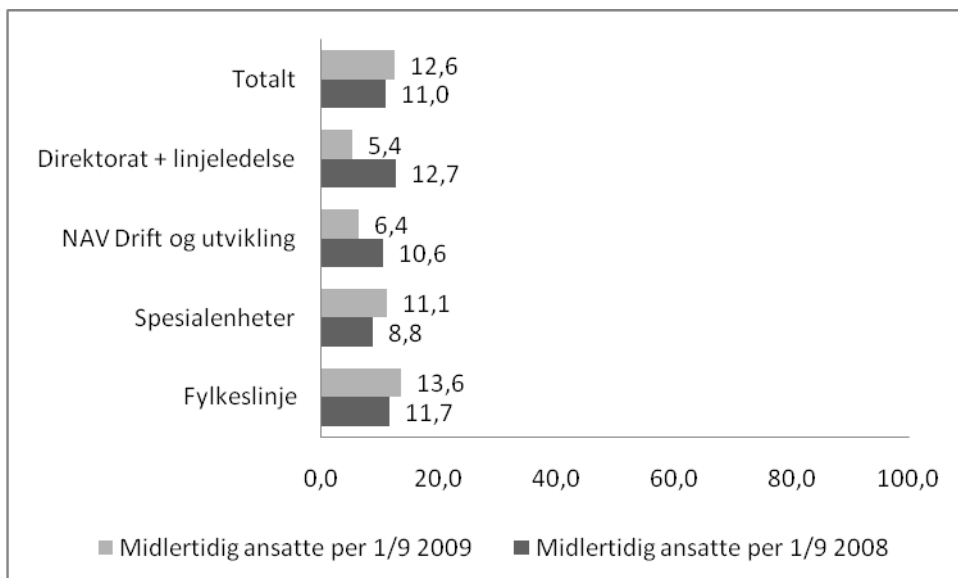
Fylkeslinje: 10 609 ansatte	Spesialenheter: 2903 ansatte	NDU: 786 ansatte	Direktorat + linjeledelse: 279 ansatte
Østfold	Servicetjenester	NAV Drift og utvikling	Arbeids- og velferdsdirektoratet
Akershus	Klage og anke		Fylkeslinje – ledelse
Oslo	Internasjonalt		Spesialenheter – ledelse
Hedmark	Forvaltning		
Oppland	Innkrevning og kontroll		
Buskerud	HMS + spesialenheter		
Vestfold	Pensjonsenheter		
Telemark			
Aust-Agder			
Vest-Agder			
Rogaland			
Hordaland			
Sogn og Fjordane			
Møre og Romsdal			
Sør-Trøndelag			
Nord-Trøndelag			
Nordland			
Troms			
Finnmark			

Kilde: Data innhentet fra NAV

I figur 1 ser vi det totale omfanget av alle midlertidig ansatte per 1.9.2008 og per 1.9.2009. Den totale andelen av midlertidig ansatte (dvs. alle kategorier av midlertidig ansatte) økte fra 11 prosent i 2008 til 12,6 prosent i 2009. Sammenliknet med tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU 2009) er dette omfanget høyere enn gjennomsnittet av midlertidig ansatte i Norge totalt (8,6 prosent tredje kvartal 2009). Det er også høyere enn gjennomsnittet innen ”offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger under offentlig forvaltning” (8 prosent tredje kvartal 2009). NAV har omtrent det samme omfanget av midlertidig ansatte som vi finner i ”helse og sosialtjenester” (12,3 prosent tredje kvartal 2009).

Det er verdt å merke seg at det er stor forskjell på antall midlertidig ansatte mellom de fire avdelingene. Fylkeslinjen er størst (10 609 ansatte), og spesialenhetene er nest størst (2903 ansatte). Spesialenhetene og fylkeslinjen har hatt en økning av midlertidig ansatte fra 2008 til 2009 fra henholdsvis 8,8 til 11, 1 prosent og fra 11,7 til 13, 6 prosent. Direktoratet og NAV Drift og utvikling har hatt en markant nedgang – en halvering av antall midlertidig ansatte. Selv om både NAV Drift og utvikling og direktoratet har hatt en markant nedgang i andelen midlertidig ansatte, utgjør disse to organisasjonene en relativt liten andel av de ansatte totalt sett.

Figur 1: Midlertidig ansatte totalt og fordelt etter organisasjon per 1.9.2008 og per 1.9.2009, NAV (prosent).

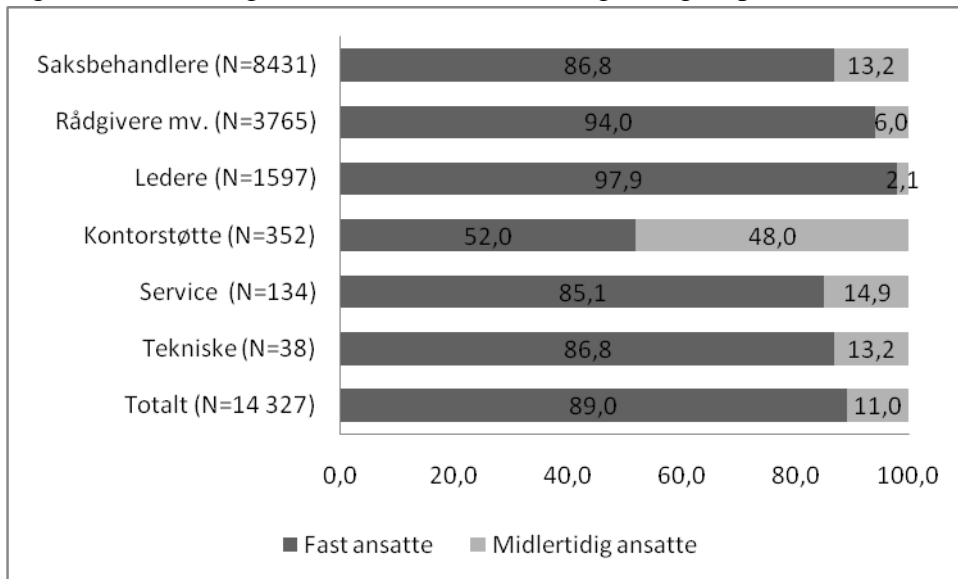


Kilde: Figuren er basert på data fra NAV.

I forprosjektet (Moen og Moland 2008) fant vi at det var forskjell på andelen av midlertidige ansettelser per stillingskategori. Tabell 1 i vedlegg 1 viser en oversikt over stillingskategoriene som brukes hos NAV i registersystemet Agresso.

Figur 2 viser alle midlertidig ansatte fordelt etter stillingskategoriene (i Agresso) per 1.9.2008. I NAV var det da 14 327 ansatte totalt, og i absolutte tall jobbet de fleste midlertidig ansatte i saksbehandlerstillinger (1110 midlertidige). Saksbehandlerne utgjorde 13,2 prosent av alle midlertidig ansatte i NAV. Gruppen som hadde størst andel prosentvis, var kontorstøtte, med nesten 50 prosent midlertidig ansatte. Stillingskategoriene ledere og rådgivere hadde en relativt liten andel midlertidige (henholdsvis 2,1 og 6 prosent).

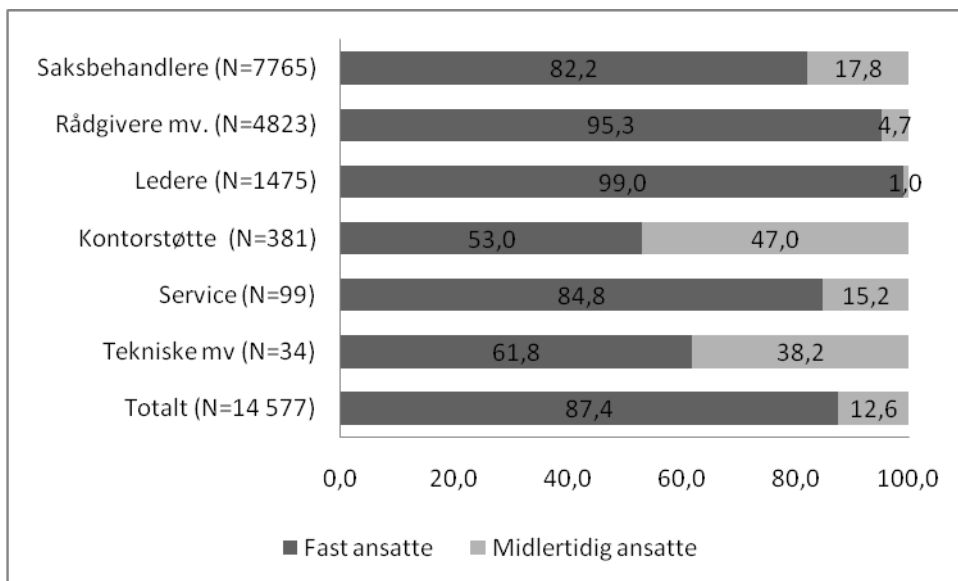
Figur 2: Midlertidig ansatte fordelt etter stillingskategori per 1.9.2008, NAV (prosent)



Kilde: Figuren er satt sammen på basis av data fra NAV. Vi har utelatt kategorien ”diverse” med ti ansatte, hvorav 90 prosent hadde midlertidig ansettelse.

Figur 3 viser de samme kategoriene året etter, per 1.9.2009. Andelen midlertidig ansatte økte markant blant saksbehandlere, fra 13,2 prosent i 2008 til 17,8 prosent i 2009. Andelen midlertidige på kontorstøtte holdt seg stabil, mens lederne og rådgiverne fikk en relativ nedgang fra året før.

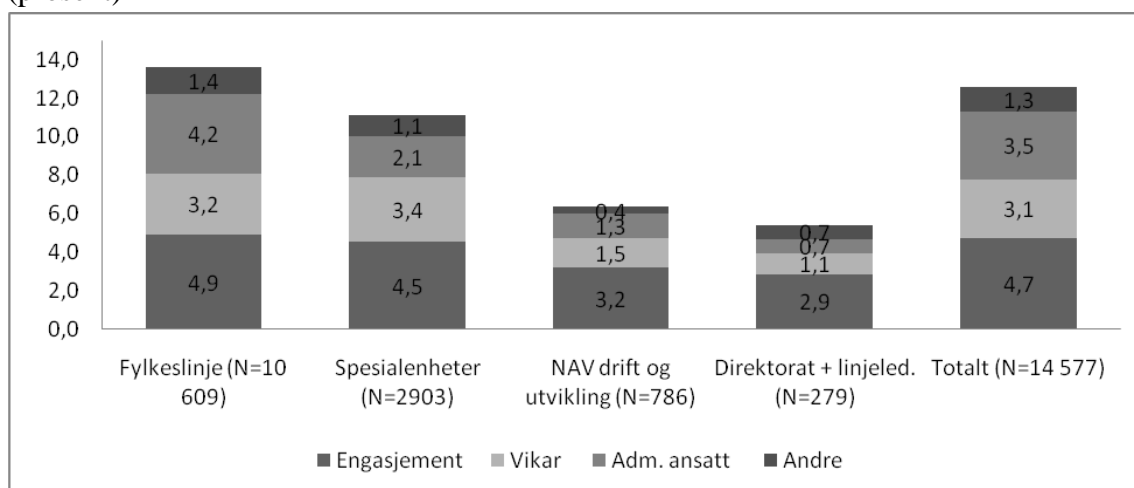
Figur 3: Midlertidig ansatte fordelt etter stillingskategori per 1.9.2009, NAV (prosent)



Kilde: Figuren er satt sammen på basis av data fra NAV.

I figur 4 viser Y-aksen prosent av alle ansatte i NAV, og X-aksen viser midlertidig ansatte i ulike kategorier fordelt etter hver organisasjon: engasjement, vikar, administrativt ansatt og andre. Vi ser også den totale fordelingen. Fylkeslinjen hadde nesten 5 prosent av sine ansatte på engasjement og 4,2 prosent som administrativt ansatt (på seksmånedskontrakter). Minst bruk av engasjementer og administrativt ansatte var det i NAV Drift og utvikling (og i direktoratet).

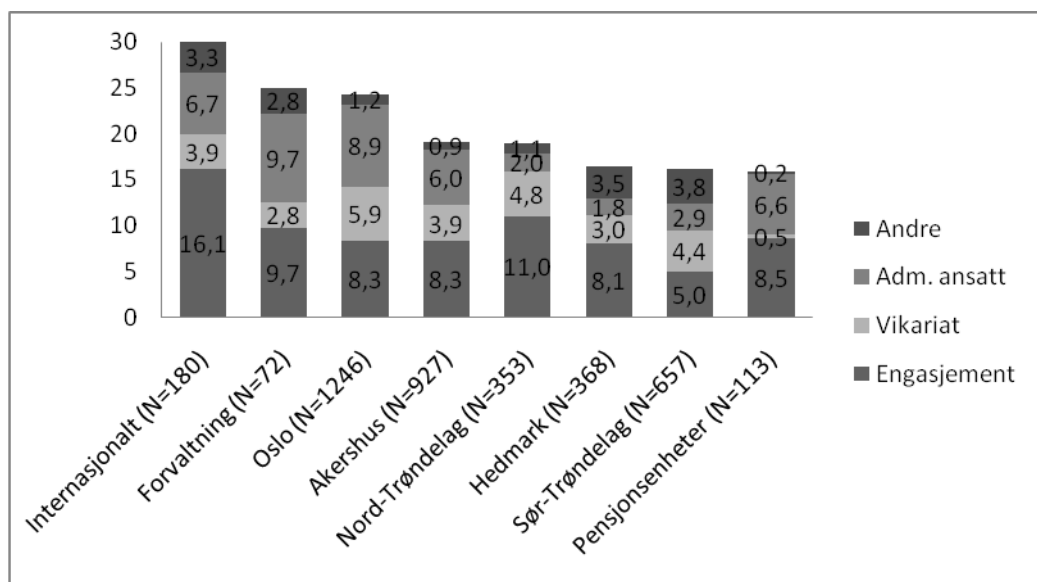
Figur 4: Midlertidig ansatte i ulike kategorier for hver organisasjon per 1.9.2009, NAV (prosent)



Kilde: Figuren er satt sammen på basis av data fra NAV.

Figur 5 viser at det er noen avdelinger som skiller seg klart fra gjennomsnittet i NAV. Som vi skal komme inn på i kapittel 5, gjenspeiles også dette i intervjuene med lederne. I absolutte tall er det i fylkene det var flest midlertidig ansatte. Oslo (1246 ansatte totalt) lå høyest med sin andel midlertidige på 23,4 prosent. De andre fylkene var Akershus med 19,1 prosent (927 ansatte totalt), Nord-Trøndelag med 19 prosent (353 ansatte totalt), Hedmark med 16,5 prosent (395 ansatte totalt) og Sør-Trøndelag med 16,1 prosent (657 ansatte totalt). Disse hadde altså en andel midlertidige fra 16,1 prosent til 24,3 prosent. I spesialenhetene hadde NAV Internasjonalt (180 ansatte totalt) den høyeste andelen midlertidige med 30 prosent, her var det 16 prosent ansatt på engasjement og 6,7 prosent var administrativt ansatt. Videre ser vi at NAV Forvaltning (72 ansatte totalt) hadde 25 prosent midlertidige, med 9,7 prosent på engasjement.

Figur 5: Avdelinger med mer enn 15 prosent midlertidig ansatte per 1.9.2009, NAV (prosent)



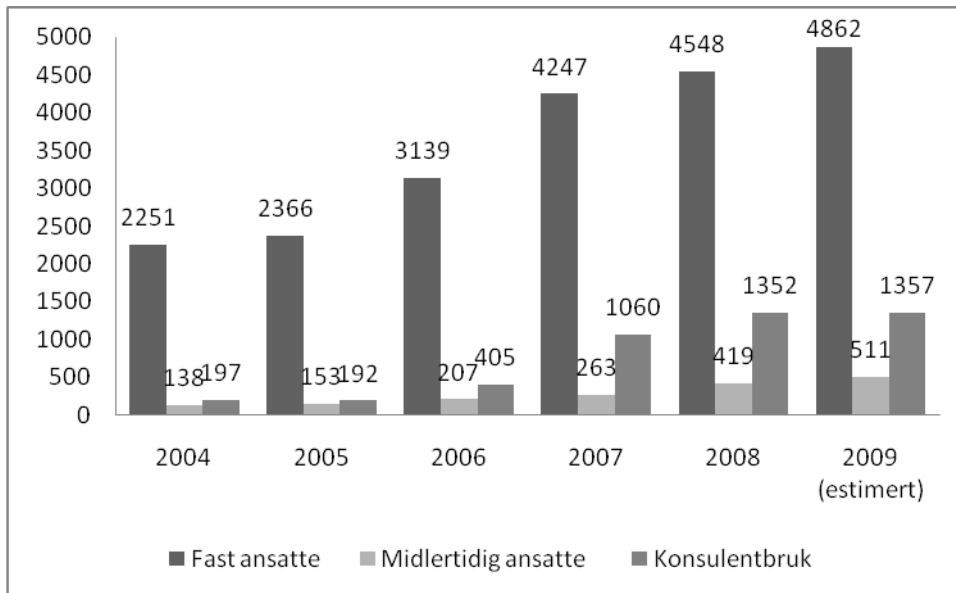
Kilde: Figuren er satt sammen på basis av data fra NAV.

NAV hadde fire avdelinger med mindre enn 8 prosent midlertidig ansatte per 1.9.2009. Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde færrest midlertidig ansatte (4,7 prosent), NAV Klage og anke (spesialenhet) hadde 6,7 prosent, NAV Drift og utvikling hadde 6,4 prosent, Vestfold hadde 6,3 prosent (fylke) (kilde: registerdata fra NAV).

Omfang av konsulentbruk

I 2008 hadde Arbeids- og velferdsetaten en samlet konsulentbruk på nesten 1,4 milliarder kroner. St.prp. nr. 51 (2008–2009) oppgir at 800 millioner kroner var knyttet til NAV-reformen og pensjonsreformen. På det ordinære driftsbudsjettet var cirka 570 millioner kroner ekstern bistand, av dette var 230 millioner kroner knyttet til utviklingsprosjekter og cirka 340 millioner kroner knyttet til driftsoppgaver. Det påpekes samtidig i proposisjonen at direktoratet arbeider for å redusere konsulentbruken som er knyttet til driftsoppgaver. Tallene for konsulentbruk ble imidlertid utsatt for kritikk fra Riksrevisjonen (2009 s. 56) fordi svakheter i fakturakontrollen påvirket regnskapet. Figur 6 viser at NAV i 2008 og 2009 hadde nesten 1,35 milliarder kroner i konsulentutgifter. Tallene for 2009 er estimert, og det forventes at det ikke er store endringer i konsulentbruken sammenliknet med 2008. Andelen av konsulentutgiftene i forhold til ordinære lønnsutgifter i NAV er litt over 25 prosent.

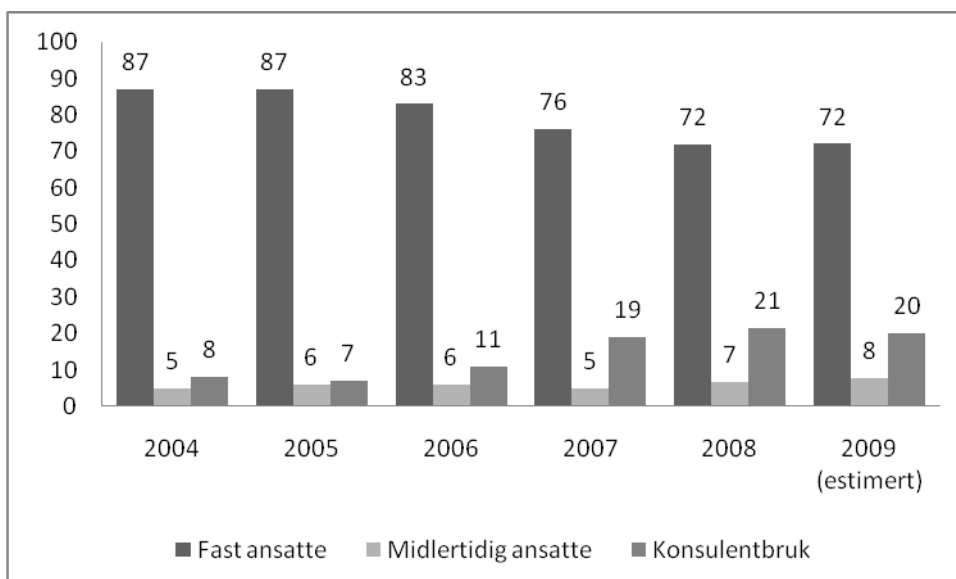
Figur 6: NAVs lønnsutgifter til faste og midlertidige stillinger og konsulentutgifter for perioden 2004–2009 (millioner kroner)



Kilde: Figuren er satt sammen på basis av data fra NAV. Merk at 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, 2008 og 2009 gjelder for hele NAV.

Figur 7 viser at konsulentutgiftene har økt, men i relative tall har de ligget ganske jevnt de siste 2–3 årene med 19–21 prosent av de totale lønns- og konsulentutgiftene. I figuren har vi utelatt utgiftene til vikarbyråer (disse utgjør kun 0,3 prosent av de totalt lønns- og konsulentutgiftene).

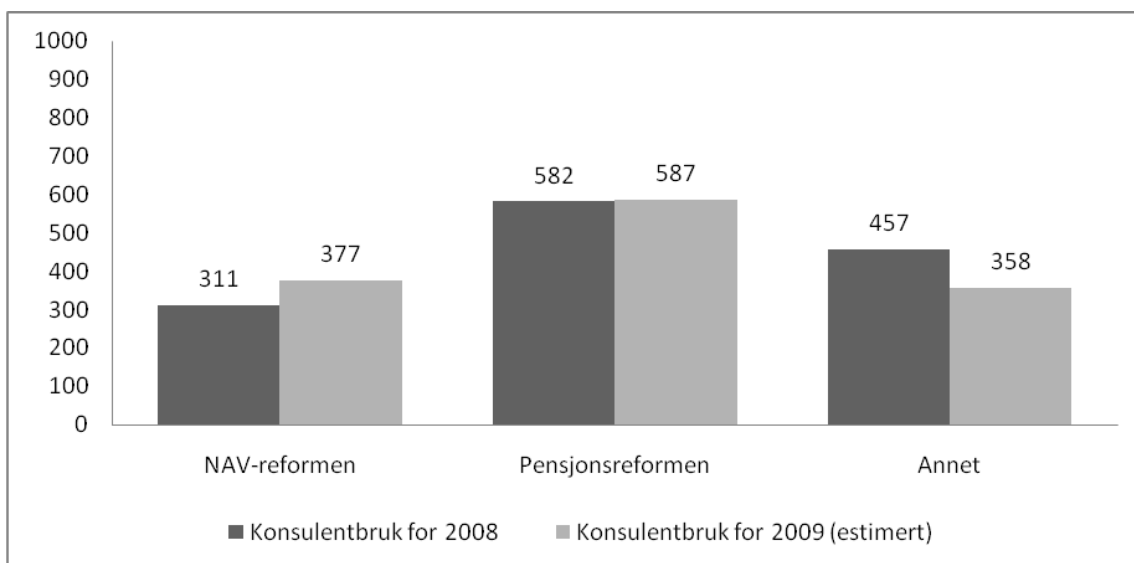
Figur 7: NAVs lønnsutgifter til fast ansatte, midlertidig ansatte og konsulentutgifter for perioden 2004–2009 (prosent)



Kilde: Figuren er satt sammen på basis av data fra NAV. Merk at tallene for 2004 og 2005 viser kun tall for trygdeetaten. Første halvår 2006 er også kun trygdeetaten. Tall for siste halvår i 2006 og hele 2007, 2008 og 2009 er for hele NAV.

Figur 8 viser at konsulentbruken i stor grad er relatert til pensjonsreformen, som utgjorde 44 prosent av alle konsulentutgiftene i 2009 med 587 milliarder kroner. NAV-reformen medførte konsulentbruk for 377 millioner kroner og utgjorde dermed 30 prosent av konsulentutgiftene i 2009. Posten ”annet” inneholder konsulentutgifter ført på de enkelte enhetene. Forholdet mellom direktoratet og NDU organiseres i en bestiller–utøvermodell. For eksempel kan konsulentbruk som er bokført på direktoratet, bli utført i NDU. NDU er størst når det gjelder konsulentbruk (i faktisk utførelse).

Figur 8: Oversikt over konsulentbruk fordelt etter NAV-reformen, pensjonsreformen og annet, NAV 2008–2009 (millioner kroner).



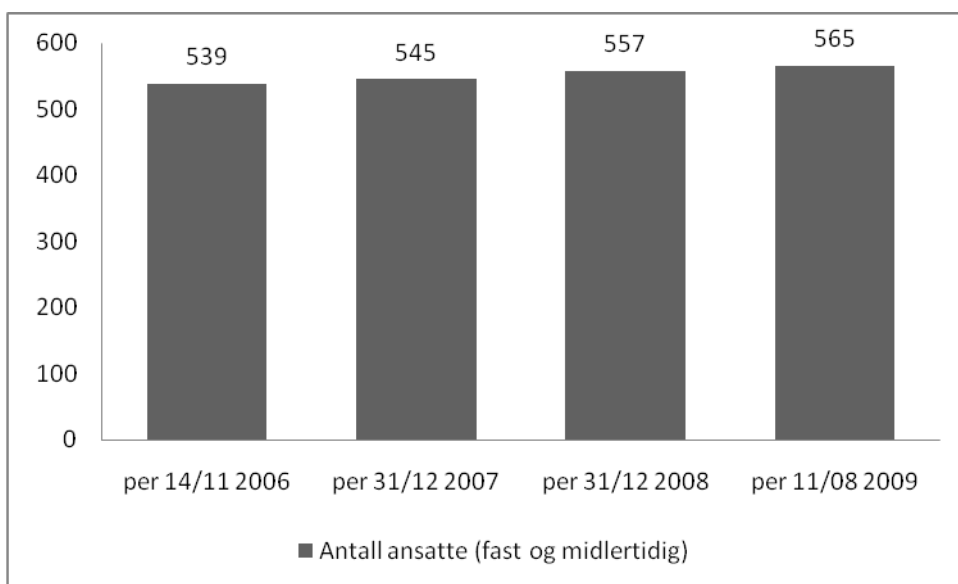
Kilde: Figuren er satt sammen på basis av data fra NAV.

Arbeidstilsynet

Omfangsbeskrivelse

Fra 2006 til 2009 har Arbeidstilsynet opplevd en gradvis økning i antall ansatte. I slutten av 2006 hadde de 539 ansatte, året etter var antallet 545 ansatte. I slutten av 2008 hadde antallet økt til 557, mens det høsten 2009 var et antall ansatte på 565.

Figur 9: Antall ansatte totalt i Arbeidstilsynet 2006–2009 (antall ansatte)

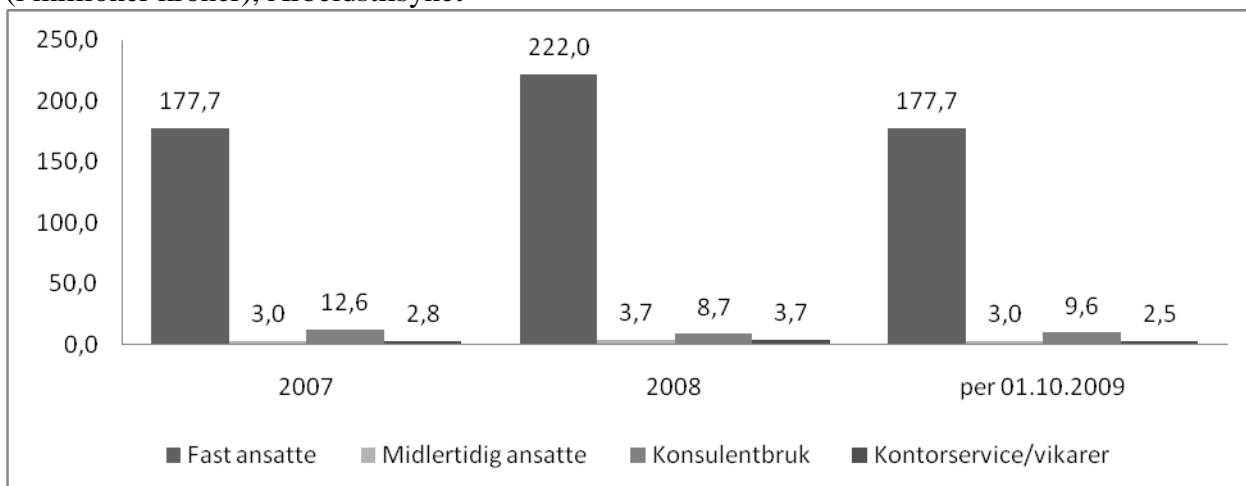


Kilde: Figuren er satt sammen på basis av data fra Arbeidstilsynet.

Per 11.8.2009 var det 17 personer som var registrert som midlertidig ansatt i Arbeidstilsynets lønnsystem. Totalt sett jobbet altså 3 prosent av de ansatte i Arbeidstilsynet på midlertidige kontrakter. Vi har ikke oversikt over hvor mange midlertidig ansatte som jobbet i Arbeidstilsynet de foregående årene, og vi har heller ikke oversikt over fordelingen mellom såkalte engasjementer og vanlige vikarer. Ut fra intervjuer med ledere i Arbeidstilsynet er det grunn til å anta at det hovedsakelig er snakk om rene vikariater.

Via regnskapsoversikten ser vi hvilke lønnsutgifter som går med til de ulike kategoriene ansatte, inkludert til eksterne konsulenter samt vikarbyråer. Figur 10 viser lønnsutgifter til fast ansatte, midlertidig ansatte, konsulenter og kontorservice/vikarer (vikarbyråer) i millioner kroner.

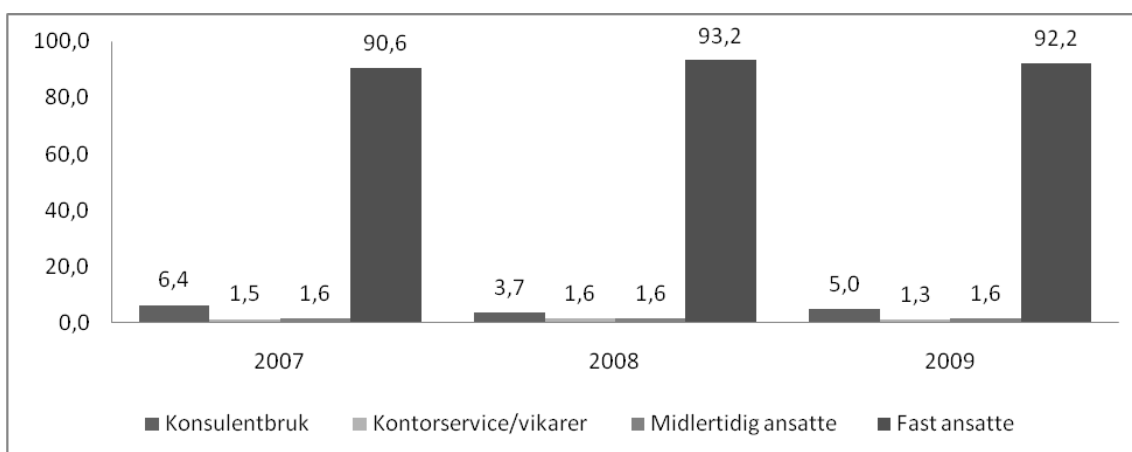
Figur 10: Lønnsutgifter til fast ansatte, midlertidig ansatte, konsulenter og kontorservice (i millioner kroner), Arbeidstilsynet



Kilde: Figuren er satt sammen på basis av data fra Arbeidstilsynet.

Figur 11 viser tallene fra figur 10 i prosentandeler: Arbeidstilsynet har sammenliknet med NAV en beskjeden konsulentbruk, men (relativt sett) en høyere andel innleide fra vikarbyråer.

Figur 11: Lønnsutgifter til fast ansatte, midlertidig ansatte, konsulenter og kontorservice (prosent), Arbeidstilsynet



Kilde: Figuren er satt sammen på basis av data fra Arbeidstilsynet.

5. Midlertidige ansettelser

Hvorfor brukes midlertidige ansettelser?

Hovedtyngden av praksisen rundt midlertidige ansettelser i NAV har ifølge ledere sammenheng med tre hovedforhold. Det ene er selve iverksettelsen og gjennomføringen av NAV-reformen (2006–2010), det andre er usikkerhet rundt statlige overføringer til virksomheten, og det tredje er konjunktorene som i 2008–2009 var preget av finanskrisen og økt arbeidsledighet:

I april fikk NAV en pakke på til sammen 710 millioner, hvorav fylkene fikk cirka en halv milliard. I tid er denne pakken avgrenset til i år, så vi vet ikke hva vi får videreført neste år av dette. Flere av oppgavene som står i begrunnelsen for disse midlene, er også midlertidige oppgaver. Det er fremdeles den midlertidige restansedbyggingen, det er håndtering av ledigheten og etableringen av NAV-kontorene. (Leder, NAV)

Etableringen av NAV-kontorene har medført et stort fall i produksjonen per ansatt på grunn av store opplærings- og omstillingsaktiviteter, dermed har det bygget seg opp restanser (ubehandlede saker). NAV Fylke har da ikke klart å ”levere varene”. I tillegg har man hatt økt inngang (antall nye saker) på grunn av høyere arbeidsledighet. I denne situasjonen mener flere ledere at NAV er tvunget til å benytte større grad av midlertidige ansettelser.

Restanser kombinert med økt inngang

Som en konsekvens av økt arbeidspress i forbindelse med NAV-reformen økte restansmengden svært mye i 2007–2008, spesielt i fylkene. Arbeidspresset var knyttet til ubehandlede saker på stønads- og ytelsesområdet. Det ble satt inn midlertidig ansatte for å få bukt med disse utfordringene i 2008, og disse fortsatte inn i 2009:

Vi klarte ikke å få ned restansene i det tempoet som var tenkt, så en del fylker fortsatte med en del saker inn i 2009 med forlengede vikariater, noen kom i gang

utpå høsten med utløp i mars–april 2009. (Leder, NAV)

Det ble påpekt at nedbyggingen av restanser kun er midlertidige oppgaver og dermed ikke burde generere faste ansettelser. Man kan således forvente en nedgang i midlertidige ansettelser når restansmengden er bygget ned:

Midler som er gitt til restansenedbygginger, er jo åpenbart ment for en avgrenset periode. I forbindelse med opprettelsen av forvaltningsenhetene og i forbindelse med opprettelsen av NAV-kontorene så har man vært mindre effektive på saksbehandling enn det man har vært tidligere, så det har bygget seg opp restanser. Det er klart at de midlene som er bevilget for å ta håndtere disse restansene, er knyttet til at vi skal redusere restansene til 2006-nivå i løpet av 2009. Når vi har redusert restansene ned til et håndterbart antall slik at vi kun skal håndtere inngang av nye saker, vil det være behov for færre ansatte. (Leder, NAV).

Det er ikke bare NAV Fylke som har store restanser, også i NAV Internasjonalt (avdeling under spesialenhetene) har restansmengden økt, og i tillegg har det vært en økt inngang av saker. Midlertidige ansettelser har derfor blitt brukt for å løse det økte arbeidspresset:

Restanser medfører at vi har slitt med lange svartider [...] Vi har jo da fått midler for å jobbe med dette [...] da har vi brukt en del av disse midlene til å ansette folk midlertidig. Det må vi gjøre fordi at disse pengene har vi kun for inneværende år. (Leder, NAV)

Midlene som NAV Internasjonalt mottok, var midlertidige, og valget sto mellom å bruke midlene på midlertidig ansatte eller på overtid for fast ansatte. Valget falt på økt bruk av midlertidig ansatte fordi det ble ansett som dyrt og for stor belastning for de ansatte å løse problemet med overtid. I NAV Internasjonalt ble det også ansatt 20 midlertidig i juni/juli 2008 for å ta seg av saksbehandling. Disse fikk kontrakt ut 2009 (disse midlertidige stillingene kom i tillegg til stillingene for å løse restanseproblematikken). Usikkerheten i arbeidsstokkens størrelse utgjør et problem ifølge en leder, spesielt når avdelingen er underbemannet:

Det som er ulempen med de 20 midlertidige stillingene, er at vi har behov for disse også til neste år. Vi er veldig bekymret for at dersom vi får tilsagn om videreføring for sent på året, så vil mange av disse forsvinne fra oss, fordi vi ikke kan gi dem noe sikkerhet [...] Vi håper sterkt at vi får videreført disse stillingene, vi håper også sterkt at de blir gjort om til faste stillinger. (Leder, NAV)

Usikkerhet rundt fremtidig finansiell situasjon og tilleggsmidler

Høsten 2009 visste ikke lederne i NAV hva de finansielle rammene ville bli for 2010:

Det er usikkerhet om fremtiden, derfor er de forsiktige med å ansette. (Tillitsvalgt, NAV)

Dette slår hardest ut i fylkene, selv om omfanget av midlertidige ansettelse her varierer (se figur 5, kap. 5). Mange ledere synes det er svært uheldig med et system som legger opp til årlige budsjetttrammer hvor det er stor usikkerhet fra år til år om hvordan de økonomiske rammene blir, og spesielt er situasjoner der etaten ikke vet noe om neste års økonomiske rammebetingelser før helt på slutten av året, uheldige. Dette gjelder nok mange statlige virksomheter, men NAVs situasjon er spesiell siden det stadig overføres tilleggsbevilgninger. Tilleggsbevilgningene gir ikke, ifølge lederne, rasjonelt grunnlag for faste ansettelse:

Vi er usikre på om budsjettet går opp eller ned og eventuelt med hvor mye. Her ligger mye av ansvaret på politisk nivå. Dersom budsjettene hadde vært forutsigbare, så ville vi hatt mindre midlertidig ansatte. (Leder, NAV)

Tilleggsbevilgningene ble av en leder fremhevet som den viktigste drivkraften til, og samtidig det største problemet med, at man måtte ty til midlertidige ansettelse, ikke det at arbeidsoppgavene hadde begrenset varighet på ett til tre år:

Det siste året hvor vi har fått ganske store tilleggsbevilgninger – tre ganger i løpet av de siste ti månedene. Først restansenedbyggingsmidler i høsten 2008, så ekstrabevilgninger i forhold til økningen i arbeidsledigheten i januar, og så tilleggsbevilgningen fra Stortinget knyttet til proposisjonen ved påsketider [...] Det er en utfordring i forhold til planlegging å drive god personalpolitikk overfor de som tas inn på engasjement. I forhold til HR-området representerer faktisk tilleggsbevilgningene et problem når perioden midlene tildeles for, blir så kort. Det blir veldig vanskelig å planlegge. Å håndtere midlertidig ansatte i prosjekter med varighet på ett til tre år er det ikke noen problemer knyttet til. (Leder, NAV)

Ifølge lederne vil tallet på midlertidige ansettelse gå ned hvis rammene er forutsigbare. På intervjuutidspunktet sommeren 2009 ble det sagt at NAV sto overfor tre mulige utfall når det gjaldt videre ansettelse:

Enten så får vi de rammene vi ønsker, og da vil antallet midlertidige gå drastisk ned. Eller vi får en dårlig ramme, og da må vi rett og slett kvitte oss med de midlertidige, og da må oppgavene deres også bli borte, og vi må definere et lavere ambisjonsnivå i NAV. Et tredje utfall som jeg heller ikke håper på, er at man kan regne med å få en ny type midlertidighet i vedtakene, og hva vi gjør da, må vi tenke oss om til høsten. (Leder, NAV)

En sentral drivkraft bak ledernes ansettelsespraksis ligger derfor på politisk nivå, i Stortinget, som fastsetter statsbudsjettet og rammene rundt tilleggsbevilgningene. Dette ble også påpekt under et gruppeintervju med NAV-tillitsvalgte.

Finanskrisen og økt ledighet – “en del av spillereglene”

NAV påvirkes av nasjonale og internasjonale konjunkturer. Antall saker med utbetaling av dagpenger avhenger av hvor stor arbeidsledighet det til enhver tid er. På grunn av økt arbeidsledighet i 2009 ble krisepakken for å håndtere den ekstraordinære veksten i ledigheten og dagpenger bevilget. Regjeringen var usikker på hvor lenge den økte arbeidsledigheten kom til å vare, bevilgningen var således kun knyttet til inneværende år (2009). Her valgte fylkene forskjellig taktikk avhengig av hvordan de lå an i forhold til budsjettene sine. En rekke fylker har for eksempel ansatt flere i midlertidige stillinger frem til de har større visshet om budsjetttrammene – og til de vet hvor lenge ledigheten vil vare. Bemanningsnivået i NAV er dermed på samme måte som i næringslivet avhengig av konjunktorene, men på motsatt måte: Går konjunktorene opp i næringslivet, er det grunn til å vurdere nedbemanning i arbeidsstyrken i NAV:

Arbeidsbiten i NAV er per definisjon konjunkturutsatt. Men vi slapp jo unna en nedbemanning i oppgangskonjunktoren på grunn av NAV-reformen. Normalt så ville det vært å nedbemanne [...] Konjunktorene er jo en del av spillereglene. (Leder, NAV)

Det er usikkert hvordan konjunktorene virker inn på hvert enkelt fylke. En leder i et av fylkene mente at konjunktorene ikke hadde konsekvenser for hvor mange som var ansatt i midlertidige stillinger der, mens i et annet fylke var situasjonen det motsatte. En tillitsvalgt mente at variasjonen i konjunktorene medfører små endringer i behovet for NAV-ansatte til å håndtere de løpende oppgavene. Etaten har noen fylker som er utsatt for sterkere arbeidspress på NAV-kontorene enn andre fylker. For eksempel er det høyere arbeidspress i Oslo og i Bergen enn i mange andre fylker. Disse fylkesvise forskjellene har vi har vi ikke undersøkt nærmere.

Usikkert bemanningsbehov

Ut fra tunge drivkrefter som NAV-reformen, konjunkturer og usikkerhet rundt budsjettene (jf. bevilgninger fra statsbudsjettet) ansetter NAV mange midlertidig. Er praksisen rundt midlertidige ansettelser dermed helt utenfor NAV sin kontroll?

Det som er vanskelig, er det at det er ingen som vet hva som er normalbemanningen for Arbeids- og velferdsetaten. Når ting roer seg ned, når vi vet hvor mye tid som kreves, når vi vet mer om de politiske ambisjonene [...] Er det dagens bemanning som er riktig? Er det minus 1000 eller pluss 1000? Det er veldig vanskelig å si når vi er i en så stor omstilling og bevegelse som vi er nå, så det er jo litt utenfor vår kontroll [...] Bare vi kan få avklart de langsiktige rammevilkårene, da tror jeg det blir håndterbart. (Leder, NAV)

Fra ledersiden er der derfor et gjennomgående ønske om forutsigbare økonomiske rammer og mindre bruk av midlertidige ansettelser.

Hvorfor er det mindre omfang av midlertidige ansettelser i Arbeidstilsynet?

I Arbeidstilsynet er det ifølge ledere forutsigbare økonomiske rammer fra år til år som gjør ansettelsespolitikken lettere. I tillegg retter Arbeidstilsynet seg i visse tilfeller etter en strategi der midlertidige økonomiske midler faktisk genererer faste ansettelser. Konkunktorene spiller også mindre rolle for om man ansetter fast eller midlertidig i Arbeidstilsynet.

Forutsigbare rammer og stor mulighet til planlegging

De økonomiske rammebetingelsene i Arbeidstilsynet er relativt forutsigbare. I Arbeidstilsynet er det ifølge en leder enkelt å planlegge å gjennomføre et stabilt bemanningsnivå:

Jeg har jobbet mange steder, men jeg har ikke jobbet noen steder hvor vi detaljplanlegger så mye som her. Det er faste rammer for tidsbruk og økonomi. Vi sitter i en ledergruppe med regneark. Vi har et regneark for hver medarbeider, der er det detaljert beskrevet hvordan medarbeiderne disponerer arbeidstiden sin. Hver medarbeider vet hvor mange ukeverk en skal bruke på de ulike aktivitetene. (Leder, Arbeidstilsynet)

Forutsigbare rammer gjør det lettere å vite hvor det langsiktige bemanningsnivået skal ligge. Dette gjør det sammenliknet med mange andre statlige virksomheter langt lettere å planlegge selve oppgavene og gjennomføringen av arbeidet fra dag til dag, fra måned til måned og fra år til år.

Kjerneoppgaver som krever høy kompetanse

Flere ledere fremhevet at den relativt begrensede bruken av midlertidige ansettelser i Arbeidstilsynet må sees i sammenheng med at kjerneoppgavene i Arbeidstilsynet, som er å føre tilsyn i virksomheter, krever relativt høy kompetanse og ikke minst lang erfaring.

Ifølge ledere i Arbeidstilsynet er det ikke mulig å engasjere inspektører midlertidig for å utføre disse oppgavene:

Når det gjelder kjernevirksomheten vår, kan man ikke bare ansette midlertidig. Det trengs lang erfaring, man kan ikke bare ta inn en for et halvt år for så å sende han ut ... det går ikke (Leder, Arbeidstilsynet)

Inspektørene i Arbeidstilsynet ansettes aldri midlertidig, til det er opplæringstiden for lang. I de tilfellene man ansetter folk i midlertidige stillinger i Arbeidstilsynet, er det hovedsakelig for å fylle diverse kontorfunksjoner:

Det er enklere å gå inn å betjene et sentralbord. Poenget er at det har med kunnskapen og oppgavens art å gjøre. (Leder, Arbeidstilsynet).

“Fast ansatt på midlertidige midler”

I motsetning til i NAV har prosjekter i Arbeidstilsynet generert faste ansettelser selv om midlene til disse prosjektene, ifølge informantene, ikke er definert som faste. For eksempel har en intensjonsavtale om inkluderende arbeidsliv (IA) blitt inngått mellom regjeringen og partene i arbeidslivet (høsten 2001). Den gjeldende avtalen ble inngått i 2005 for perioden 2006–2009 (www.arbeidstilsynet.no). Arbeidstilsynet arbeider også med problemstillinger knyttet til sosial dumping. I tider med lavkonjunktur og svekket arbeidsmarked må det påberegnes økt risiko for sosial dumping i utsatte bransjer. Regjeringen har derfor bevilget 5 millioner kroner i 2009 til dette arbeidet (<http://www.regjeringen.no>). Som en leder uttalte:

Midlene har vært midlertidige [...] men likevel har man hatt fast ansatte. Dette er et valg i forhold til at hvis vi skal få til godt arbeid i IA og sosial dumping, så må de være her en stund, og vi må basere oss på folk som er fast ansatt [...] Men det er en risiko man tar, når arbeidsoppgavene på sosial dumping er konjunkturutsatt. (Leder, Arbeidstilsynet)

En leder mente at Arbeidstilsynet lett kunne bruke midlertidige ansettelser i stedet for faste ansettelser i noen prosjekter, som for eksempel sosial dumping:

Strengt tatt kan man si at vi som organisasjon har gjort en feil, for vi har tilsatt fast. Men det ble ikke vurdert engang med midlertidige tilsetninger. Strengt tatt så hadde midlertidige tilsetninger vært riktigere i denne sammenhengen (Leder, Arbeidstilsynet).

Ulik bruk av vikarbyråer

Fordelingen mellom utgifter til vikarbyråer sammenliknet med utgifter til midlertidige ansettelser er tilnærmet femti-femti i Arbeidstilsynet, mens i NAV er bruken av vikarbyråer i praksis fraværende. I Arbeidstilsynet bruker man vikarbyråene hovedsakelig til resepsjonsoppgaver, spesielt på grunn av sentralisering av post/arkiv og sentralbord fra regionene til Trondheim. I påvente av sentralisering har regionene brukt vikarbyråer i stedet for faste ansettelser.

Arbeidstilsynet – en "stabil" etat?

I forprosjektet (Moen og Moland 2008) fant vi grunn til å anta at bruken av midlertidig ansatte avhenger av endringstakten i organisasjonen. Spesielt medfører store reformer mye ekstraarbeid for en periode som løses med midlertidige ansettelser. Nå kan man imidlertid hevde at alle statlige virksomheter er i kontinuerlig endring, selv ikke Arbeidstilsynet er en stabil etat:

Vi har avgjort ikke hatt en veldig stabil periode, fordi at tilsynene skulle flytte ut direktoratene sine osv. Dette medførte også store omstillingsopplegg i forbindelse med å få etaten opp på skinnene igjen. (Leder, Arbeidstilsynet)

De fleste informantene mente likevel at Arbeidstilsynet ikke har gjennomgått så store og komplekse endringer som mange andre etater – som har høyere bruk av midlertidige ansettelser.

Virkninger av midlertidige ansettelser

Ledere uttrykte at den høye bruken av midlertidig ansatte i NAV går på bekostning av arbeidsmiljøet og kompetanseutviklingen i etaten:

Det vi erfarer [...] er at vi lærer folk opp, de blir flinke, og når de blir skikkelig produktive, så slutter de, i verste fall. Det er ikke bra. Det er uøkonomisk fordi det koster penger på opplærings- og rekrutteringssiden. Det er ikke noe lurt i forhold til kompetanseutvikling og overføring av læring. Det er heller ikke bra i forhold til arbeidsmiljøet i utgangspunktet. Når man allikevel velger å bruke midlertidige ansettelser, er det på grunn av de andre tunge hensynene en må ta. Jeg har ikke møtt noen her som mener at det er bra at vi har såpass høy andel midlertidighet som vi har nå. (Leder, NAV)

Jeg tror ikke at det er noen fylker som synes at det er en særlig god idé å lære opp folk, og så måtte si de opp. Det er med tungt hjerte man gjør det hver eneste

gang. Stort sett får vi tak i veldig flinke folk! (Leder, NAV)

De "tunge hensynene" lederen refererte til på intervjutidspunktet, var det enorme arbeidspresset etaten opplevde i forbindelse med NAV-reformen, restansenedbyggingen og den økende arbeidsledigheten. Utstrakt bruk av midlertidige ansettelser øker "gjennomtrekket", som i sin tur kan medføre belastninger for fast ansatte ved at det må settes av mye tid til opplæring av nyansatte. Dette går ut over virksomhetens evne til å utføre sine oppgaver. Paradoksalt nok kan det bli færre ressurser til å utføre kjerneoppgavene. Ut fra intervjuene er det viktig å påpeke at det ikke er de midlertidig ansatte i seg selv som skaper et dårligere arbeidsmiljø:

Det som gir dårlig arbeidsmiljø, er jo at de ansatte er så presset, og at de har så mye å gjøre at de blir "tynet", og at de ikke får tid til å kommunisere med hverandre og utvikle seg faglig. Som regel er de midlertidig ansatte positive innslag. (Leder, NAV)

Mer entusiasme og bedre kompetanse med fast ansatte

Det er et gjennomgående syn blant lederne at faste ansettelser skaper større entusiasme i organisasjonen fordi hver enkelt ansatt føler større eierskap til arbeidsprosessene og dermed gir mer av seg selv til virksomheten. Dette får i tillegg som en positiv konsekvens større forutsigbarhet:

Med fast ansatte er det lettere å få til entusiasme og interesse rundt felles mål, det skaper også større forutsigbarhet når en kan regne med at folk blir i organisasjonen. Jeg måtte jo ha tenkt helt på en annen måte hvis vi hadde flere som var inne kun for en periode. (Leder, Arbeidstilsynet)

At kunnskap blir i etaten, at hver enkelt blir en større del av arbeidsmiljøet og tar ansvar for å utvikle det [...] Man får større egeninteresse som fast ansatt og kan regne med at en investerer en større del av seg selv. (Leder, Arbeidstilsynet)

Det ble også hevdet at faste ansettelser medførte "en trygghet at det er kompetanse i de som skal utføre oppgaven" (leder, Arbeidstilsynet). Lederne mente at faste ansettelser er derfor en bedre strategi for å bygge kompetansen i virksomheten på lengre sikt enn midlertidige ansettelser.

Uheldig for kompetanseutviklingen

Det som blant dem vi intervjuet, fremsto som den mest fremtredende negative virkningen av midlertidige ansettelse, var store kostnader forbundet med opplæring av midlertidige som forlater virksomheten etter kort tid.

Store kostnader og lang opplæringstid

Det å ha mange midlertidige ansatte gir personalpolitiske utfordringer for ledelse og usikkerhet hos den enkelte, men det utgjør også et problem for etatens evne til å opparbeide seg kompetanse og holde på den over tid:

For å si det slik: Å bygge opp et kontor på midlertidige ansettelse [er] jeg ingen tilhenger av. Man klarer ikke å få en oversikt over kontorets ressurser så lenge man har midlertidige inne. Man bruker også for mye tid og ressurser på opplæring. Seks måneder er ikke nok, og så hvis det kommer inn enda en ny midlertidig ansatt, må man starte helt på nytt igjen. Man ser heller at man har en gevinst hvis man konsentrerer seg om de faste ansatte, og samtidig slipper å bruke så mye tid på opplæring av midlertidige [...] Midlertidige stillinger er en kostnad, ja stort sett en ren kostnad. (Leder, NAV)

I en situasjon der virksomheter har ansatt svært mange i midlertidige stillinger, vil man stå overfor en utfordring når det gjelder å holde på arbeidskraften fordi midlertidige ansatte er aktivt jobbsøkende og har således lav lojalitet overfor arbeidsgiveren. Å holde på midlertidige ansatte ut kontraktperioden er derfor vanskelig:

En ulempe ved bruk av midlertidige stillinger er at vi bruker forholdsvis mye ressurser på å lære de opp, samtidig vil de selvfølgelig prøve å søke seg til andre jobber for å få en fast ansettelse. Hvis vi da ikke klarer å forlenge kontrakten ved å ta dem inn i eventuelle fødselsvikariater, så søker de seg ut. (Leder, NAV)

“Vanskelig å drive god personalpolitikk”

Det er vanskelig å drive god personalpolitikk når de økonomiske rammene er usikre. Dette rammer dem som er ansatt på engasjement, spesielt hardt:

Det er klart hvis du er ansatt ut 2009 for å jobbe mot dagpengesøkere, og du fremdeles den første oktober, tre måneder før engasjementet går ut, ikke vet om det blir forlenget eller ikke, så er det klart at det ikke er personalpolitisk veldig heldig. Det skaper personalpolitiske utfordringer. (Leder, NAV)

Engasjement som "inngangsport til arbeidslivet"

De fleste lederne la størst vekt på de negative virkningene av midlertidige ansettelse, selv om vi også spurte hva de mente var positive virkninger. De positive virkningene fant vi hovedsakelig på to plan, det ene er at virksomhetene kan oppnå "økt kapasitet" og "få gjort unna oppgavene" i perioder med spesielt høy aktivitet. Den mest gjennomgående positive virkningen for den enkelte midlertidig ansatte er, ifølge ledere vi intervjuet, at mange midlertidig ansatte får seg faste ansettelse hos denne virksomheten eller i andre virksomheter:

Vi vet at mange som er midlertidige hos oss, får faste jobber. For det første får en del av disse jobber i NAV på grunn av "turnoveren" i NAV. Og så er det mange som går til andre jobber, fordi man har mye større sjanse til å få ny jobb når en allerede står i en jobb. Jobber man som midlertidig i NAV og søker andre jobber, så har man større mulighet til ny jobb. For mange er det et springbrett. (Leder, NAV)

6. Om konsulentbruk

I dette kapitlet skal vi belyse drivkreftene bak konsulentbruk og hvilke virkninger konsulentbruk har for virksomhetene. I tillegg redegjør vi for hva informantene mente var god og dårlig konsulentbruk. Først går vi inn på hva flere ledere tenker om strategien i sin virksomhet vedrørende når man bør bruke konsulenter, og hvordan de mener slik innleiepraksis bør foregå.

Konsulentstrategier

NAV

Konsulentstrategien til NAV (NAV 2006) er et skriftlig dokument som inneholder begrunnelse for selve strategien, hva den handler om, hvordan strategien skal overholdes, og hvem som er ansvarlig for overholdelse. Konsulentstrategien ble laget i forbindelse med NAV-etableringen og forventet økt konsulentbruk:

Arbeids- og velferdsetaten vil i de kommende tre år være med i en intens utviklingsfase, med store forventninger fra både politiske beslutningstakere, brukere og samarbeidsparter [...] Muligheten for å benytte eksterne leverandører vil i mange tilfeller være helt avgjørende for å kunne gjennomføre oppgaver som er pålagt etaten, og vil i enkelte tilfeller ha en selvstendig betydning for etatens behov for læring og utvikling. (NAV 2006)

NAV advarer om at konsulentbruk kan medføre problemer for etaten og legger dermed i sin strategi opp til å bruke konsulenter kun i bestemte situasjoner på bestemte faglige områder. I tillegg sier strategien at det er viktig å ikke gjøre seg avhengig av konsulentene:

Samtidig kan ukritisk bruk av eksterne konsulenter skape problemer i forhold til ansvarlighet og eierskap, kostnader og sårbarhet [...] Kjøp av konsulenttjenester 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 [...] NAV skal til enhver tid søke å skape uavhengighet til den enkelte kon-

sulent/leverandør [...] Leder med budsjett og anvisningsmyndighet er ansvarlig for at den enkelte bestilling som foretas, er i tråd med denne konsulentstrategien, med tilhørende retningslinje (NAV 2006)

I tillegg til dette dokumentet er det vedlagt en veileder for anskaffelse av konsulent tjenester og en rutine for anskaffelse av konsulent tjenester (på til sammen elleve sider). Hensikten med disse er å etablere en gjennomgående rutine som skal hjelpe de ulike enhetene i Arbeids- og velferdsdirektoratet og NDU i vurderingen av behovet for konsulent tjenester. Veilederen har blant annet egne punkter som gjelder hvilke vurderinger etaten skal gjøre før anskaffelse av konsulent tjenester, om behovet ligger innenfor konsulentstrategiens rammer, om styring og oppfølging, om kompetanseoverføring og om avslutning av konsulent tjenesten. Det er grunn til å hevde at denne strategien ikke har blitt fulgt opp i tilstrekkelig grad. Riksrevisjonen gjennomgikk i 2008 en revisjon av etatens anskaffelser av konsulent tjenester (Riksrevisjonen 2009). Revisjonen viste at det forelå manglende føring av anskaffelsesprotokoll, manglende evaluering av kompetanseoverføring og manglende evaluering før reengasjering:

Etatens etterlevelse av egen konsulentstrategi er mangelfull. Etaten gjør seg i for stor grad avhengig av eksterne konsulenter, uten å sikre nødvendig kompetanseoverføring [...] Mangelfull oppfølging av krav til kompetanseoverføring og evaluering gir risiko for dårlig ressursutnyttelse i konsulentanskaffelsene. (Riksrevisjonen 2009, s. 59)

Arbeidstilsynet

Konsulentstrategien til Arbeidstilsynet er ikke på samme måte skriftlig forankret:

Konsulentstrategi er ikke nødvendig [...] Vi får noen utfordringer av og til, da kan det være lurt å få bistand [...] ikke noe vits å sette dette ned på et papir. (Leder, Arbeidstilsynet)

Ifølge ledere i Arbeidstilsynet trenger de ikke en skriftlig strategi, fordi Arbeidstilsynet er en relativt liten og oversiktlig virksomhet som har relativt lite behov for konsulentbruk:

Vi har ikke en egen konsulentstrategi, for vi bruker jo lite konsulenter. (Leder, Arbeidstilsynet)

Vi er nok mer uformelle dokumentasjonsmessig sett i forhold til større etater som for eksempel NAV. (Leder, Arbeidstilsynet)

Selv om Arbeidstilsynet ikke har noen konsulentstrategi i skriftlig format, var det heller ingen vi intervjuet som etterspurte en slik skriftlig strategi. Det ble, som vi så over, blant

annet sagt at siden Arbeidstilsynet bruker relativt få konsulenter, trenger de heller ingen (skriftlig) konsulentstrategi. I Arbeidstilsynet ble det sagt at konsulenter hovedsakelig brukes på områder hvor det ikke er hensiktsmessig at Arbeidstilsynet skal ha kompetanse.

Hvorfor brukes konsulenter?

Ledere i NAV presiserte at konsulentbruken henger nøye sammen med de raske endringene etaten har måttet gjennomføre som følge av NAV-reformen, pensjonsprogrammet og utfasing av helsetjenesteoppgavene:

NAV's utfordring er at vi er inne i en kjempemessig reformperiode med tre store parallelle reformer. Den ene er etableringen av selve NAV, og det er mange prosjekter knyttet til denne. Den andre store reformen er pensjonsprogrammet. Det tredje er etablering og overføring av helsetjenester til helsedirektoratet – utfasing av helsetjenesteoppgavene våre. Alle disse tre jobber vi med nå parallelt. Og så ligger det i etableringen av NAV en del organisasjonsprosjekter, som et tillegg til disse fysiske sammenslåingene. Så konsulentbistanden som vi har nå, sees litt i lys av disse reformene. (Leder, NAV)

I st.prp. nr. 51 (2008–2009, s. 28) skrives det at NAV-reformen har medført en økning i de løpende driftsutgiftene særlig knyttet til IKT-driftsutgifter, husleie og konsulenter. For 2009 ble det for eksempel budsjettet med 800 millioner kroner i IKT-driftsutgifter (mens det i 2005 ble brukt rundt 500 millioner kroner). Hovedforklaringen på de økte driftsutgiftene på IKT-feltet er:

- økning av antall systemer med 15, hvorav 9 nye i 2009. Ny pensjonsløsning (PE-SYS/Kjempen) er det absolutt største systemet.
- 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

Når Arbeids- og velferdsetaten benytter seg av konsulenttenester, inngår de rammeavtaler med flere leverandører på bestemte områder. I noen rammeavtaler er det ikke fastsatt en fordeling mellom leverandørene, da blir det gjennomført minikonkurranser for hvert enkelt oppkjøp (Riksrevisjonen 2009). Faglig sett kan konsulentbruken både i NAV og i Arbeidstilsynet deles opp i to hovedområder: IKT og organisasjonsutvikling. Under IKT-området kan man skille grovt mellom drift og utvikling.

IKT-utvikling i NAV

Pensjonsprogrammet

Pensjonsreformprogrammet er et av Nordens største IT-prosjekter med et samlet budsjett på 2,9 milliarder kroner. Programmet skal bygge nytt IT-system på gamle pensjonsregler samt utvikle og implementere et system for de nye pensjonsreglene. Arbeidet varer fra 2005 til 2011. Pensjonsprogrammet hadde høsten 2009 350 personer som jobbet med dette. Av disse var rundt 70 ansatte fra NAV, mens resten var eksterne konsulenter. I tillegg hadde NAV egne ansatte med saksbehandlingskompetanse fra linja som jobber med pensjonsprogrammet.

Pensjonsprogrammet selv er IT-dominert, og det jobbes med design, utvikling og testing. På utviklingsiden er det hovedsakelig konsulenter som utfører arbeidet, mens det er flere NAV-ansatte inne på design og testing. En leder mente at det ikke har vært mulig å gjennomføre denne reformen uten utstrakt bruk av konsulenter, og at konsulentene har metoder og verktøy som NAV ikke har, og som man trenger i pensjonsprogrammet. Videre poengterte lederen at NAV selv må drifte pensjonsreformprogrammet når det er ferdig utviklet.

NAV-reformen

NAV-reformen fører med seg store utgifter til konsulentbruk for å utvikle nye IT-systemer, som for eksempel de nye selvbetjeningsløsningene. Selvbetjeningsløsningene gjør at brukerne nå kan registrere seg på selv via Internett i stedet for å oppsøke kontorene:

Det er et vesentlig satsningsområde for etaten å få til høyere bruk på elektronisk samhandling. For å få til dette trenger man å utvikle systemstøtte for både automatisering og selvbetjeningsløsninger. På disse utviklingsområdene har vi avtaler med eksterne tjenesteleverandører, og derigjennom bruker vi konsulenter. (Leder, NAV).

Dette medfører økt konsulentbruk fordi det ikke har vært mulig (og heller ikke naturlig), ifølge en leder, å utvikle intern kompetanse for å løse slike utviklingsoppgaver:

Jeg vet ikke hvordan man kunne angrepet denne oppgaven annerledes enn det man har valgt å gjøre. Man trenger kompetanse på så mange forskjellige områder som man ikke har kompetanse på, fordi det er nytt og noe man gjør kun en gang. Det er som jeg ser det, naturlig å tenke seg at man kjøper seg ut av det. (leder, NAV)

Mindre IKT-utvikling i Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet har lite IKT-utvikling sammenliknet med NAV, men det totale omfanget av konsulentbruk avhenger likevel av IKT-utvikling også her. Det må for eksempel påberegnes økt konsulentbruk hvis Arbeidstilsynet nå setter i gang med sin planlagte utvikling av større IKT-prosjekter:

For det fireårsprosjektet vi nå skal inn i, må vi ha inn noen konsulenter for å klare å skifte IKT-plattform. Hvis vi ikke får inn konsulenter, vil det gå for mye utover tilsynsaktiviteten vår. (Leder, Arbeidstilsynet)

I Arbeidstilsynet utfører konsulenter arbeid for kortere perioder, da store IKT-prosjekter ikke settes i gang særlig ofte:

I hovedsak er konsulenter på IKT begrenset til å få utført arbeid i en kort periode og arbeid som gjerne krever spisskompetanse, og som ikke er generell. Ellers så er det leverandører som har en dybdekompetanse på programvare, for eksempel feilretting, etc. (Leder, Arbeidstilsynet)

I omfang kan ikke konsulentbruken i NAV sammenliknes med konsulentbruken i Arbeidstilsynet. Disse to organisasjonene er vidt forskjellige både i funksjon, størrelse og ikke minst med hensyn til kompleksitet og endringstakt (eller reformer). I motsetning til NAV driver Arbeidstilsynet for eksempel heller ikke storstilt IKT-utvikling.

Etablering av IKT-miljø

Ved etablering og oppbygging av kompetansemiljøer i NAV Drift og utvikling er det ifølge ledere ofte ikke mulig å bruke egne ansatte, enten på grunn av manglende ressurser eller manglende kompetanse:

Manglende ressurser er at vi har kompetanse på området, men ikke mange nok ressurser. Manglende kompetanse er at kompetanse ikke finnes internt. Spisskompetanse er kompetanse som er for spesiell til at vi ikke ønsker å ha det internt, men leid inn ved behov. (Leder, NAV)

Ifølge ledere trenger ikke NAV disse IT-miljøene i etterkant av prosjektene. Etter at slike prosjekter er gjennomført, trengs det heller driftskompetanse, vedlikeholds- og forvaltningskompetanse. I likhet med IKT-arbeidet i forbindelse med utviklingen av pensjonsprogrammet er det derfor i NAV Drift og utvikling viktig at selve driftingen skjer av egne ansatte.

Drift av IKT

Når store reformer gjennomføres i organisasjoner, genererer det ekstraarbeid som kan gå ut over organisasjonens kjerneoppgaver. Dette kan være at brukerne på det enkelte NAV-kontor kan få problemer med køer. Også på IKT-området gjelder dette problemet, men da leies det inn konsulenter. En leder påpekte nettopp utfordringene etaten har når det gjelder å drifte IKT-systemer:

På toppen av det hele ligger jo det også oppgaver knyttet til løpende drift. Dette ligger der som et av hovedelementene i oppgaveutførelsen vår [...] For å kunne gjennomføre alle de reformene ute, så er hele etatens apparat bygget opp rundt IKT-støtte. Hvis vi ikke klarer å levere sikker og stabil drift, så vil produksjonen ute lide. Vi har da gjennom st.prp. nr. 51 fått tildelt midler for å følge opp dette. Her er det bevilget midler til ekstra konsulentinnsats. (Leder, NAV)

Organisasjonsutvikling

Innleide konsulents rolle i organisasjonsutvikling handler om alt fra at konsulenter kommer med innspill og forslag til arbeidsmåter, ansvarsforhold og samarbeid, til lederstøtte og hjelp til rekruttering. I tillegg har konsulentene gjerne en rolle som upartiske og nøytrale aktører.

I likhet med fusjoner og store organisasjonsendringer i private bedrifter har NAV i de siste årene brukt konsulenttjenester for å støtte selve omorganiseringen. Konsulenter brukes for å løse problemstillinger med hensyn til den organisatoriske oppbygningen av NAV. Ifølge våre informanter på ledersiden er denne formen for konsulentbruk hovedsakelig knyttet til at etaten i starten av reformen manglet mye av kompetansen de trengte for å gjennomføre store endringsprosjekter og sammenslåinger. I den sammenhengen ble det også brukt en del konsulenttjenester på lederstøtte i fylkene. Konsulentene blir av lederne sett på som eksterne aktører med upartiske bindinger til de ulike organisasjonene og kulturene som har slått seg sammen til NAV. Konsulentbruken i NAV knyttet til organisasjonsutvikling er imidlertid forventet å bli mindre i tiden som kommer:

Når det gjelder fylkene, er konsulentbruken begrenset og tidsbegrenset. Etablering og jobbing ut mot fylkene fases jo ut nå. (Leder, NAV)

Arbeidstilsynet brukte også konsulenter til organisasjonsutvikling i forbindelse med at tilsynene skulle flyttes. Disse konsulentene ble bestilt og betalt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (nå Arbeidsdepartementet). Dette ble derfor ikke bokført som en utgift til konsulenter i Arbeidstilsynet.

Før NAV startet sine prosesser med sammenslåinger, hadde etaten en rekke møter der konsulenter ble brukt som prosesstøtte. Konsulenttimene varierte etter den enkelte leders og de ulike kontorenes behov:

Vi har brukt konsulenter som lederstøtte blant annet ut mot nye NAV-ledere for å gjennomføre oppstartseminarer tidlig i prosjektperioden og til å bidra inn i arbeidsprosessene rundt organisering. Behovene for lederstøtter varierer fra kontor til kontor, og vi har forsøkt å skreddersy bestillingene ut fra dette. Det varierer sterkt hva den enkelte nye leder har av sterke og svake sider – og hva som er utfordringene i kontoret. (Leder, NAV)

Disse konsulentene har blitt koordinert fra direktoratet, som har et program for hele etableringsløpet. Hvert fylke har en fylkesprosjektleder som arbeider på vegne av fylkesdirektøren, og som har knyttet til seg folk i et etableringsprosjekt. Det ble lagt vekt på å få inn konsulenter som upartiske aktører, som samtidig ikke på egen hånd skulle bestemme hvordan NAV-reformen skulle gjennomføres:

Det er jo en opprettelse både med folk ifra stat og kommune [...] Det at vi har hatt konsulenter utenfra, har gjort at det ikke så stor grad at staten har kjørt over kommunene [...] Hvis vi bare hadde kommet inn i NAV-kontorene med folk fra staten og sagt at ”nå skal vi fortelle dere ...”, så kunne det medført en reaksjon fra en del at de kommunalt ansatte. (Leder, NAV)

Det er derfor mulig å bruke konsulenten som en ”nøytral aktør” i endringsprosesser i større grad enn hva tilfellet ville vært hvis enn brukte interne ressurser på samme måte. Det samme fant vi i intervjuer med representanter fra Arbeidstilsynet:

Vi bruker konsulenter når vi skal ha egevaluering, som evalueringer på eget arbeidsmiljø. (Leder, Arbeidstilsynet)

Konjunkturer

Konjunkturer i arbeidslivet påvirker virksomheters mulighet til å skaffe nok arbeidskraft med rett kompetanse. I forprosjektet (Moen og Moland 2008) fant vi at NAV kunne forvente en lettere tilgang til IKT-kompetanse hvis konjunkturerne gikk ned i næringslivet. Konkurransen om folk med IKT-kompetanse var sterk, men man trodde at dette ville endre seg noe fremover. Situasjonen er annerledes på nåværende tidspunkt (august 2009):

Markedet for to–tre år siden var jo nærmest støvsuget for IT-kompetanse. Situasjonen har endret seg dramatisk det siste året, så når vi nå lyser ut stillinger, får vi nå vesentlig flere søkere enn vi fikk tidligere [...] Vi er heldigere i den situasjonen vi er nå, vi har eksterne konsulenter som nå søker seg inn til fast ansettelser her hos oss. (Leder, NAV)

I perioder med lavkonjunkturer kan vi anta at det generelt blir brukt færre konsulenter enn i høykonjunkturer, noe som letter arbeidet med å skaffe arbeidskraft til statlige virksomheters IKT-utviklingsprosjekter.

Om virkningene er positive, avhenger av god konsulentbruk eller dårlig konsulentbruk

En generell betraktning om konsulentbruk i staten er at mange statlige virksomheter har ”slitt” med konsulentene sine, spesielt i forbindelse med store IKT-prosjekter:

Mange av de store etatene har jo sitt å slite med, lista er jo uendelig over IT-prosjekter der staten sliter [...] Det er begredelig når slikt skjer, det skjer om igjen og om igjen. Jeg tror årsaken ligger i forvaltningen over styringen av prosjektene. Årsaken til at problemene dukker opp, skjer veldig tidlig i mandatet og forberedelsene til prosjektene. Mye ligger nok i at det er uspesifikke krav, slik at det gjøres endringer i kravsspesifikasjon underveis [...] dårlig bestilling. (Leder, Arbeidstilsynet).

De fleste vi intervjuet, presiserte at virkningene av konsulentbruken avhenger av hvorvidt virksomhetene har hatt en klar oversikt over hva som skal leveres, og hvordan konsulentbruken skal gjennomføres.

Konsulenter kan gjøre oss gode hvis vi klarer å overta deres kompetanse. Vi må bli bedre bestillere og eksplisitt ha formuleringer i kontrakter og ha lokale opplegg for hvordan vi skal kunne ta tak i disse utviklingsmulighetene. (Tillitsvalgt, NAV)

Om man oppnår en god bruk av konsulenter, avhenger altså av at en virksomhet er en god bestiller. I tillegg skal selve oppdraget gjennomføres på en god måte, her kommer aspekter ved samarbeidet mellom virksomheten og konsulenter inn.

”Å være en god bestiller”

Å ha kontroll over konsulentbruken er en utfordring, og dette kan gi negative virkninger for etaten ved at det skapes et avhengighetsforhold til videre bruk av konsulentene og en fare for at konsulentfirmaene skaffer seg monopol over drifting av tjenester. Dette gjelder særlig bestilling av IT-konsulenter:

Hvis du ikke passer på, så glir konsulentene inn og overtar hele prosessen, da blir NAV avhengig. Konsulentene prøver jo selvfølgelig å lage et system som gjør deg avhengig av dem, spesielt når vi snakker om IT [...] Jeg vet ikke om det er mulig å unngå det. (Leder, NAV)

En måte å unngå et slikt avhengighetsforhold kan være å sikre god bestillerkompetanse og kontinuerlig oppfølging av hva konsulentene jobber med. At interne ressurser samarbeider med konsulentene, er fundamentalt for å få god utnyttelse av konsulenttjenestene:

Når vi bemanner opp prosjektet, legger vi vekt på tett brukervedvirkning, tett på mellom eksterne og interne, hele tiden en miks med eksterne og interne i team i alle gruppene, i delprosjekt og i hovedprosjekt. (Leder, Arbeidstilsynet)

I Arbeidstilsynet var oppfattelsen at den relativt lave andelen konsulentbruk også har gjort det lett å få kontroll over arbeidet der konsulenter har vært inne:

Jeg kan ikke komme på eksempel på dårlig konsulentbruk her, det er også så lite konsulentbruk slik at den konsulentbruken vi har, får veldig tett oppfølging [...] Dette tror jeg også er litt av ”cluet”, at det er Arbeidstilsynet som er den klare bestilleren som styrer det hele og ikke motsatt, det er helt avgjørende for at det skal bli vellykket. (Leder, Arbeidstilsynet)

Forankre konsulentbruk blant ansatte

Konsulentbruken bør, ifølge noen ledere, være forankret i organisasjonen. Uten forankring er det større fare for at samarbeidet mellom konsulentene og de ansatte blir dårlig, og at konsulentbruken dermed blir mislykket. En av løsningene på hvordan konsulentbruken kan forankres i Arbeidstilsynet, er at de ansatte opplever et eierskap til konsulentbruken, for eksempel ved å ha tillitsvalgte i styringsgruppene. Dette kan skape økt eierskapsforhold til prosjektene ved at ansatte er med på beslutningsprosessene:

Mer forankring av konsulentbruken ble etterlyst av tillitsvalgte i NAV. Poenget med en slik forankring er at prosedyrer for bruk av konsulenter kommuniseres til de ansatte i NAV, både med hensyn til behov, det resultat som skal leveres, og hvor mye det skal koste:

Konsulentbruken er sjelden forankret i partssamarbeidet. Vi tillitsvalgte er ikke med i beslutninger om å bruke konsulenter. NAV bør bruke de ansattes organisasjoner mye mer, både i substansielle vurderinger av hva slags konsulentkompetanse vi trenger i det enkelte tilfellet, og strategisk om vi i det hele tatt skal bruke konsulenter i de ulike tilfellene. Kanskje skal vi i stedet utvikle egne kompetente medarbeidere? (Tillitsvalgt, NAV)

Kompetanseutvikling og kompetanseoverføring

Effektene av konsulentbruken både i Arbeidstilsynet og i NAV er avhengig av kompetanseoverføring fra konsulent til ansatt. For eksempel har arbeidet med etableringen av alle NAV-kontorene ifølge ledere vært preget av kompetanseoverføring og kompetansebygging. Her har hovedutfordringen vært å opparbeide kompetanse i fylkesleddet når det gjelder å styre lokalkontorene i det nye NAV:

Hvis vi ikke får lagt igjen god nok kompetanse i fylkesleddet, så blir det mangelfull styring [...] I fylkeskontorene er det jo ikke tilsatt folk i utgangspunktet som har kompetanse på det nye NAV. Alle er jo vant med å jobbe på den måten vi jobbet tidligere, og det betyr jo at en må endre kulturen, måten det jobbes på. Da er det særst viktig at vi får til dette i fylkene hvis vi skal kunne drive kontorene. (Leder, NAV)

Kompetanseoverføring fra konsulent til de ansatte er imidlertid ikke alltid et nødvendig krav bestandig, det avhenger av oppgaven og hva som skal leveres:

Noen ganger leier vi inn kompetanse fordi det ikke er hensiktsmessig å ha den ”in house”, fordi den er veldig snever, brukes i en kort periode, og det da er hensiktsmessig å kjøpe inn. En kompetanseoverføring i slike tilfeller er egentlig ikke så veldig relevant. (Leder, Arbeidstilsynet)

Ifølge en leder er det heller ikke nødvendig å tilegne seg all kompetansen som konsulentene besitter. I forbindelse med organisasjonsendring gjelder dette for eksempel kompetanse på overordnede metodiske tilnærminger knyttet til det å tilrettelegge, støtte og drive endringsprosesser:

Vi må suge ut all den kompetansen som konsulentene har brakt med seg, så langt som mulig, men at vi skal sitte med kompetanse for noe som skal skje en gang, som å strukturelt analysere et kontor, komme med råd på at ting skal gjøres annerledes [...] har jeg ikke særlig tro på. (Leder, NAV)

”Å jobbe sammen med konsulenter”

Det er forskjell på kvaliteten og effektiviteten i kompetanseoverføringen, de beste erfaringene oppnås ifølge ledere når de ansatte til daglig jobber sammen (ansikt til ansikt, i samme hus) med konsulentene:

Det er mye enklere når vi sitter sammen. Det er bedre med hensyn til kompetanseoverføringen og selve gjennomføringen av det daglige arbeidet. Jeg har ansvar, ifølge konsulentstrategien, å sørge for at det foregår kompetanseoverføring fra konsulent og over til oss, jeg behøver ikke å bruke noe særskilt opplegg for dette fordi vi sitter sammen der og da, hele tiden og kontinuerlig. (Leder, NAV)

Vi har hatt en betydelig kompetanseoverføring ved innleie. Det har skjedd ved at

man har innleide folk og folk fra ”linja” sammen i prosjektene. Dermed jobbes det veldig tett i grupper, som lærer av hverandre. Våre linjefolk er ofte erfarne, de kjenner etaten, de kan [mye] om håndtering av meldinger, de har kontaktnett osv. På konsulentsiden er det mange som har faglig dybde [...] Jeg synes de to tingene har vært veldig positivt. Vi har holdt tidsskjemaet vårt. (Leder, NAV)

Konsulentbruk og arbeidsmiljø

Konsulentbruk krever betydelige midler hvis en bare sammenlikner utgiftene med hva fast ansatte får i lønn. De negative virkningene av konsulentbruk ble dermed av en leder i NDU påpekt som en stor kostnad:

Kostnadssiden, konsulenter er dyrt, med cirka 2 millioner per årsverk. Har du 50 konsulenter inne, er det 100 millioner. (Leder, NAV)

I NAV kan synet på hvorvidt konsulentbruk er negativt eller ikke, avhenge av *hvor* i virksomheten man jobber, det vil si om man jobber sammen med konsulenter, eller om man ikke har erfaring med konsulenter i det hele tatt. Det siste er ofte tilfelle i den ytre etat, på NAV-kontorene:

Jeg tror det er forskjellige syn på dette, enten du arbeider sammen med konsulenter eller ikke deltar i dette arbeidet – men kun merker hvor kostbart det er [...] Jeg tror de fleste som måtte ha det synet, ikke jobber sammen med konsulenter eller prosjekter der det er nødvendig å ha inn konsulenter. De ser ikke det fagbehovet som har dukket opp, men de ser kun kostnadene. Mens de som er avhengige av konsulenter for å få gjort jobben, de ser ikke den delen, for de høster jo mye fint av det å ha folk som kommer utenfra. Så det er bare positivt for arbeidsmiljøet. Men jeg ser at det kan falle litt på begge sider alt etter hvor en er plassert i forhold til konsulentene. (Leder, NAV)

Undervurdering av interne ressurser

Noen ledere mente at den høye konsulentbruken i NAV har medført en nedvurdering av interne ressurser, og at resultatene NAV har fått av denne konsulentbruken ikke står i forhold til kostnadene. Høy konsulentbruk er for noen ledere det samme som å undervurdere egen kompetanse:

Jeg synes at konsulentutgiftene har vært for høye i forhold til det vi har fått ut av disse tjenestene, vi burde i større grad bruk interne ressurser [...] Dette får vi jo til en hvis grad bekreftet av konsulentene – som er imponerte over kompetansen vi allerede sitter på her i etaten. (Leder, NAV)

Kompetansen som konsulentene har, er sterkt overdrevet, samtidig er vår kompetanse sterkt undervurdert. Jeg synes at konsulentutgiftene har vært for høye i forhold til det vi har fått ut av disse tjenestene, vi burde i større grad bruke interne ressurser. Det ville i mange tilfeller vært bedre å bruke våre egne ressurser. (Leder, NAV)

7. Diskusjon og konklusjon

I dette kapitlet oppsummerer vi først hovedfunnene fra omfangsbeskrivelsen. Deretter diskuterer vi de mest sentrale drivkreftene bak innleie av ekstern arbeidskraft og hvordan disse slår ut for ledernes ansettelsesstrategi. Her spør vi hvorvidt en ”fleksibel” ansettelsespraksis gagnar virksomhetens kompetanseutvikling, og hvorvidt den gagnar virksomhetens evne til å løse oppgaver. Til slutt konkluderer vi med hvilke strategier statlige virksomheter generelt kan tilstrebe for å oppnå bedre og eventuelt redusert bruk av innleid arbeidskraft.

Oppsummering av omfangsbeskrivelsen

Stort omfang av midlertidig ansatte

Fylkeslinjen i NAV hadde både i absolutte tall og i relative tall flest midlertidig ansatte i 2009 (13,6 prosent, som utgjør 1445 ansatte). I de fire NAV-organisasjonene (fylke, direktorat, spesialenhetene og NDU) var det åtte avdelinger som hadde 15 prosent eller flere midlertidig ansatte.⁵ I NAV Internasjonalt, som er en avdeling under spesialenhetene, var 30 prosent av arbeidsstokken midlertidig ansatt. I NAV Fylke var andelen midlertidig ansatte også høyt, spesielt i Oslo og Akershus.

Høy andel midlertidig ansatte i saksbehandlings- og kontorstøttestillinger

Av alle de 7 765 saksbehandlerne i NAV var nesten 18 prosent ansatt midlertidig i 2009. I relative tall fylte den høyeste andelen midlertidig ansatte kontorfunksjoner (47 prosent av de 381 ansatte), mens det var relativt få ledere og rådgivere som hadde midlertidig ansettelse (kun 1 prosent).

⁵ Det vil si engasjementer, vikariater og ”andre” stillinger hvor det er inngått avtale uten formell behandling i tilsettingsråd, med maksimalt seks måneders varighet.

Bruk av vikarbyråer

Vikarbyråer utgjorde for NAV rundt 0,3 prosent av de totalt lønns- og konsulentutgiftene. Arbeidstilsynet hadde 3 prosent midlertidig ansatte, men andelen av utgiftene til vikarbyråer ser vi er nesten lik utgiftene til midlertidige ansettelse (1,3 prosent av de totalt lønns- og konsulentutgiftene gikk til vikarbyråer).

Konsulenter til reformarbeid

NAV har de siste to årene hatt en konsulentandel på rundt 20 prosent av de totale lønns- og konsulentutgiftene i etaten (konsulentutgiftene utgjør litt over 1,3 milliarder kroner). Hovedtyngden av denne konsulentbruken har gått til arbeid med NAV-reformen (377 millioner kroner i 2009) og pensjonsreformen (587 millioner kroner i 2009). Arbeidstilsynets konsulentbruk har de siste tre årene variert mellom 4 og 6 prosent av de totale lønns- og konsulentutgiftene, med eksempelvis et forbruk på 8,7 millioner kroner i 2008.

Konsulentstrategi

Av de fire statlige virksomhetene Fafo har analysert både i forprosjektet (2008) og i dette prosjektet (2009), er det kun NAV som har utviklet en skriftlig strategi for konsulentbruk. Flertallet av lederne vi snakket med, mente at konsulentstrategien fungerte for å sikre gode rutiner for konsulentbruk. Hvorvidt NAVs konsulentstrategi fungerer i praksis, er det imidlertid ikke noe entydig svar på. For eksempel ble omfanget av konsulentbruk i mange intervjuer påpekt som ”for høyt”. Dette tyder på at konsulentstrategien på noen områder ikke følges opp. Hvorvidt dette faktisk stemmer, kan vi ikke kontrollere for i denne rapporten, et svar på dette vil måtte innebære en omfattende historisk gjennomgang av de konkrete konsulentprosjektene. Riksrevisjonen (2009) fant imidlertid under en gjennomgang av konsulentbruken i NAV at det ofte manglet føring av anskaffelsesprotokoll, evaluering av kompetanseoverføring og evaluering før reengasjering.

Å sammenlikne virksomheter

Arbeidstilsynet har både færre midlertidige ansettelse og mindre bruk av konsulenter enn NAV, men fordi virksomhetene er så forskjellige, kan man ikke konkludere med at ledere i Arbeidstilsynet har en bedre praksis enn NAV på dette området. En direkte sammenlikning er ikke hensiktsmessig og vil være misvisende på grunn av virksomhetenes ulike funksjoner, oppgaver, størrelse og ikke minst utviklingsfase (NAV er i en ekstraordinær fase på grunn av NAV-reformen og pensjonsreformen). I tillegg skaper økonomiske rammebetingelser forskjellig innvirkning på virksomhetenes innleiepraksis.

Drivkrefter bak innleie

Økonomiske rammebetingelser

Uforutsigbare ekstratildelinger til NAV har lagt til rette for en personalpolitikk som i stor grad baserer seg på midlertidige ansettelser. I NAV er det usikkerhet forbundet med det politiske ambisjonsnivået. Usikkerheten består hovedsakelig i at ledere i NAV ikke vet hvilke ressurser etaten får overført eller videreført. Ledere ser ikke at de har noen hjemmel for å bruke disse midlene på faste ansettelser, selv om behovet for flere faste ansettelser ifølge mange ledere og tillitsvalgte er sterkt på noen bestemte områder. Arbeidstilsynet har mer stabilitet i de statlige overføringene og preges ikke av omfattende tilleggsbevilgninger slik tilfellet er for NAV. Det blir derfor enklere å ansette fast. I tillegg har Arbeidstilsynet større tilbøyelighet til å ansette folk i faste stillinger selv om mulighetene og hjemmelen for midlertidige ansettelser finnes. For eksempel har midlertidige arbeidsoppgaver (avgrenset i tid) generert faste ansettelser. Arbeidstilsynet ser faste ansettelser som en måte å sikre entusiasme for arbeidsoppgavene og at de ansatte får et eierskapsforhold til disse.

Behovet for fleksibilitet er et underliggende motiv ledere har for å leie inn arbeidskraft i statlige virksomheter. Dette behovet må sees i sammenheng med økonomiske rammebetingelser og store endringsprosesser. I denne rapporten identifiserer vi ønsket om fleksibilitet hovedsakelig knyttet til både størrelsen på og kompetansen i arbeidstokken som en viktig drivkraft. Ved å sørge for fleksibilitet ved å leie inn arbeidskraft kan virksomhetene få ”økt kapasitet” og ”gjort unna oppgavene” i begge tilfellene.

I motsetning til private bedrifter der fleksible ansettelsesformer ofte skyldes generelle drivkrefter som sterkere konkurranse og større usikkerhet med hensyn til markedsutviklingen, ligger forklaringene for både NAV og Arbeidstilsynet i større grad i økonomiske rammebetingelsene. Politiske beslutninger har stor betydning for hvor fleksible ledere ønsker å være når det gjelder å ansette versus å leie inn arbeidskraft. Fra lederhold legitimeres midlertidige ansettelser og eksterne konsulenter med at man ikke vet hvor lenge arbeidsoppgavene vil vare i tid.

Reformer, endringsarbeid og utvikling versus drift

Politiske beslutninger om å iverksette store reformer kan medføre høy bruk av innleid arbeidskraft, både i form av midlertidige ansettelser og eksterne konsulenter. Når det gjelder organisasjonsstruktur, hvilke oppgaver virksomhetene skal ha, og ikke minst

vedtak om store reformer, er både NAV og Arbeidstilsynet i stor grad prisgitt Stortinget og de politiske beslutningstakerne som til enhver tid befinner seg der, selv om ledere i NAV og Arbeidstilsynet (spesielt gjennom direktoratet) påvirker disse beslutningsprosessene. Dette påvirker også ansettelsesstrategien og innleiestrategien til virksomhetene. I NAV har man for eksempel på grunn av NAV-reformen og pensjonsreformen utarbeidet en egen konsulentstrategi for å kunne håndtere økt behov for konsulentbruk.

Eksterne konsulenter har i NAV blitt brukt til å utføre vanlige driftsoppgaver av permanent art, her sa ledere at de tilstreber å bruke interne ressurser i den grad det er mulig. IT-konsulenter i NAV har over lengre tid arbeidet med vanlige driftsoppgaver, konsulenter brukes altså i ”bedriftens kjerne”, i nøkkelposisjoner som virksomheten vil måtte ha i lang tid. På intervjuetidspunktet var det planlagt at den utstrakte konsulentbruken på program- og teknologiutvikling skulle avta.

Konsulenter brukes i hovedsak for å utføre utviklingsoppgaver, dette blir av mange ledere sett på som nødvendig fordi disse oppgavene er kortvarige. Utviklingskompetanse, både organisatorisk og teknologisk, kan sees på som en strategisk viktig del av en virksomhets kjerneoppgave. Store utviklingsprosjekter skal driftes og fortsatt videreutvikles etter at selve implementeringen er slutført. NAV er dermed avhengig av å få til en opplæring av egne ansatte for å drifte både mindre og større programmer videre. Det er derfor grunn til å sette spørsmålsteget ved om ikke flere utviklingsoppgaver (både innenfor IKT og organisasjon) i en virksomhet med 17 000 ansatte og flere millioner brukere i stor grad burde defineres som permanente.

Arbeidstilsynet bruker vesentlig færre (også relativt sett) midler på konsulenttjenester, men også Arbeidstilsynet påvirkes av reformer og endringsarbeid, for eksempel relokaliseringen av Arbeidstilsynet fra Oslo til Trondheim.

Virksomhetens oppgaver

En viktig drivkraft bak bruk av midlertidige ansettelser er virksomhetens mulighet til selv å bestemme eller påvirke hvor mange arbeidstimer som skal utføres i løpet av et år. Arbeidstilsynet har hatt større frihet til selv å bestemme arbeidsmengden sin enn for eksempel NAV. I tillegg til reformarbeidet påvirkes NAV av dynamikken i arbeidsmarkedet og har i perioder fått flere brukere (og inngang på saker) enn de har hatt kapasitet til å løse med interne ressurser. Arbeidstilsynet bestemmer i større grad selv hvor mange tilsyn de skal føre i løpet av et år, og kan dermed planlegge mer langsiktig hvor stor arbeidstokken bør være. Dette gjør det enklere å ansette fast.

Et annet moment er at arbeidsoppgaver er forskjellig fra virksomhet til virksomhet. For eksempel ansettes inspektørene i Arbeidstilsynet aldri på midlertidige kontrakter fordi opplæringstiden er for lang. Økonomisk sett ser Arbeidstilsynet det som lite fornuftig å

investere i (lang) opplæringstid av en midlertidig ansatt. I tillegg er det stor risiko for at midlertidig ansatte forsvinner før kontraktstiden løper ut. Det er derfor stor risiko forbundet med midlertidige stillinger selv om de kan gi en viss fleksibilitet.

Omfanget av midlertidige ansettelse kan delvis derfor være betinget av kjerneoppgavens art – som er forskjellig i de to virksomhetene. I Arbeidstilsynet brukes det ikke midlertidige kontrakter til tilsynsoppgavene, mens for sekretærstillinger derimot brukes innleid arbeidskraft fra vikarbyråer. På sistnevnte sted er opplæringstiden kortere. Nå kan vi imidlertid hevde at også saksbehandlerstillinger og kontorfunksjoner i NAV krever lang opplæring og høy kompetanse, siden feil saksbehandling i verste fall kan underminere rettssikkerheten til den enkelte bruker.

Hvem er innleid arbeidskraft fleksibelt for?

Fleksibelt for de midlertidig ansatte?

For den enkelte leder handler fleksibilitet først og fremst om å kunne utføre de ulike typene oppgaver en kan regne med å få ansvar for i fremtiden, og å kunne hente inn kompetansen som trengs, og de ansatte virksomheten trenger. For de ansatte betyr dette en usikkerhet i form av at mange ikke vet hvor lenge engasjementene deres vil vare, noe som gjør det vanskelig å planlegge både personlig økonomi og personlig karriere. Det som er fleksible løsninger for ledere, kan altså utarte seg til å bli en vanskelig situasjon for dem som har midlertidig ansettelse. På den positive siden kan midlertidige ansettelser for mange arbeidssøkere være en innfallsport til arbeidslivet.

Fleksibelt for virksomheten?

I NAV har både utviklingsoppgaver og driftsoppgaver innenfor IKT generert økt bruk av eksterne konsulenter. Disse besitter spisskompetanse og har dessuten ofte monopol⁶ på teknologien som leveres til virksomheten. Virksomheten står derfor i fare for å bli permanent avhengig av konsultentselskapene. I den grad dette skjer, vil det arte seg lite fleksibelt for virksomheten.

Forstått som et middel til at virksomhetene kan utføre sine oppgaver, kan fleksible ansettelsesformer i noen tilfeller virke mot sin hensikt. For NAV sin del kan det være et problem å ha såpass mange midlertidig ansatte som har direkte brukerkontakt som arbeids-

⁶ Ophavsrettigheter eller kunnskap

oppgave. Det brukes mye ressurser på å lære disse opp, og siden opplæring er et arbeid som gjøres av ansatte med lengre erfaring, fører dette til at mye av kapasiteten som allerede finnes i etaten bindes opp. Opplæring av nye ansatte (enten de er midlertidig eller fast ansatt) er nødvendig, men når den midlertidige arbeidskraften forsvinner ut (ofte før kontraktsslutt), må man starte den samme ansettelses- og opplæringsprosessen på nytt. Dette kan altså virke som en selvforsterkende prosess, der bruk av midlertidige ansettelser faktisk medfører økt bruk av midlertidige stillinger på sikt. For NAV ble problemets omfang forsterket på grunn av kraftig økende arbeidsledighet på tidspunktet da intervjuene ble foretatt (juni–september 2009). I tillegg har perioden med NAV-reformen gått på bekostning av driften på grunn av endrede arbeidsoppgaver og ny organisasjonsstruktur. Alt dette har medført økt tilfang av saker og opphopning av ubehandlede saker.

Betingelser for *mindre* og *bedre* bruk av fleksible ansettelsesformer

På basis av våre hovedfunn skisserer vi kort forslag til betingelser som bør foreligge for å sikre god bruk av innleid arbeidskraft, og forslag til hvordan man også kan legge til rette for et fornuftig omfang av innleid arbeidskraft.

Forutsigbare økonomiske rammebetingelser

En faktor som til dels ligger litt utenfor virksomhetens kontroll, er overføringene fra staten. Bedre forutsigbarhet når det gjelder de økonomiske rammebetingelsene, utgjør det økonomiske grunnlaget for å binde opp virksomhetens ressurser over tid og dermed for å bruke faste ansettelser. Alle statlige virksomheter er utsatt for variasjoner i statsbudsjettet, så dette bør i utgangspunktet ikke legitimere innleie. Et større problem som er identifisert i tilknytning til dette, er tilleggsbevilgninger.

Tilstrekkelig bestillerkompetanse

Konsulentbruk krever mye kunnskap på bestillersiden. Bestiller må være i stand til å spesifisere nøyaktig hva som skal utføres, og hva resultatet skal bli. Hvis bestillerkompetanse ikke foreligger, er det grunn til å anta at kostnadene også vil øke og komme ut av kontroll. For eksempel kan bedriften blir permanent avhengig av tjenesten eller komme ut for en situasjon der konsulentene generer prosjekter virksomheten egentlig ikke har behov for. Bestillerkompetanse er dermed ikke bare en forutsetning for god konsulent-

bruk, men også for å redusere konsulentbruk på lang sikt.

Kompetansekartlegging

Før man leier inn arbeidskraft, bør virksomheten ha foretatt en kartlegging av de interne ressursene samt ha et velegnet system for endelig å avklare hvorvidt det er behov for faste ansettelser i stedet for innleie.

Kompetanseoverføring

Når virksomheter leier inn arbeidskraft, må kravet om kompetanseoverføring i kontrakten følges opp i praksis. Den kompetansen som trengs for å drifte prosjektet/oppgavene etter at konsulentene / de engasjerte har utført arbeidet sitt, må overføres til de berørte ansatte i virksomheten.

Kompetanseutvikling

Evnen til å styre og gjennomføre komplekse prosjekter er betinget av kompetansenivået i virksomheten. Det må derfor legges til rette for kompetanseutvikling for ledere og ansatte. Dette er en langsiktig investering som kan føre til større effektivitet, kvalitet og mindre behov for innleie av arbeidskraft på lengre sikt.

Uavhengighet

Eierrettighetene til produktet eller tjenesten som leveres, må være forstått og avklart slik at den som leier inn, på lang sikt ikke blir låst fast i ett bestemt fremtidig teknologisk eller kompetansemessig avhengighetsforhold til ett konsulentfirma.

Forankring

Hvis konsulentbruk eller bruk av midlertidige ansettelser ikke forankres tilstrekkelig blant de ansatte, kan dette medføre misnøye i organisasjonen fordi de ansatte ikke mener at konsulentbruken er legitim. Bedre forankring av konsulentbruk ble for eksempel etterspurt av de tillitsvalgte på arbeidsverkstedet som ble arrangert i forbindelse med denne undersøkelsen.

Kontroll på utgifter, antall innleide og resultater

Å ha kontroll over innleid arbeidskraft betinger at virksomheten gjennom sine datasystemer (regnskap/registre) enkelt kan redegjøre for og tallfeste hva som til enhver tid brukes av ressurser på innleid arbeidskraft. Virksomheten bør muliggjøre rapporteringsrutiner som viser hvor mange innleide som til enhver tid er inne, hvor de jobber, hva de jobber med, og hva kostnadene er sett i sammenheng med hvilke produkter og tjenester som leveres. Slike rapporteringsrutiner kan synliggjøre hvilken innleiepraksis det eventuelt er behov for i fremtiden, og hva innleie koster i forhold til å satse på interne ressurser.

Referanser

- AKU (2009), Arbeidskraftundersøkelsen. Lastet ned 03.03.2010 fra <http://www.ssb.no>
- Arbeidstilsynet (2009), Tilsynsrapport og varsel om pålegg, 12.06.2009. Arbeidstilsynet.
- Atkinson, J. (1984), «Manpower Strategies for Flexible Organizations». *Personell management*, 16: 28–31.
- Flyvbjerg, B. (1991), *Rationalitet og magt*. Akademisk Forlag.
- Gezelius, L. (1999), *Å tjene to herrer – vikarene mellom byrå og bedrift*. Fafo-rapport 318.
- Kalleberg, A.L. (2003), «Flexible Firms and Labour Market Segmentation. Effects of Workplace Restructuring on Jobs and Workers». *Work and Occupations*, 30: 154–175.
- King, N. (1994), «The qualitative research interview». I: C. Cassel & G. Symon (Eds.), *Qualitative methods in organizational research* (pp. 14–36). London: Sage Publications.
- Longva, F. (2002), «Midlertidig ansettelse – karrierestige eller jobbfelle» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 2: 221–232.
- Moland, L.E. (2009), *Ønsket og uønsket deltid – konsekvenser for arbeidstaker, arbeidsgiver og tjenestetilbud*. Fafo-rapport 2009:15.
- NAV (2006), Konsulentstrategi for NAV. Arbeids- og velferdsetaten, internt notat.
- Nesheim, T., A. Nesheim, S. Garnes (2003), *Ekstern arbeidskraft i bedriftens kjernevirksomhet*. SNF arbeidsnotat nr. 04/03.
- Nergaard, K., T.Aa. Stokke (1996), «Midlertidige ansettelser: Omfang og begrunnelser». *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 13: 197–204.
- Olsen, K.M. (2004), «Hvor dårlige er midlertidige jobber» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 1/2004, 114–121.
- Riksrevisjonen (2004), Riksrevisjonens undersøkelse av konsulenter i Staten. Dokument nr. 3: 8 (2003–2004).
- Riksrevisjonen (2009), Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008.

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

Vedlegg 1

Tabell 1: Stillingskategorier i lønssystemet Agresso, NAV

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 Sjeffpsykolog	1084 Avdelingsingeniør	1447 Betjent
1060 Avdelingsdirektør	0836 Sjeffysioterapeut	1085 Avdelingsingeniør	90 Diverse
1061 Assisterende direktør	30 Saksbehandlere	1087 Overingeniør	0961 Lærer
1062 Direktør	1063 Førstesekretær	1089 Teknisk assistent	1138 Unge arbeidstakere
1072 Arkivleder	1064 Konsulent	1090 Tekniker	1362 Lærling
1211 Seksjonssjef	1065 Konsulent	1091 Tekniker	
1250 Rådgivende overlege	1363 Seniorkonsulent	1117 Fagarbeider	
1301 Overtannlege	1408 Førstekonsulent	1119 Formann	
1395 Rådgivende overtannlege	1063 Førstesekretær	1136 Driftstekniker	
1407 Avdelingsleder	1064 Konsulent	1137 Driftsleder	
1477 Regiondirektør	1065 Konsulent	1203 Fagarbeider m/fagbrev	
	1363 Seniorkonsulent	1216 Driftsoperatør	
	1408 Førstekonsulent	1411 Avdelingsingeniør	

Konsulentbruk og midlertidige ansettelser i staten



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

Fafo-rapport 2010:10
ISBN 978-82-7422-723-1
ISSN 0801-6143