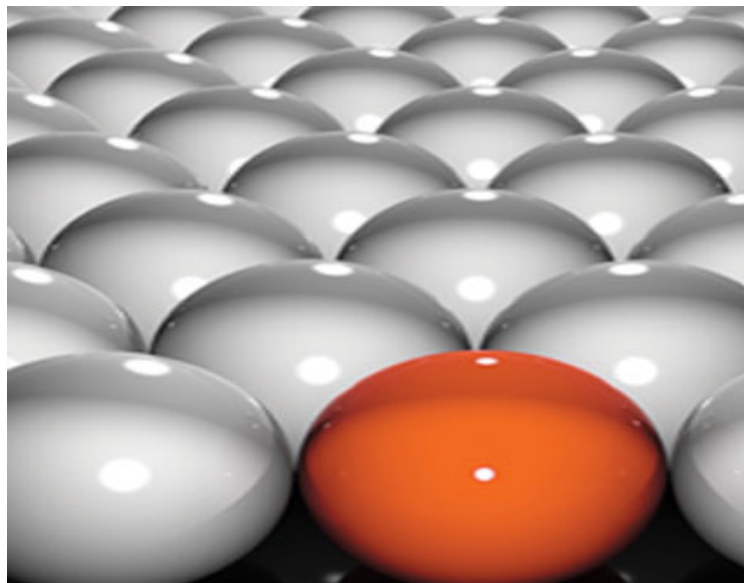




Evaluering av gevinstrealisering og synergieffekter i Direktoratet for økonomistyring ved sentralisert organisering av økonomitjenestetilbudet

Masteroppgave i økonomi og administrasjon, våren 2017
av Lise Henrichsen





Universitetet
i Stavanger

**FACULTY OF SOCIAL SCIENCES,
UIS BUSINESS SCHOOL**

MASTER'S THESIS

STUDY PROGRAM:

Økonomi og administrasjon

THESIS IS WRITTEN IN THE FOLLOWING
SPECIALIZATION/SUBJECT:

Anvendt finans

IS THE ASSIGNMENT CONFIDENTIAL? No
(NB! Use the red form for confidential theses)

TITLE:

**An Evaluation of Realized Benefits and Synergies Derived from
Reorganization of Financial Services in the Norwegian Government
Agency for Financial Management**

TITTEL:

**Evaluering av gevinstrealisering og synergieffekter i Direktoratet for
økonomistyring ved sentralisert organisering av
økonomitjenestetilbudet**

AUTHOR

SUPERVISOR:

Student number:

500348
.....

Name:

Lise Henrichsen
.....

Kristoffer
Wigestrands Eriksen

Forord

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har ved sentralisert organisering av økonomitjenestetilbudet fulgt en internasjonal trend i retning av større og mer spesialiserte tjenestesentre for å ivareta statens behov for formålstjenlige og effektive fellesløsninger. Det har de siste 10-20 årene pågått en klar utvikling innen statlig forvaltning mot samordning og sementering av fagmiljøer. De siste års omstilling i politietaten og skatteetaten er typiske eksempler på hvordan nye tider og mer komplekse oppgaver og utfordringer skaper behov for større og tyngre fagmiljøer med en enklere koordinering av spesialkompetanse og utviklingsoppgaver.

Reduksjon av DFØs kontorsteder fra åtte til tre i løpet av perioden 2014 – 2016 er kraftig omstilling. DFØs omstilling for å tilpasse seg omgivelsene og innhente ytterligere effektiviseringsgevinster fortsetter ved overføring av Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjons (DSS) lønns- og regnskapsoppgaver, samt flere potensielle lønns- og regnskapskunder i de nærmeste årene. Ved utgangen av 2016 kjøpte 83% av statlige virksomheter økonomitjenester fra DFØ. Den solide markedsandelen vitner om at DFØ er på god vei til å bli et fellestjeneste senter på høyde med sine nordiske søsterorganisasjoner.

Det er frivillig å være lønns- og regnskapskunde av DFØ og frivilligheten fordrer et konkurransedyktig tjenestetilbud. I dette perspektivet vil læring og refleksjon rundt omstillingens muligheter og virkninger representere nyttige bidrag i den kontinuerlige forbedringsprosessen for å levere nyttige og kostnadseffektive økonomitjenester .

Masteroppgaven markerer slutten på et meget interessant studium i økonomi og administrasjon ved UiS. Med nysgjerrighet og skrekkblandet fryd har jeg forsøkt å omsette tilegnet økonomisk kompetanse i praktisk oppgaveløsning. Oppgavens tema er tverrfaglig og de ulike fagområdene griper inn i hverandre. Den unike muligheten til å undersøke hvordan ledelses- og organisasjonsteori, økonomisk analyse og verdsettelse i praksis utføres i staten var hovedmotivet for valg av tema. Studien og analysen av den omfattende omorganiseringsprosessen i DFØ har vært en svært verdifull erfaring å ta med seg.

En av utfordringene i masteroppgaven har vært å knytte sammen økonomisk teori og metode med praktisk gjennomføring og problemløsning. Delvis kan dette forklares ved at omstillingen i DFØ ikke er et samfunnsmessig tiltak i tradisjonell forstand, men et internt omorganiseringsprosjekt som likevel gir betydelige ringvirkninger utover DFØs sfære. Som ansatt i DFØ Lønnsavdeling har det tidvis i vært krevende å beholde den nødvendige avstand og objektivitet til oppgavens tema. Et eksempel på hvor dette ble tydeliggjort er under drøftingen av omstillingens synergieffekter; subjektiv opplevelse av synergieffekter kan selvsagt påvirke de konklusjoner som trekkes.

Synergieffektene knyttet til sentralisering av økonomitjenestene i DFØ er ikke prissatt i utredningen og anbefalingen som ligger til grunn for omorganiseringen. Et større og mer robust kompetansemiljø og en attraktiv arbeidsplass er noen av de realiserte synergieffektene ved omstillingen. Det er ikke vanskelig å anerkjenne dominoeffekten av synergiene, men svært krevende å måle og verdsette.

Omorganisering er ikke et ukjent fenomen i statsforvaltningen. For utenforstående er det ikke alltid så enkelt å oppfatte og forstå de langsiktige hensyn og argumenter for å gjøre omfattende endringer i organisasjonsstrukturen. Å få innblikk i alle fasene av omorganiseringen har bidratt til en bedre forståelse av metodikken i samfunnsøkonomisk nytte- kostnadsanalyse og hvordan utredninger i staten gjennomføres og brukes. Jeg har i denne prosessen erfart at det har vært godt samsvar mellom anvendt økonomisk teori og metode og realiserte gevinster, effekter og konsekvenser.

Jeg er blitt møtt med entusiasme, hjelpsomhet og velvilje i alle deler av DFØs organisasjon i forbindelse med skriving av masteroppgaven. Takk til DFØ Lønnsavdeling for den raske og uforbeholdne aksepten jeg fikk på mitt forslag til tema for masteroppgaven.

Mange takk til Gunn Elisabeth Løland Lending (seksjonssjef stab Lønnsavdeling), Heidi Rindal Jacobsen (økonomisjef i SFA/SPS Sentralenheten), Hilde Bakke (virksomhetskontroller SFA/SPS Sentralenheten) og Hildegunn Merethe Jensen (controller DFA/ADM Sentralenheten) for nyttige innspill og god informasjon om omorganiseringen på overordnet og strategisk nivå. Videre takker jeg Ellen Medhaug (stab Lønnsavdeling) og Carl Thomas Stene (controller RA Stab) for nyttige datauttrekk fra henholdsvis Lønnsavdeling og Regnskapsavdeling.

I skriveprosessen har DFØ fremstått som en god og understøttende rollemodell i forvaltning av økonomiregelverket, DFØ veilederne og DFØs visjon. Den gjennomgripende omlegging av DFØs kontorstruktur som er gjennomført fremstår som et godt utredet, men likevel risikofyllt prosjekt med kort tidshorisont og bratte læringskurver. utfordringene i omstillingsperioden er løst ved systematisk og løpende prosessstyring, raske tilpasninger og kundeovertakelser underveis og strukturert kompetanseoppbygging. Et godt samarbeid på alle nivåer og ikke minst en beundringsverdig stå-på-vilje i hele organisasjonen har spilt en avgjørende rolle i gjennomføringen av omstillingen.

Avslutningsvis vil jeg takke min familie for god tålmodighet og fin støtte etter mange og lange dager i ”master modus”

Sammendrag

Digitalisering og automatisering av DFØs økonomitjenestetilbud medfører at lønns- og regnskapstjenestene kan leveres uavhengig kundenes geografiske tilknytning. Med dette som utgangspunkt vil jeg i masteroppgaven gjøre en evaluering av hvilke økonomiske gevinster og synergier sentralisering av økonomitjenestene i DFØ har gitt.

DFØ har siden etableringen i 01.01.2004 støttet opp under visjonen om effektiv ressursbruk i staten med hovedmålene hensiktsmessige fellesløsninger i staten og god styring av statlige virksomheter. Fra et samfunnsmessig perspektiv er visjonen om effektiv ressursbruk i staten stadig like aktuell. Staten stiller strenge krav til forvaltning av fellesgoder og prioritering av knappe offentlige budsjettmidler for at samfunnets velferd skal bli størst mulig.

I styringsdialogen mellom Finansdepartementet og DFØ og ved statlig budsjettildeling signaliseres det forventninger om effektivisering av oppgaveløsning kombinert med strammere økonomiske rammebetingelser. For å imøtekomme trangere økonomiske vilkår, fremtidens krav til tekniske løsninger og leve opp til endrede kundebehov søker DFØ kontinuerlig etter måter å frigjøre ressurser på.

Hovedarbeidsdokumentet bak omorganiseringen er «Utredning av kontorstruktur i DFØ 2013». I utredningen er det gjennomført en vurdering av kostnader og gevinster ved å videreføre dagens organisering av DFØs økonomitjenestetilbudet og sammenlignet status quo med alternative måter å innrette kontorstrukturen på. Fire mulige modeller ble beskrevet og vurdert i utredningen. Den valgte løsningen, modell 2, innebar en omfattende omstillingsprosess med store endringer knyttet til berørt personale og behov for nyrekruttering, tjenestedrift og kundeforhold, samt kultur- og kompetansebygging i ny organisasjonsmodell.

Referansen for den komparative evalueringen er analysene, modellene, beregningene og nåverdiene som er utredet i rapporten »Utredning av kontorstruktur i DFØ 2013» Målet for masteroppgaven er å beskrive hvilke gevinster, synergier og effekter som så langt er realisert etter gjennomført omstilling, samt gi en forklaring på observerte avvik. Faglitteraturen og metodene knyttet til de relevante emnene innen samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse er beskrevet og vurdert opp mot de faglige vurderingene som er gjort på utredningsstadiet.

Endrede rammevilkår og ny kontorstruktur for økonomitjenestetilbudet i DFØ fra 2014 har gitt økt fleksibilitet i oppgaveløsningen, mindre behov for å koordinere aktiviteter og økt evne til å gjennomføre prosjekt- og utviklingsoppgaver. Større og mer spesialiserte organisatoriske enheter gir bærekraftige kompetansemiljøer som gjør det mulig å utvikle spisskompetanse. Spisskompetanse er en nødvendig forutsetning for å håndtere mer komplekse oppgaver i kundesegmentene og høy teknologisk endringstakt. Samordning av leveransene sikrer i større grad likebehandling av saker og kunder etter tjenesteavtale. Sentralisert organisering har også tatt ut mer av stordriftspotensialet DFØ har som følge av høyt transaksjonsvolum knyttet til fellesstatlige løsninger.

Ved fremleggelse av statsbudsjettet 2017 i desember 2016 ble omstillingens økonomiske gevinst reflektert ved en årlig reduksjon i budsjettbevilgning til post driftsutgifter på kroner 20 millioner. Reduksjonen er gjennomført etter ”ostehøvelprinsippet” ved budsjettildeling i 2016 og 2017.

Innsparing per år som følge av antatt samlokaliseringeffekt er i underkant av laveste estimat for årlig gevinst etter modell 2. Ved organisering etter modell 2 anslås det i utredningen en effektiviseringsgevinst i størrelsesordenen 22,7 – 34,4 millioner kroner. Budsjettkuttet er gjennomført ved at antall stillinger, reiseaktiviteten og husleiekostnadene er redusert.

Omstillingsperioden 2014–2016 sammenfalt med konkurrentnedgangen i oljenæringen og reduserte risikoen knyttet til nyrekruttering og kompetanse betraktelig. Av totalt 155 berørte ansatte var det kun 4 personer som ikke hadde fått seg ny jobb da omstillingen var fullført 01.05.2017. Tatt i betraktning samlet sett tilfredstillende resultater i form av god måloppnåelse på resultatkrav i omstillingsperioden, god score i kundeundersøkelsene 2016 og 2017, rask kompetanseoppbygging i Regnskaps- og Lønnsavdelingen og få avvik på interne styringsparametre så vurderes omstillingen i all hovedsak som vellykket.

Foreløpig observerte synergieffekter av samlokaliseringen er mer standardiserte arbeidsprosesser og rutiner, færre koordinerende ledd knyttet til ledelse og utviklingsarbeid, mer enhetlig arbeidsdeling og oppgaveløsning knyttet til kunder, bedre kapasitetsutnyttelse

samt et mer slagkraftig fagmiljø. På overordnet og utadrettet nivå fremstår DFØ som en mer fremtidsrettet, profesjonell og robust virksomhet. Større, mer kunnskapintensive og komplekse enheter har videre utviklet DFØ til en mer attraktiv og dynamisk arbeidsplass.

Jeg spår at synergieffektene relatert til samlokalisering vil gjøre DFØ godt rustet til å videreutvikle sitt økonomitjenestetilbud og fagmiljø, samt styrke grunnlaget for tilpasning til stadig mer krevende kunder og differensierte tjenestebehov.

Innholdsfortegnelse

Forord	ii
Sammendrag	v
Innholdsfortegnelse.....	1
1 Introduksjon og historikk	1
1.1 DFØs organisasjon og overordnede mål	4
1.2 Relevante utredninger og informasjon om DFØs rolle som SCC	7
1.2.1 Hvorfor statlige fellestjenester?.....	7
1.2.2 Digitalisering i statsforvaltningen.....	11
1.2.3 Utflytting av statlige virksomheter – evaluering basert på case studie.....	12
2 Teoretisk metodegrunnlag i samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse	13
2.1 Kalkulasjonsrente	14
2.1.2 Utledning av Social Discount Rate.....	14
2.1.3 Kalkulasjonsrente etter DFØ veileder i samfunnsøkonomisk analyse.....	15
2.2 Kalkulasjonspriser	16
2.3 Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.....	17
2.4 Analyse av usikkerhet	18
2.5 Rammene for en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse	20
2.6 Komparativ nytte-kostnadsanalyse	21
2.7 Utredningsinstruksen i staten	22
2.8 Samfunnsøkonomisk analyse – en stegvis prosess	23
2.9 Hovedtyper av samfunnsøkonomiske analyser	26
3 DFØ utredningen: Kvantifiserbare og ikke-quantifiserbare effekter av omstillingen.....	27
3.1 Gjennomføring og tilhørende omstillingskostnad	28
3.2 Ikke-quantifiserbare virkninger	28
4 Drøfting av forutsetninger og metode i DFØ utredningen.....	29
4.1 Oppdragsbeskrivelse i DFØ utredning.....	29
4.2 Videreføring av dagens modell nullalternativet	30
4.3 DFØs utredning av kontorstruktur 2013 versus DFØ veileder i samfunnsøkonomiske analyser	33
4.3.1 Målformulering	33
4.3.2 Klassifisering av gevinster.....	36
4.3.3 Sårbarhetsanalyse	37
4.3.4 Kalkulasjonsrente.....	37
4.3.6 Utelatte virkninger og risikoer	37
5 Komparativ evaluering av omstillingen	38
5.1 Evaluering av gjennomført omlegging av kontorstruktur.....	39
5.1.1 Gjennomføringsplan.....	39
5.1.2 Vurdering av gevinstrealisering etter slutført omstilling.....	39
5.1.4 Kundeperspektiver på DFØs lønns- og regnskaps tjenester.....	41
5.1.5 Analyse av omstillingskostnad.....	42
6 Konklusjoner og veien videre	43
6.1 DFØ overtok lønns- og regnskapsoppgavene fra DSS 01.07.2016.....	44
7 Referanseliste	45

1 Introduksjon og historikk

Hovedtemaet for masteroppgaven er å evaluere hvordan omstillingen i DFØ så langt har utviklet seg med hensyn til innvinning av effektiviseringsgevinster og hvilke synergier ny organisering har gitt. Effektevalueringen vil bli utført ved komparativ sammenstilling av målbare gevinster, virkninger og omstillingskostnader i forhold til nytte-kostnadsprediksjonen som følger av modell 2 i DFØ utredningen og gjennomføringsplanen for omstillingen. Videre vil jeg også gå gjennom i hvilken grad omorganiseringen har gitt de ønskede synergieffektene i form av et mer slagferdig kompetansemiljø, bedre fleksibilitet i oppgaveløsningen, samt forenkling av arbeidsprosesser og implementering utviklingsoppgaver i organisasjonen. I evalueringen vil det bli lagt til grunn estimerte versus faktiske gevinster og kostnader slik de fremgår av arbeidsdokumenter, gjennomføringsplan, regnskap, årsrapporter, tildelingsbrev, avtaler og interne systemer.

DFØ ble opprettet 01.01.2004 med navnet Senter for Statlig økonomistyring (SSØ). Ved etableringen ble økonomitjenestene som 18 skattefogdkontorene tidligere hadde levert overført til seks regionkontorer. Samtidig ble Skattedirektoratets økonomitjenesteavdeling lagt til SSØs sentralenhet i Oslo. Finansdepartementet overførte ressurser på forvaltningsområdet til SSØ. Ved overføring av ansatte og økonomitjenester ble kundeporteføljen reorganisert ved at man gikk fra regionalt leveranseansvar til inndeling etter departementstilhørighet (DFØ, 2013).

Formålet med opprettelsen var å styrke den statlige økonomistyringen og forbedre ressursutnyttelsen. I 2006 besluttet Regjeringen at det ikke skulle gis adgang for private aktører til å tilby integrerte lønns- og økonomitjenester i staten (St. Prp. 1 (2006-2007)).

Siden etableringen i 2004 har økonomitjenesteområdet gått gjennom to større omorganiseringer. I 2008 ble en koordinerende regionavdeling etablert og i 2011 ble beslutnings- og rapporteringslinjene endret til to rene styringslinjer for henholdsvis lønn og regnskap. SSØ ble fra 14.11.2011 omdøpt til Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

PWC leverte i 2010 sin evaluering av DFØs organisasjonmodell i rapporten ”Evaluering av organisering av økonomitjenesteområdet i Senter for statlig økonomistyring (SSØ).” Mandatet for utredningen var å sikre at organisering av økonomitjenesteområdet var best mulig tilpasset SSØs mål og strategier. Videre var formålet å evaluere om organiseringen ivaretok behovet for sikker drift og fleksibilitet med hensyn til fremtidig utvikling av økonomitjenestene.

PWC gir i rapporten en oppsummering av ”særlige utviklingsbehov” knyttet til daværende organisasjonsmodell:

- Styringslinjen bør være knyttet til tjeneste og ikke segment
- Økt bruk av roller og matriseorganisering for å utnytte samlet kompetanse bedre
- Verdikjeden tjenesteforvaltning bør så langt mulig ses i en større helhet ved at kundevirksomheten og applikasjonsmiljøet får et felles ansvar for resultater med hensyn til problemhåndtering, kundetilfredshet og effektivitet i produksjonen. Behov for organisatoriske tilpasninger mellom driftsorganisasjon og applikasjonsmiljøet i form av færre kontaktpunkter slik initiering og implementering av ny teknologi og digitaliseringsaktiviteter forenkles.
- Organiseringen må vris bort fra funksjonell geografisk orientering mot et mer helhetlig perspektiv på prosesser og tjenester
- Behov for en samling av kompetansemiljøene for å ta ut effektiviseringsgevinster og legge til rette for en mer fleksibel kompetanseutnyttelse og oppgaveløsning. Behov for større fagmiljøer for å få økt fokus og trykk på spesialisering og utviklingstiltak.

Nevnte utviklingsbehov videreføres i DFØ utredningen som noen av de mest sentrale argumentene for å endre kontorstrukturen.

DFØ har siden primo 2014 vært i en omstillingsprosess som innebærer at tidligere kontorsteder i Tromsø, Hamar, Vadsø, Drammen og Kristiansand er blitt lagt ned. Både lønns- og regnskapstjenestene ble før omstillingsbeslutningen utført lokalt på nevnte kontorsteder. De to seksjonene for applikasjonsforvaltning (LA-APP og RA-APP) og spesialseksjonene for elektronisk fakturabehandling (EFB) og e-handle var ikke omfattet av utredningen. Som følge av omstillingsbeslutningen ble lønns- og regnskapstjenestene sentralisert og lokalisert i henholdsvis Stavanger og Trondheim. Hovedarbeidsdokumentet bak omorganiseringen er DFØ utredningen. Utredningen ble gjennomført i perioden 15. januar til 4. september 2013 av en arbeidsgruppe bestående av nøkkelpersonell fra de ulike avdelingene i DFØ.

I DFØ utredningen er det gjennomført en vurdering av kostnader og gevinster ved å videreføre organiseringen av DFØs økonomitjenestetilbudet og sammenlignet status quo med

alternative måter å innrette kontorstrukturen på. Fire mulige modeller er beskrevet og vurdert i utredningen.

Beskrivelsen av hver modell er bygget opp med en drøfting av fordeler og ulemper, vurdering av økonomiske gevinster og en beskrivelse av hvordan modellen kan gjennomføres.

De fire alternative modellene var:

Modell 1:

Beholde dagens geografiske kontorstruktur, men med økt spesialisering.

Lønns- og regnskapstjenestene splittes og leveres fra tre lokasjoner hver.

Modell 2:

Økt spesialisering ved splitting av lønns- og regnskapstjenestene per kontorsted.

Reduksjon til to geografiske lokasjoner utenfor Oslo.

Modell 3:

Sentralisering av økonomitjenestene med to alternativer. Alternativ A innebærer sentralisering av alle økonomitjenestene til Oslo. Alternativ B innebærer sentralisering utenfor Oslo og innebærer at alle økonomitjenestene samles på ett av de eksisterende kontorstedene utenfor Oslo.

Modell 4:

Lønns- og regnskapstjenestene samlokaliseres og leveres fra tre omtrent like store steder.

Utredningen oppsummerer med en sammenstilling av modellene i forhold til kriteriene fagmiljø, ledelse, koordinering, robusthet, kunder og omstilling. Basert på sammenstilling av modellene i en matrise (tabell 16 i kapittel 11) fremstår modell 2 og 3 som de mest fremtidsrettede og fordelaktige løsningene selv om modellene også er forbundet med høy gjennomføringsrisiko.

DFØ var før omstillingsbeslutningen ble iverksatt under politisk press ved at enkelte partier hadde utsetting av DFØs tjenestetilbud på partiprogrammet før Stortingsvalget i 2013.

På bakgrunn av DFØs interne utredningsarbeid og Regjeringens forslag (Prop 1 S Tillegg 1 (2013-2014, kapittel 2.3.13) gikk Stortingets fagkomite i budsjettvedtaket for 2014

(Innst. 5 S (2013–2014) inn for nedlegging av 5 av DFØs 8 kontorsteder. Stortingsvedtaket innebar at lønns- og regnskapstjenestene skulle sentraliseres og flyttes til henholdsvis

Stavanger og Trondheim, samt at kontorstedene i Drammen, Hamar, Kristiansand, Tromsø og Vadsø skulle nedlegges.

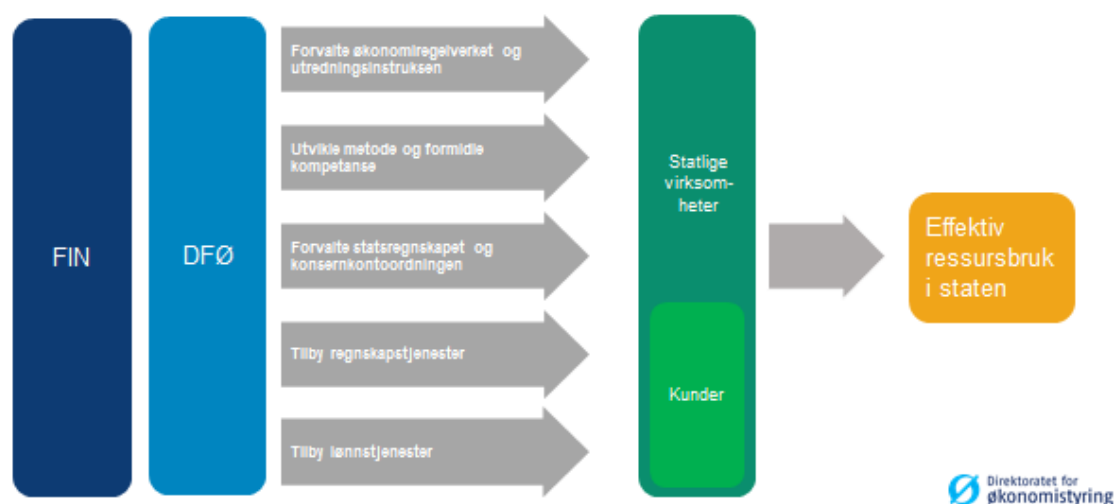
I DFØs anbefaling til Finansdepartementet om endring av rammevilkår (DFØ, 2013) oppgis beregnet årlig gevinst etter omstilling å være 26 millioner kroner, hvorav 20 millioner ble vurdert som realiserbar i form av en budsjettmessig innsparing. Omstillingskostnaden ble anslått til 63 millioner kroner og netto nåverdi til 178 millioner kroner. Nåverdiberegningen er basert på 4 % kalkulasjonsrente og 15 års analyseperiode. Effektiviseringsgevinsten var forventet fra tredje år, med fullt uttak av gevinst fra år fem.

Den politisk valgte løsningen tok utgangspunkt i modell 2 i DFØ utredningen med to geografiske lokasjoner og økt spesialisering. Regnskapstjenestene ble lokalisert i Trondheim og lønntjenestene i Stavanger. I DFØ utredningen ble det anslått en årlig innsparingsgevinst på 23-34 millioner kroner og omstillingskostnader på 63-77 millioner (beløp i 2012 kroner) ved valgt løsning. Netto nåverdier i modell 2 beregnet utfra best case- og worst case-scenario, var på henholdsvis 316/308 og 145/147 millioner kroner.

1.1 DFØs organisasjon og overordnede mål

Skisse over DFØs forvaltnings- og økonomitjenesteoppgaver som skal bidra til effektiv ressursbruk i staten:

Hovedområder



DFØs samfunnsoppdrag er beskrevet i det sentrale styringsdokumentet ”DFØ – mål og strategi” (DFØ, 2016):

”Som statens ekspertorgan skal DFØ, med utgangspunkt i regelverket for økonomistyring, legge til rette for god styring i staten. DFØs unike rolle er å ivareta statens behov for en helhetlig tilnærming på området”

DFØs visjon og målhierarki er gjengitt nedenfor:

Visjon og hovedmål

Én visjon

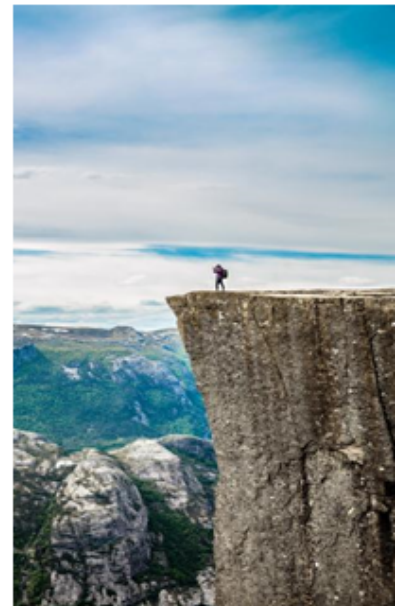
- Effektiv ressursbruk i staten

To hovedmål

- Hensiktsmessige fellesløsninger i staten
- God styring i statlige virksomheter

Tre delmål

- DFØs kompetanseoverføring representerer beste praksis innenfor styring og samfunnsøkonomisk analyse
- DFØs fellestjenester er korrekte, rettidige og nyttige
- DFØs tjenester gir synergier og stordriftsfordeler
- DFØs interne styring er et eksempel til etterfølgelse



Kilde: DFØs årsrapporter

Hovedstrategiene i DFØ er:

- Forvalte og aktivt gi råd om forbedringer av økonomiregelverket og konsernsystema til staten
- Være ein pådriver for samarbeid i staten
- Leverer gode lønns- og rekneskapstjenester, med tilknyttede tjenester, til så mange statlige virksomheter som mulig
- Gi hjelp til selvhjelp for virksomhetene med tanke på styring
- Tilby segmenttilpassede tjenester

Kjerneverdiene **TROVERDIG, TYDELIG og TIL STEDE** er ledetråden i forhold til omgivelsene og i det interne samarbeidet i virksomheten.

DFØs visjon om effektiv ressursbruk i staten impliserer en kontinuerlig prosess for å utvikle bedre, smartere og mer kostnadseffektiv oppgaveløsning. Evalueringen som gjennomføres i denne masteroppgaven er i dette perspektivet aktuell og viktig for DFØs videreutvikling som en solid og innovativ leverandør av statlige fellesløsninger.

I moderne organisasjonsteori (Difi, 2012) blir effektivt samarbeid antatt å være en nødvendig forutsetning for å lykkes med komplekse organisasjonsaktiviteter. Samarbeid stimulerer til mer nyskaping (bedre tjenester og løsninger), økt kundeinteresse (brukertilfredshet), og bedre drift (mer effektiv og veldrevet organisasjon). Barrierer mot samarbeid i organisasjoner handler ofte om organisatoriske, geografiske eller faglige grenser, men også om holdninger og muligheter for å treffes (Hansen 2009, Hansen, Frost og Sullivan 2006). Forskning på suksessfaktoren samarbeid støtter i så måte samlokalisering både i forhold til kvantifiserbare og ikke kvantifiserbare effekter.

Har omorganiseringen så langt gitt de tiltenkte og ønskede effektiviseringseffektene?
Er det oppstått andre uventede effekter i kjølvannet av omorganiseringen? Er det behov for å justere kursen, eventuelt iverksette andre tiltak for å sikre måloppnåelse og visjonen om effektiv ressursbruk?

Ovennevnte spørsmål vil i oppgaven bli gjennomgått basert på kvantifiserbare virkninger og en kvalitativ beskrivelse av de mest sentrale ikke-kvantifiserbare effektene. Evalueringen gjennomføres som en kombinasjon av en komparativ nytte-kostnadsanalyse og en virkningsevaluering basert på før og etter status på utvalgte områder. Den komparative analysen vil være en enkel ex ante versus en ex post nytte- kostnadsanalyse hvor jeg vil beskrive og forklare avvik mellom predikerte og faktiske kostnader, gevinster og effekter.

1.2 Relevante utredninger og informasjon om DFØs rolle som SCC

1.2.1 Hvorfor statlige fellestjenester?

Arbeidsgruppen bak DFØ utredningen har i kapittel 3 Utviklingstrekk redegjort for bl.a nasjonale og internasjonale utviklingstrekk innen fellestjenester. Det er i rapporten anvendt den internasjonale betegnelsen ”Shared service center” (heretter SSC) for å beskrive støttetjenester utført for flere etater av ett forvaltningsorgan som har dette som kjernevirksomhet.

Det primære målet med å opprette SSC er å redusere kostnader og utnytte stordriftsfordeler ved å standardisere tjenestene. Andre viktige motiv for å etablere SSC er økt kvalitet og profesjonalitet i tjenesteleveransene, samt å sikre kritisk størrelse for å håndtere tildelte oppgaver. Både i privat og offentlig virksomhet er det regnskaps, lønns- og reisetjenester som er de klassiske områdene som først blir satt ut. Etter sentralisering og spesialisering av økonomitjenestene Fremstår DFØ mer som et rendyrket statlig SSC sammenlignet med når kontorstrukturen var desentralisert og hvert kontor utførte både regnskaps- og lønnstjenester.

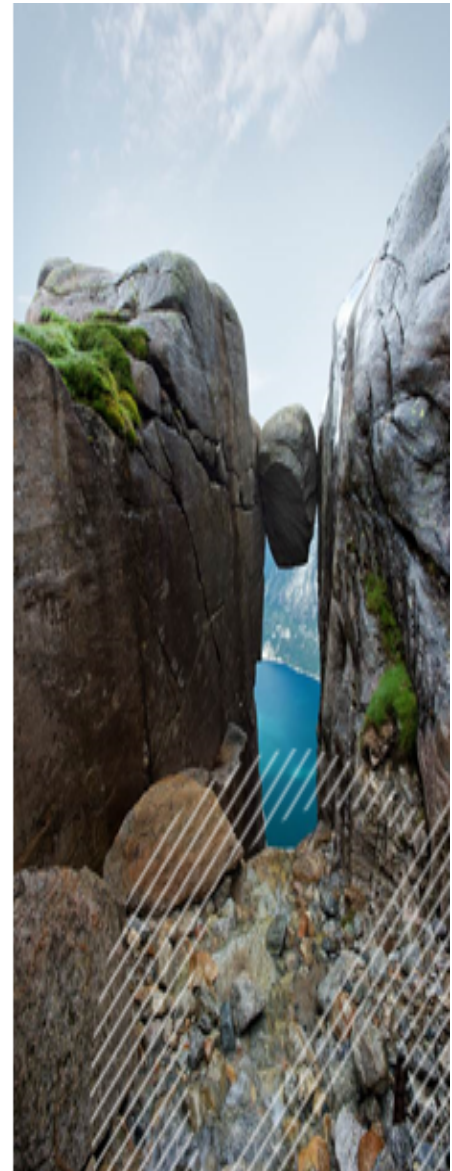
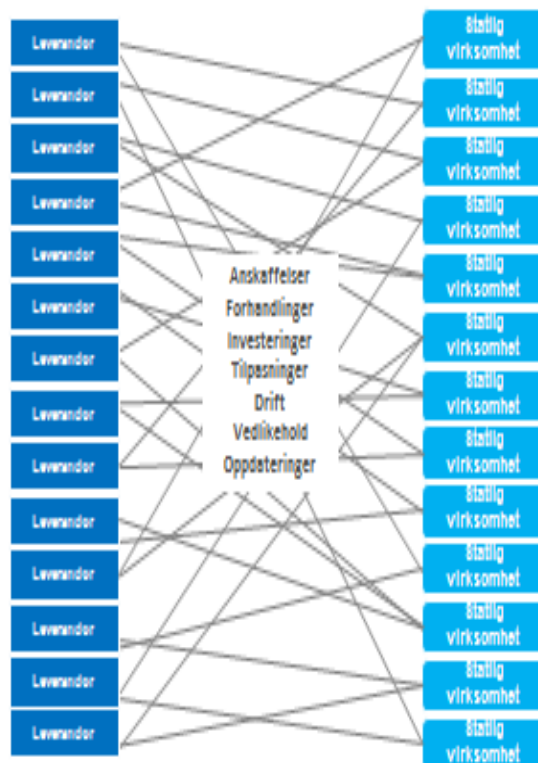
Direktoratet for forvaltning og IKT (heretter Difi) gjennomførte en foranalyse i 2012 (Difi, 2012) basert på Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets (heretter FAD) prosjekt for å analysere effektiviseringsmulighetene innen administrative støttefunksjoner for statlige virksomheter. Foranalysen avdekket at Norge lå langt bak i forhold til mange andre lands statsforvaltning når det gjaldt bruk av statlige fellestjenester. Difi anbefalte på bakgrunn av foranalysen at flere statlige virksomheter benyttet seg av DFØs tjenester. Difi viste til store kostnadsbesparelser for staten ved DFØs stordriftsfordeler. Difi hevdet også at det ville være mulig med ytterligere effekt av stordriftsfordelerne ved økt og eventuelt obligatorisk bruk av DFØs økonomitjenester. Det ble påpekt at frivilligheten knyttet til bruk av DFØs tjenester representerte en flaskehals i forhold til effektiviseringspotensialet.

På økonomitjenestemrådet skaper DFØ betydelige stordriftsfordeler for staten gjennom felles system- og driftsanskaffelser og tilpasninger til fellesstatlige behov og krav som for eksempel lønnstabeller, standard kontoplan, kontinuitet og sikkerhet. Betydelige gevinster

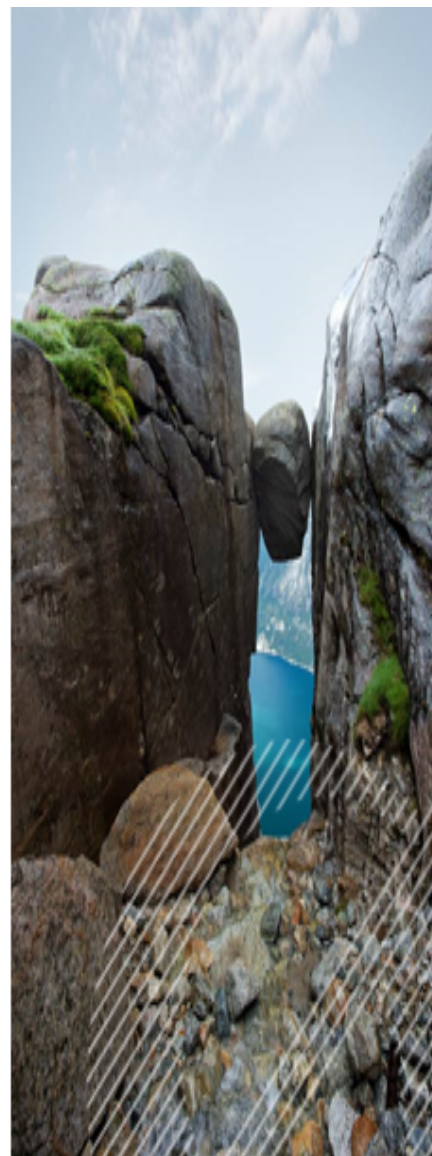
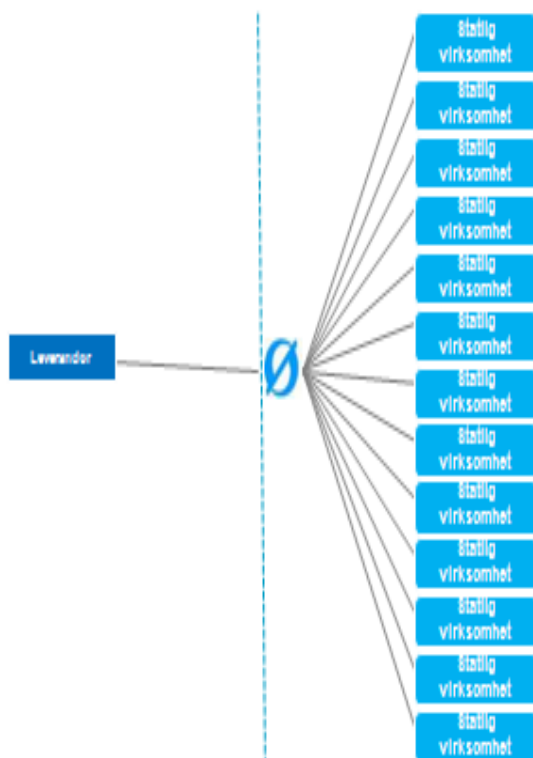
realiseres for både DFØ og statlige kunder sammenlignet med om hver enkelt virksomhet skulle kjøpt, utviklet og driftet de samme tjenestene hver for seg.

Etpar foiler fra det DFØ interne kurset ”Styring og ledelse i DFØ” (DFØ, 2017) illustrerer poenget med stordriftsfordeler fra både kundens og DFØs perspektiv:

Stordriftsfordeler



Stordriftsfordeler



Kilde: Fra DFØs interne kurs ”Styring og ledelse i DFØ” (DFØ, 2017)

De høye transaksjonsvolumene i DFØ utgjør grunnlaget for stordriftsfordeler:

DFØs transaksjonsvolumer

83 prosent av statlige virksomheter får økonomitjenester fra DFØ, med ulikt omfang av leveransene

195 047 «lønns- og trekkoppgaver»

79 371 månedslønnede

87 178 honorarlønnede

907 070 fakturaer via fakturamottak (papir + EHF)

45 milliarder kroner utbetalt via SAP (2015)

507 milliarder kroner utbetalt via Agresso (2015)

1554 deltakere på kurs, seminarer og nettverk innen kompetansetjenester (2015)

401 henvendelser om økonomiregelverket (2015)

8

(tall fra årsrapportene)



Kilde: Fra DFØs kurs ”Styring og ledelse i DFØ” (DFØ, 2017)

1.2.2 Digitalisering i statsforvaltningen

DFØs digitalisering og automatisering av tjenestetilbudet er en del av statens satsing på å effektivisere og modernisere statsforvaltningen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for å koordinere arbeidet med digitalisering i offentlig sektor. Underliggende etat Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) skal bidra til å styrke regjeringens arbeid med å fornye offentlig sektor og gjøre den effektiv og enklere tilgjengelig.

”Digitalisering handler om å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre. Det handler om å tilby nye og bedre tjenester, som er enkle å bruke, effektive, og pålitelige. Digitalisering legger til rette for økt verdiskaping og innovasjon, og kan bidra til å øke produktiviteten i både privat og offentlig sektor” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

Digitalisering forutsetter i de fleste tilfeller omstilling og kan være en katalysator for forenkling av kompliserte regelverk og fornying av tungvint og utdatert forvaltningspraksis.

En viktig forutsetning for DFØs digitalisering er at kundene er digitalt orientert. Samtidig forventer hovedtyngden av kundene at DFØ skal tilby gode digitale tjenester. utfordringene knyttet til digitalisering dreier seg derfor mer om hvor fort DFØ skal digitalisere og rekkefølgen av prosessene og tjenestene som skal digitaliseres.

Det digitale grensesnittet til DFØs kunder gjennom nettbasert kundeportal, App for tid- og reiseregistrering, selvbetjeningsløsning for ansatt, leder og honorarmottager, felles pålogging til DFØs systemer med DFØ-ID, Altinn, EDAG, elektronisk arbeidsflyt og elektroniske skjema som erstatning for manuelle bilag reflekterer statens og DFØs ambisiøse digitaliseringsprogram. Digital kommunikasjon med kundene skal være førstevalget.

Målet med statens digitaliseringsprogram er raskere, bedre, sikrere og lett tilgjengelige nettbaserte løsninger for innbyggere og næringsliv. Smarte digitale løsninger skal i tillegg bidra til å frigjøre tid og ressurser for både forvaltningen og brukerne. Den viktigste synergieffekten av DFØs digitaliserte løsninger og prosesser er at det frigjør ressurser som styrker utviklingskraften knyttet til nye/bedre tjenesteløsninger.

1.2.3 Utflytting av statlige virksomheter – evaluering basert på case studie

Asplan Viak ble engasjert av FAD til å evaluere flyttingen av syv statlige virksomheter ut fra Oslo. Ny lokalisering for utvalgte statlige tilsyn ble fremmet av regjeringen i Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn.

I nevnte Stortingsmeldingen om statlige tilsyn varslet regjeringen at hovedkontorene for en rekke tilsyn, med en samlet stab på i overkant av 900 personer, skulle legges til andre byer enn Oslo. Virksomhetene som var omfattet av evalueringen var Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap, Medietilsynet, Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Post- og teletilsynet og Sjøfartsdirektoratet. Stedene som ble valgt var Fredrikstad, Tønsberg, "Agderbyen" (området Arendal/Mandal), Stavanger, Haugesund, Bergen, Trondheim og Bodø. Valg av lokalisering ble gjort med utgangspunkt i at tilsynene skulle ha god tilgang på høyt kvalifiserte medarbeidere og at de var forankret i fagmiljøer av høy klasse.

Rapporten *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet Konkurransetilsynet* (FAD, 2009) inngår som en del av evalueringen av utflytting av ovennevnte statlige virksomheter. Det er gjennomført en casestudie av hver enkelt virksomhet, og en komparativ analyse basert på alle casestudiene.

I casestudien evalueres flyttingen av Konkurransetilsynet ved at det er utført en analyse av virkningene av flyttingen. Casestudien har gjort en sammenligning av før og etter status på utvalgte områder som virkningene identifiseres for.

Metoden som anvendes i casestudiet er egnet til å bruke ved effektevaluering av omorganiseringen i DFØ. Selv om de to omorganiseringene ikke er direkte sammenlignbare så vil mange av områdene omstillingen påvirker være sammenfallende. I denne evalueringen vil virkningsanalysen i all hovedsak være knyttet til følgende områder:

- Personell og kompetanse
- Kvalitet i oppgaveløsningen og kundetilfredshet
- Synergieffekter ved samlokalisering og økt digitalisering

2 Teoretisk metodegrunnlag i samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse

Det er i oppdragsbeskrivelsen for DFØ utredningen uttalt at utredningen skal oppfylle kravene til en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse. Utgangspunktet for metodikk i denne masteroppgaven er samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse. Hovedmålet med oppgaven er å evaluere økonomiske gevinster, synergier og kvalitative effekter av omstillingen basert på foranalysene som er gjort i DFØ-utredningen. Nytte- kostnadsevalueringen er lagt opp som en komparativ ex ante versus ex post nytte-kostnadsanalyse med fokus på lærings- og erfaringsutbyttet av omstillingsprosessen.

Hensikten med en nytte-kostnadsanalyse er å frembringe et bredt beslutningsgrunnlag ved å utrede og tallfeste sannsynlige konsekvenser av vurderte tiltak.

Analysen krever innhenting av mest mulig fullstendig og sammenlignbar informasjon om alternative løsninger/modeller, inklusive de tilhørende økonomiske nytte- og kostnadskomponenter.

Målet med samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser er å sikre at knappe offentlige ressurser allokeres på en måte som bidrar til at netto samfunnsøkonomisk nytte eller velferd blir høyest mulig. I en bedriftsøkonomisk investeringsanalyse er det virksomhetens egen aktivitet og maksimering av lønnsomhet isolert sett som utgjør rammen for analysen. Det er

imidlertid mange likhetstrekk mellom den bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske analysen, herunder et felles økonomifaglig fundamentet og metodene for verdsettelse.

Den økonomiske teorien bak en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse er nær beslektet med finansiell investeringsanalyse. Motivet for begge analysene er å skape et solid beslutningsgrunnlag for valg av tiltak/prosjekt slik at den økonomiske nytten/lønnsomheten maksimeres.

Samfunnsøkonomisk analyse skiller seg fra en bedriftsøkonomisk analyse ved at den har et samfunnsøkonomisk perspektiv. Som navnet indikerer er det de totale samfunnsmessige nytte- og kostnadsvirkningene som beregnes målt ved henholdsvis betalingsvillighet og alternativkostnader. Aggregert betalingsvillighet uttrykker samlet behovstilfredstillelse eller samfunnsøkonomisk nytte ved å gjennomføre et gitt tiltak. Rent generisk måles samfunnsmessig nytte som summen av enkeltindividenes betalingsvilje for et gitt velferdsgode/tiltak. Alternativkostnaden reflekterer verdien som ressursene kan skape i beste alternative anvendelse. Sagt på en annen måte så uttrykker alternativkostnaden nytteverdien/betalingsvilligheten for de goder som foretrekkes ved en gitt ressursanvendelse.

2.1 Kalkulasjonsrente

Nytte- og kostnadsvirkningene av et offentlig tiltak inntreffer gjerne på ulike tidspunkter og nytte- kostnadsvirkningene må derfor gjøres sammenlignbare ved at tidsulikheten utlignes. Kostnadene ved et tiltak inntreder vanligvis før nyttevirkingene og av hensyn til sammenstilling av nytte- og kostnadsvirkningene tar analysen utgangspunkt i et referanseår. De fremtidige nyttevirkingene av et tiltak neddiskonteres med en kalkulasjonsrente og summen av fremtidige nyttevirkinger sammenholdes med kostnadene ved tiltaket i referanseåret. Kalkulasjonsrenten beregner således nåverdien av fremtidige nytteeffekter og reflekterer avkastningskravet for tiltaket.

2.1.2 Utledning av Social Discount Rate

Boardman et al (2014) anbefaler at "optimal growth rate method" benyttes ved beregning av kalkulasjonsrente i samfunnsøkonomiske nåverdiberegninger (Social Discount Rate, heretter SDR). I korthet går metoden ut på å konvertere investeringspostene i nåverdianalysen til forbruksekvivalenter ved å multiplisere med en faktor (>0), skyggeprisen på kapital. Skyggeprisen på kapital reflekterer at foretrekkes private investeringer er mer kostbare for samfunnet enn foretrekkes konsum av offentlige goder. Sagt på en annen måte så er

avkastningen i privat sektor høyere enn bytteforholdet mellom samfunnets preferanser knyttet til konsum nå og fremtidig konsum (Consumption Rate of Interest, CRI). De konverterte kontantstrømmene neddiskonteres deretter med the "Optimal Growth Rate Discount Rate." The "Optimal Growth Rate Discount Rate" (Frank Ramsey, 1928) er den samfunnsmessige diskonteringsrenten hensyntatt elasticiteten i samfunnets grensenytte av konsum, e , preferansene knyttet til forholdet mellom konsum nå og i fremtiden, d , og vekstraten i konsum per innbygger, g :

$$\text{SDR} = d + ge$$

Boardman et al (2014) anbefaler å bruke 2% som et anslag på vekstraten i konsum per innbygger med sensitivitetsanalyse på 1,5% og 2,5%.

Basert på empiri anbefales 1,3 som et estimat på grensenytteelastisiteten e (K. J. Arrow et al, 1995) med sensitivitetsanalyse på 1 og 2. K. J. Arrow et al (2012) anbefaler 1 % som et beste estimat på d .

Gitt estimerte parameterverdier for g , e og d , blir SDR tilnærmet lik 3,5%.

Anbefalt sensitivitetsanalyse er på henholdsvis 2 % og 6 %

I NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser kapittel 5.2 – 5.5 gjennomgås den ledende faglitteraturen knyttet til kalkulasjonsrente i samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser.

2.1.3 Kalkulasjonsrente etter DFØ veileder i samfunnsøkonomisk analyse

DFØ har utarbeidet en veileder i samfunnsøkonomisk analyse med tittel Veileder i samfunnsøkonomisk analyse (DFØ 2014: Veileder i samfunnsøkonomisk analyser. Heretter DFØ veileder). I DFØs veileder til samfunnsøkonomiske analyser defineres kalkulasjonsrenten som følgende:

"Den samfunnsøkonomiske alternativkostnaden ved å binde kapital til et tiltak og reflekterer kapitalens avkastning i beste alternative anvendelse. Kalkulasjonsrenten bør i prinsippet inneholde en risikofri realrente og et påslag som blant annet skal gjenspeile tiltakets systematiske risiko, det vil si graden av konjunkturfølsomhet i etterspørselen"

DFØ veilederen fremholder at kalkulasjonsrenten i vurderingen av offentlige tiltak bør være basert på enkle regler. I Finansdepartementets rundskriv R-109/2014 fremgår det at valg av kalkulasjonsrente avhenger av tiltakets analyseperiode. Ifølge rundskrivet skal det i normale statlige tiltak benyttes en kalkulasjonsrente på 4 prosent for virkninger de første 40 årene av

analyseperioden. Dersom analyseperioden er lengre, brukes en kalkulasjonsrente på 3 prosent fra 40 til 75 år. Etter 75 år brukes en kalkulasjonsrente på 2 prosent.

Den fallende kalkulasjonsrenten forklares ved at usikkerheten om alternativ avkastningen øker over tid. Fallende kalkulasjonsrente forklares av Boardman et al i "Cost-Benefit Analysis Concepts and Practice" (2014) ved usikkerheten knyttet til å predikere rentenivået langt frem i tid. Boardman et al referer til forskning av Richard Newell and William Pizer (Newell & Pizer, 2003) og foreslår på bakgrunn av deres funn at kalkulasjonsrenten settes til 3,5% fra år 0 til år 50, 2,5 % fra år 50 til år 100 , 1,5 % fra år 100 til år 200 og 0,5 % fra år 200 til år 300. Etter 300 år foreslås renten satt til 0.

For statlig forretningsdrift i direkte konkurranse med private aktører skal det i henhold til rundskriv R-109/2014 benyttes en kalkulasjonsrente tilsvarende den som private bedrifter står overfor.

2.2 Kalkulasjonspriser

I Boardman et al (2014) beskrives alternativkostnad som den økonomisk korrekte måten å verdsette innsatsfaktorer i en nytte-kostnadsanalyse. Alternativkostnaden reflekterer hvilke verdier ressursene ville skapt i sin beste alternative anvendelse.

Alternativkostnadsprinsippet legges til grunn for beregning av kalkulasjonsprisene og verdsetting av tidsbesparelser som inngår i en samfunnsmessig nytte-kostnadsanalyse. Markedspriser skal så langt det er mulig anvendes som kalkulasjonspriser. Ved fravær av et effektivt marked vil alternativkostnaden avvike fra markedspris. Skatt, subsidier, og eksterne virkninger er eksempler på forhold som medfører markedssvikt.

I et effektivt marked vil alternativkostnad være sammenfallende med markespris. Boardman et al har en gjennomgang ("Cost-Benefit Analysis Concepts and Practice" s. 108-112) av alternativkostnad knyttet til arbeidskraft. Her drøftes det bl. a hvilken alternativkostnad som skal anvendes på arbeidskraft ved betydelig arbeidsledighet. Bordman et al konkluderer med at arbeidstakere vurderer verdien av sin fritid svært ulikt og av den grunn befinner seg på ulike punkter på tilbudskurven for arbeidskraft. Boardman et al antyder også at det er svært få, om noen, som er villig til å jobbe uten lønn.

Bruk av markedspris på arbeidskraft i avhenger imidlertid av om det offentlige produserer private goder i direkte konkurranse med det offentlige eller ikke. I de tilfellene det offentlige i

liten grad konkurrerer med det private verdsettes arbeidskraft til brutto reallønn inklusiv skatt, arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader.

Nytte-kostnadsanalysen skal også redegjøre for ikke-prissatte virkninger av offentlige tiltak. Kvalitativ beskrivelse av virkninger som ikke lar seg omgjøre i kroner må knyttes til hvordan de påvirker samfunnsøkonomisk lønnsomhet og på den måten inngå i beslutningsgrunnlaget. I en nytte-kostnadsanalyse er det viktig å kartlegge fordelingsvirkninger av tiltaket. Fordelingsvirkninger innebærer at tiltakets positive og negative virkninger er ulikt fordelt på de som berøres av tiltaket. Fordelingsvirkningene kan være både tilsiktede og utilsiktede og kan medføre at tiltak med et positivt netto samfunnsøkonomisk nyttebidrag likevel ikke blir gjennomført.

Nåverdimetoden brukes til å vurdere hvorvidt tiltaket gir positiv netto nåverdi.

Alle nytte- og kostnadsvirkninger neddiskonteres til tiltakets oppstartsår slik at tiltakets samlede virkninger verdsettes til nåverdi.

2.3 Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Kaldor-Hicks kriteriet (N. Hicks, (1939) og J.R. Hicks (1940)) brukes i praksis som beslutningskriterium ved samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser.

Kaldor-Hicks testen innebærer at et offentlig tiltak bør gjennomføres kun hvis nytteeffekten er minst så stor at det er mulig å fullt ut kompensere nytteetapet for de som eventuelt har ulemper av tiltaket og fremdeles ha en netto nyttegevinst. Hicks (1940) formulerte kriteriet som følgende:

”Adopt a policy if and only if it would not be in the self-interest of those who would lose to bribe those who will gain not to adopt it”

Kaldor -Hicks kriteriet er nær beslektet med Pareto- kriteriet (Vilfredo Pareto) for effektiv ressursbruk. Kaldor- Hicks kriteriet er bedre egnet i beslutningsøyemed da kriteriet baserer seg på Pareto forbedring/mer effektiv ressursbruk fremfor Pareto effektivitet. Kriteriet innebærer i praksis at samfunnsøkonomiske tiltak bør gjennomføres dersom netto nåverdi er positiv.

I avsnitt 3.5.3 i DFØ veilederen vises det til at positiv netto nåverdi av tiltakets samlede virkninger er kriteriet for samfunnsøkonomisk lønnsomhet og vurdering av tiltakets

gjennomføring. Dersom mange av tiltakets virkninger ikke er prissatt bør det vurderes i hvilken grad disse påvirker tiltakets lønnsomhet.

2.4 Analyse av usikkerhet

Hensikten med en usikkerhetsanalyse av de parametrene som analysen bygger på er å verifisere hvor robust base case analysen er. Base case består av settet med de mest plausible estimatene som inngår i analysen. Målet med en følsomhetsanalyse er å finne svar på hvor mye forventet netto nåverdi/nytteverdi endres ved endringer i forutsetningene som analysen bygger på. Små endringer i netto nytteverdi basert på testing av rimelige forventningsverdier tilsier at resultatene av nytte- kostnadsanalysen er robuste.

I Boardman et al (2014) beskrives tre hovedmetoder for å gjennomføre følsomhetsanalyse knyttet til de effekter og estimater nytte-kostnadsanalysen bygger på.

I en **partiell sensitivitetsanalyse** endres den mest betydningsfulle og usikre estimatoren samtidig som alle andre base case verdier holdes konstant (*ceteris paribus*). Metoden brukes til å verifisere hvilken sammenheng det er mellom den mest effektfulle parameterverdien og netto nåverdi/nytte, herunder også eksempelvis til å beregne hvilken verdi av parameterverdien som gir netto nåverdi lik null.

Svakheten ved en partiell sensitivitetsanalyse er at det gjerne ikke er mulig å verifisere hvilke parametre som som påvirker netto nåverdi mest før en sensitivitetsanalyse gjennomføres fordi ulike parametres betydning avhenger av hvilken faktisk effekt de har på netto nåverdi. Et annet problem er at nytte- og kostnadsvirkningene eller andre kritiske usikkerhetsfaktorer ofte er korrelert med hverandre. Det vil si at de er avhengige av hverandre og samvarierer. Videre kan det oppstå scenarier der flere av de kritiske faktorene slår inn samtidig, selv om de ikke er direkte avhengige av hverandre. Spennet i intervallet over de mest sannsynlige parameterverdiene vil også ha betydning i forhold til hvilken effekt en partiell marginal endring har på netto nåverdi. I enkelte tilfeller vil i tillegg flere eller alle parameterverdiene i analysen være betydningsfulle ved at de har stor effekt på netto nåverdi.

I en **worst- and best case analyse** fastsettes et lavere og et høyere sett av parameterverdier for henholdsvis worst case og best case scenario. En predikerer basert på nevnte sett av parameterverdier et pessimistisk og optimistisk anslag på netto nåverdi. Worst case analysen

representerer et konservativt anslag på netto nåverdi og utgjør en viktig kontroll i forhold til mulighetene for en overoptimistisk vurdering av underliggende parameterverdier.

Begrensningen ved bruk av worst- og best case analyse skyldes blant annet at netto nytteverdi typisk ikke er en lineær funksjon av et modellparameter og at ekstremverdier på parametre derfor ikke gir utslag i ekstremverdier i netto nåverdi. Partiell analyse av ikke-lineære parameter vil avdekke hvilken relasjon det er mellom ekstremverdier av et parameter og netto nytteverdi. Funksjonen som ligger til grunn for modellen vil gi indikasjoner på hvilke sammenhenger som eksisterer mellom de ulike parametrene og netto nytteverdi.

Simulering kan gi svar på hvor sannsynlig det er at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten avviker fra forventningsverdien basert på statistisk inferens og antagelser om de mest kritiske usikkerhetsfaktorene. Den mest brukte simuleringsmetoden er Monte Carlo-simulering og metoden er aktuell når det er kompliserte sammenhenger mellom de usikre faktorene og en skaleringsavveining av tiltaket støtter simulering.

En Monte Carlo-simulering er en følsomhetsanalyse på alle usikre faktorer samtidig. Metoden krever at det utarbeides en modell som dekker alle nytte- og kostnadsparametre basert på forventningsverdier. Sannsynlighetsfordelingen til hver usikkerhetsfaktor må spesifiseres og grunngis. Mulige verdier av netto nåverdi simuleres ved et stort antall tilfeldige trekninger av alle usikkerhetsfaktorene. Resultatet av simuleringene viser realiserte netto nåverdier og gjennomsnittet av simulerte netto nåverdier representerer forventet estimat på netto nåverdi/nytte. En tilnærming til sannsynlighetsfordeling for netto nåverdi kan oppstilles ved å dele inn realiserte netto nåverdier i like trinnvise intervaller. Frekvensen i de ulike realiserte netto nåverdiene telles og oversikten kan vises i et histogram. Histogrammet gir et bilde på den underliggende sannsynlighetsfordelingen for netto nåverdi. Desto flere trekninger man gjør desto mer representativ blir sannsynlighetsfordelingen i histogrammet. Trekningene kan brukes til å beregne varians, standardavvik og konfidensintervall om utvalget.

2.5 Rammene for en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse

Rammene for en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse i staten er beskrevet i Finansdepartementets rundskriv R-109/14 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser m.v. og anbefalingene gitt i NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser. R-109/14 representerer en pragmatisk og forenklet fremstilling av faglitteraturen bak samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser. Av aktuell faglitteratur innen samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser nevnes bl.a R.F.J Dewhurst (1972): Business Cost-Benefit Analysis, Tefvik F. Nas (1996): Cost-Benefit analysis Theory and Application Vidar Ringstad (2003): Offentlig økonomi og økonomisk politikk og Boardman et al (2014): Cost-Benefit Analysis Concepts and Practice

I rundskriv R-109/14 beskrives en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse på denne måten:

”I en nytte-kostnadsanalyse verdsettes alle positive og negative virkninger av et tiltak i kroner så langt det lar seg gjøre, ut fra et hovedprinsipp om at en konsekvens er verdt det befolkningen til sammen er villig til å betale for å oppnå den eller for å unngå den. Dersom betalingsvilligheten for alle tiltakets nyttevirkninger er større enn summen av kostnadene, defineres tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Kostnadene ved et prosjekt skal prinsipielt gjenspeile verdien av det en må gi opp av andre ting (verdien som ressursene kan skape i beste alternative anvendelse for å gjennomføre prosjektet), mens nytten skal gjenspeile hvor mye en er villig til å betale (folks samlede betalingsvillighet)”

I NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser fremkommer det at *”hovedformålet med en samfunnsøkonomisk analyse er å klarlegge og synliggjøre konsekvensene av alternative tiltak før beslutning om iverksetting av tiltak fattes. Samfunnsøkonomiske analyser er dermed en måte å systematisere informasjon på (NOU 1998: 16). Analysene skal utgjøre en del av et beslutningsgrunnlag, uten dermed å representere en beslutningsregel.”*

DFØ veilederen følger føringene som er gitt i R-109/14. Rundskrivet er en oppfølging av anbefalingene i NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser og beskriver førende prinsipper og krav til utforming av analysen for å sikre kvalitet, sammenlignbarhet mellom analyser og god informasjon om forutsetningene som er lagt til grunn.

DFØs veilederen erstatter *Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser* (FIN, 2005) og DFØs *håndbok i samfunnsøkonomiske analyser* (DFØ, 2010). Veilederen er en praktisk tilnærming til det økonomiske teorigrunnlaget. Det faglige fundamentet for samfunnsøkonomiske analyser er gitt i faglitteraturen og NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser, NOU 1998:16 Nytte-kostnadsanalyser og NOU 1997:27 Nytte-kostnadsanalyser. DFØ veilederen er sektorovergripende og skal som et utgangspunkt kunne brukes på tvers av sektorer.

DFØ skal bidra til å heve kompetansen og gi råd til statlige virksomheter om hvordan samfunnsøkonomiske analyser bør gjennomføres. I forordet til DFØ veilederen fremgår det at

“DFØ ønsker å bidra til at samfunnsøkonomiske analyser blir en viktig del av beslutningsgrunnlaget for offentlige tiltak og reformer. Det er et mål å øke bruken av denne metoden og å forbedre kvaliteten på beslutningsgrunnlagene i staten.

DFØ er pådriver for samfunnsøkonomiske analyser i staten. Vi arbeider for å heve kompetansen på samfunnsøkonomiske analyser og gir råd til departementer og statlige virksomheter om hvordan analysen bør gjennomføres.”

2.6 Komparativ nytte-kostnadsanalyse

I en komparativ nytte–kostnadsanalyse sammenlignes *ex ante* (EA) prediksjonene med *ex post* (EP) resultatene med henblikk på å finne og forklare eventuelle avvik.

I artikkelen ”Learning from Ex Ante/ExPost Cost-Benefit Comparisons: The Coquihalla Highway” (Boardman, Mallery and Vining, 2008) fremholder og demonstrerer skribentene verdien av å gjennomføre en komparativ analyse av EA versus EP/ in medias res nytte-kostnadsanalyse (IMR).

EP nytte-kostnadsanalyser gir retrospektiv informasjon om tiltaket og evaluerer prosjektets lønnsomhet etter gjennomføring. Videre gir en EP analyse viktig kunnskap for bedre beslutninger på lignende tiltak ifremtiden. En IMR nytte-kostnadsanalyse er en underveis analyse som kan gi nyttig informasjon knyttet vurdering av videreføring og evaluering av igangsatte tiltak.

Komparative nytte- kostnadsstudier har som fortrinn at de evaluerer nøyaktigheten av prediksjonen i EA nytte-kostnadsanalyse og gir nyttig beslutningsinformasjon for fremtidige sammenlignbare prosjekter. Videre vil komparative studier belyse feil og mangler ved EA analysen slik at det kan gjøres forbedringer/endringer i analyseverktøyet og anvendte metoder

med tanke på fremtidige prosjekt. I den komparative analysen utført Boardman et al fremholdes fire hovedforklaringer på observerte avvik mellom EA og EP analyser:

- Utelatte effekter
- feil prediksjoner
- målefeil
- verdsettingsfeil.

Basert på de betydelige mulighetene for læring og forbedring som komparative studier gir anbefaler Boardman et økt bruk av komparative studier ved nytte- kostnadsanalyser.

Rapporten "Evaluering av utflytting av statlig virksomhet Konkurransetilsynet" (FAD, 2009) inngår som en del av evalueringen av utflytting av statlige virksomheter fra Oslo. Det er gjennomført en casestudie av hver enkelt virksomhet og en komparativ analyse basert på alle casestudiene.

I casestudiene identifiseres virkninger av hver enkelt flytting og hvilke faktorer som kan forklare dem. Casestudiene danner bakgrunnen for den komparative analysen som skal avdekke generelle konklusjoner om virkningene av utflyttingen ved å sammenligne resultatene av casestudiene. Den totale komparative analysen i denne masteroppgaven vil bestå av en sammenligning av ex ante analysen som ligger til grunn for omstillingsbeslutningen og realiserte gevinster, kostnader og virkninger av omstillingen per mai 2017.

2.7 Utredningsinstruksen i staten

Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for effektiv ressursbruk i staten.

Utredningsinstruksen i staten (FIN, 2016) har formaliserte krav til beregning av økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak som planlegges. Formålet med utredningsinstruksen er gitt i punkt 1.1:

"å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom om:

- *Identifisere alternative tiltak*
- *Utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak*
- *Involvere dem som er berørt av tiltaket tidlig i utredningsprosessen*
- *Samordne berørte myndigheter*

Videre er det et formål at Norges deltakelse i EØS- og Schengen-samarbeidet forvaltes på en helhetlig og effektiv måte."

Samfunnsøkonomiske analyser inngår som en del av offentlige utredninger og skal bidra til et best mulig økonomisk beslutningsgrunnlag i forhold til prioritering av offentlige tiltak og reformer. DFØ veilederen fastsetter *hvordan* en samfunnsøkonomisk analyse skal gjennomføres og utredningsinstruksen definerer *når* en slik analyse er nødvendig.

Finansdepartementet har tildelt DFØ operativt forvaltningsansvar for utredningsinstruksen (Finansdepartementet, Supplerende tildelingsbrev 2016). I kraft av sitt forvaltningsansvar har DFØ utarbeidet en veileder til utredningsinstruksen, *Veileder til utredningsinstruksen, instruks om utredning av statlige tiltak* (DFØ, mars 2016). I veilederens innledning fremgår det at ”veilederen skal øke forståelsen av kravene i utredningsinstruksen og gir anbefalinger om hvordan disse kan oppfylles.” Innholdet i veilederen er ikke bindende på samme måte som utredningsinstruksen, men skal bidra til å fylle ut og forklare innholdet i instruksen.

Offentlige utredninger og samfunnsøkonomiske analyser skal være et verktøy til bedre beslutningsgrunnlag og mer effektiv ressursbruk i offentlige tiltak og reformer.

2.8 Samfunnsøkonomisk analyse – en stegvis prosess

En samfunnsøkonomisk analyse fremstilles i DFØs veileder til samfunnsøkonomisk analyse som en stegvis prosess med åtte arbeidsfaser (DFØ, 2014).

Alle arbeidsfasene i analysen er viktige og bør som hovedregel følges. Hver arbeidsfase ender med et resultat som skal brukes videre i prosessen. I praksis er analysen en iterativ prosess som følge av læring underveis.

De åtte ulike arbeidsfasene i en samfunnsøkonomisk analyse er:

- **Beskrive problemet og formulere mål**
- **Identifisere og beskrive relevante tiltak**
- **Identifisere virkninger**
- **Vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet**
- **Gjennomføre usikkerhetsanalyse**
- **Beskrive fordelingsvirkninger**
- **Gi en samlet vurdering og anbefale tiltak**

1 Beskrive problemet og formulere mål

Analysen starter med en grundig problembeskrivelse som kan tilsi et behov for offentlig(e) tiltak.

En viktig del av problembeskrivelsen er nullalternativet som er dagens situasjon og forventet videre utvikling hvis ingen tiltak iverksettes. Nullalternativet brukes også som sammenligningsgrunnlag for å identifisere og beskrive virkninger i arbeidsfase 3 og videre for å tallfeste disse i arbeidsfase 4.

I første arbeidsfase skal det formuleres et mål som uttrykker ønsket resultat eller fremtidig tilstand. Målene skal gjenspeile utfordringene som er identifisert i problembeskrivelsen. Målene bør være SMARTER (spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske, tidsavgrensede og evaluerbare) slik at de kan brukes til å utforme tiltak og inngå i en senere evaluering av tiltaket.

2 Identifisere og beskrive relevante tiltak

I en samfunnsøkonomisk analyse skal man beskrive alle relevante tiltak som kan nå det samme målet. Videre bør det komme klart frem hva tiltakene gjelder, og hvordan de planlegges gjennomført. På dette stadiet i analysen bør man sjekke om det er konsistens mellom problem, mål og relevante tiltak? Er det samsvar og årsakssammenheng mellom tiltak og mål.

3 Identifisere virkninger

I denne fasen skal de tiltakene som gir virkninger av betydning og omfang beskrives. Beskrivelsen skal omfalle både nyttevirkninger (fordeler) og kostnadsvirkninger (ulempet).

4 Tallfeste og verdsette virkninger

Nytte- og kostnadsvirkningene av de ulike tiltakene skal i fase 4 så langt det er mulig tallfestes i fysiske størrelser, for eksempel antall sparte årsverk. Fysiske størrelser, verdsettes i kroner så langt det er mulig. Markedspriser er utgangspunktet for verdsettelsen. I tilfeller der markedspriser ikke eksisterer må andre verdsettelsesmetoder vurderes. Et generelt kriterium for hvorvidt vi bør verdsette en virkning av et tiltak i kroner, er om verdsettingen gir beslutningstaker meningsfull informasjon om virkningen. Virkninger som ikke er verdsatt i kroner skal vurderes kvalitativt. Det er viktig at ikke-prissatte virkninger vurderes og synliggjøres i analysen.

5 Vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten skal beregnes for alle virkninger som er verdsatt i kroner. Nåverdimetoden brukes for å sammenligne og summere nytte- og kostnadsvirkninger som påløper på ulike tidspunkter.

Analyseperiode og kalkulasjonsrente er sentrale størrelser i lønnsomhetsberegningen. Tiltakets prissatte nytte- og kostnadsvirkninger tas med når dere beregner den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. I vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal det i tillegg vurderes om ikke-prissatte virkninger bidrar til å gjøre tiltaket mer eller mindre lønnsomt.

6 Gjennomføre usikkerhetsanalyse

Formålet med denne arbeidsfasen er å analysere hvordan kritiske usikkerhetsfaktorer påvirker tiltakets lønnsomhet. Det kan for eksempel være usikkerhet knyttet til størrelsen på investeringskostnader. For ikke-prissatte virkninger skal det gjøres kvalitative vurderinger av usikkerheten.

I denne arbeidsfasen skal det også vurderes hvordan usikkerheten kan håndteres gjennom risikoreduserende aktiviteter. Usikkerhet om fremtidige nytte- og kostnadsvirkninger ved et tiltak kan gjøre det lønnsomt å utsette hele eller deler av gjennomføringen av tiltaket.

7 Beskrive fordelingsvirkninger

Et tiltak være lønnsomt totalt sett for samfunnet, men enkelte grupper kan komme dårligere ut som følge av tiltaket. Når forskjellige grupper i samfunnet berøres ulikt av et tiltak omtales det som *fordelingsvirkninger*. Observerte fordelingsvirkninger skal beskrives slik at eventuelle kompenserende aktiviteter kan iverksettes.

8 Gi en samlet vurdering og anbefale tiltak

I siste arbeidsfase skal det gis en anbefaling om hvilket tiltak som bør velges basert på den samfunnsøkonomiske analysen. Anbefalingen gjøres ut fra en samlet vurdering av netto nåverdi, ikke-prissatte virkninger, usikkerhet og eventuelle fordelingsvirkninger.

Benyttede datakilder, forutsetninger og metoder må dokumenteres av hensyn til etterprøvnbarhet.

2.9 Hovedtyper av samfunnsøkonomiske analyser

I rundskriv R-109/14 skilles det mellom tre hovedtyper av samfunnsøkonomiske analyser:

Nytte–kostnadsanalyse:

I en nytte–kostnadsanalyse verdsettes nytte- og kostnadsvirkninger i kroner så langt det er faglig forsvarlig, ut fra et hovedprinsipp om at en virkning er verdt det befolkningen til sammen er villig til å betale for å oppnå den. Dersom betalingsvilligheten for alle tiltakets nyttevirksomheter er større enn summen av kostnadene, defineres tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Kostnadene ved prosjekt skal prinsipielt gjenspeile verdien av det en må gi opp av andre ting for å gjennomføre prosjektet (verdien som ressursene kan skape i beste alternative anvendelse).

Kostnadseffektivitetsanalyse:

Dersom de ulike tiltakene som skal sammenlignes, har like nyttevirksomheter, er det ikke nødvendig å verdsette nytten i kroner for å rangere tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Rangeringen vil uansett bare avhenge av kostnadene ved tiltakene. Denne analyseformen innebærer å rangere tiltak etter kostnader og finne det tiltaket som vil realisere ønsket mål til lavest kostnad. I en samlet vurdering av det mest kostnadseffektive tiltaket skal også eventuelle ikke-prissatte kostnadsvirkninger tas med.

Kostnadsvirkningsanalyse:

I en del sammenhenger vil det være vanskelig eller ikke ønskelig å verdsette nyttesiden i kroner, samtidig som ulike tiltak har ulike nyttevirksomheter. I slike tilfeller kan man ikke uten videre rangere tiltakene etter kostnader. Beregning av kostnadene ved tiltakene må veies opp mot en kvalitativ beskrivelse av de ulike nyttevirksomhetene (og eventuell tallfesting av disse i fysiske størrelser). Tilsvarende som i en kostnadseffektivitetsanalyse skal også eventuelle ikke-prissatte kostnadsvirkninger tas med i en samlet vurdering. Kostnadsvirkningsanalyser gir ikke grunnlag for å rangere tiltakene etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men gir likevel verdifull informasjon til beslutningstakere.

Veilederen er først og fremst rettet mot nytte-kostnadsanalyser. De grunnleggende prinsippene og fasene som skal følges er i hovedsak de samme for alle tre analyse typer.

3 DFØ utredningen: Kvantifiserbare og ikke-kvantifiserbare effekter av omstillingen

Det fremgår av kapittel 8.3 i DFØ utredningen at forventet innsparing ved omstilling etter modell 2 er beregnet til mellom 23 og 34 millioner kroner per år ved slutført omstilling. Anslagene gir uttrykk for en henholdsvis forsiktig vurdering tilsvarende 8 % effektivisering og en optimistisk vurdering av effektiviseringsgevinst på 12%. Effektiviseringsgevinsten som følge av samlokalisering består i hovedsak av reduserte kostnader knyttet til lønn, reise, husleie, nettverk, lisenser og IT-utstyr.

De ulike komponentene i samlet effektiviseringsgevinst ved modell 2 er oppsummert i DFØ utredningen. Tabellen er gjengitt nedenfor:

Tabell 1: Oppsummering av effektiviseringsgevinster

Faktorer	Kostnader i MNOK	Kommentar
Effektivisering samlokalisering	8,2 - 13,8	Redusert lønnskostnad
Lisenser, IT-utstyr	0,08	
Reduksjon av administrasjon, koordinering m.m	0,4	Stipulert redusert arbeidsbelastning i sentralenheten
Husleie, totalvurdering	1,6 - 5,6	Avhengig av markedspris på valgt lokasjon
Nettverkskostnader	0,6	
Reisekostnader inkl. tapt arbeidstid	11,7-13,8	
SUM	22,7 – 34,3	

Kilde: DFØ (2013): Utredning av kontorstruktur (Kapittel 8.3.6, tabell 11)

3.1 Gjennomføring og tilhørende omstillingskostnad

Ny organisering med to lokasjoner utenfor Oslo ble vedtatt gjennomført gradvis fremfor trinnvis. Gradvis overføring betyr at oppgaver fra alle kontorsteder flyttes gradvis mens de er i drift i hele omstillingsperioden. Trinnvis gjennomføring innebærer at oppgavene overføres fra ett og ett kontorsted om gangen .

Det var antatt at en gradvis implementeringsmodell med ca. to års omstillingsperiode var best i forhold til å ivareta behovet for å bygge opp ny kompetanse ved nyrekruttering og samtidig beholde verdifull kompetanse lengst mulig i forbindelse med overføring av arbeidsoppgaver. Den gradvise tilnærmingen var i tillegg mer fleksibel i forhold til rekkefølgen man ønsket å flytte over klienter.

Usikkerheten knyttet til i hvilket tempo berørt personale sluttet ved de nedleggende kontorstedene representerte en stor risiko som potensielt kunne øke omstillingskostnadene. Totale omstillingskostnader ved gradvis gjennomføring ble anslått til 62,5 -72,6 millioner kroner. Hovedelementene i estimert omstillingskostnad er avvikling, overkapasitet, ekstra husleie og rekruttering og opplæring. Tilhørende nåverdier basert på best case og worst case scenario ble beregnet til henholdsvis 308 og 147 millioner kroner basert på 15 år og 4 %

3.2 Ikke-kvantifiserbare virkninger

Av de ikke-kvantifiserbare virkningene av omstillingen er de personalmessige konsekvensene klart mest fremtredende. I DFØ utredningen vises det til en svensk studie (av Hallsten, referert til av Bjørg Aase Sørensen i artikkelen *Omstilling og nedbemanning, hva skjer med arbeidsmiljøet*) som fant at omstillinger med nedbemanning eller avvikling av jobben er en krevende prosess for ansatte. Sørensen påpeker at det er en viktig del av livskvaliteten å kjenne seg trygg på at en har informasjon nok til å planlegge på litt lenger sikt. I en omstillingssituasjon vil denne tryggheten utfordres ved at man tvinges til å ha en kortere planleggingshorisont og at man ved brudd i forventningene vil oppleve det som et tap av kontroll.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI, *Informasjon og medvirknings betydning ved omstilling og nedbemanning*) fant i en landsomfattende undersøkelse klare indikasjoner på at det var tett

kobling mellom god og ryddig informasjon i omstillingsprosessen og opplevelsen av jobbtilfredshet og helseplager. Resultatene av undersøkelsen avdekket også at måten man går av på kan ha betydning for helse og trivsel.

Studien viste at det var små og ikke- signifikante forskjeller i jobbtilfredshet og helseplager når man sammenliknet gruppen som rapporterte om tilstrekkelig informasjon og medvirkning ved nedbemanning i egen avdeling, med referansegruppen som ikke hadde vært gjennom nedbemanning. Det var også lavere forekomst av helseplager blant dem som hadde sluttet med sluttpakke i forhold til de som hadde sagt opp eller blitt oppsagt grunnet nedbemanning.

DFØs valg av en gradvis gjennomføring av omstilling etter modell 2 innebærer en mykere landing for de berørte ansatte ved at modellen åpner for fleksibilitet.

Fleksibiliteten gir de ansatte ved de nedleggende kontorstedene bedre kontroll og tid til områ seg.

Ved nedleggelsen av kontorstedene fikk de berørte ansatte tilbud om jobb ved ny arbeidslokasjon. Det er i DFØ utredningen tatt som utgangspunkt at de fleste ikke ønsker å flytte og at behovet for oppbemanning må dekkes inn ved nyrekruttering.

Det er i DFØ utredningen anslått et totalt rekrutteringsbehov på 140-160 personer.

Andre forventede virkninger av omstillingen var en vridning mot drift fremfor utviklingsoppgaver. Et økt internt fokus på drift og flere nye kundebehandlere innebar også en forventning om redusert tjenestekvalitet i omstillingsperioden. I DFØ utredningen beskrives tap av kunder og omdømme som en mulig konsekvens av redusert tjenestekvalitet.

Oppsummering og sammenligning av forventede positive og negative synergieffekter ved de alternative modellene er gitt i DFØ utredningen i kapittel 11, tabell 16

4 Drøfting av forutsetninger og metode i DFØ utredningen.

4.1 Oppdragsbeskrivelse i DFØ utredning

Innledningsvis i DFØ utredningen fremheves visjonen om effektiv ressursbruk i staten og delmålene om syngergier og stordriftsfordeler som en driver i arbeidet med å søke etter forbedrings- og effektiviseringsmuligheter. Bakteppet for DFØ-utredningen var at evalueringer og benchmark undersøkelser av DFØ siden 2005 hadde avdekket høy kundetilfredshet, gode resultater og lave enhetskostnader. Den spredte kontorstrukturen ble imidlertid beskrevet og fremhevet som en flaskehals for ytterligere effektivisering (PWC, 2010).

I henhold til oppdragsbeskrivelsen (DFØ, 2013) skal “konseptutredningen sammenligne fordeler og ulemper med å videreføre dagens organisering av DFØs økonomitjenester (modell 0) med tre alternative måter å organisere de samme tjenestene på.

De tre alternative modellene omfatter:

Modell 1: beholde dagens geografiske kontorstruktur, men med økt spesialisering;

Modell 2: færre geografiske lokasjoner;

Modell 3: sentralisering av økonomitjenestene.”

Modell 1 representerer nullalternativet og er en videreføring av dagens kontorstruktur, men med økt spesialisering.

I sammenstillingen av de ulike modellene analyseres kostnader og gevinster ved alternative måter å innrette kontorstrukturen på i forhold til nullalternativet.

Utredningen redegjør for direkte og indirekte kostnadsdrivere, samt for omstillingskostnader, herunder også risiki ved ulike gjennomføringsmodeller.

I tillegg redegjøres det for personalmessige konsekvenser og avledede virkninger knyttet til mulighetene for å utvikle spisskompetanse, kvalitet og oppgaveløsning, kundeforhold og samfunnsmessige effekter. Utredningen gir også en beskrivelse av kundemassen og konkurransesituasjon, nasjonale og internasjonale utviklingstrekk innen fellestjenester, teknologisk utvikling, samt andre forhold som kan ha betydning for DFØs virksomhet.

4.2 Videreføring av dagens modell nullalternativet

Ved en videreføring av nullalternativet for økonomitjenestetilbudet ville lønns- og regnskapsavdelingene bestått av til sammen 17 enheter, lokalisert på åtte steder i landet. Henholdsvis Lønns- og regnskapsavdelingen ville hatt seks tilnærmet like seksjoner med likt tjenestetilbud. Kontorstrukturen i nullalternativet var politisk fastsatt. Nullalternativet er nærmere beskrevet og vurdert i utredningens kapittel 6.

Den største utfordringene ved å videreføre nullalternativet tilskrives størrelsen på enhetene. Etterhvert som enhetene er blitt mindre, blir det stadig mer krevende å ta ut stordriftsfordeler og effektiviseringsgevinster. Det er i tillegg vanskelig å bygge robuste fagmiljøer. Enkelte enheter i nullalternativet var under eller nær kritisk masse.

Kritisk masse ble vurdert til 14-15 årsverk for en lønnsseksjon og 10-11 årsverk for en regnskapsseksjon. Mange av fagmiljøene var små og således sårbare ved sykdom, fravær og

turnover. Bemanningen var ofte for lav til å kunne utvikle spesialkompetanse. Enkelte seksjoner hadde så få ansatte at det var vanskelig å redusere miljøene ytterligere uten konsekvenser for driftssikkerheten.

Det følger en del direkte og indirekte kostnader ved spredte lokalisering i utredningen. Organisering av økonomitjenestene i totalt 17 enheter krever utstrakt ledelseskapasitet og administrasjon, mye koordinering, mange kommunikasjonslinjer og betydelig reiseaktivitet. En videreføring av nullalternativet hadde politisk legitimitet, og ville ikke medføre omstillingskostnader eller uro i organisasjonen.

DFØ utredningen er i all hovedsak en nytte-kostnadsanalyse på virksomhetsnivå og redegjør for de organisasjonsinterne virkningene som en omlegging av kontorstrukturen vil medføre.

PriceWaterhouseCoopers (PWC) evaluering av SSØ i 2010 dannet grunnlaget for omorganiseringen av DFØ i 2011. Omorganiseringen som ble gjennomført i 2011 medførte blant annet endring og forenkling i styringslinjene/resultatansvar for Regnskaps- og Lønnsavdelingen.

Organisasjonsmodellen DFØ valgte basert på PWCs evaluering innebar en forbedring i kostnadseffektivitet. Den valgte organisasjonsmodellen var likevel ikke den med størst potensial for innsparing. Innsparingen PWC ansporer i evalueringen er ikke tallfestet, men beskrevet i form av forventede nytteeffekter. Ernst & Young hadde også på flere områder påpekt muligheter for ytterligere forbedring av resultatene i sin benchmark undersøkelse av DFØ (Ernst&Young, 2009). I stor grad rettet anbefalingene i nevnte evaluering og benchmark undersøkelse seg mot en videre utvikling av tjenestene, prosessene og teknologiutnyttelsen.

I PWCs evaluering ble Ernst & Youngs benchmarkstudie brukt som referanse for å verifisere at SSØ (DFØ) åpenbart var kostnadseffektive for staten. I evalueringen understrekes det likevel at *“videre tjenesteutvikling og prosessforbedring vil kunne gi resultater som i enda større grad samsvarer med de stordriftsfordeler kundemassen tilsier”* (PWC, 2010).

PWC påpekte videre i sin evaluering av SSØ (DFØ) at fagkompetansen og ressursene kunne utnyttes bedre og mer fleksibelt på tvers av organisatoriske enheter.

Fokus i DFØ utredningen er en beskrivelse og estimering av innsparingsgevinstene som en sentralisering og spesialisering av økonomitjenestetilbudet var ventet å gi etter alternative modeller for organisering av økonomitjenestetilbudet. Hovedelementene i utredningen gjelder gevinst potensialet knyttet til reduksjon av drifts-og felleskostnader. Med referanse til relevante og sammenlignbare nasjonale og internasjonale utredninger antydes det i DFØ utredningen (kapittel 6.4.2 Urealisert potensiale for effektivisering) en umiddelbar 10% gevinstrealisasjon ved samlokalisering etter modell 2:

“Ifølge erfaringstall fra andre SSC (op cit), vil en samlokalisering normalt gi en umiddelbar effektiviseringsgevinst på cirka 10 prosent. Dette innebærer i så fall et urealisert potensial på 18-20 årsverk i dagens modell. Med en gjennomsnittlig årsverkskostnad for LA/RA (unntatt APP-miljøene) inklusive arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader på 551.000, tilsvarer dette cirka 11 millioner pr år. I tillegg kommer kostnader knyttet til lisenser, utstyr, husleie med mer”

Jeg har dessverre ikke klart å finne den/de kilden(e)/studiene som redegjør for hvorfor den umiddelbare samlokaliseringsevinsten blir ca. 10 % av samlede lønnskostnader. I kapittel 3.2.2 Erfaringer fra noen OECD land vises det imidlertid til at erfaringstall fra Danmark, Finland, Nederland og Storbritannia tilsier forventede innsparinger ved felles støttetjenester på mellom 5% og 20 % (OECD, 2010: Value for Money in Government. Public Administration after "New Public Management").

Resonnementet bak automatisk utløsning av innsparingseffekt ved sentralisering tilskrives reduserte lønnskostnader ved en mer optimal størrelse på enhetene slik at stordriftsfordeler utnyttes bedre. I tillegg er reduserte reise- og husleiekostnader brukt som forklaringsvariabler for ytterligere effektiviseringsgevinst. Behovet for reiser reduseres ettersom det vil bli færre aktiviteter knyttet til å koordinere leveransene fra fagområdene når kompetansemiljøene samles på to steder. Det legges videre opp til økt arealeffektivitet som følge av bedre arealutnyttelse ved samlokalisering, hvilket gir gevinst knyttet til husleie.

De største gevinst effektene i utredningen kobles således til utnyttelse av stordriftsfordeler og derav redusert bemanning. På kvalitativt grunnlag gir DFØ utredningen en beskrivelse av hvilken betydning og risiko en sentralisering av tjenestetilbudet vil kunne ha for fagmiljøet og kvalitet i oppgaveløsningen, kapasitetsutnyttelse av arbeidskraften, kundetilfredshet, standardiserte leveranser, arbeidsmiljø og mulig tap av verdifull kompetanse i omstillingsperioden. Samlet sett kommer nullalternativet klart dårligst ut av de vurderte modellene i DFØ utredningen.

4.3 DFØs utredning av kontorstruktur 2013 versus DFØ veileder i samfunnsøkonomiske analyser

DFØ utredningen inneholder hovedelementene som gjengis i de åtte fasene (se kapittel 2.8 for beskrivelse av de åtte fasene av en samfunnsøkonomisk analyse. Tabell 2.2 i DFØ veilederen gir en sekvensiell oversikt over de ulike trinnene og arbeidsoppgavene i en samfunnsøkonomisk analyse.

4.3.1 Målformulering

Utgangspunktet for utredningen var et identifisert problem knyttet til urealisert effektiviseringspotensial. Problembeskrivelsen er godt dekket, men jeg finner ikke at det er skissert et klart bilde av ønsket fremtidig situasjon og en tydelig målformulering i de innledende kapitlene. Utredningen gir en gjennomgang av ulike tiltak i form av endret kontorstruktur ved de alternative modellene for å hente ut gevinster. De ulike modellene vurderes i forhold til effektene innsparingspotensiale, personal, fagmiljø, koordinering og kritisk størrelse.

Det fremgår ikke klart av DFØ utredningen hvilke mål som er styrende for gjennomføring av omleggingen ved modell 2.

Resultat- og effektmåling krever konkretiserte og tallfestede mål. I DFØ veilederen for samfunnsøkonomiske analyser vises det til at det er viktig å skille mellom mål og tiltak. *“Mål er hva som ønskes oppnådd, mens tiltak er hvordan vi skal komme dit”* (DFØ, 2014). Basert på del 1 i utredningen kan hovedmålet med omlegging av kontorstrukturen antas å være å realisere et klarlagt, men ikke tallfestet innsparingspotensialet eller at det søkes etter organisatoriske forbedrings- og effektiviseringsmuligheter. Tiltaket representeres ved de alternative modellene for omlegging av kontorstrukturen.

De avgjørende kriteriene som er lagt til grunn ved valg av modell er avveiningen mellom kunder og leveranse, økonomi, kompetanse, organisering av arbeidet og oppgaveløsning, bemanningsstyring og personal- og rekrutteringsmessige forhold som det vises til ved sammenstilling av modellenene i kapittel 11 I DFØ utredningen.

I DFØs anbefaling til Finansdepartementet (DFØ, 2013) fremholdes det avslutningsvis i vurderingen at modell 2 kombinerer høy lønnsomhet med gjennomføringsrisiko lavere enn modell 3. De overordnede og styrende kriteriene var med andre ord lønnsomhet og gjennomføringsrisiko.

DFØ utredningens målsetting ville kanskje vært mer tydelig og intuitiv dersom de ulike virkningene av omlegging av kontorstrukturen var i samsvar med etablert DFØ “terminologi”. Det ville da muligens vært lettere å forstå hvordan effektiviseringstiltaket er integrert med DFØs delmål 3; DFØs tjenester skal gir synergier og stordriftsfordeler.

Tabell 16 i kapittel 11 “Sammenstilling – ikke-kvantifiserbare virkninger” i DFØ utredningen gir en skjematisk fremstilling av fordeler og ulemper knyttet til mulige synergieffekter ved de alternative modellene:

Tabell 16: Sammenstilling- ikke-kvantifiserbare virkninger

	DAGENS STRUKTUR	MODELL 1 SPESIALISERING	MODELL 2 FÆRRE LOKASJONER	MODELL 3 SENTRALISERING
FAG	-	+	++	+++
Fagmiljø	Sstørrelsen gjør det vanskeligere å utvikle spesialkompetanse, Regnskaps- og lønnskompetanse på alle kontorsteder.	Mer attraktive fagmiljø. Innovasjon og kompetanse-utvikling noe lettere. Splitting av lønns og regnskapsmiljøene	Store muligheter for spesialisering, innovasjon, kompetanse og karriereutvikling. Lønn og regnskap splittet	Stort fokus på spesialisering, teknologisk, kompetanse og karriereutvikling. Økt samarbeid med APPene og andre avdelinger hvis alt i Oslo
LEDELSE, KOORDINERING	- - Store koordinerings og ledelsesbehov, mange kommunikasjonslinjer, fjernledelse	- Færre enheter: noe mindre koordinerings, administrasjons og ledelsesbehov, mindre fjernledelse	++ Få enheter, mindre koordineringsbehov, få kontaktpunkt mellom applikasjons og driftsmiljøene, betydelig redusert fjernledelse	+++ Mye lettere å koordinere og lede to miljøer. Byråkratiet betraktelig redusert. Mange færre kommunikasjonslinjer og ledernivå
ROBUSTHET Bemanningsstyring	- - Ingen enheter har optimal (SSC) størrelse, enkelte under kritisk masse: Noen enheter sårbare ved sykdom, fravær, turnover	+ Alle enheter over kritisk men ingen over optimal størrelse. Noe enklere bemanningsstyring, Mindre sårbarhet ved turnover, sykdom mm.	+++ Robuste og optimale enheter, Store miljø gir fleksibel bemanningsstyring,	+++ Robuste og optimale enheter. Stor fleksibilitet mht. bemanningsstyring og organisering.
KUNDER:	+	+	++	+++
Kundetilfredshet, Leveranse-kvalitet Portefølje,	Mindre fleksibelt ift. endring i kundeportefølje og tjenestespekter. Gode resultater på kundetilfredshet, noe skreddersøm	Litt enklere forvaltning av kundene med færre leveransesteder. Noe større fleksibilitet ift endring i kundeportefølje og tjenestespekter. Kunder betjenes fra ulike steder	Enklere å forvalte avtaler og kunder. Samordning og strømlinjeforming, felles kultur. større fleksibilitet ift endring i kundeportefølje og tjenestespekter. Kunder betjenes fra ulike steder	Optimal styring av kundeporteføljen pga. at alle økonomitjenestene til alle kundene håndteres på ett sted. Store muligheter for å etablere like prosesser og finne helhetlige løsninger, større fleksibilitet ift endring i kundeportefølje og tjenestespekter
OMSTILLING	0	- -	- - -	- - -
Hvor krevende er omstillingen å gjennomføre		.DFØ kan beslutte endringen. Omfattende kompetanseskift kan medføre risiko for dårlige kvalitet i en periode.	Krevende omstilling. Omfattende nyrekruttering kan medføre risiko for dårlige kvalitet i en periode, i tillegg kan det være uro på kontorsteder som legges ned	Krevende omstilling,. Omfattende nyrekruttering kan medføre risiko for dårlige kvalitet i en periode, i tillegg kan det være uro på kontorsteder som legges ned. 3A. Tilleggsrisiko ved at man ikke har et eksisterende produksjonsmiljø-
OMSTILLING	+++	-	--	- - -
Personal-messige konsekvenser/ arbeidsmiljø	Ingen omstilling med personalmessige konsekvenser. Ro i organisasjonen, fokus på drift	Ca. 100 personer må endre sin kompetanse. Kan svekke motivasjon og mestring hos noen, dette kan påvirke arbeidsmiljøet i omstillingsperioden	4 kontorsteder legges ned. Politisk beslutningsprosess – usikkerhet ift tidsaspekt. Uro for egen og kollegaers fremtid kan påvirke arbeidsmiljøet.	5-6 kontorsteder legges ned. Politisk beslutningsprosess – usikkerhet ift tidsaspekt. Uro for egen og kollegaers fremtid kan påvirke arbeidsmiljøet

Er de nevnte ikke-kvantifiserbare fordelene en del av målbildet?

Hva søkes oppnådd av synergieffekter og når forventes eventuelle synergieffekter innvunnet/tidfestet ? I DFØs anbefaling til Finansdepartementet (DFØ, 2013) fremkommer det at de verdsatte virkningene kun omfatter økonomiske virkninger for DFØ. Gevinster utover de verdsatte er at omorganiseringen antas å gi økt utviklingskraft i DFØ gjennom flere og bedre tjenester. Virkningene av nedleggelse og opprettelse av arbeidsplasser i DFØ på ulike geografiske steder betraktes som fordelingseffekter som utligner hverandre. Fordelingseffektene er av den grunn ikke tillagt noen verdi i beregningene.

4.3.2 Klassifisering av gevinster

I DFØs veiledningsmaterieell for gevinstrealisering (DFØ, 2014) sonderes det mellom effektiviseringsgevinster, kvalitetsgevinster og gevinster for øvrige aktører.

Effektiviseringsgevinster for staten er gevinster som gir besparelser på budsjettene til statlige virksomheter. Eksempler på slike gevinster er redusert bemanning og reduserte utgifter til lokaler. Effektiviseringsgevinstene bør verdsettes i kroner da de reflekteres på virksomhetenes budsjetter.

Kvalitetsgevinster for staten er gevinster som medfører økt kvalitet på ett eller flere områder. Eksempler på kvalitetsgevinster er færre situasjoner med avvik fra normal drift, raskere svar, bedre arbeidsmiljø og økt tillit til en virksomhet. Disse gevinstene kan det være hensiktsmessig kun å tallfeste i fysiske størrelser og beskrive.

Gevinster for øvrige aktører er besparelser og kvalitetsgevinster for kommuner, statsforetak, privatpersoner og privat sektor. Eksempler på slike gevinster er reduserte utgifter til porto, lavere transportutgifter, redusert bemanning, bedre arbeidsmiljø og økt tillit.

Det kunne muligens vært hensiktsmessig å kategorisere virkningene etter nevnte typer gevinster fremfor å beskrive fordeler og ulemper. En klarere synliggjøring og klassifisering av de ulike gevinstene ville klartgjort forskjellene mellom de alternative modellene bedre.

4.3.3 Sårbarhetsanalyse

Det er i DFØ utredningen beskrevet et best og worst case scenario knyttet til netto nåverdi av de vurderte modellene. Dette er gjort i samsvar med med eksisterende teori knyttet til samfunnsmessig nytte- og kostnadsanalyse (Boardman et al (2014) beskrevet i kapittel 2.4. Usikkerhetsanalysen i DFØ utredningen har ikke beskrevet eller hensyntatt de begrensningene ved best- og worst case scenario som gjelder ved eventuell ikke-lineær sammenhenger mellom modellens netto nytteverdi og modellens parametre. Intervallet for netto nåverdi i modell 2 ved henholdsvis best- og worst case scenario er MNOK 316 /308 – 145/147. De totale omstillingskostnadene er beregnet til å være mellom 63-77 millioner kroner. Oppgitte intervaller for netto nåverdi og omstillingskostnader reflekterer store utslag i netto nåverdier ved henholdsvis best- og worst case scenarier. Netto nåverdi er imidlertid positiv med god margin i worst case scenariet.

4.3.4 Kalkulasjonsrente

I nåverdiberegningen i DFØ utredningen er det anvendt en kalkulasjonsrente på 4 % Avkastningskravet er i samsvar med anbefalingen Finansdepartementets rundskriv R-109/2014 og ledende faglitteratur, jf kapittel 2.1.2 Social Discount Rate. Ifølge rundskrivet skal det i normale statlige tiltak benyttes en kalkulasjonsrente på 4 prosent for virkninger de første 40 årene av analyseperioden.

4.3.6 Utelatte virkninger og risikoer

Et emne som jeg ikke kan se er gjennomgått i DFØ utredningen er hvordan DFØs kunder opplever overgangen fra tett og fast kunderelasjon til mer upersonlig kundeservice ved at kundesegmentene samles. Denne overgangen er et forhold som enkelte kunder helt klart kan oppleve som en negativ virkning da endel kunder har gitt tilbakemeldinger om at de setter pris på å ha kundebehandlere som kjenner dem og deres behov. Større organisatoriske enheter medfører gjerne at prosessene og henvendelsene blir mer formaliserte og byråkratiske og at sentralisering på den måten gir mer tungvindt kommunikasjon. På en annen side vil også noen kunder vurdere forutsigbarheten og profesjonalitetensom som økt standardisering gir som udelt positivt. Typisk ved innføring av f.eks gitte svarfrister i forhold til kundehenvendelser og forenkelt digital kundekommunikasjon er at dette representerer en positiv virkning ved at det skaper forutsigbarhet og ryddighet for kundene.

En annen mulig utelatt virkning ved samordning av kundene og standardiserte leveranser er at det lett kan oppstå konflikt mellom enkeltkunders ønske/behov for spesialtilpassning og DFØ visjon om å være et stort fellestjeneste senter med standardiserte leveranser og høy utnyttelsesgrad av stordriftsfordelene.

Videre foreligger det en sårbarhetsrisiko knyttet til høyere turnover og mulig kompetansetap ved en eventuell ny oppgangskonjunktur i de to valgte storbylokasjonene. Samtidig er risikoen knyttet til turnover redusert som følge av at DFØ etter omstillingen har fått både et større indre arbeidsmarked og at fagmiljøet er blitt bredere og mer sammensatt.

5 Komparativ evaluering av omstillingen

En nytte-kostnadsanalyse gjennomføres vanligvis *før* en eventuell beslutning (*ex ante-analyse*) om å sette i verk et tiltak. Resultater fra analysen vil da inngå som en del av beslutningsgrunnlaget, og bidrar samtidig til å gjøre dette *etterprøvbart*. Nytte-kostnadsanalyser gir også verdifull informasjon for å sikre en best mulig gjennomføring av det aktuelle tiltaket, og kan bl. a brukes i den løpende resultatmålingen i prosjektet.

Etter at prosjektet er gjennomført, kan det være behov for å evaluere et tiltak prosjektet ved å gjennomføre en etterkalkyle. Evaluering kan gjennomføres som en nytte-kostnadsanalyse, og bør hvis mulig følge samme mal som analysen som lå til grunn for gjennomføringen av prosjektet. Hensikten med en samfunnsøkonomisk *ex post-analyse* er å vurdere hvorvidt tiltaket som ble valgt, faktisk var samfunnsøkonomisk lønnsomt. (NOU 1998 16: Nytte-kostnadsanalyser).

Netto nåverdi er positiv og basert på mottatt datamateriale høyere i en ex post - analyse enn i ex ante-analysen. Dette skyldes at omstillingskostnaden er mer enn halvert i forhold til estimatet i DFØ utredningen. Årlig gevinst er nedjustert til 20 millioner årlig, men dette oppveies mange positive og kraftfulle synergi effecter. Positive synergieffekter øker netto nåverdi av omstillingen sett i ettertid. Synergiene bedre utviklingskraft, større fagmiljø, enklere koordinering og ledelse, muligheter for utvikling av spisskompetanse, kontinuitet og

sikrere drift, en mer attraktiv arbeidsplass og er eksempler på ikke- kvantitative virkninger som øker netto netto nåverdi. Ex post har det også vist seg at nyrekruttering og kompetanseoppbygging har medført mindre utfordringer enn antatt. Økt utviklingskraft var et viktig argument for sentralisering og ex post kunnskap vitner om en omfattende og akslerende utviklingstakt i DFØ fra 2014 frem til idag. De beskrevne forventede ikke- kvantifiserbare virkningene av omstillingen i DFØ utredningen er i 2017 enten realisert eller på vei til å bli innfridd i nær fremtid. I DFØ årsrapport 2016 fremheves det i kapittel 3.3.7 at det er signifikante synergieffekter og samdriftsfordeler mellom regelverksforvaltningen og lønns- og regnskapstjenestene. Et tett samarbeid mellom fagmiljøene og regelverksforvaltningen har bidratt til bedre tjenesteutvikling og økt kvalitet på den faglige veiledningen.

Oppsummert så viser en ex post nytte-kostnadsvurdering vesentlig lavere omstillingskostnad og flere positive signifikante ikke-kvantitative virkninger som samlet sett støtter omstillingsbeslutningen.

5.1 Evaluering av gjennomført omlegging av kontorstruktur

5.1.1 Gjennomføringsplan

I tildelingsbrev DFØ 2014, punkt 3.1 fremkommer følgende:

“DFØ må utarbeide en gjennomføringsplan for å redusere antall kontorsteder i henhold til instruks. Gjennomføringsplanen skal blant annet inneholde oppdaterte beregninger av omstillingskostnader fordelt på budsjettår, forventet innsparing etter gjennomføring og risikovurderinger”

DFØs gjennomføringsplan ble oversendt Finansdepartementet 01.04.2014 (DFØ, 2014). Planen er utarbeidet med grunnlag i modell 2 i DFØ utredningen og er en operasjonalisering av aktivitetene som skal gjennomføres og koordineres i omstillingsperioden.

5.1.2 Vurdering av gevinstrealisering etter slutført omstilling

Beregnet årlig gevinst etter fullført omstilling utgjør 20 millioner kroner i form av varig budsjettmessig innsparing. Forventet realiserbar gevinst er på 10 millioner kroner fra 2016. Den største gevinsten av omstillingen er knyttet til reduserte lønnsutgifter som en følge av uttak av stordriftsfordeler og mulighet for effektivisering av arbeidsprosesser. For øvrig er gevinsten knyttet til reduserte administrative utgifter og reduserte reiseutgifter.

I 2015 gikk antallet årsverk opp som følge av behovet for overlappende bemanning i omstillingsperioden for å sikre tjenesteleveransen. Gevinsten fra denne omstillingen er tatt ut, og isolert sett har dette gitt reduksjon i antall årsverk fra 2016. Når antall årsverk likevel øker, skyldes dette overføringen av ansatte og oppgaver fra DSS, samt økning i kundemasse og oppgaver.

Kostnader til reiser har gått ned i perioden. En av de planlagte effektiviserings- gevinstene som følge av omstillingen i 2014–2016 var lavere reisekostnader som følge av mindre behov for å reise mellom kontorer. Nedgangen fra 2015 kan delvis tilskrives nettoføringsordningen (8 prosent mva på reiser). Justert for dette, går reisekostnad likevel ned fra 2015.

Datauttrekk fra henholdsvis lønns- og regnskapsavdelingen over driftskostnadene i perioden 2014 – 2016 bekrefter at både husleie- og lønnskostnadene knyttet til omstillingen økte i 2015 og at nevnte kostnader isolert sett i 2016 gikk ned. Totale kostnader knyttet til reise og reisetid gikk svakt ned fra og med 2015.

Det er en finansiell risiko knyttet til ventelønn da søknad om ventelønn behandles og innvilges av NAV. Dersom alle ansatte mellom 60 og 62 år og et mindre antall ansatte utenom denne aldersgruppen innvilges ventelønn anslås denne risikoen til å utgjøre ca. 1–2 millioner kroner årlig i mange år fremover. Den årlige gevinsten i form av realiserbar budsjettmessig innsparing reduseres med tilsvarende beløp

I tildelingsbrev for 2016, punkt 7.1 gir Finansdepartementet følgende uttalelse knyttet til omstillingens gevinstrealisering:

“Årlig gevinst etter omstillingen i DFØs organisasjon er etter 2017 20 mill. kroner før utgifter til ventelønn. Det endelige beløpet som da betales ut i ventelønn, vil bli trukket fra gevinstuttaket for 2017. Vedtaket på kap 1605, post 01, innebærer at DFØs budsjett er redusert med 10,0 mill. kroner som gevinstrealisering etter omstillingen. Vedtaket innebærer videre at bevilgningen på posten er redusert med i alt 2,354 mill. kroner, tilsvarende 0,7 pst. av saldert budsjett for 2015, som følge av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen”

I tildelingsbrev DFØ 2017, punkt 6.1 anslås DFØs samlede gevinstrealisering etter omstilling til kr 20 millioner. I statsbudsjettet 2017 er kapittel 1605, post 01, redusert med kr 7,9 millioner. Gevinstrealiseringen forklares ved at utgiftsrammen på post 01 Driftsutgifter i statsbudsjettet for 2017 er kr 20 millioner lavere enn 2015-nivå.

Seksjonssjef stab i Lønnsavdeling Gunn Elisabeth Løland Lending har forklart at gevinstuttaket i DFØ Lønnsavdeling i all hovedsak kan forklares ved en reduksjon i antall årsverk. I både 2015 og 2016 ble antall årsverk redusert med 5. KPI tallene (Key Performance

Indicators) i DFØs årsrapporter gir indikasjoner på utvikling i kvalitet og eventuelle avvik i ulike styringsparametrene. På spørsmålet om hva som var de viktige mål og ønskede effekter for omlegging av kontorstrukturen viste Løland Lending til digitalisering og bedre utviklingskraft for å styrke DFØSs leveranser. I forhold til oppnådde resultater og effekter viste Løland Lending til tilfredstillende KPI tall og kommenterte samtidig at “utviklingsarbeidet i DFØ har skutt fart siden 2014” med henvisning til alle utviklingsprosjektene som er fullført, igangsatt eller planlagt.

5.1.4 Kundeperspektiver på DFØs lønns- og regnskapstjenester

Resultatene fra fokusgruppen 2016 er oppsummert i DFØ årsrapport 2016, punkt 3.2.1:

“Etter en omfattende omstilling de siste tre årene gjennomførte vi i år en fokusgruppeundersøkelse (Agenda Kaupang, 2017, Kundeperspektiver på DFØs lønns- og regnskapstjenester) for å få mer kunnskap om kundenes oppfatninger av våre lønns- og regnskapsleveranser, samt vårt service – og kompetansenivå. Resultatene viser at kundene gjennomgående er fornøyde med tjenestene. Samtidig ønsker de et mer kunderettet tjenestetilbud og økt kundedialog. DFØ har gjennomgående god måloppnåelse i forhold til resultatkravene.

Høsten 2016 gjennomførte vi en kvalitativ undersøkelse med fire fokusgrupper, som representerte fagbrukere og ledere på lønns- og regnskapsområdet, samt en gruppe med nye kunder. I disse gruppene kom det fram at kundene har en sterk tilslutning til grunnideen om statlige fellesløsninger, og de uttrykker lojalitet til DFØs samfunnsoppdrag om å levere hensiktsmessige fellestjenester som gir stordriftsfordeler for staten. Kundene uttrykte at de ønsker å bidra til effektivisering av staten gjennom å velge felles løsninger som DFØ tilbyr.

Kundene formidler at det samlet sett er mye som fungerer godt, samtidig som de peker på forbedringsområder. Forbedringsområdene handler i stor grad om et ønske om mer involvering i tjenesteutviklingen og bedre kommunikasjon. Totalinntrykket er at kundene foretrekker DFØ som lønns- og regnskapsleverandør.”

Resultatene indikerer at kundene samlet vurderer DFØs tjenestetilbud som tilfredstillende, men at kundedialog involvering kan bli bedre. Det ble i undersøkelsen avdekket enkelte negative tilbakemeldinger relatert til fravær av kontaktpersoner/Key Account Manager i DFØ ved større kundeprosjekter (fusjon/fisjon). Videre fremkom det også ønsker om mer skreddersydd opplæring/kursing og påvirkningsmuligheter ved tjenesteutvikling. Flere kunder etterspurte også tydeligere svarfrister på henvendelser.

5.1.5 Analyse av omstillingskostnad

Gjennomføringsplanen for omorganiseringen vil være utgangspunkt for analyse av omstillingskostnaden. Det er i gjennomføringsplanen lagt til grunn et omstillingsbudsjett på 31.5 millioner kroner i 2014 – 2016. Det er legges opp til at omstillingen skal kunnes gjøres innenfor gjeldene budsjetttramme forutsatt at midler på post 45 Større utsyrsanskaffelser og vedlikehold også kan disponeres.

Omstillingskostnadene var forventet å fordele seg likt med 16 millioner kroner de to første årene og med 3.5 millioner kroner i 2016. I beregningen av omstillingskostnadene er det ikke inkludert omdisponering av interne ressurser i planleggingen og gjennomføringen av omstillingen. Det var forventet en lavere utviklingstakt for DFØs tjenester som følge av at deler av utviklingspotten var planlagt brukt i omstillingen.

Avdelingskontroller i DFØ Hildegunn Jensen har bidratt med en oversikt over samlede faktiske totale omstillingskostnader i perioden 2014 -2016:

Omstillingskostnader totalt i perioden 2014 til 2016	
	i tusen kr
Investeringer - inventar	4 599
Investeringer - pc utstyr	5 716
Salg av inventar og pcer ved kontorsteder som nedlegges	-350
Ekstra husleie Tr.heim og Stavanger inkl. felleskostnader	8 769
Diverse driftskostnader inkl. reiseutgifter	2 298
Rekrutteringskostnader inkl. annonsering	2 602
Organisasjonsutvikling inkl. motivasjonsdager	2 480
Utbetaling av ventelønn	1 706
Utbetaling av virkemidler (reise og pendler utgifter)	1 744
	29 564

Som det fremgår er faktiske omstillingskostnader mindre enn halvparten av forventet omstillingskostnad på ca. 63 millioner kroner I modell 2. I forhold til estimatene for omstillingskostnad i DFØ utredningen kan avviket forklares med vesentlig mindre utviklingskostnader og lavere overlappende husleiekostnader.

6 Konklusjoner og veien videre

DFØs visjon om effektiv ressursbruk i staten er krevende å leve opp til. Krav og forventninger til tjenesterleveransene øker i takt med nye teknologiske muligheter. Eksisterende kunder ønsker flere og utvidede tjenester. Nye og potensielle kunder legger vekt på bredden i tjenester fremfor snevre basistjenester innenfor lønn og regnskap. Dette skaper utfordringer når DFØ skal bidra til å realisere stordriftsfordeler for staten. Utfordringene skal samtidig løses innenfor strammere finansielle rammer for DFØ.

Målsettingen om å søke stordriftsfordeler for staten står fast. For å imøtekomme kundene ønsker DFØ å utnytte de segmentene som vokser frem for å tilpasse tjenestetilbud til ulike grupperinger i staten. Eksempler på slike segmenter er universitets- og høyskolesektoren, politietaten og departementsfellesskapet. En vurdering av eksisterende og utvikling av nye tjenestemodeller vil være en konsekvens av endrede krav og forventninger.

Like viktig som å tiltrekke nye kunder er det å ta vare på eksisterende. Resultatene fra de gjennomførte fokusgruppene i 2016 er et godt utgangspunkt å arbeide videre med en ytterligere profesjonalisering av kundeoppfølgingen. Dette gjelder dialog, samarbeid og samskaping når det kommer til nye, brukervennlige tjenester. DFØ ønsker også en tettere dialog med våre kunder om hvordan de best kan realisere gevinstene av å bli kunder i DFØ.

I årene fremover vil økt kundedialog og utvikling av et fremtidsrettet tjenestetilbud være nødvendig for å være en ettertraktet leverandør. Gode kundeopplevelser blir enda viktigere. Dette stiller krav til ny kompetanse innenfor alle våre tjenesteområder. Samtidig må thensynet til stordriftsfordeler veies opp mot kundesegmenters eller enkeltkunders behov, og deres valgfrihet når det gjelder å benytte våre lønns- og regnskapstjenester. Hensynet til statens samlede behov for effektiv ressursbruk skal fremdeles veie tyngst.

DFØ har på få år gått fra å levere manuelle tjenester til å bli en rendyrket leverandør av digitale tjenester. Det er tatt i bruk nye arbeidsmåter og nye oppgaver er kommet til. Standardiserte tjenester innen lønn, regnskap og statsregnskap egner seg godt for ytterligere automatisering. DFØ er i gang med å prøve ut nye teknologiske muligheter, blant annet robotisert prosessautomatisering av avstemming på regnskapsområdet. DFØ vurderer også nye plattformer og teknologiske løsninger for å ta i bruk kunstig intelligens i kundesentrene. Dette er viktige satsingsområder for å sikre at DFØ kan levere tjenester på en enda bedre og mer fremtidsrettet måte (DFØ årsrapport 2016).

6.1 DFØ overtok lønns- og regnskapsoppgavene fra DSS 01.07.2016

Regjeringen besluttet 16. juni 2016 at Departementenes sikkerhets- og service senters (DSS) ansvar for å levere lønns- og regnskapstjenester til departementene, Statsministerens kontor og Regjeringsadvokaten skal overtas av DFØ med virkning fra 1. juli 2016.

Fra 1. januar 2018 skal tjenestene leveres fra DFØs etablerte organisasjon i henholdsvis Stavanger og Trondheim (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Ifølge en ny utredning kan staten spare 83 millioner kroner over ti år gjennom ulike tiltak for å effektivisere DSS sitt arbeid med lønn og regnskap. Gevinsten er ytterligere 26 millioner kroner dersom DFØ overtar ansvaret for å levere disse tjenestene til departementene (Regjeringen, 2016). I tildelingsbrev DFØ 2017, punkt 6.2 orienterer Finansdepartementet om hvordan overføringen av DSS arbeidsoppgaver til DFØ fra og med 01.07.2016 blir løst ved en rammeoverføring til DFØ i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2017.

Rammeoverføringen til DFØ i 2017 på post 01 Driftsutgifter, tilsvarer helårsvirkningen av en belastningsfullmakt på kr 49,5 millioner. Forventet gevinst ved DFØs overtagelse av DSS sine oppgaver hentes ut ved budsjettkutt i 2018.

7 Referanseliste

- Arrow, K. J., W. Cline, K. G. Maler, M. Munasinghe, R. Squitieri, and J. Stiglitz. “Intertemporal Equity, Discounting, and Economic Efficiency.” In *Climate Change 1995: Economic and Social Dimensions of Climate Change*, ed. J. P. Bruce, H. Lee, and E. F. Haites. Cambridge; New York and Melbourne: Cambridge University Press for the Intergovernmental Panel on Climate Change, 128–44.
- K. J. Arrow (2012): ”Intergenerational Equity and the Rate of Discount in Long-Term Social Investment”
- Bjørg Aase Sørensen: fra artikkelserie ”Forskere formidler”; Arbeidstilsynet, Arbeidsforskningsinstituttet og Statens arbeidsmiljøinstitutt
- Boardman, Greenberg, Vining and Weimer (2014): *Cost-Benefit Analysis Concepts and Practice*
- CapGemini Consulting (2012): Evaluering av organisering av støtte- og fellesfunksjoner (internt DFØ dokument)
- DFØ (2013): Anbefaling om endring av rammevilkår (internt dokument til Finansdepartementet)
- DFØ (2016): DFØ – mål og strategi
https://dfo.no/Documents/STA/160211_Maal_og_strategi_DFO_oppdatert%202016_nettsversjon.pdf
- DFØ (2013): Orienteringssak – oversikt over de samlede husleieavtalene i DFØ (internt DFØ dokument)
- DFØ (01.04.2014): Brev til FIN. Brevet omhandler gjennomføringsplan for omlegging av kontorstruktur og er er unntatt offentlighet
- DFØ (10/2014) Veileder til gevinstrealisering
- DFØ (09/2014) Veileder til samfunnsøkonomiske analyser

- DFØ (03/2016) Veileder til utredningsinstruksen
- DFØ (2016) Årsrapport for 2016
- DFØ (2015) Årsrapport for 2015
- DFØ (2014) Årsrapport for 2014
- DFØ (2013) Årsrapport for 2013
- DFØ (2012) Årsrapport for 2012
- DFØ (2011) Årsrapport for 2011
- DFØ (2010) Årsrapport for 2010
- Difi (2012): Administrative støttefunksjoner i staten – forstudie. Difinotat 2012:2
<https://www.difi.no/sites/difino/files/administrative-stottefunksjoner-i-staten-forstudie-difinotat-2012-2.pdf>
- Ernst & Young (2012): Benchmark rapport DFØ. 12. Juni 2012 (internt DFØ dokument)
- Ernst & Young (2011): Benchmark av lønns- og regnskapsfunksjonen. En studie av dagens situasjon og synliggjøring av potensielle forbedringer. SSØ – Mai 2011 (internt DFØ dokument)
- FAD (2009): Evaluering av utflytting av statlig virksomhet. Komparativ analyse. Asplan Viak, PricewaterhouseCoopers, Sintef, 2009
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/tilsynsevaluering_komparativ.pdf
- Innst. 5 S (2013–2014), Rammeområde 20 Finansadministrasjon
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-005/4/#a7>
- Kundeperspektiver på DFØs lønns- og regnskapstjenester (Agenda Kaupang, 2016)

(internt DFØ dokument)

- R. G. Newell & W.A Pizer (2003): Discounting the distant future: how much do uncertain rates increase valuations?
- NOU 1997:27 Nytte-kostnadsanalyser
- NOU 1998:16 Nytte-kostnadsanalyser
- NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser
- OECD (2010): Value for Money in Government. Public Administration after "New Public Management"
- PricewaterhouseCoopers AS (2010): Evaluering av organisering av økonomitjenesteområdet i Senter for statlig økonomistyring (SSØ). 17. Juni 2010
<https://evalueringsportalen.no/evaluering/evaluering-av-organisering-av-okonomitjenesteområdet-i-senter-for-statlig-okonomistyring-%2528sso%2529/200900327-17.pdf/@@inline>
- Prop 1 S Tillegg 1 (2013-2014) Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2014
http://www.statsbudsjettet.no/upload/Tilleggsproposisjon_2014/doks/1s_tillegg1.pdf
- R-109/14 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser m.v
https://dfo.no/Documents%2FFOA%2Fpublikasjoner%2Frapporter%2Fr_109_2014.pdf
- Reglement for økonomistyring i staten (2015)
<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/>
- Regjeringen.no (pressemelding, 2016): Flytter statlige arbeidsplasser til Stavanger og Trondheim.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/flytter-statlige-arbeidsplasser-til-stavanger-og-trondheim/id2505264/>
- R.F.J Dewhurst (1972): Business Cost-Benefit Analysis

- Skatteetaten (2016) Utredning av ny kontorstruktur i skatteetaten
<http://www.skatteetaten.no/globalassets/pdf/ny-kontorstruktur/160106-utredning-ny-kontorstruktur-i-skatteetaten.pdf>
<http://www.skatteetaten.no/no/Om-skatteetaten/Om-oss/Prosjekter/ny-kontorstruktur/>
- SSØ (2008): Omstilling av statlige virksomheter. Veileder i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader
- SSØ (2008): Måling av effektivitet og stordriftsfordeler for staten av SSØs tjenester
- Supplerende tildelingsbrev 2016 – delegering av forvaltningen av utredningsinstruksen
https://www.regjeringen.no/contentassets/a51e3fb5c0b1446f8a1fd5aa9548553d/supplerende_tildelingsbrev_2016_dfo.pdf
- Tevfik F. Nas (1996): Cost-Benefit Analysis Theory and Application
- Tildelingsbrev DFØ 2017
- Tildelingsbrev DFØ 2016
- Tildelingsbrev DFØ 2015
- Tildelingsbrev DFØ 2014
- Tillegg til tildelingsbrev 2016 – DFØ overtar arbeidsoppgaver fra DSS utredningsinstruksen (2016)
- Vidar Ringstad (2003): Offentlig økonomi og økonomisk politikk