

DFØ-rapport 2020:12

Evaluering av områdegjennomganger



Innhold

| | |
|---|----|
| Sammendrag | 4 |
| Bakgrunn | 4 |
| Hva ser vi? | 4 |
| Vi anbefaler: | 5 |
| KAP 1: Bakgrunn | 6 |
| Behovet for områdegjennomganger | 6 |
| Definisjoner: | 6 |
| Områdegjennomganger som verktøy – internasjonalt og i Norge | 7 |
| Områdegjennomganger siden 2016 | 7 |
| Faser i en områdegjennomgang | 8 |
| Forberede | 8 |
| Beslutte | 8 |
| Gjennomføre | 9 |
| Beslutte | 9 |
| Iverksette | 9 |
| KAP 2: Problemstillinger og metode | 9 |
| Problemstillinger | 9 |
| Datainnsamling | 10 |
| Avgrensinger og metodiske vurderinger | 10 |
| Svakheter i metoden | 11 |
| KAP 3: Forberedende fase | 11 |
| Forberedende fase: formål og mandat | 11 |
| Et bredt utvalg av tema fra ulike sektorer | 11 |
| Operasjonalisering av «bedre ressursbruk» | 12 |
| Effektiviseringspotensial, faglig og politisk interesse vektlegges i valg av tema | 12 |
| Ulik grad av involvering ved utforming av mandat | 13 |
| Behov for avklaring og spissing av mandat underveis | 14 |
| Anbefalinger for forberedende fase- formål og mandat: | 15 |
| Tydeligere og spissere mandater | 15 |
| Omforent forståelse og involvering i utformingen av mandatet | 15 |
| Forberedende fase: Organisering, roller og ansvar | 16 |
| Fleksibilitet i organisering | 16 |

| | |
|---|----|
| Kompetanse, legitimitet og eierskap ved bruk av eksterne | 17 |
| Viktige hensyn ved valg av prosjektoppsett | 18 |
| Fleksibilitet i rollefordeling | 19 |
| Berørte underliggende virksomheters rolle i områdegjennomganger | 19 |
| Anbefalinger: organisering, roller og ansvar | 20 |
| Fortsatt fleksibilitet, men økt tydelighet i roller og ansvar | 20 |
| Berørte underliggende virksomheter inn i prosjektstyre eller referansegruppe | 20 |
| KAP 4: Gjennomføringsfasen | 21 |
| Hvilke metoder er brukt? | 21 |
| Dokumentanalyse | 21 |
| Intervju | 21 |
| Kvantitative data | 21 |
| Å fremskaffe data på tvers av virksomheter og fagområder er en utfordring | 22 |
| Data som etterspørres er i varierende grad tilgjengelig og av god kvalitet | 22 |
| Vurdering av ressursbruk på tvers | 22 |
| Områdegjennomganger bygger på begrenset kunnskapsgrunnlag | 23 |
| Generelle utfordringer ved evalueringspraksis i departementer og virksomheter | 24 |
| Virksomheter er i varierende grad involvert i arbeidet i gjennomføringen | 25 |
| Tiden til gjennomføring er både for kort og for lang | 25 |
| Faktabaserte analyser, modige vurderinger og tydelige anbefalinger | 26 |
| Overordnede eller detaljerte anbefalinger | 26 |
| Høring av anbefalingene | 27 |
| Anbefalinger knyttet til gjennomføringsfasen | 27 |
| Kunnskapsoppsummering for mer effektiv gjennomføring og bedre kvalitet | 27 |
| Noen viktige stoppunkter i gjennomføringen | 27 |
| Nærmere om hvordan evalueringspraksis i staten kan forbedres | 28 |
| KAP 5: Oppfølging og nytte av områdegjennomganger | 28 |
| Mandatene er i hovedsak svart ut i rapportene, men i varierende grad | 28 |
| Oppfølging av resultater dokumenteres i styringsdokumenter | 29 |
| Behov for tydeligere og transparente oppfølgingsprosesser | 29 |
| Offentlighet debatt om pågående områdegjennomganger | 31 |
| Opplevd nytte | 31 |
| Økt fokus på gjennomføring av tiltak | 32 |
| Anbefalinger knyttet til oppfølgingsfasen | 33 |
| Oppfølging bør vies mer oppmerksomhet | 33 |
| KAP 6: Områdegjennomgang som verktøy | 34 |

| | |
|--|----|
| Områdegjennomgang som verktøy er foreløpig lite kjent..... | 34 |
| Hvilken type tema er områdegjennomganger egnet til? | 34 |
| Valg av tema | 35 |
| Formål med områdegjennomganger i Norge..... | 36 |
| En fastere innretning av områdegjennomgangene..... | 37 |
| Anbefalinger:..... | 37 |
| En tydeligere operasjonalisering av formålet med områdegjennomganger | 37 |
| Mer offentlig rettet informasjon og tydeligere rammeverk | 38 |
| Vedlegg:..... | 39 |
| Vedlegg 1..... | 40 |

Sammendrag

Bakgrunn

Fra 2016 har regjeringen igjen tatt i bruk områdegjennomganger. Det er et verktøy tilknyttet budsjettprosessen, som har blitt brukt i ulike varianter i Norge tidligere. Forventningene om strammere statsbudsjetter i tiden fremover er en viktig årsak til at man har ønsket å ta i bruk områdegjennomganger igjen. Det vil bli mindre vekst i inntektene til Statens pensjonsfond utland, mindre avkastning fra fondet og økte demografiutgifter. Man vil gå fra å ha betydelige årlige påplussinger i statsbudsjettet til å måtte gjennomføre vesentlige innsparinger for å kunne dekke de mest prioriterte utgiftene.

Områdegjennomganger kan legge til rette for mer langsiktig og dyptpløyende analyser som vurderer eksisterende ressursbruk, foreslår tiltak for å bedre ressursbruken, finner handlingsrom og gir bedre målretting av tiltak. Områdegjennomganger handler derfor ikke bare om kostnadsutt, men også om å modernisere offentlig forvaltning og virkemidlene i takt med den generelle moderniseringen og utviklingen av samfunnet og med tanke på fremtiden.

Direktoratet for økonomistyring ble høsten 2019 bedt av Finansdepartementet om å gjennomføre et prosjekt for å vurdere og komme med forslag til hvordan arbeidet med områdegjennomganger kan videreutvikles som et verktøy for mer effektiv og bedre målrettet ressursbruk. Arbeidet skal også omfatte vurderinger av hvordan DFØ best kan bidra til å understøtte arbeidet med bedre bruk av offentlige ressurser i budsjettprosessen.

Denne rapporten besvarer første del av oppdraget. Den inneholder en kartlegging av erfaringer med områdegjennomganger i Norge i perioden 2016-2019 og vurderinger og anbefalinger om veien videre.

Metodisk har vi basert oss på dokumentanalyser av mandater, sluttrapporter, og der de foreligger, styringsdokumenter og egenevalueringer fra gjennomførte områdegjennomganger, samt aktuelle budsjett dokumenter, tildelingsbrev og årsrapporter. Vi trekker også på det som OECD i sin nylige rapport «*Spending reviews in OECD countries: towards good practices*» (2019) fremholder som god praksis på området. Videre har vi intervjuet 30 informanter som har deltatt eller vært berørt av områdegjennomganger på ulikt vis; virksomhetsledere, ledere av ekspertutvalg, ekspedisjonssjefer i departementer, fagansvarlige for områdegjennomganger i Finansdepartementet, prosjektledere, politikere og gjennomførende konsulenter.

Hva ser vi?

Mange fremholder at områdegjennomganger er et nyttig verktøy. Det kan være på prinsipielt grunnlag, at selve intensjonen bak verktøyet ønskes velkommen, eller basert på egne erfaringer med områdegjennomganger.

Prinsipielt mener flere at områdegjennomganger treffer et behov i forvaltningen for analyser som belyser ressursbruk i forhold til resultater på en forsøksvis objektiv måte. Den erfarte nytten kobles ofte mot at områdegjennomganger kan bidra med ny giv på et kjent problem, eller at det er en måte å få oversikt og bedre forståelse av et komplekst fagfelt.

Samtidig har vi avdekket mange syn på forbedringer og utviklingsmuligheter:

- Den tydeligste tilbakemeldingen er at underliggende virksomheter bør involveres mer, i forkant av og under en områdegjennomgang.
- Det er lite kjennskap til og en del usikkerhet om hva områdegjennomganger er.
- Problembeskrivelse og mål for områdegjennomgangen bør komme klarere frem i mandatene.

- Det er behov for bedre data og evalueringer. Det tar i dag lang tid å fremskaffe data som skal inngå i en områdegjennomgang, og informasjonsinnhenting kan ta uforholdsmessig mye tid i gjennomføringsfasen. Kvaliteten på data er ofte lav og tall og vurderinger lar seg ikke sammenlikne på tvers.
- Videre har vi observert at det foreligger lite systematisk informasjon om hvordan de enkelte områdegjennomganger følges opp.

Vi anbefaler:

På kort sikt bør det jobbes for å forbedre omtale av mål og problem i mandatene. Det vil være klargjørende for alle berørte parter og legge til rette for en mer hensiktsmessig gjennomføring. Det vil dessuten være lettere å følge opp og vurdere måloppnåelse i ettertid.

I forkant av at et mandat utarbeides, bør berørt fagdepartement og Finansdepartementet ha en samlet oversikt over eksisterende kunnskapsgrunnlag på feltet. Omfanget av eksisterende kunnskap bør legges føringer for metode og ambisjonsnivå i mandatet.

Det bør i større grad lages prosjektformelle strukturerer for løpende involvering av de mest berørte partene, særlig underliggende virksomheter. Vi anbefaler generelt økt bevissthet om betydningen av involvering, både i forkant av og under en områdegjennomgang.

På lengre sikt mener vi Finansdepartementet i større grad bør konseptualisere områdegjennomganger som verktøy. Det bør tydeliggjøres noen grunnleggende byggesteiner i arbeidet, som formål, roller og ansvar, overordnet prosessbeskrivelse og maler for sentrale styringsdokumenter. Som det fremgår av rapporten mener vi at noen av disse byggesteinene ikke helt har funnet sin endelig form, mens andre ikke er tydelig nok beskrevet og kommunisert utad.

Det bør arbeides mer med bedre grunnlagsdata. Grunnlagsdata omfatter blant annet sammenliknbar regnskapsinformasjon, nøkkeltall og oppfølging av effekter av tiltak, for eksempel gjennom evalueringer. Mangelen på denne type informasjon er en utfordring som favner bredere enn arbeid med områdegjennomganger. Vi mener det er et generelt behov for mer systematisk arbeid med grunnlagsdata i forvaltningen. Dette er primært virksomhetsledere og etatsstyreres ansvar. Samtidig vil bedre grunnlagsdata gjøre arbeidet med områdegjennomganger, og annet arbeid for mer effektiv ressursbruk, lettere og heve kvaliteten.

Til sist mener vi det er viktig å bruke mer tid på oppfølging. Etter at en områdegjennomgang er konkludert i regjering, er det i stor grad opp til hver fagstatsråd å følge det opp videre. Mye av den videre oppfølgingen vil det i mange sammenhenger være naturlig å delegerer til underliggende virksomhet. Vi anbefaler at det utvikles verktøy og kompetanse for å i større grad følge opp det arbeidet, både i berørte virksomheter og i departementene.

KAP 1: Bakgrunn

Behovet for områdegjennomganger

Fra 2016 har regjeringen igjen tatt i bruk områdegjennomganger. Det er et verktøy tilknyttet budsjettprosessen, som har blitt brukt i ulike varianter i Norge tidligere. Forventningene om strammere statsbudsjetter i tiden fremover er en viktig årsak til at man har ønsket å ta i bruk områdegjennomganger igjen. Det vil bli mindre vekst i inntektene til Statens pensjonsfond utland, mindre avkastning fra fondet og økte demografiutgifter. Man vil gå fra å ha betydelige årlige påplussinger i statsbudsjettet til å måtte gjennomføre vesentlige innsparinger for å kunne dekke de mest prioriterte utgiftene.

Områdegjennomganger kan legge til rette for mer langsiktig og dyptpløyende analyser som vurderer eksisterende ressursbruk, foreslår tiltak for å bedre ressursbruken, finner handlingsrom og gir bedre målretting av tiltak. Områdegjennomganger handler derfor ikke bare om kostnadskutt, men også om å modernisere offentlig forvaltning og virkemidlene i takt med den generelle moderniseringen og utviklingen av samfunnet og med tanke på fremtiden.

Den generelle erfaringen til nå er at områdegjennomganger er et nyttig verktøy som bidrar til effektiviseringsarbeidet. Den store testen kommer imidlertid når budsjettene blir så knappe at det blir behov for betydelig tøffere prioriteringer. Områdegjennomganger skal være et bidrag til å møte det på en hensiktsmessig måte, gjennom godt begrunnede innsparings- og effektiviseringstiltak.

Definisjoner:

Effektiv ressursbruk handler om sammenhengen mellom ressursinnsats og ønskede bruker- og samfunnseffekter, og i hvilken grad ressursbruken kan forsvares i forhold til de resultater som oppnås, sammenlignet med mulige alternativer. Effektiv ressursbruk handler derfor om å få mest mulig ønsket effekt med minst mulig ressurser, og omfatter derfor både begrepene kostnadseffektivitet og formålseffektivitet.

Formålseffektivitet sier noe om årsakssammenhengen mellom innsatsen på et område og observerte effekter for brukere- og samfunn. Å øke formålseffektivitet handler om å dokumentere og vurdere:

- i hvilken grad ulike tjenester/produkter/aktører/tiltak/virkemidler bidrar til å nå ønskede resultater/mål/effekter på et område.
- I hvilken grad observert utvikling/effekt kan knyttes til innsatsen (produkter/tjenester) og ikke eksterne faktorer
- Årsakene til at man når eller ikke når et ønsket resultat
- Hva som kan gjøres for å øke effekten av intervensjonene

Kostnadseffektivitet handler om sammenhengen mellom ressursinnsats og konkrete produkter/tjenester. Å øke kostnadseffektiviteten handler om å dokumentere og vurdere om:

- man kan oppnå de samme resultatene med mindre ressursbruk uten at det går utover kvalitet og kvantitet på tjenester og produkter,
- eller om man kan øke resultatoppnåelsen (økt kvalitet og/eller kvantitet av tjenester/produkter) med de samme ressursene.

Strukturendring: Struktur betyr oppbygning eller sammensetning. Begrepet brukes i mange sammenhenger. Når vi snakker om struktur her mener vi hvordan aktører og virkemidler på det aktuelle området er sammensatt, samt styrings- og eierforhold.

Områdegjennomganger som verktøy – internasjonalt og i Norge

OECD har samlet inn informasjon om medlemslandenes bruk av «spending reviews» (SR) i flere år gjennom sin *Performance budgeting survey*. Den norske innretningen på områdegjennomganger er en variant av en spending review. I 2019 utarbeidet OECD en rapport om god praksis på feltet.

OECDs data viser at bruken av spending reviews har økt de senere årene. 28 land av de 37 medlemslandene gjennomførte spending reviews i 2018, mot 16 i 2011. OECD viser også at innretningen av spending reviews har endret seg. Fra fokus på kortsiktige budsjettkutt for å redusere underskudd i årene etter finanskrisen, har fokuset endret seg til mellomlang sikt med vekt på økt effektivitet.

OECD peker på tre særtrekk, som kjennetegner spending reviews på tvers av land:

- De ser på gjeldende bevilgninger, ikke nye satsingsforslag.
- De fremskaffer analyser og funn om hvor det er kutt- eller effektiviseringspotensial.
- De er koblet til budsjettprosessen.

Vi legger også denne definisjonen til grunn for hva vi forstår som en «områdegjennomgang» i denne rapporten.

OECD anbefalte Norge å ta i bruk spending reviews i 2013. DFØ og DIFI gjennomførte på oppdrag fra FIN i 2014 en kartlegging av norske og internasjonale erfaringer med denne typen ordninger. Rapporten “Bruk av sektoranalyser og evalueringer” ble publisert i 2015. Rapporten oppsummerer internasjonale og norske erfaringer med områdegjennomganger.

I rapporten pekes det på at områdegjennomganger typisk iverksettes med utgangspunkt i:

- at området har store effektiviseringsproblemer
- at det er bred erkjennelse av behov for endring
- at området er i ferd med å bli en varm potet, gjenstand for negative medieoppslag mv.
- at et politikkområde berører eller forvaltes av flere sektormyndigheter

I rapporten fra 2015 legger DFØ og Difi til grunn at områdegjennomganger kan ha tre formål:

1. Å øke handlingsrommet i budsjettet ved å identifisere muligheter for innsparinger, gjerne fastsatt som prosentvise eller beløpsmessige målsettinger.
2. Å få mer valuta for pengene i form av økt effektivitet i en sektor eller en virksomhet og hvor gevinsten kan tas ut i form av økt kvalitet (bedre tjenester) og eller økt kvantitet (flere tjenester).
3. Å identifisere områder/sektorer/saksfelt som fungerer dårlig som følge av uheldig organisering, dårlige styringssystemer, uklare roller og svak utnyttelse av IKT, og gjennom analysen legge grunnlag for endring i organisering og bruk av virkemidler.

Områdegjennomganger siden 2016

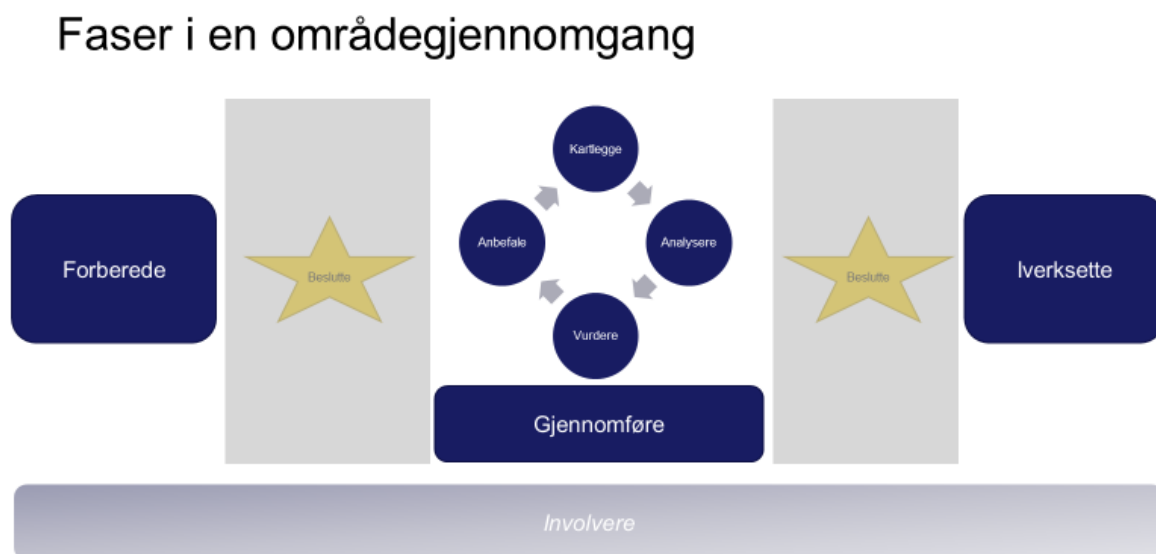
Regjeringen besluttet i 2016 for å ta i bruk områdegjennomganger på nytt. Inngangen var åpen, og det ble lagt opp til en utforskende tilnærming der ulike modeller ble benyttet. Områdegjennomgangene i perioden 2016-2019 har variert i organisering, type tema, metodikk og omfang. Felles for dem er at de er knyttet til budsjettprosessen, at både innsparinger og mer målrettet ressursbruk er omfattet og at de er prosjektorganisert med en interdepartemental prosjektgruppe/sekretariat.

| Navn | År | Gjennomføring | Berørte departementer |
|----------------------|------|---------------|-----------------------|
| Norges forskningsråd | 2016 | Ekspertgruppe | KD |

| | | | |
|---|------|---|------------------------------------|
| Miljøforvaltningen | 2016 | Interdepartementalgruppe, ekstern prosjektleder | KLD |
| Øremerkede tilskudd til kommunene | 2017 | Ekspertgruppe | KMD, samtlige departementer berørt |
| Statens vegvesen | 2017 | Ekstern gjennomfører | SD |
| Støtteordninger i klimapolitikken | 2017 | Ekstern gjennomfører | KLD, OED, SD, LMD, NFD |
| Næringsfremme i utlandet | 2018 | Ekstern gjennomfører | NFD, UD, KMD (?) |
| Bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor | 2018 | Ekstern gjennomfører | KMD, samtlige departementer berørt |
| Det næringsrettede virkemiddelapparatet | 2019 | Ekstern gjennomfører | NFD, KD, LMD, OED, KMD |
| ID-forvaltningen | 2019 | Ekstern gjennomfører | JD, FIN, KMD, SD |

Faser i en områdegjennomgang

Områdegjennomgangene kan deles inn i ulike faser. Skjematisk kan man tegne opp de ulike fasene slik:



Forberede

- Finne tema: både Finansdepartementet og fagdepartementene kan foreslå nye områdegjennomganger. Endelig valg av tema er en politisk beslutning.
- Fremforhandle mandat: Finansdepartementet og berørte fagdepartementer enes om mandat, herunder innretning på gjennomgangen (hvilke aktører skal med på hvilket nivå, hvem skal utføre osv.).

Beslutte

Regjeringen beslutter, fortrinnsvis i en budsjettkonferanse, å igangsette en områdegjennomgang. Det er som regel selve mandatet som besluttes i regjering.

Gjennomføre

Gjennomføring av områdegjennomgangen. Prosjektgruppe og – styre nedsettes som regel i denne fasen. Som regel er prosjektet inndelt i kartlegging, analyse og vurdering og anbefaling. Når selve utredningen er ferdig, legges funn, analyser og anbefalinger frem for berørte statsråder før det skal besluttes i regjeringen.

Beslutte

Basert på anbefalinger i rapporten, lages det omtale av saken til en av regjeringens budsjettkonferanser. Dette gjøres i samarbeid mellom Finansdepartementet og berørte departementer. Det er fastsatt særskilte retningslinjer for involvering underveis i utarbeidelse av budsjettmaterialet om områdegjennomganger. Det fattes konklusjoner i regjering. Avhengig av tema, modenhet og behov kan konklusjonene være rettet mot videre prosesser, beslutte innsparingsforslag eller strukturelle endringer som å legge ned en ordning, flytte et ansvarsområde eller annet.

Iverksette

Etter at regjeringen har konkludert, skal fagdepartement og underliggende virksomheter utføre i tråd med konklusjonene.

KAP 2: Problemstillinger og metode

Problemstillinger

Prosjektets hovedformål som skal svares ut i denne rapporten er:

- Komme med forslag til hvordan arbeidet med områdegjennomganger kan videreutvikles som et verktøy i budsjettprosessen for mer effektiv og bedre målrettet ressursbruk.

For å besvare dette har vi belyst følgende problemstillinger.

1. Hva er status for bruk av OG i Norge og internasjonalt de siste 5 år?
2. Hvordan kan OG videreutvikles som et verktøy for mer effektiv ressursbruk?

I vurderingen av status for bruk av OG i Norge, har vi særlig forsøkt å belyse følgende:

- I hvilken grad var **mandatet nyttig** for OG?
- Hva var fordeler og ulemper ved **ulike modeller for gjennomføring** av OG?
- Hvilken rolle spiller **forankring** hos berørte aktører (både departementer, virksomheter og politikere)?
- Hva virket godt og mindre godt i **gjennomføringsfasen** av OG?
- Hvordan ble **rapporten mottatt og vurdert av berørte parter**?
- Hva har OG **ført til i etterkant**?
- På hvilke områder kan det være hensiktsmessig å **standardisere** mer?

Datainnsamling

De ni områdegjennomgangene som omfattes av denne undersøkelsen, har hatt ulik innretning og gjennomføring. Finansdepartementet har bevisst valgt ulike tilnærminger for å teste, lære og utvikle områdegjennomgangene som virkemiddel. Denne tilnærmingen er løsningsorientert, virkelighetsnær og effektiv, men innebærer en viss risiko for utilsiktede konsekvenser. Det innebærer også at det også er variasjon i hvilke data som er tilgjengelig for den enkelte områdegjennomgang. Et eksempel på dette er at det ikke foreligger styringsdokument for alle gjennomgangene, som belyser hvordan prosjektstyret for områdegjennomgangen har styrt arbeidet.

I det følgende redegjøres det for hvilke metoder som er brukt i vår datainnsamling. Datainnsamlingen er basert på dokumentanalyse og intervjuer.

Det er gjennomført dokumentanalyse for særlig å belyse de ulike områdegjennomgangenes rammer for gjennomføring, men også hva som har fungert bra og mindre bra. Vi har belyst mandat og formål, styring og organisering og metodebruk.

Dokumenter som er gjennomgått er områdegjennomgangenes mandater, styringsdokumenter der de foreligger og områdegjennomgangenes sluttrapporter. For å vurdere departementenes styring og oppfølging av områdegjennomgangene, har vi også sett på budsjett dokumenter (nasjonalbudsjett, revidert nasjonalbudsjett, gul bok og departementenes budsjettproposisjoner), aktuelle tildelingsbrev og årsrapporter i nærliggende år for områdegjennomgangene.

For å sette arbeidet med områdegjennomganger i Norge i en internasjonal kontekst, har vi benyttet rapport fra OECD som samler erfaringer og beste praksis.

For å belyse samtlige problemstillinger over har vi gjennomført samlet 30 intervjuer. Det har i kartleggingen vært viktig å ivareta ulike aktørers perspektiv, fra Finansdepartementet, fagdepartementer, statlige virksomheter og politikere til utførere som utvalg og konsulentmiljøer.

Intervjuene har vært særlig viktige for å belyse problemstillingen «Hvordan kan områdegjennomgangene videreutvikles som et verktøy for mer effektiv og bedre målrettet ressursbruk?» Her har vi hatt fokus på å få informasjon om hva som har fungert godt og mindre godt i områdegjennomgangene samt synspunkter på hvordan områdegjennomgangene kan innrettes på en bedre måte.

Vi har intervjuet følgende:

- ledere av, og deltakere i, prosjektstyrer fra ulike nivå i forvaltningen (virksomhet eller dep.)
- prosjektledere for samtlige områdegjennomganger
- ledere for ekspertutvalg
- konsulenter som har vært sentrale i oppdrag som er satt ut til konsulentmiljøer
- ledere av underliggende virksomheter som har vært berørt av områdegjennomgangene
- politikere som har besluttet eller mottatt områdegjennomganger

Avgrensinger og metodiske vurderinger

Undersøkelsen gir i begrenset grad grunnlag for å si noe om utvikling i bruken av områdegjennomganger over tid. Dette fordi det er gjennomført relativt få områdegjennomganger og at Finansdepartementet har ønsket å prøve ut litt ulike måter å gjennomføre områdegjennomgangene på.

Når det gjelder å se på effekter av områdegjennomgangene har vi ikke hatt som ambisjon å belyse samfunnsøkonomiske konsekvensene av eventuelle tiltak som er gjennomført fordi det vil være for ressurskrevende og i mange tilfeller for tidlig. Vi har belyst effekter av områdegjennomgangene ved å

spørre intervjuobjekter om opplevd nytte, og å se på hvordan og i hvilken grad områdegjennomgangene er fulgt opp av de aktuelle departementene gjennom å studere budsjett dokumenter, tildelingsbrev og årsrapporter i nærliggende år. Oppfølging av anbefalinger av områdegjennomganger pågår gjerne over flere år. De dataene som er tilgjengelig om dette så langt, vil derfor bare si noe om deler av dette bildet.

Arbeidet har tatt for seg de ni gjennomførte områdegjennomgangene omtalt over. Vi har ikke vurdert regjeringsinterne prosesser eller hatt tilgang til dokumenter unntatt offentlighet (f. eks. materiale til regjeringens budsjettkonferanser).

Svakheter i metoden

Vi har ikke belyst alle områdegjennomgangene like grundig. Vi har intervjuet prosjektleder, personer som har ledet eller deltatt i prosjektstyret, og minst en berørt virksomhet for alle områdegjennomgangene. Vi har videre intervjuet samtlige konsulentmiljøer og de tre ekspertene som har ledet hver sine områdegjennomganger. Det er like fullt et spenn i hvor mange informanter vi har hatt per områdegjennomgang.

Områdegjennomgangen som er mest grundig dekket gjennom intervjuene er den av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Det er også den som har vært mest omfattende, både målt i berørte aktører og budsjett.

Vi har i liten grad innhentet informasjon fra personer i berørte departementer, som ikke har deltatt i selve områdegjennomgangsprosjektet. Videre har vi ikke intervjuet Statsministerens kontor (SMK).

KAP 3: Forberedende fase

I de følgende kapitlene beskriver vi funn, vurderinger og anbefalinger knyttet til ulike faser av en områdegjennomgang.

Forberedende fase: formål og mandat

I dette kapitlet belyser vi hva som har vært formål med de ulike områdegjennomgangene, hva man har vektlagt i valg av tema, involvering av berørte parter i utformingen av mandatene og i hvilken grad mandatene har gitt en tydelig retning for arbeidet. Hovedfunnet er at mandatene har vært åpne og tidvis utydelige. Vi kommer videre med anbefalinger om hvordan mandatene for den enkelte områdegjennomgang, særlig mål og problembeskrivelse, kan tydeliggjøres og være mer retningsgivende i fremtidige områdegjennomganger.

Et bredt utvalg av tema fra ulike sektorer

Det har vært gjennomført ni områdegjennomganger med et bredt utvalg av tema fra ulike sektorer. Ifølge OECD fastsettes mål for gjennomganger som regel politisk, og reflekterer effektiviseringsbehovene i det enkelte land. I Norge har fleste områdegjennomgangene hatt mål relatert til både kostnads- og formålseffektivitet. To områdegjennomganger har bare sett på kostnadseffektivitet, mens tre områdegjennomganger har hatt konkrete innsparingsmål. Tre områdegjennomganger har vært avgrenset til å se på hele eller deler av en virksomhet, en har vært avgrenset til en sektor, mens seks har vært tverrsektorielle. Oppsummert kan det fremstilles slik:

| Områdegjennomgang | Kostnads-effektivitet | Formåls effektivitet | Konkrete innsparingsmål | Tverr-sektoriell | Sektor | Hele eller deler av en virksomhet |
|------------------------------|-----------------------|----------------------|-------------------------|------------------|--------|-----------------------------------|
| Miljøforvaltningen | X | X | | | X | |
| Tildelinger til forskning | X | X | X | | | X |
| Statens vegvesen | X | | | | | X |
| Klimarettede støtteordninger | X | X | | X | | |

| | | | | | | |
|--|---|---|---|---|--|---|
| <i>Øremerkede tilskudd</i> | X | X | X | X | | |
| <i>bygge- og eiendomspolitikk</i> | X | | | x | | X |
| <i>Næringsfremme i utlandet</i> | X | X | X | X | | |
| <i>Det næringsrettede virkemiddelapparatet</i> | X | X | | X | | X |
| <i>ID-forvaltningen</i> | X | X | | X | | |

Operasjonalisering av «bedre ressursbruk»

Samtlige områdegjennomganger som skal se på **formålseffektivitet** har en generell beskrivelse av dette knyttet til i hvilken grad tiltak, aktører, virkemidler, tilskudd bidrar til måloppnåelse. Måloppnåelse knyttes til mål i overordnede strategier eller langtidsplaner på området, eller et eller flere av hovedmålene for virksomheten eller virkemidlene. I to områdegjennomganger ses formålseffektivitet til dels i sammenheng med kvaliteten på mål og styringsparameterne for virkemidlene og om disse bygger opp under mer overordnede mål for politikkområdet eller sektoren.

Samtlige områdegjennomganger som skal se på **kostnadseffektivitet** har også generelle beskrivelser av hva som legges i dette, som for eksempel redusert ressursbruk, mer effektiv etat/apparat/forvaltning og lignende. Til sammenligning med formålseffektivitet, er det under kostnadseffektivitet mer konkretisert hva man særlig ønsker å se på. Fire områdegjennomganger har som ett av flere mål å redusere eller frigjøre administrasjonskostnader.

Tre områdegjennomganger har konkrete innsparingsmål. Kravene er satt på ulike måter. I områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunene ber mandatet om en innsparing på 5 mrd. kroner. I områdegjennomgangen av Norges forskningsråd skulle det synliggjøres en innsparing på 10 pst. av administrasjonskostnader, tilsvarende om lag 80 mill. kroner. Næringsfremme i utlandet anmoder om en prioriteringsliste som gir mulighet til 30 pst. redusert ressursbruk. På noen områder ligger det allerede noen premisser for innsparing fra tidligere. Det reorganiserte effektiviseringsprogrammet til Statens vegvesen har for eksempel en samlet plan for om årlig gevinst på 1 400 millioner kroner innen utgangen av 2023.

For alle områdegjennomganger har det vært viktig å få utarbeidet en mest mulig omforent virkelighetsbeskrivelse. På en del områder har man ikke hatt nødvendig oversikt eller data over sakskomplekset, eller dataene har ikke vært satt sammen på den måten som var nødvendig for områdegjennomgangen. Det står mer om tilgang på data i kapittel 4. Nesten alle områdegjennomgangene har derfor kartlegging av dagens situasjon, med formål om å identifisere utfordringer og forbedringspunkter, som første delleveranse. I forbindelse med kartleggingsarbeidet ønskes det ofte en oversikt over administrasjonsutgifter og ressursbruk, samt identifisering av resultater og effekter.

Et annet fellestrekk i områdegjennomgangenes mandater, er at man ønsker å vurdere organiseringen og styringen for å se om endringer i dette kan bidra til bedre formåls- og kostnadseffektivitet. Flere områdegjennomganger har hatt som mål å se på strukturelle endringer, som organisering, ansvars- og oppgavedeling og identifisere eventuell overlapp mellom aktører eller virkemidler. Noen områdegjennomganger ser også spesifikt på etatsstyringen, for blant annet å vurdere hvordan føringer fra departementene påvirker måloppnåelse og ressursbruk. Andre er bedt om å vurdere om ansvars- og oppgavefordelingen vanskeliggjør effektiv styring og politikkgjennomføring. Noen mandater trekker også frem at OG skal bidra til mer brukervennlige tjenester.

Effektiviseringspotensial, faglig og politisk interesse vektlegges i valg av tema

Gjennom intervjuene har vi inntrykk av en generelt sett en økende interesse for områdegjennomganger, både fra fagdepartementer og politisk hold i perioden vi har analysert. Det kan tyde på en økende oppfatning om at dette er en egnet måte å få kvalifiserte beslutningsgrunnlag for å arbeide med mer

effektiv ressursbruk på. Av de ni områdegjennomgangene vi har sett på, har to kommet på initiativ fra et fagdepartement.

Oppstart av områdegjennomganger besluttes i regjering, som regel i forbindelse med budsjettkonferanser. Det er i hovedsak Finansdepartementet som kommer opp med tema til nye områdegjennomganger, men Finansdepartementet henvender seg til fagdepartementene og ber om innspill til nye områdegjennomganger årlig i forbindelse med regjeringens strategikonferanse om høsten. Dette er i tråd med hvordan det gjøres i de fleste OECD-land. Det er stort sett budsjettmyndighetene som har hovedansvaret for valg av tema og utforming av mandat, i samarbeid med fagdepartementer og eventuelt statsministerens kontor.

I vurderingen av om det skal fremmes et forslag til områdegjennomgang vektlegges særlig 1) potensialet for økt kostnads- og formålseffektivitet, 2) felles interesse for OG mellom FIN og FAG og 3) politisk interesse.

Involvering av fagdepartementer og politisk relevante tema vektlegges som suksesskriterier av OECD. Dette er også tilfellet for norsk praksis, som skissert over, og bygger på en anerkjennelse av at hvis man skal lete etter innsparinger og forbedringer, bør det være på steder der det er politisk mulig å gjennomføre endringer. Berørt fagstatsråd bør vise interesse og eierskap til temaet, og ha et ønske om å følge opp relevante anbefalinger i etterkant av en områdegjennomgang. Enkelte forslag har derfor blitt lagt bort, fordi det ikke har vært politisk aktuelt. God politisk forankring er også trukket frem som viktige faktorer for oppslutningen om tidligere ordninger med sektoranalyser og evalueringer i Norge (Difi-rapport 2015:18/DFØ rapport nr 3/2015).

Ulik grad av involvering ved utforming av mandat

Gjennom intervjuene har vi inntrykk av at Finansdepartementet er bevisst viktigheten av et omforent mandat med berørt fagdepartement. Det gjøres derfor et omfattende arbeid i forkant av at mandatene legges frem for regjeringsbeslutning i budsjettkonferansene. Hensikten er å skrive seg sammen om et mandat, med en overordnet problembeskrivelse og beskrivelse av hva man vil oppnå. Bare i ett tilfelle har informantene sagt at initiativet til OG kom overraskende på i budsjettkonferansen. Der det har vært uenigheter mellom fagdepartement og Finansdepartement innledningsvis, har man likevel klart å bli enig om felles mandat. Uenigheter ved utarbeidelsen av mandat har typisk dreid seg om omfang og innretning, hva som er nyttig å vurdere og om gjennomgangen skulle inneholde eksplisitte innsparingsmål.

I de fleste områdegjennomgangene er mandatet allerede besluttet når prosjektet starter sitt arbeid, og prosjektgruppen forholder seg til dette. I de tre ekspertledede områdegjennomgangene har det vært åpnet for at prosjekt- eller utvalgsleder kunne påvirke mandatet i noen grad. Det har variert i hvilken grad det har vært uenighet og diskusjon om mandatet i prosjektgruppene. Det er stort sett de samme uenighetene som reflekteres i prosjektgruppen som ved utarbeidelse av mandat, jf. over. Flere prosjektledere fremhever viktigheten av å bruke tid på å få en felles forståelse for mandatet i prosjektgruppen, og at det er en fordel om denne ikke har for mange medlemmer.

Det er opp til fagdepartementet å involvere berørte underliggende virksomheter i utformingen av mandat. Det varierer i hvilken grad det har blitt gjort, og om virksomhetene har sittet i prosjektstyret. I enkelte områdegjennomganger fremkommer det at berørte virksomheter i liten grad har vært involvert i utformingen av mandatet. Dette har i enkelte tilfeller ført til behov for å justere innretningen på mandatet i ettertid. I flere områdegjennomganger har man også måttet jobbe mye med forankring og forståelse av hva en områdegjennomgang er i virksomhetene etter at arbeidet har startet. Dette har i noen tilfeller også forsinket prosessen eller ført til samarbeidsproblemer. I en OG der underliggende virksomhet satt i styret, var opplevelsen at virksomheten fikk være med å diskutere mandatet på en hensiktsmessig måte. Dersom berørt virksomhet kan være med å påvirke retningen underveis, er det grunn til å tro at man i større grad kan leve med at mandatet ikke treffer helt i utgangspunktet.

Det er generelt lite kunnskap om hva OG er, hvilket formål det har og hvilke konsekvenser det kan få for berørte virksomheter i etterkant. I noen av OG fremkommer det at underliggende virksomheter i utgangspunktet visste lite om hva de gikk inn i og hadde lite strategisk tenkning om hvordan innrette deg for å få det beste ut av dette. Ettersom det er blitt mer kjennskap til verktøyet og hva det kan føre til, har virksomheter og departementer i større grad forberedt seg på å delta i OG for å kunne påvirke mest mulig i ønsket strategisk retning. Det er også en økende bevissthet i Finans- og fagdepartementene at det er viktig å involvere og skape forståelse av formålet med den enkelte OG i berørte virksomheter.

Funnene tyder på at involvering av berørte underliggende virksomheter i initialfasen er viktig. Virksomhetslederne har dybdekunnskap om egen virksomhet, og bør som regel gis anledning til å spille inn hva de mener er relevant og nyttig å se på. Tidlig involvering i berørte etater kan også øke eierskap og lette gjennomføringen av eventuelle endringer. Det gir også virksomhetene anledning til å innrette seg i forkant av OG for å kunne bistå med informasjon og forberede ansatte og virksomheten på prosessen.

Behov for avklaring og spissing av mandat underveis

Selv om man har kommet til enighet om mandatet, har det i de fleste områdegjennomgangene vært behov for avklaringer og mindre eller større endringer av mandatet underveis. I noen områdegjennomganger har det blitt brukt mye tid på å ferdigstille mandat, utarbeide styringsdokumenter og anskaffe tilbyder etter at prosjektet er satt i gang. Dette har da gått på bekostning av tid til selve gjennomføringen av analysen. Det har også i flere områdegjennomganger gått med mye tid til å diskutere føringene i mandatet i prosjektgruppen og prosjektstyret underveis i områdegjennomgangen.

Funnene tyder på at behov for konkretisering og spissing underveis har vært fordi mandatene i utgangspunktet har vært for generelle og/eller omfattende, utformet slik at alle kan være enige, og utydelig på hvilke problem som skal løses og målene for den spesifikke områdegjennomgangen. Der det har vært uenighet eller behov for klargjøring har dette knyttet seg til ulik forståelse av mandatet og hvilke føringene som ligger der, for eksempel omfanget av områdegjennomgangen, hva som oppleves som relevant og nyttig, og vektingen mellom økt måloppnåelse og budsjettreduksjoner.

Finansdepartementet og flere informanter fra fagdepartementer påpeker at det er et forbedringspotensial i å få en tydeligere og omforent problemforståelse og tydeliggjøre målene for den enkelte OG. På den andre siden kan det være krevende å få en god og omforent problembeskrivelse i forkant. Flere OG har derfor hatt som en del av målet å kartlegge situasjonen og få en felles forståelse av den. I enkelte intervjuene pekes det på at det i prosjekter av denne størrelsesorden bør være fleksibilitet til å finne ut underveis hvilke problemstillinger det er særlig relevant å se nærmere på, og vri tidsbruken og prioriteringer i forhold til dette. Det ligger en betydelig fleksibilitet i prosjektstyret til å spisse mandatet underveis, etter råd fra prosjektet, men dette krever da et aktivt og sterkt prosjektstyre, og at man lager nødvendige stoppunkter underveis for å justere kurs ettersom man øker kunnskapen om området.

Dokumentanalysen av mandatene peker på at det er et stort forbedringspotensial i å tydeliggjøre hvorfor man har satt i gang en områdegjennomgang og hvilket formål den har. Det står generelt lite om problemet eller utgangspunktet for å gjennomføre en OG i mandatene. I de fleste mandatene er problem og utfordringer beskrevet generelt under bakgrunn. Eksempler på problembeskrivelser er at man mangler kunnskap, oversikt over ressursbruk og virkemidlenes effekt og at man har mistanke om ineffektiv ressursbruk eller at det er mange aktører og virkemidler som overlapper, uten at dette er videre konkretisert eller utdypet. Andre OG er begrunnet med at det er lenge siden man har hatt en gjennomgang av et område eller en virksomhet. I enkelte mandater er det uklart hvorfor man har satt i gang en områdegjennomgang.

Det er generelt mye og overlappende tekst om formål, mål og prosjektets leveranser i mandatene. Dette kan gjøre det vanskelig å forstå og kommunisere hva man ønsker at den enkelte områdegjennomgang skal munne ut i, og også gi rom for ulike tolkninger. Flere områdegjennomganger bruker begrepet effektivitet i beskrivelse av formål og leveranser, og kobler sammen formålseffektivitet og kostnadseffektivitet i samme

målformulering. I mål- og resultatstyring kalles dette dobbeltmål. Det er generelt uheldig, da det bidrar til utydelige mål og vanskeliggjør oppfølging og vurdering av om man har nådd målene.

Mandatet for tilskudd til kommunesektoren skiller seg positivt ut med en god og tydelig problembeskrivelse. Det er her tydelig hvorfor man har satt i gang områdegjennomgangen og hva man ønsker å oppnå. Dette er også den eneste OG der man, så vidt vi har avdekket, eksplisitt har jobbet ut ifra utredningsinstruksen.

Tydelig formål og avgrensing trekkes frem av OECD som noen av hovedpunktene for god praksis i arbeidet med områdegjennomganger. Det er naturlig at mandat må konkretiseres og avklares underveis når man skal utføre oppdraget og utarbeide rapport. Ut fra våre funn mener vi likevel at det er et forbedringspotensial i å formulere tydeligere og mer spissede mandater. Det er særlig to sentrale forbedringspunkter vi ser;

- at man får til en mer konkret, omforent problemforståelse og
- at man er tydeligere på hva man vil oppnå med den enkelte områdegjennomgang.

Utredningsinstruksen har som formål å legge til rette for gode beslutninger om statlige tiltak. Instruksens seks spørsmål bidrar til systematikk i arbeid med utredninger. Et mer eksplisitt fokus på kravene i utredningsinstruksen ved utformingen av mandat vil kunne gi tydeligere problem- og målbeskrivelser. Samtidig vil det være en spenning mellom hva man vet og vil klare å enes om før oppstart, og hva som må konkretiseres underveis- både fordi man ikke har full innsikt og fordi problemforståelsen vil kunne være ulik mellom de berørte partene.

Anbefalinger for forberedende fase- formål og mandat:

Tydeligere og spissere mandater

Mandatene bør bli tydeligere på hva som er problemet. En tydeligere og grundigere problembeskrivelse vil kunne bidra til økt felles forståelse for hvorfor man har satt i gang en områdegjennomgang og hvor det er et forbedringspotensial. På en annen side vil det kunne føre til større uenighet mellom Finans- og fagdepartementene innledningsvis i arbeidet. Det vil være en avveining hvor konkret det er hensiktsmessig å være i det enkelte mandat. Vi mener like fullt det er viktig å være tydeligst mulig i problembeskrivelsen.

Hva man ønsker å oppnå med den enkelte områdegjennomgang bør konkretiseres og operasjonaliseres i tydelige mål. Det bør utarbeides separate mål for formålseffektivitet og kostnadseffektivitet. Det bør også sørge for at det er god sammenheng mellom mål og prosjektets leveranser. Eventuelle uenigheter om mandatet bør anerkjennes og synliggjøres tidlig og på riktig nivå (prosjektstyre).

Vi anbefaler videre at mandatene for områdegjennomganger i større grad standardiseres i struktur og innhold. I en standardisert mal bør det tydelig fremgå at mandatet skal svare ut det første av de seks spørsmålene i Utredningsinstruksen: Hva er problemet, og hva vil vi oppnå? Vi anbefaler videre å se til veilederen *Utvalgsarbeid i staten*, som blant annet beskriver flere kjennetegn på et godt mandat og som det kan være nyttig å vurdere i denne sammenhengen.

Selv om mandatene tydeliggjøres bør det fortsatt være fleksibilitet og rom til å justere kurs basert på at man øker kunnskapsgrunnlaget og forståelsen av området og hvilke problemstillinger det er relevant å se nærmere på. Dette vil i gjennomføringen kreve et aktivt og tydelig prosjektstyre, og at man lager nødvendige stoppunkter underveis for å justere kurs og eventuelt forankre endringer hos politisk ledelse og berørte parter.

Et tydeligere mandat vil trolig føre til en mer smidig prosjektgjennomføring, og at man i større grad oppnår målene for hver enkelt områdegjennomgang.

Omforent forståelse og involvering i utformingen av mandatet

Det bør legges vekt på å komme til en omforent forståelse av mandatet mellom Finansdepartementet, berørte fagdepartementer og eventuelt underliggende virksomheter. Vi mener at involvering av berørte

underliggende virksomheter i forberedende fase bør gjøres mer systematisk. I dag er det opptil hvert enkelt fagdepartement å vurdere om og i hvilken utstrekning berørte underliggende etater skal involveres i mandatutforming. Vi mener FIN som systemansvarlig i større grad bør oppfordre til slik involvering. Det vil så være opp til ansvarlig fagdepartement å vurdere hensiktsmessigheten av og formen på involvering i hver enkelt områdegjennomgang. Økt involvering tidlig vil kunne gi et mer treffsikkert mandat, øke eierskap til prosessen og lette oppfølgingen i etterkant.

Det gir også virksomhetene anledning til å innrette seg med riktige ressurser og kompetanse i forkant av OG for å kunne bistå med informasjon og forberede ansatte på prosessen.

Forberedende fase: Organisering, roller og ansvar

Fleksibilitet i organisering

Områdegjennomgangene vi har sett på har vært organisert på ulike måter. Fellesnevneren er at de har vært organisert som prosjekter. Etter hvert har det blitt systematisert at Finansdepartementet skal lede prosjektstyret. Det er i tråd med praksis fra de fleste OECD-land, der budsjettkoordinator som regel spiller en sentral rolle i områdegjennomganger.

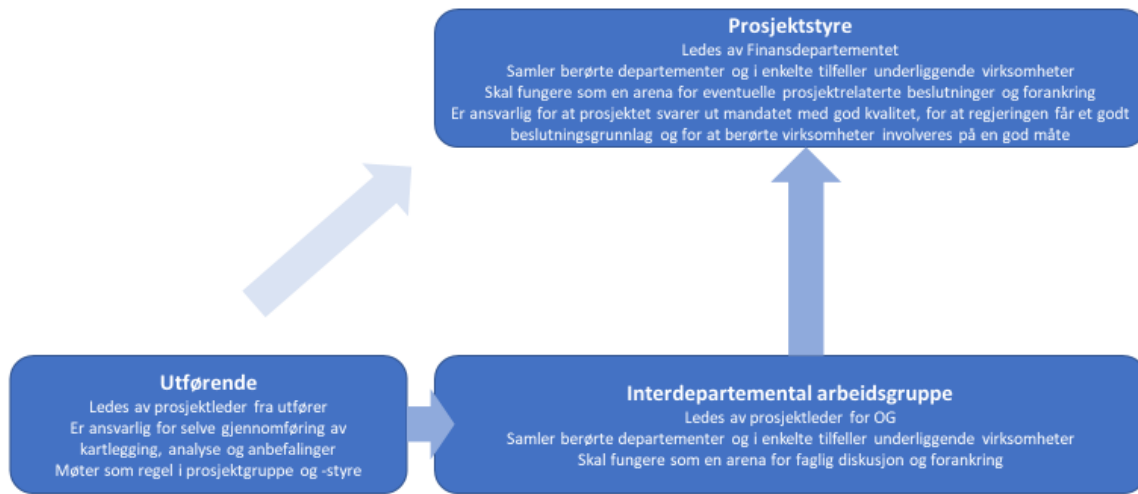
Av de ni områdegjennomgangene vi har analysert, har seks blitt gjennomført med bistand fra konsulenter. To av områdegjennomgangene har vært organisert som ekspertutvalg med sekretariat, og en områdegjennomgang ble gjennomført av en interdepartemental arbeidsgruppe med ekstern prosjektleder. Felles for samtlige oppsett som har vært prøvd ut er at det har vært en interdepartemental gruppe som har fulgt arbeidet, og at det har vært ekstern kompetanse involvert. Det er langt på vei i tråd med praksis i andre OECD-land. OECD trekker frem at arbeidsgrupper med deltakere fra budsjettmyndighet, fagdepartement og eventuelt eksterne eksperter er en god løsning for å balansere ulike interesser og insentiver.

De to mest brukte oppsettene i norsk sammenheng siden 2016 kan skisseres som under. Både den interdepartementale gruppen og prosjektstyret har hatt ulike roller i de to typene.

Overordnet skisse av ekspertmodell:



Overordnet skisse av konsulentmodell:



Det har kun vært gjennomført en områdegjennomgang med en ekstern prosjektleder og interdepartemental arbeidsgruppe. Det var områdegjennomgangen av miljøforvaltningen, som sammen med områdegjennomgangen av Forskningsrådet var den første som ble gjennomført i den nye bølgen med områdegjennomganger. Som en av de første områdegjennomgangene ble det gjort mye verdifull læring, blant annet om forhold mellom prosjekt og linje når det er interne ressurser i prosjektet, og at det var ressurskrevende for de berørte departementene. Oppsettet er til en viss grad videreført i ekspertutvalgsmodellen, der eksterne eksperter leder arbeidet, mens et interdepartementalt sekretariat utfører analyser mv. på bestilling fra ekspertene.

Noen viktige forskjeller i prosjektstrukturen mellom de ulike oppsettene er hvordan områdegjennomgangsprosjektet forholder seg til den ordinære styringslinjen i berørte departementer. Vår oppfatning er at prosjektlederne for sekretariater (de to ekspertlede utvalgene) i stor grad har ansett seg som fristilt fra linjen og har i all hovedsak rapportert til ekspertgruppens leder. I områdegjennomgangene gjennomført av konsulenter, har prosjektlederne for den interdepartementale gruppen i større grad ansett seg som representant for sitt departement og forholdt seg til vanlige linjestyring også i prosjektarbeidet. Tilsvarende har prosjektstyrene for de ekspertlede områdegjennomgangene primært vært brukt til informasjonsformål. I den grad det har vært et formelt prosjektstyre for disse områdegjennomgangene, har ikke ekspertene ansett seg som bundet av deres syn eller innspill.

Kompetanse, legitimitet og eierskap ved bruk av eksterne

Seks av ni områdegjennomganger er gjennomført av private konsulentmiljøer. For de øvrige tre områdegjennomgangene har grunnlaget for rapporten blant annet vært basert på materiale fra forvaltningen. Difi og DFØ hadde en rolle som leverandør av grunnlagsdata i to gjennomganger. Eksterne miljøer er i hovedsak benyttet i områdegjennomganger som kjennetegnes ved at de er omfattende og ressurskrevende, med behov for avansert analysekompetanse.

I intervjuene skilles det mellom to typer kompetanse i områdegjennomgangene; sektorkompetanse og mer avansert analysekompetanse, som blant annet er knyttet til å belyse ressursbruk. Det trekkes frem at konsulentmiljøene bør brukes der det er et tydelig behov for avansert analysekompetanse og metodikk, og flere påpeker at det er et fortrinn at konsulentene har et eksternt blick og kan bidra med erfaringsoverføring fra andre relevante oppdrag de har gjennomført. På andre områder har forvaltningen den beste kompetansen selv, og det vil være mest hensiktsmessig å benytte seg av interne krefter- gjerne

kombinert med ekspertkompetanse. Ekspertutvalg vil i mange sammenhenger også fremstå som mer legitime på enkelte politikkområder, for eksempel der verdispørsmål står sentralt. Det kan være områder som vurdering av ytelse eller tilskudd.

Det fremgår av intervjuer, både med oppdragsgivere og konsulenter, at det i varierende grad har vært tilstrekkelig oppfølging av konsulentene fra oppdragsgivers side. Prosjektlederne mener de har brukt mye tid på oppfølging av konsulentene, og ofte mer enn de hadde tatt høyde for. Oppdragsgiver sier at det i noen tilfeller har vært tidkrevende å følge opp konsulentene fordi det har vært behov for å rydde opp i innledende misforståelser i arbeidet. Det samsvarer godt med at konsulentene også uttrykker at det er et behov for å utvikle en felles problem- og mandatforståelse og forventningsavklaring i gjennomføringen.

Det pekes også i enkelte intervjuer på at konsulenter ikke har hatt god nok rolleforståelse i møte med berørt underliggende virksomhet. Det har fremstått som uklart hvem konsulenten har opptrådt på vegne av. Manglende rolleforståelse skaper usikkerhet, påvirker legitimitet og kan vanskeliggjøre arbeidet i virksomheten og tilgang på data.

I områdegjennomganger der konsulenter har vært utfører, ser vi at mange informanter etterlyser økt styring og eierskap i departementene. Det har vært en utvikling i hvordan samarbeidet med konsulentene har vært gjennomført i perioden vi har analysert: Det har i økende grad blitt etterspurt endringsledelse ved valg av gjennomfører. Endringsledelse forstås i denne sammenheng som metoder for involvering og mobilisering av berørte aktører. Det bygger opp under tanken om at områdegjennomganger skal bidra til en felles virkelighetsoppfatning på tvers av aktører. Oppfølgingen av konsulenter har tilsynelatende blitt tettere og man har i økende grad brukt konsulenter inn i prosjektgruppene og til involvering av berørte aktører. Vi tror det er viktig. Samtidig er det helt avgjørende at den som driver endringsledelsen har god rolleforståelse og har til hensikt å jobbe frem en felles virkelighetsoppfatning og ikke forskuttere eventuelle endringer. Prosjektgruppen og -styret har et ansvar for at rolleforståelsen hos konsulentene er riktig. Samtidig må berørte departementer og virksomheter følge dette opp løpende gjennom arbeidet.

På den ene siden har man dermed benyttet seg mer av konsulentenes kompetanse og lagt til rette for økt involvering. På den andre siden kan deler av prosessen oppleves som for frakoblet departementet og politisk ledelse for de som er berørt. Også enkelte politikere vi har snakket med har påpekt at områdegjennomgangen ble for konsulentdrevet. Vedkomne mente at departementet med politisk ledelse burde vært tettere koblet på hele veien, og ikke bare ved oppstart og avslutning. Dette er et synspunkt vi oppfordrer Finansdepartementet til å vurdere nærmere i det videre utviklingsarbeidet. Ifølge OECD er god praksis at selve gjennomgangene drives av ikke-politiske arbeidsgrupper, slik det gjøres i Norge i dag. Det er også tilnærmingen som anbefales av DFØ/Difi i rapporten fra 2015. Samtidig er det viktig at de politiske beslutningstakerne opplever at områdegjennomgangsprosessen svarer på deres behov.

Viktige hensyn ved valg av prosjektoppsett

Vi mener det er en styrke for arbeidet at det finnes flere mulige modeller for gjennomføring. Dersom områdegjennomganger skal kunne favne et bredt spekter av problemstillinger i alle sektorer, er det viktig å kunne trekke på den best tilgjengelige kompetansen gitt gjennomgangens innretning. Samlet sett mener vi at disse tre dimensjoner er vel så viktige i vurderingen av organiseringen av en områdegjennomgang som et skarpt skille mellom bruk av konsulenter eller ekspertutvalg:

1. Kompetanse
2. Legitimitet
3. Kapasitet

Det er viktig at den som skal gjennomføre en områdegjennomgang har tilstrekkelig kompetanse. Ofte vil det være nødvendig med både generell kompetanse om effektivisering, styring og organisering og mer sektorspesifikk kompetanse om området som skal vurderes. Gjennom intervjuer har vi fått inntrykk av at de fleste fagdepartementer og virksomheter vektlegger sektorkompetanse tungt. Finansdepartementet

fremstår på sin side opptatt av at gjennomfører har kompetanse på mer effektiv ressursbruk. Disse perspektivene illustrerer Finansdepartementet og fagdepartementenes respektive roller og interesser i en områdegjennomgang. For at en områdegjennomgang skal levere etter hensikt, og være til nytte for både Finansdepartementet og fagdepartementene, mener vi det er viktig å hensynta begge dimensjoner.

Kompetanse og legitimitet henger gjerne sammen. Det er grunn til å tro at dersom gjennomfører har anerkjent sektorkompetanse, vil det kunne bidra til analysene og underbygge arbeidets troverdighet for de som berøres. Samtidig kan det være krevende å finne riktig balanse mellom forståelse og kjennskap til en sektor og tilstrekkelig distanse og frihet i analysene. Flere respondenter har trukket frem et «utenfrablikk» som en nyttig del av en områdegjennomgang. Også dette peker i retning av at man bør forsøke å sette sammen grupper som til sammen har sektor- og effektiviseringskompetanse, erfaring fra endringsledelse og tilstrekkelig avstand fra analyseobjektet til å utgjøre et reelt eksternt blikk.

Kapasitet til å gjennomføre en omfattende analyse på kort tid er avgjørende. Erfaringen så langt har vist at arbeidet med ekspertutvalg og et interdepartementalt sekretariat er mer ressurskrevende for departementene enn å sette ut oppdrag til eksterne konsulenter, selv om også dette krever betydelig oppfølging og tilrettelegging fra departementenes side.

Vi mener det fortsatt er rom for å utforske ulike oppsett og vurdere sammensetninger som i enda større grad kombinerer fordeler med bruk av konsulenter, eksperter og interdepartementale grupper. Et poeng som har blitt fremhevet når det gjelder både ekspertgrupper og prosjektgrupper er at det er en fordel om disse er små, med stor kapasitet. Når det gjelder prosjektstyrer, fremstår representasjon og forankring som viktigere hensyn enn gruppestørrelse.

Fleksibilitet i rollefordeling

Det har variert hvem som har hatt prosjektlederansvar i områdegjennomganger- enten det mest berørte fagdepartementet eller Finansdepartementet. Prosjektlederrollen er viktig for god gjennomføring. Prosjektleder skal lede arbeidet i prosjektgruppen/sekretariatet, styre konsulent/gjennomfører, og informere og involvere styret. Basert på våre observasjoner, mener vi at det som regel bør være det mest berørte fagdepartementet som har prosjektlederrollen. Det skaper økt legitimitet og gir større eierskap. Det er grunn til å tro at det også øker sjansen for at relevante forslag blir fulgt opp og gjennomført i etterkant. At det ikke er noe fagdepartement som naturlig kan påta seg prosjektlederrollen, kan være en indikasjon på at et tema ikke er modent for en områdegjennomgang.

Vi ser at både prosjektstyrene og – gruppene har hatt noe ulike roller og ansvar i de forskjellige områdegjennomgangene. Det bør i større grad utarbeides rollebeskrivelser og tydeliggjøring av forventninger til de ulike prosjektdeltakerne i en områdegjennomgang. Dette bør formidles berørte parter tidlig, slik at det kan legge føringer for hvordan deltakende departementer og virksomheter ressurssetter hhv. prosjektstyre og – gruppe.

Berørte underliggende virksomheters rolle i områdegjennomganger

Flere berørte virksomheter har påpekt at områdegjennomgang kan være et krevende konsept. Det er ikke åpenbart hvordan områdegjennomganger passer inn i forhold til de vanlige styringslinjene, som etats- og virksomhetsstyring. Hvilken rolle har virksomhetsleder i møte med eierdepartement og Finansdepartementet innenfor rammen av en områdegjennomgang?

Noen har pekt på at OG kan minne om en forvaltningsrevisjon, ved at blikket opplevdes (for) eksternt og at det ble valgt lette innganger til en del problemstillinger. Andre har nevnt at OG er en slags hybrid mellom revisjon og internkonsulentarbeid. OG har av enkelte blitt omtalt som en hybrid mellom en eierstyrt (departement) og en lederstyrt (virksomhet) endringsprosess. Dette skaper en særlig vanskelig situasjon for virksomhetsledere overfor egne ansatte, som i en slik prosess eventuelt kan miste jobben. Dersom dette hadde vært en lederstyrt prosess, hadde man for eksempel samarbeidet og involvert tillitsvalgte. Denne tvetydigheten er også noe vi har inntrykk av at konsulentene har vært for lite bevisste på. Ledelsen har

måttet bruke mye tid på å skape tillit og forklare konsulentenes rolle og oppgave, og at det skal være politiske prosesser for å vurdere foreslåtte endringer i ettertid.

Det bør vurderes hvordan særlig berørte underliggende virksomheter kan involveres i områdegjennomganger på en mest mulig hensiktsmessig måte. I noen områdegjennomganger har virksomhetsleder sittet i prosjektstyret. Andre ganger har det vært ulike former for dialog mellom gjennomfører og berørte virksomhetsledere. Vi mener å se et skille på de som har vært på «innsiden» og på «utsiden» av selve områdegjennomgangsprosjektet, og mener dette taler for en mer formalisert tilnærming til involvering av virksomhetsledere i OG der underliggende virksomheter er direkte berørt.

Anbefalinger: organisering, roller og ansvar

Fortsatt fleksibilitet, men økt tydelighet i roller og ansvar

Vi mener det er gode grunner for å fortsette utprøving av ulike prosjektoppsett, gjerne som kombinerer bruk av interne og eksterne kompetansetilgjanger i større grad. Det kan i noen tilfeller fremstå som et binært valg; intern eller ekstern utredning. I realiteten kan og bør det ofte være en kombinasjon av ulike kompetanse og tilhørighet i slike prosjektgrupper. En kan for eksempel se for seg at en interdepartemental gruppe inkluderer eksterne ressurser, av hensyn til kompetanse og/eller kapasitet. Nye prosjektoppsett bør tar sikte på å avveie hensyn til riktig kompetanse, frihet i vurderingene, legitimitet, tydeligere lederskap fra departementene og kapasitet. For at slik videre eksperimentering ikke skal gå på bekostning av gjennomføringsevne, er det viktig med gode rolle- og ansvarsbeskrivelser som kommuniseres tydelig til alle berørte parter.

En fordel med å gjennomføre mer av kartlegging og analyse i departementene er at arbeidet trolig vil få økt eierskap i berørt departement og underliggende virksomheter. Det vil også bygge opp viktig kompetanse i departementene om mer effektiv ressursbruk. Det er et spørsmål om man har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i departementene til å drive slikt arbeid i dag.

Den viktigste ulempen vil trolig være flere drakamper mellom hensyn, og større innslag av uklare kompromisser i de endelige rapportene. Det vil trolig være mer krevende å få modige vurderinger og tydelige anbefalinger. Det taler for at man i et slikt oppsett har en ekstern prosjektleder eller ekspert som kan utfordre og være ansvarlig for det faglige innholdet i rapporten. Samtidig er det viktig at interne ressurser fra berørte fagdepartement er tungt inne i prosjektet og kan drive arbeidet videre også etter endt prosjektperiode.

Berørte underliggende virksomheter inn i prosjektstyre eller referansegruppe

Det viktigste er etter vårt syn ikke å velge en standardisert tilnærming i hvordan berørte virksomheter best involveres, men å være enda mer bevisst på at de mest berørte aktørene involveres tilstrekkelig og på en egnet måte. Det er særlig to muligheter som skiller seg ut:

- Dersom en eller to virksomheter er særlig berørt av en OG, kan man vurdere å ha dem i prosjektstyret. Da er det viktig at styrets rolle er klart definert, og at det kommuniseres tydelig hva virksomhetsleders rolle i styret er. Styret skal sørge for at prosjektet leverer på kvalitet og tid, og være enig i virkeligheten som beskrives i rapporten. Styret skal ikke slutte seg til anbefalinger eller forplikte seg til å gjennomføre noen av forslagene i endelig rapport. Virksomhetsleder er således ikke bundet av anbefalinger i rapporten, men han eller hun må kunne slutte seg til problemanalysen og virkelighetsbeskrivelsen i rapporten.
- Dersom en områdegjennomgang dekker en rekke virksomheter, bør det opprettes en referansegruppe. Det vil sørge for at virksomhetene får informasjon, det vil gi dem en arena for å møtes og diskutere felles utfordringer og det vil fremstå som mer transparent enn ad hoc basert bilateral forankring. I et slikt oppsett er det viktig å tenke gjennom når og hvordan hhv. gjennomfører og berørte departementer arbeider med referansegruppen. Kanskje er det nyttig at gjennomfører har egne møter

bare med virksomhetene, men også at det organiseres møtepunkter der alle tre aktørkategorier er representert.

KAP 4: Gjennomføringsfasen

Hvilke metoder er brukt?

For effektiv gjennomføring av en områdegjennomgang, er det viktig med gode grunnlagsdata. I alle områdegjennomgangene vises det til at det er gjennomført omfattende dokumentanalyser av sekundærdata. Det er også brukt mye intervjuer i arbeidet med å utvikle et kunnskapsgrunnlag. Det er i mer begrenset grad brukt metoder spørreundersøkelser og case i datainnsamlingen.

Dokumentanalyse

Dokumentasjon som er benyttet i områdegjennomgangene er i hovedsak rapporter, utredninger, styringsdokumenter, revisjoner og evalueringer. Dokumentanalysen har vært brukt til å få en innledende oversikt på et område. I områdegjennomgangene Støtteordninger i klimapolitikken og Næringsfremme i utlandet, pekes det på at dokumentanalysen har vært en av flere metoder som er benyttet for å kartlegge virkemiddelapparatet. Flere av områdegjennomgangene berører styringen på området. I den sammenheng er dokumenter som tildelingsbrev og virksomhetsplaner gjennomgått. Disse dokumentene er også en nyttig inngang til å lære om et område.

Intervju

Det er stor variasjon i antall gjennomførte intervjuer i ulike områdegjennomganger. I områdegjennomgangen Næringsfremme i utlandet ble det gjennomført en rekke dybdeintervjuer: 82 intervjuer med personer i virkemiddelapparatet, 64 intervjuer med bedrifter som har benyttet eller vurdert å benytte virkemiddelapparatets tjenester, 12 intervjuer med personer i interesseorganisasjoner og 4 intervjuer med klynger. I områdegjennomgangen av Forskningsrådet ble det ikke gjennomført intervjuer. Der valgte man å hente innspill fra, og ha møter med, representanter for universiteter og høyskoler, forskningsinstitutter, Forskerforbundet og departementene.

I områdegjennomgangen Øremerkede tilskudd til kommunesektoren ble det gjennomført et fåtall intervjuer med kommuner og fylkeskommuner for å belyse forbedringspotensial i forvaltningen av tilskuddsordninger. Øvrige metoder som er brukt i områdegjennomgangene er, men i mer begrenset grad, er spørreundersøkelser og case. Dette er metoder som særlig er knyttet til å utdype enkelt problemstillinger og tema i områdegjennomgangen. I områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet ble det gjennomført en stor spørreundersøkelse om blant annet brukertilfredshet.

Kvantitative data

For de fleste områdegjennomganger er det brukt kvantitative data for å belyse ressursbruk og effektiviseringspotensial på et område. Det er blant annet benyttet regnskapsdata, innhentet brukerkostnader og forvaltningskostnader. Enkelte informanter peker på at det er ønskelig med økt standardisering av regnskapsføring for å kunne sammenlikne ulike typer utgifter på tvers.

I områdegjennomgangen Øremerkede tilskudd til kommunesektoren ble det som grunnlag for beregninger av mulige ressursbesparelser i forvaltningen av tilskudd innhentet data gjennom en spørreundersøkelse til departementene og underliggende virksomheter. I områdegjennomgangen Næringsrettet virkemiddelapparat ble det innhentet drifts- og regnskapsdata for å analysere ressursbruk og effektiviseringspotensial. I områdegjennomgangen av klimarettede støtteordninger ble det gjennomført analyser blant annet på bakgrunn av at det ble innhentet data om forvaltningskostnader og brukekostander for virkemidler der det var mulig.

Å fremskaffe data på tvers av virksomheter og fagområder er en utfordring

I områdegjennomgangen ID- forvaltningen fremgår det at det for enkelte områder, som for ressursbruk og kostnader, ikke eksisterer et samlet datagrunnlag eller statistikk for ID-forvaltningen. I tillegg inngår ID-relatert arbeid som del av andre arbeidsoppgaver hos de fleste aktører og data på ressursbruk og kostnader er dermed ikke direkte tilgjengelig i aktørenes rapportering.

I områdegjennomgangen Bygg- og eiendomsforvaltning pekes det også på at det er vanskelig å sammenstille data fra ulike sektorer og forvaltningssystemer og at det vanskeliggjør sammenlikning på tvers. Områdegjennomgangen kan imidlertid bidra til å belyse områder der det er vanskelig å sammenlikne data.

I områdegjennomgangen Øremerkede tilskudd til kommunesektoren vises det til at dataene i KOR (Kommunalt rapporteringsregister) er svært mangelfulle og lite oppdaterte. Registeret kan ikke brukes til å belyse omfang og ressursbruk knyttet til rapportering på tilskuddsordninger. KOR skal gi oversikt over hva kommuner, kommunale foretak, fylkeskommuner og fylkeskommunale foretak må rapportere til statlige myndigheter. Alle statlige etater skal melde nye, endrede eller opphørte rapporteringsplikter.

Vårt inntrykk gjennom intervjuene er at det er stor variasjon mellom virksomheter om hvor gode data de har, for eksempel på tidsbruk på ulike oppgaver, og at dette vanskeliggjør en del sammenlikning på tvers.

Data som etterspørres er i varierende grad tilgjengelig og av god kvalitet

For å svare ut problemstillingene i mandatet har oppdragstakere sendt forespørsel til berørte virksomheter for innhenting av data. For noen områdegjennomganger har det vært uproblematisk å innhente data, mens det for andre har vært utfordrende.

Vår undersøkelse viser at det ofte tar lengre tid å fremskaffe data fra aktuelle virksomhetene enn det er tatt høyde for i områdegjennomgangene. Det innebærer at det ikke alltid er tid til å fremskaffe data for analyser som er ønskelig å gjennomføre.

Videre er det en utfordring at data som etterspørres fra virksomhetene ikke finnes. Det pekes også på at data som finnes aldri sendes oppdragsgiver, eller at de sendes for sent. I en områdegjennomgang pekes det på at en årsak til dette kan være at ansatte med mindre tillit til områdegjennomgangen er skeptiske fordi de frykter nedskjæringer og omorganisering.

Et annet forhold som trekkes frem er at det er vanskelig å frembringe data som belyser nytteeffekter av et tiltak. Dette understøttes blant annet av DFØ rapport (1/2018) *Status – og utvikling av innholdet i statlige virksomheters årsrapporter til departementene*. Hovedfunnet i rapporten er at resultatrapporteringen fremdeles inneholder mest aktivitetsredegjørelser og omtale av produkt- og tjenesteleveranser. Utviklingen er imidlertid positiv i den forstand at rapporteringen i 2018 inneholder flere resultatvurderinger enn 2012-rapportene. Samtidig er det fremdeles få som redegjør for og vurderer viktige forhold som egen ressursbruk, virkemiddelbruk eller effekter.

I intervjuene pekes det blant annet på at data ofte er av dårlig kvalitet, noe som innebærer at de kun kan brukes som grunnlag for estimater i analyser. Det kan innebære at analyser som gjennomføres er heftet med stor usikkerhet og dermed kan være mindre troverdige.

Våre funn er i stor grad sammenfallende med funnene for OECD-landene som peker på tilgjengelig kunnskapsgrunnlag og kvalitet på data som de to største utfordringene i arbeidet med områdegjennomganger i OECD-land. En kombinasjon av praktiske utfordringer (som tilgjengelig tid) sammen med dårlig tilgjengelighet på data, skaper utfordringer for å kunne gi faktabaserte vurderinger.

Vurdering av ressursbruk på tvers

Funnene beskrevet over aktualiserer om det i større grad bør legges til rette for at det kan gjøres sammenlikninger mellom virksomheter i områdegjennomgangene ved å standardisere nøkkeltall eller

annen data. I områdegjennomgangene har det vært mye fokus på effektivisering knyttet til administrasjons- og driftskostnader.

Sammenligning av ressursbruk over tid (for eksempel utviklingen i kostnad eller tidsbruk per produserte tjeneste) kan gi indikasjoner på om virksomhetens ressursbruk er effektiv. Sammenligning av ressursbruk med andre (sammenlignbare) virksomheter kan også gi indikasjoner på om virksomhetens ressursbruk er effektiv, særlig hvis virksomhetene har noen grunnleggende fellestrekk. Det kan være at de er i samme bransje, er av tilsvarende størrelse, har tilsvarende rolle, driver med tilsvarende aktiviteter og så videre.

DFØ vil etter hvert sitte på mye data som kan brukes i styring- og utviklingsøyemed. Lønn, regnskap og anskaffelser er alle områder med stort potensial for økt bruk av dataanalyse for å avdekke forbedringsområder. Vi vil i neste fase av prosjektet gå nærmere inn i hvordan dette eventuelt kan ses opp mot behovet for bedre kvantitative data i områdegjennomganger.

Områdegjennomganger bygger på begrenset kunnskapsgrunnlag

I samtlige områdegjennomganger er det som et ledd i datainnsamlingen brukt foreliggende rapporter og evalueringer som supplement til øvrig datainnsamling, men det pekes på at både kvaliteten og nytten har vært varierende. I intervjuene pekes det på at det er en utfordring at rapporter og evalueringer er sektorielle. For halvparten av områdegjennomgangene vises til det at det å fremskaffe data på tvers av virksomheter og fagområder er en utfordring.

Vi anbefalte i kapittel 3 at det i mandatene skilles tydeligere mellom formålseffektivitet og kostnadseffektivitet. Det er viktig for å kunne vurdere godt nok hva OG krever av tid, ressurser og kompetanse. Ofte vil det ikke være så lett å skille de to typene av analyse i praksis, spesielt på komplekse områder. Det vil være ønskelig å vurdere både om riktige tiltak er prioritert (eller om noen kan avsluttes), om prioriterte tiltak kan gjennomføres mer effektivt, eller om det er behov for mer overordnede strukturelle grep.

Prioritering av hvilke problemstillinger en OG kan gi gode svar på avhenger i stor grad av hva som foreligger av data og kunnskapsgrunnlag før oppstart. Hvilke typer analyser områdegjennomgangen skal favne, eller avgrenses til, bør ta hensyn til om utfører kan bygge videre på eksisterende kunnskap, eller om de må samle mye primærdata og gjøre omfattende analyser.

Hvis data- og kunnskapsgrunnlaget på et område er umodent, kan det være nødvendig å snevre inn hvilke problemstillinger man vil se nærmere på. Alternativt kan man gjøre en mer omfattende jobb for å fremskaffe nødvendig kunnskap i forkant av områdegjennomgangen, eller velge en mer systemorientert og prinsipiell innretning på områdegjennomgangen slik at behovet for detaljerte data reduseres.

Det krever ulike metoder å gjennomføre henholdsvis effektevalueringer, produktivitetsvurderinger og vurdering av overordnet struktur på et tverrsektorielt område. Hvis alle de tre typene av analyser skal gjennomføres, kan det være behov for en sekvensiell tilnærming mellom dem.

Vurdering av formålseffektivitet forutsetter at det foreligger informasjon om effekter eller måloppnåelse, eventuelt at det er satt av nok tid og ressurser til å innhente den. Tilsvarende forutsetter vurdering av kostnadseffektivitet at det foreligger nødvendige data og nøkkeltall om blant annet ressursbruk, resultater (output/produksjon av tjenester og produkter) og prosesser. Vurdering av behov for strukturendringer forutsetter bredere kartlegginger av aktører og virkemidler innen et område, men bør også bygge på effektivitetsvurderinger på områdene som er omfattet.

I lys av dette mener vi at oppdragsgiver, i tillegg til å formulere tydelige mål, bør gjøre avveininger i forkant av at mandatet ferdigstilles av hvilke typer analyser det er mulig å gjennomføre med et minimum av pålitelighet innenfor tidsrammen til en områdegjennomgang. Erfaringene så langt har vært at mandatene ikke har synliggjort denne typen vurderinger og avveininger tydelig nok.

På kort sikt kan man velge å gjennomføre nødvendige forhåndsutredninger på områder hvor det foreligger lite informasjon, enten det gjelder data og nøkkeltall eller effektstudier, eller avgrense den aktuelle

områdegjennomgangen til å konsentrere seg om færre typer analyser. På lengre sikt er det en mulighet å vurdere hvordan departementer og underliggende virksomheter selv kan styrke arbeidet med å tilrettelegge for ulike analyser av effektivitet. Det er tema for neste avsnitt.

Generelle utfordringer ved evalueringspraksis i departementer og virksomheter

Evalueringspraksis i statlige virksomheter har betydning for gjennomføring av områdegjennomganger. Fordi områdegjennomganger skal gjennomføres på relativt kort tid er det viktig at de bygger på relevant kunnskapsgrunnlag.

Sammenhengen mellom evalueringspraksis og områdegjennomganger er diskutert i Difi/DFØ rapporten om sektoranalyser fra 2015 og i de to nylig publiserte OECD rapportene (2020) om spending reviews og om policy evaluation. Sammenhengen varierer fra land til land.

I studien *Bruk av evaluering i statlig styring (2016)* var målsettingen å få mer kunnskap om hvordan evaluering benyttes som verktøy i statlig styring og hva som var forbedringsområder.

Utfordringene som er identifisert i rapportene peker mot at det er:

- for lite oppmerksomhet om oppfølging og bruk av evalueringer og spending reviews.
- behov for en mer systematisk og helhetlig tilnærming til evaluering i staten generelt.
- behov for mer systematikk, kapasitet og kompetanse i departementer og virksomheter for å oppnå de to første.

I DFØs rapport «*Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav?* (Statusmåling 2019» DFØ-rapport 2020:1) er det et funn at departementene og virksomhetene synes det mest utfordrende aspektet i forbindelse med utredningsarbeid er å identifisere og beskrive virkninger. Vi ser dette i sammenheng med at det er lite systematikk i å evaluere effekter. I evalueringsportalen er 134 av over 3000 evalueringer, samlet over en 25 års periode, omtalt som effektevalueringer.

Det er store variasjoner i evalueringspraksis i staten. Basert på data fra evalueringsportalen, ser vi at det ikke er noe klart mønster med hensyn til hvilke typer evaluering som blir bestilt av departementet og hvilke som blir bestilt av underliggende virksomheter. I noen sektorer er det departementet som står for de fleste evalueringene, mens i andre sektorer er det underliggende virksomheter som står for det meste av evalueringsevirsomheten. DFØ har de siste årene opplevd en økt interesse fra både departementer og statlige virksomheter som ønsker å etablere en mer systematisk tilnærming til kunnskapsbasert styring og politikktutvikling.

Relevante funn i rapporten *Bruk av evaluering i statlig styring (2016)*

[...]evalueringens behovet er ad hoc-styrt, og gjerne utløst av enkelthendelser av stor samfunnsmessig eller politisk betydning. Dette gjelder særlig evalueringer som iverksettes av departementet selv. I virksomhetene initieres evalueringer i større grad på bakgrunn av tildelingsbrev, instruks, forsøksvirksomhet, tilskudsreglement og strategier/planer

[...]den direkte koblingen mellom kunnskapsutvikling og andre verktøy for styring slik som løpende kontroll/målinger, budsjett og regnskap, risikostyring og internkontroll framstår som uklar eller tilfeldig.

Til tross for at nytten stort sett vurderes som god, er vår oppsummering at evalueringer kan brukes mer strategisk, og på denne måten gi større nytte. Forbedringsområdene knytter seg først og fremst til bedre systematikk, sterkere lederforankring og tydeligere prioritering av hvilke evalueringer som bør gjennomføres. I tillegg er det behov for bedre planlegging og samordning for å øke evalueringenes relevans, og bedre bruk og oppfølging av resultatene i etterkant.

Den første sammenliknende studien av evalueringspraksis på tvers av land i OECD ble gjennomført i 2019: OECD Public Governance Reviews 2020. *Improving Governance with Policy Evaluation. Lessons from country experience.*

OECD fremhever at det som skal til for å få bedre bruk av evaluering i politikktutvikling og i beslutninger er å fokusere på de tre gjensidig forsterkende komponentene:

- institusjonalisering (kultur, struktur, organisering, regelverk, rutiner mm.),
- kvalitet
- bruk

De viktigste utfordringene identifisert i rapporten, basert på tilbakemeldinger fra 42 land er:

- Begrenset bruk av evalueringsresultater i politikktutvikling
- Fravær av strategiske tilnærminger til evaluering som er innrettet mot en helhet i forvaltningen som utgangspunkt (whole of government approaches)
- Begrensede ressurser (kapasitet og kompetanse)
- Fravær av en integrert tilnærming til kunnskapsbasert styring, inkludert bruk av data

Norge skårer generelt lavt på de fleste variablene for det som kalles institusjonalisert bruk av evaluering i staten. Vårt system er kjennetegnet ved at det er desentralisert, har stor fleksibilitet og stiller få krav til kapasitet, kompetanse og ulike typer kvalitetskrav knyttet til evalueringsvirksomheten.

Oppsummert vurderer vi at det er behov for økt oppmerksomhet om hvordan evalueringspraksis i staten kan styrkes videre, med vekt på hvilke typer evaluering som blir prioritert og hvilken nytteverdi de kan ha for områdegjennomganger.

Virksomheter er i varierende grad involvert i arbeidet i gjennomføringen

Intervjuene viser at departementer og virksomheter som har en formell rolle i arbeidet i hovedsak er fornøyd med hvordan organiseringen fungerer.

Det pekes i intervjuene likevel på at områdegjennomgangene ikke alltid har vært tilstrekkelig forankret, særlig i berørte virksomheter, i gjennomføringsfasen. Noen har pekt på at svak forankring kan skape mistillit og svekke arbeidet, og at åpenhet og transparens gjennom hele prosessen og ut mot berørte aktører er viktig for resultatet. Konsulentene på sine side peker på at forankring er viktig for at de skal få innhentet data fra berørte virksomheter som forutsatt.

Kartleggingsfasen i gjennomføringen er en helhetlig og grunnleggende beskrivelse av området. Det pekes i intervjuene på et behov for involvering og mulighet for å opparbeide en felles virkelighetsoppfatning mellom de berørte aktørene etter denne fasen.

Tiden til gjennomføring er både for kort og for lang

Intervjuene viser også at det i gjennomføringsfasen ikke er satt av nok tid til at berørte parter kan høres underveis, og at tidsplanene i mange tilfeller har vært for ambisiøse i forhold til omfanget av områdegjennomgangen og tilgjengelig kunnskapsgrunnlag. Det har også i intervju blitt sagt at det tar mye tid for oppdragsgiver å prosessere leveransene. I disse periodene kan ikke konsulentene jobbe så effektivt som de ønsker.

Det har også fra konsulent(er) vært uttalt at det ville vært nyttig med et stoppunkt allerede et par uker etter oppstart, for å diskutere problemstillingen og mulige fremgangsmåter. Konsulentene kan ha begrenset med informasjon når de skriver tilbudet, og får på kort tid ny kunnskap som kan endre hva som er en hensiktsmessig tilnærming.

På den andre siden har det blitt trukket frem av enkelte at lang gjennomføringstid innebærer risiko. For det første er det en påkjenning for berørte virksomheter å stå i en omstilling over lengre tid. For det andre er

det da større sjanse for at nøkkelpersoner, både fra berørte departementer og underliggende virksomheter og politisk ledelse, byttes ut underveis. Det kan da bli mer krevende å faktisk gjennomføre endringene etter endt analysefase, hvis rammebetingelser endres og eierskap og engasjement avtar hos berørte parter.

Faktabaserte analyser, modige vurderinger og tydelige anbefalinger

Finansdepartementet har forventninger om at områdegjennomgangene skal levere faktabaserte analyser, modige vurderinger og tydelige anbefalinger som kan tilpasses og/eller tas videre i de årlige budsjettbehandlingene.

Anbefalingene i rapportene fra gjennomgangene er noe konsulentene eller ekspertgruppene selv skal stå inne for. Men flere påpeker at balansegangen mellom å være faglig uavhengig og at anbefalingene skal være gjennomførbare, er en utfordring. Dette krever oppfølging fra prosjektgruppe og prosjektstyre, og kompetanse og forståelse fra konsulentene eller ekspertene.

Flere av konsulentselskapene påpeker også at å være faglig uavhengig, adskilt fra politikken, er en utfordring. Det er ikke alltid et tydelig skille. Konsulentene vil stå inne for anbefalingene, men ønsker ikke å anbefale noe som er urealistisk å gjennomføre. Det er derfor viktig at prosjektstyre og konsulenter har et felles bilde av hvilke anbefalinger som er realistiske.

Bruk av arbeidshypoteser er av to informanter trukket frem som en god metode på veien til gode anbefalinger. Da kan konsulentene tidlig få tilbakemelding på om de har riktig forståelse eller er på et galt spor. Bruk av hypoteser vil også bevisstgjøre departementer og underliggende virksomheter og få i gang diskusjoner og modning tidlig.

De fleste informantene er enige i at områdegjennomgangene har ført til faktabaserte analyser, modige vurderinger og tydelige anbefalinger. Enkelte berørte virksomheter uttrykker skepsis til hvordan man kom fram til resultatet og om konteksten virksomhetene befinner seg i oppleves forstått. Andre var inne på at anbefalingene må forstås i lys av hvordan man opplever kvaliteten på datagrunnlaget. Noen presiserte at vurderingene kunne vært modigere og var for mye preget av argumentasjon for og imot. Andre igjen peker på at de måtte utfordre konsulentene på tydeligere anbefalinger. Flere nevner også at tydeligheten kan bli bedre i rapportene. Det blir lange rapporter med tungt språk. Klart språk i rapporten vil gjøre den mer tilgjengelig og bidra til økt bruk og nytte av den. Etter vår vurdering bør det vurderes å stille krav i anskaffelsesdokumentene om at oppdragsgiver skal skrive den i klart språk.

Overordnede eller detaljerte anbefalinger

De ulike områdegjennomgangene har kommet med anbefalinger på ulike nivå, fra detaljerte tilrådninger rettet mot virksomheten, til store, prinsipielle vurderinger. Informantene våre er i ulik grad fornøyde med nivået på anbefalingene fra områdegjennomgangene. En informant sier at anbefalingene bør være utformet slik at virksomheter får handlingsrom. En annen sier at de ikke i stor nok grad klarte å levere anbefalinger klare til implementering.

Både overordnede og detaljerte anbefalinger oppleves som nyttige. En informant i Finansdepartementet sier at de detaljerte anbefalingene er nyttige, selv om det ikke er forslag som går rett inn i budsjettprosessen. Ved å detaljere forslagene kan man synliggjøre et innsparingspotensial. Det kan danne utgangspunkt for en beslutning om budsjettendring, som det vil være opp til berørt departement eller underliggende virksomhet å gjennomføre. Virksomheten står da i prinsippet fritt til å følge anbefalingene i rapporten eller gjennomføre innsparingen på annet vis. Nivå på anbefalingene henger også sammen med hvordan særlig virksomhetsledere oppfatter egen rolle i arbeidet. Det er trolig enklere å diskutere prinsipielle endringer innenfor rammen av en områdegjennomgang, enn å gå ned i detaljerte forhold rundt egen drift. Det er også viktig å underbygge virksomhetsleders ansvar for effektiv ressursbruk i egen organisasjon.

For å sikre at man får anbefalinger på riktig nivå, bør det tydeliggjøres hva som er formålet med den enkelte områdegjennomgang, hvem som er mottaker for anbefalingene og forventningene til utfører må

være klare. Det er videre viktig å skape en forståelse av at anbefalingene er forslag. Det vil alltid være en faglig og politisk prosess i etterkant av gjennomført områdegjennomgang for å vurdere de ulike forslagene.

Høring av anbefalingene

I enkelte tilfeller har sluttrapport blitt forelagt for virksomhet slik at de kan uttale seg skriftlig. Noen ganger har også disse uttalelsene blitt vedlagt rapporten. En virksomhet uttaler imidlertid at de fikk alt for kort frist til å gi disse tilbakemeldingene.

Anbefalinger knyttet til gjennomføringsfasen

Kunnskapsoppsummering for mer effektiv gjennomføring og bedre kvalitet

I kapittel tre anbefalte vi at det utarbeides et tydeligere mandat. Vi foreslår at det forberedes ved å gjennomføre en grundigere kartlegging av datagrunnlag og kunnskapsoppsummering i forkant av at mandatet til områdegjennomgangen ferdigstilles.

Etter at Finans- og fagdepartementet har identifisert et område som potensielt kan ha god nytte av en områdegjennomgang, bør det gjennomføres en kunnskapsoppsummering som gir en oversikt over og oppsummerer eksisterende data- og kunnskapsgrunnlag og munner ut i en beskrivelse av hvilket problem en områdegjennomgang kan løse. Det er viktig å forankre forarbeidet i berørte departementer.

Berørte underliggende virksomheter kan bes om å dele relevante kunnskapsdokumenter, gi innspill til sentrale problemstillinger og gi en oversikt over hvilke typer data og nøkkeltall de har tilgjengelig som kan være relevante for gjennomføring av områdegjennomgangen. Hvordan man eventuelt involverer berørte underliggende virksomheter i denne fasen bør også vurderes opp mot mulige ulemper. Hvis man involverer bredt i potensielt berørte virksomheter for tidlig, kan man risikere utbredt usikkerhet over lang tid.

Kunnskapsoppsummeringen bør gjennomføres internt i forvaltningen, fortrinnsvis av fagdepartementene, med bistand fra Finansdepartementet og eventuelt DFØ. Det vil være avgjørende at en slik kunnskapsoppsummering kan gjøres raskt, for ikke å forlenge ledetiden for områdegjennomganger ytterligere.

Tidlig involvering av de som er berørt vil kunne bidra til at man i en tidlig utredningsfase får nyttige innspill som vil øke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. For mange områdegjennomganger vil det være behov for å sammenstille data på tvers av sektorer, og mulighetene for det kan utforskes i kunnskapsoppsummeringen. Det vil også kunne bidra til å spisse eventuelle anbudsdokumenter.

Fordelene ved å gjennomføre en grundigere kunnskapsoppsummering før en områdegjennomgang vil være:

- Berørte virksomheter er bedre forberedt, og har gitt innspill før mandatet ferdigstilles.
- Utfører kommer til «dekket bord». De har et bedre grunnlag for å vurdere metodisk tilnærming og opplegg for gjennomføring. Det kan også bidra til en mer kompakt gjennomføringsfase. Det kan være viktig for ikke å miste verdifull historikk og kompetanse i løpet av prosjektgjennomføringen.
- OG bygger videre på eksisterende kunnskap og kobler seg bedre på eksisterende tiltak.
- På sikt vil en ny praksis med å vurdere hva som er relevante data og kunnskapsdokumenter for en OG kunne bidra til å disiplinere departementer og virksomheters arbeid med data, analyse og evaluering.

Noen viktige stoppunkter i gjennomføringen

Vi anbefaler å videreføre det vi har sett som god praksis i noen områdegjennomganger, hvor det har vært planlagt for stoppunkter underveis i gjennomføringen som ledd i en endringsprosess for og forventningsstyring frem mot utførers vurderinger, anbefalinger og forslag om tiltak. Med utgangspunkt i mandatet bør det vurderes om det er behov for å stoppe opp noen uker etter oppstart i gjennomføringsfasen for å drøfte om opplegg for gjennomføring bør justeres. Dersom det på området for gjennomgangen er fremkommet ny kunnskap kan det være behov for å gjøre justeringer.

Det er viktig å forankre kartlegging og problemanalyse tidlig nok i gjennomføringsfasen til at prosjektgruppe og -styre kan vurdere om utfører har forstått oppdraget og diskutere hvilke hovedhypoteser som skal legges til grunn for det videre arbeidet.

Det bør videre legges inn et stoppunkt etter at kartlegging er gjennomført for å forankre og enes om faktagrunnlaget. Et siste stoppunkt kan være å diskutere mulige anbefalinger for å få respons på gjennomførbarhet, både politisk og praktisk.

Nærmere om hvordan evalueringspraksis i staten kan forbedres

Det er gjennomført flere kartlegginger og studier de siste årene knyttet til norsk og internasjonal praksis for evaluering (*policy evaluation*) og områdegjennomganger (*spending reviews*).

Vi anbefaler at neste fase i dette arbeidet, hvor vi blant annet skal vurder mulige roller for DFØ i fremtidig arbeid med områdegjennomganger, også vurderer nærmere om ny innsikt i god praksis fra OECD kan ha betydning for krav og veiledning knyttet til evalueringspraksis i Norge.

I det pågående prosjektet Kudos (Kunnskapsdokumenter i offentlig sektor), som er et samarbeidsprosjekt mellom DFØ, Nasjonalbiblioteket og DSS, er det forslag til tiltak som potensielt kan ha betydning for mer effektiv gjennomføring av evalueringer i staten og for OG fremover.

KAP 5: Oppfølging og nytte av områdegjennomganger

I dette kapittelet belyser vi hvordan de ulike områdegjennomgangene oppleves å være svart ut og hvordan resultatene dokumenteres. Vi belyser et behov for økt oppmerksomhet om oppfølgingen av områdegjennomganger.

Mandatene er i hovedsak svart ut i rapportene, men i varierende grad

Inntrykket fra intervjuer med departementer og underliggende virksomheter som har arbeidet med eller vært berørt av en områdegjennomgang, er at mandatene i hovedsak er svart ut i rapportene. Det er likevel variasjoner, og mange har påpekt at ikke alt er svart ut like godt. Eksempler på dette var at man ikke klarte å finne like store effektiviseringsgevinster som forespurt, at det uansett vil være krevende å måle gevinster på dette området, at konsulentene ikke svarte ut alle delene av mandatet så godt som de hadde sett for seg eller at man oppdaget for sent at konsulentene ikke hadde forstått forventningene til oppdraget. Andre igjen pekte på komplekse mandater og at man underveis i arbeidet lærte at noen områder er mer fornuftig å vekte enn andre. I en av områdegjennomgangene pekes det spesielt på at oppdraget var stort, og utfører måtte prioritere mellom målsetningene i mandatet fordi det var behov for å gå mer inn i enkelttemaer. Områdegjennomgangen leverte solid på enkelttemaer og bra på det som var vanskeligst. En prosjektleder har pekt på at rapporten var et solid samfunnsøkonomisk arbeid, men den bidro ikke til å ta ned de større problemstillingene rundt.

Andre har pekt på at et mandat kan svares ut på flere måter, for eksempel kan arbeid med å klargjøre grenseflater mellom to virksomheter, framfor å forslå å fusjonere dem, være en måte å svare ut mandatet på. En annen har pekt på at det ikke forelå en samlet oversikt over et gitt saksområde, og at kartleggingsfasen hadde en verdi i seg selv.

Det kan synes som at områdegjennomganger med mer avgrensede temaer innenfor en sektor oppleves å innfri større deler av mandatet sett opp mot områdegjennomganger av mer tverrgående karakter og som berører flere virksomheter. Dette er imidlertid bare et inntrykk, og dessuten tidlig å si noe om, gitt at alle områdegjennomgangene er kommet ulikt langt i både gjennomføring og oppfølging. Det kan også handle om at mandater av mer tverrgående karakter tar mål av seg å favne mer, ikke er tilstrekkelig avgrenset og at det uansett er mer krevende å håndtere slike prosesser.

Oppfølging av resultater dokumenteres i styringsdokumenter

Vi har ikke kartlagt i hvilken grad områdegjennomgangenes anbefalinger er brukt rett inn i påfølgende års budsjettprosesser, og for mange av områdegjennomgangene er det også tidlig å si noe om status for oppfølgingen av resultatene. Vi har derfor konsentrert oss mest om noen omkringliggende strukturer for oppfølging.

Områdegjennomgangene har en tydelig kobling til budsjettprosessen og skal som følge av det også omtales i både budsjettdokumenter, tildelingsbrev og årsrapporter når det er relevant. Vi har gjennomført en enkel dokumentanalyse om sporene fra områdegjennomgangene i disse dokumentene.

Sporene fra områdegjennomgangene i disse dokumentene viser at de, ut fra sin kontekst, kan sies å omtales ganske godt til i noe varierende grad. Vi ser også at variasjonene i omfang av omtalene mellom de ulike områdegjennomgangene farges av når områdegjennomgangen ble igangsatt og hva som var tema for områdegjennomgangen.

Områdegjennomgangen av Norges forskningsråd som var først ut, er også mest omtalt i vår gjennomgang. Områdegjennomgangen om miljøforvaltningen som har en rapport som ikke er offentlig publisert, ser også til å være den som er minst dokumentert i disse dokumenttypene. Det betyr imidlertid ikke at temaer fra den er ikke fulgt opp eller nærmere utredet. I rapporten «Utredning av samordning av administrative funksjoner i miljøforvaltningen» (2018, s. 12) går det bl.a. fram at:

«I 2016 ble det foretatt en områdegjennomgang av miljøforvaltningen initiert av Klima- og miljødepartementet (KLD). Gjennomgangen viste effektiviseringsmuligheter, særlig innenfor innkjøpsområdet. Regjeringen har i forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet for 2019 besluttet videre oppfølging av områdegjennomgangen og KLD har gitt underliggende etater i oppdrag å utarbeide en felles strategi for samordning av de administrative funksjonene i miljøforvaltningen. Strategien skal fremlegges for KLD 15. januar 2018 og inneholde en treårig gevinstrealiseringsplan fra og med 2018.»

Godt datagrunnlag, forankring av mandat og involvering av berørte virksomheter er etter vårt skjønn viktige suksessfaktorer for en områdegjennomgang. Når vi ser spesielt på hvordan og i hvilken grad berørte virksomheter varsles om områdegjennomgangen gjennom tildelingsbrevene og ber virksomhetene spesielt om å sette av ressurser til dette mv. når de igangsettes, ser vi at dette er gjort eksplisitt i 12 tildelingsbrev/oppdragsbrev og i hovedsak de siste årene. Et flertall av disse er gjort i områdegjennomgangen om næringsrettete virkemidler. Vi har ikke undersøkt om slike føringer er kommet utenfor tildelingsbrev og om det har vært et problem.

Vi ser også at områdegjennomgangene omtales i de aller fleste berørte underliggende virksomheters årsrapporter, noe som indikerer at arbeidet omtales og følges opp.

Behov for tydeligere og transparente oppfølgingsprosesser

Slik vi oppfatter prosessen med områdegjennomgangene, går arbeidet med å følge opp anbefalingene inn i linjen etter at rapporten er avlevert og følger deretter ordinære prosesser for budsjettarbeid i departementene. Departementene gjør da både faglige vurderinger av anbefalingene og vurderinger av hvordan de kan tas inn i budsjettprosesser og om det er behov for annen oppfølging eller flere data. Alle områdegjennomgangenes anbefalinger vurderes i berørte departementer før de legges frem for politisk beslutning. I arbeidet med å klargjøre arbeidet for regjeringsbeslutning, pågår det mye samordning mellom berørte departementer. Man prøver i størst mulig grad å enes om viktige punkter i oppfølgingen. Eventuelle uenigheter avgjøres i regjeringen på linje med andre saker.

I OECD-rapporten «Spending reviews in OECD countries: towards good practices» (2019), trekkes områdegjennomgangenes kobling til budsjettprosessen frem som god praksis. Ved å koble arbeidet til

budsjettprosessen, kan innsparingsforslag inngå direkte i beslutninger og budsjettforberedelse, og det kan gi handlingsrom for nye satsingsforslag uten å øke det totale utgiftsnivået.

Eksempler på dokumenterte resultater av områdegjennomgangene

Under viser vi enkelte formuleringer om oppfølging av områdegjennomganger fra budsjettdokumenter og tildelingsbrev. Eksemplene viser hvor ulike «oppfølgingsspor» og resultater områdegjennomganger gir, og hvor krevende det kan tenkes å bli å dokumentere systematisk hva som er de reelle resultatene av den enkelte områdegjennomgang.

Nasjonalbudsjettet 2019 (s. 122): «Områdegjennomgangen av **klima- og miljøforvaltningen i 2016** viste effektiviseringsmuligheter, særlig innenfor anskaffelsesområdet. KLD har gitt underliggende etater i oppdrag å utarbeide forslag til en felles strategi for samordning av de administrative funksjonene i miljøforvaltningen, og særlig vurdere potensialet for reduserte innkjøpskostnader. Strategien planlegges iverksatt fra 2019.»

Nasjonalbudsjettet 2019 (s. 125): «En områdegjennomgang av **Statens vegvesens** effektiviseringsprogram har identifisert et betydelig effektiviseringspotensial, særlig knyttet til veiområdet, trafikant- og kjøretøyområdet og innen støttefunksjoner, og foreslår tiltak innenfor disse områdene. Områdegjennomgangen har vist at effektiviseringsutviklingen hittil er svakt dokumentert, men at det har vært forbedringer siden omleggingen av effektiviseringsprogrammet i 2016. På bakgrunn av områdegjennomgangen har regjeringen fastsatt et mål for reduksjon av interne kostnader og vil følge opp områdegjennomgangen med tiltak blant annet på byggherreområdet, trafikant- og kjøretøyområdet og innen støttefunksjoner. Effektiviseringsarbeidet skal følges opp gjennom produktivets- og effektivitetsindikatorer. Som en oppfølging av områdegjennomgangen vil Samferdselsdepartementet gi Vegdirektoratet i oppdrag å gjennomføre en utredning av ny organisasjonsmodell.»

Samferdselsdepartementets Prop 1S (s. 59): «På bakgrunn av områdegjennomgangen av Statens vegvesen er det bl.a. besluttet å utvide effektiviseringsprogrammet til å omfatte etatens samlede virksomhetsområde, og det etableres et nytt mål for reduksjon av interne kostnader i 2023.»

Nasjonalbudsjettet 2019: «På oppdrag fra Finansdepartementet og Klima- og miljødepartementet har Menon Economics gjennomført en områdegjennomgang av **klimarettede støtteordninger**. Regjeringen vil følge opp områdegjennomgangen gjennom blant annet å spisse Enova som klimavirkemiddel i neste avtaleperiode, som starter 1. januar 2021. Regjeringen vil også vurdere om dagens målstruktur er hensiktsmessig, herunder Enovas arbeid med 24 forsyningsikkerhet. Enova skal fortsatt styres på et overordnet nivå gjennom fireårige styringsavtaler med staten.»

Kommuneproposisjonen 2020 (s. 41): «Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2020 foreslå å innlemme en **rekke øremerkede tilskudd** i rammetilskuddet. Et utgangspunkt har vært ekspertgruppen som gjennomførte en områdegjennomgang av øremerkede tilskudd som ble lagt fram i desember 2017. En rekke av innlemmingene som varsles, følger også opp regionreformen og Meld. St. 6 (2018–2019) Oppgaver til nye regioner, jf. omtale i kapittel 7.»

Kommuneproposisjonen 2020 (s. 128): «Som ledd i arbeidet med redusert statlig detaljstyring og som en oppfølging av områdegjennomgangen av **øremerkede tilskudd til kommunesektoren**, vil regjeringen derfor i statsbudsjettet for 2020 foreslå å innlemme tilskuddet knyttet til skredsikring fra 1. januar 2020.»

Videre på samme side: «Som ledd i arbeidet med redusert statlig detaljstyring, og som en oppfølging av områdegjennomgangen av **øremerkede tilskudd til kommunesektoren**, vil regjeringen i statsbudsjettet for 2020 derfor foreslå å innlemme tilskuddet knyttet til gang- og 32 sykkeltiltak fra 1. januar 2020, jf. Meld. St. 6 (2018–2019). I 2019 er det bevilget 78,5 mill. kroner til ordningen.»

Nærings- og fiskeridepartementets budsjettproposisjon 2020 (s. 193): «Konsulentene (i område-gjennomgang næringsfremme i utlandet) viser at økt brukerbetaling kan bidra til å bedre tjenestekvaliteten og sikre at tjenestene er relevante for brukerne. Som en følge av dette foreslår regjeringen at bevilgningen til Innovasjon Norges arbeid med eksport og internasjonalisering blir redusert med 10 mill. kroner (kap. 2421, post 74), og at denne reduksjonen fremover dekkes inn gjennom økt brukerbetaling.»

Oppdragsbrev Innovasjon Norge 2020 (s. 4): «For å oppfylle delmålet om flere gode grundere, vekstkraftige bedrifter og flere innovative næringsmiljøer. Er det for 2020 bevilget til sammen 478 mill. kroner over posten, en reduksjon på 77,3 mill. kroner. Reduksjonen i bevilgningen fra 2019-nivået har blant annet bakgrunn i anbefalingene fra områdegjennomgangen av **næringsfremme i utlandet**, der det ble anbefalt en reduksjon på 50 mill. kroner i den statlig finansierte profileringen på reiselivsområdet.»

Offentlighet debatt om pågående områdegjennomganger

Mange OECD-land offentliggjør rapporter fra områdegjennomganger. Det kan øke presset på at resultatene benyttes i beslutningsprosesser. Dette gjør også at parlamentsmedlemmer vil bli informerte om analysene som er gjennomført.

Det er slik vi ser det viktig at noen kan fronte områdegjennomgangen i offentligheten. Det kan være en leder av ekspertutvalg, men det kan vel så gjerne være politisk ledelse i det mest berørte departementet eller andre. Vi tror økt offentlig debatt om problemene og løsningene som skisseres i en områdegjennomgang kan øke interessen for og mulighetene til å følge dem opp. Det er imidlertid ulike hensyn som må veies opp mot hverandre i vurderinger av offentlighet under og rett etter en områdegjennomgang. På den ene siden vil det som regel være behov for å skape en forståelse for et behov for endring («sens of urgency»). På samme måte som internt i prosjektet, vil en allmenn kjent problemerkjenning kunne berede grunnen for å gjennomføre større endringer. På den andre siden vil mye offentlig oppmerksomhet også mobilisere interessenter for ulike syn. Det kan bidra til å låse prosessen tidlig, og gjøre den mindre nytenkende og konstruktiv. Det kan også være en påkjenning for ansatte dersom de opplever å stå i en omstillingsprosess over lang tid. Ofte vil det derfor være formålstjenlig å konsentrere en eventuell offentlig debatt til etter at selve utredningen er ferdigstilt, men før endringene har blitt implementert.

Opplevd nytte

De fleste informantene har gitt uttrykk for at de mener OG er et nyttig verktøy. Enkelte informanter har også hatt svært negative erfaringer i alle faser av områdegjennomgangen de har vært del av. Disse vurderer vi som alvorlige, men mulig å forebygge for i fremtiden.

På spørsmål om områdegjennomgangen ga resultater verdt ressursbruken svarer de aller fleste ja. De vurderer at konsulentkostnader tross alt er relativt små sammenliknet med potensialet for effektivisering på området. Likevel er det en del som påpeker at konsulentenes timer matches, og vel så det, av ressursinnsats fra departementene og virksomhetene.

På spørsmål om hva OG har ført til, har de fleste informantene lite innblikk i det, men gir en vurdering av hvordan områdegjennomgangen potensielt kan bli nyttig. Eksempler på typiske kategorier av opplevd nytte, basert på informantenes uttalelser:

Ny giv på et kjent problem: Et problem er erkjent og har vært forsøkt løst uten hell. Det foreligger en del kunnskap og noen tiltak har kanskje vært iverksatt tidligere, men uten bredt nok mandat. Da oppleves det nyttig at en områdegjennomgang setter tematikken høyt på agendaen med regjeringsforankring, at FIN bidrar med sitt perspektiv og at det er en såpass velorganisert og kraftfull tilnærming på plass med en stram tidsramme.

For denne type områdegjennomganger kan rask gjennomføring og konkrete anbefalinger være særskilt viktig, for å utnytte en eksisterende erkjennelse av behov for endring, og for å levere gode analyser mens tema fortsatt står høyt på den politiske dagsordenen.

Ny kunnskap på et uoversiktlig og komplekst område: På noen områder har det ikke tidligere vært gjort noe særlig arbeid med å sammenstille kunnskap. En helhetlig gjennomgang oppleves nyttig fordi det gir et felles grunnlag for videre politikktutvikling, og for etats- og virksomhetsstyring.

Opplevd nytte farges av hvilke arbeidsoppgaver informantene har hatt i etterkant av en områdegjennomgang, hvordan informantene har opplevd selve gjennomføringen av områdegjennomgangen og hvilke forventninger de har hatt til hvordan den blir fulgt opp.

I departementer kan en områdegjennomgang gi et kunnskapsgrunnlag og mer kraft inn i etatsstyringen. I virksomhetsstyringen kan områdegjennomgangen være nyttig hvis den bidrar til legitimitet til krevende saker eller at såkalte gjenstridige problemer, som virksomheten har strevd med å løse alene, løftes og ses på tvers.

Både i departement og i virksomhet ser vi eksempler på at områdegjennomgangen har vært et velkomment «ytre push». På den ene siden kan virksomhetsledelsen ønske litt drahjelp velkommen i å gripe fatt i tydelige muligheter for å effektivisere og på den måten også innfri ABE-krav. Problemstillingene har fått ny aktualitet i etatsstyringsdialogen og i enkelte virksomheter har man iverksatt egne oppfølgings tiltak – nærmest uavhengig av hva selve områdegjennomgangen har konkludert med. På den andre siden kan virksomheten oppleve at OG skaper mye ekstraarbeid og kan komme inn fra siden, med uklar kobling til ordinær etatsstyringsdialog.

En virksomhet valgte å se områdegjennomgangen som en strategisk prosess. De gjorde egne analyser og spilte inn notater underveis i prosessen. De opplevde å få gjennomslag ved å være i forkant og så verdien av å ha en overordnet og systematisk tilnærming til vurderingene fra områdegjennomgangen. Ved å opprette et eget «skyggeprosjekt» fikk de samstemt egen tilnærming til problemstillingene, og en mer samlet posisjon. Det er også grunn til å tro at virksomheten, som følge av dette, har hatt noe utbytte av områdegjennomgangen også utover de formelle prosessene og regjeringsbeslutningene.

Flere virksomheter har vektlagt uforutsigbarheten de opplever med en OG fordi oppfølgingen av rapporten skjer i det lukkede rom og det kan ta lang tid. En OG medfører usikkerhet for en virksomhets strategiske planlegging. Som en informant fra en underliggende virksomhet uttrykte det: *Når så grunnleggende spørsmål er reist, må de kvitteres ut så man kan gå videre. Alle brikkene er i luften samtidig. Vi er ikke ubekvemme med at brikkene kastes opp, men ta dem i alle fall ned igjen. Et langt «kanskje» er verre enn et kort «ja/nei». Det kan sammenliknes med å sette ut selskapets strategi til noen andre og så kommer de aldri tilbake.*

Som vist over er det svært krevende å følge sporene fra rapport er levert, via ulike oppfølgingsprosesser, til virkning som kan dokumenteres. Det er både fordi det ofte er mange anbefalinger rettet mot ulike mottakere, både virksomhetsledere, departementer og regjering. Videre gjøres mye av oppfølgingen internt i forvaltningen over en lengre periode, og påfølgende endringer begrunnes ikke alltid med en gjennomført områdegjennomgang i relevant Prop. 1 S eller annet. Det gjør at det er krevende å vurdere nytteverdien av en områdegjennomgang utover det våre informanter sier om opplevd nytte. Kanskje har den hatt store negative konsekvenser som ikke blir oppdaget, kanskje har den gitt positive virkninger langt utover det som var formulert som forventning i mandatet.

Økt fokus på gjennomføring av tiltak

OECD-data viser at en av de største utfordringene i prosessen med områdegjennomganger er å implementere anbefalingene. Dette kan ifølge OECD skyldes manglende politisk oppmerksomhet i denne fasen, men også manglende oppfølging. OECD har begrenset data knyttet til oppfølging av konklusjonene fra områdegjennomganger; dels grunnet manglende mekanismer for rapportering i medlemslandene, dels

fordi implementeringen av anbefalinger fra en gjennomgang kan ta flere år før det fører til resultater. OECD skriver at oppfølging og rapportering av oppfølgingen av områdegjennomganger uten tvil fortjener mer oppmerksomhet.

OECDs beskrivelser om implementering av anbefalinger er også gjenkjennelige i vår undersøkelse, selv om dette er et område vi ikke har undersøkt spesielt, ettersom oppfølgingen «sluses» videre inn i departementenes ordinære budsjettarbeid, styringen av egen sektor og underliggende virksomheter. Slik det fremstår utad i dag er det først og fremst sporene i budsjettdokumenter, tildelingsbrev og årsrapporter som forteller hvordan områdegjennomgangene er fulgt opp. Tematikken for områdegjennomganger er ofte svært komplekse. Noen anbefalinger fra områdegjennomgangene kan kanskje omsettes til implementeringsklare tiltak i påfølgende budsjettprosesser, men de aller fleste vil innebære at det er behov for mer komplekse oppfølgingsprosesser som kan gå over flere år, må inn i flere prosesser og omfatter flere departementer. Da blir det også vanskeligere å ettergå resultatene. Sporene vi finner av områdegjennomgangene i budsjettdokumenter mv., er gode, men spredt. Hvorvidt departementene har mer samlete oversikter over oppfølgingsforslag og resultater for de ulike prosessene, er vi ikke kjent med. Men for å følge med på resultater av områdegjennomgangene tror vi det bør foreligge denne typen verktøy og rutiner for å publisere data om hvordan den enkelte områdegjennomgang er fulgt opp prosessuelt, av hvem og hvordan. Mye av dette fanges opp ved bruk av gevinstrealiseringsmetodikk. Det er også viktig for åpenhet og transparens, og vil gjøre det enklere å følge med på resultater og gevinster fra områdegjennomgangene.

I og med at områdegjennomganger fortsatt er en relativt ny satsing, og gitt erfaringer fra tidligere forsøk med dette verktøyet i Norge, bør det etableres en mer systematisk tilnærming for å høste erfaringer om virkning. Teoretiske analysemodeller, som for eksempel hypoteser om sammenhenger, endringsteori og gevinstkart, kan være nyttig for å sortere, illustrere og kommunisere hva som er de forventede sammenhengene mellom det som anbefales og resultatene av en områdegjennomgang – og for å følge med på virkninger, både tilsiktede og utilsiktede.

Det er ikke realistisk å tro at man skal kunne dokumentere effekter av en områdegjennomgang på en systematisk måte, for eksempel gjennom forhåndsdefinerte indikatorer. Til det er variasjonen i type gjennomganger og kompleksiteten i oppfølgingsløpene i underliggende virksomhet, departement og regjering for stor. Det vil likevel være viktig å forsøke å i større grad dokumentere hva som blir iverksatt i årene etter en OG, for å lære om både nytteverdi og mulige negative konsekvenser.

I dag er det krav til at det utarbeides en gevinstplan etter at en områdegjennomgang er konkludert i regjering. Det er for tidlig å si om gevinstplanene oppleves å være nyttig i oppfølgingsarbeidet.

Ulik metodikk vil være nyttig i dette arbeidet. Gevinstrealiseringsmetodikk er åpenbart viktig. En endringsteori synliggjør hvilke hypoteser man har om årsak-virkning. Det er også et verktøy som kan tas i bruk i prosjektstyringen av områdegjennomganger for å 1) involvere berørte parter tidlig i å identifisere de viktigste problemstillingene for OG, 2) informere berørte parter om hva som er det prioriterte formålet med områdegjennomgangen og hvordan den er tenkt fulgt opp i etterkant 3) benytte som verktøy og utgangspunkt for å dokumentere resultater av den enkelte OG i etterkant.

Anbefalinger knyttet til oppfølgingsfasen

Oppfølging bør vies mer oppmerksomhet

OECD peker på oppfølging og bruk som en stor utfordring både for *spending reviews* og for *policy evaluation* og de anbefaler å rette oppmerksomheten mot mottakskapasitet hos beslutningstakere og mot prosessene som kommer i etterkant av avlevert områdegjennomgang. I Difi/DFØ rapporten fra 2015 fremgår det at det viktigste suksesskriteriet for god oppfølging og bruk av analysene er å planlegge for det

fra start og også ha faste løp for hvordan analysene skal brukes i etablerte prosesser. Dette gjøres allerede i dag, ved at analysene løftes inn i den ordinære budsjettprosessen.

For å bygge opp under legitimiteten og kommunisere nytten av områdegjennomgangene anbefaler vi at resultatene av områdegjennomgangene følges opp mer systematisk og dokumenteres. Vi mener det er grunn til å vie arbeidet etter at regjeringen har konkludert mer oppmerksomhet. Det kan gjøres ved å tydeliggjøre roller og ansvar og forventninger til hvordan oppfølgingen skal skje. Det er også verdt å vurdere om prosjektstyret og/eller prosjektgruppen i større grad skal brukes til å sikre en koordinert oppfølging etter at rapporten er avlevert og beslutning tatt i regjeringen.

Det vil også være viktig å fange opp om en områdegjennomgang har helt andre konsekvenser enn forventet i mandat og anbefalt i rapport. En samlet oversikt over hvordan den enkelte gjennomgang følges opp kan publiseres på en felles nettside for områdegjennomgangene, eller dokumenteres i et oppfølgingsnotat en viss tid etter at områdegjennomgangen er avsluttet.

Finansdepartementet har i dag praksis for å evaluere den enkelte OG i etterkant, med en standard sjekkliste. For de tidlige OG fikk FIN også erfaringsoppsummering fra utførere. I tillegg foregår det mye læring som ikke er systematisk dokumentert, men som informantene i FIN har oppsummert for oss i denne evalueringen. De har vært tett på alle OG og har klare oppfatninger om hva som har fungert godt og dårlig i hver enkelt gjennomgang. Den innsikten har de brukt til å justere tilnærming fra gang til gang. Finansdepartementet har imidlertid begrenset kunnskap om hvordan OG har blitt vurdert og fulgt opp i etatsstyring og i virksomhetsstyring i ulike virksomheter og om OG har hatt negative utilsiktede konsekvenser. Det er behov for et system som fanger opp også denne typen informasjon.

Vi anbefaler at Finansdepartementets praksis videreføres og at den standardiseres noe mer slik at den egner seg til sammenlikning over tid og til aggregering av resultater. Finansdepartementet og berørte departementer og underliggende etater som har vært berørt av en OG bør bidra inn i evalueringen som bør gjennomføres ½ - 1 år etter at områdegjennomgangens rapport er levert.

KAP 6: Områdegjennomgang som verktøy

Områdegjennomgang som verktøy er foreløpig lite kjent

Områdegjennomgangene som verktøy er generelt lite kjent i forvaltningen og det har heller ikke vært en tydelig kommunikasjon om hva det er og skal brukes til. En grunn til dette er at Finansdepartementet har ønsket å være fleksible og teste ut ulike tilnærminger og modeller for å finne ut hvordan et slikt verktøy bør innrettes.

Hvilken type tema er områdegjennomgangene egnet til?

Oppfatningen av hva formålet med OG er og bør være, varierer blant våre informanter. Det er trolig farget av de områdegjennomgangene de har vært med på eller er kjent med. Noen mener at OG kan brukes til mange formål, det gjelder bare å tilpasse mandat og omfang til det man vil se på. Noen mener det er særlig egnet til å se på effektivisering i en virksomhet mens andre fremhever at det er et godt verktøy for å få til endring på mellomlang sikt og for tverrgående utfordringer. Flere har fremhevet viktigheten av at man ikke bare ser på innsparingspotensial, men også forenkling og forbedring av tjenester.

Det er delte meninger om områdegjennomgangene som verktøy for å se på effektivisering av en enkelt virksomhet. Noen mener det kan være et godt grep når det er behov for et utenfrablikk og kan gi legitimitet til vanskelige og nødvendige interne endringsprosesser. Andre understreker at det finnes andre, mindre komplekse verktøy dersom formålet er å redusere budsjettet til en gitt virksomhet. Et ordinært budsjettkutt er det mest nærliggende. En del annen virksomhetsutvikling kan også drives gjennom etatsstyringen.

Vi ser videre at det har vært særlig kontroversielt og metodisk vanskelig å sammenligne og vurdere administrasjonskostnader og tidsbruk på ulike oppgaver i de områdegjennomgangene som er gjennomført siden 2016. ABE-reformen gir insentiver til mer effektiv drift. Områdegjennomganger som typisk vurderer overlapp mellom virkemidler og aktører, anbefaler sammenslåinger eller endring i styringslinjer som kan effektivisere driften, bør også vurdere muligheter for reduserte administrasjonskostnader og således bygge opp under aktørenes arbeid med ABE.

Flere har nevnt at OG er et nyttig verktøy sammenlignet med andre etablerte verktøy som utredninger, forvaltningsrevisjoner, evalueringer og annet. Noen fordeler som nevnes med OG er at de er koblet til budsjettprosessen og derfor lettere genererer innsparinger. OG gir dessuten mer eierskap til prosess og resultat, da forvaltningen sitter i førersetet. Det gir også anledning til å vurdere interne anliggender som samarbeidsklimaet i forvaltningen på et område. Det er også en fordel at man står friere i organisering og sammensetning av prosjektet enn i NoU-arbeid, der flere hensyn til representasjon må tas. Det nevnes også som en god måte å riste opp i politikkområder på og en mulighet til å se områder på tvers av virksomheter og sektorer.

OG skiller seg foreløpig ut fra liknende verktøy ved at det har vært stor usikkerhet knyttet til konseptet, spesielt i underliggende virksomheter. Usikkerheten henger sammen med hvilke roller og myndighet hhv. Finansdepartementet, fagdepartementene og konsulentene har, og hvilken betydning endelig rapport vil få. Vårt inntrykk er at informantene ser et verktøy som potensielt har stor påvirkning, og de er usikre på hvordan det er styrt og hvor beslutningene tas.

På tross av dette er vårt overordnede inntrykk at de aller fleste ser behovet for denne typen verktøy og støtter bruken av det. Vår vurdering er at områdegjennomgang som verktøy vil lykkes best hvis alle berørte parter får en god forståelse for hva verktøyet er til og hvordan det virker inn i styring og politikktutforming. Vi har tidligere i rapporten beskrevet hvordan involvering er viktig i hele prosessen. Her vektlegger vi viktigheten av en felles og overordnet forståelse av hvordan OG som verktøy dekker et behov for strategiske og kunnskapsbaserte grunnlag inn i budsjettprosessen.

Det er vanskelig å forutsi hvordan samarbeidet om områdegjennomganger vil være mellom berørte aktører fremover. På den ene siden er det mulig konfliktnivået vil øke i takt med at behovet for tøffere budsjettprioriteringer presser seg frem. På den andre siden kan man se for seg at etterspørselen øker- fordi behovet for innsparinger øker og områdegjennomganger fremstår som en relevant prosess for å fremskaffe kunnskap og mobilisere til endring.

Valg av tema

Det er flere innganger til valg av tema for områdegjennomganger. I første del av rapporten har vi beskrevet hvordan ulike tema prioriteres opp mot hverandre i Norge per i dag. Vi mener at områdegjennomganger først og fremst skal være et spisset, problembasert verktøy, rettet mot identifiserte forbedringsområder. I arbeidet med å identifisere mulige tema, vil det først være viktig å kartlegge områder der man antar man kan redusere utgiftene og/eller få mer igjen for pengene. Det kan for eksempel være store utgiftsområder, områder som har eller ventes å få betydelig utgiftsvekst eller områder det er lenge siden man har evaluert og som dermed kan være modne for forbedring og fornying.

Når man så har identifisert områder det kan være nyttig å gå nærmere inn i, vil det være behov for å prioritere mellom ulike tema. I tråd med gjeldende praksis, foreslår vi at følgende kriterier brukes for å velge mellom ulike mulige OG:

1. En hypotese om et betydelig potensial for mer effektiv ressursbruk
2. Politisk interesse
3. At et område faller utenfor sektormyndighetenes kompetanse, eller er særskilt krevende å løse (enten på tvers av sektorer, eventuelt prinsipielle eller krevende endringer innenfor en sektor eller virksomhet)

Flere land gjennomfører områdegjennomganger syklisk, per sektor, budsjettområde eller liknende. Det gir et opplegg for systematisk vurdering av hele budsjettet og kan avdekke forbedringsområder man opprinnelig ikke var oppmerksom på. Samtidig er det ressurskrevende, og kan føre til uønsket rituell praksis. Man risikerer også å bruke begrenset analyse- og mottakskapasitet på å kartlegge og vurdere områder som i hovedsak fungerer etter hensikt. Vi mener derfor at en slik tilnærming ikke er hensiktsmessig i dagens norske kontekst.

En mer målrettet variant av sektorvise områdegjennomganger, er gjennomganger av eksisterende budsjett i en sektor ved utarbeiding av langtidsplaner. Flere sektorer lager i dag langtidsplaner, for eksempel forsvar, forskning og høyere utdanning, helse og sykehus og transport. Dersom slike planer skal være et reelt bidrag til mer strategisk tenkning på et område, er det etter vårt syn nødvendig å også se på eksisterende utgifter og ikke bare disponering av ev. økninger. Budsjettsituasjonen fremover vil også gjøre det helt nødvendig å tenke nytt om forholdet mellom eksisterende budsjett og muligheten for nye satsinger. En slik vurdering av eksisterende budsjett vil kunne organiseres som en områdegjennomgang, men med andre krav til gjennomføringstid og tydelige anbefalinger enn andre områdegjennomganger.

Formål med områdegjennomganger i Norge

Som det vises til innledningsvis oppsummerer OECD at formål for og innretningen på områdegjennomganger har endret seg etter at effektene av finanskrisen har avtatt. Mange land bruker nå ikke nødvendigvis områdegjennomganger til å kutte offentlige utgifter for å opprettholde budsjettbalansen, men til å omprioritere offentlige midler basert på en vurdering av kostnads- og formålseffektiviteten av eksisterende pengebruk. OECD tilrår at områdegjennomganger har et tydelig formål tilpasset landets økonomiske og politiske kontekst. Vi mener formålet med områdegjennomganger i Norge bør tydeliggjøres og kommuniseres mer aktivt til berørte aktører og offentligheten.

Det er en utbredt oppfatning at Finansdepartementet er mest opptatt av å kutte utgifter, mens fagdepartementene er mest opptatt av måloppnåelse og bruker- og samfunnseffekter. Dette forklares til dels med at Finansdepartementet og fagdepartementene har ulike roller. Samtidig er det tilsynelatende økt erkjennelse av at Finansdepartementet er opptatt av god ressursbruk i et bredt perspektiv, og at fagdepartementene også er opptatt av at politiske mål nås mest mulig effektivt. Samarbeid om områdegjennomganger kan bidra til å øke denne felles forståelsen. Verktøyet bidrar også til å øke fokus på effekter og måloppnåelse, fremfor bare innsatsfaktorer.

Finansdepartementet uttrykker at formålet med områdegjennomganger er bedre ressursbruk. Det innebærer både å belyse eksisterende ressursbruk, finne handlingsrom og bedre målretting av tiltak. I Statsbudsjettet 2019 omtales formålet med områdegjennomganger slik: «Områdegjennomganger skal legge til rette for å identifisere effektiviseringsgevinster, og for bedre målretting av regler og tiltak. I tillegg kan det identifiseres utgifter som kan nedprioriteres f.eks. fordi ordninger er blitt utdaterte eller har stor overlapp med andre, og mer effektive virkemidler. Det kan være i en sektor, på tvers av sektorer, i enkeltvirksomheter eller på tvers av virksomheter. Formålet er å forberede strukturtiltak som kan gi fremtidig budsjettmessig handlingsrom og/eller bedre ressursbruk i form av bedre måloppnåelse.»

Vi mener OG kan brukes til å dekke et behov i forvaltningen på særlig tre områder:

- 1) en systematisk tilnærming til å vurdere hva man får ut av eksisterende pengebruk
- 2) en strategisk tilnærming til å skape endring på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer på mellomlang sikt, og
- 3) en mer helhetlig vurdering av muligheter for omfordeling/innsparing på statsbudsjettet

Rapportering av resultater og effekter av eksisterende pengebruk vies tilsynelatende lite oppmerksomhet ved utarbeidelse og fremleggelse av nytt budsjett. Økt kunnskap om effektivitet og effekten av offentlige midler vil kunne bidra til mer informerte budsjettvedtak. Vi mener områdegjennomganger også kan være et viktig verktøy i så måte.

En fastere innretning av områdegjennomgangene

Som OECD påpeker, bør innretning av områdegjennomganger tilpasses hvert lands budsjettsituasjon. Samtidig har våren 2020 ettertrykkelig bevist at et lands budsjettsituasjon er en størrelse i stadig og tidvis brå endring. OECD sier videre at *spending reviews* burde se på formål- og kostnadseffektivitet på et område gitt dagens bevilgningsnivå, men også vurdere konsekvenser for måloppnåelse ved andre nivå på bevilgningene. Også DFØ og Difi vektla dette i sin rapport fra 2015: «Det vil ofte være relevant å be om flere forslag basert på ulike forutsetninger, f.eks. at noen forslag skal være provenynøytrale, andre ikke. En bredde i forslag og tilrådninger kan bidra til å styrke legitimiteten til ordningene og gi større handlefrihet for politikerne.»

Finansdepartementet har vektlagt fleksibilitet i arbeid med områdegjennomganger, både i formålet i stort og i målene i hver enkelt gjennomgang, for å kunne være rustet til å møte den enhver tid aktuelle budsjettsituasjonen. Berørte fagdepartementer og underliggende virksomheter har på sin side uttrykt ønske om økt tydelighet i hva analysene skal brukes til, særlig i hvilken grad innsparinger er aktuelt.

For å avveie disse hensynene, og legge opp til et verktøy som er relevant uavhengig av budsjettsituasjon, mener vi at Finansdepartementet bør vurdere en fastere og tydeligere kommunisert inngang til disse spørsmålene. Inspirert av det man gjør i enkelte andre land, mener vi det bør vurderes om enhver områdegjennomgang skal skissere alternativer med ulike budsjettkonsekvenser. Problemforståelse, virkelighetsbeskrivelse og analyse munner i en slik modell ut i en skala av anbefalinger. Det kan for eksempel være en fast regel på at man utreder tre ulike løsningsalternativer a) uendret budsjetttramme, b) innsparing på 10 pst. C) innsparing på 20 pst. av analysert budsjettområde. Det vil så være opp til regjeringen å vurdere hvordan det skisserte handlingsrommet skal utnyttes i de årlige budsjettene.

En slik modell vil belyse a) gitt dagens budsjettnivå, hvordan kan rammen utnyttes bedre for å få mer for pengene i form av økt måloppnåelse b) muligheter for å effektivisere ressursbruken slik at man oppnår det samme, men med mindre ressursbruk og c) hva bør prioriteres høyere/lavere (hvilke tiltak utgår/nedskaleres) gitt et større krav til innsparinger på budsjettet. Det vil så i budsjettkonferansen etter endt områdegjennomgang være opp til regjeringen å vekte ulike hensyn og vurdere både om ressursinnsatsen på området skal reduseres, og i tilfelle hvordan innsparingen skal omfordeles. Vi mener en slik mer standardisert inngang vil kunne bidra til økt tydelighet om verktøyet, gi insentiver til fagdepartementene til å slutte opp under nye områdegjennomganger og samtidig ivareta Regjeringens behov ved å belyse muligheter for innsparinger og muligheter for mer effektiv ressursbruk gitt uendret budsjett.

Vi legger til grunn at det er et stort potensial i ulike sektorer til å omfordele midler internt i sektoren ved å vurdere hvilke tiltak og virkemidler som bidrar mest til å nå prioriterte mål. En innretning som beskrevet over vil også legge til rette for slike vurderinger. Det vil for øvrig kunne ha en betydelig positiv effekt utover områdegjennomgangene, hvis man derigjennom styrker en kultur for evaluering og læring som også overføres til den generelle sektor- og etatsstyringen.

Når budsjettsituasjonen tilsier det, bør områdegjennomganger brukes til å kutte i budsjettene som inndekning og/eller omfordeles til de mest prioriterte politiske formålene. En kan da se for seg en oppskalering av bruken av områdegjennomganger. Det er da en fordel at verktøyet er kjent og at forvaltningen har kompetanse og kapasitet til å gjennomføre dem.

Anbefalinger:

En tydeligere operasjonalisering av formålet med områdegjennomganger

Mål for hver enkelt områdegjennomgang bør defineres i mandatet. Vi mener samtidig et tydelig formål, en slags hovedregel som overbygning for alle områdegjennomganger, kan ha en rekke fordeler. Flere informanter har uttrykt en usikkerhet om områdegjennomgangen ville komme til å medføre budsjettkutt eller ikke. Vi mener en tydeliggjøring av at det alltid skal gjøres vurderinger av forbedringer innenfor gjeldende budsjett og hvordan man ev. ville innrettet en innsparing på opptil 20 pst. kan bidra til mer

åpenhet og tydeliggjøre at områdegjennomganger er ment å bidra til både økt måloppnåelse og innsparinger hvis budsjettssituasjonen tilsier det. Dette er også i tråd med god praksis slik den er beskrevet av OECD.

Mer offentlig rettet informasjon og tydeligere rammeverk

For å øke kjennskap til områdegjennomganger og tydeliggjøre hva en slik prosess innebærer, anbefaler vi at det lages en nettside som samler relevant informasjon om områdegjennomganger. Der kan både beskrivelser av roller og ansvar, maler for ulike styringsdokumenter og gjennomførte områdegjennomganger samles.

Vedlegg:

1. Oppsummert info om gjennomførte områdegjennomganger

Vedlegg 1

Overordnet oversikt over områdegjennomgangenes mandater og anbefalinger

| | |
|--|---|
| Norges Forskningsråd (2016) | |
| <p>Mandat: Vurdere systemet for tildeling av offentlige forskningsmidler under Norges forskningsråd. Beskrive gjeldende situasjon og vurdere og anbefale tiltak som bedrer effektiviteten i bevilgningssystemet. Økt kvalitet i forskningen og reduserte administrasjonskostnader er hovedtema.</p> | <p>Forslag: For å fremme vitenskapelig kvalitet i Forskningsrådet foreslo ekspertgruppen at: Hensynet til vitenskapelig kvalitet måtte tillegges større vekt, i større, bredere programmer med sterk konkurranse om midlene. Samordningen må styrkes og sektoransvaret tydeliggjøres 5 pst av alle bevilgninger øremerkes til forskning av høy kvalitet</p> <p>For å redusere administrasjonskostnadene foreslo ekspertgruppen at Alle administrasjonskostnader samles på en post, ikke trekkes fra forskningsbevilgningene Den interne føringen av kostnader forenkles, bl.a. med fjerning av skillet mellom «interne» og «eksterne» administrasjonskostnader Administrasjonskostnadene reduseres med 80 mill. kroner i 2017-2019, med ytterligere potensial etter dette.</p> |
| Miljøforvaltningen (2016) | |
| <p>Mandat: Gjennomgangen omfatter miljøforvaltningen, definert som KLD med underliggende etater og fylkesmannen. Arbeidet skal: beskrive gjeldende situasjon foreslå endringer som kan gi mer effektiv måloppnåelse og bedre ressursbruk synliggjøre innsparinger i administrasjonskostnader samt potensiale for omdisponering av tilskuddsmidler</p> | <p>Forslag: Rapporten fra arbeidet er ikke offentlig.</p> |
| Støtteordninger i klimapolitikken (2017) | |
| <p>Mandat: Kartlegge i hvilken grad ulike klimabegrunnede støtteordninger er hensiktsmessig innrettet, om det er overlapp mellom ordningene og om de bidrar til kostnadseffektiv oppnåelse av Norges klimamål. Hensikten er å belyse i hvilken grad ulike klimarettede støtteordninger er hensiktsmessige og kostnadseffektive, samt foreslå mulige endringer som vil kunne bidra til økt målrettethet og/eller effektivitet.</p> | <p>Forslag: Rapporten synliggjorde hvordan dagens støtteordninger i klimapolitikken som bidrar til å oppnå Norges klimaforpliktelser og til hvilken kostnad. Ordningene med klimaeffekt hadde anslåtte kostnader per unngåtte tonn CO2 i et spenn på 360 kroner til 50 000 kroner. 14 av 41 ordninger ble vurdert å ha for høye kostnader eller for liten eller ingen klimaeffekt til å være rasjonelle klimavirkemidler. Regjeringen arbeider med oppfølging av gjennomgangen.</p> |
| Øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner (2017) | |

| | |
|---|--|
| <p>Mandat:</p> <p>Få oversikt over dagens tilskuddsordninger rettet mot kommunesektoren og identifisere utfordringer og forbedringsområder, herunder:</p> <p>Vurdere forenklinger i forvaltningen og synliggjøre mulige innsparinger på minst ti prosent.</p> <p>Vurdere forenklinger i strukturen av ordninger ved eventuell sammenslåing, innlemming i kommunerammen eller avvikling, samt vurdere hvordan tilskuddsordningene kan innrettes for å øke både kvalitet og effektivitet</p> <p>Synliggjøre omstruktureringer i ordningene på minst ti prosent, om lag fem mrd. kroner.</p> | <p>Forslag:</p> <p>Tidligere har man ikke hatt oversikt over antall øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Ekspertgruppen har kartlagt alle tilskuddene og kommet fram til at det er nærmere 250 ulike tilskuddsordninger på til sammen om lag 44 milliarder kroner. Ekspertgruppen peker på et behov for en opprydding og foreslår å etablere et system for fremtiden som samtidig gir en helhetlig og samordnet statlig styring og økt handlefrihet for kommunene til å finne gode og innovative løsninger lokalt.</p> <p>Regjeringen jobber med å følge opp anbefalingene i de årlige budsjettetene.</p> |
| <p>Statens vegvesen (2017)</p> | |
| <p>Mandat:</p> <p>Formål å legge grunnlaget for mulige endringer i Statens vegvesen slik at etaten kan bli mer effektiv.</p> <p>Vurdere organisering, rapportering og foreløpige resultater av SVVs effektiviseringsprogram.</p> <p>Vurdere tiltak for å forbedre programmet, herunder om målene bør justeres.</p> <p>Vurdere ytterligere effektiviseringspotensialer innenfor følgende områder:</p> <p>Tjenestestrukturen/tjenestetilbudet på trafikant- og kjøretøyområdet.</p> <p>Støttefunksjoner gjennom etatsfelles løsninger</p> | <p>Forslag:</p> <p>Regjeringen redegjorde for oppfølgingen av områdejennomgangen i statsbudsjettet for 2019. Effektiviseringsprogrammet ble utvidet til å omfatte etatens samlede virksomhetsområde, og det ble etablert et nytt mål for reduksjon av interne kostnader i 2023. Effektiviseringsarbeidet skal følges opp gjennom produktivets- og effektivitetsindikatorer.</p> <p>Det skal gjennomføres en reform av trafikant- og kjøretøyområdet, som skal legge til rette for fremtidsrettede, brukerorienterte og effektive tjenester gjennom en ny tjenesteleveransemodell og -struktur.</p> <p>Statens vegvesen skal gå fra en regional organisering til en organisering med seks divisjoner og et Vegdirektorat.</p> <p>Omorganiseringen innebærer at Statens vegvesen skal organiseres etter funksjoner og oppgaver.</p> <p>Statens vegvesen er gitt i oppdrag å utforme ny organisering av støttefunksjoner og konkretisere tiltak for å effektivisere byggherreorganisasjonen for å støtte opp om effektiviseringsprogrammet.</p> |
| <p>Næringsfremme i utlandet (2018)</p> | |
| <p>Mandat:</p> <p>Gjennomgå virkemidler og aktører som arbeider med å fremme norsk næringsliv i utlandet, med formål om et mer effektivt apparat.</p> <p>Vurdere å slå sammen ordninger og aktører og om virkemidlene er innrettet godt for å bidra til økt verdiskaping i Norge.</p> <p>Anbefale tiltak som kan gi:</p> <p>En kostnadseffektiv organisering og administrasjon av virkemidler</p> <p>Bedre prioriteringer mellom ulike virkemidler</p> <p>Redusert ressursbruk og mindre byråkrati</p> | <p>Forslag:</p> <p>Rapporten fremholder at mye fungerer bra. Samtidig peker rapporten på tiltak for bedre målretting av apparatet, og mer strategisk styring og samordning mellom aktørene. I rapporten anbefaler konsulentene innsparinger på om lag 160 mill. kroner.</p> |
| <p>Bygg og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor (2018)</p> | |
| <p>Mandat:</p> <p>Beskrive og vurdere oppgaver og roller innenfor bygge- og eiendomsforvaltning i statlig sivil sektor</p> <p>Anbefale ev. endringer i dagens system for lokalanskaffelser i statlig sivil sektor, bygging i egen regi og leie i markedet.</p> <p>Vurdere og komme med anbefalinger knyttet til effektivisering og økonomistyring i Statsbygg</p> | <p>Forslag:</p> <p>Rapporten gir tydelige anbefalinger om blant annet forvaltning av statens eiendommer, leie av kontorlokaler i markedet og gjennomføring av byggeprosjekter.</p> <p>Regjeringen arbeider med oppfølging av gjennomgangen. I første omgang vurderer regjeringen om statens eiendommer ved Campus Ås bør forvaltes av Statsbygg.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Næringsrettede virkemiddelapparatet (2018)</p> | |
| <p>Mandat:</p> <p>Etablere et kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvordan midlene som kanaliseres gjennom virkemiddelapparatet kan legge til rette for mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer.</p> <p>Synliggjøre hvor det er mulig å effektivisere ressursbruken uten at måloppnåelsen reduseres.</p> <p>Bidra med kunnskap om hvordan vi kan oppnå en klarere ansvars- og oppgavedeling mellom staten og fylkeskommunene.</p> | <p>Forslag:</p> <p>Informasjon ikke tilgjengelig pr dato for denne kartleggingen.</p> |

