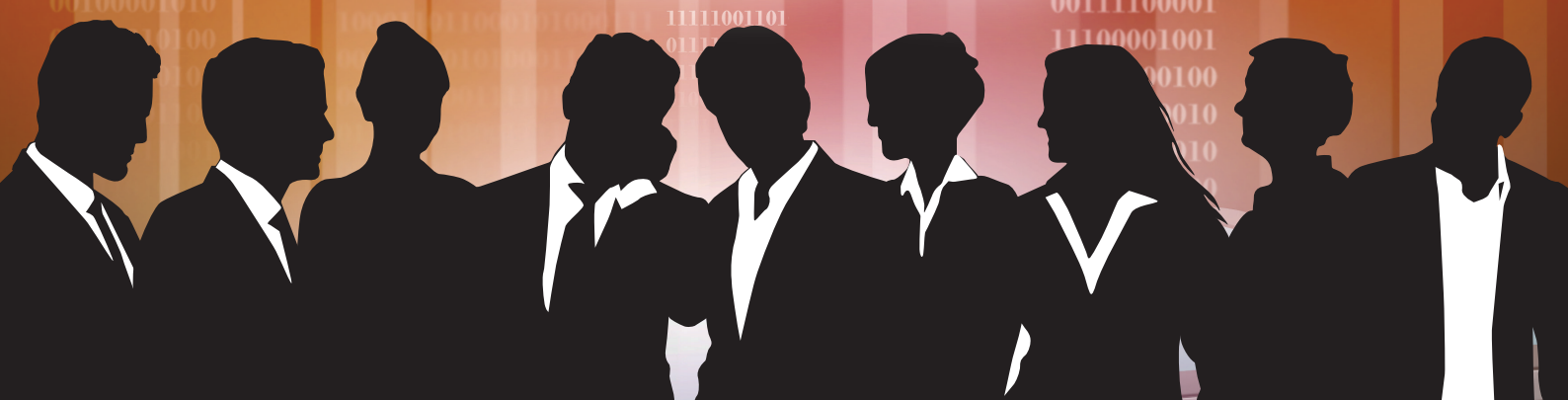


THOR EVEN BRENDE, TORGEIR HOMME, ROGER MYRVOLD OG MARIT TORSETH

KONSULENTBRUK I NAV



NTL NAV

THOR EVEN BRENDEN, TORGEIR HOMME, ROGER MYRVOLD OG MARIT TORSETH

KONSULENTBRUK I NAV

Forord

En stor andel av den norske befolkningens skattepenger går til NAV. Arbeids- og velferdsetaten forvalter rundt en tredjedel av statsbudsjettet gjennom trygdeordninger som alderspensjon, barnetrygd og dagpenger. NAV har et driftsbudsjett på i overkant av elleve milliarder, og administrerer arbeidsmarkedstiltak for i underkant av åtte milliarder. Et velfungerende NAV er avgjørende for velferdsstaten, og for at borgerne får valuta for pengene.

NAV har en nøkkelrolle når det gjelder å sikre fellesskapets interesser og den enkeltes innbyggers rettigheter. For å kunne fylle denne rollen er NAV avhengig av ansatte med både sterk kompetanse og eierskap til samfunnsoppdraget. Like viktig er det at denne kombinasjonen er til stede hos dem som tar de overordnede avgjørelsene som bestemmer NAVs retning, og at ikke veivalgene gjøres på bakgrunn av et ønske om å maksimere profitt på egne vegne.

Norsk Tjenestemannslag (NTL) vil ha et samfunn der de offentlige ressursene brukes på innbyggerne, og ikke blir til fortjeneste i private virksomheter. Offentlige etater skal ha legitimitet og tillit hos innbyggerne, og er underlagt lover og regler som skal ivareta individets rettssikkerhet. Hovedavtalen, forvaltningsloven, offentlighetsloven og tjenestemannsloven inneholder noen av de viktigste bestemmelsene som setter premissene for ledere og andre medarbeidere i staten.

De samme rammene gjelder ikke for private konsulentselskaper. Det er et demokratisk problem når de som tar de viktige avgjørelsene ikke trenger å forholde seg til disse forordningene på samme måte som ansatte i staten. Utstrakt konsulentbruk kan utfordre selve fundamentet for offentlig sektor og den norske samfunnsmodellen.

Et overordnet mål med denne rapporten er å se på ulike aspekter ved etatens konsulentbruk i lys av det NAV selv, gjennom ulike strategidokumenter, sier om kompetanse, prioriteringer og konsulentbruk. Vi ser også nærmere på blant annet kostnader, kompetanseoverføring, åpenhet og samarbeid.

Rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe av tillitsvalgte i NTL NAV. Vi vil takke våre intervjuobjekter for å ha tatt seg tid til å snakke med oss, og til styringsgruppen bestående av Hanne Nordhaug og Iftikhar Mahmood for nyttige innspill og kommentarer underveis.

Oslo, august 2015
Torgeir Homme

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	6
1. Bakgrunn	12
1.1 Begrepsavklaringer	12
1.2 Problemstillinger	15
1.3 Metode	15
1.3.1 Dokumentanalyse og litteraturstudie	15
1.3.2 Informantintervjuer	16
2. Dokumentanalyse og litteraturstudie	17
2.1 Dokumentanalyse av styrende dokumenter i NAV	18
2.1.1 Konsulentstrategi.....	19
2.1.2 Rutine og veileder.....	20
2.1.3 Kontraktstrategi.....	21
2.1.4 Kontrakter, rammeavtaler og konkurranser	21
2.2 Litteraturstudie.....	25
2.2.1 Pengebruk og veivalg.....	25
2.2.2 Kompetanseoverføring.....	29
2.2.3 Samarbeid.....	32
3. Diskusjon	35
3.1 Pengebruk og personellmessige vurderinger	35
3.1.1 IKT-området.....	36
3.1.2 Bruk av konsulenter på kundesiden	37
3.1.3 Ledelse	39
3.2 Kompetanseoverføring.....	40
3.2.1 Mangelfull kompetanseoverføring til NAV.....	41
3.2.2 Forutsetninger for god kompetanseoverføring.....	43
3.2.3 Er kompetanseoverføring i konsulentenes interesse?	45
3.3 Samarbeid.....	47
3.3.1 Informasjonsflyt.....	47
3.3.2 Verdsetting av kompetanse.....	49
3.3.3 Tilknytning til NAV	51
3.4 Positive erfaringer og suksessfaktorer	55
Litteraturliste	58
Vedlegg – Spørsmålsguide	60

Sammendrag

I Norsk Tjenestemannslag (NTL) NAVs prinsipp- og handlingsprogram for 2014-2016 kan man lese at NTL NAV vil arbeide for at etaten begrenser bruken av eksterne konsulenter. NTL NAV har over lengre tid rettet søkelyset på omfanget av konsulentbruken, og har vært tydelige på at vi ønsker at de fleste og viktigste oppgavene til NAV i hovedsak skal utføres av etatens egne ansatte. I 2014 tegnet McKinsey en lukrativ kontrakt om topplederrådgivning for NAVs direktører. NAV har allerede i mange år vært en fremtredende aktør når det gjelder kjøp av konsulentttjenester. Hva betyr dette for NAVs ansatte og NAVs brukere? Hvem står egentlig bak de strategiske veivalgene NAV tar, og som bestemmer mye av etatens retning?

I lys av disse spørsmålene ser NTL NAV i denne rapporten nærmere på ulike sider av NAVs konsulentbruk. Som et naturlig utgangspunkt ser vi på hva NAV selv sier om konsulentbruk gjennom ulike strategidokumenter. Vi har analysert og sammenfattet informasjonen i dokumentene, og bruker dette som et bakteppe for det videre arbeidet. Det er vår oppfatning at NAV har utarbeidet gode strategier og rutiner for konsulentområdet. Dersom disse hadde blitt fulgt opp i praksis, ville det kunne bidra til å danne grunnlag for god utnyttelse av ressursene, god kontroll over og oppfølging av konsulentene, tilstrekkelig kompetanseoverføring og en forsvarlig konsulentbruk. For mer om innholdet i dokumentene se kapittel 2.1.

For å øke kunnskapsgrunnlaget om konsulentbruk, i staten generelt og i NAV spesielt, har vi sett på tidligere arbeid og forskning på feltet i Norge. Etter å ha gått gjennom eksisterende relevant litteratur, er vårt inntrykk at flere av hovedutfordringene knyttet til konsulentbruk i NAV har vært påpekt fra flere hold gjennom en årrekke. Riksrevisjonen, Internrevisjonen og Fafo er blant aktørene som siden 2004 har belyst farene ved manglende planlegging, oversikt, og oppfølging av konsulentbruken i NAV. Overdimensjonert bruk av konsulenter og mangelfull kompetanseoverføring kan gi avhengighet til eksterne aktører, og ha negative konsekvenser knyttet til viktige forhold som blant annet organisatorisk læring, intern kompetanseutvikling, samarbeid og arbeidsmiljø.

Et annet åpenbart moment er forholdet mellom det NAV betaler, og det etaten får tilbake når konsulentttjenester kjøpes inn. NAV har brukt over ti milliarder kroner på konsulenter siden 2007, noe som tilsvarer et årlig forbruk på rundt 1,3 milliarder kroner. Til sammenlikning betalte NAV i 2014 like over åtte milliarder i lønn til egne ansatte. Kostandene til en tredjedel av konsulentbruken for 2014

tilsvarende for eksempel lønnsmidler til 1000 saksbehandlere/veiledere med gjennomsnittlig lønnsnivå, inkludert sosiale utgifter (lønnstrinn 50). Dette illustrerer hvor viktig det er å sørge for at NAV får valuta for pengene når konsulenttjenester kjøpes inn. Internrevisjonen er blant dem som setter spørsmålstegn ved om NAV alltid får det som det betales for.

Å vurdere om man har fått valuta for pengene er vanskelig nok når vi snakker om relativt konkrete IKT-kontrakter. Internrevisjonen antyder blant annet at konsulenter opererer med romslige estimater når det faktureres, og finner at oppgaver defineres som utvikling for at konsultentselskapene skal kunne ta ekstra betalt utover det som er avtalt i faste vedlikeholds kontrakter. Liknende tendenser kommer til uttrykk gjennom svarene fra våre respondenter. Når det gjelder konsulentbruk på mer diffuse områder som organisasjonsutvikling, rådgivning og ledelsesstøtte er det ofte enda vanskeligere å bedømme verdien man får for pengene. Derfor er det helt avgjørende at de nevnte strategiene og rutinene som NAV selv har utarbeidet for konsulentbruken følges.

Dette skjer dessverre ikke. Både Riksrevisjonen og Internrevisjonen har konkludert med at NAV ikke etterlever egen konsulentstrategi, og peker blant annet på manglende evalueringer av konsulentene, og at etaten ikke ser ut til å ha forståelse for viktigheten av kompetanseoverføring. Ledere ved ulike avdelinger i Arbeids- og velferdsdirektoratet kan kjøpe konsulenttjenester fra rammeavtaler innenfor HR-området, uten utstrakt overordnet styring eller oppfølging. Kontor for driftsanskaffelser purrer for å få inn utfylte evalueringsskjemaer i henhold til den obligatoriske rutinen, men bekrefter at de ofte ikke mottar skjemaene. Internrevisjonen bemerker at det er risiko for at organisasjonen oppfatter det som lettere å få midler til konsulentkjøp enn til lønnsmidler til egne ansatte.

NAV-lederne som kjøper konsulenttjenester ser kanskje for egen del ikke alltid behovet for å bruke tid på utfylling av obligatoriske rutinedokumenter, eller på å legge til rette for kompetanseoverføring. De blir målt mer omhyggelig på andre ting, og føler seg kanskje presset til å velge andre arbeidsoppgaver foran utfylling av for eksempel evalueringsskjemaer. For NAV som helhet kan det imidlertid være helt sentralt at dette prioriteres. Hvis rutinene følges vil det bidra til å sikre viktig kompetanseoverføring, læring og forbedring, begrense NAVs avhengighet til konsulenter og minske sjansen for reengasjeringer. Det vil ganske enkelt kunne bidra til å redusere konsulentbruken. En mer detaljert gjennomgang av relevant litteratur finnes i rapportens kapittel 2.2.

NTL NAV mener langsiktige hensyn bør settes foran ønsker om kortsiktig gevinst og lettvinhet: Arbeidet med å sikre at rutinene i forbindelse med konsulentbruk følges må prioriteres sterkere, og avvik må sanksjoneres. Å opprette en egen enhet med ansvar for oppfølging av kontrakter og konsulentbruk er et

alternativ som kan gi den nødvendige styrken i dette arbeidet. Dette vil flytte ansvaret fra ledere med varierende og kanskje utilstrekkelig kompetanse, til ansatte med spesifikk fagkunnskap på feltet, og med interesse av å følge opp. Opprettelsen av en slik seksjon ville være et tydelig signal om at styring av, og kontroll over, den omfattende bruken av offentlige midler på kjøp av konsulenttenester er en prioritet for NAV.

For å kunne være et reelt alternativ til konsulentbruk er det en forutsetning med god oversikt over kompetansen i egen organisasjon. I NAVs konsulentstrategi kan vi lese at muligheten for å bruke intern kompetanse alltid skal vurderes før konsulenttenester anskaffes. Dette innebærer å søke etter kompetansen både i andre avdelinger i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og i resten av NAV. Internrevisjonen vurderer imidlertid at det ikke synes å være kultur for å lete i egne rekker før man skaffer en konsulent til å gjøre jobben. I NAVs kunnskapsstrategi konkluderes det med at ansattes kunnskap utnyttes i for liten grad, og at det er en målsetning å bli bedre på dette området. Dette ønsket må følges opp gjennom handling, og komme til uttrykk i veivalg. Et skritt i riktig retning vil være å etterleve konsulentstrategien på en bedre måte.

Dette er blant det vi diskuterer mer inngående i kapittel 3, sammen med flere andre sider av NAVs konsulentbruk. Vi oppsummerer her hovedintrykkene fra intervjuene vi gjorde med våre respondenter, og trekker ut sitater som beskriver interessante aspekter og problemstillinger som går igjen i svarene vi fikk. Noe av det vi her går nærmere inn på er knyttet til samarbeid og arbeidsmiljø. Vi tror ingen av delene er avhengig av om de som utfører arbeidet har tittelen konsulent eller om de er ansatt i NAV, men i likhet med Fafo finner vi tegn til at den høye konsulentbruken har medført en nedvurdering av interne ressurser i organisasjonen. Flere av våre respondenter forteller om en følelse av at ledelsen verdsetter kompetansen høyere dersom den kommer utenfra organisasjonen.

En slik manglende tro på kompetansen i egen organisasjon gir grunnlag for en overdimensjonert konsulentbruk. Hvis ledelsen konsekvent lener seg på konsulentene når viktige valg skal tas, eller i forbindelse med utdeling av de mest sentrale arbeidsoppgavene, vil det gå ut over selvtilliten, troen på egen kompetanse og samarbeidsviljen blant internt ansatte. Det vil kunne skade satsningen på kompetanseutvikling for egne ansatte, og slik forsterke en ond sirkel. En annen effekt av svak tillit til egne krefter er at en opplevelse av å bli dårlig behandlet kan vokse frem blant de ansatte. Vi blir fortalt om arroganse og nedlatenhet fra konsulenter mot NAV-ansatte, mens andre opplever å bli overkjørt og manipulert av eksterne aktører, uten at dette blir tatt tak i.

NTL NAV tror at dersom oppfatninger om manglende respekt for intern kompetanse og urettferdig behandling får sette seg i organisasjonen, vil det gå ut over tillit og kunnskapsdeling mellom konsulenter og internt ansatte, og gi grobunn for holdninger som alt annet enn fremmer samarbeid og produktivitet. Stor trafikk av personer som kommer inn og går ut kan i seg selv føre til slitasje blant de ansatte, spesielt dersom det kombineres med lite informasjon fra ledelsen. Når det stadig dukker opp nye mennesker på arbeidsplassen, uten at de ansatte vet hvem de er eller hva de skal gjøre, kan det medføre utrygghet og mistenksomhet. Basert på svarene i våre intervjuer ser det ikke ut til å være kultur i NAV for å informere ansatte om konsulentene som kommer inn.

Berørte ansatte bør informeres om hvem som kommer inn, hvilket selskap de kommer fra, hva de skal gjøre og hvor lenge man kan forvente at de er på huset. Når dette er avklart vil fundamentet for et godt samarbeid være sterkere, og spillerommet for spekulasjoner og fri fantasi vil være kraftig redusert. I tillegg bør konsulentbruken forankres sterkere gjennom de tillitsvalgte, for eksempel i form av grundige årlige drøftinger av konsulentbruken. Gjennom medbestemmelse og aktiv deltakelse fra motiverte og kompetente ansatte kan NAV utvikles innenfra og opp, i stedet for utenifra og ned. God informasjon og solid forankring kan forebygge unødvendig motvilje blant de ansatte, og vil bidra til å bygge et sterkere grunnlag for tillit, og i neste omgang for kompetanseoverføring.

Vi redegjør i kapittel 1.1 for at det er mange måter å dele opp konsulentbruk på. Underveis i kapittel 3 diskuterer vi NAVs konsulentbruk innenfor noen av kategoriene. Når det gjelder konsulentbruk i store prosjekter og reformer er det i litteraturen bred enighet om at det er her behovet har vært størst gjennom NAVs levetid. NTL NAV er av samme oppfatning, og er innforstått med at det også i fremtiden vil være nødvendig å kjøpe ekstern bistand på dette området. Samtidig setter vi spørsmålstegn ved balansen mellom det som skal kjøpes, og det NAV bør ha permanent internt på området. Fafo peker for eksempel på at noe av forklaringen på den høye konsulentbruken i NAV finnes i at etaten ikke har maktet eller ønsket å bygge opp en adekvat kunnskapsbase internt.

NAV har siden opprettelsen vært preget i større grad av endring enn av stabilitet. Med tanke på reformtempoet, endringsbehovet og endringsiveren i NAV, mener vi det ikke ser ut til å bli mindre behov for kompetanse på utvikling, endring og prosjekt. NTL NAV mener det er sterke argumenter for å etablere et større permanent miljø internt som kan jobbe med utvikling og i prosjekter. Det vil gi flere attraktive arbeidsoppgaver internt, økt endringskraft og grunnlag for å redusere konsulentbruken både på kort og lang sikt. Det ville innebære en klar satsing på egen virksomhet som kan gjøre det lettere helhetlig å innrette innsatsen mot etatens siktemål, og sikre en mer naturlig tilknytning mellom arbeidsoppgaver og overordnede målsetninger.

Det ville også bidra til å sikre at NAV får mer valuta for pengene. Romslige estimater i faktureringen og lønnsomme definisjoner på arbeidsoppgavene muliggjøres av at konsulentene sitter med definisjonsmakten. Våre respondenter forteller om konsulentselskaper som deler opp oppdragene fra NAV til så mange av sine konsulenter som mulig. Dette er positivt for konsulentselskapet som får mye verdifull opplæring og erfaring, og negativt for NAV som må *drive* mer opplæring og får mindre effektivt arbeid igjen for pengene. I NAVs virksomhetsstrategi kan man lese at NAV skal styrke evnen til å ta imot moderniserte tjenester, og både utvikle og sikre implementering av nye IKT-løsninger. Da må kompetansen etaten selv innehar være sterk nok, og NTL NAV mener NAV både kan balansere styrkeforholdet til konsulentene og spare store penger ved å styrke kompetansen internt.

Konsulentselskapenes primære målsetning er å sikre maksimal profitt og flest mulig oppdrag fra NAV, så vi ser ikke noe poeng i å bebreide dem for å utnytte de mulighetene kontraktens utforming og kundens manglende oversikt gir. Konsulentenes mulighet for å skaffe mer jobb fra NAV øker også jo mer kunnskap konsulentene har som ikke NAV selv besitter, så det ville være irrasjonelt for dem å være pådrivere for kompetanseoverføring. Dette er i konsulentselskapenes natur, og viser hvorfor NAV ikke må be konsulentene om å forklare hvordan og i hvilken utstrekning NAV bør bruke dem. Dette må NAV selv ta kontrollen over gjennom å sørge for en satsing på egne ansatte, gode behovsanalyser og gode evalueringer av konsulentene, i tråd med NAVs egen konsulentstrategi.

Mye av den samme logikken mener vi gjelder også når vi snakker om konsulentbruk på drift og videreutvikling av IKT. Her har NAV tatt en avgjørelse om at markedet skal benyttes for å sikre god pris. NTL NAV stiller spørsmål rundt om dette valget er tatt med bakgrunn i et tilstrekkelig faktagrunnlag. Våre respondenter forteller at kompetansegapet øker på deler av IKT-området, og at konsulentene overtar mer av oversikten og kontrollen. I tillegg forteller andre om at interne har kompetansen til å løse oppgaver, men at de ikke får lov på grunn av strategien om å legge oppgavene til eksterne konsulenter. Omfattende bestillingsprosesser er nødvendig selv for enkle operasjoner mange ansatte raskt kunne gjort selv, noe som omtales som en frustrerende tidstyv.

Gjeldende IKT-strategi for Arbeids- og velferdsetaten slår fast at NAV skal etablere en strategi for hvilke områder NAV selv skal dekke og hva som skal kjøpes. I dette arbeidet mener NTL NAV det bør gjennomføres grundige analyser over kostnadene på kort og lang sikt, knyttet til både dagens løsning med å outsource driftsoppgavene på den ene siden, og ved et alternativ hvor ansvaret i større grad legges internt. Uten at dette inkluderes vil analysene være mangelfulle. Vi mener det er vanskelig å se for seg noe annet enn fortsatt økning av forvaltningskostnadene fremover dersom dagens modell blir videreført, og der kompetansegapet mellom NAV og de eksterne konsulentene fortsetter å øke.

NTL NAV vet at mang en konsulent har gjort en god jobb for NAV, og at konsulenter har kompetanse som etaten vil trenge fremover. Det er ikke en målsetning å eliminere bruken av konsulenter i NAV, men det er avgjørende at organisasjonen har god oversikt over de mest sentrale konsekvensene av konsulentbruken. Vi mener det gjennom denne rapporten kommer tydelig frem at NAV har et stort forbedringspotensial på dette området. NTL NAV ønsker fremover å bidra til at NAV går i en ny retning, som innebærer sterkere etterlevelse av egne rutiner og strategier på konsulentområdet, mer valuta for pengene og en større satsing på egne ansatte og intern kompetanseutvikling.

1. Bakgrunn

De 74 statlige virksomhetene som var med i Riksrevisjonens undersøkelse om kjøp og bruk av konsulenttjenester i staten (2004:35) brukte til sammen rundt 2,3 milliarder til kjøp av konsulenttjenester i 2002. Rikstrygdeverket og Aetat, som i dag er slått sammen i NAV, var blant virksomhetene i undersøkelsen, i likhet med daværende Arbeidsdirektoratet. NAV har mellom 2007 og 2014 kjøpt konsulenttjenester innenfor blant annet IKT og rådgivning for over ti milliarder kroner. Dette tilsvarer litt under 1,3 milliarder kroner i snitt per år, tatt fra et driftsbudsjett som har ligget mellom ni og 11,5 milliarder kroner.

Det kan være mange grunner til å benytte konsulenttjenester. Behov for bistand i forbindelse med store reformer og prosjekter, midlertidig manglende kapasitet i egen organisasjon, midlertidig behov for kompetanse man ikke har internt, vanskeligheter med å rekruttere en spesiell type kompetanse, ønske om bistand til utvikling av produkter og tjenester, behov for å legitimere beslutninger, ønske om å utnytte et marked, behov for hjelp til å lede og til å ta strategiske avgjørelser, og behov for bistand til å bekjempe intern faglig motstand kan være blant årsakene.

Flere av disse kan være legitime forklaringer på hvorfor det er nødvendig å kjøpe tjenester fra eksterne konsulenter, men det interessante er om NAV har hatt og har et tilstrekkelig bevisst forhold til sin konsulentbruk. Dersom man leier inn hjelp på områder hvor man kunne løst utfordringene ved hjelp av egne ressurser, betyr det både at man bruker unødvendig mye ressurser, og at man går glipp av en kompetanseheving internt i organisasjonen. En økt satsing på egne ansatte kan bety mindre behov for nye, fremtidige innkjøp av konsulenttjenester.

1.1 Begrepsavklaringer

For det første kan det være greit å påpeke at når vi snakker om konsulentbruk i NAV, er det i praksis snakk om konsulentbruk under forskjellige avdelinger i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er i dag svært lite konsulentbruk ellers i NAV, og det lille som det er snakk om kommer vi ikke til å fokusere på i denne rapporten.

I rapporten *Konsulentkjøp og – bruk i statlige virksomheter* (2013:1) påpeker Torstein Nesheim og Steinar Vagstad at det ikke er entydig hvilke underkategorier som hører hjemme i begrepet konsulenttjenester, eller hvordan begrepet skal avgrenses. Riksrevisjonen legger i sin rapport *Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulenttjenester i staten* (2004:9) følgende definisjon av konsulent til grunn:

En konsulent er en ekstern person med spesialkompetanse som for en avgrenset periode engasjeres av en virksomhet for å utføre en definert oppgave.

Vi vil i denne rapporten legge en liknende forståelse til grunn. Med tanke på at konsulenter også ofte engasjeres med bakgrunn i kapasitetsutfordringer, vil vi imidlertid ikke i vår forståelse av begrepet sette noe krav om at en konsulent må ha spesialkompetanse. For å belyse konsulentbruken i NAV, kan vi heller ikke ha en for innsnevret forståelse av verken periodebegrepet eller hvor definert en oppgave skal være i vurderingen av hva som er en konsulent.

Nesheim og Vagstad (2013:14) forklarer at enkelte virksomheter kan ha lokale oppfatninger av hva som hører hjemme i kategorien konsulentkjøp. Tidligere arbeids- og velferdsdirektør Joakim Lystad fortalte i høringen i kontroll- og konstitusjonskomiteen mandag 2. februar 2015 at han opererer med et tredelt skille når det gjelder konsulentbruk. 55 % av konsulentkjøpene gjøres i forbindelse med gjennomføring av store reformer og prosjekter, 20 % går til drift og videreutvikling av eksisterende systemer, mens de siste 25 prosentene omtales som «mer tradisjonell konsulentbruk».

Lystad mener behovet for ekstern kompetanse er tydeligst knyttet til den første delen av konsulentbruken. NAV har ikke den kompetanse internt for alene å sørge for gjennomføring av store reformer. Når det gjelder drift og videreutvikling forklarer den tidligere arbeids- og velferdsdirektøren at det er en bevisst strategi på «å benytte markedet» gjennom konkurranseutsetting. Vedrørende de siste 20 prosentene kan bildet virke mindre klart, og Lystad innrømmer i høringen at det kan være grunnlag for å redusere konsulentbruken i denne kategorien.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) forklarer i notatet Bruk av konsulentttjenester i statsforvaltningen (2010:7) at det kan skilles mellom konsulentbistand og konsulentoppdrag. I sistnevnte kategori skal konsulenten levere en definert tjeneste, mens når det er snakk om konsulentbistand er oppdragsgiver ansvarlig for styring og sluttprodukt. Nesheim og Vagstad (2013:11) mener i tillegg at skillet mellom løpende oppgaver og tidsbegrensede prosjekter utgjør en viktig dimensjon.

Riksrevisjonen (2004:14) opererer ikke med noe slikt skille, men forklarer at det er fire relevante hovedformer for anskaffelser av konsulentttjenester. Den første formen er kjøp etter anbudskonkurranse. Leverandører gir tilbud og oppdragsgiver velger. Dersom oppdraget ikke konkurranseutsettes går det i kategorien direkte kjøp, som er den andre hovedformen. Nummer tre er en avart av den første formen, og forskjellen ligger i at det er forhandlinger før kontraktsinngåelse. Den fjerde hovedformen er mye brukt av NAV. Her inngås det rammeavtaler med ulike leverandører, for så å

gjennomføre mini-konkurranser og avrop hver gang man behøver bistand fra en konsulent på de områdene rammeavtalen dekker.

I Veileder for anskaffelse av konsulentttjenester (versjon 2.4 fra 2014) redegjøres det for at NAV skiller mellom konsulentbistand, tjenesteleveranse/konsulentoppdrag og tjenesteutsetting:

Med konsulentbistand mener vi at en ekstern konsulent/leverandør stiller sin kompetanse til disposisjon for NAV på løpende timebasis (f.eks. for å fylle inn der vi selv mangler kompetanse eller kapasitet, opplæring, kvalitetssikring e.l.).

Med tjenesteleveranse/konsulentoppdrag mener vi en nærmere definert oppgave som (en enkelt gang) settes ut til en ekstern leverandør/konsulent, der leverandøren/konsulenten påtar seg ansvar for resultatet (f.eks. gjennomføring av en brukerundersøkelse, utvikling av et datasystem e.l.).

Med tjenesteutsetting(outsourcing) mener vi at nærmere definerte oppgaver varig settes ut til eksterne tjenesteleverandører (f.eks. rengjøring, drift av telefoniløsning, videreutvikling og løpende vedlikehold av et datasystem e.l.).

Moen (2010:44) mener konsulentbruken i NAV faglig sett kan deles opp i to hovedområder: IKT og organisasjonsutvikling. Ifølge Lien og Moen (2013:23) kan man innenfor IKT skille mellom konsulentbruk til drift og til utvikling. Systemutvikling er en tidsbegrenset oppgave som gjerne krever spisskompetanse, mens drift er en «varig» oppgave med mindre behov for spisskompetanse. Forskerne forklarer at utstrakt outsourcing av driftsoppgaver vil kunne gi relativt høye utgifter til drift både på kort og lang sikt, men at dette samtidig kan gi en effektiviseringsgevinst som kan gjøre at de totale kostnadene ikke nødvendigvis blir høyere.

Ifølge Internrevisjonens rapport C2013-29 Etterlevelse av konsulentstrategi (2014:14) omfatter konsulentstrategien ca. 55 % av konsulentkjøpene i NAV. «Kjøp av tjenester til utvikling og vedlikehold er ikke omfattet, men avtalene har vært behandlet i direktørmøtet. Overordnede strategiske analyser knyttet til momenter som kapasitet, tilgjengelig kompetanse i markedet, gjennomføringskraft, kostnader, NAVs strategi for å knytte til seg medarbeidere med høy kompetanse, lønn, NAVs kontroll med egne systemer og data og habilitetsrisikoer synes ikke drøftet i D-møtet (Direktørmøtet)».

Vi kommer i denne rapporten til å omtale både konsulentbistand på timebasis og konsulentttjenester som er knyttet til utførelsen av mer spesifikke oppdrag. Vi bruker begrepene konsulentbruk, konsulentbistand og konsulentttjenester som samlebetegnelser i videre omtale. Konsulentstrategien til NAV er kun rådgivende for konsulentbruk som knytter seg til outsourcing av drift og vedlikehold av IKT-tjenester, men vi kommenterer også dette i rapporten.

1.2 Problemstillinger

Formålet med arbeidet som danner grunnlaget for denne rapporten er å kartlegge og analysere sider ved konsulentbruken i NAV som til nå ikke er tilstrekkelig belyst. Målet har vært å finne eksempler som kan bidra til å gi et mer helhetlig bilde av hva konsulentbruken betyr for organisasjonen og de ansatte. Vi ønsker blant annet å se nærmere på er om det er samsvar mellom teori og praksis når det gjelder bruk av konsulenter.

NAV har utarbeidet en rekke dokumenter som omhandler eller berører konsulentbruk, blant annet konsulentstrategi med rutine og veileder, kompetansestrategi og IKT-strategi. I lys av blant annet omfanget av konsulentbruk i Arbeids- og velferdsdirektoratet, vil vi stille spørsmål ved om man her lykkes med å leve opp til intensjonene i konsulentstrategien.

Samtidig omhandles som nevnt en stor andel av konsulentbruken ikke av konsulentstrategien. Vi mener det er både mest interessant og mest relevant å se på den samlede konsulentbruken, og har ikke tatt utgangspunkt i noe skille langs denne linjen i vårt arbeid. Noe av bakgrunnen for det kan forklares av Nesheim og Vagstad (2013:12), som oppgir at å definere «outsourcing» utenfor konsulentttjenester er ulogisk og vanskelig å forsvare.

1.3 Metode

Informasjonen som denne rapporten bygger på er innhentet gjennom analyse av styrende dokumenter i NAV, gjennomgang av tidligere forskning og gjennom informantintervjuer. Valget om å gjennomføre dokumentanalyse og litteraturstudie er tatt med bakgrunn i to forhold. For det første har vi sett et behov for å analysere og oppsummere den store mengden dokumenter og strategier NAV selv har utarbeidet når det gjelder kompetanse, prioriteringer og konsulentbruk. For det andre ønsker vi i så stor grad som mulig å bygge på det forskningsarbeidet som allerede er gjort når det gjelder konsulentbruk i offentlig sektor i Norge.

1.3.1 Dokumentanalyse og litteraturstudie

I den første delen av dette kapitlet gjennomfører vi en dokumentanalyse av NAVs rutiner og strategidokumenter som omhandler eller berører konsulentbruk. Vi starter med å se på overordnede planer som i hovedsak har innhold som redegjør for andre ting enn konsulentttjenester, og dykker dypere ned i den mer konsulent-spesifikke materien etter hvert. Målet med dette er å finne den røde tråden i hvordan NAV i sine prioriteringer legger rammene for en god balanse mellom satsing på intern kompetanseutvikling og kjøp av konsulentbistand.

Både NAVs internrevisjon og Riksrevisjonen har i flere rapporter kommentert konsulentbruken, og vi ser nærmere på deres bemerkninger. Når det gjelder forskning på konsulentbruk i Norge har vi i hovedsak bygget på Fafos sine studier. Det har ikke vært utført mye forskning på dette området i Norge, og vi vurderer Fafos arbeid som det mest grundige og mest meningsfulle, spesielt når det gjelder konsulentbruk i NAV. Vi supplerer med kilder fra blant annet Difi og Samfunns- og næringslivsforskning ved Norsk Handelshøyskole.

1.3.2 Informantintervjuer

Når det gjelder informantintervjuene har vi gjennomført semi-strukturerte intervjuer. Vi utarbeidet i forkant en spørsmålsguide som har vært utgangspunktet for intervjuene, mens rekkefølgen på spørsmålene har variert fra intervju til intervju. De første spørsmålene har vært åpne spørsmål som har hatt som formål å invitere informanten til å fortelle sin historie, samtidig som mulige føringer i spørsmålsstillingen forhåpentligvis slik begrenses. Den videre gangen i intervjuene, med oppfølgings- og fordypningsspørsmål, har derfor variert basert på det informanten har redegjort for.

Arbeidsgruppa har gjennomført ti intervjuer med ansatte ved ulike avdelinger og staver i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og ett intervju med en ekstern konsulent som arbeider i prosjekter i NAV. Vi har forsøkt å identifisere aktuelle intervjuobjekter på bakgrunn av et ønske om bred representasjon, både vertikalt og horisontalt i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi har snakket med ansatte både med og uten lederansvar, og flere ansatte som har deltatt, eller deltar i, prosjekter.

Med tanke på den store mengden konsulentselskaper som er inne på mange ulike områder i NAV, vurderer vi det som for omfattende å skulle forsøke å intervju et fornuftig utvalg av konsulenter som gjør arbeid for NAV, eller involvere dem i arbeidet på annen meningsfull måte. Vi mener i denne sammenheng i tillegg at det er mer interessant å se på problemstillingene i et ansattperspektiv, men gjennomførte ett intervju med en konsulent for å få med en annen synsvinkel.

Fordelen med intervju som metode er at det er en effektiv måte å innhente kunnskap om kvalitative forhold. I intervjusituasjonen vil både den som intervjuer, og den som blir intervjuet, inviteres til refleksjon over det temaet man snakker om, slik at man oppnår økt innsikt under intervjusituasjonen (Kvale, 1997 gjengitt i Lien og Moen, 2013:9).

Hovedfunnene fra intervjuene er gjengitt i anonymisert form, sammen med utvalgte sitater som er vurdert som presise med tanke på å få frem sentrale aspekter. Intervjuguiden er vedlagt (vedlegg 1).

2. Dokumentanalyse og litteraturstudie

Riksrevisjonen skriver i sin rapport «Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulenttjenester i staten (2004:9) at bruk av konsulenter medfører risiko og usikkerhet i virksomheten. Det er vanskelig å ha klarhet i kvaliteten på det man kjøper på forhånd, og det kan være i konsulentens interesse at oppdraget varer så lenge som mulig. Hvis planleggingen, styringen og oppfølgingen av konsulentene ikke er god nok kan det derfor skape store problemer.

Ifølge Moen og Moland (2008:6) er de negative virkningene av konsulentbruk i NAV i hovedsak knyttet til manglende overføring av kompetanse fra konsulenter til de ansatte, noe som på sikt vil kunne bidra til å svekke kompetanseutviklingen i etaten. En annen åpenbar ulempe er at det jevnt over koster tre ganger mer å benytte konsulenter fremfor egne ansatte (Lien og Moen, 2013:7).

I sammendraget av Fafo-rapporten «Konsulentbruk i NAV» fra 2013 skriver Lise Lien og Svein Erik Moen at konsulentbruk i NAV i hovedsak begrunnes med enten manglende intern kompetanse, manglende intern kapasitet eller ved at oppgavene det er snakk om ikke regnes som NAVs kjerneoppgaver. Eksempler på det sistnevnte kan være drift av IKT-systemer, mens det gjennom NAVs leveår er i forbindelse med store utviklingsoppgaver behovet for å kjøpe tjenester fra konsulenter har vært størst.

Konsulentbruk innenfor områder som organisasjonsutvikling, topplederrådgivning og ledelsesstøtte er på fremmarsj i NAV, som avtalen med McKinsey, signert i juli 2014, er et eksempel på. Avtalen har en verdi på mellom 55 og 80 millioner kroner og innebærer at McKinsey skal hjelpe NAVs direktører med å ta avgjørelser som gjør at NAV leverer effektivt på sitt samfunnsoppdrag. For å lykkes med dette har NAVs toppledelse ifølge avtalen med McKinsey behov for «bistand fra rådgivere på høyt strategisk nivå» eller «rådgivningstjenester i verdensklasse».

Ifølge Moen (2010:47) er konsulenter rolle i organisasjonsutvikling blant annet å komme med innspill og forslag til arbeidsmåter, ansvarsforhold og samarbeid. I sin avtale med NAV skriver McKinsey at deres «ubestridte kompetanse med utvikling og gjennomføring av komplekse endringsprogram i Norge og i utlandet både for privat og offentlig sektor» gjør dem godt satt opp for å bistå NAVs ledelse.

Det er ikke uten betydning hvem som tar avgjørelsene rundt hvilken retning NAV tar og hvordan man i NAV velger å løse samfunnsoppdraget. McKinsey har mange dyktige ansatte, men de behøver ikke svare til verken Storting eller overfor borgerne slik NAVs ledelse må. McKinsey skriver i avtalen med NAV at de ønsker å være med på hele endringsreisen. Spørsmålet er om det er noen god ide.

2.1 Dokumentanalyse av styrende dokumenter i NAV

De store linjene trekkes opp i NAVs virksomhetsstrategi for 2011-2020. Her kan man blant annet lese om viktigheten av kompetanse og kompetanseutvikling i organisasjonen. Ikke minst gjelder dette arbeidsmarkedskompetanse, og blant hovedgrepene finner vi et ønske om å målrette kompetanseutviklingen. Det slås videre fast at NAV skal utvikle evnen til å ta imot moderniserte tjenester, og både utvikle og sikre implementering av nye IKT-løsninger.

I Kompetansestrategi for NAV 2013 – 2020 er det nærmere beskrevet hva slags kompetanse etaten trenger. Blant ambisjonene frem mot 2020 finner vi et ønske om å styrke omstillingsevnen for å kunne ta imot moderniserte tjenester (ibid., s. 7). Kompetansepolicy for NAV (2012) skal ses i sammenheng med kompetansestrategien, og gir føringer for organisering av kompetansearbeidet i NAV. Blant Arbeids- og velferdsdirektoratets ansvarsområder finner vi blant annet «å utvikle og vedlikeholde opplæringsmiljø i etatens IKT systemer [sic]» (ibid., s. 4). Direktoratet skal videre sørge for at kompetanse utvikles og formidles på tvers i organisasjonen (ibid., s. 6).

I Kunnskapsstrategi for NAV 2013-2020 forklares det hvordan organisasjonen skal bidra til at ny kunnskap samles og systematiseres. Vi kan lese at man ønsker å plukke opp og bidra til utveksling av den erfaringsbaserte kunnskapen ansatte tilegner seg og utvikler gjennom egne og andres praksis. Denne kunnskapen vurderes som en verdifull ressurs som i for liten grad blir utnyttet systematisk i organisasjonen (ibid., s. 4)

NAV har drevet med store endringer, reformer og modernisering siden etableringen i 2006. I «Kort oppsummering av IKT-strategi for Arbeids- og velferdsetaten gjeldende for perioden 2009-2015» redegjøres det for at forslag til modernisering og automatisering av etatens tjenester blant annet ble lagt frem i Delta-prosjektet og Delta IKT-prosjektet i 2007/2008. Mer elektronisk samhandling og mer utstrakt bruk av selvbetjeningsløsninger vurderes å kunne gi bedre tjenester, mer tid til oppfølging og større ressursbesparelser (ibid., s. 1).

For å oppnå mest mulig stabil drift og produksjon under omstilling, ønsker man blant annet at eksisterende fagsystemer endres i minst mulig grad, og at omlegging skjer ved at det utvikles nye løsninger. Etaten legger opp til en strategi for nyutvikling som tar utgangspunkt i videreutvikling av arkitekturen som er bygget opp rundt Pensjonsløsningen (ibid., s. 4). Et annet hovedmål er kostnadseffektiv drift og utvikling av IKT-tjenester, noe som innebærer en forenkling og tilpasning av systemer og infrastruktur med fokus på reduksjon av varige drifts- og forvaltningskostnader. «Nye IKT-initiativ skal alltid vurderes i et livssyklusperspektiv» (ibid., s. 3).

I IKT-strategi for Arbeids- og velferdsetaten 2012 – 2020:3 slås det fast at «etaten nå er kommet til det stadiet der det er helt nødvendig å påbegynne utviklingen av en fullverdig og integrert IKT-løsning». Et premiss for å lykkes med IKT-strategien er helhetlig styring av utvikling, forvaltning og drift av IKT. Det redegjøres for at etaten skal ha riktig kjernekompetanse for å kunne styre IKT-utviklingen på en god måte, blant annet gjennom å etablere kriterier for hvilken IKT-relatert kompetanse NAV skal ha, etablere en strategi for hvilke områder NAV skal dekke med egne ansatte og hva som skal kjøpes og gjennom å bygge opp nøkkelkompetanse gjennom store utviklingsprosjekter. (ibid., s. 12).

2.1.1 Konsulentstrategi

Årsaken til at NAV i 2006 utarbeidet en konsulentstrategi er at:

Arbeids- og velferdsetaten vil i de kommende tre år være i en intens utviklingsfase, med store forventninger fra både politiske beslutningstakere, brukere og samarbeidsparter. Mange av de oppgaver som ligger foran oss, vil av ulike årsaker ikke kunne utføres av etatens egne ansatte. Dette betyr at det i utviklingen av etatens fag- og driftsområder vil være nødvendig å benytte eksterne ressurser (Konsulentstrategi for NAV, 2006:1).

Den eneste endringen i den reviderte konsulentstrategien fra 2010, bortsett fra noen nye avdelingsnavn, kan man finne i første avsnitt under «Hvorfor konsulentstrategi». Her redegjøres det i 2010-versjonen for at NAV stadig er i en utviklingsfase, og at Arbeids- og velferdsetaten har blitt en betydelig aktør i markedet for kjøp av tjenester fra eksterne konsulenter. (Konsulentstrategi for NAV, 2010:1). Det redegjøres videre i dokumentet for at NAV er helt avhengig av en omfattende bruk av eksterne leverandører for å kunne utføre det oppdraget etaten er pålagt. Samtidig understrekes det at man til enhver tid skal søke å ha nødvendig kompetanse tilgjengelig, og at muligheten for å benytte intern kompetanse alltid skal være vurdert før konsulenttenester anskaffes.

Kjøp av konsulenttenester skal være knyttet til etatens midlertidige behov for spisskompetanse som det er vanskelig eller tidkrevende å bygge opp internt, uforholdsmessig kostbart å ansette, behov for kompetanseutvikling eller nødvendig bidrag fra uavhengig ekspert (ibid., s. 1).

Når det gjelder «sentrale eller virksomhetskritiske tjenester/prosesser/systemer», sier konsulentstrategien at NAV alltid skal ha tilstrekkelig kompetanse i egen organisasjon til å sikre forsvarlig forvaltning og videreutvikling av disse. Man advarer i strategien om at en ukritisk konsulentbruk kan føre til manglende eierskap, unødvendig høye kostnader, for stor sårbarhet og utfordringer knyttet til ansvarlighet og omdømme.

For å sikre en bevisst og planmessig konsulentbruk er det derfor, i tillegg til konsulentstrategien, utarbeidet både en obligatorisk tredelt rutine for anskaffelse av konsulenttenester og en obligatorisk

veileder for anskaffelse av konsulentttjenester, som har som formål å utdype prinsippene som konsulentstrategien bygger på. Man søker å sikre uavhengighet til den enkelte leverandør og legger opp til kompetanseoverføring til egne ansatte (ibid., s. 2).

2.1.2 Rutine og veileder

I Rutine for anskaffelse av konsulentttjenester – del 1 (versjon 2.4 fra 2013) finnes felter for å beskrive blant annet mål for konsulentttjenesten, beskrivelse av konsulentens rolle og krav til kompetanse, i tillegg til omfang og varighet. Den som bestiller konsulentbistand må i tillegg begrunne behovet for å ha eksterne til å utføre tjenesten, bekrefte at det er foretatt internt kompetansesøk og beskrive hvilken kompetanseoverføring som skal skje.

Sistnevnte punkt er, i likhet med mange av de andre punktene, nærmere beskrevet i Veileder for anskaffelse av konsulentttjenester (versjon 2.4 fra 2014). Her kan man lese at en avklaring av hvor stort behovet for kompetanseoverføring er skal skje før igangsetting av oppdrag, den som skal gi og den som skal få kompetanse skal navngis og det skal utarbeides en plan for hva kompetanseoverføringen skal inneholde.

Det forklares at det ved tjenesteutsetting er en forutsetning at det til enhver tid er tilstrekkelig kompetanse internt i organisasjonen til at NAV kan sørge for profesjonell oppfølging av kvaliteten på tjenesten som leveres. Ved reengasjering av eksterne konsulenter som har jobbet over ett år, skal det begrunnes spesielt hvorfor dette er nødvendig, og beskrives hvordan kompetanseoverføring på tidligere oppdrag har vært. Da NAV lett blir for avhengig av en konsulent bør ikke samme konsulenter engasjeres i oppdrag etter oppdrag (ibid., s. 3).

Man kan i tillegg lese i veilederen at eksterne konsulenter normalt ikke bør benyttes til faste linjeoppgaver, og at det skal gjennomføres særlige vurderinger dersom konsulentttjenester benyttes til langvarig kjernevirksomhet. Det poengteres i veilederen videre at vurderingen av intern kompetanse, som skal gjøres i forkant av konsulentkjøp, også inkluderer søk etter kompetanse i ytre etat (NAV-kontor, Kontaktsenter, Forvaltningsenheter mm.) (ibid., s. 2).

Under «Avslutning og evaluering av konsulentoppdrag» i Rutine for anskaffelse av konsulentttjenester del 2 og 3 (2007) kan man finne felter for å verifisere at kompetanseoverføring skjer i henhold til plan, for kvaliteten på produktet konsulenten leverte, for samarbeidet med konsulenten, for vurdering av hvordan oppfølging og styring av konsulenten har fungert, for vurdering av kostnad opp mot nytte og for om konsulenten anbefales til andre.

2.1.3 Kontraktstrategi

Under høringen i kontroll- og konstitusjonskomiteen mandag 2. februar 2015 forklarer tidligere arbeids- og velferdsdirektør Joakim Lystad at kontraktstrategien for NAV nylig er revidert. Denne foreligger per 1. mai 2014 ikke i publisert versjon. Blant de viktigste elementene i den nye kontraktstrategien som ble besluttet høsten 2014 trekker Lystad fram at:

- NAV alltid selv må utføre de viktigste aktiviteter og beslutningspunkter.
- NAV vil hente bistand på kundesiden fra dem som kan løse konkrete behov, fremfor å ha én hovedsamarbeidspartner.
- utviklingsleverandører under gitte forutsetninger kan gjøre oppdrag for NAV også på kundesiden, mens man for store utviklingsprosjekter som hovedregel vil ha minst to leverandører inne, slik at flere senere kan konkurrere om forvaltning og videreutvikling av de produserte løsningene.
- vi vil ha en strategisk rådgiver uten økonomiske interesser på leverandørsiden, for å kunne få uavhengige råd i eventuelle habilitetssituasjoner.

2.1.4 Kontrakter, rammeavtaler og konkurranser

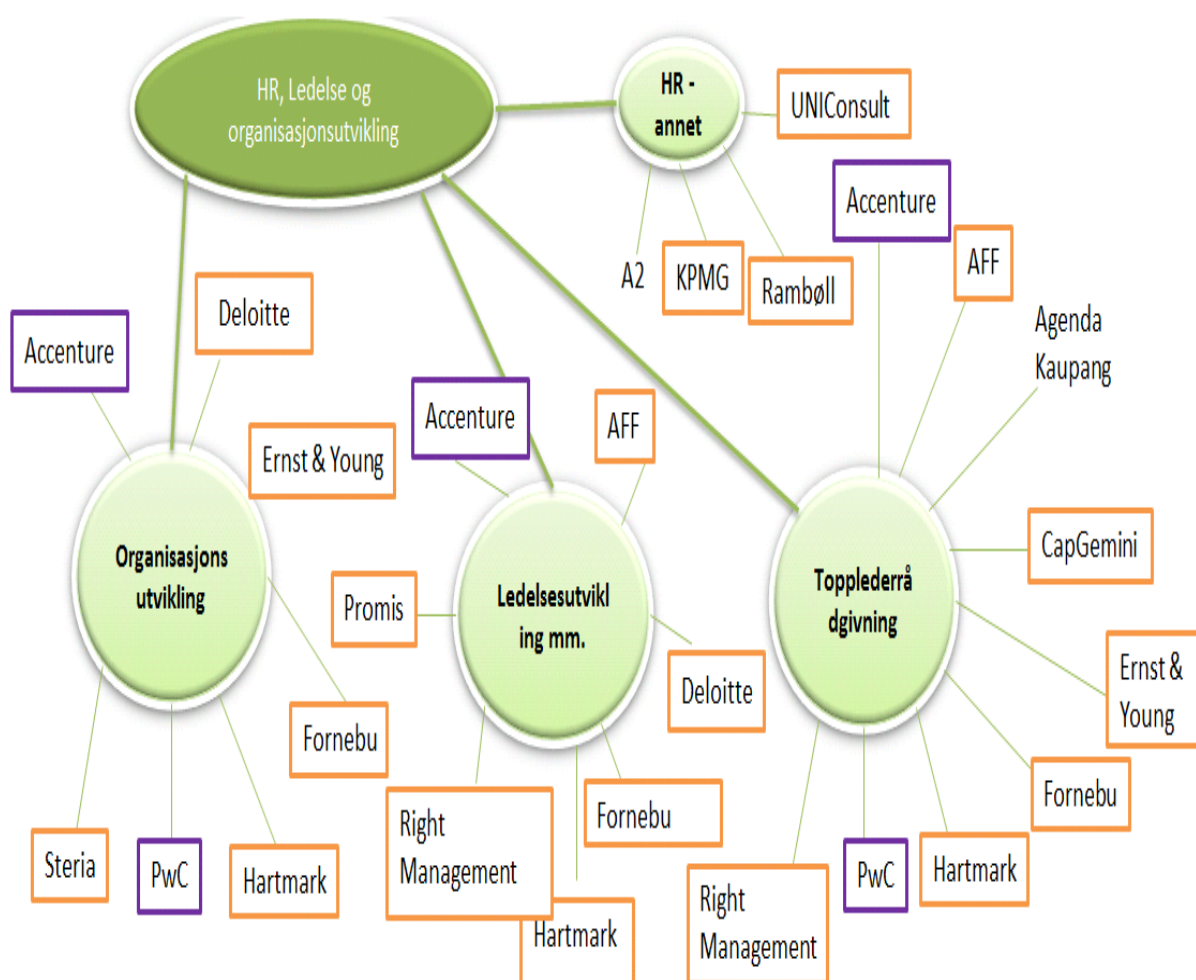
I Langsiktig plan for anskaffelsesområdet i NAV 2013 – 2016 kan vi lese at NAV inngår avtaler om anskaffelser for om lag ti milliarder kroner hvert år. En anskaffelse er kjøp av varer og tjenester, og inkluderer kjøp av arbeidsrettede tjenester, hjelpemidler og kjøp over driftsbudsjettet. I den siste kategorien finner vi konsulenttjenester innenfor IKT-området og HR-området. For å sikre fleksibilitet har NAV inngått en rekke rammeavtaler med ulike konsulentfirmaer innenfor både IKT-området og HR-området. I Revisjonsrapport C2013-29 Etterlevelse av konsulentstrategien (2014:2) skriver NAVs internrevisjon at NAV har 51 aktive rammeavtaler med ulike konsulentselskaper.

Avtalen med konsulentselskapet Steria fordrer at dette selskapet skal være NAVs foretrukne samarbeidspartner på enkelte områder, men utover det gjennomføres det åpne «mini-konkurranser» blant konsulentselskapene som har avtaler som dekker området hvor en leder i NAV ønsker å hente inn konsulentbistand fra. Noen eksempler på områder NAV kan velge å hente inn konsulentbistand fra og hvilke selskaper som har avtaler (hentet fra intranettet NAVET 31.03.15):

Blant underområdene på topplederrådgivning finner vi *Strategiutvikling, strategisk planlegging og strategiimplementering, Virksomhetsstyring, Prosjektrådgivning og Coaching [sic] av toppledere og toppledergruppen*. Innenfor Ledelsesstøtte/- utvikling finner vi underområdene *Endringsledelse, Utvikling av ledergrupper og team, Måling /oppfølging av ledere; systemer verktøy og metoder (360° lederevaluering), Oppbygging av lederprogrammer, talent- og mentorprogrammer*.

Når det gjelder Organisasjonsutvikling kan NAV søke bistand til blant annet *Strategiutvikling, Endringsprosesser, Organisasjonsanalyse og organisasjonsdesign, Konsekvensanalyse, Gevinstanalyse og gevinststyring, Effektivisering og serviceutvikling, Utvikling av organisasjonskultur og Arbeidsprosesser*. Ellers på HR-området finner vi for eksempel *Økonomistyring, Risikostyring, Linjeledelse (management for hire), Balansert målstyring, Kvalitetssikring av prosjekter, Programstøtte og Organisasjons- og personelldata; herunder uthenting og sammenstilling av data, samt analyser og beslutningsgrunnlag*.

Innenfor HR, ledelse og organisasjonsutvikling har NAV rammeavtaler med følgende konsultentselskaper:

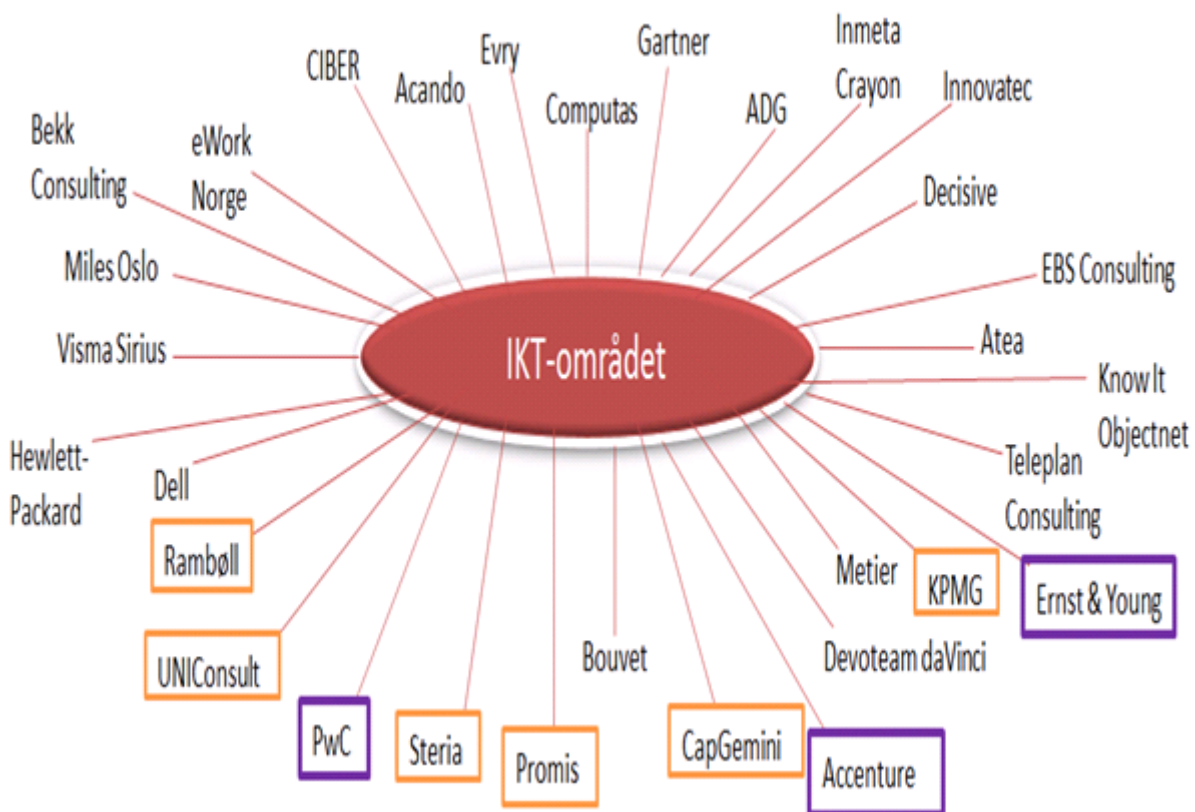


Figur 1: Rammeavtaler HR

Fargekoding: Konsultentselskaper som er representert på flest områder er merket med lilla. Firmaer som er representert på to områder er merket med oransje.

I 2010 og 2011 undertegnet NAV IKT-kontrakter for rundt 1, 6 milliarder kroner. 70 % av kontraktene gikk på utvikling og konsulenttjenester, mens 30 % var vedlikeholdskontrakter. (Revisjonsrapport C2012-12 Vedlikeholds og utviklingsoppgaver, 2012:2). Blant tjenesteområdene NAV kan hente konsulenter fra, finner vi blant annet *Prosjektledelse, Prosessledelse, Risikohåndtering, Gevinstestimering og gevinstrealisering, Estimering av tid og kostnader, Kost / -nytteanalyse, Offentlige anskaffelser, Strategisk rådgivning, Virksomhetsarkitektur, Applikasjonsarkitektur, Informasjonssikkerhet, Sikkerhetsarkitektur, Testledelse, Rapportering og Programmering.*

På IKT-området har NAV rammeavtaler med følgende konsultentselskaper:



Figur 2: Rammeavtaler IKT

I Anskaffelsespolicy for NAV fra 2013 står det at anskaffelser i NAV blant annet skal gjennomføres i henhold til lover og regler, sikre verdiskapning og skal evalueres og følges opp. Når det gjelder verdiskapning sier policyen at anskaffelser skal gjennomføres på bakgrunn av en grundig og bred behovsanalyse og en grundig markedsanalyse. For å sikre læring og forbedring av anskaffelsesarbeidet,

skal gjennomførte prosesser evalueres og forbedringer implementeres. Inngåtte kontrakter skal følges opp på en helhetlig og systematisk måte for å sikre at NAV får informasjon og læring som kan benyttes ved neste anskaffelse (ibid., s. 6).

NTL NAV har gjennom møter fått orientering om hvordan anskaffelser av konsulenttjenester fra rammeavtaler administreres i NAV, og har inntrykk av at dette er en godt regulert og ryddig prosess fra Kontor fra driftsanskaffelser, blant annet med tanke på etterfølgelse av relevant lovverk. Dette samsvarer med tilbakemeldingene fra Steria, McKinsey og Accenture i høringen i Kontroll- og konstitusjonskomiteen 2. februar 2015. Her omtales NAV som en profesjonell og ryddig aktør. I Revisjonsrapport – C2013-29 Etterlevelse av konsulentstrategien (2014:12) konkluderes det også med at Kontor for driftsanskaffelser har god kompetanse og tilfredsstillende kontroll, til tross for høyt arbeidspress og sub-optimale støtteverktøy.

I Langsiktig plan for anskaffelsesområdet i NAV 2013 – 2016:10 blir noen forbedringsområder identifisert. Blant annet redegjøres det for at det er manglende helhetlig kvalitetssystem for anskaffelser i NAV, at NAV har et utdatert elektronisk verktøy for kontraktstyring, at NAV mangler elektronisk verktøy for konkurransegjennomføring og at kompetanse fra anskaffelser ikke overføres til NAV eller spres internt i tilstrekkelig grad.

Når rammeavtalene er på plass kan ledere på ulike nivåer i Arbeids- og velferdsdirektoratet begynne å handle konsulenter fra rammeavtalene. I 2011 undersøkte Internrevisjonen blant annet hvordan konsulentbistand gjennom avrop på en konkret rammeavtale fungerte. To avrop ble gjennomgått. Internrevisjonen fant at kravspesifikasjon og behovsanalyse i forkant var mangelfulle og at formuleringene i forespørselen ikke var konsistente med terminologien i rammeavtalen. Bestillingene var uklare og ufullstendige, noe som øker risikoen for feil leveranser, forsinkelser og misligheter (C2011-07 Etterlevelse av regelverk for anskaffelser på IKT-området, 2011:21 og 22).

I samme rapport omtales gjennomgangen av avrop fra en annen rammeavtale. Internrevisjonen (2011:30) forklarer at alle tre bestillingene de undersøkte ble utformet av leverandøren selv, og ikke av NAV. I tillegg var det store mangler i bestillingene, og i to av tre tilfeller ble iverksetting av oppdraget gjennomført før oppdragsavtalen formelt var inngått. Det konkluderes i rapporten med at minimumskravene i rammeavtalen ikke var etterlevd (ibid., s. 31).

2.2 Litteraturstudie

2.2.1 Pengebruk og veivalg

Behovet for arbeidskraft i NAV er stort, men hvor stort? Ifølge en leder som er intervjuet av Moen (2010:35) er det ingen som vet hva normalbemanningen er for Arbeids- og velferdsetaten. Det er kontinuerlig store reformer og prosjekter på gang, og behovet for arbeidskraft svinger med konjunktorene. For eksempel vil det være flere dagpengesaker når arbeidsledigheten øker. Det er bare ett eksempel på momenter som gjør det utfordrende å vurdere hva man skal ta utgangspunkt i for å beskrive «normalen».

Lien og Moen (2013:13) skriver at NAV, med rundt 2,8 millioner brukere og et enormt produksjonsvolum, nødvendigvis vil komme opp i dilemmaer knyttet til bruk av konsulenter kontra bruk av egne ansatte, da det er svært ressurskrevende å holde produksjonen oppe samtidig som man gjennomfører store organisatoriske reformer og store endringer i IKT-systemene. Fafo-forskerne skriver at det i stor grad er politisk initierte prosjekter, som NAV-reformen, som bidrar til å forklare NAVs høye konsulentutgifter de seneste årene. Nesheim og Vagstad (2013:13) mener også at konsulentbruken i NAV i stor grad har sin bakgrunn i prosjekter og engangsoppgaver.

Ifølge Moen og Moland (2008:25) utgjorde utgiftene til eksterne konsulenter i NAV 11 % av den totale potten av lønnsutgifter og konsulentutgifter i 2006 (tallene fra første halvår er kun fra Trygdeetaten). I 2007 var tallet 19 %, mens Moen (2010:27) skriver at andelen var økt til 21 % i 2008. Ifølge Moen og Moland (2008:24) brukte NAV 1,9 milliarder til konsulentbistand mellom september 2007 og september 2008. I denne perioden foregikk blant annet etablering av NAV-kontor og forvaltningsenheter, som forklarer mye av årsaken til det høye beløpet. Pensjonsreform, uførerreform og modernisering er andre eksempler på omorganiseringer og forbedringstiltak som medfører betydelige konsulentkostnader.

Det feilslåtte moderniseringsprogrammet krevde store investeringer og, som den tidligere arbeids- og velferdsdirektøren forsøkte å gjøre rede for i høringene i kontroll- og konstitusjonskomiteen mot slutten av 2014 og i starten av 2015, noen av disse investeringene har gått tapt. Ifølge virksomhetsrapporten for 2013 brukte NAV i 2012 i overkant av 1 milliard kroner på konsulentkjøp, mens tallet for 2013 var drøyt 1,3 milliarder. Årsrapporten for 2014 viser at NAV brukte 1,455 milliarder på konsulenter i 2014, noe som tilsvarer rundt 15 % av de samlede kostnadene til lønn og konsulenter for året.

NAV's internrevisjon advarer i rapporten C2011-30 Fagansvaret IKT systemer [sic], samhandling fag og IKT, s. 3) om at ulike oppfatninger rundt ansvarsforhold og oppgavefordeling mellom fagsiden og NAV IKT vil kunne medføre problemer, både når det gjelder løpende drift og videre modernisering.

Internrevisjonen skriver at både fagsiden, representert ved Fagstab ytelse, Fagstab tjenester og Økonomi, og NAV IKT erkjenner problemstillingen, men at ingen av enhetene i sine tilsvarende rapporter påtar seg ansvar for å gjennomføre nødvendige tiltak.

I 2012 skriver Internrevisjonen at uklare organisering, uklare ansvarsfordeling og ikke avklarte grensesnitt også er blant risikoene når det gjelder vellykket moderniseringsarbeid i NAV. (Revisjonsrapport C2012-30 Kravspesifiseringsprosesser for MOD, 2012:2). Internrevisjonen konkluderer i rapporten C2014-40 Rapport vedrørende revisjon av effekt av moderniseringsprogrammet (2014:10) at uklare roller og blanding av roller var blant årsakene til at Moderniseringsprogrammet feilet. Det påpekes videre at det er en risiko at både IKT og fagsiden internt mangler prosesskompetanse. Den er det konsulenter som besitter, i kraft av de outsourcete forvaltningskontraktene. Det anslås at mellom 110 og 170 millioner kan være tapt knyttet til det feilslåtte moderniseringsprogrammet. Det samme beløpet kan i tillegg være tapt dersom man ikke lykkes med gjenbruk av nedpakkede verdier.

I det videre moderniseringsarbeidet har det kommet frem at slik gjenbruk i svært liten grad er mulig, og man kan spørre seg om tapet derfor i realiteten er nærmere 300 millioner. NAVs kvalitetssikrer A2 vurderer at Prosjekt 1 ble gjennomført med betydelige avvik i forhold til de opprinnelige planene. A2 nevner mangelfull plattformutvikling, kuttet funksjonalitet, realisering på andre plattformer enn de planlagte og at gjennomførte løsninger medfører teknisk gjeld (Gjengitt i KSP-rapport nr. 1 for Modernisering av IKT i NAV, 2014:22). Finansdepartementets kvalitetssikrer Metier (2014:52) oppgir at totalkostnadsrammen for modernisering er betydelig økt, blant annet på bakgrunn av at gjenbrukbar vedtakskomponent ikke ble realisert i Prosjekt 1.

Riksrevisjonen (2009:25) bemerker at vellykket utvikling av IKT-systemer er avgjørende for NAVs evne til å løse sine hovedoppgaver på en effektiv måte. Det påpekes at man er kjent med at det legges opp til utvikling av fullverdige og integrerte IKT-løsninger i en krevende og trinnvis prosess som vil ta tid. Staten har flere eldre saksbehandlingssystemer som ikke er tilpasset nye oppgaver, og manglende utvikling av IKT-løsningene vurderes å innebære en betydelig risiko for at etatens gjennomføringsevne og måloppnåelsen i NAV-reformen.

Riksrevisjonen trekker frem saksbehandlingsverktøyet Infotrygd som spesielt lite egnet til å møte fremtidens utfordringer. Det understrekes at Riksrevisjonen i flere år har påpekt mangelen, og at Rikstrykdeverket har brukt systemet med særlig dispensasjon og under forutsetning om at de fases ut så snart som mulig (ibid., s. 64). Konklusjonen fra Riksrevisjonen er at etaten ikke har gjennomføringsevne til å levere tilpassede IKT-løsninger i det tempoet NAV-reformen krever (ibid., s. 65).

Moen og Moland (2008:30) påpeker at noe av forklaringen på den høye konsulentbruken i NAV finnes i at NAV ikke har maktet eller ønsket å bygge opp en adekvat kunnskapsbase internt. En måte å løse dette problemet på kan være å øke slakket i organisasjonen. Ved å ansette flere på strategiske områder ville utviklingskapasiteten øke, og ved gode ansettelse kunne behovet for konsulenter reduseres, uten at dette medfører en uforholdsmessig belastning på linjen. I Arbeidstilsynet har de hatt praksis med å ansette i faste stillinger selv om midlene til prosjekter ikke er definert som faste (Moen, 2010:37).

Faste ansettelse ses her på som en måte å sikre entusiasme for arbeidsoppgavene og at de ansatte får et eierskapsforhold til disse (ibid., s. 56). Det kan være sterke argumenter for å etablere et permanent utviklingsmiljø internt i NAV. Moen (2010:57) forklarer at både organisatorisk og teknologisk utviklingskompetanse kan sees på som en strategisk viktig del av en virksomhets kjerneoppgaver. Store utviklingsprosjekter skal driftes og videreutvikles etter at selve implementeringen er gjennomført. Moen mener det er grunn til å sette spørsmålsteget ved om ikke flere utviklingsoppgaver bør defineres som permanente i en så stor virksomhet som NAV.

Når det gjelder drift og vedlikehold av systemer mener tillitsvalgte, ifølge Lien og Moen, (2013:23) at flere oppgaver bør gjøres av egne ansatte. Som tidligere nevnt er det i NAV gjort valg som innebærer konkurranseutsetting av drift og videreutvikling av IKT-systemer. Eksterne konsulenter har blitt brukt til å utføre vanlige driftsoppgaver av permanent art i «bedriftens kjerne», og i nøkkelposisjoner som virksomheten vil måtte ha i lang tid (Moen, 2010:57). Nesheim og Vagstad (2013:44) understreker at konsulenter som har fått nøkkelroller i kundevirksomhetens prosjekter eller avdelinger vil være vanskelig å erstatte med egne ansatte.

Internrevisjonen bemerket i 2012 at det er risiko for at flere oppgaver på IKT-området defineres som utvikling og dermed faktureres, i stedet for å gå under fastprisen i vedlikeholdsavtalene. Internrevisjonen forklarer at det interne fagmiljøet for leverandørstyring og oppfølging er fragmentert, noe som fører til at styrkeforholdet mellom leverandør og kunde går i NAVs disfavør. (Revisjonsrapport C2012-12 Vedlikeholds- og utviklingsoppgaver, 2012:3). Nesheim og Vagstad (2013:28) påpeker at det for konsulenttjenester ofte er svært vanskelig å definere på forhånd hva en leveranse egentlig skal inneholde. Konsulenter med spisskompetanse vil få sterk definisjonsmakt, dersom kompetansen i etaten ikke er sterk nok til å kunne drive tilstrekkelig kvalitetssikring.

Dette gjør det desto viktigere med god bestillerkompetanse og kontinuerlig oppfølging av hva konsulentene gjør. Blir man permanent avhengig av konsulentselskapene vil det arte seg lite fleksibelt (Moen, 2010:58). Etter å ha testet 60 oppgaver som ble definert som utvikling, vurderer

Internrevisjonen at rundt 25 % av dem burde vært i kategorien vedlikehold. Det påpekes videre at noen av utviklingsoppdragene synes å ha romslige estimater (Revisjonsrapport C2012-12 Vedlikeholds- og utviklingsoppgaver, 2012:3).

I revisjonsrapport C2010-17 Systemforvaltning Pesys (2011:16) påpeker Internrevisjonen at, bortsett fra definerte frister for retting, er det for forvaltning av systemet Pesys for øvrig ikke definert noen kriterier for å måle om leverandøren Accenture oppfyller sine forpliktelser. Dette kan gjøre det vanskelig å vurdere hvorvidt Accenture oppfyller sine kontraktsmessige forpliktelser. Nesheim og Vagstad (2013:37) forklarer at sterk intern fagkompetanse på de områdene der konsulentene bidrar, er en viktig suksessfaktor når det kommer til å sikre at man får det man betaler for.

NAVs internrevisjon (2014:9) advarer mot at mangelfulle vurderinger knyttet til om konsulentkjøpene er i samsvar med behov, kan føre til at NAV betaler for konsulenttjenester det ikke er behov for. Hvis man har liten kontroll med hva konsulentene leverer, vil det bidra til å øke konsulentenes definisjonsmakt og handlingsrom i virksomheten. Konsulentselskapene er bedrifter med egne agendaer, og deres hovedinteresse er å få flere prosjekter og timer (Moen og Moland, 2008:34).

Lien og Moen (2013:41) skriver at det ikke ser ut til at NAV har foretatt en grundig analyse og gjennomgang av hva som skal defineres som kjerneoppgaver på driftsområdet. Kostandene, både på kort og lang sikt, knyttet til både dagens løsning med å outsource driftsoppgavene på den ene siden, og til en løsning med egne ansatte driftsansvarlige på den andre, bør være en del av en slik analyse. Uten en gjennomtenkt og omforent strategi for drift av IKT kan bruken av konsulenttjenester på dette området øke, og det kan gjøre NAV svært avhengig av konsulenters kompetanse (Ibid., s. 35).

Lien og Moen (2013:26) setter spørsmålsteget ved om noen av deres informanter overdriver utfordringene knyttet til rekruttering av nødvendig kompetanse som et alternativ til innleie, og argumenterer med at tilgangen på arbeidskraft, innenfor for eksempel IKT, først og fremst er konjunkturavhengig. NAVs Internrevisjon (2014:3) finner imidlertid at det spesielt innenfor IKT i NAV er utfordrende å rekruttere personer med rett kompetanse, og mener det i stor grad skyldes lønnsforskjeller mellom privat og offentlig sektor.

Et poeng når det gjelder konsulentbruk utenfor IKT, er hvordan kompetansen i organisasjonsavdelingen i NAV blir utnyttet. I mål- og disponeringsbrevet til organisasjonsavdelingen for 2015, kan man lese at avdelingen blant annet skal levere lederopplæring, tilrettelegge for organisasjonsutviklingen på utvalgte områder, følge opp ledelsesplattformen og tilrettelegge for kompetanseutviklingen på utvalgte områder. Med tanke på både det kontinuerlige endringsbehovet for NAV, og den tidvis enda større

endringsiveren i NAVs ledelse, kan det også argumenteres for at NAV bør ha et større fagmiljø internt for å arbeide med reformer og prosjekter.

Lien og Moen (2013:21 og 22) forklarer at de største uenighetene rundt konsulentbruk i NAV, er knyttet til nettopp organisasjonsavdelingen. Her forklarer tillitsvalgte at egne ansatte i de fleste tilfeller selv kunne gjort oppgaver som settes ut, dersom arbeidsgiver hadde kjørt gode interne prosesser. På sin side forklarer arbeidsgiver at behovet for konsulenter i organisasjonsavdelingen har hatt bakgrunn i behovet for upartiskhet og et eksternt blikk på NAV. I Revisjonsrapport – C2013-29 Etterlevelse av konsulentstrategien (2014:3) peker NAVs internrevisjon på risikoen for at organisasjonen oppfatter det som lettere å få midler til konsulentkjøp enn til lønnsrammer.

2.2.2 Kompetanseoverføring

Ifølge Riksrevisjonen (2004:3) har statlige virksomheter et ansvar for å legge til rette for kompetanseoverføring fra konsulent til ansatt når de kjøper konsulenttenester. Dette for å sikre at virksomheten får best mulig utbytte av konsulentbistanden, og for å redusere virksomhetens behov for fremtidige konsulenttenester. Riksrevisjonen gir både Aetat og Rikstrygdeverket kritikk for at de ikke har kontraktfestet kompetanseoverføring i noen av de gjennomgåtte enkeltkjøpene. Det vises også til at verken Aetat eller Rikstrygdeverket har gjennomført skriftlige sluttevalueringer for noen av de undersøkte konsulentkjøpene (ibid., s. 34). Dette er altså ingen ny problemstilling.

Basert på intervjuene til Moen og Moland (2008:31) var god kompetanseoverføring i mange tilfeller fraværende også i NAVs første leveår, men det er ikke bare i NAV at kompetanseoverføring er manglende. I Difi-notatet Bruk av konsulenttenester i statsforvaltningen (2010:9) kan man lese at bare rundt 3 % av deres respondenter (113 statlige virksomheter) oppgir at kompetanseoverføring alltid avtales i oppdragsbeskrivelser eller kontrakter. Riksrevisjonen (2004:3) understreker at skriftlige evalueringer er et nyttig redskap for å bevisstgjøre statlige virksomheter på håndteringen av konsulentoppdrag.

Riksrevisjonen påpeker i sin rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008 (2009:58 og 59) at NAVs etterlevelse av sin egen konsulentstrategi er mangelfull. Dette begrunnes med at etaten i for stor grad gjør seg avhengig av eksterne konsulenter, da den ikke i tilstrekkelig grad lykkes med å sikre nødvendig kompetanseoverføring. Riksrevisjonen påpeker i tillegg at det er manglende evaluering av konsulenter før reengasjering. Manglene gir risiko for dårlig ressursutnyttelse, skader muligheten for læring og kvalitetsforbedring og kan bidra til at kompetanse og fagmiljøer bygges opp utenfor etaten.

I Fafo-rapporten Konsulentbruk i NAV fra 2013 blir det nevnt tilfeller hvor konsulenter som tidligere har vært inne og levert med mindre god kvalitet allikevel blir reengasjert. Man vil ikke spekulere i omfanget av dette, men konkluderer med at det fortsatt er lite som tyder på at NAV har prioritert kompetanseoverføring i særlig grad. Forskerne mener at NAV mangler nødvendig slakk og ikke har lagt opp til kompetanseoverføring på en god nok måte. Dette stilles spørsmål ved om organisasjonen tar kompetanseoverføring tilstrekkelig på alvor (Lien og Moen 2013:38).

Lien og Moen (2013:28) forklarer at ledelsen i NAV oppgir at konsulentstrategien i hovedsak følges. Samtidig innrømmer en leder at man ikke følger opp kompetanseoverføringen i tilstrekkelig grad. Konsulentene forplikter seg til kompetanseoverføring i tråd med strategi og rutine, men kontraktseierne i NAV gjør ikke sin jobb for å sikre at det skjer (ibid., s. 39). Moen og Moland (2008:32) fastslår at manglende kompetanseoverføring på lang sikt kan utgjøre en trussel mot etatens læringsevne.

Lien og Moen (2013:27 og 28) oppgir videre at de ikke har informasjon rundt hvorvidt NAV har foretatt en grundig kartlegging av den totale kompetansen i arbeidsstokken. For å kunne være et reelt alternativ til konsulentbruk, slik konsulentstrategien fordrer, er det en forutsetning med god oversikt over intern kompetanse. Fafo-forskerne oppgir at det for dem ser ut som om den enkelte leder vurderer den enkelte medarbeider i det enkelte tilfelle, noe som ikke vitner om en systematisk og helhetlig tilnærming til problemstillingen.

I Revisjonsrapport – C2013-29 Etterlevelse av konsulentstrategien (2014:3 og 11) konkluderer NAVs internrevisjon med at NAV delvis etterlever sin egen konsulentstrategi. Internrevisjon forklarer at det synes å være mangelfulle rutiner og kultur for å vurdere bruk av internt ansatte fra andre avdelinger i NAV før man går til anskaffelse av konsulenttenester. Det oppgis videre at kvalitetsvurderinger, evalueringer og kompetanseoverføring kun var dokumentert i tre av de ti tilfellene som ble undersøkt. Kontor for driftsanskaffelser bekrefter at enhetene som gjennomfører avropene fra rammeavtalene ikke er flinke til å fylle ut skjemaene, til tross for purringer. Internrevisjonen skriver at bakgrunnen for dette kan indikere mangelfull forståelse for betydningen av å evaluere konsulenttenester, og at det kan medføre at kompetanseoverføring og læring går tapt.

Behovet for kompetanseoverføring kan variere fra konsulentkjøp til konsulentkjøp, og det samme kan sies om hvordan kompetanseoverføringen bør legges opp. Noen overordnede retningslinjer kan det allikevel være lurt å ha med seg. For det første bør kompetanseoverføringen kontraktfestes. Det bør avklares hvem som skal være involvert og hva som er formålet. Det er i tillegg avgjørende å sette av tid til å gjennomføre kompetanseoverføring, og den bør inngå som en del av evalueringen av

konsulentoppdraget. Til slutt er det viktig at overført kompetanse spres videre i virksomheten (Riksrevisjonen, 2004:16).

I sin rapport om konsulentkjøp i staten skriver Riksrevisjonen (2004:31) at aktiv deltakelse fra avdelingen mens konsulenten er inne er det vanligste tiltaket for å sikre kompetanseoverføring. Virksomhetene rapporterer at dette skjer i 78 % av tilfellene, og nesten like vanlig (72 %) er del- og sluttrapportering. Intern gjennomgang av skriftlig materiale fra konsulentene og foredrag eller opplæring fra konsulenten er andre vanlige tiltak. Ledere i NAV forklarer i intervjuer at kompetanseoverføringen fungerer best ved kontinuerlig og tett samarbeid (Moen, 2010:51).

I masteroppgaven Kunnskapsdeling mellom internt ansatte og eksterne konsulenter (2014:2) forklarer Håvard Mørch Hunskaar at hans hovedfunn er at både internt ansatte og eksterne konsulenter har en større grad av kunnskapsdeling med sine egne enn man har på tvers av de to gruppene. Hunskaar oppgir i tillegg at internt ansatte har større tillit til andre internt ansatte enn de har til eksterne konsulenter, og finner signifikant sammenheng mellom tillit og kunnskapsdeling (ibid., s. 74). Å opprette team bestående av både konsulenter og ansatte kan skape rom for informasjons- og erfaringsutveksling. (Lien og Moen, 2013:37). Denne arbeidsformen kan bidra til å styrke tilliten mellom partene.

En annen betingelse for vellykket kompetanseoverføring er tilstrekkelig kapasitet til å absorbere kunnskapen. Ifølge Lien og Moen (2013:38) kan det virke som at NAV som organisasjon ikke har nok absorpsjonskapasitet til å ta imot kompetansen som skal overføres fra eksterne. Liten involvering av egne ansatte i et prosjekt vil sannsynligvis gi store problemer på dette området, da erfaringsbasert kunnskap er vanskelig å formidle til andre. Andre hindre kan være manglende kapasitet/tid hos NAV-ansatte til å ta imot kunnskap, og måten kompetanseoverføringen er organisert på.

For å legge til rette for kompetanseoverføring foreslår Internrevisjonen (2014:4) blant annet å lage retningslinjer for bruk av medarbeidere på tvers av enheter i NAV, at det i forbindelse med konsulentkjøp bør dokumenteres at internt kompetansesøk er gjennomført, å innføre Questback-løsning (elektronisk spørreskjema) for evaluering av konsulentoppdrag og vurdere å utvikle støttesystemer for oppfølging av konsulentengasjementer. Internrevisjonen vurderer det videre som riktig å gjennomføre en strategisk analyse av hele området, med mål om å etablere en felles overordnet strategi for alle konsulentkjøp (ibid., s. 14).

Gjennom Internrevisjonsrapporter fra 2010 og 2011 finner vi et konkret eksempel på konsekvenser av manglende kompetanseoverføring. Internrevisjonen (2011:10) skriver i Revisjonsrapport C2010-17 Systemforvaltning Pesys at det er risiko knyttet til kompetanseoverføringen ved seksjonen SKILL. Det

beskrives at problemer med tilstrekkelig å bemanne opp avdelingen gjør at man bygger opp avhengighet til konsulenter. Dette medfører at kompetanse først må overføres fra pensjonsprogrammet til konsulentene, og i neste omgang fra konsulentene til egne ansatte.

I rapporten C2011 – 23 Pensjonsprogr.- oppfølging av overføringsaktiviteter (2011:10 og 11) understreker Internrevisjonen alvoret i saken. Kapasitetsmangelen ved avdelingen SKILL har vedvart over lengre tid og betegnes som kritisk, da den kan føre til at de ikke tilegner seg nødvendig kompetanse til å kunne ta over ansvaret for pensjonsløsningen. Det advares mot at dette kan medføre økt behov for bistand fra konsulenter. I 2014 tegnet NAV nye millionkontrakter med Accenture, konsultentselskapet som da allerede hadde lang erfaring med forvaltning av pensjonsløsningen. En fireårskontrakt om videreutvikling av pensjonsløsningen og en fireårskontrakt for vedlikehold av pensjonsløsningen.

2.2.3 Samarbeid

En organisasjon som NAV er som tidligere nevnt avhengig av noe konsulentbistand, og det er ikke verken realistisk eller ønskelig å eliminere konsulentbruken fullstendig i overskuelig fremtid. Det betyr at NAV er avhengig av å legge til rette for et godt samarbeid mellom konsulentene som kommer inn og de ansatte som er der fra før. Dersom konsulentbruken ikke er forankret i organisasjonen er det større fare for at samarbeidet mellom konsulenter og ansatte blir dårlig. Dersom ansatte eller tillitsvalgte har vært med i prosessene med å vurdere behov og krav til leveranser vil det kunne gi økt eierskap og bedre forutsetninger for å lykkes (Moen, 2010:50).

I rapporten Markedsstyring i Staten (2012:27) kan man lese at NTLs tillitsvalgte erfarer at det er vanskelig å få informasjon om virksomhetens konsulentbruk. Det hevdes ofte at det er vanskelig å definere hva som er konsulentbruk. Tillitsvalgte i NAV forklarer ifølge Lien og Moen (2013:30) at konsulenter blir hentet inn uten at de ansatte får informasjon eller begrunnelser, mens ledelsen delvis anerkjenner manglende involvering på dette punktet. Manglende medvirkning og informasjon i forkant av at konsulenter kommer inn kan bidra til spekulasjoner og mistenksomhet.

Arbeidstilsynet påla i 2009 NAV å iverksette tiltak for å styrke de ansattes medvirkning, blant annet med bakgrunn i tilbakemeldinger fra ansatte om at deres kunnskap og erfaring ikke ble vektlagt av arbeidsgiver. Dette er altså ingen ny problemstilling. Tillitsvalgte rapporterer at de formelle organene for medvirkning, som medbestemmelsesapparat og arbeidsmiljøutvalg, i liten grad benyttes til å diskutere spørsmål knyttet til konsulentbruk, og at det er vanskelig å få tilgang til tall knyttet til konsulentbruk. Med tanke på hvordan dette kan påvirke arbeidsmiljøet i negativ retning, er det utvilsomt noe som i større grad bør diskuteres med de tillitsvalgte (ibid., s. 30).

Lien og Moen (2013:42) konkluderer med at for stor avhengighet av konsulenter kan bidra til slitasje på de ansatte og medvirke til et dårligere arbeidsmiljø. Moen (2010:10) forklarer at det ikke er de eksterne i seg selv som er skadelig for arbeidsmiljøet. Problemene oppstår fordi konsulentbruken er svært dyr sammenliknet med hva de ansatte får i lønn, fordi den går på bekostning av kompetanseutvikling for internt ansatte og fordi den bidrar til at interessante oppgaver går til personer utenfor etaten. Et annet poeng er at stadige omskiftninger i arbeidsstokken kan ha uheldige konsekvenser for arbeidsmiljøet. Stor trafikk av personer som kommer inn og går ut kan bidra til en følelse av utrygghet blant de ansatte. Moen og Moland (2008:27) forteller at flere ansatte i deres undersøkelse påpeker dette.

I rapporten Markedsstyring i Staten (2012:52) redegjøres det for at en konsekvens av konsulentbruk kan være at konsulentenes sjargong får en mer dominerende posisjon i organisasjonen. Rapporten refererer til erfaringer fra Skatteetaten, hvor ny språkbruk bidro til å skape avstand mellom ansattes forståelse for sitt arbeid og den retning ledelsen tilsynelatende pekte ut. Eksempler på begreper herfra er *tjenesteeiertilfredshet, migrering, akseptansetesting, kildetilrettelegging og tjenestedialogen*. Denne typen språkbruk er etterhvert også godt kjent i NAV. Fra ferske rapporter kan vi finne begreper som *konstruksjonsomfang, mekanismer for hendelsesorientert arkitektur, målprisestimater, erfaringsbaserte påslag ut fra konstruksjonsestimat, integrasjonsarkitektur, retningsmatrise, verdikjedeorientert tilnærming, omfangsmessige rammer rundt smidig utviklingsmetodikk, forretningshendelser, infrastruktureressurser* med mer.

NTL ønsker at styringsmodeller i statlige virksomheter skal utvikles med bakgrunn i offentlig sektors egenart. Ansattes erfaringer bør spille en større rolle i utviklingen av organisasjonene og tjenestene, og ansattes kompetanse må satses på i sterkere grad. Gjennom medbestemmelse og aktiv deltakelse fra motiverte og kompetente ansatte kan NAV utvikles innenfra og opp, i stedet for utenifra og ned. Tilliten mellom ledere og ansatte vil også kunne styrkes når ansatte får større medansvar for hvordan man skaper en best mulig offentlig sektor (ibid., s. 66).

I forlengelsen av konsulentenes inntog kan det sette seg en oppfatning om at de ansattes kompetanse ikke verdsettes, og at de som kommer utenfra automatisk regnes som dyktigere enn de på innsiden. Moen (2010:52) oppgir at noen ledere i NAV mener den høye konsulentbruken har medført en nedvurdering av interne ressurser. En leder oppgir at kompetansen som konsulentene har er sterkt overvurdert blant ledere, sammenliknet med intern kompetanse. En annen leder forteller at flere av konsulentene som kommer inn er imponert over kompetansen som etaten allerede sitter på.

Moen (2010:39) refererer en leder fra Arbeidstilsynet som hevder at faste ansettelse medfører en trygghet rundt at det er kompetanse i oppgaveutførelsen. Dette illustrerer en tro på kyndigheten i egen organisasjonen som bare kan komme gjennom satsning på egne ansattes kompetanseutvikling. En slik satsning styrker også organisasjonens evne til å holde på kompetanse over tid. Det som i undersøkelsen ble trukket frem som den mest fremtredende negative virkningen av midlertidige ansettelse var store kostnader knyttet til opplæring av personer som forlater virksomheten etter kort tid (ibid., s. 40).

Ifølge Moen (2010:39) er det et gjennomgående syn blant lederne i hans undersøkelse at faste ansettelse skaper større entusiasme i organisasjonen, fordi den enkelte ansatte føler større eierskap til arbeidsprosessene og gir mer av seg selv i oppgaveløsningen. Det er lettere å samle seg rundt felles mål, og bidrar til en mer naturlig tilknytning mellom oppgaver og prosjekter opp mot overordnede og langsiktige målsetninger. Dette understøttes av funnene til Hunskaar (2014:71). I sin undersøkelse i Statens vegvesen finner han at de internt ansatte har signifikant sterkere tilhørighet til virksomheten enn tilfellet var for de eksterne konsulentene.

Ifølge Moen og Moland (2008:28) forteller mange informanter at det har vært et problem at konsulentselskapene som har vært inne ikke har hatt god nok kjennskap til etaten, og derfor presentert løsninger som ikke har fungert tilfredsstillende. Lien og Moen (2013:33) refererer også til konsulents manglende kjennskap til NAV som en utfordring. Når en konsulent ikke kjenner til NAVs målsettinger, rutiner eller organisering, er man ofte avhengige av at NAV-ansatte driver omfattende opplæring før konsulenten kan fungere på en god måte.

Denne gratisopplæringen ville NAV ha fått mer igjen for dersom den ble foretatt på en person som skulle bli værende i organisasjonen, men alternativet er ikke å foretrekke: En NAV-leder forteller at vedkommende har opplevd at konsulentene ikke klarer å forholde seg til NAVs rutiner, og at dette har skapt problemer knyttet til ansvarsfordeling og kommunikasjon. Det kan være vanskelig å få oversikt over hvem som tar beslutninger, og man rekker som leder i en hektisk hverdag ikke å bruke så mye tid på å kontrollere det konsulentene leverer (ibid., s. 33).

3. Diskusjon

3.1 Pengebruk og personellmessige vurderinger

Ifølge årsrapporten for 2014 betalte NAV ut lønn til sine 14500 (per desember 2014) ansatte for like over åtte milliarder kroner, og betalte rundt 1,5 milliarder kroner til konsulenter. Utgiftene til konsulentbruken tilsvarer over 15 % av de samlede kostnadene til lønn og konsulenter for året, og rundt 13 % av NAVs totale driftsbudsjett på ca. 11,3 milliarder kroner. I høringen i Kontroll- og konstitusjonskomiteen i november 2014 uttalte tidligere arbeids- og velferdsdirektør Joakim Lystad at han mente utgiftene til konsulentbruk lå på et forsvarlig nivå.

Hadde NAV kuttet ut en tredjedel av konsulentbruken kunne man for eksempel i stedet lønnet over 1000 saksbehandlere/veiledere med gjennomsnittlig lønnsnivå, inkludert sosiale utgifter (lønnstrinn 50), så det er åpenbart viktig å sørge for at NAV får valuta for pengene hvis konsulentbruken skal kunne forsvares. En av våre respondenter setter spørsmålsteget ved om ledelsen i Arbeids- og velferdsdirektoratet har god nok kunnskap om det som i direktoratet ofte kalles ytre etat (resten av NAV), til å kunne vurdere om alle kostnadene på konsulenttenester er forsvarlig og relevant, og om de får nok ut av de midlene som blir brukt på konsulenter.

Blant skrittene som er tatt for å regulere utgiftene til konsulenter, er utarbeidelsen av diverse strategidokumenter. For å undersøke hvordan blant annet kompetansestrategien, kunnskapsstrategien, IKT-strategien og konsulentstrategien etterleves i praksis, stilte vi våre respondenter flere spørsmål relatert til kostnader i forbindelse med konsulentbruk. Blant de mer positive resultatene kan det nevnes at noen forteller at de opplever at man ved deres enhet er gode til å ansette når behovet er varig. Flere mener også at internt ansatte i løpet av de siste årene inkluderes mer enn før når det gjelder behovsanalyse og sluttevaluering knyttet til konsulentbistand.

Funn fra vår kvalitative undersøkelse viser en oppfatning om at oppgaver som gjøres av eksterne i mange tilfeller kunne bli gjort av ansatte med ordinært tilsetningsforhold i NAV. De aller fleste respondentene svarer at de kjenner til at konsulenter utfører ordinære linjeoppgaver, som enten tidligere har vært gjort eller som bør gjøres av egne ansatte. Dette er i tråd med tidligere forskning, som for eksempel undersøkelsen av NAV fra 2013, som vi viser til i litteraturstudien.

Ofte er begrunnelsen for konsulentbruken at man skal dekke et midlertidig behov, men når konsulentene jobber med de samme oppgavene over lang tid, eller når en konsulent blir byttet ut med en ny konsulent som skal utføre samme oppgaver, spør vi oss om behovet i realiteten er varig.

Respondentene i vår undersøkelse har gitt eksempler på såkalte «hus-konsulenter», som har vært i NAV i mange år. Noen av dem omtales som gode ressurser, men flere gir uttrykk for at det i disse tilfellene er spesielt merkelig at man ikke har forsøkt å ansette dem framfor fortsatt innleie.

3.1.1 IKT-området

Det er som tidligere nevnt gjort et valg om at mange driftsoppgaver og utviklingsoppgaver på IKT-området skal gjøres av eksterne leverandører. Egne ansatte skal for eksempel ikke programmere og drive feilretting. Bakgrunnen fra NAVs ledelse for denne type konsulentbruk har vært at man sikrer god pris ved å benytte markedet, men det er grunn til å spørre seg om det ikke kan være behov for en grundig gjennomgang av hvilken kompetanse etaten her bør ha internt og hva som eventuelt bør skaffes utenfra. En ansatt i IKT-avdelingen beskriver en av farene på denne måten:

Det er greit slik det er, fordi det er jo en bevisst strategi fra ledelsen, men vi mister grepet om jobben. De som nå kjenner systemene i dybden, er konsulentene og da blir det vanskelig for oss etatsinterne å holde oversikten.

Våre respondenter forteller at en kvalitetsmessig konsekvens av dagens modell er at tilgjengeligheten og fleksibiliteten til å gjennomføre ad hoc-oppgaver reduseres, eksempelvis når det oppstår behov i ytre etat som IKT-avdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet raskt bør løse. Det oppleves i IKT-avdelingen som en tungrodd prosess når mindre behov oppstår, og må bestille endringen av eksterne leverandører. Flere av de spurte i vår undersøkelse uttaler at dette er frustrerende. De har kompetansen til å gjøre oppgaven selv, og det som skal løses er ofte ikke er særlig omfattende, men de har ikke lov.

Som vi henviser til i litteraturstudien, bemerket Internrevisjonen i 2012 at det interne fagmiljøet for leverandørstyring og oppfølging er fragmentert, noe som fører til at styrkeforholdet mellom leverandør og kunde går i NAVs disfavør. Etter å ha testet 60 oppgaver påpeker Internrevisjonen blant annet at noen av utviklingsoppdragene synes å ha romslige estimater. Et mer folkelig uttrykk er at det faktureres med gaffel. Konsulenter med spisskompetanse vil kunne ha sterk definisjonsmakt på dette området, spesielt dersom kompetansen i etaten ikke er sterk nok til å drive tilstrekkelig kvalitetssikring. Blant våre respondenter finner vi forslag til hvordan NAV kan bidra til mer forsvarlig estimering:

Hadde for eksempel [data-]uttrekk vært gjort internt, hadde dette tatt én dag eller to med medarbeidere på oppgaven. Leverandøren estimerte en slik type oppgave til flere titalls timer. Ansatte som kjenner data og arbeidsmengde må estimere tidsbruk, ikke konsulentene.

NAV får stadig flere datasystemer som må driftes, samtidig som for eksempel Infotrygd fra 1970-tallet fortsatt er aktivt. Riksrevisjonen har i årevis trukket frem dette saksbehandlingsverktøyet som spesielt lite egnet til å møte fremtidens utfordringer, og Rikstrygdeverket har brukt systemet med særlig

dispensasjon og under forutsetning om at de fases ut så snart som mulig. Det har i lang tid vært en målsetning for NAV å utfase Infotrygd, men det er i skrivende stund lite som tyder på at denne målsetningen blir nådd i overskuelig fremtid.

Det forklares i veilederen til rutinen for anskaffelse av konsulenttjenester at det ved tjenesteutsetting er en forutsetning at det til enhver tid er tilstrekkelig kompetanse internt i organisasjonen til at NAV kan sørge for profesjonell oppfølging av kvaliteten på tjenesten som leveres. Dersom kompetansegapet mellom NAV og de eksterne konsulentene øker, er det ingen grunn til å tro at denne målsetningen vil bli nådd. Det er vanskelig å se for seg noe annet enn kraftig økning av forvaltningskostnadene dersom dagens modell blir videreført uten å satse sterkere på kompetansen internt.

McKinseys gjennomgang av IKT-avdelingen i 2014 viser at det i IKT-avdelingen er 492 internt ansatte og 445 konsulenter. Av konsulentene er 318 utviklere og 127 på kundesiden. McKinsey oppgir det som problematisk at strategiske posisjoner innen IKT er besatt av eksterne, for eksempel innenfor IKT Strategi og plan, hvor andelen konsulenter er over 50 % i enkelte funksjoner. Samlet sett er det liten tvil om at det er behov for mer fakta på bordet når det gjelder det langsiktige kostnadsbildet og langsiktige konsekvenser av dagens outsourcings-modell.

Gjeldende IKT-strategi for Arbeids- og velferdsetaten slår fast at NAV skal etablere en strategi for hvilke områder NAV selv skal dekke og hva som skal kjøpes. Her må det utredes grundig hvilke alternativer man har til den nåværende modellen for IKT- området, og ikke begrense seg ved å henvise til tidligere avgjørelser som bestemmende rammer. I arbeidet må det også gjennomføres analyser for å avgjøre i hvilken grad det finnes oppgaver som bør defineres innenfor NAVs kjerneoppgaver.

3.1.2 Bruk av konsulenter på kundesiden

Som tidligere nevnt er det lagt opp til at det ikke skal drives rene systemutviklingsaktiviteter av egne ansatte i linjen, men det brukes også innleide konsulenter på kundesiden. Dette innebærer at de arbeider som krav-stillere til IKT-avdelingens leverandører, eller benyttes i andre deler av direktoratet, for eksempel innenfor HR. Mange konsulenter fungerer også som rådgivere eller lederstøtte for NAVs ledelse. På spørsmål om firma som sitter både på leverandør- og kundesiden, svarer en av respondentene dette:

Det var en tendens til det i Uførereformprosjektet, men det ble innhentet ny leverandør, tidligere leverandørselskap ble innleid på kundesiden, for å dra med oss kompetanse, mens man fikk et nytt selskap i leverandørrollen. [Uførereformprosjektet var i en særstilling da] hovedleverandør (av Pesys) også var på kundesiden. Jeg opplevde at de hadde en klar rolle på kundesiden, og at de ikke handlet annerledes fordi det var deres egne folk som var

leverandør, men det er uansett en kinkig situasjon når man sitter på begge sider av bordet. Samtidig var man jo avhengig av å ha en leverandør som hadde den tekniske erfaringen med det konkrete systemet, som leverandøren hadde.

Som vi viser til i litteraturstudien så Internrevisjonen i 2010 på nettopp denne problematikken. De fant at det for forvaltning av systemet Pesys ikke er definert noen kriterier for å måle om leverandøren Accenture oppfyller sine forpliktelser, bortsett fra noen definerte frister for retting. Dette kan gjøre det vanskelig å vurdere hvorvidt NAV får det man betaler for, og hvorvidt konsultentselskapet oppfyller sine kontraktsmessige forpliktelser. Å vurdere om man har fått igjen det man skal for pengene kan altså være vanskelig nok i relativt konkrete IKT-kontrakter. Når det gjelder konsulentbruk på mer diffuse områder som rådgivning og ledelsesstøtte kan det ofte være fullstendig subjektivt å bedømme om man får verdi for pengene.

Når det gjelder utfordringer med konsulentbruk i prosjekter kommer våre respondenter med ulike tilbakemeldinger. Arbeids- og velferdsdirektoratet har en egen avdeling for prosjektledelse, men med et svingende ressursbehov og i tider hvor mange store prosjekter pågår i parallell, kan det virke som om ressursene er knappe og interne prosjektledere for få. Samtidig er det legitimt å sette spørsmålstegn ved om det er riktig ressursbruk å ansette prosjektledere som tidvis kanskje vil sitte uten prosjektoppgaver i tider med færre prosjekter. To eksempler på denne problemstillingen følger:

Generelt er det en kabal skal gå opp i forbindelse med utviklingsprosjekter. Man trenger de med teknisk kompetanse, men hvis man avgir disse til prosjekt må man dekke opp behovet i forvaltning mens den interne er borte. Hvis ikke man kan det, blir den interne sittende i linja med forvaltningsoppgaver, mens man leier inn noen til å delta i prosjektet. Og den som er i prosjekt opparbeider seg mye kompetanse som jo må overføres tilbake til linja. Jeg synes den balansegangen er vanskelig, fordi man ofte ikke har nok interne ressurser til å dekke opp behovet for den daglige driften når noen blir avgitt.

Samtidig; hvis det er ett sted NAV bør bruke mindre konsulenter er dette i prosjekter. Prosjektlederrollen og andre sentrale roller er det altfor ofte konsulenter som har. I prosjektet jeg deltar i nå, er det nesten ingen interne som innehar lederroller. Det er ekstern leder som holder i leveransen (Hovedleveranse 2 og Hovedleveranse 3), leder for IKT-delen er ekstern, så der er det kun den som leder forretningsteamet som er intern.

I litteraturstudien henviser vi til at noe av forklaringen på den høye konsulentbruken i NAV handler om at NAV ikke har maktet eller ønsket å bygge opp en adekvat kunnskapsbase internt. Sitatene over kommer inn på dilemmaene som ligger i det eventuelt å ha permanente ressurser til midlertidige oppgaver, som for eksempel et større fagmiljø internt for å arbeide med tidsbegrensede prosjekter. Store reformer kan kreve ekstraordinære utviklingsoppgaver som er utenfor det man tradisjonelt vil regne som NAVs kjerneoppgaver.

Samtidig har NAV siden opprettelsen vært preget i større grad av endring enn av stabilitet. Med tanke på reformtempoet, endringsbehovet og endringsiveren i NAV, mener vi det ikke ser ut til å bli mindre behov for slik kompetanse. Det er ingen grunn til å tro at den overskuelige fremtiden vil avvike sterkt fra de siste 10 årene når det gjelder reformtempo og frekvensen på store prosjekter i NAV. I hvert fall ikke i form av en reduksjon av frekvensen. Det kan være sterke argumenter for å øke slakket i organisasjonen og etablere et større permanent utviklingsmiljø internt. Det vil gi flere attraktive arbeidsoppgaver internt, økt endringskraft og vil gi grunnlag for å redusere konsulentbruken både på kort og lang sikt.

3.1.3 Ledelse

I den kvalitative undersøkelsen ble respondentene også stilt spørsmål om ledelse, herunder om de kjente til at eksterne konsulenter hadde leder- og personalansvar, og hvorvidt grensesnittene mellom interne og eventuelle eksterne ledere var tydelige for de ansatte. De aller fleste svarte avkreftende på spørsmål om eksterne ledere med personalansvar. Få kjenner til at dette forekommer i dag, og det ser ut som om den generelle oppfatningen er at ledelsen er ryddig og god til å bruke interne ledere og mellomledere til oppgaver som innebærer personalansvar. Flere av våre intervjuobjekter peker imidlertid på at det finnes gråsoner på dette området:

Eksterne har de facto utøvd et personalansvar uten at dette nødvendigvis har vært formelt. Våre egne ledere tildeler da konsulenter mentorroller eller midlertidige lederroller på antakelse om at personen er egnet og med begrunnelse av dette er kortvarig.

Jeg har aldri opplevd at eksterne konsulenter har utøvd noen form for instruksjonsmyndighet som en intern leder har. Jeg har tvert imot opplevd en profesjonalitet hos prosjektleder. [...] Jeg opplevde at leder hadde et ryddig forhold til rollen sin, og vedkommende gikk ikke utover sin rolle på noen måte. Men det er klart at i de regimene vi har i prosjekt, sitter personalansvarlig ganske langt unna, så noen kan jo oppleve at den som sitter enten som prosjektleder eller porteføljeansvarlig da *kan oppleves* som den som har daglig personalansvar, typisk for å avtale fridager med videre.

Vedkommende hadde personalansvar, men i «begrenset» grad, det vil si underordnede ledere skulle rapportere til vedkommende, mens det daglige personalansvaret for medarbeiderne ble gitt til interne ledere. Vedkommende konsultants rolle handlet mest om å styre det faglige arbeidet. Jeg og flere mente og mener at en innleid ikke skal lede det faglige arbeidet.

Flere forteller at de kjenner til eksterne konsulenter som gjør faglige lederoppgaver, enten som fungerende i linjen i en midlertidig periode eller i prosjekter over lengre tid. Respondentene rapporterer om blandende erfaringer med dette. Fra prosjektarbeid forteller to av respondentene følgende:

Det er en rekke konsulenter som har prosjektlederansvar. Jeg har inntrykk av at ledelsen stoler på dem og delegerer oppgaver som krever en stor grad av integritet og

rolleforståelse. I tillegg er de jo «lettere å bli kvitt» hvis man ikke [er] fornøyd med jobben de gjør.

Det kan synes å være sprikende opplevelser av hvorvidt det har vært hensiktsmessig og riktig å plassere eksterne i lederposisjoner, enten de er midlertidige over korte perioder eller over lengre tid i prosjekter. De ansatte vi intervjuet forteller at de sjelden får nok informasjon om arbeidsfordelingen mellom intern og ekstern leder i tilfeller hvor de skal forholde seg til begge to. Slikt sett ser det ut som om det er forbedringspotensial på kommunikasjon og informasjonen som gis til medarbeidere. De aller fleste som ble spurt hadde ingen eller få eksempler på å ha fått informasjon om grensesnittene mellom interne og eksterne ledere. En uttalelse fra et av våre intervjuobjekter kan være betegnende i den forbindelse:

Vi hadde ikke konsulenter med personalansvar i prosjektet [...], men vi savnet noen fra NAV som hadde det.

3.2 Kompetanseoverføring

I NAVs rutine for anskaffelse av konsulent tjenester står det at man i forbindelse med konsulentkjøp må beskrive hvilken type kompetanseoverføring som skal skje. Dette er nærmere beskrevet i veilederen for anskaffelse, som er tilknyttet rutinen. Her kan man lese at behovet for kompetanseoverføring skal avklares før igangsetting av oppdrag, den som skal gi og den som skal få kompetanse skal navngis og det skal utarbeides en plan for hva kompetanseoverføringen skal inneholde. Som vi er inne på i litteraturstudien viser tidligere forskning at manglende overføring av kompetanse fra konsulenter til de ansatte i NAV vil bidra til å svekke kompetanseutviklingen i etaten. Dette trekkes frem som en av de mest alvorlige negative virkningene av konsulentbruken i NAV.

Vi skriver nå 2015 og det er nærmere syv år siden manglende kompetanseoverføring i forbindelse med konsulentbruk i NAV ble påpekt av Fafo. Vi mener derfor det er interessant å se nærmere på om kompetanseoverføringen har bedret seg på disse årene. I den delen av intervjuet som gikk på kompetanseoverføring, stilte vi derfor blant annet spørsmål om hvilke erfaringer intervjuobjektene hadde med kompetanseoverføring fra eksterne konsulenter, og om intervjuobjektene mente at viktig kompetanse går tapt på grunn av manglende eller mangelfull kompetanseoverføring.

Vi mener at god kompetanseoverføring er en forutsetning for at NAV skal greie å etterleve konsulentstrategiens mål om at eksterne konsulenter kun skal være midlertidig inne. Dersom det ikke legges vekt på og stilles tilstrekkelige krav til kompetanseoverføring før kontrakter utløper, vil NAV gjøre seg avhengig av konsulenter og sjansen for reengasjering øker. Det vil medføre vanskeligheter med å

etterleve målsetningen om å ha tilstrekkelig kompetanse i egen organisasjon på sentrale eller virksomhetskritiske systemer til å sikre forsvarlig forvaltning og videreutvikling av disse.

3.2.1 Mangelfull kompetanseoverføring til NAV

Hovedinntrykket fra svarene i våre elleve intervjuer er at gjennomføringen av kompetanseoverføring er svært variabel i NAV. Ett intervjuobjekt forteller at vedkommende ikke har erfaring med dette, mens det i to av intervjuene gis uttrykk for at kompetanseoverføringen fungerer rimelig bra. I de øvrige åtte intervjuene får vi beskrivelser som i større eller mindre grad konkluderer med at kompetanseoverføringen ikke fungerer på en tilfredsstillende måte. Blant det vi ble fortalt har vi følgende betegnende eksempler fra to ansatte:

Ikke alle konsulenter virker like gode på å dokumentere. Dette fører til at man mangler historikk på hva som er gjort tidligere, og vi får et problem hvis for eksempel regelverket endrer seg, og dette ikke blir ivare tatt fra leverandørens side.

En innleid konsulent sin markedsattraktivitet er avhengig av at han hanker med seg kompetanse der man er innom. Så skal en selge seg inn på nytt, og dette er en iboende ond sirkel som hindrer kompetanseoverføring.

Når det gjelder spørsmålet om man mener at kompetanse har gått tapt på grunn av manglende kompetanseoverføring før konsulenter går ut, så er svarene entydige på at det er tilfelle. I ni av elleve intervjuer er svarene slik at man i større eller mindre grad mener at kompetanse har gått tapt. I de to resterende intervjuene sier intervjuobjektene at dette ikke er aktuelt for dem. Nyansene i svarene går fra de som forteller at det i stor grad eller alt for ofte går tapt, til noen som oppgir at de tror det skjer.

Det kan nok godt være at det går tapt litt kompetanse, spesielt hvis konsulenter slutter etter å ha vært innleid i svært lang tid. Veldig mange avklaringer som gjøres dokumenteres ikke, og det er vanskelig å si i ettertid hvem som tok hvilke beslutninger og hvorfor.

Blant de som i hovedsak har negative erfaringer, peker flere på at det finnes konsulenter som har vært inne over svært lang tid, uten at det har blitt stilt krav til kompetanseoverføring. Dette har ført til at disse konsulentene har fått en sterk stilling i det faglige miljøet, og at NAV har blitt svært avhengig av dem. Dette er i tråd med funnene til blant annet Riksrevisjon fra 2009 og Internrevisjonen fra 2010, som vi viser til i litteraturstudien. Vi kommer nærmere inn på avhengighet når vi diskuterer konsekvenser av manglende tilknytning til NAV i samarbeidskapittelet, men her er noen eksempler fra intervjuene:

Det har vært og er mange huskonsulenter. De som går her år etter år. I stor grad har derfor ikke kompetanseoverføring skjedd.

De eksterne ressursene som jeg jobbet med i det første prosjektet og i starten av forvaltning av systemet, hadde vært inne så lenge at de hadde den tekniske kompetansen

som vi var svake på, i tillegg hadde de opparbeidet seg så mye faglig kunnskap at man ble litt satt ut som intern. Mange av dem er rundt på huset her ennå.

Tar man seg ikke tid til kompetanseoverføring forsvinner kompetansen ut av NAV, eller man setter seg i en slik posisjon at det er stor sjans for at man må leie inn samme kompetanse på nytt senere. I undersøkelsen av NAV fra 2013, nevnes det tilfeller hvor konsulenter som tidligere har vært inne og levert med mindre god kvalitet allikevel blir reengasjert. Man vil ikke spekulere i omfanget av dette, men konkluderer med at det er lite som tyder på at NAV har prioritert kompetanseoverføring i tilstrekkelig grad. Det understrekes spesifikt i NAVs egne styrende dokumenter at tidligere kompetanseoverføring skal vurderes nøye før reengasjering, men vi setter spørsmålsteget ved om dette alltid skjer.

Muligheten for å kvalitetssikre på en god måte før reengasjering henger tett sammen med hvordan vurderinger av konsulentene i forbindelse med oppdragsslutt gjennomføres. Manglende evaluering av konsulenter før reengasjering er noe Riksrevisjonen tidligere har påpekt overfor NAV. Det underbygges videre av en internrevisjonsrapport fra 2014, hvor Internrevisjonen oppgir at kvalitetsvurderinger, evalueringer og kompetanseoverføring kun var dokumentert i tre av de ti tilfellene som ble undersøkt. Internrevisjon forklarer at det synes å være mangelfulle rutiner og kultur for å vurdere bruk av internt ansatte fra andre avdelinger i NAV før man går til anskaffelse av konsulenttjenester.

I NAVs konsulentstrategi står det at man til enhver tid skal søke å ha nødvendig kompetanse tilgjengelig, og at muligheten for å benytte intern kompetanse alltid skal være vurdert før konsulenttjenester anskaffes. Det skal dokumenteres at dette er gjort i behovsvurderingene som skal fylles ut i forkant av konsulentkjøp. Både gjennom tidligere undersøkelser fra Fafo, Riksrevisjonen og Internrevisjonen, og fra de svar vi i vår undersøkelse har fått, fremstår det som åpenbart at dette ikke skjer i tråd med intensjonen. For å kunne være et reelt alternativ til konsulentbruk, slik konsulentstrategien fordrer, er det en forutsetning med god oversikt over intern kompetanse. Som en av våre respondenter påpeker, må NAV:

Få kompetanseoversikt over ressursene våre, slik at vi vet hvilket mannskap vi har. Midler til kompetanseutvikling og videreutdanning internt, bruke god tid, den tiden det tar når vi skal finne fram til gode løsninger som skal brukes over lengre tid.

Mye tyder altså på at etterlevelsen av egne rutiner knyttet til konsulentbruk fortsatt ikke er god nok. Dette handler til dels om at man ikke i forkant sørger for at behovsvurderingene er gode nok, men også til dels at man ikke følger opp underveis og når oppdraget er fullført. I en hektisk hverdag kan det være fristende å ta lett på utfylling av både behovsvurderinger i forkant av konsulentkjøp, og

evalueringsskjemaer underveis og i etterkant, selv om konsulentstrategien med rutine og veileder fordrer at utfylling av disse skjemaene skal være obligatorisk.

Kontor for driftsanskaffelser bekrefter i 2014 overfor Internrevisjonen at lederne ved enhetene som gjennomfører avrop fra rammeavtalene ikke er flinke til å fylle ut evalueringsskjemaene, til tross for purringer. Internrevisjonen skriver at dette kan indikere mangelfull forståelse for betydningen av å evaluere konsulent tjenester. Konsulentene forplikter seg gjennom kontrakter til kompetanseoverføring i tråd med strategi og rutine, men kontraktseierne i NAV gjør ikke sin jobb for å sikre at dette skjer. I NAVs kunnskapsstrategi konkluderes det med at ansattes kunnskap utnyttes i for liten grad. Et skritt i retning av bedre utnyttelse vil være å etterleve konsulentstrategien på en bedre måte.

Da NAV allerede i 2008 fikk en rapport som påpekte at de negative virkningene av konsulentbruk i NAV i all hovedsak var knyttet til manglende kompetanseoverføring, burde dette blitt tatt på alvor i årene etter. Ut fra de svarene vi har fått, tyder det dessverre på at det ikke har vært noen stor forbedring på dette området. Fortsatt oppleves manglende kompetanseoverføring som en stor utfordring blant de internt ansatte, og mange konsulentkjøpere følger ikke egne rutiner som kunne sørget for at kompetanseoverføringen i større grad kunne skje.

3.2.2 Forutsetninger for god kompetanseoverføring

Erfaringene fra intervjuene er allikevel som nevnt blandede, og flere legger vekt på at kompetanseoverføringen noen ganger fungerer godt, mens det andre ganger er fraværende. Skal man bli bedre på noe, er første steg å rette oppmerksomheten mot området. Samlet sett tyder svarene i vår undersøkelse på at kompetanseoverføring fortsatt er problematisk, men noen svar kan samtidig tyde på at man flere steder det siste året har vært opptatt av å sørge for kompetanseoverføring. Et eksempel på dette følger:

Har vært forskjellig, men nå gjennom høsten og den økte bevisstheten rundt bruk av konsulenter, så har vi lagt en plan der en legger inn et kompetanseoverføringsløp. Viktig at en sørger for at en ikke blir sittende med et kompetansehull når konsulenter går ut. Har derfor satt medarbeidere på hver konsulent som da skal få overført kompetansen.

Respondenten forklarer om å ha satt medarbeidere på hver konsulent for å sørge for kompetanseoverføring. Riksrevisjonen finner i 2014 at aktiv deltakelse fra avdelingen mens konsulenten er inne er det vanligste tiltaket for å sikre kompetanseoverføring. Andre metoder er del- og sluttrapportering, intern gjennomgang av skriftlig materiale fra konsulentene og foredrag eller opplæring fra konsulenten er andre vanlige tiltak. I litteraturstudien viser vi til at forskere setter spørsmålsteget ved om NAV som organisasjon har nok absorpsjonskapasitet til å ta imot kompetansen

som skal overføres fra eksterne. I undersøkelsen av konsulenter i Statens vegvesen finner man signifikant sammenheng mellom tillit og kunnskapsdeling.

Tillit mellom konsulenter og internt ansatte kan styrke absorpsjonskapasiteten og bidra til bedre kompetanseoverføring, men hvordan oppnås tillit? God informasjon, tydelige rollebeskrivelser og tydelige ansvarsforhold er viktig, men tilliten kommer kanskje raskest på plass ved at konsulenter og internt ansatte både jobber sammen og samarbeider om å løse oppgaver. Team bestående av både konsulenter og ansatte kan skape rom for informasjons- og erfaringsutveksling, og kan utvikle tilliten mellom partene. Det påpekes av flere av våre intervjuobjekter at der hvor konsulentene jobber alene og ikke sammen med ansatte i NAV, blir dokumentasjonen dårligere enn der de jobber sammen med ansatte. To av de intervjuede sier det slik:

Altfor ofte [går kompetanse tapt]. Man har jo ofte bisittere fra fag tidlig i prosessen, men når de ikke får være med på hele fasen blir dette komplisert å lære seg og man må leie inn eksterne på nytt.

Dersom en ansatt og en konsulent har jobbet mye sammen om en oppgave kan både kompetanseoverføringen og dokumentasjonen være god, men det er vanskeligere dersom konsulenter har sittet alene.

Liknende funn er påpekt i tidligere rapporter, som vi viser til i litteraturstudien. I Fafo-rapporten fra 2010 forklares det at den mest effektive måten å sikre kompetanseoverføring oppnås når konsulentene til daglig jobber sammen med egne ansatte. I undersøkelsen av NAV fra 2013 forklarer flere ledere på samme måte at kompetanseoverføringen fungerer best når man kontinuerlig sitter sammen og samarbeider tett. Hvis all forskning peker på hva som fungerer, hvorfor gjør ikke NAV mer av det? En annen av våre respondenter peker på to mulige forklaringer:

Jeg mener konsulentene ikke alltid ønsker å overføre all kompetanse. De ansatte har heller ikke alltid tid til å få kompetansen, NAV har ikke ressurser som har tid til å motta den.

At kompetanseoverføring ikke nødvendigvis er i konsulentenes interesse kommer vi nærmere inn på i neste delkapittel. Manglende tid og ressurser er en gjentakende forklaring for det meste som ikke blir gjort. Når det argumenteres med at NAV-ansatte ikke har tid til å ta imot kunnskapen, er det uttrykk for en kortsiktig tenkning som dessverre finnes flere steder i NAV, og som kan bidra til å forklare den massive konsulentbruken NAV har hatt de siste årene. For å oppnå nødvendig endring på dette området må NAV styrke oppfølgingen av konsulentanskaffelsene. Det må settes flere ressurser inn og det bør i større grad sanksjonere, både mot konsulenter manglende etterlevelse av kontrakter og mot ledere som ikke følger det rutinene sier om kompetanseoverføring.

Internrevisjonen foreslår i 2014 andre gode tiltak for å legge til rette for kompetanseoverføring i større grad. Blant annet å innføre Questback-løsning (elektronisk spørreskjema) for evaluering av konsulentoppdrag og vurdere å utvikle støttesystemer for oppfølging av konsulentengasjementer. Organisasjonsavdelingen bistår ledere i Arbeids- og velferdsdirektoratet i forbindelse med ansettelse og kan gjøre en større jobb også for å bistå lederne i forbindelse med anskaffelse av konsulenter, og slik bidra til å sikre at konsulentstrategien følges. Et annet alternativ er å opprette en egen enhet for oppfølging av rammeavtaler og kontrakter, med spesielt ansvar for å sørge for at konsulentbruken er i tråd med rutineene. Dette vil flytte dette ansvaret fra ledere med varierende og kanskje utilstrekkelig kompetanse, til ansatte med spesifikk fagkunnskap på feltet og med interesse av å følge opp. Opprettelsen av en slik seksjon ville være et tydelig signal om at styring av, og kontroll over, den omfattende bruken av offentlige midler til kjøp av konsulenttenester er en prioritet for NAV.

3.2.3 Er kompetanseoverføring i konsulentenes interesse?

Det er som tidligere nevnt mange eksempler på at konsulenter sitter på oppgaver i etaten i en årrekke uten at det er stilt krav om overføring av kompetanse. Hvem sitter med ansvaret når dette skjer? Hva skal vi kunne forvente av konsulentselskapene i forbindelse med kompetanseoverføring? Noen eksempler fra vår undersøkelse på hva som blir sagt om konsulenter og kompetanseoverføring følger:

Vedkommende ble etter hvert veldig dyktig på området, og da vedkommende skulle slutte, spurte vi flere ganger om vedkommende kunne overføre kompetanse til oss, og etterspurte dokumentasjon. Da fikk vi beskjed om at det ikke fantes mye dokumentasjon, men at vedkommende hadde alt i hodet. Den dokumentasjonen vi fikk var for dårlig. Jeg forsøkte å avtale møter for å overføre kompetanse, men da møtte ikke vedkommende opp. Da klagde jeg, men vedkommende bare forsvant ut uten at det skjedde noe. Det samme skjedde også på andre grupper. Andre grupper var også veldig frustrerte.

Ofta har konsulenter unnlatt å lære opp og å dokumentere det arbeidet de har gjort på en ryddig måte. Det er et problem at mange konsulenter ikke har mye fokus på kompetanseoverføring. Flere har sittet i etaten i flere år uten å overføre kompetanse.

Begrunnelsene varierer når det gjelder hvorfor kompetanseoverføringen er mangelfull. I sitatene over kan vi lese at det pekes på konsulentene, men det er viktig å huske at det ikke er konsulentselskapene som har mest å vinne på at kompetanseoverføringen skjer. Deres mulighet for å skaffe mer jobb fra NAV øker jo mer kunnskap konsulentene har som ikke NAV selv besitter, og det er derfor irrasjonelt for dem å være pådrivere for kompetanseoverføring. Dette kan vi ikke bebreide konsulentselskapene for, det viser bare at ansvaret for å sikre kompetanseoverføring må ligge på NAV selv. Vi kan eventuelt også håpe at mange konsulenter tenker i tråd med følgende uttalelse fra konsulenten vi intervjuet:

Hvordan sikrer du en kompetanseoverføring? I mitt konsulenthode tenker jeg at man skal gjøre seg selv overflødig, men etter hvert blir man viktigere og viktigere i rollen, og får mer og mer oversikt.

En ting er at det ikke er i konsulentselskapenes egeninteresse å sørge for kompetanseoverføring, men når det er satt krav til kompetanseoverføring og NAV forsøker å følge opp, bør vi kunne forvente at konsulentene gjør som de blir fortalt. Noen av svarene fra våre intervjuobjekter indikerer at ikke alle konsulenter er like positivt innstilt til å bidra til god kompetanseoverføring selv om det blir etterspurt. Det blir fortalt om konsulenter som bevisst lager dokumentasjonen på en innviklet måte, og som bevisst gir kompetanseoverføring som er mangelfull, for på den måten å bli leid inn på nytt:

Det er ofte to typer dokumentasjon, en dokumentasjon skrevet for NAV og en som er ment for neste konsulent inn.

De dokumenterte hva de gjorde (1300-1400 sider), men går ikke an å lese uten å få veiledning av konsulentene som var innleid.

Problemet er jo når ikke denne dokumentasjonen er god nok og vi ender opp med å måtte kjøpe en ny tjeneste av det samme firmaet for å forstå hva som er gjort og rette opp eventuelle feil.

Det finnes eksempler på at konsulentene har hatt en bevisst strategi på ikke å ha god kompetanseoverføring slik at de kan bli leid inn igjen på nytt. Det bør ikke være noen overraskelse at konsulentfirmaer ønsker å legge til rette for å få flere oppdrag hos en oppdragsgiver. Vi bør derfor ikke forvente at konsulentene har et sterkt fokus på kompetanseoverføring. Det må overfor konsulentene gjøres helt klart fra første stund at oppdraget er midlertidig, og at det er et viktig mål for NAV at egne ansatte skal kunne drifte videre etter at konsulentens oppdrag er utført. Som et av våre intervjuobjekter formulerer det:

Ved bruk av konsulenter, må det helt fra starten gjøres klart at de ikke kan regne med å bli her. Det må være klart og tydelig at dette er en begrenset oppgave som konsulenten skal gjøre for oss og ikke omvendt. Dessuten må det være klart at kompetanseoverføring skal skje før konsulenten forsvinner ut.

Flere av de nevnte utfordringene rundt kompetanseoverføring ble påpekt allerede i 2008, uten at det ser ut til at NAV har maktet å gjøre veldig mye med det. Det kan være interessant å reflektere rundt hvorfor det er slik. At de ansatte ikke har tid og at lederne ikke er sterke nok i sine krav til kompetanseoverføring er den delen av forklaringen som ligger hos NAV selv. Dersom NAV hadde greid å gjøre noe med disse to faktorene, så ville det blitt vanskeligere for de konsulentene som i utgangspunktet ikke ønsker å overføre kompetanse.

3.3 Samarbeid

Gode samarbeidsrelasjoner er i NAV en forutsetning både for et godt arbeidsmiljø og for en produktiv virksomhet. Så hva kjennetegner godt samarbeid? Personlig kjemi, respekt, tillit, følelse av likeverd, god informasjon og tydelige rolle- og ansvarsfordelinger synes å være gjentakende elementer i ulike sammenhenger hvor godt samarbeid er forsøkt beskrevet. Det neste spørsmålet blir da hvordan samarbeidet mellom konsulenter og internt ansatte fungerer i NAV. Det er verken hensiktsmessig eller mulig å forsøke å gi enkle svar på det. Som en av våre respondenter med lederansvar svarte da vi spurte om erfaringer med å samarbeide med konsulenter:

Egentlig ikke hverken veldig positive eller veldig negative. De er mennesker som alle andre og ikke noe spesielt fordi de er konsulenter [...] Jeg tenker at det ikke har noe med konsulent/ikke konsulent, men at det er person/person. En må være opptatt av dette og ikke lage skille [...] Dette går nok på at folk er forskjellige mennesketyper og har ikke nødvendigvis noe med hvilket selskap de er fra.

Vi vil understreke at vi ikke tror et godt samarbeid i NAV står og faller på om menneskene som utfører arbeidet har tittelen konsulent eller om de er ansatt i virksomheten. Samtidig ønsker vi å finne ut hvorvidt aspekter knyttet til det å jobbe sammen med noen som ikke er ansatt i samme virksomhet kan ha innvirkning på arbeidsmiljøet. Man kan for eksempel se for seg at det er utfordringer knyttet til at konsulenter ofte ikke har nødvendig kunnskap om NAV når oppgaver skal utføres, og det for konsulentene kan ligge lojalitetskonflikter i det å være ansatt hos en virksomhet og samtidig utføre arbeid for en annen.

I tillegg kan det ligge flere snubletråder i hvordan arbeidet organiseres, styres og ledes. For å unngå problemer må alle involverte parter være innforstått med arbeidsoppgaver og ansvarsfordeling, og det må gå ut god og tidlig informasjon om hva som foregår til aktører som mer indirekte berøres. Dersom det er systematiske forskjeller i hvordan man blir behandlet og verdsatt, avhengig om man for eksempel er konsulent eller internt ansatt, vil det garantert skape vanskeligheter. De menneskene vi har snakket med har blandede erfaringer når det gjelder samarbeid med konsulenter, og vi vil i dette kapittelet komme inn på både fallgruver og historier man kan trekke positiv lærdom fra.

3.3.1 Informasjonsflyt

Som nevnt i litteraturstudien kan det for tillitsvalgte være vanskelig å få oversikt over konsulentbruken i egen virksomhet. Kostandene til ulike typer konsulentkjøp kategoriseres og deles opp, før de fordeles på flere budsjetter og diverse budsjettposter. De ulike begrepene som brukes for å beskrive konsulentkjøpene er i varierende grad meningsfulle, og fragmenteringen gjør det vanskelig for både tillitsvalgte og andre å få oversikt over konsulentbruken. Noen opplever motvilje eller manglende evne

fra ledelsen når det gjelder å fremskaffe nødvendig dokumentasjon og informasjon. Dersom konsulentbruken ikke er forankret i organisasjonen er det et dårlig utgangspunkt for tillit, og medfører fare for at samarbeidet mellom konsulenter og ansatte blir dårlig.

Vi viser i litteraturstudien til hvordan konsulents sjargong kan ha en fremmedgjørende effekt i en organisasjon. Det er særlig i prosjekter med stor andel av konsulenter at nye vokabular og ny begrepsbruk innføres i NAV. Dette er bekymringsfullt fordi det får konsekvenser både på teknisk og konseptuelt nivå. Det skaper fremmedgjørende språk i system- og brukerdokumentasjon, liten sporbarhet til begreper i regelverket NAV forvalter og vil på sikt kunne dryppe ut til NAVs brukere gjennom for eksempel selvbetjeningsløsninger. En av våre respondenter forteller om hvordan konsulents virkelighetsforståelse kan komme i konflikt med offentlig sektors egenart:

Produksjonskravet innenfor IKT-utvikling er ofte definert ut fra [...] politiske endringer, men for konsulentbruk administrert av Organisasjonsavdelingen er målkravene mer subjektive. Konsulentene bruker mye «blueprint» fra privat sektor. I mange tilfeller treffer ikke redskapene (rapportskjemaer, utsjekkingspunkter, kriterier) det mangfold som offentlig sektor representerer og ikke minst begrepsapparatet. Offentlig sektor har jo de siste årene tatt i bruk begreper fra privat. Mener at dette burde vært mer utviklet ut fra Navs spesielle behov.

I stedet for å skape avstand på denne måten, ønsker NTL at styringsmodeller i statlige virksomheter skal utvikles med bakgrunn i offentlig sektors egenart. Ansattes erfaringer bør spille en større rolle i utviklingen av organisasjonene og tjenestene, og ansattes kompetanse må satses på i sterkere grad. Grundige årlige drøftinger av konsulentbruken kan bidra til å motvirke flere av de negative konsekvensene vi berører i denne rapporten. Gjennom medbestemmelse og aktiv deltakelse fra motiverte og kompetente ansatte kan NAV utvikles innenfra og opp, i stedet for utenifra og ned. Tilliten mellom ledere og ansatte vil også kunne styrkes når ansatte får større medansvar for hvordan man skaper en best mulig offentlig sektor.

Tillitsvalgte i NAV forteller i en undersøkelse fra 2013 at de opplever at konsulenter blir hentet inn uten at de ansatte får informasjon eller begrunnelser, mens ledelsen delvis anerkjenner manglende involvering på dette punktet. Manglende medvirkning og manglende informasjon kan bidra til spekulasjoner og mistenksomhet, altså noe diametralt motsatt av tillit. Nesten alle våre internt ansatte intervjuobjekter peker på mangelfull informasjon i forbindelse med konsulents inntreden. Spørsmålet vi stilte var hva slags informasjon man som ansatt fikk i forkant av og underveis i arbeid hvor konsulenter ble involvert, og blant svarene finner vi:

Det er ingen praksis for dette. Jeg har snakket med andre i andre avdelinger som har fortalt at plutselig er det kommet inn eksterne konsulenter uten at man vet helt hva de er der for å gjøre, hvilke oppgaver de har med videre.

Har inntrykk av at ting haster så mye at folk (eksterne) bare settes på oppgaver. Skillet mellom hva man skal dele mellom eksterne og interne, er ikke helt avklart.

Lite informasjon blir gitt på forhånd. Har opplevd at det dukker opp en rekke konsulenter som skal ha informasjon/opplæring og dette virker noe belastende.

Gjennomgangsmelodien er at det ikke ser ut til å være kultur for å gi berørte ansatte tilstrekkelig informasjon om konsulentene som kommer inn. Noen peker på at dette handler om dårlig tid, men det er åpenbart et spørsmål om prioriteringer. Når nye mennesker stadig dukker opp, uten at man vet hvem de er eller hva de skal gjøre i NAV, vil usikkerheten bre om seg. Flere av våre respondenter forteller for eksempel at de kan være utrygge på hva de kan fortelle til konsulenter de kommer i kontakt med på arbeidsplassen, og at de tar forholdsregler når de snakker med kolleger om saker som kan inneholde sensitiv informasjon. En ansatt uttrykker det på følgende måte:

Man må legge bånd på seg i pausesoner, fordi man har så mange eksterne rundt seg hele tiden, og man ikke er sikker på hva man kan snakke om av NAV-interne saker.

Berørte ansatte bør som et minimum bli informert om hvem som kommer inn, hvilket selskap de kommer fra, hva de skal gjøre og hvor lenge man kan forvente at de er på huset. Når dette er avklart vil fundamentet for et godt samarbeid være sterkere, og spillerommet for spekulasjoner og fri fantasi vil være kraftig redusert. God informasjon er en god måte for å forebygge unødvendig motvilje blant de ansatte, og vil bidra til å bygge et sterkere fundament når det gjelder tillit.

3.3.2 Verdssetting av kompetanse

Andre forhold som kan skape motvilje er følelsen av urettferdighet og følelsen av ikke å bli verdsatt som en kompetent medarbeider. Noe som går igjen blant våre intervjuobjekter er en oppfatning av at kompetansen hos eksterne konsulenter verdsettes høyere enn kompetansen som finnes blant ansatte innad i NAV. Noen forteller at de ikke har fått gehør for forslag de har kommet med, men at samme forslag har blitt komplimentert og implementert etter at en konsulent har presentert det. Tilbakemeldingene kan oppsummeres i følgende utsagn:

Da oppleves det for oss ansatte som om eksterne konsulenter har større troverdighet enn interne ansatte, og at de interne ansattes faglige kompetanse undervurderes.

Andre omtaler er at ledere noen ganger vurderer konsulentenes mening til å være fasiten, framfor å høre på sine egne folk. Dette fører til usikkerhet og uro, reservasjon mot å samarbeide, og treghet for endringer fordi man passer på litt, og vil ivareta sitt revir.

Når ledelsen konsekvent lener seg på konsulentene når viktige valg skal tas, eller i forbindelse med utdeling av de mest sentrale arbeidsoppgavene, vil det gå ut over selvtilliten, troen på egen kompetanse og samarbeidsviljen blant internt ansatte. Flere medarbeidere forteller at de blir usikre på verdien av egen kompetanse. Flere av de spurte har sterke meninger om hvordan bruk av eksterne konsulenter også kan bidra til å hindre kompetanseløft blant de internt ansatte. En av respondentene uttaler for eksempel at:

Jeg opplever at interne ansattes selvtillit, og tilliten de opplever fra lederne er litt lav i forhold til de eksterne, og mener først og fremst at ledere bør sørge for at interne ansatte kunne få bedre kompetanseutvikling. Da kunne de på litt sikt tatt over de oppgavene som eksterne konsulenter gjør i drift i dag.

I litteraturstudien viser vi til at noen ledere i NAV mener den høye konsulentbruken har medført en nedvurdering av interne ressurser. Svarene vi har fått er i tråd med denne oppfatningen, og viser at flere ansatte mener at ledelsen har større tro på kompetansen til de som kommer utenfra enn til sine egne ansatte. Et av intervjuobjektene i vår undersøkelse viser til at ledelsens holdning kan knyttes til manglende oversikt over kompetansen i egen organisasjon:

Det er et problem at kvalitet er synonymt med ekstern. Jeg tror også dette kan bunne ut i at lederne ikke kjenner til og klarer derfor ikke å utnytte kompetansen/kunnskapen som er blant sine ansatte.

En overdreven tro på eksterne krefter kan gi en negativ spiral som kan lede i retning av en selvoppfyllende profeti, da en konsekvens av overvurderingen av eksterne kan bli manglende satsing på kompetanseutviklingen blant egne ansatte. Hvis de mest utfordrende og spennende arbeidsoppgavene løses av eksterne konsulenter, vil internt ansatte åpenbart også miste den læringen som er knyttet til selve utførelsen av arbeidsoppgavene. Som et av intervjuobjektene i vår undersøkelse formulerer det:

Problemet med dette er jo at egne ansattes kompetanse på utvikling forvitres da kompetansen ikke benyttes. Intern kompetanse blir ikke brukt eller verdsatt. Det er dessverre en utstrakt tro på at eksterne krefter har mer å tilføre etaten, enn etatens egne ansatte.

I tillegg vil en slik holdning kunne minske behovet og interessen hos ledelsen for å gjennomføre kompetansehevende tiltak overfor egne ansatte. Dette vil på lengre sikt føre til at kompetanseutviklingen internt ikke blir slik den kunne og burde være. Det å kartlegge, utvikle og vedlikeholde de ansattes kompetanse i kunnskapsbedrift som NAV koster. Men det koster på lang sikt mer å leie inn kompetanse som ikke blir værende på huset når den siste fakturaen er postert.

Det hadde kostet NAV halvparten så mye, og å satse på egne ansatte ville få opp kompetansen og selvtilliten i organisasjonen. Ansatte i konsulentfirmaer får i dag ofte

dobbel kompetanseheving, gjennom NAV og gjennom eget firma med kursing osv. Dette gjør at gapet mellom kompetansen hos mange konsulenter og kompetansen hos interne ansatte i NAV øker.

Dersom holdningene hos mange ledere i NAV er slik at eksterne konsulenter generelt sett vurderes som mer kompetente enn internt ansatte, hva slags inntrykk får da konsulentene som kommer inn? I en undersøkelse fra 2013 redegjøres det for at mange konsulenter ble overrasket over den sterke kompetansen mange ansatte i NAV var i besittelse av. I vår undersøkelse forteller flere at de ikke opplever samme grad av anerkjennelse. Det blir fortalt om opplevelser av at konsulenter kommer inn med liten respekt for kompetansen blant dem som er der fra før, og om konsulenter som oppfører seg som overordnede overfor internt ansatte. Her er eksempler fra tre av våre intervjuobjekter:

Mindre positivt er det når noen kommer inn og tror at de skal styre og eie alt. De har selv høy kompetanse, og er kjepphøye/nedlatende mot interne ansatte.

Det er et problem at eksterne kommer inn og belærer NAVs interne ansatte, de må sette seg inn i hvordan ting faktisk fungerer.

[...] noen konsulenter oppfattes arrogante, uten evne til å forstå og respektere den kompetansen de interne besitter.

I sin masteroppgave om kunnskapsdeling mellom internt ansatte og eksterne konsulenter, forklarer Håvard Mørch Hunskaar at både internt ansatte og eksterne konsulenter har en større grad av kunnskapsdeling med sine egne enn man har på tvers av de to gruppene. Dette henger sammen med at internt ansatte har større tillit til andre intern ansatte enn de har til eksterne konsulenter. Manglende respekt vil forsterke avstanden og skillet mellom internt ansatte og eksterne konsulenter, og vil ha negative konsekvenser for NAV som organisasjon. En sterk «oss og dem»-holdning er et åpenbart hinder for både samarbeid og for produktivitet.

3.3.3 Tilknytning til NAV

Vi har ikke grunnlag for, eller ønske om, å påstå at kvaliteten i arbeidet til konsulenter jevnt over verken er dårligere eller bedre enn arbeidet til internt ansatte, eller at det er sterke forskjeller når det gjelder hvem som jobber mest effektivt. Som tidligere nevnt vil dette åpenbart fortone seg helt ulikt fra person til person. Det er imidlertid flere av våre intervjuobjekter som peker på manglende lojalitet til NAV som et problem de har opplevd i møte med konsulenter. Under er to eksempler:

Tror nok neppe personer som kommer inn på et par måneders kontrakt kan få et genuint eierskap og «yrkesstolthet» for det de gjør på oppdrag for NAV. Det er noe med yrkesstoltheten som kan se ut som er mangelvare hos flere av konsulentene og derfor blir kvaliteten deretter.

For oss betyr dette å levere godt på de oppgavene har ansvar for, vi jobber ikke her først og fremst for å komme oss opp og fram, vi skal bidra til å gjennomføre NAVs samfunnsoppdrag.

I litteraturstudien viser vi til at det i en undersøkelse av konsulentbruk i staten er et gjennomgående syn blant lederne at faste ansettelser skaper større entusiasme i organisasjonen, fordi den enkelte ansatte da føler større eierskap til arbeidsprosessene og gir mer av seg selv i oppgaveløsningen. Det er lettere å samle seg rundt felles mål, og bidrar til en mer naturlig tilknytning mellom oppgaver og prosjekter opp mot overordnede og langsiktige målsetninger. En av våre respondenter peker på konsekvensen av at mange konsulenter har et snevrere fokus:

[Det at det er] mange konsulenter inne til enhver tid gjør at den faste organisasjonen har blitt fragmentert. Med dette mener jeg at det sitter mange med svært avgrensede perspektiver og som ikke først og fremst er opptatt av NAVs visjon, men at kontraktene de har med NAV overholdes, altså er de ikke opptatt av NAV-ideologen, men har fokus på å løse en konkret oppgave.

At faste ansettelser kan gi en mer helhetlig retning understøttes av funnene i undersøkelsen i Statens Vegvesen, hvor det kommer frem at de internt ansatte har signifikant sterkere tilhørighet til virksomheten enn tilfellet var for de eksterne konsulentene. Vi referer også til Arbeidstilsynet, hvor det har vært sterk tro på kompetansen i egen organisasjonen, etter satsning på egne faste ansatte og på intern kompetanseutvikling. Man stoler på at man får noe tilbake ved å satse på internt ansatte, i motsetning til hva en av de ansatte med lederansvar fortalte om i sitt intervju:

Mindre positive opplevelser er når konsulenter som er leid inn for å jobbe med drift bruker mye av sin tid på å jobbe med andre ting samtidig. Eksempelvis har jeg opplevd konsulenter som har jobbet for andre oppdragsgivere samtidig som de var på oppdrag hos oss, og skrev timer på NAVs regning.

Det er ikke overraskende at det ser ut til å ligge noen grunnleggende utfordringer knyttet til at arbeidsgiver og oppdragsgiver er to forskjellige virksomheter. En annen problemstilling i samme kategori går på motsetningen mellom de ulike konsulentselskapene sine mål og NAVs mål. I litteraturstudien viser vi til at konsulentselskapenes fremste oppgave er å få flere prosjekter og timer fra sine oppdragsgivere. NAVs samfunnsoppdrag er ikke å bidra til økonomisk vekst for konsulentselskapene, hvilket medfører at konsulenter som jobber for NAV har flere og ulike hovedmålsettinger å jobbe etter. I våre intervjuer finner vi tegn til problematiske aspekter ved dette.

En ansatt forteller for eksempel om at konsulenter bevisst lager systemer som er så spesifikke at det samme firmaet er i særstilling når det gjelder fremtidig feilretting og videreutvikling. Som nevnt i litteraturstudien har Interntrevisjonen flere ganger pekt på at NAV tidligere har tatt en del valg som fører

til stivhengighet i retning enkelte konsulentfirmaer, for eksempel når det gjelder Accenture og pensjonsløsningen. Flere av respondentene i vår undersøkelse forteller om stadig tilbakevendende konsulenter fra samme leverandør, som kjenner systemene og som kan videreutvikle dem. Her er sitater fra tre andre ansatte som illustrerer andre deler av dette bildet:

Begge deler. Positivt at de klarte å levere. Negativt at de manipulerer, de prøver å få det til at de blir uerstattelige. De overkjører oss til dels. [På spørsmål om erfaringer med å jobbe med konsulenter].

[...] den som har mest oversikt over det som ble sluttproduktet er en konsulent som har jobbet i NAV i mange år på ulike områder. Vedkommende sitter med totaloversikten over både prosesser og innhold i prosjektet.

Vi gjør oss veldig avhengig av de ulike firmaene, selv om det varierer noe mellom dem. Jeg har jo jobbet i konsulentbransjen selv og sett hvordan man skal posisjonere seg for å tjene mest mulig på situasjonen.

Andre ansatte peker på den ressursbruken NAV har på opplæring av konsulenter. Egne ansatte må ofte bruke mye tid med konsulentene før de er i stand til å gjøre den jobben de er hyret inn for å gjøre. I mange tilfeller kan konsulentselskapene dele opp oppdraget på en slik måte at flest mulig konsulenter kommer inn i etaten og skaffer seg verdifull erfaring. Dette er positivt for konsulentselskapet, men ofte negativt for NAV, som får mer opplæring og mindre effektivt arbeid igjen for pengene. Også dette handler om kompetanse til å følge opp kontrakter og konsulenter.

Mange fagressurser gjør ikke annet enn å drive opplæring av konsulenter fordi de stykker opp prosjektet i kunstige deler og det til stadighet er tilsagn av nye konsulenter.

Med hensyn til arbeidsprosesser i prosjektet og evnen til å se sammenhenger er det konsulenter som har bestemt hvordan vi skal jobbe, og det er ikke nødvendigvis til det beste for NAV. I prosjektet som foregikk i høst, kunne det også se ut til at de ville ha flest mulig konsulenter inn i arbeidet, man delte opp oppgaver på en måte som gjorde at hver av dem hadde nok jobb og da kanskje uten å forstå sammenhengene tilstrekkelig til at de ville gå i beina på hverandre.

Et annet inntrykk er også at det kan virke som om de store firmaene har en rotering blant sine konsulenter slik at de sikrer seg ny kompetanse til mange av sine, mens vi får mye jobb med å lære dem opp. Dette koster oss mye penger og er lite positivt for etaten, og ikke minst, demotiverende for arbeidstakerne.

Den eksterne konsulent vi intervjuet bekrefter at NAV kan ha litt å gå på når det gjelder oppfølging og styring av konsulenter. Samtidig peker vedkommende på at det er viktig for konsulentselskapene å bygge opp NAV-relatert erfaring for å stille sterkt når det gjelder å få flere oppdrag fra NAV. Dette er fullt forståelig sett fra konsulentselskapets side, men er ikke nødvendigvis i NAVs interesse. Det er et

nytt eksempel på et grunnleggende dilemma knyttet til konsulentbruk. Den eksterne konsulenten uttaler i intervjuet med oss følgende når det gjelder andre konsulenter:

Jobbet sammen med mange flinke, men også noen mindre flinke. Kunden burde ha forventet bedre kvalitet og i mange tilfeller fått byttet ut folk. Dette er en vurdering som NAV burde gjøre oftere. Det er imidlertid litt vanskelig å bygge opp kompetanse fordi NAV er en komplisert kunde. Du stiller sterkere når du har fått en fot innenfor.

NAVs internrevisjon er blant dem som advarer mot at mangelfull oppfølging og mangelfulle evalueringer kan føre til at NAV betaler for konsulenttenester det ikke er behov for. Vi kan ikke bebreide konsulentselskapene for å gjøre sin jobb for å sikre maksimal profitt og flest mulig oppdrag fra NAV, men NAV må selvsagt ikke be konsulentene om å forklare hvordan og i hvilken utstrekning NAV bør bruke dem. Dette må NAV selv ta kontrollen over gjennom å sørge for gode behovsanalyser, god oppfølging og gode evalueringer, i tråd med NAVs egen konsulentstrategi. Nøkkelordene for å få det til er tilstrekkelig intern kompetanse og prioritering av oppfølging av konsulenter og kontrakter.

En annen ting som i våre intervjuer blir trukket frem som en utfordring er manglende kunnskap om NAV blant mange konsulenter. I litteraturstudien viser vi til hvordan man også i tidligere undersøkelser av NAV har pekt på at manglende kjennskap til etatens kompleksitet og målsettinger har ført til at konsulenter har presentert løsninger som ikke har fungert tilfredsstillende. Vi fikk i våre intervjuer fortalt flere konkrete historier om hvordan dette har skapt problemer på ulike områder i oppgavegjennomføringen. Et eksempel følger:

Det var et stort eksternt firma som sørget for å forsyne linja med konsulenter som skulle ta seg av driftsoppgavene. Dette hadde vi ikke noen god erfaring med. Det var selvfølgelig kompetente konsulenter som kom inn, men vi opplevde også konsulenter som ikke forstod oppgavene i det hele tatt, og rett og slett ikke klarte å fungere som erstatning for de interne.

Det er lett å være enig i at eksempelet over beskriver en lite tilfredsstillende situasjon. I intervjuene vi har gjennomført kom det imidlertid også utsagn fra internt ansatte som viser en mer diffus motvilje mot konsulenter generelt, en motvilje som helt sikkert ikke er hensiktsmessig for NAV. Dersom arbeidsgiver over tid ikke har gitt god informasjon til internt ansatte om konsulentbruk, latt oppfatninger om manglende respekt for intern kompetanse sette seg i organisasjonen og bidratt til at internt ansatte føler seg urettferdig behandlet, kan det gi grobunn for holdninger som alt annet enn fremmer samarbeid og produktivitet. Følgende sitater kan være et uttrykk for dette:

Vi har opplevd at vi blir hysjet på og kjeftet på av konsulenter [...] Konsulentene har fått de beste lokalene, med svært stor plass i landskapene. Det har ikke vi som er interne.

Vi ble ikke hørt og vi var ikke involvert ved konfigurasjon. Ved utvikling var ikke vi med. De brukte oss bare til «slavearbeid».

Det er ingen mingling blant konsulentene og interne i pausene heller. [...] Vi ønsker heller ikke at de skal fakturere timer for å delta i våre felles interne møter. Det er nok at de spiser frukten vår og leser våre aviser.

I litteraturstudien vises det til at stadige utskiftninger i arbeidsstokken kan bidra til slitasje på de ansatte og medvirke til utrygghet og et dårligere arbeidsmiljø, så det er grunn til å tro at risikoen for holdninger som sitatene over vitner om vil øke over tid. Vi vil minne om at vi ikke tror det er de eksterne i seg selv som er skadelig for arbeidsmiljøet. Problemene oppstår for eksempel når internt ansatte opplever at de mister de mest interessante arbeidsoppgavene, eller hvis konsulentenes inntreden på annen måte går på bekostning av kompetanseutviklingen til internt ansatte.

Innholdet i intervjuene vi har gjennomført gir samlet sett et mer nyansert bilde enn det som kommer til uttrykk i de siste sitatene over, og både positive og negative aspekter ved konsulentbruk har kommet frem. Det er lang vei fra enkeltpersoner opplever til å hevde at noe er en gjennomgående problemstilling i NAV, selv om noen forhold synes å gå igjen. Det er allikevel grunn til å ta slike tilbakemeldinger på alvor. Det viser at det finnes ansatte som opplever seg urettferdig og dårlig behandlet, og vitner om at det er et stort potensial for forbedring når det gjelder håndteringen av ulike aspekter knyttet til konsulentbruk.

3.4 Positive erfaringer og suksessfaktorer

Så langt i kapittelet har vi primært pekt på noen av de mer problematiske sidene ved samarbeidsrelasjoner mellom konsulenter og internt ansatte. Nå vil vi snu oppmerksomheten til det som fungerer bedre, og forsøke å si noe om hva som kan bidra til bedre samarbeid. Konsulenten vi intervjuet forteller om NAV som et fint sted å jobbe:

Det har ikke vært noe dårlig stemning. NAV er en hyggelig kunde sammenlignet med andre private kunder. Man fokuserer på å lykkes og ikke finne feil, hvorfor vi gjorde feil og hvem skal «straffes». Pragmatiske i oppgaveløsningen og ikke så rigide på selve prosessen.

Flere av våre internt ansatte intervjuobjekter forteller også om positive aspekter knyttet til å ha konsulenter med på laget. Det pekes blant annet på spesifikk dybdekompetanse og effektivt samarbeid. Følgende sitater fra tre av våre intervjuobjekter er illustrerende:

Jeg opplever også at de er veldig ydmyke på kompetansen vi sitter på. Men de har en annen måte å tenke på, som nok også kan hjelpe oss og tenke nytt. Man har selvfølgelig noen erfaringer med konsulenter som kommer til NAV og tror de vet hva som er best for NAV, men dette gjelder ikke de jeg har jobbet med til vanlig.

I det tekniske miljøet er det et levende samarbeid, ikke mye vi og dere. Samarbeid må til for å løse oppgavene, kan ikke fokusere på sololøp. Her tror jeg også de eksterne føler et ansvar for å få ting til å gli.

Det kan nok også være at vi har prøvd å ta litt mer styring enn det vi har gjort før. Det er fortsatt enkelte konsulenter som i stor grad har mye makt i prosjektet, men det er en merkbar positiv endring både med henhold til oppgavefordeling og samarbeidsklima.

I sistnevnte sitat indikeres det en endring i positiv retning, og den ansatte trekker en sammenheng mellom oppgavefordeling og samarbeidsklima. I litteraturstudien viser vi til hvordan Internrevisjonen i to rapporter i 2012 pekte på uklar ansvarsfordeling, uklare roller og ikke avklarte grensesnitt blant risikoene for vellykket moderniseringsarbeid i NAV. Vi får derfor håpe at sitatet over gjenspeiler en generell trend i NAV. Noe som er sikkert er at gjensidig respekt for hverandres kompetanse ser ut til å være et viktig element når det gjelder å sikre gode samarbeidsrelasjoner. Dette kommer til uttrykk blant annet gjennom følgende sitater:

Jeg opplever ikke at dette [manglende NAV-spesifikk kompetanse] har påvirket verken arbeidsprosesser eller sluttprodukt, da de jeg har erfaring med å samarbeide med er ydmyke på hva de kan, og hva de ikke kan.

I høst var det dårlig stemning. Det var en «vi og dem holdning». Men det har snudd i det prosjektet jeg nå deltar i, selv om det er mange av de samme menneskene. Nå kan jeg snakke, og samarbeide, med konsulentene på en helt annen måte. Det har gått seg mer til. Vi har nå mer konkrete arbeidsoppgaver enn tidligere. Konsulentene har kanskje skjønt at vi også kan bidra med mye mer enn vi gjorde i forrige fase av prosjektet.

En ansatt påpeker at kontorsjefer og seksjonssjefer bør styrke sin kompetanse på ansettelse. Vi refererer i litteraturstudien til at ledere i NAV ofte oppgir at det kan være krevende å skaffe seg nødvendig kompetanse gjennom ansettelse, og at forskerne setter spørsmålsteget rundt denne forklaringen. NAVs Internrevisjon støtter imidlertid opp om at det spesielt innenfor IKT er utfordrende å rekruttere personer med rett kompetanse, i stor grad grunnet lønnsforskjeller mellom privat og offentlig sektor. Konsulenten vi intervjuet ga uttrykk for at bedre betingelser kan bidra til at muligheten for å ansette nødvendig kompetanse øker:

Et tiltak kan være å lyse ut stillinger med høyere lønn, dette er et stort pluss. Teknisk rolle er kjempespennende, men det er ofte morsommere å jobbe for Statoil og Telenor.

For å kunne ansette fremfor å leie inn konsulenter må NAV tilby konkurransedyktige betingelser. I et samlet bilde, inkludert et langsiktig økonomisk bilde, kan det være gunstig for NAV. Det må imidlertid flere endringer til for å sørge for at den naturlige måten å skaffe kompetanse på for alle ledere i Arbeids- og velferdsdirektoratet skal være gjennom ansettelse. Internrevisjonen trekker i 2014 frem at det i organisasjonen kan oppfattes som lettere å få midler til konsulentkjøp enn til lønnsrammer. Flere av

våre intervjuobjekter er av samme oppfatning. Slik kan det ikke være hvis man skal ha noe håp om å redusere konsulentbruken, og få en mer effektiv bruk av skattebetalernes penger. Det kan i den forbindelse være behov for klare politiske signaler for å få hjelp til å endre kulturen hos ledere som bidrar til den høye konsulentbruken. Som en våre respondenter formulerer det:

De politiske kravene til at ting skal skje så fort, er i seg selv en medvirkende årsak til at en har måttet leie inn konsulenter. Skal en bevare kompetansen internt så må det være aksept for at det tar lengere tid.

Behovet for reformer for å gjøre tilgjengeligheten for brukerne bedre, for å korte ned ventetider, for å effektivisere saksbehandlingen og for å få flere raskere ut i arbeid er mål det er knyttet stor politisk prestisje til å lykkes med. For politikere som skal innfri valgløfter og vise handlekraft kan det være fristende å sette utopiske krav, og for ledelsen i NAV kan det være mer fristende å sikte mot høy gjennomføringsevne enn å sette faglig tyngde overfor departementet for å begrense kravene.

Endringstakten siden NAV ble opprettet kan ha bidratt til at det ikke har vært rom for å bygge opp tilstrekkelig kompetanse internt. Dersom politisk ledelse og ledelsen i NAV kunne forenes om et mer overkommelig endringstempo fremover, ville det kunne gi bedre muligheter til å bygge opp kompetanse internt der det er ønskelig. Bedre forutsigbarhet rundt de økonomiske rammebetingelsene, mindre hastverk og en mer realistisk samlet portefølje med endringer og forbedringer vil kunne ha flere positive ringvirkninger, blant annet en redusert konsulentbruk.

Samtidig er det ting som tyder på at NAV heller ikke har tilstrekkelig oversikt over den kompetansen man faktisk har bygget opp internt. De obligatoriske rutinene knyttet til konsulentbruk sier at man skal søke etter nødvendig kompetanse internt før man henter inn konsulenter, men dette gjøres i alt for liten grad. Det første og viktigste steget, både for å kunne utnytte og verdsette intern kompetanse, er å starte med å etterleve egne strategidokumenter på dette området. Innen det skjer vil NAV ikke få den nødvendige oversikten.

De som kjøper konsulenttenester i NAV er personer som ofte kan være presset på tid, men dette handler som alt annet om prioriteringer, og balanse mellom kortsiktige og langsiktige hensyn. Hvis NAVs rutiner følges vil det kunne bidra til å luke ut konsulenter som gjør en for dårlig jobb, det vil redusere NAVs avhengighet til konsulentene, det vil sikre viktig kompetanseoverføring og læring, det vil gjøre det lettere å ansette fremfor å leie inn kompetanse og ikke minst; det vil redusere konsulentbruken. Langsiktige hensyn bør settes foran ønsker om kortsiktig gevinst: Arbeidet med å følge rutinene i forbindelse med konsulentbruk må prioriteres mye sterkere.

Litteraturliste

NAV- dokumenter:

Anskaffelsespolicy for NAV – med vedlegg (2013)

IKT-strategi for Arbeids- og velferdsetaten 2012 – 2020

Kompetansepolicy for NAV (2012)

Kompetansestrategi for NAV 2013 – 2020

Konsulentstrategi for NAV (2006)

Konsulentstrategi for NAV (2010)

Kort oppsummering av IKT-strategi for arbeids- og velferdsetaten gjeldende for perioden 2009- 2015

Kunnskapsstrategi for NAV 2013-2020

Langsiktig plan for anskaffelsesområdet i NAV 2013 – 2016

Mål- og disponeringsbrevet til organisasjonsavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet (2015)

Oversikt tjenesteområder og underområder – Steria – Fra intranettet NAVET 31. mars 2015

Oversikt tjenesteområder, underområder og leverandører – Rammeavtaler HR - Fra intranettet NAVET 31. mars 2015

Oversikt tjenesteområder, underområder og leverandører – Rammeavtaler IKT - Fra intranettet NAVET 31. mars 2015

Rammeavtale om kjøp av konsulentttjenester innen topplederrådgivning mellom NAV og McKinsey & Company med bilag og utfyllende kommentarer – Sladdet versjon - (2014)

Rutine for anskaffelse av konsulentttjenester – del 1 (versjon 2.4 fra 2013)

Rutine for anskaffelse av konsulentttjenester – del 2 og 3 (2007)

Veileder for anskaffelse av konsulentttjenester (versjon 2.4 fra 2014)

Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten 2011 – 2020

Virksomhetsrapport for Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013

Årsrapport for Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014

Andre kilder:

DIFI (2010) *Bruk av konsulentttjenester i statsforvaltningen.*

Hunnskaar, H.M. (2014) *Kunnskapsdeling mellom internt ansatte og eksterne konsulenter.* Bergen: Norges Handelshøyskole

Høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen fredag 28. november 2014.

Høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen mandag 2. februar 2015.

Internrevisjonen (2011) *Revisjonsrapport C2010 - 17 Systemforvaltning Pesys.*

Internrevisjonen (2011) *Revisjonsrapport C2011-07 Etterlevelse av regelverk for anskaffelser på IKT-området.*

Internrevisjonen (2011) *Revisjonsrapport C2011 – 23 Pensjonsprogr.- oppfølging av overføringsaktiviteter.*

Internrevisjonen (2011) *Revisjonsrapport C2011-30 Fagansvaret IKT systemer, samhandling fag og IKT.*

Internrevisjonen (2012) *Revisjonsrapport C2012-12 Vedlikeholds og utviklingsoppgaver.*

Internrevisjonen (2012) *Revisjonsrapport C2012-30 Kravspesifiseringsprosesser for MOD.*

Internrevisjonen (2014) *C2014-40 Rapport vedrørende revisjon av effekt av moderniseringsprogrammet.*

Internrevisjonen (2014) *Revisjonsrapport C2013-29 Etterlevelse av konsulentstrategi.*

Lien, L. og Moen, S.E. (2013) *Konsulentbruk i NAV.* Oslo: Fafo- notat 2013:09

McKinsey & Company (2014) *Kartlegging NAV IKT.* Oslo: Rapport på oppdrag fra arbeids- og velferdsdirektøren

Metier (2014) *KSP-rapport nr. 1 for Modernisering av IKT i NAV – Sladdet versjon.*

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

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

Nesheim, T. og Vagstad, S. (2013) *Konsulentkjøp og – bruk i statlige virksomheter.* Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS

Norsk tjenestemannslag (2012) *Markedsstyring i staten.*

Norsk tjenestemannslag NAV (2014) *Prinsipp- og handlingsprogram 2015 – 2018.*

Riksrevisjonen (2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulenttenester i staten.*

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

Vedlegg – Spørsmålsguide

1. Innledning

Redegjør kort for prosjektet.

Spørsmål:

- Hva arbeider du med?
- Hvor lenge har du arbeidet i din nåværende stilling i etaten?
- Kan du fortelle kort om tidligere arbeidserfaring?

2. Hoveddel

Still de overordnede spørsmålene til alle og vurder på hvilken måte det bør følges opp med spørsmålene under de ulike kategoriene. Forsøk å stille åpne spørsmål. Be om utdypninger og still oppfølgingsspørsmål.

Spørsmål:

- I hvilken sammenheng du har erfaring med å arbeide sammen med eksterne konsulenter?
- Hvilke erfaringer gjorde du deg i den forbindelse? Positive og negative.
- Hva slags informasjon fikk du som ansatt i forkant av og underveis i prosjekter eller annet arbeid hvor eksterne konsulenter ble involvert?

2.1 Kostnader

- Har du opplevd at eksterne konsulenter utfører ordinære linjeoppgaver/kjerneoppgaver?
- I hvilken grad har du erfaring med at eksterne konsulenter utfører de samme arbeidsoppgavene/liknende arbeidsoppgaver som NAV-ansatte samtidig gjør?
- I hvilken utstrekning kunne man etter din mening benyttet NAV-ansatte medarbeidere, der man har valgt å benytte konsulenter?

2.2 Ledelse

- Hva slags erfaring har du med at konsulenter utfører lederoppgaver?
- I hvilken grad har dette inkludert personalansvar?
- Hvordan har grensesnittene mellom interne ledere og konsulenter med lederoppgaver blitt tydeliggjort i disse tilfellene?

2.3 Samarbeid

- Hvordan har du opplevd samarbeidet mellom eksterne konsulenter og NAV-ansatte?
- I hvilken grad har du opplevd samarbeids- eller koordineringsutfordringer mellom konsulenter og egne ansatte?
- Hva bunner eventuelt disse utfordringene etter din mening i?
- Hvilke konsekvenser har konsulentenes manglende NAV-spesifikke kompetanse hatt på arbeidsprosesser og sluttprodukt?

2.4 Kompetanseoverføring

- Har du erfaring med at eksterne konsulenter har drevet opplæring av NAV-ansatte?
- På hvilken måte og i hvilken utstrekning har du erfaring med at kompetanseoverføring mellom eksterne konsulenter og NAV-ansatte skjer før konsulentenes kontrakter utløper?
- I hvilken utstrekning går kompetansen som opparbeides tapt på grunn av manglende kompetanseoverføring eller for liten grad av involvering av NAV-ansatte?

2.5 Arbeidsverktøy

- I hvilken grad har du opplevd at eksterne konsulenter tatt med seg og benyttet egne arbeidsverktøy i sitt arbeid for NAV?
- Hvilke konsekvenser har dette fått når det gjelder for eksempel kostander og tidsbruk til opplæring av NAV-ansatte?
- I hvilken utstrekning kunne det etter din oppfatning vært mulig å bruke andre arbeidsverktøy i disse tilfellene?

Avslutning

Ta en pause. Gå gjennom notatene og se om det er behov for oppfølgingsspørsmål eller oppklaringssspørsmål.

Spørsmål:

- Når det gjelder de utfordringene som vi har vært innom: Har du noen forslag til hvordan ting kunne vært gjort på en bedre måte?



NTL NAV