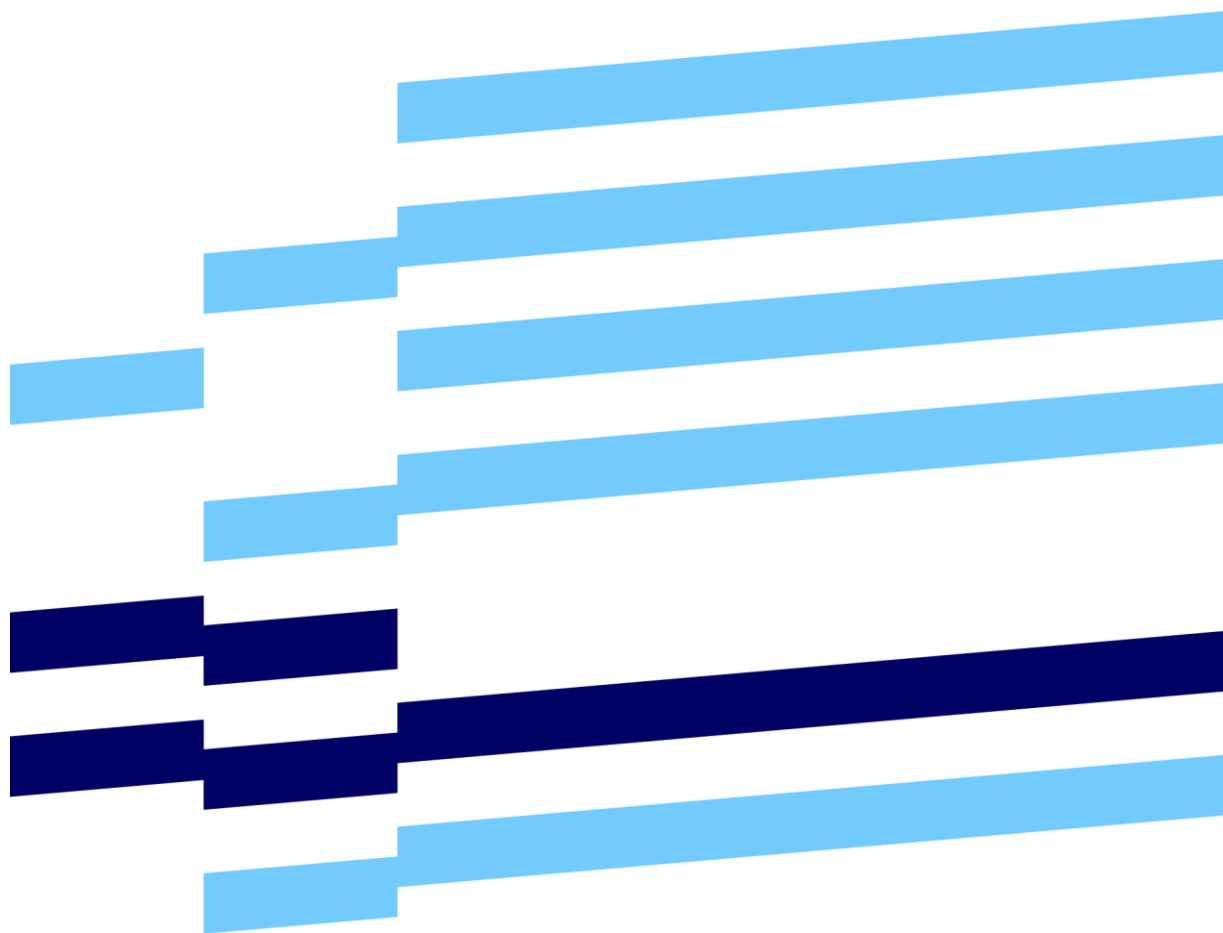


# Administrative fellesfunksjoner i staten

## Status og utviklingsmuligheter



## Forord

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har fått i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) å utrede hvordan felles administrative funksjoner for statlige virksomheter kan effektiviseres. Oppdraget kan kort oppsummeres slik:

- kartlegge behov og tilbud av felles administrative støttefunksjoner
- vurdere alternative utviklingsmuligheter, herunder bedre tilrettelegging for bruk av markedet
- legge fram en anbefalt strategi som kan bidra til mer effektiv ressursbruk

Difi har kartlagt behov og tilbud gjennom spørreundersøkelser, intervjuer, møter og workshop.

Difi foreslår fem strategiske grep som vil bidra til effektivisering, og som særlig vil være viktige for små og mellomstore statlige virksomheter.

Vi takker alle som velvillig har bidratt med sin erfaring og sin kunnskap i intervjuer og samlinger med oss.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Prosjektet er gjennomført av Peter Bøgh, Mona Stormo Andersen og Valgjerd Bakka Skauge

Oslo, 31.10.2018



Hildegunn Vollset  
avdelingsdirektør

## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Effektivisering av administrative tjenester pågår .....</b>	<b>6</b>
2.1	Økonomireglementet krever effektiv ressursbruk .....	6
2.2	KMD ber Difi legge fram en strategi for mer effektiv ressursbruk.....	8
2.3	Administrative fellesfunksjoner skal undersøtte virksomhetenes kjerneoppgaver	8
2.4	Administrative tjenester i tall .....	9
2.5	Flere utredninger om administrative funksjoner de siste årene.....	11
<b>3</b>	<b>Metode.....</b>	<b>12</b>
3.1	Metodene for innhenting av data.....	12
3.2	Tema og utvalg i spørreundersøkelsene, intervjuene og møtene .....	12
3.3	Nytteverdi og endringsutfordringer som vurderingskriterier .....	14
3.4	Danmark og Sverige opptatt av stordriftsfordeler .....	16
<b>4</b>	<b>Små og mellomstore virksomheters behov for støtte.....</b>	<b>18</b>
4.1	Forventninger om reduserte administrative kostnader.....	18
4.2	Små og mellomstore virksomheter mener manglende kompetanse og kapasitet er en utfordring .....	18
4.3	Service er det viktigste ved utforming av tjenestetilbud .....	19
4.4	Mest behov for støtte til anskaffelser.....	20
<b>5</b>	<b>Ulike leverandører og modeller for administrative fellestjenester .</b>	<b>24</b>
5.1	Statlige leverandører av administrative fellestjenester til alle .....	24
5.2	Administrative tjenester utviklet til bruk for utvalgte sektorer eller virksomheter	26
5.3	Ulike måter å organisere administrative tjenester på.....	29
<b>6</b>	<b>Effektiv bruk av statens administrative ressurser.....</b>	<b>31</b>
6.1	Smidige løsninger bidrar til effektivisering .....	31
6.2	Løsninger og tiltak som dekker virksomhetenes behov .....	31
6.3	Bedre tilrettelegging for bruk av markedet.....	33
6.4	Aktuelle leverandørmodeller å vurdere.....	33
6.5	Hensiktsmessige leverandørmodeller per tjenestekategori .....	34
<b>7</b>	<b>Strategi og ulike løsningsforslag.....</b>	<b>36</b>
7.1	Forslag 1: Etablere en oversikt som viser all tilgjengelig administrative støtte og veiledning i staten.....	36

7.2	Forslag 2: Innføre krav om begrunnelse for fravalg (ikke-bruk) av eksisterende fellestilbud .....	37
7.3	Forslag 3: Få på plass flere felles rammeavtaler for små og mellomstore virksomheter	38
7.4	Forslag 4: Virksomhetene knytter seg til allerede etablerte fellesadministrative enheter	39
7.5	Forslag 5: Etablere markeds plass for skyløsninger .....	40
7.6	Videre arbeid .....	40
	<b>Dokument og referanseliste .....</b>	<b>42</b>









## Sammendrag

**Små og mellomstore statlige virksomheter etterspør mer støtte til anskaffelser, ikt og sikkerhet, viser Difis kartlegging. Videre mener 1 av 3 at mangel på administrativ støtte går ut over kjernevirksomheten. Brukerkartleggingen viser også at service, og kompetanse hos tjenesteleverandøren er viktigst i utviklingen av gode fellestjenester.**

Difi fikk i 2018 i oppdrag fra KMD å kartlegge behov og tilbud av felles administrative støttefunksjoner, spesielt rettet mot små og mellomstore statlige virksomheter.

Difi skulle også foreslå alternative utviklingsmuligheter for administrative fellestjenester og legge frem en anbefalt strategi som skal bidra til mer effektiv ressursbruk av administrative støttetjenester.

### Typiske administrative funksjoner:

- |   |  |
|---|--|
|  IKT-drift   |  personal/HR, organisasjons- og kompetanseutvikling               |
|  IKT-strategi, -utvikling og -forvaltning              |  tekniske tjenester (arealforvaltning, sentralbord, kantine)      |
|  informasjonsforvaltning (arkiv, bibliotek, post osv.) |  økonomi, lønn og regnskap  |
|  anskaffelser   |  sikkerhet og beredskap (fysisk sikkerhet, krisehåndtering osv.) |

## Slik har vi gjennomført oppdraget

Difi gjennomførte en spørreundersøkelse til 66 små og mellomstore virksomheter med under 200 ansatte. Svarprosenten var 71. Det er gjennomført halvstrukturerte intervjuer som har bidratt til å nyansere svarene i spørreundersøkelsen og gitt en bedre forståelse av hva som er de vesentligste utfordringene og ønskene. Seks leverandørvirksomheter har også svart på spørreundersøkelsen. Difi har gjennomført intervjuer med flere departementer. I september 2018 gjennomførte Difi en workshop hvor forslagene ble diskutert.

Rapporten gir en oversikt over forskjellige fellestjenester. Vi gir også en oversikt over sektorfelles løsninger som er etablert.

## Hovedfunn

Virksomhetene oppgir at enkelte administrative støttefunksjoner er mer krevende enn andre og de krever mer støtte og veiledning. I rangert rekkefølge etterspør de mest støtte til:

- Anskaffelser
- IKT-strategi, -utvikling og -forvaltning
- Sikkerhet- og beredskap
- IKT-drift

### **Administrative funksjoner dekker mange fagområder, men i små virksomheter finner vi «poteten» som gjerne tar både HR, anskaffelser og regnskap**

Kapasitet og kompetanse er en utfordring for små og mellomstore virksomheter. Dette gjør seg særlig gjeldende innfor IKT og anskaffelser. Flere påpeker at dette utgjør en sårbarhet, og at det hindrer strategisk utvikling.

### **Service og kompetanse betyr mest**

Brukerkartleggingen viser at service og kompetanse er det viktigste ved utforming av tjenestetilbud. Service og aller helst direkte kontakt med kundesenter er det som rangeres høyest. Virksomhetene ønsker også at Statens innkjøpscenter får flere felles rammeavtaler på plass. I tillegg etterspør flere virksomheter kunnskapsdeling og nettverk innenfor administrative områder.

### **Difi foreslår fem tiltak som vi mener både vil effektivisere fellesfunksjonene og imøtekomme behovene vi har kartlagt**

Effektiv bruk av statens samlede ressurser brukt på administrasjon er et grunnleggende premiss for alle tiltakene som foreslås, og vi foreslår følgende fem tiltak:

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.
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.
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).
4. Åpne opp eksisterende fellesløsninger for flere virksomheter. Disse tilbudene kan dekke behov utenfor den opprinnelige sektoren eller brukerguppen.
5. Etablere markedsplass for skyløsninger. Dette kan løse vesentlige utfordringer knyttet til sikkerhet og kompetanse for små og mellomstore virksomheter.

# 1 Innledning

Det er et generelt og vedvarende krav at statlige virksomheter skal drive effektivt. Dette kravet er ytterligere understreket gjennom fellesføring for 2017 og i ABE-reformen. Fordi kjerneoppgavene i størst mulig grad skal skjermes, er administrative funksjoner et område der effektivisering er særlig aktuelt.

De siste årene har flere departementer iverksatt tiltak for å redusere administrative kostnader for sine virksomheter. I noen sektorer er det etablert felles tjenestesenter. Men de nåværende sektorløsningene omfatter ikke alle sektorer med små og mellomstore virksomheter, og dette er noe av bakgrunnen for oppdraget Difi har fått. Det er mulig å tenke seg sektorvise løsninger som gjennomgående konsept for statens interne håndtering av administrative tjenester. Dette kan ha noen fordeler når det gjelder departementenes styringsmuligheter. Imidlertid vil enkelte av sektorene være for små til at det er grunnlag for særlige stordriftsfordeler.

Difi har utredet effektivisering av administrative støttefunksjoner for små og mellomstore statlige virksomheter tidligere. Av tidligere forslag som ikke er gjennomført vil vi spesielt peke på felles drift av arbeidsstasjoner, servere og nettverk. En sentralisert løsning for IKT-drift i staten har stort potensial for effektivisering, men byr samtidig på en rekke store utfordringer. En sentral enhet vil være krevende å etablere, både mht. lokalisering, rekruttering, overføring av personell og finansieringsordning. Dessuten vil Statens innkjøpssenter og en mulig markeds plass for skytjenester – gjennom bruk av markedet – i vesentlig grad kunne dekke de samme behovene.

## 2 Effektivisering av administrative tjenester pågår

Med økende press på effektivisering har flere virksomheter og sektorer startet omstillingsprosesser med sikte på å kutte kostnader på intern administrasjon. Denne forvaltningsutviklingen har tiltatt i styrke, og flere sektorer har i dag fellesadministrative enheter. I dette kapitlet redegjør vi kort for hvilke krav som gjelder for statlige virksomheter når det gjelder effektivisering og hva KMD ønsker en utredning av. Vi gjengir også litt statistikk og innhold i tidligere utredningsarbeider.

### 2.1 Økonomireglementet krever effektiv ressursbruk

Reglementet for økonomistyring i staten slår fast at alle virksomheter skal sikre at ressursbruken er effektiv (§ 4). Videre står det i reglementet at utarbeidelse av budsjettforslag skal bidra til at målene for virksomheten oppnås på en effektiv måte (§ 5). Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at ressursbruken er effektiv (§ 14). De skal også gjennomføre evalueringer for å få informasjon om bl.a. effektivitet. Evalueringene skal belyse hensiktsmessighet av eksempelvis organisering og virkemidler (§ 16).

Et poeng i denne sammenhengen er at de optimale løsningene for administrative funksjoner, som er relativt like i statlige forvaltning, ikke finnes isolert i hver enkelt virksomhet. Det kreves derfor samordning internt i statsforvaltningen. Det såkalte ministeransvaret og sektorprinsippet er ikke til hinder for slik samordning (*Difi-rapport 2014:07 Mot alle odds - Veier til samordning i norsk forvaltning*).

### Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen kutter i virksomhetenes driftsbudsjetter

Alle statlige virksomheter har fått kutt i budsjettene gjennom Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen). For noen virksomheter er budsjettkuttene store og nedbemanning er uunngåelig.

Det forventes at virksomhetene skal ha spesiell oppmerksomhet på tiltak som inneholder digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester. Generelt er det ved gjennomføring av effektivisering i det offentlige viktig at kjernevirksomheten skjermes, dvs. at tjenester for brukere, borgere og næringsliv opprettholdes i størst mulig grad ([www.difi.no](http://www.difi.no) Tidstyvarbeidet).



I 2017 handlet [fellesføringen for alle statlige virksomheter](#) om effektivisering.<sup>1</sup> Det er forventninger til at alle statlige virksomheter skal arbeide systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre og øke produktiviteten.

Gitt hensynet til kjerneoppgavene, er det naturlig at det er de administrative funksjonene som får en særskilt oppmerksomhet i effektiviseringsarbeidet. Mye ressurser går med til den interne forvaltningen i statlige virksomheter. Bl.a. kan en løselig anslå at 1/5 av personalressursene gjelder interne funksjoner.

## Bruk kunnskapen om hva som bidrar til effektivisering

Hva vet vi generelt om ineffektivitet?

- Jo mindre virksomhet, jo høyere IKT-kostnader per ansatt. Bratt økning i kostnader per ansatt til støttesystemer når man går under ca. 300 ansatte
- Jo mindre virksomhet og volum, jo høyere pris betales i markedet
- Mange virksomheter har et kompetanseproblem når det gjelder anskaffelser
- Små virksomheter er «innelåst» i gamle systemer, greier ikke ta spranget over til nye løsninger
- I praksis har det vært stor frihet til å drive som før og å drive ineffektivt
- Å holde budsjettet er det viktigste, å utnytte budsjettet best mulig synes å være mindre vesentlig
- Forbedringspotensialet varierer mellom tjenestekategoriene og innenfor hver av disse

Hvordan kan virksomheten vite om driften av administrative funksjoner er effektiv? Her kan noen indikasjoner fremkomme gjennom å:

- sammenlikne administrasjonsprosenten med andre virksomheter
- sammenlikne utgiftstyper i statsregnskapet med andre virksomheter
- sammenlikne pris og kvalitet hos egne leverandører med andres leverandører
- vurdere fordeler og ulemper med egenregi, eventuelt ved konsulenthjelp på sourcing

Hvordan kan departementsnivået styre administrativ effektivitet?

- Gi oppmerksomhet i styringsdialogen
- Etterspørre begrunnelse for valgt løsning
- Etterspørre strategier på administrasjonsområdet
- Kreve «bruk eller forklar» når det gjelder eksisterende gode fellesløsninger

Difi-rapport 2016:6 *Nøklene til handlingsrommet* har som undertittel: *Hva fremmer og hva hemmer effektivisering i staten?* sier følgende om effektivisering:

- Når det gjelder hva som fremmer effektivisering, er svarene i stor grad knyttet til styring og ledelse.
- Faktorer som hemmer effektivisering, er for en stor del knyttet til kultur og manglende samordning.

---

<sup>1</sup> Målsetninger om effektivisering i særskilte satsinger/initiativer fra regjeringen er ikke noe nytt. Digitaliseringsprogrammet (2012) slo blant annet fast at IKT-driften i staten skulle bli mer effektiv (pkt. 6.1) og at statlige anskaffelser skulle samordnes hvis det ga gevinst (pkt. 6.4).

Statsforvaltningen er på mange felt preget av en delegeringskultur, som bl.a. fører til at like oppgaver løses på mange steder. Videre er statsforvaltningen preget av en utredningskultur, der vi av og til utreder det opplagte, og der det kan gå lang tid fra problem til løsning. Dette gjelder også for hvordan administrative tjenester organiseres, finansieres og styres i staten.

Svaret på dette kan være å gå forbi de store og altomfattende løsningskonseptene, og gå rett på «lavhengende frukter», dele de moderate gevinstene, vinne erfaring og så gå videre med tyngre tiltak.

## 2.2 KMD ber Difi legge fram en strategi for mer effektiv ressursbruk

KMD har i 2017 hatt en møterunde med departementer om arbeidet med fornying, forenkling og forbedring. I møterunden ble vurdering av sentrale tiltak for administrative fellestjenester etterlyst. En tydelig tendens er at det nå innenfor flere departementsområder enten er gjennomført, planlegges eller utredes fellesløsninger for administrative funksjoner, og hvert av disse tiltakene er i 2018 kommet et skritt lengre enn da møterunden ble holdt.

Bakgrunnen for Difis arbeid er oppdrag nr. 3 i tildelingsbrevet for 2018, med frist oktober. Her står det:

*Difi skal kartlegge behov for og tilbud av felles administrative støttfunksjoner, spesielt rettet mot små og mellomstore statlige virksomheter. Ulike alternative utviklingsmuligheter for å kunne tilby slike administrative fellestjenester skal vurderes, herunder bedre tilrettelegging for bruk av markedet, og Difi skal legge frem en anbefalt strategi som kan bidra til mer effektiv ressursbruk knyttet til administrative støttetjenester.*

I et annet oppdrag i tildelingsbrevet heter det at Difi bes legge frem en plan for mulig etablering av innkjøpsordning/markeds plass for skytjenester rettet mot hele offentlig sektor.<sup>2</sup> En slik ordning vil kunne dekke behov som har vært pekt på tidligere. Forprosjektrapport ble oversendt KMD 27. juni 2018.

Det er et generelt krav til Difis arbeid med sentrale rammeavtaler at disse innrettes slik at konkurransen i leverandørmarkedet opprettholdes og stimuleres.

## 2.3 Administrative fellesfunksjoner skal undersøtte virksomhetenes kjerneoppgaver

I forstudien (Difi-notat 2012:2) ble administrative støttfunksjoner kategorisert og hver kategori beskrevet. Denne kategoriseringen har siden vært brukt både i miljøforvaltningen og

---

<sup>2</sup> «Difi bes legge frem en plan for mulig etablering av innkjøpsordning/markeds plass for skytjenester rettet mot hele offentlig sektor. Planen skal være basert på behovsundersøkelser i offentlige virksomheter. Videre skal planen – basert på en samfunnsøkonomisk analyse – ha en vurdering av innretning, mulige organiserings- og finansieringsmodeller og konseptvalg.» Forprosjektrapport ble oversendt til KMD 27. juni 2018.

helseforvaltningen med enkelte tilpasninger. For miljøforvaltningens del ble sikkerhet og beredskap føyd til som en egen kategori (illustrasjonen nedenfor er hentet derfra):



Figur 1: Kategorisering av administrative tjenester

Anskaffelser kan sies å være en kategori som står i en særstilling ved at det både er et eget fag og en egen kategori samtidig som den griper inn i de andre kategoriene fordi anskaffelser er aktuelt der. IKT kan sies å være av en liknende karakter.

## 2.4 Administrative tjenester i tall

Gevinstene av fellesløsninger i form av felles innkjøp og felles lønns- og regnskassystemer for statlige virksomheter er store. Forutsatt at tilbud og tjenestene tas i bruk. Tabeller under peker på effektiviseringspotensialet som ligger i en del av disse løsningene.

**Noen volum- og gevinsttall – administrative tjenester**

Personale som arbeider med administrasjon er om lag 20 %, fordelt på:

IKT:	4–7 %
Tekniske tjenester:	4–8 %
Arkiv, intern info:	3–5 %
Personal/HR:	3–4 %
Økonomi, lønn, reiser:	3–4 %

(kilde: diverse benchmarkinger, Statskonsult/Difi)

Volum på statsforvaltningens innkjøp inkludert Forsvaret, unntatt helse og høyere utdanning (2016): 111 mrd. kr, herav

Konsulenter utenom IKT: 21,6 mrd.

Eiendom (kontorer inkl. leie, vakt, renhold, energi): 18,1 mrd.

IKT (maskiner, nettverk, IKT-tjenester og -konsulenter): 10,1 mrd. (lisenser 1,7 mrd.)

(kilde: Nøkkeltall, difi.no)

Årlig gevinst ved eksisterende sentral løsning i DFØ for lønn og regnskap: 100 mill. kr

(kilde: anslag referert i Digitaliseringsprogrammet, 2012)

Årlig gevinst av de fem første avtalene i Statens innkjøpssenter: 230 mill. kr

På lengre sikt kan felles innkjøp for staten gi kostnadsbesparelser på 1–2 mrd. årlig

I snitt regner Statens innkjøpssenter med at etatene vil spare mellom fem og ti prosent, sammenlignet med i dag. Store volumer gir bedre priser enn om du handler i små. Derfor vil de minste virksomhetene ofte spare mer enn de største. I tillegg til lavere priser sparer felles innkjøp virksomhetene for transaksjonskostnader.

Fremtidige rammeavtaler i Statens innkjøpssenter:

PC-klienter

PC-skjermer

Fasttelefoni

Faglig og juridisk bistand

Årlig gevinst eventuelle rammeavtaler for deler av IKT-drift (anslag gjort i 2012): 216 mill. kr

(kilder: difi.no og rapport fra hhv. Oslo Economics og Difi, 2012)

Årlig gevinst ved å øke antall brukere av SIT (Danmark) med 19 000, IKT-drift og -support: 225–280 mill. DKK

(kilde: www.finansministeriet.dk)

## 2.5 Flere utredninger om administrative funksjoner de siste årene

Innenfor mange av de administrative tjenestekategoriene har det opp gjennom årene vært foretatt grundige utredninger. Andre nordiske land har gjennomført flere sentraliseringstiltak på det administrative området enn Norge, og de har gjort det tidligere. Nedenfor viser vi noen eksempler på utredninger og beslutninger.

År	Hva ble utredet?
2008	Difi-rapport 2008:16 <i>En ny giv – strategiske veivalg for statens sentrale opplæring</i> pekte på behov for en arbeidsdeling mellom virksomhetsinternt arbeid og en sentral statlig kompetanseutviklingsenhet.
2009	Danmark: Statens IT etablert. Finland: Den offentliga förvaltningens ICT etablert.
2010	Ny strategi for DSS: Målgruppen avgrenset til departementene
2012	Digitaliseringsprogrammet sa at IKT-driften i staten skulle bli mer effektiv og at statlige anskaffelser skulle samordnes hvis det ga gevinst. Difis undersøkelse hos små statlige virksomheter viste at nesten alle så et behov for felles rammeavtaler, særlig for lisenser. IKT-utvikling, -sikkerhet og back-up ble også nevnt hyppig. Oslo Economics og Difi foreslo at det burde inngås sentrale rammeavtaler for staten for innkjøp av maskinvare og programvare. Difi foreslo felles driftsavtaler for statsforvaltningen for drift av arbeidsstasjoner og for drift av servere og nettverk. Det ble også foreslått utvidelse av kundekretsen og tjenestetilbudet hos de statlige leverandørene.
2013	Rapporten <i>Statlige innkjøp – Muligheter for samordning</i> forelå.
2014	Capgeminis utredning viste betydelige muligheter for kostnadseffektivisering ved ytterligere samordning av oppgaver i departementene og i DSS og bedre bruk av teknologi.
2015	Digitaliseringsrundskrivet pålegger å vurdere skytjenester på linje med andre løsninger.
2016	Difi-rapporten <i>Nøklene til handlingsrommet</i> peker på at styring og ledelse fremmer effektivisering, mens kultur og manglende samordning hemmer effektivisering. HOD vedtok å sentralisere en rekke administrative funksjoner i helseforvaltningen (konsernmodell) med sikte på å få bedre og mer robuste tjenester og mer effektiv ressursbruk. Statens innkjøpscenter etableres, i første omgang for fire år.
2017	Fellesføring om å arbeide systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre og øke produktiviteten. Vedtak om å etablere Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan fra 1.1.2018. Vedtak om å samle miljøforvaltningens IKT-drift i Miljødirektoratet fra 1.1.2019. Vedtak om å etablere Fylkesmannsembetenes fellesadministrasjon. Rapport foreslår å etablere felles innkjøp av IKT-tjenester i BLD-sektoren. Difi får fullmakt til å inngå felles avtaler om kjøp av varer og tjenester for statlige virksomheter. Difi etablerte et fagmiljø og tiltak som styrker arbeidsgiverfunksjonen i staten.
2018	Rapport foreslår å etablere felles strategisk innkjøp for miljøforvaltningen i Miljødirektoratet. Difi får i oppdrag å utrede mulig etablering av en innkjøpsordning for skytjenester til offentlig forvaltning. Planlegging av ytterligere sentralisering av administrative tjenester i departementsfellesskapet.

Tabell 1: Tidslinje for utredninger, fellesføringer mv.

## 3 Metode

### 3.1 Metodene for innhenting av data

Oppdraget som er gitt innebærer at det skal undersøkes hva som er behovene hos brukervirksomhetene, hva som er tilbudet hos de statlige leverandørene. Videre skal det legges fram alternativer, og fremmes forslag.

Metodene som er brukt i oppdraget er:

- dokumentgjennomgang
- intervjuer hos brukervirksomheter
- intervjuer hos statlige leverandører
- spørreundersøkelse hos brukervirksomhetene
- spørreundersøkelse hos leverandørene
- deltakelse i møter i administrative nettverk
- samtaler på departementsnivå
- samtaler med Difis prosjekt om innkjøpsordning for skytjenester
- workshop

Behov, tilbud, alternativer og forslag har vært beskrevet flere ganger tidlige, gjennom referater, konsulentrappoter mv. Gjennomgåtte dokumenter og nettsteder er vist i vedlegg, litteratur og nettsider.

De administrative tjenestene er imidlertid i endring mht. organisering, og det har derfor vært nødvendig å få rede på status på feltet. Dette er primært gjort gjennom intervjuer og spørreundersøkelser som er gjennomført i løpet av første halvår 2018.

Tidligere undersøkelser har vist at områdene IKT og anskaffelser særlig peker seg ut som aktuelle for fellestiltak. Kombinasjonen av disse områdene – IKT-anskaffelser – er krevende, særlig for små virksomheter. Samtidig er alle statlige virksomheter pålagt å vurdere å ta i bruk skytjenester gjennom Digitaliseringsrundskrivet av 2015. Det har derfor vært viktig å samordne oppdraget med vurderingen av en innkjøpsordning for skytjenester.

### 3.2 Tema og utvalg i spørreundersøkelsene, intervjuene og møtene

Av 193 statlige virksomheter som i 2017 rapporterte til statsregnskapet er om lag 120 av disse virksomheter med færre enn 300 tilsatte. Av disse er rundt 80 virksomheter under 150 ansatte. Rundt 33 statlige virksomheter har færre enn 50 tilsatte.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 66 små og mellomstore brukervirksomhetene (med under 200 ansatte). Av disse hadde over halvparten under 50 ansatte, og det var svært få virksomheter i intervallet 150–200. På en del av vurderingsspørsmålene var det kun mulig å krysse av på ett svaralternativ. Dette ble gjort for å tvinge fram en prioritering av viktighet,

men kan samtidig gi et unyansert svar fra den enkelte. 47 av virksomhetene svarte på undersøkelsen. Dette utgjør en svarprosent på 71.

For øvrig har kartleggingen bestått i halvstrukturerte intervjuer. Dette har nyansert svarene i spørreundersøkelsen, og gitt en bedre forståelse av hva som er de vesentligste utfordringene og ønskene.

Spørreundersøkelsen til leverandørvirksomhetene ble sendt til 10 virksomheter, og svar er mottatt fra 6 av disse.

<b>Brukervirksomheter – spørreundersøkelse</b>	<b>Leverandører – spørreundersøkelse</b>
Sendt til samtlige små og mellomstore virksomheter i statsforvaltningen.	Norsk Helsenett SF Statsbygg Bufetat, Senter for Administrasjon og utvikling DSS Skatteetaten Politiets Fellestjenester

Intervjuer er foretatt med følgende brukervirksomheter og leverandørvirksomheter:

<b>Brukervirksomheter – intervju</b>	<b>Leverandører – intervju</b>
Folkehelseinstituttet Jernbanedirektoratet Lotteri- og stiftelsestilsynet Riksantikvaren Trygderetten Valgdirektoratet	DFØ Difi v/Statens innkjøpssenter DSS Entra ASA Forsvarsbygg v/ Nasjonalt kompetansesenter for sikring av bygg Norsk Helsenett SF Unit (tidligere Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan)

Prosjektgruppa har vært invitert til to nettverksmøter på det administrative området:

- Nettverket for administrasjonssjefer i direktoratene
- Nettverket for økonomi og drift i BLD-sektoren

Her har Difi orientert om sitt prosjekt og fått synspunkter på temaene i oppdraget. Medlemmene i Nettverk for administrasjonssjefer i direktoratene ble oppfordret til å komme med ytterligere synspunkter i etterkant av møtet.

I tillegg til ordinære halvstrukturerte intervjuer med en eller flere personer hos brukervirksomhetene og leverandørene, har vi hatt samtaler på departementsnivå. Dette gjelder:

- Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) om konsernmodellen for administrative tjenester i helseforvaltningen
- Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) angående utfordringer for de små underliggende virksomhetene.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), som er intervjuet i sammenheng med
  - o planleggingen av Fylkesmennesenes fellesadministrasjon (FMFA)
  - o om arbeidet i departementsfellesskapet med å samle flere administrative tjenester.

I september hadde vi en workshop der vi presenterte og drøftet forslagene våre. Her deltok brukervirksomheter, leverandørvirksomheter, KMD og interne ressurspersoner fra Difi.

### 3.3 Nytteverdi og endringsutfordringer som vurderingskriterier

Våre vurderinger og forslag skjer i en kontekst som er preget av at:

- det har vært foreslått sentraliseringstiltak tidligere
- finansieringsmodeller for fellestjenester er et vanskelig tema
- løsninger som innebærer obligatorisk bruk er kontroversielle
- det pågår samling av administrative tjenester i flere sektorer i staten
- flytting av personer geografisk og på tvers av virksomhetsgrenser vil møte motstand og innebærer en omstillingskostnad

Dette tilsier etter Difis mening er pragmatisk tilnærming når det gjelder iverksetting av tiltak.

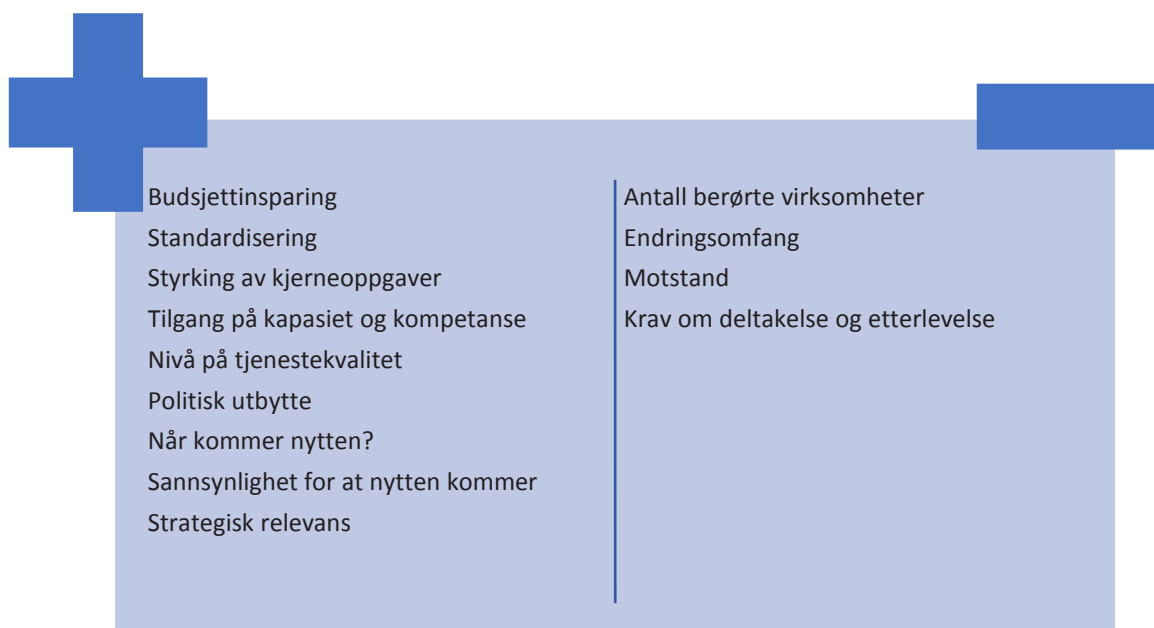
I forstudien (2012) satte Difi opp noen kriterier som kunne tilsi sentralisering av administrative funksjoner. I grove trekk har disse vært brukt også i sektorutredningene:

1	2	3	4	5	6
Det er en stor økonomisk effektiviseringsgevinst ved å sentralisere tjenesten dersom den produseres internt og med omtrent samme innhold og kvalitet.	Det er en stor økonomisk effektiviseringsgevinst ved sentralisering pga. kjente investeringer eller utviklingsbehov.	Kompetansekrevede tjeneste - innholdet i tjenesten er komplisert eller det lite tilgjengelig kompetanse	Det eksisterer en statlig tjenestetilbyder som kan levere tjenesten.	Det eksisterer en tjenestetilbyder i markedet som leverer tjenesten eller lignende tjeneste.	Det er lite virksomhetsspesifikke spesialbehov og tjenesten er lite integrert mot kjernevirksomheten.

Figur 2: Kriterier for sentralisering av administrative funksjoner i staten .

Ved vurdering av strategier og tiltak, har Difi også fått inspirasjon av en vurderingsmodell fra Gartner Group. Den er spesielt utviklet ved vurdering av sentralisering av administrative funksjoner, og ser på differansen mellom nyttemomentene og endringsutfordringene ved lansering av sentraliseringstiltak.





Figur 3: Nytte og endringsutfordringer ved sentralisering av administrative funksjoner

Når det gjelder de små og mellomstore virksomhetene i staten, vet vi i utgangspunktet godt hva som er deres utfordringer på det administrative området.

De senere årene er det kommet på plass, eller er i ferd med å komme på plass, bedre fellestilbud på det administrative området for deler av statsforvaltningen. Disse tilbudene kan være avgrenset til en bestemt sektor eller til en bestemt type virksomhet (departementene, fylkesmannsembetene). Andre tilbud kan være nyttige for virksomhetene og gi en gevinst for staten samlet, men gjelder en avgrenset del av en administrativ funksjon (f.eks. de sentrale rammeavtalene, som foreløpig ikke er mange og som potensielt kan dekke langt større deler av det administrative området). En tredje form for avgrensning ligger i at de minste virksomhetene ikke er i stand å benytte seg av sentral/felles tilbud, eller å påvirke disse for egne behov.

Difi legger fram mange forslag til tiltak, som har det til felles at de etter vår mening er realistiske. De bygger på tiltak som allerede er igangsatt eller forelått, og utvider disse mht. brukergrupper eller mht. hvilke administrative delfunksjoner som skal være omfattet.

Vi legger ikke fram alternative strategier for de administrative funksjonene under ett. Det kan være ulike løsninger for hver av tjenstekategoriene, og flere løsninger innenfor samme tjenstekategori. Derved brukes ikke kriteriesettene for å vurdere modeller opp mot hverandre.

Våre forslag har imidlertid det til felles at de ligger relativt høyt på nytte (N) og lavt på endringsutfordringer (E), dvs. nederst til høyre i figuren (tekst i kursiv er Gartner Groups råd).

Lav N	Høy N	
Høy E	Høy E	
<i>Unngås!</i>	<i>Krever erfaring!</i>	
Lav N	Høy N	←
Lav E	Lav E	
<i>Ikke bryet verd!</i>	<i>Prioriteres!</i>	

Figur 4: Kombinasjoner av Nytte (N) og Endringsutfordringer (E)

### 3.4 Danmark og Sverige opptatt av stordriftsfordeler

#### Danmark: Store planer og viktige erfaringer

Beslutning om opprettelse av Statens It (SIT) ble tatt i februar 2008, og SIT ble etablert i 2009. Per juni 2010 hadde SIT ansvar for IT-drift på 8 ministerieområder, dvs. selve ministeriene og ca. 90 underlagte virksomheter, med til sammen rundt 10 000 brukere. Antall medarbeidere var 220, og budsjettet på ca. 350 mill. DKK. ([www.finansministeriet.dk](http://www.finansministeriet.dk), [www.statens-it.dk](http://www.statens-it.dk))

I 2010 la man opp til at det innen 2012 skulle fattes beslutning om en utvidelse til 15 ministerieområder, 33 000 brukere og 200 virksomheter ([www.finansministeriet.dk](http://www.finansministeriet.dk)). Imidlertid opplevde man i 2011 driftsproblemer, og utvidelse av antall brukervirksomheter ble utsatt ([www.statens-it.dk](http://www.statens-it.dk) - Årsrapporten for 2011). Antall brukere var ca. 11 000 både i 2011 og 2012.

I 2012 viste undersøkelser hos IT-sjefer i staten til dels manglende tillit og dårlige erfaringer med implementering av sentral IT-drift i Danmark. «Statens It er ikke en forkert idé, men betinger de rette kompetencer, en fornuftig tidshorisont og et kompetent, respektfullt og dygtig samspill.» (*IT i praksis*, Rambølls presentasjon for Difi 6.9.2012)

Den danske regjeringens økonomiutvalg har fått utarbeidet en analyse av statens IKT-driftsutgifter. En av konklusjonene var at innkjøp og styring av statens outsourcede IKT-drift burde optimaliseres og profesjonaliseres, og at det var et potensial for besparelser på mellom 13 og 20 pst. ([www.digst.dk](http://www.digst.dk))

I 2018 betjener SIT 15 000 brukere på 12 ministerieområder. Målet er å øke slik at alle ministrieområder unntatt de 3 som allerede har sentralisert tjenesteutførelse er omfattet. Tjenestene gjelder IKT-drift og -support. Dette vil «... gi stordriftsfordeler, som hvert år vil frigjøre et trecifret millionbeløp, der kan brukes på kernevelværd, og samtidig gi større informasjonssikkerhet i staten». (Sophie Løhde, *Nyt fra Finansministeriet*, 20. mars 2018).

### Sverige: Statens servicesenter

Statens servicesenter i Sverige tilbyr og utfører administrative støttefjenster for statlige virksomheter. Servicesenteret tilbyr støtte til anskaffelser, økonomi, lønn og HR. Gjennom felles IKT- system kan standardisering av prosesser og rutiner bidra til **effektivisering**.

*För Statens servicecenter är personalsystem, ekonomisystem och e-handelssystem en del av kärnverksamheten och en förutsättning för att leverera effektiva och moderna administrativa tjänster. Systemen är anskaffade genom avrop från de statliga ramavtalen och avtalen löper ut inom den närmaste femårsperioden. Systembyten är resurskrävande och förenade med höga kostnader. Statens servicecenters beräkningar visar att kommande systembyten kostar myndigheten i storleksordningen 400 - 500 miljoner kronor under en dryg femårsperiod. Bildandet av Statens servicecenter har bidragit till att kostnaderna för kundmyndigheterna och för staten som helhet är väsentligt lägre än om varje myndighet ska genomföra systembyten på egen hand. Det är trots det inte rimligt att staten fortsätter att ha så höga kostnader för systembyten. Kostnaderna drabbar kundmyndigheterna och riskerar tränga ut deras kärnverksamhet.»*

### Mange felles avtaler i andre nordiske land

Sentrale enheter for anskaffelser i andre land i Norden er vesentlig større enn i Norge når det gjelder antall ansatte og antall avtaler.

Med dagens kapasitet antas det (i Prop. 1 S (2018–2019)) at senterets metningspunkt nås i 2019 med 8–10 fellesavtaler i løpende drift.

Tema	Norge	Sverige	Danmark	Finland
Antall ansatte:	10	50	Ca. 100	85
Finansieringsform:	Ramme-overføring fra departementene	Andel av omsetning – betalt av leverandør	Andel av omsetning – betalt av leverandør	Andel av omsetning – betalt av leverandør
Antall avtaler:	5	6 kategorier	41	74
Opprettet:	2016	2011	1994	2003 (1940-årene)

Tabell 2: Sentrale enheter for anskaffelser i Norge, Sverige, Danmark og Finland

## 4 Små og mellomstore virksomheters behov for støtte

Vi har gjennom spørreundersøkelse og intervjuer innhentet kunnskap om brukerbehov innenfor målgruppen. Hovedinntrykket fra brukerkartleggingen er at små og mellomstore virksomheter på en effektiv måte ivaretar sine administrative funksjoner. Samme person innenfor en administrasjonsavdeling ivaretar gjerne flere funksjoner. Kapasiteten og kompetanse oppleves imidlertid som en utfordring. Virksomhetene opplever at det er særlig innenfor IKT og anskaffelser at det er behov for mer støtte.

### 4.1 Forventninger om reduserte administrative kostnader

Virksomhetene opplever at krav og forventninger til effektivisering er tydelige, og fører til endringsbehov. Mange peker på ABE-reformen og de årlige kuttene i driftsbudsjettene som en direkte driver for endring. I tillegg formidles det en forventning om ytterligere effektivisering av administrative funksjoner som følge av digitalisering av tjenester, gjerne som et pålegg fra departementene.

Flere virksomheter og sektorer har som vi tidligere har vært inne på tatt egne initiativ gjennomført kost/nytte-evalueringer som utgjør grunnlag for effektivisering av administrative funksjoner.

Samlet sett utgjør forventninger om reduserte administrative kostnader det nødvendig å tenke nytt og iverksett tiltak som møter fremtidige behov.

Tiltak i en sektor vekker gjerne interesse i en annen. Vi ser at det i løpet av de siste årene er gjennomført en rekke utredninger som har munnet ut i endringer og nye løsninger for administrative funksjoner.

### 4.2 Små og mellomstore virksomheter mener manglende kompetanse og kapasitet er en utfordring

#### Kapasitet er det største problemet

For små og mellomstore virksomheter er manglende kapasitet en utfordring. I små administrasjonsavdelinger er det liten grad av spesialisering, og samme person kan jobbe med både økonomi, anskaffelser og HR.

Opplevelsen av mangel på kapasitet gjør seg særlig gjeldende innfor IKT og anskaffelser. Flere påpeker at dette i kombinasjon med lav kompetanse utgjør en sårbarhet, og at det hindrer strategisk utvikling. Flere påpeker at de ønsker å jobbe strategisk med anskaffelser og HR. Å jobbe strategisk vil bety å jobbe mer strukturert, få til bedre samarbeid internt, og på anskaffelsesområdet spesielt, vil samarbeid med leverandører og andre i sektoren med

samme innkjøpsbehov være nyttig. Flere av informantene ga eksempler på kjøp innen IKT og arkiv hvor de så behov for å samarbeide med andre innen sektoren.

I spørreundersøkelsen mente en tredjedel at mangel på administrativ støtte går ut over kjernevirksomheten.

### **Samme administrative krav, men mindre påvirkning**

Det at økonomireglerverket, fellesføringer og tildelingsbrev stiller de samme kravene til små som til store virksomheter, er ifølge de små virksomhetene problematisk fordi:

- i små etater har samme person mange ulike oppgaver som skal fylles
- i små etater blir de sårbare med bare én person på hver funksjon
- hvis de velger å få utført tjenesten hos ekstern statlig tjenesteleverandør, så er fellesløsningene tilpasset større virksomheter, og de må uansett gjøre en del av jobben selv, «*vi bruker uansett excel til økonomioppfølging*».

De aller fleste bruker DFØ-fullservice eller -delservice, men det fører i de fleste tilfellene ikke til nedbemanning. Virksomhetene opplever at de har liten eller ingen påvirkning på DFØ sine prioriteringer og løsningsvalg. Et synspunkt i intervjuene var at det sjelden tas hensyn til virksomheter med mindre enn 20 ansatte, «*de store virksomhetene får høyere prioritet hos DFØ enn de små*». Et annet synspunkt var at tilbudet må tilpasses virksomhetene – først da bør det bli obligatorisk. «*DFØs løsninger er overkill for små virksomheter*».

## **4.3 Service er det viktigste ved utforming av tjenestetilbud**

I spørreundersøkelsen rettet mot brukervirkomshetene spurte vi om hva som er det viktigste ved utforming av tjenestetilbud. Svarene var (i rangert rekkefølge):

- service
- kompetanse
- finansering

I spørreundersøkelsen og intervjuene har vi bedt virksomhetene vurdere hvilke tiltak som i størst grad vil svare på behovene.

### **Direkte kontakt med kundesenter ønskes**

Det er åpenbart at det å ha en fast kundekontakt å ringe til når en har spørsmål er noe virksomhetene ønsker seg. Flere vi har snakket med har pekt på omstillingen i DFØ, og at den har medført at «*faste*» kontakter på lønn mv. ikke lenger er praksis. Flere melder imidlertid fra om at når det virkelig kniper så kan de få kontakt med en konsulent på telefon.

Denne direktekontakten er ønskelig både for HR, anskaffelser og IT-utvikling. Virksomheter som har vært i kontakt med Arbeidsgiverportalen til Difi melder tilbake at dette tilbudet fungerer bra.

Som tidligere nevnt er kapasitet en utfordring. Det betyr at mange er alene om et ansvarsområde, enten det er anskaffelser eller HR. Behovet for støtte og veiledning oppfattes dermed som stort for små og mellomstore virksomheter. Virksomhetene selv mener dette best kan løses gjennom et eget felles kundesenter for administrative funksjoner som HR, IKT og anskaffelser.

Mange små og mellomstore virksomheter er også knyttet til fellesløsninger innen egen sektor, eller andre fellestjenesteorganer. Dette er som nevnt løsninger som oppfattes som lite tilpasset behovene til virksomhetene. Det pekes på at betydelige tilpasninger må gjøres for å ta i bruk felles verktøy. Et premiss som flere ganger nevnes er at små og mellomstore virksomheter må kunne være med å påvirke løsningene, at brukertilfredshet og service vektlegges og at betaling tilpasses bruk.

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.

### **Flere felles rammeavtaler i et raskere tempo**

Det er en felles tilbakemelding fra virksomhetene at felles rammeavtaler er verdifullt. Statens innkjøpscenter har en viktig funksjon, og virksomhetene ønsker å få flere avtaler på plass. Det pekes på at flere opplever kutt fra sine departement med begrunnelse i felles innkjøpsavtaler før avtalene faktisk er på plass.

### **Erfaringsdeling**

Kunnskap om hva andre virksomheter gjør gjennom deling av erfaringer i nettverk etterspørres. Flere peker på at slike nettverk er etablert innenfor HR, og at det er nyttig. Det pekes også på at felles seminar/nettverkstiltak kan tilpasses små og mellomstore virksomheter, og at det gjerne kan skje i form av korte møter. Konkrete temaer som nevnes er HMS, personvern, internkontroll og virksomhetsstyring.

## **4.4 Mest behov for støtte til anskaffelser**

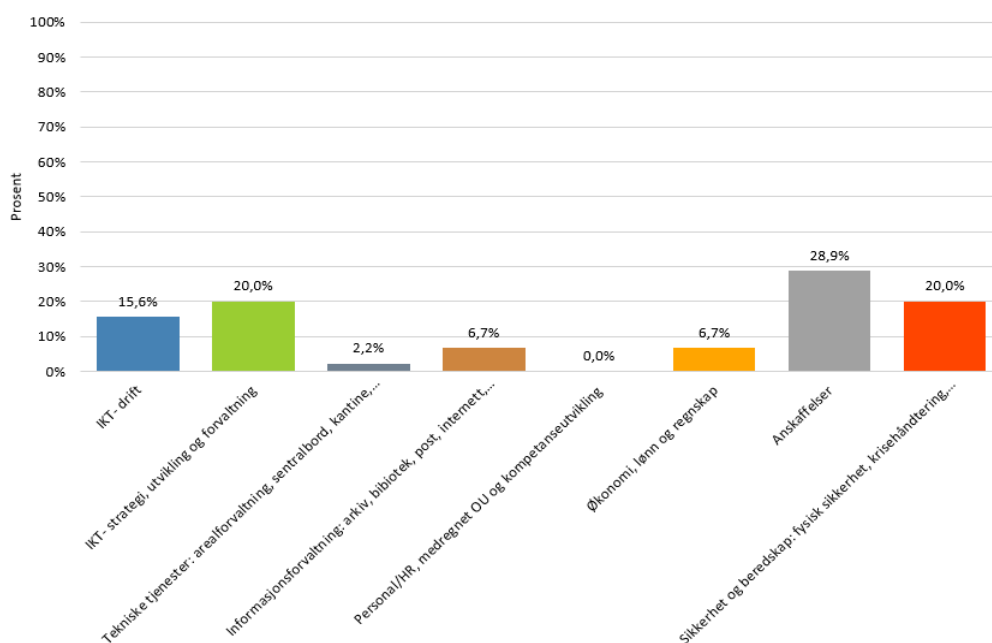
Vi spurte virksomhetene på hvilke områder det er mest behov for støtte. I rangert rekkefølge er følgende tjenester det som det etterspørres mest støtte til:

- anskaffelser
- IKT-strategi, -utvikling og -forvaltning

- sikkerhet og beredskap
- IKT-drift

I tillegg kommer sikkerhet og beredskap, og vi antar dette i stor grad handler om IKT-sikkerhet. Fra undersøkelser gjort i forbindelse med strategi for skytjenester vet vi at virksomhetene opplever sikkerhetsaspektet som utfordrende.

Innenfor hvilken funksjon har virksomheten størst behov for nye fellestilbud i staten og/eller nye tilbud i markedet?  
Sett kun ett kryss.



Figur 5: Innenfor hvilken administrative funksjon er behov for tilbud aller størst?

Nedenfor går vi inn på hovedfunn for hver funksjon. Prosenttallene er fra spørreundersøkelsen, mens kommentarene er fra intervjuer, møter og dokumentstudier.

### Anskaffelser

- Kun 64 % mener oppgavene utføres godt nok
- Litt over halvparten har erfaringer med Statens innkjøpssenter
- Statens innkjøpssenter er «midt på treet» sammenliknet med de andre leverandørene når det gjelder hvor fornøyde virksomhetene er

I intervjuer nevnes at de små virksomhetene ikke greier å foreta strategiske innkjøp. Videre at avtalevilkårene er for dårlige, og at avtalene ikke følges opp godt nok.

Å jobbe strategisk betyr i denne sammenheng å koordinere innkjøpene mer ved å samle behovene i virksomheten, få til bedre samarbeid internt og eksternt med leverandører og andre i sektoren med samme innkjøpsbehov. Flere av informantene ga eksempler på kjøp innen IKT og arkiv hvor de så behov for å samarbeide med andre innen sektoren.

### **IKT-strategi, -utvikling og -forvaltning**

- Kun 58 % mener oppgavene utføres godt nok
- Oppgavene utføres i stor grad internt
- IKT-strategi kan i begrenset grad utføres eksternt når det gjelder fagsystemer/kjernevirksomheten.
- Usikkerhet rundt skytjenester

### **IKT-drift**

- 84 % mener tjenesten utføres godt nok
- 78 % har ekstern drift eller blanding intern/ekstern
- IKT-drift ser ut til å gå greit
- Et mulig problem er kostnadsnivået pga. dyre innkjøp og dårlige avtaler.

### **Tekniske tjenester**

- Omfatter bl.a. arealforvaltning, sentralbord, kantine og besøkstjeneste.
- 89 % mener at tjenesten håndteres godt nok
- Halvparten er samlokalisert med andre statlige virksomheter, og kan ha en eller flere tjenester felles med disse, særlig vaktmester, kantine og renhold. Felles tjenester kan inngå i husleieforholdet.
- Bare 1 virksomhet i spørreundersøkelsen bruker sentralbordet i Engerdal
- Lite bruk av Statsbyggs rådgivningstjeneste
- Forsvarsbygg har en tjeneste kalt Nasjonalt kompetansesenter for sikring av bygg.

### **Arkiv**

- Inkluderer bibliotek, intranett, internett, post.
- 87 % mener dette håndteres godt nok
- Håndteres internt med unntak av flere felles postmottak
- I intervjuene fremstår arkiv som et problematisk område, der det etterlyses fellestiltak. Men mange tiltak er i startgropen:
  - Departementene: Prinsippvedtak om fellestiltak på arkivområdet
  - Fylkesmennenes fellesadministrasjon (FMFA) får fra 2019 ansvar for styrings- og utviklingsoppgaver innen dokumentforvaltning
  - NHN skal fra 2018 levere utvalgte arkivtjenester til helseforvaltningen
  - I miljøforvaltningen er det foreslått et forum for arkiv- og dokumentforvaltning
  - På BLD-sektoren er det foreslått arena for arkivfaglig kompetanseutveksling

### **Personal/HR**

- Inkluderer OU og kompetanseutvikling.
- 78 % mener dette håndteres godt nok
- Håndteres stort sett internt
- Arbeidsgiverportalen gis svært gode tilbakemeldinger. Samling av felles maler og søtteverktøy oppleves svært positivt. Veiledningstjenesten får også svært gode tilbakemeldinger.



**Økonomi, regnskap, lønn, reiseadministrasjon**

- 96 % mener at tjenestene utføres godt nok
- Mange er brukere av DFØ og er noenlunde fornøyde med DFØ
- Mange peker på at dialogen med DFØ kan bli bedre, og flere ønsker seg faste kundekontakter
- Små virksomheter opplever at større virksomheter blir prioritert
- Fullservicekunder er mer fornøyde enn delservicekunder

I intervjuene er det mange kommentarer om DFØ, både positive og negative. Mange nevner at en del ressurser må beholdes i egen virksomhet pga. kvalitetskontroll. Noen etterslyser flere systemløsninger bl.a. for virksomhetsstyring og lønnsoppgjør.

## 5 Ulike leverandører og modeller for administrative fellestjenester

I rapporten «Value for Money in Government» fra 2013 anbefalte OECD at Norge i større grad tar i bruk felles, statlige tjenestesenre for administrative oppgaver. Slike sentre kan gi stordriftsfordeler og god kvalitet på tjenestene. Det er etablert flere statlige tjenestesenre for administrative oppgaver. Noen tjenester er tilgjengelige for alle virksomheter, andre for en avgrenset målgruppe, f.eks. innen en bestemt sektor.

### 5.1 Statlige leverandører av administrative fellestjenester til alle

**Statsbygg** er en forvaltningsbedrift som leverer rådgivningstjenester og spesialtilpassede kontorarealer. I vår undersøkelse hadde 37 pst. erfaring med bruk av Statsbygg.

Ved inngåelse av husleieavtaler gjelder ikke regelverket for offentlige anskaffelser, men andre regler og departementale føringer som statlige virksomheter må forholde seg til, jf. Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor. Bl.a. skal det innhentes flere tilbud, og leiekostnader over 100 mill. kr for hele avtaleperioden skal forelegges KMD.

Statsbygg dekker kun en brøkdel av statens samlede areal i sivil statlig sektor. Det er med andre ord et betydelig marked for Statsbyggs rådgivningstjenester til statlige aktører som ikke har lokaler som eies og forvaltes av Statsbygg. Statsbygg gir råd og bistand ved inngåelse av husleiekontrakter i det private markedet.

Statsbygg utvikler en database for registrering av informasjon over statlige leieforhold i sivil sektor. Alle departement med underliggende virksomheter skal innen utgangen av 2018 legge inn nøkkeltall om leieforhold i databasen. Formålet er å gi en helhetlig oversikt for å sikre mer effektiv arealbruk. Potensialet for å redusere utgifter til lokalleie i staten er stort. Bedre informasjon, dokumentasjon og sammenlikninger mellom virksomheter kan bidra til å realisere potensialet.

**Forsvarsbygg** leverer to typer rådgivningstjenester til sivil sektor: kulturminnefaglig og sikkerhetsfaglig, sistnevnte gjennom Nasjonalt kompetansesenter for sikring av bygg (NKSB). Senteret er oppdragsfinansiert (går i null). Det inngås en oppdragsavtale med timeforbruk, frister mv. Rådgivningen er ikke omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser.

**Statens Servicesenter i Engerdal** er et felles sentralbord- og kundesenter for statlige virksomheter, organisatorisk lagt under DSS. Senteret er svært lite brukt av små virksomheter, som ofte kombinerer sentralbordfunksjonen med andre administrative funksjoner.

**DFØ leverer** lønns- og regnskapstjenester til statlige virksomheter. 87 pst. av virksomhetene er lønnskunder og 73 pst. av virksomhetene er regnskapskunder per 31. desember 2017. Flere store og komplekse virksomheter blir i årene fremover også kunder av DFØ. I 2019 skal politiet bli regnskapskunde av DFØ. De fire største universitetene i henholdsvis Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø tar sikte på å bli lønns og regnskapskunder av DFØ fra 2021.

DFØ utvikler også nye tjenester på lønns- og regnskapsområdet. I 2018 har DFØ inngått en kontrakt for å levere et turnussystem til kunder.

Små virksomheter uttrykker at de ønsker mer hjelp fra DFØ. Dette gjelder særlig i startfasen av introduksjon av nye løsninger. Generelt oppleves mer problemer med delservice enn fullservice, og DFØ ønsker at fullservice velges i størst mulig grad. Det er svært sjelden at en virksomhet velger å gå ut av tilbudet fra DFØ.

**Difis anskaffelsesavdeling** systematiserer, analyserer og formidler kunnskap, og er en aktiv pådriver for endring og fornyelse innenfor offentlige anskaffelser.

Offentlige innkjøp av varer og tjenester skal bidra til å dekke brukernes behov og samtidig effektivisere og omstille offentlig sektor. Kontraktene skal fremme etisk handel, sikre arbeidsvilkår og stille ambisiøse miljøkrav. Loven om offentlige anskaffelser skal også bidra til konkurranse, innovasjon og utvikling i markedet.

Kravene til den som skal gjøre innkjøp er mange og svært omfattende og ofte er det mange som skal involveres i anskaffelsen. Det er behov for å profesjonalisere innkjøpsfunksjonen.

**Statens innkjøpscenter** har som mandat å inngå og forvalte fellesavtaler. Senteret er opprettet for en prøveperiode på 4 år og er organisatorisk lagt til Difi. Målgruppen er alt fra svært små virksomheter til store etater. I vår undersøkelse hadde 54 pst. erfaring med bruk av senteret.

Det skal tas utgangspunkt i like behov og stort innkjøpsvolum. På bakgrunn av en analyse av statsregnskapet og spørreundersøkelse i målgruppen fremmer senteret en innstilling til hvilke innkjøpskategorier som er aktuelle for nye felles rammeavtaler. Dette behandles i Statens innkjøpsråd før Difi fatter beslutning.

**Difi** har en rekke portaler og rådgivningsaktiviteter m.m. som er relevante for det administrative området. Dette kan settes opp slik:

TEMA TILBUD	Arbeidsgiver- spørsmål	Anskaffelser	Fellesavtaler, bl.a. for skytjenester	Informasjonssikkerhet
Portal	Arbeidsgiver.difi.no	anskaffelser.no	del av anskaffelser.no	
Spørsmål/svar- tjeneste	Per e-post, med kort responstid	kun generell veiledning	Bruker kan sende spørsmål fra anskaffelser.no	
Brukerråd e.l.	Arbeidsgiverrådet	(se Fellesavtaler)	Statens innkjøpsråd, Statens innkjøpsgrupper	
Nettverk fasilitert av Difi	Adm.sjefer i direktoratene	Adm.sjefer i direktoratene	Statens innkjøpsforum,	

			Adm.sjefer i direktoratene	
Kurs, samlinger	Ny som leder AVANT-seminar	Effektivisering gjennom anskaffelser (samlinger) Leverandørsamlinger Guide til SSA (kurs)	Balanserte anskaffelser gjennom dialog, tema skytjenester	
e-læring/ nanolæring	Div. HR-kurs på læringsplattformen.difi.no	«Jakten på den gode anskaffelsen». Sosial dumping	Irrelevant?	<i>Er det sikkert?</i> Et e-læringskurs i informasjonssikkerhet for ledere
Spesialløsning for små/ mellomstore	Dekkes godt nok av generelle tilbud	Kan være behov for særskilt tilbud pga. lav kompetanse og kapasitet		Ja, se informasjonssikkerhetsrapport 2018:06 (anbefaling 6), forslag om eget opplegg

Tabell 3: Difis tilbud og tjenester på det administrative området (felleskomponenter er holdt utenfor)

## 5.2 Administrative tjenester utviklet til bruk for utvalgte sektorer eller virksomheter

Med økende press på effektivisering har flere virksomheter og sektorer startet omstillingsprosesser med sikte på å kutte kostnader på intern administrasjon. Denne forvaltningsutviklingen har tiltatt i styrke, og flere sektorer har i dag fellesadministrative enheter. Det kan se ut som at områder som felles IKT og anskaffelsesenheter er områder som det er enkle å få til fellestjenester innenfor. HR og arkiv drives mer virksomhetsnært, og gjerne sektorfelles nettverk heller enn fellestjenester.

Når det gjelder **departementsfellesskapet og DSS**, er ytterligere samling av administrative funksjoner under planlegging. DSS som et tjenesteorgan primært for departementene. Arbeid pågår med standardisering og digitalisering av administrative funksjoner i departementsfellesskapet. Hensikten er et mer effektivt og velfungerende departementsfellesskap. Det pågår også et arbeid med å etablere en felles IKT-løsning for alle departementene og Statsministerens kontor, som skal bidra til økt samhandling og bedre informasjonssikkerhet.

I den sentrale **helseforvaltningen** vedtok Helse- og omsorgsdepartementet i 2016 å sentralisere en rekke administrative funksjoner i helseforvaltningen (konsernmodell) med sikte på å få bedre og mer robuste tjenester og mer effektiv ressursbruk. Denne sentraliseringen har pågått i 2017 og 2018.

Norsk Helsenett (NHN) er fra 1.1.2017 et tjenestesenter for virksomheter under departementet, i tillegg til en nasjonal IKT-infrastruktur. Norsk Helsenett leverer IKT-tjenester, tjenester for anskaffelser og fra 2018 utvalgte arkivtjenester.

Når det gjelder regnskaps- og lønnsområdet, er DFØ blitt fullservice-leverandør overfor Helsedirektoratet, Helsetilsynet og Folkehelseinstituttet.

På HR-/personalområdet er det etablert et samarbeidsforum hvor alle HODs underliggende virksomheter deltar. Formålet er å bidra til effektivisering og standardisering av HR-oppgavene i helseforvaltningen. Virksomhetene har i 2017 inngått fellesavtale om bedriftshelsetjeneste og samarbeidet om anskaffelse av rekrutteringsverktøy/-tjeneste (avtale i løpet av 2018).

I **miljøsektoren** er det utarbeidet en rapport som ble avgitt i januar 2018 til KLD. De samlede anbefalingene for videre initiativ er å

- etablere felles strategisk innkjøp (legges til Miljødirektoratet, som har et fagmiljø og er største bruker)
- etablere et samarbeidsforum innen arkiv- og dokumentforvaltning
- avklare tydeligere oppgavefordeling og ansvarsforhold mot DFØ, og tydeliggjøre behov/innhold til felles rapportering
- etablere IKT-samhandlingsmodell (strategi, utvikling og forvaltning; ikke drift)

Rapporten inneholder stoff av generell interesse, bl.a. systematisk beskrivelse av hva begrepet administrative funksjoner omfatter, designkriterier som er aktuelle for vurdering av organisasjons-modeller, beskrivelse av aktuelle organisasjonsformer med utgangspunkt i styringsdimensjon og leveransdimensjon, hvordan anvende de såkalte Difi-kriteriene på konkrete tjenesteområder og metoder for å drøfte mulige gevinster. I tillegg er det i vedlegget tatt inn omtale av andre relevante tiltak i staten for samordning og foreløpige erfaringer med disse.

Når det gjelder IKT-drift, har KLD vedtatt at dette skal samles i Miljødirektoratet, med implementering 1.1.2019.

For **fylkesmennene** er det bestemt at det skal opprettes et eget forvaltningsorgan under KMD (Fylkesmennenes fellesadministrasjon – FMFA). FMFA vil få ansvar for styrings-, drifts- og utviklingsoppgaver på det administrative området. Organisasjonen vil ha hovedsete i Arendal, mens storparten av medarbeiderne vil ha kontorplass ved embetene rundt i landet som i dag. Etablering av FMFA innebærer å samle og styrke kompetansemiljøer og tydeliggjøre styringslinjer og ansvar. Målet er kostnadseffektive administrative tjenester for embetene med riktig kvalitet og redusert sårbarhet.

Forvaltningsorganet skal bruttobudsjetteres. Det vil være obligatorisk bruk av tjenestene som tilbys. FMFA vil få ansvar for styrings-, drifts- og utviklingsoppgaver innen følgende tjenesteområder:

- IKT, informasjon- og dokumentforvaltning

- HR og personalforvaltning
- økonomi og anskaffelser

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
- 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.

**Universiteter og høyskoler:** Kunnskapsdepartementets tjenesteorgan ble etablert 1. januar 2018, med hovedkontor i Trondheim. Uninett overførte mange tjenester og 31 ansatte til tjenesteorganet (kilde: [www.uninett.no](http://www.uninett.no)). I tillegg ble oppgaver overført fra CERES og BIBSY. Organet fikk i mai 2018 navnet Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning.

Unit har et overordnet forvaltningsansvar på IKT-området, og vil bl.a. forvalte digitaliseringsstrategien for universitets- og høyskolesektoren av 19.09.2017. Unit forvalter avtaler for 750 millioner og betjener 220 virksomheter innen høyere utdanning, forskning og formidling ([www.unit.no](http://www.unit.no)). Difi har fått opplyst at ikke er noe juridisk i veien for å gi tilbud om tjenester til andre enn de nåværende gruppene.

UNINETT utvikler og driver det norske forskningsnettet, som forbinder mer enn 200 norske utdannings- og forskningsinstitusjoner og over 300 000 brukere, og knytter dem opp mot internasjonale forskningsnett. Tilknytningen til forskningsnettet utgjør basis for de fleste andre tjenestene. Nettilknytning via UNINETT kan benyttes av alle statlige universiteter og høyskoler. I tillegg kan andre virksomheter innen undervisning, forskning, museer og biblioteker også tilknyttes forskningsnettet ([www.uninett.no](http://www.uninett.no)), mens virksomheter som ikke faller i en av disse kategoriene blir avvist (kilde: intervju).

De fire universitetene i BOTT-samarbeidet er blitt enige med DFØ om at de tilsammen skal betale 152 millioner i oppstartskostnader for å komme inn i en felles løsning for økonomi og lønn. I tillegg vil det koste 91 millioner totalt å drifte løsningene i året. Systemene som skal brukes er Agresso på økonomi og SAP på lønn. 50 millioner av oppstartskostnadene er knyttet til en prosjektmodul som skal støtte forskningsprosjekter administrativt.

**Kommunesektoren:** IT-tjenester og innkjøp i kommunene er oppgaver som i stor grad er lagt til ulike former for interkommunalt samarbeid (NIBR 2016:20, tabell 3.23). IT-oppgaver

har hatt en jevn stigning i bruk av interkommunalt samarbeid fra 2004 til 2016 (NIBR 2016:20, tabell 3.26). IT-tjenester blir ofte dekket i en kombinasjon av egen drift med interkommunal løsning eller privat tilbyder (blandingsmodeller, jf. omtale av multisourcing nedenfor).

Fylkeskommunene dekker nesten fullt ut IKT og innkjøp i egen organisasjon (NIBR 2016:20, tabell 3.28).

**Privat sektor:** I begynnelsen av 1980- og særlig utover 1990-tallet ønsket mange selskaper å snevre inn sine virksomheter og kvitte seg med de delene som ikke var direkte relatert til kjernevirksomheten. Nye ledelsesteorier kombinert med utbredelsen av IKT gjorde at tjenestene ble sett som mer stedsuavhengige – og mulig å sette ut til eksterne tilbydere. Vurderingene av om dette er hensiktsmessig må bl.a. basere seg på hvilken minimumskompetanse man må sitte igjen med, og behovet for nærhet til kjerneoppgavene. Konsulentfirmaer kan tilby hjelp i vurderingene av hvilken sourcingstrategi som er best i det enkelte tilfellet.

I store selskaper/konsern har man ofte samlet administrative funksjoner i administrative servicesentre (Shared Service Center – SSC). En vanlig forståelse er at det er et konserninternt senter som tilbyr tjenester innenfor støttefunksjoner, som har konsernet som viktigste bruker og som har utgiftsreduksjon som viktigste begrunnelse.

Samling av tjenester i et senter kan være et skritt på veien mot hel eller delvis utsetting av oppgavene i markedet, og da til lavere pris enn om dette skulle vært gjort av mindre enheter. Vi ser imidlertid ikke en entydig utvikling med mer outsourcing – utviklingen kan kanskje bedre beskrives som multisourcing.

Deloitte gjennomfører med noen års mellomrom det de kaller *Global Shared Services Survey*. Resultatene fra 2015 beskrives slik:

*Organizations are increasingly expanding their shared services organizations, demonstrating benefits to the broader enterprise and overall success, according to the latest global survey from Deloitte. Companies are pursuing multi-function shared services centres (SSCs) from the beginning of their journey, many skipping single-function centres altogether. In fact, survey respondents reported that SSCs with more than three functions have increased by more than 40 percent over the last two years, based on a total of more than 1,000 SSCs across all respondents. Additionally, 71 percent of respondents are looking to increase the number of functions within their SSCs in the future.*

### 5.3 Ulike måter å organisere administrative tjenester på

Mandatet vi har fått sier at vi skal presentere alternative modeller.

Følgende modeller kan settes opp når det gjelder hvordan administrative tjenester kan være organisert (vi har her ikke tatt med organisering innenfor etater, der det f.eks. er opprettet felles administrative enheter for hele etaten):

- 1) Virksomhetsmodell: Virksomheten utfører den administrative tjenesten selv.

- 2) Samarbeidsmodell: Virksomheter samarbeider om utførelsen av en administrativ tjeneste, ved at de låner kapasitet og spisskompetanse av hverandre eller deler på infrastruktur og drifts- og utviklingskostnader. Særlig aktuelt der statlige virksomheter er samlokalisert.
- 3) Sektormodell: Én virksomhet har som oppgave å være tjenesteleverandør av én eller flere administrative tjenester til virksomheter innenfor en departementssektor.
- 4) Center of Excellence (CoE): En ordinær virksomhet (som ikke har leveranse av administrative tjenester som oppgave) har pga. størrelse eller behov i kjernevirksomheten opparbeidet seg høy kompetanse på en bestemt administrativ tjeneste. Denne tjenesten tilbys andre virksomheter i hele eller deler av statsforvaltningen. Jf. drøftingen av CoE i Utredning av samordning av administrative funksjoner i miljøforvaltningen (12.01.2018).
- 5) Nivåmodell: Egen leverandørvirksomhet utfører tjenesten for virksomheter på et bestemt forvaltningsnivå, jf. DSS for virksomheter på departementsnivå.
- 6) Sentermodell: Egen enhet utfører tjenester for alle statlige forvaltningsvirksomheter uavhengig av sektor og nivå, jf. DFØ. Senteret utfører enten en avgrenset tjeneste, eller har et bredere spekter av administrative tjenester.
- 7) Servicesenter for små virksomheter: Senteret utfører administrative tjenester for små virksomheter der det ikke er hensiktsmessig å bygge opp egen kapasitet og kompetanse. Større virksomheter forutsettes å kunne håndtere disse tjenestene selv, på en eller annen måte.

Mandatet for oppdraget sier at bedre trettelegging for *bruk av markedet* skal vurderes. For alle modellene over gjelder at selve utførelsen av en tjeneste kan være helt eller delvis outsourcet til en aktør i markedet. Vår undersøkelse hos brukervirksomhetene viser generelt at det er en utstrakt bruk av markedet. Et viktig poeng her er at bruken av markedet bør skje på vilkår som er gunstige for staten, og her kommer de små virksomhetene ofte til kort i virksomhetsmodellen (modell 1 over).

Det kan skilles mellom organisering der tjenesten leveres fra fysisk ulike steder – *distribuert*, f.eks. for å være nær brukerne, og der den foregår fra ett sted – *sentralisert*. Dette er beskrevet i Utredning av samordning av administrative funksjoner i miljøforvaltningen (12.01.2018). Dette skillet er særlig aktuelt for modell 3, 5 og 6 over.

Internt hos den statlige leverandøren kan tjenesteporteføljen være ulik. DSS er et eksempel på at *mange administrative tjenester* leveres, mens DFØ er et eksempel på en leverandør som avgrenser seg til *én type tjenester* (økonomitjenester).



## 6 Effektiv bruk av statens administrative ressurser

### 6.1 Smidige løsninger bidrar til effektivisering

Fra brukervirksomhetenes ståsted er det viktigste: Hvordan kan vi enklest og billigst få hjelp til det vi ikke bør drive med selv? Hvem kan jeg snakke med? Hvorfor må hver eneste virksomhet finne ut hvordan et personalreglement utarbeides, hvordan GDPR skal håndteres og hvilken arkivløsning som bør anskaffes?

Målet må være å effektivisere og forbedre oppgaver som i dag utføres i hver eneste virksomhet slik at de støtter opp om kjerneoppgavene på en best mulig måte. I dette arbeidet har vi valgt å se etter løsninger med høy nytte og liten motstand. Et utgangspunkt for løsningene er dermed at det ikke foreslås å opprette nye sentrale enheter. Derimot foreslår vi å benytte mulighetene som ligger hos eksisterende leverandørvirksomheter.

Med disse rammeforutsetningene, og føringen om vurdering av bedre tilrettelegging for bruk av markedet, vil det nye da bestå i:

- utvidelse av målgruppene/kundegruppene hos leverandørvirksomhetene
- utvidelse av tjenestetilbudet hos leverandørvirksomhetene
- økt prioritering av små og mellomstore virksomheter hos leverandørvirksomhetene
- nye felles rammeavtaler for kjøp i markedet

Dette er en smidig tilnærming hvor vi raskt kan levere resultater samtidig som det kontinuerlig arbeides med å utvikle fellestjenestene i staten i tråd med kravene til effektivisering som trolig vil øke.

### 6.2 Løsninger og tiltak som dekker virksomhetenes behov

I tabellen under har vi oppsummert konkrete tiltak på bakgrunn av våre intervjuer og spørreundersøkelser. Tiltakene svarer på de vesentligste utfordringene og behovene som prosjektet har avdekket.

Behov nevnt i undersøkelsen	Årsak til behov	Løsning	Tiltak
De små og mellomstore virksomhetene trenger mer rådgivning og felles tjenester	Lav kapasitet og lite spisskompetanse	Lavterskeltilbud for små og mellomstore virksomheter.	Difis arbeidsgiverstøtte prioritere små virksomheter? Virksomheter i kultur- og kunnskapssektoren: Bruke Unit og UNINETT. Virksomheter uten sektortilbud: Bruke FMFA
Må kunne påvirke tjenestetilbudet hos leverandøren.	Tilbudet må treffe brukerbehovene. Er delvis på plass, men for dårlig hos DFØ?	Brukerråd, måling av kundetilfredshet	Bedre kundedialog mellom DFØ og de små og mellomstore virksomhetene (store kunder har jevnlig møter på høyt nivå).
Mer brukervennlige fellessystemer	Er ikke intuitive nok p.t., dårlige brukeropplevelser	Endringer som gir bedre brukeropplevelser	Teste endringer og utvikling på pilotbrukere. (Ny reiseregningssystem?)
Lavere priser gjennom bedre avtaler	Små volumer gir høyere pris	Innkjøpsamarbeid	Felles (ramme)avtaler for to eller flere virksomheter. Difi fasilitere samarbeid gjennom å registrere og koble virksomheter med samme behov?
		Sikre og billige skyløsninger	En eller flere sentrale rammeavtaler
Lett tilgang på kapasitet og kompetanse på innkjøp, særlig IKT-innkjøp	Har ikke dette selv, trenger den med ujevne mellomrom	Konsulentbistand ved innkjøp av IKT-tjenester	Felles sentral rammeavtale
		Nettverk/forum for innkjøp av IKT-tjenester	Deling av informasjon og erfaringer. Difi fasilitere nettverk?
Verktøy for ressursstyring, prosjekt, lederstøtte, virksomhetsstyring og lønnsforhandlinger	Kjenner ikke DFØs strategi og planer om nye tjenester. Blir derfor mye utviklingsarbeid i parallell.	Felles løsninger for statsforvaltningen	Legges inn i strategi/plan for DFØ for å gi forutsigbarhet (ny strategi kommer i 2018). Finansieres gjennom ny ordning nevnt i TB 2018 for DFØ.
Forutsigbare kostnader til administrative tjenester	Feilbudsjettering og krevende omdisponering, særlig uheldig pga. ABE	Finansieringsmodeller med bedre kostnadsberegning	Bruke forutsigbarhet som sterkere kriterium ved valg av nye finansieringsmodeller?
Klarere ansvarsbeskrivelser ved utskilling av administrative tjenester	Uklart ansvar ved pålegg om bruk av statlig leverandør	Tydelige rollebeskrivelser hos bruker og leverandør, med tilhørende oppgaver.	SLA ikke tilstrekkelig? Lage maler for rolle- og oppgavebeskrivelser?

Tabell 4: Løsninger og tiltak som dekker de identifiserte behovene

### 6.3 Bedre tilrettelegging for bruk av markedet

Difi tolker oppdragets formulering om å vurdere «bedre tilrettelegging for bruk av markedet» slik at mer bruk av markedet er ønskelig. Dette må nødvendigvis gjøres innenfor de rammene som ulike relevante regelverk setter, og det må totalt sett være økonomisk gunstig for virksomhetene gjennom lave priser og enkel forvaltning.

Både den enkelte virksomheten og de statlige tjenesteleverandørene får allerede i stor utstrekning levert tjenester fra private aktører, særlig innenfor IKT-drift (vår spørreundersøkelse viste at kun 22 pst. hadde en ren intern løsning).

En markeds plass for skytjenester vil åpenbart legge enda bedre til rette for bruk av markedet. Virksomheter som av ulike grunner vegrer seg for å ta i bruk skytjenester, vil få en lavere terskel for å benytte seg av dette. Når det gjelder våre forslag om at leverandørvirksomhetene skal utvide målgruppene/ kunde gruppene, og om at tjenestetilbudet deres bør utvides, innebærer de at ansvaret for tjenesten flyttes fra brukervirksomhetene. Så er det opp til leverandørvirksomhetene løpende å vurdere om de skal bruke markedet til ytterligere deler av sin tjenesteproduksjon. Et poeng her er at de vil ha større profesjonalitet i sin bruk av markedet enn brukervirksomhetene, og få bedre priser. Dette vil totalt sett sannsynligvis føre til mer bruk av markedet.

### 6.4 Aktuelle leverandørmodeller å vurdere

Nedenfor har vi satt opp *eksempler* på leverandører av tjenestene innenfor hver modell.

	Modell 1 Egen- produksjon	Modell 2 Samarbeid	Modell 3 Sektor- løsning	Modell 4 Center of Excellence	Modell 5 Nivå/gruppe- modell	Modell 6 Sentral- modell	Modell 7 Servicesenter
Økonomi/lønn	Vanlig hovedmodell	-	-	Forekommer i liten grad	-	DFØ	Ingen eksempler på dette i Norge
Arkiv, info-forv.		-	NHN		DSS, FMFA	-	
HR		-	Helsedir.		DSS, FMFA	-	
Innkjøp		forekommer	NHN		DSS, FMFA	Statens innkj	
IKT-utvikling		-	Unit		DSS, FMFA	-	
IKT-drift		-	UNINETT		DSS, FMFA	-	
Tekniske tjen.		vanlig	-		DSS	-	

Tabell 5: Dagens leverandørmodeller per administrative tjeneste

Det som ikke vises i tabellen, er bruk av leverandører i markedet. F.eks. er kombinasjonen av egenproduksjon og kjøp av tjenester i markedet vanlig innen IKT-drift.

Videre vil det alltid være en viss egenproduksjon tilbake i virksomheten selv om man får utført maksimalt gjennom statlige eller private leverandører. F.eks. vil fullservice hos DFØ

(sentralmodell) innebære fortsatt ansvar for og gjennomføring av enkelte aktiviteter i virksomheten.

## 6.5 Hensiktsmessige leverandørmodeller per tjenestekategori

Det som ikke vises i tabellen, er bruk av leverandører i markedet. F.eks. er kombinasjonen av egenproduksjon og kjøp av tjenester i markedet vanlig innen IKT-drift.

Videre vil det alltid være en viss egenproduksjon tilbake i virksomheten selv om man får utført maksimalt gjennom statlige eller private leverandører. F.eks. vil fullservice hos DFØ (sentralmodell) innebære fortsatt ansvar for og gjennomføring av enkelte aktiviteter i virksomheten.

Hvis vi legger de nevnte tiltakene og dagens leverandører til grunn, kan følgende fremtidige modellvalg etter vår oppfatning være hensiktsmessige:

Kategori	Løsning	Utdyping
<b>Økonomi/lønn</b>	Modell 6 Sentralmodell	DFØ bør som forutsetning for modellen: Utvide tilbudet sitt til å omfatte ressursstyring, lederstøtte mv. Forbedre brukerdialogen med små virksomheter, og brukerteste nye løsninger. Kommunisere planer om nye tilbud for å gi forutsigbarhet for kundene.
<b>Arkiv, informasjonsforvaltning</b>	Modell 3 Sektorløsning eller modell 5 Nivåløsning	Dersom sektorløsning ikke finnes, bør en liten eller mellomstor virksomhet kunne bruke en annen sektors løsning, eller løsningen for fylkesmannsembetene <sup>3</sup>
<b>HR</b>	Modell 3 Sektorløsning eller modell 5 Nivåløsning	Dersom sektorløsning ikke finnes, bør en liten eller mellomstor virksomhet kunne bruke en annen sektors løsning, eller løsning for fylkesmannsembetene (FMFA). Arbeidsgiverstøtten i Difi bør prioritere små og mellomstore virksomheter.
<b>Innkjøp</b>	Modell 6 og Sentralmodell, evt. også modell 4 CoE	Dersom Statens innkjøpssentral ikke dekker nok innkjøpskategorier, kan ulike former for innkjøpssamarbeid om de resterende kategoriene aktualiseres: Ett eller flere Centers of Excellence står for

<sup>3</sup> Oljedirektoratet har foreslått fellestiltak (Sentralmodell) mht. arkivvedlikehold og deponering. Forslaget og status er registrert i Tidstyvdatabasen: Arkivverket gjennomførte i 2016 og 2017 en konseptvalgutredning om modernisering av arkivvedlikehold og overføring til depot. Problemstillingen knyttet til tidstyven vil bli tatt inn i dette arbeidet.

	Modell 3 Etablere sektorløsning	én eller flere avtaler hver, og som flere andre virksomheter benytter seg av.  Som følge av knappe ressurser på innkjøpsområdet og potensial for å redusere innkjøpskostnader bør sektorene vurdere å etablere strategiske innkjøpsenheter som koordinerer innkjøp i en sektor, samler behov, utnytter stordriftsfordeler mot markedet, og følger opp at gevinstene fra avtalene realiseres. Den strategiske enheten kan plasseres etter prinsippet om Centers of Excellence, jamfør etablering av strategisk innkjøpsenhet i Miljødirektoratet for Klima-og miljøsektoren <sup>4</sup> .
<b>IKT-utvikling</b>	Modell 1 Egen- produksjon, evt. modell 3 Sektorløsning	IKT-utvikling som gjelder oppgaver nært knyttet til kjernevirksomheten, bør fortrinnsvis skje i virksomheten selv, eventuelt med konsulentbistand. Ved likhet eller avhengighet i sektorens IT-strategi, kan Sektorløsning være aktuelt.
<b>IKT-drift</b>	Modell 6 Sentralmodell	Felles rammeavtale for skytjeneste i regi av Statens innkjøpssenter
<b>Tekniske tjenester</b>	Modell 2 Samarbeid	Virksomheter som er samlokalisert bør i større grad samarbeide om anskaffelse av tekniske tjenester, eventuelt som del av felles husleieavtale. Departementsnivået bør engasjere seg i dette.

Tabell 6: Aktuelle fremtidige leverandørmodeller per administrative tjeneste

<sup>4</sup> I intervjuene fremkom det at virksomhetene har utfordringer knyttet til kompetanse og kapasitet på innkjøp. De jobber i hovedsak operativt med innkjøp, men i liten grad med strategisk planlegging. En kartlegging av virksomhetenes leverandører i sektoren vil vise om disse har god lønnsomhet og om sektoren kan ha potensial for å bruke sin forhandlingsmakt for å oppnå bedre priser. En slik kartlegging ble gjort for Klima-og miljøsektoren som kom frem til behovet for å etablere en strategisk enhet for å ta ut kostnadsbesparelser på innkjøpsområdet. En strategisk enhet innebærer ofte å etablere mer styring og strategi på ulike innkjøpskategorier som IKT, bygg, transport etc. Ressursene i den nye enheten kan hentes helt eller delvis fra de ulike virksomhetene i en sektor, evt forsterkes med en leder av enheten som er ansvarlig for å rapportere til virksomhetsledelsen der den strategiske enheten er plassert, for eksempel hos Centers of Excellence.

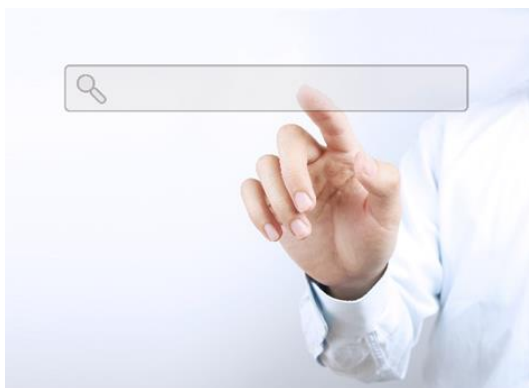
## 7 Strategi og ulike løsningsforslag

Difi mener at tiltak bør velges ved å vurdere nytte opp mot endringsutfordringer.

Dersom tiltakene gjennomføres, innebærer de ift. dagens situasjon:

- utvidelse av nåværende målgruppe/kundegruppe hos leverandørvirksomhetene
- utvidelse av tjenestetilbudet hos leverandørvirksomhetene
- økt prioritering av små og mellomstore virksomheter hos leverandørvirksomhetene, ved å etablere særskilte tilrettelagte tiltak og relevant informasjon
- nye felles rammeavtaler for kjøp i markedet

### 7.1 Forslag 1: Etablere en oversikt som viser all tilgjengelig administrative støtte og veiledning i staten



Status: Som vist til punkt 3.4 i rapporten har blant annet Sverige samlet informasjon om administrative fellestjenester på nettstedet Statens servicesenter. Brukerbehov viser at det må være enkelt å finne informasjon slik at fellestjenester blir brukt. For å skaffe seg oversikt over fellestilbud i staten må brukerne i dag klikke seg inn på en rekke sider. Dermed blir ikke alle tilbud tilstrekkelig kjent og brukt.

Tiltak: Alle fellesadministrative tilbud i staten samles i én nettløsning som viser brukerne videre. Sektorløsninger som er åpne for eksterne brukere (jf. forslag 4) tas med.

Implementering: Forslag 1 kan påbegynnes når en evt. beslutning foreligger ved at Difi samler informasjon fra de statlige tjenesteleverandørene og legger det ut i en nettløsning (f.eks. difi.no) på en brukervennlig måte. Dette vil typisk være informasjon om:

- hvilke tjenester som tilbys, og eventuelle kapasitetsbegrensninger
- prosedyren og prosessen mellom brukervirksomheten og tjenesteleverandøren når overføring av oppgaver vurderes og eventuelt besluttes
- tjenester som er særlig relevante/nyttige for små- og mellomstore virksomheter
- hvordan overføringen fra virksomhetens nåværende løsning til felleseleløsningen vil bli håndtert, gjerne med eksempler fra tidligere overføringsprosjekter

- hvordan virksomhetene sikres brukermedvirkning i tilbudet hos tjenesteleverandøren

## 7.2 Forslag 2: Innføre krav om begrunnelse for fravalg (ikke-bruk) av eksisterende fellestilbud



Status: Tilgjengelige fellesfunksjoner benyttes ikke av alle. Effekten av større volum på den enkelte fellestjeneste antas å være stor, ifølge et vesentlig antall tidligere utredninger. I dag er bruk av rammeavtalene hos Statens innkjøpssenter obligatorisk, men fravalg kan gjøres dersom den tilbudte rammeavtalen ikke dekker særskilte behov virksomheten har.

Tiltak: Det innføres flere krav om at fravalg (ev. ikke-bruk) av eksisterende tilbud begrunnes. Styringen bør basere seg mindre på frivillighet og mer på «bruk eller forklar».

Forslag: Departementene tar inn forventninger om effektivisering inn i styringsdialogen

Departementene kan bidra aktivt til at samarbeid skjer i praksis, ved å gi klart uttrykk for hvilke forventninger de har til etatene. Obligatorisk bruk og standardisering av tjenester må gå hånd i hånd med kvalitet i tjenestene og brukermedvirkning.

Implementering: Krever styring fra departementene.

Departementene kan vise til nettløsningen (jf. forslag 1) i tildelingsbrev for 2019. For utvalgte tjenester, der stordriftsfordelen antas å være stor, bør departementene anvende et «bruk eller forklar»-prinsipp overfor små og mellomstore virksomheter. Departementene skal gjøre begrunnelser for fravalg (ev.: ikke-bruk) tilgjengelig for tjenesteleverandørene og deres departementer.

### 7.3 Forslag 3: Få på plass flere felles rammeavtaler for små og mellomstore virksomheter



Status: Det stilles stadig flere krav og opprettes flere mål for alt man skal oppnå gjennom offentlige anskaffelser. Det kreves kompetans og kapasitet til å imøtekomme de viktige målene på innkjøpsområdet. Mange små og mellomstore virksomheter sitter hver for seg og inngår avtaler, og bruker i liten grad anskaffelser strategisk.

Mange behov vil på kort sikt ikke være dekket av rammeavtalene hos Statens innkjøpscenter, og heller ikke av strategiske innkjøpsenheter i den enkelte sektoren. Det vil være gevinster å hente – både kvalitativt og kvantitativt – ved at virksomheter går sammen om rammeavtaler. Mange små statlige virksomheter har tidligere uttalt at felles rammeavtale for standardlisenser er ønskelig.

Tiltak: Det utpekes én eller flere instanser som tar initiativ til rammeavtaler for små og mellomstore virksomheter. Difi er en av disse instansene.

Implementering: Tiltaket innebærer nettverksfasilitering, f.eks. gjennom å etablere samarbeids- og informasjonsfora for disse virksomhetene. Dette kan gjøres etter sentrale initiativ eller i sektorene. KMD bør be Difi om tilbakemelding/rapportering på status når det gjelder å samle og hjelpe de små virksomhetene i arbeidet med å få på plass flere felles rammeavtaler. Analyser fra Statens innkjøpscenter kan være et godt grunnlag for å blinke ut de tjenestene/varene som Statens innkjøpscenter ikke vil inngå sentrale rammeavtaler på, men der lokalt og regionalt samarbeid er hensiktsmessig.



## 7.4 Forslag 4: Virksomhetene knytter seg til allerede etablerte fellesadministrative enheter



Status: Flere sektor- eller gruppeløsninger er etablert eller skal etableres. Fellesløsningene har avgrenset kundekrets til egen sektor eller annen målgruppe. Det er ikke noe formelt i veien for at statlige virksomheter utenfor sektorløsningene kan nyte godt av et tilbud som i utgangspunktet er tenkt for en avgrenset krets av virksomheter.

For å bedre utnyttelse av statens samlede administrative ressurser bør det vurderes om tilbud som leveres av DSS, FMFA, Helsenet, Unit mv. bør åpnes for flere små og mellomstore statlige virksomheter. Disse bør kunne bli brukervirksomheter på samme vilkår og med samme finansieringsmodell som sektorinterne brukervirksomheter.

Tiltak: KMD og de andre overordnede departementene for fellesløsningene tar initiativ til en diskusjon om hvilke sektorløsninger som skal åpnes for hvilke virksomheter og for hvilke tjenester. Fordelingen av små virksomheter på leverandører kan baseres på likhet i oppgavetype mellom de små virksomhetene og de etablerte brukervirksomhetene. F.eks. kan man tenke seg at tilsyn, ombud og nemnder i stor grad kan gå til FMFA, og at institutter og virksomheter på kultursektoren går til Unit. Små virksomheter som tidligere har mottatt tjenester fra DSS kan evt. tas tilbake som kunder her.

Implementering: Krever beslutninger KMD og andre departement.

## 7.5 Forslag 5: Etablere markedsplass for skyløsninger



Status: Anskaffelser oppleves som vanskelig, og anskaffelse av skytjenester oppleves som ekstra vanskelig. Det er usikkerhet knyttet til personvern og lokalisering av datalagring. Samtidig er virksomhetene under press for å kutte IKT- utgifter, og det er en klar forventning om at virksomhetene vurderer å ta i bruk skytjenester.

Markedsplass for skyløsninger er utredet av Difi og KMD, og vil kunne dekke mange behov, både knyttet til kostandseffektivitet og sikring av tilgang på oppdaterte tjenester. Den samfunnsøkonomiske analysen viser at en markedsplass for skytjenester vil ha en netto nytte på mellom 2,2 og 3,4 milliarder 2018-kroner, avhengig av hva slags type rammeavtaler man bruker og hvor mye veiledning og kontroll som bygges inn i markedsplassen. Prosessstøtte gjennom veiledning, maler og sjekklister inngår i markedsplasskonseptet.

Tiltak: Markedsplassen for skytjenester vedtas. Difi planlegger i 2019 hvordan en innkjøpsordning for skytjenester skal innrettes og hvordan støtte og veiledning skal ivaretas.

Implementering: Markedsplassen skal ha veiledningshjelp for brukere og kjøps Hjelp som forenkler anskaffelsesprosessen. Markedsplassen etableres i tidsrommet 2020 til 2023.

## 7.6 Videre arbeid

Forslagene omhandler utvikling og utvidelse av eksisterende eller planlagte tjenestetilbud, slik at alle statlige virksomheter har et fellestilbud for alle kategorier av administrative tjenester.

Det er ikke forslag om å opprette nye organisatoriske enheter. Men for at forslagene skal bli en realitet, bør KMD og de andre departementene ta noen enkle styrings- og ledelsesgrep:

- **Departementer som har underliggende virksomheter med mindre enn 200 ansatte**<sup>5</sup> viser i etatsstyringsdialogen til de foreliggende fellestilbudene i staten (jf. Forslag 1 og 2), og krever «bruk eller forklar»-tilbakemeldinger fra virksomhetene. Departementene kan også etterspørre strategier innenfor det administrative området.
- **KMD** ber Difi bidra til at det opprettes felles avtaler utenom de sentrale rammeavtalene, f.eks. i den enkelte sektor og region (jf. Forslag 3).
- **Departementer som har fellesløsninger for administrasjon i sin sektor**<sup>6</sup> drøfter og beslutter åpning av disse løsningene for eksterne virksomheter med mindre enn 200 ansatte (jf. Forslag 4).
- **KMD og Difi** vedtar og iverksetter en markeds plass for skytjenester der prosesstøtte og annen veiledning for virksomheter med under 200 ansatte inngår (jf. Forslag 5)

---

<sup>5</sup> ASD, BLD, JD, KMD, KUD, NFD, SD og UD

<sup>6</sup> HOD, KD, KLD og KMD (vi ser her på FMFA som en sektorløsning)

## Dokument og referanseliste

- Administrative støttefunksjoner i staten, Difi 2012:2
- Bedre og mer effektive tjenester, KMD 2018
- Behovskartlegging om markeds plass for skytjenester, Difi 2018:6
- Country Report Norway, OECD, 2015
- Dei administrative funksjonane i Kredittilsynet – ei benchmarking med Konkurransetilsynet, Norad, NVE og SFT, Difi 2009:5
- Digitaliseringsprogrammet, FAD 2012
- Effektivisering av IKT støttetjenester i staten, PwC 2014
- Global Shared Services Survey Results. Deloitte 2015
- Innkjøpsordning/markeds plass for skytjenester, Difi 2018:6
- Kartlegging av administrativ ressursbruk innen IKT- og arkivfunksjonen i utvalgte underliggende virksomheter. BLD, 2017
- Kommunal organisering 2016 – Redegjørelse for Kommunal og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase (NIBR 2016:20)
- Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren, McKinsey&Company 2015
- Mot alle odds – Veier til samordning i norsk forvaltning. Difi 2014:07
- Ministerstyre – et hinder for samordning? [www.idunn.no/nnt/2015/03/ministerstyre - et hinder for samordning](http://www.idunn.no/nnt/2015/03/ministerstyre_-_et_hinder_for_samordning) Nytt Norsk Tidsskrift 3/2015 –
- Nøkklene til handlingsrommet – Hva fremmer og hva hemmer effektivisering i staten? Difi 2016:6
- Om organisering, styring og utvikling av Fylkesmennenes administrative oppgaver- etablering av Fylkesmennenes fellesadministrasjon, Rapport fra prosjektgruppe 2017
- Produktivitetskommissjonens andre rapport, NOU 2016:3
- Reglement for økonomistyring i staten, Finansdepartementet
- Samfunnsøkonomisk analyse av tiltak for økt offentlig bruk av skytjenester. Oslo Economics, 2018
- Sentralisering av IKT-funksjoner i staten. Difi 2013:1
- Sentralisering av IKT-funksjoner i staten. Oslo Economics-rapport 2012-8
- Statlige innkjøp – Muligheter for samordning FAD-rapport, 2013
- Utredning av samordning av administrative funksjoner i miljøforvaltningen, KLD sluttrapport 2018
- Vurdering av konsernmodell for administrative tjenester i helsesektoren, HOD 2018

## Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Administrative fellesfunksjoner i staten-status og muligheter
Difis rapportnummer:	2018:9
Forfatter(e):	Peter Bøgh, Mona Stormo Andersen, Valgjerd Bakka Skauge
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	-
Saksnummer:	18/00081-5
Prosjektnummer:	-
Prosjektnavn:	Administrative støttetjenester
Prosjektleder:	Valgjerd Bakka Skauge
Prosjektansvarlig avdeling:	Utredning og analyse
Oppdragsgiver:	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Difi har kartlagt behov for og tilbud av felles administrative støttefunksjoner. På dette grunnlaget er det lagt fram forslag til tiltak. Difi har vektlagt at tiltakene i tillegg til høy nytte skal ha lave endringsutfordringer. For hver tjenestekategori er det lagt fram modeller for hvordan tiltakene skal gjennomføres. Tiltakene innebærer utvidelse av nåværende målgruppe/kundegruppe hos leverandørvirksomhetene, utvidelse av tjenestetilbudet hos leverandørvirksomhetene, økt prioritering av små og mellomstore virksomheter hos leverandørvirksomhetene og nye felles rammeavtaler for kjøp i markedet.</p>
Emneord:	effektivisering, endringsutfordringer, rammeavtaler, administrative fellestjenester, konsernmodell, markedsplass, sektorløsning, servicesenter, skytjenester,
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	31.10.2018
Utgiver:	Difi Postboks 1382 Vika 0114 OSLO www.difi.no