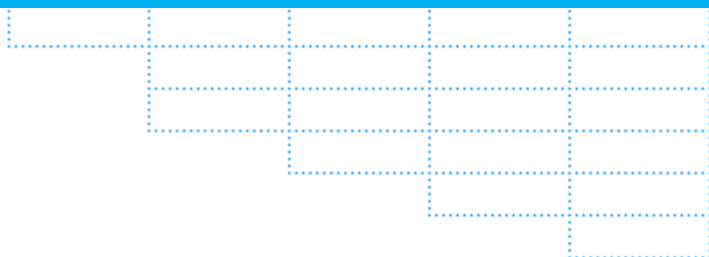




Bruk av informasjon om produktivitet i styringen

- et praktisk eksempel fra Utlendingsdirektoratet

Februar 2013



Innhold

1	Innledning.....	3
2	Kort beskrivelse av UDI.....	4
3	Hvorfor arbeider UDI med informasjon om produktivitet?	5
4	Hvordan arbeider UDI med informasjon om produktivitet?	6
4.1	Gjennomføre behovsanalyse (fase 1)	6
4.2	Klargjøre forutsetninger for beregning av produktivitet (fase 2)	7
4.2.1	Konteringsstreng/økonomimodell	7
4.2.2	Definisjoner av aktiviteter og produkter.....	8
4.2.3	Måling av ressursbruk (kostnadskalkyle).....	8
4.2.4	Datakilder	8
4.3	Beregning av produktivitet (fase 3).....	10
4.3.1	Beregninger – beskrivelse av produktkalkylen	11
4.3.2	Beregninger – løpende produktivetsmålinger	15
4.4	Produktkalkylen som grunnlag for analyse - anvendelse (fase 4).....	15
5	Bruk av informasjon om produktivitet	16
5.1	Ledermøtet.....	16
5.2	Budsjettarbeidet.....	16
5.3	Årsrapporten.....	17
6	Læring og anbefalinger til andre virksomheter	17
	Vedlegg	19
	Referanser.....	46

1 Innledning

DFØ gjennomførte i 2011 en kartlegging av bruk av informasjon om produktivitet i styringen av statlige virksomheter. Resultater fra kartleggingen framkommer i rapporten “ Bruk av informasjon om produktivitet i styringen av statlige virksomheter – en kartlegging” som ble publisert i november 2011. Et spørsmål stilt i intervjuer og i spørreskjemaet var hvilke tiltak innenfor produktivitet virksomhetene ville ha størst nytte av. Det alternativet som fikk klart høyest score var “Gode eksempler på praktisk bruk”.

Med dette utgangspunktet, ønsker DFØ å utarbeide slike gode eksempler. Formålet med slike eksempler er å inspirere virksomheter i arbeidet med å bruke informasjon om produktivitet i styringen. Utlendingsdirektoratet (UDI) er en virksomhet som arbeider systematisk med analyse av sitt kostnadsbilde. De har gjennom flere år utarbeidet kostnads kalkyler og som en del av dette også beregnet produktivitetstall. DFØ mener at det kunne være interessant og nyttig for andre virksomheter å få innsyn UDIs arbeid på dette området.

Om eksemplet

UDI kaller sin kostnads kalkyle for produkt kalkyle. UDIs produkt kalkyle er en kostnads kalkyle som beregner total kostnad per produkt som UDI leverer. I dette eksemplet beskriver vi hvordan UDI har arbeidet med produkt kalkylen og hvordan denne brukes i produktivitetsarbeidet.

I veilederen “Resultatmåling - Mål- og resultatstyring i staten” (DFØ, 2010), defineres produktivitet som “sammenhengen mellom ressursbruken som settes inn målt i kroner eller volum og mengden av tjenesten som virksomheten leverer”. Videre framgår det at “Ved måling av produktivitet legger man gjerne til grunn at en gitt kvalitetsstandard holdes”. (s. 34 og 36, DFØ 2006/2010).¹ Sagt på en annen måte: Hva koster det å produsere en tjeneste eller produkt med en gitt kvalitet?

Produktivitet kan skilles i to hovedgrupper. Ved beregning av arbeidsproduktivitet, uttrykkes ressursbruk i forbrukt tid på produksjonen, f.eks. årsverk, ukesverk eller dagsverk. Ved beregning av kostnadsproduktivitet, beregnes kostnadene (ressursbruk) knyttet til produksjonen. Disse beregningene gir altså et produktivitetsmål². UDI bruker begge disse produktivitetmålene i sin styring.

I tillegg til en beskrivelse av hvordan UDI bruker produktivitetmålinger i styringen, vises det også i eksemplet til teoretisk bakgrunnsstoff om produktivitet. Bakgrunnsstoffet er strukturert ved at det i eksemplet er lenker til veiledningsnotater. Lenkene er plassert i teksten der det er relevant.

Vår ambisjon er at du etter å ha lest eksemplet skal kunne forstå hva UDI har gjort og vurdere om du vil gjøre noe lignende i egen virksomhet. Du skal også få “oppskrift” på enkelte sentrale prosesser, men dette er ikke en oppskrift for helheten i produktivitetsarbeidet. Det må vente til en eventuell senere veileder.

DFØ ønsker å rette en stor takk til UDI, ved økonomisjef Andreas Seierstad, for at vi har fått anledning til å dokumentere UDIs arbeid med informasjon om produktivitet. UDI har blant annet

¹ Denne definisjonen tilsvarer i store trekk andre definisjoner av produktivitet. Ett eksempel er *Økonomi og helse – perspektiver på styring* av Inger Johanne Pettersen m. fl s. 94

² For å få et bilde av hvor produktiv virksomheten er, kreves det en eller annen form for sammenligning. Dette omtales mer i veiledningsstoffet.

bidratt med å gjøre sentral dokumentasjon tilgjengelig. I tillegg har UDI stilt opp til flere møter for å fortelle om arbeidet og kvalitetssikre eksempelet underveis i skriveprosessen.

2 Kort beskrivelse av UDI

UDI ble opprettet i 1988 for å ta seg av innvandrings-, integrerings- og flyktningarbeid på vegne av daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet. I dag er UDI underlagt Justisdepartementet og er det utøvende forvaltningsorganet for innvandrings- og flyktningpolitikken. Det er også opprettet en egen klagenemnd, Utlendingsnemnda (UNE), for vedtak innen utlendingsfeltet. UDI mottar faglige styringssignaler fra Arbeidsdepartementet og Barne-, Likestillings- og Inkluderingsdepartementet. Direktoratet har faglig styring på sitt felt overfor politidistriktene og utenriksstasjonene. UDI forstår seg selv som en sentral aktør innen utlendingsfeltet, med et overordnet faglig ansvar på feltet.

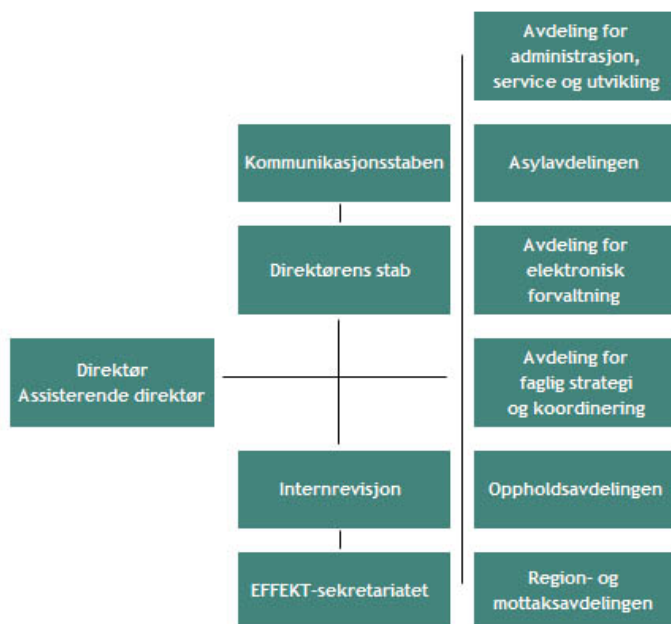
I 2012 har UDI ca. 950 årsverk, og et totalt budsjett inkludert kjøp av mottaksplasser er 3,4 milliarder.

Sentrale aktiviteter:

- Vedtak om asyl
- Vedtak om arbeidstillatelse
- Vedtak om opphold.
- Gi departementet råd på saksfeltet
- Drift av statlige asylmottak
- Bistå og motivere søkere med endelig avslag med retur

Organisasjonsstruktur:

Organisasjonsstrukturen i UDI framgår av organisasjonskartet (pr november 2012) nedenfor.



Ansvar for tilretteleggingen og oppfølgingen av økonomistyringen i UDI er lagt til Økonomi- og innkjøpsenheten i avdeling for administrasjon, service og utvikling. Det er økonomisjef som er leder for enheten som bl.a. består av et kontrollerteam med tre kontrollere. Det er disse som arbeider mest med informasjon om produktivitet til daglig. Dette innbefatter utarbeidelsen av produktkalkylen som er et sentralt grunnlag for bruk av informasjon om produktivitet i styringen. I tillegg er det en eller flere kontrollere eller økonomiansvarlige i de ulike fagavdelingene.

3 Hvorfor arbeider UDI med informasjon om produktivitet?

UDIs produktkalkyle er et forsøk på å forstå sammenhengen mellom totale kostnader (dvs. budsjettbehov) og de viktigste driverne i sektoren. Bakgrunnen for dette var at kostnadene for UDI ikke fulgte svingningene i aktivitetsnivået på en enkelt forståelig måte. Og aktivitetsnivået i sektoren har variert kraftig. Departementet som oppdragsgiver hadde behov for bedre forståelse av hvordan kostnadene varierte. Det er noen trekk ved UDIs drift og ansvarsområde som vi mener bør trekkes frem:

- Asylstrømmer fra andre land kan variere betydelig og endres på relativt kort tid og det er samtidig liten politisk mulighet til å påvirke asylstrømmen
- Både UDI og Justisdepartementet (JD) ser at det er behov for en mekanisme som kan beregne endret bevilgning (endret ressursbehov) når antall asylsøkere øker eller reduseres kraftig
- Bevilgning til dette området har (ofte) stor politisk oppmerksomhet
- Erfaring viser at organisasjoner har lett for å skalere opp virksomheten, men det er vanskeligere å skalere ned
- Store investeringer i IT endret saksbehandlingen i UDI, men ga også høyere faste kostnader

UDI hadde derfor behov for en aktivitetsbasert økonomimodell, som kunne gi et overordnet korrekt bilde av kostnadssammenhenger. Modellen måtte på en enkel måte kunne si noe om hva det betydde for totalt bevilgningsbehov når asylstrømmen endret seg. Derfor innførte UDI produktkalkyler i 2003 (revidert 2005). UDI har dermed fått en oversikt over kostnader knyttet til de enkelte tjenester/produkter for å kunne beregne en enhetskostnad. Denne kostnaden kan vurderes mot planlagt kostnad, tidligere års tall og kostnadsnivået på andre tjenester. Gjennom produktkalkylen fikk departement og UDIs ledelse en modell som viste enhetskostnader og satte disse i sammenheng med aktivitetsnivå og ressursbehov. Denne enhetskostnaden er et uttrykk for et produktivitetsmål for et produkt.

I tillegg hviler produktivitetsarbeidet på et mer tradisjonelt forbedringsønske. Det er alltid mer som virksomheten ønsker å gjøre, og tilsvarende “for liten” økning i bevilgning. Virksomheten arbeider derfor kontinuerlig med å få mer ut av sine ressurser. Gjennom enkle produktivitetsmål forsøker UDI å måle utviklingen i den enkelte avdeling. Disse målene er ikke en del av kalkylen, men brukes i ledermøter og i tradisjonell oppfølging i avdelingene. Dette omtales mer i kapittel 5 og 6.

4 Hvordan arbeider UDI med informasjon om produktivitet?

Innholdet i dette kapittelet er inndelt i fire ulike faser. De fire fasene omtales mer utfyllende nedenfor.

Fase 1. Gjennomføre behovsanalyse (kapittel 4.1)

Fase 2. Klargjøre forutsetninger for beregning av produktivitet (kapittel 4.2)

Fase 3. Beregning av produktivitet (kapittel 4.3)

Fase 4. Anvende produktkalkylen som grunnlag for analyse (kapittel 4.4)

4.1 Gjennomføre behovsanalyse (fase 1)

UDI gjorde vurderinger av de styringsbehov virksomheten har og hvilke type kostnadskalkyler det dermed er behov for. Dette ble gjennomført før produktkalkylen ble innført i 2003.

For UDI er det vesentlig å ha oversikt over endringer i oppgaver og driftsbudsjett slik at de til enhver tid pålagte oppgaver har tilstrekkelig finansiering. Et viktig mål med innføring av produktkalkylen i 2003 var å kunne fastsette forholdet mellom oppgaver og budsjettbehov mer treffsikkert. Måten dette ble gjort på, var at et konsulentselskap utarbeidet en produktkalkylemodell hvor ambisjonsnivået ble lagt på et meget overordnet nivå.

Etter erfaring med produktkalkyler fra tre budsjettår ble det klart at produktkalkylen ikke ga et presist nok bilde av UDIs driftskostnader eller kunne forklare UDIs budsjettbehov. For å komme videre var det nødvendig å utvikle produktkalkylen. Samtidig var det behov for en bedre beskrivelse av effekten av endringer i aktivitetsvolum på kostnadsstrukturen. UDI var i en situasjon som var vesentlig forskjellig fra da de opprinnelige kalkylene ble utarbeidet. Aktivitetsomfanget var dramatisk redusert (tilnærmet halvparten fra toppnivået) samtidig som kompleksiteten i hver enkelt sak var økt vesentlig. Samtidig var det gjennomført endringer i arbeidsprosessene, og i IT-støtte. Summen av dette gjorde at UDI måtte revidere ikke bare tallene i kalkylen, men også vesentlige prinsipper, forutsetninger og sammenhenger i modellen.

Det ble nedsatt et prosjekt som skulle utarbeide forslag til ny og forbedret produktkalkyle og gjennomføre en kostnadsanalyse. Prosjektet undersøkte hva som er kostnadsdriverne i UDI og hvilke fordelingsvirkninger disse hadde i forhold til vedtatte mål. Revisjonen i 2005 tok særlig for seg arbeidet med å skille mellom volumfaste og volumvariable kostnader. I tillegg tok revisjonen for seg enkeltelementer og problemstillinger i modellen knyttet til Asylavdelingen og Oppholdsavdelingen. UDIs interne økonomistab brukte også denne gang et konsulentselskap for å hjelpe til i prosessen. Oppdraget var å identifisere svakheter i kalkylemodellen. I dette revisjonsarbeidet var det også viktig å klargjøre internt hvordan denne type modeller bør brukes og gi alle berørte parter tilstrekkelig kompetanse om prinsipper og sammenhenger i modellen. Dette var viktig for å sikre at modellens svar ble tolket rett og anvendt riktig.

Det er flere måter å gjøre en behovsvurdering på. Det vesentlige er at en virksomhet, slik som UDI, gjør grundige vurderinger av sitt behov, foretar et bevisst valg av kalkylemodell og kommuniserer dette til medarbeiderne i virksomheten. Behovet kan også endres over tid og det er viktig å ha en prosess- og læringstilnærming.

[Se vedlegg 5: kostnadskalkyle fase 1 behovsanalyse \(s. 32\)](#)

4.2 Klargjøre forutsetninger for beregning av produktivitet (fase 2)

De viktigste forutsetningene for beregning av produktivitet er en entydig konteringsstreng, definisjon av produkter, pålitelig måling av ressursbruk og datakilder som er av god kvalitet.

4.2.1 Konteringsstreng/økonomimodell

En konteringsstreng identifiserer de ulike informasjonsbærerne i regnskapet som virksomhetene har valgt å tillegge vekt. Konteringsstrengen er inndelt i ulike dimensjoner for å identifisere en bestemt type informasjon. Konteringsstrengen er en vesentlig forutsetning for å henføre kostnader/utgifter riktig til produkter eller tjenester, eventuelt aktiviteter, ved regnskapsføringen. Noen omtaler konteringsstrengen som økonomimodell. For andre virksomheter vil økonomimodell bestå av informasjonsbærere i tillegg til de som ligger i konteringsstrengen. Et eksempel på en slik informasjonsbærer er et tidsregistreringssystem.

UDI har, i likhet med mange andre virksomheter, tre sentrale dimensjoner i sin konteringsstreng.

1. Artsdimensjon (konto)
2. Organisasjonsdimensjon (koststed)
3. Formålsdimensjon (aktivitet)

Artsdimensjon (konto)

Artsdimensjonen uttrykker hvilke typer utgifter/inntekter som belastes/opptjenes fordelt på kapittel- og poststrukturen i statsregnskapet. De viktigste postene i UDI er post 01 (drift), post 45 (større anskaffelser) og post 21 og 22 (spesielle driftsutgifter). I tillegg føres det utbetalinger blant annet på postene 60, 73 og 75 som er tilskuddsposter.

Organisasjonsdimensjon (koststed)

En annen viktig dimensjon er koststed som viser hvor i organisasjonsstrukturen utgiften belastes/inntekten opptjenes. Det kan både være på virksomhetsnivå og avdelingsnivå og lavere enhetsnivåer. Koststed synliggjør de ulike funksjonene (enhetene) i virksomheten, både leverende funksjoner og fellesfunksjoner. I UDI har alle koststeder 4 siffer, og det første sifferet knytter det til respektiv avdeling. For eksempel har alle enhetene i Avdeling for administrasjon, service og utvikling et firesifret koststed som begynner med tallet 2. Økonomi- og innkjøpsenheten har koststed 2012 og HR-enheten har koststed 2013. Tilsvarende har alle enheter i Asylavdelingen firesifrede koststeder som begynner med tallet 3.

[Se vedlegg 5: kostnadskalkyle fase 2 forutsetninger – funksjoner \(s. 35\)](#)

Formålsdimensjon (aktivitet)

Formålsdimensjonen i konteringsstrengen skal henføre utgiftene på virksomhetens ulike formål. I mange virksomheter vil denne dimensjonen representere produkter eller tjenester. UDI definerer formålsdimensjonen som aktivitet. Det er denne dimensjonen UDI registrerer timer på i timeregistreringssystemet og driftskostnader føres også direkte på aktivitetsdimensjonen. Aktiviteter summerer seg opp til arbeidsområder (AO) som igjen summerer seg opp til produkter. Aktiviteter og

sammenhengen med arbeidsområder og produkter omtales mer i kapittel 4.2.2. UDI har valgt aktivitet som formålsdimensjon, bla for å kunne få en mer detaljert informasjon om kostnadssammenhenger. Dette synliggjør hvilke aktiviteter som bidrar med hva i totalkostnaden til et produkt.³

4.2.2 Definisjoner av aktiviteter og produkter

UDI er en virksomhet som har saksbehandling som kjerneoppgave. Produktene er derfor i stor grad knyttet til ulike saksbehandlingstyper. Det kan være saksbehandling av visum, av bosettingstillatelser eller arbeidstillatelser. Produkter kan også defineres i forhold til oppgaver pålagt av overordnet myndighet. Med tanke på at det er aktiviteter som er formålsdimensjonen (og ikke produkter eller tjenester som er vanlig i mange andre virksomheter), har UDI lagt mest arbeid i definisjon av aktiviteter. I timeregistreringssystemet ligger det en kort definisjon/beskrivelse av hver aktivitet. Denne er utarbeidet blant annet i samarbeid med fagavdelingene.

Når UDI bruker begrepet “produkter”, forstås det som eksterne produkter, altså leveranser som er eksternt rettet mot brukere og samfunn. Det er disse som inngår i UDIs produktportefølje. Det er 23 slike eksterne produkter. Disse representerer kjerneoppgavene til UDI. En del av aktivitetene og arbeidsområdene i virksomheten er naturlig nok av mer intern karakter. Dette kan være aktiviteter/arbeidsområder som representerer såkalte felleskostnader, som f.eks. ledelse, styring, rapportering og kontroll eller Internrevisjon. Disse fordeles ut på alle øvrige arbeidsområder i henhold til hvor mange timer de ansatte bruker på de ulike aktivitetene og inngår da som en andel av totale kostnader for produktene. Andre “interne” arbeidsområder representerer indirekte kostnader som fordeles på ulike grupper av produkter, som f. eks oppholdssaker eller asylsaker.

[Se vedlegg 5: kostnadskalkyle – generelt om kostnadskalkyler \(s. 31\)](#)

Det er en skjønnsmessig vurdering som finner sted når aktiviteter og produkter defineres, og UDI etterstreber å være konsekvent i vurderingene – for å oppnå at det gir mening når en skal sammenligne produkter/kostnader over flere år

[Se vedlegg 5: kostnadskalkyle fase 2 forutsetninger – virksomhetens produkter eller tjenester \(s. 35\)](#)

4.2.3 Måling av ressursbruk (kostnadskalkyle)

UDIs produktkalkyle er en kostnadskalkyle som beregner kostnad pr produkt som UDI leverer til brukerne. Disse produktene utgjør UDIs produktportefølje. Som vi så i definisjonen av produktivitet i kapittel 1, er en form for måling av ressursbruk en klar forutsetning for å beregne produktivitet. Dermed blir produktkalkylen en svært sentral aktivitet i UDIs arbeid med produktivitetsberegninger. I kapittel. 4.3 er det en mer utførlig beskrivelse av produktkalkylen.

[Se vedlegg 5: kostnadskalkyle – generelt om kostnadskalkyler \(s. 31\)](#)

³Andre virksomheter kan ha en annen formålsdimensjon. Eksempler kan være produkter eller tjenester. I enkelte tilfeller kan en også ha forutsetninger for å beregne produktivitet uten formålsdimensjon. Dette er f.eks. i virksomheter hvor en stort sett produserer de sammen tjenestene eller produktene i en enhet (koststed). Da kan en beregne produktivitet ved å se på kostnader eller annen ressursbruk knyttet til koststedet sett i forhold til produksjonen.

4.2.4 Datakilder

Tidsfordelingssystem

UDI har et relativt detaljert tidsfordelingssystem med totalt ca. 160 ulike aktiviteter. Ved pålogging på UDIs nettverk henter tidsfordelingssystemet automatisk opp tid som de ansatte **faktisk** har arbeidet (se linjen “Registrerte timer” i skjermbildet nedenfor). Den enkelte ansatte fordeler deretter sin tid på aktiviteter. I snitt registrerer hver ansatt sin arbeidstid på mellom 7 og 12 aktiviteter. Aktivitetene, slik det er beskrevet under Forutsetninger i kapittel 4.1.3, er på ulike måter knyttet til arbeidsområder og de eksterne produktene som UDI leverer. Den direkte lønnen som belastes den enkelte aktivitet er altså basert på tidsbruk registrert i systemet. Med tanke på at lønn, i likhet med de fleste andre statlige virksomheter, utgjør en stor andel av kostnadsbildet i UDI (ca. 68 %), gir dette grunnlag for en pålitelig kostnadsfordeling. Enkel registrering og automatisk påminning ved pålogging gir god tilgjengelighet til systemet. Økonomienheten i UDI anser registreringen som pålitelig og at systemet har et høyt oppmerksomhetsnivå i organisasjonen. Nedenfor vises altså et eksempel på et skjermbilde av tidsfordelingssystemet.

Uke 11 (12.03 - 18.03) | År 2012

	Man	Tir	Ons	Tors	Fre	Lør	Søn	Tot	
Registrerte Timer	8.5t	10.5t	10.5t	8.0t	4.5t			42t	
<i>Lunsj</i>	0.5	0.5	0.5	0.5	0	0	0	2	
4801 EFFEKT Statistikk og analyse	0	0	0	0	0	0	0	0	Skjul
5501 Rapportering, oppf. planl., budsjett, styring	2	2	2	2	0	0	0	8	Skjul
5601 Regelmessig statistikk	2	0	3	2	1	0	0	8	Skjul
5602 Ad-hoc statistikk	1	2	0	1	2.5	0	0	6.5	Skjul
5603 Databasetekniske oppgaver knyttet til statistikkutvikling	0	6	5	0	0	0	0	11	Skjul
6101 Ledelse, personmessig samhandling	0	0	0	0	0	0	0	0	Skjul
6105 Trening i arbeidstiden	0	0	0	0	0	0	0	0	Skjul
6106 Generelle møter	1	0	0	0	0	0	0	1	Skjul
6201 Kompetanseutvikling (egen)/faqlig oppdatering	0	0	0	0	0	0	0	0	Skjul
6202 Internopplæring (av andre)/E-læring	0	0	0	0	0	0	0	0	Skjul
6301 Kontortjeneste, regnskap, post og budtj.	0	0	0	0	0	0	0	0	Skjul
6305 Systemierskap (inkl utovende systemeier)	2	0	0	2	1	0	0	5	Skjul
6306 Egen administrasjon	0	0	0	0.5	0	0	0	0.5	Skjul
Sum	8.5	10.5	10.5	8	4.5	0	0	42	
<i>Differanse</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	

Administrasjon | Legg til arbeidsområder | Lagre timer

Økonomisystem

UDI benytter Agresso som sitt økonomisystem. Utgifter og inntekter registreres i henhold til konteringsstrengen, beskrevet ovenfor. Dette betyr at alle utgifter og inntekter registreres på dimensjonene art, koststed og aktivitet i Agresso. Budsjettet legges ikke inn i Agresso, men i en egen applikasjon i datavarehuset (se nedenfor)

En kan ikke hente ut produktivitetstørrelser direkte fra økonomisystemet, men tall fra Agresso brukes i kostnadskalkylen som er grunnlaget for beregning av produktivitetsmål.

Datavarehuset

UDI har en datavarehusløsning som henter tall fra ulike kildesystemer. Agresso (se ovenfor) er kildesystem for inntekter og kostnader mens budsjettall legges inn i en egen applikasjon i datavarehuset som kalles virksomhetsapplikasjonen. I virksomhetsapplikasjonen legges hele virksomhetsplanen inn. På den måten blir det en direkte kopling mellom budsjettet og virksomhetsplanen i virksomhetsapplikasjonen.

Datavarehuset består av ulike kuber/moduler som produserer ulike rapporter. Regnskapskuben er sentral her. Denne kuberen henter tall fra Agresso, SAP (lønnssystemet), Wintid (tidsregistreringssystemet), Tid (tidsfordelingssystemet) og virksomhetsplanen.

Fagsystem

UDI bruker DUF (Utlendingsforvaltningens database og sakssystem) som sitt primære fagsystem. I dette framkommer all nødvendig statistikk, som f.eks. antall saker og antall døgn i mottak. DUF blir dermed, sammen med kostnadskalkylen, et viktig verktøy for å beregne produktivitetsmål. DUF har også en egen modul for såkalt mottaksøkonomi.

Utfordringer med datakvalitet

I følge UDI vil det alltid være en viss fare for feilregistreringer som gir svakheter i datagrunnlaget. Men hovedinntrykket til økonomi- og innkjøpsenheten i UDI er at det er bra kvalitet på registreringene og at de økonomiske dataene stort sett er riktige.

Når det gjelder produksjonsdata, skal det igangsettes et forprosjekt med sikte på å etablere et bedre fagsystem.

4.3 Beregning av produktivitet (fase 3)

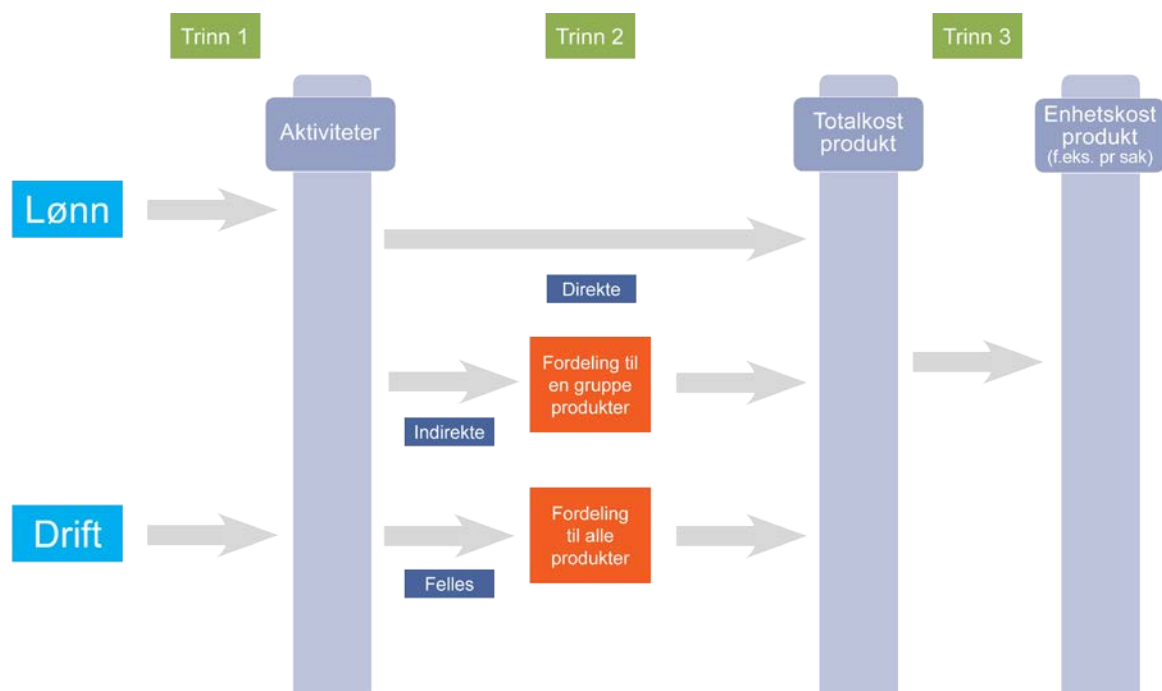
Produktivitetsberegningene i UDI skjer i stor grad med grunnlag i produktkalkylen. Produktkalkylen er relativt omfattende og kompleks. I dette kapitlet beskriver vi produktkalkylen og fordelingen av kostnader som skjer i kalkylen. Derfor er også dette kapitlet det mest omfattende i eksemplet.

Kapittel 4.3 består av to hoveddeler, hvorav den første er mest omfattende:

- Beregninger - beskrivelse av produktkalkylen
- Beregninger - løpende produktivitetsmål

4.3.1 Beregninger – beskrivelse av produktkalkylen

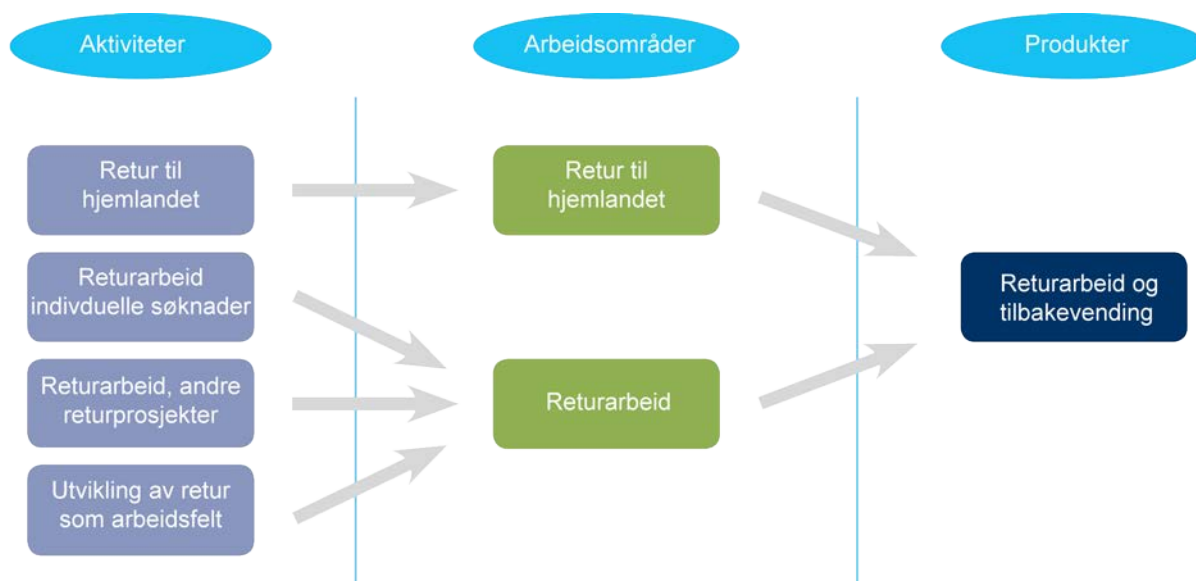
Beregningene i produktkalkylen skjer, i tre trinn. Først fordeles lønns- og driftskostnader til aktiviteter og deretter til produkter. Det tredje trinnet er å beregne enhetskost for produktene. Dette illustreres i figur 1 nedenfor og beskrives mer utfyllende senere i kapitlet.



Figur 1 Produktkalkylens tre trinn

Det finnes ulike metoder for å utarbeide kostnads kalkyle for et produkt (eller et annet kostnadsobjekt). Metoden som UDI har valgt er aktivitetsbasert og blir også omtalt som ABC-kalkyle (Activity based costing). Med det menes, kort fortalt, at produktkalkylen viser sammenhengen mellom ressursbruk, produkter som leveres og aktiviteter som gjennomføres for å oppnå produksjonen. Aktiviteter summerer seg opp til arbeidsområder (AO) som igjen summerer seg opp til produkter. Noen av aktivitetene, som f.eks. en del typer saksbehandlinger, tilsvarer ett arbeidsområde og noen aktiviteter tilsvarer både ett arbeidsområde og ett produkt i produktkalkylen. I noen tilfeller er det altså et en-til-en forhold mellom aktivitet og arbeidsområde og aktivitet og produkt. Andre arbeidsområder og produkter i produktkalkylen er summen av flere ulike aktiviteter. **Ett produkt kan altså bestå av en eller flere aktiviteter og et eller flere arbeidsområder, men en aktivitet kan ikke knyttes til flere arbeidsområder.** UDI opererer pr i dag med ca. 160 aktiviteter og 23 produkter. Oversikt over aktiviteter, arbeidsområder og produkter og sammenhengen mellom disse framkommer i vedlegg nr. 1.

Sammenhengen mellom aktiviteter, arbeidsområder og produkter er også illustrert i figur 2 nedenfor. Her er produktet “Returarbeid og tilbakevending” brukt som eksempel. Dette produktet består av to arbeidsområder, “Returarbeid” og “Retur til hjemlandet”. Som det framgår av illustrasjonen, består arbeidsområdet “Retur til hjemlandet” kun av en aktivitet, mens “Returarbeid” består av flere aktiviteter.



Figur 2 Sammenhengen mellom aktiviteter, arbeidsområder og produkter

Fordeling av lønns- og driftskostnader på aktiviteter (trinn 1)

Vi har sett at hver medarbeider i UDI fordeler sin tid på et sett av ulike aktiviteter. Dette gir et grunnlag for å beregne lønnskostnader for den enkelte aktivitet. Driftskostnadene blir fordelt ned på de samme aktivitetene som i tidsregistreringssystemet ved direkte kontering i regnskapet. En viktig forutsetning for fordeling av kostnader er at det fastsettes hvilken type kostnadsgruppe som hver aktivitet eller arbeidsområde representerer. De ulike kostnadsgruppene er Direkte, Indirekte (inndelt i flere grupper knyttet til de ulike oppgavetyperne/funksjonene) og Felles. For eksempel er det en kostnadsgruppe som heter Indirekte kostnader for Oppholdsavdelingen, IOP.

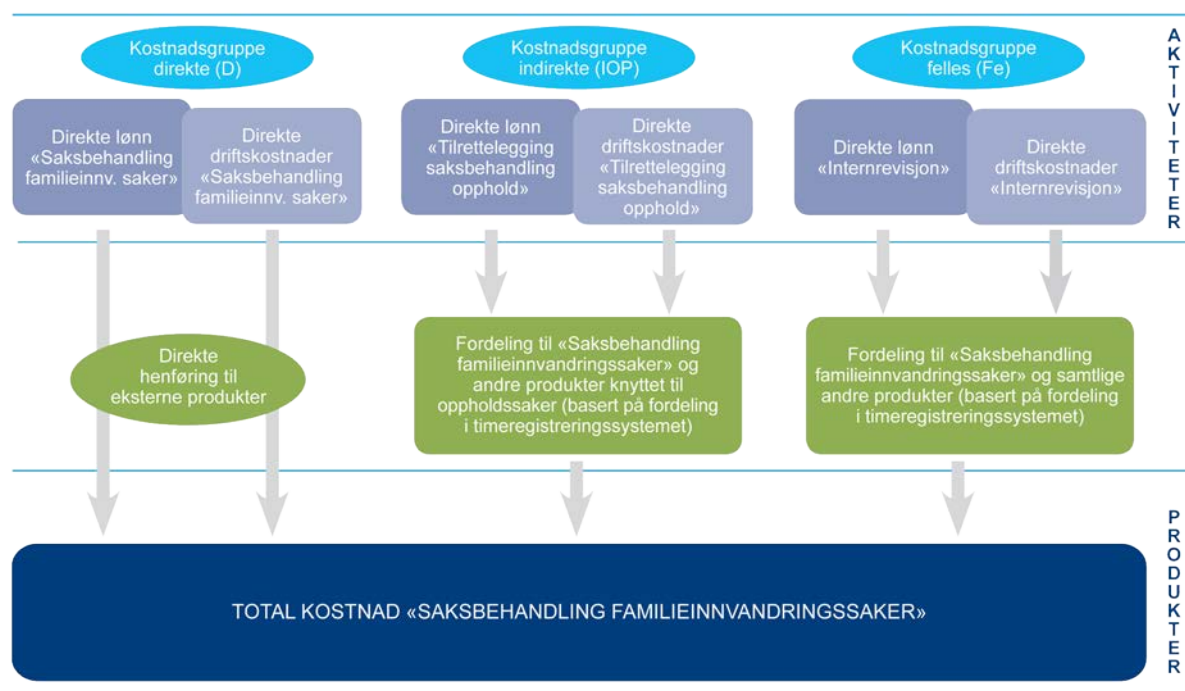
Fordeling av kostnader på produkter (trinn 2)

Når lønnskostnader og driftskostnader (både direkte og indirekte) er beregnet pr aktivitet, er neste trinn en fordeling av kostnader på produkter. Det kan være en fordeling direkte på produkter eller en fordeling som går via aktiviteter/arbeidsområder som representerer indirekte kostnader (f.eks. IOP som er omtalt ovenfor). Aktiviteter som kun representerer direkte kostnader, henføres altså direkte til det produktet det er knyttet til. Aktiviteter/arbeidsområder som representerer indirekte kostnader blir fordelt på de ulike oppholdssakene. Fordelingsnøkkelen for de indirekte kostnadene er timene som er registrert på de ulike aktivitetene som er direkte knyttet til produktene. Produktene får også en andel av aktiviteter/arbeidsområder som representerer felleskostnader, f.eks. "Internrevisjon". Felleskostnader fordeles på samtlige produkter.

Når disse stegene er gjennomført, er det beregnet en total kostnad pr produkt som UDI leverer. Dette betyr at både direkte og indirekte kostnader er fordelt ned på produktene.

[Se vedlegg 5: kostnadskalkyle – generelt om kostnadskalkyler \(s. 31\)](#)

Kostnadsfordelingen i produktkalkylen, med produktet “Saksbehandling familieinnvandringssaker” som eksempel, er illustrert i figur 3



Figur 3 Eksempel på kostnadsfordelingen i produktkalkylen

I figuren framgår de ulike kostnadsgruppene beskrevet ovenfor. Aktivitetene omtalt ovenfor, f.eks. “Saksbehandling familieinnvandring” knyttet til arbeidssaker, tilhører kostnadsgruppe Direkte (D) og kostnadene (både lønn og driftskostnader) knyttet til disse aktivitetene blir henført direkte på produktet “Saksbehandling familieinnvandringssaker”. Men total kostnad for produktet har også andeler av indirekte kostnader (f.eks. IOP) og felleskostnader (Fe). I figuren er de indirekte kostnadene eksemplifisert ved aktiviteten “Tilrettelegging saksbehandling av oppholdssaker” som tilhører kostnadsgruppe Indirekte OPA (IOP) og som betyr at dette er indirekte kostnader knyttet til oppholdssaker og ikke andre saker/produkter. Dette er en aktivitet som altså kun er knyttet til oppholdssaker og skal bare fordeles på produkter knyttet til slike saker, deriblant “Saksbehandling familieinnvandringssaker”. De indirekte kostnadene fordeles til produktene i forhold til hvor mange timer som er ført på de ulike aktivitetene innenfor de ulike gruppene indirekte kostnader.

Aktiviteten “Internrevisjon” tilhører kostnadsgruppe Felles (Fe) og fordeles dermed på alle produkter, deriblant “Saksbehandling familieinnvandringssaker”. Av andre eksempler på felleskostnader er for eksempel IKT-systemer og husleie. Felleskostnader fordeles på alle produkter fordelt etter hvor mange timer de ansatte bruker på de ulike aktivitetene.

[Se vedlegg 5: kostnadskalkyle fase 3 – utarbeidelse av kalkylemodell \(s. 37\)](#)

Beregning av enhetskostnader – produktivetsmål (trinn 3)

Når totalkostnad er beregnet for det enkelte eksterne produkt i produktkalkylen, gir dette et grunnlag for å beregne enhetskostnad for disse produktene. Et eksempel er produktet “Saksbehandling familieinnvandringsaker”.

For første halvår 2012 er totalkost for dette produktet beregnet til ca. 34,5 millioner kroner. Antall saker behandlet i første halvår 2012 er 12 121. Enhetskost for produktet blir da kr 2 846 (34 497 996/12 121). Dette er illustrert i figur 4 nedenfor.



Figur 4 Beregning av enhetskostnad

Enhetskost uttrykker altså forholdet mellom hva som blir produsert (antall saker behandlet) og ressursbruken knyttet til produksjonen (totalkost) og er dermed et mål på hvor produktive UDI er når det gjelder produksjonen av dette produktet. Et slikt produktivetsmål gir lite styringsverdi i seg selv. Men siden UDI utarbeider produktkalkylen hvert halvår, basert på de samme forutsetningene, gir det mulighet til sammenligning over tid. Det gjengis også en del arbeidsproduktivetsmål pr måned i datavarehuset, som gjør at tallene lett kan sammenlignes. Enhetskost kan også sammenlignes med andre enheter, enten internt eller eksternt. Slike sammenligninger omtales mer i kapittel 5 “Bruk av informasjon om produktivitet”.

Produktkalkylen synliggjør på en god måte noen karakteristiske trekk ved forholdet mellom produksjon og produktivetsmål. Når er ser på utviklingen i enhetskost for et produkt over tid, ser en flere eksempler på at en økning i produksjon gir en reduksjon i enhetskostnad og motsatt ved reduksjon i produksjon. Dette kan ha flere forklaringer. Men en vesentlig årsak er andel av faste kostnader av totalkost. Ved reduksjon i produksjon, f.eks. reduksjon i antall behandlede saker som følge av reduksjon i antall asylsøkere, vil det i de fleste tilfeller være krevende å bygge ned kapasiteten i takt med den reduserte produksjonen. Dermed øker andelen faste kostnader og enhetskostnaden øker.

[Se vedlegg 6: produktivetsmålinger – beregning av produktivitet \(s. 42\)](#)

4.3.2 Beregninger – løpende produktivetsmålinger

Produktkalkylen gir produktivetsmålinger på halvårlig basis. Men, som det også omtales i kapittel 5 om bruk av informasjon om produktivitet, beregnes produktivitet løpende i enkelte avdelinger. Dette rapporteres det om i rapportene til ledermøtet. Dette er produktivetsberegninger som det knyttes ressursbruk til i form av arbeidstid (timer) og ikke kostnadstall. Disse beregningene sorterer dermed under kategorien arbeidsproduktivitet som blir omtalt i kapittel 1.

Selv om dette er produktivetsmålinger som det ikke knyttes kostnadstall til, er grunnlaget for en del av målingene tilsvarende grunnlaget i produktkalkylen. I oppholdsavdelingen beregnes produktivitet for antall vedtak i ulike saker (arbeidsområder) i forhold til 100 timer direkte tidsbruk. Se også kapittel 5 “Bruk av informasjon om produktivitet”. For å kunne gjøre disse beregningene, må altså UDI definere aktiviteter, som er omtalt nærmere i kapittel 4. Aktivitetene summerer seg opp til arbeidsområder som tilsvarer sakene som en beregner produktivitet for. Antall saker hentes fra fagsystemet DUF (se kapittel 4.2.1). Dermed har en et forholdstall som uttrykker produktivitet i avdelingen og som en kan vurdere i forhold til tilsvarende målinger over tid eller i andre enheter/virksomheter.

I asylavdelingen gjør de tilsvarende målinger for intervjuer og ulike typer asylvedtak. Her er det altså også behov for godt definerte aktiviteter som summerer seg opp til arbeidsområder som tilsvarer henholdsvis intervjuer og asylvedtak.

4.4 Anvende produktkalkylen som grunnlag for analyse (fase 4)

I dette eksemplet har vi mest fokus på hvordan produktkalkylen synliggjør måling av produktivitet og hvordan dette kan brukes i styringen. Men en kalkyle som viser total kost for det enkelte produkt kan også være et kraftfullt verktøy for å vurdere virksomhetens kostnads sammensetning. F.eks. vil en oversikt over sammensetning av ulike kostnadsgrupper (direkte og indirekte) og kostnadstyper (fast, variabel, semivariabel) i total kost for et produkt, gi indikasjoner på årsaker til kostnadsøkning for et produkt og hvor det kan være relevant å kutte. Dette kan bl.a. hindre ineffektive “ostehøvel”-kutt og legge til rette for mer målrettede kostnadsreduksjoner. Likeledes vil en oversiktlig kostnadsstruktur som uttrykker kostnader for den enkelte aktivitet, vise hvilke aktiviteter som særlig er tunge kostnadsmessig og hvor det er potensiale for å effektivisere.

[Se vedlegg 5: kostnadskalkyle fase 4 – anvendelse av kalkylemodell \(s. 39\)](#)

I produktkalkylen er de ulike aktivitetene knyttet til kostnadsgruppene Direkte, Indirekte og Felles. Men total kostnaden for det enkelte produkt kan også grupperes etter dimensjonen fast-variabel. I UDI klassifiseres kostnadene som faste, semivariabel og variabel i forhold til volum. Denne fordelingen beregnes skjønnsmessig. Dimensjonen fast-variabel brukes primært når UDI ønsker å utarbeide kostnadsprognoser for de enkelte produktene. Altså ikke i kalkylesammenheng, men mer i et framtidsperspektiv. Andelen faste kostnader vil være avgjørende for hvor store konsekvenser endringer i volum vil ha for total kostnad for produktet. Det vil f.eks. være størst potensiale for skalafordeler (kostnadseffektivisering ved økning i produksjonene) når andel variabel kostnader er lav og andelen faste kostnader er høy. Da vil total kostnaden, ved en marginal økning av produksjonen, øke kun med en lav variabel kostnad. Hvis det er motsatt vil total kostnaden øke med en høy variabel kostnad.

5 Bruk av informasjon om produktivitet

Informasjonen fra produktivitetmålingene blir i hovedsak brukt på avdelingsdirektørnivå og høyere. I dette kapitlet gir vi mer informasjon om bruken av produktivitetmålingene innenfor følgende bruksområder:

- Ledermøtet
- Budsjettarbeidet
- Årsrapporten

Flere av vurderingene i dette kapitlet når det gjelder bruk av informasjon om produktivitet, vil dreie seg om enten å øke produksjonen uten å øke ressursbruken tilsvarende (outputorientering) eller å redusere ressursbruk uten å redusere produksjonen (inputorientering).

[Se vedlegg 6: veiledningsnotat om utarbeidelse av produktivitetmålinger \(s. 41\)](#)

Kapitlet bygger på dokumentgjennomgang og intervju med økonomiavdelingen og asylavdelingen i UDI.

5.1 Ledermøtet

Produktivitetmålingssystemet gir rapporter som beskriver produktiviteten til de største saksbehandlende avdelingene. Disse rapportene blir produsert månedlig og er inkludert i ledermøterapporten. Når det gjelder produktivitet blir dette gjengitt i ledermøterapporten som antall vedtak fattet per 100 timeverk, antall klagesaker behandlet per 100 timer og antall gjennomførte intervjuer per 100 timeverk. I tillegg til tall for siste måned, er det også en oversikt over produktiviteten året før, hvordan de lå an på denne tiden i fjor, hvordan produktiviteten har vært hittil i inneværende år, og man kan lese avvik fra målsetningen. I ledermøterapporten er det den direkte timebruken som legges til grunn, det betyr at den administrative tidsbruken som controlleraktivitet, lederaktivitet, IT-støtte og lignende holdes utenfor. I tillegg til tallene som presenteres gis det i rapporten også en utdypende kvalitativ vurdering av produktiviteten og måloppnåelsen. UDI understreker betydningen av disse tidsseriene. Det er grafiske fremstillinger som er enkle å forstå, og fagavdelingene kommenterer derfor også ofte dette inn til ledermøtene. Tidsserier gir UDIs ledelse et overordnet perspektiv på effekten av tiltak og endringer i rammebetingelser, og hvordan dette slår ut i UDIs produktpriser.

Disse løpende produktivitetmålingene er ikke basert på komplekse kostnads kalkyler. Dette viser at også slike litt enklere målinger kan være viktige i virksomhetsstyringen.

5.2 Budsjettarbeidet

Produktivitetmålingene blir brukt i både eksternt og internt budsjettarbeid.

I det eksterne budsjettarbeidet, altså dialogen med overordnet departement, blir kunnskapen om produktiviteten og kostnadene ved å produsere vedtak, intervju og klagesaksbehandling brukt som grunnlag for dialogen med departementet i budsjettprosessen.

Et eksempel på at produktiviteten anvendes i dialogen med departementet, er når ankomstene av asylsøkere til Norge svinger. I årene 2008-2010 steg antall asylsøkere kraftig. Da ble UDIs driftsbudsjett på post 01 økt kraftig for å ansette saksbehandlere til å møte denne situasjonen. I slutten av 2010 snudde trenden og ankomstbildet har endret seg slik at antall asylsøkere i 2011 og 2012 ser ut til å bli vesentlig lavere enn i 2009. I 2011 fikk UDI budsjettkutt på post 01. I denne opp- og nedskaleringen av budsjettet har produktiviteten hos saksbehandlerne vært en beregningsnøkkel som har vært med på å gi føringer på antall årsverk som skal til for å tilpasse UDIs organisasjon i forhold

til situasjonen. Disse årsverkene har så vært multiplisert med en årsverkskostnad og budsjettet har blitt tildelt bl.a. ut ifra disse betraktningene.

I det interne budsjettarbeidet, altså fordelingen av ressurser internt i UDI, tas det utgangspunkt i produktivetsmålingene. UDI lager en simulering av kostnader basert på kostnads kalkylen som viser hva slags budsjett som er nødvendig dersom kostnadsforholdene neste år er lik kostnadsforholdene for inneværende år. Dette gir en indikasjon som understøtter budsjettarbeidet. Tidligere ble personressurser omfordelt mellom avdelingene med bakgrunn i produktivetsmålingene, men dette har ikke blitt gjort de senere år. I møte med asylavdelingen uttrykte avdelingsdirektøren at det er enklere å bli enige om en ressursendring mellom avdelingene når beslutningsgrunnlaget er godt, og i så måte kan tallene fra produktivetsmålingssystemet gi et godt grunnlag for omprioriteringer av ressursene. Produktivitetstallene er et viktig innspill i diskusjonen om hvor stor bemanning som trengs for å nå aktivitetsmålene.

5.3 Årsrapporten

Produktivetsmålingene er brukt i årsrapporten for å belyse måloppnåelsen på viktige områder i UDI. Årsrapporten gir produktivetsbetraktninger der UDI gir konkrete tall og utviklingen i disse. Videre sier den noe om kostnadene forbundet med å behandle ulike typer saker.

Et eksempel på dette er omtalen av vedtak og klager på oppholdssaker og asylvedtak. Her gir årsrapporten en oversikt over hvor mye UDI har brukt totalt på disse to områdene fra og med 2006 til og med inneværende år. Videre står det hvor mange saker de har hatt, hvor mye det har kostet per sak og endringen i kostnad per sak fra året før. I tillegg til å gi tall på dette gir årsrapporten en kvalitativ forklaring til disse tallene, for å utdype årsakene til at måloppnåelsen tilsynelatende har endret seg fra året før.

[Se vedlegg 6: produktivetsmålinger – anvendelse av produktivetsmålinger i styringen \(s. 44\)](#)

6 Læring og anbefalinger til andre virksomheter

Intensjonen med dette kapitlet er å formidle hvordan UDI har brukt arbeidet med informasjon om produktivitet til å forbedre økonomistyringen og hvordan eventuelt andre virksomheter kan lære av dette. Kapitlet bygger på informasjon hentet gjennom intervju med økonomiavdelingen og asylavdelingen i UDI.

Den viktigste gevinsten for UDI av systemet for produktivetsmålinger har vært kunnskap om kostnadsstruktur. Systemet har gitt kunnskap om kostnader knyttet til hva UDI bruker tiden til og kunnskap om utviklingen over tid, noe som gir et godt grunnlag for beslutninger i ledergruppen. Produktkalkylene ses på som et viktig supplement til UDIs månedlige rapportering som inneholder:

- Regnskapsrapportering med fokus på avvik mot budsjett
- HR-data (bemanningstall og sykefravær)
- Produksjonsdata (antall saker inn, antall vedtak og restanser og saksbehandlingstid)
- Arbeidsproduktivitet (omtalt i kapittel 4)

I sum gir dette et helhetlig perspektiv på UDIs økonomi- og ressursstyring fra flere vinkler.

Da UDI satte i gang med arbeidet med å utvikle systemet for produktivitetsmålning, hadde det allerede vært en diskusjon i ledergruppen om dokumentasjon av ressursbruk i direktoratet. UDI innførte derfor datavarehus og etter hvert tidsregistrering etter målstrukturen. Tidsregistreringen har et enkelt brukersnitt der brukerne kun får opp de aktivitetene de skal føre på, noe UDI mener har vært en viktig faktor for at de ansatte fører timer.

Produktivitetsmålningene var dermed allerede godt forankret i ledergruppen i UDI. Økonomi- og innkjøpsenheten i UDI trekker fram denne forankringen som en meget viktig forutsetning for at produktivitetsmålningene skal bli gjennomført og brukt på en god måte. God forankring blir også trukket fram av Asylavdelingen. De trekker i tillegg til forankring i ledergruppen også fram at systemet må være godt forankret blant de som skal være involvert og for eksempel utføre aktivitetsregistrering. I følge Asylavdelingen er det viktig at disse forstår hvorfor systemet skal innføres og hva det skal gi til virksomheten.

Ulike teknologiske grensesnitt i forskjellige applikasjoner har vist seg å være krevende. UDI anbefaler derfor andre virksomheter som skal utvikle et system for produktivitetsmålning å vurdere hvordan opplegget for produktivitetsmålning er avhengig av andre systemer og hvordan grensesnittet vil kunne påvirkes.

I dag må rapportene til ledermøtene oppdateres og bearbeides delvis manuelt. Dette krever en del arbeid fra saksbehandlere i økonomiavdelingene, og derfor ønsker UDI å utvikle en løsning som i større grad generer disse rapportene automatisk.

Produktkalkylen er en tilnærming til virkeligheten, og det vil alltid være ønske i og utenfor UDI om at kalkylen til enhver tid burde gi ”sanne” tall og at den bør kunne brukes mer operativt i styringsdialogen. Det kan også være en utfordring at en dreier fokus mot de kvantifiserbare størrelsene på bekostning av oppgaver som ikke kan måles kvantitativt. UDIs kontostreng er kompleks og krever god oppfølging for å unngå feilføringer. Målstrukturen er omfattende og må justeres hvert år i forhold til tildelingsbrevet. Aktiviteter som inngår i arbeidsområder kan variere fra år til år. Det er derfor viktig med gjennomgåelser i avdelingene hvert år slik at ansatte har samme oppfatning av hva som inngår i aktivitetene i tidsregistreringssystemet, og nyansatte må få veiledning. Andel fordelte timer i tidsregistreringssystemet ligger på over 90 %, men det er en utfordring å videreføre dette høye nivået. Ansatte må ha forståelse av nytteverdien og forankring i ledelsen er helt avgjørende for god kvalitet i registrering i tidsregistreringssystemet.

Produktkalkylen gir et godt kvantitativt bilde av produktkostnader og forholdet mellom produksjon og ressursbruk knyttet til produksjonen, men sier lite om kvalitet i saksbehandlingsarbeidet. Det er en utfordring i beregning av produktivitet å koble produktkalkylen med kvalitetsmåling. Det er derfor behov for å ha systemer/tiltak som sikrer at nødvendig kvalitet i oppgaveløsningen opprettholdes. UDI har løst dette ved et eget kvalitetssystem for saksbehandling. UDI fikk SSØ-prisen i 2009 (nå Bedre stat-prisen) for arbeidet med kvalitetssystemet.

Vedlegg

1. Utdrag av oversikt over aktiviteter, arbeidsområder og produkter i UDI
2. Produktkalkylen
3. Noen sentrale produktprisgrafer
4. Kort om regnskapsprinsipper
5. Veiledning om utarbeidelse av kostnads-kalkyle (*foreløpig versjon februar 2013*)
6. Veiledning om utarbeidelse av produktivitetstiltak (*foreløpig versjon februar 2013*)

Vedlegg 1

Utdrag av oversikt over aktiviteter, arbeidsområder og produkter i UDI

Kostnadstyper: VV= Volumvariable kostnader S=Semivariable F=Faste

Kostnadsgrupper: D= direkte IOP= Indirekte kostnader oppholdsavdelingen IOA= Indirekte kostnader Asylavdelingen Fe= Felles

VP	Virksomhetsmål	Arbeidsområde	Prosjekt/Aktivitet	Produkt	Prod nr	Kostnads-type	Kostnads-gruppe
VP 2011	Lønnsutgifter som må fordeles ("ukjent" i Agresso)						
	VM 1. Legge til rette for ønsket innvandring sa 11	0101 MV: Ønsket innvandring og nødvendig kontroll 11	010101 MV: Ønsket innvandring og nødvendig kontroll 11	Saksbehandling arbeidssaker	2	VV	D
		Totalt 0101 MV: Ønsket innvandring og nødvendig kontro 11		Saksbehandling arbeidssaker	2	VV	D
		0102 Saksbehandling EØS-saker 11	010201 Saksbehandling EØS-saker med mer 11	Saksbehandling EØS-saker	1	VV	D
		Totalt 0102 Saksbehandling EØS-saker 11		Saksbehandling EØS-saker	1	VV	D
		0103 Saksbehandling arbeidssaker 11	010301 Saksbehandling arbeidssaker med mer 11	Saksbehandling arbeidssaker	2	VV	D
			010302 Saksbehandling arbeidssaker - SUA 11	Saksbehandling arbeidssaker	2	VV	D
		Totalt 0103 Saksbehandling arbeidssaker 11		Saksbehandling arbeidssaker	2	VV	D
		0104 Saksbehandling familieinnv. saker 11	010401 Saksbehandling familieinnvandringsaker 11	Saksbehandling familieinnv. saker	3	VV	D
			010402 Saksb. familieinnv.s. knyttet til arbeidssaker 11	Saksbehandling familieinnv. saker	3	VV	D
			010403 Beh. saker hvor barn søker fam.innv.alene 11	Saksbehandling familieinnv. saker	3	VV	D

		010404 Beh. av familieinnv.saker over 12 mnd 11	Saksbehandling familieinnv. saker	3	VV	D
		Totalt 0104 Saksbehandling familieinnv. saker 11	Saksbehandling familieinnv. saker	3	VV	D
	0105 Saksbehandling visumsaker 11	010501 Saksbehandling visumsaker 11	Saksbehandling visumsaker	4	VV	D
		Totalt 0105 Saksbehandling visumsaker 11	Saksbehandling visumsaker	4	VV	D
	0106 Saksbehandling utdanningssaker 11	010601 Saksbehandling utdanningssaker 11	Saksbehandling utdanningssaker	5	VV	D
		Totalt 0106 Saksbehandling utdanningssaker 11	Saksbehandling utdanningssaker	5	VV	D
	0107 Saksbehandling statsborgerskaps-saker 11	010701 Saksbehandling statsborgerskapsaker 11	Saksbehandling statsborgerskaps-saker	6	VV	D
		Totalt 0107 Saksbehandling statsborgerskaps-saker 11	Saksbehandling statsborgerskaps-saker	6	VV	D
	0108 Saksbehandling utvisningssaker Hastevakten 11	010801 Utv.saker etter Returdirektivet innen 30 dager 11	Saksbehandling utvisningssaker Hastevakten	7	VV	D
		010802 Arbeid NSIS 11	Saksbehandling utvisningssaker Hastevakten	7	VV	D
		010803 Saksb. utv.saker etter brudd på straffeloven 11	Saksbehandling utvisningssaker Hastevakten	7	VV	D
		010804 Saksb. utv.saker etter brudd på utlendingsloven 11	Saksbehandling utvisningssaker Hastevakten	7	VV	D
		010805 Hastevakten 11	Saksbehandling utvisningssaker Hastevakten	7	VV	D
		Totalt 0108 Saksbehandling utvisningssaker Hastevakten 11	Saksbehandling utvisningssaker Hastevakten	7	VV	D

	0109 Saksbehandling bosettings-tillatelsessaker 11	010901 Saksbehandling bosettingstillatelsessaker 11	Saksbehandling perm.opphold	8	VV	D
	Totalt 0109 Saksbehandling bosettings-tillatelsessaker 11		Saksbehandling perm.opphold	8	VV	D
	0110 Saksbehandling reise-dokumentsaker 11	011001 Saksbehandling reisedokumentsaker 11	Saksbehandling reise-dokumentsaker	9	VV	D
	Totalt 0110 Saksbehandling reise-dokumentsaker 11		Saksbehandling reise-dokumentsaker	9	VV	D
	0111 Saksbehandling andre oppholdssaker 11	011101 Saksbehandling andre oppholdssaker 11	Saksbehandling andre oppholdssaker	10	VV	D
	Totalt 0111 Saksbehandling andre oppholdssaker 11		Saksbehandling andre oppholdssaker	10	VV	D
	0112 Tilrettelegging saksb. Opphold 11	011201 Tilrettelegging for saksbeh. av oppholdssaker 11			VA	IOP
	Totalt 0112 Tilrettelegging saksb. Opphold 11				VA	IOP
	0113 Tiltak mot tvangsekteskap 11	011301 Tiltak mot tvangsekteskap 11	Tiltak mot tvangsekteskap	11	A	D
	Totalt 0113 Tiltak mot tvangsekteskap 11		Tiltak mot tvangsekteskap	11	A	D
	0114 Utlendingskontroll 11	011401 Arbeid med utl.kontroll utover enkeltsaksbeh. 11			S	IOA
		011402 Arbeid med fingeravtrykksregister 11			S	IOA
		011403 Arbeid med oppholdskort 11			S	IOA
	Totalt 0114 Utlendingskontroll 11				S	IOA
	Totalt VM 1. Legge til rette for ønsket innvandring sa 11			T		
VM 2. Informere, veilede og legge til rette for 11	0215 MV: Retur til hjemlandet 11	021501 MV: Retur til hjemlandet 11	Returarbeid og tilbakevending	12	VV	D
	Totalt 0215 MV: Retur til hjemlandet 11		Returarbeid og tilbakevending	12	VV	D
	0216 Returarbeid 11	021601 Returarbeid, individuelle søknader 11	Returarbeid og tilbakevending	12	VV	D

			021602 Returarbeid, VARP prosjektet 11	Returarbeid og tilbakevending	12	VV	D
			021603 Returarbeid, andre returprosjekter 11	Returarbeid og tilbakevending	12	VV	D
			021604 Utvikling av retur som arbeidsfelt 11	Returarbeid og tilbakevending	12	VV	D
			021605 Regionkontorenes returarbeid rettet mot mottak 11	Returarbeid og tilbakevending	12	VV	D
			021606 Regionkontorenes øvrige returarbeid 11	Returarbeid og tilbakevending	12	VV	D
		Totalt 0216 Returarbeid 11		Returarbeid og tilbakevending	12	VV	D
Totalt VM 2. Informere, veilede og legge til rette for 11					T		
	VM 8. Sikre effektiv og forsvarlig saksbehandli 11	0844 MV: Effektiv og forsvarlig saksbehandling 11	084401 MV: Effektiv og forsvarlig saksbehandling 11			S	Fe
		Totalt 0844 MV: Effektiv og forsvarlig saksbehandling 11				S	Fe
		0845 Ledelse, styring, rapportering, kontroll 11	084501 Rapportering, oppf, planl., budsjett, styring 11			S	Fe
			084502 Strategisk ledelse 11			S	Fe
			084503 Organisasjonsutvikling 11			S	Fe

			084504 Kvalitetsmåling 11			S	Fe
			084505 Strategiarbeid 11			S	Fe
		Totalt 0845 Ledelse, styring, rapportering, kontroll 11				S	Fe
		0846 Statistikk og prognoser. Produksjon og utv 11	084601 Regelmessig statistikk 11	Statistikk og prognoser. Produksjon og utv	23		
			084602 Ad-hoc statistikk 11	Statistikk og prognoser. Produksjon og utv	23		
			084603 Databasetekniske oppg.knyttet til statistikkutv. 11	Statistikk og prognoser. Produksjon og utv	23		
			084604 Prognosearbeid 11	Statistikk og prognoser. Produksjon og utv	23		
			084605 Statistikk for IMDI 11	Statistikk og prognoser. Produksjon og utv	23		
		Totalt 0846 Statistikk og prognoser. Produksjon og utv 11			23		
		0847 Sikkerhet, Beredskap, Krisekommunikasjon 11	084701 Beredskap 11			F	Fe
			084702 Krisekommunikasjon 11			F	Fe
			084703 Sikkerhet 11			F	Fe
		Totalt 0847 Sikkerhet, Beredskap, Krisekommunikasjon 11				F	Fe
		0848 FOU-prosjekter 11	084801 Administrasjon og støtte for FOU-arbeidet i UDI 11	Internasjonalt arbeid og FOU	21		
			084802 European Migration Network, kontaktpunkt 11	Internasjonalt arbeid og FOU	21		
			084803 European Migration	Internasjonalt arbeid	21		

			Network, prosjekter 11	og FOU			
		Totalt 0848 FOU-prosjekter 11		Internasjonalt arbeid og FOU	21		
		0849 Internrevisjon 11	084901 Utarbeidelse revisjonsplan 11			F	Fe
			084902 Gjennomføre revisjonsplan 11			F	Fe
		Totalt 0849 Internrevisjon 11				F	Fe
		0850 Landkunnskap 11	085001 Gen. innh. og oppd. av landkunnskap 11			F	IOA
			085002 Landdatabase 11			F	IOA
			085003 Oppgaver utført for UDI av Landsinfo 11			F	IOA
			085004 Kvalitetssikring, Landinfo 11			F	IOA
		Totalt 0850 Landkunnskap 11				F	IOA
	Totalt VM 8. Sikre effektiv og forsvarlig saksbehandli 11				T		

Vedlegg 2

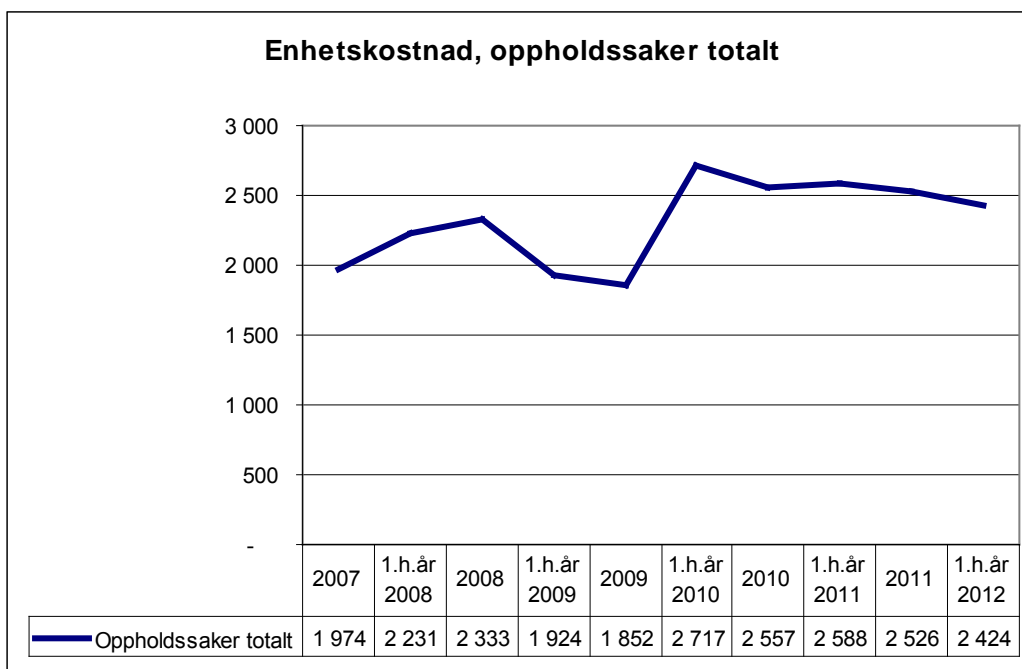
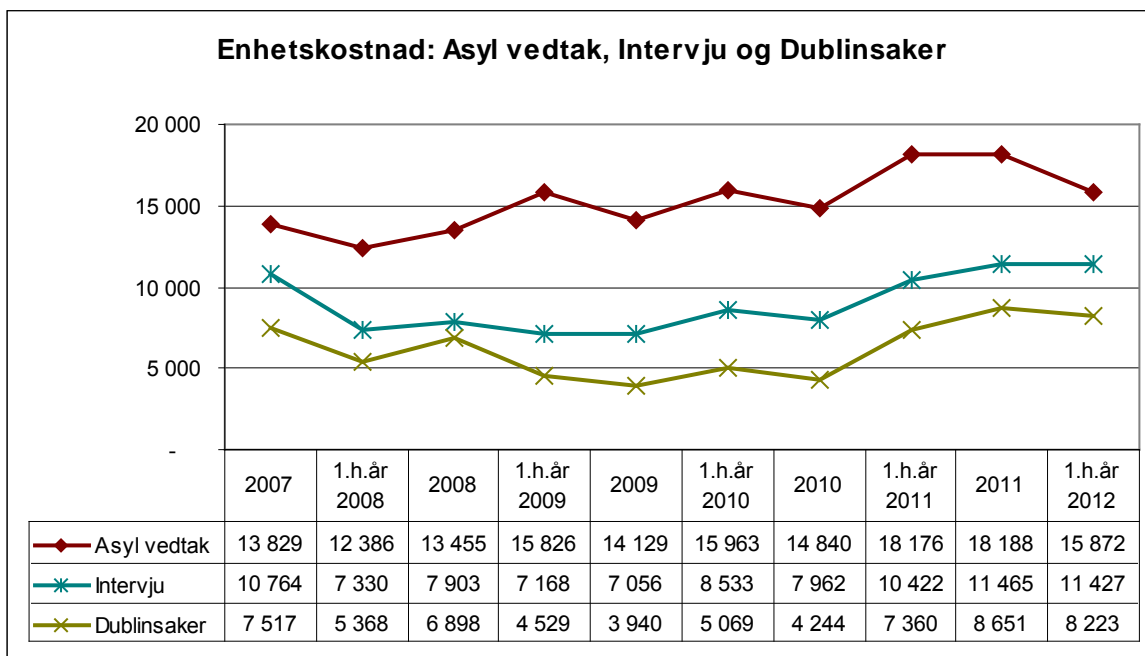
Produktkalkylen

UDI utarbeider produktkalkyler halvårlig. Tallene for første halvår 2012 sammenlignet med første halvår 2011.

Produktkalkyle, 1. halvår 2012				Produktkalkyle, 1. halvår 2011		
Produkter	Produkt-kostnad	Statistikk	Enhets-kostnad	Produkt-kostnad	Statistikk	Enhets-kostnad
Saksb. EØS-saker	1 883 242	1 181	1 595	1 985 638	626	3 172
Saksb. arbeidssaker	10 623 149	6 251	1 699	9 068 983	4 820	1 882
Saksb. familieinnv. saker	34 497 996	12 121	2 846	35 344 711	11 874	2 977
Saksb. visumsaker	5 420 502	2 325	2 331	2 958 602	2 397	1 234
Saksb. utdanningssaker	3 986 960	3 708	1 075	4 579 298	3 525	1 299
Saksb. Statsb.saker	15 341 386	6 880	2 230	16 892 050	8 555	1 975
Saksb. Utvisningssaker	19 404 659	3 227	6 013	26 098 506	2 563	10 183
Saksb. Bosetting.saker	3 952 755	1 556	2 540	4 698 939	2 120	2 216
Saksb. Reisedok	3 647 997	2 535	1 439	3 160 112	2 440	1 295
Saksb. andre opph.saker	3 957 161	2 584	1 531	1 414 714	2 124	666
Tiltak mot tvangsekteskap	797 271	1	797 271	289 543	1	289 543
Retur og tilbakevending	15 709 787	1 228	12 793	9 445 322	1 553	6 082
Intervju	35 800 396	3 133	11 427	36 395 231	3 492	10 422
Asyl vedtak	73 853 373	4 653	15 872	75 229 489	4 139	18 176
Dublinsaker	9 447 750	1 149	8 223	8 390 794	1 140	7 360
<i>Klagesaker asyl</i>	-		-	-		-
<i>Andre sakstyper asyl</i>						
Overføringsflyktninger	8 995 809	631	14 256	6 933 632	368	18 841
Tilbud om plass i Mottak	36 164 999	2 841 055	13	41 678 618	2 972 478	14
Brukerservice	40 376 029	1	40 376 029	41 341 893	1	41 341 893
Ekstern profilering	9 913 285	1	9 913 285	7 704 140	1	7 704 140
Regelverk og praksis	18 541 089	1	18 541 089	19 803 457	1	19 803 457
Internasj. arbeid og FOU	8 908 140	1	8 908 140	8 657 792	1	8 657 792
Førstelinjeprosjektet	9 715 750	1	9 715 750	3 457 541	1	3 457 541
Prosjekt Ny lov						
Statistikk og prognoser	4 403 104	1	4 403 104	5 240 488	1	5 240 488
Sum	375 342 587			370 769 493		

Vedlegg 3

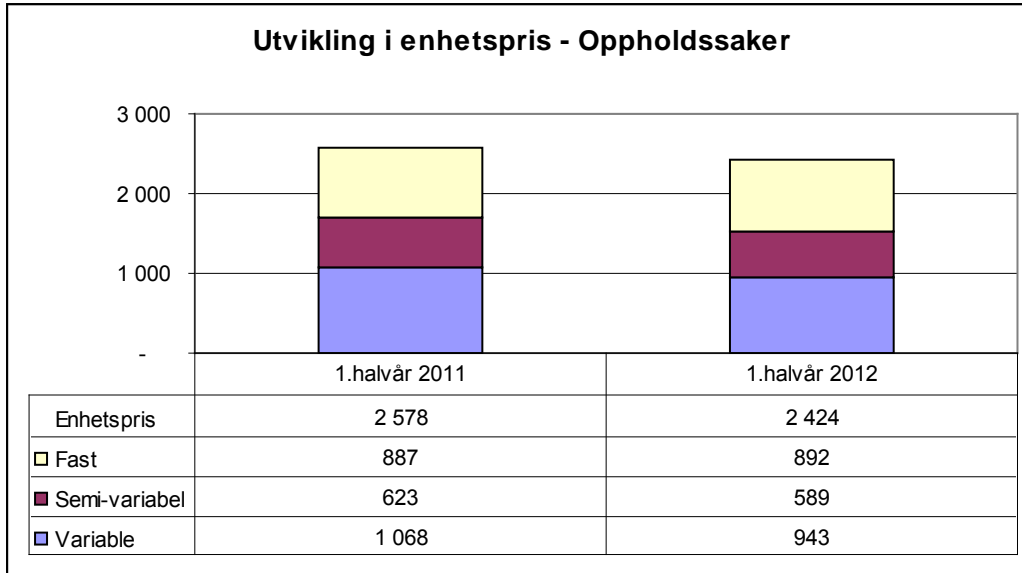
Noen sentrale produktprisgrafer – utvikling over tid



Oppholdsgrafen viser to forhold:

1. At oppholdssakene samlet sett har en svak gunstig utvikling siden 2010. Dette bildet stemmer også med målinger vi gjør av arbeidsproduktiviteten i Oppholdsavdelingen – som peker i gunstig retning.

2. Prisene før 2010 var lavere fordi det var enklere saker (EØS-saker ca 8-10 000 i året) og dette var før ny lov kom med flere krav.



Stolpediagrammet ovenfor utdyper grafen over og viser endring i kostnadsstruktur. Det er de variable kostnadene i saksbehandlingen som går ned fra 1068 kr til 943 kroner, det vil si kostnader som er direkte relatert til saksbehandlingen. Oppholdssakenes andel av de faste kostnadene (IKT og bygningers drift i hovedsak) øker marginalt og går noe ned for de såkalt semivariable kostnadene - det vil si ledelse, styring, rapportering, personal, opplæring, interne støttefunksjoner.

Arbeidsproduktivitet pr. nov. 2012 i Oppholdsavdelingen:

Produktivitet: antall vedtak/klager pr 100 timer direkte tidsbruk (gjelder vedtak produsert i OPA)	Prod pr 100 t i 2011	Prod pr 100 t hittil i 2011	Prod. hittil 2012	Denne mnd 2012	Diff hittil - hittil 2011	% avvik hittil mot hittil 2011
EØS-saker	29	25	54	54	29	113 %
Arbeid	56	56	52	36	-4	-7 %
Familieinnvandring	36	36	36	31	1	2 %
Visum	73	74	54	37	-20	-27 %
Utdanning	74	72	101	103	29	40 %
Statsborgerskap	50	49	53	63	4	8 %
Utvisning	9	9	14	14	5	61 %
Permanent oppholdstillatelse	43	42	46	64	3	7 %
Reisedokument	59	59	59	60	1	1 %
Andre oppholds-/arbeidssaker	132	132	72	131	-60	-45 %
Oppholdssaker totalt	40	39	42	42	4	9 %

Vedlegg 4

Kort om regnskapsprinsipper

En viktig parameter som påvirker kvaliteten på grunnlagsdata i produktivitetsberegninger er regnskapsprinsippet virksomheten benytter for sitt virksomhetsregnskap. UDI fører sitt virksomhetsregnskap etter kontantprinsippet. Med kontantprinsippet menes at utgifter og inntekter registreres i regnskapet ved utbetaling eller innbetaling og ikke når ressurser forbrukes. I tillegg er det heller ingen balanseføring (aktivering) av eiendeler. Investeringer regnskapsføres når de betales og investeringskostnader, altså avskrivninger, framkommer ikke i regnskapet. En konsekvens av bruk av kontantprinsippet er at tallene som brukes i produktkalkylen er utgifter (utbetalinger i perioden) og ikke kostnadstall (ressursbruk i perioden). Kostnader knyttet til investeringer (avskrivninger) blir heller ikke synliggjort gjennom regnskapet.

Vedlegg 5

Veiledning om utarbeidelse av kostnadskalkyle

Innledning.....	31
Kostnadskalkyler.....	31
Kostnad og utgift.....	31
Generelt om kostnadskalkyler.....	31
Fase 1 - Behovsanalyse	32
Fase 2 - Forutsetninger for utarbeidelse av en kostnadskalkyle.....	35
Fase 3 - Utarbeidelse av en kalkylemodell.....	37
Fase 4 – Anvendelse av kalkylemodellen	39

Innledning

Dette er et veiledningsnotat om utarbeidelse og bruk av kostnadskalkyler. Utgangspunktet for innholdet i notatet er en veileder⁴ som er utarbeidet av Moderniseringsstyrelsen i Danmark (søsterorganisasjonen til DFØ). Notatet er knyttet til et eksempel om praktisk produktivitet i UDI, og eksemplet henviser til dette veiledningsnotatet for utdyping av enkelte faglige problemstillinger. Det er derfor ikke å anse som en veileder som dekker alle områder knyttet til utarbeidelse av kostnadskalkyler. DFØ skal utarbeide flere praktiske eksempler om produktivitetmålinger, som også innbefatter kostnadskalkyler, i ulike statlige virksomheter. Veiledningsnotatet kan bli revidert basert på utarbeidelsen av de ulike eksemplene.

Kostnadskalkyler

Kostnad og utgift

Kostnader er et begrep som beskriver ressursbruk knyttet til produksjon av varer eller tjenester i en gitt periode. Med en **utgift** menes kjøp eller anskaffelse av ressurser⁵. Det teoretiske grunnlaget for kostnadskalkyler og for dette notatet knytter seg til begrepet kostnad. Men for virksomheter som kun har utgifter som grunnlagsdata fra regnskapet, kan utgift brukes som en tilnærmet lik størrelse.

Kostnadsobjekt - det som kostnadene knyttes til, vanligvis et produkt eller en tjeneste. Det kan også være andre typer av slike objekter, som kundegrupper.

Direkte kostnader - kostnader som kan henføres direkte til et kostnadsobjekt (for eksempel et produkt) man skal vurdere.

Indirekte kostnader – kostnader som er felles for flere kostnadsobjekter, men som ikke kan knyttes direkte til de ulike kostnadsobjektene. De indirekte kostnadene fordeles til kostnadsobjektene ved ulike fordelingsnøkler. Dette er kostnader knyttet til funksjoner som støtter opp under leveransen av sluttproduktene, som for eksempel IKT-drift.

Felleskostnader – kostnader som ikke er forårsaket av ett eller flere kostnadsobjekter, men felles for alle kostnadsobjektene. Typiske eksempler på felleskostnader er kostnader knyttet til stabsfunksjoner, som økonomi og HR i en virksomhet.

Generelt om kostnadskalkyler

I en kostnadskalkyle beregnes kostnader eller utgifter knyttet til et kostnadsobjekt. Objektet vil ofte være et produkt eller en tjeneste. Et sentralt aspekt i arbeidet med kalkylen hvordan de indirekte kostnadene skal belastes kostnadsobjektet. Det finnes ulike typer kostnadskalkyler, men litt enkelt sagt kan de deles inn i to hovedgrupper.

- Tradisjonelle kalkyler som har prosentvise påslag av indirekte kostnader
- Aktivitetsbaserte kalkyler som fordeler indirekte kostnader først til et sett aktiviteter og i neste steg til tjenesten/produktet i forhold til hvor mye aktivitetene belaster det enkelte produkt.

⁴ Vejledning om omkostningsfordelinger, Økonomistyrelsen 2005
<http://www.oes.dk/Search?q=omkostningsfordelinger>

⁵ Økonomistyring i det offentlige s. 113

Aktivitetsbaserte kalkyler vil i de fleste tilfeller gi en mer korrekt fordeling av de indirekte kostnadene, særlig hvis virksomhetens kostnadsstruktur er preget av en viss kompleksitet. En annen fordel med aktivitetsbaserte kalkyler er at denne viser sammenhengen mellom ressursbruk og virksomhetens aktiviteter og tjenester/produkter. Dette gir en bedre oversikt over hva som påvirker kostnadsendringer over tid.

Den viktigste målsettingen ved utarbeidelse av kostnadskalkyler er å identifisere (total)kostnad for et produkt og tjeneste som ikke er mulig å lese direkte ut av regnskapet. En annen viktig målsetting, handler om å ha et grunnlag for bedre styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag. Noen vil kanskje hevde at behovet for kostnadskalkyler er mindre i staten fordi statlige virksomheter i liten grad priser sine tjenester. Men det er svært viktig for statlige virksomheter å kunne dokumentere sine kostnader, og ha oversikt som et grunnlag for styring. Kalkylene kan benyttes til budsjettering og til å vurdere alternativ bruk. I tillegg er det flere statlige virksomheter som har inntekter fra prising av sine tjenester (for eksempel gebyrer) og som kan beregne pris på disse basert på kostnadskalkyler.

Med en økning i andelen indirekte kostnader de siste tiårene, har det blitt viktigere med korrekt fordeling for å øke presisjonsnivået i kalkylen. En aktivitetsbasert kalkyle gir bedre styringsinformasjon i de fleste tilfeller. Men den er også mer kompleks og dermed mer ressurskrevende å utvikle og vedlikeholde. Hvis det er uforholdsmessig store kostnader knyttet til utvikling og/eller vedlikehold, bør en vurdere en mer tradisjonell og enklere modell selv om det gir et lavere presisjonsnivå. Hvis kalkylen ikke er grunnlag for prising av produkter, kan det være et argument for en mindre detaljrik modell. For overordnede styringsformål mener vi at en kalkyle som er riktig innenfor en margin på ca. 10 % er tilstrekkelig.⁶

Dette dokumentet fokuserer på en overordnet kostnadskalkyle for hele bredden av virksomheten, ikke en detaljert og presis kalkyle.

Fase 1 - Behovsanalyse

Det er viktig med en analyse av behovet for kostnadsinformasjon i styringen for å kunne vurdere hvor presis kalkylen skal være. Presisjonsnivået i kalkylen i forhold til ressursbehovet som medgår til å framskaffe styringsinformasjonen bør vurderes. En behovsanalyse presenteres for å understøtte virksomhetens vurdering av nytte/kost. Det er viktig å påpeke at analysen er rådgivende. Det vesentlige i behovsanalysen er å foreta en reell vurdering av behov, og være bevisst på konsekvensene som følger av vurderingen.

Analyse av kostnadsstrukturen

Med kostnadsstruktur forstås de grunnleggende sammenhenger mellom kostnadene i virksomheten. Et viktig poeng er å vurdere hvor kompleks kostnadsstrukturen i virksomheten er. Jo mer kompleks, jo viktigere er et høyt presisjonsnivå på kalkylemodellen. Hvis ikke øker risikoen for feilkilder og dermed mindre presis kostnadsinformasjon. Et element i vurdering av kompleksiteten er å undersøke hvor stor andel av virksomhetens kostnader som kan henføres direkte til et sluttprodukt eller -tjeneste

⁶ Prosentsetningen på 10 % er hentet fra veilederen til Moderniseringsstyrelsen i Danmark omtalt i innledningen. Det må poengteres at en slik margin er basert på skjønn og på virksomhetens egenart og behov for styring.

En enkel øvelse er å sette opp tabellen nedenfor. Denne er ikke ment å være nøyaktig, men gi et overordnet bilde. En eller to medarbeidere i stabsfunksjonen som har god oversikt over kostnadsstrukturen kan fylle inn en slik tabell.

Type aktivitet i enhetene	Lønn	Lønnsrelatert	Øvrige	Totalt
Fellesfunksjoner	A1	B1	C1	D1
Leverende funksjoner	A2	B2	C2	D2
Totalt	A3	B3	C3	D3

Tabell 1 Overordnet oversikt over kostnadsstrukturen i virksomheten

Først legges virksomhetens samlede kostnader (ikke nødvendigvis helt nøyaktig) i felt D3. Deretter foretar man en fordeling mellom direkte kostnader og indirekte kostnader, til felt D2 og D1. Direkte kostnader er her forstått som kostnader i de enhetene eller funksjonene som produserer leveranser, også kalt leverende funksjoner. Kostnadene for leverende funksjoner legges inn i felt D2. Indirekte kostnader kan ikke henføres direkte til en sluttleveranse, og vil som oftest da være knyttet til ulike fellesfunksjoner. Dette kan f.eks. være en type felles kostnader for virksomheten som en økonomistab, eller en type indirekte kostnader, f.eks. en støttefunksjon som IKT-avdeling, som støtter opp under produksjonen av eksterne leveranser. Både funksjoner som er rene fellesfunksjoner og funksjoner som gir indirekte støtte til leveransene, legges inn i felt D1.

Av skjemaet framgår det at det er tre ulike kostnadstyper. Lønn, lønnsrelaterte kostnader og øvrige kostnader. Lønn er mer eller mindre selvforklarende. Dette gjelder kostnader utbetalt til lønn og som ligger innenfor virksomhetens lønnsramme. Her ligger i utgangspunktet også overtid og lønn til midlertidige ansatte. Først identifiseres totale lønnskostnader. Dette beløpet legges inn i A3. Disse kostnadene fordeles mellom fellesfunksjoner og leverende enheter, altså i henholdsvis felt A1 og A2. Med lønnsrelaterte kostnader menes kostnader som ikke er lønn, men som i stor grad varierer med lønnsmidler eller antall årsverk. Dette vil i mange tilfeller gjelde en stor del av driftskostnader utenom lønn. Totalsum for lønnsrelaterte kostnader plasseres i B3. Disse kostnadene fordeles så mellom B1 og B2. Den siste kategorien er Øvrige kostnader. Dette er kostnader som ikke er lønn, eller ikke har en åpenbar sammenheng med variasjonen i lønn. Disse kostnadene kan ikke henføres til enkelte produkter eller interne aktiviteter. Et eksempel på en slik ressurs kan være IKT-støtte. Disse øvrige kostnadene fordeles mellom C1 og C2 etter at totalkost for denne kostnadstypen er plassert i C3. Investeringer (ofte midler på post 45) knyttet til et bestemt produkt legges i felt C2. Når alt er lagt inn bør en ta en kontroll på at A3, B3 og C3 grovt sett summerer seg opp til D3.

Etter utfylling, må det gjøres en vurdering av om det er betydelig risiko for feil i tabellen. Er virksomheten mer kompleks enn vi antar? Dette kan gjøres ved å besvare en del spørsmål knyttet til kompleksiteten i virksomhetens kostnadsstruktur. Spørsmålene vurderes på en skal fra “I høy grad” til “Overhodet ikke”. Det kan også svares “Vet ikke”. Eksempler på slike spørsmål:

- Er omfanget av kostnader til fellesfunksjoner en stor del av virksomhetens samlede utgifter (D1/D3)?
- Er andelen av Lønnskostnader og Lønnsrelaterte kostnader av totale kostnader (A2+B2/D3) relativt lav?
- Er virksomheten organisert slikt at medarbeidere fra ulike enheter bidrar i produksjonen av et flertall av produktene?

Jo flere av disse spørsmålene det svares “I høy grad” på, jo større er sannsynligheten for at virksomheten har en kompleks kostnadsstruktur og dermed behov for en presis kalkylemodell. Hvis det er et flertall av svaret “Overhodet ikke”, er det kanskje ikke behov for kostnadsinformasjon utover det virksomhetene allerede har i dag. Hvis det er flest “Vet ikke” kan det være en indikasjon på at virksomheten bør skaffe seg mer informasjon om kostnadsstrukturen.

Hvor presis må kostnadsinformasjonen være?

Hvis svarene på spørsmålene ovenfor indikerer at det er behov for en presis kalkylemodell, bør en foreta en vurdering av hvor stor risiko det er ved ikke å ha en presis modell. Det er bare hvis en vurderer risikoen til å være betydelig at en bør igangsette arbeid med en presis og detaljert modell. Mulige risikoer kan være feil investeringsbeslutninger eller at beslutninger om effektivisering ett sted fører til langt høyere kostnader ett annet sted i organisasjonen.

Hvor store konsekvensene blir av feil i kalkylen kan vurderes ved å svare på noen spørsmål etter samme lest som ovenfor. Nedenfor er det eksempler på slike spørsmål:

- Har virksomheten behov for å vite presist hva et produkt koster, pga. av salg eller gebyrfastsettelse?
- Finnes det alternative leverandører til virksomhetens produkter eller mulighet for å sette ut tjenester?
- Er det press om effektivisering og dermed krevende for virksomheten å prioritere?
- Er det over tid variasjon i tjenestesammensetningen i virksomheten?

Hvis det svares “I høy grad” på flere av spørsmålene og kostnadsstrukturen samtidig er relativt kompleks, er konsekvensene av feil i kalkylen store og virksomheten bør vurdere å utarbeide en presis kalkylemodell, sannsynligvis en aktivitetsbasert modell.

Svarene på spørsmålene kan også bidra til å indikere hvilket fokus virksomhetene bør ha i arbeidet med kalkyler. Hvis virksomhetens produkter selges eksternt, er det ut fra selvkost-prinsippet vesentlig at kostnad pr produkt blir så presis at prisfastsettelsen blir pålitelig.

Vurdering av virksomhetens nåværende kostnadsinformasjon

Hvis virksomheten allerede har en kalkylemodell, er det sentralt å vurdere denne i forhold til de styringsbehov som er kartlagt. Igjen kan dette gjøres ved å svare på en del spørsmål langs dimensjonen “I høy grad” til “Overhodet ikke”, eventuelt “Vet ikke”:

- Hva kjennetegner dagens kalkylemodell?
 - Er kostnader fordelt feil?
 - Mangler det fordeling av kostnader til produkter?
 - Fordeles indirekte kostnader upresist?
- Gir modellen innblikk i hva det koster å produsere hvert enkelt produkt?

Et utgangspunkt for vurderingen kan være å se på om noen vesentlige parametere har endret seg siden den eksisterende kalkylen ble etablert. Det kan f.eks. være nye konkurrerende løsninger, nye teknologier og økt kompleksitet i oppgaver.

Er det behov for en forbedret kostnadsfordeling i virksomheten?

Hvis vurderingene viser at kostnadsbildet er preget av direkte kostnader og at det ikke er vesentlige risikoer med å treffe beslutninger på et ikke helt presis grunnlag, bør det være tilstrekkelig med en enkel kalkylemodell. Hvis derimot andelen indirekte kostnader er høy og virksomheten skal prise sine produkter, bør en vurdere en mer presis modell. Da bør en også vurdere om det allerede er systemer i virksomheten som kan gjøre innføringen av en avansert modell enklere og mer effektiv.

Fase 2 - Forutsetninger for utarbeidelse av en kostnadskalkyle

Siden vi i første omgang skal utarbeide en overordnet aktivitetsbasert kalkyle, deler vi produkter, aktiviteter og kostnader i færre og enklere grupper enn i en endelig kalkyle. Det sentrale er å se på forholdet mellom produkter eller tjenester (leveranser) og kostnadene knyttet til disse. Denne tilknytningen kan være enten indirekte eller direkte.

Virksomhetens produkter eller tjenester (sluttleveranser)

Intensjonen med en kalkyle er å beregne kostnader (totalt eller deler) knyttet til kostnadsobjekter, som i de fleste tilfeller vil være virksomhetens sluttleveranser til brukerne. Disse vil ofte betegnes sluttbrukertjenester eller eksterne produkter. En viktig forutsetning er da å definere produktene eller tjenestene og skille dem fra hverandre. Et første viktig skritt blir da å ha en oversikt over produkter som kostnadene skal fordeles på. Med tanke på at vi skal utarbeide en overordnet modell bør denne oversikten være noe begrenset, f.eks. maks 10 produkter. Dette bidrar til å holde kalkylen på et oversiktlig nivå. Hvis virksomheten har tydelige oppgaver, som f.eks. ulike saksbehandlingsoppgaver, bør produktene være relatert til disse oppgavene. Et eksempel kan være “Saksbehandling av EØS-borgere” for Utlendingsdirektoratet, som er en typisk saksbehandlingsvirksomhet.

Når direkte kostnader (for eksempel lønn og driftskostnader) skal henføres til de ulike produktene må en ha et grunnlag for ressursestimering. Noen virksomheter, registrerer tidsbruk ved hjelp av et tidsregistreringssystem, mens andre vil ha mer sjablongmessige fordelinger av årsverk på ulike produkter.

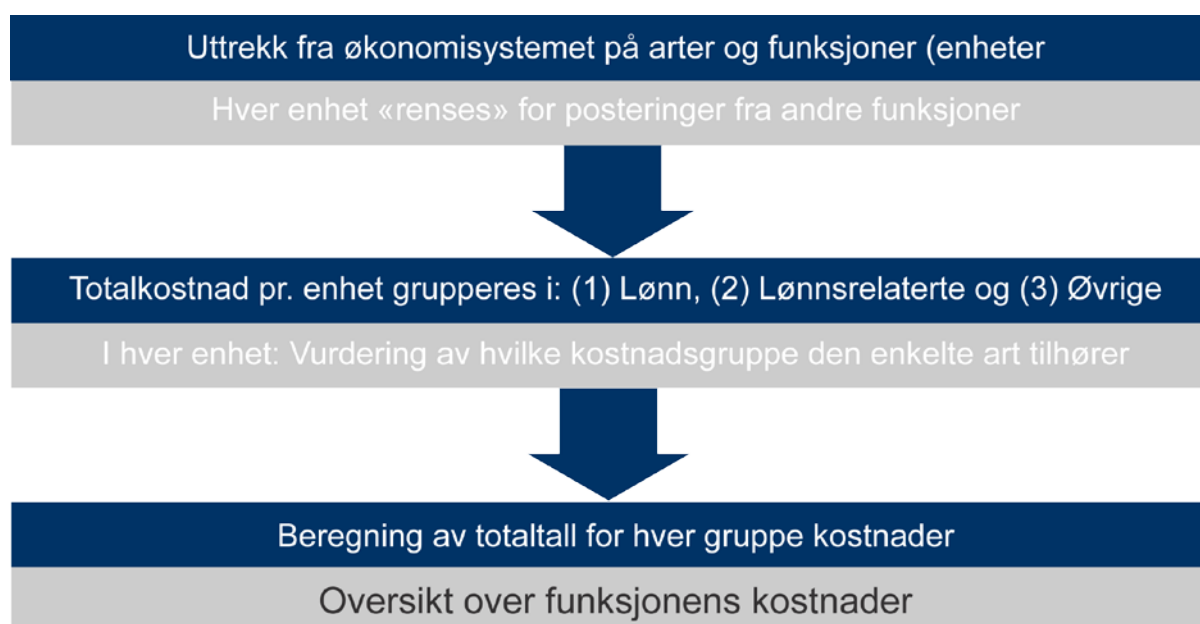
Virksomhetens leverende funksjoner og fellesfunksjoner

Virksomheten bør også en ha en oversikt over hva som er fellesfunksjoner og hva som er leverende funksjoner. Fellesfunksjoner vil typisk være staber, f.eks. økonomi og HR. Husleie kan også ses på som en fellesfunksjon, fordi kostnadene knyttet til husleie, sjelden kan koples direkte til eksterne produkter eller tjenester. Leverende funksjoner er enheter som utfører aktiviteter og produserer produkter og tjenester. Ofte blir disse funksjonene omtalt som fagavdelinger i virksomhetene.

Hvis virksomhetene har en kompleks struktur med mange ulike funksjoner, både felles- og leverende, kan det i en overordnet kalkyle, være lurt å slå sammen noen av funksjonene. Dette for å unngå at kalkylen blir for kompleks og uoversiktlig.

Funksjonenes kostnader

Det må være mulig å identifisere virksomhetens kostnader i de ulike funksjonene. Det kan tas et uttrekk fra økonomisystemet av regnskapstall på de ulike artene og de ulike koststedene eller funksjonene. Når dette uttrekket er gjennomført rettes eventuelle feilføringer på arter, slik at en står igjen med riktig totalkost for den enkelte funksjon. Totalkost for den enkelte funksjon deles da inn i hovedgrupper slik det ble gjort i tabell 1. De tre gruppene er lønnskostnader, lønnrelaterte kostnader og øvrige kostnader. For hver enkelt art vurderes det hvilken gruppe den tilhører. Så summeres hver gruppe slik at en står igjen med totaltall for hver enkelt gruppe i funksjonen. Igjen bør en ikke bruke for mye tid på en slik inndeling, men det er viktig at de som foretar inndelingen har god kjennskap til kostnadsstrukturen i enheten. Inndelingen er illustrert i figur 1 nedenfor.



Figur 3 Inndeling i kostnadsstruktur i en virksomhet

En slik gjennomgang av funksjonenes kostnader er viktig for vurderinger av design av kostnadskalkyler. Et godt bilde av kostnadsstrukturen er en hjelp til å velge riktige fordelingsnøkler i kalkylen.

Oversikt over virksomhetens aktiviteter

Til slutt utarbeides også en oversikt over aktiviteter i alle de ulike funksjonene i virksomheten, både fellesfunksjoner og utførende funksjoner. Kalkylen skal ligge på et overordnet nivå. Derfor er det hensiktsmessig å begrense kompleksiteten også når det gjelder aktiviteter. For å gjøre kalkylen oversiktlig identifiseres det i hver funksjon et begrenset antall aktiviteter som er nødvendige for å levere virksomhetens produkter. Det er ikke noe fasitsvar på hva antall aktiviteter skal være og dette må også vurderes i forhold til virksomhetens egenart. Men etter vår vurdering vil 3-5 aktiviteter i hver funksjon være et hensiktsmessig antall.

Fase 3 - Utarbeidelse av en kalkylemodell

I denne delen beskrives en metode for utarbeidelse av en overordnet kalkylemodell som senere kan detaljeres. En viktig grunn til å begynne med en overordnet modell er å ikke bruke for mye ressurser før en ser hva dette kan gi av styringsinformasjon i forhold til hva som er behovet. Fordeling av kostnader kan også skje på andre måter.

Det anbefales det å sette sammen en “hurtigarbeidende” arbeidsgruppe på mellom tre og fem personer som kan sette av et begrenset antall dagsverk (3-5 dager hver). Gruppen bør være sammensatt av medarbeidere som både har spisskompetanse på økonomistyringen i virksomheten og virksomhetens strategi og produktportefølje.

Modellen kan bygges opp ved å gjennomgå tre trinn:

Trinn 1: Fordeling av kostnader fra fellesfunksjoner

Trinn 2: Fordeling av kostnader fra leverende funksjoner

Trinn 3: En avsluttende vurdering av modellen

Et sentral spørsmål når en skal bygge opp en kalkylemodell er om man skal gå for en aktivitetsbasert eller tradisjonell kalkylemodell. Beslutningen avhenger i stor grad, som vi så tidligere, av hvor kompleks kostnadsstrukturen i virksomheten er. Kriterier for valg av aktivitetsbasert kalkylemodell kan stilles opp som følger:

- Det er en kompleks sammenheng mellom leverende funksjoner og produkter som gjør det vanskelig å fordele kostnadene direkte til produktene uten å gå om aktivitetsnivået
- Virksomheten har i en styringssammenheng behov for å vurdere aktivitetsnivået spesifikt med tanke på prioriteringer mellom ulike aktiviteter og /eller effektivisere dem
- Betydelige variasjoner i aktivitetsnivået

Henføring av kostnader fra fellesfunksjoner (trinn 1)

Kostnader knyttet til fellesfunksjoner kan fordeles til fire ulike nivåer:

- Til leverende funksjoner
- Til virksomhetens aktiviteter
- Direkte til produktene
- Som ufordelte kostnader

Hvis det er mulig å fordele fellesfunksjoners kostnader til produkter og aktiviteter, er det en fordel. Et eksempel kan være hvis en HR-funksjon arrangerer eksterne kurs eller konferanser. Men ofte vil kostnadene først fordeles til de leverende funksjonene. Enkelte kostnader kan også bli stående som ufordelte kostnader, enten fordi de er krevende å fordele, eller fordi en av ulike årsaker ønsker å ha et spesielt fokus på disse kostnadene. Men dette vil avhenge av hvilke prinsipper man har lagt til grunn i kalkylemodellen. Er det et krav fra overordnet myndighet eller fra virksomhetsledelsen om å fordele alle kostnader vil ikke “Som ufordelte kostnader” som fordelingsalternativ være relevant.

Når en skal fordele fellesfunksjonens kostnader til de leverende funksjoner, må en først ta stilling til om kostnadene skal fordeles samlet eller grupperes og fordeles trinnvis. Et argument for en trinnvis fordeling kan være at forskjellige elementer i fellesfunksjonenes kostnader varierer mye. Husleie kan være et eksempel på slike kostnader som bør fordeles på en annen måte enn de andre kostnadene. Til fordelingen må det derfor vurderes fordelingsnøkler. Både hvilke nøkler og om det skal være flere. I de fleste tilfeller vil sannsynligvis tidsbruk i form av årsverk eller timeverk være mest relevant fordelingsnøkkel. Men antall kvadratmeter kan også være relevant, f.eks. når det gjelder husleie. Andre fordelingsnøkler kan være antall enheter i virksomheten, f.eks. antall seksjoner eller antall arbeidsstasjoner når det gjelder IKT-kostnader.

Kostnader fra fellesfunksjoner kan også henføres til aktiviteter hvis virksomheten har dette nivået i sin konteringsstreng/økonomimodell. En slik fordeling tilsvarer fordelingen fra leverende funksjoner til aktiviteter og omtales mer i trinn 2 nedenfor.

Henføring av kostnader fra leverende funksjoner (trinn 2)

I trinn 2 i prosessen blir kostnadene i de leverende funksjonene fordelt på virksomhetens produkter. Kostnadene i de leverende funksjonene inneholder nå også kostnadene fra fellesfunksjonene som ble fordelt i trinn 1. Etter at fellesfunksjonenes kostnader er fordelt, består nå de leverende funksjonenes kostnader av fire elementer:

- Direkte kostnader knyttet til produktene – lønnskostnader og andre driftskostnader som direkte inngår i produksjon av produkter eller tjenester
- Lønnskostnader som ikke umiddelbart kan henføres til produktene. Omtales ofte som interntid eller “ineffektiv tid”
- Lønnsrelaterte kostnader. For eksempel kostnader knyttet til kompetanseutvikling
- Øvrige kostnader. Indirekte kostnader som ikke er felles kostnader

De to siste elementene innbefatter nå også fellesfunksjonenes kostnader.

Også på dette trinnet kan vi velge mellom en fordeling av kostnader direkte på produkter (tradisjonell kalkylemodell) eller ved en fordeling til produkter via aktiviteter(aktivitetsbasert kalkylemodell).

Først ser vi på den tradisjonelle kalkylemodellen. Her er utgangspunktet de kostnadene som kan fordeles direkte til produktene, altså det første elementet ovenfor. Deretter skal de resterende elementene fordeles. Her blir utfordringen å finne riktige fordelingsnøkler. Hvis kostnadsanalysen (se funksjonenes kostnader ovenfor) viser at kostnadene overveiende består av lønnskostnader og lønnsrelaterte kostnader, kan det tyde på at tidsbruk, f.eks. i form av årsverk eller antall timer, er en egnet fordelingsnøkkel. Hvis det er øvrige kostnader som dominerer, bør en vurdere andre fordelingsnøkler.

I en aktivitetsbasert kalkylemodell vil en ha en dimensjon til, nemlig aktiviteter. Her vil derfor kostnadene først fordeles til aktiviteter og deretter til produkter. Tidligere har vi skrevet at, i en overordnet modell, bør hver leverende funksjon ha 3-5 aktiviteter. Kostnadene i de leverende enhetene skal dermed fordeles på disse aktivitetene. Igjen kan vi ta utgangspunkt i kostnadsanalysen og andelen lønns- og lønnsrelaterte kostnader i forhold til øvrige kostnader. Kostnadsstrukturen kan gi grunnlag for å vurdere fordelingsnøkler i fordelingen på aktiviteter. Hvis kostnadsstrukturen domineres av

lønnskostnader og lønnsrelaterte kostnader, kan det tale for at alle kostnader fordeles i henhold til tidsforbruk på de ulike aktivitetene. Hvis det derimot er en større vekt av øvrige kostnader, bør andre nøkler vurderes. Fordelen med lite antall ulike nøkler er at dette er lettere å vedlikeholde og dermed mindre ressurskrevende.

Når kostnader er fordelt på aktiviteter, er neste skritt å fordele aktivitetenes kostnader på produkter. Alle aktiviteter i den enkelte funksjon skal fordeles på produkter. Fordelingsnøkler kan deles i flere kategorier, blant annet transaksjonsnøkler som dreier seg om hvor mange ganger aktiviteten utføres i forhold til det enkelte produkt. Et annet eksempel er varighetsnøkler. Her ser en på aktivitetens tidsforbruk uten å måle den direkte i forhold til produktet

Avsluttende vurdering av kalkylemodellen (trinn 3)

Modellens siste trinn er å gjennomføre en kost-nytte vurdering i forhold til hvor kompleks modellen skal være og en fastlegging av endelige fordelingsnøkler. Komplekse modeller krever mer ressurser, bla i form av utvikling og vedlikehold av modellen. Et sentralt spørsmål i vurderingen er derfor om en kompleks modell gir merverdi i form av bedre styring. En måte å besvare spørsmålet på er å gjennomføre en følsomhetsanalyse som viser hvor mye kostnadsstrukturen endrer seg hvis en forenkler kalkylemodellen. Et eksempel: Virksomheten har en husleie som fordeles på avdelingene i henhold til to fordelingsnøkler: antall ansatte i avdelingen og antall kvadratmeter i avdelingen. En forenkling kan være å fordele kostnadene bare på grunnlag av antall ansatte. Hvis dette endrer lite på kostnadsbildet, kan det være en indikasjon på at den styringsmessige verdien ikke oppveier ekstrakostnaden ved å ha en ekstra fordelingsnøkkel. Enkelt sagt er “jo færre jo bedre”. På den annen side kan kalkylemodellen bli så enkel at viktige elementer i kostnadsstrukturen ikke blir synliggjort.

Fase 4 – Anvendelse av kalkylemodellen

- **Prisfastsettelse** – Hvis en virksomhet har inntekter, for eksempel gjennom gebyrer, kan prisene på gebyrene fastsettes med utgangspunkt i de beregnede kostnadene for et produkt eller en tjeneste i kalkylemodellen. I de fleste tilfeller vil en ha et prinsipp om at slike priser skal gjenspeile hvilke ressurser som medgår i produksjonen av produktet eller tjenesten, altså en fullkosttilnærming. I slike tilfeller har en behov for å utarbeide en fullkostkalkyle.
- **Kapasitetstilpasninger** – Når det skjer endringer i organisasjonsstrukturen og enheter eller tjenester flyttes mellom virksomheter eller sektorer, er kalkylemodellen et nyttig verktøy i vurderingen av hvilke direkte og indirekte kostnader som enten faller bort eller kommer i tillegg. I slike tilfelles vil også kalkylemodellen være et nyttig verktøy når en skal etablere en kostnadskalkyle for en fremtidig omstrukturert organisasjon.
- **Analyseverktøy** – En kalkylemodell gir en oversikt over kostnadsstrukturen i en virksomhet, både samlet og for det enkelte produkt eller tjeneste. Dette gir mulighet for en analyse av hvordan kostnadene er sammensatt og årsakene til sammensetningen. Hvilke indirekte kostnader er særlig tunge for et produkt? Hvilke kostnader eller produkter bør en særlig ha fokus på? Dette gir grunnlag for mer målrettede kostnadsjusteringer enn for eksempel generelle “ostehøvel”-kutt.

- **Grunnlag for produktivetsmålinger** – Slik som UDI gjør i sin produktkalkyle, ser vi at kalkylemodellen er grunnlaget for produktivetsmålinger. Produktivitet er et forholdstall mellom produksjon av tjenester/produkter og medgåtte ressurser. Enhetskostnaden for et produkt eller en tjeneste vil derfor være et vanlig produktivetsmål. Hvis en skal knytte kostnader til medgåtte ressurser (kostnadsproduktivitet), må en ha en eller annen form for kostnadsberegning, som oftest en kalkylemodell.

Vedlegg 6

Veiledning om utarbeidelse av produktivetsmålinger

Innledning.....	42
Produktivetsmålinger	42
Beregning av produktivitet.....	42
Anvendelse av produktivetsmålinger i styringen.....	44
Sammenligninger.....	44
Frigjøre ressurser til annen bruk.....	45
Fastsette mål.....	45

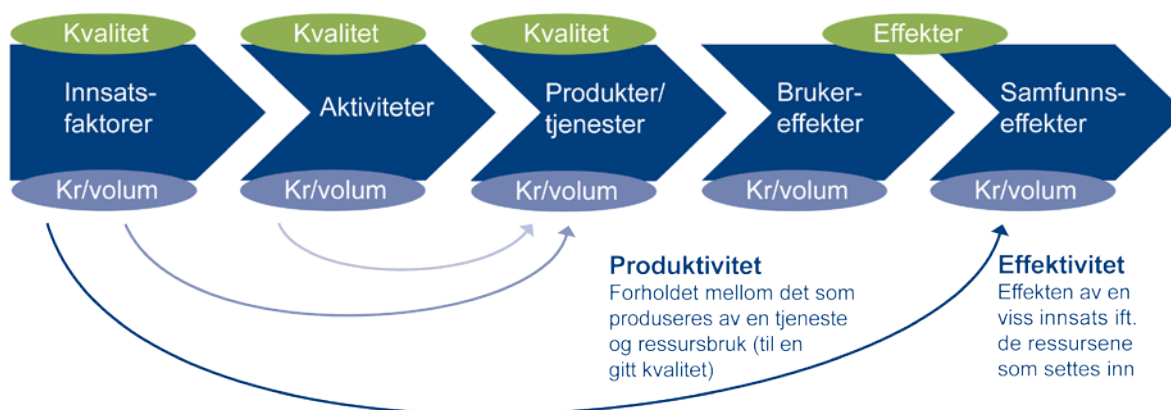
Innledning

Dette er et veiledningsnotat om utarbeidelse og bruk av produktivetsmålinger primært knyttet til eksemplet om praktisk produktivitet i UDI. I eksemplet relateres det til ulike deler av dette notatet. Notatet er utarbeidet for å belyse utvalgte problemstillinger knyttet til produktivetsmålinger i UDI, og det er ikke å anse som en veileder innen alle områder knyttet til temaet. DFØ skal utarbeide flere praktiske eksempler om produktivetsmålinger i ulike statlige virksomheter. Veiledningsnotatet vil bygges ut basert på utarbeidelsen av eksemplene.

Produktivetsmålinger

Beregning av produktivitet

Produktivitet uttrykkes som et forholdstall mellom produsert mengde av et produkt eller tjeneste og medgått ressursbruk (innsatsfaktorer). Ved hjelp av kostnadskalkyler eller andre kostnadsberegninger identifiseres ressursbruk (totalt eller deler) knyttet til et kostnadsobjekt. Kostnadsobjektet vil i de fleste tilfeller være et produkt eller en tjeneste, men kan for eksempel også være knyttet til kunder. Når kostnadene (ressursene) er identifisert må dette ses i sammenheng med hva mengden som er produsert. Produksjonen vil i de fleste tilfeller uttrykkes i antall enheter produsert, f.eks. behandlede saker, gjennomførte tilsyn eller utførte timer. Forholdstallet vil i de fleste tilfeller uttrykkes som mengde produsert i forhold til ressursbruk eller mengde produsert i forhold til medgått kostnad (enhetskostnad). For eksempel kostnader pr time, antall saker behandlet per årsverk eller kostnad per utført tilsyn. Slike forholdstall vil ofte framgå av styringsparametere i virksomheten. Forholdstallet kan også illustreres ved hjelp av resultatkjeden slik det er vist i figur 1.

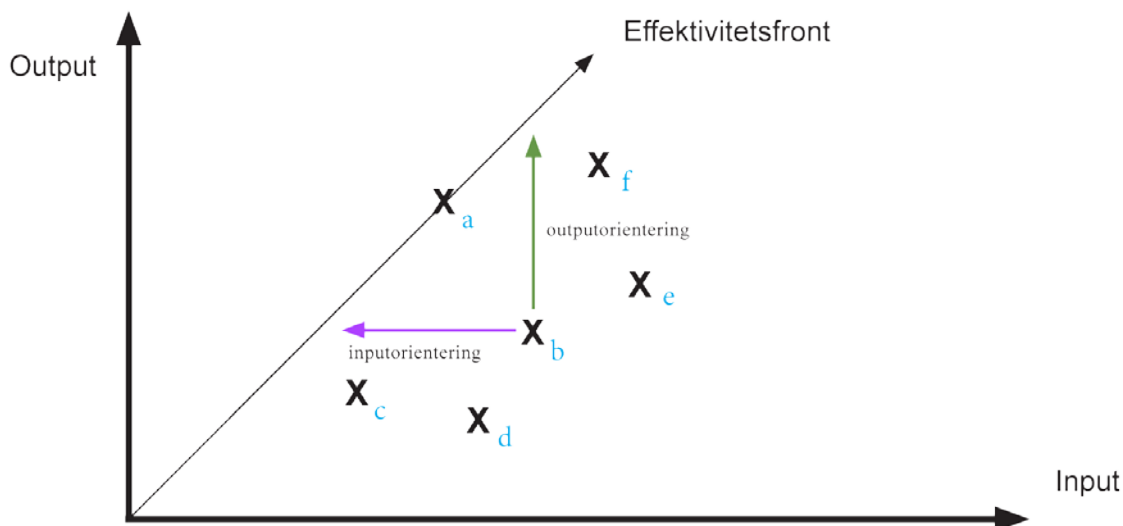


Figur 1 Forholdet mellom produksjon (output) og innsatsfaktorer (input) illustrert ved resultatkjeden

Pilen mellom ressursbruk (input) og produksjon av produkter og tjenester (output) kan, slik figur 1 viser, gå begge veier avhengig av om det er fokus på endre ressursbruk eller produsert mengde. Pilen fra innsatsfaktorer til produkter/tjenester indikerer økt produsert mengde med like mye eller mindre ressursbruk. Dette kalles også outputorientering. Dette kan være aktuelt, for eksempel i saksbehandlingsvirksomheter med betydelige restanser. Da er fokuset mer på å få økt produksjonen og redusert restansene enn kun tenke kostnadsreduksjoner. Når pilen går andre veien, altså fra produkter/tjenester og til innsatsfaktorer, indikerer det økt produsert mengde med redusert ressursbruk. Dette kalles også kostnadseffektivisering eller inputorientering.

I tillegg går det også en pil mellom aktiviteter og produkter/tjenester. Dette for å indikere at aktiviteter også er en form for innsatsfaktorer (input), bare at det er satt inn i en struktur eller prosess. Input- og outputorientering er også omtalt mer nedenfor og vist i figur 2.

Forholdet mellom produsert mengde og ressursbruk



Figur 2 Enkel produktivitetstilnærming

Figur 2 ovenfor illustrerer enkleste tilnærming til produktivetsmålinger⁷. Hvert kryss i diagrammet viser forholdet mellom ressursbruk (input) og produksjon (output) i en virksomhet eller en enhet når ressursbruk uttrykkes som én enkelt størrelse/variabel, for eksempel årsverk eller ukesverk. Når en da skal vurdere hvor produktiv enheten eller virksomheten er, må en se på produktivitet i forhold til andre virksomheter eller enheter eller med egen virksomhet over tid.

Enhet a har høyest produktivitet av alle enhetene i diagrammet (mest output i forhold til input). Linjen fra origo og gjennom enhet a kalles effektivitetsfronten. Alle punktene på effektivitetsfronten har kombinasjoner av input og output som gir samme produktivitet som enhet a. Punktene til høyre for fronten er dermed ikke like produktive som enhet a. Disse må bevege seg mot fronten for å bli mer produktive.

Hvis vi tar utgangspunkt i enheten representert ved punktet b, er det to ulike perspektiver for å oppnå en mer effektiv ressursbruk, som i dette tilfellet betyr å nærme seg produktiviteten i enheten representert ved punkt a.

- **Inputorientert produktivetsforbedring:** den lille pilen i figur 2 viser en bevegelse fra punktet b og til venstre, mot effektivitetsfronten. En slik bevegelse gir samme produksjon med mindre input/utgifter. Vi har altså et fokus på å redusere ressursbruken med sikte på produktivetsforbedring

⁷ Se "Produktivetsmålinger i Forsvaret – metode og anvendelsesområder" 2010

- **Outputorientert produktivetsforbedring:** den grønne pilen i figur 2 viser en bevegelse fra b og oppover, mot effektivitetsfronten. En slik bevegelse gir mer produksjon for uendret input/utgifter. I dette tilfellet har vi altså et fokus på å øke produksjonen med sikte på produktivetsforbedring.

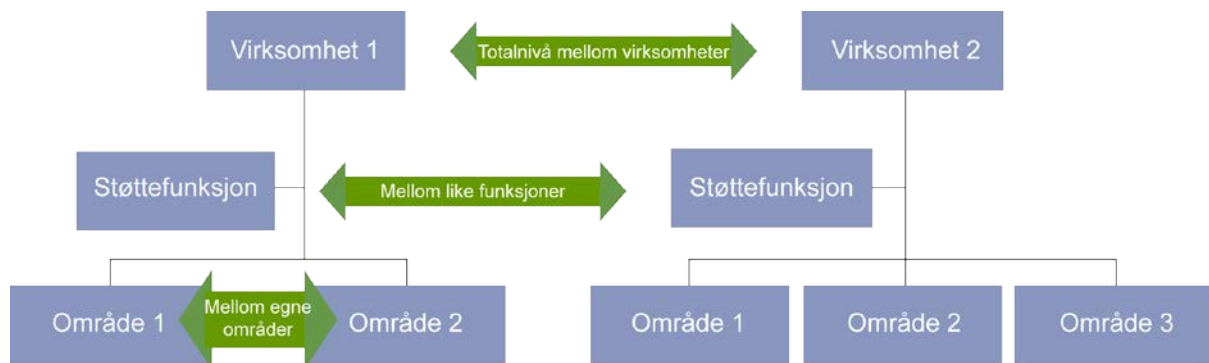
Anvendelse av produktivetsmålinger i styringen

Når en har beregnet produktivitet, vil alltid utfordringen være å anvende dette på en god måte i styringen. Et produktivitetstall i seg selv gir sjelden mening. En må se det i en sammenheng for å kunne vurdere produktivitetstallene. Derfor er sammenligninger sentralt når det gjelder anvendelse av produktivetsmålinger i styringen. Andre anvendelser av produktivetsmålinger omtales også kort.

Sammenligninger

- Sammenligninger over tid (tidsserier) – Det kan være krevende å finne gode objekter å sammenligne med. Da kan det være et godt alternativ å sammenligne med egen virksomhet over tid. Men dette krever at tjenester og produkter er mest mulig stabile over tid og at disse er klart definert. En må også være bevisst på at en positiv utvikling ikke alltid indikerer sterke resultater. Utgangspunktet for målingene kan være svakere enn sammenlignbare virksomheter og da er det vanskelig å vurdere om en positiv utvikling gir gode (nok) resultater.
- Sammenligne internt i virksomheten – I virksomheter med enheter som er sammenlignbare fordi de f.eks. har relativt like oppgaver, kan det være hensiktsmessig å sammenligne enheter internt i virksomheten. Dette kan skape et sunt “konkurransesklima” internt som stimulerer til mer effektiv drift. Eksempler på dette kan være ulike avdelinger på et sykehus eller ulike enheter i Forsvaret (for eksempel HV-områder). Slike sammenligninger er illustrert i figur 2 ovenfor.
- Sammenligne mot andre virksomheter – Når en skal sammenligne med andre virksomheter, er det minst to ulike perspektiver en kan vurdere. En mulighet er å se hele virksomheten under ett. Men dette er krevende, for det er sjelden et samlet produktivetsmål for en virksomhet. Det er også krevende å identifisere virksomheter som kan sammenlignes med egen virksomhet. Det er derfor lettere å håndtere en sammenligning av tilsvarende enheter, for eksempel en HR-enhet eller en økonomienhet i to eller flere virksomheter. Slike enheter vil kunne ha “håndterlige” produktivetsmål og være mer sammenlignbare enn en hel virksomhet. Ved slike tilfeller kan også tilnærmingen som illustreres i figur 2 brukes. Men det kan også være mulig for statlige virksomheter å sammenligne seg med tilsvarende virksomheter i andre land. Ett eksempel er Statistisk sentralbyrå som sammenligner seg med statistikkbyråer i hele Europa. For de fleste vil det sannsynligvis være mest aktuelt å identifisere sammenlignbare virksomheter i Sverige og Danmark.

I figur 3 nedenfor er de ulike typene sammenligninger mellom virksomheter og enheter oppsummert.



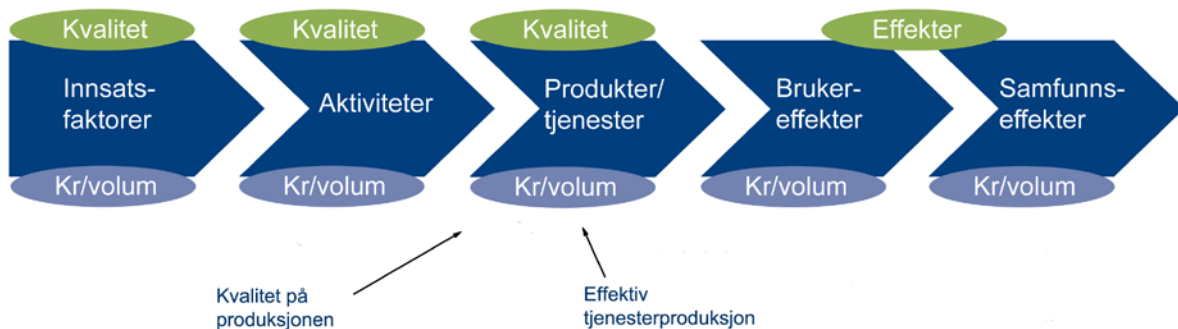
Figur 3 Sammenligninger mellom virksomheter

Frigjøre ressurser til annen bruk

Produktivitetsmålinger kan, ved hjelp av sammenligninger gi indikasjoner på hvor en kan redusere ressurser/ kostnader og eventuelt bruke disse på en annen måte i en enhet eller en tjeneste slik at en kan få utrettet mer eller til bedre kvalitet. Her vil kostnadsstrukturen i virksomheten, gjerne operasjonalisert ved en kostnads kalkyle, være et viktig supplement. Hvis en f.eks. har en aktivitetsbasert kostnads kalkyle, kan en gå helt ned på aktivitetsnivået for å vurdere om kostnadsnivået i aktiviteten kan justeres, om enkelte produkter drar for mye ressurser i en aktivitet eller om hele aktiviteten kan fjernes. UDI er et eksempel på en virksomhet som bruker informasjon fra kostnadsstrukturen i styringen. Inputorienteringen illustrert i figur 2 er et eksempel på en slik frigjøring av ressurser.

Fastsette mål

Når en skal arbeide med å fastsette mål i en virksomhet, kan resultatkjeden, som er framstilt i figur 4 nedenfor, være et nyttig verktøy. En kan identifisere mål for alle leddene i kjeden og produktivitetsmålinger kan være et grunnlag for fastsettelsen av slike mål i virksomheten. Når en har beregnet produktivitet og vurdert denne ved sammenligninger, vil dette være et grunnlag for å vurdere hvor ambisiøse målene bør være, for eksempel for effektiv tjenesteproduksjon. Bør målet være en bedring av produktiviteten i forhold til i dag eller er det tilstrekkelig å unngå en reduksjon? Her kommer også kvalitet inn som en viktig dimensjon. Bør en faktisk tillate at produktivitetsmålet reduseres for å kunne heve kvaliteten i produksjonen av en tjeneste eller et produkt? Eller motsatt: Er det rom for å senke kvalitetsnivået hvis dette gir mulighet til å øke produktiviteten?



Figur 4 Bruk av resultatkjeden i fastsetting av mål

Referanser

- Veileder “Resultatmåling – mål- og resultatstyring i staten”, Direktoratet for økonomistyring 2010
- Rapport “Bruk av informasjon om produktivitet i styringen av statlige virksomheter – en kartlegging”, Direktoratet for økonomistyring 2011
- Pettersen, Inger Johanne m.fl. - Økonomi og helse – perspektiver på styring, 2008
- Torbjørn Hanson – “Produktivitetsmålinger i Forsvaret – metode og anvendelsesområder”, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) 2010
- Vejledning om omkostningsfordelinger, Økonomistyrelsen 2005
- Busch, Tor m.fl. - Økonomistyring i det offentlige, 2002