

DFØ-notat 2021:5  
august 2021

# Metodeutvikling områdegjennomganger

Ulike tilnærminger til områdegjennomganger



# Forord

Finansdepartementet har bedt DFØ utarbeide følgende:

*«Utarbeide forslag til ulike tilnærminger for områdegjennomganger*

Standardisering gjennom typer av tilnærminger skal bidra til å tydeliggjøre mål, kunnskapsgrunnlag, prosjektstruktur (herunder bruk av konsulenter) og hvordan interessenter skal involveres i arbeidet.

Tilnærmingene skal hensynta analysenes formål og kompleksitet, samtidig som muligheter for innovasjon og nytenkning i de enkelte faser av gjennomgangen hensyntas.»

Dette notatet svarer ut oppdraget. Drøftingene og forslagene bygger på DFØs evaluering av arbeid med områdegjennomganger fra 2020. Vi har etter dialog med oppdragsgiver kommet frem til fire hovedtyper for områdegjennomganger som det vil redegjøres for her.

Vi håper dette vil være nyttig i videre arbeid med områdegjennomganger, og mer generelt i arbeid med å finne handlingsrom i statsbudsjettet og mer effektiv ressursbruk.

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>1</b>
<b>1 Formål med oppdraget</b> .....	<b>4</b>
<b>2 Mål for områdegjennomganger</b> .....	<b>5</b>
2.1.1 Områdegjennomganger: handlingsrom i budsjettet .....	5
2.1.2 Valg av tema er avgjørende for gode områdegjennomganger.....	5
2.2 Faste rammer for arbeid med områdegjennomganger .....	6
2.3 Noen førende momenter.....	6
2.3.1 Kunnskapsgrunnlag .....	7
2.3.2 Organisering.....	8
2.3.3 Interessenthåndtering .....	11
<b>3 Typeeksempler</b> .....	<b>14</b>
3.1 Type 1: Innsparinger .....	14
3.1.1 Hva er problemet?.....	14
3.1.2 Mål .....	14
3.1.3 Tid gjennomføring .....	14
3.1.4 Tid implementering.....	15
3.1.5 Kunnskap .....	15
3.1.6 Organisering.....	15
3.1.7 Interessenthåndtering .....	15
3.2 Type 2 a: Effektive virkemidler.....	15
3.2.1 Hva er problemet?.....	15
3.2.2 Mål .....	16
3.2.3 Tid gjennomføring .....	16
3.2.4 Tid implementering.....	16
3.2.5 Kunnskapsgrunnlag .....	16
3.2.6 Organisering.....	16
3.2.7 Interessenthåndtering .....	17
3.3 Type 2 b: Effektiv drift .....	17
3.3.1 Hva er problemet?.....	17
3.3.2 Mål .....	17
3.3.3 Tid gjennomføring .....	17
3.3.4 Tid implementering.....	17
3.3.5 Kunnskapsgrunnlag .....	18
3.3.6 Organisering.....	18

---

3.3.7 Interessenthåndtering .....	18
3.4 Type 3: Berede grunnen for større endringer .....	19
3.4.1 Hva er problemet? .....	19
3.4.2 Mål .....	19
3.4.3 Tid gjennomføring .....	19
3.4.4 Tid implementering .....	19
3.4.5 Kunnskapsgrunnlag .....	19
3.4.6 Organisering .....	20
3.4.7 Interessenthåndtering .....	20
3.5 Andre analyser .....	20
3.5.1 Hva er problemet? .....	20
3.5.2 Mål og hensikt .....	20

# 1 Formål med oppdraget

## Bakgrunn

I 2020 evaluerte DFØ arbeidet med områdegjennomganger på oppdrag fra Finansdepartementet. I det arbeidet ble det blant annet anbefalt å lage et tydeligere konsept for hva områdegjennomganger er. I evalueringsrapporten understrekes det samtidig at tydeligere rammer ikke bør bli for rigide, eller legge for sterke begrensninger på hva en områdegjennomgang kan være og ikke. Det er et poeng at verktøyet skal være fleksibelt og kunne brukes til mange ulike problemstillinger.

Vi har i det følgende forsøkt å imøtekomme dette doble behovet; på den ene siden et ønske om noe mer struktur og rammer, samtidig som behovet for utstrakt fleksibilitet hensyntas. Vi har forsøkt å ivareta denne balansegangen ved å drøfte noen overordnede hensyn før vi skisserer fire hovedtyper områdegjennomganger.

## Om notatets innhold

Innledningsvis skriver vi om områdegjennomgangens formål og særegenhet. Videre drøfter vi noen sentrale momenter ved utarbeidelsen av mandat for områdegjennomganger som vil være viktige uavhengig av type. Deretter presenterer vi fire hovedtyper og en «åpen klasse». For de fire hovedtypene har vi utarbeidet noen typiske oppsett og særlige hensyn som skal gi veiledning og råd ved utarbeidelse av mandat og rigging av prosjekt innenfor de fire kategoriene. De fire typene er stiliserte eksempler og er ikke ment som strengt avgrensede kategorier.

## 2 Mål for områdegjennomganger

### 2.1.1 Områdegjennomganger: handlingsrom i budsjettet

Områdegjennomganger, eller spending reviews, er et anerkjent verktøy brukt i de fleste OECD-land. Innretningen på spending reviews varierer mye fra land til land, og er som regel tilpasset landets forvaltningsstruktur og budsjettsituasjon. Typiske kjennetegn er at de er koblet på statsbudsjettprosessen og at arbeidet forankres politisk. Videre er hensikten med gjennomgangene å skape handlingsrom i budsjettene gjennom nedprioriteringer eller effektivisering. En områdegjennomgang representerer en mer omfattende gjennomgang av ressursbruken innenfor et område, i et mer langsiktig perspektiv, enn det man som regel har mulighet til som del av den ordinære budsjettprosessen.

I norsk kontekst innebærer det, slik vi ser det, at en områdegjennomgang bør legge til rette for en eller flere av disse endringene:

- a) Innsparing eller inndekning på statsbudsjettet.
- b) Omdisponering av midler innenfor gjeldende budsjetttrammer.
- c) Dempet forventet utgiftsvekst.

Disse tre delvis ulike måtene å skape handlingsrom på, vil ofte ha ulik tidshorisont.

En inndekning (a), vil typisk gjelde for et kommende års statsbudsjett og imøtekomme et definert finansieringsbehov.

Omdisponeringer (b) kan også gjelde på kort sikt. Ettersom statens utgifter vil øke fremover uten tilsvarende inntektsøkning, forventes det at nye satsinger i økende grad vil måtte finansieres gjennom omprioriteringer innenfor gjeldende budsjett. Det ligger allerede en stor omdisponeringsfrihet i dagens budsjettssystem.

Omdisponeringsadgangen den enkelt statsråd har vil måtte brukes mer. Slike endringer kan gjøres fra et år til et annet, men kan også planlegges over noen år, f.eks. hvis det innebærer større omlegginger, opprettelse av fellestjenester eller annet.

Arbeid med å dempe forventet utgiftsvekst (c) vil som regel være mer langsiktig.

Selv om de tre måtene å skape handlingsrom på generelt sett kan ha ulik tidshorisont, vil tidspunktet for når effektene oppstår avhenge av endringene som besluttes.

Eksempelvis vil implementeringen av større endringer med sikte på innsparing kunne kreve mer enn ett år. Andre ganger vil omdisponeringer kunne implementeres nokså raskt, avhengig av situasjon og type endring som foreslås. Tidshorisonten for når tiltak skal gi effekt bør inngå i mandatet og legge føringer for arbeidet.

### 2.1.2 Valg av tema er avgjørende for gode områdegjennomganger

Basert på erfaringer med områdegjennomganger siden 2016, mener vi det er viktig å se valg av tema opp mot områdegjennomgangens særegenhet og fortrinn. Det gjelder særlig at oppstart av områdegjennomganger besluttes i regjering, og anbefalingene fra arbeidet skal tilbake til regjering. I forvaltningens vanlige arbeid gjøres det løpende

vurderinger av hvilke saker som skal løftes til politisk beslutning, når og på hvilken måte (en eller flere statsråder eller regjeringen samlet). I områdegjennomganger er dette gitt. Ved avsluttet områdegjennomgang skal sentrale anbefalinger fra arbeidet løftes til regjeringen. Det innebærer at man bør etterstrebe områdegjennomganger som munner ut i anbefalinger som bør besluttes på regjeringsnivå- fordi det er budsjettsaker, fordi de er prinsipielt viktige, eller fordi de berører ansvarsområder på tvers av sektorlinjer.

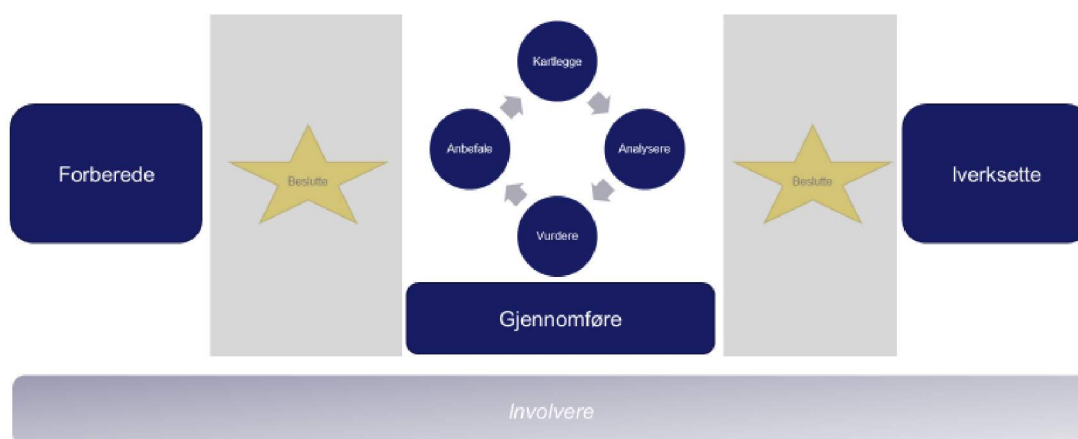
På bakgrunn av dette mener vi det er viktig å vurdere hvorfor det er nyttig med en områdegjennomgang på et gitt område. I tillegg til en antakelse om økt handlingsrom og bedre bruk av ressurser, bør det vektlegges om det har en merverdi at regjeringen skal ta stilling til anbefalingene fra arbeidet. I forlengelsen av dette bør det i den enkelte gjennomgang gjøres en vurdering av hvilke anbefalinger regjeringen bør ta stilling til og hvilke anbefalinger som kan presenteres for regjering, men besluttes på et annet nivå.

## 2.2 Faste rammer for arbeid med områdegjennomganger

Noen bestanddeler i arbeid med områdegjennomganger ligger fast. For det første gjennomføres arbeidet hovedsakelig i tråd med prosessen beskrevet i figuren under. For det andre organiseres arbeidet alltid som et prosjekt. Prosjektstyret ledes av Finansdepartementet.

Det er imidlertid verdt å merke seg at områdegjennomgangsarbeid er tilpasset arbeidsform, kapasitet og kompetanse i embetsverket, samt politiske beslutningsprosesser. Det innebærer at områdegjennomganger ikke nødvendigvis følger standard prosjektmetodikk på alle områder.

### Faser i en områdegjennomgang



## 2.3 Noen førende momenter

Arbeidet med områdegjennomganger kan innrettes på ulike måter. Flere faktorer og hensyn må veies opp mot hverandre.

Overordnet sett, vil hva som foreligger av data og **kunnskapsgrunnlag** før oppstart legge føringer for hvilke problemstillinger en områdegjennomgang kan gi gode svar på og hvilke analyser som kan gjennomføres innenfor prosjektets rammer. Dette bør derfor hensyntas i mandatet.

Eksisterende kunnskapsgrunnlag og hvilke analyser som skal gjøres, vil igjen påvirke kompetanse- og kapasitetsbehovet i områdegjennomgangen. Sammen med mål for områdegjennomgangen, vil disse forholdene gi føringer for hva som er hensiktsmessig **organisering** av prosjektet, samt form og omfang av **interessentinvolvering** underveis i arbeidet.

I det følgende vil vi si noe om hvilke avveininger som er viktige ved ulike typer problemstillinger, innenfor rammen av en områdegjennomgang. Vi vil først trekke frem noen vurderinger som vil gjelde for alle typer områdegjennomganger, før vi peker på fire ulike typeeksempler og illustrerer hvordan førende momenter kan se ut innenfor hvert typeeksempel.

### 2.3.1 Kunnskapsgrunnlag

Gode anbefalinger avhenger av god og tilstrekkelig kunnskap. Hva som er god og tilstrekkelig kunnskap, vil avhenge av spørsmålene som områdegjennomgangen skal besvare og hvilke typer anbefalinger som etterspørres.

Kunnskapsgrunnlaget som foreligger ved oppstarten av en områdegjennomgang varierer i omfang og kvalitet. En vanlig utfordring er at kunnskapsgrunnlaget er innhentet for andre formål og kan være vanskelig å sammenstille på tvers av fag- og sektorområder. Det vil også variere i hvilken grad eksisterende kunnskap er kjent og anerkjent blant aktører og andre interessenter. Det er derfor viktig å avklare i hvilken grad utfører kan bygge videre på eksisterende kunnskap, eller om det må samles inn mye primærdata og gjøres omfattende analyser.

Eksisterende kunnskapsgrunnlag har derfor betydning for hvordan områdegjennomgangen bør organiseres og bemannes. Kunnskapsgrunnlag og -behov påvirker også interessentinvolveringen gjennom områdegjennomgangen.

Som utgangspunkt kan en se for seg tre hovedscenarier:

- I en situasjon der problemforståelsen, for eksempel behov for innsparing eller dempet fremtidig utgiftsvekst, er lite anerkjent hos berørte aktører vil det være viktig at områdegjennomgangen bidrar til forståelse og legitimitet til problemstilling og løsningsforslag. I en slik sammenheng kan det være viktig å samle sentrale aktører på området og jobbe frem en felles situasjonsbeskrivelse. Slike prosesser kan ofte understøttes av eksterne konsulenter med kompetanse på å tilrettelegge og gjennomføre større arbeidssamlinger.
- I en situasjon der kilder, kunnskapsgrunnlag og problemforståelse i liten grad foreligger, eller er lite sammenliknbar, vil kartlegging og kunnskapsinnhenting ofte representere en sentral del av arbeidet i områdegjennomgangen. Dette krever ofte en kapasitet og kompetanse som kan være vanskelig å kun dekke med ressurser fra forvaltningen selv. I slike tilfeller vil områdegjennomgangen ofte ha nytte av å innhente ekstern bistand som kan stå for hele eller deler av



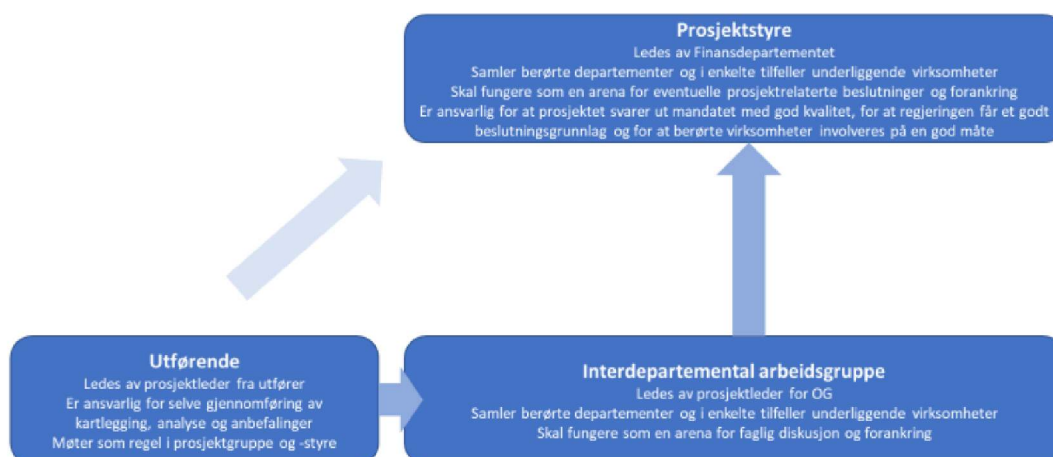
kunnskapsinnhenting og analyse, eventuelt i samarbeid med ressurser i forvaltningen (se nærmere under organisering).

- I en situasjon der kunnskap foreligger, men det er tilsynelatende lite handling for å imøtekomme kjente utfordringer (f.eks. aldrende befolkning), vil kunnskapsproduksjon ofte være en mindre del av områdegjennomgangen. Kunnskapsarbeidet vil i større grad ta for seg sammenhenger og forstå hvordan man kan legge til rette for endring. (Se for øvrig type 3 under.)

### 2.3.2 Organisering

En områdegjennomgang kan organiseres på ulike måter. Hovedstrukturen består av et prosjektstyre, en prosjektleder, en prosjektgruppe og en utreder. I situasjoner hvor det er et særlig behov for å ha en faglig stemme i den offentlige debatten, vil det kunne være aktuelt å etablere en ekspertgruppe.

Så langt har det i arbeidet med områdegjennomganger blitt brukt særlig to modeller for organisering, med bruk av hhv. eksperter og eksterne konsulenter. Dette omtales nærmere i DFØs evalueringsrapport. Ved bruk av ekstern utreder har prosjektoppsettet typisk vært som figuren under viser.



Områdegjennomganger med ekspertgrupper har enkelt skissert blitt organisert som figuren under viser.



Hvilken type organisering som egner seg for ulike områdegjennomganger er utdypet under typeeksemplene. Felles for alle typer, er vurderinger av hvem som bør inngå i ulike formelle roller i prosjektet, hvordan ansvar og roller fordeles, og hvordan man legger opp til en hensiktsmessig involvering av berørte aktører og andre interessenter.

Overordnet sett kan følgende ligge til grunn i vurderingene:

- Finansdepartementet har rollen som *prosjekteier*.
- *Prosjektstyret* vil normalt bestå av ekspedisjonssjef eller departementsråd fra de berørte departementene, og ledes av Finansdepartementet. Prosjektstyret fungerer som arena for eventuelle prosjektrelaterte beslutninger og forankring, men tar ikke stilling til anbefalingene i områdegjennomgangen. Beslutninger tas i etterkant og som regel i tilknytning til budsjettprosessen. Prosjektstyrets rolle er å sørge for at prosjektet svarer ut mandatet med god kvalitet, at regjeringen får et godt beslutningsgrunnlag og at berørte virksomheter involveres på en god måte.
  - Hvis gjennomgangen berører problemstillinger som formelt sett hører inn under virksomhetsleders ansvar i en underliggende virksomhet, bør det vurderes å supplere prosjektstyret med deltakelse fra virksomhetsleder. Eksempler på slike problemstillinger kan være når anbefalinger dreier seg om en virksomhets interne organisering, oppgaveløsning og/eller ressursbruk og –prioriteringer (jf. type 2 b).
  - Hvis det nedsettes en ekspertgruppe som gis i oppdrag å gjøre vurderinger og komme med anbefalinger, vil prosjektstyrets rolle i hovedsak være å klargjøre mandatet ved behov, holde seg orientert om fremdrift og sentrale faglige spørsmål og vurderinger, samt følge opp at leveransen tas videre til beslutning ved ferdigstillelse.
- *Prosjektleder* for områdegjennomgangen kommer vanligvis fra et av de mest berørte departementene, eventuelt fra DFØ. Prosjektlederrollen omfatter ledelse av prosjektgruppen og oppfølging av utreder. I dette ligger blant annet et ansvar for å

utarbeide og følge opp overordnet prosjektplan, lede arbeidet med å anskaffe eventuell ekstern bistand, koordinere arbeidet opp mot ulike oppdragsgivere mv. Prosjektleder rapporterer til prosjektstyret.

- Prosjektgruppen består av representanter fra berørte departementer og ev. underliggende virksomheter. Prosjektgruppen skal bidra til kvalitetssikring og involvering og eierskap til problemforståelse og løsningsforslag i sine respektive organisasjoner.
- Eierdepartementet bør være sentral i vurderingene av hvordan underliggende virksomheter skal involveres, herunder om det er hensiktsmessig at underliggende virksomhet inngår i prosjektgruppen. Underliggende virksomheter bør som hovedregel involveres i en områdegjennomgang, enten direkte i en utredningsgruppe/prosjektgruppe eller som informanter eller referanseressurser.
- Utredere er ansvarlig for selve gjennomføringen av kartlegginger, analyser og vurderinger. Avhengig av hvordan arbeidet organiseres, vil utredere også kunne ha ansvar for metodisk tilnærming, prosjektplanlegging og risikostyring. Følgende to hovedmodeller skisserer hvordan arbeidet med selve utredningen kan organiseres og bemannes:
  - Utredningen gjennomføres med bistand fra eksterne utredere
    - Dersom det eksterne oppdraget dekker hele områdegjennomgangen opprettes ikke noen ytterligere utredningsgruppe. Utfører (ekstern tilbyder) etablerer prosjektleder hos seg som styrer og følger opp arbeidet i tråd med tilbud og mandat. Utredere rapporterer direkte til prosjektgruppe og -styre på fremdrift, kostnad og faglig innhold. Anbefalinger står for utreders regning.
    - Dersom det eksterne oppdraget bare dekker deler av mandatet, opprettes en utredergruppe bestående av representanter fra berørte fagmiljøer som ivaretar resterende deler av mandatet. Ekstern utreder rapporterer til prosjektleder for områdegjennomgangen, som har ansvar for å følge opp ekstern utreder og sørge for god sammenheng mellom det ekstern utreder leverer og det utredergruppen for øvrig leverer. Det må klargjøres hvem som har ansvar for de samlede anbefalingene.
    - Det er også mulig å leie inn eksterne som inngår i en forvaltningsintern utredergruppe. Konsulenten leverer da tid og kompetanse inn i gruppens arbeid, og har ikke selvstendig ansvar for en delleveranse. Eksterne ressurser rapporterer da til leder for utredergruppen. Anbefalingene står for den forvaltningsinterne utreders regning.
  - Det nedsettes en ekspertgruppe. Det etableres samtidig et sekretariat bestående av forvaltningen, som ledes av prosjektleder for områdegjennomgangen. Det vil også være mulig å hente inn kapasitet og kompetanse fra eksterne konsulenter til sekretariatet. Sekretariatet er ansvarlig for å gjennomføre kartlegginger, analyser mv. på oppdrag fra ekspertgruppen. Ekspertgruppen er ansvarlig for kvalitet i arbeid og for anbefalingene.

I de fire typemodellene i avsnitt 3 har vi skissert hvilken type organisering som ofte er best tilpasset ulike type problemstillinger. Typeeksemplene har lagt følgende vurderinger til grunn:

- **Kompetanse**
  - Hvilken kompetanse vil områdegjennomgangen kreve, og hvilken kompetanse besitter prosjektet? Berørte departementer og virksomheter stiller gjerne med viktig fag- og sektorkompetanse, men ønsker ofte tilførsel av mer avansert analyse- og metodekompetanse fra eksterne utredere.
  - Ofte vil det i områdegjennomganger være nødvendig med spesialkompetanse på effektivisering, styring og organisering, endringsledelse mv., i tillegg til sektorspesifikk kompetanse om området som skal vurderes.
  - Konsulentmiljøer vil ofte kunne tilføre metodekompetanse, gi erfaringsoverføring fra andre sektorer og ha referanser til bestep praksis som forvaltningen selv ikke innehar.
- **Kapasitet**
  - Hvor mye kapasitet det vil være behov for og hvilken kapasitet prosjektet har tilgjengelig, er sentrale hensyn. Erfaringer tilsier at kapasitetsbehov ikke bør løses gjennom å tilføre flere personer på lave prosentandeler, men heller gjennom å dedikere høy prosentandel av få ressurser inn i arbeidet.
  - Ofte vil det være behov for å tilføre ekstern kapasitet inn i områdegjennomganger. Det er omfattende og ressurskrevende analyser. Forvaltningen selv har sjelden tilstrekkelig kapasitet tilgjengelig.
- **Legitimitet**
  - Ofte kan et «utenfra-blikk» bidra med legitimitet. Det kan komme i form av konsulent- eller annen type ekstern bistand, eller gjennom bruk av eksperter. Ekspertråd kan være aktuelt der verdispørsmål står sentralt, eksempelvis i vurderinger av ytelser og tilskudd. Ekspertene kan også styrke legitimitet og oppmerksomhet i offentligheten og slik bidra til å berede grunnen for fremtidige endringer.

### 2.3.3 Interessenthåndtering

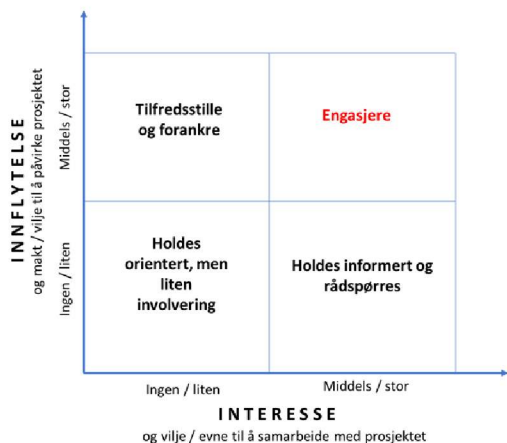
Prosjektets interessenter er personer, grupper eller organisasjoner som kan påvirke, vil bli påvirket av, eller oppfatter at de vil bli påvirket av, prosjektets gjennomføring eller resultater.

God interessentinvolvering tilfører verdi til områdegjennomgangen ved å gi muligheter for å innhente innspill og drøfte problemforståelse og løsningsalternativenes gjennomførbarhet. Dette kan lette beslutningsprosessen og den påfølgende implementeringen, herunder bidra til realisering av gevinster. Det er imidlertid viktig å sørge for at interessentinvolveringen er tilpasset situasjonen- både når det gjelder bredde, form og tidspunkt. Særlig i en tidlig fase, hvis det er stor usikkerhet om det vil være ønskelig å gjennomføre endringer, eller der en lang og åpen prosess kan bidra til uro og utrygghet i en organisasjon, bør omfang og tidspunkt for interessentinvolvering vurderes særskilt.

Som hovedregel vil interessene til aktører som berøres direkte, eksempelvis departementer og underliggende virksomheter, ivaretas ved at de inngår som del av prosjektorganisasjonen. Andre aktører, som representanter fra brukere, bransjer mv. bør involveres etter behov. Mange områdegjennomganger vil påvirke eller implisere aktivitet i og endringer for kommunene. KS er derfor ofte en viktig interessent.

Avhengig av områdegjennomgangens innretning vil også ansattes organisasjoner være interessenter. Involvering av disse vil blant annet følge av gjeldende lov- og avtaleverk.

Interessentene kan grupperes etter henholdsvis hvor stor innflytelse og interesse de har i prosjektet med tilhørende strategi for involvering, jf. figuren nedenfor:



Kilde: [Prosjektveiviseren](#), Digitaliseringsdirektoratet

Følgende tilnæringsmåter kan vurderes i ulike faser av arbeidet med en områdegjennomgang:

- Forberedende fase
  - Direkte berørte departementer involveres i utarbeidelse av mandat og vurdering av foreliggende kunnskapsgrunnlag. Underliggende virksomheter involveres dersom det respektive eierdepartement anser det som hensiktsmessig.
  - Prosjektstyret og prosjektgruppen drøfter mandat og tilhørende operasjonalisering for å bidra til felles forståelse og tydeliggjøre eventuelle uklarheter.
  - Interessentanalyse utarbeides, drøftes og forankres i prosjektgruppe og prosjektstyret.
- Gjennomføringsfase
  - Direkte berørte departementer og underliggende virksomheter involveres gjennom formelle roller i prosjektorganisasjonen, jf. pkt. over om organisering.
  - KS bør som regel involveres dersom kommunesektoren berøres direkte. Hvis det opprettes referansegruppe vil KS ha en naturlig plass i denne, ellers bør KS involveres på annen hensiktsmessig måte.
  - Ansattes organisasjoner/tillitsvalgte i berørte virksomheter bør informeres dersom det planlegges en områdegjennomgang som berører sentrale sider ved virksomheten, eksempelvis organisering, bemanning, bemanningsstrukturer, kompetanse, effektivisering, budsjettmessige forhold mv. Hensikten er å bidra til forståelse og forankring for en eventuell senere implementering av mulige endringer.
  - Øvrig interessentinvolvering kan avgjøres etter en interessentanalyse, jf. matrisen over.
- Implementering

- Lov- og avtaleverk stiller krav til involvering av de ansattes organisasjoner ved implementering av større endringer i virksomheten, eksempelvis ved omorganiseringer. Det finnes særskilte regler for involvering knyttet til politiske beslutninger, både når de fattes og skal gjennomføres, jf. hovedavtalen § 8.5. Involvering av tillitsvalgte bør vurderes også i situasjoner der involvering ikke er et eksplisitt krav i henhold til hovedavtalen.

Det finnes ulike måter å involvere interessenter som ikke er del av prosjektet på. I områdegjennomganger har det særlig blitt gjort gjennom referansegrupper eller innspillmøter. I vurderingen av hvorvidt man skal opprette en referansegruppe, må også prosjektets samlede kapasitet vurderes. Dersom man skal bruke en referansegruppe godt, må det settes av tilstrekkelig tid til oppfølging av gruppen.

Interessentinvolvering gjennom formelle referansegrupper er mest aktuelt når:

- Prosjektet har behov for at viktige interessegruppers syn blir fanget opp, hørt og vurdert og at prosessen for dette er formalisert.
- Prosjektstyret har behov for et formelt rådgivende organ, eksempelvis ved stor grad av kompleksitet i prosjektet. Referansegruppen bør ha solid faglig bakgrunn slik at de opptre som relevant og faglig sparrings- og forankringsressurs for prosjektet.
- Prosjektet har behov for at verdifull ekspertise og kompetanse som finnes i referansegruppen følger prosjektet over tid.

Interessentinvolvering gjennom innspillmøter, workshops, mv. er mest aktuelt når:

- Prosjektet ikke har behov for en fast, formell og dedikert kompetansebase som støtte for prosjektet.
- Prosjektet har behov for ett eller flere møter for innspill og/eller drøfting av grunnlag, forståelse, løsningsalternativer og mulige anbefalinger.
- Det anses for tidkrevende og rigid å etablere referansegruppe(r), og man har behov for en mer fleksibel bruk av kompetansen og forankringen som ulike interessentgrupper kan representere.

Under de ulike typeeksemplene i del 3 omtales noen utvalgte interessenter under de ulike typene. Omtalen er ikke uttømmende, men ment som en indikasjon på hvilke interessenter som erfaringsmessig er sentrale i akkurat den type gjennomgang.

## 3 Typeeksempler

### Om typeeksemplene

Typene er ment å illustrere noen stiliserte typer områdegjennomganger. Det er ikke ment som en uttømmende oversikt, men skal å gi råd og veiledning ved planlegging av en områdegjennomgang. I praksis vil mange områdegjennomganger være en kombinasjon av ulike typer. For eksempel har flere av områdegjennomgangene som er gjennomført så langt hatt elementer av både type 2a og 2b.

### 3.1 Type 1: Innsparinger



#### 3.1.1 Hva er problemet?

Det mangler midler til å finansiere prioriterte områder på kommende års budsjett. Det kan være et presserende problem for påfølgende budsjettår, eller kan være et problem man ser for seg at vil oppstå om relativt kort tid. Denne typen områdegjennomganger kan derfor også gjennomføres som forberedelse til når et innsparingsbehov melder seg.

#### 3.1.2 Mål

Økt handlingsrom gjennom et tallfestet innsparingsmål. Dette innebærer at det besluttes en gitt budsjettreduksjon. Operasjonaliseringen av denne skal konkretiseres gjennom en områdegjennomgang. Innsparingen kan brukes til å redusere statens utgifter samlet sett, eller til inndekning av økte utgifter til andre formål i sektoren eller et annet sted på budsjettet. Innsparinger kan oppnås gjennom effektivisering, men vel så viktig er det å avvikle oppgaver eller tjenester der kostnaden ikke står til nytten. Reduksjon i kvalitet eller ambisjonsnivå kan også medføre innsparinger.

#### 3.1.3 Tid gjennomføring

For denne typen områdegjennomgang vil det være et poeng med rask gjennomføring. En kan se for seg at det besluttes oppstart i budsjettstrategikonferansen, og at et resultat skal foreligge til august. En slik tidslinje vil fordre mer avgrensede gjennomganger enn de som er gjennomført siden 2016.

### 3.1.4 Tid implementering

Gitt premisset over om at det her dreier seg om korte, avgrensede utredninger som typisk skal brukes rett inn i utformingen av kommende års budsjett, bør utredningene som regel kunne ut i anbefalinger som kan implementeres på kort sikt- helst påfølgende år.

### 3.1.5 Kunnskap

I denne typen områdegjennomganger vil det typisk være behov for god kunnskap om virkninger, både tilsiktede og utilsiktede, av foreslåtte innsparinger.

fordelingsvirkninger, i betydning av hvordan forslaget vil treffe ulike grupper, vil også som regel være sentrale å få belyst. Omfanget på slike analyser må tilpasses tiden til rådighet.

### 3.1.6 Organisering

For denne typen områdegjennomganger vil det kunne være hensiktsmessig å benytte seg av eksternt utrederkompetanse (konsulenter). Det er både fordi det vil være behov for et eksternt blikk og armlengdes avstand, og fordi det er lite trolig at forvaltningen selv vil kunne ressurssette og gjennomføre et slikt prosjekt innenfor en tidsramme på noen måneder.

Ettersom det legges opp til et stramt tidsløp, vil valg av anskaffelsesprosedyre måtte tilpasses tilgjengelig tid (i tråd med gjeldende regelverk). Gjennomføring av en type områdegjennomgang innenfor rammene skissert her vil fordre andre typer anskaffelser enn det som i hovedsak benyttes for områdegjennomganger i dag.

### 3.1.7 Interessenthåndtering

I den grad dette dreier seg om innsparinger som skal innarbeides i en pågående budsjettprosess, antas det at mye av arbeidet vil være unntatt offentlighet. Det vil dermed være begrenset rom for å involvere interessenter underveis.

## 3.2 Type 2 a: Effektive virkemidler



### 3.2.1 Hva er problemet?

Usikkerhet knyttet til om virkemiddelbruken er effektiv, enkeltvis og samlet, sett opp mot et samfunnsproblem som ønskes løst. Eventuelt kan det være konstatert at



virkemidler er lite effektfulle, herunder at de er ineffektivt innrettet eller uhensiktsmessig organisert.

Områdegjennomgangen kan ha bakgrunn i konkrete evalueringer eller innspill som setter spørsmålsteget ved virkemiddelbruken. Det kan også være uttrykk for at det i lys av samfunnsutvikling, politiske prioriteringer over tid og teknologisk utvikling, er behov for å vurdere om virkemiddelbruken er hensiktsmessig og tilpasset situasjonen, både innenfor og på tvers av sektorer.

### **3.2.2 Mål**

Mer effektiv ressursbruk gjennom mer effektive virkemidler. Det kan innebære at virkemidler endres, slås sammen, legges ned, eller vridning mellom virkemidler.

### **3.2.3 Tid gjennomføring**

Denne typen områdegjennomgang vil typisk kunne besluttes startet opp på budsjettstrategikonferansen og behandles i marskonferansen ett budsjettår senere (dvs. om lag 15 måneder totalt). Effektiv gjennomføringstid er som regel rundt 9 måneder. Tidslinjen avhenger mye av hvor lang tid en ev. konsulentanskaffelse tar.

### **3.2.4 Tid implementering**

Denne typen områdegjennomganger vil typisk kunne munne ut i forslag om å legge ned ordninger, redusere bevilgninger til gitte virkemidler eller slå sammen ulike virkemidler. Det kan som regel gjøres fra et budsjettår til et annet.

### **3.2.5 Kunnskapsgrunnlag**

For denne typen områdegjennomganger foreligger det ofte en rekke evalueringer og annen kunnskap, men det mangler som regel et helhetsblikk. Det kan være å se en sektor i stort, eller å se virkemidler rettet mot samme mål på tvers av sektorer i sammenheng. Mye av kunnskapsgenereringen vil ofte være å legge til rette for sammenlikninger mellom virkemidler og muliggjøre vurderinger av måloppnåelsen for et gitt virkemiddel opp mot ett gitt mål. De fleste virkemidler skal nå flere mål, og ofte foreligger det informasjon om hvordan virkemiddelet som helhet fungerer, sett opp mot målene. I en områdegjennomgang kan det være at bare ett av målene er relevant.

### **3.2.6 Organisering**

I denne typen områdegjennomganger kan det ofte være nyttig å innhente ekstern kompetanse fra konsulentbransjen. De har erfaring med å sammenstille team som kan få opp et godt kunnskapsgrunnlag på relativt kort tid, og vil ha nok avstand til å kunne vurdere ulike virkemidler objektivt. Samtidig besitter forvaltningen selv mye kompetanse på disse områdene, som det vil være viktig å utnytte på en god måte. Hvis det er store deler av virkemiddelporteføljen til en eller flere virksomheter som berøres av områdegjennomgangen, bør de respektive virksomhetslederne sitte i prosjektstyret.

### 3.2.7 Interessenthåndtering

I denne typen områdegjennomganger vil blant annet målgruppene for virkemidlene som vurderes være sentrale. Dette er åpenbart viktige interessenter, men i denne sammenheng er det verd å påpeke at det vil antakelig være liten endringsvilje hos aktører som potensielt vil tape noe ved en ev. omlegging. Undersøkelser av brukertilfredshet kan i denne sammenheng ha begrenset verdi. Det må forventes av mottakere av gratis rådgivning, tilskudd eller annet vurderer tjenesten de mottar som god.

## 3.3 Type 2 b: Effektiv drift



### 3.3.1 Hva er problemet?

For denne type områdegjennomganger vil det typisk være en eller flere virksomheter som arbeider ineffektivt og/eller er uhensiktsmessig organisert- internt eller seg imellom. Det kan gjelde virksomhet(enes) kjerneoppgaver eller støttefunksjoner. Videre er det slik at alle offentlige virksomheter har et ansvar for effektiv drift. Det vil således være nyttig for samtlige virksomheter å gjennomgå egen effektivitet fra tid til annen. I tillegg til større analyser av dette, er effektiv drift et kontinuerlig arbeid som inngår i virksomhetsleders ansvarsområde.

### 3.3.2 Mål

Mer effektiv ressursbruk og økt handlingsrom gjennom med effektiv drift. Det kan typisk skje gjennom prosessforbedring, digitalisering, økt bruk av fellesløsninger mv.

### 3.3.3 Tid gjennomføring

Denne typen områdegjennomgang vil typisk kunne besluttes startet opp på budsjettstrategikonferansen og behandlet i marskonferansen ett budsjettår senere (dvs. om lag 15 måneder totalt). Effektiv gjennomføringstid er som regel rundt 9 måneder. Tidslinjen avhenger mye av hvor lang tid en ev. konsulentanskaffelse tar.

### 3.3.4 Tid implementering

Ettersom anbefalingene fra denne typen områdegjennomganger ofte vil kreve omstilling i berørte virksomheter, kan det ta litt tid fra beslutning er fattet til endringen skjer. Det er imidlertid sentralt at en beslutning fattes. Dette er et poeng for alle områdegjennomganger, men det fremstår som særlig viktig i de

områdegjennomgangene som berører manges arbeidssituasjon direkte. For denne typen vil det ofte være hensiktsmessig å beslutte et mål noen år frem i tid, som realiseres stegvis.

### 3.3.5 Kunnskapsgrunnlag

I denne typen områdegjennomganger vil en vesentlig del av arbeidet som regel være å produsere et solid kunnskapsgrunnlag. Det bør være godt nok til å kunne avlede konkrete effektiviseringsmål og legge til rette for arbeid med gevinstrealisering. Samtidig er det i denne type områdegjennomganger viktig å være oppmerksom på at det som regel vil være uenighet om særlig tallgrunnlaget. Det bør hele tiden gjøres nytte/kostnadsvurderinger av hvor nøyaktig beslutningsinformasjonen behøver å være for å gi tilstrekkelig opplyste beslutninger.

### 3.3.6 Organisering

For denne typen områdegjennomgang er det sentralt å tenke på innretning av prosjektarbeidet. Intern organisering av egen virksomhet er i utgangspunktet virksomhetsleders ansvar. Det kan likevel være forhold som taler for at en områdegjennomgang skal se på nettopp en virksomhets interne organisering og drift. Det fordrer tydelighet i både beskrivelsen og utøvelsen av roller og ansvar i prosjektet. Det er også viktig å være spesielt bevisst på hvordan ev. eksterne konsulenter opptrer i en slik områdegjennomgang, og hvem de oppfattes å handle på vegne av. Dette forholdet vil også gjenspeiles når beslutninger skal fattes. I denne typen områdegjennomganger er det særlig viktig å vurdere hvilke beslutninger som bør fattes på hvilket nivå.

Informasjonstilgang er avgjørende for en vellykket områdegjennomgang. For at virksomhetens ansatte skal bidra konstruktivt inn i arbeidet, bør det etterstrebtes mest mulig tydelighet om hva områdegjennomgangen skal undersøke og brukes til videre. DFØs evalueringsarbeid viste til at det er ofte usikkerhet om beslutningsprosessen etter endt områdegjennomgang. Det kan i denne sammenheng ha en positiv effekt å tydeliggjøre at det vil være en faglig og politisk behandling av områdegjennomgangens anbefalinger før de ev. besluttes.

### 3.3.7 Interessenthåndtering

I denne typen områdegjennomganger vil de ansatte i berørte virksomheter være helt sentrale interessenter, ettersom anbefalinger som regel vil påvirke deres arbeidshverdag.

Generelt er det anbefalt tidlig involvering av tillitsvalgte. Det bidrar til tillit og kan lette den senere implementeringen. Tidlig involvering kan innebære at man i gjennomføringsfasen, for eksempel ved oppstart, informerer tillitsvalgte om mandat, tidsløp og innretning på gjennomgang og beslutningsprosess.

Når områdegjennomgangen er slutført og beslutningene er tatt, skal besluttede endringer implementeres. I implementeringsfasen må tillitsvalgtes rettigheter nedfelt i lov- og avtaleverk ivaretas i prosessen.

## 3.4 Type 3: Berede grunnen for større endringer



### 3.4.1 Hva er problemet?

For en del større utviklingstiltak er offentlig debatt og forståelse for nødvendigheten av endring avgjørende. Det kan være tverrgående, komplekse samfunnsutfordringer og endringer som vil berøre verdispørsmål, og/eller sentrale velferdstjenester. Også for denne kategorien er det behovet for handlingsrom i budsjettene som er førende for en ev. områdegjennomgang. Bidrag til økt handlingsrom kan f.eks. være å dempe forventet utgiftsvekst på et område.

### 3.4.2 Mål

Mer effektiv ressursbruk og økt handlingsrom i fremtidige budsjetter gjennom å legge til rette for en økonomisk bærekraftig samfunnsutvikling.

### 3.4.3 Tid gjennomføring

Dette er områdegjennomgangene som typisk vil ta lengst tid å gjennomføre. All den tid det som regel vil dreie seg om større endringer over år, bør det være et poeng å sette av tilstrekkelig med tid til gjennomføring. Samtidig bør ikke områdegjennomganger ha en aktiv utrendingsfase i mer enn om lag ett år. Da blir grensene opp mot f. eks. NOU-instituttet fort uklare.

### 3.4.4 Tid implementering

Dette vil omhandle større omlegginger som gjerne vil ta flere år å gjennomføre. Selv om beslutningene som følger av denne type områdegjennomganger ikke nødvendigvis munner ut i konkrete budsjettvedtak på kort sikt, mener vi det er et poeng å holde på koblingen mellom budsjettprosess og områdegjennomgang. Det sørger for en viss fremdrift i beslutninger om og oppfølging av arbeidet.

### 3.4.5 Kunnskapsgrunnlag

Det vil kunne variere mye fra område til område. Som regel vil det foreligge en del kunnskap på denne typen problemstillinger. Utfordringen kan være at kunnskapen ikke er omforent, altså at selve virkelighetsoppfatningen er ulik blant ulike aktører. Det kan også være at kunnskapen eksisterer og problemet er anerkjent, men det er krevende å få til faktiske endringer. Dette vil typisk kunne gjelde problemer vi vet vil gjøre seg gjeldene litt frem i tid, som aldrende befolkning eller klimaendringer. Oppstykket og

distribuert ansvar, for eksempel mellom stat og kommune, kan også være en dimensjon i denne type problemstillinger.

### 3.4.6 Organisering

Behov for legitimitet og offentlig forståelse er som regel sentralt ved organisering av denne type områdegjennomganger. Det vil ofte være et ekspertutvalg som er best egnet for å fremme disse hensynene. En ekspertgruppe understøttes av et sekretariat bestående primært av forvaltningen (berørte departementer, direktorater og DFØ). Det vil også være mulig å hente inn eksterne konsulenter til sekretariatet for kapasitet og kompetanse. En slik modell vil kunne legge til rette for godt samarbeid på tvers av sektorer og nivåer i forvaltningen, og bidra til kunnskapsoverføring mellom privat og offentlig sektor.

### 3.4.7 Interessenthåndtering

I denne typen områdegjennomganger vil interessenthåndtering være en sentral del av arbeidet. Det vil være ekspertene som står for involvering og kommunikasjon med ulike berørte interessenter.

## 3.5 Andre analyser



### 3.5.1 Hva er problemet?

På en del områder mangler det kunnskap. Grundig kunnskapsoppbygging kan danne utgangspunkt for en områdegjennomgang eller annet forbedringsarbeid på sikt.

### 3.5.2 Mål og hensikt

I tillegg til typeeksemplene skissert over, er det behov for et mer åpent analyseinstitutt der offentlig ressursbruk er hovedfokus. Det kan være utredninger som ikke skal munne ut i noen bestemt mål om økt handlingsrom eller mer effektiv ressursbruk, men bære preg av kartlegging av et område. Slike kartlegginger kan igjen danne grunnlag for en områdegjennomgang eller annet. I 2021 gjennomfører DFØ en slik kartlegging på oppdrag for Finansdepartementet, for å fastslå omfanget av arkivfunksjonen i statlige virksomheter.

Avhengig av saksfelt og tid til rådighet, vil både eksterne konsulenter og forvaltningen selv kunne gjennomføre slike kartlegginger. I en del tilfeller vil en kunne se for seg at DFØ gjennomfører denne typen kartlegginger.

