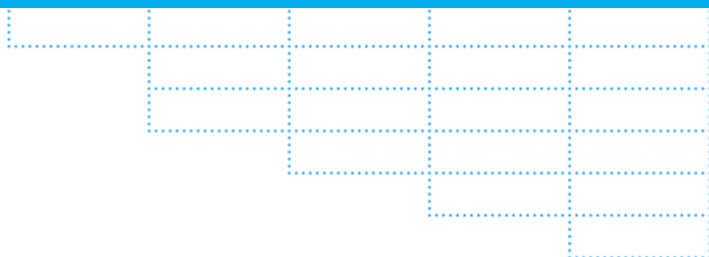




Bruk av informasjon om produktivitet i styringen

- et praktisk eksempel fra Statens innkrevingssentral

August 2013



Innhold

Forord	3
1 Introduksjon	4
2 Bakgrunn og fakta om Statens innkrevingsentral	4
2.1 Fakta om SI	4
2.2 Organisasjonsstruktur	4
2.3 Regnskapsprinsipp	5
2.4 Innkrevingsprosessen	5
2.5 SIs samfunnsoppdrag	6
3 Faser i arbeidet med produktivitet	6
4 Valg av styringsparametere og beregning av kostnadseffektivitet og formålseffektivitet ..	7
4.1 Generelt om begrepene produktivitet, effektivitet og styringsparametere	7
4.2 Styringsparametere for kostnadseffektivitet	9
4.2.1 Kostnad pr. innkrevd krone	10
4.2.2 Innkrevd beløp pr. årsverk	10
4.3 Styringsparametere for formålseffektivitet	10
4.3.1 Løsningsprosent	10
4.3.2 Innbetalingsprosent.	10
4.3.3 Supplerende parametere for formålseffektivitet	11
4.4 Beregning av kostnadseffektivitet	11
4.5 Beregning av formålseffektivitet	12
4.6 Vurdering av SIs styringsparametere	12
4.7 Avgrensning mot kvalitet	13
5 Forutsetninger for beregning av kostnadseffektivitet	14
5.1 Regnskapsprinsipper	14
5.2 Konteringsstreng	15
5.3 Definisjon av kostnadsobjekter og produkter	15
5.4 Kalkyle	16
5.5 Kvalitetsvurderinger	16
6 Bruk av resultater i styringen	17
6.1 Styringsfilosofi i SI – bruk av styringsparametere	17
6.2 Månedlige rapporter	18
6.3 Ledermøtet	19

6.4	Årsrapport.....	19
6.5	Halvårsrapport.....	20
6.6	Kritiske suksessfaktorer for bruk av styringsparametere	20
6.7	Videreutvikling av kalkylemodellen	20
7	Læring og anbefalinger til andre virksomheter.....	21
8	Oversikt over referanser og informanter i SI	22
	Referanser.....	22
	Oversikt over informanter i SI.....	22

Forord

DFØ gjennomførte i 2011 en kartlegging av bruk av informasjon om produktivitet i styringen av statlige virksomheter. Resultater fra kartleggingen framkommer i rapporten *Bruk av informasjon om produktivitet i styringen av statlige virksomheter – en kartlegging* som ble publisert i november 2011. Et spørsmål stilt i intervjuer og i spørreskjemaet var hvilke kompetansetiltak innenfor produktivitet virksomhetene ville ha størst nytte av. Svaralternativet som fikk klart høyest score var «Gode eksempler på praktisk bruk».

Med dette utgangspunktet, ønsker DFØ å utarbeide slike gode eksempler. Formålet med slike eksempler er å inspirere virksomheter i arbeidet med å bruke informasjon om produktivitet i styringen. Statens innkrevingsentral (SI) er en virksomhet som har brukt produktivitet svært aktivt i sin styring. De har gjennom flere år foredlet sine styringsparametere slik at de skal kunne brukes i den løpende styringen av virksomheten. DFØ mener at det er interessant og nyttig for andre virksomheter å få kjennskap til SIs arbeid på dette området.

DFØ ønsker å rette en stor takk til SI for at vi har fått anledning til å dokumentere SIs arbeid med informasjon om produktivitet. En spesiell takk til Turid Brendberg og Berit Bjørkmo som har vært våre hovedkontaktpersoner. SI har bidratt med å tilgjengeliggjøre en bred dokumentasjon av arbeidet. I tillegg har flere fra SI stilt opp i flere møter for å fortelle om arbeidet og kvalitetssikre eksempelet underveis i skriveprosessen.

Oslo, august 2013

1 Introduksjon

Dette eksemplet viser hvordan styringsparametere brukes til å følge opp arbeidet med å forbedre produktiviteten i Statens innkrevingsentral. Dette er styringsparametere som er godt forankret i organisasjonen, har blitt brukt over lang tid og som SI vurderer som representative for virksomheten. Det gjøres rede for hvilke parametere som er valgt, og hva de er ment å måle. Videre vurderes svakheter og styrker ved disse parametere, og sammenhengen mellom parametere og SIs ulike innkrevingsoppdrag. Det blir også redegjort for hvordan parametere utvikles. Gjennom historikk for utviklingen av arbeidet med styringsparametere i SI, fra 2005 til i dag, viser eksemplet fasene dette arbeidet går gjennom, og på hvilken måte organisasjonen blir involvert. Eksemplet kan også leses som en konkret illustrasjon på anvendelse av styringsparametere i mål- og resultatstyringen.

Som leseveiledning til eksemplet ønsker vi å peke på noen sentrale kapitler. Kapittel 4 er eksemplets hovedkapittel og beskriver hvordan SI velger styringsparametere og hvordan resultatene beregnes. I kapittel 6 viser vi hvordan resultatene brukes i styringen på ulike nivåer i SI. Eksemplet avsluttes med en del sentrale læringspunkter i kapittel 7.

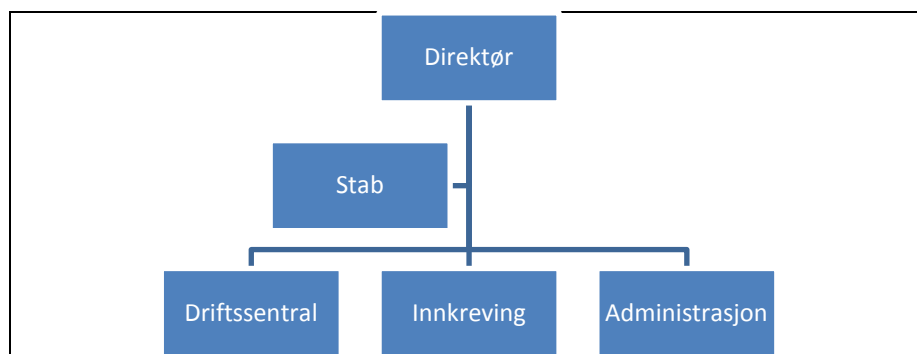
2 Bakgrunn og fakta om Statens innkrevingsentral

2.1 Fakta om SI

SI arbeider med innkreving av forskjellige typer krav for det offentlige, fra innkreving av ubetalt NRK-lisens til innkreving av erstatninger fastsatt i rettsvesenet. Virksomheten er underlagt Finansdepartementet. I 2012 hadde virksomheten 344 årsverk, krevde inn ca. 3,8 milliarder og hadde 336 millioner i driftsinntekter. Det har vært stor vekt på utvikling av elektroniske tjenester de senere år, og det er et bredt samarbeid med inkassoselskaper og med justissektoren. For mer informasjon om SI, gå til hjemmesiden deres www.sismo.no.

2.2 Organisasjonsstruktur

Organisasjonsstrukturen i SI kan overordnet fremstilles slik (pr. januar 2013):



Figur 1 SIs organisasjonsstruktur

Ansvaret for tilretteleggingen og oppfølgingen av økonomistyringen i SI er lagt til administrasjonsavdelingen. I det praktiske arbeidet er ansvaret delt mellom økonomiseksjonen og en stabsfunksjon i avdelingen. Noen få medarbeidere gjør det meste av arbeidet med rapporteringen på parametere til daglig. Administrasjonsavdelingen i SI er ledet av en avdelingsdirektør og har ca. 60 årsverk, hvorav en stor del arbeider på dokumentserveret. Økonomiseksjonen har 22 årsverk med økonomisjef som leder. Seksjonen er delt på to funksjoner; en funksjon for intern økonomioppfølging

(controllertfunksjon) og en regnskaps- og innkrevingsfunksjon. I tillegg er lederne i avdelingene sentrale i økonomioppfølgingen.

I ledergruppa i SI har avdelingsdirektør for administrasjon rollen som «økonomidirektør». Hun formidler totaloversikten for SI, primært etter kontantprinsippet. Avdelingsdirektøren har også ansvar for økonomirapporteringen hver måned. I tillegg utarbeider administrasjonsavdelingen nøkkeltallsrapporten. Denne sendes ut til enhetene og presenteres i ledergruppa. Disse omtales mer i kapittel 6.

2.3 Regnskapsprinsipp

SI gikk over til å føre sitt virksomhetsregnskap etter de anbefalte statlige regnskapsstandardene (SRS) 1.1.2011. Denne omleggingen gjorde SI i stand til å få fram kostnadstall i regnskapet. Dette bidro også til at styringsparameterne knyttet til kostnadseffektivitet ble endret. Denne omleggingen omtales nærmere i kapittel 5.1.1. Administrerende direktør i SI gir klart uttrykk for at overgangen til å føre virksomhetsregnskapet etter SRS har bidratt til at rapporteringen er blitt mye bedre. Han peker på følgende viktige momenter knyttet til overgangen:

- Mer korrekt kostnadsbilde
- Kostnadene henføres til riktig periode
- Bedre oversikt over investeringer og investeringskostnadene fordeles over levetid
- Viktig grunnlag for utvikling av kostnads-/kalkylemodell
- Bedre grunnlag for prising av tjenester
- Bedre grunnlag for analyser, virksomhetsevaluering og evt. sammenligning med andre
- Også viktig for rekruttering av økonomikompetanse

Proessen med å gå over til SRS mener SI selv fungerte godt. Den var initiert i økonomiseksjonen og var godt forankret i ledelsen i SI. Virksomheten utarbeider budsjett for virksomhetsregnskapet i henhold til periodiseringsprinsippet i SRS. Dette var krevende det første året, men har etter hvert fungert bra.

2.4 Innkrevingsprosessen

Innkrevning er en kjerneoppgave i SI. Innkrevingsprosessen består av ulike hovedprosesser som er framstilt i figur 2 nedenfor.



Figur 2 Innkrevingsprosessen vist ved hovedprosesser

For å gi et lite innblikk i hva slags virksomhet SI driver, skal vi beskrive litt nærmere hva hver av hovedprosessene, som til sammen utgjør Innkrevingsprosessen, består av. En sak begynner med en

utligning, dvs. at et krav blir bestemt og reist. Det kan eksempelvis være politiet som ilegger Ola Nordmann fartsbot. Dette skjer vanligvis hos andre enn hos SI. *Mottak* omfatter både mottak og registrering av krav. I vårt eksempel vil det være at politiet oversender fartsboten. *Fakturering* omfatter utsendelser av nye krav, purringer og varsler til de som skylder penger. Her blir SI den offisielle parten overfor skyldnere. I eksemplet vil det sendes et krav til skyldner, denne gang fra SI. Prosessen *Innfordring* består av ulike former for tvangsinnkreving og andre ordninger for innbetalinger. Eksempelvis kan det gå ut på at SI etablerer et tvungent trekk i lønn fra skyldner for å betale boten.

I tillegg er det to støtteprosesser i Innkreivingsprosessen; *Kommunikasjon* (brev, telefoner, epost m.m.) og *Dekning* (alt det praktiske med inn- og utbetalinger).

I hvilken grad SI står for alle eller de fleste av hovedprosessene omtalt ovenfor, avhenger av hvem som er kunde. I eksemplet ovenfor med Politiet, står SI for de fleste prosessene. For andre kunder, for eksempel NRK, står SI for færre av hovedprosessene.

2.5 SIs samfunnsoppdrag

SIs oppdrag kan beskrives på en enkel måte gjennom å fortelle hva SI er til for. SI skal:

- Drive innkreving og tvangsinnkreving, dvs. å fullbyrde straffer/bøter som er pålagt av samfunnet
- Drive innkreving på vegne av en rekke statlige instanser
- Sørge for en mest mulig effektiv innkreving gjennom stordriftsfordeler og bygging av kompetanse
- Regnskapsføring for Politiet

Virksomheten har slikt sett to fundament. Det ene er å sørge for innkreving for å fullbyrde et vedtak eller en straff. Det andre er å samle mange likeartede oppgaver for å kunne gjøre det mest mulig effektivt. I praksis vil det kanskje også føre til at man blir et kompetansemiljø til tjeneste i staten. Dette samler SI i en *visjon*: «Det finnes alltid en løsning».

SI har følgende hovedmål i tildelingsbrevet for 2013:

- Innkrevingen skal være effektiv
- Innkreivingsarbeidet skal ha god kvalitet
- Virksomheten skal være serviceorientert
- Driftssentralfunksjonene skal ha god kvalitet

3 Faser i arbeidet med produktivitet

SI har arbeidet over flere år med å komme frem til robuste tall for produktivitet, og gjennom dette utarbeide styringsparametere. Det kan være nyttig å ha et bilde av de fasene som dette arbeidet har gjennomgått.

1. SI drev før 2005 sin virksomhet med en tradisjonell rapportering av driftsutgifter fordelt på koststeder, arter og periode.
2. Finansdepartementet ba i 2005 om at SI innhentet en evaluering av sin egen drift med tanke på kostnadseffektiv og formåls effektiv innkreving.
3. Et konsulentselskap evaluerte SI i 2006, med fokus på tre problemstillinger:
 - a. Er resultatindikatorene relevante i forhold til produktivitet og effektivitet?

- b. Er målene/verdiene som benyttes riktige?
- c. Har SI riktig ressursfordeling mellom de ulike kravtypene?

Konklusjonen var at det var et forbedringspotensiale når det gjaldt styringsparameterne og den interne fordelingen av ressursene.

4. Det ble utarbeidet en enkel ABC-kalkyle over kostnadene på ulike kravtyper. SI gjorde en vurdering av styringsparameterne. I 2007 ble det gjennomført en utdypende analyse av mulighetene for bedre ressursutnyttelse.
5. Som et resultat av disse analysene og ABC-kalkylen, ble kontostrengen i regnskapssystemet i 2008 utvidet med tjenestebegrepet, for i større grad å få kostnader fordelt på tjenestene.
6. I 2009 ble det etablert nye styringsparametere knyttet til formålseffektivitet. Det ble også laget en forstudie for videre arbeid med styringsparametere for kostnadseffektivitet. Konklusjonen var blant annet at det var behov for en kalkylemodell for de ulike kravtypene.
7. Kalkylemodell versjon 1 ble ferdigstilt tidlig i 2012, og versjon 2 av modellen ble ferdig tidlig i 2013 (kalkylene har overtatt mye av funksjonen med å fordele kostnader til tjenestene).
8. For å få mer presise tall for kostnadene valgte SI å gå over til å føre virksomhetsregnskapet etter SRS fra og med 2011. Det ble gjort en evaluering av styringssystemet pr. 2011.
9. I 2012 ble ny styringsmodell fastsatt. Her er nye reviderte styringsparametere for kostnadseffektivitet tatt med, og budsjettoplegget er justert for investeringer og etter erfaringer med virksomhetsregnskap etter SRS.

Det er utarbeidet mye dokumentasjon både om selve kalkylemodellen til SI, om årsrapport samt tilhørende dokumentasjon om styringsparametere knyttet til effektiv ressursbruk.

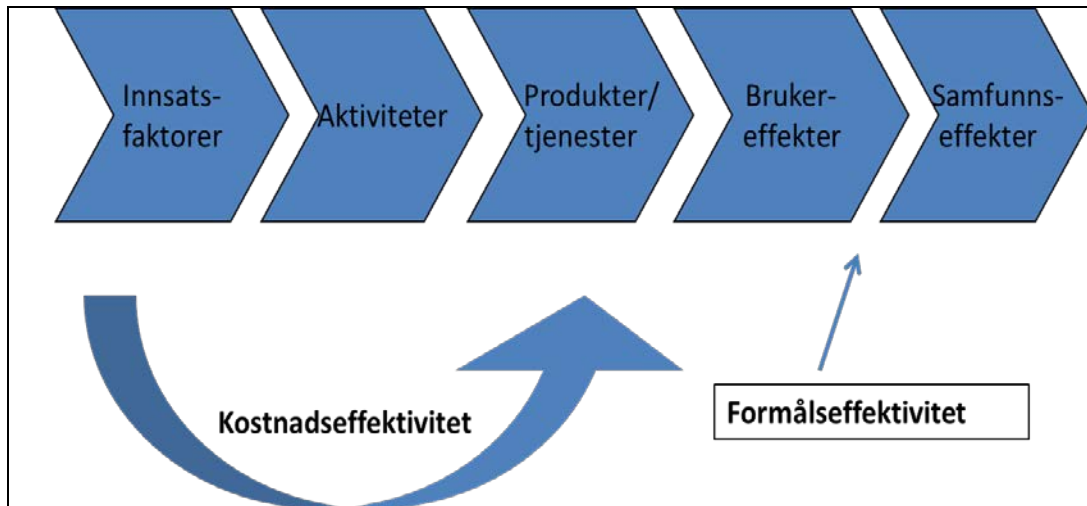
4 Valg av styringsparametere og beregning av kostnadseffektivitet og formålseffektivitet

4.1 Generelt om begrepene produktivitet, effektivitet og styringsparametere

I dette eksemplet har vi fokus på det første av SIs hovedmål (se avsnitt 2.5) om at innkrevingen skal være effektiv. Innkrevingen er en kjerneoppgave for SI, slik at dette utgjør et sentralt mål for virksomheten. Dette hovedmålet blir målt ved hjelp av styringsparametere for formålseffektivitet og kostnadseffektivitet. I dette avsnittet skal vi kort omtale begrepene kostnadseffektivitet, formålseffektivitet og styringsparameter.

Kostnadseffektivitet omtales også som produktivitet. I veilederen *Resultatmåling - Mål- og resultatstyring i staten* (DFØ, 2010), defineres produktivitet som «sammenhengen mellom ressursbruken som settes inn målt i kroner eller volum og mengden av tjenesten som virksomheten leverer». Dette forholdet er illustrert ved hjelp av resultatkjeden i figur 3 nedenfor. Videre framgår det at «Ved måling av produktivitet legger man gjerne til grunn at en gitt kvalitetsstandard holdes» (s. 34 og 36, DFØ 2006/2010).¹ Sagt på en annen måte: Hva koster det å produsere en tjeneste eller et produkt med en gitt kvalitet? Litt forenklet kan man si at kostnadseffektivitet handler om å gjøre tingene riktig.

¹ Denne definisjonen tilsvarer i store trekk andre definisjoner av produktivitet. Ett eksempel er *Økonomi og helse – perspektiver på styring* av Inger Johanne Pettersen m. fl s. 94



Figur 3 Kostnadseffektivitet og formålseffektivitet slik SI uttrykker det synliggjort ved resultatkjeden

Begrepet formålseffektivitet har litt ulikt innhold i ulike faglige publikasjoner. I flere av dem brukes begrepet formålseffektivitet tilsvarende effektivitet slik det omtales i DFØs veileder (DFØ, 2010). Slik SI bruker begrepet, handler det om at SI oppnår formålet med virksomheten, nemlig brukereffekter og i neste omgang også samfunns-effekter (se figur 3). Det er en sammenheng mellom betalingsvilje i samfunnet og denne parameteren. En god innkreving fra SI kan påvirke folks faktiske betalingsvilje, og slik sett har løsningsprosent sammenheng med effekter som følge av SIs virksomhet.

Vurderingen av effektivitet må bringes fra et teoretisk nivå, til en konkret størrelse. Dette gjøres gjennom å bestemme styringsparametere. En styringsparameter «beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når mål i en gitt periode. Styringsparameteren måler en dimensjon som er viktig for måloppnåelsen» (DFØ, 2010). Parameterne framstilles ofte som forholdstall mellom innsatsfaktorer og produkter/tjenester eller effekter.

Følgende styringsparametere er knyttet til SIs mål om effektivitet:

Kostnadseffektivitet

- Kostnad pr. innkrevd krone
- Innkrevd beløp pr. årsverk

Formålseffektivitet

- Løsningsprosent
- Innbetalingsprosent
- Supplerende parametere for formålseffektivitet

I kapittel 4.2 og 4.3 ser vi nærmere på SIs valg av parametere. Beregning av kostnadseffektivitet og formålseffektivitet blir beskrevet i kapittel 4.4 og 4.5.

4.2 Styringsparametere for kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet skal sikre at ressursutnyttelsen ved SI er så god som mulig, dvs. at en prøver å maksimere verdiskaping i forhold til ressursbruk. Disse to størrelsene ses altså i sammenheng.

SI har følgende styringsparametere knyttet til kostnadseffektivitet:

- Kostnad pr. innkrevd krone
- Innkrevd beløp pr. årsverk

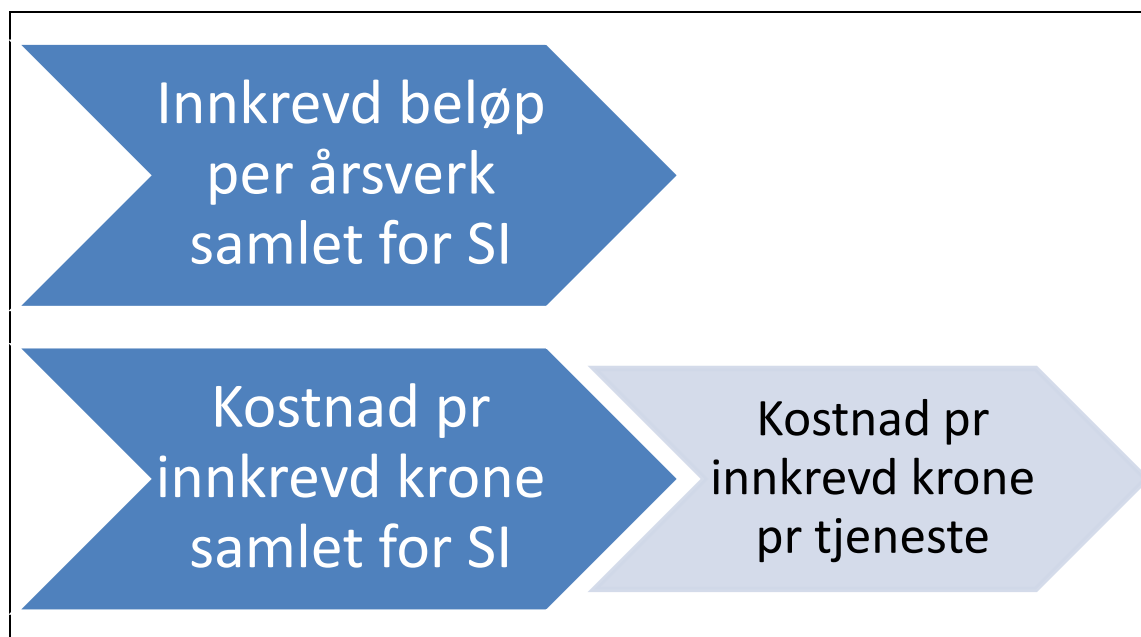
Innkrevning er SIs kjerneoppgave og dermed vil innkrevd beløp være et godt mål for verdiskaping i virksomheten, selv om resultatene ut fra dette ene perspektivet må tolkes med fornuft inn i en helhetsvurdering. Andre viktige egenskaper ved å bruke innkrevd beløp som en del av parameteruttrykket:

- Innkrevd beløp er direkte målbart og sammenlignbart på tvers av kravtyper
- Innkrevd beløp fanger også opp krav som er delvis oppgjort; alle innbetalinger tas med
- Innkrevd beløp er påvirkbart ved at de beslutninger som SI tar påvirker beløpet vesentlig

Parameterne «Innkrevd beløp pr. årsverk» og «Kostnad pr. innkrevd krone» gir dermed et uttrykk for verdiskaping sett i forhold til ressursbruk.

Tidligere ble også «Antall behandlede saker pr. årsverk» brukt som en styringsparameter, men denne parameteren hadde noen uheldige vridningseffekter slik at en har gått bort fra denne. Hovedproblemet var at den kunne motivere til å ta tak i de mindre og enkle sakene, som gir stort volum, og færre av de store og krevende sakene.

Styringsparameterne knyttet til kostnadseffektivitet kan oppsummeres som i figur 4 nedenfor.



Figur 4 Styringsparametere knyttet til kostnadseffektivitet

4.2.1 Kostnad pr. innkrevd krone

Parameteren gir et helhetlig og balansert bilde av forholdet mellom verdiskaping og ressursforbruk, er sammenlignbart på tvers av kravtyper og får med seg alle innbetalinger. Resultatet er påvirkbart, selv om ytre hendelser kan redusere påvirkbarheten i perioder.

Kostnad pr. innkrevd krone har også en klar relasjon til de parameterne som foreslås brukt til å måle formålseffektivitet og bidrar dermed til å fange opp ulike dimensjoner av effektivitetsbegrepet.

4.2.2 Innkrevd beløp pr. årsverk

Parameteren utarbeides månedlig og er en del av rapporteringen til departementet. Den gir en god indikasjon på produktivitetsutviklingen i store trekk. I tillegg er parameteren lett å beregne og gir dermed mulighet for en løpende oppfølging uten for store kostnader. Det er også en fordel at den er lett å forstå og formidle og at den kan brukes ved enkle sammenligninger med andre. Parameteren gir bare en overordnet indikasjon og det har vært vurdert å gå bort fra denne, men etter en dialog med Finansdepartementet har en valgt å bruke denne parameteren fortsatt.

4.3 Styringsparametere for formålseffektivitet

Som det fremgikk av figur 3, er formålseffektivitet hos SI rettet mot effekter for brukere og i neste omgang samfunn. De to viktigste parameterne er løsningsprosent og innbetalingsprosent. I tillegg er det noen supplerende parametere.

4.3.1 Løsningsprosent

Med løsning menes at en sak blir avsluttet, enten ved innbetaling eller for eksempel gjennom en gjeldsordning hvor hele eller deler av skyldig beløp ikke blir innbetalt. Løsningsprosent viser antall saker som er løst, målt i kroner, i forhold til beløpet totalt til innkreving. Styringsparameteren gjelder hele virksomheten samlet, men det kan også utarbeides for lavere nivå. Løsning av saker omfatter både innbetalinger, gjeldsordninger og ettergivelser. SI legger i sin vurdering av løsningsprosent vekt på at følgende krav er oppfylt:

- en samlet styringsparameter
- innkreving av straffekrav er integrert
- ikke i konflikt med skyldnernes rettssikkerhet eller SIs rolle som særnamsmann

4.3.2 Innbetalingsprosent.

Begrepet innbetaling brukes når en sak løses ved at skyldig beløp blir betalt inn, i motsetning til saker som for eksempel løses ved at kravet ettergis. Innbetalingsprosent viser innbetalt beløp i forhold til beløp totalt til innkreving. Dette er påvirkbart for SI, men påvirkbarheten er begrenset av eksterne forhold. For eksempel vil antallet konkurser påvirke antallet krav som må ettergis, men SI kan ikke selv påvirke dette.

Som et supplement til løsningsprosent, er innbetalingsprosent relevant. Det er ikke ønskelig fra samfunnets side at innbetalingsprosent er 100. Lovene som skal beskytte skyldner mot urimelig forfølgning, setter en grense for hva som kan innbetales. Det ville være i strid med formålet å få en innbetalingsprosent på 100 prosent. Ettergivelser og gjeldsordninger vil redusere verdien på denne parameteren, men det er likevel god innkreving. I tillegg vet man at grensekostnaden øker sammen med innbetalingsprosenten. På et visst punkt kommer økt innbetalingsprosent i konflikt med effektiv innkreving. Derfor er denne parameteren supplerende. Parameteren har også svakheter ved at den er følsom for konjunktursvingningene, og kan komme i konflikt med målene om kvalitet og service.

4.3.3 Supplerende parametere for formåleffektivitet

I vurderingen av formåleffektivitet tas det også med informasjon om foreldelse. Med foreldelse menes at kravet slettes fordi det har gått lang tid (egen lov for dette). Saken regnes som løst selv om kravet ikke er innbetalt. Informasjon om foreldelse skal indikere om løsningsprosent blir påvirket av et slikt «passivt» virkemiddel som foreldelse er. På denne måten kan brukeren av styringsinformasjonen selv bedømme om slike forhold har påvirket parameteren. Dette gir god transparens.

SI vurderte i sitt utviklingsarbeid i 2011 om «Andel innbetalt i frivillig innkreving» skulle være en styringsparameter. Dette har nær sammenheng med å oppnå maksimering av betalingsvilje og raskere innbetaling. SI har i samråd med Finansdepartementet konkludert med at dette ikke er en styringsparameter, men i årsrapport og halvårsrapport finnes det tilleggsinformasjon om «Andel innbetalt i frivillig innkreving». I sum gir dette et bredt grunnlag for å vurdere formåleffektivitet.

4.4 Beregning av kostnadseffektivitet

Produktivitet på SI skal på overordnet nivå altså måles ved hjelp av kostnad pr. innkrevd krone. Dette gir et mer balansert bilde av produktivitetsutviklingen enn gjennomsnittskostnader. SI har også beregnet kostnad pr. innkrevde/løste tusen kr isolert for noen av de viktigste delprosessene. Dette er et viktig supplement til de overordnede resultatene.

For de fleste delprosesser har SI beregnet en gjennomsnittskostnad pr. sak eller enhet. Det er stor forskjell på gjennomsnittskostnadene fra delprosess til delprosess. Dette betyr ikke nødvendigvis at det er ulik kostnadseffektivitet i de ulike delprosessene, men at standardene for saksbehandling varierer mye fra sakstype til sakstype. Men slike forskjeller gjør at prosesser ikke kan sammenlignes direkte og dermed er det mer krevende å sammenligne produktivitet i en prosess i forhold til en annen. Disse forskjellene krever at en må følge utviklingen for hver enkelt prosess over tid for å kunne se eventuelle forbedringer i kostnadseffektiviteten. Forskjellene understreker viktigheten av at styringsparameterne på overordnet nivå gir et balansert bilde av virksomheten.

Som tidligere vist, beregnes det en styringsparameter for kostnadseffektivitet der følgende inngår:

$$\text{Innkrevd beløp pr. årsverk} = \text{Innkrevd beløp pr. periode} / \text{Antall årsverk samme periode}$$

Innkrevd beløp kan tas ut av regnskapet. Årsverk hentes fra personalsystem. Det er viktig å ha en god definisjon på årsverk, slik at det er klart hvilke årsverk som regnes med. Dette beløpet er ikke påvirket av lønnskostnadsutvikling, bare av tidsressursen. Det egner seg derfor for vurdering av produktivitet over flere år.

Den andre parameteren for kostnadseffektivitet har følgende komponenter:

$$\text{Kostnad pr. innkrevd krone} = \text{Kostnader til innkreving} / \text{Innkrevd beløp}$$

Avgrensningen av kostnader er viktig for dette målet. Det må være tydelig definert hvilke som tas med i beregningen og hvilke som ikke med. Denne parameteren gir oppmerksomhet rundt kostnader, og det er ønskelig i styringen.

Begge de to styringsparameterne omtalt ovenfor rapporteres i årsrapporten. Det gjelder både for inneværende år og for utviklingen over tid.

4.5 Beregning av formålseffektivitet

SI bruker følgende styringsparametere for formålseffektivitet:

Løsningsprosent = sum beløp i saker løst/sum beløp i alle saker til innkreving, totalt, alle årganger

Samlet beløp til innkreving i perioden defineres slik: Inngående beholdning ved starten av perioden + nye krav i perioden – korreksjoner i perioden (dvs. avskrevet fordi det avdekkes at beløpet ikke skal kreves inn, f.eks. på grunn av solidarinnbetaling, beløpet er feilregistrert osv.). Dette inneholder altså krav fra år tilbake, men justeres hvert år for innbetalinger som er gjort. Telleren, sum beløp i saker løst, hentes fra regnskap og innbefatter alle reduksjoner av krav i perioden.

Innbetalingsprosent = sum beløp innbetalt/sum beløp til innkreving totalt, alle årganger

Sum beløp innbetalt hentes fra regnskap og innbefatter alle innbetalinger som har kommet. Denne parameteren inneholder dermed også delbetalinger, slik at man får med positive resultat av innkrevingen også i tilfeller der saken ikke er fullt ut løst.

I årsrapport kombineres de to parameterne for å si noe om formålseffektiviteten på aggregert nivå i SI. Dette utfylles med kommentarer som trekker inn detaljer i underlaget, der disse er spesielt relevante. Parameterne forklares også med data for hver enkelt kravtype og årsserier.

4.6 Vurdering av SIs styringsparametere

Det finnes kriterier for gode styringsparametere, som kort gjengis her. Utfyllende beskrivelse i DFØs veileder om resultatmåling (DFØ, 2010).

1. Styringsparameterne må samlet gi et godt bilde av resultatoppnåelsen
2. Styringsparameterne må samlet rettes mot forhold som ledelsen må prioritere i daglig drift
3. En styringsparameter må måle forhold som virksomheten kan påvirke
4. En styringsparameter må være pålitelig og etterprøvable
5. Nytten av en parameter må stå i forhold til kostnaden ved informasjonsinnhenting

I tillegg har det blitt mer og mer vanlig å legge vekt på sammenlignbarhet over tid og med andre.

SIs styringsparametere for kostnadseffektivitet og formålseffektivitet kan vurderes i forhold til disse kriteriene. Det ligger også en del vurderinger implisitt i kapitlene 4.2 og 4.3.

Styringsparameterne må samlet gi et godt bilde av resultatoppnåelsen

Styringsparameteren *Løsningsprosent* fanger opp bredden av tiltak og viser et bilde av helheten i virksomheten. Men for ytterligere å gi et helhetsbilde, er *Innbetalingsprosent* tatt med for å supplere løsningsprosent, se også omtale nedenfor.

Det vil ofte være en risiko for målforskyvning når det gjelder bruk av styringsparametere. Det som måles får ofte oppmerksomhet og dermed står en i fare for å overse viktige områder i virksomheten. Styringsparameteren *Antall behandlede saker pr. årsverk* ble fjernet, fordi SI så at bruk av parameteren førte til at en i større grad tok fatt i enkle og mindre saker framfor de store og mer krevende (se også omtale i kapittel 4.2).

SI har vurdert å ha mer detaljerte styringsparametere på hver kravårgang, men konkluderte med at disse ble for kompliserte for andre å forstå og dermed svekke muligheten for å gi et helhetlig bilde av resultatoppnåelsen.

Styringsparameterne må samlet rettes mot forhold som ledelsen må prioritere i daglig drift

Styringsparameterne har fokus på status på og utviklingen av arbeidet med innkreving som er kjernevirksomheten i SI.

En styringsparameter må måle forhold som virksomheten kan påvirke

Parameterne er i stor grad påvirkbare for SI. Imidlertid er styringsparameterne også påvirket av eksterne gitte forhold, bl.a. nivået på utligning (ileggelse av krav). For eksempel er *Innbetalingsprosent* følsom for generell konjunkturutvikling, som omfanget av konkurser fra år til år.

En styringsparameter må være pålitelig og etterprøvbare

SI vurderer parameterne som pålitelige og ser at overgangen til å føre virksomhetsregnskapet etter SRS har gitt et riktigere kostnadsbilde og dermed mer pålitelige styringsparametere knyttet til kostnadseffektivitet. God dokumentasjon av vurderinger og målinger av styringsparametere viser at de også er etterprøvbare.

Nytten av en parameter må stå i forhold til kostnaden ved informasjonsinnhenting

Vi har lagt til grunn at SI vurderer at dette har større nytte enn kostnad, men det er ikke foretatt noen spesiell betraktning som kan bidra til å bekrefte eller avkrefte at nytten er større enn kostnaden.

Sammenlignbarhet over tid og med andre

Styringsparameterne er utarbeidet og utprøvd over tid og justeres ikke hvert år. Tidsserier sikrer sammenlignbarhet over tid (se figur 5). I hvilken grad dette er sammenlignbart med andre aktører er mer usikkert.

Styringsparameterne kan også vurderes i forhold til SIs oppdrag (omtalt i 2.5).

Passer styringsparameterne til tidsperspektivet? Virksomheten driver på mange måter en kortsiktig virksomhet, dvs. resultatet skapes måned for måned og viser seg også i stor grad slik. Mange saker har kort levetid. Det finnes også mer langvarige saksforløp. Disse fanges ikke så godt opp av parameterne. Parameterne er særlig godt egnet innenfor årshorisonen. På overordnet nivå vil ikke en begynnende fortgang i betaling på langsiktige krav vise seg i parameterne. Dette kan forsøkes løst gjennom å dele opp parameterne på kravtyper. Det er ikke gjort så langt.

Kan styringsparameterne kommuniseres på en god måte? Overordnet har SI valgt å forholde seg til noen få mål. Målene og tilhørende styringsparametere er enkelt kommuniserbare, og avdelingene får tilbakemelding på om det går fremover eller ei.

Er styringsparameterne i tråd med eierdepartementets ambisjoner? Finansdepartementet er overordnet departement. De har signalisert – gjennom de årlige tildelingsbrevene – at de vil se en utvikling over tid og ikke en «endring over natten». Et planmessig analytisk arbeid med parameterne, med tilhørende stegvise justeringer og fordypninger, passer godt med dette.

4.7 Avgrensning mot kvalitet

I tillegg til hovedmålet om effektivitet i innkrevingen har SI har i sitt tildelingsbrev for 2013 andre hovedmål, bl.a. med fokus på henholdsvis kvalitet og service. Dette eksemplet legger vekt på måloppnåelse i forhold til effektivitet og spesielt kostnadseffektivitet. Men når en skal beskrive kostnadseffektivitet, er det viktig å se denne i sammenheng med kvalitet.

Hovedmålet knyttet til kvalitet er «Innkrevingsarbeidet skal ha god kvalitet». Målet er presisert som at saksbehandlingen og lovanvendelsen skal være korrekt. Under dette har SI følgende styringsparametere og resultatkrav knyttet til kvalitet:

- Min. 99 % av saksbehandlingen ved frivillig innkreving skal være feilfri
- Min. 99 % av saksbehandlingen ved tvangsinnkreving skal være feilfri
- Ingen tapte klagesaker i retten på grunn av feil i saksbehandlingene
- Ingen tapte klagesaker i retten på grunn av feil i lovanvendelsen.

Styringsparametere knyttet til kvalitet er viktig for SI, ikke minst når det gjelder tillit hos brukerne og virksomhetens rennommé. Men det også viktig som et supplement og korrektiv til parametere for kostnadseffektivitet. Vi skal belyse to aspekter kort her.

Når en måler kostnadseffektivitet, må resultatene en kommer fram til (forbedret eller svakere kostnadseffektivitet) vurderes i forhold en gitt kvalitet. Hvis tjenester produseres til lavere ressursbruk, men kvaliteten også går ned, kan en ikke si at kostnadseffektiviteten er forbedret. Øker kvalitetskravet, kan det også bli krevende å produsere tjenestene like ressurseffektivt som før. En kan altså si at kvalitetskrav setter grenser for hvor kostnadseffektivt tjenestene kan produseres.

Det andre perspektivet handler om at økt kvalitet kan bidra til økt kostnadseffektivitet. SI er en virksomhet som primært driver saksbehandling. Økt kvalitet i form av for eksempel færre feil i saksbehandlingen kan bidra til at det benyttes færre ressurser i produksjonen av tjenestene og dermed gi økt kostnadseffektivitet.

5 Forutsetninger for beregning av kostnadseffektivitet

For å kunne beregne kostnadseffektivitet må en utarbeide et kostnadsbilde, altså knytte kostnader til hva som faktisk produseres. Dette krever at virksomheten beregner kostnader (kostnadskalkyle) og at det utarbeides en klar definisjon og kvantifisering av hva som produseres. Flere forutsetninger må være på plass og avklart for å kunne beregne kostnadseffektivitet.

5.1 Regnskapsprinsipper

Tidligere brukte SI parameteren «Driftsutgifter pr. innkrevde krone». Driftsutgifter er lite egnet til å måle ressursbruk i en periode. Utgiftene rapporteres til statsregnskapet når utbetalingen finner sted og ikke i forhold til forbruket av det som anskaffes. Fra 1. januar 2011 innførte SI nytt regnskapsprinsipp og gikk over til å utarbeide virksomhetsregnskapet etter SRS, i tillegg til at det rapporteres til statsregnskapet etter kontantprinsippet. SI fikk dermed et uttrykk for kostnader, og ressursbruk, i virksomheten. Med dette på plass, valgte en å bruke «Kostnad pr. innkrevd krone» som parameter. Hovedbegrunnelsen var behovet for korrekt kostnadsinformasjon for beregning av kostnadseffektivitet.

Kostnader er et begrep som beskriver ressursbruk knyttet til produksjon av varer eller tjenester i en gitt periode. Dette i motsetning til utgifter som er kjøp eller anskaffelse av ressurser og utbetaling som er betaling for disse ressursene. I utarbeidelsen av kostnadskalkylen, forholder SI seg til ulike kategorier kostnader:

Direkte og indirekte kostnader – med direkte kostnader forstår SI kostnader som er direkte forårsaket av de kostnadsobjekter som undersøkes. I SIs tilfelle er det tjenestegrupper og kravgrupper (se mer om kostnadsobjekter i punkt 5.3 nedenfor). SI har få separate produksjonslinjer. De fleste tjenester ytes i samproduksjonsløsninger. Det er derfor lite direkte kostnader for tjenestegrupper og nesten ingen

direkte kostnader for kravgrupper. Indirekte kostnader er ikke direkte knyttet til kostnadsobjektene, men må fordeles etter teoretisk valgte prinsipper. SI vurderer det slik at indirekte kostnader er *forårsaket* av kostnadsobjektene.

Felleskostnader er kostnader som ikke er forårsaket av de kostnadsobjektene som undersøkes, men som er felles for alle kostnadsobjektene. Det må utarbeides fordelingsnøkler for fordeling av felleskostnader på de ulike kostnadsobjektene.

Faste og variable kostnader er vanligvis et nyttig skille, fordi en vurdering av forholdet mellom disse to størrelsene gir grunnlag for analyser. Men dette er ikke relevant for dette eksemplet, siden SI ikke bruker disse begrepene i sin kalkyle.

5.2 Konteringsstreng

Konteringsstrengen til SI består av ulike dimensjoner som bidrar til at kostnader kan henføres til relevante koststeder, prosjekter, tjenester og/eller aktiviteter i regnskapet.

Arter – Artsdimensjonen i regnskapet beskriver hvilken type kostnad eller inntekt som belastes eller opptjenes i regnskapet, som lønn, husleie og kjøregodtgjørelse, jfr. standard kontoplan for statlige virksomheter. For SIs del aggregeres kostnadsartene (artskontoene) opp til et sett av ressursgrupper som igjen inndeles i ressurstyper. Ressursforbruket i slike ressurstyper påvirkes av ressursdrivere. Med ressursdriver menes den faktor som pådrar kostnadsforbruket i ressursen: antall ansatte, antall kvadratmeter mv.

Koststeder – En annen viktig dimensjon er koststed som viser hvor i organisasjonsstrukturen utgiften belastes/inntekten opptjenes. Det kan både være på virksomhetsnivå og avdelingsnivå og lavere enhetsnivåer. Koststed synliggjør de ulike funksjonene (enhetene) i virksomheten, både leverende funksjoner og fellesfunksjoner. I SI opererer de med Avdeling (for eksempel Innkreving), seksjonsgruppe (for eksempel Kreditor produksjon) og seksjon (for eksempel Kred 1), men det er bare de to første nivåene som tas med i kalkylen.

Prosjekter – Denne dimensjonen benyttes til å henføre kostnader på prosjekter. SI hadde i 2011 en portefølje av syv prosjekter det ble ført kostnader på.

Tjenester – Denne dimensjonen benyttes til å få henført kostnader til SIs tjenester, i de tilfeller dette er kjent. Som hovedregel skal kostnader føres på en tjeneste som betegnes som Uspesifisert, med mindre man er helt sikker på at kostnaden gjelder en spesifikk tjeneste. Felles kostnader føres også på Uspesifisert. I tillegg til Uspesifisert, kan kostnader henføres direkte til en spesifisert tjeneste, som for eksempel Innkrevingstjenesten.

Aktiviteter - Denne dimensjonen benyttes i forbindelse med balanseføring av anleggsmidler (post 01 eller 45) og for rapportering.

5.3 Definisjon av kostnadsobjekter og produkter

En sentral forutsetning for beregning av kostnader, og i neste omgang kostnadseffektivitet, er å definere kostnadsobjekter, altså det en skal henføre kostnader til. De fleste virksomheter som utarbeider kostnadskalkyler, har produkter eller tjenester som kostnadsobjekt. En klar definisjon av kostnadsobjekter er både viktig med tanke på å kunne henføre kostnader på en god måte og kunne sammenligne objekter i forhold til hverandre. Det gjelder både sammenligning mellom objekter i ulike enheter eller virksomheter og sammenligninger over tid (tidsserier).

SI har kostnadsobjekter på to nivåer. De henfører kostnader til nivået som kalles tjenestegrupper, som for eksempel kan være Innkreving. Men under nivået tjenestegrupper, kan det også henføres kostnader til tjenester. Tjenestegruppen Innkreving kan for eksempel ha tjenestene Bøter og Inndragninger.

For å kunne beregne kostnadseffektivitet må kostnadene beregnes i forhold til en eller annen form for produksjon, jfr. resultatkjeden i figur 3. I SI er kostnadseffektivitet uttrykt som kostnad i forhold til innkrevd beløp. Innkrevd beløp er derfor et uttrykk for produksjon på et overordnet nivå i SI. Dette kan brytes ned i ulike tjenestegrupper, for eksempel Innkreving, og tjenester knyttet til Innkreving, for eksempel bøter og inndragninger. For SIs del vil produkter i stor grad være identisk med kostnadsobjektene som det henføres kostnader til i kalkylemodellen, altså tjenester og tjenestegrupper.

5.4 Kalkyle

Kostnadskalkyler forsøker å modellere årsak-virkningssammenhenger inn i oppstillinger som kan brukes i økonomisk styring. I sin enkleste form er de tradisjonelle kalkylene basert på at indirekte kostnader fordeles i forhold til direkte kostnader. Denne fordelingen vil vanligvis være omtrentlig. Når andelen indirekte kostnader blir høy øker denne usikkerheten ved de tradisjonelle kalkylene tilsvarende. Nettopp derfor gir det lite mening for SI å vurdere en slik tilnærming, i og med at virksomheten nesten ikke har direkte kostnader for kostnadsobjektene.

Et vanlig alternativ til tradisjonelle kalkylemetoder er ABC-kalkyler (activity based costing). Hovedprinsippet i ABC er at kostnadene knyttes til aktivitetene som utføres i virksomheten og på den måten blir det en bedre fordeling av de indirekte kostnadene.

Etter initiativ fra Finansdepartementet ba Statens innkrevingsentral i 2006 et konsultantselskap om å gjennomføre en evaluering av etatens kjerneoppgaver, dvs. innkrevingen. Dette skulle gi grunnlag for en samlet vurdering av i hvilken grad SI hadde en effektiv innkreving. Konsultantselskapets analyse ble basert på prinsipper fra aktivitetsbasert kalkulasjon (ABC). Valget av metoder ble ikke begrunnet eller problematisert. I den forstudien som ble presentert for Finansdepartementet i 2009 ble det også lagt til grunn at modellen skulle baseres på ABC.

5.5 Kvalitetsvurderinger

En viktig forutsetning for å kunne sammenligne produkter eller tjenester (eller eventuelt andre kostnadsobjekter) er å definere kvalitetskrav knyttet til objektet. Hvis en produserer et produkt eller en tjeneste til mindre ressurser enn et sammenlignbart produkt, men til dårligere kvalitet, representerer ikke dette en mer kostnadseffektiv produksjon. SI stiller konkrete kvalitetskrav til sine produkter, slik at man kan følge kvalitetsutviklingen.

I eksemplet legger vi til grunn at endret effektivitet ikke påvirker kvaliteten hos SI. Kvalitet antas konstant. Se også kapittel 4.7, som omtaler forholdet kostnadseffektivitet og kvalitet.

6 Bruk av resultater i styringen

Kapittelet bygger på dokumentgjennomgang og intervjuer med ledere og medarbeidere på ulike nivå i organisasjonen. Vi har sett på nøkkeltallsrapport, økonomirapporteringen, årsrapporter og direktørens styringsbudskap i form av en presentasjon for ledere i SI.

6.1 Styringsfilosofi i SI – bruk av styringsparametere

Finansdepartementet har over lengre tid styrt SI ved hjelp av mål for effektivitet, kvalitet og service. Til sammen utgjør dette en overordnet og helhetlig målstyring. SI forsøker å knytte parametere til målene. Parameterne skal dokumentere hvordan kostnadseffektiviteten utvikler seg. På en del områder finnes det mange gode kvantitative parametere for å måle utviklingen. For noen prosesser eller fagområder er dette ikke egnet. Da må SI styre gjennom kvalitative tilnærminger eller en direkte styring på aktivitet. Eksempelvis er god veiledning og informasjon til brukere svært viktig for å få et godt innkrevingsresultat. Men de har ikke funnet en parameter som beskriver dette på en god måte. Der kvantitative parametere gir et godt bilde brukes de til gjengjeld mye, og resulterer i en parameterbasert styring. Dette fokuset kommer både fra administrasjonsavdelingen og direktøren. Direktøren legger vekt på å ha konkrete og relevante styringsparametere. Utviklingen av styringsparametere har således vært godt forankret i toppledelsen, og det har over tid blitt interesse for styringsparametere hos en rekke medarbeidere i organisasjonen. Samtidig har direktøren en tilbakeholden rolle i forhold til avdelingenes indre liv.

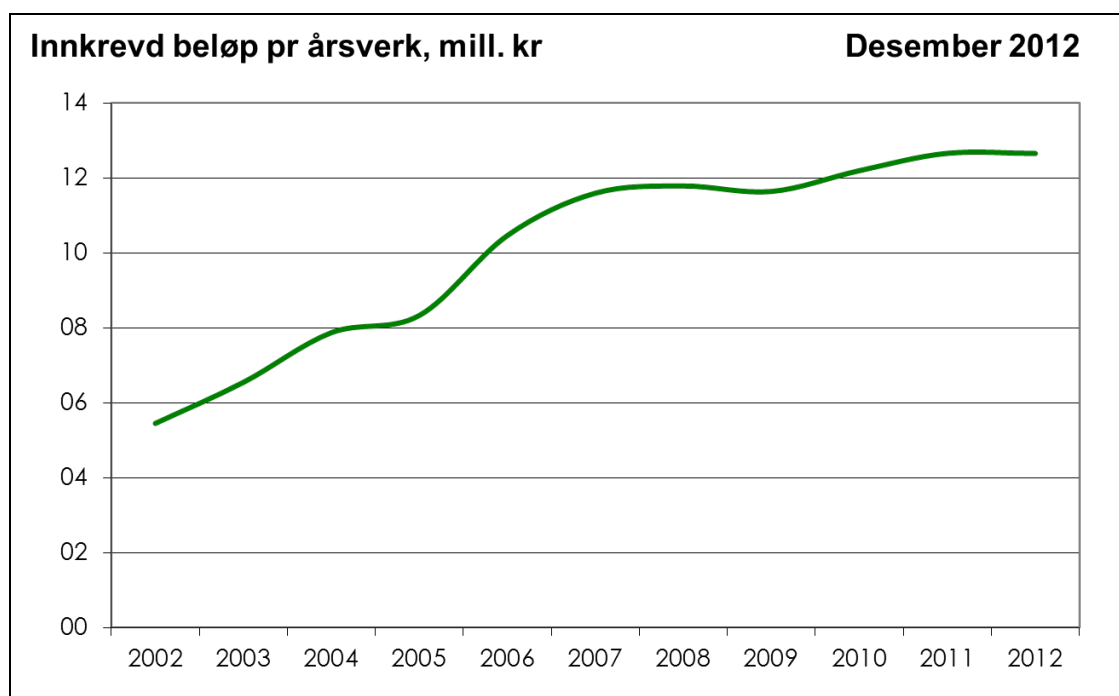
SIs styringsfilosofi er enkel: SI har tre viktige prosesser; Innkreving, Driftssentral og Administrasjons- og støtteprosessen. For at SI skal bli bedre, må man bli litt bedre på disse hvert år. Dette krever at man har tall og kan dokumentere utviklingen. Da må det finnes noen gode styringsparametere for å måle disse prosessene.

Direktørs tilnærming er at man ikke kan «sjefe» igjennom gode måleparametere. Det jobbes med korrekte definisjoner sammen med berørte avdelinger. Ved at dette får modnes og får aksept hos ledere på ulike nivå, blir måleparametere desto mer effektive i styringen. Parameterne synes å være allment akseptert. De gir et rimelig godt uttrykk for driften i SI og de er enkle å forholde seg til. Den positive holdningen til styringsparametere kan også forklares med at SI er en ganske ny organisasjon, med modernisering og teknisk innovasjon i ryggmargen. Kvantitative mål faller godt sammen med bedriftskulturen. På kort sikt regner man parameterne som faste. Men SI understreker at man i løpet av noen år må stoppe opp for å reflektere over parametere.

Det legges vekt på at styringsparametere ikke er statiske. Forutsetninger endres og da kan det hende at styringsparametere må justeres eller byttes ut. Et eksempel på dette er at SI ved innføringen av virksomhetsregnskap utarbeidet etter SRS endret styringsparameteren for kostnadseffektivitet fra «Driftsutgifter pr. innkrevd krone», til «Kostnader pr. innkrevd krone».

Det kan i slike styringsformer være en fare for målforskyving. Det vil si at man ikke bryr seg om hovedmålet, og ser bare på parametere som man blir målt på. Dette motvirker SI ved å være bevisst på de sammensatte hensyn virksomheten er satt til å ta vare på. Som en av informantene sa: «Styringsparametere er kommet for å bli, men man må bruke hodet!».

SI følger med på parametere knyttet til kostnadseffektivitet på et overordnet nivå over tid og får dermed fram et uttrykk for tidsserier og i hvilken grad «de gjør tingene riktig». Et eksempel er hvordan «Innkrevd beløp pr. årsverk» har utviklet seg fra 2002 til 2012. Dette er vist i figur 5 nedenfor.



Figur 5 Utvikling Innkrevd beløp pr. årsverk

Figuren viser en jevn økning i arbeidsproduktiviteten. Dette henger nært sammen med automatisering og nye systemer. Figuren viser at overgangen fra manuelle rutiner til automatiske ser ut til å lykkes. I innkrevingsavdelingen er det et godt eksempel på utvikling av tjenesten som kan illustrere styringsparameterens bidrag.

Overordnet mål for SI er å øke innkrevd beløp pr. årsverk. Dette gjelder også Innkrevingsavdelingen. Fordi man stort sett må beholde antall ansatte, kan målet oppnås ved å kreve inn mer. Altså vil styringsparameteren i denne konteksten føre til et fokus på høyere innkrevd beløp.

Innkrevingsavdelingen har sett på muligheter for å øke innkrevd beløp. Det ene er en uttalt satsing på å vokse, gjennom å ta på seg stadig nye typer krav (dette gjelder generelt i SI). Det andre er å i større grad drive inn verdier som skyldnere faktisk sitter på. Avdelingen har derfor utviklet en dataløsning som gjennomgår en rekke databaser med verdigjenstander eller indikasjoner på verdier, som de kan matche skyldnere mot. Det gjelder databaser som Motorvognregisteret, Småbåtregisteret og Verdipapirsentralen. Denne løsningen fører til at man nå kan kreve inn penger fra flere kilder enn tidligere, og det vil normalt føre til at beløp innkrevd øker. Og det vil vises gjennom et bedre resultat på parameteren «Innkrevd beløp pr. årsverk».

6.2 Månedlige rapporter

Avdelingsdirektørens rapport: Avdelingsdirektør rapporterer hver måned på sin drift til direktør, i form av en skriftlig rapport. Denne bygger på flere kilder. En av dem er Økonomiavdelingen som sender en standard rapport til hver avdelingsdirektør på ressursbruk (regnskap) og innkrevingsregnskap. Denne har imidlertid også en drill-down funksjon slik at avdelingsdirektør selv kan undersøke eventuelle avvik. Fra Personalenheten kommer tall for sykefravær og andre persontall.

På tilsvarende måte henter avdelingen tall for drift av systemer ut fra grunnsystemene, for eksempel ventetid på telefon. På grunn av ulike oppgaver, er det forskjellige nøkkeltall i driften som tas med fra den enkelte avdeling. Dette samles i en rapport fra avdelingsdirektør, der fokus er på avvik, som går i e-post til direktør. Denne kommenteres tilbake til avdelingsdirektører, vanligvis på epost.

Nøkkeltallsrapporten: Hver annen måned utarbeider Administrasjonsavdelingen en nøkkeltallsrapport. Denne gir en grundig oversikt over mange størrelser, særlig innkrevd beløp brutt ned på ulike deler av virksomheten. Tall kan hentes fra ulike avdelinger og seksjoner, men en «controller» i Administrasjonsavdelingen sammenstiller og produserer til rapporten. Innbetalingsprosent rapporteres hver måned. Løsningsprosent utarbeides på månedsbasis, men rapporteres bare pr. halvår og i årsrapporten. Årsaken er et bevisst valg om ikke å legge for stor vekt på denne parameteren. «Kostnad pr. innkrevd krone» beregnes bare til årsrapporten. Tallet hadde vært interessant å beregne oftere, men det er foreløpig ikke gjort fordi det er relativt ressurskrevende å beregne denne størrelsen.

6.3 Ledermøtet

I ledermøtet behandles en overordnet økonomirapport fra Administrasjonsavdelingen. Denne fokuserer på SI samlet, og har fokus på bruk av bevilgning og eventuelle avvik i driften.

I ledermøtet blir det brukt en del tid på nøkkeltallsrapporten, og i større grad enn på økonomirapporten. Direktør forventer aktiv deltagelse fra alle i denne gjennomgangen. At driften i SI er sentrert rundt tre hovedprosesser, gjør at det er en rekke interesser på tvers av avdelingene, og at alle har forhold til et helhetsbilde knyttet til disse prosessene, selv om egen avdeling bare bidrar til en prosess, eller deler av den. Det er mange tall i rapporten, men det er innkrevd beløp som står mest i fokus. Det har skjedd et skift her fra at man tidligere fokuserte mest på aktiviteter og arbeidsoperasjoner, til at det nå er resultatet i form av innkrevd beløp som er viktigst.

Ledermøtet følger disse nøkkeltallene, og tar opp driften generelt. Man venter imidlertid ikke til ledermøtet for å ta opp problemer i driften, det tas fortløpende, og til dels i andre kanaler.

6.4 Årsrapport

Årsrapporten inneholder både regnskapsresultater, nøkkeltall og status for hovedmål innen effektivitet, service og kvalitet. For parametere er det en gjennomgang på overordnet nivå for SI. I vedlegg er det data for hver enkelt kravtype og årsserier. Det er altså enkelt oppsummert i årsrapport, mens de som etterlyser detaljer, kan få dem i rikt monn i vedlegget. Dette er en god løsning som kombinerer oversikt med detaljer. Et eksempel er «Kostnad pr. innkrevd krone». Det oppgis for inneværende år, og for fire foregående år, slik at man har en god tidsserie. Det vurderes opp mot målsettingen for året, og det gjøres en vurdering av resultatet. For en annen parameter med et betydelig avvik, «Antall behandlede saker pr. årsverk», gis det flere detaljer og årsaken til avviket blir forsøkt forklart.

Eksempel fra årsrapporten 2011: Tabell 2.2.3 Nøkkeltall innkreving

	2011	2010	2009	Endring 2010-11
Løsningsprosent	30,2 %	28,2 %	27,6 %	+ 2 %
Innbetalingsprosent	27,1 %	25,9 %	24,5 %	+ 1,2%
Andel innbetalt i frivillig innkreving	83,1 %	83,6 %	83,4 %	-0,5 %
Beholdningsendring (beløp)	+ 0,3 %	+ 4,1 %		

Tabell 1 Nøkkeltall innkreving

6.5 Halvårsrapport

SI leverer halvårsrapport til departementet. Rapporten behandles i et rapportmøte. Denne eksterne rapporteringen medfører også effekter for den interne rapporteringen. Avdelingenes rapportering på aktivitet og tiltak er mer grundig i forbindelse med halvårsrapporteringen enn i resten av året. Dette kommer av at dette danner grunnlag for den eksterne rapporteringen.

De interne prosessene følger samme mønster som årsrapporten, men de er mindre omfattende. Det gjøres noe mindre analyser og noen områder omtales ikke. Tildelingsbrevet beskriver hva som skal i halvårsrapport og hva som skal i årsrapport. Avdelingsdirektør for administrasjon koordinerer arbeidet. Andre enheter leverer deler av det som er utenom den ordinære resultatregjørelsen. Oppnådde måltall for styringsparameterne inngår som en del av rapporteringen.

6.6 Kritiske suksessfaktorer for bruk av styringsparametere

Kritiske suksessfaktorer for at SI har god bruk av styringsparametere:

- Bestilling fra eier
- Forankret hos toppleder
- Eierskap i avdelingene («seksjonsleder føler det som sine egne parametere»)
- En forståelse av parameterne som gyldige og aktuelle
- Utarbeidet over tid
- Utarbeidet i samspill med berørte avdelinger
- Målbarhet, særlig om parameterne er egnet til å måle resultater

Direktøren ved SI påpeker også at antall parametere er et tema som har fått mye oppmerksomhet i det siste. Det er ikke ønskelig å øke antall styringsparametere. Vel så viktig som å identifisere supplerende parametere er det å kunne analysere og forklare avvik på dem man har.

6.7 Videreutvikling av kalkylemodellen

SI arbeider med en utvikling av dagens kalkylemodell, der formål er skissert slik:

- *Rapportering* - Legge til rette for bedre og mer nøyaktig rapportering, primært på målområdet kostnadseffektivitet.
- *Intern styring* - Legge til rette for bedre ressursallokering, prioritering og produktivitetsstyring
- *Kostnadsestimering* - Skape et bedre grunnlag for vurderinger og kostnadsestimeringer ved innføring av nye tjenester og kravtyper

Versjonen som foreligger pr. mai 2013, er ikke en endelig versjon. Det er sannsynlig at modellen vil bli utviklet i senere versjoner. Bl.a. vil det bli vurdert å forenkle noen av fordelingsprosessene og en ønsker å få fram tall pr. kravtype, og ikke kun tall for tjenestegrupper. SI kan bare beregne enhetskostnad pr. sak eller enhet for de fleste delprosesser. Disse enhetskostnadene varierer fra delprosess til delprosess. Den viktigste grunnen til dette er at standardene for saksbehandling varierer mye fra sakstype til sakstype og ikke at det er ulik produktivitet i de ulike delprosessene. Dette betyr at en ikke alltid oppnår bedre produktivitet når volumene øker. Hvilke saksbehandlingsrutiner som vedtas påvirker saksbehandlingstiden og dermed også enhetskostnaden.

Det arbeides også med normer for ønsket tidsforbruk i ulike aktiviteter, og disse normene skal ta hensyn til SIs kvalitetskrav. Det er usikkert når dette blir realisert.

I neste versjon av kalkylemodellen vil den ferdigstilles mht. fordeling til aktiviteter og kravgrupper. Dermed vil en kunne beregne kostnader pr. kravgruppe.

7 Læring og anbefalinger til andre virksomheter

Vi kan skissere følgende læringspunkter som peker seg ut etter å ha gjennomgått arbeidet SI har gjort med produktivitet:

- Det er lagt ned en stor innsats for å utvikle disse styringsparameterne og måle effektivitet, og styringsparameterne er sett i forhold til hverandre i en bevisst helhet.
- Styringsparameterer kan være et kraftig verktøy for måling og styring av en organisasjon over tid, når de kobles til virksomhetens grunnleggende oppdrag (i dette tilfelle Innkreving).
- Noen få overordnede styringsparameterer gjør det enkelt for virksomhetens ledelse å følge opp de lange linjene, samtidig som hver enkelt avdeling supplerer med tall i egen drift.
- Styringsparameterer og måltall for disse må jobbes frem i dialog med de som blir målt ved dem. I SI ser det ut til at en stor grad av involvering i disse prosessene har skapt aksept.
- Styringsparameterer varer ikke evig. Det er nødvendig med revisjon og kontinuerlig forbedring av styringsparameterer etter hvert som forutsetninger og virksomheten endrer seg.
- Det har ikke blitt en målforskyving fra hovedmål til parameterer, (jfr. «tellekantdebatten») selv om man bruker styringsparameterer aktivt. De ansatte virker bevisst på de sammensatte hensyn virksomheten er satt til å ta vare på.
- Definisjon av produkter og konteringsstreng med riktig detaljeringsnivå er viktig for å kunne beregne ressursbruk og henføre ressursbruk til tjenester.
- Virksomhetsregnskap utarbeidet etter SRS har gitt bedre og mer pålitelige kostnadstall som grunnlag for styringsparameterne.

8 Oversikt over referanser og informanter i SI

Referanser

- Veileder «Resultatmåling – mål- og resultatstyring i staten», Direktoratet for økonomistyring 2010
- Rapport «Bruk av informasjon om produktivitet i styringen av statlige virksomheter – en kartlegging», Direktoratet for økonomistyring 2011
- Evalueringsrapport Statens innkrevingsentral, Bekk Consulting AS, 2006
- Pettersen, Inger Johanne m.fl. - Økonomi og helse – perspektiver på styring, 2008
- Torbjørn Hanson – «Produktivitetsmålinger i Forsvaret – metode og anvendelsesområder», Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) 2010
- Dokumentasjon fra SI:
 - Årsrapport 2011 – Tildelingsbrev 2011
 - Foilsett Styring og rapportering av effektivitet 2012, SI.
 - Diverse vedlegg om styringsparametere, løsninger, KSfer, osv. knyttet til rapportering til departement

Oversikt over informanter i SI

- Per Waage, Direktør
- Berit Bjørkmo, avdelingsdirektør Administrasjonsavdelingen
- Stig Solem, avdelingsdirektør Innkrevingsavdelingen
- Dag Soløy, seksjonssjef Driftssentralavdelingen
- Jan Nordsjø, seksjonssjef Driftssentralavdelingen
- Turid Brendberg, staben til avdelingsdirektør Administrasjonsavdelingen