

Administrative støttefunksjoner i staten - forstudie

Difinotat 2012: 2
ISSN 1892-1728

Forord

FAD har planlagt en kartlegging og analyse av effektiviseringsmulighetene innenfor administrative støttefunksjoner.

Difi gjennomførte i den sammenhengen et forprosjekt i annet halvår 2011.

I dette notatet oppsummeres for hver av de administrative støttefunksjonene hva vi mener er sentrale momenter mht. status, drivkrefter og muligheter for bedre kvalitet og effektivitet. På dette grunnlaget kommer vi med forslag til arbeidet i de neste fasene.

Forstudien er skrevet av Peter Bøgh (prosjektleder), Sølvi Kirkemo, Kristian Kjøllesdal, Petter Møller og Tormod Rødsten.

Oslo 25. januar 2012



Hans Chr. Holte
direktør

Innhold

0. Sammendrag	3
1 Bakgrunn	5
1.1 Overordnede mål	5
1.2 Mandat.....	5
2 Metode	9
2.1 Dokumentgjennomgang	9
2.2 Workshop/idédugnad	11
2.3 Intervjuer/samtaler	11
2.4 Kategorisering av tjenestene	12
2.5 Små og store virksomheter	13
3 Generelle utviklingstrekk	15
3.1 Privat sektor.....	15
3.2 Offentlig sektor i Norge	17
3.3 Andre lands statsforvaltning.....	20
3.3.1 Utviklingen i noen OECD-land.....	20
3.3.2 Nærmere om andre land	22
4 IKT	26
5 Tekniske tjenester	31
6 Informasjonsforvaltning (arkiv mm)	35
7 Personal/HR	40
8 Økonomi, lønn og reiseadministrasjon	43
9 Forslag til videre prosess	49
9.1 Bruk av regnskapsdata	49
9.2 Kriterier for sentralisering.....	50
9.3 IKT	52
9.4 Tekniske tjenester.....	53
9.5 Informasjonsforvaltning (arkiv mm.).....	54
9.6 Personal/HR	55
9.7 Økonomi, lønn og reiseadministrasjon.....	56
9.8 Oppsummering av konklusjoner, og fremdriftsplan	56
9.9 Nærmere om kartleggings- og analysefasen	58
Referanseark for Difi	60

0. Sammendrag

FAD ønsker å få vurdert tiltak for å effektivisere de administrative støttefunksjonene for statlige virksomheter utenom departementene.

Administrative støttefunksjoner er delt inn i fem kategorier, og disse er:

- IKT
- Tekniske tjenester
- Informasjonsforvaltning (arkiv mm.)
- Personal/HR
- Økonomi, lønn og reiseadministrasjon

Foreliggende forstudie er basert på dokumentgjennomgang, samtaler med tjenestetilbydere og idédugnad/workshop med virksomheter av ulik størrelse.

Vi har ikke spesifikt sett på forenkling av regelverk som tiltak. Dette er ikke til hinder for at senere kartlegging også kan omfatte ønsker om forenklinger i administrativt regelverk.

Generelt når det gjelder administrative støttefunksjoner, mangler en felles effektiviseringsstrategi. Eksisterende fellesløsninger varierer mht. finansieringsmodeller og organisering.

På bakgrunn av status, drivkrefter, utfordringer og muligheter for effektivisering har Difi for hver kategori vurdert hva som bør gjøres videre, særlig med henblikk på å vurdere kartleggingsbehov.

Generelt er det en sentraliseringstendens i store private konsern og i andre lands statsforvaltning når det gjelder administrative støttefunksjoner. Effektiviseringspotensialet i privat sektor er i forskjellige undersøkelser identifisert til å være til mellom 10 og 40 pst.

Det norske direktoratsnivået består av virksomheter med svært ulik størrelse og ulike utfordringer på det administrative området.

På bakgrunn av utredninger og tiltak i andre land, og erfaringer fra andre sektorer, er det overveiende sannsynlig at det er besparelser for staten forbundet med større grad av sentralisering av IKT-drift. Det mangler mye statistikk om IKT-bruk i staten. SSB har til en viss grad innhentet statistikk om IKT i staten, og arbeider nå med et nytt spørreskjema, som planlegges sendt ut i januar 2012. På tross av mangelfull statistikk på IKT-området konkluderer vi med at en sentral IKT-driftsorganisasjon bør utredes.

Når det gjelder tekniske tjenester, er mye satt ut til private tilbydere. Enkelte av tjenestene kan egne seg for samordning av anskaffelser. Det finnes et felles statlig tilbud for sentralbord i Engerdal, som er frivillig å bruke. Vi vil tro at det

for staten vil være kostnadseffektivt at flere statlige virksomheter benytter seg av dette tilbudet.

Mht. arkiv er et felles tilbud som gjelder mellomlangsigtig lagring av papirdokumenter under utredning i Riksarkivet. Fremlegging av en stortingsmelding om arkiv (arkivmeldinga) er planlagt våren 2012. Difi er positiv til å delta i avklaringsprosesser i Riksarkivet. Vi foreslår på denne bakgrunn ingen egen kartlegging eller utredning på arkivfeltet.

På personal/HR-feltet er det lite felles ressursbruk og tilbud per i dag. En del kartlegginger er foretatt, og forslag lagt fram for FAD. Det er bl.a. lagt fram en kompetansestrategi for perioden 2010-2014, som det bør tas stilling til. Utover dette foreslår vi ingen ny kartlegging, med mulig unntak for behov for rekrutteringsportal.

DFØ har en omfattende leveranse av tjenester innenfor regnskap, lønn og reiseadministrasjon. 78,5 pst av statlige virksomheter har ett eller annet kundeforhold til DFØ. Det er frivillig å bruke tjenestene, og de eksisterende kundene bruker dem i varierende omfang. Nettoeffekten av bruk av tilbudet ble målt til 240 mill. kroner for 2007 pga. mer effektive arbeidsprosesser og økt kvalitet. Difi mener derfor at tilbudene bør benyttes av flere virksomheter enn i dag, noe som eventuelt kan dokumenteres gjennom en ny økonomisk analyse. Det bør i tillegg ses etter aktuelle virkemidler for å få til økt bruk. Et mulig virkemiddel kan være at det i etatsstyringen brukes et mildt press ("bruk eller forklar") for å øke bruken.

Fordi situasjonen er svært ulik innenfor kategoriene mht. regulering, ansvar, fellestilbud og statistikk, er det ikke hensiktsmessig å utarbeide en felles kartlegging.

Eksisterende statlige fellestjenesteleverandører bør involveres mht. om de med en justert strategi vil kunne tilby flere sentraliserte tjenester, og mht. om deler av kartleggingsarbeidet kan skje i deres regi, for eksempel gjennom brukerundersøkelser.

Fremdriftsplan i tilknytning til konklusjonene er presentert i kap 9.8.

1 Bakgrunn

1.1 Overordnede mål

Som en del av regjeringens arbeid med fornying setter FAD nå i gang et prosjekt for å vurdere tiltak for å effektivisere de administrative støttefunksjonene for statlige virksomheter utenom departementene. Formålet med arbeidet er å komme med forslag til endringer som gjør at funksjonene kan løses med mindre ressursbruk og/eller med bedre kvalitet.

Administrative støttefunksjoner er funksjoner som alle statlige virksomheter har for å understøtte sine kjernefunksjoner. Dette omfatter funksjoner som i hovedsak er like på tvers av virksomheter og sektorer, bl.a. personal, arkiv, teknisk drift, økonomi og IKT. Virksomhetsspesifikke funksjoner vil ikke være omfattet.

Mulige tiltak vil for eksempel kunne være krav om standardisering, forenkling av krav til hvordan oppgaver løses og organisering av noen av funksjonene som fellestjenester.

Standardisering og felles administrative støttetjenester vil kunne bidra til å gjøre samordning og forbedringer enklere. Fellesløsninger vil, i den grad det er aktuelt, også bidra til større, og dermed mindre sårbare, fagmiljøer hvor det er enklere å rekruttere og holde på spisskompetanse. I flere OECD-land organiseres administrative støttefunksjoner i staten i større grad enn i Norge gjennom fellesløsninger. Det antas at fellesløsninger vil kunne gi vesentlig kostnadseffektivisering.

Foranalysen skal gjøre det mulig å foreta et begrunnet utvalg av funksjoner som kan egne seg for fellesløsninger

- basert på erfaringer fra andre sektorer og land
- basert på erfaringer fra etatsvise vurderinger i Norge
- virksomhetenes egne vurderinger av potensialet

De utvalgte funksjonene kartlegges og analyseres videre i hovedprosjektet.

1.2 Mandat

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har påtatt seg å gjennomføre foranalysen. Dette har vært organisert som et prosjekt med tilhørende prosjektplan. Prosjektet har vært knyttet til Avdeling for forvaltningskunnskap og organisering (FOR), med deltakelse fra Avdeling for IT styring og samordning (ITS) og Avdeling for IKT utvikling og forvaltning (UFI).

FAD har opprettet en referansegruppe med deltakere fra departementer og direktorater. Difi har orientert om sitt opplegg for foranalysen i et referansegruppemøte.

Foranalysen var forutsatt å inneholde en workshop/idédugnad, med hensikt å:

- kvalitetssikre inndelingen i fagområder
- få innspill til hvilke områder som kan egne seg for etablering av fellesløsninger eller andre tiltak
- få innspill til hva en kartlegging bør omfatte diskutere hvordan en kartlegging bør gjennomføres
- bidra til en forankring av målene for arbeidet

Foranalysen skulle bestå av en oppsummering av workshopen/idédugnaden, og for øvrig av enkelte intervjuer samt oppsummering av tilgjengelig kunnskap om organiseringen av administrative fellesfunksjoner i andre land og i andre sektorer. Det var videre et klart ønske fra FAD at rapporten fra foranalysen skulle inneholde konkrete forslag til kartlegging.

Difis merknader til oppdraget

Vi mener at det ikke er tilstrekkelig - for å få til forbedringer i praksis - å kartlegge og påvise et potensial for effektivisering og/eller kvalitetsheving. Kost/nytteberegninger vil erfaringsmessig kun utgjøre en del av beslutningsgrunnlaget. Uten forankring og involvering vil det kunne skapes spillerom for motkrefter¹.

Begrensinger i nåværende regelverk, modenhet for flere fellesløsninger, hvilket departement som er ansvarlig og aktuelle finansieringsmodeller varierer mellom tjenestekategoriene. Dette er en konsekvens av den sterke understrekningen av linjeansvaret i norsk forvaltning, også når det gjelder administrative støttefunksjoner².

Aktuelle stortingsmeldinger (Forvaltningsmeldingen, IKT-meldingen) fra FAD påpeker linjeansvaret og konkluderer ikke når det gjelder finansieringsmodeller, organisering og styring av fellesløsninger. Meldingene begrenser seg til å vise til forskjellige alternativer som må vurderes, og valg som må tas, bl.a. om den enkelte fellesløsning skal være obligatorisk å bruke. Mht. felleskomponenter på IKT-området sies det at fordeler og ulemper ved ulike finansieringsmåter må vurderes nærmere i tilknytning til beslutningsgrunnlag for den enkelte felleskomponenten³.

På denne bakgrunn mener Difi i den foreliggende situasjonen at arbeidet i kartleggingen og analysen bør skje i forståelse med de departementene og andre statlige virksomheter som har et ansvar og en rolle innenfor den enkelte tjenestekategori. På enkelte områder har FAD og Difi selv et slikt ansvar.

¹ Dealing with Roadblocks to Centralized Government IT, Gartner 2008

² St.meld. nr. 17 (2006-2007), kap 7.2.3 og 7.3

³ St.meld. nr. 17. (2006-2007) Eit informasjonssamfunn for alle, kap 7.3.5. Oppfølgingen av NFK-rapporten vil muligens kunne endre på dette.

Vi tror vi det kan være klokt å se på mulige forbedringer på kort sikt og innenfor gjeldende lover, forskrifter og ansvarsdeling mellom departementer ("lavhengende frukter").

Vi tenker bl.a. på at enkelte statlige virksomheter som har rollen som fellestjenesteleverandører, med en moderat utvidelse av sitt formål og med en justert strategi vil kunne tilby flere sentraliserte tjenester.

Med vektlegging av incentiver for statlige virksomheter for overgang til fellestjenester og bruk av styringsvirkemidler som fellesføringer og rundskriv, vil det kunne oppnås større volumer på de sentraliserte tjenestene. Dette kan oppnås på to måter:

- Ved at tjenestetilbydere får flere statlige virksomheter som brukere
- Ved at tjenestetilbyderne tilbyr flere tjenester enn i dag

Ut fra erfaringer fra utlandet, og foretatte analyser i Norge, er det sannsynlig at stordrift er effektiviserende når det gjelder mange deler av administrative støttefunksjoner. Som et alternativ til obligatorisk bruk av etablerte fellestjenestetilbud, vil det ikke være urimelig å kreve at virksomheter som ikke velger å bruke disse, må kunne begrunne dette gjennom å påvise bedre effektivitet og/eller kvalitet ved å ha funksjonen innomhus. Et prinsipp om at avvik skal begrunnes er allerede anvendt i den del sammenhenger på IKT-området gjennom rundskriv P-11/2011 fra FAD mht. bruk felleskomponenter (Altinn, eID).

Det har tidligere vært eksempler på at fellestilbud i staten har:

- blitt avvirket - gjelder anskaffelser
- fått en annen tilknytningsform gjennom organisering som aksjeselskap

Innkrevingsutvalget foreslo en fellestjeneste for innkreving, men det kom mange innvendinger til dette i høringsrunden.⁴ Noen motforestillinger hadde å gjøre med at innkreving ble sett på som knyttet til kjerneoppgavene, andre mente at fellestjenesten burde etableres med utgangspunkt i deres egen innkrevingsløsning. Distriktpolitiske forhold var også inne.

Det primære siktemålet i denne foranalysen er mer effektive og kvalitativt bedre administrative støttefunksjoner. Det foreligger i utgangspunktet en hypotese om at sentralisering vil kunne bidra til dette.

Det er i denne sammenhengen da viktig å understreke at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom sentralisering og mindre bruk av markedet. Riktignok kan virksomheter som tidligere har fått dekket en tjeneste i markedet gjennom overgang til et sentralt fellesstatlig tilbud bidra til "mer stat". Men det kan også tenkes at det aktuelle sentrale servicesenteret setter ut større deler av tjenesten i markedet enn det virksomhetene i sum gjorde før det sentrale tilbudet forelå.

⁴ [Høring - NOU 2007:12 Offentlig innkreving - regjeringen.no.](#)

Sentralisering kan altså være en strategi eller mellomstasjon for senere outsourcing, noe vi kommer inn på nedenfor. En slik sentralisert outsourcing vil kunne favorisere store leverandører. Imidlertid er det innenfor regelverket for offentlige anskaffelser mulig å foreta utlysninger som ivaretar hensynet til mindre leverandører.

2 Metode

Difis metode har bestått av dokumentgjennomgang, workshop/idédugnad med direktorater av ulik størrelse og samtaler/intervjuer med statlige tjenestetilbydere.

På dette grunnlaget er det identifisert noen utviklingstrekk i Norge og i andre land. For hver tjenestekategori er det sett på behov og muligheter, og gjort vurderinger av aktuelt videre arbeid, herunder kartlegging.

2.1 Dokumentgjennomgang

De mest sentrale dokumentene og nettstedene har vært (alfabetisk):

- Administrative servicecentre i staten (Hovedrapport). Finansministeriet (Danmark) februar 2008
- Dealing with Roadblocks to Centralized Government IT, Gartner 2008
- Dei administrative funksjonane i Kredittilsynet. Ei benchmarking med Konkurransetilsynet, Norad, NVE og SFT, Difi-rapport 2009: 5
- DFØ – mål og strategi (brosjyre)
- Difi-rapport 2008:16: En ny giv – strategiske veivalg for statens sentrale opplæring
- Difis strategi 2012-2015
- Enkel administration i staten, Finansministeriet (Danmark) januar 2010
- Etablering av kompetanseplattform i staten. SSØ, Difi, Skatteetaten. Sluttrapport 21. desember 2010 (forprosjektrapport 4. juni 2010)
- Ett myndighetsgemensamt servicecenter (SOU 2011:38)
- Forslag til Statens strategi for kompetanseutvikling 2010 - 2014, Difi 2010
- Industrial and Corporate Change, Vol. 19, No. 5, 2010: *The unbundling of corporate functions: the evolution of shared services and outsourcing in human resource management*
- IT i praksis 2010, Strategi, trender og erfaringer i norske virksomheter. Rambøll Management Consulting
- IT i praksis 2011
- Kommunal organisasjonsdatabase - <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/organisasjonsdatabasen2008.html>
- Læringsplattform i staten, brev med vedlegg fra Difi til FAD 21.12.2011

-
- Operational Efficiency Programme (HM Treasury): Back office operations and IT, 2009. Final Report, 2009
 - Ressursbruk i staten, Rapport FAD januar 2011
 - Rådgivende utvalg for IKT-statistikk, referater
 - Samordning av statlige innkjøp, Oslo Economics-rapport 2011-08
 - SSØ-rapport 4/2008: Måling av effektivitet og stordriftsfordeler for staten av SSØs tjenester
 - Statskonsultnotat 2002:11: Mellomlangsigtig lagring av elektroniske dokumenter
 - Statskonsultrapport 2006:10 Utviklingstrekk i forvaltningen og i forvaltningspolitikken siden 1990
 - Tilläggsdirektiv (dir 2011-99) till Utredningen Ett myndighetsgemensamt servicecenter för en effektivare statlig administration
 - Value for Money in Government. Public Administration after "New Public Management", OECD 2010
 - www.arkivverket.no
 - www.dfo.no
 - www.dss.dep.no
 - www.entra.no
 - www.fm.dk
 - www.ssb.no/ikt/ Nyaste artiklar med tabellar og Annan statistikk i SSB

Særskilt om brukerundersøkelser, evalueringer og økonomiske analyser som gjelder statlige fellestjenesteleverandører

I utgangspunktet vil så vel brukerundersøkelser som evalueringer og økonomiske analyser som er foretatt av hele virksomheter eller av enkelttilbud hos disse, kunne kaste lys over potensialet for lavere kostnader for staten gjennom stordrift. Det vil også være mulig å henge på spørsmål og problemstillinger som er relevante for effektivisering i *planlagte* brukerundersøkelse og analyser.

For eksempel vil det i brukerundersøkelser kunne være spørsmål om det er flere tjenester virksomhetene ønsker seg, og svarene på dette vil si noe om det følte behovet i virksomhetene og interessen for fellestilbud.

Evalueringer vil kunne si noe om hvorvidt en virksomhet som tilbyr en eller annen administrativ støttefunksjon, ut fra sitt formål og sine relevante virkemidler har et uutnyttet potensial.

Økonomiske analyser vil kunne si noe om fordelene ved stordrift, særlig hvis alternativene i analysen er på ulike nivåer av fellesdrift. Dette kan både være analyser som gjelder sentralisering i hele staten av én funksjon, eller kost/nyttevurderinger i enkeltvirksomheter av å sette ut en administrativ funksjon.

Difi har i noen grad hatt tilgang til og gjennomgått brukerundersøkelser, evalueringer og økonomiske analyser i foranalysen. Gjennomgang av flere slike, og en mer detaljert gjennomgang enn det Difi har hatt kapasitet til i foranalysen, kan være en del av kartleggingsfasen.

Etter Difis mening vil bruk av foreliggende og planlagte brukerundersøkelser, evalueringer og økonomiske analyser bidra til at forslag er kunnskapsbaserte, og at man ikke innhenter tilgjengelig kunnskap på ny.

2.2 Workshop/idédugnad

Workshopen /idédugnaden som Difi arrangerte hadde følgende dagsorden:

- Ord til innledning v/statssekretær Tone Toften
- Presentasjon, forventninger
- Hva er tendenser i andre land og sektorer?
- Inndeling av hver av de administrative støttefunksjonene
- Muligheter, utfordringer og organisering
- Innspill til kartlegging

Det var lagt opp til innledninger ved Difi, og for øvrig stor grad av medvirkning fra deltakerne.

Det var invitert deltakere fra direktorater av ulik størrelse, fortrinnsvis ledere av administrative enheter, som kunne ha med seg en underordnet leder for ett av de administrative fagområdene. Følgende virksomheter deltok: Norad, Utlendingsdirektoratet, Husbanken, Klima- og forurensingsdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Fredskorpset og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

Det ble tatt referat fra workshopen/idédugnaden, og en oppsummering ble sendt deltakerne og andre som var invitert, med mulighet for ytterligere innspill.

2.3 Intervjuer/samtaler

Prosjektgruppa har, i tillegg til FAD, hatt intervjuer/samtaler med følgende fagmiljøer innenfor det administrative området som tilbyr tjenester til direktoratene og/eller har et overordnet faglig ansvar for tjenesten i statsforvaltningen:

- Direktoratet for økonomistyring (DFØ)
- Avdeling for ledelse, omstilling og medarbeiderskap i Difi
- Departementenes servicesenter (DSS)
- Statsbygg

I tillegg har det ifm. med prosjektet vært kontakt per epost og/eller telefon med:

- Nasjonalbiblioteket

-
- Riksarkivet
 - Statens innkrevingsssentral

Når det gjelder kartlegging på IKT-området, har vi hatt samtaler med:

- SSB
- Førsteamanuensis Arild Jansen, Avdeling for forvaltningsinformatikk, Universitetet i Oslo

2.4 Kategorisering av tjenestene

I forkant av prosjektstart var det bl.a. gjennom en arbeidsgruppe initiert av FAD gjort vurderinger av hvordan administrative støttefunksjoner best kan inndeles. På IKT-området har Difi i andre sammenhenger brukt kategoriseringer som er relevante.

I prosjektet og i denne rapporten er følgende grovinndeling brukt:

- IKT
- Tekniske tjenester
- Informasjonsforvaltning (arkiv, bibliotek, elektronisk publisering)
- Personal/HR
- Økonomi, lønn og reiseadministrasjon

Inndelingen er langt på vei sammenfallende med hva som er en vanlig organisatorisk inndeling av administrative enheter. Underinndelingen av hvert av punktene gjøres ut fra funksjonelle skiller, som ofte henger sammen med ulike kompetansekrav. I tillegg kan det skilles mellom drift og utvikling. Inndelingen i statsregnskapet er kommentert i kap 9.1.

Gitt hensikten med prosjektet, har prosjektet vært opptatt av om den enkelte deltjenesten egner seg for sentralisering⁵, og om den er hensiktsmessig avgrenset når det gjelder kartlegging. Dette utdypes i senere kapitler.

Særskilt om anskaffelser

Statlige anskaffelser er anslått til 171 mrd. kr per år, og anskaffelser foregår i betydelig grad innenfor alle nevnte administrative støttefunksjoner, i tillegg til at anskaffelser kan ses på som en støttefunksjon i seg selv.

En kartlegging av innkjøpsnettverk i Norge⁶ viste at det var 41 statlige nettverk. Nettverkene varierer sterkt med omsyn til organisering, deltaking, ressurser og kompetanse. Noen nettverk er opprettet med henblikk på operativt innkjøps samarbeid (etablering av fellesavtaler, rammeavtaler eller

⁵ Sentralisering må forstås i vid forstand, dvs. at det omfatter fellesløsninger og fellestiltak, herunder standardisering, jf kap 1.1.

⁶ First Ventura, 2007, på oppdrag av FAD

gjennomføring av konkrete innkjøpsprosjekt), andre er møteplasser for erfaringsutveksling og kompetansedeling.

Det er nylig lagt fram en utredning om samordning av statlige innkjøp⁷. Et statlig rammeavtalesenter á la det som finnes i våre nordiske naboland er en aktuell modell for anskaffelser av produkter som er særlig egnet for samordning⁸, heter det i utredningen. Det vil bli vurdert tiltak for økt samordning av anskaffelser. Utredningen tegner et nyansert bilde der det er forskjeller mellom innkjøpsområdene mht. om og i så fall hvordan en samordning bør skje.

I tråd med dette er ikke anskaffelsesfunksjonen behandlet som egen kategori. Den kan likevel være nevnt i de mest relevante sammenhengene nedenfor, for eksempel hvis anskaffelser utgjør et vesentlig problem- eller mulighetsområde innenfor en støttefunksjon. I samråd med FAD vil anskaffelser ikke holdes utenfor vurderingene av kartlegging og andre tiltak. Anskaffelser er tatt med som egen kategori i oppsummering av konklusjoner og fremdriftsplan.

2.5 Små og store virksomheter

Prosjektet gjelder statsforvaltningen utenom departementene, dvs. direktoratsnivået, eventuelt etater med regionale og/eller lokale ledd⁹.

Disse virksomhetene er av svært ulik størrelse, og har ofte ulike utfordringer mht. kvalitet og effektivitet på de administrative støttefunksjonene. De små vil gjennomgående ha større utfordringen enn de store, ikke minst på IKT-relaterte oppgaver.

Med virksomhet forstår vi begrepet slik det er definert i økonomiregelverket, nemlig som ”statlig forvaltningsorgan” til forskjell fra selskap/selvstendig rettssubjekt (Økonomireglementet § 2 Virkeområde).

Antall statlige virksomheter har gått ned siden midten av 1980-tallet, noe som bl.a. har skjedd ved at virksomheter er slått sammen. I tillegg har det skjedd sammenslåinger av lokal- og regionkontorene innenfor de store etatene, og utskilling fra forvaltning til selskaper. Størrelsen på de statlige virksomhetene har mao. i snitt gått opp – det er færre små virksomheter, selv om det også har foregått en rendyrking av roller og utskilling av f.eks. tilsynsfunksjoner og klagebehandling i egne virksomheter.

En del av disse sammenslåingene har hatt effektvisering av administrative støttefunksjoner som ett av flere mål. Generelt kan det være vanskelig å spore

⁷ Oslo Economics-rapport 2011-8, på oppdrag fra Difi

⁸ I utredningen definert som standardiserte produkter med lite behov for individuell tilpasning, hvor leveransen er enkel å kontraktsfeste og hvor staten utgjør en liten kjøper i markedet

⁹ Dette betyr ikke at departementene vil være utelukket som mulige brukere av eventuelle fellesløsninger, for eksempel i DFØ med DSS som bestiller (drøftet på møtet FAD/Difi 9. desember 2011).

konkrete gevinster ved fusjoner, både i offentlig og privat sektor. Men med effektivisering av administrative funksjoner gjennom sammenslåing synes det å være enklere å få til enn synergier for kjernefunksjonene.¹⁰

Difi har tidligere gått igjennom en oversikt over statlige virksomheter¹¹. Det var i alt 229 forvaltningsorganer som per 2006 var direkte underlagt et departement, herunder alle enkeltstående nasjonale organ, alle enkeltenhetene i grupper (for eksempel alle høgskolene og fylkesmennene) og alle hovedkontor i etater (etatenes regionale kontor og Forsvarets militære og regionale enheter var ikke medregnet). Difi fant da at ca 1/3 var små virksomheter, definert som virksomheter med under 50 tilsatte.

DFØs brukerundersøkelser av lønn- og regnskapstilbudet viser at de små virksomhetene gjennomgående er noe mer fornøyde enn de store.

I Sverige har det vært organisert et eget tilbud for små statlige virksomheter når det gjelder administrative støttedfunksjoner i Kammarkollegiets administrativa stödverksamhet för mindre myndigheter ("The Legal, Financial and Administrative Services Agency", omtalt i OECDs Value for Money-rapport). Denne tenkes på sikt integrert i det planlagte felles servicesenteret som omtales i kap. 3.3.

¹⁰ Erfaringer fra statlige fusjoner. Temahefte fra Statskonsult, 2002

¹¹ Vedlegg 1 til notat om administrative krav overfor små virksomheter – Difi forprosjektrapport, 2008.

3 Generelle utviklingstrekk

3.1 Privat sektor

Howard Gospel og Mari Saka¹² gir et historisk perspektiv på forholdet mellom å sette tjenester ut (outsourcing) og å produsere disse i egen virksomhet. Forfatterens tese er at bevegelsen er syklisk, og at trenden nå er sentralisering og utsetting av tjenester.¹³

Strategien selskapene velger for sentralisering av administrative støttefunksjoner er av betydning. Selskaper som sentraliserer og endrer tjenester innen egen organisasjon før tjenestene settes ut, beholder også mer kompetanse.

I den tidlig-industrielle tid var sentralisering og utsetting av tjenester vanlig. Eksempelvis var det vanlig at tekstilbedrifter kjøpte både maskinvedlikehold og rekrutteringstjenester fra eksterne leverandører. Fra slutten av 1800-tallet av var trenden at selskapene trakk tjenestene inn i egen organisasjon. Dette førte blant annet til fremveksten av konglomerater – selskaper med ekspertise innen vidt forskjellige områder – med komplekse organisasjonsstrukturer.

I begynnelsen av 1980- og særlig utover 1990-tallet ønsket mange selskaper å snevre inn sine virksomheter; følgelig avdiversifiserte en del store selskaper, og solgte ut de delene som ikke var direkte relatert til kjernevirksomheten. Nye ledelsesteorier kombinert med utbredelsen av IKT gjorde at tjenestene ble sett som mer stedsuavhengige – og mulig å sette ut til eksterne tilbydere.

For å beskrive bevegelsen mot utsetting har forfatterne gjort intervjuer blant ledere i Proctor and Gamble (P&G) og i Unilever. Utviklingen i begge selskapene har fulgt mønsteret beskrevet over, hvor fremveksten av komplekse organisasjonsstrukturer har blitt møtt med standardisering og sentralisering av administrative støttefunksjoner, først gjennom innføring av ressursstyringsverktøy. Mange av tjenestene har også blitt satt ut til eksterne tilbydere. P&G etablerte servicesentre for fellestjenester (Shared Services Centers) for blant annet anskaffelser, regnskap, IT, bygningsdrift og HR og personal. Unilever etablerte på sin side separate servicesentre for henholdsvis finans og regnskap og HR og personal, mens IT ble sentralisert uten at det ble opprettet et servicesenter.

¹² *The unbundling of corporate functions: the evolution of shared services and outsourcing in human resource management*, artikkel publisert i *Industrial and Corporate Change*, vol. 19, no. 5 - 2010, pp. 1367–1396.

¹³ Dette bildet bør muligens nyanseres noe, ved at det de senere år ser ut til å være en mer balansert fordeling (*multisourcing*). Dett er kort omtalt i kap. 4 under Drivkrefter, med henvisning til Rambøll.

Begge selskapene satte deretter fellestjenestene ut til eksterne tilbydere som samtidig tok over en del av de ansatte som hadde arbeidet med de spesifikke tjenestene hos P&G eller Unilever. Begge selskap valgte forskjellige leverandører for de forskjellige tjenesteområdene, og beholdt enkelte av funksjonene internt i egen organisasjon.

P&G etablerte servicesentre for administrative støttfunksjoner før tjenestene ble satt ut, mens Unilever ikke etablerte servicesentre på alle områdene som ble satt ut. Begge selskapene erfarer ifølge artikkelen at utsettingen har vært positiv, men erkjenner likevel at det er utfordringer. Dette gjelder blant annet avgrensningen av ansvarsforholdet mellom tjenestekjøper og -tilbyder, hvorvidt tjenestekjøper klarer å beholde nødvendig kompetanse internt, og hva som vil skje når selskapene eventuelt skifter til en leverandør som ikke har deres egne tidligere ansatte i sentrale posisjoner.

Generelt beskriver forfatterne tre veier mot utsetting av tjenester:

- Selskapet forbedrer arbeidsprosessene internt først, eksempelvis ved å etablere servicesentre for fellestjenester, før tjenestene deretter settes ut. Selskapet har gjennom erfaringene med servicesentre bygget kompetanse og har en sterk posisjon i forhandling med tjenestetilbydere.
- Selskapet setter ut den eksisterende tjenesteproduksjonen, gjerne til flere tilbydere. Det blir opp til tilbyder å standardisere og konsolidere de ulike tjenestene. Selskapet som kjøper tjenestene vil ha lavere kompetanse når det gjelder å komme med innspill til tjenstedesign.
- Selskapet ønsker å få både standardiserings- og effektivitetsgevinster på samme tid. Dette fordrer at det er eksisterende tilbydere av tjenester som selskapet kan kjøpe tjenester av, uten at det må etableres et nytt servicesenter. Selskapet vil være avhengig av tilbyders etablerte tjenester.

I privat sektor i Danmark finnes en rekke eksempler på at store virksomheter har samlet administrative funksjoner i administrative servicesentre¹⁴. Det samme gjelder i Norge (Statoil, Telenor)¹⁵. Effektiviseringspotensialet i privat sektor er i flere undersøkelser anslått til ofte å ligge over 20 pst, av og til opp mot 40 pst.¹⁶

Et poeng er imidlertid at potensialet ikke uten videre kan overføres til offentlig sektor fordi det kan innebære *off-shoring* (plassering i lavkostland)¹⁷. I tillegg vil arbeidsrettslige forhold i staten kunne påvirke potensialet, og hvor raskt

¹⁴ Kap 2.2 i Administrative servicecentre i staten (Finansministeriet, DK)

¹⁵ Ressursbruk i staten, rapport januar 2011

¹⁶ OEP Back Office Operations and IT; Kap 2.2 i Administrative servicecentre i staten (Finansministeriet, DK); Association for Information Systems, 2009

¹⁷ Kap 2.2 i Administrative servicecentre i staten (Finansministeriet, DK)

gevinster kan hentes inn. De konkrete organisatoriske løsningene, og føringer for lokaliseringen¹⁸ av eventuelle administrative fellessentre, vil også spille inn.

Shared Service Centers (SSC) er heller ikke et entydig fenomen. En vanlig forståelse er at det er et konserninternt senter som tilbyr tjenester innenfor støttefunksjoner, som har konsernet som viktigste bruker og som har utgiftsreduksjon som viktigste begrunnelse.¹⁹

En undersøkelse gjort av Deloitte²⁰ som omfattet 270 selskaper med SSC, viste at økonomifunksjoner (*finance*) og personaladministrasjon (*human resources*) var de vanligste arbeidsprosessene å bruke SSCer til, med hhv. 93 pst. og 60 pst. av de spurte. Om lag halvparten av disse sentrene tilbød bare tjenester på ett arbeidsprosessområde.

3.2 Offentlig sektor i Norge

Statsforvaltningen

Generelt innenfor lønns- og personalpolitikken har det skjedd en utvikling i retning av økt delegasjon fra de sentrale myndighetene til de enkelte virksomheter. Et utviklingstrekk har vært å delegere mer av personalpolitikken og lønnsfastsettelsen til virksomhetene. Endringer i avtaleverket i løpet av 1990-tallet åpnet for en mer fleksibel lønnsfastsettelse med et sterkere innslag av markedstilpasning, herunder innføring av resultatkontrakter og egne lønnsavtaler for de øverste lederne i staten²¹. Parallelt med dette har det vært sentrale systemer og tilbud gjennom Statens lønns- og personalsystem (SLP) og gjennom skattefogdene.

Økonomiregelverket ble endret i 1996 og 2003. Endringen i 2003 medførte større vekt på virksomhetstilpasning og flere anbefalinger enn eksplisitte krav - ”mer kan enn skal”. Oppmykingen i bevilgningsreglementet har ikke medført endringer i hovedprinsippene for føring av statsbudsjettet. Krav om en mer effektiv ressursbruk i forvaltningen har imidlertid bidratt til å sette prinsippene under press, jf innføring av bedriftsøkonomiske budsjett- og regnskapsprinsipper i staten.

¹⁸ Difi oppfatter at en slik føring er gitt, gjennom forutsetningen om at løsninger ikke skal føre til netto vekst i antall arbeidsplasser i Oslo. Fra vedlegg til epost fra FAD 13.09.11: ”Arbeidet skal også omfatte vurdering av konsekvenser av eventuelle samlinger av funksjoner for statlig lokalisering av arbeidsplasser og strategier for lokaliseringer i tråd med lokaliseringspolitikken til regjeringen.” Fellesføringene for 2012 inneholder et punkt utvikling i geografisk fordeling av statlige arbeidsplasser (FADs rundskriv P-12/2011).

¹⁹ Association for Information Systems, 2009 <http://www.pacis-net.org/>

²⁰ 2011 Global Shared Services Survey Results, Deloitte Consulting LLP, March 2011

²¹ Statskonsultrapport 2006:10 Utviklingstrekk i forvaltningen og i forvaltningspolitikken siden 1990.

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser stiller store krav, og virksomhetene bruker antagelig økte ressurser til å etterleve disse.²² Når det gjelder fellestiltak, har det vært flere ulike tiltak og organiseringer, bl.a. Dep-kjøp, Forvaltningsnettsamarbeidet (1997-1999) og Ft-Statskjøp. De senere årene har fellestiltakene bestått mest i kompetansespredning mht. regelverket og strategi, og elektronisk handel.

Statsforvaltningen - IKT

På 1980-tallet fikk man på IKT-området i offentlig sektor en bevegelse bort fra sentraliserte og felles løsninger for drift, representert ved bl.a.

Kommunedatasentralene og Statens driftssentral for administrativ databehandling, til mer vekt på desentraliserte løsninger på 1990-tallet. Dette hang sammen med overgang fra stormaskinløsninger til minimaskinløsninger. Overgang fra proprietære systemer til maskinvareuavhengige systemer har skapt mer fleksibilitet mht. å velge driftsløsninger, men leverandøravhengighet og ”-innelåsing” er fortsatt et fenomen som setter begrensinger ved valg av løsninger.

I kjølvannet av desentraliseringen og den driftsmessige oppsplittingen kom et krav i forvaltningspolitikken om standardisering gjennom statens generelle kravspesifikasjoner (SGK), og det ble etablert fellesløsninger rettet mot næringslivet (slik som Altinn) og borgerne (slik som MinSide). Vedtatte standarder er i relativt liten grad tatt i bruk. Standarder i form av felles tjenesteelementer (felleskomponenter) har imidlertid i større grad vært vellykket.

Et unntak (innenfor anvendelse av vedtatt standard) er Norsk Arkivstandard (NOARK). Denne standarden er i bred anvendelse i statsforvaltningen. Årsaker til dette er en kombinasjon av at Riksarkivet som forvalter av standarden kan stille krav om anvendelse av den og at virksomhetene som følge av dette har anskaffet løsninger i markedet som følger standarden.

Det synes som om standarder som ikke er vedtatt, men er utbredt generelt i markedet også får stort gjennomslag, bl.a. ITIL (drift) og ISO27001/2 (sikkerhet).

Sentraliserte driftsenheter fikk en løsere tilknytning til staten, og etter hvert ble flere konsolidert inn i andre selskaper. Offentlig sektor kunne fortsatt kjøpe tjenester og utgjør for mange av disse selskapene de viktigste kundene.

De desentraliserte løsningene som kom utover på 1990-tallet kom da som tillegg til de (sentraliserte og privatiserte) kjøpte tjenestene. Mange store og middels store etater har sentralisert egen IT-virksomhet (Nav, skatteetaten).

Mye kan tyde på at mange virksomheter har fått en mer fleksibel vurdering av om de selv skal drifte hele sin egen portefølje eller om deler av den

²² Statskonsultrapport 2006:10 Utviklingstrekk i forvaltningen og i forvaltningspolitikken siden 1990.

virksomhetscentraliserte tjenesten kan settes ut. I denne sammenhengen er det interessant nå å vurdere om staten selv skal tilby felles tjenester, slik DSS leverer IKT-tjenester til departementene.²³

Kommunene

Kommunal- og regionaldepartementets Kommunal organisasjonsdatabase, sist oppdatert i 2008, indikerer at det foregår utbredt samarbeid mellom kommuner når det gjelder produksjon av administrative støttefunksjoner.

Området flest kommuner samarbeider på er revisjon; 84 pst. av kommunene har etablert et samarbeid med andre kommuner, gjennom et interkommunalt samarbeid eller et interkommunalt selskap. Renholds- og regnskapstjenestene løser imidlertid de fleste kommunene internt i egne organisasjoner.²⁴

	<i>Egen organisasjon</i>	<i>Kommunalt foretak</i>	<i>Aksje-selskap</i>	<i>Samarbeid mellom kommuner</i> ²⁵	<i>Fra private</i> ²⁶	<i>(Sum)</i>
Revisjon	4 %	1 %	1 %	84 %	7 %	97 %
Regnskap	85 %	0 %	0 %	11 %	1 %	97 %
IT-oppgaver	71 %	0 %	1 %	39 %	20 %	131 %
Innkjøp	70 %	0 %	1 %	43 %	7 %	121 %
Renhold	90 %	3 %	0 %	0 %	12 %	105 %
Kantiner	65 %	1 %	2 %	0 %	11 %	79 %

(Sum kan overskride 100 fordi det er mulig med mer enn ett alternativ for hver kommune)

Tabell 1: Administrative støttefunksjoner i kommunene, fordeling på utførere

Når det gjelder administrative tjenester, sammenstiller 18 pst. av kommunene systematisk ulik virksomhetsinformasjon for å måle prestasjoner over tid, og med andre sammenlignbare virksomheter (benchmarking)²⁷. 1 pst. av kommunene benytter benchmarkingen i tildelingen av økonomiske rammer for de administrative tjenestene²⁸. 2 pst. av kommunene har innført konkurranseutsetting av de administrative tjenestene, mens 16 pst. har konkurranseutsatt tjenester innen revisjon²⁹.

Mht. arkiv er 279 kommuner og 7 fylkeskommuner medlem i en interkommunal arkivordning, mens 143 kommuner verken er med i en slik

²³ Det unike med DSS er vel at de faktisk ble opprettet og at de leverer et så bredspektret tjenestetilbud til departementene – som monopolleverandør.

²⁴ Tallene i tabellen er hentet fra spørsmål 25n, 25o, 25p, 25q, 25r, 25s i Kommunal organisasjonsdatabase 2008.

²⁵ Omfatter interkommunalt samarbeid (etter kommuneloven § 27), interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid (etter kommuneloven § 28b), interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (etter kommuneloven § 28c), og interkommunale selskap (lov om interkommunale selskaper).

²⁶ Omfatter kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser, og andre private aktører.

²⁷ Spørsmål 41c i Kommunal organisasjonsdatabase 2008

²⁸ Spørsmål 41d i Kommunal organisasjonsdatabase 2008

²⁹ Spørsmål 41a i Kommunal organisasjonsdatabase 2008

ordning eller har egen arkivinstitusjon. Til sammen er dette et ujevnt og delvis fragmentert landskap.³⁰

3.3 Andre lands statsforvaltning

3.3.1 Utviklingen i noen OECD-land

En rapport fra OECD³¹ viser at sentralisering av administrative støttefunksjoner og etablering av administrative servicesentre er tiltak som flere OECD-land ser som egnet for å kutte kostnader og øke effektiviteten i sentralforvaltningen. Rapporten oppsummerer en undersøkelse der man sammenligner organiseringen av sentralforvaltningen i utvalgte OECD-land³² ut fra perspektivet *value for money*.

I en periode fra 1990-tallet begynte de landene som omfattes av undersøkelsen å legge vekt på at statlige virksomheter skulle styres på produksjon og ikke gjennom detaljert, overordnet styring på innsatsfaktorer, herunder administrative støttetjenester. Virksomhetene kunne velge å ha egne ansatte til administrative støttetjenester, kjøpe dem i markedet eller benytte en eventuell statlig tilbyder av tjenestene. Som en følge av dette ble sentrale støttetjenester desentralisert og/eller tjenestene ble gjort frivillige å benytte. Denne utviklingen førte gradvis til en utilsiktet økning i ressursbruken generelt, og ikke minst på området administrative støttetjenester³³.

Den økonomiske utviklingen både internasjonalt og nasjonalt førte etter hvert landene inn i en økonomisk situasjon som gjorde det nødvendig både å redusere kostnadene i statsforvaltningen samtidig som styring og kontroll med ressursbruk og tjenesteproduksjon måtte forbedres.

Det er nå en utvikling i retning av *sentralisering og standardisering* av administrative støttetjenester gjennom etablering og reetablering av sentralt organiserte enheter for *felles* ivaretagelse av slike tjenester. Hensikten er å

- utnytte mulighetene for kostnadsreduksjon ved stordriftsfordeler
- skape miljøer som gir bedre muligheter for å rekruttere og holde på arbeidskraft med høy kompetanse

³⁰ Nye muligheter i nye landskap. Arkivorganisering i Nederland og Sverige. ABM-Utvikling, ABM-skrift # 21

³¹ Value for Money in Government. Public Administration after "New Public Management", OECD 2010

³² Australia, Canada, Danmark, Finland, Irland, Nederland, New Zealand, Sverige og Storbritannia.

³³ OECD 2010 side 56

I rapporten peker OECD på at det er valgt *tre ulike strategier* eller fremgangsmåter³⁴ for å oppnå effektiviseringsgevinster ved organisering i sentralisert og felles oppgaveløsning:

- Den ene er en toppstyrt fremgangsmåte kjennetegnet ved at støttetjenestepersonalet overføres fra ulike sektorer og enheter til en ny enhet for administrative fellestjenester samtidig som budsjettene kuttes der personalet overføres fra. Når den nye enheten er etablert, settes det mål og tidsfrister for å nedbemanne og effektivisere. Danmark er eksemplet på dette.
- Den andre fremgangsmåten innebærer at det innføres et insentiv for effektivisering og kostnadsreduksjon gjennom et spesifisert mål for en periode med budsjettkutt for administrative støttetjenester. Finland og Nederland er eksempler på dette.
- Den tredje fremgangsmåten innebærer også at det innføres et insentiv, men forskjellig fra det foregående: Et tidsbegrenset eller permanent budsjettkutt fastsettes generelt, men er ikke knyttet spesielt til administrative støttetjenester. Storbritannia og Sverige er eksempler på dette.

Noen *eksempler* fra OECD-undersøkelsen på nye, sentraliserte administrative fellestjenester er:

- IT – Danmark
- Lønn og regnskap – Danmark
- Lønn og personaladministrasjon – Nederland
- Arkiv – Nederland
- Fakturering, regnskap, lønn og personaladministrasjon, herunder reiseadministrasjon – Finland
- Personal, betalingsformidling og innkreving – Storbritannia

Nedenfor er det en nærmere omtale av situasjonen i disse landene og Sverige.

Det er mange *ulike organisasjonsmodeller*³⁵ for de sentrene som utfører administrative fellestjenester. Noen er statlige virksomheter (forvaltningsorganer) i eller utenfor departement. Andre er offentlige selskaper eller stiftelser, noen ganger med private deltagere. Oversikten fra OECD viser at løsningene er landspesifikke og bestemt ut fra nasjonale modeller for offentlig sektor, preget av historisk utvikling og aktuelle politiske initiativ. Det er således ikke én organisasjonsmodell, men varianter av modeller som fortsatt er under utvikling.

Ut fra hensynet til effektivitet og innsparing er det ingen åpenbare fordeler eller ulemper ved få eller flere felles servicesentre. Det synes viktigere hvilket

³⁴ OECD 2010 side 58

³⁵ OECD 2010 side 65

departement som har hovedansvaret for å sette standardene for støttetjenestene. I Danmark og Sverige er dette ansvaret i hovedsak lagt til Finansdepartementet og dets underlagte virksomheter. Dette gir i prinsippet bedre styringsmulighet enn en løsning der sentralisert oppgaveløsning er organisert under flere departementer, slik som i Nederland og Storbritannia.

Det foreligger relativt få tallfestede realiserte innsparinger³⁶ fra de landene som har igangsatt tiltak på dette området, og mange av tallene er ikke helt sammenlignbare, bl.a. fordi noen tall gjelder gevinster ved sentraliserte fellestjenester, mens andre tall gjelder administrative tjenester i sin alminnelighet. Dessuten er noen tall for innsparinger måltall som er under realisering og for en bestemt periode. På grunnlag av erfaringer fra Danmark, Finland, Nederland og Storbritannia kan innsparinger ved felles støttetjenester generelt betegnes som *moderate* i forhold til sentralforvaltningens driftsutgifter, men vurderes som *vesentlige* i forhold til de totale kostnadene for administrative støttetjenester (og som er i størrelsesorden mellom 5 % og 20 % av statens driftsutgifter).

3.3.2 Nærmere om andre land

Nedenfor beskrives kort noen utvalgte organisatoriske endringer de senere år i Danmark, Finland, Nederland, Storbritannia og Sverige knyttet til administrative fellestjenester, og der formålet har vært kostnadsbesparelser og effektivitet.

Danmark

Under Finansministeriet ble det i 2008 besluttet etablert to nye sentre for administrative fellestjenester: *Økonomiservicecentret (ØSC)* og *Statens IT (SIT)* med formål å styrke rekrutteringen og fagmiljøet i tillegg til å oppnå kostnadsbesparelser. Det ble gjort grundige forhåndsstudier av hvilke oppgaver som sentrene skulle ha, kostnader og mulige besparelser. Sentrene ble bemannet gjennom overføring av personell fra departementer og eksisterende virksomheter, og finansiert ved overføring fra de virksomhetene personellet ble overført fra.

ØSC ble etablert i 2009 og er organisert som en del av Økonomistyrelsen og har ansvar for et bredt spekter av lønn- og regnskapstjenester til 170 virksomheter inkludert alle departementene. Virksomhetene betaler for tjenestene på grunnlag av en betalingsmodell, og ØSC har enerett på levering av tjenestene. Kostnadsbesparelsene har sammenheng med standardisering av tjenester, men med mulighet for individuelle vilkår i særlige tilfeller. Kostnadene skal også reduseres over tid gjennom en kraftig reduksjon i antall ansatte. ØSC har ca. 350 medarbeidere fra 56 forskjellige statlige virksomheter.

SIT ble etablert i 2009 som en virksomhet direkte under Finansministeriet og har ansvar for IT-drift i 8 departementer og i ca 90 etater – disse virksomhetene har i alt ca. 10 000 ansatte. SIT har med sine ca. 230 ansatte ansvar for alle

³⁶ OECD 2010 side 69

oppgaver vedrørende administrativ it, it-infrastruktur samt en rekke oppgaver vedrørende drift, vedlikehold og brukeradministrasjon av fag-it for åtte departementsområder. Kostnadsbesparelsene er særlig knyttet til innkjøp (stor og profesjonell innkjøper), strømlinjeforming av IT-arkitektur og serverpark, effektivisering av interne driftsrutiner og brukerstøtte.

Finland

I perioden 2005-2008 ble *Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning* (Palkeet) etablert og bygget opp. Palkeet leverer økonomi- og personaltjenester til ca. 110 statlige virksomheter og til ca. 80 000 statsansatte. Tjenestene omfatter områdene regnskap, fakturabehandling, lønnsutbetalinger, personaladministrasjon og reiseregninger. Palkeet har ca 770 ansatte og har en desentralisert organisering med seks regionale enheter.

I 2009 ble *Den offentliga förvaltningens ICT* etablert som en del av Finansministeriet og med to lokale enheter, og med i alt ca. 40 ansatte. Hensikten med sentralisert styring er kostnadsbesparelser i informasjonsforvaltning, og å fremme informasjonsforvaltningens rolle som støtte for forvaltningens kjerneoppgaver.

Hansel Ab er et selskap som er statens innkjøpssentral med oppgaver og rolle fastsatt i lovgivningen som gjelder offentlige anbud. Selskapet konkurransetsetter og oppretter rammeavtaler om varer og tjenester for statlige virksomheter. Hansel Ab har 55 ansatte, har ikke overskudd som formål og er underlagt Finansministeriet.

Senatfastigheter er et statlig «affärsverk» underlagt Finansministeriet og som tilbyr eiendomstjenester til statsforvaltningen som f.eks. utleie av lokaler, investering samt utvikling og forvaltning av fast eiendom. Kundene er bl.a. universiteter og høyskoler, statlige myndigheter, ministerier, forsknings- og kulturinstitusjoner, fengsler og forsvaret.

Kostnadsbesparelsene oppnås gjennom konkrete mål for nedbemanning: i 2011 skal antall administrativt ansatte reduseres med 8 % i sentralforvaltningen, og med 12 % i 2015.

Nederland

Nederland har etablert tre nye sentre for administrative fellestjenester: Ett for lønn og personaladministrasjon, ett for HR-ekspertise og tjenester i tilknytning til drift og vedlikehold av eiendommer og ett for arkiv. Disse sentrene er dels bygget opp gjennom overføring av personale fra flere departementer og etater, men uten at budsjettene samtidig er redusert tilsvarende. Det er imidlertid fastsatt at mål for budsjettkutt og personalreduksjoner over en periode på fire år der reduksjonen i administrative støttetjenester generelt er satt til 25 %, men med en del frihetsgrader i tilpasningen.

Storbritannia

Utviklingen i de senere år i retning av administrative fellestjenester er mye et resultat av den såkalte Gershon-rapporten fra 2004 og Varney-rapporten i 2006. Felles administrative støttetjenester i kombinasjon med standardisering og

forenkling ble anslått å ha et potensial på 20 % besparelser. Siden 2006 er det opprettet seks forskjellige servicesentre i forskjellige departementer, hvorav fem tilbyr tjenester innen HR, regnskap og anskaffelser, mens ett bare tilbyr tjenester innen HR og regnskap. To av sentrene tilbyr tjenester bare til det departementet der de er organisert, og to sentre tilbyr tjenester til det departementet der de er organisert i tillegg til underlagte virksomheter. Bare to sentre tilbyr sine tjenester også til andre departementer.

Begrepet fellestjenester er i stor grad inspirert av praksis i privat sektor. Dette innebærer at tjenestene leveres til kundene til kostnader, kvalitet og leveringstid som er konkurransedyktig sammenlignet med markedet og interne alternativer. Bruk av tjenestene til servicesentrene oppnås bl.a. gjennom argumentasjon og uformelt press, men må sees i sammenheng med generelle og konkrete mål for reduksjon i administrative kostnader i hele statsforvaltningen.

I 2008 ble et omfattende program startet for omfattende besparelser i administrative kostnader opp mot 4 milliarder GBP – *Operational Efficiency Programme* (OEP). I en rapport fra 2009³⁷ presenteres analyser, anslag og tiltak for hvordan besparelser kan oppnås samtidig som kvalitet dels opprettholdes og dels forbedres.

Sverige

Virksomheter underlagt departementer har stor grad av autonomi i oppgaveutførelsen, herunder i valg av hvordan administrative støttetjenester ivaretas (med eget personale eller kjøp av tjenester eksternt). Det er et servicesenter for departementene og et for mindre virksomheter: *Kammarkollegiet* som bl.a. tilbyr tjenester innen fakturabehandling, innkjøp, lønn og juss. Kammarkollegiet støtter i dag ca. 80 virksomheter med tjenester innen lønnsadministrasjon og ca. 70 virksomheter med ulike økonomitjenester.

I 2010 besluttet regjeringen å sette i gang en utredning³⁸ av spørsmålet om et felles servicesenter for statlige myndigheter for en mer effektiv statlig administrasjon. Formålet er å øke effektiviteten og redusere administrasjonskostnadene i staten gjennom en økt konsentrasjon av administrative støttetjenester.

Det er nå bestemt³⁹ at fra 1. juni 2012 opprettes *Statens servicesecenter*. Denne nye organisasjonen skal bygges opp med utgangspunkt i bl.a. deler av Skatteverkets støttetjenester og deler av Försäkringskassans støttetjenester. Det skal senere tas stilling til om deler av Kammarkollegiets virksomhet også skal inngå. Tjenestetilbudet skal i innledningsvis omfatte bl.a. lønnsadministrasjon, reise- og utgiftsadministrasjon, personaltjenester (for eksempel tjenestepensjon), kundefakturering og andre regnskapstjenester. I

³⁷ Operational Efficiency Programme: Back office operations and IT, May 2009

³⁸ Kommittédirektiv 2010:117 Ett myndighetsgemensamt servicecenter för en effektivare statlig administration.

³⁹ Kommittédirektiv 2011:99 Tilläggsdirektiv till Utredningen Ett myndighetsgemensamt servicecenter för en effektivare statlig administration (Fi 2010:08)

utgangspunktet skal tilbudet gjelde standardisert tjenester, men skal også kunne tilpasses enkelte virksomheter med særskilte behov. Servicecenterets kostnader skal finansieres med gebyrer betalt av kundene. På sikt er målet full kostnadsdekning. Om man vil bruke tilbudet vil inntil videre være frivillig. Servicecenteret forutsettes å drives effektivt og på en måte som etter hvert vil føre til flere kunder, med mindre noen kan begrunne at de får utført tilsvarende tjenester mer effektivt gjennom andre løsninger.

4 IKT

Underinndeling

Mange forskjellige inndelinger finnes, men med noen fellestrekk. Et viktig fellestrekk er skillet mellom utviklingsoppgaver som medfører ny funksjonalitet, og driftsoppgaver som dekker oppgaver knyttet til nåværende funksjonalitet. Justeringer av nåværende funksjonalitet kalles ofte vedlikehold og grupperes ofte organisatorisk sammen med drift.

Det kan videre skilles mellom IKT i kjernevirksomheten (*kjerne* i tabellen under) og IKT i støttefunksjonene (*støtte*). På ren drift og infrastruktur er dette skillet ikke relevant.

IKT		Spesifisering
Drift		Teknisk drift av IKT-infrastruktur, nettverks- og maskinovervåking, installasjon av nye maskiner og løsninger, telefoniløsninger, teknisk brukerstøtte, infosikkerhet/sårbarhetsanalyser, sikkerhetsløsninger og beredskap
Vedlikehold	kjerne	Justering av nåværende løsning: mindre funksjonelle forbedringer, og tilspasninger når andre systemer endrer seg
	støtte	
Brukerstøtte	kjerne	Førstelinje brukerstøtte, bistand på fagsystemer og standard programvare, brukeradministrasjon
	støtte	
Utvikling	kjerne	Ny større løsning, eller vesentlig endring i eksisterende løsning. IT-prosjekter, IKT-strategi
	støtte	
Forvaltning	kjerne	Systemadministrasjon, systemeierskap, oppfølging, porteføljestyling
	støtte	

Tabell 2: Underinndeling og spesifisering av kategorien IKT.

En del administrative støttefunksjoner er så avhengige av IKT og så automatiserte at skillet mellom IKT og vedkommende funksjon er vanskelig å trekke.

Status

For bl.a. driftstjenester finnes et internasjonalt marked, men sikkerhets- og beredskapshensyn kan sette begrensninger. Også vurderinger av om man bør outsource, kan kjøpes.

Ifølge Rambøll har 71 pst av virksomhetene en strategi for outsourcing, og 90 pst har erfaring med dette (2006-tall)⁴⁰.

Statlige virksomheter brukte 4,7 mrd. kr på IKT-anskaffelser i 2006 ([SSBmagasinet](#)), fordelt på 50 pst. på utstyr, 24 pst. på programvare, 14 pst. på leie av datamaskiner og programvare og 12 pst på utvikling av programvare til

⁴⁰ IT i praksis 2010, Rambøll Management Consulting

eget bruk. Kjøp av tjenester fra datasentraler er holdt utenfor tallene. IKT-bransjen har satt spørsmålsteget ved disse tallene, og anslår selv langt høyere beløp.

Det er stor bruk av konsulenttjenester på området, både når det gjelder utvikling og drift (for en stor del holdt utenfor ovennevnte tall). Dette henger sammen med behovet for spisskompetanse, som mange virksomheter ikke kan holde seg med på permanent basis fordi behovet oppstår sporadisk. Heller ikke de store etatene er dekket med kompetanse på alle aktuelle kompetanseområder innenfor IKT.

Ifølge en OECD-undersøkelse er det i Norge, sammenliknet med andre land, en høy andel av de som jobber med administrative støttefunksjoner, som arbeider med IKT-oppgaver.⁴¹

Pågående prosesser

Mulighet for besparelser gjennom samordning av innkjøp av PCer og standard IKT-utstyr er belyst i Oslo Economics-rapport 2011-8. Felles innkjøp på IKT-området i universitets- og høyskolesektoren gir en anslått besparelse på 10-15 pst. (UNINETT, gjengitt i rapporten fra Oslo Economics).

Når det gjelder skytjenester (leie av ulike ressurser via Internett, i stedet for at virksomheten investerer i egen IT-infrastruktur), er det utarbeidet en rapport for Nordisk Ministerråd om situasjonen i Norden⁴². Skytjenester er satt på dagsorden i USA og EU, og på føderalt nivå i USA er det vedtatt en *cloud first*-strategi. Rapporten anbefaler en del samarbeidstiltak. Imidlertid anses *cloud computing* av 55 pst. av norske offentlige virksomheter ikke som aktuelt de nærmeste tre årene.⁴³ På sin hjemmeside sier konsulentfirmaet ASP Norge at "... foreløpig stilles det flere spørsmål enn det gis svar".

SSB planlegger ny kartlegging av IKT i staten⁴⁴. Det tas sikte på en harmonisering med spørsmål som stilles til kommunesektoren. Skjemautkastet inneholder i utgangspunktet en rekke spørsmål med relevans for foreliggende prosjekt. Datasentraltjenester og konsulenttjenester vil bli inkludert i 2012-undersøkelsen, i tillegg til kjøp av utstyr og programvare. SSB har også vært positive til en moderat utvidelse av skjemaet for å inkludere bl.a. flere typer personalkostnader. Sett fra prosjektets ståsted er spørreskjemaet nå ganske heldekkende. Det som ideelt sett burde vært med – i tillegg til det som ligger inne i utkast mottatt 11. januar 2012 - er en fordeling av utgifter på de ulike delfunksjonene (jf. tabell 2). Se for øvrig kapittel 9.3 der ønskelig kartlegging av kompetanse omtales.

⁴¹ Referert i Ressursbruk i staten, dataene kan være beheftet med usikkerhet.

⁴² Nordic Public Sector Cloud Computing – A discussion paper (udatert, men merket *final*)

⁴³ IT i praksis 2010. På side s. 76 er det gitt en definisjon og detaljering av begrepet.

⁴⁴ Status og ønsker for IKT-statistikk var tema på møte i Rådgivende utvalg for IKT-statistikk 12. desember 2011. Både FAD og Difi er representert i utvalget. Møtet kom ikke frem til bestemte felles konklusjoner. Ressursmangel i SSB på feltet er en utfordring. Tall for 2007 og 2008 vil sannsynligvis bli publisert 1. kvartal 2012.

Drivkrefter på området (teknologiske, økonomiske, faglige)

Det stilles en rekke krav/forventninger til direktoratene mht. IKT, både til etterlevelse av felles krav og til bruk av effektiviserende fellesløsninger. Dette setter IKT-arbeidet under et press. Kravene/forventingene de senere år og i nær fremtid gjelder (jf FADs rundskriv P-11/2011):

- Samordning av og samarbeid om løsninger
- Gjenbruk av tidligere løsninger
- Tilgjengeliggjøring av rådata
- Universell utforming
- Legge til rette for digitalt førstevalg (DIV) fra innbyggerne/næringslivet
- Etterlevelse av diverse felles standarder
- Elektronisk rapportering til staten og innen staten
- Sikkerhet og beredskap

Behovet for kompetanse på IKT-sikkerhet kan tenkes å øke, bl.a. som følge av flere grenseflater og integrasjon mellom systemene.⁴⁵

”Den daglege drifta er avhengig av medarbeidarar med høg IKT-kompetanse. Dei er òg ofte pådrivarar for betre tekniske og operative løysingar. Mange verksemdar strevar med å få tak i folk med god kunnskap om IKT. Dette gjer at det i åra som kjem, kan verte endå meir nødvendig å utnytte knappe ressursar på ein god måte på tvers av organisatoriske grenser.”

Når det gjelder ”ny teknologi” knyttet til sosiale media, tablets, apps mv., vises til avsnittet Teknologitrender i IT i praksis 2011. Selv om dette kan tenkes å få betydning også for administrative støttefunksjoner, vil vi anta at dette i større grad er relevant for de publikumsrettede tjenestene.

Rambøll mener å se en generell utvikling fra 2010 til 2011 når det gjelder sentralisering, ved at veksten i sentraliserte løsninger flater ut og ved at mange aktører ser for seg en blandingsmodell mellom sentrale og desentrale løsninger fremover. Vi vil tro at dette i større grad gjelder virksomhetsspesifikke systemer knyttet til kjerneoppgavene, enn til administrative systemer.

Gartner skriver følgende om barrierer og drivere for sentralisering⁴⁶:

- Sentralisering av IT i det offentlige drives først og fremst av ønsket om å redusere den totale kostnaden for IT, i tillegg til å forbedre IT-tjenester og styring internt og ut til befolkningen.
- Virksomheters motstand mot å miste IT-autonomi og -kontroll er ofte sterk. Når dette er kombinert med implementeringsvansker, fører det til voksende motstand blant deltakerne.

⁴⁵ St.meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap

⁴⁶ Gartner, 2008 (egen oversettelse)

-
- Tiltak som dreier seg om ideen "single enterprise of government" ... kan stå i fare for å sentralisere visse aspekter som ikke er egnet for sentralisering. Dette gjelder særlig hvis sentraliseringen påvirker virksomhetenes kjernefunksjoner og tjenesteyting.
 - Det finnes ulike grunner for svingninger mellom desentralisering og sentralisering, men en av de viktigste faktorene som bestemmer om sentralisering vil bli støttet er regjeringens agenda.

Følgelig gir Gartner råd om at:

- Planleggere og beslutningstakere som er involvert i utforming og administrasjon av et sentraliseringsinitiativ bør sørge for at omfanget er realistisk å gjennomføre. Både fagpersonell og IT-personell må være aktivt involvert i et sentraliseringsinitiativ og, om nødvendig, ha full involvering fra de med hovedansvaret. De må også regelmessig vurdere initiativets fremgang, og når hindringer oppstår, må de ta en aktiv rolle i å overvinne disse hindringene.

Muligheter for mer effektiv drift

Vedlikehold og utvikling er en stor oppgave ifm. med de virksomhetsspesifikke fagsystemene, noe som kan tenkes å medføre et konkurranseforhold til de administrative fagsystemene mht. kompetanse og ressurser. Det er derfor nærliggende å tenke på kostnadseffektive fellesløsninger for IKT-drift.

Et forslag om en statlig skytjeneste som fellesfunksjon ble godt mottatt på Difis idédugnad/WS og satt i sammenheng med at elektronisk informasjon som krysser landets linjer blir underlagt andre lands lovgivning.

Sentralisert anskaffelser av IT-lisenser ble også diskutert på nevnte WS/idédugnad. Flere av virksomhetene mente at dette kunne være et område for sentralisering og felles løsninger. Eksempelvis har de aller fleste virksomheter standardlisenser for MS Office, og felles anskaffelser av slike lisenser ble fremholdt som et potensielt samarbeidsområde.

I Sverige er det gjort følgende vurderinger av effektviseringspotensialet på IKT-området:

Vidare kan det bli avsevärt mer kostnadseffektivt om byte och införande av nya systemstöd görs på ett ställe än på varje enskild myndighet. Ett aktuellt exempel är myndigheternas övergång till e-beställningar under 2013. Om införande, drift och underhåll (inklusive stöd för leverantörsanslutning) görs med stöd av servicecentret bedöms kostnaderna minska. Enligt servicecenterutredningens preliminära beräkningar kan införandekostnaderna minska med 25 procent och drift- och underhållskostnaderna med 50 procent.

Når det gjelder infosikkerhet/sårbarhetsanalyser, sikkerhetsløsninger og beredskap, er det en rekke krav og standarder som skal følges. Alle slike krav vil være relativt billigere å løse i store driftsmiljøer. "Smådriftsulempene" er kanskje større på disse områdene enn på områder som gjelder daglig drift. Vi tenker da bl.a. på behov for ulike typer spisskompetanse, behov for dupliserte

datarom og andre bygningsmessige tilpasninger og eventuelle døgnkontinuerlige skiftordninger.

Det finnes driftsmiljøer i staten som det kan tenkes å legge en slik fellestjeneste til dersom disse får en endring av sitt nåværende formål. Det kan eksempelvis være at DSS og/eller en eller noen få IKT-tunge etater kunne påta seg et utvidet ansvar. Alternativet er å bygge opp en fellesløsning for IKT i staten fra grunnen. I begge tilfelle vil følgende spørsmål være sentrale:

- Lokalisering
- Regional struktur?
- Frivillig å bruke?
- Ved frivillig ordning: hvor lang er bindingstiden? Kan man melde seg ut?
- Overføres personale?
- Overføres eksisterende løsninger?
- Hvem betaler omstillingskostnaden/engangskostnaden?
- Løpende finansiering ("DFØ-modellen" er ett alternativ, andre alternativer kan være fakturering knyttet til ulike volumtall)
- Bruker-/kundemedvirkning for de standardiserte tjenestene, herunder brukerfora (DSS og departementene har erfaringer)
- Roller ift. konsolidering, harmonisering og standardisering (her finnes rolle- og prosessbeskrivelser som er aktuelle⁴⁷)
- Mulighet for og eventuelle rutiner og finansieringsmodeller for spesialtilpassede tjenester (ses i sammenheng med hovedmodell for finansiering)
- Standardavtaler og måleparametre for tjenesten
- Roller internt hos tjenestetilbyder og hos bruker/kunde
- Tilknytningsform

⁴⁷ Bl.a. notat til Helsedirektoratet: Organisering av IT-standardisering i helsesektoren, Difi november 2010. Ikke publisert på www.difi.no

5 Tekniske tjenester

Underinndeling

<i>Teknisk drift</i>	<i>Spesifisering</i>
Bygningsdrift (del av post 01-29)	Husleie, administrasjon av leieforhold eller eierskap til bygg, brannvern, adm. av fellesarealer, adm. av materiell, konferansesenter.
Kantine	
Vakt/adgangskontroll (del av post 01-29)	Fysisk sikkerhet, resepsjon
Renhold (del av post 01-29) (ev post 01-15)	
Sentralbord (del av 01-24)	
Hustrykkeri, kopiering (del av 01-24)	Herunder scanning, lagerhold og distribusjon av trykksaker, pakking/sending av post
Transport	Sjåførtjeneste, bilpark, flytting, intern og ekstern post-/budtjeneste
Legitimasjon	Utstedelse av tjenestebevis og adgangskort

Tabell 3: Underinndeling og spesifisering av kategorien Tekniske tjenester

Status

Sentralbordtilbudet i Engerdal (Statens Servicesenter i Engerdal, SSiE) er tilgjengelig for statlige brukere på frivillig basis.

Flere større virksomheter har sentralisert postmottak, med oppgavene åpning, skanning og videresending.

Mye er kjøpt i markedet av den enkelte virksomhet. Samlokalisering i Statens Hus i enkelte byer fører til felles tjenester. I enkelte strøk av landet kan det være få eller ingen tilbydere i markedet.

Ett av Statsbyggs hovedmål er å ha fornøyde og lojale kunder. Det gjennomføres kundeundersøkelser hvert annet år (korte utdrag er tilgjengelige på hjemmesiden).

I likhet med Statsbygg vektlegger Entra fornøyde og lojale kunder. Entra Eiendom ble etablert i 2000 da den konkurranseutsatte delen av Statsbyggs eiendommer ble skilt ut som et eget aksjeselskap.⁴⁸ Entra Eiendom har en kundetilfredshet på 70, mens gjennomsnittet i den norske

⁴⁸ Selskapet driver utleie, forvaltning, drift, kjøp og salg av fast eiendom i Norge. Entra skal skape verdier for eierne (Nærings- og handelsdepartementet). Hovedformålet er å dekke statlige

eiendomsbransjen er 66. Som oppfølging av en kundeundersøkelse i 2011 ser Entra bl.a. på om man kan tilby ekstratjenester som kundene etterspør.⁴⁹

Sammenliknet med andre OECD-land, bruker norsk statsforvaltning en relativt høy andel av de internadministrative ressursene til eiendomsforvaltning⁵⁰.

Pågående prosesser

Utredning om samordning av felles innkjøp er lagt fram. Det vil bli vurdert tiltak for økt samordning av anskaffelser. Møbler peker seg ut som et aktuelt område.⁵¹

Samtidig med at telefoni mister sin relative betydning som kommunikasjonskanal, skjer det i flere større virksomheter en sentralisering av sentralbordfunksjonen, for eksempel i Nav. Oslo kommune har under slagordet *Én kommune – ett telefonnummer* samlet sine sentralbordtjenester (obligatorisk). Brukertilfredsheten er høy.⁵²

Blant virksomheter som har en publikumsrettet oppgave synes de virksomheter som tilbyr gode elektroniske tjenester å ha også økende behov / mulighet til å samordne og spesialisere sine publikumskanaler.

Drivkrefter på området (teknologiske, økonomiske, faglige)

Ønsket om å bruke telefon (og personlig oppmøte) i kommunikasjonen med offentlige virksomheter faller med lavere alder. Generelt er holdningen til og faktisk bruk av Internett positiv i befolkningen. Halvparten av alle søknader om alderspensjon fremmes elektronisk.⁵³

Det blir derfor sannsynligvis mindre vekt på og behov i offentlig sektor for tradisjonell telefoni. Både kommunikasjon innen forvaltningen og mellom forvaltningen og brukerne skjer i større grad elektronisk, og det er en ambisjon og satsing fra regjeringen om at denne utviklingen skal forsterkes (digitalt førstevalg).

Den ikke uvanlige kombinasjonen av sentralbordfunksjonen med resepsjonsfunksjonen er antagelig på retur. Resepsjonsfunksjonen er i større grad enn tidligere preget av behovet for fysisk sikring. De stedsuavhengige sentralbordene integrerer fasttelefoni og mobiltelefoni.

behov. Entra skal utvikle lokaler som bidrar til økt effektivitet og rasjonelle løsninger for kunder og øvrige omgivelser (Kilde: Entrass hjemmeside 12.12. 2011).

⁴⁹ Nyhetssak på www.entra.no 12.12.2011

⁵⁰ OECD-rapport gjengitt i Ressursbruk i staten, FAD januar 2011

⁵¹ Nyhet fra FAD 21.10.2011.

⁵² 02 180 gjennomførte en brukerundersøkelse før jul 2010. 90 % av innringerne opplevde kundekonsulentene ved kontaktsenteret som hyggelige og hjelpsomme.

Nesten 88 % hadde et godt totalinntrykk av tjenesten. I 2010 ble det satt over i overkant av 1,4 millioner samtaler til kommunens virksomheter (kilde: Oslo kommunes hjemmeside).

⁵³ www.seniornett.no, referert i IT i praksis 2011

Muligheter for mer effektiv drift

Man kan tenke seg at mer bruk av den felles sentralbordtjenesten i Engerdal vil kunne gi mer effektiv drift for staten samlet sett. Men det var delte meninger blant deltakerne på Difis idédugnad/WS når det gjelder om kvaliteten på sentralbordtjenestene best ivaretas innen egen virksomhet eller som en kjøpt tjeneste av en profesjonell tilbyder.

Flere *felles* kjøp av kantine-, renholds- og vakttjenester, eventuelt gjennom sentral rammeavtale, kan tenkes. I diskusjonen på Difis WS fremkom det erfaringer som kan tilsi at sentralisering og outsourcing av stedbundne tjenester som kantinedrift er mest hensiktsmessige i de tilfeller hvor de lokale forholdene tilsier at det kan bli reell konkurranse mellom tilbydere.

Stordriftsfordeler mht. husleie er avhengig av Statsbygg, som har kostnadseffektiv drift som en del av sitt oppdrag, jf tildelingsbrevet fra FAD for 2011⁵⁴.

Statsbygg dekker kun 20 % av statens samlede areal for lokaler i sivil statlig sektor. Statsbygg yter rådgivningstjenester til statlige aktører som ikke har lokaler som eies og forvaltes av Statsbygg, for eksempel bistand ved inngåelse av husleiekontrakter i det private markedet. Det er et betydelig potensial for vekst innenfor slike tjenester, opplyser Statsbygg.

Det ble fremmet et syn på Difis idédugnad/WS om at sentralisering av kjøp av tjenester som bygningsmasse kan være hensiktsmessig, men at også mange statlige virksomheter gjør dette på en god måte innen egen virksomhet. Eventuelle fellesløsninger bør derfor være fleksible og ikke preget av dogmatikk.

Mulighet for mer effektiv drift kan også ligge i at én aktør er ansvarlig for flere av tjenestene. En kan for eksempel tenke seg at en statlig aktør eller en privat aktør tilbyr *facility services*.⁵⁵

Statsbygg tilbyr allerede gjennom [leiekontrakten](#) tilleggstjenestene renhold og vakttjenester som statlige leietakere kan inngå avtale om, men dette tilbudet

⁵⁴ ”Ambisjonsnivået er at antall kvadratmeter forvaltningsareal pr. driftsansatt i gjennomsnitt er minst 8 000 kvadratmeter, og at driftskostnad pr. kvadratmeter ikke skal overstige 160 kroner (2008-kroner)”

⁵⁵ Eksempel på privat aktør: ISS Facility Services AS leverer tjenester til offentlig og privat sektor innen forretningsområdene Renhold, Catering, Bemanning, Eiendom, Sikkerhet og Kontorstøtte samlet eller enkeltvis. Helt sentralt i ISS Facility Services satsing er tjenesten Integrated Facility Services som er spesialister på tjenester som ikke faller inn under kundens kjerneområder (kilde: Wikipedia).

profileres ikke på hjemmesidene. Forsvarsbygg⁵⁶ har valgfrie renholdstjenester og tilleggstjenester (vaktmester inne/ute; oppussing, tilpassing og ombygging). Statsbygg og Forsvarsbygg tilbyr mao. noe mer enn bare husvære, men ikke full bredde av *facility services*.

En generell utfordring med sentralisering og utsetting av tjenester er at det fordrer at virksomheten har egne folk for å følge opp tjenestene som er satt ut. Et annet hensyn som ble nevnt på WS er at mange statlige virksomheter allerede er profesjonelle kjøpere og at eventuelle sentraliserte støttefunksjoner dermed ikke har det store effektiviseringspotensialet.⁵⁷

Rapporten fra Oslo Economics om samordning av innkjøp peker på at gjennomgående utgiftsposter i statsregnskapet (dvs. som ikke er konsentrert om enkelte departementsområder) er bygningers drift, lokalleie, kontortjenester, reiseutgifter og maskiner, inventar og utstyr. ”Dette kan være områder som egner seg for større grad av samordning på tvers av områder, og hvor det i dag i mindre grad skjer en koordinering på tvers av statlige enheter.”

HINAS (Helseforetakenes Innkjøpsservice AS, www.hinas.no) anslår at innsparingene gjennom felles rammeavtaler er om lag 30 prosent på medisinsk forbruksmateriell og om lag 20 prosent på støttetjenester, målt i forhold til situasjonen uten felles rammeavtaler (gjengitt i rapporten fra Oslo Economics).

⁵⁶ Forsvarsbygg er et forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet, har Forsvaret som største og viktigste kunde, men har også kunder i andre offentlige markeder (kilde: www.forsvarsbygg.no). Forsvarsbygg ønsker å ”... være en kundetilpasset tjenesteyter”.

⁵⁷ Dette vil antagelig variere mellom de tekniske tjenestene, jf rapporten fra Oslo Economics m.fl., 2011

6 Informasjonsforvaltning (arkiv mm)

Underinndeling

De to feltene arkiv og bibliotek blir ofte slått sammen organisatorisk. De er imidlertid forskjellige mht. størrelse og grad av regulering.

<i>Informasjonsforvaltning</i>	<i>Spesifisering</i>
Arkiv	Journalføring, registrering, innsynsbegjæringer, bortsetting, kassasjon, makulering, opplæring/veiledning i bruk av journalystem
Bibliotek tjenester	Bøker og tidsskrifter: Søking, innlån, utlån
Elektronisk publisering	Hjemmeside/Internett, intranett,

Tabell 4: Underinndeling og spesifisering av kategorien Informasjonsforvaltning

Status

Bortsett fra tjenester knyttet til papirbasert arkiv (oppbevaring, transport, makulering) er det ingen sterk stedsavhengighet i utførelsen av tjenestene.

Nasjonalbiblioteket har overtatt det statlige ansvaret for utvikling av en nasjonal bibliotekpolitikk fra ABM-Utvikling. Nasjonalbibliotekets virksomhet er forankret i Pliktavleveringsloven⁵⁸ og de har ikke noe ansvar for statlige bibliotek tjenester knyttet til direktorater eller departement. Dette er et ansvar som ligger i den enkelte institusjon, på samme måte som kommunene har ansvar for utviklingen av folkebibliotekene.⁵⁹

Kulturrådet gir særskilte utviklingsmidler til arkiv og museum og samarbeidstiltak mellom forvaltningsområdene, faglige nettverk og digitale satsinger.⁶⁰

Riksarkivet opplever lav kompetanse i virksomhetene som et problem, bl.a. ifm. vedlikehold av elektronisk materiale og ifm. at Riksarkivet mottar uttrekk. Det er et marked for tjenester knyttet til arbeid som skal gjøres ifm. avlevering til Riksarkivet og andre oppgaver knyttet til papirbasert arkiv.

Ifm. Difis utredning av nasjonale felleskomponenter (jf NFK-rapporten, p.t. til behandling i FAD) var felles dagligarkiv inne som en aktuell felleskomponent, men endte ikke opp som en av de foreslåtte nasjonale felleskomponentene.

⁵⁸ § 1: "Føremålet med denne lova er å tryggja avleveringa av dokument med allment tilgjengeleg informasjon til nasjonale samlingar, slik at desse vitnemåla om norsk kultur og samfunnsliv kan verta bevarte og gjorde tilgjengelege som kjeldemateriale for forskning og dokumentasjon."

⁵⁹ Opplyst av Nasjonalbiblioteket

⁶⁰ www.kulturradet.no

Begrunnelsen for dette var at markedet tilbød løsninger, og at man derfor ikke ville prioritere arkiv.

Arkivloven gir Kongen hjemmel til å gi ” ... utfyllende føresegner om journalsystem, arkivnøklar, arkivinstruksar, dokumentkvalitet, arkivutstyr, arkivlokale, arkivavgrensingar, kassasjon, bortsettjingsarkiv, avlevering, refusjonsreglar m.m., og om rett til å klaga over Riksarkivarens avgjerder.” Arkivforskriften (forskrift om offentlege arkiv, 1998-18-11 nr 1193) gir slike utfyllende bestemmelser. Videre gir Riksarkivarens forskrift bestemmelser på enda mer detaljert nivå.

Ved *deponering* av digitalt skapt arkiv beholder arkivskaper (forvaltningsorganet) selv råderetten over materialet, og har selv ansvar for all betjening (interne og eksterne brukere) samt alt organisatorisk, teknisk og annet vedlikehold slik at materialet er intakt med opprettholdt autentisitet og integritet fram til avlevering etter 25-30 år. Riksarkivarens ansvar i denne sammenheng er kun et rent teknisk vedlikehold, så Riksarkivaren er nærmest å betrakte som et back-up-sted.⁶¹

Statskonsult utarbeidet i samarbeid med Riksarkivet et notat om *mellomlangsigtig lagring* av elektroniske dokumenter (Notat 2002:11). Notatet var en del av Elsak-prosjektet, men ble ikke fulgt opp, etter det Difi har fått opplyst.

Ved mellomlangsigtig lagring er tanken at den organisasjonen som har ansvaret for selve lagringen også bør kunne yte brukertjenester på materialet til arkivskaper og på vegne av arkivskaper. Ansvarsorganet for mellomlangsigtig lagring vil da kunne ha alle funksjoner som i dag samlet inngår i Riksarkivarens depotansvar og arkivskapers eget ansvar for deponert arkivmateriale. I mellomlangsigtig lagring ligger altså flere funksjoner og oppgaver enn det som ligger i deponering.

For *papirbasert arkiv* har Riksarkivaren en lang og god tradisjon for å ta i mot *bevaringsverdige* arkiv før de er 25-30 år gamle, det vil si før avleveringsplikten inntreffer. Riksarkivet har under vurdering hvordan mottak, oppbevaring, betjening mv. på disse papirarkivene fram til de blir 25-30 år gamle skal prissettes. *Kassable* papirarkiv skal statsforvaltningen fortsatt ha hos seg fram til tidspunkt for kassasjon.

For mellomlangsigtig lagring av *digitalt skapt arkiv* vurderer Riksarkivaren muligheten for å se seg selv i en rolle på dette området. Om denne lagringen vil avgrenses til bevaringsverdig arkivmateriale er ikke diskutert.

⁶¹ Opplyst av Riksarkivet, jf. Riksarkivarens bestemmelse av 24. april 2007, del av Riksarkivarens forskrift

Pågående prosesser

Arkivverket har behov for magasiner som kan ta i mot den store mengden arkivmateriale fra ulike statlige etater og instanser. I løpet av 2-5 år vil flere av statsarkivene ikke ha tilstrekkelig magasinkapasitet, og et felles magasin – et sentraldepot – er vurdert til å gi en meget god løsning på problemene.

Regjeringen har besluttet at det skal etableres et nytt sentraldepot for Arkivverket i tilknytning til Norsk helsearkiv på Tynset. Kulturdepartementet har igangsatt planlegging av det nye sentraldepotet i samarbeid med Riksarkivaren.⁶²

Det vil bl.a. bli etablert en enhet for massedigitalisering på Tynset. Norsk helsearkiv baserer seg på masseskanning av pasientjournaler for tilgjengeliggjøring hos forskere som får tilgang materialet. Dette vil gjøres i nært samarbeid med øvrige deler av arkivverket, og være en betydelig aktivitet ved oppstart på Tynset. Det vil være betydelig besparelser for Arkivverket med samlokaliseringen.⁶³

Sentraldepotet på Tynset har som formål å være det stedet der Arkivverket heretter bygger ut nye magasiner for oppbevaring av *papirbaserte*, bevaringsverdige arkiv. Det er ikke planlagt langsiktig eller mellomlangsigtig oppbevaring av digitalt skapt arkiv der. Det er redegjort for saken i Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2012, kap. 329.

Det vil etter planen bli lagt fram en stortingsmelding om arkiv (arkivmeldingen) våren 2012). Riksarkivet avventer Stortingets konklusjoner og Kulturdepartementets videre arbeid på dette området når det gjelder mellomlangsigtig lagring av digitalt skapt arkiv.⁶⁴

Drivkrefter på området (teknologiske, økonomiske, faglige)

Internet har gjort tradisjonelle bibliotek tjenester mindre aktuelle i direktoratene.

Mengden av materiale som skal håndteres i arkiv forventes å øke, men det antas at veksten kommer på digitalt skapte arkiver..

På Difis workshop/idédugnad var oppfatningen at arkivtjenesten er og fortsatt vil være sentral i de ulike virksomhetene. Medarbeiderne behøver høy utdanning og god arkivfagligkompetanse, og arkiv kan ikke være en «sidetjeneste». Det fremstår som viktig for deltakerne at organisasjonskunnskapen beholdes og at saker ikke feilplasseres.

⁶² Pressemelding Kulturdepartementet 01.09.2011. Om lag 15 arbeidsplasser kan være aktuelt for sentraldepotet i første omgang. Disse vil komme i tillegg til de 18-20 arbeidsplassene som Helsearkivet vil gi på Tynset. Behovet for bemanning vil imidlertid følge utviklingen av Arkivverket, ifølge pressemeldingen. Det er redegjort for saken i Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2012, kap 329.

⁶³ [Fjellregionen og opprettelse av Norsk helsearkiv på Tynset - Arkivverket](#)

⁶⁴ Opplyst av Riksarkivet.

Det ble diskutert på Difis WS hvorvidt tjenesten bør skille mellom ulike funksjoner, hvorav noen har mindre forbindelse til kjernevirksomheten, for eksempel scanning (jf. at scanning også kan rubriseres under Tekniske tjenester, kap. 5. Sentralisert faktura-scanning i DFØ er omtalt i kap. 8).

Muligheter for mer effektiv drift

På biblioteksområdet kan det i enkelte andre land som det er naturlig å sammenlikne seg med, se ut til å være en tendens til økt sentralisering og samarbeid, noe som gir muligheter for faglig utvikling og nye tilbud⁶⁵.

Statskonsult skrev i 1999⁶⁶ følgende om bortsettingsarkiv/materiale som ikke er i aktiv bruk, men som heller ikke kan kasseres:

Forvaltningen vil ha behov for sporadisk tilgang til materialet. De delene av det papirbaserte materialet som får aktualitet kan scannes inn i vedkommende institusjons it-system ... Et bortsettingsarkiv kan muligens også tilby tjenester til kommuner og fylkeskommuner. Fordelene med ett eller flere slike desentrale bortsettingsarkiv vil være å spare plass i kostbare lokaler i Oslo sentrum. Gjennomføringen vil ha særlig aktualitet når institusjoner omorganiserer og flytter, da man vil kunne redusere noe på arealbruken på tilflyttingsstedet.

På idédugnaden var en tvilende til hvorvidt tjenesten som helhet kan outsources. Flere mente at arkiv bør tenkes på som virksomhetsnært. Men poståpning, scanning og journalføring for virksomhet ble foreslått som mulige fellesfunksjoner. Videre ble det foreslått at Riksarkivet kan benyttes til støtte for mellomlangsigtig lagring av papirarkiver, og at Riksarkivets system for å hente ut igjen dokumenter forbedres.

Tilläggsdirektiv 2011-99 skriver følgende om potensial når det gjelder elektronisk arkiv:

När det gäller t.ex. e-arkiv bedömer Riksarkivet i förstudien e-arkiv och e-diarium (2011-01-31) att varje myndighet behöver investera mellan 10 och 15 miljoner kronor för att införa ett e-arkiv. För stora och it-intensiva myndigheter bedöms kostnaden för införande vara betydligt högre. Kostnaderna för utveckling, förvaltning och drift av e-arkiv bedöms minska med 10 till 30 procent om detta i stället görs gemensamt.

Et annet område der vi antar at det er en kvalitets- og effektiviseringsgevinst ved bruk av sentralt miljø, er publisering, utvikling og administrasjon av nettsider. Slike sider skal etterleve en rekke krav: Informasjonsfaglige, arkivfaglige, sikkerhetsmessige, universell utforming m.m.

Ser en på departementene, er det rimelig å anta at samme kvalitet og kostnadseffektivitet som en har på regjeringen.no, ikke ville bli oppnådd om departementene skulle driftet hver sin hjemmeside selv.

⁶⁵ ABM-skrift # 21, kap 4.1.

⁶⁶ Notat 25.5.99. Desentralisering av statlige oppgaver - problemnotat med anbefalinger av områder og arbeidsmåter

I kommunesektoren er det en sammenheng mellom størrelse (målt ved antall innbyggere) og poeng i Kvalitet på nett-undersøkelsen: De store kommunene var i gjennomsnitt best (4,8 stjerner), og de små dårligst (3,6 stjerner).⁶⁷ I statlige virksomheter har prosjektgruppa funnet en svært svak korrelasjon mellom størrelse (målt ved antall ansatte) og poeng.

⁶⁷ Opplyst i epost fra kontaktperson for Kvalitet på nett-undersøkelsen.

7 Personal/HR

Underinndeling

Området består dels av oppgaver som har et utviklingspreg (OU, lederutvikling, kompetanseutvikling), dels av saker som har mer preg av daglig drift (løpende personalforvaltning). Flere av oppgavene er knyttet til lederfunksjonen.

<i>Personal</i>	<i>Spesifisering</i>
Rekruttering	Behovsanalyse, tilrettelegging og utlysning, intervjuing, tilsetting, introduksjon
Personalforvaltning	Enkelt saker vedrørende personalet, personaladministrative systemer (ikke lønnsutbetaling, se Økonomi), personalstatistikk, ansattsertifikater, virksomhetssertifikater
Personalpolitikk	Medbestemmelse og avtaleverk, personalplanlegging
OU	Omorganisering, omstilling, kvalitetsarbeid
Kompetanseutvikling	Ledelsesutvikling, intern opplæring nyansatte, innføring i administrative fagsystemer
HMS	Herunder arbeidsmiljø, trivselstiltak, bedriftshelsetjeneste, rapportering, arbeidsmiljøundersøkelser

Tabell 5: Underinndeling og spesifisering av kategorien Personal/HR

Status

Mange av driftsoppgavene og lederoppgavene må pga. sin natur løses i nær tilknytning til den fysiske arbeidsplassen. Flere av utviklingsoppgavene trenger ikke en slik nærhet.

Det er et marked for en del av oppgavene, bl.a. på utviklingsoppgaver og juridisk rådgivning.

Ifølge en OECD-undersøkelse er det i Norge, sammenliknet med andre land, en lav andel av de som jobber med administrative støttefunksjoner, som arbeider med personalspørsmål.⁶⁸ Sammenliknet med arbeidslivets øvrige sektorer ligger imidlertid staten bra an når det gjelder investeringer i kompetanseutvikling.⁶⁹

Kunnskapsgrunnlaget i Difi-rapport 2008:16 *En ny giv – strategiske veivalg for statens sentrale opplæring* gir et hovedinntrykk av at kompetanseutvikling i statlige virksomheter er dårlig forankret i ledelsen, lite strategisk og med for svak kopling mot styring, endringsbehov, ressursforvaltning og resultatoppfølging.

Av statens utgifter til kompetanseutvikling går ca 1 pst. via Difi. Kursporteføljen i Difi er strippet ned til en kjerne.

⁶⁸ Referert i Ressursbruk i staten, dataene kan være beheftet med usikkerhet.

⁶⁹ Tilleggsundersøkelse til AKU, SSB

Pågående prosesser

Difi foreslo i Forslag til Statens strategi for kompetanseutvikling 2010-2014 at det skulle lages en plan for lansering, iverksetting og oppfølging av kompetansestrategien (Forordet, 25.02.2010). Dette har foreløpig ikke skjedd. Arbeidet med å legge til rette for en felles e-læring i staten er imidlertid tatt opp.

Skattedirektoratet har gått til anskaffelse av et system for medarbeider- og kompetansestyring. Det er i anskaffelsen lagt inn opsjoner om at flere andre statsetater kan gjøre avrop. Det skal være stor interesse for fellesløsninger på området.⁷⁰ Det er et vesentlig behov at systemene innenfor personal/HR/lønn osv. kan kommunisere med hverandre for gjenbruk av data. Et tidligere forslag om å bruke en medarbeider- og kompetansestyringsmodul i SAP hos DFØ førte ikke fram.⁷¹

Difi har vurdert en felles rekrutteringsportal i staten etter dansk og svensk modell og ser at en slik portal kan være et nyttig redskap for FAD for å promotere staten som arbeidsgiver og således bidra til å sikre fremtidig rekruttering. Difi har derfor anbefalt FAD å gå videre med arbeidet for å etablere en omdømme-/arbeidsgiverportal. Når det gjelder innholdet i en slik portal, pekes det på arbeidsgiverpolitiske temaer som hovedavtalen i staten, arbeidsmiljø, lønnsvilkår, muligheter for kompetanseutvikling, feriebestemmelser og pensjonsrettigheter. I anbefalingen fra Difi heter det at dersom FAD ønsker å etablere en slik portal, bør en begynne å jobbe med en kravspesifikasjon. I forkant av kravspesifikasjonen kan det vurderes å foreta en ny kartlegging av behov (forrige kartlegging var i 2010 ifm. personallederkonferansen).⁷²

FAD har engasjert et konsulentfirma for å kartlegge hva som skjer mht. ledelsesutvikling i staten. Arbeidet startet opp ved årsskiftet og skal slutføres med en rapport innen 1. mai 2012. Kartleggingen vil særlig undersøke effekter av ledelsesutviklingstiltak, men også erfaringer med e-læring.

Drivkrefter på området (teknologiske, økonomiske, faglige)

Det brukes grovt anslått ca 2 mrd. kr årlig til kompetanseutvikling i staten, og statlige virksomheter gir uttrykk for at behovet for kompetanseutvikling vil øke i årene framover.

Når det gjelder drift/personaladministrasjon, vises til den korte presentasjonen av historikken og andre sektorer, særlig Shared Services Centres og deres tyngde innenfor personalforvaltning.

⁷⁰ Møte 1. desember 2011 med deltakelse fra UD, HOD, Toll- og avgiftsdirektoratet, Lånkassa, DSS og Difi.

⁷¹ Etablering av kompetanseplattform i staten. SSØ, Difi, Skatteetaten. Sluttrapport 21. desember 2010 (forprosjektrapport 4. juni 2010)

⁷² Notat fra Difi (avd. LOM) til FAD (APA) 9.12.2011, saksnr. 11/231

Muligheter for mer effektiv drift

Ift. områder som bredbåndsdekning, Internettbruk og digital kompetanse har Norge et større forbedringspotensial på e-læring, ifølge Europe's Digital Competitiveness Report (referert i IT i praksis 2011).

I Difi-rapport 2008:16 ble det pekt på behov for en arbeidsdeling mellom den virksomhetsinterne og den sentrale kompetanseutviklingen. Mange virksomheter i undersøkelsen så behovet for en sentral, statlig kompetanseenhet som kan bidra til mer målrettet og effektiv kompetanseutvikling i statlige virksomheter. Behovene i virksomhetene peker i retning av nye samspill mellom et sentralt kompetansesenter som kan tilby felles kompetansetiltak som kan nå bredt ut til ulike målgrupper på landsbasis, og virksomhetsinterne tiltak som presiserer det virksomhetsspesifikke.

Vi mener derfor det er store muligheter for kostnadseffektivisering gjennom e-læringstilbud som utvikles sentralt og brukes lokalt.

På Difis idédugnad/workshop uttrykte flere av virksomhetene at de møter utfordringer på personal- og HR-området, eksempelvis når det gjelder ressurser og kompetanse til å kjøre arbeidsmiljøundersøkelser, tolke og formidle resultater, å drive ledelsesutvikling, og å diskutere juridiske aspekter rundt eksempelvis arbeidsmiljøloven. Flere av virksomhetene kjøper ekstern konsulentbistand til disse tjenestene.

Det ble fremmet forslag om en statlig rolle i tilbudet av slike fellestjenester, blant annet:

- prosessforbedringsmetoder som Lean⁷³
- kompetanse vedrørende *hvilke* ledelsestjenester som skal kjøpes inn
- automatisering av hodejegertjenester til ledelsesstillinger, jf EasyCruit
- hjelp til å velge riktig rekrutteringsmetode

Det ble samtidig gitt uttrykk for viktigheten av å ha forskjellige ledelsesmiljøer, og ikke bare bruke ett.

⁷³ I offentlig sektor i Norge bruker 15 pst. av virksomhetene Lean, mens det i Danmark er 61 pst. Bruken forventes å øke i privat sektor (Kilde: IT i praksis 2011, Rambøll)

8 Økonomi, lønn og reiseadministrasjon

Underinndeling

Det kan skilles mellom oppgaver som er nært knyttet til styring og ledelse av virksomheten, nemlig plan- og budsjettarbeid, og oppgaver av mer rutinepreget karakter, men med stor grad av formalisering mht. prosedyrer og krav til nøyaktighet, nemlig regnskap, reiseadministrasjon og lønn.

<i>Økonomi</i>	<i>Spesifisering</i>
Budsjett/plan	Budsjettforslag, budsjettoppfølging, regnskapsanalyse, koordinering av strategi, VP og rapportering
Lønn	Registrering og endring av lønnsdata, anvisninger og utbetalinger, rapportering
Regnskap	Registreringer av fakturaer inn og ut, regnskapsføring, årsregnskap, regnskapsrapporter
Reiser (post 01-23)	Bestilling av reiser (når det ikke gjøres av den enkelte), kontroll og anvisning av reiseregninger (ev gjennom elektronisk løsning)

Tabell 6: Underinndeling og spesifisering av kategorien Økonomi, lønn og reiseadministrasjon

Status

De rutinepregete oppgavene trenger ikke fysisk nærhet til organisasjonen for øvrig.

En del administrativt arbeid knyttet til reiser kan utføres av reisebyråer.

DFØ (tidligere SSØ) er en stor aktør innenfor regnskap, lønn og reiseadministrasjon. DFØ ønsker å ”levere gode lønns- og regnskapstjenester til flest mulig statlige virksomheter”. Virksomhetene varierer mye i størrelse, og DFØ gir et tilbud til alle. Imidlertid er det noen få svært store aktører som ikke er kunder hos DFØ (Forsvaret, Nav). DFØ ønsker å være forskjellig fra markedsaktørene, bl.a. gjennom å ha en rolle som pådriver for samarbeid.

DFØ har en omfattende leveranse av økonomitjenester til statlige virksomheter: 60 pst av lønnsmassen håndteres via DFØ og 245 virksomheter innrapporterer til statsregnskapet via DFØ.

Antall lønnskunder utgjør om lag 77 prosent av totalt antall statlige virksomheter, mens regnskapskundene utgjør nærmere 64 prosent av totalt antall statlige virksomheter (tall gitt fra DFØ, desember 2011). Regnskapskundene er også kunder mht. elektronisk fakturabehandling.

Arbeidsdeling mellom DFØ og kundene avtales i henhold til definerte arbeidsdelingsmodeller (delservice, fullservice – den konkrete fordelingen skjer iht. detaljerte lister). Det skreddersys ikke løsninger for enkeltvirksomheter.

DFØs tjenester innenfor lønn/personal er basert på systemene SAP HR og ESS. På lønnsområdet vil DFØ alltid utføre systemvedlikehold, oppdatering i henhold til regelverk og lønnskjøring.

Når det gjelder budsjett og budsjettoppfølging, tilbyr DFØ løsninger basert på bl.a. Agresso og Contempus Invoice (Basware).

Når det gjelder elektronisk faktura, tilbyr DFØ bl.a. scanning av fakturaer.

Finansieringsmodellen ved avtaler mellom DFØ og virksomheten ble beskrevet slik på tidligere SSØs hjemmeside:

Dersom ei verksemd ønskjer at SSØ skal utføre delar av økonomifunksjonen, reknar ein med den årlege bruken av forvaltingsressursane til SSØ basert på omfanget av den avtalte arbeidsdelinga. Løyvingane til å dekkje bruken av dei aktuelle ressursane blir flytte frå kunden til SSØ ved hjelp av rammeoverføring. ... I ein del tilfelle blir direkte kostnader vidarefakturerte frå tredjeparts leverandørar til kunden.

I rapport 4/2008 Måling av effektivitet og stordriftsfordeler for staten av SSØs tjenester påviste SSØ en netto gevinst⁷⁴ for staten på 240 mill. kr (2007) innenfor budsjett/regnskap og lønn/personal. Rapporten viste at de sentrale effektene innenfor økonomi- og virksomhetsstyring er mer effektive arbeidsprosesser og økt kvalitet. Gevinsten oppstår fordi ” ... SSØ som en stor aktør oppnår stordriftsfordeler sammenliknet med hva statlige virksomheter ville ha oppnådd hver for seg”.

Ernst & Young utarbeidet en rapport i 2005 som viste stordriftsfordeler ved å slå sammen daværende Statens forvaltningstjeneste og SSØ. Difi har ikke gått inn i denne problemstillingen.

I tildelingsbrevet fra FIN heter det at DFØ skal få fram kvantifiserbare effekter og sammenlikninger som kan dokumentere effektivitet i tjenestetilbudet og gevinster for staten samlet sett.

Ved overgang til DFØ-løsning tar DFØ ikke over personale eller eksisterende dataløsninger.

Et sentralt spørsmål er om det skal være obligatorisk å bruke et fellestilbud som DFØ. Reglement for økonomistyring i staten bestemmer følgende i § 18

Organisering av økonomioppgaver:

Virksomhetene bestemmer hvordan organiseringen av økonomioppgavene legges opp, innenfor rammen av reglementet og bestemmelsene samt eventuelle instruksjer fastsatt av overordnet departement. Virksomhetene kan

⁷⁴ Gevinst for statlige virksomheter fratrukket SSØs egen ressursbruk, sammenliknet med et realistisk alternativ. Det er betydelig usikkerhet knyttet til beregningen, men tallet er et forsiktig anslag, ifølge rapporten.

overlate oppgaver til andre i eller utenfor staten etter bestemmelser fastsatt av Finansdepartementet.

Statens innkrevingsentral(SI) er en virksomhet underlagt Finansdepartementet (tidligere under Justisdepartementet). I tillegg til innkrevingsoppgaver er SI også driftssentral for politiets økonomisystem⁷⁵. Funksjonen som driftssentral innebærer IKT-drift, oppsett, brukerstøtte, innlegging av data og behandling av elektroniske fakturaer. En årsak til at SI har denne funksjonen er at Oracle (og ikke Agresso) på et tidspunkt var foretrukket både av politiet og SI.⁷⁶

Innkrevingsutvalgets utredning (NOU 2007:12) viste at en rekke statlige virksomheter har en innkrevingsfunksjon, og et fåtall har en rolle som fellestjenesteleverandører.⁷⁷ Det var snakk om svært lav ressursbruk på innkrevingsfunksjonen hos de andre fellestjenesteleverandørene, bortsett fra skatteetaten. Utvalget foreslo at alle statlige innfordringsoppgaver skulle samles i én statlig innfordringsetat. I høringsrunden kom det en rekke motforestillinger til forslaget, jf oppsummering av høringsrunden på regjeringen.no.

Difi registrerer at bruk av SI er frivillig. Virksomheter som får innkreving som en ny oppgave, velger ofte SI.⁷⁸

Tilskuddsforvaltning er regulert gjennom økonomiregelverket. Det kan skilles mellom flere funksjoner, bl.a. kunngjøring, søknadsbehandling, tilsagn, utbetaling, tilbakebetaling og oppfølging (Bestemmelser om økonomistyring i staten, kap. 6.3). Funksjonene er i varierende grad knyttet til kjerneoppgavene. For eksempel kan utforming av mål, tildelingskriterier m.v. og vurdering av søknader sies å være nært knyttet til kjerneoppgavene, mens utbetalingsfunksjonen kan ses på som ren økonomiforvaltning. Tilskuddsforvaltning kan delegeres til statlige og kommunale instanser/virksomheter, og den kan også overlates til et selvstendig rettssubjekt som staten eier fullt ut (Bestemmelser om økonomistyring i staten, kap 6.2.2.3).

Pågående prosesser

Direktoratene står foran overgang til ny kontoplan og implementering av elektronisk faktura. Ambisjonene om digitalt førstevalg og bruk av eID fra innbyggere og næringsliv medfører et press på de publikumsrettede fagsystemene. Krav om standardisering og gjenbruk av data trekker i samme retning. I sum betyr dette på IKT-siden at de virksomhetsspesifikke fagsystemene vil kreve mye av virksomhetenes ledelse, kompetanse og kapasitet. Det kan derfor bli ekstra viktig i kommende år å minimalisere ressursbruk og oppmerksomhet på de administrative IT-systemene som ikke er virksomhetsspesifikke. Dette kan tilsi mer bruk av fellesløsninger innenfor økonomi, lønn m.v.

⁷⁵ Fremgår av SIs hjemmeside.

⁷⁶ Opplyst av SI på telefon

⁷⁷ Tabell 2.5 i NOU 2007:12 Offentlig innkreving

⁷⁸ Opplyst av SI på telefon

På innkrevingsområdet vil det i 2012 komme en generell hjemmel for SI i den nye SI-loven. SIs rolle i dag som særnamsmann krever hjemmel i det enkelte tilfellet. Det vil mao. bli enklere i fremtiden å overføre innkrevingsfunksjonen til SI.

Drivkrefter på området (teknologiske, økonomiske, faglige)

Endringer i regelverk og avtaler krever tilpasninger i IT-systemene, som har høye krav til driftssikkerhet og informasjonssikkerhet. Lokale løsninger krever mye kapasitetsmessig og kompetansemessig, slik at stordriftsfordeler på området er betydelige og sannsynligvis økende.

DFØ opplyser at antall kunder øker sakte men sikkert. "Markedsandelen" er mao. økende. En ny kunde hos DFØ medfører en marginal kostnadsøkning der. Det er svært lite frafall av kunder.

Overgangen til DFØ-løsning for den enkelte virksomheten kommer ofte ifm. at virksomheten står foran en endring på økonomisiden, for eksempel at en sentral person slutter, eller at de står overfor en organisatorisk eller teknologisk endring.

Noen av de relativt nye kundene kan ha gjort kost/nyttvurderinger i forkant av at de gikk over til DFØ-løsning.

For øvrig vises til den korte presentasjonen av historikken og andre sektorer over, særlig Shared Services Centres og deres tyngde innenfor økonomiforvaltning.

Muligheter for mer effektiv drift

En stor del av de statlige virksomhetene, som dekker en stor del av de statlige ansatte, dekkes gjennom tjenester fra DFØ. Ytterligere stordriftsfordeler ved økt og eventuelt obligatorisk bruk av DFØ må kunne påregnes.

Men på Difis idédugnad/WS hadde flere av deltakerne en opplevelse av at DFØs standardiseringshensyn kan gå på bekostning av tjenestens brukervennlighet og tilpasning til deres behov. Særlig SAP fikk kritiske merknader.

Noen av deltakerne var derfor fornøyde med at DFØs tilbud er valgfritt, slik at virksomhetene har mulighet til å benytte egne systemer.

En del av utfordringen med reiseregningssystemet er at den i en del virksomheter benyttes sjelden, og den lave brukshyppigheten går dermed utover kjennskapet. Kombinert med et komplekst regelverk gjør dette at noen av deltakerne mener at det er vanskelig å sentralisere denne funksjonen.

Et forslag som ble godt mottatt var at kjøpere må organisere seg for å endre DFØs tjenester. De må øke bestillerkompetansen og bli krevende kunder.

Et synspunkt som ble fremmet på WS var at størrelse kan ha betydning for valg av økonomiløsning, der etater med 8-10 ansatte på økonomi og 4-500 ansatte i virksomheten kan løse økonomitjenestene bedre på egenhånd, utenfor DFØ.

Gevinstene innenfor budsjett/regnskap og lønn/personal oppstår på grunn av stordriftsfordeler for DFØ sammenlignet med hva statlige virksomheter ville ha oppnådd hver for seg på disse områdene.

Dagens frivillighet setter en begrensning for effektiviseringspotensialet ved at det er tilfeldig og helt styrt av den enkelte virksomhet om og når nye virksomheter velger å tilslutte seg DFØ-tilbudet.

Når det gjelder kontakten med brukerne, opplyser DFØ at de har et dialogforum med de største brukerne om tjenesteutviklingen fremover. Det avholdes også bilaterale møter med kundene. Det er rutiner og systemer for mottak av endringsønsker og gode idéer.

Driftsstabiliteten er svært høy, opplyser DFØ.

Det utføres årlige brukerundersøkelser, og resultatene brukes i styringen av virksomheten. Store virksomheter er noe mer kritiske enn mindre virksomheter. Tilfredsheten er relativt jevn over tid, og ligger i gjennomsnitt på rundt 4,3 på en skala fra 0 til 6. Noe over 80 pst er fornøyde. Kundene er noe mer tilfredse på regnskap (4,6) enn på lønn (4,2). På spørsmål om hvor fornøyde kundene er i forhold til å kjøpe eller drifte en løsning selv, er scoren 4,2.⁷⁹

I tillegg til at det for staten samlet sett vil være fordelaktig å få flere statlige virksomheters lønns- og regnskapsfunksjoner inn i DFØ, er det antagelig et potensial for effektivisering av DFØ selv gjennom en annen organisering: Dagens organisering er slik at det på hvert av DFØs tjenestesteder i landet betjenes ett eller flere departementsområder. For hver virksomhet behandles dermed alle saker (unntatt faktura-scanning) på samme DFØ-tjenestested. En spesialisering mellom tjenestestedene etter tjenestetype kan tenkes å gi en større stordriftsfordel. Dett er utredet og foreslått av ekstern konsulent (PwC⁸⁰) på oppdrag av daværende SSØ. En slik omlegging har vesentlige endringskostnader knyttet til seg, og kan ha noe lokaliseringspolitiske sider.

I Sverige anslås effektivitetsgevinsten ved å samle økonomi- og personalforvaltning i det nye senteret vil være om lag 33 pst, eller om lag 295 mill. SEK årlig. Dette gjelder hvis 85 pst av de ansatte i statsforvaltningen får sine tjenester fra senteret.⁸¹ Det er utarbeidet en standardisert modell for kost/nytteanalyser for hhv. tjenestetilbyder og enkeltvirksomheter (kunder).

Når det gjelder innkreving, har Difi ikke gjort noen konkret vurdering. I lys av høringsrunden etter innkrevingsutvalgets utredning synes det ikke å være

⁷⁹ Tallene er oppgitt av DFØ og gjelder 2009, 2010 og 2011.

⁸⁰ Evaluering av organisering av økonomitjenesteområdet i SSØ, oktober 2010

⁸¹ Se bl.a. Tilläggsdirektiv, side 5

aktuelt med en obligatorisk ordning. For virksomheter som driver innkreving bør etatsstyringen og den interne styringen fra tid til annen ha bruk av ekstern leverandør oppe som tema.

Når det gjelder tilskuddsforvaltning, er dette ikke vurdert av Difi. Det vil sannsynligvis variere hvordan statlige virksomheter ser på dette. Mange virksomheter vil se på tilskuddsforvaltning som så nært knyttet til kjernevirksomheten at det er uhensiktsmessig å overlate delfunksjoner til ekstern aktør. I virksomheter hvor regelfortolkning er uproblematisk og det i liten grad er behov for bruk av faglig skjønn knyttet til søknadsbehandling, kan imidlertid utskilling av delfunksjoner til en ekstern aktør være et aktuelt tiltak.

9 Forslag til videre prosess

Tallene som innhentes ifm. kartleggingen bør passe til den typen av analyse man skal gjøre for å identifisere potensial for sentralisering/stordrift.

Nedenfor går vi først (9.1) igjennom bruk av regnskapsdata som kilde for identifisering av potensial for stordriftsfordel.

Deretter har vi satt opp det vi mener er relevante kjennetegn eller kriterier for å vurdere potensial (9.2). Disse brukes for å foreta en vurdering av sentralisering/stordrift innenfor den enkelte tjenestekategori (9.3 - 9.7).

Konklusjonene oppsummeres i eget underkapittel, med forslag til fremdrift (9.8). Til slutt foretas en gjennomgang av mer praktisk art mht. kartleggingen i neste fase (9.9).

9.1 Bruk av regnskapsdata

Generelt er offentlige regnskap/kontostrukturer tilpasset budsjettstyring og i mindre grad tilpasset kostnadsstyring og forbruksanalyser. Det er således ofte lite informasjon å hente ut av regnskapsdata⁸².

Statsregnskapets inndeling i poster og underposter er i liten grad sammenfallende med den kategoriseringen vi har foretatt. Vi kan heller ikke se at noen annen naturlig kategorisering av de administrative støttefunksjonene ville ha hjulpet på dette.

Dette henger dels sammen med at det vi vil betegne som naturlige kategorier, kan være spredd på flere poster/underposter (gjelder for eksempel konsulenttjenester). Dels henger det sammen med at naturlige kategorier kan være samlet i én post/underpost uten spesifisert obligatorisk underinndeling (for eksempel 01-24 Kontortjenester, som inkluderer bl.a. kontorservice, databehandlingstjenester, leie av datamaskiner og telefon).

Det er mulig å hente noe informasjon fra Doffin om offentlige kontrakter som er inngått, bl.a. statistikk på de ulike CPV-kodene. Men verdier på avtaler som er inngått ett år, er ikke identisk med hva som ble anskaffet det året. Videre er det under 20 pst. av anskaffelsene (målt i verdi) som blir kunngjort på Doffin.

Den nye standard kontoplanen som er gjennomført som frivillig fra 1.1.2011 og obligatorisk fra 1.1.2014 (rundskriv R-101 fra Finansdepartementet) har obligatoriske inndelinger som er langt bedre for analyseformål av det slaget som vi er interessert i. Her er det inndelinger av utgifter som i større grad

⁸² På virksomhetsnivå er det imidlertid en del å hente fra leverandørreskontroen, som viser forbruk knyttet til konkrete enkeltleverandører av de varene/tjenestene man er interessert i. Hvis en leverandør leverer flere typer varer/tjenester enn den man er interessert i, forstyrres selvsagt bildet.

samsvarer med vanlige organisatoriske og saksmessige inndelinger i forvaltningen, og som, hvis de hadde vært implementert i alle direktorater fra 1.1.2011, ville gjort det mulig å basere kartleggingen på uttrekk fra statsregnskapet i langt større grad.

DFØ opplyser at ny kontoplan er tatt i bruk av 14 virksomheter fra og med 2011 (tallet er ikke verifisert). I og med at den nye og langt bedre inndelingen per i dag bare finnes for et fåtall direktorater, vil det være nødvendig å basere seg på innhenting av tall fra den enkelte virksomhet, og når det gjelder utgiftstall å tillate virksomhetene å anslå utgiften i og med at det ikke foreligger et presist regnskapstall. Det vil likevel være en fordel å ha regnskapstallene som utgangspunkt for anslagene, og tidspunktet for kartleggingen er derfor foreslått lagt til perioden etter at regnskapstallene for 2011 foreligger.

På IKT-området er det i ny kontoplan skilt mellom følgende:

642	Leie av datasystemer (årlige lisenser m.v.)
643	Leie av datamaskiner
652	Programvare (anskaffelse)
655	Datamaskiner (PCer, servere m.m.)
671	Kjøp av tjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv
672	Kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver IKT

Etter det vi forstår skal kontoplanen evalueres før den gjøres obligatorisk.⁸³ Det kan mao. komme endringer i ovenstående liste.

9.2 Kriterier for sentralisering

Kriteriene nedenfor er kun positive indikatorer – dvs. at alle måler positive konsekvenser av en sentralisering⁸⁴. Negative indikatorer er utelatt både fordi de ofte vil være rene motsatser til de positive og fordi vi mener at de positive er tilstrekkelige for å gjøre en vurdering. En fordel med de valgte kriteriene er at evalueringen blir relativt enkel og oversiktlig.

Økonomisk effektiviseringsgevinst anses som stor ved å sentralisere tjenesten som den er nå

Hvis tjenesten produseres internt og leveres med omtrent samme innhold og kvalitet i den enkelte etat, antas det å være relativt enkelt å hente ut økonomiske gevinster ved å etablere (eventuelt utvide tjenestetilbud/anskaffe) en sentral tjeneste. Innhold og kvalitet kan gjerne være påvirket av statlige retningslinjer og forskrifter.

Eksempel: IKT-drift, arkiv, regnskap, sentralbord

⁸³ I Prop. 1 S (2009-2010) Gul bok: «Det legges opp til at obligatorisk standard kontoplan blir innført i 2014 etter en nærmere analyse og vurdering av erfaringer.»

⁸⁴ Som tidligere nevnt må sentralisering forstås vidt, dvs. at det også gjelder fellestiltak (herunder standardisering) og fellesløsninger.

Økonomisk effektiviseringsgevinst anses som stor ved å sentralisere tjenesten på grunn av kjente nyinvesteringer/utviklingsbehov

Hvis det foreligger behov for vesentlige utviklings- eller endringsbehov innenfor tjenesten og endringene skal gjennomføres på tvers av forvaltningen, antas det at det vil være et positivt økonomisk potensial i at utviklingen gjøres i en institusjon og så leveres til mange etater i form av en sentralisert tjeneste. Eksempler: felleskomponenter IKT, vesentlig sikrere IKT-tjenester, digitalt førstevalg, understøtte samordning, kompetanseutvikling, fysisk beredskap/sikkerhet, skytjenester.

Kompetansekrevende tjeneste å levere. Selve innhold og leveranse av tjenesten kan være komplisert eller lite kompetanse er tilgjengelig

Hvis det kreves høy, spesialisert og sammensatt kompetanse for å kunne levere tjenesten med det riktige innhold og kvalitet, anses det som et positivt potensial i å etablere én større organisasjon enn mange mindre der en med liten sannsynlighet klarer å samle tilstrekkelig kompetanse.

Eksempel: Flere typer IKT-relaterte tjenester (nå: beredskap og sikkerhet), elektronisk publisering, kompetanseutvikling, skytjenester

Det eksisterer en statlig tjenestetilbyder som dekker deler av staten i dag.

Tjenestetilbyderen kan enten levere beskrevet tjeneste eller beslektet tjeneste

Hvis det eksisterer en statlig tjenestetilbyder som enten leverer identisk tjeneste til den som er til vurdering eller nært tilknyttet tjeneste til flere etater i dag – da antas det at det vil være et positivt potensial for å utvide dette eksisterende tjenestetilbudet. En slik utvidelse vil være enklere enn å danne en helt ny tjenesteytende organisasjon. I tillegg vil modenheten for at den aktuelle tjenesten kan produseres uavhengig av kjernevirksomhet allerede være etablert. Eksempel: tekniske tjenester (Statsbygg), regnskap og lønn (Direktoratet for økonomiforvaltning), arkiv (Riksarkivet), mange administrative tjenester mot begrenset målgruppe (DSS) m.fl.

Det eksisterer tjenestetilbyder i markedet. Tilbyder leverer eksisterende tjeneste – evt. beslektet tjeneste

Hvis det eksisterer et velfungerende marked for de aktuelle tjenestene, antas det at det vil være et positivt potensial for å anskaffe tjenestene i stedet for å danne en ny tjenesteytende organisasjon. Antar at det vil være ganske krevende å anskaffe en tjeneste der det ikke finnes et fungerende marked. Derfor er vi usikre på om det at det kun leveres beslektede tjenester er tilstrekkelig for å ha et positivt utslag på kriteriet (bør drøftes). Som over vil modenheten for at den aktuelle tjenesten kan produseres uavhengig av kjernevirksomhet allerede være etablert.

Eksempel: drift av statlige databaser (EDB Ergo Group), sak- og arkivsystem (Software Innovation), drift av krevende web-applikasjoner (Basefarm), renhold – kantine (ISS), bemanning (Manpower) m.m.fl.

Lite virksomhetsspesifikke spesialbehov og lite integrering med kjernevirksomhet

Hvis det er etablert eller relativt enkelt kan etableres en forståelse for at en administrativ tjeneste eksisterer som en støttefunksjon til kjernevirksomheten, vil det ligge et positivt potensial i at tjenesten kan leveres som en sentral felles administrativ tjeneste.

Eksempel: sentralbord, arkiv, rekrutteringsverktøy, reiser, IT-drift

Prosjektgruppen hadde opprinnelig også ytterligere ett kriterium: *Behov for å øke kvalitet i tjenesten eller forbedre funksjonalitet*, men har valgt å ta dette inn under andre og tredje kriterium over.

9.3 IKT

Det er i liten grad et statlig drevet tjenestetilbud tilgjengelig for statlige virksomheter når det gjelder IKT. Samtidig kjøpes det mye tjenester i markedet, og det kan regnes med betydelige besparelser ved felles kjøp. Området egner seg for sentralisering, særlig når det gjelder delfunksjonene Drift og Vedlikehold. Kompetanseutfordringene vurderes som høye, og fellestilbud er et relevant svar på dette.

Forslag til videre prosess

Et naturlig steg videre er å analysere nærmere økonomien i statlig IKT. Difi har hatt møte med SSB angående deres undersøkelse med utsending av skjema i månedsskiftet februar/mars 2012. Det er aktuelt å supplere SSBs skjema. I et uformelt møte mellom Difi og SSB var det enighet om at det ikke er hensiktsmessig at Difi og SSB sender ut hvert sitt skjema, selv om disse skulle være koordinert innholdsmessig.

I tillegg til dette kan Difi eventuelt foreta en del intervjuer, for å utdype forhold som det spørres om i skjemaet, eller for å komme inn på temaer som ikke er dekket i skjemaet.

Eventuelt kartleggingsbehov

St.meld. nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* påpeker at det er svakhet at en ikke har tall for IKT-investeringer og -driftskostnader.

I rapporten om ressursbruk i staten påpekes det at man ikke har oversikt over antall driftsentre og samarbeid om IKT-tjenester i Norge, men vet at det er store variasjoner i størrelse og driftsmønstre.

IT-bransjen anslår selv at offentlig sektor årlig bruker et sted mellom 70 og 100 mrd. kr, men dette har ikke Difi nærmere oversikt over. Difi ønsker for egen del å få et bedre tallgrunnlag.

SSB har samlet inn data for 2007 og 2008 som sannsynligvis vil bli publisert i løpet av 1. kvartal 2012. SSB planlegger ny utsending av skjema for 2010 i januar 2012 med publisering i 2. kvartal 2012.

Det har fra SSBs side vært forsinkelser og utvist forsiktighet mht. publisering av tall. 2006-tallene førte til en diskusjon som viste at IKT-statistikk for offentlig sektor en utfordrende øvelse. SSB har overfor FAD vist til at Danmarks Statistik, som er ett av de få statistikkbyrå i tillegg til SSB som har samlet inn slike data, har signalisert at de vurderer å droppe dette i fremtiden pga. alvorlige problemer med kvaliteten på dataene. Men SSB planlegger en grundig gjennomgang av dette statistikkområdet i tiden som kommer med sikte på videreutvikling av statistikkene.

I tillegg til ren kartlegging mener vi at det bør startes et arbeid med å utrede opprettelsen av en statlig IKT-driftsorganisasjon, med bl.a. de punktene som er listet opp avslutningsvis i kap. 4 som tema. I tillegg vil størrelsen på en slik virksomhet, og hvilke funksjoner som skal dekkes av den, være viktige temaer. SSBs undersøkelse, og kartlegging med utgangspunkt i anskaffelsesaspektet (jf. kap 9.9) vil kunne kaste lys over dette.

9.4 Tekniske tjenester

Generelt er det et velfungerende marked for mange av de tekniske tjenestene. Tjenestene kan egne seg for samordning av anskaffelser. Med unntak av sentralbord og husleie finnes ikke et statlig tilbud per i dag.

Forslag til videre prosess

Husleiekostnader foreslås ikke kartlagt. Her er det langt på vei et velfungerende marked, det finnes en stor statlig tilbyder (Statsbygg) og det finnes en stor statseid aktør som driver etter forretningsmessige prinsipper (Entra Eiendom).

Vakthold, rengjøring, kantine, transport og legitimasjon kan knyttes til husleieforholdet dersom Statsbygg og andre utleieryttere tilbyr et bredere sett av tjenester, noe som vil gi en administrativ forenkling og lavere priser for virksomhetene.

Dette trenger ikke være i strid med utleierens grunnleggende formål, men kan kreve en omlegging eller presisering av strategien. Difi foreslår at FAD avklarer dette med Statsbygg. Statsbygg kan i så fall bli en stor innkjøper og/eller aktør på vakthold, rengjøring, kantine, transport og legitimasjon.

Statsbygg (og ev. Forsvarsbygg) kan gjennom en brukerundersøkelse undersøke om det er en interesse for det utvidete settet av tjenester iht. *facility services*-konseptet. For hver av de ekstra tjenestene kan det da spørres om hvor interessant det er å få dette levert fra Statsbygg, angitt på en skala. Se nedenfor under Eventuelle kartleggingsbehov.

Dersom sentralbordtilbudet i Engerdal ikke har vært ”markedsført” i særlig grad hittil, foreslås dette som et strakstiltak.

Eventuelt kartleggingsbehov

Aktuelle spørsmål som kan rettes til virksomhetene i statsforvaltningen i staten mht. sentralbord (store etater holdes utenfor):

- Trafikkdata innkommende telefoner fra hhv brukere og andre.
Antall og sum.
- Krever behandlingen av telefoner fra brukerne fysisk nærhet til resten av virksomheten? Ja/nei.
Hvis ja, begrunnelse (tekst, eventuelt alternativer)
- Sentralbordtjenesten i Engerdal (SSiE) vurdert?
Hvis ja, hvorfor tatt i bruk /ikke tatt i bruk?
Hvis tatt i bruk, hva er erfaringen? (eventuelt skala for tilfredshet)
- Andre løsninger med felles sentralbord eller outsourcing vurdert/tatt i bruk? (felles lokalisering/Statens Hus, markedsaktør, annet)
Hvis ja, hvorfor tatt i bruk/ikke tatt i bruk?
Hvis tatt i bruk, hva er erfaringen? (tekst, eventuelt skala for tilfredshet)

Aktuelle spørsmål i statsforvaltningen om eventuell utvidelse av Statsbyggs og ev Forsvarsbyggs og Entras tjenester (besvares kun av virksomheter som er kunder hos disse):

Hvor sannsynlig vil du si det er at virksomheten din ville bruke følgende tjeneste fra Statsbygg/Forsvarsbygg/Entra, eller underleverandører til disse, dersom tjenesten kostet mindre enn i dag:

- | | |
|--------------------|---|
| - rengjøring | skala med seks trinn fra svært sannsynlig til svært lite sanns.l. |
| - kantine | -- " -- |
| - vakthold | -- " -- |
| - transport | -- " -- |
| - hustrykkeri m.v. | -- " -- |

9.5 Informasjonsforvaltning (arkiv mm.)

Når det gjelder bibliotek, anses det pga nærheten til kjernevirksomheten og de ulike behovene ikke å egne seg for sentralisering.

Innenfor arkiv er det noen delfunksjoner av praktisk karakter som kan egne seg for sentrale løsninger, bl.a. scanning og depot for papirarkiv.

Felles lagring, programvare, drift og vedlikehold av journalsystem (dvs. ikke virksomhets-/etatsspesifikt system) for flere virksomheter vil kunne gi stordriftsfordeler. Integrasjonsbehov mot interne systemer og virksomhets-/etatsspesifikke systemer kan imidlertid sette begrensinger.

Når det gjelder elektronisk publisering (intranett/Internett), vil det også kunne være mulige stordriftsfordeler, og behov for samordning og felles løsninger, ikke minst i lys av digitalt førstevalg-målet. Behovet for integrasjon mot fagsystemene vil imidlertid også være til stede. Det kan være behov for sentral

kompetanse og rådgivningstjenester. Kartlegging av dette kan ses i sammenheng med kartlegging på IKT-feltet, se ovenfor i kap. 9.3.

Forslag til videre prosess

En må avvete Riksarkivets konklusjoner mht. mellomlangsigtig lagring, og behandlingen av arkivmeldingen (legges fram for Stortinget i vårsesjonen 2012).

Difi bør stile seg positiv til eventuell medvirkning til avklaringsprosesser i Riksarkivet.

FAD bør vurdere behovet for kontakt med Kulturdepartementet.

Eventuelt kartleggingsbehov

En eventuell kartlegging må vurderes i dialog med Riksarkivet. Foreløpige signaler fra Riksarkivet peker på *kompetanse* som et område som kan være interessant. Gitt formålet med foreliggende prosjekt, vil Difi anta at en ved en eventuell kartlegging bør få fram *ønsker om fellestilbud*, bl.a. tiltak som kan redusere arealbruk og bygningsmessige tilpasninger og dermed utgifter.

9.6 Personal/HR

Mye av driften på området, og selvsagt den daglige ledelsesfunksjonen, må skje nært kjernevirksomheten. Samtidig er det en rekke utviklingsoppgaver som krever den samme kompetansen og hvor til dels de samme løsningene/verktøyene kan brukes gjennomgående i statsforvaltningen. Dette er belyst i tidligere utredninger, jf kap. 7.

Forslag til videre prosess

Det tas stilling til de nevnte fremlagte forslag fra Difi, både gamle og nye.

Eventuelt kartleggingsbehov

Det er allerede gjort betydelige kartlegginger, som det ikke er tatt stilling til oppfølging av. Kunnskapsgrunnlaget for rapport 2008:16 ble framskaffet gjennom bred kontakt med forvaltningen ved bruk av referansegrupper, spørreundersøkelse, intervjuer og møter. Det bør ikke iverksettes kartlegging som blir en gjentakelse av noe av dette.

I tillegg vil det komme mer kartleggingsdata på bordet hva gjelder rekrutteringsportal og ledelsesutvikling.

Når det gjelder felles læringsplattform, kompetansestyringssystem og rammeavtale for hyllevare for elæring, er dette et satsingsforslag fra Difi.

På denne bakgrunn foreslår Difi at det ikke iverksettes kartlegging innenfor det som her er definert som Personal/HR, med unntak av eventuell kartlegging i forvaltningen av behov for rekrutteringsportal.

9.7 Økonomi, lønn og reiseadministrasjon

Området er i stor grad egnet for sentralisering, og et sentralt tilbud eksisterer og er tatt i bruk av mange statlige forvaltningsorganer. Ytterligere kostnadseffektivitet kan oppnås ved større bruk.

Et vesentlig spørsmål som må tas stilling til hvis en ønsker alle virksomheter inn i DFØs tilbud på regnskap og lønn, er om det skal være obligatorisk bruk. I tilknytning til dette kommer spørsmålet om omdisponering av personale opp, og finansieringsmodell.

Vi vil tro at det ved obligatorisk bruk ikke uten videre kan gjøres en prolongering av eksisterende opplegg for bruker-/kundemedvirkning, men at dette bør ses på med friske øyne. Se for øvrig momentene som er nevnt ifm. eventuelt sentralt IKT-driftsorganisasjon i kap. 4, avsnittet Muligheter for mer effektiv drift.

Forslag til videre prosess

Difi har hatt møte med sentrale ledere i DFØ, der DFØ orienterte om sin rolle, mål og strategi.

På bakgrunn av de beregningene som er gjort for DFØ når det gjelder eksisterende kundemasse, vil det være mulig å anslå gevinsten for staten dersom alle aktuelle brukere gikk over til å bruke alle DFØs tjenester.

Når det gjelder innkreving, antar Difi at det på bakgrunn av den relativt nylige utredningen om innkreving, og forslag om samling av innkrevingsfunksjon som ikke fikk gjennomslag, ikke er aktuelt å foreslå sentralisering. Dermed er det heller ikke aktuelt med en ny kartlegging på innkrevingsområdet.

Eventuelt kartleggingsbehov

Difi mener at det først og fremst er behov for strategi og beslutninger, og ikke kartlegging, jf det som er sagt over om eventuell obligatorisk bruk m.v.

9.8 Oppsummering av konklusjoner, og fremdriftsplan

Nedenfor er konklusjoner og forslag til fremdriftsplan presentert for hver kategori av administrative støttefunksjoner.

Fremdriftsplanen for den enkelte kategorien baserer seg på at analysen og FADs forslag på grunnlag av analysen er ferdigstilt 1. november 2012.

Kategori	Konklusjoner	Fremdriftsplan
IKT	I stor grad egnet for sentrale løsninger, særlig mht. delfunksjonene Drift og Vedlikehold. Statlig IKT-driftsorganisasjon bør utredes. Kartleggingsbehov integreres i SSBs undersøkelse.	SSBs undersøkelse sendes ut i slutten av februar 2012, og data vil være tilgjengelige i slutten av august 2012. Difi påbegynner utredning av IKT-driftsorganisasjon 1. mars 2012. Frist for utredning settes til 1. september 2012.
Tekniske tjenester	Generelt er det et velfungerende marked. Enkelte av tjenestene kan egne seg for samordning av anskaffelser. Statlige tjenesteleverandører (Statsbygg m.fl.) kan utvide tjenestespekteret. Sentralbordtjenesten i Engerdal bør tas i bruk av flere.	FAD og DSS vurderer markedsføring av tilbudet i Engerdal i løpet av våren 2012. Kartlegging av interessen for utvidet tjenestespekter fra Statsbygg foretas innen sommerferien 2012.
Informasjonsforvaltning (arkiv mm.)	Avvente fremlegging av arkivmelding vårsesjonen 2012, og intern prosess i Riksarkivet, som Difi kan delta i om ønskelig.	Innen sommerferien 2012 vil det være avklart om fellestiltak er aktuelt.
Personal/HR	Lite felles ressursbruk og tilbud per i dag. En del kartlegginger er foretatt, og forslag lagt fram for FAD. Ingen ny kartlegging foreslås (med mulig unntak for behov for rekrutteringsportal).	FAD tar stilling til de fremlagte forslagene i løpet av våren 2012.
Økonomi, lønn og reiseadm.	Det eksisterer et statlig tjenestetilbud i DFØ med påvist betydelig gevinst for staten. Det bør legges et press på flere virksomheter til å bruke tilbudet, samtidig som brukermedvirkningen forbedres. Det bør gjøres en analyse som viser gevinsten ved å ta inn de resterende (med unntak av store etater) i DFØ-tilbudene.	Det utarbeides en analyse innen sommerferien 2012. Premissene avtales med FIN og DFØ innen 1. mars 2012.
Anskaffelser	Den største gevinsten antas å ligge i at det inngås rammeavtaler som hele statsforvaltningen benytter seg av. Det kan være behov for kartlegging hos brukerne (ikke gjort av Oslo Economics).	FAD vil foreslå en arbeidsgruppe som skal vurdere ulike modeller for samordning, og framtidig organisering.

Tabell 7: Konklusjoner og forslag til fremdriftsplan

9.9 Nærmere om kartleggings- og analysefasen

Synspunkter fra idédugnad/WS med utvalgte direktorater

Følgende synspunkter på kartlegging fremkom på den idédugnaden som Difi arrangerte høsten 2011:

- Det er ingen uvilje til kartlegging
- En kartlegging bør inkludere spørsmål om erfaringer med outsourcing, og erfaringer med fellestjenester, og den bør spørre direkte om hvilke tjenester som kan utføres hvor/på hvilke måter
- Kartleggingen bør gjennomføres etter at regnskapstall for 2011 foreligger rundt medio februar. Ettersom en del av virksomhetene vil være nødt til å konstruere tallene det vil spørres etter i kartleggingen, bør kartleggingen foregå over tilstrekkelig lang tid, fortrinnsvis fire uker

Difis hovedaktiviteter i kartleggings- og analysefasen

De konklusjonene og forslag til fremdrift som er vist for hver tjenestekategori i kap 9.8, betyr at det *for Difi* utkrystalliserer seg to hovedaktiviteter framover:

- For det første en utredning av en felles IKT-driftsorganisasjon for statsforvaltningen
- For det andre kartlegging i statsforvaltningen av utfordringer og behov når det gjelder anskaffelser

Disse to hovedaktivitetene vil bli organisert som to prosjekter i Difi:

Utredning av IKT-driftsorganisasjon for statsforvaltningen

Det legges til grunn at en vesentlig del av utredningsarbeidet kan gjøres før data fra SSBs undersøkelse foreligger. Vi viser til de punktene som er listet til slutt i kap. 4, og som kan danne utgangspunkt for mandat for den prosjektgruppen som vil bli nedsatt i Difi. Av kapasitets- og kompetansemessige grunner kan deler av utredningsarbeidet bli satt ut til ekstern(e) konsulent(er).

Det vil om kort tid bli utarbeidet en prosjektplan som forelegges FAD. Arbeidet tenkes startet opp umiddelbart etter godkjenning av prosjektplan. Underveisrapportering til FAD og referansegruppa kan skje i slutten av april/begynnelsen av mai 2012.

Kartlegging i statsforvaltningen av utfordringer og behov når det gjelder anskaffelser

Det foreslås at Difi tar ansvar for kartlegging i statlige virksomheter av hvilke utfordringer, behov og ønsker de har når det gjelder hhv. egenproduksjon av administrative støttefunksjoner, og ulike former for samarbeid, fellestjenester og kjøp av støttefunksjoner. En sentral problemstilling vil være å skaffe til veie datagrunnlag for vurdering av statlig rammeavtalesenter, og for hvilke tjenesteområder/produkter dette eventuelt synes særlig aktuelt for. Arbeidet må koordineres med og forutsettes å være nyttig for FADs arbeidsgruppe for oppfølging av rapporten fra Oslo Economics.

Det vil om kort tid bli utarbeidet en prosjektplan som forelegges FAD. Arbeidet tenkes startet opp umiddelbart etter godkjenning av prosjektplan.

Referanseark for Difi

Tittel på notat:	Administrative støttefunksjoner i staten – forstudie
Difis notatnummer:	2012: 2
Forfattere:	Peter Bøgh, Sølvi Kirkemo, Kristian Kjøllesdal, Petter Møller og Tormod Rødsten
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	-
Prosjektnummer:	403916
Prosjektnavn:	Administrative støttefunksjoner i staten
Prosjektleder:	Peter Bøgh
Prosjektansvarlig avdeling:	FOR
Oppdragsgiver:	FAD
Resymé/omtale:	<p>Difi har gjort en forstudie for å se på mulighetene for effektivisering av administrative støttefunksjoner i statlige virksomheter utenom departementene. I forstudiene er de administrative støttefunksjonene kategorisert slik: IKT, Tekniske tjenester, Informasjonsforvaltning (arkiv med mer.), Personal/HR og Økonomi, lønn og reiseadministrasjon. I privat sektor og i andre land har en sett en sentraliseringstendens i administrative støttefunksjoner, noe som har gitt betydelig effektivisering. Situasjonen i Norge er forskjellig mellom de nevnte støttefunksjonene. Det er også en forskjell mellom store statlige etater og små virksomheter mht. hvilke utfordringer de har med de administrative støttefunksjonene. Noen fellestilbud i staten bør brukes mer, bl.a. DFØs regnskaps- og lønnstjenester. Difi foreslår at det foretas en utredning av et felles IKT-driftssenter. Det foreslås også at det gjøres en kartlegging av bl.a. behov i virksomhetene når det gjelder sentrale rammeavtaler. Forslag til tiltak foreslås lagt fram og behandlet høsten 2012.</p>
Emneord:	anskaffelser, arkiv, effektivisering, IKT-drift, informasjonsforvaltning, innkjøp, personal/HR, rammeavtalesenter, regnskapsdata, sentralisering, shared services, små virksomheter, standard kontoplan, støttefunksjoner, tekniske tjenester,
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no