

DFØ-rapport 2020:10
desember 2020

Administrative fellestjenester for statlige virksomheter

Erfaringer og vurderinger



Forord

I tildelingsbrevet for 2020 under Hovedmål 5 «*Statlige virksomheter er effektivt organisert og ledet*» ga Kommunal- og moderniseringsdepartementet DFØ i oppdrag å kartlegge utviklingstrekk innenfor administrative fellestjenester i staten. En del av oppdraget var også å innhente synspunkter på og vurdere anbefalingene fra Difis rapport om administrative fellestjenester fra 2018, jf. Difi rapport 2018:9.

Arbeidet har vært gjennomført av avdeling for Utredning og analyse med avdelingsdirektør Hildegunn Vollset som prosjekteier. Trond Kråkenes har vært prosjektleder mens Lisbeth U. Hansen og Marte Lund Saga har vært prosjektmedarbeidere.

Vi har intervjuet en rekke leverandører og brukere av administrative fellestjenester for å innhente synspunkter og erfaringer. Vi takker alle for stor velvilje til å dele sine erfaringer med oss.

Oslo, 10.12.2020

Avdelingsdirektør
Hildegunn Vollset



Innhold

Sammendrag	5
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn for kartleggingen	6
1.2 Innfallsvinkel.....	6
1.3 Metode	7
1.4 Struktur på rapporten	8
2 Utviklingstrekk - administrative fellestjenester	9
2.1 Sentralleverandører (sentralmodell)	9
2.1.1 Lønn og HR-systemer	9
2.1.2 Regnskap.....	10
2.1.3 HR og arbeidsgiverstøtte	11
2.1.4 Anskaffelser, felles innkjøpsavtaler og markeds plass for skytjenester	12
2.1.5 Tekniske tjenester.....	13
2.1.6 Sikkerhet og beredskap.....	13
2.1.7 Digitale fellesløsninger	14
2.1.8 Statens innkrevingsentral.....	14
2.2 Sektorleverandører (sektorløsning).....	14
2.2.1 Uninett AS (UH-sektor)	14
2.2.2 Unit (UH-sektor)	16
2.2.3 Norsk Helsenett SF (helsesektor)	17
2.2.4 Miljødirektoratet (miljøsektor).....	19
2.3 Gruppeleverandører (nivå/gruppemodell).....	20
2.3.1 Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)	21
2.3.2 Fylkesmennenes fellesadministrasjon (FMFA)	22
2.4 Samarbeid/nettverk	23
3 Erfaringer med administrative fellestjenester.....	24
3.1 Erfaringer med service og brukertilpasning	24
3.2 Erfaringer med tjenesteutvikling og innovasjon	24
3.3 Erfaringer med kost/nyttevurderinger.....	25
3.4 Dekker tjenestene behovene?.....	25
3.5 Synspunkter på Difis anbefalinger fra 2018.....	26
4 Analyse	28

4.1 Behovene er størst innenfor lønn, regnskap, IT-drift og dokumentforvaltning.....	28
4.2 Hvordan dekkes behovene på disse områdene i dag?	29
4.2.1 Lønn og regnskap	29
4.2.2 IT-utstyr og drift.....	29
4.2.3 Fagsystem for dokumentforvaltning og arkiv	29
4.3 Diskusjon: Hvordan kan behovene best dekkes i fremtiden?	30
5 Konklusjoner og anbefalinger	32
5.1 Videre utvikling av administrative fellestjenester bør ta utgangspunkt i etablerte strategier for innovasjon, fellesløsninger og samhandling	32
5.2 DFØ bør fasilitere nettverk for samarbeid og erfaringsutveksling	32
5.3 God dialog med brukere er viktig for å øke bruken av administrative fellestjenester...	33
5.4 Frivillighet og brukerinvolvering kan gi bedre brukertilpasning	33
5.5 Små og mellomstore virksomheter trenger støtte til kjøp og drift av komplekse administrative tjenester.....	34
5.6 Det er behov for mer kunnskap om dokumentforvaltning og arkiv	35
5.7 DFØ bør ha ansvar for en samlet informasjon og støtte om administrative fellestjenester	36
Litteratur.....	37

Sammendrag

DFØ har fått i oppdrag fra KMD å se nærmere på administrative fellestjenester i staten.

Kort oppsummert er våre funn som følger:

- De administrative fellestjenestene blir stadig mer brukt.
- De blir løpende utviklet for å møte behovene hos brukerne.
- Ny teknologi bidrar til utvikling av helt nye fellestjenester og/eller videreutvikling av nye «moduler».
- Behovet for økt støtte og nye løsninger er størst innenfor området dokumentforvaltning og IKT.

Våre anbefalinger er:

- Fellestjenestene bør bli bedre på brukertilpasning, informasjon og brukerinvolvering rettet mot små og mellomstore virksomheter spesielt.
- Virksomhetene bør fortsatt ha driftsansvaret for arbeidsgiverfunksjonen. DFØ kan likevel utvikle videre sin støtte til virksomhetenes forvaltning av dette området.
- Det bør innhentes mer kunnskap om effektiviseringspotensial ved økt samordning og digitalisering av arkiv- og dokumentforvaltningen i statlige virksomheter.

1 Innledning

For alle statlige virksomheter har det de senere årene vært en overordnet forventning til effektivisering og digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester, men uten at dette skal gå utover virksomhetenes kjernevirksomhet. ABE-reformen og andre forhold i samfunnsutviklingen gir også virksomhetene strammere økonomisk handlingsrom, og nytenkning og nye løsninger kreves for å utnytte ressursene bedre. I rapporten «*Organisasjonsformer i offentlig sektor*» (Difi 2018:8) ble det pekt på at brukerroretting og økt kompleksitet i oppgaveløsningen, fremtvinger behovet for mer helhetlige løsninger på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, og at dette sammen med digitalisering og teknologisk utvikling danner grunnlaget for nye organisatoriske løsninger (jf. Difi 2018:8). I rapporten «*Administrative fellesfunksjoner i staten. Status og utviklingsmuligheter*» ble det foreslått fem tiltak for å sikre en mer effektiv bruk av ressursene staten benytter på administrative fellesfunksjoner, (jf. Difi 2018:9). Bakgrunnen for denne rapporten var at det til tross for flere tidligere utredninger var stor mangel på administrative fellesløsninger i staten.

1.1 Bakgrunn for kartleggingen

I tildelingsbrevet for 2020 under Hovedmål 5 «*Statlige virksomheter er effektivt organisert og ledet*» har Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) vist til at det er behov for mer kunnskap om organisatoriske endringer i forvaltningen og hvilken virkning disse har. Oppdraget i tildelingsbrevet for 2020 er som følger:

«Det er behov for mer kunnskap om organisatoriske endringer i forvaltningen og hvilken virkning de har. Et interessant utviklingstrekk er opprettelsen av administrative fellesfunksjoner eller såkalte konsernmodeller. Både i helseforvaltningen, miljøforvaltningen, politiet og for fylkesmennene er det etablert en del felles administrative tjenester (konsernmodell), og det er opprettet statlige fellestjenester som Statens innkjøpscenter og DFØ. Hva er erfaringene med denne typen organisering, bl.a. når det gjelder:

- *Kostnads- og formålseffektivitet*
- *Kvalitet i oppgaveløsningen*
- *Konsekvenser for regional tilpasning og samordning*
- *Stordriftsfordeler og stordriftsulemper*
- *Hva som må til for at det skal fungere godt (i den sammenheng bør de foreslåtte tiltakene 1–4 i Difis rapport 2018:9 Administrative fellesfunksjoner i staten. Status og utviklingsmuligheter, kommenteres og konkretiseres med sikte på iverksetting»*

Blant de fire tiltakene som er omtalt i tildelingsbrevets siste punkt, ble det blant annet foreslått å utarbeide en oversikt over hvilke fellesadministrative tilbud som finnes i staten og hvordan det kan åpnes for at disse gjøres kjent og tilgjengelig for flere virksomheter.

1.2 Innfallsvinkel

For å svare ut oppdraget har vi valgt å belyse følgende delproblemstillinger:

1. Hva er status når det gjelder tilbud av administrative fellestjenester i dag.

2. Hvilke erfaringer har brukere og leverandører med hensyn til
 - a. Service og brukertilpasning
 - b. Tjenesteutvikling og innovasjon
 - c. Kostnader og gevinster
3. I hvilken grad dekker tjenestene de behovene brukerne har?
4. Hva mener leverandører og brukere om anbefalingene fra Difi-rapporten i 2018 (Difi 2018:9)?
5. På hvilke områder er behovene for administrative fellestjenester i dag?
6. Hvordan og i hvilken grad dekkes de viktigste behovene i dag?
7. Hvordan kan behovene dekkes best i fremtiden?
8. DFØs konklusjoner og anbefalinger.

Overordnet oppfatter vi oppdragsgiver å være særlig opptatt av muligheter for å effektivisere gjennom flere administrative fellestjenester spesielt for de små- og mellomstore virksomhetene. En sentral overordnet problemstilling blir da å vurdere om det er behov for nye tiltak for å øke bruken av eksisterende administrative fellestjenester og om det er behov for nye tiltak for å utvikle nye administrative fellestjenester.

1.3 Metode

I vår innsamling av data har vi i hovedsak benyttet halvstruktureerte intervjuer og dokumentgjennomgang. Det vil si bruk av kvalitativ metode hvor intervjuer og dokumentlesing gir grunnlag for vår innsikt og forståelse av problemfeltet som igjen er grunnlag for våre vurderinger og anbefalinger i rapporten. Vi har i dette arbeidet ikke gjennomført spørreundersøkelse fra et representativt utvalg av statlige virksomheter da det ble gjort i 2018 og ligger til grunn for undersøkelsen som ble gjort av Difi i 2018, jf. Difi-rapport 2018:9.

I perioden 19. august – 23. september har vi gjennomført til sammen 23 intervjuer med

- Representanter for 8 tjenesteleverandører¹
- Representanter for 11 virksomheter² som både er brukere av administrative fellestjenester og/eller som har meldt fravalg eller valgt å ikke benytte enkelte administrative fellestjenester. Virksomhetene representerer i hovedsak små og mellomstore virksomheter (7) i sentralforvaltningen i ulike deler av landet, men også noen store virksomheter (4).
- Tre representanter for departementer

Nesten alle intervjuer er gjennomført som videomøter foruten enkelte personlige intervjuer. Informantene fikk tilsendt intervjuguide på forhånd. Intervjuforespørlene til leverandører og virksomheter, var i hovedsak rettet mot virksomhetens øverste leder. De valgte om de ville delta selv og/eller ha med andre deltakere i virksomheten.

Der vi bruker intervjuer som grunnlag for analysen og sammenligning, skiller vi ofte mellom små, mellomstore og store virksomheter. Vi baserer oss på inndelingen fra Difi-rapport

¹ Lønn (DFØ), Regnskap (DFØ), Arbeidsgiverportalen (DFØ), Statens innkjøpscenter/Markeds plass for skytjenester (tidligere Difi, nå DFØ), FMFA, Unit, Uninett AS, Norsk Helsenett SF, Miljødirektoratet

² *Små og mellomstore virksomheter:* Lotteri- og stiftelsestilsynet (KUD), Norec (UD), Valgdirektoratet (KMD), Forbrukertilsynet (BFD), Justervesenet (NFD), Likestillings- og diskrimineringsombudet (KUD), Jernbanetilsynet (SD). *Store virksomheter:* DSS (KMD), SVV (SD), Fiskeridirektoratet (NFD), Universitetet i Bergen (KD)

2018:9, som regner store virksomheter som alle med over 200 ansatte. Mellomstore virksomheter defineres i sjiktet mellom 50 og 150 ansatte, mens små virksomheter regnes som alle virksomheter med under 50 ansatte.

I dokumentgjennomgangen har vi benyttet aktuelle virksomheters nettsider og årsrapporter som supplement til data fra våre intervjuer for å beskrive aktuelle leverandører av administrative fellestjenester. Her har vi også benyttet og gjenbrukt enkelte data fra Difi-rapport 2018:9. Utover dette har vi oppsummert deler av svarene som kom til Kommunal- og moderniseringsdepartementets høringsbrev for Difi-rapport 2018:9 (av 25. juni 2019), og som ble besvart av 14 departementer og 15 av deres underliggende virksomheter som det var aktuelt for.

Det har ikke vært vanskelig å få kontakt med aktuelle leverandører og brukere til intervjuer. Vi har imidlertid kun hatt intervjuer med tre departementer. Høringsuttalelsene fra 14 departementer til 2018-rapporten gir imidlertid et godt supplement til disse tre intervjuene. Vi har også fått tilgang til resultatene fra KMDs interne høring av rapporten fra 2018.

Oppdraget er gitt i tildelingsbrev til DFØ for 2020 og er oppfølging av tidligere oppdrag fra 2018 til Difi. Dette har sammenheng med at Avdeling for utredning og analyse ble overført fra Difi til DFØ 1. januar 2020. Det innebærer at DFØ har fått dette oppdraget som en del av sitt forvaltningspolitiske fagansvar for KMD uavhengig av DFØs rolle som leverandør av administrative fellestjenester. Oppdraget er utført av Avdeling for utredning og analyse som er en del av Divisjon for styring, organisering og ledelse, og som er faglig og administrativt frikoblet divisjonene med ansvar for fellestjenestene. Det betyr at DFØs behov og interesser som leverandør av fellestjenester ikke har hatt betydning for de faglige vurderinger vi har gjort i dette arbeidet.

1.4 Struktur på rapporten

Kap 1: Om bakgrunn for kartleggingen, vår innfallsvinkel og metode. Kap 2: Utviklingstrekk og fakta om eksisterende administrative fellestjenester de siste to år. Kap 3: Erfaringer med administrative fellestjenester. Kap. 4: Analyse. Kap. 5: Våre anbefalinger. Vedlegg: Oversikt over administrative fellestjenester i staten.

2 Utviklingstrekk - administrative fellestjenester

I denne delen presenterer og beskriver vi utviklingstrekk i de ulike formene for fellestjenester som er tilgjengelige for statlige virksomheter i dag. Vi kan skille mellom tre ulike typer modeller, sentralmodellen, sektormodellen, og mer uformelle nettverk eller samarbeid på tvers av sektorer.

2.1 Sentralleverandører (sentralmodell)

En av de ulike modellene for organiseringen av administrative fellestjenester er gjennom en såkalt sentralmodell. Denne typen fellestjeneste kan alle statlige aktører benytte seg av dersom de ønsker det, og i noen tilfeller er det også obligatorisk.

2.1.1 Lønn og HR-systemer

Den største statlige leverandøren av lønnstjenester er *Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)*. Lønnstjenestene DFØ leverer omfatter stadig flere virksomheter, og leverer per nå lønn til omtrent 90 prosent av alle statlige virksomheter (DFØ årsrapport, 2019, s.13). Det tilsvarer rundt 210.000 ansatte i staten. Lønnsdivisjonen har ansvar for drift og utvikling av tjenesteleveranser:

- Lønn – alle typer lønnstjenester
- Utbetaling av syke/foreldrepenger (NAV-refusjoner)
- Rapporteringer til A-ordningen
- Reiseutgifter
- Tidssystem/turnusløsninger
- Utlegg
- Systemløsninger for HR
- Systemløsninger for lokale lønnsforhandlinger

Lønnsdivisjonen betjener ca.180 statlige virksomheter, som innebærer virksomheter med alt fra 10 til 25 000 ansatte. DFØ er per nå i en prosess med de fire store universitetene (Bergen, Oslo, Trondheim og Tromsø), som skal resultere i at de tas opp som lønnskunde hos DFØ. Etter disse er innlemmet i DFØ sine lønnstjenester, vil det kun være NAV og forsvaret som gjenstår av de store statlige virksomhetene.

Finansieringsmodellen til DFØ sine lønnstjenester det første året er at den nye virksomheten nytter belastningsfullmakt. Regningen er kalkulert ut fra en prismodell basert på DFØs marginalkostnader ved kundeopptaket. Det andre året gjøres det rammeoverføringer, med viderefakturerer for blant annet lisenser. Brukere av DFØ sine lønnstjenester har fra 2004 kunnet velge blant ulike tjenestemodeller. På lønnstjenestene har DFØ differensiert mellom basiskunder, som utgjør 28%, delservicekunder som utgjør 6% og fullservicekunder, som utgjør 66% av kundene. Dersom man har vært basiskunde, er det en del av arbeidsoppgavene innenfor lønntjenester som man fortsatt selv gjør i virksomheten, mens

fullservicekunder overlater en større del av arbeidet til DFØ³. Tjenestemodellene har i 2020 blitt revidert slik at den anbefalte modellen nå er en grunnpakke som tilsvarer dagens fullservicemodell, med tilleggstjenester som den enkelte virksomhet selv kan velge å ta i bruk. For eksisterende kunder vil DFØ gå i dialog med sikte på at flest mulig velger å gå over til ny tjenestemodell innen 2022.

Det at DFØs Lønnsdivisjon leverer tjenester til stadig flere statlige virksomheter, gjør divisjonen til et stort fagmiljø med gode muligheter for utvikling. DFØ skal bidra til lavere statlige utgifter, og til at virksomheter kan styre mer effektivt med større fokus på sine kjerneoppgaver. Det at mange statlige virksomheter er lønnskunder hos DFØ gir helt tydelige stordriftsfordeler. For eksempel håndterer ett årsverk i DFØ lønnsutbetalinger til over 6000 ansatte i staten, jf. Benchmarkrapport 2020.

DFØs lønnsdivisjon har en avdeling for kunde- og kompetansetjenester med ca. 40 medarbeidere, og brukere kan ringe direkte til dem. I tillegg har de en chatbot som kan levere brukerstøtte på lønsspørsmål både i og utenom arbeidstid. DFØ jobber strategisk med å utvikle løsninger som er tilpasset den enkelte bruker. Her er filosofien at en standardløsning i bunnen passer til de aller fleste, og så kan man jobbe med eventuelle brukertilpasninger ut fra behovet til virksomheten.

Enkeltvirksomheter har mulighet til å finansiere/delfinansiere videreutvikling av tjenester dersom det kommer andre kunder til gode vederlagsfritt. Et eksempel er da DFØ anskaffet en turnusløsning som var et særskilt ønske fra blant annet Bufetat. Dette illustrerer at finnes muligheter for tilpasning og at større brukere med spesielle behov slik kan bidra til videreutvikling av tjenestene som kommer flere til gode.

2.1.2 Regnskap

Regnskap er den andre store tjenesten som DFØ leverer til statlige virksomheter, men den er enda ikke helt på størrelse med lønntjenestene i antall kunder. 147 statlige virksomheter er regnskapskunder hos DFØ, det tilsvarer ca. 75 prosent av virksomhetene. I løpet av de neste par årene vil mellom 25 og 30 statlige virksomheter bli regnskapskunder hos DFØ. Flere av disse er allerede lønnskunder, men DFØ arbeider gjennomgående for å motivere kunder til å ta i bruk flere av tjenestene som tilbys. Regnskapsdivisjonen i DFØ leverer blant annet konkurransegjennomføringsverktøy, innkjøpstjenester, prosjektsøknad, prosjektoppfølgning fakturatjenester, og periodeavslutning til statlige virksomheter. I tillegg tar regnskapsdivisjonen seg av rapporteringen til statsregnskapet for statlige virksomheter som benytter seg av tjenesten. Det kan også nevnes at de fire store universitetene som skal ta i bruk lønntjenestene, også vil inngå i regnskapstjenestene til DFØ, og dermed vil andelen øke også på regnskapsområdet. De fleste øvrige høyskoler- og universiteter er per nå lønnskunder, men vil også bli regnskapskunder hos DFØ.

Regnskapstjenestene finansieres først og fremst gjennom en rammeoverføring fra kundene til DFØ. Fremover vil regnskapsdivisjonen se nærmere på ulike spesialtilpassede løsninger som enkelte brukere kan kjøpe, og som vil være brukerfinansierte. DFØ har frem til nå tilbudt ulike tjenestemodeller på regnskapsområdet, delservice og fullservice. 29,7 % er

³ På DFØ sine nettsider finnes detaljert oversikt over arbeidsdeling mellom basis, fullservice og delservice på lønn og regnskap: <https://dfo.no/kundesider/standardvilk%C3%A5r/arbeidsdeling-mellom-df%C3%B8-og-kundene#ade66eb2324bacc9110a3af059311f552>

delservicekunder, og 70,3 % er fullservicekunder. I 2020 er nytt prinsipp for tjenesteleveranser besluttet, hvor den anbefalte modellen nå er en grunnpakke som tilsvarer dagens fullservicemodell og hvor kundene kan kjøpe tilleggstjenester. For eksisterende kunder vil DFØ gå i dialog med sikte på at flest mulig velger å gå over til ny tjenestemodell innen 2022.

Regnskapsdivisjonen har et kunde- og kompetansesenter som tar seg av førstelinjekontakt med brukervirksomhetene. Brukerne kan enten ringe eller spørre på nett. Enkelte av de store kundene, trenger spesialtilpasset brukersupport, slik som politiet eller departementene. I disse tilfellene betaler brukerne ekstra for dette.

Også regnskapstjenesten til DFØ er i stadig utvikling i samråd med sine brukere, og utvikler mer tilpassede løsninger og leveranser. I løpet av det siste året har DFØ slutført innføringen av ny økonomimodell for regnskapskunder, begynt utredningen av nytt rapporteringssystem, og ytterligere digitalisert regnskapsbilag. Det blir tydelig i brukerundersøkelsene som DFØ gjennomfører, at kundene er godt fornøyde med utviklingen. Gjennom dette årets brukerundersøkelser får regnskapstjenestene bedre resultater enn noen gang tidligere.

2.1.3 HR og arbeidsgiverstøtte

I tillegg til lønn- og regnskapstjenester, leverer DFØ støtte til statlige virksomheter på områder innenfor ledelse, kompetanseutvikling og arbeidsgiverstøtte. DFØ skal støtte og veilede arbeidsgivere, ledere og HR for å styrke arbeidsgiverfunksjonen i staten, sentralt og lokalt. Arbeidsgiverportalen er fagsider på DFØ sine nettsider, som bidrar til dette arbeidet. Portalen samler informasjon, støtte, erfaringsutveksling og veiledning på ett sted. Brukerne av denne tjenesten er HR-avdelinger og ledere i staten. Det finnes ikke noe eksakt tall på antall brukere, da det er en gratis rådgivningstjeneste som ikke tar opp virksomheter som «kunder» på samme måte som lønn og regnskap. Spørsmål til DFØs arbeidsgiverstøtte viser at alle virksomhetene innenfor det tariffavsatte område benytter denne tjenesten, hvor man må opprette bruker for å få tilgang til tjenesten.

De siste årene har Arbeidsgiverportalen/DFØs arbeidsgiverstøtte levert rådgivning og faglig støtte til virksomheter på sentrale arbeidsgiverområder, slik som hovedavtalen, arbeidstid, reisetidsbestemmelser, vanskelige personalsaker, omstilling mm. Det er foreslått en oppgradering av denne tjenesten på sikt, som kan innebære innføring av en ny finansieringsmodell. Det er imidlertid viktig å presisere at det ikke er et mål at denne portalen skal ta over arbeidsgiverfunksjonen hos statlige virksomheter. Visjonen er en profesjonalisering av arbeidsgiverstøtten i staten.

Brukerundersøkelsene viser at brukerne er fornøyde med Arbeidsgiverportalen som tjeneste, og det er et tydelig behov for arbeidsgiverstøtte ute i virksomhetene. Dette kommer frem gjennom virksomhetenes uttrykte ønske om mer støtte, både i brukerundersøkelser, og i intervjuer vi har gjennomført.

DFØ tilbyr Læringsplattformen som er en felles læringsplattform alle statlige virksomheter kan benytte seg av. I tillegg tilbyr DFØ Virksomhetsplattformen som er et gratis kompetansestyringsverktøy til alle statlige virksomheter, der ressurser kan samles, deles og utvikles og der ledere og HR kan få mulighet til å følge opp både ansatte og kurs underveis. Begge plattformene legger til rette for deling av digital læring på tvers av staten.

DFØ er også i ferd med å anskaffe en systemleveranse for HR. Et slikt felles HR system for statlige virksomheter vil blant annet inneholde moduler for rekruttering, lønnsforhandlinger og læring. Et felles HR-system for staten skal levere av DFØ/Lønnsdivisjonen og Virksomhetsplattformen vil bli en integrert del av denne.

2.1.4 Anskaffelser, felles innkjøpsavtaler og markeds plass for skytjenester

Anskaffelser er et område som har økt i viktighet de siste årene, og et område der Difi-rapport, 2018:8 pekte på et stort behov for bistand til anskaffelser, særlig i små statlige virksomheter. Regelverket for statlige anskaffelser er komplisert, og det har derfor vært behov for rådgivning og veiledning rundt dette i mange virksomheter. Likevel har store virksomheter, i større grad enn små, vært i stand til å spesialisere seg, og å ha egne ansatte på feltet.

Avdeling for anskaffelser hos tidligere Difi ble overført til DFØ den 1. september 2020, og dermed er også anskaffelsesområdet og statens innkjøps senter lagt inn under DFØ. Avdeling for anskaffelser driver nettstedet *Anskaffelser.no*, som er en fagside for offentlige anskaffelser. Her kan statlige virksomheter få generell støtte til å gjøre gode anskaffelser ved å forstå regelverket, anskaffelsesprosessen, og samfunnsansvaret som ligger hos hver enkelt virksomhet.

Statens innkjøps senter ble opprettet i 2016 som en prøveordning, og har nå 9 ansatte, 19 avtaler innen 7 innkjøpsområder, og vil utvide sin virksomhet ytterligere fremover. Avtalene som Statens Innkjøps senter inngår er obligatoriske for alle statlige virksomheter å være med på, men det er mulighet for å reservere seg mot spesifikke avtaler dersom virksomheten ønsker det. Fravalget må per dags dato heller ikke begrunnes. På enkelte avtaler har kun 2-3 av totalt ca. 190 virksomheter reservert seg, mens det andre ganger har vært en høyere andel fravalg. Avtalene Statens innkjøps senter inngår er på områder der virksomhetene har et relativt likt behov, potensiale for stort innkjøpsvolum, og der det er lite nødvendig med individuell tilpasning. På bakgrunn av en analyse av statsregnskapet og spørreundersøkelse i målgruppen fremmer senteret en innstilling til hvilke innkjøps kategorier som er aktuelle for nye felles rammeavtaler. Dette behandles i *Statens innkjøps råd* før DFØ beslutter iverksettelse av anskaffelsesprosessen. Informasjon om den enkelte anskaffelse blir sendt ut til alle statlige virksomheter i forkant av kunngjøring. Dette gir virksomhetene mulighet til å melde fravalg dersom det er aktuelt.

Statens innkjøps senter har under prøveperioden på fire år vist at de bidrar til store besparelser for staten. Oslo economics har vurdert denne besparelsen til å være ca. 500 millioner over fire år. Regjeringen ønsker å satse på effektive innkjøp også fremover, noe som kommer fram gjennom statsbudsjettet for 2021. Her får Statens innkjøps senter en økning på 9,2 millioner.

I tillegg til Statens innkjøps senter, skal det utvikles en *markeds plass for skytjenester* som vil hjelpe virksomheter med å anskaffe skytjenester til sin virksomhet på en kostnadseffektiv, lovlig og sikker måte. Første versjon av tjenesten vil komme i 2021, og skal ifølge nettsidene (26.10.20) «gjøre det enklere for virksomhetene å anskaffe sikre, lovlige og kostnadseffektive skytjenester. Den skal gi tilgang til avtaler og gi oversikt over tilbudet i

markedet, prosessstøtte i anskaffelsesprosessen, og støtte til sikkerhets- og risikovurderinger».

Denne tjenesten vil ikke være obligatorisk, slik som statens innkjøpssenter sine avtaler er. Tjenesten vil derimot åpnes opp til også å omfatte kommuner og fylkeskommuner. Også markedsplass for skytjenester bevilges økte midler i statsbudsjettet for 2021, med en budsjettøkning fra 11 millioner kr i 2020 til 18 millioner kr. Planene for våren 2021 er ifølge nettsidene deres å anskaffe konsulentavtaler for skystrategi og rådgivning (forutsatt DPS), samhandlingsløsninger (forutsatt DPS). For høsten 2021 er det kontorstøtteløsninger, infrastruktur og plattformtjenester (IaaS/PaaS) og konsulentavtaler for skyetabling og styring. Et av områdene de på litt lenger sikt vurderer å anskaffe som skytjeneste er arkivkjerne, og i tillegg saksbehandlingsløsninger, spesialiserte lagrings- og backup-tjenester og fagsystemer.

For å få med virksomheter, vil de kartlegge hvem som ønsker å bruke rammeavtalene før konkurransene lyses ut, og formalisere det gjennom tilslutningserklæringer.

2.1.5 Tekniske tjenester

Det er *Statsbygg* som leverer rådgivningstjenester og spesialtilpassede kontorlokaler i tråd med sentralmodellen – altså at hele statsforvaltningen kan benytte seg av tjenestene. Statsbygg eier og forvalter rundt 30 prosent av bygningene som offentlig ansatte benytter (årsrapport 2019). De drifter også en rådgivningstjeneste i tilfeller der statlige virksomheter har husleieavtaler i det private markedet, eller som byggherre i statens byggeprosjekter. Rådgivningstjenestene har fått økt etterspørsel siden 2018, da det ble politisk bestemt at alle statlige virksomheter skulle bruke statsbygg som rådgiver for leie av lokaler i markedet. Statsbygg har som mål å ha kostnadseffektive leveranser til sine kunder.

Statens Servicesenter i Engerdal (SSiE) leverer sentralbord- og kundesentertjenester til de statlige virksomhetene som skulle ha behov for det. De er organisatorisk underlagt Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS), men i motsetning til resten av DSS, er ikke tjenestene kun forbeholdt departementsfelleskapet. Servicesenteret i Engerdal betjener 26 statlige virksomheter (inkludert alle fylkesmennene).

2.1.6 Sikkerhet og beredskap

Nasjonalt kompetansesenter for sikring av bygg (NKSB) er den eneste tjenesteleverandøren som går inn under sentralmodellen på området; sikkerhet og beredskap. Senteret ble etablert i 2012, og har som oppgave å levere rådgivningstjenester til forsvaret og andre statlige virksomheter som har et ekstra behov for å sikre bygg og eiendom mot spionasje, terror, og sabotasje. Det ble opprettet etter et behov knyttet til det nye trusselbildet og nye krav til sikring av viktige funksjoner i samfunnet.

NKSB er en del av Forsvarsbyggs flerfaglige rådgivningsmiljø innen eiendom, bygg og anlegg og samarbeider dessuten med andre sentrale aktører innen beskyttelse og sikring av eiendom, som Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Statsbygg og Politiets sikkerhetstjeneste (PST). De leverer også sikkerhetsfaglig rådgivning til byggeprosjekter i forsvarssektoren og staten for øvrig. De bistår enheter i offentlig sektor og innehavere av skjermingsverdige objekter som har behov for å beskytte og sikre eiendom, bygg og anlegg mot terror, sabotasje, spionasje og andre fiendtlige anslag. Senteret er organisatorisk

underlagt forsvarsbygg, og skal være et ledende miljø på sitt fagfelt. NKSB er bare så vidt omtalt i årsrapporten til Forsvarsbygg (Årsrapport, 2019).

Finansieringen av senteret ble omtalt i Difi-rapport 2018:9; «Senteret er oppdragsfinansiert (går i null). Det inngås en oppdragsavtale med timeforbruk, frister mv. Rådgivningen er ikke omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser.»

2.1.7 Digitale fellesløsninger

Torget for digitale fellesløsninger er for de som jobber med utvikling av offentlige digitale tjenester og er en samling av informasjon om de nasjonale fellesløsningene, byggeklosser som allerede er utviklet og som du kan gjenbruke. Denne nettsiden gjør det enklere for statlige virksomheter, som skal utvikle sine egne digitale løsninger, å gjenbruke de digitale løsningene/byggeklossene som allerede har blitt utviklet. De mest sentrale fellesløsningene, kalles nasjonale felleskomponenter. Torget for digitale fellesløsninger driftes av Digitaliseringsdirektoratet. Statlige virksomheter må selv kontakte forvalterne av en gitt tjeneste, dersom de ønsker å benytte seg av noen av de digitale komponentene.

2.1.8 Statens innkrevingsentral

En annen fellestjeneste er Statens innkrevingsentral, som er underlagt Skatteetaten. I følge Skatteetatens nettside har innkrevingsdivisjonen «hovedansvaret for innkreving (regnskap og innfordring) på vegne av staten. Enheten sikrer at skatter, avgifter og andre krav betales til rett tid, og har kontakten med de kommunale skatteoppkriverne.» Ifølge nettsiden til Statens innkrevingsentral, har de til oppgave å kreve inn ulike krav på vegne av statlige oppdragsgivere, og krever vi inn flere kravtyper vegne av disse. Eksempler på det er bøter, erstatningskrav, trafikk- og parkeringsgebyr, saksomkostninger mv. Hvordan innkrevingen skal skje er regulert i flere ulike lover, forskrifter og instruksjoner. I klagesaker ved tvangsfullbyrdelse er Rana tingrett overordnet instans. Statens innkrevingsentral er lokalisert i Mo i Rana, og jobber på vegne av 44 statlige virksomheter, blant annet politiet, NRK lisenskontoret, Vegdirektoratet, Statens lånekasse for utdanning og Tollvesenet.

2.2 Sektorleverandører (sektorløsning)

Med sektorløsning menes at én virksomhet har som oppgave å være tjenesteleverandør av en eller flere administrative tjenester til virksomheter innenfor en departementssektor. Virksomhetene som er beskrevet, har som kjerneoppgave å levere fellestjenester til virksomheter innenfor en sektor. Innenfor andre sektorer er det også initiert samarbeid om administrative fellestjenester. Eksempel på dette er Miljødirektoratet som utfører administrative fellestjenester for andre og gjerne små og mellomstore virksomheter i sine sektorer fordi de har eller er gitt ressurser og kapasitet til det.

2.2.1 Uninett AS (UH-sektor)

Uninett AS er et IKT-infrastrukturselskap og en strategisk IT-partner for forskning, utdanning og øvrige aktører i kunnskapssektoren. Aksjeselskapet er eid av staten og er en sentral aktør for effektiv og trygg digitalisering av kunnskaps-Norge. Selskapets største tjenester er innloggingsløsningen Feide, med 1,3 millioner brukere, samt forskningsnett, som er utdanningssektorens internett.

Uninetts primære målgrupper virksomheter i norsk kunnskapssektor, andre offentlige aktører som kan ha nytte av selskapets infrastruktur tjenester, samt nordiske og internasjonale søsterorganisasjoner. Enkelte tjenester, som for eksempel Feide og Zoom, brukes også av grunnskoler, videregående skoler, privatskoler, kommuner og fylkeskommuner. Tjenestene er utviklet med bakgrunn i kunnskapssektorens behov, forankret i gjeldende styringsmodell for digitalisering av forskning og høyere utdanning.

Ifølge vedtektene skal selskapet blant annet tilby brukervennlige, sikre og kostnadseffektive tjenester innen infrastruktur, data og informasjonssikkerhet. Selskapet skal fremme utvikling og drift av felles IKT-tjenester, deriblant utføre oppgaver for Unit - Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning. Selskapet kan utvikle og tilby tjenester på eget initiativ eller på oppdrag fra eier, og alltid i tett samarbeid med kundene.

Uninett er lokalisert i Trondheim og har to datterselskaper, Uninett Sigma2 AS og Norid AS.

Foruten å ha ansvar for forskningsnettet i Norge, utvikler og leverer de den nasjonale innloggings- og datadelingsløsningen Feide, trådløs nettilgang via eduroam, kunnskaps-Norges videoløsning Zoom, samt en rekke tjenester innenfor cybersikkerhet og digitale campusløsninger.

Uninett AS har også ansvar for flere nasjonale satsinger på felles IKT-tjenester i UH-sektoren, blant annet den fireårige sikkerhetsatsingen og etableringen av Cybersikkerhetscenter for forskning og utdanning.

Selskapet har en egen nettside med oversikt over 20 digitale infrastruktur tjenester på følgende områder:

- *Nett (9):* Nettilknytning via Uninett- forskningsnett, trådløst gjestenett - eduroam, ruterdrift, CNaas drift av lokalt campusnett, nettadministrasjon, private nettforbindelser, trådløst gjestenett, ruterdrift, eduVPN, rådgivning
- *Sikkerhet (4):* DNS brannmur, sikkerhets sertifikater, logganalyse, sikkerhetsanalyse
- *Video og telefoni (6):* Samordnet kommunikasjon - Skype for Business, sanntid tale, støttesystem for sentralbord og kontaktsenter, Zoom møte, Zoom undervisning, Zoom grunnskole
- *Identitet, tilgang og datadeling (1):* Feide

Uninett CERT er kunnskapssektorens responsmiljø (SRM), Som nasjonalt SRM forebygger, oppdager og håndterer de sikkerhetshendelser for å beskytte UH-sektorens informasjonsverdier, produksjons- og kommunikasjonsevne, materielle verdier og omdømme.

Uninetts rolle som sektor-CERT er definert i Nasjonal sikkerhetsmyndighets rammeverk for håndtering av IKT-sikkerhetshendelser.

Uninett har siden etableringen i 1993 hatt ulike finansieringsmodeller for sine tjenester. Det er vedtaksfestet at de ikke har «til formål å gå med overskudd i større utstrekning enn nødvendig for å sikre en forsvarlig drift. Selskapet deler ikke ut utbytte. Et eventuelt overskudd skal gå til selskapets formål og videre drift. Ved oppløsning av selskapet tilfaller selskapets verdier til eier.» (jf. vedtekt §9)

For alle tjenester består support av at Uninett AS overvåker dem 24/7 og håndterer feilmeldinger. I tillegg gir de noe teknisk brukerstøtte til IT-avdelingene, mens det for enkelte tjenester presiseres at kundene selv er ansvarlig for opplæring og brukerstøtte.

2.2.2 Unit (UH-sektor)

Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning ble etablert 1. januar 2018 ved en sammenslåing av CERES (Nasjonalt senter for felles systemer og tjenester for forskning og studier), Bibsys og deler av Uninett. De har et overordnet forvaltningsansvar på IKT-området i sektoren og er organisert som direktorat og forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. I 2019 overførte Kunnskapsdepartementet også eierstyringen og aksjene i Uninett AS til Unit.

Ifølge nettsiden deres, leverer de rundt 45 digitale tjenester og systemer i sektoren og betjener over 220 virksomheter innen forskning, utdanning og formidling. Virksomheten har om lag 200 ansatte, er lokalisert i Trondheim og Oslo, og forvalter avtaler for rundt 750 millioner. Sluttbrukerne av deres tjenester er ansatte i UH-sektor og studenter. Units nettside viser bl.a. en oversikt over ca. 45 digitale tjenester og applikasjoner som tilbys i sektoren. Eksempler på dette er digital søknadsweb, studentbevis, studentweb, samordna opptak mv.

Unit leverer fellestjenester innen følgende hovedkategorier:

- *Forskningstjenester*: Ifølge Units årsrapport 2019 (s. 17), leverer Unit på forskningsområdet «fellestjenester til universiteter og høyskoler, helseforskningsmiljøene, instituttsektoren og til andre forskningsmiljøer, herunder Nasjonalbiblioteket. Nettsidene viser følgende tjenester: Cristin, lisensavtaler for elektroniske forskningsressurser, Brage åpent vitenarkiv, DOI – gjør forskningsdata mer synlige, BIRD – lagre og dele forskningsdata
- *Utdanningstjenester*⁴: Fellestjenester til universiteter og høyskoler, fagskoler og videregående utdanning og tjenester som tilbys hele samfunnet. Dette omhandler tjenester for studieadministrasjon og opptak og undervisning som f.eks. Felles studentsystem og Samordna opptak, som benyttes av hele statlig sektor og en rekke private institusjoner. Ifølge nettsiden har de følgende tjenester: Samordna opptak, vitnemålsportalen, nasjonal vitnemålsdatabase, felles studentsystem, EpN – emneplanlegging på nett, EVUweb, fagpersonweb, Nomination, digitalt studentbevis, studentweb, søknadsweb, FS-konnektor, RUST, GAUS, læringsplattformer (LMS), digital eksamen, Leganto pensumlistesystem, Oria søketjeneste
- *Administrative tjenester og strategiske innkjøp*⁵: Unit har tjenester innen økonomi (UNIT 4), lønn og lønnsnær HR (SAP), konkurransegjennomføringsverktøy (Visma Tendesign), rekruttering (JobbNorge), saksbehandling og dokumentasjonsforvaltning (Public 360), beslutningsstøtte (datavarehus UiO/UiB), Innkjøp og kontraktsforvaltning.
- *Digitalt læringsmiljø*: Ifølge nettsiden leveres f.eks. læringsplattformer (LMS), digital eksamen, plagiatskontroll, verktøy for time- og romplanlegging, forelesningsopptak – mediasite, digitale læringsressurser, MOOC-plattformer og portal

⁴ jf. Årsrapport 2019 tabell s. 26

⁵ jf. Årsrapport 2019 tabell s. 38

- *Bibliotekstjenester*: Alma bibliotekssystem, Oria søketjeneste, Leganto pensumlistesystem, Norsk APA referansestil
- *Generelle verktøy*: Filoverføring filesender, innkjøp og rammeavtaler, Box – personlig lagring og deling i skyen, Webmøter - Adobe Connect

Det går også fram av Units årsrapport for 2019 (s. 38) at «Ambisjonen i Digitaliseringsstrategien for høyere utdanning og forskning er at flest mulig administrative tjenester skal etableres som fellestjenester. Det er etablert prosjekter for økonomi og lønn, saksbehandling og dokumentasjonsforvaltning, strategisk HR og beslutningsstøtte. Initiativene ved Universitetene i Bergen, Oslo, Tromsø og Trondheim (BOTT) ligger til grunn for den videre utvikling av disse fellestjenestene. Det er etablert et strategisk samarbeid mellom de statlige UH-virksomhetene som benytter Unit-porteføljen (heretter benevnt TROFAST) og BOTT. Den administrative tjenesteporteføljen skal konsolideres til felles løsninger for hele sektoren. Økonomi og lønn skal leveres av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ. For Saksbehandling og dokumentasjonsforvaltning utlyses anbudskonkurranse i 2020. Når det gjelder strategisk HR skal det gjøres en vurdering om løsningen anskaffet av DFØ skal brukes av sektoren, eller om en skal gå ut på egen anskaffelse.»

Porteføljen med administrative fellestjenester for UH-sektor, finansieres i hovedsak gjennom bevilgningsfinansierte tiltak (f.eks. Cristin) og brukerfinansierte tjenester (f.eks. biblioteksystemet Alma). De brukerfinansierte tjenestene er ofte frivillig.

Unit har både mange tjenester med ulik grad av kompleksitet og svært mange brukere med ulik andel ansatte og kapasitet. På de tjenestene de har utviklet og drifter selv, har de et komplett kundeservicesystem. En av Units vedtekter handler om imidlertid om brukermedvirkning spesielt (jf. §5): «For å ivareta institusjonenes behov og interesser, skal det etableres hensiktsmessig og forpliktende brukerinvolvering som innebærer tydelig medvirkning både fra institusjonene i høyere utdanning og forskning og øvrige brukere av tjenestene, f.eks. innen helsesektoren.»

I årsrapporten for 2019 (s. 50) går det også fram at de har etablert en samstyringsmodell med et digitaliseringsstyre og ulike fagutvalg hvor handlingsplaner, porteføljestyring av prosjekter og arkitekturforvaltning utøves som kontinuerlige aktiviteter i tillegg til å skape god involvering ved faglige utredninger. De har også i samarbeid med sektoren etablert en lik og felles modell for styring av fellestjenester i sektoren.

2.2.3 Norsk Helsenett SF (helsesektor)

Norsk Helsenett (NHN) er et statsforetak eid av Helse- og omsorgsdepartementet som utvikler, forvalter og drifter nasjonale e-helseløsninger og infrastruktur i helsesektoren. Virksomheten ble etablert i 2004 og har under årenes løp fått stadig flere tjenester og oppgaver som er blitt overført og innlemmet fra andre virksomheter i helseforvaltningen. Som eksempel fikk Norsk Helsenett i 2017 ifølge deres nettsider, ansvaret for å etablere et sentralt tjenestesenter med fellestjenester innen anskaffelser, IKT og arkiv/dokumentforvaltning for mange av Helse- og omsorgsdepartementets underliggende etater. I 2018 ble det etablert en ny sikkerhetsdivisjon for å styrke arbeidet med informasjonssikkerhet og personvern, og fra 2020 overtar de oppgaver knyttet til e-resept, kjernejournal, grunndata og helsenorge.no. og er nasjonal tjenesteleverandør av

e-helsetjenester. Virksomheten har vokst fra 28 ansatte i 2004 til om lag 650 ansatte i 2020 og har kontorer i Trondheim, Tromsø, Oslo, Svalbard og Bergen.

Norsk Helsenetts nettside viser om lag 15 tjenesteområder fordelt på følgende hovedkategorier:

- *Nasjonale e-helseløsninger*: Utvikler, forvalter og drifter de nasjonale e-helseløsningene HelseNorge.no, Kjernejournal, E-resept, samt Grunndata i ulike registre
- *Helsenettet*: Sikker digital samhandlingsarena for alle aktører i helse- og omsorgssektoren hvor behandlere kan kommunisere og utveksle personopplysninger og pasientinformasjon på en trygg og lovlig måte. De som er tilknyttet og registrert som bruker i Helsenettet får gjennom dette medlemskapet tilgang til en rekke tjenester, som å levere refusjonskrav til Helfo, sende henvisninger og epikriser, rekvirere pasientreiser, med mer.
- *Digital samhandling i helse- og omsorgstjenesten*: Innføring av nasjonale e-helsestandarder og bredding av elektroniske meldinger. Tjenester som validerer at riktig informasjon kommer frem til riktig mottaker til rett tid, samt en rekke tjenester innen testing. Herunder: Elektronisk meldingsutveksling, Innføring av e-helsestandarder, Meldingsvalidator, Testsenter
- *Administrative tjenester til helseforvaltningen*: Tjenester innen arkiv, anskaffelser og IKT til virksomheter i helseforvaltningen. De gjør anskaffelser og inngår avtaler på vegne av virksomhetene, leverer og videreutvikler arkivtjenester, samt IKT-utstyr og brukerstøtte. Herunder: Anskaffelser, arkiv- og dokumentforvaltning, IKT, tjenestekatalog for helseforvaltningen. Noen eksempler på dette er:
 - *Anskaffelser*: Felles tjenestesenter (innkjøpsentral) for alle virksomheter i helseforvaltningen. Avdeling for anskaffelser har ansvar for gjennomføring av alle fellesanskaffelser på vegne av helseforvaltningen, samt virksomhetsspesifikke anskaffelser for virksomhetene i helseforvaltningen. De har også samarbeid med Statens innkjøpsenter og Sykehusinnkjøp SF.
 - *Arkiv og dokumentforvaltning*: NHN leverer og videreutvikler arkivtjenester til etatene under Helse- og omsorgsdepartementet. Arkivtjenesten består av deltjenestene digitalt postmottak, fjernarkiv, videreutvikling av arkiv og arkivforvaltning. De leverer også postmottak til ti etater i helseforvaltningen, og komplette arkivtjenester til åtte av etatene.
 - *Digital arbeidsplass*: NHN drifter og forvalter ikt-løsninger som muliggjør at sluttbruker kan gjennomføre sine daglige arbeidsoppgaver på en effektiv og sikker måte på digitale verktøy. Det er ca. 4000 brukere som supportere av tjenestesentret.
- *Personvern og informasjonssikkerhet*. Herunder: HelseCERT, Nasjonalt beskyttelsesprogram, Anbefalte sikkerhetstiltak

I likhet med Unit og Uninett AS har Norsk Helsenett SF en rekke tjenester og ulike finansieringsmodeller for den enkelte tjeneste. Hovedprinsippet knyttet til administrative tjenester er imidlertid at kundene betaler for tjenestene etter forbruk.

Det jobbes med å etablere et eget kundesenter med et felles telefonnummer for de tre administrative tjenestene IKT, anskaffelser og arkiv/dokumentforvaltning. I dag utføres support hovedsakelig fra kontoret i Oslo, men de har også en på-stedet-tjeneste som også benyttes. Utviklingen peker imidlertid mot mindre og mindre tilstedeværelse, som f.eks. å

sende utstyr via post og hjelp til installasjon i form av fjernsupport. Dette er også et kostnadsspørsmål både for kundene og NHN.

2.2.4 Miljødirektoratet (miljøsektor)

Klima- og miljødepartementet (KLD) utarbeidet i samarbeid med miljøetatene i 2018 en *Samordningsstrategi for miljøforvaltningen. Effektivisering og samordning av de administrative funksjonene (2018–2021)*. Grunnlaget for strategien var en *Utredning av samordning av administrative funksjoner i miljøforvaltningen* som ble utarbeidet av miljøetatene i 2018 på oppdrag fra departementet. I utredningen ble følgende administrative tjenester i miljøsektorens virksomheter kartlagt: IKT (strategi, utvikling og forvaltning), tekniske tjenester, informasjonsforvaltning, personal/HR, økonomi, lønn og regnskap, anskaffelser, sikkerhet og beredskap. Parallelt med dette pågikk det et prosjekt i miljøforvaltningen om felles IKT-drift for etatene, og som KLD vedtok å samle i Miljødirektoratet fra 1.1.2019.

Formålet med samordningen var blant annet å støtte opp under målet om effektiv ressursbruk i staten: «*Standardisering og samling av fagmiljøer og kompetanse på det administrative området vil gi stordriftsfordeler og innsparinger, samtidig som vi øker kvaliteten på tjenestene og reduserer sårbarheten i leveransene.*»⁶

Arbeidet resulterte i at Miljødirektoratet som er den største virksomheten i miljøsektoren, i dag har fått ansvar for følgende administrative fellestjenester for miljøetater:

- *Anskaffelser*: Siden 2019 samarbeider miljøetatene om felles anskaffelser i form av en felles strategisk anskaffelsesfunksjon. Hensikten er å profesjonalisere innkjøpsarbeidet i hele sektoren, spare arbeidsressurser, øke kompetansen og oppnå bedre priser. Det er laget en felles innkjøpsstrategi, handlingsplan og gevinstrealiseringsplan som omfatter alle virksomhetene. Virksomhetene er med på Statens innkjøpsenters fellesavtaler, mens de fagspesifikke innkjøpene i miljøsektoren er tjenester som ikke er omfattet av avtalene til Statens innkjøpsenters.
- *IKT-drift*: IKT-driftsmiljøene til Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitutt, og Riksantikvaren ble samlet i en felles IKT-driftsenhet i Miljødirektoratet i 2019. I tillegg overtar enheten ansvaret for IKT-drift for hos Kulturminnefondet og Artsdatabanken. Virksomhetene har fortsatt ansvar for utvikling og funksjonell forvaltning av sine egne fagsystemer. Meteorologisk institutt skal fortsette å drifte egne IKT-systemer. Utgangspunktet for felles IT-drift er ikke bare å oppnå stordriftsfordeler, men også å bli mer robuste, levere bedre tjenester og ivareta økte krav til informasjonssikkerhet.
- *Arkiv- og dokumentforvaltning*: Felles arkiv er i en oppstartsfasen. Miljødirektoratet har ganske nylig overtatt arkivdriften for Artsdatabanken, Norsk polarinstituttet og Kulturminnefondet. I samordningsstrategien er målet at Miljødirektoratet skal ha en felles enhet for arkivene i miljøetatene innen 2022.

⁶ Samordningsstrategi for miljøforvaltningen. Effektivisering og samordning av de administrative funksjonene (2018–2021).

Miljødirektoratets rolle i dag kan sies å fungere som en hybrid mellom de to modellene «Sektorløsning» og «Center of Excellence». Modellen er relativt ny for både Miljødirektoratet og virksomhetene selv, og Miljødirektoratet peker på at det å gå over til å levere tjenester til andre etater utover egen virksomhet, krever formalisering av leveranser, servicenivå og samhandlings-arenaer, avklart rolledeling, samt forståelse for virksomhetenes ulike ståsted, kultur og arbeidsformer.

Tjenestene finansieres i hovedsak som rammeoverføring av lønnskostnader til de som ble overført. I tillegg har de et påslag per bruker i etatene som går til uforutsette ting, mindre investeringer osv. De har også etatsvis fakturering for ting som er unike for hver etat, som f.eks. utskifting av PC. Tjenestepricing har vært vurdert, men anses ikke aktuelt nå.

Miljødirektoratet er i ulike faser av implementeringen av de ulike tjenesteområdene, men er fortsatt i tidlig fase. Felles ikt-drift startet opp 1. januar 2019. Felles strategisk innkjøpsenhet ble etablert i første halvår 2019. Felles arkiv- og dokumentforvaltning er under etablering. Prosjektet skal være avsluttet innen 2022, da skal man også ha gjennomført en konseptutredning for en fremtidig felles arkivløsning for hele sektoren.

Felles IT-drift og arkiv har ansatte i Oslo, Trondheim og Tromsø, strategisk innkjøpsenhet i Oslo og Trondheim.

I Difi-rapport 2018:9 (s. 28) ble også følgende sektorløsninger i statsforvaltningen omtalt: «Når det gjelder **BLD-området**, anbefaler en rapport fra 2017 at BLD vurderer følgende tiltak:

- etablere felles innkjøp av IKT-tjenester fra en privat leverandør (BLD har i ettertid presisert at dette handlet om koordinering av innkjøpet og en felles avtale)
- etablere en felles arena for arkivfaglig kompetanseutveksling mellom virksomhetene og vurdere om dette kan inkludere sirkulering av arkivansatte for sterkere erfaringsutveksling og redusert sårbarhet ved fravær
- vurdere å samle virksomheter som benytter WebSak som sak- og arkivsystem for felles kontaktpunkt mot leverandøren Acos for bedre service og priser på drift og utvikling

På **KUD-området** utfører Nasjonalbiblioteket fra og med 2018 oppgaver for Språkrådet og Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek på områdene økonomi og personaltjenester. Det viktigste formålet er å løfte kvaliteten på tjenestene, men også over tid å kunne ta ut enkelte stordriftsfordeler og redusere sårbarhet og risiko».

2.3 Gruppeleverandører (nivå/gruppemodell)

Med nivå/gruppemodell menes at egen leverandørvirksomhet utfører tjenesten for virksomheter på et bestemt forvaltningsnivå som f.eks. DSS for virksomheter på departementsnivå og FMFA for fylkesmannsembetene.

2.3.1 Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) leverer sikkerhets-, fasilitets-, HR- og digitale tjenester til departementsfellesskapet, og har ca. 700 ansatte. Kundene er i hovedsak departementene og Statsministerens kontor, men de leverer også fellestjenester til Høyesterett, Regjeringsadvokaten, NORAD og Stortinget. I tillegg leverer Statens servicesenter i Engerdal (SSiE) som er en del av DSS, sentralbord- og kundesentertjenester til statlige virksomheter. DSS har også de senere år fått ansvar for flere oppgaver, som f.eks. HR-tjenester og økt ansvar for departementenes anskaffelsers.

DSSs nettside [Våre tjenester](#) viser at de tilbyr tjenester på følgende områder:

- *Digitale tjenester:*
 - *Digitale tjenester:* Drift av system, digitale innholdstjenester, utvikling av nye tjenester, innkjøp av IKT-utstyr og brukerstøtte og har ansvar for departementene og SMKs datasikkerhet.
 - *Filmer og nettTV:* Produserer filmer og nettTV-sendinger til regjeringen.no og lyd- og lysteknikk til arrangementer i regi av departementene.
 - *Regjeringen.no og intranett:* Utvikler og drifter Regjeringen.no og intranett-tjenester til de fleste departementene.
 - *Designprofil og visuell kommunikasjon:* Ansvar for departementenes designprofil og gir råd om visuell kommunikasjon.

- *Fasilitetstjenester:*
 - *Anskaffelsestjeneste:* DSS bistår departementsfellesskapet med juridisk og merkantil rådgivning i forbindelse med anskaffelser og kontraktsoppfølging. DSS er hovedleverandør av fellesavtaler til departementene. Avtaledekningen skal baseres på kartlegging av felles behov, og skal ta hensyn til avtaler inngått av DFØ ved Statens innkjøpscenter (STI) og ev. andre virksomheter.
 - *Felles post- og varemottak:* Sikkerhetskontroll og videre distribuering i og utenfor regjeringskvartalet.
 - *Publikasjonstjeneste:* Lagring og utsending av departementenes publikasjoner.
 - *Renholdstjeneste:* I departementene og regjeringens representasjonsanlegg.
 - *Digitalt trykkeri:* Trykking av publikasjoner.
 - *Fellesbibliotek:* For departementene.
 - Bidrar i arbeidet med å utforme *nytt regjeringskvartal*.
 - *HR-tjenester:* DSS har tjenester innenfor HR-området, som statistikk, rekruttering og kompetanse.
 - *Felles rekrutteringsportal (jobbnorge.no):* For departementene/ DSS, og administrerer felles annonsering av ledige stillinger i departementene.

- *Vakt- og resepsjonstjenester:* Kortproduksjon, resepsjon, vakt hold og sikkerhet som innebærer både tekniske sikkerhetstiltak, vakt tjenester, resepsjonstjenester, post- og varekontroll, kjøretøykontroll med mer. DSS utsteder også ansattkort, og gjennomfører sikringsrisikoanalyser.

- *Statens servicesenter i Engerdal (SSiE):* SSiE ble etablert i 2005/2006 og leverer sentralbord- og kundesentertjenester for statlige virksomheter. Løsningen er

plattformuavhengig, stedsuavhengig, fleksibel og skalerbar. De har i dag 26 statlige virksomheter som kunder, som f.eks. alle fylkesmannsembetene og en rekke andre statlige virksomheter i sentralforvaltningen. SSiE leverer også sentralbordtjenester til departementsfellesskapet og DSS. SSiE er også omtalt i kapittel 2.1.5.

Mesteparten av DSS tjenester er rammefinansiert, men de har også noen brukerfinansierte betalingstjenester. Fra to år tilbake ble de fleste IKT-tjenester også bevilgningsfinansiert.

DSS nettside om Kundeløfte og garantier sier bl.a. at kundene kan forvente at DSS følger opp deres henvendelser og holder kundene oppdatert, har god faglig innsikt, er imøtekommende og løsningsorienterte, lytter og sjekker at kundens behov er forstått.

Tjenestene fra *Statens servicesenter i Engerdal (SSiE)* garanterer ifølge nettsiden til DSS, at kundebehandlerne skal møte innringer som kundens representant og ha alle nødvendige opplysninger for å veilede eller sette over til rett mottaker. Alle kundene får en egen kontaktperson i SSiE som holder tett kontakt og følger opp ved behov. De har minimum ett statusmøte i året med kunden. For å videreutvikle tjenestene etter kundenes behov, arrangerer de også årlige kundeforum. De har tjenesteavtaler med oppetidsgaranti på 99,7%.

DSS gjennomfører også brukerundersøkelser jevnlig.

2.3.2 Fylkesmennenes fellesadministrasjon (FMFA)

Fylkesmennenes fellesadministrasjon (FMFA) ble etablert som et ordinært statlig forvaltningsorgan under KMD i 2019. Det gir mulighet til å standardisere og effektivisere administrative prosesser og sikre videreutvikling av det administrative området.

FMFA skal levere gode administrative tjenester som understøtter fylkesmannsembetenes samfunnsoppdrag. I tillegg skal FMFA digitalisere, utvikle og drifte digitale tjenester til embetene. Enkelte av disse er publikumstjenester. FMFA jobber på oppdrag fra øvrige fagdepartement, direktorat og tilsyn med utviklingsoppgaver innenfor fylkesmannens oppgaver og ansvarsområder. Videre benytter både FMFA og fylkesmannen seg av digitale tjenester som ligger hos andre, som f.eks. Altinn, DFØs lønns- og regnskapstjenester og avtaler inngått av Statens innkjøpscenter.

FMFA har en desentralisert organisasjonsmodell med et lite hovedkontor i Arendal og andre medarbeidere lokalisert på 18 kontorsteder tilknyttet embetene. Ansatte er fordelt på fem fagavdelinger og to staber.

FMFA har ifølge nettsidene administrative tjenester, system og løsninger på følgende områder:

- *IT-drift og utvikling:* De leverer alle IKT-tjenester og IKT-utstyr i embetene (unntatt telefoni).
På nettsidene har de også 67 digitale tjenester og skjemaer.
- *Arkiv og dokumentforvaltning:* Alle tjenester innen arkiv og dokumentforvaltning.
- *Informasjonssikkerhet:* Legger til rette, veileder og koordinerer arbeidet med informasjonssikkerhet.

- *Anskaffelser*: Gjennomfører innkjøp og inngår rammeavtaler som er felles for alle embetene. Når et embete gjør innkjøp over terskelverdi kan embetet rådføre seg med FMFA, men er selv bestiller og avtalepart. De benytter også avtaler gjennom Statens innkjøpssenter.
- *HR/personal og økonomi*: Informasjon og veiledning, gir råd og kvalitetssikrer, standardiserer prosesser, utvikler maler og verktøy og utformer retningslinjer på fagområdet. De benytter også DFØs lønns- og regnskapstjenester.

Budsjettet går over samme kapittel som embetene og er finansiert over statsbudsjettet.

FMFA har flere innganger til brukerservice. Den viktigste informasjonskanalen for dette er et ekstranett. Her har FMFA etablert en hjelp-knapp som leder ansatte inn i en selvhjelpsportal. Hvis det ikke går å hjelpe seg selv, er neste steg at ansatte registrerer saken som en brukerservicesak. På innkjøpssiden har de en rådgivningstjeneste. De har i dag ansvar for anskaffelser over terskelverdi (1,3 mill. kroner), og har en rådgivende rolle for mindre anskaffelser som gjøres av embetene selv.

2.4 Samarbeid/nettverk

I tillegg til sektorløsningen og nivå/gruppemodell, viser våre intervjuer at det også foregår «bilateralt» samarbeid om administrative fellestjenester mellom virksomheter som enten er lokalisert i samme bygg, i samme område, og/eller er i samme sektor/departementsområde.

Eksempler på dette:

- *Samlokaliserte virksomheter som samarbeider om administrative tjenester*: Virksomheter som er lokalisert i samme bygg og som har inngått formelt samarbeid om administrative fellestjenester, som for eksempel bibliotek, arkiv, post, bygg, og/eller som har sonderet muligheter for slikt samarbeid.
- *Virksomheter i geografisk nærhet/samme region som samarbeider om administrative tjenester*: For eksempel innkjøpssamarbeid som en av virksomhetene hadde vært med på tidligere.
- *Fagnettverk og samarbeidsforum*: Faglige nettverk blant virksomheter i samme sektor om for eksempel HR, arkiv, eller mellom virksomheter som ligger i samme geografiske område.
- Samling av mindre statlige etater eller kontorer i «Statens hus» for å få synergier innenfor IT og kompetanseutvikling. Det er opprettet fire slike kontorer som pilotmodeller siste år.

Selv om vi ikke har kartlagt dette i større skala, tyder tidligere utredninger og våre intervjuer på at disse samarbeidsformene ikke er uvanlige å finne i små- og mellomstore virksomheter og/eller blant virksomheter som er lokalisert i samme geografiske område. Enkelte departementer har også tatt initiativ til å utrede mulige løsninger for administrative fellesløsninger i sektoren, blant annet BLD, BFD og FD.

3 Erfaringer med administrative fellestjenester

3.1 Erfaringer med service og brukertilpasning

For brukere av de sentrale fellestjenestene, er vår oppfatning at de mindre virksomhetene skiller seg fra de større med hensyn til forventninger. Det vil si at det er en viss aksept hos de mindre om at tjenestene ikke kan spesialtilpasses deres behov.

De mindre virksomhetene er mest opptatt av at tjenestene fungerer godt og at man får hjelp ved behov. Og for fellestjenestene på lønn og regnskap blir disse behovene dekket. Det vil si at servicen og brukertilpasningen er tilfredsstillende. Samtidig er de opptatt av at tjenestene bør være frivillige i bruk.

For de større er også dette tilfredsstillende, men for dem har dette i større grad sammenheng med at det blir gjort tilpasninger og at disse gjøres i samarbeid med brukerne. DFØs egne brukerundersøkelser viser også at brukerne i stor grad er fornøyde med tjenestene.

Når det gjelder felles innkjøpsavtaler, har vi identifisert en utfordring ved at mindre virksomheter med spesielle behov ikke har lyktes med å få avtalene tilpasset disse. Et eksempel på reisebyrå tjenester hvor noen trenger kompetanse på kompliserte reiser. Det bør nevnes at Statens innkjøps senter er bevisst dette. De inngår store avtaler som dekker brede behov, og tilpasser avtalene i liten grad spesielle behov.

I all hovedsak synes brukerne av felles innkjøpsavtaler å være godt fornøyd med både service og brukertilpasning. Men de vil også gjerne i større grad bli involvert tidlig for å bidra til å definere behov som anskaffelsene bør dekke.

For DFØ som leverandør av lønn- og regnskapstjenester, er det viktig at tjenestene drives effektivt. Dette begrenser mulighetene for spesialtilpasset brukerstøtte. Man satser på automatiserte og generelle ordninger. Så langt kan det synes som at dette fungerer bedre og bedre.

For DFØ som leverandør av felles innkjøpsavtaler og anskaffelsesstøtte, vil det alltid være en avveining mellom spesialtilpasninger og kostnader. Tilpasninger for å bøte behovene for et få antall virksomheter kan føre til høyere kostnader for det store flertallet. Det vil derfor ofte ikke vurderes som lønnsomt samlet sett å legge inn spesialtilpasninger i avtalene. Mindre virksomheter med spesielle eller avvikende behov vil derfor fort kunne oppleve stordriftsulemper ved å inngå i felles innkjøpsavtaler.

3.2 Erfaringer med tjenesteutvikling og innovasjon

Innenfor lønn og regnskapstjenester har det vært mye utvikling og innovasjon de senere årene. Tjenestene blir stadig videreutviklet og det tas i bruk ny teknologi. Og

tilbakemeldingene fra brukerne indikerer at tiltakene gir betydelige forbedringer for brukerne.

For DFØ som leverandør er det viktig å være beredt til å kunne ta i bruk ny teknologi når den kommer. Etableringen av store og sterke fagmiljøer i henholdsvis Trondheim og Stavanger bidrar til at dette er mulig. Flere og særlig større brukere gjør det også mulig å videreutvikle tjenestene i samarbeid med brukerne. DFØ utvikler løsninger for å dekke behovene til enkeltvirksomheter dersom løsningene også kan brukes av andre.

Når det gjelder innkjøpsavtaler, får vi et inntrykk av gjennom intervjuene at brukerne ikke i samme grad er involvert i utformingen av avtalene. Enkelte brukerne synes dessuten i liten grad å være kjent med DFØs utviklingsarbeid og utviklingsplaner når det gjelder felles innkjøpsavtaler.

3.3 Erfaringer med kost/nyttevurderinger

Det har vist seg vanskelig å få gode svar fra både brukere og leverandører når det gjelder økonomiske besparelser ved å ta i bruk fellestjenester. Det er vanskelig å måle gevinster fordi man ikke har nullpunktsmålning. Dette gjelder først og fremst lønn og regnskap. Samtidig mener DFØ som leverandør at deres virksomhet bruker langt mindre ressurser på å utvikle og drive tjenestene sammenlignet med det enkeltvirksomheter kan gjøre. Enkeltmålinger viser også klare gevinster. Videre har DFØ gode resultater i Benchmarkingundersøkelser mot andre land.

For innkjøpsavtalene blir det gjort gevinstberegninger som viser store gevinster for staten. Også de mindre brukerne er klare på at det gir dem økonomiske besparelser å bli med på felles innkjøpsavtaler.

Det er imidlertid en utbredt oppfatning blant de små og mellomstore virksomhetene at fellestjenester gir bedre kvalitet på tjenestene i tillegg til at man blir mindre sårbare.

Videre vil det ved fellestjenester være lettere for staten å oppfylle andre politiske målsetninger knyttet til eksempelvis datasikkerhet og miljø.

3.4 Dekker tjenestene behovene?

For de små og mellomstore virksomhetene synes det å være opplagt at det er best for dem å benytte seg av DFØs tjenester for lønn- og regnskap. Det samme er tilfellet for felles innkjøpsavtaler bortsett fra dem som har spesielle behov disse ikke ivaretar.

For de store virksomhetene er det ikke like opplagt at DFØs tjenester er best for dem. DFØ har imidlertid nytte av de store brukerne fordi det gir grunnlag for å øke sin kompetanse og mulighet til å videreutvikle sine tjenester som flere brukere kan ha nytte av. Andre brukere vil da også ha nytte av utviklingen av tjenestene som de store bidrar til. De store brukerne kan imidlertid finne at de selv eller markedet kan dekke deres behov like godt.

De mest kompliserte tjenestene å skaffe utover lønn og regnskap, er knyttet til drift av IT-systemer og systemer for dokumentforvaltning og arkiv. Virksomheter må anskaffe og drifte slike systemer selv. Mange virksomheter får dekket disse tjenestene gjennom

sektorordningene innenfor miljø-, kunnskap- og helsesektorene og departementene gjennom DSS og fylkesmannsembetene gjennom FMFA. De store virksomhetene har typisk fellestjenester innen virksomhetene, ofte organisert som en egen tjenesteenhet.

Det betyr at virksomheter utenfor disse ordningene ikke har tilgang til fellestjenester for bestilling og drift av systemer for IT-drift, dokumentforvaltning og arkiv i dag. Noen benytter seg av lokalt samarbeid og/eller nettverk. Ellers anskaffer virksomhetene disse tjenestene selv i markedet.

Vår vurdering er at det er særlig innenfor områdene IT-drift, dokumentforvaltning og arkiv at det vil være behov for mer administrative fellestjenester for statlige virksomheter i fremtiden enn tilfellet er i dag. Det er videre vårt inntrykk at det er et betydelig effektiviseringspotensial i økt samordning og digitalisering av arkiv- og dokumentforvaltningen i statlige virksomheter.

3.5 Synspunkter på Difis anbefalinger fra 2018

Difis rapport om administrative fellesløsninger fra 2018 (2018:9) anbefalte bl.a. å etablere en oversikt over administrativ støtte og veiledning i staten, innføre krav om begrunnelse for fravalg av eksisterende fellestilbud, å få på plass flere rammeavtaler for små og mellomstore virksomheter og åpne opp eksisterende fellesløsninger for flere virksomheter f.eks. utenfor opprinnelig sektor/brukergruppe.

Både høringsuttalelsene fra KMDs foreleggelse av rapporten til departementene i 2019 der de mottok svarbrev fra 14 departementer og 15 av deres aktuelle underliggende virksomheter, KMDs interne høring samt våre intervjuer av leverandører og brukervirksomheter, peker i hovedsak i retning av å støtte opp under de fire anbefalingene. Anbefalingen om å «åpne opp eksisterende fellesløsninger for flere virksomheter» var imidlertid den det var mest tvil om. Oppsummeringene under viser hovedtrekkene i synspunktene på anbefalingene:

- ***Difis anbefaling 1: Etablere en oversikt som viser all tilgjengelig administrativ støtte og veiledning i staten. Denne støtten og veiledningen er ikke godt nok kjent og tilgjengelig i dag.***

De aller fleste støtter denne anbefalingen, både når det gjelder departementer, tjenesteleverandører og brukervirksomheter. Mange peker på at siden det ikke finnes en samlet oversikt over hva som finnes av fellestjenester i dag, blir det enklere å finne frem for virksomheter som vurderer å knytte seg til slike tjenester. De som ikke var udelt positive til en slik oversikt, virket til å ha problemer med å forstå relevansen til en slik nettside/portal. Enkelte pekte også på at behovet for oversikter over tjenester som kun leveres til enkelte sektorer eller virksomheter kan ha begrenset verdi.

- ***Difis anbefaling 2: Innføre krav om begrunnelse for fravalg (ikke-bruk) av eksisterende fellestilbud. Dette vil øke bruken av tilgjengelige fellestilbud og over tid redusere statens totale kostnader.***

Mange var positive til denne anbefalingen, men flere peker også på at tjenestene bør være valgfrie å bruke. Når det er sagt, påpeker flere at det ikke noen motsetning at fellestjenester kan ha krav om fravalg, men samtidig være frivillige å bruke. Blant de

som er skeptiske til fravalg trekkes også frem frykt for økt byråkrati uten at dette gir noe merverdi. Samlet sett viser imidlertid både høringssvarene fra 2018 og DFØs intervjuer at Difis anbefaling støttes, og at begrunnelser for fravalg kan gjøres på en pragmatisk måte gjennom styringsdialogen og i lys av tjenestens eller avtalens egnethet for den enkelte virksomhets behov. Flere av de DFØ har intervjuet trekker frem at begrunnelse av fravalg vil være til hjelp for å få innsikt i forbedringspotensiale på tjenester, innkjøp og løsninger.

- ***Difis anbefaling 3: Få på plass flere felles rammeavtaler for små og mellomstore virksomheter. Dette gir lavere priser, bedre anskaffelser og mindre administrasjon og arbeidsbelastning for de små og mellomstore virksomhetene (lavere transaksjonskostnader).***

Dette er også en anbefaling det er høy oppslutning om, men det understrekes også her at det fortsatt bør være mulig å melde fravalg og kunne gjøre lokale tilpasninger uten at det blir for mye arbeid for den enkelte virksomhet. En del peker på at det er behov for flere rammeavtaler på nye områder, men også at det er under forutsetning at det ikke skader konkurransen i markedet. Noen peker også på at økt bruk av rammeavtaler må komme sammen med rådgivning/støtte i anskaffelsesprosessen. På flere områder er det allerede etablert gode rammeavtaler f.eks. innenfor enkeltsektorer. Mange peker på at rammeavtalene bør være lønnsomme for den enkelte virksomhet. Det bør derfor til slutt nevnes at rammeavtaler ikke nødvendigvis er mer lønnsomt for de store virksomhetene som har mulighet for å skaffe gode avtaler på egenhånd. Derimot er det viktig for de små virksomhetene at de store er med for at man skal oppnå stordriftsfordeler.

- ***Difis anbefaling 4: Åpne opp eksisterende fellesløsninger for flere virksomheter. Disse tilbudene kan dekke behov utenfor den opprinnelige sektoren eller brukergruppen.***

Det er noe oppslutning om denne anbefalingen, men her en del er mer tilbakeholdne. Det pekes f.eks. på at åpning av fellestjenester på tvers av sektorer bør vurderes for hvert tjenestemråde og at problemstillingen neppe er like aktuell for alle tjenesteyterne. Enkelte pekte også på at det er lite hensiktsmessig å levere konkurrerende tjenester der det allerede finnes fellestjenester åpne for hele forvaltningen, og at det forutsettes at tjenestene er brukerfinansiert. Resultatene fra Difis spørreundersøkelse i 2018⁷, antyder også at sektormodellen og Center of Excellence-modellen fikk liten oppslutning: «Administrative tjenester levert fra store statlige virksomheter nevnes av enkelte, men får ikke støtte i spørreundersøkelsen som generell ordning. Til sammen ønsker kun 17 % seg fellesløsninger som innebærer at en stor statlig virksomhet utfører tjenester for dem, eller løsninger innenfor departementssektoren. Dvs. at de modellene vi senere i dette notatet kaller Center of Excellence og Sektormodellen får liten støtte. Det er imidlertid få virksomheter i spørreundersøkelsen vår som har egen erfaring med bruk av disse modellene». Det er lav grad av enighet om denne anbefalingen, men de som er positive viser til pragmatiske løsninger for å åpne opp, uten at det skader konkurransehensyn, og at frivillighet er hovedprinsippet.

⁷ Difi-rapport 2018:9, kap 4.3

4 Analyse

Siden Difis rapport om administrative fellesløsninger kom i 2018 (Difi-rapport 2018:9), har det skjedd mye innenfor administrative fellestjenester for statlige virksomheter. Landskapet er endret og tjenestene er blitt mer dekkende. Det skjer veldig mye innenfor de eksisterende sentrale leverandørmiljøene innenfor områdene lønn, regnskap, HR og anskaffelser. DFØs lønns og regnskapstjenester har nesten hele markedet på mellom 80-90 prosent av virksomhetene, og disse løsningene videreutvikles hele tiden. Statens innkjøpscenter inngår stadig nye felles innkjøpsavtaler og ny markeds plass for skytjenester er under etablering.

DFØ har også fått et mer samlet fagmiljø for administrative fellestjenester etter at deler av Difi ble overført til DFØ i 2020. Statens innkjøpscenter, arbeidet med Markeds plass for skytjenester, Difis anskaffelsesavdeling generelt og Arbeidsgiverportalen er nå en del av DFØ.

Videre legger ny arkivlov og teknologisk utvikling til rette for økt samordning og digitalisering av dokumentforvaltning og arkivløsninger og vil ventelig drive frem nye fellesløsninger også på dette området. I tillegg ser vi initiativ i retning av sektorløsninger og at det gjennomføres utredninger for å vurdere bedre løsninger i sektorene.

4.1 Behovene er størst innenfor lønn, regnskap, IT-drift og dokumentforvaltning

Vi legger til grunn at enhver statlig virksomhet ønsker å bruke minst mulig ressurser på administrasjon slik at de kan konsentrere mest mulig av sine ressurser til kjerneoppgavene. For særlig små og mellomstore virksomheter er det både befriende og betryggende at en kompetent statlig aktør kan overta tjenester knyttet til lønn og regnskap. Etersom statlige virksomheter i det store og hele er rammefinansiert, er ikke økonomiske gevinster avgjørende for den enkelte virksomhet for disse tjenestene. Men for staten samlet er det viktig at for eksempel DFØ kan dokumentere at det er bedre for staten både av hensyn til økonomi og kvalitet at disse tjenestene leveres av dem. For den enkelte virksomhet er det en gevinst i seg selv at de slipper å ha oppmerksomhet og bruke ressurser på disse oppgavene forutsatt at tjenestene fungerer etter formålet.

Andre oppgaver som er ressursmessig krevende for en statlig virksomhet er IT og dokumentforvaltning. Systemer for å utføre av disse oppgavene utvikles og leveres ikke av staten i dag, og det er heller ingen vi vet om som anbefaler at staten skal gjøre det. Ergo må systemer for disse oppgavene leveres av markedet. Resurser til å drifte og støtte bruken av systemene vil i noen tilfeller være hensiktsmessig å ha innomhus avhengig av størrelse på virksomhetene.

Det å kjøpe komplekse produkter, tjenester og digitale systemer i markedet er krevende. Prisen kan bli uforholdsmessig høy og det vil alltid være en risiko for at det man kjøper ikke dekker behovene i tilstrekkelig grad. Informasjonssikkerhet og ivaretagelse av personvern i løsningene blir også stadig viktigere og må tas hensyn til i både innkjøp av digitale løsninger og drift av dem. Det betyr at kompetansen til den som skal bestille det aktuelle produktet eller den aktuelle tjenesten må være høy. Og det sier seg selv at dette kan være vanskelig å få

til for særlig mindre virksomheter. Det betyr at særlig mindre virksomheter har behov for støtte for å sikre at man får levert et tilstrekkelig godt produkt til riktig pris.

4.2 Hvordan dekkes behovene på disse områdene i dag?

4.2.1 Lønn og regnskap

Statlige virksomheters behov for administrative fellestjenester på økonomiområdet er på sikt tenkt å være dekket 100 prosent gjennom dagens system ved frivillig bruk av DFØs felles tjenester. Det kan imidlertid være at enkelte virksomheter som i dag ikke bruker DFØs tjenester på lønn og regnskap, heller ikke vil gjøre det i fremtiden. Vi legger til grunn at det i så fall vil være gode grunner for dette.

4.2.2 IT-utstyr og drift

IT-utstyr kan i dag kjøpes direkte eller gjennom felles innkjøpsavtaler i regi av Statens innkjøpssenter. For fylkesmannsembetene, departementene og virksomhetene i henholdsvis kunnskap-, helse- og miljøsektorene, gjøres slike innkjøp felles. For de andre er det vårt inntrykk at felles innkjøpsavtaler dekker behovene i stor grad.

Tjenester for drift og utvikling av IT er mer komplisert å anskaffe særlig for mindre virksomheter som er for små til å ha egne fagmiljøer på IT og som ikke faller inn under fellestjenestene på sektor eller gruppe. Anskaffelser.no tilbyr veiledninger for kjøp av driftstjenester i markedet. Slike anskaffelser kan likevel fort være uforholdsmessig krevende å gjøre for mindre virksomheter alene, skjønt vi har ikke fullt oppdatert oversikt over i hvilken grad dette er tilfelle. Vårt inntrykk er at små virksomheter ofte inngår samarbeid med større virksomheter eller benytter seg av uformelle nettverk. Spørreundersøkelsen Difi gjennomførte for to år siden (2018-9:22), viste at 78 prosent har ekstern drift eller en blanding av intern/ekstern, og at 84 prosent mente at IT-drift utføres godt nok.

4.2.3 Fagsystem for dokumentforvaltning og arkiv

Digitale systemer for dokumentforvaltning og arkiv er også en typisk komplisert anskaffelse som ivaretas av sektor- og gruppetjenestene. Det er ingen sentral tjeneste for dokumentforvaltning og arkiv i dag. Det er så vidt vi kjenner til få private leverandører av system for dokumentforvaltning i dag. Sektor- og gruppeenhetene anskaffer system for dokumentforvaltning på vegne av sine brukere. Det er etter vår vurdering en uforholdsmessig stor byrde for mindre virksomheter å ivareta denne type anskaffelser selv, noe som underbygges av våre intervjuer.

På dette feltet er det også mye som er under utvikling. Divisjon for anskaffelser i DFØ jobber med utvikling av felles avtaler og støttefunksjoner knyttet til systemer for dokumentforvaltning og arkiv. I NOU 2019:9 om ny arkivlov, pekes det blant annet på at dagens dokumentforvaltning ikke fanger opp utviklingen som følger av digitaliseringen. Eksempler på dette er at viktige data i digitale systemer ikke journalføres/dokumenteres tilstrekkelig, og utvalget foreslår for eksempel «å pålegge virksomhetene å tilby de ansatte egnede verktøy, slik at dokumentering av ekstern kommunikasjon som e-post, i størst mulig

grad kan skje på en automatisk måte»⁸. På dette området kan en derfor forvente at det vil skje en del endringer i måten både dokumentforvaltning og arkivsystemer løses på i dag. Det vil ikke bare stille nye krav til anskaffelser av arkivløsninger, men også utfordre dagens rutiner, praksis og organisering. Det som skjer framover på dokumentforvaltnings- og arkivfeltet nå, bør derfor også vurderes i lys av eventuelle behov for en mer samordnet fellesstatlig løsning og/eller organisering.

Vår vurdering basert på våre undersøkelser er at ressursbruken knyttet til anskaffelser og drift av systemer for dokumentforvaltning og arkiv er uforholdsmessig stor i små og mellomstore virksomheter i dag. Økt samordning og digitalisering sammen med fellesløsninger for å anskaffe og drifte slike systemer kan derfor gi betydelige gevinster både når det gjelder kvalitet og økonomi. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere hvor store innsparinger slike løsninger kan gi eller konkret hvordan slike ordninger bør organiseres og utformes.

4.3 Diskusjon: Hvordan kan behovene best dekkes i fremtiden?

Det er særlig behovene knyttet til IT-drift og dokumentforvaltning/arkiv det er uklart med hensyn til hvordan disse best kan dekkes i fremtiden. I tillegg vet vi fra andre undersøkelser at det er behov for arbeidsgiverstøtte spesielt til mindre virksomheter.

Dagens ordninger med felles administrative tjenester for lønn- og regnskap innebærer at DFØ overtar ansvaret for å drive disse tjenestene fra virksomhetene. Vi har vurdert om det kan være aktuelt å etablere felles statlig drift også for andre områder innenfor statlig administrasjon.

Ansvar for arbeidsgiverfunksjonen og ansvar for dokumentforvaltning/arkiv er områder som særlig mindre virksomheter kan ha utfordringer med og hvor det kan gi gevinster både for kvalitet og ressursbruk å ha felles drift. Dokumentforvaltning og arkiv et område som i våre undersøkelser peker seg ut som et sentralt behovsområde for fellestjenester. Arbeidsgiverstøtte har blitt påpekt som et behov i andre undersøkelser spesielt for små virksomheter.

Arbeidsgiverstøtte ble etablert som en fellestjeneste i Difi i 2018 og er nå overført til DFØ. Det er vår vurdering at det ikke vil være aktuelt for en fellestjenesteleverandør som DFØs arbeidsgiverstøtte å overta arbeidsgiveransvaret. Slik ordningen er satt opp i dag, vil denne kunne være en god støtte for små og mellomstore virksomheters arbeidsgiverfunksjon. Hvor mye støtte DFØs arbeidsgiverstøtte vil kunne yte og hvor individuelt brukertilpasset denne vil kunne være, er egentlig bare et ressurspørsmål.

Slik vi forstår utviklingsløpet innenfor området dokumentforvaltning og arkiv, er det mest sannsynlig at systemer for disse oppgavene leveres direkte av markedet til virksomhetene tilrettelagt gjennom ny markeds plass for skytjenester som er under utvikling. Det vil likevel si at det er virksomhetene selv som sitter på bestiller- og driftsansvaret juridisk.

Det kan bety at det vil være behov for støtte til å drive komplekse fagsystemer for mindre virksomheter. Slik støtte kan kjøpes i markedet, ivaretas gjennom samarbeid mellom

⁸ NOU 2019:9 s. 36

virksomheter eller ivaretas gjennom leverandørene som leverer tjenester til sektorer eller grupper av virksomheter.

Dette innebærer at det vil være behov for felles driftsenheter for komplekse fagsystemer innenfor sektorer eller grupper av virksomheter også i fremtiden. Alle fellesbehov kan ikke ivaretas sentralt. Men samtidig ser vi at det i økende grad kan bli overlapp mellom den type tjenester som kan leveres sentralt og den type tjenester som kan leveres gjennom sektor- og gruppeordningene. Det kan være bra for de sentrale tjenestene at det finnes sterke og til dels konkurrerende leverandører som også er brukere av de sentrale tjenestene. Flere bestillermiljøer kan også være positivt for markedsutviklingen. Det kan også bidra til at leverandørene av sentrale tjenester får økt press på seg til å levere tjenester av god kvalitet til riktig pris. Videre vil det bidra til at det finnes alternativer der hvor brukere ikke får dekket sine behov gjennom de sentrale ordningene.

Vi ser imidlertid en fare for at en økt statlig satsing på sektor- og gruppeordningene kan undergrave de sentrale ordningene. Det kan være lite hensiktsmessig og forvirrende dersom den sentrale politikken for utvikling av administrative fellestjenester legger opp til bevisst videreutvikling av sentrale ordninger og gruppeordninger parallelt når vi ser at disse to sporene synes å møte hverandre og dermed etter hvert vil kunne overlapse hverandre i stadig større grad.

Samlet sett er det etter vår vurdering ikke et stort behov for mer aktiv statlig politikk for å øke bruken av administrative fellestjenester. Vår observasjon er at bruken og etterspørselen etter fellestjenester stadig øker og tjenestene stadig videreutvikles for å imøtekomme brukernes og samfunnets behov samtidig som teknologien stadig utvikles og åpner for nye muligheter. Vår vurdering er derfor at de behovene som ikke dekkes godt nok i dag, i det store og hele vil kunne dekkes på en god måte i fremtiden gjennom de utviklingsløp som allerede er i gang. Det er imidlertid forbedringspunkter særlig knyttet til å sikre virksomheter bestiller- og driftsstøtte, informasjon, brukerinvolvering og tilpasning av tjenester til små og mellomstore virksomheter spesielt. Videre kan det være behov for mer kunnskap om hvordan virksomheter håndterer dokument- og arkivforvaltning i dag og hvordan nye løsninger kan bidra til effektivisering og forbedring på dette området.

5 Konklusjoner og anbefalinger

På bakgrunn av kartleggingen og analysen søker vi i dette kapitlet å konkludere samt gi noen råd om videre satsing på administrative fellestjenester for statlige virksomheter.

5.1 Videre utvikling av administrative fellestjenester bør ta utgangspunkt i etablerte strategier for innovasjon, fellesløsninger og samhandling

Forbedring av administrativ oppgaveløsning må ses i sammenheng med forbedring av statlig oppgaveløsning generelt. Det er vår vurdering at det største potensialet for videreutvikling både for kvalitet og redusert ressursbruk, ligger i riktig bruk av ny teknologi. Prinsippene fra Regjeringens innovasjonsmelding om helhetlig satsing, leverandørutvikling og innovative anskaffelser gjelder også for administrasjon. Det samme gjelder anbefalingene fra Regjeringens digitaliseringsstrategi om bruk av fellesløsninger, felles arkitekturer, samhandling på tvers og langs og deling av data. KMDs arbeidsgiverstrategi (2020-2023) peker også på at de vil «vurdere i hvilken grad arbeidsgiverpolitiske virkemidler og verktøy er godt nok tilpasset både store og små virksomheter».⁹

Overordnet mener vi derfor at staten først og fremst bør videreføre satsingen på utvikling av de sentrale ordningene da disse legger til rette for utvikling og bruk av ny teknologi gjennom blant annet helhetlige satsinger, innovative anskaffelser, fellesløsninger og samhandling. Samtidig bør man la ordninger innenfor sektorer og eller grupper av virksomheter være et supplement og korrektiv der de sentrale ordningene ikke dekker behovene fullt ut. Egeninitierte løsninger mellom virksomheter, i sektorer eller for grupper av virksomheter er og vil være et bra og nyttig supplement og korrektiv til de sentrale ordningene også i fremtiden. Med korrektiv mener vi at disse fagmiljøene kan utfordre de sentrale statlige leverandørene i tillegg til private leverandører av administrative tjenester.

5.2 DFØ bør fasilitere nettverk for samarbeid og erfaringsutveksling

Samarbeid mellom leverandører og store virksomheter bidrar til utvikling av tjenestene som kommer andre brukere til gode. Det betyr at det kan ha stor gevinst for staten samlet sett at også de større virksomhetene tar i bruk administrative fellestjenester. Store brukere kan være både store statlige virksomheter og enheter som håndterer administrative oppgaver og da er brukere på vegne av flere statlige virksomheter slik som DSS og FMFA.

Videre ser vi at det har vært en utvikling bare de siste to årene med hensyn til å etablere nye ordninger for samarbeid. Vi tror leverandører av både sentrale og sektorvise administrative fellestjenester kan ha nytte av felles fora eller arrangementer for å utveksle erfaringer på tvers. Eksempler på temaer kan være effekter av ulike kundeservicemodeller, involvering av brukere i tjenesteutvikling, innovasjon, digitaliseringsarbeid, finansieringsmodeller, bedre

⁹ Arbeidsgiverstrategi (2020-2023) for det statlige tariffområdet s. 11, utgitt av KMD juni 2020

tilrettelegging av tjenester for små og mellomstore virksomheter og for store virksomheter, modeller for gevinstrealisering og andre generiske temaer.

Det kan enten etableres egne fora for samarbeid og erfaringsutveksling, eller kanskje fortrinnsvis settes på agendaen i allerede eksisterende fora som for eksempel Statens arbeidsgiverråd, Statens innkjøpsråd og nettverket for administrasjonssjefer. Erfaringsutveksling kan både bidra til å hindre at det utvikles overlappende fellestjenester og til å fange opp nye brukerbehov. Vi mener denne type nettverk for samarbeid og erfaringsutveksling er noe DFØ bør kunne tilby seg å fasilitere.

5.3 God dialog med brukere er viktig for å øke bruken av administrative fellestjenester

I 2018-rapporten var vurderingen at et pålegg om å begrunne fravalg ville presse frem økt bruk av administrative fellestjenester. Prinsipielt bør en statlig virksomhet hvor driften er finansiert over statsbudsjettet, uansett begrunne fravalg av en tjeneste hvis formål er billigere og bedre administrasjon. Dette kan gjøres på ulike måter. Vår vurdering i dag er at man har gode grunner ved fravalg og at et pålegg om å begrunne fravalg ikke vil øke terskelen for å ikke ta i bruk fellestjenester nevneverdig. Vi mener ut fra våre undersøkelser at dersom en leverandør av administrative fellestjenester ikke klarer å overbevise virksomhetene om å ta i bruk tjenestene, kan det være gode grunner for dette som ikke lar seg løse selv om virksomheten blir pålagt å gi en begrunnelse.

Begrunnelse for fravalg kan imidlertid gi viktig informasjon og derfor være nyttig for leverandørene og andre brukere å få informasjon om hvorfor enkelte virksomheter velger ikke å ta i bruk en bestemt tjeneste. Indirekte kan derfor begrunnet fravalg forbedre tjenestene og dermed også øke bruken. Vi mener likevel at dette behovet bedre og mer effektivt kan ivaretas gjennom brukerinvolvering og brukerdialog snarere enn ved et pålegg om begrunnelse for fravalg.

Det mest kostnadseffektive mener vi er at tjenestetilbyder selv kan ta kontakt med aktuelle virksomheter som melder fravalg for å undersøke årsakene til det. Dette vil være spesielt viktig overfor små og mellomstore virksomheter, og kan gi verdifulle innspill til utvikling av tjenestene for ulike typer brukere. Videre mener vi at departementene kan følge med på sine underliggende virksomheter, og ha dialog om hvorvidt virksomheten kan være tjent med å ta i bruk aktuelle administrative fellestjenester.

Dersom KMD eller Regjeringen ønsker å pålegge virksomheter å begrunne eventuelle fravalg, kan dette administrativt løses gjennom en egen fellesføring i tildelingsbrev.

5.4 Frivillighet og brukerinvolvering kan gi bedre brukertilpasning

Selv om statlige virksomheter har mange fellestrekk, har de også mange særtrekk med hensyn til både kjerneoppgaver, brukere, tjenester og ikke minst digitale løsninger som må hensyntas på ulike måter. En del av de små og mellomstore virksomhetene vi intervjuet,

pekte på at enkelte fellestjenester ikke alltid var dimensjonert etter deres behov og ble for omfattende eller som «litt for store sko». Inntrykket er også generelt at store virksomheter både er enda mer komplekse og har tilstrekkelig kapasitet til å selv å ivareta administrative fellestjenester som er tilpasset deres behov og kanskje også lønner seg økonomisk.

Vi mener derfor at prinsippet om frivillig bruk av administrative fellestjenester bør opprettholdes for de som har det i dag, og at det er virksomhetene selv og deres overordnede departementer som best kan vurdere hva som er best ut fra den enkelte virksomhetens egenhet, rammer og andre rammebetingelser. Frivillighet og fleksibilitet kan også bidra til å stimulere tjenesteleverandørene til å utvikle tjenestene på en slik måte at de tas i bruk av flere og/eller tilpasses ulike brukerbehov.

For at tjenester skal dekke kundenes behov, må tjenesteutviklingen baseres på involvering av kundene og på at ny teknologi tas i bruk i tide og når det er hensiktsmessig. Våre funn indikerer også at leverandørene er opptatt av dette og har gode forutsetninger for å ivareta disse hensynene på gode måter.

Selv om leverandørene gjør mye for å tilpasse tjenestene til kundene, vil vi likevel understreke at alle tjenesteleverandører bør ha kontinuerlig oppmerksomhet på å involvere kunder i tjenesteutviklingen, sikre at det tas i bruk tilpassete metoder for dette og sikre at brukerne får den informasjonen og veiledningen de trenger. Det er nærliggende å tro at ressursene som brukes på dette, spares inn hos kundene, gir færre henvendelser og reduserer behov for hjelp fra leverandør.

5.5 Små og mellomstore virksomheter trenger støtte til kjøp og drift av komplekse administrative tjenester

Intervjuene vi har gjennomført viser at det tas en god del initiativ til å samarbeide på ulike måter om administrative tjenester både «bilateralt» mellom virksomheter og blant flere virksomheter innenfor en sektor. Flere departementer er også pådrivere for dette gjennom sin styring av virksomheter med ansvar for administrative fellestjenester og andre sektorvise initiativer.

Det betyr at det i overskuelig framtid vil være behov for bestiller- og driftskompetanse som kan være uforholdsmessig stor å bære for mindre virksomheter. Mindre virksomheter må derfor ha bestiller- og driftsstøtte. Dette kan skaffes til veie på minst tre ulike måter: 1) Virksomheter kan få hjelp til å kjøpe kompetanse i markedet, 2) virksomheter med like behov kan samarbeide eller 3) sektor- eller gruppeleverandører kan tilby sine tjenester for virksomheter også utenfor sin sektor eller gruppe.

Både for 1 og 2 vil DFØ kunne tilby støtte gjennom generell rådgivning, maler, veiledere, rammeavtaler og felles innkjøpsavtaler. I tillegg kan DFØ legge til rette for at virksomheter som kan samarbeide, finner hverandre. Markeds plass for skytjenester er eksempel på en løsning som kan legge til rette for nettopp dette.

For modell 3 finnes det i dag etablerte enheter som leverer administrative fellestjenester innenfor helse-, kunnskaps-, og miljøsektorene. I tillegg er FMFA etablert for å levere

administrative fellestjenester for fylkesmannsembetene og DSS leverer administrative fellestjenester for departementene. FMFA kan for eksempel vurdere å tilby sin bestillerkompetanse også til andre statlige virksomheter og/eller inkluderer andre virksomheter i sine innkjøpsavtaler i den grad dette lar seg gjøre praktisk og juridisk og at man unngår uklarhet med hensyn til rolle og ansvar.

Vi er usikre på om det er en god strategi å legge til rette for å utvide sektor- og gruppeleverandørenes ansvarsområde for å levere tjenester også utenfor deres sektorer eller grupper av virksomheter. For det første er det andre måter å dekke disse behovene på i markedet og/eller samarbeidsløsninger tilrettelagt gjennom DFØ. Samarbeid vil være lettest å få til innenfor en sektor, men bør også være mulig mellom virksomheter fra ulike sektorer som har like behov og/eller er lokalisert på samme sted. DFØ bør i større grad enn i dag kunne legge til rette for slikt samarbeid.

Videre bør fagdepartementene kunne ha en mer aktiv rolle enn i dag i å drive frem slike samarbeidsløsninger. Uavhengig av hvilken modell som er mest hensiktsmessig, mener vi at sektordepartementene bør kunne ha et ansvar i å legge til rette for at mindre virksomheter ikke blir sittende alene med bestiller- og driftsansvar for kompliserte løsninger.

For staten samlet mener vi hovedstrategien bør være videre utvikling av de sentrale ordningene. Så bør det være opp til virksomhetene selv eller den enkelte sektor å ha fellesordninger i tillegg ved behov og som er nødvendige for å ivareta sektorspesifikke løsninger. Det bør også være i alles interesse å unngå unødvendig overlapp og konkurrerende tjenester mellom sentrale tjenesteleverandører og enheter som leverer innenfor en sektor. Dersom det er hensiktsmessig og et ønske fra både tjenesteleverandør og virksomhet, bør det imidlertid ikke være noe i veien for at virksomheter utenfor sektoren, benytter tjenester hos sektorleverandørene.

5.6 Det er behov for mer kunnskap om dokumentforvaltning og arkiv

Det synes å ligge langt fram at enkeltvirksomheter kan overlate ansvaret for dokumentforvaltning og arkiv til en felles sentral enhet. For dokumentforvaltning og arkiv erfarer vi at det kan komme felles innkjøpsavtaler i relativt nær framtid og at dette er løsninger som innebærer økt samordning og digitalisering på dette området. Når det gjelder skytjenester generelt, vil DFØ legge til rette gjennom rammeavtaler, maler og veiledere. Det vil imidlertid være virksomhetene som vil ha driftsansvaret selv og slik bære risikoen for at avtaler som inngås med private leverandører holder mål.

Det brukes sannsynligvis uforholdsmessig mye ressurser på dokumentforvaltning og arkivering rundt omkring i den enkelte statlige virksomhet i dag inkludert anskaffelser av systemer for disse oppgavene. Det kan være et betydelig utviklingspotensial gjennom økt samordning og digitalisering som ny arkivlov og ny teknologi legger til rette for. Ut fra dagens kunnskap er det imidlertid vanskelig å si noe presist om hvor stort effektiviseringspotensial det er i nye løsninger og hvordan nye løsninger bør utvikles og organiseres.

5.7 DFØ bør ha ansvar for en samlet informasjon og støtte om administrative fellestjenester

Ved overføringen av ansvaret for arbeidsgiverportalen og offentlige anskaffelser til DFØ i 2020, er ansvaret for de sentrale administrative fellestjenestene langt på vei samlet hos én virksomhet. Som hovedleverandør av administrative fellestjenester bør DFØ være gode på informasjon både om hvilke tjenester som tilbys og hvilke planer og strategier man har framover. I dag synes informasjon og brukerinvolvering å ha kommet langt særlig innenfor tjenesteområdene lønn og regnskap, og det er også utviklet gode løsninger for anskaffelser og arbeidsgiverstøtte.

Forutsetningene for å lage en samlet informasjonsside er endret siden 2018. Det betyr også og at samlet informasjon om administrative fellestjenester kan ivaretas på en annen måte enn det som har blitt anbefalt tidligere.

Det er viktig at virksomheter har god tilgang til informasjon om de viktige sentrale ordningene for administrative fellestjenester. Det er slik sett en stor fordel at de viktigste sentrale administrative fellestjenestene nå blir samlet hos en statlig virksomhet. Det blir da en viktig oppgave for DFØ å ha en god strategi for å sikre god informasjon til og involvering av brukerne. Det viktigste er at det blir enkelt for virksomheter å få informasjon om, kunne påvirke og ta i bruk de tjenestene DFØ tilbyr samlet sett.

Det bør også vurderes om DFØ kan ha en kort orientering på sine nettsider om alle administrative tjenestene som leveres til virksomheter i hele forvaltningen, og de mest sentrale virksomhetene som leverer tjenester innen sin sektor. I dag ville det f.eks. inkludert informasjon om tjenester fra DFØ, Digdir, Statsbygg, Forsvarsbygg og til dels DSSs ved Statens servicesenter i Engerdal, og kanskje også fra sektorleverandørene Unit, Uninett AS og Norsk Helsennett SF Jf. oversikten i vedlegg 1.

En eventuell samleside med oversikt over alle fellestjenestene bør være knyttet til dfo.no og driftes av DFØ, eventuelt i samarbeid med Digitaliseringsdirektoratet for å sikre at de mange digitale tjenestene og felleskomponentene ivaretas.

Litteratur

BDO (2017) *Gjennomgang av IKT- og arkivfunksjonen*. Barne- og likestillingsdepartementet)

Difi (2012) *Administrative støttefunksjoner i staten. Forstudie*. Difi-rapport 2012:2

Difi (2018) *Administrative fellesfunksjoner i staten. Status og utviklingsmuligheter*. Difi-rapport 2018:9

EY (2019) *Direktoratet for Økonomistyring. Finance Benchmarking 2019*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) *Arbeidsgiverstrategi (2020-2023) for det statlige tariffområdet*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet juni 2020

KPMG (2020) *Oppdaterte brukerbehov innen arbeidsgiverstøtte og ressurskartlegging i statlige virksomheter* (KPMG 2020)

KLD (2018) *Samordningsstrategi for miljøforvaltningen. Effektivisering og samordning av de administrative funksjonene 2018-2021*. Klima- og miljødepartementet

KLD (2018) *Utredning av samordning av administrative funksjoner i miljøforvaltningen*. KLD sluttrapport 2018

NOU 2019:9 *Fra kalveskinn til datasjø. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*. Kulturdepartementet 2. april 2019.

Oslo Economics 2019:1 *Evaluering av Statens innkjøpssenter*. På oppdrag fra kommunal- og moderniseringsdepartementet

Årsrapporter:

DFØ årsrapport 2019

Forsvarsbygg årsrapport 2019

Statsbygg årsrapport 2019

Units årsrapport 2019

