

# Nøklene til handlingsrommet

Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?

---

Difi-rapport 2016:6

ISSN 1890-6583

## Forord

Temaet for denne rapporten er ledelse og effektivisering. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har gjennomført et prosjekt for å belyse hva som fremmer og hva som hemmer effektivisering i staten.

Vi takker alle som velvillig har bidratt med sin tid og sin kunnskap i intervjuer og samtaler med oss.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Valgjerd Bakka Skauge, Simen Hustad, Trine Leegaard Tvedt og Ingunn Botheim (prosjektleder).

Oslo 23. november 2016



Steffen Sutorius  
direktør

# Innhold

Sammendrag .....	1
<b>1 Innledning .....</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrunn .....	3
1.2 Mål for prosjektet .....	3
1.3 Metode og datagrunnlag .....	4
1.3.1 Avgrensning og utdyping av problemstillinger .....	4
1.3.2 Definisjoner .....	4
1.3.3 Datagrunnlag .....	5
<b>2 Effektivisering – hvorfor og hvordan? .....</b>	<b>6</b>
2.1 Hvorfor er det behov for effektivisering i staten? .....	6
2.1.1 Økonomi og demografi gir økt behov for endring .....	6
2.1.2 Antall ansatte i sentralforvaltningen har økt .....	7
2.1.3 Reduksjon i bevilgningene til statlige virksomheter .....	7
2.2 Hvilke muligheter har ledere til å effektivisere? .....	8
2.2.1 Endringer i organisasjonsstruktur .....	8
2.2.2 Digitalisering og endring av arbeidsprosesser .....	8
2.2.3 Bedre anskaffelser .....	9
2.2.4 Bedre bruk av personalressurser .....	10
<b>3 Hva fremmer og hva hemmer effektivisering? .....</b>	<b>11</b>
3.1 Faktorer som fremmer effektivisering .....	11
3.1.1 Krav om innsparing fremmer effektivisering .....	11
3.1.2 Støtte og påtrykk fra departementet gir økt tyngde .....	12
3.1.3 Tydelig toppledelse gir retning .....	12
3.1.4 Teknologi gjør effektivisering mulig .....	13
3.2 Faktorer som hemmer effektivisering .....	14
3.2.1 Kulturen oppleves som et hinder for effektivisering .....	14
3.2.2 Effektivisering hemmes av den politiske logikken .....	15
3.2.3 Detaljert styring reduserer handlingsrommet .....	16
3.2.4 Silotenkningen hindrer effektive fellestjenester .....	17
3.2.5 Usikkerhet i arbeidsgiverrollen gjør omstilling krevende .....	17
3.2.6 Manglende endringserfaring og begrenset mobilitet blant ledere? .....	19
<b>4 Hvordan få det til? .....</b>	<b>20</b>
4.1 Styrke koblingen mellom sentralt initierte og lokalt initierte effektiviseringstiltak .....	20
4.1.1 Bedre styring og mer tillit .....	21
4.2 Sentral tilrettelegging for effektivisering .....	22
4.2.1 Sektoranalyser som grunnlag for effektivisering .....	22
4.2.2 Øke det forvaltningspolitiske trykket .....	23
4.2.3 Sterkere samordning og klarere føringer på digitaliseringsområdet .....	23
4.2.4 Arbeidsgiverrollen bør styrkes .....	24
4.2.5 Effektivisering på tvers – økt bruk av fellestjenester .....	25
4.3 Ledere må skape kultur for endring .....	26
4.3.1 Nye krav til ledere? .....	26
4.3.2 Forståelse for at digitalisering betyr endring av organisasjonen .....	27
4.3.3 Vurdere kompetansebehov og legge til rette for fleksibel bruk av personalressurser .....	27
4.3.4 Kostnadsbevisste anskaffelser .....	28
4.3.5 Kontinuerlig forbedring, snarere enn store reformer? .....	29

## Sammendrag

**Budsjettkutt og tydelig toppledelse fremmer, mens kultur og manglende politiske prioriteringer hemmer effektivisering. Handlingsrommet for effektivisering finnes, men kan utnyttes enda bedre. Tettere samarbeid mellom departement og underliggende virksomhet om effektiviseringstiltak, bedre tilrettelegging fra sentralt hold og ledere som skaper en kultur for endring er nøklene til handlingsrommet.**

### Mål og bakgrunn for arbeidet

Målet med dette prosjektet har vært å frembringe ny kunnskap om handlingsrommet og virkemidlene statlige ledere har for å effektivisere og utvikle virksomheten. Vi har spesielt ønsket å belyse hva som hemmer og fremmer effektivisering. Kartleggingen er basert på dokumentstudier og intervjuer. Vi har intervjuet toppledere på ulike nivåer i staten, representanter for tjenestemannsorganisasjoner, forskning og rekrutteringsbransjen og ressurspersoner fra politikk og samfunnsliv.

Bakgrunnen for prosjektet er behovet for omstilling og effektivisering i offentlig sektor. Det kommer blant annet til uttrykk i Produktivitetskommisjonens rapporter og viser seg ved at alle statlige virksomheter har fått effektiviseringskutt.

### Hva fremmer og hva hemmer effektivisering?

Det finnes et handlingsrom for effektivisering i staten. Det er planlagt, igangsatt og gjennomført en rekke store og små effektiviseringstiltak. I dette prosjektet har vi vært opptatt av å få vite hvordan rammebetingelser og særtrekk i offentlig sektor påvirker lederes muligheter til effektivisering og omstilling.

Faktorer som fremmer effektivisering:

- Budsjettkutt og krav om innsparinger. Effektiviseringsreformen oppfattes som et positivt ytre press for å få fart på nødvendig omstilling.
- Støtte fra overordnet departement. Selv om drivkraften til effektivisering synes å være virksomhetene selv gjør støtte fra departementet effektiviseringen langt enklere.
- En tydelig toppledelse. Ledere som driver omstillingsprosessen fremover og evner å kommunisere mål og motivere medarbeidere.
- Teknologi. Digitalisering fremmer effektivisering, selv om statlige virksomheter i for liten grad realiserer gevinster.

Faktorer som hemmer effektivisering:

- Kulturen i statlige virksomheter. Mange statlige virksomheter mangler kultur for å gjennomføre endringer som krever nedbemanning, omfordeling av ressurser eller flytting av medarbeidere.
- Den politiske logikken. Ønsket om effektivisering blir i noen sammenhenger trumfet av behovet for detaljstyring og stadig nye, politisk prioriterte oppgaver uten tilsvarende nedprioritering av andre oppgaver.
- Silotenkning. Manglende helhetstenkning, revirorientering og fraværet av insentiver til å ta ansvar ut over egen virksomhet eller avdeling, kan hindre

effektive fellesløsninger eller at personalressurser allokeres til prioriterte oppgaver.

- Usikkerhet i arbeidsgiverrollen. Regelverket gir mulighet til å effektivisere, men det er så krevende å gjennomføre omstillinger at ledere ofte nøler av den grunn. Manglende kompetanse om, og forståelse for personalregelverket gjør at ledere ikke utnytter handlingsrommet.
- Manglende endringserfaring og begrenset mobilitet hos ledere. Dette kan virke konserverende på kultur og hemme gjennomføring av nødvendige endringer i virksomheten.

### **Hvordan få det til?**

Vi har identifisert tre nøkler til å skape et økt handlingsrom for effektivisering.

#### **1. Styrke koblingen mellom sentralt initierte og lokalt initierte effektiviseringstiltak**

Når departementenes og virksomhetenes initiativ trekker i samme retning er sjansen for å lykkes størst. Vi tror en viktig nøkkel til handlingsrommet ligger her. Det fordrer bedre styring og mer tillit.

#### **2. Sentral tilrettelegging for effektivisering**

Selv om hovedansvaret for effektivisering og utvikling ligger hos virksomheten selv og overordnet departement, så er det også behov for å få større trykk på effektivisering gjennom sentrale grep og fellesløsninger. Aktuelle grep kan være økt bruk av sektoranalyser som grunnlag for budsjettkutt, en sterkere kobling mellom finanspolitikk og forvaltningspolitikk, økt bruk av administrative fellesløsninger og en mer kompetent og strategisk arbeidsgiverrolle.

#### **3. Ledere må skape kultur for endring**

Ledelsen i den enkelte virksomhet sitter på nøkkelen til å skape en kultur for endring. Vi mener det nye lederlønnssystemet hvor det stilles strengere krav til statlige ledere om å skape resultater må følges opp. Staten trenger ledere som i større grad evner å ta ut gevinster fra anskaffelser og digitaliseringsprosjekter. Ledere må kontinuerlig forbedre arbeidsprosesser og motivere medarbeidere til å endre arbeidsform og arbeidsoppgaver i tråd med virksomhetens behov.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Krav om effektivisering av offentlig sektor er ikke noe nytt. Det er gjentatt mange ganger de siste årene. Vi finner budskapet i flere av Finansdepartementets perspektivmeldinger og i ulike offentlige utredninger, også for 25 år siden:

*«Skal det offentlige make de store oppgavene vi står overfor når det gjelder helse, omsorg, miljø og andre sentrale fellesoppgaver, og skal vi samtidig unngå at finansieringen av fellesoppgavene blir så tyngende at det hemmer verdiskapningen ellers i økonomien, må vi sørge for at det offentlige får mer ut av ressursene» (NOU 1991:28).*

Det siste året har imidlertid budskapet forsterket seg. Dette skyldes en rekke utviklingstrekk som utfordrer norsk økonomi; lavere oljeaktivitet, en aldrende befolkning og innvandring.

Produktivitetskommisjonen har trolig vært den mest sentrale leverandøren av kunnskap om ressursbruk i offentlig sektor, og har pekt på at sammenlignet med andre land har offentlig ressursbruk i Norge betydelig potensial for effektivisering.<sup>1</sup>

Omstillingsbehovet for offentlig sektor er også et av hovedbudskapene til regjeringen, her uttrykt ved statsminister Erna Solberg: *«...vi vet at den største faren for den norske modellen er at vi omstiller oss for sent når verden rundt oss, teknologien, vår egen økonomi og befolkningssammensetning er i endring».*<sup>2</sup>

På denne bakgrunnen har Difi ønsket å se nærmere på hvordan statlige ledere opplever rammebetingelsene for effektivisering.

## 1.2 Mål for prosjektet

Prosjektet har hatt som mål å frembringe ny kunnskap om statlige lederes handlingsrom og muligheter for å effektivisere og utvikle virksomheten. Vi har sett på rammebetingelser og virkemidler ledere i staten har for å kunne bidra til utvikling og effektivisering av forvaltningen. Vi har spesielt ønsket å belyse hva som hemmer og hva som fremmer effektivisering.

Prosjektet er også et innspill til en bredere satsing i Difi rettet mot effektivisering i offentlig sektor.

---

<sup>1</sup> NOU 2013:3

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mulighetslandet-norge/id2482550/>

## 1.3 Metode og datagrunnlag

### 1.3.1 Avgrensning og utdyping av problemstillinger

Vi har ønsket å ha en helhetlig tilnærming til temaet ledelse og effektivisering. Det betyr at vi ikke har gått i dybden på noen spesielle måter å effektivisere virksomheten på, men snarere ønsket å få et overblikk over hvor utfordringene knyttet til effektivisering i staten oppfattes å være i dag.

Vi har ikke hatt som mål å gi en uttømmende beskrivelse av effektiviseringstiltak som nå iverksettes, men gir noen korte eksempler underveis. Det viktigste har vært å belyse hvilke faktorer som hemmer eller fremmer effektivisering.

Problemstillingene i prosjektet berører også alle Difis fagområder. Vi vil likevel presisere at vi i arbeidet har vært opptatt av å få frem synspunkter, erfaringer og behov i forvaltningen, snarere enn å skulle vise frem Difis ulike tiltak knytte til effektivisering. Prosjektet vil imidlertid også være et innspill til den satsingen Difi har rettet mot effektivisering i offentlig sektor.

Vi har avgrenset prosjektet til å omfatte effektivisering og ledelse i staten. I mange sammenhenger er imidlertid oppgaveløsningen i staten tett koblet til oppgaveløsning i kommunesektoren. Dette medfører for eksempel at en del statlige digitaliseringsprosjekter er avhengige av kommunene for at effektiviseringspotensialet skal realiseres. Samhandlingen mellom stat og kommune er et sentralt tema for Difi og vil også berøres i vårt videre arbeid med effektivisering.

### 1.3.2 Definisjoner

I arbeidet med denne rapporten har vi merket oss at det brukes flere ulike begreper som berører effektivisering. Det snakkes blant annet om omstilling, gevinstrealisering og tidstyvjakt. Vi har vært mest opptatt av å få mer kunnskap om ledes handlingsrom for endring og effektivisering, og har derfor hatt en pragmatisk innfallsvinkel til begrepene. Vi vil likevel beskrive hva vi legger i noen av begrepene.

#### **Hva mener vi med effektivisering?**

Begrepet effektivisering kan romme mye. Vi har i utgangspunktet gått bredt ut i vår kartlegging, men legger i denne rapporten til grunn:

1. Effektivisering i betydningen kostnadseffektivisering hvor muligheter for innsparinger i budsjettet er den viktigste hensikten.
2. Effektivisering i betydningen gevinst i form av økt kvalitet i tjenester eller arbeidsprosesser.

#### **Hva mener vi med gevinstrealisering?**

Gevinstrealisering er tett knyttet til effektiviseringsbegrepet. Med gevinstrealisering mener vi: 1) gevinster som gir budsjettmessige besparelser, 2) gevinster som bidrar til økt kvalitet i tjenester og 3) gevinster som gir effekt i form av økt kvalitet og besparelser for publikum, kommuner, næringsliv mv.

### **Hva mener vi med omstilling?**

Omstilling av statlige virksomheter skal bidra til å nå viktige samfunns mål. Omstillingsbegrepet brukes i mange sammenhenger og med ulikt meningsinnhold, men vi har i vår forståelse av begrepet lagt til grunn omtalen av omstilling fra veiledninger utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)<sup>3</sup> og Direktoratet for økonomistyring (DFØ)<sup>4</sup>. Omstillinger av statlige virksomheter er som regel forbundet med ulike typer organisatoriske endringer, inkludert geografiske flyttinger, men kan også omfatte effektivisering i form av nedbemanning.

### **Hva mener vi med handlingsrom for ledelse?**

Vi har vært opptatt av å få mer kunnskap om hvordan ledere på ulike nivåer opplever handlingsrommet, samt hvordan de utnytter det. Handlingsrommet varierer ut fra hvilket nivå i forvaltningen man er på, men også ut fra hva slags virksomhet man jobber i. Regelverk, retningslinjer og budsjetter gir formelle rammer for det handlingsrommet ledere har, men handlingsrommet påvirkes også av kultur, tradisjon og graden av politisk oppmerksomhet om et område.

## **1.3.3 Datagrunnlag**

### **Dokumentstudier**

Vi har benyttet tilgjengelig dokumentasjon som beskriver effektiviseringsbehov, ledelse og lederutfordringer i offentlig sektor. Vi har også benyttet resultater fra Medarbeiderundersøkelsen i staten.

### **Intervjuer**

Intervjuer med nåværende og tidligere ledere på ulike nivåer i statsforvaltningen har vært viktig for å få dybdekunnskap om erfaringer, utviklingstrekk og utfordringer knyttet til lederrollen. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med representanter for tjenestemannsorganisasjonene, forskningsmiljøer, rekrutteringsbransjen samt ressurspersoner fra politikk og samfunnsliv.

Vi har gjennomført i alt 28 intervjuer.<sup>5</sup> Vi benyttet en intervjuguide som utgangspunkt for de semi-strukturerte intervjuene.<sup>6</sup>

### **Ressursgruppe**

I slutfasen av prosjektet arrangerte vi et møte med ressurspersoner der vi presenterte Difi foreløpige funn og fikk nyttige tilbakemeldinger på hvilke temaer det var viktig å se nærmere på i analysen. På møtet deltok ekspedisjonssjef Jan Hjelle fra KMD, avdelingsdirektør Astri Tverstøl fra Finansdepartementet (FIN) og direktør for HR og økonomi Tone Celius fra Mattilsynet.

---

<sup>3</sup>[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/apa/personalpolitikk\\_omstillingsprosesser\\_2014.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/apa/personalpolitikk_omstillingsprosesser_2014.pdf)

<sup>4</sup>[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/forvaltningsutvikling/veilder\\_omstillings\\_gevinstkost.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/forvaltningsutvikling/veilder_omstillings_gevinstkost.pdf)

<sup>5</sup> Oversikt over informanter finnes i vedlegg 1

<sup>6</sup> Intervjuguide finnes i vedlegg 2



## 2 Effektivisering – hvorfor og hvordan?

### 2.1 Hvorfor er det behov for effektivisering i staten?

#### 2.1.1 Økonomi og demografi gir økt behov for endring

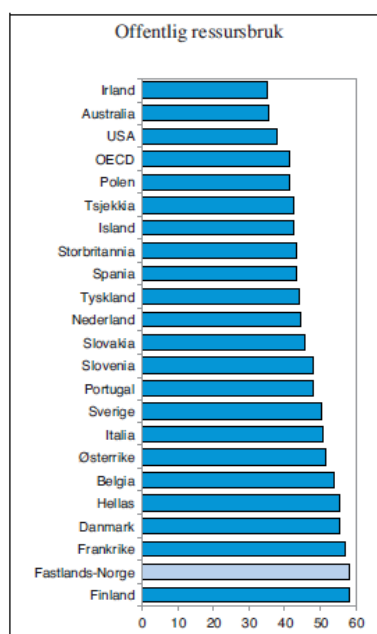
Offentlig sektor i Norge er velfungerende i internasjonal målestokk. Kvaliteten på det offentlige tjenestetilbudet er gjennomgående god. Tilfredsheten med det offentlige tjenestetilbudet er til dels meget høy, og har vært stigende ifølge Innbyggerundersøkelsen 2015 (Difi 2015). Samtidig peker Produktivitetskommissjonen på at med en stor offentlig sektor og et høyt lønnsnivå bør det stilles høyere krav til effektivitet i offentlig sektor i Norge enn i andre land.

Både Produktivitetskommissjonen og Perspektivmeldingen (Meld. St. 12 (2012–2013)) legger til grunn at med flere eldre og lavere oljeinntekter blir effektiv bruk av ressursene i offentlig sektor enda viktigere framover. Begge viser til at Norge har den høyeste andelen offentlig sysselsatte blant OECD-landene, mens resultatene av ressursinnsatsen på flere områder ikke er over middels. Potensialet for økt effektivitet er altså til stede.

Produktivitetskommissjonen legger til grunn at det er behov for omstilling i norsk økonomi. Det er behov for ny vekst i nye næringer og et skifte fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi.

Selv om omstillingsbehovet særlig er knyttet til næringslivet, vil endringene i oljeøkonomien og demografien også innebære omstillingsbehov i offentlig sektor. Som Produktivitetskommissjonen skriver i pressemeldingen ved overleveringen av sin andre rapport<sup>7</sup>:

*«I offentlig sektor må det leveres bedre resultater for innbyggerne av pengene. Det kreves hardere prioritering av mål, mindre byråkrati og evne til å legge ned gamle aktiviteter for å gi plass til nye. Virksomhetene må gis handlingsrom til å legge ned mindre prioriterte aktiviteter og flytte ressurser dit behovet er størst.»*



Figur 1. Offentlige utgifter som andel av BNP, 2015. Kilde: Meld. St. 1 (2016-2017)

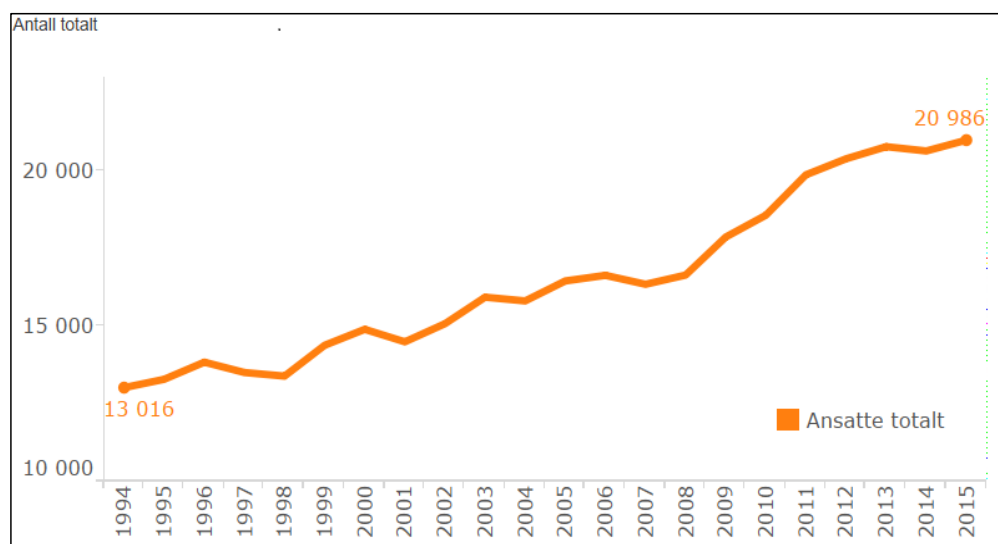
<sup>7</sup><https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/fin/pressemeldinger/2016/produktivitetskommissjon-ens-andre-rapport-omstilling-er-nodvendig/ved-et-vendepunkt-fra-ressursokonomi-til-kunnskapsokonomi/id2475109/>

### 2.1.2 Antall ansatte i sentralforvaltningen har økt

Produktivitetskommisjonen viser til at sysselsettingen i den sentrale statsforvaltning økte med 68 prosent fra 1994 til 2014.

Difi har nylig gjennomført en kartlegging av utviklingen av antall ansatte i sentral statsforvaltning fra 2009–2015 (Difi-notat 2016:4). Kartleggingen viser at departementene og direktoratene fikk 3 121 flere ansatte mellom 2009 og 2015.

Korrigert for omorganiseringer og oppgaveflytting som ikke representerer en reell vekst i antall ansatte i staten, var økningen på 1 821 ansatte. Den årlige veksten var størst mellom 2009 og 2013, og direktoratene har vokst mer enn departementene. Hovedårsaken til flere ansatte er nye oppgaver. Samtidig har effektiviseringstiltak bidratt til om lag 480 færre ansatte i den sentrale statsforvaltningen.



Figur 2: Ansatte i departementene og direktoratene

Kilde: Difi-notat 2016:4 Utviklingen i antall ansatte i sentral statsforvaltning

Ifølge virksomhetene selv er den viktigste årsaken til veksten i antall ansatte at oppgaveporteføljen er utvidet. I hovedsak er det direktoratene som står for økningen ved at 1 015 av 1 032 nyansatte fra 2009 til 2015 er tilsatt i direktoratene. Blant virksomheter som har økt mest finner vi blant annet Politidirektoratet, Folkehelseinstituttet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Jernbaneverket.

### 2.1.3 Reduksjon i bevilgningene til statlige virksomheter

Regjeringen innførte en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform fra 2015 (AB&E-reformen).<sup>8</sup> I praksis innebærer dette kutt i bevilgninger til alle statlige virksomheter. I statsbudsjettet for 2016 forslø regjeringen et kutt på 0,6 prosent hvorpå Stortinget økte kuttet ytterligere med 0,1 prosentpoeng til 0,7 prosent.

<sup>8</sup> Prop. 1 S Gul bok (2014–2015)

Hensikten med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen er å bidra til mer effektiv statlig drift og slik skape handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet.

For å oppnå en varig effekt må tiltakene være en del av en planlagt prosess, og regjeringen har varslet at dette skal inngå som en fast del av budsjettarbeidet framover. På denne måten skal reformen stimulere forvaltningen til å avbyråkratisere og bruke ressurser mer effektivt også i årene framover. Reformen stiller tydelige krav til redusering av utgiftsnivået og økning i produktiviteten, og gjelder alle statlige virksomheter, og så sektorer som er politisk prioritert.

## **2.2 Hvilke muligheter har ledere til å effektivisere?**

Arbeidsgivers styringsrett beskrives gjerne som retten til å tilsette og si opp sine arbeidstakere, og til å organisere, lede og fordele arbeidet. Selv om statlig forvaltning er regulert av et omfattende lov- og avtaleverk, har lokale arbeidsgivere et betydelig handlingsrom som det er viktig at de utnytter på en hensiktsmessig måte.

Det er ulike tiltak som ledere kan iverksette for å effektivisere virksomheten. Vi vil i det følgende kort presentere fire hovedgrep. De kan kombineres og forsterke hverandre.

### **2.2.1 Endringer i organisasjonsstruktur**

Endringer i organisasjonsstruktur er kanskje det vanligste virkemiddelet ledelsen griper til når de ønsker å endre virksomheten. Omorganiseringer kan føre til mer effektiv ressursbruk, for eksempel ved å samle like funksjoner slik at stordriftsfordeler kan utnyttes. Et eksempel på det er felles administrative funksjoner i departementsfellesskapet.

Større strukturreformer er vanligvis politisk initiert og departementene er derfor tungt inne i denne typen omstillinger. Strukturreformer kan innebære effektivisering, men det er ofte andre mål eller hensyn som vektlegges tyngre (jf. for eksempel nærpolitireformen og NAV-reformen). Et unntak er sammenslåingen av virksomheter i den sentrale helseforvaltningen og den påfølgende beslutningen om en konsernmodell for administrative tjenester i denne delen av forvaltningen. Her er effektivisering (og kvalitetsheving) et mål og departementet har stilt klare krav til utredningen i forkant og selv fattet beslutningen om valg av konsernmodell.

### **2.2.2 Digitalisering og endring av arbeidsprosesser**

Når omorganisering er et grep for effektivisering, er dette ofte begrunnet i endring av arbeidsprosesser og digitalisering.

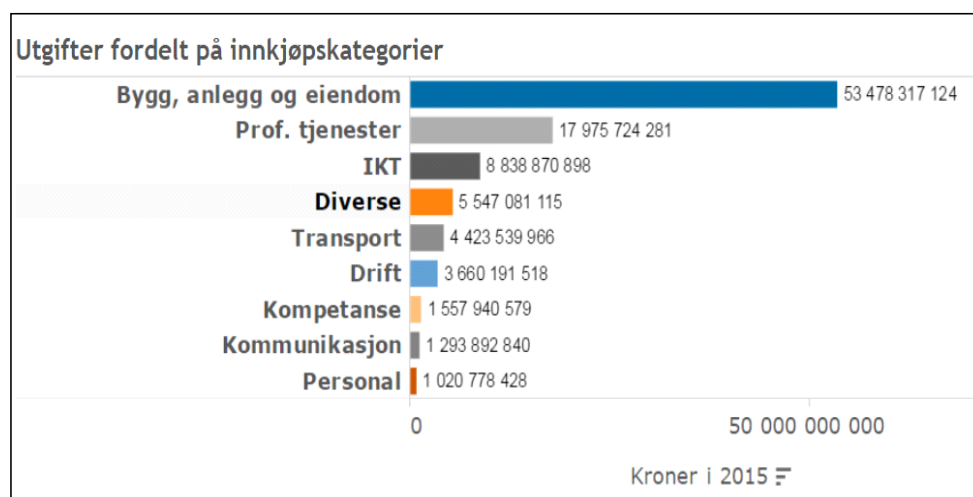
Virksomhetene kan effektivisere ved å endre måten oppgaver blir løst på. Det kan for eksempel være å kutte ut et ledd i en sakskjede, utvikle selvbetjeningsløsninger eller digitalisere arbeidsprosessen slik at man frigjør personalressurser.

Virksomheter som Skatteetaten, Statens lånekasse for utdanning og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har gjennomført store digitaliseringsprosjekter. Automatisering har frigjort ressurser i virksomhetene og også endret brukernes kontaktmønster.

Det kan synes som virksomheter med publikumskontakt har større potensial og interesse for effektivisering gjennom digitalisering enn virksomheter med andre forvaltningsorganer som kontaktflate. Potensialet for effektivisering er vanligvis større når virksomheten har kontakt med et stort antall brukere.

### 2.2.3 Bedre anskaffelser

Anskaffelser er et strategisk redskap for bedret måloppnåelse og mer effektiv verdiskapning. Statsforvaltningen brukte i 2014 ca. 218 milliarder kroner på innkjøp (SSB<sup>9</sup>), eller ca. 8 prosent av BNP. Fordelingen av de 100 milliardene som statsforvaltningen (ekskl. Forsvaret) brukte var:<sup>10</sup>



Figur 3: Utgifter fordelt på innkjøpskategorier. Statsforvaltningen ekskl. Forsvaret  
Kilde: Statsregnskapet 2015 (DFØ), kategoriene er utarbeidet av Difi.

Ca. 70 prosent av bygg-, anlegg- og eiendomsutgifter er knyttet til vei og jernbane.

Ved å tilnærme seg de ulike kategoriene, som vist i figuren over, på en systematisk og strategisk måte, kan anskaffelser være et virkemiddel for effektiv måloppnåelse og kilde til raske kostnadskutt.

Figuren over synliggjør for eksempel størrelsen på innkjøpte profesjonelle tjenester (profesjonelle tjenester og en stor andel av IKT) og dermed handlingsrommet som ligger i valget mellom ansettelse og kjøp av en tjeneste. Erfaringsmessig gir en målrettet nysatsing på innkjøpseffektivisering en besparelse på minst 3-4 prosent.

<sup>9</sup> <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnkj/aar/2015-12-11>

<sup>10</sup> <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/innkjop#4332>

De fleste statlige virksomheter har et potensial for å effektivisere, redusere kostnader, øke kvalitet eller bidra til økt verdiskapning gjennom bedre anskaffelser. For å ta ut dette potensialet, kreves det at ledelsen er bevisst størrelsen på anskaffelser, hvilke områder som representerer de største anskaffelsene og har en klar strategi for hvordan virksomheten kan hente ut gevinster.

Bedre anskaffelser vil kunne gi et større handlingsrom i en tid med reduksjon i budsjettene. For eksempel har man estimert et gevinstpotensial på ca. en halv milliard (nøkternt estimat) over 10 år når det opprettes en felles innkjøpsfunksjon i Norsk helsenett for hele den sentrale helseforvaltningen.<sup>11</sup> Et annet eksempel er Universitet i Oslo som gjennom digitalisering av anskaffelser har hatt besparelser på 32 millioner kroner de siste fire år.<sup>12</sup> Gevinstanalyser av 8 innovative anskaffelsesprosesser viser en besparelse i offentlige utgifter på 183 millioner kroner samtidig som det er skapt nye arbeidsplasser og økt omsetning for innovative bedrifter. Samtidig betyr de store forskjellene mellom sektorer og virksomheter i omfang av innkjøp at det er viktig å prioritere områder med størst innsparingspotensial.

#### **2.2.4 Bedre bruk av personalressurser**

Statsforvaltningen bruker mye av budsjettene på innkjøp, men lønnskostnader utgjør også en betydelig del av utgiftene. Lønnskostnader utgjorde om lag 71 milliarder kroner i 2015.<sup>13</sup>

For en del statlige virksomheter utgjør lønnskostnadene den største andelen av driftsbudsjettet. For enkelte virksomheter vil 80 prosent av budsjettet være bundet opp til lønn.<sup>14</sup> Da er det begrenset handlingsrom til investeringer og utvikling.

Det er altså nødvendig å se nærmere på mulighetene for å effektivisere ved å redusere bemanningen. Dette er i tråd med de politiske ambisjonene om å redusere antall ansatte i sentralforvaltningen. Den enkelte virksomhet må også vurdere hvilken kompetanse det er behov for å ha internt og hva slags kompetanse det er behov for å kjøpe.

Effektivisering trenger imidlertid ikke bare innebære nedbemanning. Et dårlig utnyttet årsverk er svært kostbart – spesielt over tid. Det er derfor viktig at virksomhetens tilgjengelige personalressurser brukes godt – på prioriterte områder. Det betyr at ledere har et særskilt ansvar for å vri innsatsen i tråd med endringer i prioriteringene.

---

<sup>11</sup> <https://tjenestesenter.nhn.no/fil/vis/20>

<sup>12</sup> [https://www.difi.no/sites/difino/files/sesjon\\_1.\\_2.\\_jacob\\_m\\_landsvik\\_031116.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/sesjon_1._2._jacob_m_landsvik_031116.pdf)

<sup>13</sup> Kilde: Statsregnskapet 2015 (DFØ), bearbeidet av Difi

<sup>14</sup> Dette gjelder blant annet politietaten

### **3 Hva fremmer og hva hemmer effektivisering?**

Handlingsrommet kan knyttes til formell myndighet nedtegnet i for eksempel stillingsbeskrivelse og budsjettfullmakt som sier noe om hvilke beslutninger lederen har myndighet og autoritet til å treffe og gjennomføre.

Handlingsrommet påvirkes imidlertid også av en rekke andre forhold. I intervjuene stilte vi spørsmål om hva som fremmer og hva som hemmer effektivisering. Vi var opptatt av å få vite hvordan rammebetingelser og særtrekk i offentlig sektor påvirker lederes muligheter til effektivisering og omstilling.

I dette kapitlet presenterer vi funn fra intervjuene og fra relevante rapporter om hvilke faktorer som fremmer og hvilke som hemmer effektivisering.

#### **3.1 Faktorer som fremmer effektivisering**

##### **3.1.1 Krav om innsparing fremmer effektivisering**

En tydelig tilbakemelding fra informantene er at budsjettkutt og krav om innsparinger fremmer effektivisering. Budsjettkuttene i avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen er et viktig insentiv til å tenke innsparing og effektivisering i egen virksomhet. Man kan si at «nød lærer naken kvinne å spinne».

Samtidig ser vi at det varierer hva slags tiltak virksomhetene iverksetter for å møte reduserte budsjetter. For enkelte virksomheter dreier effektiviseringen seg om å holde stillinger ubesatt og samtidig redusere utgifter til innkjøp. I noen tilfeller vil ubesatte stillinger også bety en reduksjon i omfanget eller kvaliteten av oppgavene som skal løses, mens det i andre tilfeller kan føre til reell effektivisering av arbeidsprosessene.

Hovedinntrykket er at effektiviseringsreformen oppfattes som et positivt ytre press for å få fart på nødvendig omstilling, og som et konkret varsel om at statsbudsjettet ikke lenger er en «honingkrukke» som alltid åpnes hver gang virksomhetene får nye oppgaver.

Det er også en erkjennelse av at det er noe å gå på i de fleste organisasjoner. Lederne synes å ha tatt inn over seg at fremover må jobben gjøres med færre ressurser. De opplever at det på mange måter er sunt og vil bidra til at virksomhetens kjerneoppgaver kommer tydeligere frem.

Informanter fra de sentrale tjenestemannsorganisasjonene mener at budsjettkutt etter osthøvelprinsippet er lite treffsikkert. Det er enkelt å gjennomføre for departementene, men å redusere budsjettene uten å kutte oppgaver stiller ledere i virksomhetene overfor krevende valg. Det enkleste vil ofte være å holde stillinger ubesatt en periode, uten å foreta vanskelige omprioriteringer av oppgaver.

For enkelte informanter har behovet for å frigjøre midler til investeringer (særlig IKT-investeringer) vært en drivkraft i effektiviseringen. Når det blir krevet at investeringer skal tas innenfor rammen av eget budsjett, har det vært viktig å redusere løpende driftsutgifter. Noe effektivisering er rene innsparingstiltak, men i de fleste tilfellene handler effektiviseringen om endringer i oppgaveløsningen (digitalisering, prosessforbedring) som medfører høyere produktivitet. Skatteetaten, Lånekassen og Folkehelseinstituttet er eksempler på virksomheter som har sett behovet for å effektivisere egen drift for å sikre midler til utvikling og investeringer.

### **3.1.2 Støtte og påtrykk fra departementet gir økt tyngde**

Vårt inntrykk er at departementene stiller få konkrete effektiviseringskrav til underliggende virksomheter ut over kuttene i budsjettene. Drivkraften til effektivisering synes å komme fra virksomhetene selv. Det er de som ser mulighetene for å effektivisere og forbedre egen virksomhet. Departementene er vanligvis positive til tiltakene som iverksettes, men initiativet tas oftest av virksomhetene selv.<sup>15</sup>

Våre informanter presiserer likevel at det er helt avgjørende å ha støtte i overordnet departement. Dersom backingen fra politisk og administrativ ledelse i departementet er til stede, så er det langt enklere å få til effektivisering. Det betyr at det fra virksomhetsledelsens side også er viktig med timing av omstillingen - den må ikke bare være i tråd med politiske signaler, men også komme på et tidspunkt som passer for sittende politisk ledelse.

Vårt inntrykk er at det er størst sannsynlighet for å få gjennomført effektivisering når tiltakene er forankret både i departementet og hos virksomhetsledelsen – uavhengig av hvor initiativet først ble tatt. Noen av våre informanter forteller om et tett samarbeid mellom departement og direktorat i effektiviserings- og omstillingsarbeid i virksomhetene. Samarbeidet mellom Skatteetaten og Finansdepartementet er et eksempel på dette.

Informantene presiserer at det er viktig å bruke tid til å skape gjensidig forståelse av helhetlige effektiviseringsplaner, ikke bare komme til departementet med enkeltstående satsninger/forslag. Enkelte opplever også at departementet gir virksomhetene betydelig tillit til å initiere og drive dette arbeidet, men at det forutsetter «ledere som tør, og omgivelser som tåler».

### **3.1.3 Tydelig toppledelse gir retning**

Alle våre informanter understreker at det er viktig at toppledelsen er en drivkraft i omstillingsprosesser. De viser til at statlige ledere i utgangspunktet er bedre på administrasjon enn ledelse, men de erkjenner samtidig at omstilling krever mer ledelse enn administrasjon. Evnen til å kommunisere mål, motivere medarbeidere og vise mot, nevnes av flere som sentrale faktorer i topplers

---

<sup>15</sup> Dette er også i tråd med erfaringene fra tidstyvarbeidet, jfr. Rambølls forprosjektrapport i evalueringen av Tidstypvprosjektet.  
[https://www.difi.no/sites/difino/files/forprosjektrapport\\_evaluering\\_av\\_prosjektet\\_fjerne\\_tidstyver.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/forprosjektrapport_evaluering_av_prosjektet_fjerne_tidstyver.pdf)

rolle i omstilling. Toppleder må ha både brukernes og ansattes behov i fokus, og det pekes på viktigheten av å forstå samarbeidet med organisasjonene.

En tydelig toppledelse betyr god kommunikasjon innad og utad om virksomhetens samfunnsoppdrag og omstillingsbehov. Flere statlige toppledere deltar i debatter hvor behov for endringer kommuniseres til politiske ledelse. Både skattedirektøren, UDI-direktøren, direktøren for Innovasjon Norge og NAV-direktøren er aktive bidragsytere i diskusjonen om omstilling av offentlig sektor.

NAV-direktøren skrev i Aftenposten 16. oktober under tittelen «NAV trenger drahjelp fra politikerne», om hvordan virksomheten hadde behov for et større handlingsrom.<sup>16</sup> Dette dreide seg blant annet om at dagens 453 NAV-kontorer utgjør for mange små kompetansemiljøer til å kunne gi den støtten bedrifter og arbeidssøkende trenger. Dette er et godt eksempel på hvordan en statlig toppleder gir tydelig råd om hva som skal til for å omstille virksomheten.

Ledelse i omstillingsprosesser utgjør en stor forskjell. Flere av topplerne vi har snakket med påpeker at det er viktig at lederne på alle nivåer i virksomheten er forberedt på omstilling.

#### **3.1.4 Teknologi gjør effektivisering mulig**

I intervjuene var det også flere som viste til teknologien som en faktor som gjør effektivisering mulig. Ved å øke digitaliseringen i hele samfunnet, også i offentlige virksomheter, kan vi ta ut store samfunnsmessige gevinster. Som nevnt i kapittel 2 åpner teknologien for å effektivisere gjennom automatisering eller forenkling av arbeidsprosesser.

Informantene våre rapporterer om at det digitaliseres i stort og smått. Det handler om nye saksbehandlingssystemer og samhandlingsrom til internt bruk, men også store satsinger som skal gi en enklere hverdag for brukerne av offentlige tjenester.

Flere viser også til betydelige gevinster ved digitaliseringsarbeidet. Det sies også at det er avgjørende for utviklingen at gevinsten må tilfalle virksomheten til videre utvikling slik at digitaliseringsarbeidet kan styrkes. Dette gjelder i størst grad store virksomheter som Lånekassen, Skatteetaten og DFØ.

På flere områder arbeides det med å samordne IKT-systemer på tvers av offentlige forvaltningsnivåer. Flere løsninger med samfunnsmessig store gevinster er etablert, blant annet A-ordningen som samordner rapportering fra arbeidsgivere om inntekt, arbeidsforhold og skattetrekk til Skatteetaten, NAV og SSB. Beregninger viser at besparelsene årlig ligger i størrelsesorden 600 millioner kroner.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/NAV-trenger-drahjelp-fra-politikerne--Sigrun-Vageng-605946b.html>

<sup>17</sup> NOU 2016:3



Selv om flere viser til betydelig effektivisering som følge av digitalisering, er det likevel slik at gevinster ikke alltid realiseres. Riksrevisjonens undersøkelse av gevinstrealisering i statlige IKT-prosjekter konkluderer med at få virksomheter kan dokumentere realiserede gevinster av investeringer i digitalisering. I tillegg viser undersøkelsen at det er svakheter i styringen og oppfølgingen som skal sikre at gevinster blir realisert.<sup>18</sup>

Undersøkelsene «IT i praksis»<sup>19</sup> viser at det er en sammenheng mellom bruk av det som kalles beste praksis rammeverk og gevinstrealisering.<sup>20</sup> Utviklingen i denne type modenhetsarbeid går imidlertid sakte. Ulik grad av modenhet i bruken av rammeverk vil altså kunne påvirke mulighetene for effektivisering gjennom digitalisering.

I våre intervjuer kommer det enkelte steder er liten forståelse i ledelsen for at det er viktig å satse på nye digitale løsninger. Dette støttes også av Difis medarbeiderundersøkelse i staten fra 2016. Der svarte 25 prosent av lederne at digitalisering var en særlig viktig ledelsesutfordring fremover.

En av de største barrierene i arbeidet med å digitalisere offentlige tjenester er øverste leders manglende teknologikompetanse. Dette er også godt dokumentert i «IT i praksis». For å få økt tempo er det derfor behov for å utvikle strategisk IKT-forståelse på toppledernivå. Dette er temaer som nå blir fulgt opp gjennom Program for bedre styring og ledelse i staten, der et av elementene er kompetansetiltak i strategisk IKT-kompetanse for toppledere i staten. Dette har til hensikt å skape økt bevissthet om hvordan digitalisering bidrar til å utvikle virksomheten, nå fastsatte mål og gi bedre tjenester for brukerne.

## **3.2 Faktorer som hemmer effektivisering**

Fravær av det som fremmer vil naturlig nok være med på å hemme effektivisering i offentlig sektor. Blant våre informanter er det imidlertid også andre momenter som blir trukket frem.

### **3.2.1 Kulturen oppleves som et hinder for effektivisering**

Våre informanter ga tydelig uttrykk for at kulturen i statlige virksomheter kanskje er den faktoren som i størst grad hemmer effektivisering.

Når våre informanter omtaler kulturelle betingelser for effektivisering handler det ikke bare om lite endringsvillige medarbeidere, men like mye om ledere som ikke er vant til å gjennomføre endringer som kan innebære nedbemanning, omfordeling av ressurser, eller medarbeidere som må flyttes på. «Vi gjør det ikke slik i staten», var det en som sa, en annen «det er mye kultur i veggene».

---

<sup>18</sup> Riksrevisjonen administrativ rapport nr. 1 2015

<sup>19</sup> "IT i praksis" er en undersøkelse som gjennomføres årlig av Rambøll Management Consulting og IKT-Norge.

<sup>20</sup> Prosjektveiviseren, Difis anbefalte prosjektmodell for digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor, er et eksempel på et rammeverk hvor gevinstrealisering er en integrert del av et tiltak.

Konkret har kultur ofte betydning for hvordan man håndterer personalsaker i forbindelse med behov for endring. I enkelte virksomheter hører vi at det er krevende å flytte medarbeidere fra en avdeling til en annen, og at det er liten grad av fleksibilitet rundt bruken av ressurser (jf. også kapittel 3.2.4). Det er kultur for at tilpasninger rundt den enkeltes ønsker og behov i stor grad etterkommes – både individuelt og på virksomhetsnivå, og at dette i enkelte saker går på bekostning av effektive løsninger. I enkelte virksomheter er altså kulturen en uttalt hemsko for effektivisering og omstilling.

Vi oppfatter at dette handler om manglende erfaring, og kanskje også mot, til å gjennomføre endringer. Handlingsrommet innskrenkes i den sammenhengen ikke av regelverk eller ressurser, men av organisasjonskulturen. Informantene fra academia peker på at nye medarbeidere sosialiseres inn i organisasjonen, og kulturen opprettholdes dermed. I tillegg forsterkes kulturen gjennom intern rekruttering, og at de som rykker opp til høyere stillinger ofte er tydelige kulturbærere.

Samtidig viser intervjuene at det er ulik kultur for endring blant de statlige virksomhetene. Representantene for tjenestemannsorganisasjonen bekrefter også at det er ulike måter å drive omstilling på, og at det er stor variasjon når det gjelder hvor mye støy endringsprosesser skaper i organisasjonen.

I intervjuene vises det også til at det er sektorvise kulturelle forskjeller i hvordan departementene styrer underliggende virksomheter. Enkelte sektorer preges av en kultur hvor departementet styrer detaljert og hvor virksomhetene dermed får mindre handlingsrom. Andre sektorer har virksomheter som setter tydelige faglige premisser og departement som styrer i stort – noe som gir handlingsrom.

### **3.2.2 Effektivisering hemmes av den politiske logikken**

Nærhet til politisk ledelse og grad av politisering påvirker i stor grad handlingsrommet. Politikk og politikere nevnes som noe som kan hemme effektivisering i offentlig sektor. Dette til tross for at større strukturreformer kan være politisk initiert. Våre informanter viser til at effektivisering hemmes når politikere offisielt ønsker delegering, mens det i praksis skjer detaljstyring og overprøving. Dette svekker virksomhetens handlingsrom – også til å gjennomføre effektiviseringstiltak. Det er et paradoks at det er en forventning om at embetsverket er tilgjengelig for politikerne hele døgnet og hele uken samtidig som det ønskes kutt i byråkratiet.

Informantene viser til at stadig nye, politisk prioriterte oppgaver uten tilsvarende nedprioritering av andre oppgaver er krevende å håndtere. Politikere er i stor grad styrt av mediene og av særinteresser, og vegrer seg i mange tilfeller for å foreta prioriteringer. Kommunikasjonsavdelinger utfordrer fagligheten og arbeidsformen ved at tempo og omfang av spørsmål er økende. Vi vil likevel understreke at det er ulik praksis og ulikt tempo i virksomhetene når det gjelder håndtering av mediasaker.

Når omorganiseringer innebærer endret lokalisering, er det ifølge våre informanter, spesielt tydelig at politikk og administrative forslag til effektivisering står i motsetning til hverandre.

Handlingsrommet er imidlertid saksavhengig. Dersom det omhandler innføring av nytt saksbehandlingssystem eller mindre effektiviseringstiltak opplever våre informanter at politisk ledelse stort sett er uinteressert.

Flere av våre informanter mener også at etatsledere har mindre mulighet enn tidligere til å uttrykke sine faglige vurderinger i offentligheten. Mange mener at faglige argumenter og fagledere kom tydeligere til uttrykk før. Det vises til at «alt er blitt politisk», og at dette gir mindre handlingsrom. Vi registrerer også at en viss bekymring for at forvaltningsverdiene faglighet og uavhengighet er kommet under press fordi direktoratene er kommet for nær departementene og må gi raske svar som ikke alltid er tilstrekkelig kvalitetssikret.

### 3.2.3 Detaljert styring reduserer handlingsrommet

Dagens politikk skal gi virksomhetslederne færre mål å styre etter og større frihet til å løse oppgavene, samtidig har de fått et større ansvar for resultatene. Dette er gjenspeilet i de nye lederlønnsordningene fra 2015.

Både i dette prosjektet og i tidligere prosjekter har vi imidlertid ofte fått høre at virksomheter styres for detaljert av overordnet departement. Flere er inne på at dette innskrenker handlingsrommet virksomhetene har – også til effektivisering.

Statlige virksomheter er underlagt en rekke regelverk, krav og retningslinjer. I tillegg til mål knyttet til kjernevirksomheten, styres virksomhetene også av en rekke andre mål og hensyn. Det dreier seg blant annet om å ivareta mål innen miljø, likestilling, integrering og distriktspolitikk, samt krav til utredninger, økonomistyring, personalforvaltning, offentlige anskaffelser, IKT-sikkerhet og personvern.

Difi har tidligere tatt opp til diskusjon hvordan det samlede omfanget av mål og krav fører til økt rapportering og kontroll.<sup>21</sup> Det medfører en vridning av virksomhetens ressursbruk fra faglige oppgaver til administrative oppgaver. Dette kan i seg selv være med på å hemme effektivisering, men det er også grunn til å stille spørsmål om alle de gode hensynene og kravene gjør at virksomhetene mister styringskraft. Styringskraft er ikke minst viktig når organisasjonen skal endres og effektiviseringstiltak gjennomføres.

Medarbeiderundersøkelsen i staten fra 2016 ser på lederes handlingsrom.<sup>22</sup> En nærmere analyse av resultatene viser at det blant ledernes besvarelser finnes en moderat til sterk samvariasjon mellom påstandene «*styringen fra overordnet myndighet er ikke for detaljert og gir min virksomhet nødvendig handlingsrom*» og «*det er godt samsvar mellom overordnede mål og hvilke oppgaver virksomheten prioriterer*».

---

<sup>21</sup> Difi-rapport 2012:14 Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten.

<sup>22</sup> Difi-rapport 2016:2 Medarbeiderundersøkelsen i staten

Det ser altså ut som det oftere oppleves å være samsvar mellom overordnede mål og hvilke oppgaver virksomheten prioriterer dersom styringen fra overordnet virksomhet ikke er for detaljert. Dette kan ses som en støtte til arbeidet med å styrke tillitsbasert styring hvor den enkelte virksomhet selv må ta ansvar for egen innovasjon, forstå teknologiske muligheter og finne nye smarte og effektive måter å arbeide på – til beste for brukere og medarbeidere.

Opplevd handlingsrom viser en nedadgående trend sammenlignet med undersøkelsene i 2013 og 2010. Spørsmålet er om ledere klarer å utnytte det handlingsrommet de faktisk har. KMD uttrykker i sin arbeidsgiverstrategi at staten skal ha tydelige og sterke ledere som utnytter sitt handlingsrom, og at det skal gis tydeligere overordnede prioriteringer samtidig som handlingsrommet lokalt skal styrkes.

### **3.2.4 Silotenkningen hindrer effektive fellesløsninger**

I tillegg til kultur og politikk nevner mange av våre informanter at silotenkningen i offentlig sektor kan hemme effektivisering. Manglende helhetstenkning, revirorientering og fraværet av insentiver til å ta ansvar ut over egen virksomhet eller sektor, kan være til hinder for å utvikle effektive fellesløsninger eller standarder. På IKT-området er det et velkjent problem at virksomheter utvikler egne løsninger som ikke er kompatible med andre virksomheters systemer, eller at man ikke får digitalisert en tjeneste fordi man ikke får til et nødvendig samarbeid på tvers av virksomheter og sektorer.

Fastlåste avdelingsgrenser og virksomhetsgrenser nevnes også som hinder for effektiv utnyttelse av personalressursene. De aller fleste ønsker en mer fleksibel utnyttelse av sine medarbeidere, og de aller fleste sier også at det åpenbare hinderet for å få dette til ikke ligger i regelverket, men i kulturen.

Flere peker på at opprettholdelse av denne revirtenkningen står i veien for samarbeid om smarte fellesløsninger. De peker på at KMD har et spesielt ansvar, og de etterlyser en tydeligere «marsjordre» fra toppen. Da skjer det noe.

### **3.2.5 Usikkerhet i arbeidsgiverrollen gjør omstilling krevende**

Vi hadde en antagelse om at personalregelverket i staten ble opplevd som et hinder for effektivisering. Hovedinntrykket fra intervjuene er imidlertid at regelverket gir ledere mulighet til å effektivisere, men at det er så krevende å gjennomføre omstillinger at ledere ofte nøler av den grunn.

I departementene kan det synes som det er en forsiktighetskultur knyttet til vanskelige personalsaker, og at dette kan henge sammen med frykt for at saker havner i media. Det er imidlertid en erkjennelse at forsiktighetskulturen noen ganger er til hinder for nødvendige endringer og effektiviseringstiltak. Flere peker på at HR-enhetene blir viktige fremover, og etterlyser HR-enheter som i større grad tar tak i vanskelige personalsaker og lignende.

Medvirkning er sentralt i statlig avtaleverk. I hovedsak oppleves forholdet til tillitsvalgte som positivt. Dette er i tråd med funnene i Medarbeiderundersøkelsen. Den gir kun i begrenset grad støtte til påstanden om at samarbeid med tillitsvalgte oppleves som innskrenkende på handlingsrommet.

Flere informanter sier at likevel kravene til medvirkning under omstilling gjør at prosessene blir langvarige og krevende. Samtidig understreker de at man kan få til mye dersom prosessene gjennomføres korrekt. Våre informanter fra hovedtillitsvalgte i staten bekrefter inntrykket, og peker på at riktig bruk av regelverket fører til mindre støy. En utfordring er imidlertid at ikke alle ledere kjenner godt nok til regel- og avtaleverket for omstillingen i staten.

Staten som arbeidsgiver er opptatt av at alle statlige arbeidsgivere har kunnskap om regelverket, og om de mulighetene det gir for god styring, organisering, fornying og ledelse i den enkelte virksomhet. Selv om lederne er arbeidsgiverrepresentanter, trenger de ikke å kjenne alt regelverk godt nok til å fatte beslutninger alene, dersom de har ressurser å støtte seg på. Men de må ha nok kunnskap om regelverket til at de vet når de bør kontakte ressursene (som for mange er HR-enheten) slik at deres lederbeslutninger i det daglige er korrekte også ut fra regelverket. Kompetansen varierer, og det ser ut til at store virksomheter har kompetanse og bruker handlingsrommet, mens mindre virksomheter i større grad har behov for støtte.

KMD bruker mye tid på å gi råd til virksomhetene i lov- og avtaleverk, men det er en klar oppfatning i departementet at arbeidsgivere ønsker mer støtte og rådgivning. Dette kommer også frem i innspillet fra Interimsrådet for arbeidsgiverfelleskapet, som fremhever at statlige arbeidsgivere har behov for veiledning og støtte fra sentralt hold for å tolke et komplisert regelverk.<sup>23</sup> De mener det er grunn til å stille spørsmål ved om statens rådgivende arbeidsgiverfunksjon i dag er sterk nok.

I Medarbeiderundersøkelsen fra 2016 svarte 3 prosent «vet ikke» og 20 prosent var «uenig» eller «helt uenig» i påstanden om «*jeg vet hva sentrale føringer i staten (lederplakaten, hovedavtalen, hovedtariffavtalen o.l.) innebærer for meg som leder*». Selv om KMD relativt nylig har utarbeidet en lederplakat og Difi øker tempoet i sine tiltak, er det få sentrale opplæringstiltak i regelverket for ledere i staten. Det kan se ut som betydningen av hva regelverket innebærer for lederne i stor grad overlates til virksomhetene eller lederne selv. Suksessen er diskuterbar når til sammen 23 prosent ikke vet hva sentrale føringer innebærer for dem.

Et av hovedfunnene i en rapport fra Deloitte er at den lokale arbeidsgiverfunksjonen i virksomhetene opplever å ha begrenset innflytelse på sentrale valg og prioriteringer. De føler seg delvis hemmet av det de oppfatter som den sentrale funksjonens detaljerte lov- og avtalestyring.<sup>24</sup>

Deloitte oppfatter det som nokså gjennomgående at de statlige arbeidsgiverne er usikre på eget handlingsrom, og at noen til en viss grad nærmest har resignert i forhold til å drive en offensiv, fremtidsrettet og strategisk lokal arbeidsgiverpolitikk.

---

<sup>23</sup><https://www.regjeringen.no/contentassets/fd6ce50309a64ed0b79e713256f9462a/interimsradet-s-rapport.pdf>

<sup>24</sup> Deloitte 2015. Gjennomgang av den statlige arbeidsgiverfunksjonen.

### 3.2.6 Manglende endringserfaring og begrenset mobilitet blant ledere?

Fra intervjurunden får vi inntrykk av at kravene til lederne er i ferd med å endre seg noe, og at det stilles mer eksplisitte krav om effektivisering og digitalisering av virksomhetene. Erfaring med omstilling veier tyngre i rekruttering av toppledere i staten nå enn tidligere. Det varierer likevel fra sektor til sektor og mellom forvaltningsnivå. Kravene handler ikke bare om strukturelle endringer, men evnen til å legge til rette for kontinuerlig forbedring, effektivisering, innovasjon, og mindre grad av detaljstyring.

Selv om det stilles tydeligere krav til ledere om effektivisering, gir mange informanter samtidig uttrykk for at lite er endret. Det er en utbredt oppfatning at det ikke har noen konsekvenser om ledere ikke fungerer. Flere er opptatt av at det nye lederlønnssystemet fra 2015 stiller strengere krav til samsvar mellom krav og resultater. Det er nytt at det stilles krav om effektivisering og gevinstrealisering i medarbeidersamtaler og lederlønnskontrakter. Hovedinntrykket er likevel at lederlønnskontraktene i liten grad følges opp, og at det ikke har noen konsekvenser at resultater uteblir.

Lav lederrotasjon kan som flere peker på (blant annet Produktivitetskommissjonen) virke konserverende på kultur og på den måten motvirke nødvendige endringer og tilpasninger. Medarbeiderundersøkelsen fra 2016 viser at 56 prosent av lederne i staten ikke har vært ledere i andre virksomheter enn den nåværende. 22 prosent oppgir videre å ha vært leder i en annen virksomhet i statlig sektor, mens 12 prosent har vært leder i privat sektor tidligere.

Et blick på alderen til departementsrådene og de som er ledere av en departementsavdeling, i det store og hele ekspedisjonssjefer, gir et bilde på lav mobilitet. Det er per september 2016 i alt 99 ekspedisjonssjefer.<sup>25</sup> Når vi sammenligner navnene med Norges statskalender for 2009 ser vi at nesten alle av dagens ekspedisjonssjefer også var nevnt der. Det er med andre ord så godt som ingen rekruttering til høyere stillinger i departementene fra utenfor statsforvaltningen. De aller fleste av dagens ekspedisjonssjefer var ekspedisjonssjefer eller avdelingsdirektører også i 2009.

Samlet sett for ledere i staten er bildet noe annerledes: Ifølge Medarbeiderundersøkelsen 2016 har relativt mange av topplederne i staten erfaring som leder i annen virksomhet. Mobiliteten er med andre ord større på nivåene under departementene. Funnene i undersøkelsen bekrefter det Statskonsult i 2003 fant om mobilitet blant ledere i statsforvaltningen; toppbyråkratene forblir i stillingene sine.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Kilde: [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

<sup>26</sup> Statskonsult Rapport 2003:9 Rekruttering av toppledere.

## 4 Hvordan få det til?

I de foregående kapitlene har vi beskrevet bakgrunnen for effektiviseringsbehovet, hvilke typer effektiviseringstiltak som iverksettes samt synspunkter på hva som fremmer og hemmer effektivisering.

I dette kapitlet drøfter vi hva som må til for å gi ledere nødvendig handlingsrom for effektivisering. Et handlingsrom som er nødvendig for å møte de behovene for endring som er skissert i blant annet Produktivitetskommissjonens rapporter og Perspektivmeldingen.

Det er ingenting som tilsier at det ikke finnes et handlingsrom for effektivisering. Mange statlige virksomheter gjennomfører større og mindre effektiviseringstiltak. Samtidig har vi pekt på noen trekk som hemmer effektivisering.

Hva må gjøres for å få bedre rammebetingelser og virkemidler for effektivisering? I det følgende vil vi drøfte tre tilnærminger som kan bidra til å forsterke det som fremmer, og redusere det som hemmer effektivisering:

- Styrke koblingen mellom sentralt initierte og lokalt initierte effektiviseringstiltak.
- Sentral tilrettelegging for effektivisering.
- Ledere må skape kultur for endring.

Det første punktet gjelder forholdet mellom departement og underliggende virksomheter. Det andre handler om behovet for at det fra sentralt hold i statsforvaltningen (spesielt KMD og FIN) legges til rette for gjennomføring av effektiviseringstiltak. Under det tredje punktet drøfter vi hvordan ledelsen i virksomheten kan skape kultur for endring, men også hvorvidt det er behov for nye krav til statlige ledere.

De tre nøklene er dels avhengige av hverandre og vil derfor være gjensidig forsterkende.

### 4.1 Styrke koblingen mellom sentralt initierte og lokalt initierte effektiviseringstiltak

I våre intervjuer ble det fra mange vist til at politikeres manglende vilje til å foreta nedprioriteringer hemmer effektivisering. Det ble også pekt på reelle målkonflikter mellom behov og ønsker om effektivisering og politiske mål om for eksempel lokalisering av arbeidsplasser. Slik sett er dette eksempel på at forvaltningsverdiene støter mot hverandre – politisk lojalitet versus effektivitet. Motsatt vil det gi større tyngde og kraft til å gjennomføre effektiviseringstiltak om de er i tråd med politiske målsetninger.

Etter Difis vurdering er det å få til en god kobling mellom sentralt initiert effektivisering og lokalt initiert effektivisering en viktig forutsetning for god omstilling i staten. Når departementenes og virksomhetenes initiativ trekker i samme retning er sjansen for å lykkes størst. Vi tror en viktig nøkkel til handlingsrommet ligger her.

#### 4.1.1 Bedre styring og mer tillit

Om vi legger til grunn at det er viktig med en god kobling mellom omstillings- og effektiviseringstiltak som er initiert fra hhv. departementene og underliggende virksomheter, vil det være vesentlig med både god styring og høy tillit mellom nivåene. Ikke minst mellom ledelsen i departementet og ledelsen i virksomheten. Det vil blant annet være viktig å utvikle felles forståelse av omstillings- og utviklingsbehov. Det handler også om at man i styringsdialogen diskuterer helhetlige planer, og ikke bare isolerte enkeltsatsninger.

Difi har tidligere pekt på at en forutsetning for å få til gode endringsprosesser er at de sentrale lederne i departement og underliggende virksomhet har en tydelig fornyingsagenda. I tillegg at det i styringsdialogen blir stilt krav om utvikling og fornyelse av alle deler av virksomheten.<sup>27</sup>

I våre intervjuer kom det som nevnt (jf. kapittel 3) frem at departementene i begrenset grad stiller eksplisitte krav til underliggende virksomheter om effektivisering. Etter vår vurdering bør departementene ta et tydeligere ansvar for å se helhetlig på behov og muligheter for effektivisering i egen sektor.

I denne sammenhengen finner vi det betimelig å peke på at departementene ikke i samme grad tar den samme «endringsmedisin» som underliggende virksomheter når det gjelder krav til effektivisering. Etter vår vurdering kan departementene i større grad gå foran som gode eksempler for effektivisering.

Samtidig er departementet avhengig av gode innspill fra underliggende virksomheter for at kravene som stilles i tildelingsbrev m.m. skal være treffsikre og gjennomførbare. Det igjen betyr at underliggende virksomheter må ha mulighet og vilje til å ivareta sin faglige rolle.<sup>28</sup> Dette krever imidlertid nødvendig tillit i forholdet mellom departement og virksomhet.

Virksomhetsledelsen må på sin side har god kjennskap til politikken og evne til å velge riktig tidspunkt for innspill og forslag til effektivisering. Når virksomhetens effektiviseringstiltak støtter opp under politiske mål, blir de langt enklere å gjennomføre. Politisk teft er vesentlig for å forstå hvilke tiltak som treffer departementets behov og når det er riktig tidspunkt å iverksette dem.

Dette fordrer god rolleforståelse hos ledelsen både i departement og underliggende virksomhet. Dette gir grunnlag for en tillitsbasert lederoppfølging kombinert med tydeligere ansvar for resultatene.<sup>29</sup> For virksomhetslederen er det viktig å være trygg på å ha departementets støtte så lenge vedkommende følger spillereglene og overholder avtalt rollefordeling.

---

<sup>27</sup> Difi-rapport 2014:1 Erfaringar frå endringsprosessar generelt, og involvering av brukarar og tilsette spesielt.

<sup>28</sup> Difi-rapport 2008:14 Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?

<sup>29</sup> Difi-rapport 2013:11 Merverdi eller unødige omveier? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk



## 4.2 Sentral tilrettelegging for effektivisering

Selv om hovedansvaret for effektivisering og utvikling ligger hos den enkelte virksomhet og overordnet departement, så er det også behov for sentral tilrettelegging for effektivisering. Det handler både om rammebetingelser som regelverk m.m., om veiledning og rådgivning, og om etablering av fellesløsninger.

### 4.2.1 Sektoranalyser som grunnlag for effektivisering

Frem til nå har avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen betydd like store krav til innsparinger for alle statlige virksomheter. En slik tilnærming kan være hensiktsmessig på kort sikt når antagelsen er at alle statlige virksomheter har et effektiviseringspotensial. Det krever heller ingen spesielle analyser i forkant og er slik sett enkel å iverksette.

Generelle budsjettkutt er imidlertid mindre treffsikre og etter vår vurdering bør det på sikt vurderes å differensiere kravene til ulike sektorer eller enkelte virksomheter. Potensialet for innsparing og effektivisering varierer med type virksomhet (for eksempel er det ulikt hvor mye digitalisering kan bidra til effektivisering) og med hvilke konkrete samfunnsoppgaver virksomheten skal løse. Etter vår vurdering er det derfor ønskelig med en mer strategisk og differensiert tilnærming til budsjettkuttene på sikt.

En mulighet kan være å overlate til hvert enkelt departement å fordele budsjettkuttene på underliggende virksomheter. En slik løsning vil tydeliggjøre departementenes ansvar for utvikling og omstilling i egen sektor.

Innsparings- og effektiviseringspotensialet kan imidlertid være ulikt mellom sektorene. Noen sektorer har for eksempel store utgifter til anskaffelser (særlig eiendom, bygg og anlegg) og vil ha et innsparingspotensial på dette feltet. Det vil også variere over tid hvilke sektorer som er politisk prioritert og hvor det kan være behov for å styrke budsjettene snarere enn å redusere dem. Dette taler for at budsjettreduksjonen ikke gjøres lik for alle departementsområder.

Norge har i dag ingen gjennomgående ordninger for systematiske analyser av effektivitet og produktivitet i offentlig sektor. OECD har anbefalt, som ett av flere tiltak for å styrke effektiviteten, at Norge tar i bruk systematiske sektoranalyser som et verktøy for å avdekke systemsvakheter og effektivisere forvaltningen. Det samme ble anbefalt fra Produktivitetskommisjonen. Difi har også i flere rapporter tatt til orde for sektoranalyser for å styrke kunnskapsgrunnlaget om utfordringer knyttet til organisering og styring.

To områdegjennomganger ble varslet i revidert nasjonalbudsjett, Meld. St. 2 (2015–2016):

*«Regjeringen vil starte et arbeid med områdegjennomganger av offentlig sektor, og vil starte med to områdegjennomganger i 2016. Det skal gjennomføres en områdegjennomgang av systemet for tildeling av offentlige forskningsbevilgninger under Norges forskningsråd. Gjennomgangen skal frembringe forslag som øker kvaliteten på de tildelte prosjektene og reduserer administrasjonskostnadene, se omtale i avsnitt 5.3.2. Det skal også*

*gjennomføres en områdegjennomgang av miljøforvaltningen, med sikte på endringer som kan gi mer effektiv måloppnåelse og bedre ressursbruk.»*

Slike sektoranalyser kan være et godt verktøy for å få bedre kunnskap om mulighetene for forbedring og effektivisering i de ulike sektorene. I denne sammenheng har FIN et særskilt ansvar for å initiere sektoranalyser i samarbeid med KMD og det berørte fagdepartement.

#### **4.2.2 Øke det forvaltningspolitiske trykket**

Flere av våre informanter etterlyste en tydeligere «marsjordre» om effektivisering fra sentralt hold. Det bør derfor ses nærmere på om det er behov for å øke det forvaltningspolitiske trykket.

Program for bedre styring og ledelse styres fra KMD i et samarbeid med FIN. Programmet skal bidra til å sette statlige ledere bedre i stand til å utnytte tilliten og det forsterkede handlingsrommet regjeringen ønsker å gi dem.

Satsningene innenfor programmet spenner vidt, med innsats rettet mot bedre ledelse, bedre styring, økt grad av samordning, mer strategisk bruk av IKT og bedre beslutningsunderlag. Tiltakene som iverksettes er i hovedsak av den myke sorten, med lederplakat og en rekke kompetanseutviklingstiltak for ledere.

Det er all grunn til å være positiv til initiativene til Program for bedre styring og ledelse, men vi stiller likevel spørsmål om det er en for svak kobling mellom programmets bruk av myke (pedagogiske) virkemidler og kravene om innsparinger i budsjettet.

Mange virksomheter oppfatter at endringskrav og effektivisering må ha sin hovedbegrunnelse i finanspolitikken. En manglende kobling mellom kostnads- og formålseffektivitet kan føre til endringer som ikke er tilstrekkelig robuste over tid. Etter vår vurdering er det derfor behov for en ytterligere styrking av koblingen mellom styring og ledelse og mellom finanspolitikk og forvaltningspolitikk.

#### **4.2.3 Sterkere samordning og klarere føringer på digitaliseringsområdet**

I april 2016 la Regjeringen fram en melding om IKT-politikken, Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet. Meldingen beskriver hvordan IKT kan benyttes for å forenkle, fornye og forbedre offentlig sektor og gi økt verdiskaping. Den varsler også at statlige virksomheter skal ta et større ansvar for å utvikle digitale løsninger som også kommunesektoren kan benytte. I tillegg peker meldingen på behovet for en sterkere satsing på gevinstrealisering og bedre offentlige digitaliseringsprosjekter.

Hovedbudskapet er at Norge må utnytte potensialet til effektivisering og bedre tjenester ved digitalisering og bruk av IKT, noe som igjen gir produktivetsgevinster.

Produktivitetskommisjonen tar i sin andre rapport til orde for sterkere samordning på digitaliseringsområdet, og at det i større grad bør være obligatoriske føringer og ikke bare anbefalinger. Kommisjonen mener det er nødvendig med både større forpliktelser til å realisere gevinster av digitaliseringstiltak og større mot til å gjennomføre vanskelige omstillinger. Et eksempel på dette er å avvikle manuelt arbeid og erstatte det med digitale løsninger og automatisering. Gevinstrealiseringen kan sikres ved i større grad å budsjettere med forventede gevinster, og på den måten skape press på både ledelsen og organisasjonen til faktisk å realisere gevinstene.

Etter vår vurdering har departementene et spesielt ansvar for å legge til rette for, og stille krav om digitalisering og gevinstrealisering i egen sektor. Vi vil spesielt vise til at KMD har et særskilt ansvar for å sikre samordning og effektiv bruk av digitale løsninger. (Dette gjelder blant annet videreutvikling av arbeidet som gjøres i Difi og gjennom Digitaliseringsrådet, Medfinansieringsordningen og Skate-samarbeidet).

#### **4.2.4 Arbeidsgiverrollen bør styrkes**

Et hovedinntrykk fra intervjuene var at personalregelverket gir mulighet til å effektivisere, men at det er så krevende å gjennomføre omstillinger at ledere ofte nøler av den grunn. Manglende kompetanse om, og forståelse for personalregelverket gjør at ledere ikke utnytter handlingsrommet. Når ledere ikke gjennomfører omstilling og effektivisering så handler det også om at de ikke har følt seg tvunget til det tidligere og at det ikke er kultur for det.

Vi mener derfor at det er grunn til å tilrettelegge bedre fra sentralt hold for å ivareta arbeidsgiverrollen lokalt. Tilbakemeldingene fra Interimsrådet for arbeidsgiverfelleskapet er blant annet at de ønsker økt forhandlingsmakt til arbeidsgiverne lokalt, reell påvirkning i sentrale forhandlinger og en styrking av den sentrale rådgivningsfunksjonen til støtte for virksomhetene. De mener også at regelverket for statlige arbeidsgivere og praktiseringen av dette ikke fungerer godt nok sett i lys av dagens utfordringer. De mener derfor det er behov for å endre regelverket for å unngå at det hindrer nødvendige tilpasninger og effektiv utnyttelse av virksomhetens ressurser.

Interimsrådet peker på at regelverket for statlige arbeidsgivere og praktiseringen av dette er for lite effektivt i møtet med dagens utfordringer og at det er behov for grunnleggende endringer. Det handler blant annet om å unngå å ha for mange særregler for statsansatte som hindrer nødvendige tilpasninger av virksomhetenes effektive bruk av statens ressurser. Lov- og regelverk bør vurderes opp mot hvilket handlingsrom det er ønskelig at statlige arbeidsgivere skal ha for å ivareta sitt samfunnsoppdrag i dag og i morgen.

Det er også en tydelig melding fra virksomhetene i staten at de ønsker mer støtte og rådgivning innen arbeidsgiverpolitikk. Som vi ser i kapittel 3 er det i varierende grad kompetanse på regel- og avtaleverk i virksomhetene. Etter vår vurdering er det derfor viktig med et profesjonelt, sentralt støtteapparat for veiledning og faglig støtte.

#### 4.2.5 Effektivisering på tvers – økt bruk av fellestjenester

Et av de mest sentrale grepene som er tatt for å bidra til effektivisering i virksomhetene er DFØs stadig sterkere rolle som leverandør av fellestjenester innen lønn og regnskap. Ved å overføre lønn og regnskap fra virksomheter til DFØ er det et innsparingspotensial, og flere sektorer har derfor tatt en prinsippbeslutning om å benytte DFØs tjenester. Spørsmålet er om det fra sentralt hold bør gis enda tydeligere signaler om å benytte statlige fellestjenester. For eksempel ved at virksomheter som ikke velger DFØ som leverandør av tjenester må forklare og dokumentere hvorfor de velger en annen løsning

Samtidig vil vi peke på at det er behov for å stille tydelige krav om at eiere av fellessystemer tar et betydelig ansvar for å lage moderne, brukerrettede tjenester. Mange av systemene oppleves som lite brukervennlige, tungvinte og umoderne slik de er i dag.<sup>30</sup> Fellessystemer må oppleves effektiviserende av enkeltbrukere og ikke kun av virksomheten som sådan.

Et annet eksempel på at offentlig sektor satser på fellesløsninger er etableringen av Statens innkjøpscenter i Difi. Senteret skal inngå og forvalte felles avtaler for statlige virksomheter. Avtalene som inngås vil være obligatoriske for alle statlige forvaltningsorganer i sivil sektor.

I departementene er det allerede mange fellesfunksjoner som er samlet i DSS, og KMD har satt i gang flere arbeider som går i retning av et enda tettere samarbeid mellom departementet innen administrative støttefunksjoner som arkiv, HR og IKT. Som tidligere nevnt er inntrykket fra intervjuene at departementene ikke utsettes for samme effektiviseringspress som ytre etater, og det er en kjent sak at det å samle fellestjenester for departementene møter motstand. Ved tidligere etablering av fellestjenester har tradisjonelt Justisdepartementet, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet valgt å beholde egne løsninger. Nå er imidlertid dette arbeidet forankret i en felles strategi, og det ser ut som at KMD i større grad har tatt samordningsrollen på dette feltet.<sup>31</sup> Målet er at kostnadene ved de administrative tjenestene skal reduseres gjennom å ta i bruk flere fellestjenester som organiseres og leveres kostnadseffektivt, til rett tid og med riktig kvalitet.

En annen tilnærming til effektivisering på tvers er å tilrettelegge for benchmarking og læring mellom virksomheter. Et viktig initiativ er arbeidet FIN har satt i gang der de gjør nøkkeltall knyttet til administrative kostnader tilgjengelig for alle. Ledere i staten ønsker også å lære av hverandre og hente inspirasjon fra hverandres endrings- og utviklingsarbeid. KMD, FIN, DFØ og Difi har derfor en viktig oppgave med å formidle gode eksempler på ulike former for effektivisering.

---

<sup>30</sup> I Difis Tidstyvdatabase ble DFØs systemer innrapportert som en «tidstyv» av mange.

<sup>31</sup> KMD 2016. Helhet, kvalitet og effektivitet. Strategi for bedre og mer effektive administrative tjenester i departementsfellesskapet (2016–2020)

### 4.3 Ledere må skape kultur for endring

Forholdet til overordnet departement og tilrettelegging fra sentralt hold er viktig for å skape gode rammebetingelser for effektivisering og omstilling. Mye avhenger likevel av at ledelsen i den enkelte virksomhet evner å skape en kultur for endring.

#### 4.3.1 Nye krav til ledere?

Et viktig spørsmål er om det er behov for å stille nye krav til statlige ledere. Som nevnt i kapittel 3 er det tendenser til at det legges noe mer vekt på erfaring fra endringsprosesser og lederegenskaper når statlige ledere rekrutteres. Det er samtidig lav mobilitet blant ledere og ledere følges i liten grad opp på resultater.

Etter vår vurdering er det viktig å avklare forventninger til ledere på alle nivåer og ha en bedre oppfølging av lederkontraktene. Det er også sentralt at det ikke må oppfattes som et prestisjenederlag å tre til side.

I Medarbeiderundersøkelsen 2016 oppgir lederne at de oppfatter det som en styrke at staten har ledere med erfaring fra forskjellige virksomheter og sektorer. Påstanden «*Det er en styrke for staten at ledere har erfaring fra forskjellige virksomheter og sektorer (for eksempel statlig, fylkeskommunal, kommunal, privat)*» får en snittskåre på 78.

Etter vår vurdering er det nødvendig med større mobilitet blant statlige ledere. Det vil gi nye impulser til forbedringer og bidra til å motvirke at organisasjonen stivner.

Statlige virksomheter er ulike og vil i ulik grad være berørt av større omstillingstiltak. Kravene til ledere må derfor tilpasses behovene i virksomheten og nivået på lederstillingen. Når det er innsparinger på budsjettene bør alle virksomheter vurdere hvilke krav de stiller til ledere når de rekrutterer. Det kan for eksempel være hensiktsmessig å vektlegge erfaringer med gjennomføring av endringer og effektiviseringstiltak

Vårt inntrykk er at statlige ledere i begrenset grad har tatt inn over seg digitaliseringens muligheter og i enda mindre grad har evnet å realisere gevinstene. En av årsakene til at digitaliseringsarbeidet har gått for sakte er manglende strategisk IKT-kompetanse blant toppledere både i departement og underliggende virksomheter.<sup>32</sup> For at departementene skal være pådrivere og kunne støtte digitaliseringsinitiativ i egen sektor, er det viktig at ledere både i departement og underliggende virksomheter har grunnleggende strategisk IKT-kompetanse.

For virksomhetene blir det spesielt viktig at ledelsen har kjennskap til hvordan IKT kan understøtte virksomhetenes mål, hvordan man styrer og gjennomfører digitaliseringsinitiativer, og hvordan man henter ut gevinster av disse.

---

<sup>32</sup> Jfr. bl.a. «IT i praksis (Rambøll 2016)

### **4.3.2 Forståelse for at digitalisering betyr endring av organisasjonen**

Flere rapporter (Rambøll 2016 og Difi 2016) dokumenterer utfordringer offentlige virksomheter står overfor for å lykkes med digitalisering. Rapportene peker på at det er manglende forståelse av digitalisering som strategisk virkemiddel for fornying og effektivisering, manglende forankring på ledernivå, dårlig gjennomføring av IT-prosjekter, mangelfull organisatorisk implementering og svakheter i realisering av gevinster.

Digitalisering skjer, men gevinstrealisering uteblir. Gevinstrealisering innebærer i realiteten å endre arbeidsprosesser, endre arbeidsoppgaver og eventuelt omorganisere virksomheten. Det kan være mer krevende enn selve innføringen av et nytt IT-system. Da handler det ikke bare om å utarbeide bedre digitaliseringsstrategier, men om god ledelse og forbedring av prosesser.

Det er vesentlig at ledelsen er tydelig på hva digitaliseringen innebærer for virksomheten og måten oppgavene løses på. Det betyr blant annet å kommunisere behovet for endring i organisasjonen, både overfor egne medarbeidere og overfor brukere og samarbeidsparter.

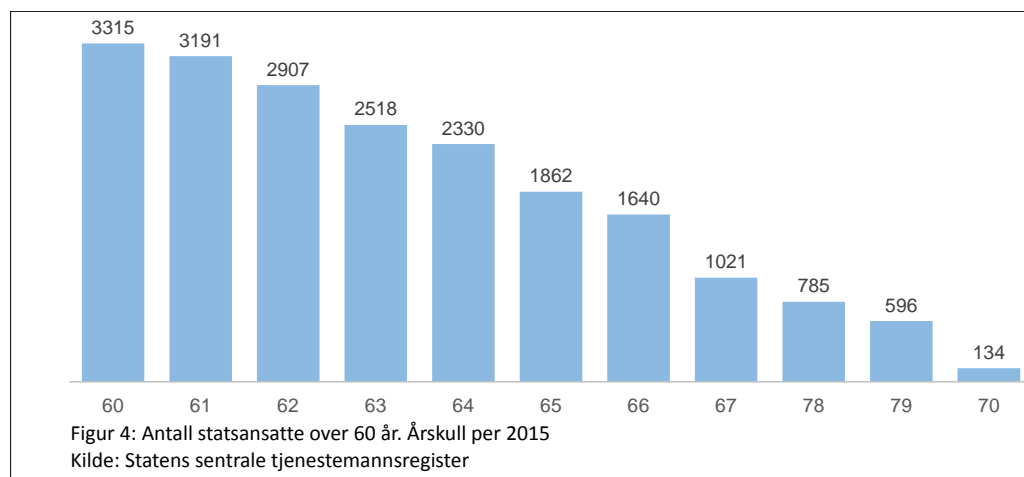
Det betyr også at staten trenger ledere som vet hvordan de tar ut gevinster og som klarer å motivere medarbeidere til å endre oppgaver i tråd med virksomhetens behov. Det vil si ledere som ikke bare tar ut effektiviseringskrav i lavere kvalitet eller kvantitet i tjenestene, men som evner å prioritere de viktigste oppgavene og dreie ressursbruken i den retning.

### **4.3.3 Vurdere kompetansebehov og legge til rette for fleksibel bruk av personalressurser**

I kapittel 2 viste vi til at demografiske endringer i form av en aldrende befolkning og en synkende andel yrkesaktive vil svekke finansieringsgrunnlaget for velferdsordningene. Dette vil igjen øke behovet for effektivisering i offentlig sektor.

Demografiske endringer kan imidlertid også bidra til økt handlingsrom for statlige ledere. For mange statlige virksomheter er kostnadene i stor grad knyttet til årsverkene i virksomhetene. De nærmeste årene vil mange offentlig ansatte gå av med pensjon, noe som igjen gir rom både for ny rekruttering og budsjettmessige innsparinger.

Diagrammet under (tall fra Statens sentrale tjenestemannsregister) viser hvor mange offentlig ansatte det er i hvert årskull, eldre enn 60 år. I 2015 var det over 8000 personer, dvs. over 5 prosent av den offentlige arbeidsstokken, som var eldre enn 64 år. 20 000 personer var over 60 år. Ca. 10 prosent av dagens offentlig ansatte vil med andre ord være pensjonister tidlig på 2020-tallet.



Som følge av aldersavgang, må virksomhetene planlegge for nedbemanningen som naturlig vil skje. Som en av våre informanter nevnte, så er det nå et gunstig tidspunkt for ledere å skaffe seg et handlingsrom. I tiden fremover vil det være mulig å redusere bemanningen uten å måtte gjennomføre krevende og lite ønskelige oppsigelser.

Dette forutsetter imidlertid at ledere må definere virksomhetens kjerneoppgaver og vurdere hvilken kompetanse som vil kreves i årene som kommer. Deretter må de beslutte om kompetansen skal ligge i virksomheten eller kjøpes inn. Nyrekruttering må skje der behovet er størst. I tillegg vil det i mange tilfeller være behov for å omprioritere ressurser mellom fagområder og endre arbeidsoppgavene for enkelte medarbeidere. Handlingsrommet vil være der, men det vil være opp til ledere å utnytte det.

Bedre bruk av personalressursene og eventuell nedbemanning, er først og fremst et ansvar for den enkelte virksomhet og ledelsen der. Det innebærer å ta i bruk handlingsrommet, bruke styringsretten, planlegge behovet for fremtidig kompetanse og kapasitet, i tillegg til å følge opp og utvikle medarbeidere.

#### 4.3.4 Kostnadsbevisste anskaffelser

Statsforvaltningen (ekskl. Forsvaret) bruker som nevnt om lag 100 milliarder årlig på anskaffelser. Det er åpenbart et stort potensial for innsparinger gjennom bedre offentlige innkjøp, noe Produktivitetskommissjonen også er opptatt av.

Potensialet for innsparinger relatert til innkjøp varierer imidlertid mye mellom virksomheter ut i fra modenhet på anskaffelsesområdet og omfang og type anskaffelser. Ledelsen kan utnytte anskaffelser som et strategisk virkemiddel for kostnadsreduksjoner, effektivisering og økt kvalitet. For å få til dette må ledelsen ta styringen over anskaffelsesområdet, blant annet ved å få oversikt over tallene/potensialet og utvikle strategi og mål for anskaffelsesområdet. Det inkluderer også digitalisering av anskaffelsesprosessene, samt å benytte relevante, felles rammeavtaler fra for eksempel Statens innkjøpscenter.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Veiledning og informasjon om forbedring av anskaffelsesprosessen finnes på [www.anskaffelser.no](http://www.anskaffelser.no)

Anskaffelser kan også være et virkemiddel for innovasjon. Grundig vurdering av behov og god kunnskap om hva markedet kan tilby kan bidra til bedre og mer innovative løsninger. I mange tilfeller vil løsningen også bidra til at virksomhetens oppgaveløsning effektiviseres.

#### **4.3.5 Kontinuerlig forbedring, snarere enn store reformer?**

I vår intervjurunde var det tydelig at budsjettkutt og krav om økonomiske innsparinger fremmer effektivisering. Samtidig pekte mange på kultur som noe som hemmer effektiviseringen. Men hvordan bygge en kultur for endring?

Kulturen manifesterer seg i handlinger og måter å gjøre ting på. Men kulturen påvirkes også av organisasjonsstruktur, arbeidsprosesser og systemer, samt ledere og medarbeidere. For å bygge en kultur for endring må man derfor utvikle ulike deler av organisasjonen.

Ledelsen, og særlig toppledelsen har et spesielt ansvar for å utvikle en kultur for endring i sin virksomhet. Det sies at kulturen starter på toppen, og det er derfor grunn til også å etterlyse mer offensive departementer i utvikling av endringskultur i sine sektorer. Felles arenaer på tvers av sektorer eller innad i sektorer for å utvikle felles kultur for endring er gode tiltak. Dette gjøres i dag i enkelte sektorer, og det er god grunn til å anbefale dette i det videre arbeidet med å omstille offentlig sektor.

Mange av de store reformene i offentlig sektor er strukturreformer. Flere av disse har også effektivisering som et av målene. Også internt i virksomheter kan endringer i organisasjonsstrukturen bidra til bedre oppgaveløsning og effektivisering. Slike organisasjonsendringer kan imidlertid også skape unødig mye støy og kan i perioder redusere effektiviteten. Samtidig kan endringer i strukturen bidra til at samhandlingsmønstre endres og arbeidsprosesser forbedres.

Etter vår vurdering er endring av organisasjonsstrukturen et viktig virkemiddel, men forbedring av arbeidsprosessene er kanskje enda viktigere for å effektivisere arbeidet og bygge en kultur for endring. Nye måter å løse oppgavene på kan frigjøre ressurser, blant annet gjennom digitalisering. Vårt inntrykk er at noen av de viktigste effektiviseringstiltakene dreier seg om endring av prosesser. Ønsker ledelsen å skape en kultur for endring, er det kanskje behov for å legge mer vekt på kontinuerlig forbedring av arbeidsprosessene fremfor å gjennomføre større omorganiseringer.

Ved kontinuerlig forbedring blir ikke alle endringer oppfattet som dramatiske og organisasjonen blir mer fleksibel. Da kan medarbeiderressurser lettere brukes i tråd med endrete behov i organisasjonen. Dette kan også redusere revirtenkningen og bidra til at det utvikles hensiktsmessige fellesløsninger. Slik kan virksomheten skape en kultur for endring.



## Vedlegg 1

### Oversikt over informanter

#### Departementene

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, statssekretær Paul Chaffey
- Helse- og omsorgsdepartementet, departementsråd Bjørn Inge Larsen
- Nærings- og fiskeridepartementet, departementsråd Reier Sjøberg
- Arbeids- og sosialdepartementet, ekspedisjonssjef Karl A. Bilstad
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ekspedisjonssjef Jan Hjelle
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ekspedisjonssjef Gisle Norheim
- Finansdepartementet, avdelingsdirektør Astri Tverstøl
- Forsvarsdepartementet, avdelingsdirektør Morten Larsen
- Samferdselsdepartementet, avdelingsdirektør Lasse Lager

#### Direktorater og virksomheter med statlig finansiering

- Statens Lånekasse for utdanning, direktør Marianne Andreassen
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, direktør Sigrun Vågeng
- Skattedirektoratet, direktør Hans Chr. Holte
- Innovasjon Norge, direktør Anita Krohn Traaseth
- Direktoratet for økonomistyring, direktør Øystein Børmer
- Folkehelseinstituttet, direktør Camilla Stoltenberg
- Ringerike sykehus, direktør Per Bleikelia
- Arbeidsforskningsinstituttet, instituttdirektør Arild Henrik Steen

#### Faglige eksterne ressurspersoner

- Tidligere finansråd, Svein Gjedrem
- Spesialrådgiver og tidligere departementsråd i BLD, Harald Nybøen
- Spesialrådgiver og tidligere direktør for Difi, Ingelin Killengreen
- Delphi Consulting, partnerne Liv S. Bøe og Bente A. Paulsrud
- Civita, leder Kristin Clemet
- Ukeavisen ledelse/Dagens perspektiv, redaktør Magne Lerø
- Handelshøyskolen BI, professor Tom Colbjørnsen
- Handelshøyskolen BI, professor Bård Kuvaas
- Universitet i Oslo, førsteamanuensis Jostein Askim

#### Hovedtillitsvalgte i staten

- Akademikerne stat, leder Anders Kvam og organisasjonssjef Anne Folkvord
- LO Stat, leder Tone Rønoldtangen

## Vedlegg 2

### Intervjuguide

#### «Ledelse og effektivisering – utfordringer og muligheter i statlig lederskap»

##### Om prosjektet

Siden Difi-rapporten «Hva skjer i departementene» ble utgitt i 2011 har 22. juli-kommisjonen lagt frem sin rapport, vi har hatt regjeringsskifte og Produktivitetskommisjonen har lagt frem sine to rapporter. Dette har ført til større oppmerksomhet rettet mot «gjennomføringsevne» og effektivitet i statsforvaltningen. Det siste året har vi sett at bl.a. fallende oljepris og økt tilstrømning av flyktninger medfører utfordringer for det norske samfunnet. Et viktig spørsmål er om offentlig sektor er rustet til å løse slike komplekse utfordringer på en effektiv måte. I den forbindelse er det relevant også å reise spørsmålet om hva dette krever av ulike deler av statsforvaltningen og av ledere på ulike nivåer. Et viktig tema er også om ledere i staten har de nødvendige virkemidlene for å utvikle og effektivisere virksomheten.

Difi er derfor i gang med et prosjekt som skal belyse hvilke krav, muligheter og utfordringer som er knyttet til ledelse på ulike nivåer i forvaltningen. Vi ser spesielt på de rammebetingelser og virkemidler ledere i har for å kunne bidra til utvikling og effektivisering av forvaltningen (formåls- og kostnadseffektiv). Prosjektet skal munne ut i en rapport som legges frem på Forvaltningskonferansen 23. november 2016.

##### Punkter til samtalen

Under følger noen punkter til samtalen. Denne intervjuguiden er veiledende og kun ment som et utgangspunkt for samtalen. Spørsmålene er først og fremst ment som en pekepinn om temaer vi mener er sentrale å berøre, og vi vil ikke følge guiden slavisk i intervjuet. Alle spørsmål vil heller ikke være like relevante for alle informanter. Vektleggingen av de ulike temaene vil også kunne variere.

#### 1. Hvordan forholder du deg som leder til behovet for effektivisering?

- Har din virksomhet iverksatt tiltak for å effektivisere eller utvikle organisasjonen de siste to årene? I så fall, hvilke? F.eks:
  - Reduksjon i oppgaver og bemanning?
  - Effektivisering av arbeidsprosesser/saksflyt?
  - Omorganisering?
  - Digitalisering?
- Er endrings/effektiviseringstiltak initiert fra virksomheten selv eller fra overordnet departement?
- Har du selv tatt initiativ til og iverksatt tiltak for å effektivisere eller omstille egen enhet?

#### 2. Hvordan oppleves handlingsrommet?

- Opplever du at du har tilstrekkelig handlingsrom til å gjennomføre effektiviserings- og omstillingstiltak (gi gjerne eksempler)?

- Kommer kravene om effektivisering i konflikt med andre mål eller verdier (f.eks. kravene om lojalitet, faglig uavhengighet og rettssikkerhet)?
- 3. Hva hemmer og hva fremmer effektivisering og økt gjennomføringsevne?**
- Hvilke rammebetingelser/faktorer fremmer eller hemmer effektivisering og økt gjennomføringsevne? F.eks.:
    - Regelverk (bl.a. personalregelverk)?
    - Økonomi?
    - Kultur?
    - Kompetanse?
    - Organisering og ansvarsdeling?
    - Styring fra overordnet virksomhet?
    - Antall mål/oppgaver?
    - Ledelse?
    - IKT?
    - Annet?
- 4. Har du som leder de nødvendige virkemidler for å få til effektivisering og utvikling?**
- Hvilke virkemidler har du til rådighet for å få til effektivisering?
    - Personalpolitiske virkemidler? Inkl. avvikling, rekruttering og kompetanseutvikling
    - Økonomiske virkemidler?
    - IKT-løsninger?
    - Annet?
  - Er det noen virkemidler du savner? Er det noen virkemidler som bør endres?
- 5. Hvilke krav stilles til ledere i staten i dag?**
- Hvilke krav stilles til deg som leder? Hvor eksplisitte er kravene?
    - Kompetanse
    - Erfaring
    - Egenskaper
  - Har kravene til ledere endret seg de siste 10 årene? Og i så fall, på hvilken måte?
  - Har virksomheten utviklet egne lederkriterier i tillegg til lederplakaten?
  - Hvordan følges lederne opp på resultater – lederlønnskontrakter og samtaler.
- 6. Hvilke tiltak har virksomhetene iverksatt for å gjøre ledere i stand til å møte nye utfordringer?**
- Hvordan reflekteres virksomhetens behov for omstilling og effektivisering i rekruttering, strategiske kompetanseanalyser, lederutviklingsprogram mv?
  - Gis ledere insentiver til effektivisering – belønnes virksomheter og ledere for evne å effektivisere sine organisasjoner?

## Referanser

- Deloitte 2015: *Gjennomgang av den statlige arbeidsgiverfunksjonen – Rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.*
- Difi-rapport 2008:14 *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?*
- Difi-rapport 2012:14 *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*
- Difi-rapport 2013:11 *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*
- Difi-rapport 2014:1 *Erfaringar frå endringsprosessar generelt, og involvering av brukarar og tilsette spesielt.*
- Difi-rapport 2016:2 *Medarbeiderundersøkelsen i staten 2016*
- Difi-notat 2016:4 *Utviklingen i antall ansatte i sentral statsforvaltning*
- Difi: Prosjektveiviseren <https://www.prosjektveiviseren.no/>
- Interimrådet for arbeidsgiverfelleskapet i staten 2016: *Hvordan styrke virksomhetenes rolle og ansvar i utviklingen av den statlige arbeidsgiverpolitikken? Tilbakemelding fra interimrådet*
- KMD 2015: *Helhet, kvalitet og effektivitet - strategi for bedre og mer effektive administrative tjenester i departementsfelleskapet (2016- 2020)*
- KMD 2016: *Arbeidsgiverstrategi 2016 – 2020 - strategi for en offensiv statlig arbeidsgiverpolitikk*
- KMD 2015: *Retningslinjer- Statens lederlønnssystem med kontrakter*
- KMD 2014: *Veileder: Personalpolitikk ved omstillingsprosesser*
- Meld. St. 2 (2015–2016): *Revidert nasjonalbudsjett 2016*
- Meld. St. (2012-2013): *Perspektivmeldingen 2013*
- Meld. St. 27: *Digital agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*
- Meld. St. 1 (2016 – 2017): *Nasjonalbudsjettet 2017*
- NOU 2016:3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi — Produktivitetskommissjonens andre rapport*
- NOU 2013:3 *Pensjonslovene og folketrygdreformen III — Utredning nr. 27 fra Banklovkommissjonen*
- NOU 1991:28 *Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor*
- Norsk helsenett SF 2016: *Etablering av tjenestesenter for den sentrale helseforvaltningen, delrapport 2. Plan for etablering av anskaffelse i felles tjenestesenter*
- Prp. 1 S (2014-2015): *Gul bok for budsjettåret 2015*
- Rambøll Consulting 2015: *Forprosjektrapport- evaluering av prosjektet «fjerne tidstyver»*
- Rambøll Management Consulting og IKT-Norge: *IT i praksis 2016*
- Riksrevisjonen administrativ rapport nr. 1 2015: *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeid med gevinstrealisering i statlige ikt-prosjekter*
- SSØ 2008: *Veileder: Omstilling av statlige virksomheter*
- Statskonsult Rapport 2003:9 *Rekruttering av topledere*

---

## Referanseark for Difi

<b>Tittel på rapport:</b>	Nøklene til handlingsrommet Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?
<b>Difis rapportnummer:</b>	2016:6
<b>Forfatter(e):</b>	Ingunn Botheim, Simen Hustad, Valgjerd Bakka Skauge, Trine Leegaard Tvedt
<b>Prosjektnavn:</b>	Ledelse og effektivisering
<b>Prosjektleder:</b>	Ingunn Botheim
<b>Prosjektansvarlig avdeling:</b>	Avdeling for ledelse og organisering
<b>Resymé/omtale:</b>	<p>Budsjettkutt og tydelig toppledelse fremmer, mens kultur og manglende politiske prioriteringer hemmer effektivisering. Handlingsrommet for effektivisering finnes, men kan utnyttes enda bedre. Tettere samarbeid mellom departement og underliggende virksomhet om effektiviseringstiltak, bedre tilrettelegging fra sentralt hold og ledere som skaper en kultur for endring er nøklene til handlingsrommet.</p> <p>Målet med dette prosjektet har vært å frembringe ny kunnskap om handlingsrommet og virkemidlene statlige ledere har for å effektivisere og utvikle virksomheten. Kartleggingen er basert på dokumentstudier og intervjuer.</p>
<b>Emneord:</b>	Effektivisering, produktivitet, omstilling, gevinstrealisering, ledelse, organisering, styring, digitalisering, anskaffelser, departement, direktorat, arbeidsgiverpolitikk
<b>Totalt antall sider til trykking:</b>	40
<b>Dato for utgivelse:</b>	23. november 2016
<b>Utgiver:</b>	<b>Difi</b> Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no