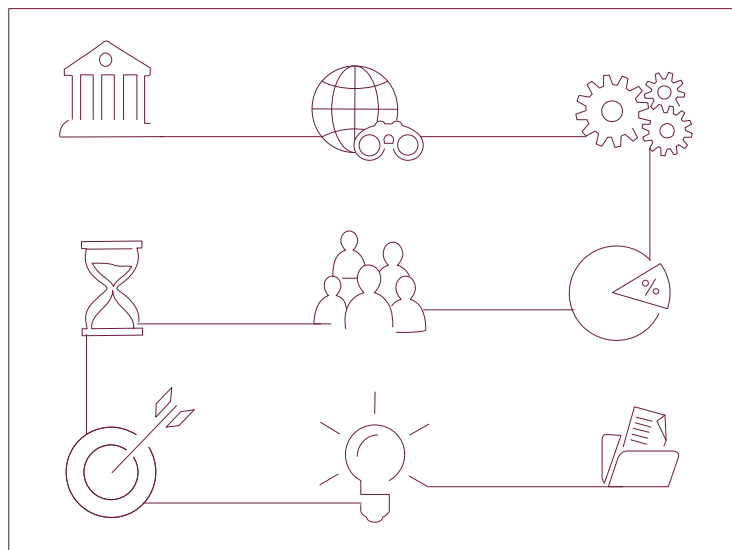


Utredning om effektivisering mv av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet



Oslo, 10. desember 2014

Capgemini Norge AS

Hoffsveien 1D • Postboks 475 Skøyen • 0214 OSLO

Telefon: 24 12 80 00 • Telefaks: 24 12 80 01 • www.no.capgemini.com

Forkortelser

Følgende forkortelser blir benyttet i rapporten:

Nåværende virksomheter i departementsfellesskapet:

Statsministerens kontor (SMK)
Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)
Finansdepartementet (FIN)
Forsvarsdepartementet (FD)
Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)
Justis- og beredskapsdepartementet (JD)
Klima- og miljødepartementet (KLD)
Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
Kulturdepartementet (KUD)
Kunnskapsdepartementet (KD)
Landbruks- og matdepartementet (LMD)
Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)
Olje- og energidepartementet (OED)
Samferdselsdepartementet (SD)
Utenriksdepartementet (UD)

Tidligere virksomheter i departementsfellesskapet

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD)
Fiskeri- og kystdepartementet (FKD)
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD)
Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)
Nærings- og handelsdepartementet (NHD)
Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD)

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS), med avdelinger:

Kontortjenesteavdelingen (KTA)
Fellestjenesteavdelingen (FTA)
Sikkerhetstjenesteavdelingen (SAV)
Informasjons- og kommunikasjonsteknologiavdelingen (IKT)
Informasjonsforvaltningsavdelingen (IFA)
HR-avdelingen (HR)
Styrings-, analyse og strategiavdelingen (SAS)
Statens servicesenter i Engerdal (SSIE)

Forløper til DSS

Statens forvaltningstjeneste (Ft)

IKT-systemer

DSS' graderte nett (Depnett B)
DSS' ugraderte nett (Depnett U)

Finansdepartementets ugraderte nett (FIN-U)
Forsvarsdepartementets graderte nett (FD-B)
Forsvarsdepartementets ugraderte nett (FD-U)
Justisdepartementets ugraderte nett (JD-U)
Utenriksdepartementets ugraderte nett (UD-U)

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	6
2	Introduksjon	11
2.1	Formål	12
2.2	Definisjoner	12
2.3	Avgrensninger	13
2.4	Gjennomføring og metode lagt til grunn for utredningen	14
2.5	Tidligere utredninger og andre relevante dokumenter	18
3	Roller, ansvars- og myndighetsforhold	22
3.1	Styringsmodellen for de administrative funksjoner	22
4	Om de administrative funksjoner som utøves i departementsfellesskapet	28
4.1	Organiseringen av og krav til de administrative funksjonene	28
4.2	Ressursbruken i de administrative funksjoner	32
4.3	Nærmere om de største administrative funksjonene i departementsfellesskapet	37
4.4	Kort om de øvrige administrative funksjoner i departementsfellesskapet	52
4.5	Vurdering av departementenes administrative funksjoner samlet	53
5	Om DSS og DSS' tjenestetilbud	55
5.1	Formål, hovedoppgave og hovedmål	55
5.2	Bakgrunn for opprettelsen av DSS og DSS' utvikling	55
5.3	DSS' planverk, strategiske satsinger og prioriterte mål	57
5.4	Kostnadsbildet for DSS og utviklingen av denne	58
5.5	Nærmere om DSS' tjenestetilbud og ressursbruk	64
6	Samlet ressursbruk i de administrative tjenester i departementsfellesskapet og DSS	84
6.1	Særsilt om ressursbruken knyttet til sikkerhet og beredskap	86
7	Identifiserte utfordringer, muligheter og hindre for effektivisering	89
7.1	Vurderinger knyttet til ansvars- og myndighetsforhold for administrative tjenester	89
7.2	Vurdering av de administrative funksjonene i departementene	97
7.3	Vurderinger knyttet til DSS	107
7.4	Vurderinger knyttet til IKT	112
8	Anbefalinger	120
8.1	Umiddelbare tiltak for å etablere strategisk styring og klargjøre roller og ansvar	120
8.2	Effektiviseringstiltak i departementene og SMK på kort og mellomlang sikt	125
8.3	Kortsiktige tiltak som bidrar til å skape økt tillit til DSS	129

8.4	Særlig om IKT	133
8.5	Vurderinger knyttet til bruk av teknologi	137
8.6	Behov nærmere analyser av dagens organisering av fellestjenestene	139
8.7	Sentralisering av flere administrative funksjoner på mellomlang til lang sikt	141
8.8	Oppsummering av anbefalinger som bør iverksettes i 2015	142
9	Vedlegg	144
9.1	Statsrådets ansvar ved ulike organisasjonsformer for administrative tjenester	144
9.2	Begrepsavklaringer	147
9.3	Oversikt over mottatte tjenestebeskrivelser fra DSS	151
9.4	Beregninger av ressursbruk i departementene	152

1 Sammendrag

Denne utredningen er gjennomført på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ved Avdeling for bygg, sikkerhet og tjenester (BST). Utredningen omfatter administrative tjenester i departementsfellesskapet, det vil si Statsministerens kontor (SMK) og samtlige 15 departementer, og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS).

Utredningen er del av en prosess for å utvikle de administrative funksjonene i departementene, med hovedvekt på effektivisering av tjenestene. Formålet med dette arbeidet har vært å gjennomføre en bredere utredning der mulighetene for bedre utnyttelse av ressursene i administrative funksjoner levert til departementsfellesskapet er blitt analysert. Til grunn for arbeidet er det lagt en vid forståelse av begrepet administrative tjenester for å sikre en helhetlig vurdering av alle deler av systemet.

I utredningen er det lagt vekt på å identifisere muligheter for kostnadseffektivisering gjennom utnyttelse av stordriftsfordeler, bruk av mer moderne teknologi og økt produktivitet. Gevinstmuligheter i form av økt kvalitet og service på tjenestene er også kartlagt og analysert. Med bakgrunn i en større kartlegging av dagens situasjon og analyse, fremmes det forslag om forbedring og videreutvikling av de administrative funksjonene frem mot 2020.

Ressursbruk

Utredningen viser at det anvendes betydelige ressurser i departementsfellesskapet og DSS for å ivareta de administrative tjenestene som er vurdert i utredningen. Gjennomgangen viser at det brukes om lag 1 922 mill. kroner årlig for gjennomføring av administrative tjenester i departementsfellesskapet og DSS. De samlede driftsutgiftene for hele departementsfellesskapet og DSS beløp seg til kr 5 693 mill. kroner. Av dette utgjør kostnader knyttet til administrative funksjoner i departementsfellesskapet 21 prosent, mens kostnadene knyttet til DSS utgjør 13 prosent.

Når vi ser på antall årsverk knyttet til administrative tjenester viser utredningen at det utgjør 1618 årsverk per 1.6.2014, hvilket utgjør 31 prosent av det samlede antall årsverk i departementsfellesskapet og DSS.

Kartleggingen av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet viser at departementsfellesskapet og DSS står overfor en rekke muligheter og utfordringer knyttet til utøvelse og organisering av de administrative tjenestene. Mulighetene og utfordringene er gruppert på følgende måte.

- Ansvars- og myndighetsforhold for de administrative tjenestene
- Gjennomføringen av de administrative funksjonene i departementene
- DSS som leverandør av fellestjenester til departementsfellesskapet
- IKT-tjenester

Ansvars- og myndighetsforhold for de administrative tjenestene

Gjennomgangen har vist at beslutningsstrukturen rundt utvikling av fellestjenester i departementsfellesskapet er ineffektiv. KMD har delegert mye ansvar for utvikling av fellestjenestene til DSS, og utviklingen av fellestjenestene foregår i for stor grad gjennom brukermedvirkning i ulike bruker- og kundefora. Det bidrar til en uheldig detaljfokusering som hindrer den rette utviklingen av tjenestene, i tillegg til at utviklingen synes å være noe tilfeldig.

KMD synes ikke i tilstrekkelig grad å ta ansvar for en styrt utvikling av de administrative tjenestene, og øvrige departementer har i liten grad latt KMD ta førerretet som ansvarlig departement for de administrative tjenestene. KMD synes å ha en underordnet rolle, der øvrige departementer i for stor grad gis rom for å påvirke DSS' prioriteringer. KMD synes ikke å ha et godt nok grep om rollen som etatsstyrer av DSS, og det kan til tider virke som om DSS har for frie rammer.

Det synes å være behov for helt andre prosesser knyttet til utvikling av de administrative funksjonene med overordnet forankring av strategisk retning og strategiske mål fra toppen. Det etterlyses en sterkere styringsfunksjon og som gis et tydeligere mandat og ansvar for de administrative tjenestene.

For å lykkes bedre med styringen av DSS` tjenesteleveranser synes det å være behov for å styrke den strategiske kompetansen hos etatsstyrer i KMD, inklusive kompetanse om de ulike områdene innen DSS` portefølje.

De administrative funksjonene i departementene

De fleste departementer vurderer i intervju at kvaliteten på egne administrative funksjoner er god eller tilstrekkelig, og mange viser i intervju til gode tilbakemeldinger fra egne brukere. Gjennomgangen av de administrative funksjonene i departementene har avdekket at det er et betydelig potensial for effektivisering. Det kan synes å være rasjonelt med en likere organisering av de administrative funksjonene på tvers av departementsfellesskapet. Dette vil forenkle erfaringsutveksling.

Det ligger et effektiviseringspotensial ved en mer rasjonell ressursbruk i hele departementsfellesskapet. Flere funksjoner synes å overlappe med eksisterende tilbud i DSS, og en bedre utnyttelse av DSS` tilbudte tjenester kan trolig også gi effektiviseringsgevinster. Effektiviseringsgevinster kan også realiseres gjennom bortfall eller reduksjon av oppgaver som synes utdaterte, eksempelvis postomdeling, tradisjonelle forværelsesfunksjoner og bibliotek.

Generelt kan det se ut til at departementene kan ta ut gevinster i form av mer effektive arbeidsprosesser eller bedre bruk av teknologi og moderne samhandlingsverktøy.

DSS som leverandør av administrative tjenester til departementsfellesskapet

Utredningen har avdekket at DSS står overfor flere utfordringer som leverandør av administrative tjenester til departementsfellesskapet. DSS har hatt en betydelig vekst siden 22/7, særlig innenfor vakt- og sikringstjenestene. Sterk vekst i kombinasjon med stor spredning i tjenestespekteret gjør det vanskelig å opprettholde kompetanse og kapasitet på sentrale områder og kan ha gått ut over rasjonell ressursbruk. Når det gjelder tjenestområdet lønn og regnskap virker nåværende arbeidsdeling mellom departementene, DFØ og DSS lite rasjonell og det vil være hensiktsmessig å vurdere denne på nytt.

DSS leverer tjenester til departementsfellesskapet blant annet gjennom kjøp av tjenester fra tredjepartsleverandører. Gjennomgangen har vist at DSS ikke arbeider systematisk og godt nok med sourcing. Sentralt er om departementsfellesskapet er tjent med at DSS fortsatt leverer enkelttjenester som fremstår som mindre rasjonelle å beholde internt. Det antas å være store langsiktige gevinster i forbedret systematisk arbeid med sourcing i DSS.

Utredningen har avdekket at det er en del utfordringer knyttet til fastsettelse av tjenestebeskrivelser og fastsettelse av enhetskostnader for DSS tjenester. Det er utarbeidet både tjenesteavtaler og tjenestebeskrivelser for DSS` tjenesteleveranser til departementene. Tjenesteavtalene (TA) er i hovedsak juridiske kontrakter, mens tjenestebeskrivelsene (TB) er ment å regulere omfang av tjenesteleveranser og –nivå. Upresise og utydelige KPI`er i tjenestebeskrivelsene er en utfordring for både DSS og deres brukere, da det åpner for ulike tolkninger av tjenestenivå og –leveranser. En beslektet problemstilling er at det ikke er tilstrekkelig definert hva som anses som standardtjenester finansiert gjennom ordinære bevilgninger og hva som er brukerbetalte tilleggsytelser for alle områder.

DSS har også behov for bedre oversikt og rapportering av kostnadstall og andre talldata om fellestjenestene. Det vil kunne bidra til å øke tilliten til organisasjonen på sikt.

IKT-tjenester til departementsfellesskapet

En undersøkelse blant ekspedisjonssjefene i departementenes administrasjonsavdelinger viser at tilliten til DSS som tjenesteleverandør av IKT-tjenester er ganske lav. Dette forklares med at det er ustabilitet med mye nedetid, treghetsproblematikk knyttet til IKT-plattformen og en programvareportefølje som består av mange gamle versjoner. IKT-sikkerhet og fremdriften i utviklingsarbeidet er heller ikke god nok. Det henvises til at departementene som står utenfor felles IKT-plattform er mer fornøyd med sine tjenester enn departementene som får IKT-tjenester levert fra DSS.

En sammenlikning av antall betjente brukere per IKT- årsverk i DSS med tilsvarende tall for UD gir indikasjoner på at IKT-tjenester levert av DSS kan effektiviseres. Andre studier viser imidlertid at DSS ligger på, eller er bedre enn, gjennomsnittet for offentlig sektor målt etter antall brukere per årsverk innen IKT. Dette viser at DSS ikke nødvendigvis arbeider ineffektivt, men forskjellen i antall brukere per årsverk innen IKT mellom DSS og UD bør undersøkes nærmere.

Per i dag står fire departementer og SMK utenfor bruken av DSS' IKT-plattform og drifter istedenfor egne løsninger. Behov for sikkerhet og 24/7 brukerstøtte oppgis som sterke argumenter for ikke å slutte seg til felles IKT-løsning, men arbeidet viser at det også kan forklares med kulturelle forskjeller. Flere departementer ser dette som et hinder for en rasjonell utvikling av felles IKT-tjenester fra DSS.

Departementene som står utenfor opplever på sin side også en del utfordringer knyttet til å drifte egne løsninger slik som sårbarhet, kostnader og opprettholdelse av kompetanse. For departementsfellesskapet som helhet synes det ikke å være kostnadssvarende på sikt med fem ulike IKT-løsninger. Frem mot 2020/2025 vil det arbeides med et nytt regjeringskvartal som vil samle alle departementene med unntak av FD. Dette fremstår som en mulighet for å samle de ulike IKT-miljøene i departementsfellesskapet i større grad enn i dag.

Anbefalinger – umiddelbare tiltak for å etablere strategisk styring og klargjøre roller og ansvar

Det foreslås at det settes i gang umiddelbare tiltak for å klargjøre roller og ansvar innenfor eksisterende myndighets- og ansvarsstruktur. Anbefalingen er at det igangsettes et arbeid som vurderer nåværende styringsstruktur for utviklingen av de administrative funksjonene, der en vektlegger å komme fram til et resultat som i større grad strømlinjeformer hvordan utviklingsprosessene bør være og definerer rollene til de ulike involverte; «etatsstyrer», «tjenesteleverandør», «kunder/brukere» og «beslutningstaker»

Det anbefales videre å samle strategisk styring av de administrative funksjonene i KMD, det vil si at etatsstyrer tar et overordnet ansvar for strategisk styring av disse tjenestene. KMD må ta rollen med å utarbeide overordnede strategiske føringer for utviklingen av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet, samt strategier for de viktigste tjenesteområdene slik som IKT og sikkerhet og beredskap.

Med bakgrunn i dette anbefales det at det gjennomføres en prosess for å identifisere relevante mål- og resultatkrav for DSS, inklusive effektiviseringsmål.

Anbefalinger – effektiviseringstiltak i departementene og SMK på kort og mellomlang sikt

Det anbefales at departementene i større grad fastsetter mål og KPI'er for egne administrative funksjoner og at det gjennomføres brukerundersøkelser der kvaliteten i disse funksjonene i den enkelte virksomhet vurderes.

Det anbefales også at alle departementene og SMK setter egne interne, kvantitative effektiviseringsmål for de administrative funksjoner med henblikk på å effektivisere funksjoner der de er mindre ressurseffektive enn andre departementer. Målene bør fastsettes med bakgrunn i de effektiviseringspotensialer som er identifisert i denne rapporten. Det anbefales at beslutning om at samtlige departementer skal fastsette slike mål forankres i regjeringen.

Når målene for effektivisering er fastsatt, bør hvert enkelt departement identifisere hvordan de interne effektiviseringspotensialene skal gjennomføres, for eksempel gjennom mer effektive arbeidsprosesser, reduksjon eller bortfall av utdaterte oppgaver, bortfall av unødvendige eller overlappende oppgaver.

Anbefalinger – kortsiktige tiltak som bidrar til å skape økt tillit til DSS

Som omtalt ovenfor har utredningen vist at DSS har manglende tillit blant brukerne på enkelte områder. Dette handler om at DSS ikke alltid leverer til brukernes forventninger, samt at brukerne har ulike forventninger til hva DSS kan levere. DSS anbefales å arbeide målrettet med å øke tilliten til organisasjonen.

Utredningen har vist at det er behov for at DSS utarbeider tydeligere tjenestebeskrivelser om hva brukeren kan forvente seg av tjenesteleveransene fra DSS. Det er også behov for en tydeligere og mer transparent oversikt over hvordan enhetskostnadene for tilleggstjenester fra DSS fastsettes.

Det er videre behov for at DSS etablerer et bedre system for måling og rapportering om hvordan DSS leverer tjenester i forhold til det definerte tjenestenivået. Gode systemer for rapportering av resultater vil være med å bygge tillit til DSS.

Vår gjennomgang har vist at det er mangler i DSS' arbeid med sourcing og vurderinger knyttet til bruk av eksterne tredjepartsleverandører. DSS anbefales å styrke og tydeliggjøre sin sourcingstrategi, og at denne strategien forankres hos eier og blant de ansatte som arbeider med sourcing i organisasjonen.

Anbefalinger om IKT

Tjenesteområdet IKT står overfor flere utfordringer som det er nødvendig å ta tak i. IKT i departementsfellesskapet fremstår som fragmentert med flere ulike IKT-organisasjoner som alle opererer ut fra det de mener er beste filosofi når det kommer til viktige spørsmål og løsninger som for eksempel lagring, oppbygging av IKT-plattform, håndtering av IKT-sikkerhet m.v. Etter vår vurdering er det behov for en samlet strategisk styring av IKT på departementsnivå, der viktige beslutninger forankres før en går i gang med å utvikle nye løsninger. Ansvar for departementsfellesskapets IKT- strategi bør legges til KMD som har etatsstyreransvaret for DSS.

Det anbefales videre at det etableres styringsprosesser for hver av de syv hovedområdene som inngår i en IKT-verdikjede; strategi, arkitektur, operasjonell kvalitet, risiko og sikkerhet, utvikling, samt drift og forvaltning.

Anbefalinger – bruk av teknologi i departementsfellesskapet

Det er påvist at dagens saksbehandlingssystem i departementsfellesskapet ikke fungerer tilfredsstillende og har svak funksjonalitet. Det anbefales at brukervennligheten for saksbehandlere og ledere i fagavdelingen økes. Det er skissert to alternative måter å få gjennomført utbedringene av saksbehandlingssystemet på.

Arbeidet med bruk av nye teknologier i departementsfellesskapet har ofte foregått litt tilfeldig, gjerne etter initiativ fra enkeltdepartementer. Det etterlyses systematikk i arbeidet, der vurderinger knyttet til bruk av nye løsninger sees i sammenheng. På denne bakgrunn anbefales det at det etableres en funksjon som på en mer systematisk måte kan ta ansvar for å utrede og verifisere gevinster ved implementering av nye teknologier.

Anbefalinger – utredninger knyttet til annen organisering av fellestjenester

Med bakgrunn i at DSS har hatt en betydelig vekst både i antall ansatte og antall tilbudte tjenester de senere år, har DSS en svært bred tjenesteportefølje. Mange av områdene er svært ulike og krever ulik grad av oppfølging. Etter vår vurdering er det behov for å se nærmere på helheten i DSS' tjenesteportefølje.

Det anbefales derfor at det gjennomføres en større gjennomgang som vurderer helheten i DSS' tjenestetilbud, og særskilt vurderer hensiktsmessigheten av å opprettholde en struktur med en så stor bredde. Når det gjelder tjenesteområdene lønn og regnskap leveres disse i dag av DSS med DFØ som underliggende systemleverandør. Det anbefales at dagens modell vurderes opp mot en modell der DFØ er eneste tjenesteleverandør eller opp mot andre alternativer i det private markedet.

Anbefaling – sentralisering av komplekse funksjoner på mellomlang sikt

Det anbefales at en sentralisering av arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen på noe sikt blir vurdert. Utredningen har påvist at det kan være store innsparinger ved en effektivisering av denne funksjonen og deler av potensialet kan trolig først realiseres gjennom en sentralisering av funksjonen i et robust fagmiljø.

Rådet er at det gjennomføres en robust vurdering for å identifisere og verifisere gevinster, kostnader og implikasjoner ved en sentralisering av funksjonen.

2 Introduksjon

Regjeringen har et mål om at fellesskapets ressurser skal brukes mest mulig effektivt. På bakgrunn av dette er det igangsatt en prosess for å utvikle de administrative funksjonene i departementsfellesskapet og DSS, med hovedvekt på effektivisering av tjenestene. De administrative funksjonene i departementsfellesskapet har ikke vært gjenstand for en samlet vurdering på flere år. Imidlertid foreligger enkelte utredninger og forstudier innen mer avgrensede saksfelt.

Denne utredningen er gjennomført på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ved Avdeling for bygg, sikkerhet og tjenester (BST), heretter "oppdragsgiver". Utredningen omfatter administrative funksjoner i departementsfellesskapet, det vil si Statsministerens kontor (SMK) og samtlige 15 departementer, samt fellestjenester fra Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS).

Det faglige arbeidet i departementsfellesskapet er avhengig av gode administrative tjenester. Departementene utøver i dag administrative funksjoner internt som er forholdsvis like på tvers. Disse er underlagt felles rammebetingelser og regelverk og den organisatoriske oppbyggingen er relativ lik. Mulighetene for standardisering av disse funksjonene og utnyttelse av stordriftsfordeler er til stede.

Departementene og SMK er politisk styrte virksomheter, som både skal støtte statsråden/statsministeren og styre den underliggende statsforvaltningen. Som virksomheter preges de blant annet av:

- Rollen som sekretariat for politisk ledelse krever stor fleksibilitet og evne til å levere god kvalitet raskt
- I rollen som utfører for regjeringens politikk skal departementene forvalte naturressurser, regulere store sektorer og styre underliggende etater og virksomheter, med tilhørende høye krav til faglig og administrativ kompetanse
- Avdelinger i ett og samme departement kan ha rollen som ansvarlig eller "eier" av hver sine fagområder med tilhørende ytre etater og/eller virksomheter. Departementene kan således i en viss grad fremstå som divisjonaliserte strukturer bestående av selvstendige avdelinger med liten indre sammenheng

Til tross for at det er mange fellestrekk ved departementene, kjennetegnes de også av til dels ulike kulturer. Departementene er av ulik størrelse og de fysiske forutsetningene er ulike, flere er blant annet lokalisert på "permanent midlertidig" sted i påvente av en ferdigstillelse av regjeringskvartalet etter 22. juli. Departementene har også ulik kompleksitet, bredde i porteføljen, sektoransvar, og ulikt antall statsråder og statssekretærer.

I tillegg til de administrative funksjonene som utøves internt av det enkelte departement, leveres en rekke fellestjenester til departementsfellesskapet av DSS. DSS produserer dels fellestjenestene selv, dels kjøpes tjenester fra andre statlige eller private underleverandører. Det er i dag det enkelte departement som avgjør om departementet skal slutte seg til de fellestjenester som etableres¹. I en del tilfeller har departementer valgt å produsere disse funksjonene selv.

Denne rapporten er en gjennomgang av ressursbruken knyttet til administrative tjenester i de 17 virksomhetene omtalt ovenfor. Prosjektet har nødvendigvis ikke kunnet skrive en rapport for den enkelte virksomhet, og det er flere vurderinger i rapporten som gjelder mange virksomheter, men ikke nødvendigvis alle. Det er derfor viktig å lese rapporten ikke bare ut i fra enkeltvirksomheters ståsted, men fra hele departementsfellesskapets ståsted.

¹ SD har presisert i en e-post av 2. desember 2014 at "De departementene som i dag inngår i ordningen med felles IKT-drift og brukerstøtte, hadde svært begrensede muligheter til å stå utenfor. Det samme gjelder for både regnskap og lønn og langt på vei for innføringen av WebSak Fokus".

I det følgende omtales formål for utredningen, avgrensninger, definisjoner, metodikk og informasjon som er lagt til grunn for rapporten.

2.1 Formål

Utredningens formål har vært å gjennomføre en bredere utredning som analyserer mulighetene for bedre utnyttelse av ressurser til administrative tjenester til departementsfellesskapet.

Utredningen har hatt følgende formål:

- Beskrive hvordan det enkelte departement i dag løser sine administrative oppgaver
- Beskrive fellestjenestene som DSS og andre leverandører leverer
- Gi en kort beskrivelse av utredninger som har vært gjennomført de siste 5-10 årene om administrative funksjoner i departementsfellesskapet, og hvilke resultater som er oppnådd
- Vurdere ulike former for effektivisering; eksempelvis bortfall av oppgaver, erstatte egenproduksjon med kjøp i det private markedet, ytterligere fellesfunksjoner osv.
- Anbefale hvilke områder som er aktuelle for effektivisering, forenkling og forbedring
- Vurdere eventuelle hindre for effektivisering og kvalitetsutvikling, samt gi råd om hvordan dette kan håndteres
- Angi metoder eller prosesser som er best egnet til å gjennomføre de tiltak som foreslås

Det legges her til grunn en vid forståelse av begrepet administrative tjenester for å sikre en helhetlig vurdering. I det følgende er begrepene "administrative tjenester", "administrative funksjoner" og "fellestjenester" definert, slik disse er brukt i denne rapporten. Deretter gis en omtale av avgrensninger.

2.2 Definisjoner

I det følgende gis noen definisjoner som er brukt i denne rapporten.

2.2.1 Administrative tjenester

Med *administrative tjenester* menes administrative funksjoner, jf. punkt 2.2.2, og fellestjenester, jf. punkt 2.2.3.

2.2.2 Administrative funksjoner

Med *administrative funksjoner* forstår vi oppgaver som ikke omfattes av det enkelte departements faglige kjerneoppgaver, men som er nødvendige for å understøtte departementets primæroppgaver. Oppgavene kan avgrensnes og grupperes på flere måter.

De administrative funksjoner er blitt inndelt i følgende kategorier:

- Intern styring
- Økonomi- og regnskapsfunksjon for egen virksomhet
- Lønningsfunksjon, inklusive overordnet kontroll av timeregistrering og reiseregninger
- Personalfunksjonen, inklusive HMS, IA-arbeid og organisasjonsutvikling
- Anskaffelser, inklusive oppfølging av regelverk for offentlig anskaffelser
- Innkjøp og forvaltning av rekvisita
- Interne informasjonstjenester, inklusive vedlikehold av informasjon på intranett
- Arkiv og dokumentforvaltning, inklusive brukeropplæring i saksbehandlingssystem
- Forværelsesfunksjon/kontorstøtte
- IKT, inklusive drift og vedlikehold av egne IKT-systemer og IKT-støtte
- Drift og utvikling av bygg og annen teknisk infrastruktur

- Sikkerhet og beredskap for egen virksomhet
- Postomdeling
- Bibliotek tjenester for egen virksomhet
- Oppfølging av eventuelle private tjenesteleverandører
- Biltjeneste
- Trykking
- Evt. andre funksjoner (som spesifisert av det enkelte departement)

En nærmere beskrivelse av hvilke oppgaver som vanligvis hører inn under de ulike funksjonene, er nærmere spesifisert i kapittel 9.2.1. Oppstillingen der er ikke uttømmende, men er ment å gi et rimelig godt bilde av hva som hører inn under de forskjellige administrative funksjonene.

2.2.3 Fellestjenester

Fellestjenester omfatter tjenester som per dags dato blir ivaretatt og levert av DSS. Fellestjenestene er nærmere definert i kapittel 9.2.2.

2.2.4 Departementsfellesskapet

I denne rapporten er begrepet *departementsfellesskapet* brukt som en fellesbetegnelse for alle departementene, og SMK.

2.3 Avgrensninger

I samråd med oppdragsgiver er det blitt gjort noen avgrensninger av utredningens omfang. Kartlegging av funksjoner som ikke faller inn under definisjonen av *administrative funksjoner* som definert ovenfor er utenfor utredningens omfang. Det vil si at oppgaver av faglig karakter som utøves av de mange fagavdelingene i departementsfellesskapet ikke er omfattet av arbeidet.

I tillegg er følgende avgrensninger er gjort:

- Oppgaver knyttet til eierstyring og etatsstyring er ikke omfattet.
- Departementenes arbeid med statsbudsjettet, inklusive utarbeidelse av budsjettproposisjoner, er heller ikke omfattet.
- Departementenes kommunikasjonstjenester er i hovedsak holdt utenfor utredningen fordi disse oppgavene i stor grad er bistand til politisk ledelse, kommunikasjonsfaglig bistand til fagavdelingene og ekstern informasjon. Interne informasjonstjenester knyttet til drift og vedlikehold av intranett er derimot regnet med.
- Utestasjonene under UD.
- Konkrete effektiviseringsmuligheter og eventuelle gevinster eller hindre internt i det enkelte departement og på SMK er ikke omtalt. Vurderingen av effektiviseringsmuligheter er holdt på et overordnet nivå, og det gis en vurdering av den gjennomsnittlige ressursbruken per administrative funksjon i departementsfellesskapet. Det gir et vurderingsgrunnlag av effektiviteten i det enkelte departement sammenlignet med øvrige departementer, som kan danne grunnlag for uttak av effektiviseringsgevinster.
- Det har ikke vært innenfor prosjektrammen å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse, der eksempelvis verdi av større, lovpålagte oppgaver som utøves i de ulike funksjonene beregnes inn i ressursbruken.
- Rammen for prosjektet har ikke gitt rom for vurdering av tidsbruk per oppgave i den enkelte funksjon.
- Ressursbruk som den enkelte medarbeider/leder i de ulike fagavdelinger i departementene/SMK bruker på administrasjon, som eksempelvis registrering av tid, innkalling til møter, oppfølging av medarbeidere som er sykmeldt, bestilling av reiser/møtemat, skriving av reiseregninger, oppfølging av leverandører i forbindelse med

anskaffelser, organisering av velferdsarrangementer, anslag av budsjettbehov knyttet til prosjekter, m.v. er ikke kartlagt. For departementer som har desentraliserte funksjoner, er det vært vektlagt å innhente tall også for denne ressursbruken. Kriteriet har da vært om disse personene kan sies å ha funksjonen som fast oppgave eller hovedoppgave.

- Kvaliteten på de administrative funksjoner som utføres i det enkelte departement, da det ville påkrevd en detaljert kartlegging av alle funksjoner i alle departementer, inklusive en kartlegging av brukernes syn på kvaliteten som utføres internt i eget departement. Det har det ikke vært rom for i dette oppdraget. Imidlertid har alle departementer på ekspedisjonssjefsnivå blitt stilt spørsmål om kvaliteten på utførelsen av de administrative funksjoner på generelt grunnlag i intervju.
- Det har ikke vært gjennomført en detaljert analyse av verktøy, bruk av moderne samhandlingsløsninger og moderniseringstiltak i det enkelte departement. Analysen har vært begrenset til kvalitative spørsmål om dette på intervju.
- Tjenester levert av DSS til kunder utenfor departementsfellesskapet. Utredningen har avgrenset mot Statens Servicesenter i Engerdal (SSIE), da SSIE betjener kunder utenfor departementsfellesskapet. Kostnadene knyttet til SSIE er derfor i sin helhet tatt ut av tallgrunnlaget i rapporten. Imidlertid har det i vurdering av kostnadstall i DSS ikke vært mulig å skille ut kostnader for tjenester som DSS leverer til andre, eksempelvis regjeringsadvokaten eller Høyesterett, og de samlede kostnadstall inneholder derfor enkelte kostnader knyttet til betjening av disse.
- Analyser og vurderinger av dagens finansieringsmodell for DSS, DSS' fastsettelse av enhetsprisene knyttet til fellestjenestene.
- Vurdering av alternativ organisering er ikke ment som en fullverdig analyse av alternativer, men er en vurdering av mulige områder som bør analyseres nærmere. Det er derfor heller ikke gjennomført vurderinger knyttet til om det er konkrete juridiske hindre eller om det vil være administrative kostnader knyttet til en eventuell annen organisering av tjenestene.

2.4 Gjennomføring og metode lagt til grunn for utredningen

2.4.1 Organisering av arbeidet

Utredningen er gjennomført av et prosjektteam bestående av tre ressurser, samt analysestøtte fra Capgemini Consulting og én ressurs fra Agenda Kaupang. Agenda Kaupang har hatt særskilt ansvar for verifisering av tallmaterialet som ligger til grunn for kostnader og ressursbruk i departementsfellesskapet. Arbeidet er gjennomført i tett dialog med oppdragsgiver, som er blitt holdt løpende orientert om arbeidet gjennom til sammen 9 statusmøter, og gjennom oversendelse av ukentlige statusrapporter.

Thorvald Wettestad har vært prosjektkoordinator og kontaktperson for prosjektet fra oppdragsgivers side. Prosjektet har i tillegg hatt tilgang på kontaktpersoner i departementsfellesskapet og i DSS, som har bistått med å svare på spørsmål, videreformidle kontakt og tilgjengeliggjøre informasjon.

2.4.2 Tilnærming til arbeidet

Utredningen er gjennomført i tre faser:

- Kartlegging av administrative funksjoner
- Analyse av effektiviseringsmuligheter
- Anbefalinger og utarbeidelse av rapport

Kartlegging av dagens organisering av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet har hatt som formål å etablere en oversikt over omfanget av de administrative funksjonene. Oversikten

har tjent som grunnlag for å identifisere muligheter og hindre for effektivisering. Kartleggingen er utført gjennom følgende aktiviteter:

- Gjennomgang av utredninger som har vært gjennomført de siste 10 årene om administrative tjenester i departementsfellesskapet og/eller DSS, og som har vært gjort tilgjengelig av oppdragsgiver eller DSS.
- Innhenting av skriftlig informasjon fra samtlige departementer og SMK om antall årsverk, samlede lønnskostnader, antall ledere, effektiviseringstiltak siste tre år knyttet til administrative tjenester, samt oversikt over kontraktsforhold med tredjepartsleverandører. Tallene knyttet til årsverk og lønnskostnader har vært kvalitetssikret i to runder.
- Innhenting av skriftlig informasjon fra DSS om antall årsverk, samlede lønnskostnader, antall ledere, effektiviseringstiltak siste tre år, samt avtaler med tredjepartsleverandører.
- Internregnskap for 2011-2013 for alle departementene. For departementer som ble slått sammen med virkning fra 1. januar 2014, har vi innhentet regnskap per 31.8.2014.
- Internregnskap for 2011-2013 for DSS. Prosjektet mottok en Excel-fil med tall for en rekke poster. Imidlertid var det ikke mulig å hente ut kvalitetssikrede tall, og prosjektet måtte derfor innhente utvalgte enkelttall knyttet til kostnader for DSS, ulike avdelinger og tjenester i flere henvendelser til DSS.
- Søk i interne databaser, slik som telefonkatalogen og departementenes intranett.
- Innhenting av oversikt over antall dokumenter inn/ut fra samtlige departementer og SMK for perioden 1. januar – 1. juli 2014.
- Innhenting av antall henvendelser for tre av DSS' fire brukersentre, inklusive oversikt over antall saker som ble løst i henholdsvis 1. linje og 2. linje for 1. halvår 2014.
- Gjennomgang av brukerundersøkelser for DSS fra 2010 og 2013.
- To fokusintervjuer à to timer med direktøren i DSS, Kjell Arne Knutsen.
- Fokusintervjuer à to timer med samtlige ekspedisjonssjefer og enkelte andre ledere i administrative avdelinger i alle departementene og SMK, til sammen 16 intervjuer.
- Fokusintervjuer à 1,5 timer med henholdsvis leder for BST og seniorrådgiver med ansvar for etatsstyring av DSS.
- Fokusintervjuer à 1,5 timer med ledere for henholdsvis Kontortjenesteavdelingen (KTA), Informasjons- og kommunikasjonsteknologiavdelingen (IKT) og Sikkerhetstjenesteavdelingen (SAV) i DSS.
- Strukturert samtale med leder for IKT-enheten i UD og leder for IKT-enheten i JD.
- Gjennomføring av en nettbasert spørreundersøkelse blant de administrative ekspedisjonssjefene i alle departementer og SMK om erfaringer ved utvalgte fellestjenester levert av DSS. SMK ønsket ikke å besvare denne undersøkelsen.
- Innhenting av kostnadsdata fra enkelte tredjepartsleverandører for å kunne vurdere stordriftsfordeler.

I analysefasen har prosjektet identifisert og prioritert hovedutfordringer, muligheter og hindre for effektivisering og kvalitetsutvikling av de administrative tjenester. Dagens kostnadsnivå og ressursbruk for de administrative funksjonene i departementsfellesskapet er identifisert. Tilsvarende er dagens kostnadsnivå og ressursbruk for en del av tjenestene i DSS analysert. Behov for videre analyser av mulige alternativer til dagens organisering av de administrative tjenester er vurdert.

Med bakgrunn i kartleggingsfasen og analysefasen, har prosjektet vurdert anbefalinger og utarbeidet sluttrapporten. Av hensyn til at intervjuene skulle foregå som en fortrolig samtale, der det var mulig å komme med vurderinger uten risiko for å bli sitert, lovet prosjektet at innspill ikke ville bli sitert i rapporten. Vurderinger som er gitt prosjektet i disse samtalene er derfor anonymisert i rapporten uten kildehenvisning. Dette har vært en avveining som vi mener har vært riktig. Erfaringen har vært at de ulike departementene har ulikt syn på sammenfallende tema og en angivelse av hvem som har

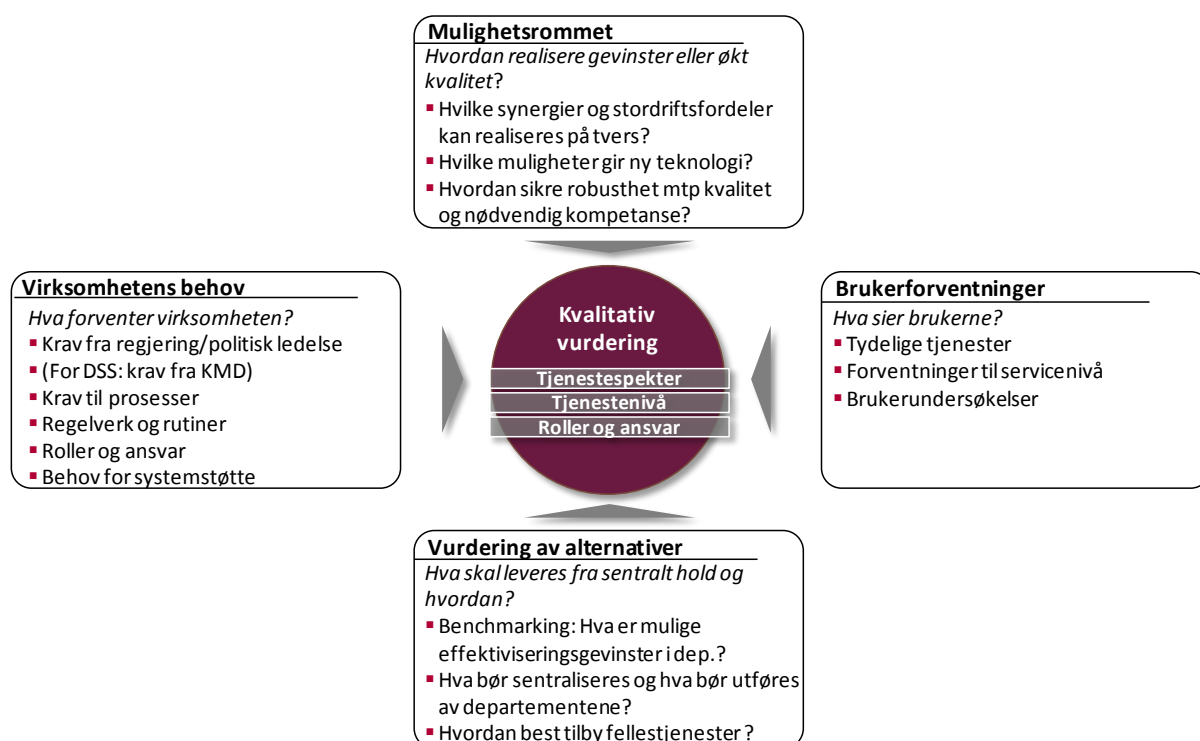
ment hva kunne ha ledet til misnøye. Rapporten inneholder enkelte unntak fra dette etter spesifikke ønsker.

2.4.3 Metode til grunn for arbeidet

I arbeidet med utredningen har det vært lagt vekt på å gjennomføre både kvalitative og kvantitative analyser.

Til grunn for de kvalitative analysene har vi brukt informasjon i diverse utredninger og rapporter, samt informasjon gitt i fokusintervjuer. For tilfeller der utredningene har vært av eldre dato, har vi vektlagt å få oppdaterte synspunkter i intervju. I intervjuene har vi bedt om intervjusubjektens synspunkter knyttet til ansvars- og myndighetsforhold, synspunkter om de administrative tjenester både med hensyn til kvalitet og effektivitet, og om eventuelle muligheter og hindre for effektivisering. I de kvalitative analysene og vurderingene har vi vektlagt å forstå den enkelte virksomhet med vekt på eventuelle særtrekk.

Viktige aspekter i dette arbeidet har vært vurderinger knyttet til virksomhetenes behov, brukerforventninger, mulighetsrommet og alternativer. Det er illustrert i figuren under.

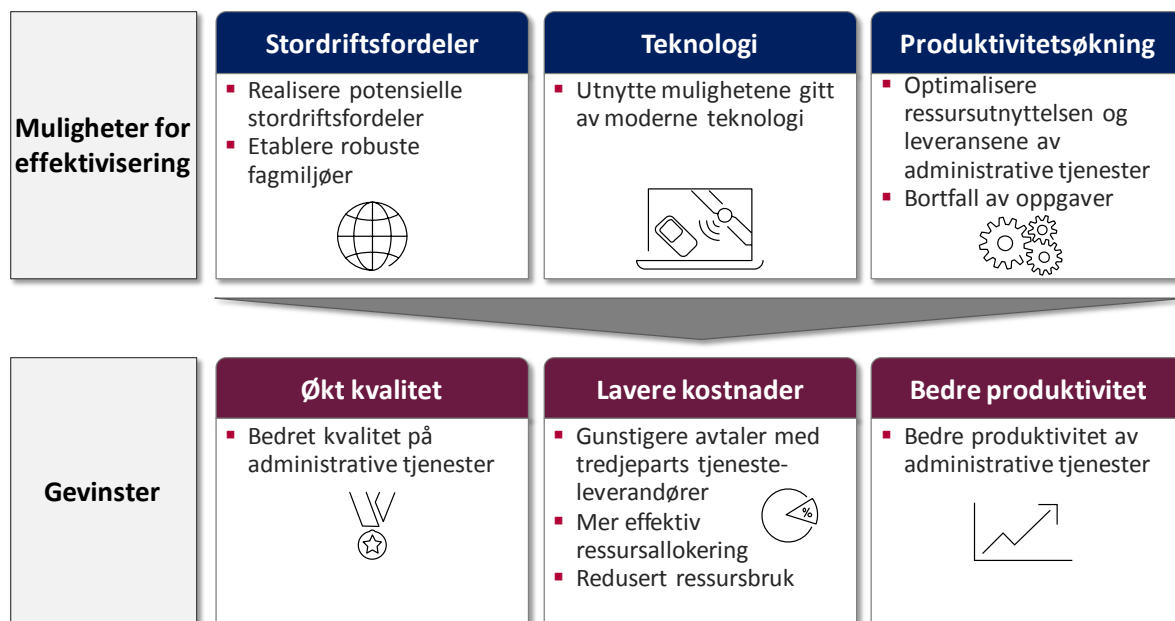


Figur 1 – Sentrale vurderingstema i arbeidet med utredningen

De kvantitative analysene og vurderingene er gjort gjennom en evaluering av mengdetall som årsverk, lønnskostnader og regnskapstall. Det har vært vektlagt å sikre et så likt sammenligningsgrunnlag som mulig på tvers av departementene og det har vært gjennomført en kvalitetssikring av tallmaterialet i to runder. Tilsvarende har vi forsøkt å analysere de største avdelingene og tjenesteområdene i DSS.

Basert på disse vurderingene er det etablert en oversikt over hovedutfordringer, og hindre for effektivisering som bør håndteres. Det er også identifisert muligheter for gevinster som kan realiseres. Identifiserte hovedutfordringer, muligheter og hindre er omtalt i kapittel 6 og har dannet grunnlaget for vurdering av anbefalinger.

Anbefalingene i utredningen har identifisert hvordan en mer effektiv ressursutnyttelse i departementsfellesskapet og DSS kan oppnås. Som illustrert i figuren under kan muligheter for effektivisering oppnås gjennom realisering av stordriftsfordeler, gjennom økt eller bedre bruk av moderne teknologi, og/eller gjennom en optimalisert ressursutnyttelse av leveransene av administrative tjenester.



Figur 2 - muligheter og gevinster ved effektivisering av de administrative tjenestene

Gevinster ved en eventuell effektivisering kan være økt kvalitet på tjenestene, lavere kostnader, og/eller bedre produktivitet, typisk gjennom mer rasjonell bruk av ressurser i produksjonen av de administrative tjenestene.

Anbefalingene er konkretisert gjennom en rekke forslag til tiltak som bør gjennomføres de nærmeste fem årene. Viktige momenter i anbefalinger om tiltak er departementenes og SMKs behov for at tjenesten produseres internt versus eksternt. Et annet viktig vurderingstema er hvorvidt DSS vil være egnet til å ta over nye oppgaver fra departementene/SMK. Disse momentene har vært viktige i våre anbefalinger av tiltak, og forslag til tidsplan for gjennomføring av disse. Det er nærmere omtalt i kapittel 8.

2.4.4 Involvering

Prosjektet har lagt vekt på åpenhet i gjennomføringen, og involvering av berørte parter har blant annet forekommet gjennom:

- Åpent orienteringsmøte om prosjektet for alle departementer og DSS 19. august
- Skriftlig kommunikasjon til alle ansatte i departementsfellesskapet og DSS om prosjektet og fremdrift i august og oktober. Informasjonen er lagt ut på Depweb og sendt samtlige virksomheter med anmodning om å tilgjengeliggjøre den på intranettene internt
- Møte med tillitsvalgte fra hovedorganisasjonene: Akademikerne, NTL (LO stat), YS/Parat og Unio med presentasjon av foreløpige funn 8. september
- Presentasjon av foreløpige funn for ekspedisjonssjefnettverket for administrative avdelinger 17. september
- Presentasjon av utkast til anbefalinger for kontaktpersoner i hovedorganisasjonene, samt for lokale tillitsvalgte i departementene og DSS 28. oktober

- Presentasjon av utkast til anbefalinger til ledere i DSS 10. november
- Presentasjon av utkast til anbefalinger for ekspedisjonssjefnettverket for administrative avdelinger 12. november

2.5 Tidligere utredninger og andre relevante dokumenter

En viktig del av oppdraget fra KMD har vært å vurdere utredninger som har vært gjennomført de siste 5-10 årene om administrative funksjoner i departementsfellesskapet, og hvilke resultater som er oppnådd.

Prosjektet har hatt tilgang til en rekke tidligere utredninger og bakgrunnsinformasjon av relevans for arbeidet. Innholdet i utredningene som er vurdert relevante for dette prosjektet omtales nærmere i aktuelle kapitler i rapporten. I det følgende gis en oversikt over utredninger og annen grunnlagsinformasjon som har vært vurdert av prosjektet.

2.5.1 Utredninger

Under følger oversikt over utredninger sortert etter tema, som prosjektet har mottatt:

Sentralisering av IKT og lønn- og regnskapsfunksjonen

- Arbeidsgruppe ledet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2003), Rapport om administrative tjenester i departementsfellesskapet.
- Departementsrådsgruppen for administrative tjenester i departementsfellesskapet (2005), Innstilling til Moderniseringsministeren -samling av tjenestene innenfor IKT og lønn og regnskap i Departementenes servicesenter, Statens forvaltningstjeneste
- Deloitte (2006), Brukerorientering og kvalitetsutvikling i Departementenes Servicesenter (DSS)

Modellen for finansiering av fellestjenester

- Prosjektgruppe med deltakere fra DSS, FAD, HOD og FIN (2007), Ny prisings- og finansieringsstruktur i DSS
- FAD (2008), Modell for brukerbetaling av DSS sine tjenester
- FAD (2009), Oversikt gir innsikt. Økonomistyring i og av DSS

IKT

- DSS (2011), Benchmark på IKT-området. Forprosjekt, forankret i tildelingsbrev fra FAD
- KPMG (2012), Evaluering av DSS` styringssystem for informasjonssikkerhet
- Terramar og Promis (2014), Usikkerhetsanalyse av IKT-løsning for departementene
- Metier (2014), KS 2 (Kvalitetssikring fase 2) av Ny IKT-løsning for departementene. Rapport til Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Lønn- og regnskap

- DSS (2008), Lønn, personal og reiseoppgjør i departementsfellesskapet - Kartlegging av behov
- DSS (2009), Utkast til kravspesifikasjon for anskaffelse av system for elektronisk behandling av reiseoppgjør
- DSS (2010), Konsernmodellen - Arbeidsdeling i departementsfellesskapet, SAPLØP - Delprosjekt Lønn
- Promis (2011), Evaluering av konsernmodellen

Arkiv og dokumentforvaltning

- DSS (2013), Elektronisk korrespondanse i departementsfellesskapet – rapport fra mulighetsstudie
- DSS (2014), Evaluering - Pilotperiode vedrørende sentral poståpning og skanning

Annet

- DIFI (2012) Små virksomheter i staten – trenger de fellestilbud på IKT-området og innkjøpsområdet. Notat fra DIFI
- DIFI (2012) Sentralisering av IKT-funksjoner i Staten

2.5.2 Annen grunnlagsinformasjon

Under følger oversikt over annen grunnlagsinformasjon som prosjektet har gjennomgått sortert etter tema:

Diverse styrende dokumenter

- FIN (2003), Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten med endringer senest 18. september 2013
- MOD (2005), St.prp. nr. 1 (2005- 2006), kapittel 1522 om etablering av Departementenes servicesenter
- FAD (2010), Utkast til strategi for administrative støttefunksjoner i departementsfellesskapet
- FAD (2011), Mandat for Administrasjonsforum
- FAD (2011), Mandat for Kundeforum
- DSS (2011), Administrasjonsforum, Saksfremlegg: Valg av arbeidsdelingsmodell for lønnstjenesten i departementene
- KMD (2014), Virksomhets- og økonomiinstruks for DSS
- KMD (2014), Statens personalhåndbok 2014

Virksomhetsplaner

Prosjektet har fått tilsendt virksomhetsplaner fra samtlige departementer og SMK med unntak av fra BLD og KUD, da de ikke ønsket å dele disse. Noen av virksomhetene har utarbeidet virksomhetsplaner for departementet som helhet, mens andre har utarbeidet særskilte virksomhetsplaner for den enkelte administrasjonsavdeling:

- ASD – Overordnet arbeidsplan for Arbeids- og sosialdepartementet 2014
- FD - Departementsrådets virksomhetsplan 2014 – 2016
- FIN – Virksomhetsplan 2014 – Administrasjonsavdelingen
- HOD – Virksomhetsplan for Administrasjonsavdelingen 2014
- JD – Virksomhetsplan for Plan- og administrasjonsavdelingen 2014
- KD – Virksomhetsplan Kunnskapsdepartementet 2014
- KLD – Utdrag fra OVP-2014 – Styring og Administrasjon
- KMD – Administrasjonsavdelingen (ADMA) – strateginotat 2014
- LMD – Utdrag fra virksomhetsplan Administrasjons- og økonomiavdelingen 2014
- NFD – Virksomhetsplan for Nærings- og fiskeridepartementet 2014
- OED – Virksomhetsplan 2014 Økonomi- og administrasjonsavdelingen
- SD – Virksomhetsplan for SD 2014
- UD – Virksomhetsplan for Avdeling for kompetanse og ressurser 2014 og Virksomhetsplan 2014 for Serviceavdelingen

Årsregnskap for departementene

Prosjektet har mottatt årsregnskap for samtlige departementer for 2011-2013, med unntak av KMD og NFD som er nye departementer per 1.1.2014. For disse to departementene har vi mottatt årsregnskap for 2014 per 31.8.2014. SMK ønsket ikke å tilgjengeliggjøre sitt årsregnskap.

Tildelingsbrev

- FAD (2008), Statsbudsjettet 2008 – Kap. 1522/4522 Servicesenteret for departementa - tildelingsbrev
- FAD (2009), Statsbudsjettet 2009 – tildelingsbrev
- FAD (2010), Statsbudsjettet 2010 – tildelingsbrev
- FAD (2011), Statsbudsjettet 2011 – tildelingsbrev
- FAD (2012), Statsbudsjettet 2013 – Departementenes servicesenter - tildelingsbrev
- FAD (2013), Statsbudsjettet 2013 – Departementenes servicesenter - tildelingsbrev
- KMD (2014), Tildelingsbrev 2014 – Departementenes sikkerhets og serviceorganisasjon

Diverse interne dokumenter i DSS

- DSS (2010), Strategi for Departementenes servicesenter 2011-2013
- DSS (2014), Virksomhetsplan for Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Årsrapporter for DSS

- DSS (2006), Statens forvaltningstjeneste, årsrapport 2005
- DSS (2009), Årsrapport for Departementenes servicesenter 2008
- DSS (2009), Årsrapport 2008 for Departementenes servicesenter (intern årsrapport)
- DSS (2010), Årsrapport 2009 Departementenes servicesenter
- DSS (2010), Årsrapport 2009 for Departementenes servicesenter (intern årsrapport)
- DSS (2011), Årsrapport 2010 Departementenes servicesenter
- DSS (2011), Årsrapport 2010 for Departementenes servicesenter (intern årsrapport)
- DSS (2012), Årsrapport 2011 Departementenes servicesenter
- DSS (2012), Årsrapport 2011 for Departementenes servicesenter (intern årsrapport)
- DSS (2013), Årsrapport 2012 Departementenes servicesenter
- DSS (2013), Årsrapport 2012 for Departementenes servicesenter (intern årsrapport)
- DSS (2014), Årsrapport 2013 for Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (intern årsrapport)

Årsregnskap for DSS

Prosjektet har mottatt en Excel-fil med tall knyttet til årsregnskap for DSS for 2011-2013. Filen inneholdt ikke fullstendige og sammenstilte regnskap, og det har vært behov for å verifisere tall og innhente ytterligere informasjon fra DSS.

Tjenesteoversikter

Prosjektet har mottatt tjenesteoversikter for tjenester levert fra DSS til de enkelte departementene og SMK. Tjenesteoversiktene viser hvilke tjenester som leveres fra den enkelte avdeling i DSS til de ulike virksomhetene.

Tjenesteavtaler

Prosjektet har mottatt DSS' tjenesteavtaler med samtlige departementer og SMK. Tjenesteavtalene beskriver diverse betingelser for avtalene, eks. ved tvister, avvik og force majeure.

Tjenestebeskrivelser

Prosjektet har mottatt tjenestebeskrivelser for hver av tjenestene som tilbys av DSS. For en fullstendig liste, vises det til kapittel 9.3. Tjenestebeskrivelsene beskriver hvilke oppgaver og

leveranser tjenesten omfatter, til hvilket tjenestenivå, kontaktpunkt for brukeren, og økonomiske vilkår (ikke inklusive priser).

Brukerundersøkelser

- DSS (2010), DSS Brukerundersøkelse 2010
- TNS (2013), Departementenes servicesenter, brukerundersøkelse 2013. Hovedrapport
- TNS (2013), Departementenes servicesenter, brukerundersøkelsen 2013. Tallrapport med sammenligning 2010
- DSS (2013), DSS' brukerundersøkelse 2013 – resultater og oppfølging

Annet

- Riksrevisjonen (2010), Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009, Dokument 1 (2010-2011)
- Riksrevisjonen (2011), Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2010, Dokument 1 (2011-2012)
- DSS, Databehandleravtale
- Kjell Arne Knutsen (2014), Presentasjon om DSS
- Statens sentrale tjenestemannsregister (2014), Oversikt over antall ansatte i staten. Hentet fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/ansatte/dep>, september 2014

3 Roller, ansvars- og myndighetsforhold

Det er et grunnleggende prinsipp at statsrådene har et totalansvar, eller "politisk ansvar" for ivaretagelsen av sine ansvarsområder og utøvelsen av oppgaver som ligger innenfor dette ansvarsområdet.

Innenfor et politisk ansvar skilles det gjerne mellom "parlamentarisk" og "konstitusjonelt" ansvar, der det parlamentariske ansvar er statsrådets politiske ansvar overfor Stortinget for eget departementsområde. Det kan gjøre seg gjeldende ved mistillitsvotum i Stortinget som fører til en statsråds eller regjeringens plikt til å søke avskjed. Det konstitusjonelle ansvar gjelder statsrådets strafferettslige ansvar for brudd på grunnlov og lov (ansvar for riksretten).

I tillegg er norske statsråder også ledere for sine fagdepartementer med det ansvar det gir. Formelt er det ingen begrensning for dette ansvaret som også omfatter administrative forhold som departementets personalpolitikk og økonomistyring.

Innenfor administrative funksjoner er statsrådenes ansvar blant annet konkretisert i Innstilling fra departementsrådsgruppen for administrative tjenester i departementsfellesskapet (2005), heretter "Innstillingen fra departementsrådsgruppen", på følgende måte:

"Departementene og statsministerens kontor (SMK) har det konstitusjonelle ansvaret både for økonomistyring av egne fag- og administrasjonskapitler og for anvendelse av IKT i oppgaveløsningene. De operative oppgavene kan i større eller mindre grad være utført av et servicesenter, men ansvaret er uansett statsrådets og er underlagt Stortingets kontroll".²

I dette kapitlet redegjøres det nærmere for roller, ansvars- og myndighetsforhold for ivaretagelsen og utøvelsen av de administrative tjenestene til departementsfellesskapet. Omtalen er til dels basert på tidligere rapporter, samt de mange intervjuene som har vært gjennomført med departementene, SMK og DSS. I intervjuene ble det vektlagt å få en oppdatert vurdering av roller, ansvars- og myndighetsforhold ettersom flere av de tidligere rapporter er av eldre dato. Der rapportene er vurdert å inneholde informasjon som fortsatt gjelder, er dette omtalt i det følgende.

3.1 Styringsmodellen for de administrative funksjoner

I 2010 søkte FAD, som den gang hadde ansvaret for de administrative tjenestene, å klargjøre de overordnede ansvarsprinsippene mellom DSS, FAD som etatsstyrer av DSS, og øvrige departementer i en strategi for administrative støttefunksjoner i departementsfellesskapet. Strategien ble aldri ferdigstilt (og benevnes heretter som "Utkast til strategi for administrative støttefunksjoner). Flere av vurderingene i denne anses fortsatt å være relevante og er i samråd med oppdragsgiver gjengitt i det følgende.

I dokumentet gjengis en tabell som oppsummerer de ulike rollene, ansvar og myndighet for de administrative tjenester i departementsfellesskapet og DSS:

² Departementsrådsgruppen for administrative tjenester i departementsfellesskapet (2005), Innstilling til Moderniseringsministeren - samling av tjenestene innenfor IKT og lønn og regnskap i Departementenes servicesenter, Statens forvaltningstjeneste

Virksomhet	Rolle	Ansvar	Myndighet
Departement (bruker)	Ivareta departementenes primæroppgaver	Sikre at departementet til enhver tid er i stand til å ivareta primæroppgavene	Velge leverandør: egenproduksjon innenfor overordnede rammer
	Bestillerrolle	Følge opp at de får det de bestiller. Løpende dialog med tjenesteleverandør	felles tjenesteleverandør
KMD (tidligere FAD)	Overordnet ansvarlig for utviklingen av administrative støttefunksjoner på tvers av departementene. Pådriverrolle i forhold til tjenesteutvikling	Sikre tilstrekkelige rammebetingelser	Fastsette rammer og overordnede føringer for virksomheten (tildelingsbrev)
	Etatsstyrer av tjenesteleverandør	Sikre god måloppnåelse og ressursutnytting hos tjenesteleverandør	Legge vesentlige saker frem for avklaring i regjeringen
DSS (tjenesteleverandør)	Utførerrolle – levere tjenester knyttet til lokaler og drift	Leverer tjenester som avtalt med departementene	Prioritere ressursene innenfor rammene fastsatt av KMD
	Faglig utviklingsrolle (pådriverrolle)		Fastsette utformingen av tjenestene

Tabell 1 - Beskrivelse av rolle, ansvar og myndighet

Som det fremkommer av tabellen, er det i tilknytning til de administrative tjenestene i hovedsak tre roller; bestillerrollen, og utførerrollen, kombinert med rollen til KMD som overordnet ansvarlig og etatsstyrer. I det følgende er disse tre rollene utdypet.

3.1.1 Departementene som bestillere og brukere av tjenester

Departementenes rolle som bestillere av tjenester synes ikke å være nærmere omtalt i tidligere rapporter eller utredninger. Derimot er departementenes behov for brukermedvirkning og innretningen på denne beskrevet i en rekke dokumenter.

I Innstillingen fra departementsrådsgruppen ble departementenes behov for brukermedvirkning og styring av fellestjenestene vurdert. Gruppen viste til manglende systematisk involvering av brukerdepartementene på sentrale områder under Forvaltningstjenestene (Ft), inklusive utviklingen av fellestjenesteløsninger og budsjettmessige prioriteringer. Flertallet i departementsrådsgruppen vektla derfor å styrke brukerstyringen av departementenes fellestjenester gjennom etableringen av et kollektivt beslutningsorgan, Brukerrådet, som skulle være et rådgivende organ uten delegert

beslutningsmyndighet. I tillegg til brukerrådet videreførte man en ordning med såkalte Administrasjonsforum og Kundeforum, som arenaer for diskusjon om fellestjenestene mellom DSS og brukerdepartementene. Disse foraene er nærmere omtalt nedenfor.

Brukerrådet ble nedlagt i 2011 til fordel for et revitalisert Administrasjonsforum under ledelse av FAD.

Brukermedvirkning er etter dette sikret gjennom deltakelse i Administrasjons- og Kundeforum, samt gjennom tjenesteavtalene mellom det enkelte departement og DSS. I tillegg får departementene anledning til å gi sine innspill til de årlige tildelingsbrevene for DSS, ved at KMD sender disse på intern høring i departementsfellesskapet.

Nærmere om Administrasjonsforum

I henhold til mandat for Administrasjonsforum fastsatt den 16.9.2011, skal forumet sikre at departementene

"kan formidle synspunkter og drøfte generelle konkrete saker av betydning for Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) tjenesteytelser og utvikling av fellestjenester i departementsfellesskapet".³

Administrasjonsforum skal ha en rådgivende funksjon. Administrasjonsforum ble tidligere ledet av ekspedisjonssjefen for Avdeling for bygg, sikkerhet og tjenester i KMD for å ivareta koblingen mellom etatsstyrer og departementene som brukere. Dette ble endret i juni d.å. ved at ansvaret ble overført til DSS. KMD ved etatsstyrer deltar nå som observatør.

Administrasjonsforum består av representanter fra SMKs og departementenes administrasjonsavdelinger, samt direktøren og øvrige ledelse i DSS. Etter intensjonen skal departementene møte på ekspedisjonssjefsnivå, men flere departementer møter ikke fast med ekspedisjonssjef og sender avdelingsdirektører eller seniorrådgivere istedenfor.

I følge DSS utveksles mye informasjon, i hovedsak fra DSS til departementene. Departementene gir råd og innspill om sine synspunkter. Administrasjonsforum har ingen formell beslutningsmyndighet, men det er et siktemål at man i fellesskap skal finne omforente løsninger i spørsmål som ikke har fått avklaring i faglige fora.

Administrasjonsforum møter fire ganger i året, men DSS har uttalt til prosjektet at de ønsker en utvikling mot to møter i året. DSS ønsker å løfte forumet til et mer strategisk nivå, med deltakelse etter personlig invitasjon.

Nærmere om Kundeforum

Kundeforum skal sikre at dedikerte personer i departementene, som kan uttale seg på vegne av eget departement, involveres aktivt i tjenesteutviklingen i DSS på vegne av departementene. Kundeforumene vurderer forslag til endringer og videreutvikling og tar sikte på å skape forankring og avklaring rundt DSS' tjensteproduksjon med departementene. Etatsstyrer deltar ikke i Kundeforma.

Det er etablert tre kundeforma:

1. Kundeforum for digitale tjenester
2. Kundeforum for fellestjenester
3. Kundeforum for administrative tjenester

I tillegg finnes et brukerforum for formidlingstjenester (regjeringen.no).

I kundeformaene behandles presise, konkrete temaer som behovet for et nytt innkjøpssystem, rutiner for reiseregninger, med videre. DSS' Kundeforum innehar en rådgivende funksjon og fatter ikke

³ FAD (2011), Mandat for Administrasjonsforum

beslutninger. For mindre saker brukes imidlertid kundeforaene til å finne omforente løsninger. Et eksempel på en slik sak er innføring av standard kontoplan.

DSS eier Kundeforaene og innehar sekretariatsfunksjonen, som innebærer ansvar for møteinnkalling, agenda og saksdokumentasjon (departementene spiller inn aktuelle saker), referat og annet administrativt arbeid i tilknytning til forumene. I forkant av møtene tar DSS en gjennomgang av saker i ledermøtene. Ansvaret for å gjennomføre de ulike kundeforaene ligger i de respektive avdelinger.⁴

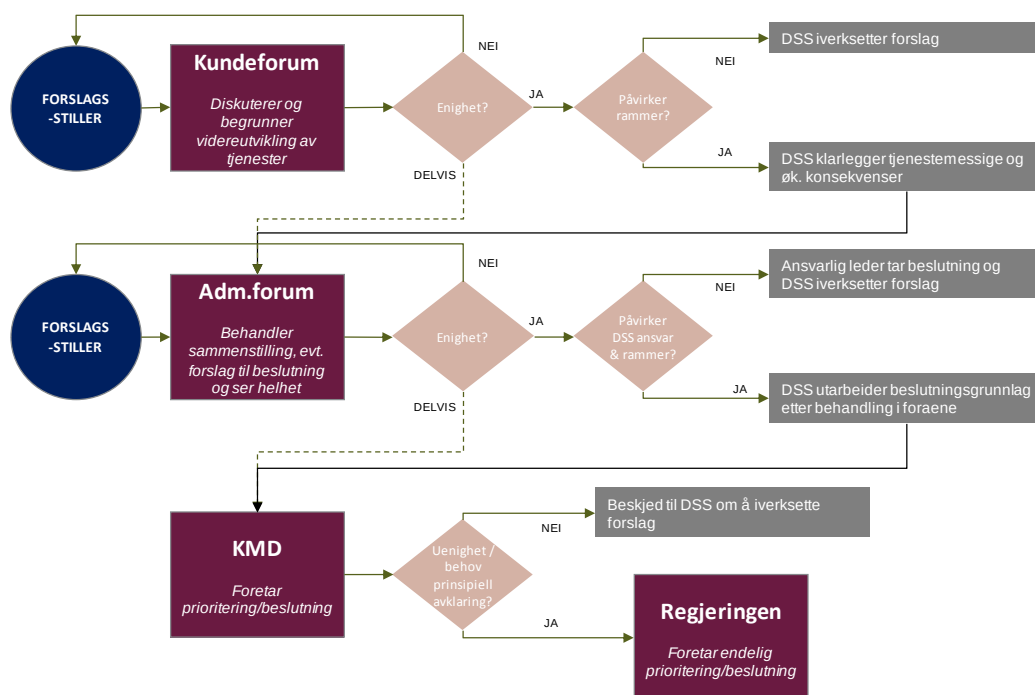
DSS opplyser at de bruker kundeforaene aktivt for å få innspill, og at det er deres ansvar å følge opp saker i etterkant. I hvilken grad forslag blir videreført uten ytterligere involvering avhenger av om det kan gjennomføres innenfor rammen, eller ikke. Saker kan enten løstes til KMD eller til Administrasjonsforum. Et eksempel der sistnevnte var tilfellet, er spørsmålet om elektronisk korrespondansehåndtering.

Både DSS og departementene deltar med person(-er) som kan uttale seg på vegne av virksomheten. Fra DSS stiller avdelingsdirektører og faglige ressurspersoner. Fra departementene varierer deltakelsen; i Kundeforum for administrative tjenester deltar kontakter innen HR eller økonomi, i digitalt forum deltar IKT kontakter. OED har sentralisert kundekontakten mot DSS i én seksjon, slik at samme person deltar i alle kundefora og i administrasjonsforum.

Ifølge DSS er Kundeforum for digitale tjenester mer aktivt enn øvrige to fora.

Saksgangen i brukermedvirkningen

I utkast til strategi for administrative støttefunksjoner beskrives saksgangen i brukermedvirkningen frem til eventuell regjeringsbeslutning. Stegene er illustrert i figuren under:



Figur 3 - Saksgangen i brukermedvirkningen (Kilder: KMD (tidligere FAD⁵) og DSS)

4 Kilde: DSS

5 FAD (2010), Utkast til strategi for administrative støttefunksjoner i departementsfellesskapet

Figuren illustrer hvordan brukerne (departementene), eller DSS kan fremme forslag knyttet til videreutvikling av tjenestene ("forslagstillere"). Den stiplede linjen "delvis enighet" er tatt inn for å illustrere at forslag gjerne beveger seg fra et nivå til et annet uten at det nødvendigvis er fullstendig enighet eller uenighet om et forslag. I utkast til strategi for administrative tjenester, framhever FAD som en nødvendig forutsetning for at forstrukturen skal være vellykket at synspunkter som fremføres er forankret på ledernivå og at de ulike forslagene som fremlegges er basert på konsekvensanalyser.⁶

DSS viser til at i mange saker trenger ikke (og skal ikke) KMD involveres. Alle saker som har betydning for rammer/mål, eller større og viktige saker blir imidlertid tatt opp med KMD. DSS kan for eksempel også involvere seg gjennom å gi forslag til innhold i de årlige tildelingsbrevene. Forslaget om å utrede begrenset politimyndighet for DSS er et eksempel på innhold i tildelingsbrev som kom fra DSS.⁷

3.1.2 KMD som ansvarlig departement og etatsstyrer

Siden 1. januar 2014 har KMD hatt det overordnede ansvaret for å ivareta helheten i de administrative tjenestene og har som etatsstyrer det administrative og budsjettmessige ansvaret for DSS. Det innebærer blant annet at det politiske ansvaret for DSS og DSS' ansvarsområder er Kommunal- og moderniseringsministerens.

I det følgende er disse to rollene nærmere beskrevet.

Om rollen som ansvarlig departement for utviklingen av de administrative støttefunksjonene i departementsfellesskapet

Rollen omfatter følgende forhold og ansvar:

- Etablere politiske mål og strategier for de administrative støttefunksjonene
- Sørge for at det finnes systemer og rutiner av god kvalitet som støtter opp om departementenes behov og utførelse av oppgavene.
- Sørge for at det finnes en faglig pådriverrolle og følge opp tjenesteleverandørers utviklingsrolle
- Prioritere ressurser til fellessystemer/-løsninger i de ordinære budsjettprosessene. Herunder ha samlet oversikt over utviklings- og driftsbehov, prioriteringer, gevinster og kostnader.
- Sikre at det er etablert fungerende prosesser som ivaretar departementenes mulighet for påvirkning i styring og utvikling av de administrative fellestjenestene⁸

KMDs ansvar må sees lys av at hovedmodellen for å fatte beslutninger for departementsfellesskapet i konkrete saker er gjennom regjeringsbehandling. Videre at prioritering av ressurser besluttet av regjeringsskollegiet i forbindelse med regjeringens budsjettkonferanser og fastsettes endelig gjennom Stortingets vedtak.

Om rollen som etatsstyrer

Krav til styring av underliggende virksomheter følger av Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten (heretter kalt henholdsvis "Reglementet" og "Bestemmelsene"). I Reglementet er det fastslått at

*"Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, samt risiko og vesentlighet."*⁹

I Bestemmelsene er det presisert at departementet har overordnet ansvar for at:

6 FAD (2010), Utkast til strategi for administrative støttefunksjoner i departementsfellesskapet, s. 25-26

7 Kilde: DSS

8 FAD (2010), Utkast til strategi for administrative støttefunksjoner i departementsfellesskapet, s. 16

9 FIN (2003), Reglement for økonomistyring i staten, § 4

- a) ”virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer
- b) virksomheten bruker ressurser effektivt
- c) styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte
- d) virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon
- e) det gjennomføres kontroll med virksomheten og at virksomheten har forsvarlig intern kontroll
- f) evalueringer gjennomføres”¹⁰

Med utgangspunkt i Reglementet og Bestemmelsene har KMD fastsatt en egen virksomhets- og økonomiinstruks for DSS. Denne ble senest oppdatert 1. juli d.å. Her er blant annet rammene for styringsdialogen mellom KMD og DSS gjennom krav til tildelingsbrev, etatsstyringsmøter, lederlønnskontrakt og –samtale, årsrapport, rapportering gjennom året, oppfølging av Riksrevisjonssaker og ansvaret for avklaringer og informasjonsplikt mellom KMD og DSS fastsatt.

I de årlige tildelingsbrev fastsettes rammene for DSS, samt mål og resultatkrav. Tildelingsbrevene sendes på høring i øvrige departementer før det fastsettes. Etatsstyringsmøtene er sentrert rundt leveransene av tertialrapporter (to i året) og årsrapporten, som ligger til grunn for de respektive møtene. I møtene diskuteres også status for oppfølging av tidligere saker, status med hensyn til målsetninger, drift, økonomi og Riksrevisjonssaker, dersom det er relevant. Hele ledergruppen i DSS deltar i møtene. I tillegg fastsettes årlig en lederlønnskontrakt for direktøren. Denne inneholder hovedsakelig personlige mål for direktøren, men sier også noe om hva DSS skal levere.

I utkast til strategi for administrative støttefunksjoner fastslår FAD at etatsstyrer må sørge for å ha tilstrekkelig kapasitet til å ivareta sin styringsrolle og følge opp utførerfunksjonen til DSS og at det er viktig å unngå å blande disse rollene og unngå to operative nivåer. Her er det også presisert at departementet gjennom etatsstyringen skal sikre god ledelse og forsvarlig drift.¹¹

3.1.3 DSS som tjenesteleverandør

Som underliggende etat skal DSS følge opp og gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, samt de mål- og resultatkrav og eventuelt andre føringer som settes av KMD. Disse oppgavene følger vanlig forvaltningspraksis og er ikke nærmere omtalt i denne utredningen.

For en nærmere omtale av DSS, henvises det til kapittel 5 om DSS.

3.1.4 Andre møtearenaer

Ulike fagnettverk for ledere i administrative funksjoner

Det finnes flere faglige nettverk for ledere av ulike administrative funksjoner i departementsfellesskapet. Eksempelvis er det et eget sikkerhetslederforum, der sikkerhetsledere i departementene møtes. Det ledes av KMD som etatsstyrer.

Tilsvarende er det en egen gruppe for arkivledere, for IKT-ansvarlige med videre. Dette er grupper der verken DSS eller Avdeling for bygg, sikkerhet og tjenester møter. Det er også et personalsjefnettverk som møtes om lag en gang per kvartal. Møtene organiseres av KMD ved Arbeidsgiverpolitisk avdeling.

¹⁰ FIN (2003), Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 1.2

¹¹ FAD (2010), Utkast til strategi for administrative støttefunksjoner i departementsfellesskapet, s. 16

4 Om de administrative funksjoner som utøves i departementsfellesskapet

Departementene og SMK får dekket behovet for administrative tjenester dels gjennom administrative funksjoner som ytes internt, dels gjennom leveranser av fellestjenester fra DSS og til dels gjennom egne avtaler med tredjepartsleverandører. Det er opp til den enkelte virksomhet å bestemme organiseringen av de administrative tjenester. Det er likevel store likheter med tanke på hvilke funksjoner som utøves internt og hvilke tjenester som er sentralisert til DSS, eventuelt tredjepartsleverandører.

Intern styring og økonomi, personal, arkiv og dokumentforvaltning og forværelse er eksempler på funksjoner der oppgavene i sin helhet utføres i departementene¹². IKT er for elleve departementer sentralisert i DSS, men utøves fortsatt internt for fem virksomheter. De fleste departementer, med unntak av FD og UD, har sentralisert regnskaps- og lønnsfunksjonen til DSS.

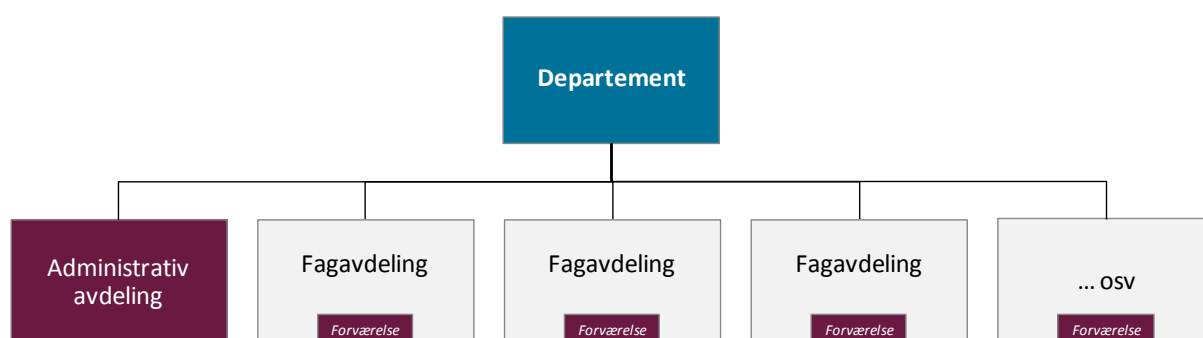
I det følgende omtales de administrative funksjoner som utøves av departementene selv. Fellestjenester som utøves av DSS er nærmere beskrevet i kapittel 5.

4.1 Organiseringen av og krav til de administrative funksjonene

Samtlige departementer og SMK har minst én avdeling som har som hovedfunksjon å utøve administrative funksjoner internt. Noen få departementer, ASD og UD, har fordelt de administrative funksjonene på to avdelinger. På SMK er de administrative funksjonene organisert i en avdeling som både utfører administrative funksjoner og fag.

Noen administrative funksjoner er organisert utenfor administrasjonsavdelingene, eksempelvis er ressurser knyttet til forværelsesfunksjonen som oftest organisert i den enkelte fagavdeling. Ett departement, BLD, har også administrative kontaktpunkter i hver fagavdeling. Innkjøp synes også til en viss grad å være desentralisert i enkelte departementer, bl.a. KD.

Hovedtyngden av de administrative funksjonene er imidlertid sentralisert i egne administrative avdelinger. Det er illustrert i figuren under som viser den vanligste organiseringen av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet.



Figur 4 - Typisk organisering av de administrative funksjonene i de enkelte departementer

I det følgende beskrives krav til de administrative funksjoner gjennom fastsettelse av mål. Deretter gis en overordnet beskrivelse av regelverk og rutiner av relevans for de administrative funksjonene.

¹² Disse funksjonene er imidlertid avhengig av IKT-systemer og andre tjenester (f.eks. innen lønn og regnskap) som leveres av DSS.

4.1.1 Fastsettelse av mål

I henhold til § 4 i økonomireglementet, skal alle virksomheter:

- "a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet*
- b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd*
- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag."*

De fleste departementer fastsetter mål for de administrative avdelinger i årlige virksomhetsplaner enten som selvstendige virksomhetsplaner for den enkelte administrasjonsavdeling eller som kapitler som inngår i virksomhetsplaner for departement som helhet.

Flere departementer, deriblant ASD, FD, HOD, OED, BLD, NFD og SMK har nedfelt overordnede og kvalitative mål i sine virksomhetsplaner. Felles for disse er at målene som regel er svært overordnet. En formulering som illustrerer dette bildet godt er følgende målformulering for administrasjonsavdelingen i et departement:

"Departementet skal ha etablert en velfungerende administrasjonsavdeling som bidrar vesentlig til videreutvikling av departementet. Avdelingen skal aktivt modernisere og videreutvikle departementet som organisasjon og være en pådriver for at departementet til enhver tid har god og relevant kompetanse. Avdelingen skal drive god internstyring og bidra til god og enhetlig ledelse i departementet. Gjennom god systemunderstøttelse og med støtte og koordinering av departementets interne arbeidsprosesser og arbeidsformer, skal avdelingen bidra til at departementet som helhet når sine mål."

Denne type overordnede formuleringer er gjerne supplert med beskrivelser av konkrete oppgaver og tiltak som er ønskelig å gjennomføre i løpet av året. Eksempler på det er gitt i tabellen under.

Eksempel på oppgaver i virksomhetsplan
Notat om BI-kurs, sosialøkonomisk kompetanse og samarbeid på tvers
Forslag til ulike opplegg for lederutvikling med vurdering av bruk av konsulent
Utarbeide notat til sjefsmøtet om plattform for samarbeid (eksempel om r-notater, involvering og når i sjefsmøtet)
Notat om opplegg for opplæring av ansatte. Med forslag om oppstart mai 2014.(erstatning for kurs for nytilsatte)
Gjennomgå og oppdatere kjøreregler for hvordan vi arbeider i åpent landskap
Utarbeide opplegg for gjennomføring av lokalt lønnsoppgjør
Utarbeide bestilling til avdelingen, slik at sjefsmøtet får oppdaterte oversikter fra avdelingene på kompetansebehov i forhold til ny organisasjonsstruktur/avdelingssammensetning ved bruk av eksisterende kompetansekartleggingsverktøy
Revitalisere rekrutteringsstrategien med notat til sjefsmøtet.

Tabell 2 - Eksempler på oppgaver i årlige virksomhetsplan hentet fra et departement

Flere departementer på at det er vanskelig å bestemme gode parametere for å måle servicegraden på mange administrative funksjoner, eksempelvis personal- og økonomifunksjonene. Imidlertid er det noen unntak.

HOD har fastsatt spesifikke mål i virksomhetsplanen på områder som kompetanse og virksomhetsstyring. FIN, KMD og UD opplyser at de har konkrete effektiviseringsmål som skal nås. Eksempelvis har administrasjonsavdelingene i UD fastsatt mål som er forankret i politisk ledelse om å redusere bemanningen med et visst antall ressurser hvert år. FD og JD opplyser at de har fastsatt operative mål for sine interne IKT-funksjoner blant annet knyttet til responstid og oppetid. NFD viser til at de har kvantitativt tallmateriale som følges over tid, blant annet KPIer innen HMS for sykefravær, turnover, arbeidsmiljøundersøkelser, lederevaluering og lønnsutvikling.

Generelt, er det imidlertid i liten grad fastsatt egne KPI'er¹³ eller konkrete kvalitets- eller effektiviseringsmål for de administrative funksjonene.

4.1.2 Sentralt regelverk og rutiner av relevans for de administrative funksjonene

De administrative funksjonene er i stor grad styrt av lover, regler og rutiner som setter minstekrav til, eller regulerer hvordan de administrative funksjonene skal utøves. Flere departementer påpeker at ressursbruken i de administrative avdelingene må vurderes i lys av at det er en del kjerneoppgaver som må utføres, men at det også er mange kontrolloppgaver som er drevet av den potensielle kritikken og risikoen ved å levere i strid med regelverket. Dette understøttes av en utredning som ble gjennomført av av Difi i 2012, og som påpeker bekymring for at omfanget av kontroll og rapportering har økt.¹⁴

I det følgende omtales er et utvalg regelverk som påvirker utøvelsen av de administrative funksjoner i departementsfellesskapet i stor grad. Det understrekes at omtalen ikke er uttømmende.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Forvaltningsloven regulerer saksbehandling og vedtak fattet av de fleste statlige eller kommunale forvaltningsorganer, deriblant departementene og SMK.

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) og forskrift om anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser omhandler regelverk for gjennomføring av anskaffelser innenfor offentlig virksomhet. Loven skal sikre at offentlige midler utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive og samfunnstjenlige anskaffelser.

Med hjemmel i anskaffelsesloven er forskrift om offentlige anskaffelser fastsatt. Forskriften setter detaljerte føringer for hvordan anskaffelser skal gjennomføres og er av flere departementer fremhevet som ressurskrevende å forholde seg til.

Lov om arkiv (arkivlova), forskrift om arkiv og Norsk arkivstandard (NOARK-standard)

Arkivlova er en generell lov for alle typer offentlige arkiv. Den har også forutsetninger om bevaring av private arkiv. Arkivlova har som formål å sikre at arkiv som har omfattende kulturell eller forskningsmessig verdi eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden.

Arkivforskriften er et omfattende dokument som regulerer de fleste sider ved arkivfunksjonen i offentlig forvaltning.

Noark er både en felles standard for offentlig forvaltning og et hjelpemiddel for å øke samhandlingen mellom systemer og organer.

13 Key Performance Indicator - en statistikk som gir enheter for å måle effektiviteten til en prosess

14 Difi (2012), Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet (offentleglova) og Offentlig elektronisk postjournal (OEP)

Formålet med offentleglova er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og transparent, for å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten. Loven skal og legge til rette for videre bruk av offentlig informasjon. Hovedregelen om innsyn og at enhver kan kreve dette følger av paragraf 3 i offentleglova.

Offentlig elektronisk postjournal (OEP) er regjeringens innsynstjeneste i offentlige dokumenter som er åpent tilgjengelig for alle via nettsiden www.oep.no. Tjenesten muliggjør søk av dokumenter til/fra departementene og SMK og disses korrespondanse med omverdenen, samt begjæring om innsyn.

Etter etablering av OEP, er det blitt svært enkelt å søke opp dokumenter og be om innsyn. Som en konsekvens har antall innsynsbegjæringer økt kraftig. Arbeidet det medfører er ressurskrevende, særlig for arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen. Innsynsbegjæringer skal normalt besvares innen tre arbeidsdager.

Reglement for personalforvaltning i departementene

Reglement gjelder for embets- og tjenestemenn i departementene, unntatt Utenriksdepartementet. For Statsministerens kontor gjelder reglementet så langt det passer.

Statens personalhåndbok

Statens personalhåndbok inneholder blant annet en oversikt over og en fortolkning av sentrale lover, avtaler og administrative bestemmelser som gjelder for rekruttering, utvikling, belønning og avvikling med videre av arbeidsforhold i staten. Håndboken inneholder prinsippavgjørelser og retningslinjer som er trukket opp på grunnlag av praksis, samt diverse maler og veiledninger.

Personalhåndboken fungerer som en veiledning og kan i så måte være åpen for fortolkning.

Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten

Det er fastsatt et felles administrativt regelverk for økonomistyring i staten som skal sikre at

- a) statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger
- b) fastsatte mål og resultatkrav oppnås
- c) statlige midler brukes effektivt
- d) statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte

Regelverket har flere nivåer:

Reglement for økonomistyring i staten utgjør det øverste nivået i regelverket og fastsettes ved kongelig resolusjon. Reglementet angir hovedprinsipper for økonomistyringen og gir et hjemmelsgrunnlag for Finansdepartementet til å fastsette utdypende bestemmelser.

Bestemmelser om økonomistyring i staten utgjør neste nivå og fastsettes av Finansdepartementet i medhold av reglementet § 3. Bestemmelsene supplerer reglementet og nærmere bestemmelser, blant annet knyttet til virksomheters interne styring og felles standarder og systemer.

I *Rundskriv til forvaltningen* gir Finansdepartementet presiseringer og utdypende bestemmelser knyttet til Bevilgningsreglementet og Reglement for økonomistyring i staten. Finansdepartementet sender også ut rundskriv i tilknytning til de årlige budsjett- og regnskapsprosesser.¹⁵

¹⁵ Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/statlig_okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten.html?id=438887, 23.10.2014

Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) med forskrifter

Formålet med sikkerhetsloven er å legge forholdene til rette for effektivt å kunne motvirke trusler mot rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser, ivareta den enkeltes rettssikkerhet, og trygge tilliten til og forenkle grunnlaget for kontroll med forebyggende sikkerhetstjeneste.

Departementsfellesskapet er underlagt kontroll og tilsyn fra ulike instanser som Riksrevisjonen, Arbeidstilsynet, med videre. Kontroll utføres blant annet i form av årlige revisjoner av regnskap, men også gjennom forvaltningsrevisjoner. En stor andel av arbeidet dette innebærer for departementsfellesskapet faller på de administrative enhetene, og fremheves som ressurskrevende.

4.2 Ressursbruken i de administrative funksjoner

I det følgende omtales ressursbruken for de administrative funksjonene i departementene og SMK. Ressursbruken omtales i form av lønnskostnader knyttet til de administrative funksjoner, andre administrative utgifter, samt antall årsverk som utøver funksjonene. Deretter omtales de største funksjonene enkeltvis i kapittel 4.3, mens de minste funksjonene omtales samlet i punkt 4.4.

Analysen av ressursbruk i departementene og SMK er gjort med bakgrunn i innrapporterte tall om samlede lønnskostnader per funksjon (per 1.6.2014), årsverk per funksjon (per 1.6.2014), innsendt regnskap for 2013 og årsverkstall fra Statens sentrale tjenestemannsregister. For en beskrivelse av metodikken og forutsetningene som er lagt til grunn for beregningene, henvises det til redegjørelsen av dette i vedlegg 9.4.

Analysen av ressursbruk vurderer ikke spesifikt kvaliteten på de administrative funksjonene på tvers av departementene, eller i det enkelte departement, jf. omtale i punkt 2.3 avgrensninger. Noen departementer har antydning at departementer som fremstår med lav ressursbruk kan ha for dårlig kvalitet på funksjonene, eller at lover og forskrifter ikke blir fulgt opp tilstrekkelig. Andre viser til at det er en stor forskjell i hvordan departementene tolker regelverk, innretter seg og at det er mange lokale tilpasninger i organiseringen av de administrative funksjoner.

Som en del av utredningen, er den enkelte ekspedisjonssjef for de ulike administrasjonsavdelinger i samtlige departementer og SMK i intervju blitt spurt om i hvilken grad de vurderer at de administrative funksjonene i eget departement tilbyr tilstrekkelig kvalitet. Flere (ASD, KD, SD, OED, HOD, UD, KLD) viser til at de har god kvalitet på tjenestene som utføres. Andre (KUD, BLD, FIN, NFD, SMK) vurderer at tjenestene jevnt over tilbyr tilstrekkelig kvalitet. (KUD, BLD, FIN, KD, OED, HOD) presiserer at det alltid kan være et forbedringspotensial i kvaliteten eller serviceinnstilling på det som leveres. Flere ekspedisjonssjefer (LMD, ASD, SMK, BLD, KLD, KMD, OED) viser til gode tilbakemeldinger fra fagavdelingene og/eller at de administrative funksjonene har god standing internt, eller får god tilbakemelding fra departementsråden. JD og UD viser til at IKT mottar svært gode tilbakemeldinger.

FD, JD, KMD opplyste i intervju at de hadde på trappene en gjennomgang av organisering, ressursbruk og kvalitet i de administrative funksjoner internt.

4.2.1 Samlet ressursbruk i departementsfellesskapet

I det følgende beskrives samlet ressursbruk i form av antall årsverk og lønnskostnader på tvers av departementsfellesskapet både for ansatte i administrative funksjoner og for alle ansatte. Deretter gis de samlede kostnader knyttet til disse.

Antall årsverk og lønnskostnader

Tabell 3 viser antall årsverk med tilhørende lønnskostnader knyttet til ansatte i de administrative funksjonene og for alle ansatte i departementsfellesskapet. Til sammen er 894 årsverk sysselsatt for

å ivareta departementenes administrative funksjoner¹⁶, 3619 årsverk er ansatt i andre funksjoner, mens det samlede antall årsverk i departementsfellesskapet utgjør 4512 årsverk¹⁷.

Dette inkluderer ikke tall for ansatte ved utestasjonene i UD, jf. redegjørelsen for dette i vedlegg 9.4. De samlede lønnskostnadene knyttet til de administrative funksjoner er 611 mill. kroner, mens det for øvrige funksjoner utgjør 2 492 mill. kroner. De samlede lønnskostnader i departementsfellesskapet er 3 103 mill. kroner.

	Antall (årsverk)	Lønnskostnader (mill. kroner)
Ansatte i administrative funksjoner i dep.fellesskapet	894	611
Ansatte i øvrige funksjoner i dep.fellesskapet	3619	2 492
SUM	4512	3 103

Tabell 3 – Oversikt over årsverk og lønnskostnader for ansatte i departementene og SMK. Tallene inkluderer ikke ansatte ved utestasjonene i UD

Årsverk knyttet til de administrative funksjonene i departementsfellesskapet utgjør dermed 19,8 prosent av de samlede årsverkene i departementene. De samlede lønnskostnadene i de administrative funksjonene utgjør derimot 19,7 prosent av de totale lønnskostnadene i departementene. Det indikerer at lønnskostnadene i de administrative funksjonene er forholdsvis like lønnskostnader for ansatte i fagavdelinger. Som forklart i vedlegg 9.4.2, er ikke alle årsverk knyttet til ledere i administrasjonsavdelingene inkludert i tallmaterialet. Prosjektet anslår at den reelle andelen årsverk knyttet til de administrative funksjonene trolig er nærmere 20 prosent av totalen.

Det bemerkes at andelen årsverk i administrative funksjoner sammenlignet med antall årsverk i øvrige funksjoner virker høy.

For en nærmere forklaring av hvilke utgifter som er inkludert i de totale lønnskostnadene, henvises det til vedlegg 9.4.1.

Samlede kostnader

I tillegg til lønnsutgifter for administrativt ansatte, er det naturlig å vurdere departementenes øvrige utgifter av administrativ karakter. Administrative utgifter for departementene utgjør til sammen 597 mill. kroner. Sammen med lønnskostnadene omtalt ovenfor, utgjør de samlede administrative kostnadene i departementsfellesskapet dermed 1 208 mill. kroner.

Det er illustrert i Tabell 4.

Totale kostnader i administrative funksjoner	
Administrative lønnskostnader i dep.fellesskapet¹⁸	611 mill. kroner
Administrative utgifter i dep.fellesskapet¹⁹	597 mill. kroner
Totale kostnader knyttet til administrasjon	1 208 mill. kroner

Tabell 4 - Samlet ressursbruk i departementsfellesskapet knyttet til administrasjon

Tabell 5 viser de samlede kostnader for departementsfellesskapet. Dette tallet inkluderer alle departementsspesifikke kostnader, og ikke bare de utgiftene som i denne sammenheng er ansett å

¹⁶ Basert på departementenes innrapporterte antall årsverk til prosjektet

¹⁷ Statens sentrale tjenestemannsregister (2014), Oversikt over antall ansatte i staten. Hentet fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/ansatte/dep>, september 2014

¹⁸ Samlede lønnskostnader per 1.6.2014

¹⁹ Basert på regnskapstall for 2013 for alle departementer med unntak av NFD og KMD, der vi istedenfor har brukt anslag for 2014.

være administrative utgifter. De totale kostnadene for departementsfellesskapet i 2013 var 4 978 mill. kroner.

Totale kostnader i departementsfellesskapet	
Totale kostnader i dep.fellesskapet	4978 mill. kroner

Tabell 5 - Samlede kostnader i departementsfellesskapet

De totale administrasjonskostnadene utgjør dermed 24,3 prosent av de totale kostnadene i departementsfellesskapet. Dette inkluderer ikke tall for DSS, eller utestasjonene i UD. Erfaringsmessig virker denne andelen høy i forhold til andre virksomheter uten at det kan sammenlignes direkte.

Dersom en inkluderer tilsvarende tall for DSS, vil andelen kostnader knyttet til administrative tjenester og utgifter sammenlignet med de totale kostnader være betydelig høyere. Det er nærmere omtalt i kapittel 6.

For en nærmere forklaring av hvilke utgifter som er inkludert i de administrative kostnadene, se kapittel 9.4.

4.2.2 Ressursbruken per administrative funksjon i departementsfellesskapet

Tabell 6 gir en oversikt over samlet lønnskostnad inklusive sosiale utgifter for de ulike administrative funksjonene i departementene og SMK. Tabellen viser også den akkumulerte andelen av total lønnskostnad for de administrative funksjonene, samt antall årsverk som utfører den enkelte funksjon i departementsfellesskapet. Tabellen inkluderer ikke tall for ansatte ved utestasjonene i UD.

Administrativ funksjon	Samlet lønnskostnad inklusive sosiale utgifter (kr)	Akkumulert andel av total lønnskostnad	Antall årsverk som utfører funksjonen i dep.fellesskapet
Forværelsesfunksjoner/kontorstøtte ²⁰	102 292 603	16,8 %	187,6
Arkiv og dokumentforvaltning, inkl. brukeropplæring saksbehandlingssystem	101 309 776	33,3 %	163,6
Personalfunksjon, inkl. HMS, IA- arbeid og organisasjonsutvikling	95 588 056	49,0 %	131,7
IKT (Drift og utvikling av evt. egne IKT-systemer og IKT-støtte)	68 575 888	60,2 %	98,5
Sikkerhet og beredskap – egen virksomhet	49 080 419	68,3 %	94,1
Lederkostnad ikke fordelt per funksjon	48 101 995	76,1 %	-
Økonomi- og regnskapsfunksjon – egen virksomhet	33 387 846	81,6 %	52,6
Lønningsfunksjon, inklusive overordnet kontroll av timeregistreringer og reiseregninger	22 324 786	85,3 %	32,1
Biltjeneste	20 889 358	88,7 %	33,0
Intern styring	20 511 935	92,0 %	26,7
Drift og utvikling av bygg og annen teknisk infrastruktur	13 493 206	94,2 %	18,6
Anskaffelser, inklusive oppfølging av regelverk for offentlige anskaffelser	12 101 685	96,2 %	17,3
Interne informasjonstjenester, inklusive vedlikehold intranett	10 396 397	97,9 %	17,0
Innkjøp og forvaltning av rekvisita	4 086 402	98,6 %	6,4
Postomdeling	3 514 265	99,2 %	6,3
Oppfølging av private tjenesteleverandører (knyttet til eks. kopimaskiner, kaffemaskiner)	2 203 729	99,5 %	3,6
Trykking	1 562 604	99,8 %	2,5
Bibliotekstjenester – egen virksomhet	1 254 649	100,0 %	2,4
Totalt	610 675 599	100,0 %	893,7

Tabell 6 – Samlede lønnskostnader og antall årsverk per administrative funksjon i departementsfellesskapet

Som vist i Tabell 6, er de tre største administrative funksjonene målt i lønnskostnader forværelsesfunksjonen (inkl. støtte til politisk ledelse), arkiv og dokumentforvaltning og personalfunksjonen. Til sammen er de samlede lønnsutgifter for disse tre funksjonene om lag 299 mill. kroner, hvilket er nær 50 prosent av de totale lønnskostnadene knyttet til administrative funksjoner. De 10 største utgiftspostene (til og med anskaffelser) utgjør totalt over 90 prosent av lønnskostnadene.

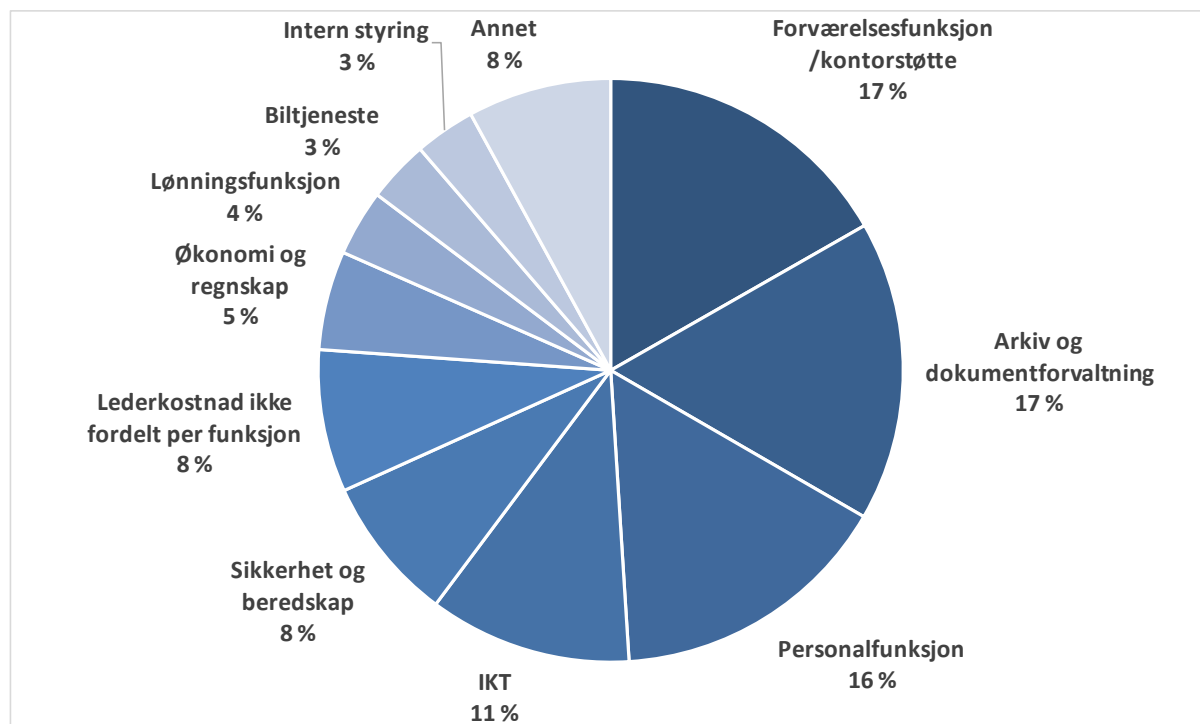
Det understrekes at tallet for IKT (drift og utvikling av eventuelle egne IKT-systemer og IKT støtte) må sees i sammenheng med DSS' kostnader for IKT, som ikke er inkludert i denne tabellen. Det samme

²⁰ I denne tabellen er forværelsesstøtte til politisk ledelse tatt med. Dette til forskjell fra øvrig omtale i rapporten

gjelder for lønnsfunksjonen, siden hovedansvaret for lønn er lagt til DSS for flertallet av departementene. Dette er nærmere omtalt i punkt 4.3.4 (IKT) og 4.3.8 (lønn).

Tabellen viser også at det brukes til sammen nær 49 millioner kroner på de minste åtte administrative funksjonene. Flere av disse funksjonene kan synes noe overflødige, og her kan det trolig være flere såkalte "lavthengende frukter" for effektivisering. Det er nærmere omtalt i kapittel 7.2.2 om identifiserte utfordringer, muligheter og hindre for effektivisering og i kapittel 8.2 anbefalinger.

Figuren under gir en visuell fremstilling av de samme lønnskostnadene for de administrative funksjonene som vist i Tabell 6. "Annet" tilsvarer de minste ni funksjonene i tabell 6.



Figur 5 – Fordeling av samlede lønnskostnader i administrative funksjoner i departementsfellesskapet

Deler av forværelsesfunksjonen er i alle departementer dedikert til støtte av politisk ledelse. Dette er støtte som det trolig er vanskelig å effektivisere bort, da disse vil ha behov for en del administrativ støtte knyttet til blant annet mange henvendelser, høy møtevirksomhet og til dels stor reisevirksomhet. På bakgrunn av dette er ressursene som inngår til støtte av politiske ledelse i det enkelte departement holdt utenfor anslagene for i hvor stor grad det er mulig å effektivisere forværelsesfunksjonen, samt drøftelsene rundt dette i det følgende (blant annet i kapitlene 4.3.3, 7.2.2 og 7.2.3). Ressursbruken knyttet til forværelsesfunksjonen og kontorstøtte (eksklusive støtte til politisk ledelse) omfatter til sammen i overkant av 125 årsverk og om lag 72 mill. kroner i samlede lønnskostnader.

I det følgende gis en nærmere omtale av de ti mest ressurskrevende administrative funksjonene i departementsfellesskapet, sett bort ifra uspesifiserte lederkostnader, da det ikke er en administrativ funksjon som sådan, og biltjenesten, da denne funksjonen i hovedsak betjener ansatte i politisk ledelse, og kun finnes i FD, UD og SMK. Omtalen omfatter ikke en detaljert sammenligning på tvers av departementene.

4.3 Nærmere om de største administrative funksjonene i departementsfellesskapet

I det følgende beskrives funksjonene arkiv og dokumentforvaltning, personal, forværelse (eksklusive støtte til politisk ledelse), IKT, sikkerhet- og beredskap, økonomi og regnskap, intern styring og lønn nærmere. I beskrivelsen legges det vekt på å omtale variasjoner i ressursbruk på tvers av departementene, likheter og ulikheter i utøvelsen, samt verdi- og kostnadsdrivere som er identifisert. Der det er relevant, er også resultater fra en spørreundersøkelse blant ekspedisjonssjefene i de ulike administrative avdelingene i departementene omtalt.

I vurderingen av variasjoner i ressursbruk, har prosjektet regnet ut den gjennomsnittlige ressursbruken på tvers av departementene i utøvelsen av den enkelte funksjon. Med unntak av deler av analysen knyttet til arkivfunksjonen der ressursbruken i alle departementer er vurdert, og forværelsesfunksjoner, der ressursbruken i UD er inkludert, er ressursbruken i SMK og UD utelatt fra beregningene av gjennomsnittlig ressursbruk for de fleste øvrige funksjoner. Bakgrunnen for det, er nærmere omtalt i vedlegg 9.4.2. Sammen med gjennomsnittlig ressursbruk, er laveste observerte ressursbruk benyttet som en benchmark for å illustrere potensielle effektiviseringsmuligheter i øvrige virksomheter.

For å identifisere mulige årsaker til at noen departementer har en høyere ressursbruk enn andre, spurte vi i intervjuer samtlige departementer som fremstod med en høyere ressursbruk enn gjennomsnittet om mulige årsaker til dette. Det fungerte også som en mulig kontroll av eventuelle feilkilder eller misforståelser. Forklaringene som ble gitt i disse samtalene er i stor grad brukt i vurderingene i rapporten av mulige årsaker til en høyere ressursbruk i enkeltdepartementer.

Departementene har ulik organisering av de administrative funksjoner og hvilke oppgaver som inngår i den enkelte funksjon. Det har ikke vært innenfor dette prosjektets oppgave å gjennomføre en detaljert kartlegging av den enkelte funksjon, hvilke oppgaver som er plassert hvor i det enkelte departement og foreta sammenligninger på basis av dette. Det betyr at oppgitt ressursbruk i den enkelte funksjon kanskje bare er 90-95 % sammenlignbar på tvers av departementsfellesskapet og at det kan være enkelte mindre avvik i hvordan oppgavene er fordelt mellom de ulike funksjonene i innrapportering av tall til tross for at det er gjennomført to runder for å kvalitetssikre tallene. Vi mener likevel sammenligningene er relevante, da disse gir en oversikt over variasjonen i ressursbruk mellom departementer, og kan således brukes som indikasjoner på hvor de enkelte departementer kan ha potensialer for effektivisering.

Det understrekes at omtalen i det følgende er en generell omtale som omfatter alle departementene. Det betyr at enkeltdepartementer kan ha avvik i forhold til beskrivelsen av oppgavene som inngår i den enkelte funksjon. Videre at det kan være vurderinger knyttet til for eksempel overlapp med tilsvarende tjenester i DSS som gjelder mange departementer, men ikke alle departementer. Som beskrevet innledningsvis under kapittel 2.3 avgrensninger, har det ikke vært mulig innenfor omfanget på dette oppdraget å gjennomføre en skreddersydd kartlegging i det enkelte departement av organisering, ressursbruk og ansvarsområder for de enkelte administrative funksjoner. Analysen i dette kapitlet og vurderinger i påfølgende kapitler er derfor gjennomført på generelt grunnlag og det forventes ikke at samtlige departementer og SMK nødvendigvis vil kjenne seg igjen i alle analysene og vurderingene.

4.3.1 Arkiv og dokumentforvaltning

Ressursbruken knyttet til arkiv- og dokumentforvaltning er omfattende med til sammen 163,6 årsverk og over 101 mill. kroner i samlede lønnskostnader. Det er dermed den største administrative funksjonen i departementsfellesskapet, når en holder støtte til politisk ledelse i forværelsesfunksjonen utenfor.

Arkiv- og dokumentforvaltning er styrt av en rekke lover og forskrifter som setter standarder for hvordan arbeidet skal utføres, i tillegg til at det er påvirket av departementenes egne interne rutiner.

Arkivfunksjonen utføres i dag lokalt i samtlige departementer. I to departementer er funksjonen organisert i en egen arkiv- eller dokumentasjonsseksjon²¹. I to andre departementer er funksjonen organisert i kombinasjon med øvrig informasjonsforvaltning i departementet²². I tre departementer er arkivfunksjonen organisert i en kombinert arkiv- og IKT-seksjon²³. I fire departementer er dokumentasjonsfunksjonen organisert sammen med både IKT- og sikkerhets- og beredskapsfunksjonene²⁴. Øvrige departementer har ytterligere variasjoner i hvordan arkivfunksjonen er organisert. For en nærmere definisjon av oppgaver som inngår i funksjonen, se vedlegg 9.2.1.

Til tross for en noe ulik organisering av arkivfunksjonen, er utøvelsen av den tilnærmet lik på tvers av departementene. Dette fordi funksjonen i stor grad er regulert. Arkiv- og dokumentforvaltningsfunksjonen må vurderes i lys av kravene i bl.a. arkivloven med forskrift som setter standarder for hvordan arbeidet skal utføres, offentliggjøring og bruken av offentlig elektronisk postjournal. Funksjonen skaper først og fremst verdi gjennom å støtte opp under saksbehandlingen i departementene og SMK, sikre dokumentfangst, sørge for at journalsføringsplikten blir overholdt, kvalitetssikre innholdet for å lette informasjonsgjenfinningen for departementets ansatte, samt sørge for at rettssikkerhet, likebehandling og sporbarhet blir ivaretatt i saksbehandlingen. Den antatt største kostnadsdriveren i denne funksjonen er manuelt arbeid i form av oppgaver knyttet til arkivering og journalføring av det store omfanget dokumenter som håndteres årlig. I følge våre opplysninger blir nærmere 200 000 inngående og utgående dokumenter håndtert av arkivfunksjonen i departementsfellesskapet årlig.²⁵ Dertil kommer interne dokumenter, hvilket betyr at det samlede antall dokumenter som håndteres er vesentlig høyere.

Gjennom digitaliseringen i samfunnet og overgang til elektronisk saksbehandlingssystem har arkiv og dokumentasjonsfunksjonen gradvis endret seg. Nå utføres større deler av arbeidet knyttet til journalføring av den enkelte saksbehandler, blant annet ved at saksbehandlere har anledning til å importere e-poster fra Outlook inn i saksbehandlingssystemet. Arkivfunksjonen innebærer i større grad kontroll av at saker er korrekt journalført, samt opplæring av ansatte om regelverket og bruk av det elektroniske saksbehandlingssystemet. Samtidig viser blant annet SD til at har det samlede antall henvendelser til departementene har økt, hvilket ikke nødvendigvis har betydd en nedgang i mengden journalføring for arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen.

Tabell 7 viser gjennomsnittlig årsverk for arkiv og dokumentasjonsfunksjonen, samt variasjonen i ressursbruk mellom UD som har flest årsverk og HOD som har færrest årsverk knyttet til funksjonen. Merk at i denne tabellen er ikke tall for SMK inkludert, da SMK også håndterer arbeidsgiveransvaret for politisk ledelse i alle departementer og regjeringens politiske dokumenter som ikke inngår i ordinær journal. Tallene er justert for antall årsverk som arbeider i det enkelte departement.

Bruk av årsverk i arkiv og dokumentforvaltning, justert for antall ansatte (ikke inklusive SMK)	
Gjennomsnittlige ÅV i funksjon per 100 ÅV i departementene	3,39
Departement med flest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	5,34 (UD)
Departement med færrest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	2,04 (HOD)

Tabell 7 – Årsverk i arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen justert for antall ansatte i det enkelte departement

21 Dette gjelder KMD og ASD.

22 Dette gjelder OED og UD.

23 Dette gjelder for JD, FIN og NFD

24 Dette gjelder BLD, LMD, KUD og KD

25 Basert på innsendte tall fra departementene og SMK.

Som vist i tabellen, er det betydelige variasjoner i ressursbruken på tvers av departementene korrigert for antall ansatte i det enkelte departement. Justert for det samlede antall årsverk i virksomhetene har ASD, KUD, JD, KUD, SD, og UD en mindre effektiv ressursbruk enn gjennomsnittet.

ASD sier i intervju at departementet har et potensial for effektivisering av arkivfunksjonen. KUD kjenner seg igjen i bildet om at de har en høy ressursbruk i funksjonen, og viser til at arkivet er styrket med to årsverk for å styrke kompetansen innen elektronisk saksbehandling. JD uttaler at tallene bekrefter en magefølelse, men viser også til at departementet har mange innsynssaker, r-notater og høringsaker. SD viser til at dokumentasjonssenteret i departementet bruker om lag ett årsverk på å motta, følge opp og ekspedere innsynsbegjæringer fra pressen og privatpersoner. Siden oppstarten av OEP har Samferdselsdepartementet mottatt 17.546 innsynsbestillinger fra OEP-løsningen. SD presiserer at andre større bestillinger om sammensetting av informasjon m.m. som kommer via e-post (og dermed ikke inngår i OEP) ikke er med i dette tallet.

Arkivfunksjonen skiller seg imidlertid fra andre funksjoner ved at arbeidsbelastningen i tilknytning til funksjonen henger tettere sammen med antall dokumenter som håndteres av arkivfunksjonen enn antall ansatte i det enkelte departement. Departementene har ulik praksis knyttet til registrering av interne dokumenter på offentlig journal, og prosjektet har derfor innhentet tall fra departementene om antall dokumenter som sendes inn/ut på papir og elektronisk over en 6 måneders periode. Selv om det ikke gir et fullstendig bilde over ressursbruken knyttet til håndtering av dokumenter i arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen, gir det en sterk indikasjon på ressursbruken i det enkelte departement i forhold til antall dokumenter som håndteres. Tabell 8 viser gjennomsnittlig antall årsverk for funksjonen på tvers av departementene og SMK justert for antall dokumenter håndtert. Både dokumenter inn/ut er tatt med i vurderingen. Merk at i denne tabellen er tall for SMK også inkludert.

Bruk av årsverk i arkiv og dokumentforvaltning, justert for antall dokumenter inn/ut	
Gjennomsnittlige ÅV i funksjon per 1000 dokumenter håndtert	0,94
Departement med flest ÅV i funksjon per 1000 dokumenter håndtert	2,46 (FD)
Departement med færrest ÅV i funksjon per 1000 dokumenter håndtert	0,39 (HOD)

Tabell 8 – Årsverk i arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen justert for antall saker inn/ut av det enkelte departement

Tallmaterialet viser at bare tre departementer, SMK, UD og FD, benytter mer enn ett årsverk per tusen dokumenter. Disse bruker henholdsvis 1,90, 2,15 og 2,46 årsverk per tusen dokumenter. Det kan trolig forklares med at disse virksomhetene håndterer betydelig mengder fortrolige og graderte dokumenter og systemer sammenlignet med øvrige virksomheter, som i følge disse er krevende å håndtere. SMK håndterer også en stor mengde politikerpost som ikke inngår i tellingen av ordinær post. FD opplyser at departementet har et potensial for effektivisering i blant annet arkiv ved bruk av elektroniske verktøy, og at de skal implementere et fullelektronisk saksbehandlingssystem innen 1. oktober 2015. Ser man bort i fra disse tre departementene, bruker øvrige departementer mellom 0,39 årsverk og 0,93 årsverk per tusen dokumenter inn/ut.

En annen faktor som trolig påvirker arbeidsbelastningen, er andelen korrespondanse inn/ut som sendes henholdsvis på papir og elektronisk. En studie som ble gjennomført i 2013 peker på betydelige forskjeller mellom departementene på dette punktet. Studien viser blant annet at enkelte departementer sender mellom 90 og 100 prosent av utgående korrespondanse på papir, mens for andre departementer er tallet ned mot 20 til 30 prosent. For inngående korrespondanse viser studien at papirandelen lå på mellom 20 og 40 prosent for alle departementer med unntak av NHD som hadde et lavere tall²⁶. Disse forskjellene mellom departementene er ikke hensyntatt i denne undersøkelsen. For utgående, ugraderte dokumenter kan imidlertid departementene selv bestemme

26 DSS (2013), Elektronisk korrespondanse i departementsfellesskapet – rapport fra mulighetsstudie

om de skal sendes på papir eller digitalt med elektronisk signatur. For eksempel gjelder dette brev til andre statlige virksomheter. Departementene kan således selv påvirke ressursbruken knyttet til forsendelser av dokumenter.

Det kan tyde på at departementene har en ulike praksis på dette punktet. OED viser til eForvaltningsforskriften²⁸ og opplyser at departementet benytter elektronisk ekspedering av utgående brev der saksbehandlingssystemet er tilrettelagt for dette, det vil si at e-postadresse er registrert i GID. OED viser til at per dags dato er ikke integrasjon mot register over digital kontaktinformasjon eller reservasjonsregister implementert. OED viser videre til at DSS har fått i oppdrag fra KMD å utrede dette i løpet av 2015. Så lenge de tekniske forutsetningene ikke er på plass, opplyser OED at de ikke kommer unna ekspedering på papir. KUD derimot opplyser at de ekspederer brev elektronisk (uten fysisk signatur) gjennom Websak, som sørger for utsendelse fra systemet pr e-post.

I 2013 og 2014 gjennomførte DSS et forsøk med sentral postmottak og skanning sammen med OED. Resultatene fra forsøket viser at den største gevinsten ved disse to tjenestene er knyttet til sikkerhet ved at all post blir grundig gjennomlyst for kjemiske og biologiske trusler. Evalueringsrapporten skriver at det ikke vil være noen direkte effektiviseringsgevinster ved etablering av disse to tjenestene, men at departementene vil kunne slippe investeringskostnader knyttet til bygging av egne rom for poståpning med krav til blant annet separat ventilasjon. DSS anbefaler med utgangspunkt i forsøket at det etableres to tjenester; en for sikkerhetskontroll av post og en for skanning av departementspost²⁷. I samtaler med departementene er noen positive til et nytt tjenestetilbud, men flere påpeker at de ikke ser behovet for en slik tjeneste eller vil ønske å ta den i bruk. Andre viser til at det er en funksjon som likevel må utøves internt grunnet store mengder fortrolig materiale. DSS viser til at sistnevnte innvending er håndterbar ettersom DSS sikkerhetsklarerer sine ansatte til nødvendig sikkerhetsnivå.

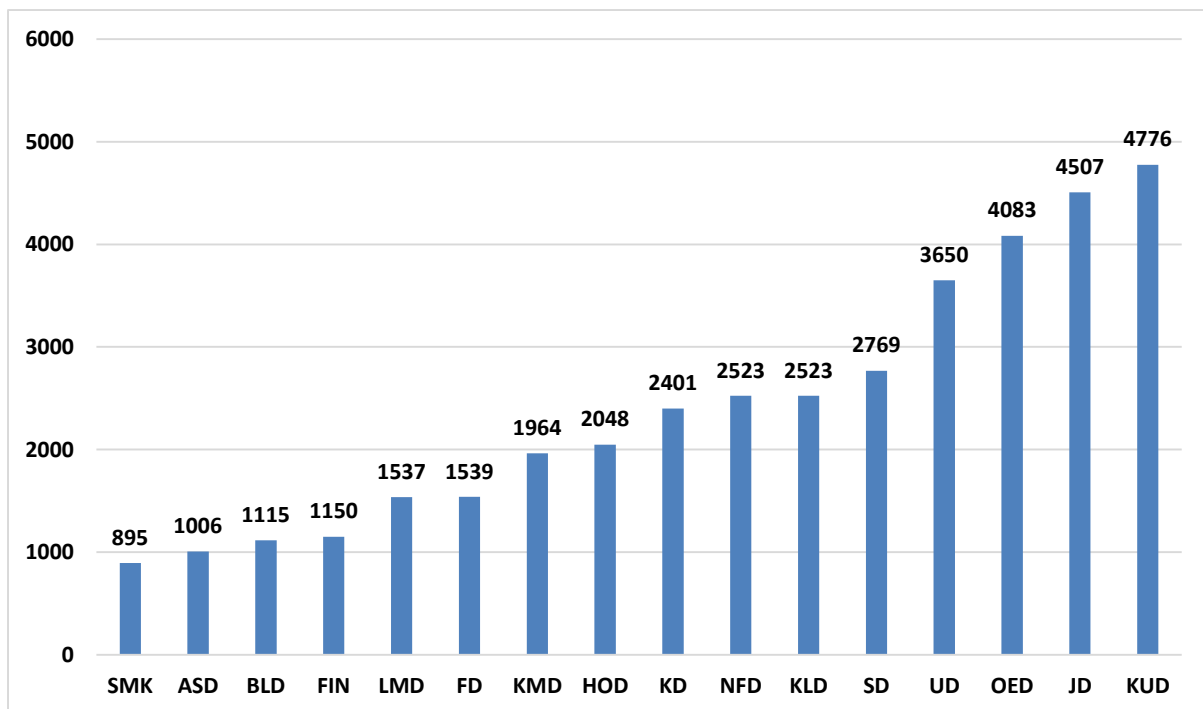
OED har i etterkant av forsøket inngått en avtale med DSS om innskanning av dokumenter, og mottar således svært få dokumenter på papir. Om dette har medført en reduksjon i ressursbruken i arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen i departementet eller samlet mellom DSS og OED er ikke kjent.

Dersom en sammenligner departementene som scorer dårligere enn gjennomsnittlig ressursbruk (0,94 årsverk per tusen dokumenter) og oppjusterer disse til gjennomsnittlig ressursbruk, gir det en potensiell besparelse på om lag 33 årsverk og 22 mill. kroner i lønnskostnader inklusive sosiale utgifter.

Dersom alle departementers ressursbruk hadde vært lik laveste ressursbruk (0,39 årsverk per tusen dokumenter inn/ut) er det en potensiell besparelse på i overkant av 91 årsverk og 58,1 mill. kroner i lønnskostnader inklusive sosiale utgifter for arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen. Det inkluderer alle departementer og SMK. Tallet indikerer at det er et meget stort potensial for besparelser i denne funksjonen, selv om vi ikke har vurdert alle årsaker til denne variasjonen. Den varierende ressursbruken mellom virksomhetene i departementsfellesskapet kan for eksempel tyde på at alle gevinster ved overgang til elektronisk saksbehandlingssystem ikke er hentet ut overalt.

En tredje faktor som trolig påvirker arbeidsbelastningen er antall innsynsbegjæringer.

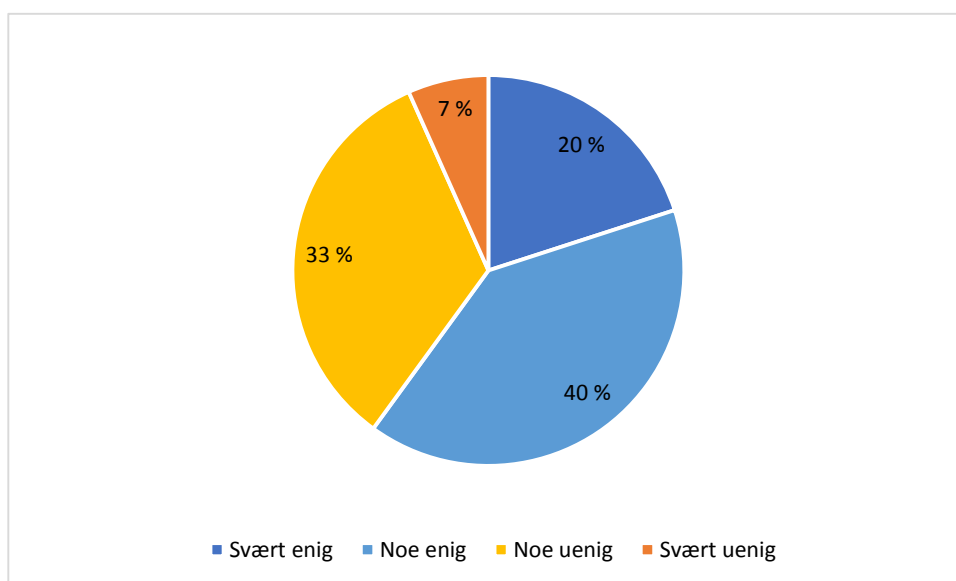
27 DSS (2014), Evaluering av pilotperiode med sentralt postmottak og skanning for Olje- og energidepartementet



Figur 6 - OEP - Antall innsyn hittil i 2014 per 01.09.2014 fordelt på departementene (tall oversendt av FIN)

Figur 6 viser at tre departementer i de første åtte måneder av 2014 hadde over 4000 innsynsbegjæringer, hvilket er mer enn 4 ganger så mye som de virksomheter med færrest innsynsbegjæringer. For departementer med en høy andel innsynsbegjæringer, kan en forklaring på eventuelt høyere ressursbruk i arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen sammenlignet med departementer som har en lavere andel innsynsbegjæringer. Motsatt, dersom departementer fremstår med en høy ressursbruk i funksjonen, og har få innsynsbegjæringer, gir det en ytterligere indikasjon på at det er et potensial for effektivisering.

Som en del av kartleggingen i forbindelse med dette prosjektet, har vi spurt ekspedisjonssjefene for de administrative avdelinger i hvert departement om deres vurdering av om arkiv og dokumentforvaltning er en egnet funksjon å sentralisere. Dette gitt at tjenesteleverandør leverer funksjonen med tilfredsstillende kvalitet. Svarene er illustrert i figuren under.



Figur 7 – Svar på spørsmål om arkiv og dokumentforvaltning egner seg som fellestjeneste

60 prosent av de spurte er noe enig eller svært enige i at arkiv og dokumentforvaltning egner seg som en sentralisert fellestjeneste. 40 prosent er enten noe uenige eller svært uenig i dette. Av innvendinger fremheves særlig behovet for nærhet ved opplæring av ansatte i bruk av elektronisk saksbehandlingssystem og behovet for at de ansatte innen arkiv og dokumentforvaltning har kjennskap til departementet.

4.3.2 Personalfunksjonen

Ressursbruken i personalfunksjonen er også omfattende med til sammen 131,7 årsverk og om lag 96 mill. kroner i samlede lønnskostnader. Det er dermed den nest største administrative funksjonen i departementsfellesskapet, når en holder støtte til politisk ledelse fra forværelsesfunksjonen utenfor.

Personalfunksjonen er sammensatt og innebærer mange ulike oppgaver, som ivaretagelse av HMS, HR, organisasjonsutvikling, rekruttering og arbeid for et inkluderende arbeidsliv med oppfølging av IA-avtalen. For en nærmere definisjon av oppgaver som inngår i funksjonen, se vedlegg 9.2.1.

Personalfunksjonen ivaretas i hovedsak lokalt i det enkelte departement og utføres som regel innenfor samme seksjon. Unntakene er UD som har delt opp ansvaret mellom Personalseksjonen og Seksjon for kompetanse og personalutvikling og NFD som har delt ansvaret i personalfunksjonen mellom ulike fagteam.

Noen områder som hører under personalfunksjonen leveres også av DSS. Det gjelder bedriftshelsetjenesten som har en rådgivende funksjon innen HMS og inkluderende arbeidsliv, tilbyr ergonomisk rådgivning, foretar oppfølging av sykefravær og yter forebyggende helsearbeid, samt behandling av enkelte ansatte med behov for helsehjelp. DSS tilbyr også tjenester knyttet til opplæring og administrasjon av av rekrutteringsportalen Jobbport. Det enkelte departement er imidlertid selv ansvarlig for administrasjon av egne stillingsutlysninger og søknader i Jobbport.

De viktigste formelle kravene til utøvelse av personalfunksjonen fremgår av tjenestemannsloven, arbeidsmiljøloven, samt den til enhver tids gjeldende hovedtariffavtale. Andre lover i tilknytning til personalfunksjonen er folketrygdloven, ferieloven, likestillingsloven, lov om yrkesskadeforsikring, offentlighetsloven, internkontrollforskriften, samt Reglementets bestemmelser om innretting av lønns- og personalsystemer i forhold til regnskaps- og skatteregler²⁸. Hvert departement har i tillegg sitt eget sett skriftlige regler for utøvelse av personalpolitikken og det kan være lokale variasjoner knyttet til praktisering av Statens personalhåndbok. Funksjonen er i liten grad standardisert på tvers av departementene, og enkelte departementer velger å prioritere økt ressursbruk til eksempelvis organisasjonsutvikling eller talentutvikling.

Personalfunksjonen er viktig for å opprettholde en velfungerende organisasjon, som å ivareta medarbeidere og sikre et tilfredsstillende kompetansenivå blant de ansatte. Verdien er vanskelige å tallfeste, men funksjonen er nødvendig for enhver organisasjon. Kostnadsdrivere i denne funksjonen er lønnskostnader knyttet til de som utfører oppgavene som hører innunder funksjonen, samt kostnader til gjennomføring av kurs og andre kompetansehevingstiltak.

Tabellen under viser at gjennomsnittlig antall årsverk for personalfunksjonen er 2,24 årsverk per 100 årsverk i virksomhetene. SMK og UD er ikke inkludert i beregningene.

Bruk av årsverk i personalfunksjon (ikke inklusive SMK og UD)	
Gjennomsnittlige ÅV i funksjon per 100 ÅV i departementene	2,24
Departement med flest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	3,58 (LMD)
Departement med færrest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	0,98 (FIN)

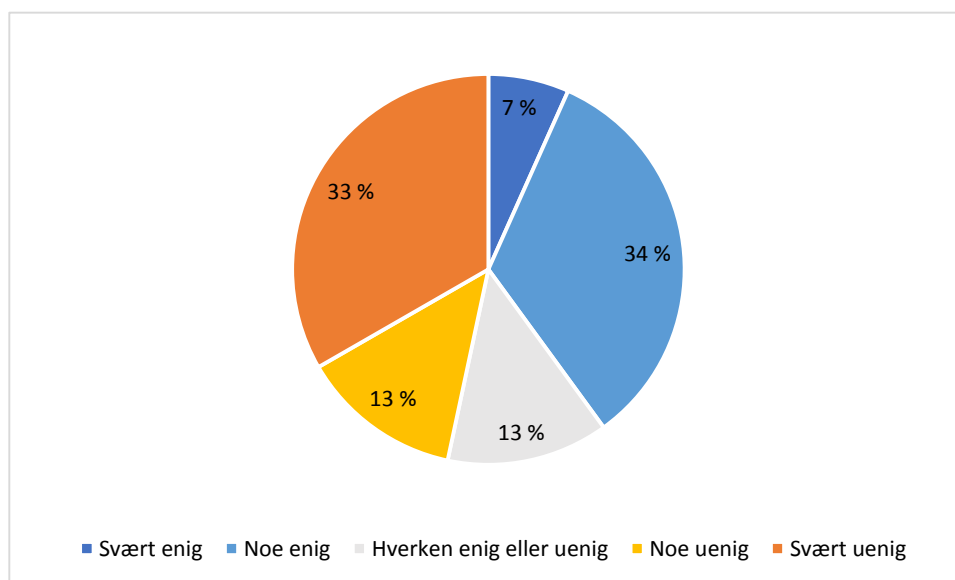
Tabell 9–Årsverk i personalfunksjonen justert for antall ansatte i det enkelte departement

28 Administrative tjenester i departementsfellesskapet, 2003 s 77

Variasjonen i ressursbruk mellom LMD som har flest årsverk i personalfunksjonen med 3,58 årsverk, og FIN som har færrest årsverk med 0,98 årsverk, er på hele 2,6 årsverk. Tallene er justert for antall årsverk som arbeider i det enkelte departement. Departementene ASD, FD, JD, KLD, KD, KUD, LMD, NFD og OED viser alle en høyere ressursbruk enn gjennomsnittet på 2,24 årsverk i personalfunksjonen per hundre årsverk i departementet. ASD innrømmer at det er et effektiviseringspotensial innenfor personalfunksjonen, men viser til at ett årsverk vil forsvinne i løpet av 2014. KMD viser til at de anser HR som en viktig og verdifull funksjon og at den fungerer som interne konsulenter som yter veiledning internt. KUD på sin side viser til at ressursbruken i hovedsak er knyttet til en stab som har ansvaret for store deler av koordineringsarbeidet internt. Det er en kritisk oppgave som ikke kan ha nedetid.

Ettersom funksjonen utøves forskjellig i de ulike departementene og at det er ulik vektlegging av ressursbruk knyttet til eksempelvis organisasjonsutvikling og medarbeiderutvikling, er en sammenligning av ressursbruken på tvers av departementene mer krevende og kanskje mindre relevant enn for funksjoner som er tilnærmet like. Det er derfor behov for ytterligere analyser for å synliggjøre de reelle effektiviseringsgevinstene i denne funksjonen.

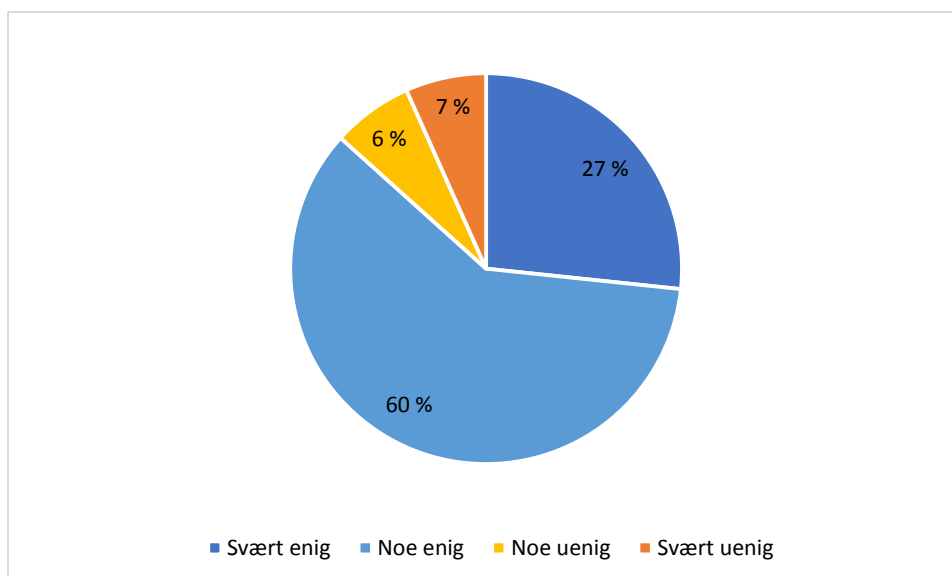
I lys av enkelte tilbakemeldinger i intervjuer, har vi spurt ekspedisjonssjefene for de administrative avdelinger i hvert departement om organisasjonsutvikling kan være egnet som en fellestjeneste (gitt at tjenesteleverandøren leverer funksjonen med tilfredsstillende kvalitet). Svarene er illustrert i figuren under.



Figur 8 – Svar på spørsmål om organisasjonsutvikling egner seg som fellestjeneste

Som det fremkommer av figuren, er departementene splittet i synet på dette. 41 prosent er noe enige eller svært enige i påstanden om at organisasjonsutvikling egner seg som en fellestjeneste, mens 46 prosent er noe uenige eller svært uenige.

Kompetanseutvikling har vært nevnt som et aktuelt område for sentralisering, og vi stilte derfor ekspedisjonssjefene spørsmål om dette i den samme spørreundersøkelsen. Resultatene er illustrert under.



Figur 9 - departementenes vurdering av om kompetanseutvikling egner seg som en fellestjeneste

87 prosent er noe enig eller svært enig i at kompetanseutvikling er egnet som en fellestjeneste, mens kun 13 prosent er noe uenige eller svært uenige.

4.3.3 Forværelsesfunksjoner/kontorstøtte

Ressursbruken knyttet til forværelsesfunksjonen og kontorstøtte (eksklusive støtte til politisk ledelse) er omfattende med til sammen i overkant av 125 årsverk og om lag 72 mill. kroner i samlede lønnskostnader. Det er dermed den tredje største administrative funksjonen i departementsfellesskapet, når en holder støtte til politisk ledelse fra forværelsesfunksjonen utenfor.

Innholdet i tjenesteområdet varierer fra departement til departement – fra tradisjonelle forværelsesoppgaver til større innslag av saksbehandlingsoppgaver som forberedelser av presentasjoner, eller koordineringsoppgaver. Det enkelte departement velger selv omfanget på tjenestene. Forværelsesfunksjonen utfører i hovedsak oppgaver for øvrige saksbehandlere og ledere, som å besvare enkle henvendelser per telefon/e-post, bestille reiser, innkalle til møter med eksterne, ordne møterom, annen bistand ved større møtearrangementer, korrekturlesing, med videre. For en nærmere beskrivelse av oppgaver som inngår i funksjonen, se vedlegg 9.2.1. Det finnes også et sentralbord for departementene som avlaster departementenes forværelser med telefonvakttenester ved fravær.

Organiseringen av funksjonen internt i departementene varierer. De fleste departementer har desentralisert forværelsesfunksjonen, ved at ressursene er plassert i de ulike avdelingene i det enkelte departement. Imidlertid har KLD, SD og LMD sentralisert forværelsesfunksjonen internt, og ASD vil organisere funksjonen på tilsvarende måte fra 1.1.2015.

Funksjonen skaper verdi gjennom å yte tjenester og oppgaver som avlaster øvrige departementsansatte. Kostnader drives først og fremst av at man har faste årsverk med definerte arbeidsoppgaver som utfører disse etter forespørsler fra fag- og administrative avdelinger. Det gir risiko for at det kan være stille perioder med færre arbeidsoppgaver.

Tabell 10 viser at gjennomsnittlig årsverk for forværelsesfunksjonen per hundre årsverk i det enkelte departement er 3,01. Merk at her er UD's ansatte i Norge inkludert. SMKs forværelsesressurser er ikke med, da SMK i intervju opplyste at hovedparten av forværelsesressurser betjener politisk ledelse.

Bruk av årsverk i forværelsesfunksjonen (ikke inklusive SMK)	
Gjennomsnittlige ÅV i funksjon per 100 ÅV i departementene	3,01
Departement med flest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	4,53 (KLD)
Departement med færrest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	1,49 (UD)

Tabell 10 – Årsverk i Forværelsesfunksjonen justert for antall ansatte i det enkelte departement

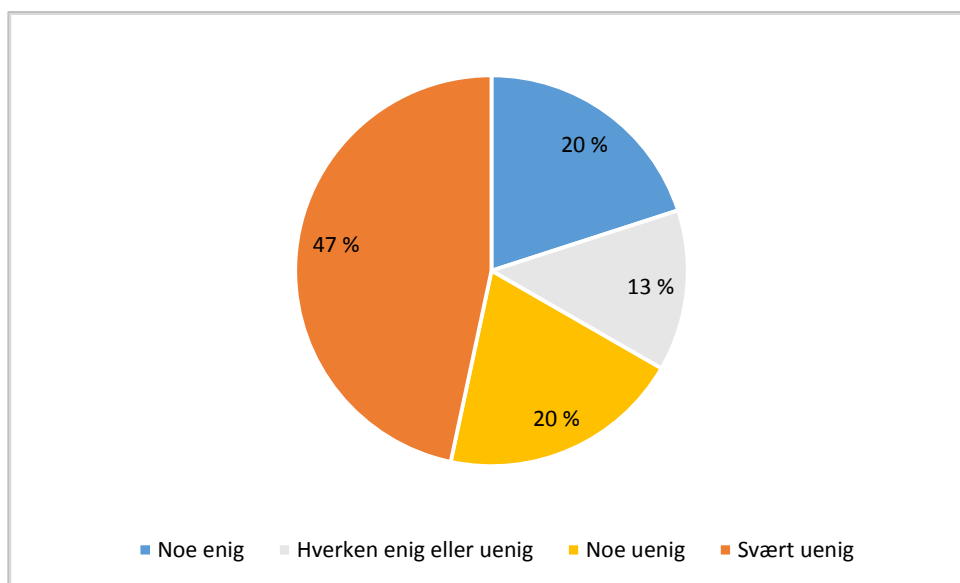
Det er betydelig variasjon i ressursbruk mellom KLD som har flest årsverk (4,53 årsverk) og UD som har færrest årsverk (1,49 årsverk). KLD opplyser at departementet ikke lenger har forværelsesfunksjoner knyttet til den enkelte avdeling/ekspedisjonssjef. Etter en gradvis avvikling av disse funksjonene i hver enkelt avdeling, er nå alle tjenester som tidligere lå til forværelsene sentralisert i et Servicetorg i Organisasjonsavdelingen. Denne enheten arbeider som et team og leverer et bredt servicetjenestetilbud²⁹ til alle avdelinger, inkludert organisasjonsavdelingen og Kommunikasjonsenheten. Selv om Servicetorget nå har "erstattet" forværelsene, har enheten et langt større ansvarsområde enn oppgaveporteføljen til den tradisjonelle forværelses-/kontorstøttefunksjonen.

Foruten KLD viser BLD, HOD, JD, KMD, KUD, LMD og SD alle en høyere ressursbruk i forværelsesfunksjonen enn gjennomsnittet på 3,01 per hundre årsverk internt, og anses derfor å ha størst potensial for effektivisering. Dersom disse sistnevnte syv departementer effektiviserer ned til gjennomsnittlig ressursbruk, er det en potensiell besparelse på 10,8 årsverk og 6,3 mill. kroner i lønnskostnader inklusive sosiale utgifter.

Dersom alle departementers ressursbruk hadde vært lik laveste ressursbruk (1,49 årsverk per hundre årsverk), er det en potensiell besparelse på i overkant av 49,5 årsverk og 28,4 mill. kroner i årlige lønnskostnader inklusive sosiale utgifter. I dette tallet har vi tatt ut KLD. Resultatet indikerer enten at noen departementer benytter funksjonen til flere oppgaver enn andre departementer, eller at funksjonen benyttes mer effektivt i enkelte departementer sammenlignet med øvrige. Flere departementer viser til at forværelsesfunksjonen er et område med potensial for lavere ressursbruk, men at det er vanskelig å hente ut gevinster da det er lite mobilitet i denne og derfor krevende å avvikle den. Funksjonen er heller ikke besatt av personer som det er lett å omplassere. UD som har lavest ressursbruk, opplyste i intervju at det har vært et bevisst valg mot færre forværelsestjenester.

På spørsmål om i hvilken grad departementene er enige i at forværelsesfunksjonen egner seg som fellestjeneste (gitt at tjenesteleverandør leverer funksjonen med tilfredsstillende kvalitet), svarer 2/3 at de er noe uenige eller svært uenige i dette. 20 prosent sier seg noe enig, mens 13 prosent hverken er enig eller uenig i at funksjonen egner seg som en fellestjeneste. Det er illustrert i figuren under.

29 Hovedoppgavene til Servicetorget er adgangskort, avfallshåndtering, avisdistribusjon, div. bestillinger, bygningsdrift, ekspedering, endringsmeldinger (skjema E-111), garderobeskap, gaveskap, gavekort, kaffemaskiner, kopimaskiner/skrivere, møbler/flytting av kontorplasser, møterom, postdistribusjon, påmeldinger, rekvisisjoner, rekvisita, reiser, resepsjon, ryddejobber, råd og utvalg, sentralbord, skilting, telefoni/ipad, vaktmestertjenester, visittkort.



Figur 10 - Svar på spørsmål om forværelsesfunksjonen egner seg som en fellestjeneste

Forklaringen til at såpass mange er uenige i at forværelsesfunksjonen egner seg som en fellestjeneste, kan være at flere av oppgavene knyttet til forværelsesfunksjonen krever inngående kunnskap om det enkelte departement og ofte også arbeidsfeltet til den enkelte avdeling/seksjon/medarbeider.

LMD viser til at erfaringen med å sentralisere forværelsesfunksjonen internt har vært god. LMD trekker frem mindre sårbarhet ved sykefravær og bedrer utnyttelse av ressursene som gevinster ved en sentralisert forværelsesfunksjon. Departementet viser til at de har gjennomført en stor nedbemanning etter sentraliseringen av funksjonen internt i 2006, der de har gått fra 11 årsverk til om lag 5 årsverk i dag. I SD skal den sentraliserte forværelsesfunksjonen håndtere enkle administrative oppgaver. SD trekker frem bedre samarbeid på tvers som en gevinst ved sentraliseringen av funksjonen, men viser til at funksjonen ikke helt er på plass som planlagt enda, blant annet fordi det tar tid å lære opp de ansatte. Begge disse departementene ligger så vidt (henholdsvis 3 % og 1 %) over gjennomsnittet for ressursbruken i øvrige departementer, men viser til positive resultater som mer effektiv ressursbruk og bedre samarbeid etter sentraliseringen.

Flere andre departementer stiller seg positive til å vurdere en tilsvarende sentralisering internt. Nytt regjeringsskifte nevnes for øvrig av ett departement som en mulighet for å sentralisere funksjonen på tvers av departementene.

4.3.4 IKT

Ressursbruken innen IKT er også omfattende med til sammen 98,5 årsverk og om lag 69 mill. kroner i samlede lønnskostnader. Ressursbruken er todelt mellom 11 departementer som er knyttet til felles plattform og som dermed mottar IKT-tjenestene sine fra DSS og resterende fem departementer som står utenfor. I det følgende har vi valgt å omtale ressursbruken knyttet til henholdsvis 1) bestillerrollen og oppfølgingen av DSS, og noen andre IKT-relaterte tjenester, som utøves internt av de elleve (heretter "IKT-støtte") og 2) drift og utvikling av egne IKT-systemer (heretter "IKT-drift") separat.

De fleste departementer både på og utenfor felles plattform har en egen seksjon dedikert helt eller delvis til IKT-arbeid. I flere tilfeller er IKT-funksjonen lagt til samme seksjon som arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen.

Omtale av tjenestetilbudet fra DSS og tilhørende ressursbruk knyttet til drift, utvikling og vedlikehold av IKT-plattformen er nærmere omtalt i kapittel 5 om DSS.

Ressursbruk knyttet til IKT-støtte

Departementene på felles IKT-plattform har i utgangspunktet behov for et begrenset antall IKT-ressurser som kan ivareta bestillerrollen overfor DSS og oppfølging av leveransene. I tillegg leveres enkelte andre IKT-funksjoner internt i departementene, inklusive blant annet IKT-policy og -sikkerhet (KMD), IKT-brukerstøtte (KMD, KUD) og Sharepoint (NFD). Flere av disse funksjonene overlapper med tilbudte tjenester i DSS, blant annet gjelder det IKT-brukerstøtte. Begrunnelsen for å ha en intern brukerstøtte er økt nærhet og tilgjengelighet.

IKT-støtte leverer verdi gjennom å øke kvaliteten på IKT-tjenestene i det enkelte departement, deriblant gjennom gode bestillinger til, og oppfølging av DSS. Kostnader er i all hovedsak knyttet til årsverkene som har bestiller- og oppfølgingsoppgaver mot DSS, samt interne ressurser til brukerstøtte.

Ressursbruken knyttet til IKT-støtte varierer på tvers av de 11 departementene, jf. Tabell 11 under. Gjennomsnittlig ressursbruk er 0,70 årsverk, mens det minst ressurseffektive departementet har 1,56 årsverk per 100 årsverk internt.

Bruk av årsverk i IKT-støtte (ikke inklusive SMK, UD, FIN, FD og JD)	
Gjennomsnittlige ÅV i funksjon per 100 ÅV i departementene	0,70
Departement med flest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	1,56 (HOD)
Departement med færrest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	0,39 (BLD)

Tabell 11 – Årsverk knyttet til IKT-støtte i 11 departementer knyttet til felles plattform

Tallene tyder på at enkelte departementer bruker mer ressurser enn andre i kravsetting og oppfølging av IKT-tjenester fra DSS, selv om noe av variasjonen trolig kan forklares ved at enkelte departementer har mer betydelig interne roller knyttet til for eksempel IKT-policy. Enkelte departementer har også valgt å beholde dedikerte ressurser til IKT-brukerstøtte internt. Det er en overlappende tjeneste til DSS' IKT-brukerstøtte som burde være overflødig.

Departementene HOD, LMD, og NFD viser alle en høyere ressursbruk enn gjennomsnittet på 0,70 årsverk innen IKT-støtte per hundre årsverk internt. Dersom disse effektiviserer ned til gjennomsnittlig ressursbruk, er det en potensiell besparelse på om lag 3 årsverk og 1,8 mill. kroner i lønnskostnader inklusive sosiale utgifter. NFD viser til at de har en høyere ressursbruk i denne funksjonen, da departementet har en egen ressurs dedikert til å effektivisere samhandling i eget departement.

Ressursbruk knyttet til IKT-drift

Øvrige fem departementer, FIN, FD, JD og UD og SMK, står utenfor felles plattform. Bakgrunnen for at disse fem virksomhetene står utenfor DSS' felles IKT-plattform strekker seg tilbake til før DSS ble etablert og IKT besluttet sentralisert og er blant annet begrunnet med andre krav til beredskap og sikkerhet.³⁰ Alle disse, med unntak av SMK, drifter derfor sine egne IKT-systemer lokalt. SMK er bruker av FDs IKT-løsning, men har dedikerte ressurser knyttet til drift og brukerstøtte internt. Til sammen drifter derfor disse fem virksomhetene fire ulike ugraderte nett (FIN-U, FD-U, JD-U og UD-U) og ett gradert nett (FD-B). Tabell 12 illustrerer bruken av de ulike IKT-systemene, der "X" betyr at systemet er i bruk, og "R" at det vil rulles ut i 2014.

30 Departementsrådsgruppen for administrative tjenester i departementsfellesskapet (2005) Innstilling til Moderniseringsministeren -samling av tjenestene innenfor IKT og lønn og regnskap i Departementenes servicesenter, Statens forvaltningstjeneste

	FIN-U	FD-U	FD-B	JD-U	UD-U
SMK		x	x		
FIN	x		R		
FD		x	x		
JD			x	x	
UD			x		x

Tabell 12 – oversikt over de ulike IKT-systemene som p.t. driftes lokalt i departementsfellesskapet

FD-B er FDs begrensede nett, og var per 1. september d.å. i bruk av SMK, FD, UD og JD. Det er i ferd med å ruller ut til samtlige departementer med målsetning om at alle skal være koblet til innen 1. mars 2015.

FIN, JD og UD benytter i tillegg DSS' tjeneste, DepNet/U, til ekstern kommunikasjon og e-post. JD har besluttet å avvike kjøp av disse tjenestene fra DSS, og vil gå over til egen løsning. Departementene som står utenfor felles plattform benytter også DSS' fjernaksesløsning, og FD, FIN og JD benytter seg av tjenesten knyttet til lokal drift av intranett. Disse departementenes bruk av DSS' tjenester er nærmere omtalt i kapittel 5.5.1 om DSS. SMK benytter DSS ved drift av regjeringen.no.

IKT-drift skaper verdi gjennom å drifte og utvikle IKT-systemer som er kritiske i det daglige arbeidet for politisk ledelse og embetsverket internt. Fordelen med å drifte IKT-systemer selv er større muligheter for å få tilrettelagt for lokale tilpasninger og egne fagapplikasjoner. Årsverk knyttet til drift og utvikling, innleid kompetanse og intern kompetanseoppbygging, samt investeringer i maskinvare og programvare antas å være de viktigste kostnadsdriverne.

Når det gjelder funksjonen IKT-drift varierer ressursbruken betydelig i de fire departementene og SMK fra 6,70 årsverk per hundre brukere til 1,44 årsverk per hundre brukere, jf. Tabell 13.

Bruk av årsverk i IKT-drift (kun SMK, UD, FIN, FD og JD)	
Gjennomsnittlige ÅV i funksjon per 100 ÅV i departementene	3,26
Departement med flest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	6,70 (UD) ³¹
Departement med færrest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	1,44 (FIN)

Tabell 13 – Årsverk knyttet til IKT-drift for virksomheter utenfor felles plattform

Det påpekes at det her er store forskjeller i hvilke tjenester som leveres av IKT-funksjonene i de ulike virksomhetene og profilen på brukerne som tjenestene leveres til. For eksempel leverer UD en rekke IKT-tjenester til utenriksstasjonene som ikke er inkludert i denne beregningen. Sammenligningsgrunnlaget er derfor ikke sterkt nok til å kunne trekke noen klare konklusjoner basert på disse tallene.

4.3.5 Sikkerhet og beredskap

Ressursbruken knyttet til sikkerhet og beredskap i departementsfellesskapet er stor med til sammen om lag 94 årsverk og 49 mill. kroner i samlede lønnskostnader. I det følgende er sikkerhets- og beredskapsfunksjonen i departementene nærmere omtalt. Departementene har selv ansvar for egen sikkerhet innenfor egen dørstokk. Disse skal og vurdere om det er behov for sikkerhetstiltak ut over standardløsningene som tilbys av DSS. Ressursbruken knyttet til sikkerhetstjenestene i DSS er nærmere omtalt i kapittel 5.5.1 om DSS.

Formålet med sikkerhets- og beredskapsfunksjonen er at departementene skal kunne utføre sine daglige oppgaver uten fare for driftsforstyrrelser. Et løpende sikkerhetsnivå skal opprettholdes, og kriseberedskap skal kunne settes inn om situasjonen krever det. Oppgavene som inngår i funksjonen er i stor grad lovpålagt. Departementene har blant annet et selvstendig ansvar for oppfølging av

31 Merk at dette tallet ikke inkluderer brukere ved utestasjonene, hvilket innebærer at tallet ikke reflekterer det reelle antall brukere av UD IKT. Det henvises til nærmere omtale av ressursbruken i UD IKT i kapittel 7.4.2.

sikkerhetsloven med forskrifter, sikkerhets-/trygghetstiltak i forbindelse med HMS som evakuering, brannvern med mer. Funksjonen er underlagt adgangskontrollregelverket og beredskapsbestemmelser. For en nærmere definisjon av oppgaver som inngår i funksjonen, se vedlegg 9.2.1.

Åtte departementer har dedikerte seksjoner som har sikkerhet og beredskap som en av sine hovedoppgaver: SMK (Drifts- og sikkerhetsseksjonen), UD (Seksjon for sikkerhet og beredskap), FD (Seksjon for intern sikkerhet og beredskap), HOD (Økonomi-, dokumentasjons- og sikkerhetsseksjonen), KD (Seksjon for arkiv, IKT, og beredskap), KUD (Seksjon for dokumentasjon, IKT, sikkerhet og beredskap), OED (Seksjon for sikkerhet og beredskap) og NFD (Seksjon for beredskap og sikkerhet). I øvrige departementer faller disse oppgavene inn under mer generelle administrative seksjoner.

Sikkerhets- og beredskapsfunksjonen skaper verdi ved å bidra til sikre og forutsigbare arbeidsomgivelser. Blant kostnadsdriverne er generell økt vektlegging av sikkerhet og beredskap i departementsfellesskapet etter 22/7, ikke samlokaliserte departementskontorer og enkeltdepartementers særskilte behov for sikkerhet.

Tabell 15 viser at HOD har nær null årsverk per hundre årsverk internt innen sikkerhet og beredskap, mens Justisdepartementet har 1,51 årsverk per hundre årsverk dedikert til funksjonen. Gjennomsnittlig ressursbruk er 0,76 årsverk per hundre årsverk internt. Tabellen viser at ressursbruken innen sikkerhet og beredskap er sterkt varierende på tvers av departementsfellesskapet. Denne sammenligningen er relevant for de oppgaver i funksjonen som er knyttet til antall ansatte internt, som for eksempel sikkerhetsklareringer av antall ansatte.

Bruk av årsverk i sikkerhet og beredskap (ikke inklusive SMK, FD og UD)	
Gjennomsnittlige ÅV i funksjon per 100 ÅV i departementene	0,76
Departement med flest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	1,51 (JD)
Departement med færrest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	0,24 (HOD)

Tabell 14 - Årsverk knyttet til sikkerhet og beredskap (per 100 ÅV internt)

Departementene ASD, JD, KMD, LMD og NFD viser alle en høyere ressursbruk enn gjennomsnittet på 0,76 årsverk innen sikkerhet og beredskap per hundre årsverk internt, og anses derfor å ha størst potensial for effektivisering. Dersom disse effektiviserer ned til gjennomsnittlig ressursbruk, er det en potensiell besparelse på i overkant av 7 årsverk og om lag 4,9 mill. kroner i lønnskostnader inklusive sosiale utgifter.

Dersom alle departementene som inngår i sammenligningsgrunnlaget hadde hatt samme ressursbruk som HOD, kunne en spart 19,8 årsverk og 13,3 mill. kroner per år.

Enkelte departementer har påpekt at flere oppgaver til sikkerhet og beredskap er lovpålagt, og at alle departementer må ha et visst ressursbruk knyttet til sikkerhet og beredskap uavhengig av antall årsverk i departementet totalt. En sammenligning av ressursbruk knyttet til sikkerhet og beredskap i absolutte tall (ikke per 100 årsverk) vises derfor i tabellen under.

Bruk av årsverk i sikkerhet og beredskap (ikke inklusive SMK, FD og UD)	
Gjennomsnittlige ÅV i funksjon i departementene	2,12
Departement med flest ÅV i funksjon	6 (KMD, JD)
Departement med færrest ÅV i funksjon	0,4 (KUD)

Tabell 15 - Årsverk knyttet til sikkerhet og beredskap

Også denne tabellen viser en stor variasjon i ressursbruken i tilknytning til denne funksjonen. Departementene JD, KMD, KD og NFD har et høyere ressursbruk enn gjennomsnittet på 2,12 årsverk. I den grad ressursbruken i tilknytning til funksjonen kun utføres for å utføre lovpålagte oppgaver og

ikke er knyttet til antall ansatte internt, indikerer tabellen over at det er ulike vurderinger i ulike departementer med hensyn til hvilken ressursbruk som er nødvendig for å løse disse oppgavene.

4.3.6 Økonomi- og regnskapsfunksjon

Ressursbruken knyttet til økonomi- og regnskap er på til sammen 52,6 årsverk og om lag 33 mill. kroner i samlede lønnskostnader.

For enkelte departementer har det i ressurskartleggingen vært utfordrende å skille på økonomifunksjonen og regnskapsfunksjonen, da oppgavene utføres av de samme årsverkene. Disse funksjonene omtales derfor samlet i dette kapitlet. For en nærmere definisjon av oppgaver som inngår i funksjonen, se kapittel 9.2.1.

Tjenesten DSS leverer til departementsfellesskapet innen regnskap er tilnærmet lik. Regnskapstjenesten benyttes av alle departementer med unntak av FD og UD.. SMK benytter regnskapstjenestene til DSS, men har en egen driftsmodell. Oppgavene i funksjonen i departementene omfatter i hovedsak fakturabehandling, bilagshåndtering, kontroll av regnskap og kontroll/oppfølgning av DSS' arbeid. Regnskapsfunksjonen i departementsfellesskapet skaper verdi gjennom å sikre korrekt regnskaps- og bilagsføring. Regnskapsfunksjonen antas å være svært sammenlignbar og det gis noen særskilte vurderinger av regnskapsfunksjonen i kapittel 7.2.2.

Økonomifunksjonen omfatter en bredde av aktiviteter, og verdidriverne er mangfoldige. Generelt kan det sies at funksjonen skaper verdi gjennom opprettholdelse av god økonomisk oversikt, blant annet gjennom intern kontroll, ekstern rapportering og oppfølging av bank og betalingsformidling. Kostnader knyttet til regnskapsfunksjonen i departementsfellesskapet er i hovedsak knyttet til årsverk som utfører arbeidet og eventuelle regnskaps- og økonomisystemer. Kostnadsdriverne er krav til kompetente ansatte og nøyaktig arbeid, samt eventuelle kostnader knyttet til kjøp av software m.v.

Som tabellen under viser, er det stort spenn i ressursbruken knyttet til økonomi- og regnskapsfunksjonen i departementsfellesskapet. SD bruker færrest årsverk med 0,28 årsverk i funksjonen for hvert hundre årsverk internt, mens ASD bruker flest årsverk med 1,47 årsverk. Gjennomsnittet er 0,72 årsverk for hvert hundre årsverk internt. Tallene inkluderer ikke ressursbruk i FD, SMK og UD da utøvelse av funksjonen i disse virksomhetene skiller seg fra øvrige virksomheter. FD opplyser for øvrig i intervju at økonomifunksjonen sliter med utdaterte datasystemer.

Bruk av årsverk innen økonomi og regnskap (ikke inklusive FD, SMK og UD)	
Gjennomsnittlige ÅV i funksjon per 100 ÅV i departementene	0,72
Departement med flest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	1,47 (ASD)
Departement med færrest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	0,28 (SD)

Tabell 16 - Årsverk knyttet til økonomi og regnskap

ASD, BLD, KLD, KD, LMD og OED viser alle en høyere ressursbruk enn gjennomsnittet på 0,72 årsverk, og anses derfor å ha størst potensial for effektivisering. Dersom disse effektiviserer ned til gjennomsnittlig ressursbruk, er det en potensiell besparelse på om lag 3,4 årsverk og 1,9 mill. kroner i lønnskostnader inklusive sosiale utgifter. KD viser til at de som eneste departement er en SRS-virksomhet. I følge KD krever SRS at det benyttes noe mer ressurser på dette feltet og KD mener derfor at deres ressursbruk ikke er helt sammenlignbar med øvrige departementer innenfor økonomi og regnskap. KD har også hatt en langtidssykmeldt i funksjonen de senere årene, noe som øker det samlede årsverk i funksjonen. KLD har ingen god forklaring på hvorfor de bruker mer ressurser innen regnskapsfunksjonen enn øvrige departementer, mens KMD i intervju bemerker enkelte utfordringer i funksjonen.

Dersom alle departementers ressursbruk hadde vært lik laveste ressursbruk (0,28 årsverk per 100 årsverk) utgjør det en potensiell besparelse på i overkant av 13 årsverk og 8,1 mill. kroner i årlige lønnskostnader inklusive sosiale utgifter. Det indikerer et nokså stort potensial for besparelser også i denne funksjonen.

4.3.7 Intern styring

Ressursbruken knyttet til intern styring er noe mindre enn tidligere omtalte funksjoner med til sammen 26,7 årsverk og om lag 21 mill. kroner i samlede lønnskostnader.

Intern styring er en sentral funksjon for virksomhetene i departementsfellesskapet, og skaper verdi gjennom å heve kvaliteten på kortsiktig og langsiktig planlegging, samt mer kontinuerlig styring av virksomheten. Kostnader antas i hovedsak å være knyttet til årsverk som gjennomfører planleggings- og styringsaktiviteter. Intern styring involverer i stor grad ledere, noe som bidrar til at de gjennomsnittlige lønnskostnadene i denne funksjonen er noe høyere enn for øvrige funksjoner. For en nærmere definisjon av oppgaver som inngår i funksjonen, se vedlegg 9.2.1.

Som vist i tabellen under varierer ressursbruken betydelig på tvers av virksomhetene og enkelte departementer kan synes å være mer effektive i planleggingen og styringen av virksomheten. Tallene inkluderer ikke ressursbruk i SMK og UD da funksjonen i disse virksomhetene skiller seg fra øvrige virksomheter.

Bruk av årsverk innen intern styring (ikke inklusive SMK og UD)	
Gjennomsnittlige ÅV i funksjon per 100 ÅV i departementene	0,49
Departement med flest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	0,78 (ASD)
Departement med færrest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	0,12 (KLD)

Tabell 17 - Årsverk knyttet til intern styring

KLD bruker færrest årsverk med 0,12 årsverk i funksjonen per hundre årsverk internt, mens ASD bruker flest årsverk med 0,78 årsverk. Gjennomsnittet er 0,49 årsverk for hvert hundre årsverk internt. Variasjonene kan i noen grad tilskrives at det kan være utfordrende å måle ressursbruk knyttet til aktiviteter som tilhører funksjonen.

Arbeidet med intern styring vil i større og mindre grad være prioritert. Departementene ASD, BLD, HOD, JD, KMD, KD, LMD, OED og SD viser alle enn høyere ressursbruk enn gjennomsnittet på 0,49 årsverk innen intern styring per hundre årsverk internt, og anses derfor å ha størst potensial for effektivisering.

4.3.8 Lønningsfunksjon, inklusive arbeid med reiseregninger

Ressursbruken knyttet til lønningsfunksjonen er på til sammen 32,1 årsverk og om lag 22 mill. kroner i samlede lønnskostnader.

SMK og samtlige departementer med unntak av FD og UD benytter per i dag lønn- og reiseregningstjenestene til DSS. Ressursbruken i FD og UD er derfor ikke nærmere omtalt. Lønnsberegningen og lønnsutbetaling utøves derfor i hovedsak i DSS med DFØ som systemleverandør. For en nærmere omtale av DSS' tjenester innen lønn og reiseregninger, se kapittel 5.5.3

Til tross for det, har mange departementer ressurser lokalt som også arbeider med lønn og reiseregninger. Disse er i de fleste tilfeller plassert i samme seksjon som har ansvaret for personalarbeid. Ressursbehovene innen lønn i det enkelte departement er antatt å være svært sammenlignbar, og omfatter i hovedsak kontroll av lønns slipper og reiseregning utbetalinger.

Lønningsfunksjonen i departementsfellesskapet skaper verdi gjennom å sikre at riktig lønn utbetales til riktig tid. Kontroll av lønnsbilag og leveransene fra DSS vil derfor være verdiskapende, såfremt det

bidrar til å avdekke feil som ellers ikke ville ha blitt avdekket. De største kostnadsdriverne i funksjonen i departementsfellesskapet er knyttet til bestillerrollen og oppfølging av DSS, samt ulike kontrollopgaver.

Selv om departementene har de samme oppgavene knyttet til lønningsfunksjonen, varierer ressursbruken mye fra departement til departement. Enkelte departementer, som KD med 0,06 årsverk per hundre årsverk internt, har avsatt få årsverk til dette formål, og bruker lite ressurser på oppfølging av DSS. Andre departementer, som BLD med 1,23 årsverk per hundre ansatte internt, bruker relativt mye ressurser på oppfølging. SMK er ett av disse, ettersom kontoret har ansvar for lønn for samtlige politisk ansatte i departementsfellesskapet. Det er et særtrekk som skiller seg såpass mye fra øvrige departementer at det er naturlig å holde ressursbruken i SMK utenfor sammenligningen med øvrige departementer. Bruk av årsverk for lønn og reiseregninger for øvrige departementer er illustrert i tabellen nedenfor.

Bruk av årsverk innen lønn og reiseregninger (ikke inklusive FD, UD og SMK)	
Gjennomsnittlige ÅV i funksjon per 100 ÅV i departementene	0,51
Departement med flest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	1,23 (BLD)
Departement med færrest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	0,06 (KD)

Tabell 18 - Årsverk knyttet til lønn og reiseregninger

BLD, HOD, KLD, LMD, NFD og OED viser alle en høyere ressursbruk enn gjennomsnittet på 0,51 årsverk innen lønn og reiseregninger per hundre årsverk internt, og anses derfor å ha størst potensial for effektivisering. BLD og HOD viser til at de har egne ansatte som jobber med lønning og kvalitetssikring av DSS arbeid, blant annet på bakgrunn av tidligere problemer med lønnsutbetalingene. NFD og LMD har ingen god forklaring på hvorfor de har en høyere ressursbruk enn andre departementer. Dersom disse effektiviserer ned til gjennomsnittlig ressursbruk, er det en potensiell besparelse på om lag 3 årsverk og 1,6 mill. kroner i lønnskostnader inklusive sosiale utgifter. OED viser til at de har en dedikert ressurs (0,7 av de 0,9 årsverkene som er innrapportert) til å registrere, kontrollere og veilede ansatte med tid-, sykefravær-, ferie- og reiseregistreringer i MinTid. Denne oppgaven vil etter hvert falle bort etter overgang til SAP-Tid.

Dersom alle departementers ressursbruk hadde vært lik laveste ressursbruk (0,06 årsverk per 100 ansatte) er det en potensiell besparelse på om lag 13 årsverk og 8,7 mill. kroner i årlige lønnskostnader inklusive sosiale utgifter. Det indikerer et stort potensial for besparelser i denne funksjonen, og en del av denne ressursbruken kan virke noe overflødig.

4.4 Kort om de øvrige administrative funksjoner i departementsfellesskapet

Som vist i tabell 6 over, utgjør de åtte minst ressurskrevende administrative funksjonene i departementene og SMK i underkant av 10 prosent av samlede lønnskostnader.

Tabell 19 nedenfor viser en sammenstilling av gjennomsnittlig ressursbruk for noen av disse funksjonene, fordelt på departementene med henholdsvis flest og færrest årsverk per 100 årsverk internt. For en nærmere definisjon av oppgaver som inngår i funksjonene, se vedlegg 9.2.1.

Administrativ funksjon	Gjennomsnittlig ÅV i funksjon per 100 ÅV i departementene	Departement med flest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt	Departement med færrest ÅV i funksjon per 100 ÅV internt
Drift og utvikling av bygg og annen teknisk infrastruktur	0,32	1,01 (UD)	0 (ASD ³²)
Interne informasjonstjenester, inklusive vedlikehold intranett	0,42	1,14 (KMD ³³)	0,01 (UD)
Anskaffelser, inklusive oppfølging av regelverk for offentlige anskaffelser	0,30	0,89 (UD)	0 (LMD)
Innkjøp og forvaltning av rekvisita	0,14	0,65 (KMD)	0 (HOD) ³⁴
Oppfølging av private tjenesteleverandører (knyttet til eks. kopimaskiner, kaffemaskiner)	0,11	0,39 (SMK)	0 (FD ³⁵ og SD)
Postomdeling	0,09	0,39 (FD)	0 (8 virksomheter)
Bibliotekstjenester – egen virksomhet	Kun JD, KLD og FD	0,26 (FD)	0 (13 virksomheter)

Tabell 19 – ressursbruk i de minst ressurskrevende administrative funksjonene i departementene og SMK

I Tabell 19 er kategoriene "biltjeneste", og "trykking" ikke inkludert, da førstnevnte kun utøves i FD, UD og SMK, og sistnevnte kun utøves i UD. Disse tjenestene er således ikke relevant å vurdere på tvers av departementsfellesskapet. For ressursbruken som inngår i disse tjenestene, se Tabell 6 i kapittel 4.2.

Funksjonene i tabellen utdypes ikke nærmere i dette kapitlet, men er nærmere omtalt i kapittel 7.2.2 om identifiserte utfordringer, muligheter og hindre for effektivisering, og i kapittel 8 om anbefalinger.

4.5 Vurdering av departementenes administrative funksjoner samlet

Departementene har ulik organisering av de administrative funksjoner og hvilke oppgaver som inngår i den enkelte funksjon. Som tidligere nevnt, har det ikke vært innenfor dette prosjektets oppgave å gjennomføre en detaljert kartlegging av den enkelte funksjon, hvilke oppgaver som er plassert hvor i det enkelte departement og foreta sammenligninger på basis av dette.

På bakgrunn av dette har vi oppsummert det enkelte departements samlede årsverkbruk innen de administrative funksjoner i tabellen under. I tabellen inngår administrative funksjoner som er oppgitt som desentralisert i fagavdelinger og vi har korrigert for antall ansatte. Tabellen inneholder ikke ressursbruk knyttet til forværelse for politisk ledelse.

Av hensyn til at store deler av administrasjonen i SMK utøver administrative tjenester til samtlige politiske rådgivere, statssekretærer, statsråder og statsministeren, er ressursbruken i SMK i mindre

32 ASD ble i e-post av 4.12.2014 bedt om å redegjøre for evt. ressursbruk knyttet til bygg, da dette tidligere ikke var oppgitt. ASD besvarte henvendelsen i e-post av 8.12 uten å oppgi noen ny ressursbruk knyttet til dette.

33 KMD viser til at de er opptatt av å ha en bra funksjon på interne informasjonstjenester

34 Dekkes av forværelsesfunksjoner og øvrige delfunksjoner.

35 FD oppgir ingen årsverk knyttet til oppfølging av private tjenesteleverandører, til tross for å være blant departementene med flest slike avtaler. Utredningen har ikke vurdert disse forholdene nærmere.

grad sammenlignbar med ressursbruken departementene. SMKs ressursbruk er derfor ikke tatt med i tabellen under.

Tilsvarende, er det ikke kartlagt i hvilken grad de administrative funksjoner i UD i Norge også utøves for utestasjonene, og/eller om dette ivaretas lokalt. Dette varierer fra funksjon til funksjon, der for eksempel IKT i stor grad betjener brukere på utestasjonene, mens økonomi og regnskap, samt forværelse i større grad utføres av lokalt ansatte på den enkelte utestasjon. Det er derfor ikke mulig å gi klare svar knyttet til hvor mange brukere de ulike administrative funksjonene i UD faktisk betjener og UDs ressursbruk er derfor heller ikke tatt inn i tabellen under.

Departement	Årsverk i adm. stillinger per 100 ÅV i departementet	Årsverk i administrative stillinger
Finansdepartementet	10,7	32,8
Kunnskapsdepartementet	11,0	34,0
Samferdselsdepartementet	11,3	20,4
Nærings- og fiskeridepartementet	11,6	39,3
Helse- og omsorgsdepartementet	12,4	25,9
Olje- og energidepartementet	12,8	20,3
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	13,1	23,4
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	13,8	56,1
Kulturdepartementet	14,1	21,2
Landbruks- og matdepartementet	14,1	21,3
Klima- og miljødepartementet	14,8	35,5
Justis- og beredskapsdepartementet	16,5	65,5
Arbeids- og sosialdepartementet	17,1	35,0
Forsvarsdepartementet	27,3	105,6

Tabell 20 – Sammenligning av enkeltdepartementers samlede årsverkbruk knyttet til egne administrative funksjoner

Tabellen viser at FIN, KD, og SD er de mest ressurseffektive departementene og at FD, ASD og JD er de minst ressurseffektive departementene når det kommer til administrative funksjoner. FIN trekker frem en kultur for rasjonell ressursbruk og tilbakeholdenhet med hensyn til å rekruttere/vokse som årsaker til en lav ressursbruk

Det understrekes at tabellen over ikke sier noe om kvaliteten på tjenestene som utføres.

5 Om DSS og DSS' tjenestetilbud

I dette kapitlet gis en overordnet beskrivelse av DSS med vekt på DSS' mandat og rolle, føringer fra KMD (etatsstyrer) og DSS' utvikling frem til i dag. Deretter gis en beskrivelse av et utvalg fellestjenester som utøves i DSS og som tilbys departementsfellesskapet. Utvalget er valgt ut fra vurderinger av vesentlighet og størrelse, men også i lys av informasjon vi har fått i intervjuer med departementene. Denne omtalen gis med vekt på ressursbruk og kostnader.

5.1 Formål, hovedoppgave og hovedmål

Virksomhets- og økonomiinstruksen for DSS fastslår at:

*"DSS har som formål å utvikle og levere administrative støttefunksjoner, brukerstyrte fellesløsninger, samt ulike former for sikkerhetstjenester til departementsfellesskapet, jf. pkt 4.4.7 – 4.4.9."*³⁶

Videre at:

"DSS har som hovedoppgave å organisere et bredt og velfungerende tjenestetilbud i departementsfellesskapet, samt ivareta aktiv brukerinvolvering gjennom å etablere brukerfora som dekker tjenesteområdene. DSS skal kjennetegnes av effektiv ressursbruk enten gjennom produksjon av egne tjenester, i samarbeid med andre offentlige tjenesteytere, eller ved direkte kjøp i markedet. Fornøyde brukere skal være et suksesskriterium".

Tildelingsbrev for 2014 setter følgende hovedmål for virksomheten:

1. Levere effektive tjenester tilpasset brukernes behov
2. Sikre departementene i henhold til overordnede sikkerhetskrav
3. Levere stabile og sikre IKT-løsninger til departementsfellesskapet
4. Videreutvikle løsningene for digital kommunikasjon mellom regjeringen, departementene og innbyggerne

5.2 Bakgrunn for opprettelsen av DSS og DSS' utvikling

I 2002 ble det nedsatt en arbeidsgruppe ledet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), som den gang hadde ansvaret for Statens forvaltningstjeneste (Ft), forløperen til DSS. Arbeidsgruppen gjennomførte en kartlegging av de interne administrative tjenestene for departementene og SMK, og vurderte hvilke tjenester som burde være obligatoriske for departementene, hvilke tjenester som burde skilles ut i egen virksomhet, hvilke tjenester som burde konkurranseutsettes, samt mekanismer for brukermedvirkning, finansieringsformer og økonomiske og administrative konsekvenser av disse forslagene³⁷. Arbeidet resulterte i rapporten *Administrative tjenester i departementsfellesskapet – Rapport fra arbeidsgruppe* (2003).

Av overordnede funn kan her nevnes at det hersket lav tillit til AAD som IKT-koordinator og at tilliten var større til departementenes egne IT-funksjoner enn til Ft. Det ble også avdekket at behovet for oppetid var svært forskjellig blant departementene, at kvalitetskravene som stilles var høyere til en sentral organisasjon enn til de lokale IKT-avdelingene, og at brukerfinansiering var ønskelig³⁸. Det ble anbefalt å etablere flere obligatoriske IKT-fellestjenester i en styrket, sentral IKT-funksjon. Det ble

36 KMD (2014), Virksomhets- og økonomiinstruks for Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

37 Arbeidsgruppe ledet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2003), Rapport om administrative tjenester i departementsfellesskapet, s. 5

38 Ibid, s. 22

imidlertid pekt på at SMK, UD, FD og FIN i mindre grad egner seg for felles løsninger innen IKT, og det ble anbefalt at det vurderes på et senere tidspunkt³⁹.

For øvrige administrative tjenester ble det vist til at mange av departementene hadde liten oversikt over den faktiske ressursbruken på de enkelte tjenestene, at det sammenlignet med en forsiktig beste praksis lå et betydelig innsparingspotensial innenfor den daværende strukturen og at det var store variasjoner mellom departementene på tjenester der det normalt sett ikke burde være slike variasjoner. Arbeidsgruppen anbefalte jevnlig gjennomføring av systematiske benchmarkingsanalyser for å sammenligne kvalitet og pris på tjenestene⁴⁰. Gruppen mente også at brukermedvirkningen bør økes, og anbefalte i den forbindelse opprettelse av et brukerråd⁴¹.

Arbeidsgruppen så et potensial for kostnadsbesparelse ved etablering av flere felles løsninger innen saksbehandling, arkiv og bibliotek, men påpekte også at dette gir utfordringer knytte til nærhet til brukerne, informasjonssikkerhet og behov for kunnskap om det enkelte departement. Det ble også anbefalt at departementene bør vurdere å samlokalisere bibliotekfunksjonen for de departementene som er lokalisert i regjeringskvartalet. Rapporten anbefalte at et felles tilbud om økonomi- og personaltjenester til departementene bør videreføres, men at bruk ikke bør gjøres obligatorisk. Det fastslås også at videreutvikling av tilbudet med elektroniske løsninger for fakturahåndtering, lønn og godtgjørelser bør prioriteres⁴².

Arbeidsgruppen anbefalte å vurdere å konkurranseutsette bedriftshelsetjenesten. I tillegg anbefales det å vurdere å opprette et tilbud for felles innkjøp og vedlikehold av maskiner samt felles innkjøp/supplering av møbler og inventar. Arbeidsgruppen anbefalte at det ikke etableres fellestilbud på området forværelse og resepsjon. Det ble også anbefalt å etablere en felles innkjøpsenhet som ivaretar innkjøp av alle felles IKT-løsninger.⁴³

Tjenestetilbudet innen vakthold sikkerhet og beredskap, trykkeri og distribusjon og drift av fellesarealer og kontorer anbefales videreført uten endringer. Gruppen anbefalte at kantinetjenesten forblir obligatorisk, og at tjenesten kjøpes i markedet.⁴⁴

Organiseringen av departementenes administrative støttefunksjoner ble drøftet i regjeringen i november 2004. Det resulterte i etableringen av en departementsrådsgruppe som blant annet skulle gjennomgå funksjonene innen lønn, regnskap og IKT, og utarbeide en gjennomføringsplan for samling av de administrative støttefunksjoner innenfor disse områdene i departementenes servicesenter, Forvaltningstjenesten og/eller Senter for statlig økonomistyring innen 1. juli 2005 med sikte på iverksettelse fra og med 1.1.2006. Beslutningen om samordning gjaldt hele departementsfellesskapet, men for FD, UD, JD og SMK ble det slått fast at en eventuell samordning av IKT-funksjonene først kan vurderes når kravene til beredskap og sikkerhet kan ivaretas av fellestjenesteleverandøren. For FIN skulle det gis en særskilt vurdering på IKT-området i forhold til FINs behov i budsjettarbeidet.⁴⁵

Departementenes Sikkerhets- og Serviceorganisasjon (tidligere Departementenes Servicesenter) ble etablert i 2006, med utgangspunkt i Statens forvaltningstjeneste og tjenestene IKT, lønn og regnskap ble samlet i den nye organisasjonen. FD, UD, SMK, JD og FIN ble stående utenfor den nye felles IKT-plattformen.

39 Ibid, s. 8

40 Ibid, s. 21-22

41 Ibid, s. 6

42 Ibid, s. 9 og 10

43 Ibid, s. 11

44 Ibid, s. 10

45 Departementsrådsgruppen for administrative tjenester i departementsfellesskapet (2005), Innstilling til Moderniseringsministeren - samling av tjenestene innenfor IKT og lønn og regnskap i Departementenes servicesenter, Statens forvaltningstjeneste

5.2.1 Finansieringsmodellen

DSS tjenester finansieres enten i form av bevilgninger over statsbudsjettet eller gjennom brukerfinansiering fra departementene. I St.prp. nr. 1 (2005-2006) ble det lagt til grunn en

"abonnementsordning med brukerbetaling for tjenester som overføres innen IKT og lønn- og regnskap. Prisene i abonnementsordningen fastsettes på basis av gjennomførte aktivitetsbaserte kostnadsanalyser. Dette prinsippet innebærer at budsjettmidlene i hovedsak forblir i departementene".

Siden den gang har det vært en gradvis utvikling mot mer bevilgningsfinansiering, som innebærer at driftsutgifter og investeringer finansieres direkte gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Ved brukerbetaling benyttes internfakturerings.

DSS tjenester er delt inn i et sett standardytelser og et sett tilleggssytelser, der standardytelsene bevilgningsfinansieres, og tilleggssytelsene er brukerbetalte. Prisen på de brukerbetalte tjenestene er basert på fullkostprinsippet⁴⁶, men har siden 2011 vært frosset. Brukerbetaling kan blant annet benyttes for tjenester som avtales utover standardtjenestene (for eksempel ekstra renhold), eller når det er behov for spesielle tilpasninger. For særskilte tjenester finnes unntak for hovedregelen om rammefinansiering av standardytelser. Finansieringen av IKT-tjenestene er i dag et slikt unntak, ettersom kostnadene knyttet til IKT-tjenestene fortsatt ikke er fullt ut etablert mellom DSS og departementene. Brukerbetaling for fellesplattformen benyttes derfor fortsatt p.t. På sikt er planen at IKT-tjenester defineres som en standardytelse.

I samtaler med ekspedisjonssjefene i samtlige departementer og på Statsministerens kontor er det ikke kommet frem at finansieringsmodellen utgjør en utfordring sett fra departementenes ståsted.

I samtaler med DSS er det blitt kommunisert at DSS i dag er underfinansiert, spesielt med tanke på midler til investeringer og vedlikehold. Det nevnes også i DSS' interne årsrapport for 2013 som et problem for regnskapsåret 2013⁴⁷. Departementene synes å være delt i synspunktet om DSS er underfinansiert. Enkelte departementer gir uttrykk for at det kan være tilfellet, mens andre viser til en allerede høy ressursbruk med svært mange årsverk og mener DSS bør prioritere driftsmidlene annerledes.

5.3 DSS' planverk, strategiske satsinger og prioriterte mål

DSS omtaler sine strategiske satsinger og prioriterte mål for de neste 3-5 årene i de årlige virksomhetsplanene. I denne gis også en oversikt over DSS' virksomhet, formål og verdier.

DSS' formål er å være

"Regjeringens instrument for en effektiv, sikker og fremtidsrettet departementsvirksomhet"

DSS' visjon er å sikre

"et attraktivt og effektivt byråkrati"

5.3.1 DSS' strategiske satsinger de neste 3-5 årene

DSS anser som sin viktigste oppgave å holde den løpende driften av tjenestene i gang. DSS skal gjennom sin forvaltning og styring av tjenesteporteføljen sikre modernisering og tilpasning til endringer i departementenes behov. Dette enten i form av nye tjenester, endring av tjenester eller nedleggelser av tjenester.

46 Fullkost er alle direkte og indirekte kostnader, inkludert administrative merkostnader, som kommer av å produsere ytelsen. Investeringskostnader inngår ikke i fullkost da DSS er et bruttobudsjettert forvaltningsorgan som følger kontantprinsippet.

47 Årsrapport DSS 2013, s. 5

Hensynet til sikkerhet skal gjennomsyre hele DSS' virksomhet. DSS skal utarbeide sourcingstrategier og avveie hensynene til kvalitet, sikkerhet, beredskap og kostnader. DSS skal tilrettelegge for effektiv drift og stordriftsfordeler, hvilket betyr at de i hovedsak skal tilby og levere standardiserte tjenester. I planleggingen av nytt regjeringskvartal skal DSS ta en aktiv rolle og bidra med gode og fleksible løsninger som ivaretar tjenestebehovet. For øvrig skal DSS være preget av åpenhet og samarbeid⁴⁸.

DSS har definert fem områder som strategiske utviklingsområder:

- Sikkerhetstjenester
- Digitale tjenester
- Administrative- og fasilitetstjenester
- Formidlings- og kommunikasjonstjenester
- Kompetanse

Innen disse områdene er det utviklet egne fagstrategier. Det vises til DSS' virksomhetsplan for en nærmere omtale av disse.

5.4 Kostnadsbildet for DSS og utviklingen av denne

For analysene av kostnadsbildet og ressursbruken i DSS er det benyttet en kombinasjon av innhentede tall fra DSS og skriftlig dokumentasjon fra interne årsrapporter, tildelingsbrev og virksomhetsplaner, samt oppgitte kostnader i de årlige budsjettproposisjonene.

Kostnadsanalysen er basert på tall oversendt fra DSS vedrørende kostnader for 2013 for avdelingene (unntatt SAV) brutt ned per seksjon, og budsjettall per seksjon for 2014.

5.4.1 Overordnet kostnadsbilde i DSS

Tabellen under viser utviklingen i kostnader for DSS. Disse er fratrasket kostnader knyttet til Statens Servicesenter i Engerdal som yter sentralbordtjenester til en rekke statlige etater og virksomheter, men ikke departementene.

Kostnader i DSS (mill. kroner)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Totale kostnader (post 01+22+45) ekskl. SSIE	458,9	521,7	525,9	612,8	848,2	934,8

Tabell 21 - Totale kostnader DSS 2008-2013, fratrasket kostnader til Statens servicesenter i Engerdal

DSS hadde i 2013 totale kostnader på 935 mill. kroner, som er en økning på 476 mill. kroner siden 2008. De siste årene har de totale kostnadene i DSS hatt en stor vekst, med en oppgang på 104 prosent siden 2008, 78 prosent siden 2010, og 53 prosent siden 2011.

I de totale kostnadene i DSS ligger kostnader til husleie, vedlikehold og energikostnader knyttet til fellesarealer i R-kvartalet. Disse kostnadene anses ikke å være knyttet til utøvelsen av administrative tjenester og er derfor holdt utenfor beregningene⁴⁹. Tabell 22 viser utviklingen i kostnader for DSS fratrasket kostnader til husleie, vedlikehold og energikostnader knyttet til fellesarealer i regjeringskvartalet.

48 DSS (2014), Virksomhetsplan for Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, s. 18

49 Tilsvarende er departementenes oppgitte kostnader knyttet til husleie, energikostnader og vann og avløp, med videre holdt utenfor

Kostnader i DSS (mill. kroner)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Direkte kostnader til fellestjenester og interne administrative tjenester	410,4	471,1	471,7	557,1	777,2	843,7

Tabell 22 – Direkte kostnader til fellestjenester og interne administrative tjenester

Som tabellen viser, var de totale kostnadene i DSS på 844 mill. kroner i 2013, en økning på 106 prosent siden 2008 og 52 prosent siden 2011.

Tabell 22 inkluderer alle kostnader knyttet til tjenestene i DSS, det vil si kostnader knyttet til både de brukerfinansierte og bevilgningsfinansierte tjenestene. Disse tallene kan derfor ikke benyttes sammen med kostnadstallene for departementene, som presentert i kapittel 4, da disse også inneholder kostnader knyttet til brukerfinansierte tjenester i DSS. Dersom kostnadene knyttet til de brukerfinansierte tjenestene i DSS holdes utenfor, utgjør de samlede kostnadene knyttet til de bevilgningsfinansierte tjenestene i DSS 715 mill. kroner i 2013. Dette tallet brukes derfor i analysen i kapittel 6.

Tabellen nedenfor viser fordelingen av driftskostnader internt i DSS i 2013 fratrasket DSS' kostnader til husleie, energi og vedlikehold av egne bygg. Som det fremkommer av tabellen, har vakt- og sikringstjenester og IKT de største kostnadene.

Kostnader fordelt på tjenesteområder (tilhørende avdeling)	2013 (mill. kroner)
Vakt og sikringstjenester ⁵⁰	214,8
IKT-tjenester ⁵¹	153,9
Informasjonsforvaltningstjenester (IFA) ⁵²	93,4
Fellestjenester (FTA) ⁵³	85,6
Lønn, regnskap og anskaffelser (KTA) ⁵⁴	54,0
Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold (ikke fordelt per tjeneste) ⁵⁵	125,8
Andre kostnader og intern administrasjon	98,9
Sum	826,5

Tabell 23 - Kostnader per avdeling/tjenesteområde for 2013⁵⁶

Fratrukket avdelingene som yter eksterne tjenester (SAV, IKT, FTA, KTA og IFA), samt større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, gjenstår 98,9 mill. kroner, eller 12 prosent av de totale kostnadene. Dette er kostnader knyttet til post 01 som ikke er spesifisert per avdeling. Disse kostnadene er kostnader knyttet til administrative tjenester til DSS' ansatte, øvrig intern administrasjon og bedriftshelsetjenesten.

Fordelingen av DSS' kostnader er illustrert i kakediagrammet under.

50 Kilde: Årsrapport 2013 for DSS, resultatrapport i henhold til tildelingsbrev for 2013

51 Kilde: Oversendte tall fra DSS

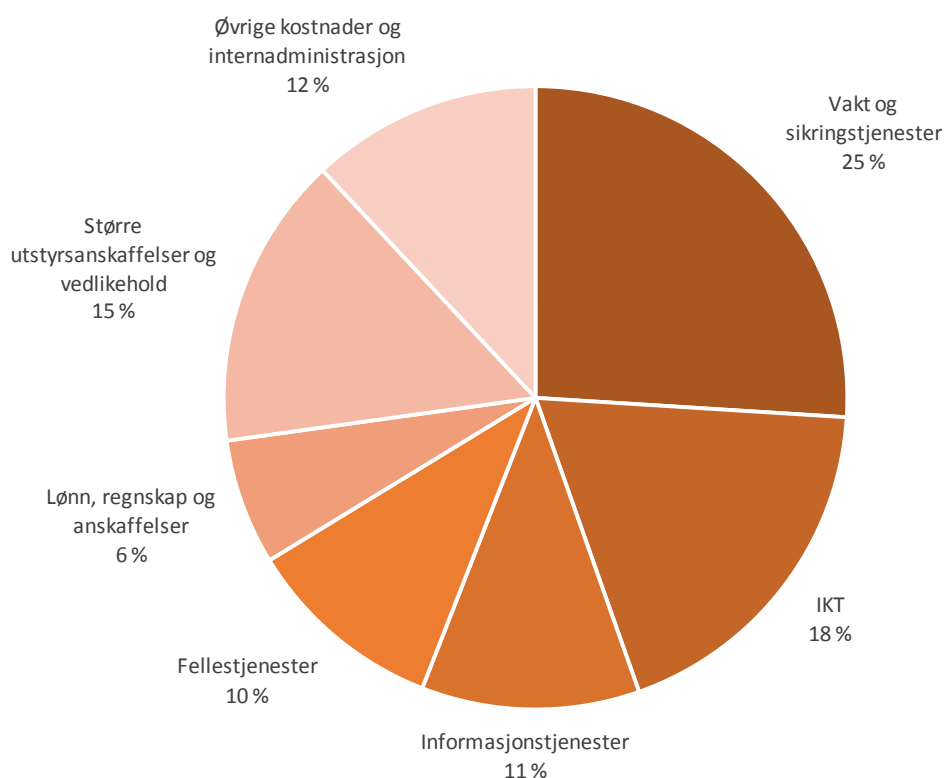
52 Kilde: Oversendte tall fra DSS

53 Kilde: Oversendte tall fra DSS

54 Kilde: Oversendte tall fra DSS

55 Kilde: Oversendte tall fra DSS

56 Her er DSS' kostnader til husleie, energi og vedlikehold for DSS' bygg holdt utenfor



Figur 11 - Kostnader i DSS fordelt per tjenesteområde og øvrige kostnader, regnskap 2013

Tabell 24 viser de brukerfinansierte inntektene (post 02) som en andel av de totale kostnadene. Som det fremkommer av tabellen, har disse kostnadene sunket jevnt fra en andel på 36 prosent i 2008, til en andel på 14 prosent i 2013.

Brukerfinansierte inntekter som andel av totale kostnader (prosent)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Brukerfinansierte inntekter som andel av totale kostnader	36	25	20	19	15	14

Tabell 24 - Brukerfinansierte inntekter som andel av totale kostnader i DSS 2008-2013 (prosent)

Det indikerer at en høyere andel av DSS' kostnader i 2013 er knyttet til bevilgningsfinansierte tjenester sammenlignet med tidligere.

5.4.2 Utvikling siden 2013

For 2014 fikk DSS en bevilgning på 767,7 mill. kroner for 2014. Det var en nedgang på 3,1 prosent sammenlignet med saldert budsjett for 2013. Av dette økte post 01 driftsutgifter med 18,7 mill. kroner. Økningen knyttet seg i hovedsak til vakt- og sikringsoppdrag for departementene. I tillegg er det rammeoverført 1,2 mill. kroner fra Utenriksdepartementet fordi DSS overtok post- og budtjenesten fra 2014. Post 45 større utstyrsanskaffelser og vedlikehold ble redusert med 48,4 mill. kroner sammenlignet med saldert budsjett for 2013. Reduksjon skyldes at det i 2013 ble bevilget midler til engangsinvesteringer som følge av 22. juli.⁵⁷

Samtidig anslo Stortinget en inntekt på 95,9 mill. kroner for 2014 over kapittel 3510. Det ble vedtatt at post 01 driftsutgifter kan overskrides mot tilsvarende merinntekter på kapittel 3510.⁵⁸

⁵⁷ Prop. 1 S (2013-2014), jf. Innst. 16 S (2013-2014)

⁵⁸ Prop. 1 S (2013-2014), jf. Innst. 16 S (2013-2014)

Basert på bevilgningene fra Stortinget og tildelingsbrev for 2014, fastsetter DSS den årlige virksomhetsplanen og fordelingen av budsjettmidler på de ulike avdelingene. Tabellen under viser fordelingen av budsjett for 2014 på de ulike avdelingene og er hentet fra virksomhetsplanen for 2014.

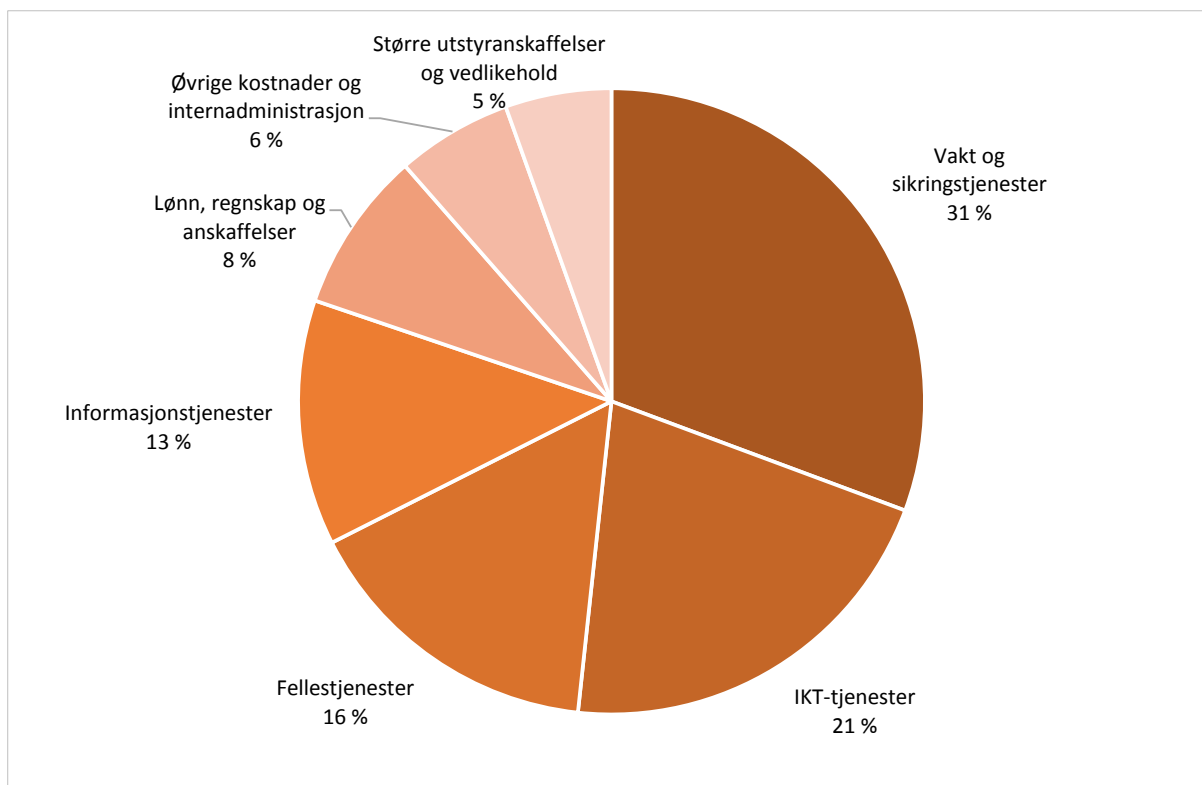
Budsjett 2014 fordelt på avdelinger	Budsjett 2014 ⁵⁹ (mill. kroner)
Vakt og sikringstjenester inkl. bedriftshelsetjenesten (SAV)	221,6
IKT-tjenester (IKT)	152,1
Fellestjenester	114,5
Informasjonstjenester	91,6
Lønn, regnskap og anskaffelser	60,2
Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold	39,6
Øvrige kostnader og intern administrasjon	43,1
Sum	722,6

Tabell 25 – DSS' fordeling av budsjett for 2014, hentet fra virksomhetsplanen

Tabellen viser en planlagt reduksjon i de totale kostnadene. Tabellen er ikke sammenlignbar med tabell 21 over. Det gjelder posten vakt- og sikringstjenester, da den i årsrapporten for 2013 er oppgitt per tjenesteområde, det vil si uten bedriftshelsetjenesten, mens virksomhetsplanen for 2014 beskriver kostnadene per avdeling, det vil si inklusive bedriftshelsetjenesten. Ettersom kategorien "Øvrige kostnader og intern administrasjon" er restkategori for ikke spesifiserte kostnader, følger det at denne heller ikke er sammenlignbar mellom de to tabellene.

Fordelingen av de ulike budsjetterte kostnadene per tjenesteområde er illustrert i figuren nedenfor.

59 Budsjett 2014 er hentet fra Virksomhetsplanen for DSS (2014). Utgifter i budsjettet for 2014 inkluderer tilsvarende tall som for regnskap 2013, som er kostnader som anses som relevante for denne utredningen, og inkluderer ikke husleie og energikostnader.



Figur 12 - Driftskostnader i DSS fordelt per tjenesteområde og øvrige kostnader, budsjett 2014

For 2015 foreslår regjeringen en bevilgning på 712,2 mill. kroner. Det er en nedgang på 7,2 prosent sammenlignet med saldert budsjett for 2014. Av dette reduseres post 01 driftsutgifter med 29,2 mill. kroner. Reduksjonen skyldes nedjustering knyttet til innføring av nøytral merverdiavgift. Blant annet foreslås bevilgningen redusert med 3,5 mill. kroner knyttet til redusert behov for innkjøp av vektertjenester. Derimot foreslås det å øke bevilgningen med 10 mill. kroner for å forbedre IKT-løsningen for departementene på felles plattform, til de høyest prioriterte formålene i 2015, samt dekning av kostnader til vurdering av fremtidige alternative løsninger. Det foreslås også at rammeoverføringene på 2,6 mill. kroner knyttet til økte kostnader ved nytt lønns- og personalsystem for departementene videreføres for 2015.. Det foreslås også at post 01 driftsutgifter kan overskrides mot tilsvarende merinntekter på kapittel 3510.⁶⁰

I tillegg foreslås en reduksjon i bevilgning på post 45 større utstyrsanskaffelser og vedlikehold med 20,8 mill. kroner sammenlignet med saldert budsjett for 2014 og en reduksjon på 5,5 mill. kroner på post 22 fellesutgifter til departementene og Statsministerens kontor. Dette skyldes i hovedsak at bevilgningen er redusert med 17 mill. kroner som følge av at investeringer til ny vaktentral ble slutført i 2014⁶¹ og nedjusteringer knyttet til innføring av nøytral merverdiavgift⁶².

Samtidig anslås en inntekt på 99 mill. kroner for 2015 over kapittel 3510⁶³.

5.4.3 Kostnadsdriverne siste tre år

Det er identifisert flere kostnadsdriverne i DSS de senere årene. De viktigste kostnadsdriverne synes å være en stor utvikling i antall ansatte og konsekvensene av hendelsen i regjeringsskvartalet den 22. juli 2011. Innen IKT, har dessuten IKT-sikkerhetsskandalen i 2010 vært en kostnadsdriver.

60 Prop. 1 S (2014-2015), s. 54

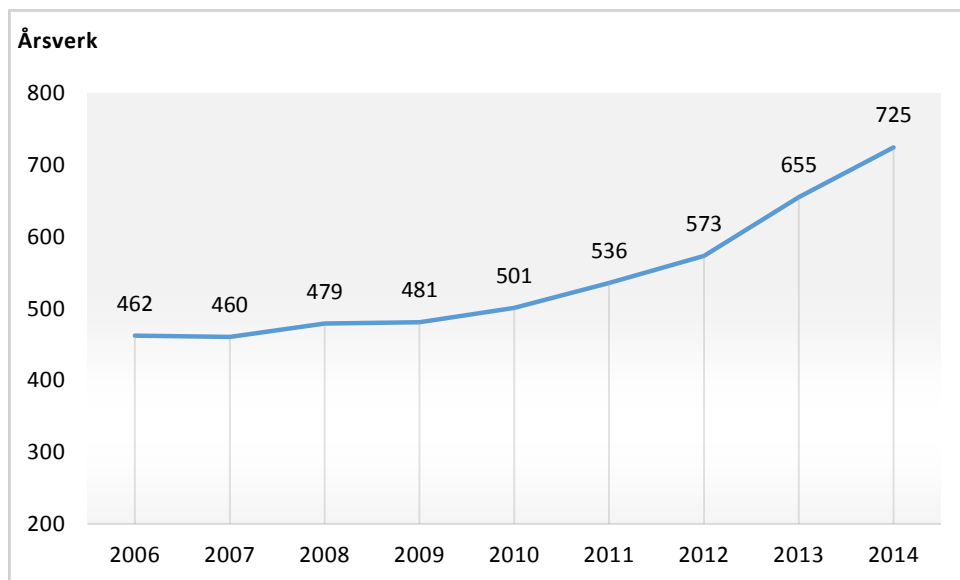
61 DSS opplyser til prosjektet at ny vaktentral ikke er slutført

62 Prop. 1 S (2014-2015), s. 54

63 Prop. 1 S (2014-2015), s. 54

Dette er nærmere omtalt i det følgende.

Det har vært en gradvis økning i antall årsverk i DSS siden 2006. Fra 2010 til 2014 har økningen vært stor, spesielt i perioden 2012 til 2014. Den markante oppgangen siden 2010 kan trolig i hovedsak knyttes til 22/7-2011. Siden 2010 har antall årsverk økt med 224, en oppgang på 45 prosent. Utviklingen er illustrert i figuren under.



Figur 13 - Historisk utvikling i antall årsverk i DSS, 2006-2014⁶⁴

Tabell 26 nedenfor viser fordelingen av årsverk i DSS per avdeling som leverer eksterne tjenester, samt samleposten *Øvrige ansatte og intern administrasjon*.

Avdeling	Årsverk per 1.6.2014
Vakt og sikringstjenester (SAV)	242
Bedriftshelsetjenesten (SAV)	10
Fellestjenester (FTA)	150
IKT-tjenester (IKT)	120
Informasjonsforvaltningstjenester ⁶⁵ (IFA)	85,5
Lønn, regnskap og anskaffelser (KTA)	77,6
Øvrige ansatte og intern administrasjon ⁶⁶	39,9
Sum ⁶⁷	725,0

Tabell 26 - Årsverk i DSS per avdeling per 1.6.2014

Tabellen viser at 1/3 av årsverkene i DSS er knyttet til vakt og sikringstjenester. Videre utgjør fellestjenester og IKT-tjenester henholdsvis 21 og 17 prosent av de samlede årsverk i DSS. Prosjektet har ikke lyktes i å få oversikt over historisk utvikling i antall ansatte per avdeling og kan således ikke kommentere utviklingen i årsverk nærmere. IKT-avdelingen opplyser at de i kjølvannet av IKT-sikkerhetsskandalen har styrket det operative sikkerhetsmiljøet innen tjenesteproduksjon med 4

64 Kilde: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/16800/ansatte>

65 Virksomhetsplan for DSS 2014

66 Andre ansatte og internadministrasjon er sum årsverk (725,0) fratrukket årsverk for øvrige avdelinger

67 Kilde: Statens tjenestemannsregister. Hentet fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/16800/ansatte> og gjelder for uspesifisert dato i 2014

stillinger. I tillegg er sikkerhetsmiljøet innen utvikling og systemforvaltning bygget opp fra grunnen med 5 stillinger. IKT-avdelingen beskriver selv styrkingen av sikkerhetsmiljøet i IKT-avdelingen som en betydelig kostnadsdriver innen IKT. Basert på samtaler med DSS og departementene virker det likevel rimelig å anta at den største veksten i antall ansatte de senere årene har vært innen vakt og sikringstjenester.

Veksten i antall årsverk må sees i lys av den største kostnadsdriveren i DSS som har vært 22. juli. Hendelsen i regjeringskvartalet medførte at store kontorarealer ble ødelagt, flere virksomheter måtte finne nye lokaler både i et helt kostsiktig perspektiv, men etter hvert også i et mer "permanent, midlertidig perspektiv" frem mot ferdigstillingen av nytt regjeringskvartal.

DSS' tilbud til departementsfellesskapet innen vakt- og sikringstjenester kan skilles i før og etter 22/7. I forkant av 22/7 var vakttilbudet som en avansert resepsjonstjeneste, med en klar begrensning på type oppdrag som kunne gjennomføres⁶⁸. Bemanningen har siden den gang steget betydelig. Dette må også sees i lys av økt bruk av innleide vektere fra private vaktelskaper. Bruk av eksterne vektere er utfordrende både med hensyn til å sikre nødvendig kompetanse, opplæring og kontroll av sikkerhetspersonellet, men har også ifølge DSS en betydelig kostnadsside. I tillegg er det flere departementer som ikke ønsker innleide vektere til vaktoppgaver i tilknytning til egne bygg, noe som medfører høy overtidsbruk blant egne ansatte. Det har også en kostnadsside.

DSS opplyser at også innen teknisk sikring har DSS vokst kraftig siden 22/7. På tidspunktet for 22/7 var feltet underbemannet og manglet nødvendig kompetanse. I etterkant av 22/7 har DSS hentet inn ekspertise utenfra for å skaffe kompetanse. En stor utfordring er knyttet til å erstatte eksternt kompetanse med intern kompetanse som trenger trening og opplæring. Det tar tid å bygge opp.

For IKT har 22/7 også vært en stor kostnadsdriver. DSS viser til at 60 – 70 prosent av brukermassen i departementene og DSS har flyttet flere ganger siden hendelsen. Departementene kombinerer ofte sine flyttinger med omfattende modernisering av møteromsfasiliteter, arbeidsformer og infrastruktur. Neste store, kjente flytting er KD med over 300 brukere i mars 2015.

Flere nye lokasjoner og større spredning av bygningsmassen antas også å ha innvirkning på kostnadene knyttet til tjenester som kantine, renhold.

22. juli er fortsatt ansett for å være en utfordring for DSS. I Prop. 1 S. (2014-2015) skriver KMD:

"Etter angrepet på regjeringskvartalet 22. juli 2011 har flere departementer fått lokaler utenfor regjeringskvartalet. Nye lokaliteter, brukertilpasning i allerede innflyttede lokaler, tekniske sikringstiltak, infrastruktur, styrket person- og bagasje kontroll, kjøretøykontroll med videre skaper omfattende og nye utfordringer for DSS."

5.5 Nærmere om DSS' tjenestetilbud og ressursbruk

DSS har delt opp tjenestetilbudet i 60 definerte enkelttjenester. Av disse benyttes nær halvparten (25 tjenester) av samtlige departementer og SMK. DSS har gruppert tjenesteleveransene i fire virksomhetsområder:

1. Administrative- og fasilitetstjenester – det vil si administrative tjenester som lønn, regnskap og anskaffelsesstøtte, og fasilitetstjenester, som kantine, renhold og møteromstjenester. I tillegg hører systemstøtte knyttet til disse tjenestene inn under virksomhetsområdet
2. Sikkerhet og sikkerhetstjenester – det vil si vakt- og sikringstjenester som adgangs- og kjøretøykontroll, tekniske sikringstiltak, sikkerhetsrådgivning og sikkerhetsanalyser, og informasjonssikkerhet, herunder ansvar for IKT-løsninger, drift og forvaltning, samt videreutvikling av fellesløsninger for departementene

68 Kilde: Intervju med DSS

3. Digitale tjenester – det vil si tjenester knyttet til utvikling, drift og forvaltning av digitale tjenester, samt rådgivning, opplæring og brukerstøtte innen feltet.
4. Formidlings- og kommunikasjonstjenester – det vil si tilretteleggelse av kanaler for informasjonsformidling og kommunikasjon mellom regjeringen, departementene og borgerne. I tillegg hører rådgivning og bistand til departementenes arbeid med formidlingsform og tilrettelegging av informasjon inn under dette virksomhetsområdet.

Det er utenfor dette prosjektets rekkevidde å beskrive og analysere samtlige av de 60 tjenestene som inngår i disse fire virksomhetsområdene. I det følgende er tjenestene innen vakt og sikring og bedriftshelsetjenesten, IKT, lønn/reiseregninger, regnskap, og anskaffelser nærmere beskrevet. Til slutt gis en overordnet omtale av fellestjenesteavdelingen som blant annet har ansvar for renhold, møteromstjenester, post-/varemottak og distribusjonstjenester, kantinetjenester og eiendomstjenester.

Der det er oppgitt kostnadstall relatert til de ulike tjenestene, er disse kalkulert som totale kostnader, det vil si at vi ikke har motregnet kostnader som kan føres mot inntekter fra brukerfinansiering eller andre ymse inntekter. Vi mener det gir det mest korrekte kostnadsbilde for den enkelte fellestjeneste.

5.5.1 Vakt og sikringstjenestene og bedriftshelsetjenesten

Sikkerhetstjenesteavdelingen (SAV, som også omfatter bedriftshelsetjenesten) står i dag for over en tredjedel av de totale kostnadene i DSS.

Tabellen under viser fordelingen av kostnader i budsjett for 2014 for de ulike seksjonene i Sikkerhetstjenesteavdelingen⁶⁹. I hovedsak er det fem tjenesteproduserende seksjoner i avdelingen, hvorav tre med direkte oppgaver innen vakt og sikring; vakt 1, vakt 2, og teknisk sikring. I tillegg har SAV-avdelingen en egen stab.

Seksjon	Budsjett 2014 (mill. kroner)
Vakt 1	75,2
Vakt 2	20,9
Resepsjon	25,2
Teknisk sikring	19,9
Bedriftshelsetjenesten	7,0
Stab og sikkerhetsdirektør	68,9
Sum	216,8

Tabell 27 - Oversikt over budsjett for 2014 innen vakt og sikring og bedriftshelsetjenesten (Kilde: DSS)

De største enkeltkostnadene i SAV er knyttet til Vakt 1, der vaktstyrken i DSS er organisert, og til stab og sikkerhetsdirektøren. I sistnevnte kategori inngår kostnader til utgifter til vektere som utgjør en hovedandel av stabens kostnader. I tillegg omfatter det uniformer og materiell, lisenser til operative systemer (CIM, nødnett osv) og kompetanseheving til operative mannskaper både i vakt og resepsjonstjenesten. DSS opplyser at denne består av ressurser som skal støtte operative avdelinger. I tillegg støtter den drift og ledelse og har en planleggingsfunksjon⁷⁰.

Tabell 28 viser ressursbruken i antall årsverk fordelt på seksjoner, og for Sikkerhetstjenesteavdelingen som helhet. I tabellen er det også gitt en kort forklaring på hovedoppgaven i den enkelte seksjon.

⁶⁹ DSS har ikke oversendt kostnader for 2013 for SAV

⁷⁰ Kilde: Intervju med DSS

Seksjon	Oppgave	Årsverk pr 1.6.2014
Vakt 1	Operativ avdeling	119
Vakt 2	Vaktsentral	32,66-34
Resepsjon	Resepsjonstjenester	51
Teknisk sikring	Teknisk sikkerhets- og overvåkningsutstyr	20
Bedriftshelsetjenesten	Helsetilbud til de ansatte	10
Stab og sikkerhetsdirektør	Planlegging, drift og ledelse	18
Sum		252

Tabell 28 - Oversikt over antall årsverk innen vakt og sikring og bedriftshelsetjenesten (Kilde: DSS)

Som det fremkommer av tabellen, hadde DSS per 1. juni 252 interne årsverk knyttet til vakt, sikring, resepsjon og bedriftshelsetjenesten, samt til ledelse av avdelingen. Om lag 170 av disse årsverkene er knyttet til henholdsvis operativt vakthold, vaktsentral og/eller arbeid knyttet til teknisk sikkerhets- og overvåkningsutstyr. Resepsjonstjenestene utgjør også en stor andel, med totalt 51 årsverk. Stabsavdelingen er relativt stor, med totalt 18 årsverk. Staben består av ressurser som skal støtte de operative avdelingene, samt drift og ledelse. Staben har også en planleggingsfunksjon.

I tillegg opplyser DSS at de hadde om lag 80 innleide årsverk⁷¹. De innleide årsverkene er i stor grad erstatningsmannskap for egne ansatte som yter grunnsikringsleveranse. Det er posisjoner som er bemannet enten døgnkontinuerlig eller i tidsbegrensede perioder på hverdager. I tillegg til dette er det leveranser av vektertjenester ved ekstrabestillinger knyttet til ekstra byggvakthold, enklere følgetjenester og annet stasjonært eller mobilt vakthold.

DSS opplyser også at sikringstjenesten per 1.6.2014 hadde om lag 50 årsverk i ubesatte stillinger. Dette på grunn av et krevende arbeidsmarked. Noen av disse vakansene kompenseres for gjennom innleie av eksterne, men kommer i hovedsak i tillegg til årsverkstallene nevnt ovenfor. DSS har derfor en ambisjon om å ha om lag 305 årsverk i tilknytning til vakt- og sikringstjenestene.

DSS opplyser at årlig turnover innen SAV var 4,9 prosent i 2013⁷².

Nærmere om vakt- og sikringstjenestene

Innen vakt og sikringstjenester har DSS som mål å

*"utføre sikringstjenester i samsvar med fastsatte krav til sikkerhet, service og gjeldende trusselvurdering."*⁷³

Sikringstjenesten omfatter vakthold, resepsjon, adgangskort, sikkerhetsrådgivning og nøkler og avlåsning.

Vaktstjenestens hovedoppgave er vakt og sikring av departementsbygg og fellesområder, samt håndtering av uønskede hendelser. Vaktstjenesten er inndelt i to deler, henholdsvis vakt 1 og vakt 2. Vakt 1 er en operativ avdeling som har ansvar for vakthold, patruljering og respons. De ansatte arbeider i turnus fordelt på 6 lag med 17 til 20 vektere per lag. Lagene ruller hver 6. uke, med 3 skift per dag. Vakt 2 består av vaktsentralen og sikkerhetskontroll. Vakt 2 har blant annet ansvar for å overvåke regjeringens representasjonsanlegg (RRA). Vakt 2 arbeider i hovedsak tredelt turnus med unntak av ansatte tilknyttet sikkerhetskontroll.

Oppgavene til resepsjonstjenesten er klassiske resepsjonstjenester. Det vil si å ta imot besøkende, utstede resepsjonsbevis, gi melding til de som får besøk og ikke minst være en informasjonskilde for

71 Tall er per 1.6.2014. Omregning fra timeverk (til sammen 11467) til årsverk per mnd er basert på turnusarbeidstid og normalarbeidstid. Kilde: DSS

72 Kilde: E-post fra SAV-avdelingen 14.10.2014

73 Tjenestebeskrivelsen for Sikringstjenesten

besøkende. Resepsjonstjenestene er adskilt fra vaktjenestene. Resepsjonen har likevel noen oppgaver ved hendelser knyttet til å åpne/lukke dører, varsle, se an besøkende og kontakte vaktjenesten dersom en hendelse eller noe annet mistenkelig oppstår. Resepsjonene har forhåndsdefinerte åpningstider, og eventuelle ønsker om utvidet åpningstid må betales som en tilleggsytelse. Ved noen lokasjoner tar vaktjenesten over for resepsjonstjenesten når resepsjonen stenges. Det betales det ikke ekstra for.

Oppgavene innen sikkerhetsrådgivning omfatter rådgivning innenfor fysisk sikring og tekniske installasjoner, operativt vakthold og resepsjonstjeneste.

DSS har en egen enhet for teknisk sikring som har ansvar for installasjon, drift og vedlikehold av alt teknisk og teknologisk sikkerhetsutstyr i regjeringskvartalet. I tillegg har de ansvar for analyser og vurderinger av risiko/sårbarhet og verdi av alle bygg innen sitt felt. Teknisk sikring tilbyr noen tjenester som beredskapsvakt som et 24/7 tilbud. Overvåkingskameratjenesten er fordelt slik at uthenting av data og analyse av overvåkingsbilder er gjort av Teknisk sikring, mens vaktentralen har som oppgave å følge med på bildene og opptakene. Tjenestene innen teknisk sikring utføres i stor grad av eksterne ettersom seksjonen er en liten driftsenhet som fokuserer på prosjektering og kontroll. Hovedrollen til DSS' ansatte er å være prosjektledere med høy kompetanse for prosjektstyring.⁷⁴

Teknisk sikring utarbeider risiko- og sårbarhetsvurderinger av regjeringsbyggene, og kommer med anbefalinger på hvordan byggene bør sikres, samt hvor mye det vil koste. Tilbudet knyttet til teknisk sikring varierer mellom lokasjoner og avhenger av definert sikringsgrad. Det er imidlertid det til enhver tids gjeldende budsjett som til syvende og sist bestemmer i hvilken grad anbefalingene blir gjennomført. Budsjettene fastsettes gjennom de ordinære budsjettprosessene. I tilknytning til teknisk sikring beskriver DSS en utfordring der det i etterkant av 22/7 ble bevilget større beløp til alarm- og sikringsanlegg. Det er ikke fulgt opp med midler til drift og vedlikehold, noe som skaper utfordringer knyttet til utskifting av utstyr med begrenset levetid.⁷⁵

Det er etablert standardiserte grunnpakker innenfor resepsjon og vakthold som er bevilgningsfinansiert. Tjenestenivå på de bevilgningsfinansierte sikringstjenestene (standardytelser) fastsettes av KMD. DSS er ikke bemyndiget til å inngå avtaler som innebærer redusert sikringsnivå i forhold til hva som er definert i denne tjenestebeskrivelsen.

Tabellen under viser departementenes bruk av tjenester innen vakt og sikring.

Tjenestebeskrivelse	SMK	ASD	BLD	FIN	FD	HOD	JD	KLD	KMD	KUD	KD	LMD	NFD	OED	SD	UD
Sikringstjenester	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Sikringstjenester - Tilleggsytelse - ASD M37		x														
Felles kontor for personellsikkerhets-tjenesten i departementene		x							x		x		x	x		

Tabell 29 - Oversikt over brukere av vakt og sikringstjenestene (Kilde: DSS)

I tillegg til standardytelsene, tilbyr DSS tilleggsytelser knyttet til særskilte sikringstiltak (byggvakthold, situasjonsbetinget vakthold og teknisk sikringsinstallasjon). Det er flere departement som har tilleggstjenester fra SAV. UD har det knyttet både til kjøretøykontroll og resepsjonstjenester. KLD har

⁷⁴ Kilde: Intervju DSS

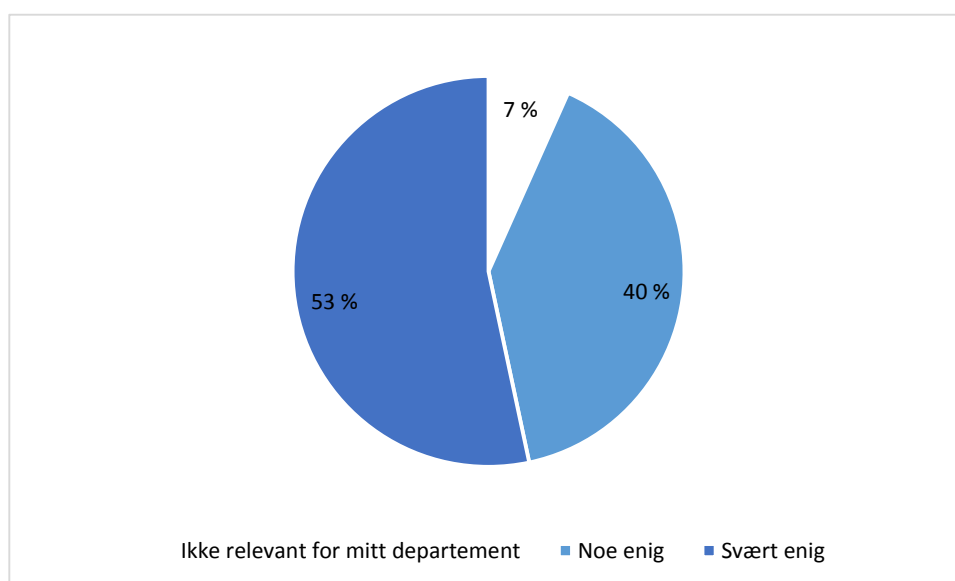
⁷⁵ Kilde: Intervju DSS

det for resepsjon. Sikring innenfor eget leieareal er utenfor DSS' ansvar. Livvaktjeneste er i dag ikke en tjeneste som tilbys fra DSS.

Departementene har i dag mulighet til å etterspørre sikkerhetstjenester ved spesielle anledninger som pressekonferanser eller VIP-oppdrag. For øyeblikket har ikke DSS nok intern bemanning til å håndtere ekstra oppdrag alene. Ettersom ekstra oppdrag ofte må håndteres på kort varsel, er det krevende å ta høyde for disse i bemanningsplanleggingen. Det øker behovet for innleide vektere, eller overtidsbruk hos eksisterende ansatte, hvilket er dyrt.

DSS beskriver selv vakt og sikringstjenesten som en profesjonell organisasjon. Det er gjort store grep i forhold til kvaliteten på tjenestene som leveres, blant annet tilbys alle betjenter i vaktstyrken strukturert trening hver 6. uke. På tross av profesjonaliseringen av sikkerhetstjenesten over de siste årene, har DSS ambisjoner om fortsatt vekst.

I tilknytning til vakt og sikring ble det i spørreundersøkelsen til departementene stilt spørsmål om i hvilken grad ditt departement er enig i at DSS leverer tilfredsstillende kvalitet, jf. figuren under.



Figur 14 - Svar på spørsmål om DSS tilbud innen vakt og sikring leverer tilfredsstillende kvalitet

Undersøkelsen viser at 93 prosent er enten svært enig eller noe enig i det.

Bedriftshelsetjenesten

DSS' bedriftshelsetjeneste har som mål å

*"... yte virksomhetene bedriftshelsetjeneste og skal med sin arbeidsmiljø- og helsefaglige kompetanse bistå ledelsen, de ansatte, arbeidsmiljøutvalget og verneombudene i deres arbeid for å skape sunne og trygge arbeidsforhold og følge opp sykefravær."*⁷⁶

Tjenesten er delt inn i fire underkategorier med (1) HMS og inkluderende arbeidsliv, (2) Ergonomi, (3) Helseforhold og (4) Psykososiale og organisatoriske forhold.

Som vist i tabellen under, har ikke UD en egen avtale med DSS' bedriftshelsetjeneste. UD opplyser at de har egne avtaler med tilbydere i det private markedet.

⁷⁶ Tjenestebeskrivelser for bedriftshelsetjenesten

Tjenestebeskrivelse	SMK	ASD	BLD	FIN	FD	HOD	JD	KLD	KMD	KUD	KD	LMD	NFD	OED	SD	UD
Bedriftshelsetjenesten	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	

Tabell 30 - Oversikt over brukere av bedriftshelsetjenesten (Kilde: DSS)

Bedriftshelsetjenesten utføres i dag internt i DSS med egne ansatte. DSS vurderer imidlertid løpende om tjenesten bør outsources til det private markedet. Det er imidlertid en sak som er krevende, da mange departementer som ble berørt av 22/7 har vært opptatt av at tjenesten beholdes internt i departementsfellesskapet.

5.5.2 DSS' IKT-tjenester i tilknytning til felles plattform og relaterte tjenester

IKT-tjenestene i tilknytning til felles plattform og relaterte tjenester som omtalt i dette kapitlet utføres av 120 årsverk i DSS. Disse hadde ifølge DSS en samlet driftskostnad på 153,9 mill. kroner i 2013⁷⁷, hvorav 139 mill. kroner var direkte knyttet til drift, forvaltning og utvikling av de ulike tjenestene, mens 14,9 mill. kroner var relatert til øvrige kostnader som kundekontakt, intern kontroll og andre stabsfunksjoner.

Tabell 31 viser kostnader for 2013 og budsjett for 2014 for de største enhetene i IKT-avdelingen, som i hovedsak er fordelt på fire tjenesteproduserende seksjoner; brukerservice, tjenesteproduksjon, videreutvikling og systemforvaltning, og rådgivning og tjenesteutvikling. I tillegg har IKT-avdelingen en egen stab, samt en enhet som arbeider med kundekontakt. Kostnadene for disse er slått sammen i tabellen.

Seksjon	Budsjett 2014 (mill. kroner)	Regnskap 2013 (mill. kroner)
Brukerservice	26,3	23,6
Tjenesteproduksjon	38,6	43,1
Videreutvikling og systemforvaltning	41,5	43,1
Rådgivning og tjenesteutvikling	33,6	29,2
IKT Stab og kundekontakt	12,0	14,9
Sum	152,0	153,9

Tabell 31 - Oversikt over budsjett for 2014 og kostnader for 2013 innen IKT (Kilde: DSS)

DSS forventer en flat utvikling i kostnadsbildet for IKT-avdelingen fra 2013 til 2014. Det er forventet en nedgang i kostnadene knyttet til brukerservice, og rådgivning og tjenesteutvikling, og en oppgang i tjenesteproduksjon, og videreutvikling og systemforvaltning.

Fordelingen av årsverk i IKT-avdelingen er vist i tabellen under. I tabellen er det også gitt en kort forklaring på hovedoppgaven i den enkelte seksjon.

77 Kilde: IKT-avdelingen i e-post av 5.10.2014. Dette beløpet avviker fra tall som er innrapportert for IKT-tjenester i årsrapport for 2013. Det antas at beløpet i årsrapporten også omfatter IKT-tjenester som utføres av andre avdelinger

Seksjon	Oppgave	Årsverk pr 1.6.2014
Avdelingsdirektør med stab	IKT-styring og planlegging	5
Kundekontakt	Kundekontakt	4
Brukerservice	Opplæring, logistikk, lederstøtte	17
Brukerservice	Brukerstøtte	21
Tjenesteproduksjon	Drift	23
Videreutvikling og systemforvaltning	Forvaltning	34
Rådgivning og tjenesteutvikling	Utvikling	16
SUM		120

Tabell 32 - Oversikt over antall årsverk innen IKT (Kilde: DSS)

IKT har en relativt liten stabsavdeling sammenlignet med eksempelvis Kontortjenesteavdelingen og Sikkerhetstjenesteavdelingen. IKT har imidlertid også en dedikert seksjon til kundekontakt. DSS opplyser at årlig turnover innen IKT var 5,56 prosent i 2013⁷⁸.

Nærmere om IKT-tjenestene⁷⁹

Innen IKT tilbyr DSS 19 ulike sluttbrukertjenester med egne tjenestebeskrivelser. IKT leverer og videreutvikler tekniske løsninger, følger opp leverandør- og lisensavtaler, ivaretar brukerstøtte og opplæring, samt tilrettelegger for og/eller gjennomfører innkjøp av IKT-utstyr. I tillegg gis råd om valg av IKT-arkitektur, utvikling av IKT-tjenester og lisens- og kontraktsforvaltning⁸⁰. Den enkelte virksomhets bruk av DSS IKT varierer iht. egne avtaler. I tillegg understøtter IKT til sammen om lag 20 andre tjenester som DSS leverer. Flere av disse grunntjenestene leveres også til departementene utenfor felles plattform.

Hovedtjenesten innenfor IKT er det ugraderte nettet "DepNet/U". IKT-plattformen består i utgangspunktet av kommunikasjonsinfrastruktur med nettverks- og ruterutstyr i bunn, lagringssystemer, databaser og serverløsninger som utgjør kjernen, samt sikkerhetssystemer knyttet til lagring, databaser og server⁸¹. I tillegg er det noen grunntjenester som følger med. Grunnpakken består av fillagring, print, kontorstøtteverktøy som all skal ha tilgang til, og virusbeskyttelse som følger med helt ut til brukerne. Eksempler på andre tjenestetilbud er kommunikasjonsløsninger, tilleggstjenester og IKT-utstyr til sluttbruker.

11 departementer er med på felles IKT-plattform⁸². Disse departementene benytter tjenestene teknisk drift av departementenes intranett (med unntak av NFD), Depsak II som er systemet for elektronisk arkiv- og saksbehandling (Websak), samt tjenestene elektronisk skrivebord, fjernsynkronisering, fjernaksess og drift av Sharepoint. DSS utfører også teknisk drift av interne møterom og drift av lokale applikasjoner og periferiutstyr. Departementene på felles plattform mottar dessuten IKT-opplæring av DSS. FIN opplyser at de også benytter av tjenesten teknisk drift av interne møterom.

I tillegg yter DSS brukerstøtte innen IKT, en del tjenester knyttet til fagapplikasjoner, samt enkelttjenester til departementene utenfor felles plattform. DSS' tjenester innen IKT til de ulike departementene er vist i tabellen nedenfor.

78 Kilde: E-post fra IKT-avdelingen 5.10.2014

79 Årsverk og kostnader er mottatt fra DSS

80 Virksomhetsplan 2014 s. 69

81 Kilde: Intervju DSS

82 ASD, BLD, HOD, KLD, KMD, KUD, KD, LMD, NFD, OED og SD

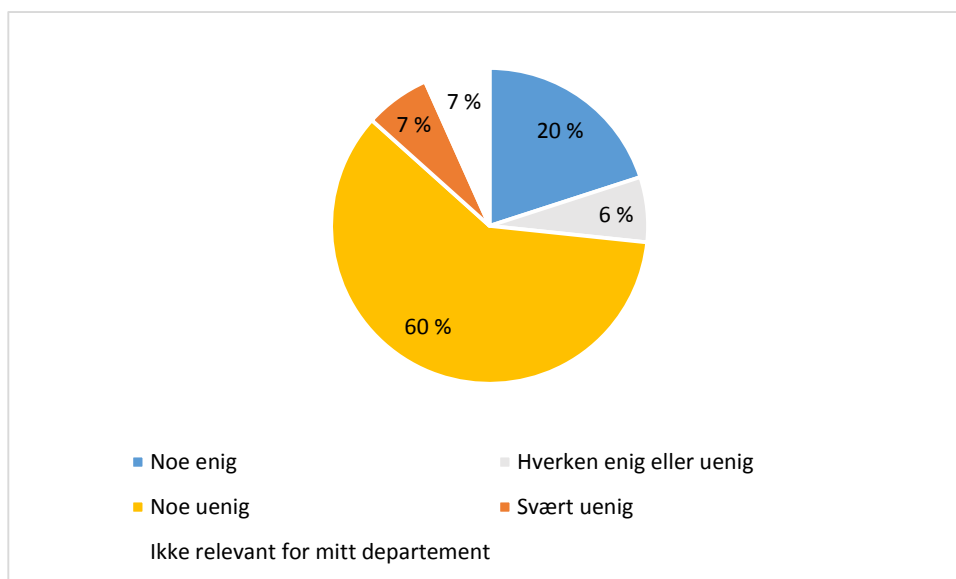
Tjenestebeskrivelse	DSS	SMK	ASD	BLD	FIN	FD	HOD	JD	KLD	KMD	KUD	KD	LMD	NFD	OED	SD	UD
Tjenester levert på Depnett/U:																	
Telefon basistjeneste	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X*)
Kabel-TV	X		X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Kabel-TV FD						X											
Fjernaksess for departementer på felles IKT-plattform	X		X	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X	
Fjernaksess for virksomheter utenfor felles IKT-plattform		X			X	X		X									
IKT-brukersenter		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Nettverksbaserte tjenester for virksomheter utenfor felles IKT-plattform		X			X	X		X									X
Elektronisk skrivebord	X		X	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X	
Drift av periferiutstyr	X		X	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X	
IKT-opplæring	X		X	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X	
Depsak II - Elektronisk arkiv- og saksbehandling	X		X	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X	
Drift av lokale applikasjoner; Spesielle adm.systemer									X	X		X		X	X		
Drift av lokale applikasjoner; Spesielle fagsystemer										X				X	X		
Drift av lokale applikasjoner; Statens sentrale tjenestemannsregister										X							
Fjernsynkronisering	X		X	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X	
Drift av Sharepoint	X		X	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X	
Bruksrett på klienter tilknyttet elektronisk skrivebord	X			X			X										
Felles inventarregister	X		X				X		X		X	X	X	X	X	X	
Tjenester levert på Depnett/B:																	
Elektronisk skrivebord for Depnett/B	X				X	X		X									

*) Har egen telefoniløsning, og mottar deler av tjenesten

Tabell 33 - Oversikt over brukere av IKT-tjenestene (Kilde: DSS)

Depnett/B benyttes av JD og FIN i tillegg til DSS selv. FD, SMK og UD er tilkoblet via egne, graderte nett.

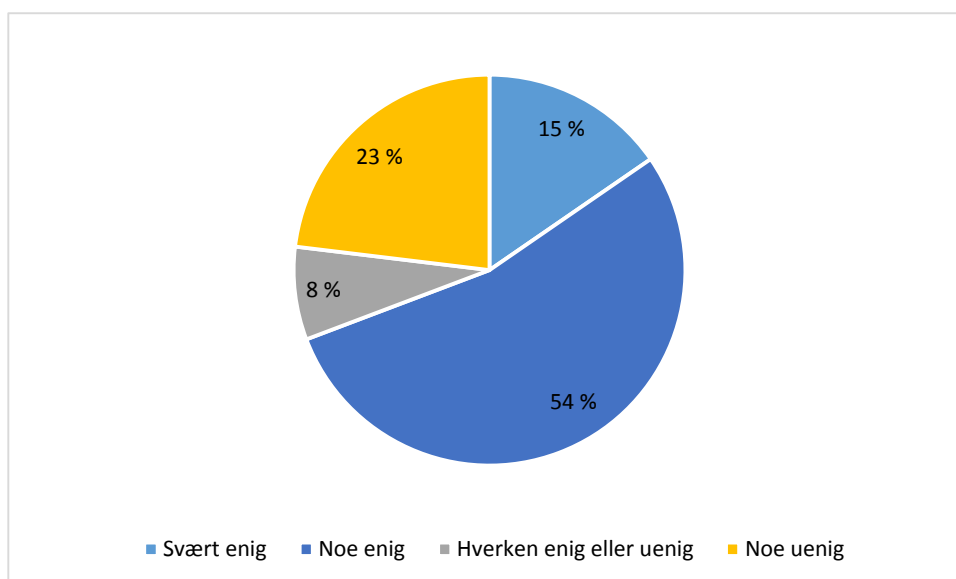
I tilknytning til IKT er det stilt to spørsmål i spørreundersøkelsen til departementene: 1) I hvilken grad er ditt departement enig i at DSS leverer tilfredsstillende kvalitet innen IKT og 2) I hvilken grad er du enig i at DSS' nåværende tilbud til brukerstøtte innen IKT tilfredsstiller ditt departements behov. Figur 15 viser svarene knyttet til det første spørsmålet.



Figur 15 - Svar på spørsmål om DSS tilbyr tilfredsstillende kvalitet innen IKT

Svarene viser at 67 prosent er noe uenig eller svært uenig i at DSS leverer tilfredsstillende kvalitet innen IKT. Ingen er svært enige, mens 20 prosent er noe enige.

Figur 16 viser svarene knyttet til DSS' tilbud innen IKT-brukerstøtte.



Figur 16 - Svar på spørsmål om DSS nåværende tilbud til brukerstøtte tilfredsstiller eget departements behov

Her er bildet vesentlig mer positivt og hele 69 prosent er enten svært enige eller noe enige i at DSS' tilbud innen IKT-brukerstøtte tilfredsstiller eget departements behov.

5.5.3 DSS' tjenester innen lønn, regnskap og anskaffelser

Innen lønn, regnskap og anskaffelser tilbyr DSS seks tjenester, hvorav tre er relatert til regnskap og en er relatert til et felles brukersenter for disse tjenesteområdene. Tjenestene er organisert i Avdeling for kontortjenester (KTA), som også har ansvar for tjenesten knyttet til rekrutteringsportalen Jobbport.

Disse tjenestene hadde ifølge DSS en samlet driftskostnad på 54 mill. kroner i 2013, hvorav 40,8 mill. kroner var direkte knyttet til drift av de ulike tjenestene, mens 7,7 mill. kroner var relatert til stabsfunksjoner. Resterende 5,5 mill. kroner er diverse kostnader knyttet til prosjektutvikling og rekrutteringsportalen Jobbport.

Tabellen under viser kostnader for 2013 og budsjett for 2014 for de største enhetene i KTA-avdelingen, som i hovedsak er fordelt på fire tjenesteproduserende seksjoner; lønn, regnskap, anskaffelser og forvaltning, brukerstøtte og informasjon.

Seksjon	Budsjett 2014 (mill. kroner)	Regnskap 2013 (mill. kroner)
Lønn	16,0	15,9
Regnskap	11,2	12,4
Anskaffelser	9,2	7,6
Forvaltning, brukerstøtte og informasjon	4,9	4,9
Stab og ledere	11,1	7,7
Øvrige kostnader (Prosjekt- og tjenesteutvikling, SAP-løp prosjekt, Jobbport)	0,2	5,5
Sum	52,7	54,0

Tabell 34 - Oversikt over budsjett for 2014 og kostnader for 2013 innen bl.a. lønn, regnskap og anskaffelser (Kilde: DSS)

DSS forventer en svak nedgang i kostnadene i Kontortjenesteavdelingen fra 2013 til 2014. Hovedtjenestene lønn, regnskap, anskaffelser og forvaltning, brukerstøtte og informasjon er holdt relativt stabile. Samtidig er det forventet en kostnadsvekst på 44 prosent for stab og ledere, som inkluderer avdelingsleder og seksjonssjefer.

Tabell 35 viser ressursbruken i antall årsverk innenfor disse områdene.

Tjeneste/enhet	Årsverk pr 1.6.2014
Lønn	27,2
Regnskap	15,3
Anskaffelser	10
Brukerstøtte	8,5
Stab	4,5
Prosjektledere og seksjonssjefer	7,2
Annet (forvaltning og informasjon)	4,9
SUM	77,6

Tabell 35 - Oversikt over antall årsverk innen lønn, regnskap og anskaffelser (Kilde: DSS)

Samlede årsverk innenfor disse kontortjenester utgjør 77,6 årsverk. Totalt 63,8 av disse årsverkene er involvert i produksjonen av henholdsvis lønns-, regnskaps-, og anskaffelsestjenestene, eller brukerstøtte til departementene. Avdelingsleder, seksjonssjefer og annen stab utgjør til sammen 11,7 årsverk, hvilket utgjør 15 prosent av samlede årsverk. Det synes noe høyt.

Tabell 36 viser årlig turnover for de tjenesteproduserende seksjonene for henholdsvis 2012 og 2013⁸³.

83 Kilde: E-post fra KTA-avdelingen med resultater for både KTA og FTA 7.10.2014

Seksjon	Årlig turnover	
	2012 (pst.)	2013 (pst.)
Lønn	23,5	18,2
Regnskap	0	5,6
Brukerstøtte, samt forvaltning og informasjon	20	12,5
Anskaffelser	11,1	9

Tabell 36 - Oversikt over turnover innen lønn, regnskap og anskaffelser (Kilde: DSS)

Tabellen viser at innen lønn, brukerstøtte (inklusive forvaltning og informasjon) og til dels anskaffelser var det relativt høy turnover i 2012 og 2013. Utviklingen har riktignok vært positiv fra 2012 til 2013, med noe nedgang.

Nærmere om tjenesten knyttet til lønn og reiseregninger

I henhold til tjenestebeskrivelsen for lønnstjenester (SAP-HR) er målet å

"tilby virksomhetene standardiserte og ressurseffektive lønnstjenester i henhold til regelverket, og sørge for korrekt utbetaling av lønn til rett tid."

DSS tilbyr lønnstjenester etter en avtalt arbeidsdeling med virksomhetene i departementsfellesskapet kalt *Konsernmodellen*. Det innebærer at DSS har tilgang til lønn-, reise-, personal- og tidsregistreringssystemene og at DSS utfører så mye som mulig av lønnsarbeidet for virksomhetene de har avtale med, samt brukerstøtte. Som tilleggssytelse tilbys kurs og kompetanseheving.

Systemene som benyttes til lønn og reiseregninger er SAP-HR og SAP-Tid, som driftes av Direktoratet for økonomistyring (DFØ). DSS har forvalteransvaret for drifts- og vedlikeholdsavtalen med DFØ knyttet til disse systemene. DSS opplyser at DSS og DFØ har i lengre tid hatt en tett dialog i forbindelse med effektivisering av arbeidsdelingen.

DSS' lønnstjenester benyttes i dag av nesten alle departementene, med unntak av UD og FD. Dette er vist i figuren under.

Tjenestebeskrivelse	SMK	ASD	BLD	FIN	FD	HOD	JD	KLD	KMD	KUD	KD	LMD	NFD	OED	SD	UD
Lønnstjenester (SAP-HR)	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	

Tabell 37 - Oversikt over brukere av lønnstjenesten (Kilde: DSS)

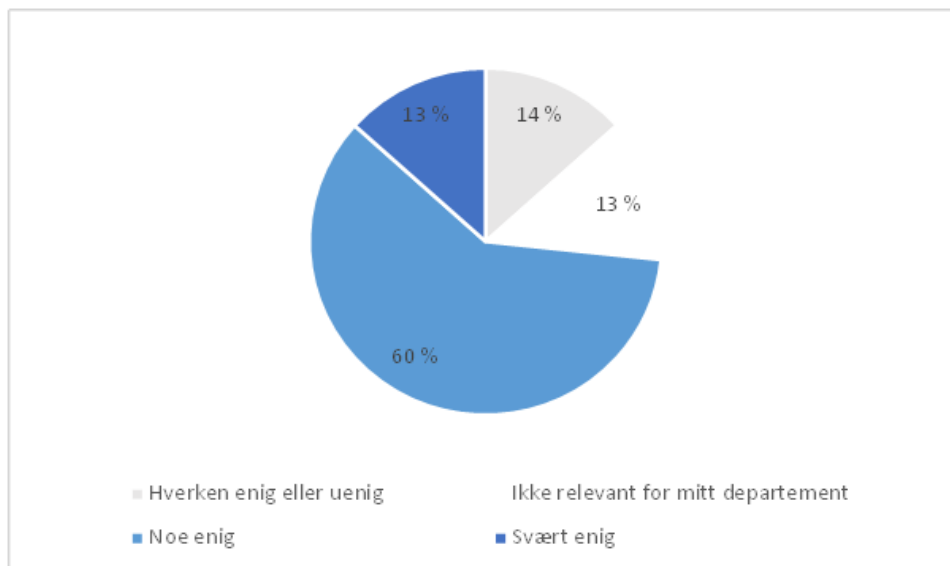
Tjenestebeskrivelsen for lønn presiserer at den enkelte virksomhet selv er ansvarlig for at systemene blir brukt i overensstemmelse med gjeldende lover og bestemmelser. Eventuelle henvendelser skal gå via en egen koordinator i den enkelte virksomhet og det forventes at den enkelte virksomhet etablerer personer hos seg som har kjennskap til fagområdene, DSS' systemløsninger og opptrer som et bindeledd mellom virksomheten og DSS. Disse skal også kvalitetssikre lønns- og personalrelevant informasjon som oversendes DSS.

Arbeidsfordelingen mellom DSS og departementene innebærer at departementene leverer billag til DSS innen et avtalt tidspunkt, slik at lønnsfunksjonen kan gjennomføre lønnskjøringen med utbetalinger til riktig tid. Modellen og prosessene for lønnsfunksjonen er formidlet til departementene gjennom oppfølgingsmøter og seminarer.

DSS har ansvar for å kontrollere alle tall og billag som kommer inn og registrere disse i SAP for departementene. Departementene har likevel innsyn i SAP. DSS utfører ulike former for kontroll av registreringene, blant annet er det alltid to personer som arbeider med billagene, der en registrerer og den andre kontrollerer. En annen type kontroll er rimelighetskontroll, som innebærer at DSS

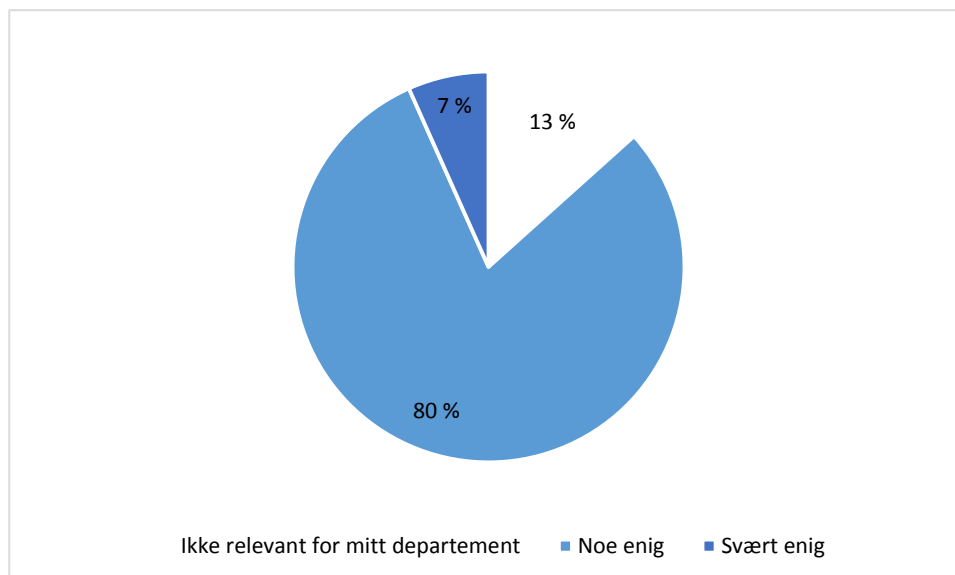
sender en lønnsliste til de ulike departementene for kontroll av bank, kontonummer og totalbeløp. Departementene er forventet å kontrollere om disse opplysningene er korrekte på et overordnet nivå. DSS opplyser at departementene i hovedsak bør kunne utføre slike rimelighetskontroller i løpet av 20 minutter⁸⁴.

DSS vurderer selv at lønnsfunksjonen er god og at den er rimelig effektiv⁸⁵. DSS vektlegger at egne medarbeidere skal ha høy kompetanse, slik at de er i stand til å yte rådgivning til departementene. Som vist i Figur 17 under, er departementene i hovedsak enige i at DSS leverer tilfredsstillende kvalitet på tjenester innen lønningsfunksjonen.



Figur 17 - Svar på spørsmål om DSS tilbud innen lønn leverer tilfredsstillende kvalitet

Av departementer som har tjenester innen reiseregninger levert fra DSS er samtlige noe enige eller svært enige i at DSS leverer tilfredsstillende kvalitet på området, jf. Figur 18.



Figur 18 - Svar på spørsmål om DSS tilbud innen reiseregninger leverer tilfredsstillende kvalitet

84 Noen departementer viser til at de har erfart at DSS gjør en del feil, og at det derfor gjennomføres kontroller på alle lønnsendringer for hver kjøring. Det vises til at det enkelte departement har ansvar for hva som faktisk blir utbetalt og at det hver måned avdekkes feil i disse kontrollene. Det nødvendiggjør kontroll av denne typen.

85 Kilde: Intervju med DSS

Nærmere om regnskapstjenestene

DSS tilbyr regnskapstjenester til departementsfellesskapet. DSS har som mål å tilby

*"virksomhetene regnskapstjenester på en fullservicemodell med elektronisk fakturabehandling, tilgang til et økonomisystem og tilpassede brukerstøtte- og utviklingstjenester."*⁸⁶

Regnskapstjenesten innebærer at DSS utfører regnskapsarbeidet for virksomheten, i henhold til avtalt arbeidsdeling. DSS' tilbud er bygget rundt økonomisystemet Agresso og fakturasystemet Contempus Invoice, som DSS har ansvar for å drifte, vedlikeholde og utvikle. DSS skal også yte brukerstøtte og support i tilknytning til systemene. Som tilleggssytelser tilbyr DSS kurs, samt ekstra moduler i Agresso som departementene kan bestille.

Tjenestebeskrivelsen presiserer at den enkelte virksomhet selv er ansvarlig for at systemene til enhver tid blir brukt i overensstemmelse med gjeldende lover og bestemmelser. Minst en til to personer i virksomheten skal være superbrukere som har kjennskap til eget fagområde og systemløsningene. Superbrukerne har ansvar for å koordinere henvendelser, samt kvalitetssikre arbeidet som gjøres mot DSS' systemløsninger.

Departementsfellesskapet skal ha tilgang til systemene alle ukedager mellom kl. 8.00 og kl. 15.45 (15.00 sommertid) og det er satt et krav om oppetid tilsvarende 98 prosent. Det er forutsatt at eventuelt behov for brukerstøtte først forsøkes løst i den enkelte virksomhet, og at eventuelle henvendelser til DSS fremsettes via superbruker.

Tabellen under viser bruken av DSS' regnskapstjenester fordelt på de ulike virksomhetene i departementsfellesskapet.

Tjenestebeskrivelse	SMK	ASD	BLD	FIN	FD	HOD	JD	KLD	KMD	KUD	KD	LMD	NFD	OED	SD	UD
Regnskapstjenester		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Regnskapstjenester - Driftsmodell SMK	x															
STYRAPP		x	x			x			x		x	x	x	x	x	

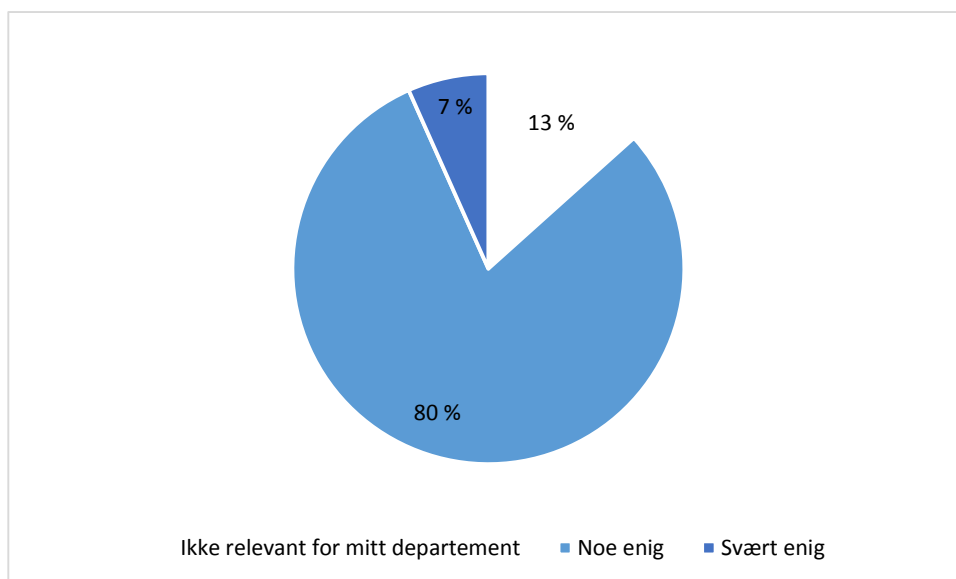
Tabell 38 - Oversikt over brukere av regnskapstjenestene (Kilde: DSS)

DSS og departementsfellesskapet har i samråd med DFØ de senere årene arbeidet med å etablere en standard kontoplan. Prosjektet er gjennomført i løpet av. En ny felles standard kontoplan legger til rette for bedre og mer detaljert regnskapsinformasjon. Det kan gi bedre styringsinformasjon på tvers av virksomhetene, og forbedre styringsmulighetene⁸⁷.

Samtlige virksomheter i departementsfellesskapet som har tjenester levert fra DSS innen regnskap er noe enige eller svært enige i at DSS leverer tilfredsstillende kvalitet på området, jf. figuren under.

⁸⁶ Tjenestebeskrivelse for regnskapstjenester

⁸⁷ Prop. 1 S (2014-2015), s. 45



Figur 19 - Svar på spørsmål om DSS tilbud innen regnskap leverer tilfredsstillende kvalitet

Hele 87 prosent mener at DSS leverer tilfredsstillende kvalitet innen regnskap.

Nærmere om tjenesten knyttet til anskaffelser/innkjøp

Anskaffelsesvirksomheten i DSS har som mål å

*"bidra til departementsfellesskapets verdiskapning, understøtte departementenes kjernevirksomhet og DSS sine tjenesteleveranser til departementene. Anskaffelsesvirksomheten skal ivaretas i tråd med de politiske og administrative formål for offentlige anskaffelser."*⁸⁸

Som standardytelse tilbys 1) generell rådgivning innenfor offentlige anskaffelser, innkjøpsorganisering, med videre og 2) inngåelse av fellestaler.

Generell rådgivning omfatter blant annet juridisk og merkantil rådgivning i anskaffelsesprosessen, herunder veiledning i regelverket, kvalitetssikring av konkurransedokumenter, bistand i forhandlinger, samt forvaltning og oppfølging av rammeavtaler, inklusive blant annet leverandøroppfølging. Inngåelse av fellestaler innebærer koordineringsansvar for å inngå hensiktsmessige ramme- og/eller samkjøpsavtaler. Ved inngåelse av rammeavtaler på vegne av departementsfellesskapet, benytter DSS seg av faggrupper med deltakere fra departementene som ønsker å ta del i ny fellestale. Når en avtale er i ferd med å løpe ut, inviteres en person fra hvert departement til å utarbeide nye spesifikasjonskrav. En tilsvarende prosess igangsettes i DSS også⁸⁹.

Åpningstid for henvendelser er mandag – fredag kl. 08.30 - 15.45 (15.00 sommertid). Som tilleggstjenester tilbyr DSS opplæring og kompetanseheving til brukerne.

Tabellen under viser at samtlige virksomheter i departementsfellesskapet står oppført som brukere av DSS' anskaffelsestjenester.

Tjenestebeskrivelse	SMK	ASD	BLD	FIN	FD	HOD	JD	KLD	KMD	KUD	KD	LMD	NFD	OED	SD	UD
Anskaffelser	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Tabell 39 - Oversikt brukere av over anskaffelsestjenesten (Kilde: DSS)

⁸⁸ Tjenestebeskrivelsen for Anskaffelser

⁸⁹ Kilde: Intervju DSS

DSS opplyser at de mottar mange henvendelser om hvordan man bør gå frem i de ulike stegene av anskaffelsesprosessen. Noen departementer har bedt om utvidet bistand, der DSS gjennomfører selve anskaffelsen for dem. Det er ikke en tjeneste som tilbys for øyeblikket. DSS vil vurdere om det vil være aktuelt å tilby mer omfattende rådgivning på sikt i form av en brukerfinansiert tjeneste.

Det finnes allerede felles innkjøpsavtaler knyttet til blant annet pc'er, blanketter, design, flyttetjenester, gardiner, hotellovernatting og medieovervåkning. DSS ønsker å finne ut om departementene er interessert i å inngå flere felles innkjøpsavtaler i regi av DSS. Ettersom slike rammeavtaler kan omfatte større beløp, ønsker DSS å ha med seg over halvparten av departementene før de igangsetter en eventuell prosess.

Nærmere om tjenestene knyttet til brukersenteret innen lønn, regnskap og anskaffelser

Brukersenteret for henvendelser knyttet til lønn, regnskap og anskaffelser, "KTA-brukersenter", har som mål å

*"være det foretrukne alternativet for brukerstøtte på alle tjenester og systemer KTA leverer til departementene og SMK."*⁹⁰

I henhold til tjenestebeskrivelsen skal KTA-brukersenter være tilgjengelig på telefon på hverdager i åpningstiden 08.30-15.45 (15.00 sommertid). Ved henvendelse via telefon skal 95 prosent av anropene besvares innen 20 sekunder.

KTA-brukersenter er tilgjengelig for samtlige brukere i virksomheter som har implementert SAP-HR og sluttbrukermodulen Personalportalen. Arbeidsdelingen mellom den enkelte virksomhet og DSS baserer seg på at henvendelser fra brukere skal gå direkte til DSS, og ikke formidles via superbrukere i virksomhetene.

Ved saker knyttet til personalportalen, er løsningskravet i førstelinje på 80 prosent.

Som vist i tabellen under, benytter samtlige virksomheter i departementsfellesskapet KTA-brukersenter.

Tjenestebeskrivelse	SMK	ASD	BLD	FIN	FD	HOD	JD	KLD	KMD	KUD	KD	LMD	NFD	OED	SD	UD
KTA-brukersenter	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Tabell 40 - Oversikt over brukere av brukerstøtte innen lønn, regnskap og anskaffelser (Kilde: DSS)

5.5.4 Kort om fasilitetstjenestene

Innen fasilitetstjenester tilbyr DSS 13 tjenester knyttet til blant annet eiendomstjenester, enkelttekspederinger, flytte- og monteringstjenester, kantinetjenester, konferanse- og møteromstjenester, logistikk- og posttjenester, miljøledelse og renholdstjenester. Tjenestene er organisert i Avdeling for fellestjenester (FTA).

Fasilitetstjenestene hadde ifølge DSS en samlet driftskostnad på 85,6 mill. kroner i 2013, hvorav 78,9 mill. kroner var direkte knyttet til de drift av de ulike tjenestene, mens 6,6 mill. kroner var relatert til stabsfunksjoner.

Tabellen under viser kostnader for 2013 og budsjett for 2014 for de største enhetene i FTA-avdelingen.

⁹⁰ Tjenestebeskrivelsen for KTA-brukersenter

Seksjon	Budsjett 2014 (mill. kroner)	Regnskap 2013 (mill. kroner)
Renhold og miljø	31,7	33,0
Brukersenter	2,9	3,1
Scanning og distribusjon	3,6	2,0
Eiendomsseksjonen	26,3	27,9
Møterom- og konferansetjenester	5,0	4,9
Logistikk og post	9,4	8,1
Stab og seksjonssjefer	8,6	6,6
Sum	87,6	85,6

Tabell 41 - Oversikt over budsjett for 2014 og kostnader for 2013 innen fasilitetstjenester (Kilde: DSS)

DSS forventer en økning på 2,4 prosent i kostnadene i Fellesjenesteavdelingen fra 2013 til 2014. Kostnadene innen renhold og miljø og eiendom forventes å gå noe ned. Derimot forventes kostnadene innen scanning og distribusjon, logistikk og post, samt stab og seksjonssjefer å øke.

Tabell 42 viser ressursbruken i antall årsverk innenfor disse områdene.

Tjeneste/enhet	Årsverk pr 1.6.2014
Renhold og miljø	77
Brukersenter	6,5
Scanning og distribusjon	15,5
Eiendomsseksjonen	6
Møterom- og konferansetjenester	14
Logistikk og post	22
Stab og seksjonssjefer	10
SUM	151

Tabell 42 - Oversikt over antall årsverk innen fasilitetstjenester (Kilde: DSS)

Samlede årsverk innenfor disse tjenestene utgjør 151 årsverk. Totalt 77 av disse årsverkene er involvert i produksjonen av henholdsvis renholdstjenester og miljørelaterte tjenester.

Det bemerkes at 22 årsverk er knyttet til logistikk- og posttjenester og at 15,5 årsverk er knyttet til scanning og distribusjonstjenester av aviser, pakker og brev.

DSS opplyser at FTA hadde en årlig turnover på 6,6 prosent i 2013⁹¹.

5.5.5 Nærmere om brukersentrene

I DSS er det fire brukersentre for henholdsvis IKT, lønn, regnskap og anskaffelser (kontortjenester), fasilitetstjenester (tjenestene i FTA; blant annet renhold, kantine og post) og informasjonsforvaltningstjenester (blant annet grafiske tjenester, trykk og regjeringen.no). Prosjektet har innhentet tall for de tre førstnevnte brukersentrene for antall saker åpnet, løsningsgrad for saker i 1. linje, samt antall årsverk tilhørende brukersentrene.

Vi har gjort en analyse av hvor lang tid brukersentrene i gjennomsnitt bruker på å løse en sak ved å dele antall saker på antall arbeidstimer gitt en normaluke på 37,5 timer.

Resultatene er illustrert i tabellen under.

⁹¹ Kilde: E-post fra KTA-avdelingen med resultater for både KTA og FTA 7.10.2014

Brukersenter	Årsverk i brukersenter	Antall saker i H1 2014	Brukt tid per sak ⁹²	Saker løst i brukersenter (prosent)	Brukt tid per sak løst i brukersenter
IKT	38	36 069	53 min	82 %	65 min
Lønn- og regnskapstjenester	8,5	8 440	51 min	62 %	82 min
Fasilitetstjenester	5	5 249	48 min	47 %	103 min

Tabell 43 - Nøkkeltall innhentet for tre brukersentere i DSS

Som det fremkommer av tabellen, viser det seg at alle brukersentrene bruker om lag 50 minutter per åpnete sak. Brukersenteret for fasilitetstjenester (FTA) kommer best ut med 48 minutter per sak.

Et stort antall av disse sakene løses ikke utelukkende i de respektive brukersentrene, men sendes videre til andre enheter i DSS, som sluttbehandler sakene. Dersom tiden som er brukt per sak justeres for antall saker som løses direkte av brukersentrene øker løsningstiden betraktelig. Som det fremkommer av tabellen, bruker da brukersenteret for lønn, regnskap og anskaffelser 82 minutter, mens brukersenteret for fasilitetstjenester bruker 103 minutter, og brukersenteret for IKT bruker 65 minutter.

Til sammenligning brukte brukersenteret i SITS, Skatteetatens IT- og servicepartner, 44 minutter per sak i H1 2013⁹³. Brukersenteret yter brukerstøtte innen blant annet tjenesteområdene IKT, lønn, anskaffelser, eiendom og HR. Tallene for løsningstid i brukersenteret SITS er derfor relevant å sammenligne med brukersentrene i DSS for IKT, lønn- og regnskapstjenester og fasilitetstjenester. Sammenlignet med SITS har de nevnte tjenesteområdene, i gjennomsnitt, en løsningstid som er henholdsvis 21, 15 og 9 prosent høyere.

Siden 2011 har brukersentret i SITS jobbet med systematisk med å redusere løsningstiden på sine mottatte henvendelser. SITS har med dette redusert den gjennomsnittlige løsningstiden fra 49 minutter i 2011 til 44,2 minutter i H1 2013, en nedgang på 10 prosent.

En tilsvarende nedgang i løsningstiden i brukersentrene i DSS ville muliggjort en reduksjon i antall årsverk tilsvarende 3,8, 0,85 og 0,5 årsverk i henholdsvis IKT-, kontortjeneste- og fasilitetstjeneste-brukersentrene.

5.5.6 DSS' brukerundersøkelse 2013

TNS Gallup gjennomførte i tidsrommet 11.-27. november 2013 en brukerundersøkelse på vegne av DSS. Undersøkelsen består av et stort utvalg spørsmål om DSS som helhet, og om de ulike aktiviteter/tjenester de leverer til departementsfellesskapet.

TNS Gallup gjennomførte undersøkelsen ved å spørre 160 personer i hvert departement, der i snitt 48 prosent besvarte undersøkelsen. Eksempelvis har UD som største departement kun 43 respondenter.

På samtlige spørsmål er det en score fra 0 til 100. Scoren er nærmere forklart i tabellen under.

Poengsum	Vurderingskategori
Over 80 poeng	"Svært bra"
70-80	"Bra"
60-70	"Tilfredsstillende, men forbedringspotensial"
Under 60	"Ikke tilfredsstillende, tiltak bør iverksettes"

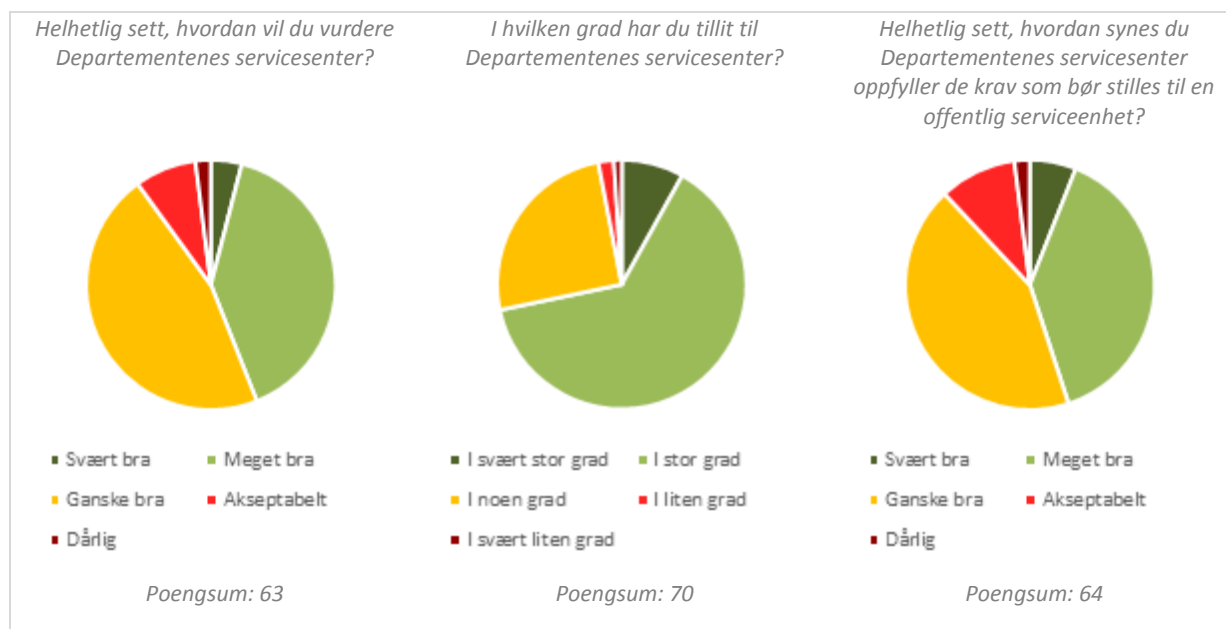
92 Til beregningen er det lagt til grunn 22,5 arbeidsuker i H1 2014 à 37,5 timer arbeid per uke per årsverk i brukerserviceenhetene.

93 Oppgitte tall fra SITS.

Tabell 44 - Poengsum og vurderingskategorier i DSS' brukerundersøkelse 2013

I det følgende omtales resultater fra DSS' brukerundersøkelse fra 2013 med vekt på de tjenesteområder i DSS som er nærmere omtalt i dette kapitlet. Der det er relevant er tilsvarende resultater fra brukerundersøkelsen i 2010 inkludert i parentes.

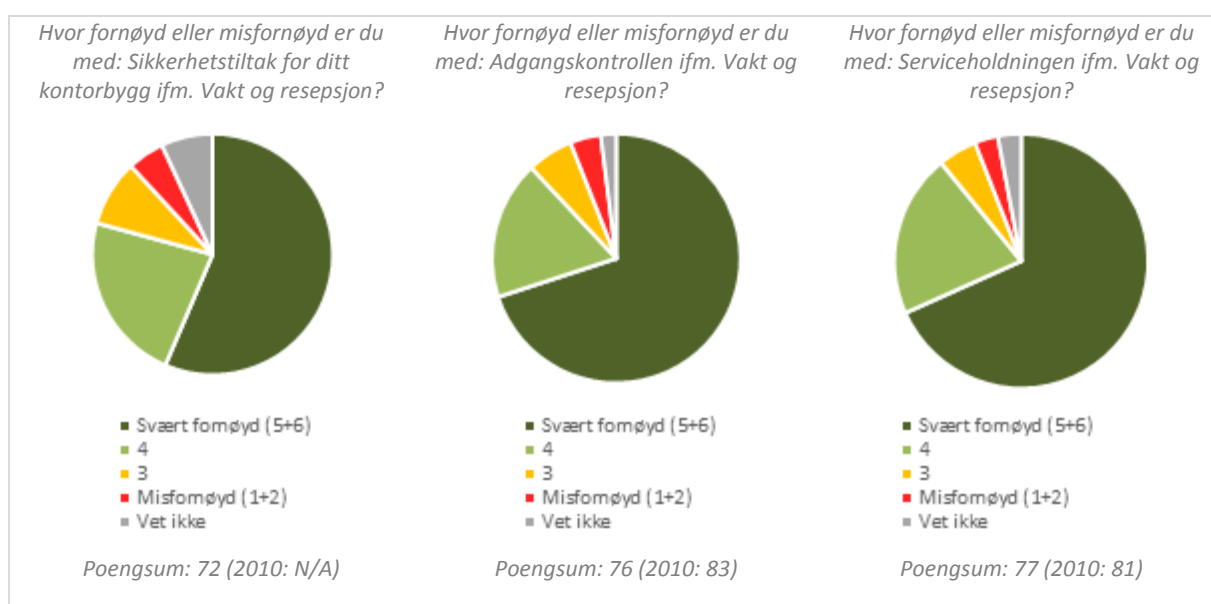
Resultater fra undersøkelsen som berører DSS generelt er vist i figuren under.



Figur 20 - DSS' brukerundersøkelse 2013 - spørsmål relatert til DSS generelt

Respondentene i brukerundersøkelsen gir i hovedsak tilfredsstillende tilbakemeldinger på disse spørsmålene. På spørsmålet om DSS oppfyller krav som bør stilles til en offentlig serviceenhet, scorer DSS 64, hvilket betyr "tilfredsstillende, men forbedringspotensial." Det bemerkes her at svaralternativene i undersøkelsen har en overvekt av "positive" svaralternativer (henholdsvis svært bra, meget bra og ganske bra), ett "nøytralt" svaralternativ og ett "negativt" svaralternativ (dårlig).

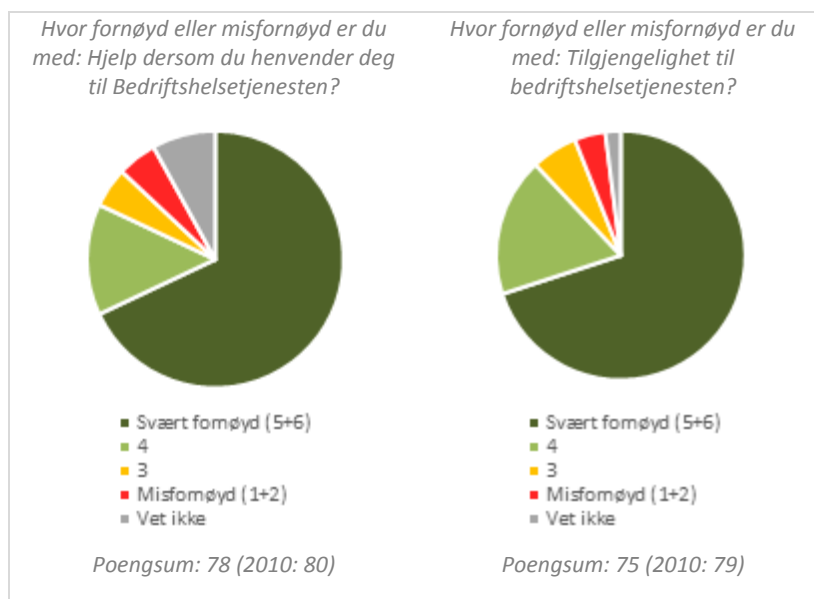
Resultater fra undersøkelsen relatert til vakt og sikringstjenester er vist i diagrammene under.



Figur 21 - DSS' brukerundersøkelse 2013 - spørsmål relatert til vakt og sikring

For samtlige spørsmål scorer mellom 70 og 80 poeng, som er "bra".

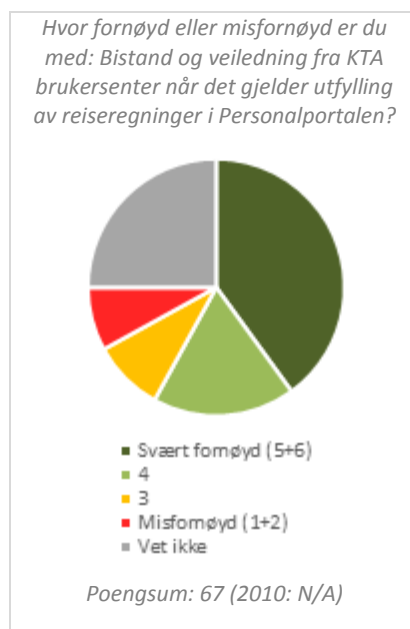
Resultater fra undersøkelsen relatert til bedriftshelsetjenesten er vist i figuren 21.



Figur 22 - DSS' brukerundersøkelse 2013 - spørsmål relatert til bedriftshelsetjenesten

Bedriftshelsetjenesten scorer henholdsvis 78 og 75 poeng, som er i øvre halvdel innen kategorien "Bra."

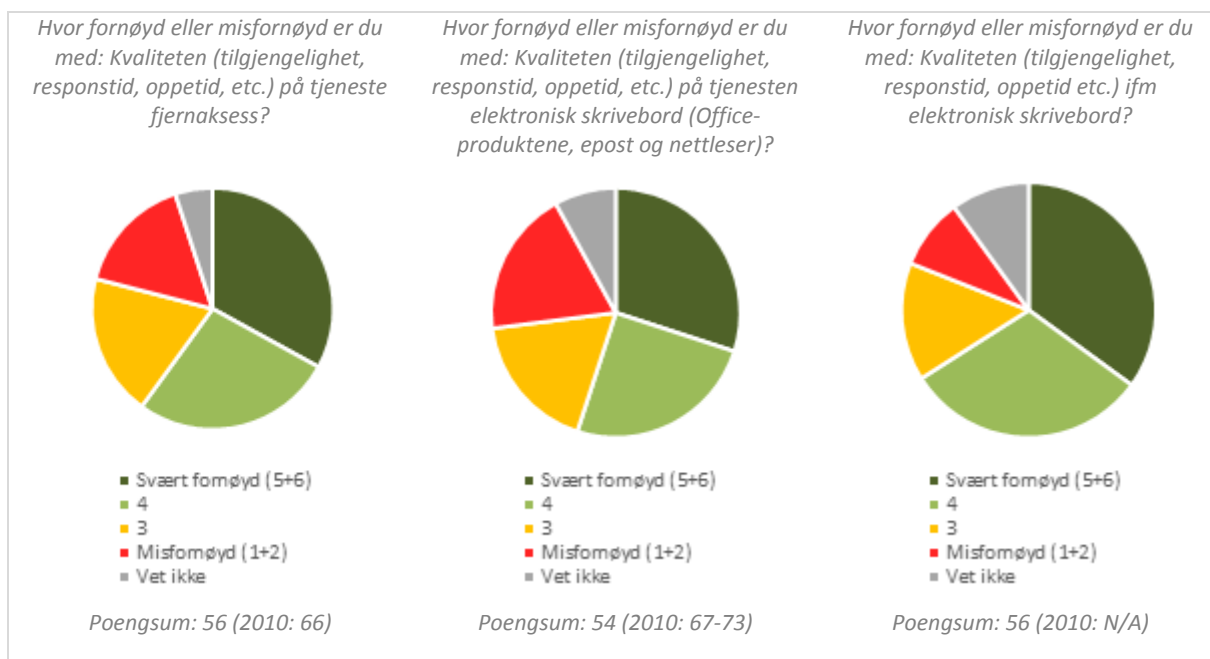
Resultater fra undersøkelsen relatert til bistand og veiledning fra brukersenteret knyttet til reiseregninger er vist i figuren under.



Figur 23 - DSS' brukerundersøkelse 2013 - spørsmål relatert til reiseregninger

Bistand og veiledning fra brukersenteret knyttet til reiseregninger kategoriseres som "Tilfredsstillende, men forbedringspotensial". For dette spørsmålet er det imidlertid en stor andel som har besvart "vet ikke".

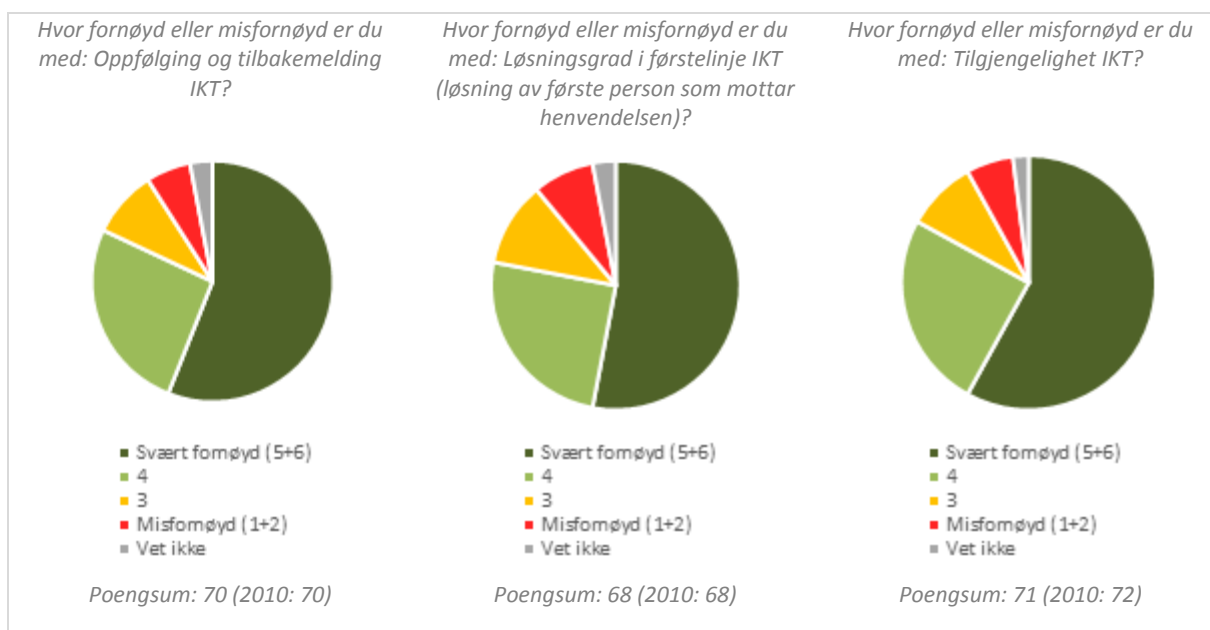
Resultater fra undersøkelsen som berører kvaliteten på IKT-løsningene er vist nedenfor.



Figur 24 - DSS' brukerundersøkelse 2013 - spørsmål relatert til fjernaksess og skrivebord

For disse spørsmålene scorer DSS under 60 på samtlige spørsmål, som kategoriseres som "Ikke tilfredsstillende, tiltak bør iverksettes". Resultatene viser også et betydelig fall i tilfredsheten hos brukerne siden undersøkelsen sist ble gjennomført i 2010.

Derimot viser brukerundersøkelsen at IKT-brukersenter scorer høyere, jf. diagrammene under.



Figur 25 - DSS' brukerundersøkelse 2013 - spørsmål relatert til IKT-brukerstøtte

IKT- brukerstøtte scorer henholdsvis 70, 68, og 71 poeng for spørsmålene om oppfølging og tilbakemelding, løsningsgrad i førstelinje og tilgjengelighet. Samtlige score ligger i skjæringspunktet mellom kategoriene "tilfredsstillende, men forbedringspotensial" og "bra". Resultatene viser også at brukernes svar er omtrent på samme nivå som da undersøkelsen ble gjennomført i 2010.

Oppsummert, viser disse resultatene at resultatene fra DSS' brukerundersøkelser i stor grad understøtter de funn og vurderinger som vi har innhentet blant annet i spørreundersøkelsen til ekspedisjonssjefene. Det er særlig IKT som peker seg ut i negativ retning.

6 Samlet ressursbruk i de administrative tjenester i departementsfellesskapet og DSS

I det følgende omtales den samlede ressursbruken i form av kostnader og årsverk, for de administrative tjenestene i departementsfellesskapet og DSS. Tallene for de totale kostnadene i departementsfellesskapet, samt andre administrative kostnader, inkluderer kun kostnader knyttet til UD's virksomhet i Norge.

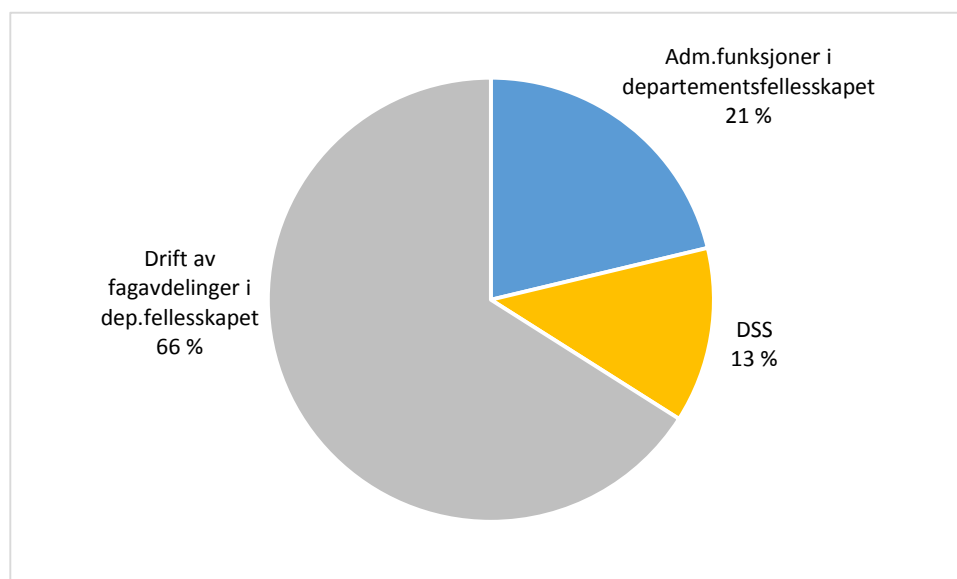
Som omtalt i kapittel 4.2.1 utgjør de administrative kostnadene i departementsfellesskapet totalt 1208 mill. kroner. Kostnadene for DSS utgjør 715 millioner kroner, jf. omtale i kapittel 5.4. Til sammen utgjør dette 1 922 mill. kroner.

De samlede kostnadene for de administrative tjenester i departementsfellesskapet og DSS er illustrert i tabellen under.

Administrative kostnader i departementsfellesskapet og DSS	
Administrative kostnader i dep.fellesskapet ⁹⁴	1 208 mill. kroner
Kostnader i DSS ⁹⁵	715 mill. kroner
Sum	1 922 mill. kroner

Tabell 45 - Samlede administrative kostnader i departementsfellesskapet og DSS

De samlede kostnadene i departementsfellesskapet og DSS i 2013 utgjør 5 693 mill. kroner. Figur 26 under viser fordeling av kostnadene mellom de administrative funksjoner i departementsfellesskapet, DSS og øvrige kostnader i departementsfellesskapet, kalt "drift av fagavdelinger."



Figur 26 - Fordeling av kostnader i departementsfellesskapet og DSS (2013)

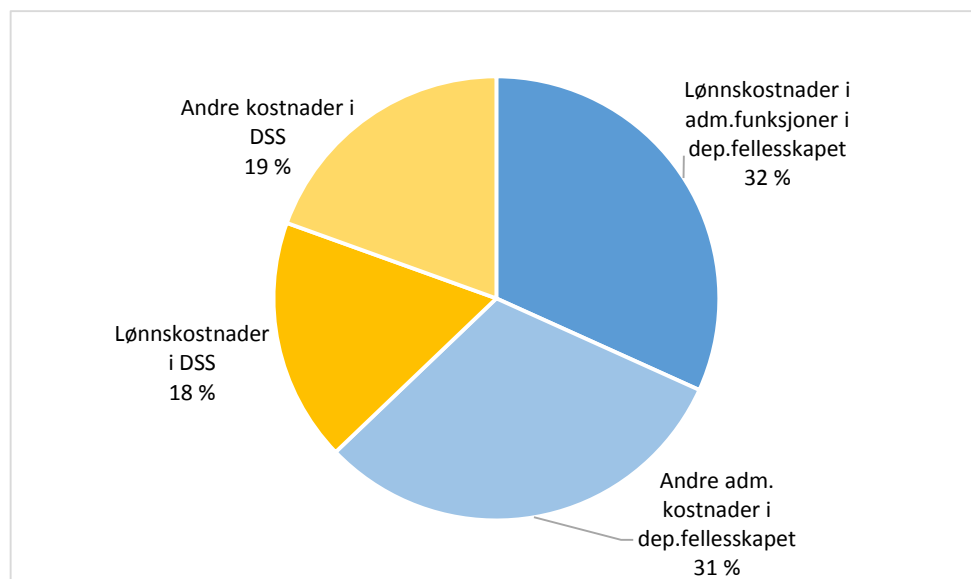
Som figuren viser, utgjør de administrative kostnadene 34 prosent av de totale kostnadene i departementsfellesskapet og DSS. Det understrekes at det utføres en rekke oppgaver i fagavdelingene, som er av administrativ karakter. Dette gjelder for eksempel

94 Lønnskostnader er innrapportert på grunnlag av ansatte per 1.6.2014. Andre administrative kostnader er beregnet basert på regnskapstall for 2013.

95 Fra regnskap 2013. For å unngå dobbelttelling av de samlede kostnadene inkluderer dette tallet for DSS ikke brukerfinansierte tjenester, som allerede er ført som kostnader av departementene. Man antar her at de inntektene til DSS under post 03 i regnskapet tilsvarer kostnadene de har hatt knyttet til utførelsen av disse brukerfinansierte tjenestene.

registrering/godkjenning av timer, oppfølging av anskaffelser, attestering/godkjenning av fakturaer, bestilling av reiser, skriving av reiseregninger, organisering av møter, m.v. Denne ressursbruken er ikke kartlagt og inngår derfor i kategorien "drift av fagavdelinger."

Figur 27 viser fordelingen av de samlede kostnadene i de administrative tjenestene mellom departementsfellesskapet og DSS.



Figur 27 - Fordeling av kostnader i de administrative tjenestene i departementsfellesskapet og DSS

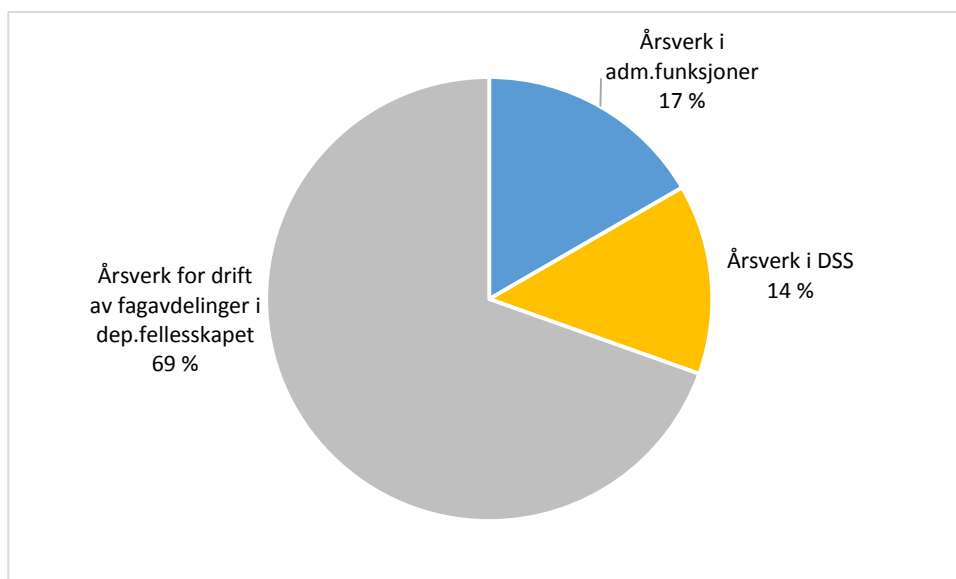
Departementsfellesskapets kostnader utgjør til sammen 62,8 prosent av kostnadene, mens DSS utgjør 37,2 prosent. Av disse kostnadene utgjør lønn henholdsvis 50,2 prosent og 47,6 prosent i departementsfellesskapet og DSS.

Årsverkene som utøver de administrative tjenestene for departementsfellesskapet utgjør totalt 1618 årsverk, fordelt på 894 årsverk i departementsfellesskapet og 725 årsverk i DSS. Dette er vist i tabellen under.

Administrative årsverk i departementsfellesskapet og DSS (2014)	
Administrative årsverk i dep.fellesskapet	894
Årsverk i DSS	725
Sum årsverk	1 618

Tabell 46 - Samlede administrative årsverk i departementsfellesskapet og DSS (2014)

Det samlede antall årsverk i departementsfellesskapet og DSS utgjør dermed 5 237 årsverk. Figur 28 under viser at andelen administrative årsverk som en andel av det samlede antall årsverk er 31 prosent.



Figur 28 - Fordeling av årsverk i departementsfellesskapet og DSS (2014)

Som tidligere nevnt, er ikke ressursbruken som den enkelte ansatt i departementenes og SMKs fagavdelinger knyttet til administrasjon kartlagt. Denne ressursbruken er trolig også betydelig, hvilket betyr at den reelle årsverkbruken knyttet til administrasjon er betydelig høyere enn antall årsverk som kan knyttes til administrative tjenester i departementsfellesskapet.

6.1 Særskilt om ressursbruken knyttet til sikkerhet og beredskap

Innenfor sikkerhet og beredskap er det et delt ansvar mellom DSS og departementene/SMK. Det enkelte departement og SMK har ansvaret for sikkerheten bak egen dørstokk, mens DSS har ansvaret for sikkerheten i fellesarealene, samt for skallsikring av byggene.

I tillegg til personell som står for det fysiske vaktholdet, adgangskontroll og teknisk sikring, har DSS ressurser som gjennomfører risiko- og sårbarhetsanalyser, herunder verdivurderinger, risikoanalyse, oppfølging og gjennomføring av tiltak, rapportering mv. Tilsvarende har det enkelte departement og SMK ressurser som gjennomfører risiko- og sårbarhetsanalyser av egen virksomhet og sine lokaler. Dette er lovpålagte oppgaver.

I følge DSS er ansvarsfordelingen mellom intern og ekstern sikring en høyst teoretisk fordeling. Ansvaret for sikringen fra noen går gjennom inngangsdøren, gjennom fellesarealene og til de går inn i departementslokalene er DSS sitt ansvar, mens innenfor det enkelte departements lokaler er det departementet selv som har ansvaret. Imidlertid har DSS ansvaret for å tilby sikringstjenester, og vil være de som griper inn dersom det oppstår en situasjon som må håndteres innenfor et departements lokaler.

DSS opplyser at det for øyeblikket ikke er noen formell informasjonsutveksling rundt resultater av risiko- og sårbarhetsanalyser mellom departementene og DSS. En utfordring er at informasjon er gradert. DSS viser til at de har mulighet til å dele informasjonen de besitter, men i kraft av å være et underliggende organ, er det vanskelig for DSS å få informasjon fra departementene som kunne vært nyttig, for eksempel informasjon om trusler departementene opplever og deres sikkerhetsnivå. Mellom departementene er det uveksling av informasjon i sikkerhetslederforum, men det er usikkert i hvilken grad det utveksles detaljert informasjon om resultater av risiko- og sårbarhetsanalyser.

Det har av enkelte blitt stilt spørsmål ved hvorvidt ressursene som brukes på sikkerhet og beredskap i departementsfellesskapet og DSS utgjør en god ressursbruk. Det er for eksempel blitt påpekt at enkelte sikkerhetstiltak som er etablert skaper opplevd sikkerhet, fremfor reell sikkerhet. Deriblant kan det stilles spørsmål ved hvorvidt sikkerhetspersonell som patruljerer inne i lokalene, innenfor adgangskontrollen gir en økning i reell sikkerhet, eller om det kun gir opplevd sikkerhet til de ansatte etter 22. juli. Enkelte stiller også spørsmål ved om den samlede ressursbruken kan være for høy.

I figurene under belyses ressursbruken knyttet til sikkerhet og beredskap som andel av den totale ressursbruken i de administrative tjenestene i departementsfellesskapet og DSS. Figur 29 viser at 17 prosent av kostnadene i de administrative tjenestene er knyttet til sikkerhet og beredskapsarbeid, samt vakthold, kontroll og teknisk sikring.

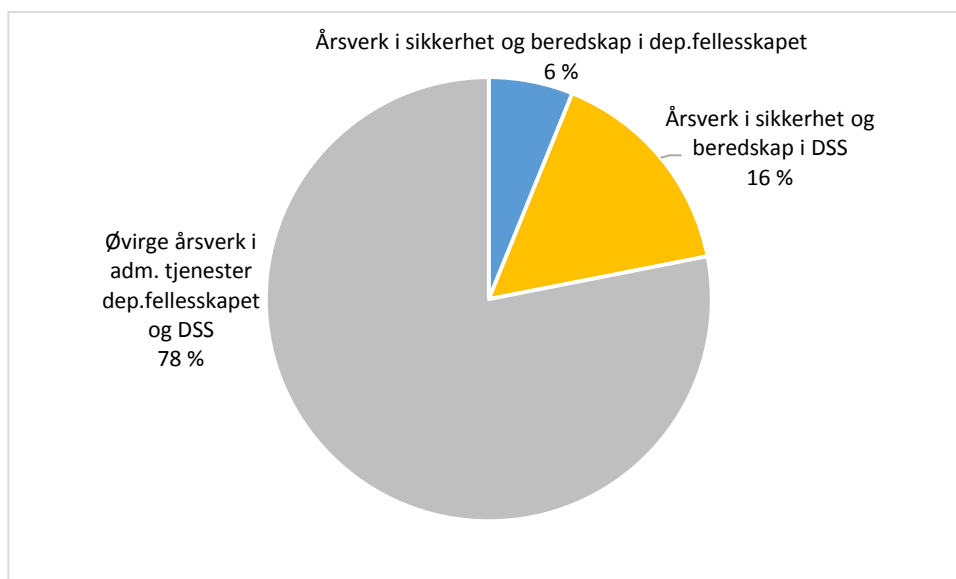


Figur 29 - Fordeling av kostnader i administrative tjenester i departementsfellesskapet og DSS, totale kostnader versus kostnader til sikkerhet og beredskap

Det inkluderer lønnskostnader innen sikkerhet og beredskap i departementene og SMK, samt driftsutgifter (post 01) og midler til større utstyrsanskaffelser og investeringer (post 45) knyttet til vakt og sikring i DSS⁹⁶. Det inkluderer ikke eventuelle andre kostnader som departementene og SMK har til sikkerhet- og beredskap. Den reelle andelen kostnader knyttet til sikkerhet og beredskap er derfor trolig høyere enn det figur 28 viser.

Andelen årsverkene innenfor sikkerhet og beredskap kan derfor gi et mer nøyaktig bilde av ressursbruken som kan knyttes til sikkerhet og beredskap i departementsfellesskapet. Det er illustrert i figuren under.

⁹⁶ DSS (2013), Intern årsrapport 2013.



Figur 30 - Fordeling av årsverk i administrative tjenester i departementsfellesskapet og DSS, totale årsverk versus årsverk innen sikkerhet og beredskap

Som en andel av antall årsverk utgjør Sikkerhetstjenesteavdelingen i DSS 16 prosent av årsverkene i de administrative tjenestene i departementsfellesskapet og DSS, mens 6 prosent er knyttet til sikkerhet og beredskapsarbeid i det enkelte departement.

7 Identifiserte utfordringer, muligheter og hindre for effektivisering

Kartleggingen og analysene av de administrative tjenestene i departementsfellesskapet og DSS, som er presentert i foregående kapitler belyser en rekke utfordringer knyttet til dagens utøvelse og organisering av disse tjenestene. Analysene viser at det er store muligheter for effektivisering, men at det også er noen hindre for å kunne realisere alle effektiviseringsgevinstene.

Muligheter for effektivisering er definert som tiltak som kan gi enten økt kvalitet, økt produktivitet, eller lavere ressursbruk. Dette kan oppnås gjennom bortfall av oppgaver, effektivisering internt, utnyttelse av stordriftsfordeler for eksempel gjennom sentralisering av oppgaver internt i den enkelte virksomhet, eller gjennom økt bruk av fellestjenester, økt bruk av teknologi, og/eller mer effektive arbeidsprosesser. Hindre for effektivisering er i denne sammenheng faktorer som kan vanskeliggjøre gjennomføring av effektiviseringstiltak, og/eller realisering av disses effekter. Identifiserte utfordringer, muligheter og hindre belyses i dette kapitlet for følgende områder:

- Ansvars- og myndighetsforhold for de administrative tjenester
- Utførelsen av de administrative funksjonene i departementene
- Utførelsen av fellestjenester i DSS
- Utførelsen av IKT-tjenester i departementsfellesskapet
- For hvert område konkluderes det med hva som anses å være de mest sentrale utfordringene, mulighetene og/eller hindringene.

7.1 Vurderinger knyttet til ansvars- og myndighetsforhold for administrative tjenester

Som beskrevet i kapittel 3, er utgangspunktet for utøvelsen av de administrative tjenestene at hver enkelt statsråd har ansvaret for ivaretagelsen av oppgaver som ligger innenfor eget politikkområde og budsjettområde. Ansvars- og myndighetsforholdene knyttet til administrative funksjoner er blitt beskrevet ved flere anledninger, blant annet i Innstillingen fra departementsrådsgruppen og i utkast til strategi for administrative støttefunksjoner. I sistnevnte dokument, skriver FAD

"det er behov for en tydeliggjøring av ansvarsforhold mellom de ulike aktørene, hvordan styringen skal ivaretas (...)."⁹⁷

Videre at det oppleves

"uklart hvilket ansvar FAD [nå KMD] har i forhold til departementene for øvrig. På den ene siden understrekes departementenes selvstendighet, mens mange samtidig etterlyser at FAD tar en sterkere rolle i koordineringen av de administrative støttefunksjonene. Det kan imidlertid være noe uklart hva dette skal innebære i praksis ut over at FAD har ansvaret for å skaffe budsjettmidler. Også der hvor det er etablert felles tjenester kan det oppstå forvirring om hva som skal skje i den individuelle "kundekontakten" mellom DSS og det enkelte departement, hva som skjer i en kollektiv brukerinvolvering i de ulike foraene, og hva som konkret skal styres i den tradisjonelle etatsstyringen. Sistnevnte er FADs ansvar, men omfang av og innhold i detaljeringsgraden av dette ansvaret vil påvirkes av det som skjer i de to andre linjene. I forlengelsen av dette synes det å være et behov for å presisere hvordan beslutningsprosessene skal ivaretas, og hvordan brukerinnflytelsen skal sikres. Det er til dels ulike oppfatninger om hvordan beslutningsprosessene foregår i dag, men samtidig er det en klar forventning om at departementene trekkes mer med i styring og oppfølging av tjenesteleverandørene.

• 97 FAD (2010), Utkast til strategi for administrative støttefunksjoner i departementsfellesskapet

Departementene uttrykker også at forstrukturen er omfattende og ressurskrevende, men også utydelig når det gjelder roller og ansvar.⁹⁸

Arbeidet med denne utredningen har avdekket at ansvars- og myndighetsforholdene for de administrative funksjoner i og mellom KMD og DSS og øvrige departementer fortsatt fremstår som utydelige for flere departementer og synes å være lite effektive. Dette er utdypet i det følgende.

7.1.1 Ansvarsforholdene for ivaretagelsen og utførelsen av de administrative funksjonene og fellestjenestene i departementsfellesskapet

I samtaler med departementene ba vi samtlige ta stilling til hvor langt statsrådenes ansvar for de administrative funksjonene strekker seg, gitt ulike måter å organisere disse funksjonene på;

- A. For administrative funksjoner organisert i eget departement
- B. For fellestjenester levert av DSS, der departementet selv har besluttet å bruke DSS
- C. For fellestjenester levert av DSS, der regjeringen har besluttet at departementet skal bruke DSS
- D. For kjøp av administrative tjenester i det private marked, som departementet selv har besluttet å kjøpe
- E. For kjøp av administrative tjenester i det private marked, der DSS har besluttet å kjøpe eksternt på vegne av departementene

Svarene viser at de fleste sier seg svært enig i at statsråden har det totale ansvar for ivaretagelsen og utførelsen av administrative tjenester som er organisert internt i eget departement, samt for kjøp av administrative funksjoner i det private marked som departementet selv har besluttet å kjøpe (alternativene A og D). Derimot, er det store sprik i svarene for alternativene B, C og E. Departementene synes splittet i synet om det er egen statsråd som er ansvarlig, KMD-statsråden som er ansvarlig (som ansvarlig departement for de administrative tjenester), eller om det er et delt ansvar mellom egen statsråd og KMD-statsråden for ivaretagelsen og utførelsen av administrative tjenester. Det vises til vedlegg 9.1 for en detaljert gjennomgang av de ulike svarene.

Dette er prinsipielt viktige spørsmål som bør klargjøres både internt i departementsfellesskapet, men trolig også til Stortinget. De departementer som svarte at de mente at egen statsråd er ansvarlig for alle alternativene over, bemerket at Riksrevisjonen i sine revisjoner uansett vil holde den enkelte statsråd ansvarlig for ivaretagelsen og utførelsen av de administrative funksjoner.

Det er uheldig at det er usikkerhet knyttet til hvor ansvaret ligger, da det i seg selv kan lede til ineffektive beslutningsprosesser og manglende eller uklar rolleforståelse. Det kan sågar være et hinder for en beslutning om sentralisering av tjenester, dersom ulike virksomheter sitter med en oppfatning om at de da vil miste kontrollen over tjenestene, men vil måtte beholde ansvaret. Avklaring av disse ansvarsforholdene er derfor viktig både for å klargjøre rollene i dagens struktur mellom KMD som etatsstyrer, DSS som tjenesteleverandør for en rekke fellestjenester, og øvrige virksomheter som kunder eller brukere av tjenestene. Det vil også være viktig dersom det er ønskelig å gjøre endringer i organisering av de administrative tjenester i departementsfellesskapet.

7.1.2 Utfordringer knyttet til KMDs rolle som ansvarlig departement for utviklingen av de administrative tjenester

I utviklingen av administrative tjenester, er det som i alle saker viktig med tydelige beslutningsstrukturer og prosesser for å kunne fatte de riktige avgjørelsene mest mulig effektivt. Som tidligere beskrevet, er ansvaret for de administrative tjenestene fordelt i en struktur med KMD som etatsstyrer, DSS som leverandør av en rekke fellestjenester og øvrige virksomheter som brukere

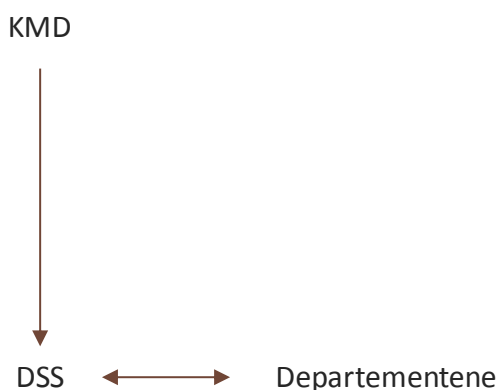
98 FAD (2010), Utkast til strategi for administrative støttefunksjoner i departementsfellesskapet

av fellestjenestene. I tillegg utøves en rekke administrative funksjoner i det enkelte departement. I denne strukturen ligger det en utfordring ved at departementene har valgfrihet og selvbestemmelsesrett over de administrative funksjonene/tjenestene som leveres til eget departement, kombinert med at mange departementer selv mener at egen statsråd vil være ansvarlig for utførelsen av tjenestene uavhengig av hvordan tjenesten er organisert. Det medfører at departementene i stor grad ikke bare ønsker å være meningsberettiget om utviklingen av de administrative tjenestene på et strategisk nivå, men også ønsker å være meningsberettiget om DSS' faktiske utførelse av fellestjenestene på operativt og taktisk plan. Det bryter med organiseringen av de administrative tjenestene i departementsfellesskapet, der KMD er tillagt ansvaret for DSS.

Når det gjelder DSS og utviklingen av fellestjenestene som DSS administrerer, kan det synes som at KMD i mindre grad gir føringer for utviklingen av tjenestene til DSS, men istedenfor vektlegger kollektive beslutningsprosesser i forastrukturen, der KMD som etatsstyrer i mindre grad deltar⁹⁹. KMD fremhever i samtaler at departementet ikke har en reell beslutningsmakt knyttet til utviklingen av de administrative tjenester, men at departementet likevel har et mandat og plikt til å fremme forslag som berører fellestjenester i departementsfellesskapet, saksbehandle forslag og drive frem beslutninger. Dersom nye fellestjenester besluttet sentralisert, er det i prinsippet den enkelte statsråd som hver for seg i fellesskap (regjeringskollegiet) beslutter sentraliseringen.

De fleste departementene påpeker at det er en rekke utfordringer knyttet til dagens beslutningsstruktur. En viktig utfordring som fremheves er at KMD ikke har den nødvendige posisjon til å styrke samhandlingen og at departementet mangler innflytelse som styringsmyndighet. Flere peker på at KMD møter sterke motkrefter i departementsfellesskapet og uttrykker forståelse for at det er en krevende rolle å være i.

Noen departementer gir uttrykk for at det virker som om KMD delegerer for mye til DSS, men at det blir feil ettersom DSS mangler myndighet over departementene og vice versa. Det vises til at KMD ofte er fraværende og at DSS må stå alene i krevende avgjørelser og prosesser. DSS forsøker å tilfredsstille departementenes behov, men det leder til manglende konsistens i et forsøk på å etterkomme de mange ulike forventningene. Samhandlingen mellom KMD, DSS og øvrige departementer synes å foregå hovedsakelig gjennom en "L-struktur," der DSS i stor grad overlates til å ta dialogen med øvrige departementer knyttet til utviklingen av tjenestene.



Figur 31 - Fremstilling av samhandlingen knyttet til utviklingen av de administrative tjenestene

Flere påpeker at for å sikre et velfungerende ansvarsforhold, må KMD sette seg i førersetet, ettersom det er vanskelig for DSS å forholde seg til alle departementene. Det etterlyses at KMD i større grad samhandler direkte med departementene og at KMD har en mer åpen dialog med departementene, for eksempel med hensyn til strategiske valg for fellestjenestene. Andre igjen

⁹⁹ Det vises til at etatsstyrer deltar som observatør i Administrasjonsforum og ikke deltar i Kundefora.

peker på SMK som en virksomhet som har større gjennomslagskraft i departementsfellesskapet, og dermed en potensielt mer beslutningskraftig eier av DSS.

I samtaler med DSS, fremheves det også at det hadde vært ønskelig med en mer fremtredende og tydeligere eier som opptrer på vegne av DSS. DSS etterlyser at beslutninger i større grad tas av KMD. DSS etterlyser noen som setter listen med tanke på hvilke krav øvrige departementer kan stille, og som styrer brukernes forventninger. DSS viser i så måte til at brukerne har store forventninger, og at det til tider oppstår situasjoner med ulike konstellasjoner av departementer som har hver sine krav, der de som opplever å ikke bli hørt protesterer. Leder for Kontortjenesteavdelingen viser generelt til at det er krevende å operere i en situasjon der en rekke departementer involverer seg i virksomheten og hvordan ting gjøres. Vedkommende etterlyser noen som tar på seg en "dommerrolle" og viser til at KMD trolig er det eneste departementet som kan det. Dersom KMD hadde klart å ta førerretet, kunne saker blitt løst raskere og mer effektivt.

I sum er det prosjektets inntrykk at KMD i liten grad har tatt rollen med å lede arbeidet med utviklingen av de administrative funksjonene, men at departementet i stedet for har overlatt til DSS å stå for mye av samhandlingen. Samtidig kan det synes som at KMD har liten gjennomslagskraft for utviklingen av de administrative tjenester, og at øvrige departementer ikke nødvendigvis ønsker å la KMD ta den rollen.

7.1.3 Utfordringer knyttet til KMDs utøvelse av etatsstyrerrollen og bestillerrollen

Utgangspunktet for etatsstyrerrollen er at overordnet departement både har instruksjonsmyndighet og fastsetter rammene for ytre etat i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Det innebærer blant annet fastsettelse av mål- og resultatkrav, herunder fastsettelse av hvordan virksomheten skal dokumentere sine resultater etter periodens avslutning.

KMD viser til at departementet har beslutningsmakt for utviklingen av fellestjenester gjennom å gi føringer på hvordan DSS skal utføre oppgaver de er pålagt. KMD kan også gi pålegg om at DSS skal gjøre utredninger.

Styring av underliggende virksomheter gjøres først og fremst i de årlige tildelingsbrevene. Bestemmelser om økonomistyring i staten oppstiller krav til innhold i de årlige tildelingsbrev, blant annet at disse skal inneholde:

"styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, som skal være mest mulig stabile over tid."

En gjennomgang av KMDs tildelingsbrev for 2014 viser at departementet i liten grad setter styringsparametere som er egnet for å vurdere måloppnåelse og resultater. Målet "effektive tjenester tilpasset brukernes behov" er for eksempel definert gjennom delmålene og resultatindikatorene som gjengitt under (sistnevnte i kursiv i parentes):

- Tjenesteleveranser i henhold til tjenesteavtaler med tilhørende beskrivelser
[DSS rapporterer om eventuelle systematiske og/eller større avvik i tjenesteleveransene i forhold til tjenestebeskrivelsene; Brukerundersøkelsene]
- God service i brukersentrene
[Svartid – avvik i forhold til krav i tjenestebeskrivelser; Tilfredse brukere, ref. brukerundersøkelser]
- Departementene har oversikt over kostnadene til standardytelsene og tilleggsytelsene, inkludert enkelte nøkkeltall som forklarer prisene
[Departementene har mottatt kostnadsoversikten]
- Departementene sikres god brukervedvirkning i utvikling av tjenestene
[DSS tilrettelegger for dialog og innspill i eksisterende fora]

Disse delmålene er lite egnet for å måle om tjenestene DSS leverer brukerne er effektive eller tilpasset disses behov. Som omtalt nedenfor i punkt 7.3.5, er det DSS som fastsetter tjenestebeskrivelsene etter å ha mottatt innspill fra departementene. Disse er også ansett å være vage og gi rom for tolkning. Fastsettelsen av mål som sier at DSS skal levere tjenesteleveranser i henhold til beskrivelser som de selv fastsetter, og en resultatindikator om at DSS skal rapportere om systematiske avvik i forhold til disse, gir svak styring. Videre kan delmålet om at departementene skal sikres god brukermedvirkning i utvikling av tjenestene, anses å være en delegering av ansvar for utvikling av tjenestene til DSS i samråd med brukerdepartementene i de ulike foraene. For en omtale av beslutningsmyndigheten til disse foraene vises det til omtale under i kapittel 7.1.4.

I Veiledning i etatsstyring fastsatt av Finansdepartementet (2011) står det:

"Detaljert styring og kontroll kan noen ganger være nødvendig ut fra spesielle risikovurderinger og omstendigheter. Det er imidlertid ikke sikkert dette medfører god kontroll. Detaljstyring vil i noen tilfeller faktisk kunne medføre redusert kontroll.

Kontrollperspektivet kan bli mindre helhetlig. Oppmerksomheten på detaljer kan medføre redusert oppmerksomhet på helhet og sammenhenger, og i noen tilfeller også målforskyvning."

Denne avveining mellom tydelig styring og detaljert styring er viktig, men det kan synes som at KMD ikke i tilstrekkelig grad har oppmerksomheten på helhet og sammenhenger. Innen for eksempel sikkerhet, opplever DSS at de sikkerhetsansvarlige i KMD har stort eierskap til feltet. Det medfører at saksbehandlere engasjerer seg i saker ned på taktisk nivå. Eksempelvis har departementet involvert seg i saker om hvor sikkerhetskameraer bør plasseres, hvilket medfører overlapp til DSS' oppgaver. Dette samtidig som departementet i tildelingsbrevet har satt som mål at "vakt og sikring utføres i henhold til overordnede sikkerhetskrav", men uten å definere nærmere hva "overordnede sikkerhetskrav" innebærer. Det kan i så måte synes som at det ikke er en god nok rolleforståelse i KMD om hva som skal være departementets oppgaver og hva som skal være DSS' oppgaver. Samtidig synes ikke føringene i tildelingsbrevet å være konkretisert godt nok til å spesifisere hva DSS faktisk skal levere. Vår vurdering er at konkretiseringen av øvrige mål i delmål og resultatindikatorer i tildelingsbrevet for 2014 har tilsvarende svakheter.

DSS viser til at det tidligere var en del direkte, uformell styringsdialog mellom saksbehandlere i departementet og ansatte i DSS, men at det er tatt tak i ved at direktøren er tydelig på at det er linjen som styrer. DSS påpeker imidlertid at KMD med høy frekvens gir styringssignaler utover føringene i tildelingsbrevet. Det kan lede til usikkerhet rundt driften, samt til mindre fremdrift i det daglige arbeidet.

Generelt er dette utfordringer som også berører departementsansatte som innehar bestillerfunksjonen overfor DSS i de ulike departementene. Mange av disse har en tendens til å engasjere seg i hvordan DSS utfører sine oppgaver, fremfor å gi gode og tydelige bestillinger til DSS og følge opp om leveransene leveres i tråd med det som er bestilt. Som en leder i DSS gir uttrykk for, er det innen en rekke områder "småkonger" i de ulike virksomhetene som setter føringene og gir uttrykk for sine meninger om en rekke områder. Innen sikkerhet viser DSS til at det er behov for at sikkerhetsledere, og -koordinatorer både i KMD og i øvrige departementer forstår egen rolle, som er å be om sikkerhetstjenester. Deretter bør DSS få gjøre jobben sin som er å tilby og anbefale sikkerhetstjenester.

Enkelte departementer påpeker at KMD har en svak og delvis fraværende etatsstyring av DSS og fremhever viktigheten av at KMD tar større ansvar for dette. Andre mener dynamikken i ansvarsforholdet mellom KMD og DSS ikke fungerer. Videre nevnes at KMD trolig mangler nødvendig kompetanse for å kunne ivareta etatsstyringen av DSS ettersom det er nødvendig med kunnskap også om DSS' portefølje. Det vises det til at det er krevende. Risikoen er at DSS blir en etat som styrer seg selv.

KMD viser til at ansvaret for etatsstyringen av DSS i august 2012 ble flyttet fra Statsforvaltningsavdelingen til en nyopprettet Avdeling for bygg, sikkerhet og tjenester. Bakgrunnen for dette var å samle etatsstyreransvaret i en avdeling som hadde en annen sammensetning med tanke på kompetanse, blant annet innen IKT og sikkerhet, nettopp for å styrke det faglige arbeid til etatsstyrer.

KMD viser imidlertid til at de som etatsstyrer har manglet styringsinformasjon, og at det er vanskelig for departementet å vurdere hva som blir gjort og hva som er situasjonen, for eksempel med tanke på utviklingen i antall ansatte, konsulentbruk, med videre. KMD mener DSS' manglende transparens i gjennomføring gjør det vanskelig å vurdere hva som er kostnadsdriverne. KMD viser også til at de som etatsstyrer er utelatt fra en del prosesser, hvilket vanskeliggjør etatsstyringsoppgaven. Ny direktør for DSS ønsket for eksempel ikke at KMD skulle delta som observatør i kundefora.

Oppsummert, kan det synes som at det er en svak etatsstyring av DSS, og en manglende forståelse av bestillerrollen virksomhetene i departementsfellesskapet har som brukere av DSS. Gjennom samtaler med departementene og DSS, er det blitt synliggjort et behov for en tydelig og klar eier av DSS som foretar nødvendige prioriteringer og beslutninger, og som stiller krav til fellestjenestene med vekt på tjenestenivå og løsninger. Dette utgjør vesentlige hindre for en god utvikling av de administrative funksjoner.

7.1.4 Utfordringer knyttet til brukermedvirkning i fellestjenestene

Som beskrevet i kapittel 3, har det siden etableringen av DSS i 2006 vært lagt stor vekt på brukermedvirkning. I våre samtaler med departementene og DSS har brukermedvirkning og forstrukturen vært sentrale temaer.

DSS viser til at kundefora blir benyttet til å luften nye ideer og diskutere hva som fungerer og hva som kan forbedres. Disse problemstillingene kan etter behov løftes til Administrasjonsforum. DSS mener kundeforaene fungerer godt som en utvekslingsarena for å diskutere ulike tema og viser til at departementene stiller med ansatte på riktig nivå. Mange departementer nevner også at kundeforaene fungerer etter hensikten.

Derimot kan det synes som at det er ulike oppfatninger knyttet til hva Administrasjonsforum skal benyttes til. Videre at det brukes for å avklare saker istedenfor de ordinære, men mer formelle beslutningsmekanismene. KMD viser til at Administrasjonsforum er et rent rådgivende organ som ikke har beslutningsmyndighet. Samtidig opplyser KMD at det brukes av DSS for å avklare saker. Eksempelvis kan direktøren fremme forslag i forumet, og dersom ingen stiller seg imot forslaget i møtet, gjennomføres forslaget. KMD presiserer at det ikke vil være bindende for departementet.

KMD viser til at de benytter sitt mandat til å fremme forslag eller ideer og orientere departementene om disse, for eksempel i Administrasjonsforum. Deretter er det opp til øvrige departementer å motsi seg disse forslagene, eller eventuelt løfte saken på høyere nivå eksempelvis gjennom å engasjere egen departementsråd. Det vil i så fall utløse de vanlige prosedyrene med regjeringsnotat og -behandling. KMD viser til at å be andre om å komme med eventuelle innsigelser mot forslag kan sees på som en form for beslutningsmyndighet, og at det kan være mer effektivt enn å be om alles tillatelse til å fremme et forslag. På den måten unngås at svak motstand stopper en prosess.

DSS bekrefter i intervju at de forsøker å finne omforente løsninger i Administrasjonsforum, men at de kun lykkes et sted midt på treet med det. DSS viser til at det er noen eksempler på saker som har tatt svært lang tid å få besluttet. Et slikt eksempel er tidsregistreringssystemet (SAP Tid) som har vært diskutert i 3-4 år. DSS fremhever som en utfordring at departementene sender ansatte som ikke har beslutningsmyndighet på vegne av departementene de representerer, noen ganger på saksbehandlernivå. Det begrenser mulighetene til å ta beslutninger i Administrasjonsforum og få den nødvendige fremdrift på sakene.

Noen departementer har i samtaler gitt uttrykk for at det er uavklart hvordan beslutninger tas på bakgrunn av Administrasjonsforum. Det vises til at Administrasjonsforum ikke har myndighet gjennom kunde/leverandørrelasjonen og at forumet ikke kan ta ansvar ut av linjen. I følge SMK er en av hovedhensiktene med administrasjons- og kundeforane at KMD og DSS skal få tilbakemeldinger fra brukerne vedrørende tjenestene. SMK gir uttrykk for at mandatet oppleves som uklart ettersom det legges opp til beslutninger i Administrasjonsforum til tross for at det ikke har noen beslutningsmyndighet. SMK presiserer at det er KMD som har beslutningsmyndighet for mange av temaene som diskuteres, og ikke Administrasjonsforum. SMK viser også til at det at en sak ikke har noen kommentar fra Administrasjonsforum ikke betyr at den er besluttet, men heller at det er en omforent forståelse av situasjonen. SMK mener at tilsvarende gjelder for andre forum som for eksempel sikkerhetslederforum.

Tildelingsbrevet for 2012 inneholder en formulering om at DSS skulle utrede en felles elektronisk arkivløsning:

"Delmål: 3.3.5 Felles elektronisk arkivløsning. Resultatkrav: DSS har utredet sentral arkivtjeneste med blant annet skanningsløsning og elektronisk formidling av post. Tidsfrist: 31.12.12"

I henhold til mulighetsstudie for elektronisk korrespondanse i departementsfellesskapet, startet DSS i desember 2012 planleggingen av arbeidet med en mulighetsstudie med formålet om å beskrive muligheter for sentral arkivtjeneste med skanning og elektronisk formidling av post for departementene. 14. februar 2013 la DSS fram et prosjektforslag for Administrasjonsforum, der behandlingen avdekket at departementene ikke ønsker at DSS utreder sentrale arkivtjenester utover sentral skanning. Mulighetsstudiens mandat ble derfor omarbeidet til å vektlegge korrespondansehåndtering, herunder sentral skanning og elektronisk formidling av korrespondanse.

I 2013-2014 ble det gjennomført en pilot med Olje- og energidepartementet, der en prøvde ut tjenester knyttet til sikker poståpning og skanning. Dette er nå en del av DSS' tjenestetilbud. Flere departementene har hatt merknader til tjenesten blant annet fordi skanning av innkomne brev er en liten og minkende del av arkivfunksjonen. Det er derfor ønsket om et todelt tjenestetilbud, som skiller mellom skannertjenesten og sikker poståpning. KMD opplyser at de fleste departementene trolig vil være med på sikker poståpning hvis dette kommer i stand, inklusive KMD.

Boks 1 – eksempel på sak som illustrerer dynamikken mellom KMD som etatsstyrer, DSS og drøftelsene i Administrasjonsforum

Saken i boks 1 kan gi inntrykk av at KMDs autoritet knyttet til utvikling av administrative funksjoner er underordnet drøftelsene i Administrasjonsforum. KMD viser generelt til at diskusjoner knyttet til utvikling av eksisterende tjenester, slik som etablering av nye tjenester eller avvikling av eksisterende tjenester tas i Administrasjonsforum og ikke i etatsstyringsmøtene.

Flertallet av departementene mener at Administrasjonsforum ikke fungerer etter hensikten. Utfordringer som fremheves er at sakslistene inneholder saker på faglig nivå som ikke er av interesse for ekspedisjonssjefene, diskusjonene foregår på et for detaljert nivå, og feil personer møter fra departementene. Mange er dessuten kritiske til at KMD har overlatt ansvaret for Administrasjonsforum til DSS. Flere departementer etterlyser mer strategiske diskusjoner om utviklingen av de administrative tjenestene. KMD påpeker selv at det muligens mangler det "strategiske" nivået i grensesnittet mellom KMD, DSS og departementene som brukere.

Det nevnes også av DSS, som viser til at Administrasjonsforum i varierende grad har hatt en strategisk funksjon. Det utveksles mye informasjon, men mest fra DSS til departementene. KMD oppfatter at utviklingen av fellestjenester i DSS ikke har vært en styrt utvikling, men mer en sporadisk utvikling drevet av enkeltinitiativ. Typisk oppstår en god idé i ett departement, flere departementer slutter seg til ideen, man blir enige i Administrasjonsforum og DSS setter i gang.

DSS opplyser at de fremover vil endre Administrasjonsforum til å bli en mer strategisk arena for diskusjon, med deltakelse etter personlig invitasjon. Det synes ikke hensiktsmessig all den tid etatsstyrer kun deltar som observatør, og kan risikere å forsterke utfordringene som er identifisert ved at KMD er fraværende i en rekke diskusjoner. Flere departementer, inklusive KMD, viser til at det er etablert en uformell møtearena for ekspedisjonssjefer i administrasjonsavdelingene, der ekspedisjonssjef i Avdeling for bygg, sikkerhet og tjenester ved flere anledninger er blitt invitert til møter. Det er imidlertid en uformell møtearena uten agenda, referat og oppmøteplikt og vurderes av andre som uegnet som arena for en strategisk utvikling av de administrative tjenester.

Oppsummert, kan det synes som at Administrasjons- og Kundeforum brukes til å finne omforente løsninger og at det går på bekostning av en styrt utvikling av fellestjenestene. Det er behov for mer strategisk styring med utspring fra etatsstyrer, som tilrettelegger for diskusjoner og beslutninger knyttet til utviklingen av de administrative tjenester på overordnet, strategisk nivå.

7.1.5 Utfordringer knyttet til mangel på systematisk utvikling av fellestjenester

I St. prp. nr.1 (2005-2006) er det forutsatt at:

"Det legges blant annet opp til jevnlig benchmarking på de ulike tjenesteområder, noe som vil gi grunnlag for videreutvikling av tjenesteavtaler på konkrete områder".

I DSS' strategidokument for perioden 2011-2013 skriver DSS at:

"Derne er det viktig å kunne sannsynliggjøre for departementene at DSS har god kostnadsstyring og at ressursutnyttelsen er god".

KMD er opptatt av å ha et godt data- og informasjonsunderlag for å kunne drive systematisk utvikling av fellestjenestene. KMD viser likevel til at utviklingen av fellestjenester generelt ikke har vært basert på gevinstanalyser eller utredninger og fremhever det som en av utfordring for oppslutningen om fellesløsningene. KMD selv peker på at mange departementer har vært kritiske til at det ikke gjøres noen benchmarking av DSS' tjenester, ettersom slike sammenligninger fra år til år på tvers ville ha gitt mer grunnlag for styring. KMD mener selv at den manglende benchmarkingen har bidratt til at det i liten grad er en bevisst styring av i hvilken retning tjenestetilbudet utvikler seg.

Det kan synes som at det i for liten grad gjennomføres gode utredninger knyttet til utviklingen av administrative tjenester i departementsfellesskapet, at mye av arbeidet overlates til arbeidsgrupper, og at det ikke tas videre til behandling/beslutning på riktig nivå.

7.1.6 Delkonklusjon 1: Uklare ansvars- og rolleforståelser medfører en sub-optimal utvikling av de administrative funksjoner og fellestjenestene i departementsfellesskapet og DSS

Arbeidet med utvikling av fellestjenester i departementsfellesskapet kan synes å være ineffektiv. KMD har delegert mye ansvar for utvikling av fellestjenestene til DSS, og forstrukturen brukes i stor grad som en utviklingsarena for de administrative funksjonene og fellestjenestene. Det bidrar til en uheldig detaljfokusering som hindrer den rette utviklingen av tjenestene, i tillegg til at utviklingen synes å være noe tilfeldig. Gjennomgangen viser at innføring av nye fellesløsninger i flere tilfeller er basert på et noe svakt beslutningsgrunnlag. Det etterlyses større systematikk og bruk av gevinstanalyser som grunnlag for beslutningene.

KMD synes ikke i tilstrekkelig grad å ta ansvaret for en strategisk utvikling av de administrative funksjonene. Istedenfor å ta det strategiske førerretet blant departementene, synes departementet å ha en underordnet rolle, der øvrige departementer i stor grad søker å påvirke DSS' prioriteringer. KMD synes heller ikke å ha godt nok grep om rollen som etatsstyrer av DSS, og det kan til tider virke som om KMD gir DSS for frie rammer.

Samtidig virker det å være en krevende oppgave å ha etatsstyreransvaret for DSS, all den tid øvrige departementer i stor grad er involvert i hvordan DSS utfører oppgavene, fremfor at bestillerrollen er rendyrket. Det kan synes som at brukerdepartementene er tillagt et medansvar for utøvelsen av tjenestene gjennom stor vektlegging av brukermedvirkning og konsensusbaserte diskusjoner.

Det er behov for andre prosesser for utviklingen av de administrative funksjoner med større vekt på overordnet forankring av strategisk retning og strategiske mål gjennom beslutninger fra toppen både generelt for utviklingen av de administrative tjenester i departementsfellesskapet og DSS, men også for viktige tjenesteområder som IKT og sikkerhet og beredskap. Trolig bør KMD utarbeide og foreslå strategier, som deretter sendes på høring i øvrige departementer. Underveis bør KMD fasilitere frem synspunkter fra øvrige departementer i strukturerte workshops for å sikre forankring underveis. DSS bør involveres som underordnet organ og i kraft av å ha en del fagekspertise, men ikke på lik linje med øvrige departementer og SMK. Deretter må det være gode prosesser for gjennomføring. Det bør være noen som tar en sterkere koordineringsfunksjon, og som gis et tydelig mandat og ansvar for de administrative tjenestene. Ansvarsforholdene bør trolig forankres i en stortingsproposisjon til Stortinget der det med tydelighet skilles mellom ansvaret til etatsstyrer og ansvaret til brukerne som bestillere av tjenester.

For å lykkes bedre de nærmeste årene er det behov for å styrke den strategiske kompetansen hos etatsstyrer i KMD, inklusive kompetanse om de ulike områdene innen DSS' portefølje. Parallelt, er det behov for mer overordnet og strategisk tenkning i brukerdepartementene under ledelse av etatsstyrer i KMD.

Det vises til kapittel 8 for en nærmere omtale av behovene for endring og forslag til metodikk for å gjennomføre dette.

7.2 Vurdering av de administrative funksjonene i departementene

Som beskrevet i kapittel 4, har departementene valgt å organisere de administrative funksjonene på ulikt vis, og ressursbruken er svært varierende på tvers av virksomhetene. Samtidig påpeker flere departementer at det er få særtrekk og krav fra fagavdelingene som legger føringer for utøvelsen av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet. Det tilsier en likere ressursbruk.

I det følgende utdypes identifiserte muligheter knyttet til de administrative funksjonene i departementene.

7.2.1 Utfordringer knyttet til måling og rapportering av administrasjonen

Gjennomgangen i kapittel 4 har vist at departementene har behov for å tydeliggjøre hva som kan forventes av de administrative tjenestene. Få departementer har satt klare mål for hva brukerne skal kunne kreve av administrasjonen. De færreste departementer måler servicegraden på de administrative funksjonene og setter ikke krav til for eksempel responstid, ledetid, eller ressursinnsats for utførelsen av de administrative funksjonene som leveres i eget departement. Dette bidrar til uklarhet om funksjonene som leveres er i henhold til brukernes forventninger og om de holder et tilfredsstillende og effektivt nivå. En vanlig tilnærming til de administrative funksjonene blant departementene er å levere det som oppleves som gode tjenester blant brukerne.

Manglende måling og rapportering av servicegrad kombinert med manglende målinger av brukertilfredshet over administrative funksjoner i departementene, gjør at det ikke er mulig å si noe kvalifisert om nivået og kvaliteten på funksjonene.

7.2.2 Potensielle effektiviseringsmuligheter gjennom effektivisering av funksjoner internt i departementene

Som illustrert i kapittel 4, er det indikasjoner på betydelige potensialer for effektivisering av de administrative funksjoner, da det er en stor variasjon i ressursbruken mellom departementene med henholdsvis høyest og lavest ressursbruk.

Som presisert i kapitlene 2.3 og 4.2, er ikke kvaliteten på utførte tjenester i de administrative funksjoner kartlagt gjennom innhenting av brukervurderinger. Imidlertid er den enkelte ekspedisjonssjef for de administrative avdelinger bedt om å vurdere kvaliteten på de administrative funksjoner som utøves internt. Gjennomgående er svarene at kvaliteten vurderes som tilstrekkelig eller god og mange ekspedisjonssjefer viser til tilfredse brukere. Selv om dette er subjektive vurderinger av egne funksjoner, er disse vurderingene gitt av høytstående embetsmenn i fortrolige samtaler med prosjektet. Vi har derfor ikke hatt grunnlag for å mene noe annet om kvaliteten på de administrative funksjoner, eller at kvaliteten ikke er god nok. Antydninger fra enkeltdepartementer om at lav ressursbruk kan bety at lover og forskrifter i andre departementer ikke blir fulgt opp tilstrekkelig, har vært utenfor dette prosjektet mandat å verifisere. I vurderingene er det imidlertid lagt til grunn at lover og forskrifter følges i samtlige departementer.

Mellom enkeltdepartementer kan det være gode begrunnelser for variasjonen i ressursbruk i ulike administrative funksjoner, for eksempel knyttet til ulik dokumentasjonsmengde som skal journalføres eller arkiveres, ulikt antall innsynsbegjæringer, fakturaer eller anskaffelser som må håndteres, ulik vektlegging av organisasjonsutviklingsarbeid, m.v. På noen områder som for eksempel sikkerhet og beredskap vil det være nødvendig med et minimum av arbeid som må gjennomføres, som er uavhengig av virksomhetens størrelse. Det vil kunne medføre at de minste virksomhetene kommer dårligere ut i denne typen beregninger. Minste ressursbruk i den enkelte funksjon gir likevel en antydning om hvor lav ressursbruk i antall årsverk som kan være mulig. Dersom en aggregerer dette på tvers av de administrative funksjoner, kan en oppnå en indikasjon på samlet effektiviseringspotensial i de administrative funksjoner i departementene. Det understrekes at ressursbruken knyttet til administrasjon som utføres av den enkelte medarbeider/leder i fagavdelingene ikke er vurdert, og at potensialene for effektivisering knyttet til de administrative funksjoner som presenteres i det følgende, trolig er betydelig høyere.

Dersom alle departementer effektiviserte ned til laveste ressursbruk på tvers av departementsfellesskapet for funksjonene trykking, anskaffelser, arkiv- og dokumentforvaltning, bibliotek, IKT-støtte, drift- og utvikling av bygg og annen teknisk infrastruktur, forværelse, innkjøp og forvaltning av rekvisita, internstyring, interne informasjonstjenester, lønningsfunksjon, oppfølging av private tjenesteleverandører, personalfunksjon, postomdeling, økonomi- og regnskapsfunksjon og sikkerhet- og beredskap kan det oppnås en besparelse på om lag 210 mill. kroner/år.

Det kan være gode grunner for å holde personalfunksjonen utenfor en slik analyse, ettersom funksjonen innholdsmessig kan variere betydelig fra departement til departement. Noen departementer vektlegger i større grad organisasjonsutvikling enn andre gjennom dedikerte ressurser som ivaretar dette, og har derfor en større personalfunksjon enn departementer som ikke har en tilsvarende satsing. Dersom en holder personalfunksjonen utenfor, kan det oppnås en besparelse på om lag 180 mill. kroner/år. Vi har her tatt de samme hensyn som i kapittel 4 og holdt enkelte departementer utenfor regnestykkene.

Som nevnt ovenfor er det ikke sikkert at det er formålstjenlig at alle departementer effektiviserer ned til laveste ressursbruk. Gjennomsnittlig ressursbruk kan derfor være mer realistisk, i alle fall i en

første omgang. Dersom departementene som i dag har en høyere ressursbruk enn gjennomsnittet for departementsfellesskapet, effektiviserer ned til gjennomsnittlig ressursbruk, vil det kunne oppnås en besparelse på om lag 65 mill. kroner/år. I dette tallet inngår alle funksjonene som nevnt i avsnittet over. Siden det her er snakk om et gjennomsnitt, trekkes ikke personalfunksjonen ut av regnestykket. Dette er et potensial som vi mener er et absolutt minimum som må realiseres de nærmeste årene. I det følgende omtales noen muligheter for effektivisering som bør vurderes.

Gjennomgangen i kapittel 4 viser at det er 32 årsverk med en samlet lønnskostnad på om lag 22 mill. kroner/år som utfører oppgaver knyttet til lønn- og reiseregninger i departementsfellesskapet. Fratrullet UD, SMK og FD utøver totalt 16 årsverk lønningsfunksjonen. I tillegg har DSS 27 årsverk tilsatt lønningsfunksjon. DSS har som mål å utføre mest mulig arbeid knyttet til lønn og reiseregninger for den enkelte virksomhet. Til tross for at enkeltdepartementer viser til at DSS gjør en del feil innen lønn, og at det medfører behov for kontroll, ser ikke prosjektet behovet for den store ressursruken på dette området. Som omtalt i kapittel 5.5.3, skal departementer som får tjenester knyttet til lønn og reiseregninger fra DSS i utgangspunktet ha få gjenværende oppgaver. Det vises også til omtale i samme kapittel, der det fremkommer at departementene i hovedsak er enige i at DSS leverer tilfredsstillende kvalitet på tjenester innen lønningsfunksjonen og at samtlige departementer som får tjenester innen reiseregninger er noe enige eller svært enige i at DSS leverer tilfredsstillende kvalitet, jf. Figur 17 og Figur 18. Enkeltdepartementer bekrefter at de har få gjenværende oppgaver knyttet til lønn. KLD viser til at DSS selv gjør oppgaven med å kontrollere at det er blitt punchet inn riktige data i SAP, på bakgrunn av lønnsbilagene de har fått fra departementet. KUD viser også til at de nå kun har en bestillerfunksjon overfor DSS innen lønn, og at de har gått langt i å utnytte DSS innen dette.

Samtidig er det departementer som mener å ha et vedvarende behov for månedlig kontroll av lønnskjøringene. En nærliggende konklusjon er at de virksomheter som har høy ressursbruk knyttet til lønn- og reiseregninger kan synes å utføre unødig duplisering og/eller kontroll av DSS' arbeid. Dette er ressursbruk som den enkelte virksomhet derfor bør vurdere behovet for nærmere. Prosjektet mener videre det er behov for mer fakta om antall feil og type feil i DSS' lønnskjøringer. Statistikk over feil vil kunne bidra til målrettede tiltak i DSS. Dersom slik statistikk viser at DSS leverer lønnstjenestene uten feil, vil det kunne gi ledere i departementene trygghet for at det er forsvarlig å redusere ressursbruken knyttet til kontroll.

Tilsvarende viste gjennomgangen i kapittel 4 at det er et stort spenn i ressursbruken knyttet til økonomi- og regnskapsfunksjonen i departementsfellesskapet, til tross for at oppgavene synes like. Det kan være at enkelte departementer har behov for en høyere ressursbruk knyttet til eksempelvis bilags- og fakturahåndtering på grunn av flere overføringer over departements budsjett enn gjennomsnittet. Men i lys av de store forskjellene mellom departementene, tror vi likevel at det kan være potensialer for effektivisering i økonomi- og regnskapsfunksjonen. Dersom en ser på denne funksjonen samlet, kan det være en potensiell besparelse på i overkant av 13 årsverk og 8 mill. kroner i årlige lønnskostnader inklusive sosiale utgifter om alle departementers ressursbruk hadde vært lik laveste ressursbruk. Dersom departementene med en høyere ressursbruk enn gjennomsnittet på 0,72 årsverk effektiviserer ned til gjennomsnittlig ressursbruk, er det en besparelse på 3,4 årsverk og 1,9 mill. kroner/år i lønnskostnader inklusive sosiale utgifter.

Ettersom store deler av regnskapsfunksjonen i departementsfellesskapet er satt ut til DSS, er det relevant å analysere den alene.¹⁰⁰ Tallene vi har fått innrapportert viser at den utgjør 10 årsverk i departementsfellesskapet (sett bort i fra UD, SMK og FD). DSS på sin side 15 årsverk som leverer fellestjenesten til departementsfellesskapet. Vår undersøkelse viser at 87 prosent av departementene mener at DSS leverer tilfredsstillende kvalitet innen regnskap. Fire departementer (FIN, ASD, SD og JD) har en relativt lav ressursbruk knyttet til denne funksjonen, mens andre har en vesentlig høyere ressursbruk. Noen departementer viser til at modellen for arbeidsdeling mellom

100 Departementene har innrapportert separate årsverk for regnskapsfunksjonen alene.

departementene og DSS er så klar at det er liten sannsynlighet for duplisering av arbeid på dette feltet. Det vises til at en stor andel av ressursene på regnskapsfeltet benyttes til oppfølging av lover, regler og rutiner i forbindelse med bilagshåndtering og kontroll. Dette kan imidlertid ikke forklare den store forskjellen i ressursbruk departementene i mellom, da regelverket er det samme. Det er derfor sterke indikasjoner på at det er et effektiviseringspotential i denne funksjonen i flere departementer.

Et annet område som trolig viser en duplisering av ressurser i enkelte departementer sammenlignet med DSS' tjenestetilbud er anskaffelser. Flere departementer oppgir at de har egne ressurser som bistår internt med gjennomføring av anskaffelser. Som vist i Tabell 6 i kapittel 4.2, utgjør ressursbruken til sammen 17,3 årsverk og 12,1 millioner kroner per år. Offentlige anskaffelser er generelt omtalt som et kompetansekrevende og komplisert tjenesteområde. DSS har en egen Seksjon for anskaffelser (ANS, tidligere Depkjøp)¹⁰¹ som tilbyr rådgivning knyttet til gjennomføring av anskaffelser. Denne har 10 årsverk, hvilket utgjør om lag halvparten av bemanningen i departementene. I samtaler med departementer som benytter seg av denne tjenesten, er den unisone tilbakemeldingen at den er god og at det har vært nyttig med en sentralisering av kompetanse og bistand ved anskaffelser. Samtidig er det flere departementer som etter hva prosjektet har fått oppgitt ikke benytter denne tjenesten i særlig grad. Det bør derfor være mulig med en ytterligere sentralisering av arbeidet med anskaffelser gjennom økt bruk av DSS' tjeneste, kombinert med en reduksjon av antall ressurser som yter støtte og rådgivning til gjennomføring av anskaffelser internt, i alle fall for disse. Innen anskaffelser har Difi også etablert en tjeneste i tilknytning til nettsiden www.anskaffelser.no. Innholdet i denne bistanden er ikke nærmere vurdert.

Et annet stort område med potensial for effektivisering er arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen. Noen departementer, som JD, viser til at de ikke har vært flinke nok i overgangen fra papirformat til elektronisk format. Til tross for at de har tatt i bruk Websak, har de beholdt arbeidsprosessene og rutinene fra tidligere. Dette bekreftes av KLD som viser til at det til tross for stor oppmerksomhet rundt uthenting av effekter av elektroniske løsninger, fortsatt er en overgang å få tjenester fra papir og over til digitaliserte løsninger. Også FD viser til at det er et potensial for økt effektivitet med modernisering av elektroniske verktøy, blant annet for arkiv. Økt bruk av Websak på en hensiktsmessig og effektiv måte som et IKT-verktøy og økt bruk av elektronisk korrespondanse, vil trolig kunne realisere effektiviseringsgevinster på tvers av departementsfellesskapet.

Som omtalt i kapittel 4.2, inngår ressurser innen IKT i flere av de 11 departementene til blant annet IKT-brukerstøtte, som er en tjeneste som dekkes av DSS' brukerstøtte. Det settes spørsmålstegn hvorvidt det er hensiktsmessig ressursbruk, og er noe som bør vurderes nærmere som en mulighet for effektivisering.

Som vist i Tabell 19 i kapittel 4.4, er det til sammen 2,4 årsverk knyttet til egne biblioteker i henholdsvis JD, FD og KLD. Til sammen har det en årlig kostnad på 1,3 mill. kroner. Det er antatt at disse bibliotekene tilbyr tilsvarende tjenester som DSS' fellesbibliotek. Ingen av disse departementene er samlokalisert med øvrige departementer i regjeringskvartalet. Imidlertid tilbyr biblioteker som oftest tjenester knyttet til såkalt fjernbibliotek, med elektronisk bestilling og postlegging av bøker. Det er ikke kjent om fellesbiblioteket i regi av DSS tilbyr denne tjenesten, men det stilles likevel spørsmål ved hensiktsmessigheten av fortsatt å tilby denne type tjenester internt i et departement i 2014.

For noen administrative funksjoner er det prioritert å sikre tilstrekkelig ressurser for å kunne håndtere etterspørselstopper innenfor normal arbeidstid. Deriblant har arkivfunksjonen i KMD behov for å ha en buffer i kapasiteten for å kunne håndtere dager med mange innsynsbegjæringer. Avhengig av hvordan etterspørsel av en tjeneste forløper seg over tid, kan bruk av fleksitid og overtid ha et potensial for å redusere den permanente bemanningen for utøvelsen av en funksjon.

¹⁰¹ Tjenesten ble først opprettet av AAD i 2003, som en enhet i Ft (nåværende DSS).

Det kan være særskilte begrunnelser som tilsier at en virksomhet ikke kan, eller bør være like effektiv i utøvelsen av en funksjon. Eksempler på sistnevnte kan være departementer som håndterer et høyt antall dokumenter (interne notater, dokumenter inn/ut og graderte dokumenter), eller svært mange innsynsbegjæringer, og som derfor har en noe høyere ressursbruk knyttet til arkiv- og dokumentforvaltningsfunksjonen, eller SMK hvis forværelsesfunksjoner i meget stor grad understøtter politisk ledelse ved kontoret.

Oppsummert, er det store gevinster ved effektivisering av de administrative funksjoner på tvers av departementsfellesskapet, men realiseringen av disse gevinstene i det enkelte departement må vurderes opp mot eventuelle særskilte behov og bør være gjenstand for en nærmere vurdering internt. Det er uansett gode muligheter for effektivisering gjennom avvikling av funksjoner i departementer som er dekket av DSS' tjenestetilbud, i den grad dette er tjenester som ikke benyttes i dag.

7.2.3 Potensielle stordriftsfordeler ved sentralisering av flere funksjoner

Departementene har ansvar for flere administrative funksjoner med store likhetstrekk fra departement til departement. Dette er funksjoner med potensielle stordriftsfordeler.

60 prosent av departementene fremhever arkiv og dokumentforvaltning som en funksjon som kan sentraliseres. Som omtalt ovenfor i kapittel 7.1.4 skulle dette vurderes av DSS, men mandatet for vurderingen ble endret i lys av tilbakemeldinger i Administrasjonsforum. Som omtalt i kapittel 4.2, er arkiv og dokumentforvaltning den mest ressurskrevende administrativ funksjonen som utøves i departementene i dag, og potensielle besparelser ved en sentralisering anses å være betydelig. Som rasjonale for sentralisering trekkes det frem at regelverket og arbeidsprosessene er like på tvers av departementene. Samtidig kan brukerstøtte foregå via e-post og telefon og er således uavhengig av lokasjon. En sentralisering vil kunne heve kvaliteten, styrke fagmiljøet og redusere kostnader. Det fordrer imidlertid at tjenesteleverandøren evner å levere tjenesten med tilfredsstillende kvalitet.

87 prosent av departementene er også enten enige eller svært enige i at kompetanseutvikling er et mulig område med potensielle gevinster ved sentralisering. Det eksisterer per i dag enkelte tilbud, men det fremheves at det er potensielle gevinster ved å øke dette tilbudet uten at det er konkretisert ytterlige. I tillegg til DSS nevnes Difi, DFØ og eksterne aktører i det private markedet som mulige alternativer for å levere tjenester innen kompetanseutvikling i departementsfellesskapet.

Derimot er nesten 67 prosent av departementene uenige i at forværelsesfunksjonen egner seg for sentralisering til en felles tjenesteleverandør. Samtidig har teknologiske fremskritt og endring av arbeidsprosesser ført til at flere av de tidligere oppgavene til forværelsesfunksjonen er blitt, eller har mulighet til å bli effektivisert, deriblant kontroll med tilstedeværelse, bestilling av møterom, oppdatering av kalendre, ekspedering av brev og notater på papir, osv. I flertallet av departementene utøves forværelsesfunksjonen desentralisert fordelt på flere avdelinger. Noen departementer som KLD, SD og LMD har sentralisert forværelsesfunksjonen internt i en felles enhet, og LMD kan vise til at det har bidratt til intern effektivisering. Andre departementer uttrykker skepsis til å samle forværelsesfunksjonen i et servicetorg, da de mener tjenesten er i ferd med å bli overflødig ved at saksbehandlere og ledere tar over oppgavene og utfører disse på egenhånd. Dette synspunktet burde i så fall tilsi en gradvis bortfall av forværelsesfunksjonen i sin helhet. Sentralisering i en felles intern enhet vurderes imidlertid som en god løsning for departementer som velger å gi forværelsesfunksjonen andre type oppgaver som for eksempel Power-Point produksjon, større koordineringsoppgaver og taleskriving, og kan i så måte vurderes av flere departementer. Det vil kunne gi en fordel med bedre allokering og fordeling av ressurser i forhold til etterspørselen.

Mobile løsninger og arbeidsverktøy etterspørres i økende grad av brukerne og tilbys i dag som en administrativ tjeneste i enkeltdepartementene. Tjenesteområdet innebærer blant annet innkjøp,

vedlikehold av inventarregister, samt service og støtte til brukere av mobiltelefoner, nettbrett og bærbare PC'er. Tjenestene som ytes på dette området er antatt å være svært lik på tvers av departementsfellesskapet og bør være en "lavhengende frukt" for potensielle stordriftsfordeler. Fire departementer (BLD, HOD, OED, KUD) har inngått en egen IKT bruksrettavtale med DSS om kjøp av IKT-utstyr. Disse betaler DSS for leie av PC'er. DSS er ansvarlig for at departementenes utstyr i snitt ikke er eldre enn 1,5 år. DSS gjør all administrasjon, og er ansvarlig for utrulling og oppsett. Departementene følger opp det administrative, og overser at DSS overholder avtalen, for eksempel at utskiftninger skjer hyppig nok. BLD viser til at de er godt fornøyd med ordningen og viser til at den har gitt mange fordeler, inklusive lavere kostnader og økt forutsigbart med tanke på antall tilgjengelige maskiner og hva som tilbys. Samtidig fremhever BLD at de opplever en sterk forbedring i stabiliteten i IKT-tjenester. Det synes å være steg i riktig retning, og trolig bør flere departementer slutte seg til dette. Tilsvarende, bør det vurderes å opprette felles tjenestetilbud for forvaltning og innkjøp av mobiltelefoner og nettbrett.

Oppsummert, et det flere administrative funksjoner som kan være egnet for økt sentralisering enten til en felles tjenesteleverandør, eller som for forværelsesfunksjonen til en sentral enhet internt i det enkelte departement. Imidlertid må dette vurderes opp mot eventuelle andre effektiviseringsmuligheter, som for eksempel bortfall av oppgaver på grunn av teknologiske endringer. Gevinster, ulemper og omfang av en eventuell sentralisering bør være gjenstand for nærmere vurdering før det eventuelt bør besluttes.

7.2.4 Muligheter for etablering av flere felles innkjøpsavtaler

Innkjøp av flere standardvarer og arbeidsverktøy i departementsfellesskapet utføres av hver enkelt virksomhet uten eksisterende fellesavtaler.

I tabellen nedenfor gis en oversikt over tredjepartsavtaler som departementene har innrapportert at de har, og som antas å ha størst potensial for stordriftsfordeler gjennom fellesavtaler. Det tas forbehold om at ikke alle virksomheter har innrapportert alle sine avtaler. Tabellen kan imidlertid benyttes som en indikasjon.

Avtaler	ASD	BLD	FD	FIN	HOD	JD	KD	KLD	KMD	KUD	LMD	NFD	OED	SD	UD	SMK	Sum 102
Kaffemaskiner	x	x	x		x	x	x	x			x	x	x			x	11
Lederutvikling, inklusive kurs og coaching			x	x	x							x	x		x		6
Rekruttering, inklusive lederrekruttering		x	x	x					x			x					5
Kunst		x			x						x	x	x				5
Vannbeholdere	x		x		x			x				x					5
Anbud / anskaffelser			x										x		x		3
Frukt											x	x	x				3
Kopimaskiner/skrivere (egen avtale)	x			x												x	3
Planter/blomster, levering og stell			x		x							x					3

Tabell 47 – utvalgte tjenesteavtaler i de ulike departementer

Av tabellen ovenfor synes avtaler knyttet til kaffemaskiner, lederutvikling og lederrekruttering å peke seg ut som de mest aktuelle områdene for etablering av felles innkjøpsavtaler. Dette er tjenester som benyttes av flere og som derfor kan gi økonomiske gevinster ved fellesavtaler.

Samtlige virksomheter uttrykker i intervju at de er positive til at det opprettes flere fellesavtaler i regi av DSS innenfor varer og tjenester. Departementene ser ingen grunn til at de selv skal inngå og administrere avtaler med tredjepartsleverandører. Flere departementer viser også til positive erfaringer knyttet til fellesavtalene som eksisterer i regi av DSS i dag, særlig til innkjøpsavtalene som ikke krever avrop.

Samtaler med leverandører av kaffemaskiner viser at det er realistisk å oppnå besparelser på inntil 40 prosent ved en samling av innkjøp for hele departementsfellesskapet¹⁰³. Tilsvarende viser samtaler med leverandør av pc'er at det er mulig å oppnå rabatter på 15 prosent.¹⁰⁴

Dette utgjør betydelige besparelser på tvers av departementsfellesskapet. Det virker rimelig å anta at tilsvarende besparelser er oppnåelig gjennom fellesavtaler for andre tjenester også.

DSS opplyser at de i nær fremtid vil undersøke hvorvidt det er interesse i departementsfellesskapet for fellesavtaler på noen av disse områdene. Dersom det er tilstrekkelig interesse, definert som at mer enn 50 prosent av virksomhetene er positive til opprettelsen av en fellesavtale, vil det være aktuelt å opprette egne faggrupper som vurderer egnede kravspesifikasjoner for en fellesavtale. Deretter vil det være opp til det enkelte departement å gjøre avrop på disse fellesavtalene.

Etablering av flere fellesavtaler kan trolig gi synergieffekter i form av besparelser knyttet til oppfølging av tredjepartsleverandører. Oppfølging av tredjepartsleverandører opptar i dag 3,6 ÅV, fordelt på minst 14 ansatte i departementsfellesskapet. Det antas at flere fellesavtaler vil kunne medføre færre årsverk til oppfølging av tredjepartsavtaler og at denne ressursbruken derfor kan frigjøres til andre oppgaver. Imidlertid viser Tabell 47 over at det for en rekke tjenester trolig ikke er nok departementer som har egne avtaler med tredjepartsleverandører til at det vil være

102 Det er trolig flere departementer som har avtaler innen for de ulike kategoriene enn det som har vært oppgitt til oss, da detaljgraden på det som ble innrapportert varierte

103 Kaffeknappen estimerer en besparelse på inntil 40 %, mens House of Coffee en besparelse på inntil 30-40 % dersom volumet av kaffemaskiner økes fra 5 kaffemaskiner til 80 kaffemaskiner

104 Atea og Lenovo estimerer besparelser på omlag 10-15 prosent, avhengig av modellvalg, ved en økning i innkjøpsvolum fra 300 til 5000 enheter over en periode på tre år.

hensiktsmessig å inngå fellesavtaler. For disse tjenestene er det trolig et begrenset effektiviseringspotensial.

For innkjøp som ikke er egnet som fellesavtaler bør departementene og SMK vurdere økt bruk av Difis portal for elektronisk handel¹⁰⁵ (e-handel). Ifølge Difi muliggjør portalen gevinster gjennom en standardisering av innkjøpsprosessen, sikrere gjennomføring ved bedre arkivering og sporbarhet, potensielt gunstigere avtalepriser og -vilkår, samt at faren for å havne i KOFA¹⁰⁶ reduseres vesentlig.

Oppsummert, synes det å være et potensial for effektivisering gjennom opprettelse av flere fellesavtaler og/eller gjennom bruk av offentlig portal for e-handel.

7.2.5 Potensielle effektiviseringsmuligheter gjennom forbedret bruk av teknologi

Erfaringsmessig kan det ligge betydelige effektiviseringsgevinster gjennom mer hensiktsmessig bruk av teknologi. I det følgende pekes det på områder der det kan synes å være effektiviseringsmuligheter knyttet til forbedret bruk av teknologi. Vi har sett nærmere på de områdene der gevinstene antas å være størst.

De identifiserte områdene er ikke en uttømmende liste, men er vurderinger knyttet til enkelte teknologier som i stor grad benyttes i utførelsen av de administrative funksjonene i dag. I vurderingene er ikke IKT-tjenester som i sin helhet leveres av DSS og internt i UD, JD, FIN, SMK og FD omfattet.

Økt bruk av elektronisk samhandlingsverktøy

Bruk av elektronisk samhandlingsverktøy internt og mellom departementene blir av flere departementer trukket frem som et aktuelt effektiviseringstiltak. Informasjonsutveksling mellom departementene fremstår i dag som umoderne og unødig ressurskrevende på flere områder.

Per i dag finnes for eksempel ikke gode verktøy for elektronisk samhandling av ugradert informasjon mellom personer, avdelinger og departementer utover e-post. SharePoint er eksempel på en velfungerende løsning som kan gjøre informasjon tilgjengelig for langt flere. Det er også et egnet og mer rasjonelt verktøy ved behov for eksempelvis tekstredigering i samme dokument, enn forsendelser av dokumenter per e-post eller i elektronisk saksbehandlingssystem. FIN har for eksempel tatt i bruk Sharepoint til redigering av dokumenter i forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet, hvilket er blitt beskrevet som en stor forbedring sammenlignet med tidligere. Drift og støtte av samhandlingsverktøy som Sharepoint er i dag desentralisert, men kan være egnet som en fellestjeneste. Etter det vi forstår er det et arbeid i gang med å vurdere mer moderne samhandlingsløsninger nærmere i regi av DSS og med deltakelse fra HOD, ASD, OED og NFD. Det er viktig at en i et slikt arbeid vurderer gevinster, ulemper og ønsket omfang av en eventuell fellestjeneste.

Websak har ikke tilstrekkelig funksjonalitet og blir ikke godt nok utnyttet

Saksbehandlingsverktøyet Websak benyttes til å opprette, saksbehandle og lagre alle dokumenter i departementet, uavhengig av om de er for ekstern eller intern bruk. Prosjektet har registrert at det i departementene er ulike oppfatninger om hvorvidt overgangen til Websak som journal- og dokumentforvaltningssystem var riktig valg, og hvorvidt det har ledet til effektivisering. Imidlertid kan det også være at noen departementer ikke har vært flinke nok til å legge om rutiner og arbeidsprosesser, som omtalt ovenfor i punkt 7.2.2

Til den interne samhandlingen i departementene benyttes Websak for å sende notater og annen skriftlig informasjon internt i avdelinger og mellom avdelinger. Imidlertid sendes fortsatt korrespondanse mellom departementer og andre offentlige etater per brev. Ettersom forsendelser

¹⁰⁵ <http://www.anskaffelser.no/elektronisk-handel>

¹⁰⁶ Klagenemnda for offentlige anskaffelser

per brev i papirformat gir en forsinkelse før det når mottaker, er situasjonen i dag at innholdet gjerne også sendes underhånden per e-post til mottaker for å få fortgang i informasjonsutvekslingen. Det utløser mye ekstra arbeid og virker irrasjonelt. Det ligger derfor et potensial om Websak også benyttes til forsendelse av skriftlig dokumentasjon på tvers av departementene fremfor brev, eller e-post som deretter må journalføres i Websak. For å kunne realisere denne muligheten er det imidlertid, etter hva vi forstår, en forutsetning at alle departementer er på samme plattform i Websak. En bedre bruk av det elektroniske saksbehandlingsverktøyet, vil gi gevinster både i form av mer brukervennlighet, men også i form av mindre ressursbruk i arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen og forværelsesfunksjonen i den grad den har som oppgave å printe og ekspedere brev på papir. Her kan det synes å være ulik praksis departementene i mellom. NFD, SD, KMD viser blant annet til at de ekspederer alle departementets dokumenter elektronisk, med mindre regelverk som lovpålagte krav i sikkerhetsloven og personopplysningsloven forhindrer elektronisk forsendelse. Andre departementer ekspederer en større andel dokumenter på papir.

Flere departementer, deriblant HOD, KUD, LMD og NFD mener funksjonaliteten i verktøyet for elektronisk saksbehandling, Websak, ikke er god nok. NFD antyder at leverandøren og produktet ikke holder mål. Blant annet nevnes at løsningen er lite funksjonell med hensyn til fildeling, for eksempel mangler den en robust søkefunksjon som muliggjør gjenfinning av dokumenter ved hjelp av enkle søkekriterier. BLD viser til at Websak medfører en del treghet på andre systemer. KLD mener at løsningen i for liten grad er tilpasset brukerbehovet til de fleste saksbehandlere. Også KMD og ASD trekker frem at Websak ikke har det enkleste brukergrensesnittet. Samferdselsdepartementet derimot mener at søkefunksjonen er god og viser til at man kan søke på en mengde kriterier og kombinasjoner helt ned til tekst i merknader og på filnavn. Etter SDs vurdering er søk og gjenfinning av dokumenter i Websak bedre enn i andre konkurrerende systemer. Prosjektet er blitt informert om at arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen har egne administrative rettigheter i Websak som muliggjør en noe bedre søkefunksjonalitet, og at det kan være bakgrunnen for en ulik vurdering av søkefunksjonaliteten i verktøyet.

Oppsummert, er det trolig flere effektiviseringsmuligheter gjennom økt bruk av samhandlingsverktøy for ugradert informasjon internt i det enkelte departement og på tvers av departementer. Imidlertid vil ikke innføring av nye teknologier i seg selv nødvendigvis gi gevinster, med mindre man samtidig også tilpasser eksisterende rutiner og arbeidsprosesser til de nye mulighetene som oppstår. På dette området er det trolig behov for større bevissthet knyttet til innføringsledelse i den enkelte virksomhet.

7.2.6 Mulige hindre for effektivisering

I samtaler med departementene fremkommer det at det til dels er ulike rutiner og tolkning av regelverk på tvers av departementene. Særlig nevnes det av departementer som er blitt slått sammen med andre departementer, eller enkeltavdelinger fra andre departementer. Eksempler på ulike rutiner gjelder nyanser i praktisering av Statens personalhåndbok, deriblant praktisering av regelverk for tilståelse av fungeringstillegg og andre ytelser, ulik praksis knyttet til tilsetningsråd, og ulik praksis knyttet til innrømmelse av seniordager. Ulike rutiner knyttet til bruk av det elektroniske saksbehandlingsverktøyet Websak, for eksempel rutiner knyttet til opprettelse av saker, og mer generelle rutiner knyttet til dokumenthåndtering nevnes også.

Generelt kan store forskjeller i interne rutiner og ulik praktisering av regelverk være en konsekvens av at man lar eksisterende rutiner få lov til å påvirke løsningene og systemene. I realiteten bør det være motsatt, der løsningene påvirker rutineene. På sikt bør for eksempel Websak bidra til mer ensartede rutiner innen arkiv- og dokumentforvaltningsfunksjonen på tvers av departementsfellesskapet. Når det gjelder praktisering av regelverk som Statens personalhåndbok, kan det være hensiktsmessig med sterkere sentral styring av regelverket, med mindre rom for lokale

tilpasninger. Det vil trolig vil være effektiviserende ved fremtidige endringer i sammensetningen av departementene, men vil kunne gå på bekostning av lokal fleksibilitet.

Enkelte departementer mener det er for lite erfaringsutveksling innen de administrative funksjonene på tvers av departementene og nevner at mange departementer trolig sliter med de samme utfordringene hver for seg. Det vises i den forbindelse til at det er etablert enkelte nettverk, eksempelvis mellom personalledere, og arkivledere, men at disse nettverkene ikke fungerer optimalt med henblikk på erfaringsutveksling. Andre departementer viser til at disse fungerer godt, mens andre igjen viser til Administrasjonsforum som en arena for erfaringsutveksling. Blant annet viser SD til at Arkivledernettsverket fører til kompetanseheving og mer ensartede rutiner.

Mange departementer er opptatt av at man gjennom sentralisering av administrative funksjoner oppnår mindre nærhet til tjenestene. Det medfører også at man må forholde seg til en stor gruppe ukjente mennesker hos tjenesteleverandøren. Det vises til at det ville vært lettere å akseptere fellestjenester dersom man samtidig kunne opprettholdt et snev av personlig relasjon til kontaktpunkter hos leverandøren. Flere nevner at DSS i mange sammenhenger fremstår som en stor organisasjon med mange mennesker. Disse kunne tenkt seg dedikerte personer hos DSS som ruller innenfor en mindre gruppe med ansvar for noen departementer. Prosjektet har ikke vurdert nærmere i hvilken grad det er gjennomførbart, men mener det kan være et egnet grep som reduserer motstand mot mer sentralisering senere.

7.2.7 Delkonklusjon 2: Det er et betydelig potensial for effektivisering av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet

Departementene setter i liten grad interne mål og KPI'er for de administrative funksjonene. Det bidrar til klarhet om funksjonene som leveres er i henhold til brukernes forventninger og om de holder tilfredsstillende kvalitet og effektivitet. Departementene har behov for å tydeliggjøre hva som forventes at de administrative funksjonene.

Det synes å være rasjonelt med en likere organisering og mer ensartet ressursbruk innen de administrative funksjonene på tvers av departementsfellesskapet, eventuelt med enkelte unntak på områder der det er spesielle hensyn. En likere organisering vil også forenkle erfaringsutveksling og deling av laveste ressursbruk, som igjen vil kunne ha en positiv effekt på ressursbruken.

Gjennomgangen viser at dagens organisering av de administrative funksjonene har signifikante muligheter for effektivisering. Etter prosjektets vurdering ligger det et effektiviseringspotensial ved en mer rasjonell ressursbruk i alle virksomhetene i departementsfellesskapet. Flere departementers interne årsverk synes å tilby oppgaver som dupliserer med eksisterende tjenestetilbud i DSS, og en bedre utnyttelse av DSS' tilbudte tjenester, for eksempel innen anskaffelser vil kunne gi effektiviseringsgevinster. Dette må imidlertid vurderes opp mot eventuell økt ressursbruk i DSS.

Tilsvarende er det mulig å realisere noen effektiviseringsgevinster gjennom bortfall eller reduksjon av oppgaver som er utdaterte; for eksempel knyttet til postomdeling, tradisjonelle forværelsesfunksjoner og bibliotek. Denne type oppgaver må sees i sammenheng med moderne teknologier.

Til sist er det trolig et effektiviseringspotensial ved sentralisering av noen administrative funksjoner som arkiv og dokumentforvaltning, forværelsestjenester og kompetanseutvikling. Dette kan gjøres enten internt eller til en ekstern tjenesteleverandør. Innenfor disse tema, er det behov for nærmere vurderinger av dagens kostnadsbase, mulige gevinster ved sentralisering og vurderinger av eventuelle ulemper eller hindre.

Generelt vil en økning i og bedre utnyttelse av teknologi gjennom samhandlingsverktøy som Sharepoint og Websak, kunne gi flere effektiviseringsgevinster. Eksempler på gevinster er mer rasjonelle arbeidsprosesser i fagavdelingene og mindre ressursbruk i de administrative funksjoner. Imidlertid må teknologiene som tas i bruk ha den nødvendige funksjonalitet, og innføring av ny

teknologi må kombineres med innføringsledelse overfor brukerne. Videre må en sikre at innføring av ny teknologi også medfører en gjennomgang av eksisterende arbeidsrutiner og – prosesser, slik at alle potensielle gevinster ved nye verktøy realiseres.

Det vises til kapittel 8 for en nærmere omtale av forslag til tiltak for å kunne realisere effektiviseringsgevinster i de administrative funksjoner i departementsfellesskapet.

7.3 Vurderinger knyttet til DSS

I kapittel 5 har vi beskrevet DSS' store vekst de senere årene, målt både i antall ansatte og i totale kostnader. Kostnadsutviklingen begynte før 22. juli, men økte enda mer i etterkant av hendelsen i regjeringkvartalet.

Generelt har DSS hatt en høy ressursallokering etter 22/7. Erfaring tilsier at det kan gi voksesmerter for enhver organisasjon å få nær 80 prosent høyere bevilgninger over en 4-års periode. Det risikerer blant annet å ødelegge incentiver for god organisering og kompetansebygging. I tillegg til at DSS har vokst betydelig, har organisasjonen også en stor variasjon i tjenestespekteret som tilbys, noe som er utfordrende i seg selv.

Idet følgende omtales identifiserte utfordringer, muligheter og hindre for effektivisering i DSS. IKT omtales ikke her, ettersom disse vurderingene er samlet i kapittel 7.4.

7.3.1 Utfordringer knyttet til å være en organisasjon i sterk vekst med stor spennvidde

DSS har vokst betydelig i antall ansatte og totale kostnader siden 2010. Særlig gjelder dette vakt og sikringstjenestene, som har vokst betydelig siden 22/7. Vekst i seg selv kan være utfordrende å håndtere på en kontrollert og hensiktsmessig måte, blant annet er det krevende å etablere en riktig kompetanse- og ressurs sammensetning.

Kombinert med sterk vekst, har DSS også stor variasjon i sitt tilbudte tjenestespekter. Dette betyr at organisasjonen har stor spredning i kompetanse og demografi. DSS har eksempelvis et betydelig bredere tjenestespekter enn de ledende markedsaktørene innen administrative tjenester. Det er i seg selv utfordrende, både med tanke på å skulle levere tjenester med tilfredsstillende kvalitet innen alle områder, inklusive vakt og sikring, IKT, lønn og regnskap, fasilitetstjenester som kantine, renhold, med videre. De fleste av disse tjenesteområdene har få eller ingen synergieffekter, men krever hver for seg stor spisskompetanse. Det betyr at de ulike avdelingene i DSS som organiserer de ulike tjenestene, trolig kjennetegnes av ulike utfordringer og behov.

Den store spredningen i tjenestespekter bidrar til at DSS må være en krevende organisasjon å lede. Prosjektet viser til at det er etablert en større sentral stab, i tilknytning til direktøren. Imidlertid viser innrapporterte tall at DSS også har etablert mindre staber knyttet til de enkelte avdelingene. Dette er trolig nødvendig for å kunne styre eksempelvis sikkerhetstjenesteavdelingen med over 250 årsverk, og en rekke innleide konsulenter, eller IKT-avdelingen som har særegne utfordringer knyttet til det å være en IKT-organisasjon.

Oppsummert, kan det synes å være et behov for en bred gjennomgang av DSS som organisasjon, der en vurderer hensiktsmessigheten av dagens organisering.

7.3.2 Utfordringer knyttet til opprettholdelse av tilstrekkelig kompetanse og kvalitet

For å vurdere utfordringer knyttet til kompetanse, må det gjennomføres en kompetansekartlegging. Det har vært utenfor mandatet og omfanget til dette prosjektet å gjøre dette. Vurderingene i denne delen er derfor basert på hva som er blitt medelt prosjektet i intervjuer, og er således ikke en fullverdig analyse av kompetansen og kvaliteten i DSS' leveranser.

Flere departementer påpeker utfordringer knyttet til kompetanse og kvalitet på leveransene i DSS. Det vises til at DSS har en generell utfordring med å levere tidsriktige, kvalitativt gode leveranser. Det vises også til at DSS har for lite prosess- og prosjektkompetanse, hvilket leder til barnesykdommer når DSS overtar ansvaret for en tjeneste. Innføring av Websak nevnes som problematisk, og SAP nevnes som et eksempel der DSS manglet forståelse for regelverket som måtte overholdes i tjenesteleveransen. Lønn- og reiseregninger og IKT er generelt de tjenestemålene som departementene nevner som krevende når det kommer til kompetanse og kvalitet i DSS.

Noen nevner at DSS har slitt med kvalitet og kompetanse siden de formelt ble opprettet i 2006 og viser til at DSS i utgangspunktet kanskje ikke fikk tilført den rette kompetansen til å utføre sine oppgaver ved sentralisering av IKT og lønn og regnskap. Det er mulig at man ved etableringen av DSS undervurderte kompetansebehovet til organisasjonen, og at dette har hatt følgekonskvenser. Generelt tar det også lang tid å bygge opp en kompetanseorganisasjon. Flere departementer mener derfor at KMD bør stille tydeligere krav med hensyn til kompetanse og kvalitet hos DSS.

Ledere for avdelingene med ansvar for henholdsvis IKT, sikkerhetstjenester og kontortjenester sier i samtaler at det gjennomgående er et høyt kompetansenivå i deres respektive avdelinger. Imidlertid fremheves som utfordrende å rekruttere og beholde ansatte med spisskompetanse innen spesialiserte felt innenfor de respektive fagområder.

En nærmere gjennomgang av statistikk for turnover, jf. kapittel 5.5.3, viser svært høye turnover-tall i seksjonen som yter lønn- og reiseregningstjenester og i seksjonen som yter brukerstøtte innen lønn, regnskap og anskaffelser. Høye turnover-rater kan medvirke til utfordringer knyttet til opprettholdelse av kompetanse.

Prosjektet har inntrykk av at DSS har manglende bevissthet rundt behovet for, eller manglende prioritering av å gjennomføre økonomiske analyser over for eksempel kostnadsutviklingen for viktige tjenestemålene, eller i den enkelte avdeling. DSS hadde ikke tilgjengelig oversikter over historiske regnskapstall per tjenestemåle eller per avdeling/seksjonsnivå, eller egne vurderinger av kostnadsdrivere for enkeltseksjoner og tjenestemålene. Dette er analyser som burde foreligge. Prosjektet er blitt opplyst om at denne type diskusjoner svært sjelden er tema på ledermøter. Det vises også til tidligere omtale om at innholdet i DSS' årsrapporter er på et svært overordnet nivå og ikke gir særlig fylldig rapportering av økonomiske nøkkeldata. DSS opplyser om at innholdet i årsrapporten følger den mal og de føringer som er gitt av KMD.

7.3.3 Lønnstjenestene kan synes å være uhensiktsmessig organisert

Som beskrevet i kapittel 4.3.8, er det i dag et delt ansvar mellom DSS og DFØ innen lønnstjenester.

KMD viser til at det har vært henvendelser fra departementene om hvorvidt DSS jobber rasjonelt innenfor lønn og reiseregninger og stiller også selv spørsmål ved om det er behov for at både DFØ og DSS er involvert i lønnstjenester for departementene. FIN, som etatsstyrer for DFØ, har stilt tilsvarende spørsmål.

Før beslutning om sentralisering av lønnstjenestene til DSS, ble dette spørsmålet vurdert:

"Departementsrådsgruppens flertall anbefaler at DSS/Ft velges som leverandør innen tjenestemålet lønn og regnskap for berørte departementer. Departementsrådsgruppens flertall er enig i at rapporten fra Ernst & Young viser at en samling av lønns- og regnskapstjenestene i SSØ er samfunnsøkonomisk mest lønnsom. Flertallet viser til at fullservicemodell i Ft er en vel utprøvd modell og at valget at DSS/Ft er den løsningen som gir raskest gevinstrealisering og som er beheftet med minst usikkerhet. Departementsrådsgruppen legger til grunn at OSS/Ft vil ivareta departementenes behov innen lønn- og regnskap på en god måte, og at dette valget ikke binder opp opsjoner for fremtiden i forhold til eventuelt bytte av leverandør eller lønns- og personaldatasystem."

Det vises til at det fortsatt er en betydelig ressursbruk i departementene knyttet til lønn, samtidig som DSS har bygget opp sitt miljø.

En detaljert gjennomgang av arbeidsprosessene innen lønn og reiseregninger har på grunn av ressurs- og tidsbegrensninger ikke vært mulig å gjennomføre i dette prosjektet. I lys av ovenstående kan det imidlertid være hensiktsmessig å vurdere arbeidsdelingen mellom DFØ og DSS på nytt.

7.3.4 Arbeid med sourcingstrategi

DSS oppgir at det er utarbeidet en strategi for hvilke tjenester som kan konkurranseutsettes og hvilke tjenester som bør drives i egen regi. Dette har i det alt vesentligste handlet om kriterier for økonomisk vurdering av outsourcing. Selv om DSS i stor grad benytter underleverandører, og gjør vurderinger av hvilke tjenester som bør leveres eksternt, har gjennomgangen vist at dette ikke gjøres systematisk basert på en enhetlig tilnærming. Blant annet er det ikke gjennomført systematiske vurderinger av alle områder i dagens tjenesteproduksjon, og om disse er egnet for konkurranseutsetting eller ikke. Etter det vi forstår, er det eksempelvis ikke foretatt en fullverdig analyse av dagens kostnader, mulige gevinster og/eller hindre, og mulighetene i markedet ved en eventuell konkurranseutsetting av for eksempel resepsjonstjenesten eller bedriftshelsetjenesten. Det kan også synes om at det er liten systematikk i arbeidet med sourcing på tvers av avdelingene.

Flere ledere i DSS sier selv at de må arbeide bedre med sourcing. Innen IKT for eksempel vurderes en mer aktiv bruk av markedet gjennom en multisourcingsmodell med mer aktiv bruk av underleverandører.¹⁰⁷

Det antas å være store langsiktige gevinster i forbedret systematisk arbeid med sourcing i DSS. Vi mener dette arbeidet bør forankres i en mer gjennomarbeidet sourcingstrategi, som legges til grunn for alle avdelingers arbeid med sourcing.

7.3.5 Vurderinger knyttet til fastsettelsen av tjenestebeskrivelser og priser

Ifølge Difi regulerer og definerer *Service Level Agreement* eller tjenestenivåavtaler kvantiteten og kvaliteten på en tjenesteleveranse mellom tjenesteleverandør og oppdragsgiver på en konkret, kortfattet og forståelig måte:

"Servicenivå eller ytelsesnivå angir forventet eller garantert kvalitet for en tjeneste, som enten kan være standardisert på tvers av alle tjenester, eller som kan være nivåregulert. Eksempel på tjenester kan være åpningstider for brukerstøtte, hvor raskt nye brukere skal opprettes, hvor rask respons brukeren skal ha, oppetider for IT-systemet i prosent, hvor lang tid det skal ta ved rollback osv. Ofte er både kvalitet og kvantitet definert.

Tjenesteavtalen baserer seg på den mer formelle kontrakten mellom oppdragsgiver og leverandør, men har en mer uformell og listebasert form. Den er primært for brukerne av tjenesten, og ikke kontraktsforvalteren.

*Tjenesteavtalen skal være enkel å måle, og som oftest leverer tjenesteyter jevnlig rapporter til kunden som viser i tall hvordan tjenesten har blitt levert. Rapporteringen er som regel grunnlaget for betaling. For eksempel, kan nedetid eller dårlig responstid resultere i prisavslag. Ved inngåelse av en tjenesteavtale er det viktig å avklare forventninger hos tjenesteyter og tjenestemottaker."*¹⁰⁸

Det er utarbeidet både tjenesteavtaler og tjenestebeskrivelser for DSS' tjenesteleveranser til departementene. Tjenesteavtalene (TA) er i hovedsak juridiske kontrakter, mens

107 Kilde: Intervju DSS

108 Difi (2014), <http://www.anskaffelser.no/ikt/ikt-drift/sla-tjenesteavtale>, hentet ut 29.10.2014

tjenestebeskrivelsene (TB) er ment å regulere omfang av tjenesteleveranser og –nivå. I følge tjenesteavtalene (TA) punkt 1 innledning, inneholder tjenesteavtalene

*"de generelle avtalevilkår som regulerer forholdet mellom DSS og virksomheten. TB inneholder de spesielle, konkrete beskrivelsene som gjelder for de enkelte, avtalte tjenesteytelser."*¹⁰⁹

Etter det vi har forstått er det lite dialog mellom departementene og DSS om konkretisering av kravene til tjenesteleveransene. DSS sender forslag til revisjon av tjenesteavtalene- og beskrivelsene på høring, men disse fastsettes deretter av DSS. DSS har dermed selvbestemmelsesrett med hensyn til leveransekravene. Dette oppleves som problematisk av enkelte departementer, som mener de ikke har god nok innflytelse på kravene til leveranser.

DSS peker selv på at upresise og utydelige KPI'er i tjenestebeskrivelsene er en utfordring for både DSS og deres brukere, da det åpner for ulike tolkninger av tjenestenivå og -leveranser. DSS opplever store forventninger til tjenestene fra departementene, og disse er ofte forskjellige fra departement til departement. Departementene henvises da til tjenestebeskrivelsene. DSS leverer innenfor mange områder den samme tjenesten og den samme kvaliteten til alle, men likevel er det varierende grad av tilfredshet hos de ulike departementene. Samtalene med de ulike departementene, og svarene fra den utsendte spørreundersøkelse, bekrefter at departementene i varierer grad er fornøyd med tjenestene som leveres, jf. omtale i kapittel 5.5.6.

Dette gjelder blant annet innen lønn- og regnskap, der DSS viser til at de opplever det som krevende at det ikke er en omforent forståelse mellom departementene og DSS med hensyn til hva som er tilfredsstillende kvalitet på tjenestene. Det kan være et resultat av at tjenestebeskrivelsene mellom DSS og departementene ikke er presise og tydelige nok. Som omtalt ovenfor i kapittel 7.1.3, er ikke grunnsikringspakken, som setter kravene til sikkerhet for det enkelte departement tilstrekkelig definert. Uten gode nok definisjoner og kvantifiseringer av hva som er å anse som rett tjenestenivå i tjenestebeskrivelsene, legges det til rette for subjektive tolkninger.

En beslektet problemstilling knyttet til mangelfulle beskrivelser av tjenestene, er at det ikke er tilstrekkelig definert hva som kan anses å være standardtjenester, som er finansiert gjennom ordinære bevilgninger og hva som er tilleggssytelser som finansieres gjennom brukerbetaling. Det fører til at det oppstår diskusjoner om hvilket tjenestenivå som er dekket gjennom bevilgningsfinansieringen. I følge DSS vil for eksempel en tydeligere grunnsikringspakke gi DSS bedre forutsigbarhet med hensyn til hvor mange vektore som trengs og hvor lenge, noe som vil bidra til å forbedre planleggingsprosessen. Det vil kunne gi høyere effektivitet.

Enkelte departementer etterlyser også bedre innsikt i DSS' grunnlag og kalkyler for de enhetskostnadene som settes. Disse nevner i samtaler at de har liten eller ingen kontroll på om disse er riktig satt. Det bidrar til å skape usikkerhet rundt effektiviteten av DSS' leveranser.

Upresise eller vage tjenestebeskrivelser og usikkerhet knyttet til prising, kan bidra både til misnøye om leveranser, men i verste fall også manglende tillit til tjenesteleverandøren. Det kan også være kilden til ineffektive leveranser, dersom tjenesteleverandøren helle tiden må gjøre tilpasninger i leveransene for å tilfredsstille ulike krav og forventninger fra brukere. Det er behov for tydeligere og mer presise tjenestebeskrivelser.

7.3.6 Vurderinger knyttet tilrapportering av kostnader og andre talldata om fellestjenestene

En gjennomgang av DSS' årsrapporter, både de eksterne og de interne, viser at DSS i liten grad rapporterer kvantitativ informasjon om egen virksomhet. Den interne årsrapporten for 2013 inneholder en side som viser resultatene for 2013 fordelt på postene 01, 22 og 45 under kapittel 1520, og resultatet for posten 02, 03, 15, 16 og 18 under kapittel 4520. Disse resultatene

109 Tjenesteavtalene mellom DSS og det enkelte departement (2013), punkt 1 innledning

sammenstilles mot budsjett og så angis eventuelle avvik i kroner og prosent. I tillegg er lagt ved en tabell som viser brutto utgifter og inntekter for henholdsvis "IKT-tjenester", "vakt og sikring", "lønn og regnskap" og "regjeringen.no", fordelt på postene 01, 22, 45, samt inntekter og refusjoner.

I tilknytning til de ulike mål og delmålene er det i tillegg rapportert enkelte kvantitative data. For eksempel knyttet til tjenesten regjeringen.no, er det oppgitt gjennomsnitt for antall besøk per dag, antall sider publisert, m.v.

Årsrapporten inneholder derimot ingen systematisk, kvantitativ rapportering av resultater innen enkeltområder, for eksempel knyttet til årsverkbruk, konsulentbruk eller kostnader for ulike tjenester eller seksjoner. Den sammenstiller heller ikke resultater fra inneværende år mot resultater fra tidligere år. Det gis heller ikke en vurdering av kostnadsdrivere. DSS viser til at årsrapporten følger den mal og de føringer som er gitt av KMD.

På bakgrunn av ovenstående stilles det spørsmål ved om styringsinformasjonen som tilfaller etatsstyrer og departementsfellesskapet for øvrig knyttet til DSS' leveranser og tjenesteportefølje er tilstrekkelig for å kunne vurdere eksempelvis utvikling i ressursbruk, inntekter, kostnader og eventuelle kommentarer til endringer over tid. Det gis også i svært liten grad tall for hvordan tjenestene er blitt levert.

Prosjektet vurderer at DSS i mye større grad bør rapportere kvantitative data med resultater innenfor de ulike tjenesteområdene og sammenligne utviklingen med foregående år. Det vil gi bedre styringsinformasjon til KMD og vil kunne bidra til å gi økt troverdighet ved for eksempel økt budsjettbehov knyttet til investeringer og/eller driftsmidler. Det vil også kunne gi bedre styringsinformasjon til ledelsen i DSS om muligheter for effektivisering internt.

7.3.7 Mulige hindre for effektivisering

Innledningsvis i DSS' strategidokument for 2011-2013 skriver DSS:

"DSS har nå oppnådd tillit hos departementene gjennom god kvalitet på basistjenestene. DSS' brukerundersøkelse viser at den brukeropplevde kvaliteten er høy".¹¹⁰

Som en del av undersøkelsen, har ekspedisjonssjefene i administrasjonsavdelingene i departementsfellesskapet, med unntak av SMK, svart på spørsmålet om i hvilken grad eget departement har tillit til DSS som tjenesteleverandør. Ekspedisjonssjefene ble bedt om å rangere sitt svar fra 1 til 5, der 1 er liten tillit og 5 er stor tillit. Resultatene er gjengitt i tabellen nedenfor.

Innen følgende område, i hvilken grad har ditt departement tillit til DSS som tjenesteleverandør?	Gjennomsnittlig score (1 er liten tillit, 5 er stor tillit)
DSS generelt	3,3
IKT	2,7
Vakt og sikring	4,2
Lønn	3,7
Regnskap	3,8
Reiseregninger	3,5

Tabell 48 - Oversikt over hvordan DSS scorer på tillit for en del sentrale tjenesteområder

Tabellen viser at DSS kan synes å ha for liten tillit innen enkelte områder. Særlig er dette fremtredende innen IKT, der DSS scorer et gjennomsnitt på 2,7. Derimot scorer DSS bra på vakt og

110 Strategi for Departementenes servicesenter 2011-2013

sikring, som er deres største tjenesteområde. Lønn, regnskap og reiseregninger scorer noe bedre enn middels. DSS generelt scorer 3,3 som er middels.

KMD viser til at det er viktig at DSS kan argumentere for at de har en god ressursutvikling, og at tiltakene organisasjonen gjør er de riktige. Det vil være med på å styrke tilliten til organisasjonen. KMD mener at om DSS hadde gjort en grundig analyse og vurdering av egne tjenester, hadde de hatt mer troverdighet, og det hadde vært enklere å selge tjenestene. KMD mener DSS burde ha en annen bevissthet knyttet til behov for analyser/utredninger.

Manglende eller liten tillit til tjenesteleverandøren innen sentrale tjenesteområder kan være et viktig hinder for sentralisering og effektivisering av tjenestene, og det er behov for at DSS arbeider systematisk for høyere tillit.

7.3.8 Delkonklusjon 3: Vekst skaper utfordringer for muligheten til å opprettholde god kompetanse og tilstrekkelig kvalitet på DSS' tjenester

DSS har hatt en betydelig vekst de senere årene. Dette har skapt utfordringer på flere måter og kan ha gått på bekostning av vurderinger knyttet til rasjonell og effektiv ressursbruk. Høy turnover innenfor for eksempel lønn innebærer risiko for at tjenestene ikke gjennomføres med tilstrekkelig høy kvalitet.

Både DSS og departementene opplever utfordringer knyttet til at tjenestebeskrivelsen er upresise og disse synes ikke tilstrekkelig definert. Det skaper utfordringer både med hensyn til å kunne levere (og forvente) riktig tjenestenivå, men også fordi det skaper diskusjoner rundt hva som er betalt for og ikke. Gjennomgangen har vist at DSS har behov for å tydeliggjøre hva som kan forventes levert av fellestjenestene.

Til sist viser gjennomgangen at DSS i større grad bør vektlegge å rapportere resultater innenfor ulike tjenesteområder enn det de gjør i dag. Det vil kunne bidra til å øke tilliten til organisasjonen på sikt, noe som vi anser som nødvendig om det skal bli aktuelt med ytterligere sentralisering av større administrative tjenester til DSS i fremtiden.

7.4 Vurderinger knyttet til IKT

Som omtalt i kapittel 4.2, inngår store ressurser i departementsfellesskapet knyttet til IKT-støtte og IKT-drift. Det settes spørsmålstegn ved hvorvidt dette er hensiktsmessig ressursbruk, og IKT er noe som bør vurderes nærmere som en mulighet for effektivisering.

Vurderinger i dette kapitlet er i hovedsak basert på samtaler med departementene og DSS. Det har ikke vært innenfor dette prosjektets mandat å gjøre vurderinger knyttet til IKT-løsninger utover det.

7.4.1 Potensielle effektiviseringsmuligheter gjennom bedre leveranser av kvalitet innen IKT

I samtaler med departementene om IKT-tjenestene fra DSS fremkommer en del positive kommentarer, blant annet vises det til at IKT-tjenesten synes å være i bedring, og at det er god stabilitet på nettilgangen. Støtte til VPN trekkes også frem som positivt. Noen viser til at IKT-brukerstøtte er blitt bra, men at DSS sliter på systemsiden. Dette gjenspeiles også i brukerundersøkelsen som viser at brukerne er mer fornøyd med brukerstøtten enn med selve tjenesten, jf. omtale i kapittel 5.5.6.

Samtidig har flere departementer beskrevet utfordringer knyttet til ustabilitet med mye nedetid, treghet og en programvareportefølje som består av mange gamle versjoner. Det vises også til utfordringene innen IKT-sikkerhet og at utviklingshastigheten ikke er god nok. Flere skjeler til at departementene som står utenfor felles IKT-plattform, synes mer fornøyd med sine tjenester enn

departementene som får IKT-tjenester levert fra DSS. Brukerundersøkelsene viser også at tjenestene fjernaksess og elektronisk skrivebord scorer "Ikke tilfredsstillende". Årsakene til problemene mener departementene er en kombinasjon av utfordringer knyttet til ressurser og kompetanse. Samtidig påpekes det at DSS ikke får den støtten de trenger, og det nevnes at mange blander seg inn i utfordringene knyttet til IKT uten å tilegne prosessen noe verdi.

Andre departementer er betraktelig mer negative og nevner IKT som den største svakheten til DSS. Disse viser til at det er svært mange som arbeider med IKT i DSS, og stiller seg kritiske til alle problemene. Enkelte departementer går så langt som å si at de har mistillit til DSS' evner til å levere gode tjenester innen IKT. Ett departement sier de digitale tjenestene bør skilles ut, og styres fra annet hold.

DSS har opplyst at treggheten i IKT-plattformen er en kombinasjon av store mengder data lagret hos enkeltbrukere, og interaksjoner mellom Websak og Outlook som på grunn av effektivitetsfeil har gitt noen utfordringer. Feil relatert til nettverksoppsett hos departementene er fjernet. Imidlertid viser DSS til at innføringen av WebSak generelt har krevd raskere maskinvare, noe DSS ikke har kontroll over, da flertallet av departementene selv har ansvaret for maskinparken knyttet til pc'er.

DSS opplyser i samtale at de har løst utfordringer knyttet til tregghetsproblematikken og har i møter med departementene kommunisert at det er mindre tregghet i systemet, en trend som de forventer at vil styrkes ytterligere ved utrulling av ny versjon av Websak. Prosjektet har innhentet statistikk over feil ved eksisterende IKT-løsning for ukene 31-39 for henholdsvis 2013 og 2014. For 2013 viser statistikken 4 feil knyttet til tjenestene Elektronisk skrivebord (3 feil) og B-kontor (1 feil), samt 5 uregelmessigheter. For 2014 viser statistikken 6 feil knyttet til tjenestene Fjernaksess (2 feil), Elektronisk Skrivebord (2 feil), Servicedesk (1 feil) og Annet (1 feil), samt 4 uregelmessigheter. Denne statistikken gir derfor ikke noe entydig svar.

På basis av arbeidet med denne rapporten, er det ikke mulig å vurdere kvaliteten på DSS' IKT tjenester. Imidlertid er det åpenbart at DSS har lavere tillit innen IKT enn for øvrige tjenesteområder, og at flere departementene uttrykker stor misnøye med tjenestene. I KS2- vurderingen av forslaget til ny IKT-løsning, som ble utført av ekstern kvalitetssikrer våren 2014 uttaler kvalitetssikrer

"Det er presserende å få raskt realisert en ny forbedret ugradert fellesløsning for de elleve departementene."¹¹¹

Det er derfor behov for å gjennomføre tiltak med henblikk på å øke kvaliteten på nåværende plattform.

7.4.2 Potensielle effektiviseringsmuligheter i DSS IKT

UD viser til at deres IKT-tjenester i stor grad speiler tjenestene som finnes i DSS' IKT-plattform, men at de har ulike utfordringer knyttet til brukere og lokasjon. Det kan derfor være grunn til å sammenligne UD IKT med DSS' IKT-avdeling (DSS IKT), som har ansvaret for tjenestene beskrevet i kapittel 5.5.2. Vi har sammenlignet antall årsverk i DSS IKT mot antall årsverk i UD IKT. Dette er ikke en fullstendig analyse da eksterne kostnader til leverandører m.v. ikke er tatt med. Analysen kan likevel brukes som en indikasjon. Eventuelle ansatte i DSS som yter andre IKT tjenester enn de som er beskrevet i kapittel 5.5.2 er ikke vurdert.

Tabell 49 viser antall årsverk som DSS og UD har i sine respektive IKT-avdelinger, fordelt på de fem definerte IKT-funksjonene: drift, forvaltning, utvikling, brukerstøtte, IKT-styring/planlegging, samt årsverk innen kundekontakt i DSS. Tabellen viser også antall brukere som de to IKT-miljøene betjener.

¹¹¹ Metier (2014), Ny IKT-løsning for departementene

Årsverk i IKT-funksjon	DSS	UD
Drift (Infrastruktur)	23	15
Forvaltning	34	16
Utvikling	16	8
Brukerstøtte	38	16
IKT-styring/planlegging (inklusive DSS stab)	5	2
Kundekontakt	4	0
Årsverk IKT totalt	120	57
Betjente brukere	3252,6	3100

Tabell 49 - Oversikt over årsverk i DSS IKT og UD IKT fordelt på IKT-funksjoner

Totalt har DSS 120 årsverk innen IKT som betjener 3252,6 årsverk i de 11 departementene som får sine IKT-tjenester fra DSS, og brukere i DSS. I tillegg betjener DSS noen IKT-tjenester til de 5 departementene, jf. omtale Tabell 33 i kapittel 5.5.1.

UD på sin side har 57 årsverk som betjener 3100 årsverk i UD i Norge, norske ansatte ved utestasjonene, lokalt ansatte ved utestasjonene, samt Norad. Funksjon for funksjon, har DSS omtrent to ganger så mange årsverk innen IKT som UD.

Tabell 50 viser hvor mange brukerårsverk hver av årsverkene i de ulike IKT- funksjonene i DSS og UD betjener.

Årsverk betjent per årsverk i ulike IKT-funksjoner	DSS	UD
Drift (Infrastruktur)	141,4	206,7
Forvaltning	95,7	193,8
Utvikling	203,3	387,5
Brukerstøtte	85,6	193,8
IKT-styring/planlegging (inklusive DSS stab)	650,5	1550,0
Kundekontakt	813,2	N/A
Årsverk i IKT totalt per årsverk betjent	27,1	54,4

Tabell 50 - Oversikt over antall brukere (årsverk) hver ansatt i henholdsvis DSS IKT og UD IKT betjener

Tabellen viser at DSS IKT jevnt over har flere årsverk i den enkelte IKT-funksjon, enn UD IKT. Eksempelvis betjener hvert årsverk innen drift i DSS 141,4 brukerårsverk, mens UD betjener 206,7 brukerårsverk. Tabellen viser også at for hvert årsverk innen IKT betjener DSS 27,1 brukere, mens UD betjener 54,4 brukere. Det vil si at hvert årsverk innen IKT i UD betjener mer enn to ganger så mange brukere som hvert årsverk innen IKT i DSS.

Det er prosjektets inntrykk at IKT-tjenestene som leveres fra UD og DSS er sammenlignbare. DSS har bedt prosjektet være oppmerksom på at ressursene i IKT-avdelingen utgjør "et ressurspool" for prosjekter som gjennomføres i DSS. Dette er imidlertid forhold som trolig gjelder IKT-avdelingen i UD også, da denne også betjener UD internt. Vi mener derfor at det ikke nødvendigvis skal vektlegges.

Derimot, som nevnt innledningsvis har UD IKT og DSS IKT ulike brukergrupper. UD har et globalt omfattende nettverk, grunnet de mange lokasjonene i utlandet. Dette innebærer andre arbeidsoppgaver enn DSS som betjener ulike kunder fordelt på forskjellige lokasjoner i Oslo og kan være krevende. Eksempelvis skal UD IKT understøtte IKT-løsninger på utestasjoner som er lokalisert i utviklingsland, der det ikke nødvendigvis er så god infrastruktur, samt i land preget av konflikter. UD har også en rekke fagapplikasjoner som de er alene om, blant annet applikasjoner/infrastruktur knyttet til visum/pass og konsulære saker. Dette er særegne applikasjoner og infrastruktur som

andre departementer ikke har behov for. DSS på sin side betjener langt færre enheter på langt færre lokasjoner. Imidlertid betjener DSS noen enkelttjenester for de 5 departementene som står utenfor felles plattform, inklusive UD. IKT-avdelingens ressurser inngår også i produksjon av flere av de andre DSS-avdelingenes tjenester (til sammen over 20 tjenester). DSS viser også til at de leverer til 16 selvstendige virksomheter som i varierende grad stiller krav til differensiering i tjenestene som blir levert. Dette påvirker DSS' evne til standardisering og derigjennom kostnadsbesparelser. Sett i lys av dette, er det vanskelig å mene noe om hvilket av de to IKT-miljøene som håndterer den mest ressurskrevende brukergruppen.

Videre kan det være tekniske forskjeller mellom IKT-tjenestene som leveres av de to IKT-avdelingene. Som omtalt ovenfor, er det tegn på at DSS' IKT plattform består av eldre komponenter enn UD's IKT-plattform. I følge UD kan det synes som at UD har en mer oppdatert plattform enn DSS når det gjelder lagringssystemer, databaser og serverløsninger og tilhørende sikkerhetssystemer. Slike tekniske forskjeller kan innebære behov for en ulik ressursbruk i de to avdelingene, uten at det er vurdert nærmere.

Selv om det ikke er et en-til-en forhold mellom ressursinnsatsen som kreves av den enkelte IKT-ressurs i UD IKT og DSS IKT, gir tabellene ovenfor en indikasjon på at det er et effektiviseringspotensial i DSS IKT sammenlignet med UD IKT.

En studie publisert av Gartner, sammenligner antall årsverk i IKT-funksjoner som andel av totalt antall ansatte i enkeltvirksomheter. Resultatene er gruppert etter ulike kategorier med sammenlignbare virksomheter. Studien har to kategorier som berører offentlig sektor; kategorien *Government – State/Local* og *Government – National/International*. Ettersom departementene betjener regjeringen, er trolig sistnevnte kategori mest sammenlignbar.

Innen kategorien *Government – State/Local* utgjør IKT-ansatte i snitt 3,6 prosent av de ansatte, omregnet til 28 brukere for hvert årsverk innen IKT. For kategorien *Government – National/International* utgjør IKT-ansatte i snitt 7,3 prosent av de ansatte, omregnet til 14 brukere for hvert årsverk innen IKT. Disse tallene viser at DSS ligger på gjennomsnittet, eller bedre enn, gjennomsnittet i offentlig sektor for utvalget av respondenter i Gartners studie.¹¹²

En annen studie fra Benchmarking Center Europe Universitet i Köln viser at i virksomheter med lav effektivitet innen IKT, betjener i gjennomsnitt hvert IKT-årsverk 17,5 brukere i virksomheten. Virksomheter med middels effektivitet betjener i gjennomsnitt 27,8 brukere, mens virksomheter med høy effektivitet i gjennomsnitt betjener 55,1 brukere per årsverk innen IKT¹¹³.

Dette viser at DSS ikke nødvendigvis arbeider ineffektivt. Imidlertid er det et stort gap til UD, og til virksomheter som anses å ha høy effektivitet i analysen fra universitetet i Köln, noe som indikerer et potensial for effektivisering innen DSS IKT. Dette bør derfor vurderes nærmere. En nærmere vurdering bør også vurdere totale kostnader, der kjøpte tjenester inkluderes.

7.4.3 Mulig hinder for effektivisering med fire departementer og SMK utenfor felles IKT-plattform

Flere departementer anser det som et hinder for den videre utvikling av IKT-plattformen i regi av DSS at fire departementer og SMK står utenfor. Samtidig vurderer de fem at DSS' nåværende IKT-tilbud ikke er egnet for deres behov. I det følgende omtales disse fem departementenes behov og forventninger til IKT-tjenester, samt disse departementenes vurdering av egne tjenester.

JD viser til at de har mye gradert informasjon, hvilket stiller store krav til arkiv, dokumenthåndtering og interne IKT-tjenester. IKT-seksjonen har til sammen 7 årsverk, hvorav 1 leder og 5 årsverk innen

¹¹² Gartner (2012), IT Key Metrics Data 2012

¹¹³ Benchmarking Center of Europe - Institute at the University of Cologne (2011), Number of IT Customers Serviced per IT Employee (<http://bmc-eu.com/dokumente/48-10number-of-it-customers-serviced>)

drift, forvaltning og utvikling. IKT-seksjonen har i tillegg ett årsverk (en lærling) innenfor brukerstøtte. I tillegg benyttes ekstern bistand på ad-hoc basis, for eksempel ved oppgraderinger. Om egen IKT-tjeneste fremhever JD at de har gode sikkerhetsløsninger, lite nedetid og 24/7-service. JD viser til at den interne IKT-tjenesten får gode tilbakemeldinger fra egne brukere. Imidlertid innrømmer JD at det er ressurskrevende å drive en egen IKT-plattform, kostnadene vokser raskt, og det er gjort investeringer etter 22/7 som vil bli dyre å drifte og som det ikke er tatt høyde for. Det kan også være en utfordring at teknologene driver utviklingen med hensyn til for eksempel pc'er og software. JD viser også til at det er krevende å opprettholde tilstrekkelig kompetanse, for eksempel når det gjelder å følge med på trender innen IKT-sikkerhet.

En generell observasjon er at det synes sårbart med en lærling innen brukerstøtte som skal ivareta 24/7-service for Justisdepartementet.

JD vedgår at det at fem departementer står utenfor felles IKT-plattform, utgjør et hinder for effektivisering. På generelt grunnlag har ikke JD noen innvendinger mot å sentralisere IKT-funksjonen, men det avhenger av at DSS eller en fremtidig IKT-tjenesteleverandør leverer IKT-tjenester som tilfredsstillende departementets behov.

For en beskrivelse av UD's IKT-avdeling, vises det til omtale ovenfor i kapittel 7.4.2. UD viser til at den interne IKT-funksjonen mottar tilfredsstillende tilbakemeldinger på tjenesten (75 prosent er fornøyd). UD følger en 4-års syklus for oppgraderinger hvilket innebærer en rullerende oppgradering av alt utstyr, inklusive datarom på utestasjoner og i Norge. UD viser til at de har planer for når og hvordan oppgraderinger skal utføres, og at de tar kostnadene knyttet til dette fortløpende over driftsbudsjettet. De årlige vedlikeholdsaktivitetene fastsettes i de årlige virksomhetsplanene. Nylig ble eksempelvis en ny lagrings- og backup-løsning implementert og UD har også oppgradert basisapplikasjonene og tekniske tjenester. Det ligger i dag ingen store fremtidige løft innenfor den ugraderte IKT-løsningen.

UD har ingen oppfatning om at det er nødvendig med en stor, intern IKT-avdeling. UD ser ikke prinsipielt noe i veien for å sette større deler av egen plattform over til DSS, der UD i større grad ivaretar en bestillerrolle. Det kunne bidra til å realisere synergieffekter, samtidig som det ville vært en mer naturlig arbeidsdeling for et utenriksdepartement som skal ivareta utenrikspolitikk. Imidlertid vil det kreve at DSS går bort fra dagens plattformtankegang og blir mer orientert mot tjenester.

FIN viser til at de har behov for brukerstøtte døgnet rundt, hele uken (24/7). FIN viser til at det både er positive og negative sider ved å drifte store deler av IKT selv. Fleksibilitet med hensyn til spesialtilpasning av systemer trekkes frem som en fordel. Ulempene er knyttet til at det medfører en del sårbarhet å drifte IKT internt. FIN har derfor etablert en vaktordning, som tar høyde for produksjonstoppene (ekstra helger og netter ligger inne i dagens avtaler/systemer). De slipper slik sett å hyre inn ekstra personell når behovet for økt kapasitet melder seg, som oftest i perioder i forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet.

FIN viser til at de løpende vurderer om de bør utkontrahere mer, og om det er rasjonelt å beholde IKT internt når man er en relativt liten virksomhet. Disse vurderingene er en viktig del av strategiarbeidet, og noe FIN diskuterer løpende. DSS er ett alternativ, men FIN ønsker ikke nødvendigvis å være bundet til DSS, og er åpne om at det også finnes andre muligheter. På mellomlang til lang sikt ser FIN for seg mer utkontrahering innen IKT.

FD viser til at egen IKT-seksjon har et høyt servicenivå, som "alle skryter av". Det er behov for stadig videreutvikling av systemene, og FD avsetter midler til dette i budsjettene. Fremover må en del softwareapplikasjoner delvis skiftes ut og innrettes mer mot fullelektroniske løsninger. FD har valgt en annen fullelektronisk løsning enn øvrige departementer. FDs løsning kan brukes på tynnklienter, men ikke hvis ACOS brukes som fullelektronisk saksbehandling. Systemet må være kompatibelt med sektoren (Forsvaret, NSM). FD har blant annet et situasjonssenter som må ha tilfredsstillende tekniske løsninger og sikkerhetsløsninger.

FD mener at dersom KMD kommer med en teknisk løsning som tilfredsstillers FDs behov, så er FD åpen for å vurdere dette. Det fordrer blant annet at DSS bygger opp nødvendig kompetanse.

SMK viser til at bakgrunnen for at de er utenfor felles plattform er blant annet er begrunnet i sikkerhet og behovet for 24/7 brukerstøtte. SMK har store krav til sikker kommunikasjon med informasjon som er sensitiv, fortrolig eller gradert. Det stiller tilsvarende krav til IKT-systemene. I tillegg har SMK spesielle personvern hensyn ved at det kan være behov for bistand i graderte møter, i fortrolige møter, på kveldstid i for eksempel for Statsministerboligen, osv. SMK har derfor behov for å kunne forholde seg til et definert og begrenset antall personer som er sikkerhetsklarert for strengt hemmelig.

SMK viser til at de i dag har et nært samarbeid med FD, der FD og SMK sammen drifter IKT-systemene. SMK har fire ansatte på IKT. En av disse følger ofte statsministeren på reiser, også på utenlandsreiser. SMK viser til at brukerne er veldig fornøyde. SMK har i tillegg behov for avanserte tekniske systemer for håndtering av gradert kommunikasjon, inklusive rom som er avlyttingsfrie. SMK viser til at når kontoret flytter inn i nytt regjeringskvartal, er målet å benytte så mange fellestjenester som mulig. Innen IKT fordrer det et IKT-system som er minst like godt som det SMK har i dag.

Oppsummert, synes det som at det er flere utfordringer for de fire departementene som drifter egne løsninger både med hensyn til sårbarhet, kompetanse og kostnader. Samtidig kan det synes som at flere av IKT-miljøene i departementsfellesskapet har mer oppdaterte systemer enn DSS tilbyr. For departementsfellesskapet under ett synes det ikke å være kostnadssvarende på sikt med 5 ulike IKT-løsninger. Frem mot 2020-2025 vil det arbeides med utformingen og byggingen av det nye regjeringskvartalet, som vil samle alle departementene med unntak av FD. Det fremstår som en mulighet for å samle de ulike IKT-miljøene i departementsfellesskapet i større grad enn i dag.

7.4.4 Potensielle effektiviseringsmuligheter gjennom økt sentralisering av tjenester innen IKT - vurderinger knyttet til en eventuell fremtidig løsning innen IKT

DSS' forslag til ny IKT-løsning, som ble lagt frem vinteren 2013/2014, innebar investeringer i en løsning som etter hensikten skulle være sikker nok til at man kunne håndtere både gradert og ugradert på samme plattform. I KS2 rapporten reises det spørsmål om løsningen ville blitt en sikker nok løsning for gradert og om det ville blitt en tilstrekkelig brukervennlig løsning for ugradert.¹¹⁴ Videre at de fem departementene utenfor fellesløsningen har

"... særlig høye krav til løsninger og tjenesteløsninger og servicenivå på IKT-tjenestene er knyttet til kriser og spesielle hendelser" og

"liten tiltro til DSS som tjenesteleverandør og prosjektgjennomføring",¹¹⁵

Som kjent ble DSS' forslag til IKT-løsning skrinlagt etter anbefaling fra ekstern kvalitetssikrer. Departementene står nå med en ugradert løsning for de elleve, som ifølge ekstern kvalitetssikrer har behov for oppgraderinger, og en beslutning om utrulling av FD-B til samtlige departementer, som vil ha en kostnad og behov for kompetanseheving (opplæring) å rulle ut. Terskelen for å finne andre løsninger for gradert kommunikasjon opp til begrenset vil dermed trolig være høy, når man først har gjennomført denne investeringen.

I lys av det, har prosjektet bedt om uformelle vurderinger hos de fem departementene som står utenfor felles plattform for å høre hva som eventuelt må vurderes, dersom en skal bort fra dagens situasjon med fem tjenesteytere innen IKT i departementsfellesskapet.

114 Metier – KS2 (Kvalitetssikring fase 2) av Ny IKT-løsning for departementene

115 Metier – KS2 (Kvalitetssikring fase 2) av Ny IKT-løsning for departementene

I følge UD vil det være nødvendig med en dialog mellom de fem tjenesteyterne i henholdsvis UD, JD, FD, FIN og DSS. Videre må IKT-tjenestene organiseres og tilbys som tjenester, og ikke en plattform, slik at man kan fase over det man kan den ene eller andre veien. Til prosjektet har UD ved flere anledninger uttrykt at de ønsker å stille UD's løsning for ugradert informasjon til disposisjon for departementsfellesskapet. UD har ingen detaljerte kunnskap vedrørende status på DSS' utstyr og systemer, men antar at mye av utstyret fra begge parter ville kunne blitt benyttet dersom en skulle integrert UD's IKT-løsning med DSS' IKT-løsning. UD mener det høyst sannsynlig vil være synergier mellom DSS' kommunikasjonsinfrastruktur med tilhørende nettverks- og ruterutstyr mellom de ulike lokasjonene i Oslo og UD's kommunikasjonsinfrastruktur. Det avhenger imidlertid av hvilke switcher/protokoller DSS bruker, herunder alder på nettverket og hvilke leverandører de benytter. Når det gjelder lagringssystemer, databaser og serverløsninger og tilhørende sikkerhetssystemer har UD inntrykk av at de har en mer oppdatert plattform enn DSS.

UD påpeker imidlertid at DSS ikke leverer samme tjenestespekter som UD og at sikkerhetsbevisstheten (knyttet til kryptering av kommunikasjon og lignende) kan være annerledes blant brukerne. UD viser til at deres brukere har stort behov for både lavgraderte og høygraderte løsninger.

SMK fremhever at det er et kostnadsaspekt ved graderte systemer som har andre krav til tilgjengelighet og sikkerhet og viser til at ikke alle departementene har samme behov for sikkerhet som SMK og enkelte andre departementer som eksempelvis FD, UD og JD. Øvrige departementer vil derfor kunne risikere at en IKT-løsning som ivaretar den type krav, vil kunne bli overdimensjonert og dyr. SMK er derfor ikke sikker på hvordan kostnadene eventuelt vil bli ved en integrert løsning, men at det kan gi mer mening at det er eget IKT-system for de departementene som har behov for unike sikkerhetssystemer. SMK mener dette er et spørsmål som må vurderes nærmere.

JD påpeker at det i søk etter en fremtidig felles, løsning ikke bør skues for mye til FD's IKT-plattform, som beskrives som "en gradert bastion". FD's IKT-løsning er en to-nivå-løsning som er godkjent av NSM. FD's løsning benytter samme modell for både gradert og ugradert, der ugradert er hovedsystemet. Ved bruk av FD's løsning settes det strenge krav til ugradert nett, noe som vil kunne sette begrensninger på tjenestetilbudet i ugradert nett. FD's graderte nett er tett integrert mot Forsvarets nett. JD mener at denne løsningen ikke er hensiktsmessig for de fleste brukere. Løsningen JD benytter i dag er et svært sikkert ugradert nett i kombinasjon med tilgang til et gradert nett ved hjelp av en "bryter"-løsning. Det er en fysisk separert løsning. JD mener at et ugradert nett, samt internett og skytjenester kan legges ut til underleverandører i det private markedet. NSM godkjenner i utgangspunktet kun graderte nett, men har bistått mot JD's ugraderte nett. JD viser til at for å ha et sikkert ugradert nett, kreves en teknisk sikkerhetsforståelse som inkluderer sikker bruk av systemer, sonemodeller og brannmurer. JD som organisasjon er i tillegg svært sikkerhetsbevisst, der forståelsen og tilnærmingen til sikkerhet går utover ren teknisk sikkerhet. JD har blant annet en høy bevissthet blant brukerne om IKT-sikkerhet. Brukerne er imidlertid ikke en forutsetning for sikkerheten i JD's IKT-system, og det bemerkes at andre departementer kunne benyttet deres IKT-system.

Oppsummert, er det er ulike oppfatninger knyttet til håndtering av skjæringspunktet mellom gradert og ugradert nett og hvorvidt det er ønskelig med fysisk separerte løsninger, eller ikke. Det er også ulike oppfatninger om i hvilken grad sky-løsninger og usikrede nett kan kombineres med graderte nett uten at det påvirker IKT-sikkerheten, brukervennligheten og/eller bruk av moderne verktøy som nettbrett, og smarttelefoner med tilkoping til internett, med videre. Det er også fremtredende oppfatninger om at det vil bli dyrt for flertallet av departementene om sikkerhetsbehovene til et fåtall departementer med mye graderte dokumenter skal være dimensjonerende for IKT-løsningene i øvrige departementer uten tilsvarende behov.

I diskusjonene knyttet til mulig ny fremtidig IKT-løsning for departementene, er det foreslått ulike alternativer som alle ligger et sted mellom

4. Fortsette med en situasjon med opptil flere ulike IKT-løsninger for både gradert og ugradert nett som driftes i departementsfellesskapet
5. Sentralisert IKT-løsning for ugradert nett driftet av en intern tjenesteleverandør, men med ett eller flere parallelle, graderte nett som driftes lokalt.
6. Sentralisert IKT-løsning driftet av en intern tjenesteleverandør som er felles for alle, og som omfatter både gradert og ugradert nett

Det kan være hensiktsmessig å vurdere hvordan disse utfordringene er løst i andre land, samt hvilke IKT-løsninger som tilbys av det private markedet. Det finnes private tjenesteleverandører som bistår kunder som har behov for høy IKT-sikkerhet, blant annet i banksektoren. Det er også eksempler på at myndigheter med svært høye sikkerhetskrav, for eksempel i USA, benytter løsninger i det private markedet som ivaretar deres IKT-sikkerhetsbehov.

Vår vurdering er derfor at man bør vurdere alternativene ovenfor også i lys av mulighetene i det private markedet.

7.4.5 Mulige hindre for effektivisering

IKT handler imidlertid ikke bare om teknisk utstyr, men også om mennesker. KS2-rapporten avdekket at de fem departementene utenfor felles plattform har

*"liten tiltro til DSS som tjenesteleverandør og prosjektgjennomføring."*¹¹⁶

Dette prosjektet har også avdekket at DSS har lavere tillit innen IKT enn for øvrige tjenestekområder.

IKT-miljøene bærer også preg av ulike oppfatninger om hva som er egnet IKT-løsning, som trolig har sitt utspring i ulike IKT-tekniske standpunkt eller "ideologier". De ulike synspunktene kan også ha sitt utspring i at det er ulike kulturer i de ulike departementene, og at det er mange som ønsker å sikre seg beslutningsmyndighet over fremtidig valg av IKT-løsning, og ønsket om å være "herre i eget hus". Videre er det hos enkelte en dyp mistro til at andre kan gjøre det bedre enn en selv.

Det er hindringer for effektivisering, men også hindringer for å kunne få til en mer rasjonell håndtering av IKT i departementsfellesskapet på sikt. Dette mener vi må håndteres for at det skal være mulig å komme frem til en beslutning om fremtidig innretning på IKT i departementsfellesskapet.

7.4.6 Delkonklusjon 4: Manglende tillit og flere IKT-miljøer utgjør hindre for effektivisering innen IKT

Vurderingene knyttet til IKT viser at det er en sammensatt problemstilling som det er behov for å vurdere og utrede nærmere. Dagens situasjon med fem forskjellige IKT-miljøer som drifter ulike IKT-systemer i departementsfellesskapet er ikke rasjonell. Den er heller ikke effektiv. Bakgrunnen for at det er flere IKT-systemer har sine røtter i ulike behov for IKT-sikkerhet. Imidlertid viser dette prosjektet at det vel så mye kan begrunnes i ulike kulturer, ønsker om å beholde beslutningsmyndighet innen IKT, og motstand mot mer sentralisering i de ulike IKT-miljøene.

Prosjektets vurdering er at det vil være mulig å overkomme de tekniske utfordringene knyttet til gradert og ugradert nett, men at dette fordrer at man samtidig adresserer og løser de kulturelle utfordringene. Det krever igjen at man klarer å opparbeide tillit til en sentralisert IKT-tjenesteleverandør. Dennes rolle i fremtiden kan være stor eller liten, avhengig av grad av outsourcing til det private markedet.

¹¹⁶ Metier – KS2 (Kvalitetssikring fase 2) av Ny IKT-løsning for departementene

8 anbefalinger

Departementsfellesskapet er i dag spredd mellom ulike lokasjoner som en følge av 22. juli. Arbeidet med planleggingen av et nytt regjeringskvartal er imidlertid i gang. Når det står ferdig vil alle departementene, med unntak av FD, være samlet. Det utgjør en stor mulighet for å tenke nytt med tanke på utviklingen av de administrative tjenestene.

I det følgende presenter vi forslag til en plan for utviklingen av de administrative tjenestene frem mot 2020. I forslag til tiltak skiller vi mellom tiltak som bør iverksettes umiddelbart, tiltak som kan realiseres på kort til mellomlang sikt og tiltak som har behov for nærmere utredninger før de eventuelt kan besluttet og iverksettes. Vi skiller også på tiltakene etter tema, og foreslår særskilt oppmerksomhet rundt IKT. Det presenteres derfor i et eget kapittel. Til slutt presenterer vi en del forslag til mulige endringer som kan vurderes realisert mot slutten av perioden, når øvrige tiltak er gjennomført.

Avslutningsvis i kapitlet gir vi en oppsummering av de mer umiddelbare tiltakene, som vi mener bør ha oppmerksomhet i 2015.

8.1 Umiddelbare tiltak for å etablere strategisk styring og klargjøre roller og ansvar

Kapittel 3 og kapittel 7.1 viser at forståelsen av roller og ansvar for arbeidet med utviklingen av de administrative tjenester innenfor eksisterende ansvars- og myndighetsstruktur ikke er god nok. Som en konsekvens er arbeidsdelingen mellom brukerdepartementene, KMD som etatsstyrer og DSS i ivaretagelsen og utførelsen av de administrative tjenester lite hensiktsmessig. Det utgjør et viktig hinder for en styrt utvikling av de administrative tjenestene og for effektivisering.

Organiseringen av de administrative funksjonene i departementene følger i stor grad en nedenifra og opp tilnærming, der utviklingen av de administrative tjenestene i for stor grad utvikles på operativt og taktisk nivå i Kundeforum og Administrasjonsforum. Dette på bekostning av en utvikling på overordnet og strategisk nivå av KMD i samråd med departementene og gjennom forankring i regjeringen.

I det følgende gis vår anbefaling til hvilke konkrete steg som bør tas for å lykkes i å løfte arbeidet med utvikling av de administrative tjenestene opp på et mer strategisk plan med utgangspunkt i etatsstyrer. Anbefalingene vil også bidra til å klargjøre roller og ansvar i utviklingen av de administrative tjenestene mellom KMD, øvrige virksomheter i departementsfellesskapet og DSS.

8.1.1 Utarbeide og forankre prinsipper for utvikling av administrative tjenester

Vår anbefaling er at det igangsettes et arbeid som vurderer nåværende styringsstruktur for utviklingen av de administrative tjenestene. I et slikt arbeid, bør en søke å strømlinjeforme hvordan utviklingsprosessene bør være, og definere rollene og oppgavene til de ulike involverte; "etatsstyrer", "tjenesteleverandør", "kunder/brukere" og "beslutningstaker." Laveste ressursbruk styringsstruktur sier det er fem områder som det er viktig å vektlegge i et slikt arbeid:

- **Styringsprinsipper**
Et lite sett med utsagn som sier hvordan en vil utnytte og anvende for eksempel IT og andre tjenester.
- **Roller og ansvar**
Overordnet fordeling av oppgaver og ansvar mellom de sentrale rollene/aktørene.
- **Beslutningsstrukturer**
Overordnet beskrivelse av hva som må styres og besluttes, hvem som tar disse

beslutninger og hvordan de tas. Erfaringsmessig er det nødvendig å skille mellom ulike roller som beslutningstaker, hovedansvarlig, utførende, konsultert og informert.

- **Organisasjon og kompetanse**

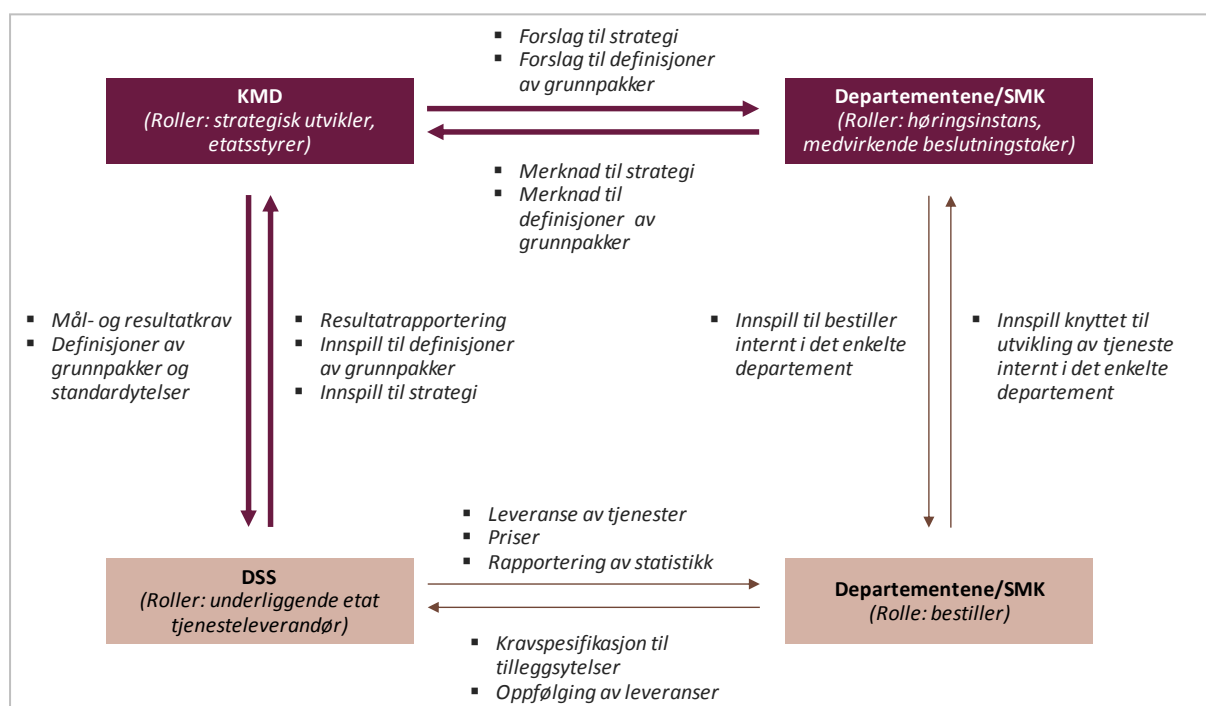
Beskrivelse av organisasjonsmessige grupper og møtefora som er nødvendige for å operasjonalisere styringsstrukturen, samt nødvendig kompetanse.

- **Styringsprosesser**

Beskrivelser av utvalgte styringsområder.

Gjennom en slik prosess vil en kunne fastsette felles prinsipper for utvikling av de administrative tjenestene, hvem som skal være involvert og på hvilken måte, samt hvordan beslutningsprosessen bør være. På den måten vil en kunne håndtere ulike forventinger og gode ideer som ønskes realisert ved at innspill blir kanalisert inn i de formelle strukturer.

Figuren under viser en skisse til en mulig samhandlingsstruktur, med tilhørende roller og ansvar for arbeidet med utviklingen av fellestjenestene i departementsfellesskapet fremover. Hensikten med forslaget er at KMDs rolle som det ledende departement for utviklingen av de administrative tjenester styrkes, at dialogen om den strategiske utviklingen av de administrative tjenestene løftes til å være en dialog mellom departementer som likeverdige parter på samme forvaltningsnivå. Samtidig tror vi at dialogen mellom departementene og DSS, som underordnet KMD, begrenses til oppfølgingen av bestillerrollen.



Figur 32 - Eksempel på samhandlingsstruktur for strategisk arbeid med utvikling av fellestjenester i departementsfellesskapet og SMK

Som en del av arbeidet med prinsipper for utvikling av de administrative tjenestene, bør hensiktsmessigheten til Administrasjonsforum, slik det fremstår nå under ledelse av DSS, vurderes. Gjennom etablering av tydelige styringsprinsipper og etableringen av en strategisk styringsfunksjon, vil brukerdepartementene involveres på en annen måte og på et mer strategisk plan. Diskusjonene om utvikling av de administrative tjenestene bør flyttes bort fra dialogen mellom saksbehandlere og

mellomledere i departementene og DSS, og opp på et høyere nivå departementene imellom. Vår vurdering er derfor at Administrasjonsforum under ledelse av DSS bør legges ned.

Gjennom en styrket etatsstyrerfunksjon, som arbeider strategisk ut ifra forankrede strategier med øvrige departementer, er det naturlig at dialogen med DSS om den videre utvikling av tjenestene tas mellom etatsstyrer og DSS. Dialogen mellom DSS og brukerdepartementene bør heretter være i kraft av henholdsvis leverandørrollen og bestillerrollen med vekt på leveranse av tjenester og oppfølging av disse.

Det bør vurderes om KMD i en overgangsfase skal overse utviklingen av tjenestebeskrivelsene og godkjenne disse. Det vises til at det har vært et vedvarende problem at disse ikke er presise nok, og prosjektet mener derfor det er betimelig å vurdere om ikke KMD i sterkere grad bør involveres i arbeidet med å ferdigstille mer presise og bedre tjenestebeskrivelser enn det som har vært tilfellet frem til nå.

Arbeidet bør vurderes forankret i en melding eller proposisjon til Stortinget. Dette for å sikre en omforent forståelse av organiseringen av de administrative tjenestene, inklusive ansvar og roller, mellom regjering, Storting og Riksrevisjonen.

8.1.2 Etablere strategisk styringsfunksjon hos etatsstyrer og vurdere eventuelle gap i kompetanse

Vi anbefaler å samle strategisk styring av de administrative tjenestene i KMD, det vil si at etatsstyrer tar overordnet ansvar for strategisk retning. Det betyr at KMD heretter må få rollen med å utarbeide overordnede strategiske føringer for utviklingen av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet, samt strategier for de viktigste tjenesteområdene slik som IKT og sikkerhet og beredskap og operasjonaliseringen av disse.

For at KMD skal kunne ivareta en strategisk rolle for utviklingen av de administrative tjenester i departementsfellesskapet, er det viktig at KMD ved etatsstyrer har nødvendig kompetanse innen strategi og de ulike tjenesteområder. Det innebærer behov for spisskompetanse innen IKT, vakt- og sikringstjenester, økonomitjenester og mer generelle fasilitetstjenester, i tillegg til generell kunnskap om strategi og etatsstyring. Det er behov for en kompetansekartlegging hos etatsstyrer i KMD, for å identifisere eventuelle gap i kompetansesammensetningen i avdelingen. Det vil gi nyttig input ved eventuelt behov for rekruttering.

Etablering av en strategisk styringsfunksjon for de administrative tjenester i KMD ved etatsstyrer, kan innebære behov for tilføring av kompetanse og dertil noen flere ressurser. Det bør imidlertid kombineres med en nedbygging av overlappende kompetanseområder i DSS for eksempel i tilknytning til stabene, og de til dels store miljøene innen flere av disse tjenesteområdene i de ulike departementene. For eksempel kan det tenkes at ikke alle dagens ressurser knyttet til eksempelvis IKT, eller lønn- og regnskap i det enkelte departement, vil være nødvendig for å ivareta en begrenset fremtidig bestillerrollen overfor DSS, samt rollen som høringsinstans for strategier med utspring fra KMD. Ressursbruken bør derfor vurderes samlet.

8.1.3 Utarbeide strategi for utvikling av de administrative tjenester i departementsfellesskapet

Vi anbefaler at det utarbeides en felles strategi for utvikling av de administrative tjenester i departementsfellesskapet. Arbeidet bør sees i sammenheng med etableringen av styringsprinsipper. Arbeidet bør ha som utgangspunkt en felles omforent strategisk retning, som bør forankres i regjeringen.

Strategien bør inneholde overordnet mål/visjon, strategisk retning, formulering av strategiske mål for de administrative tjenestene, håndtering av risikoer og ressurser, samt resultatmåling. Videre bør

strategiene tydeliggjøre hvilken verdiskapning som er ønskelig å oppnå. Strategien bør også vurdere behov for midler som må til for å nå målene. Strategien bør også vurdere behov for midler som må til for å nå målene og sees i sammenheng med tilgjengelige budsjettmidler.

Tilsvarende, bør det utarbeides egne fagstrategier for hvordan departementsfellesskapet skal utvikle viktige områder som IKT og arbeidet med sikkerhets- og beredskap og de sikkerhetstjenester som bør leveres. Det understrekes at det kun bør etableres fagstrategier for områder som er av særskilt strategisk betydning eller har særskilte strategiske utfordringer som det er naturlig å behandle for seg. For øvrige områder, vil det holde med en overordnet strategi. For en omtale av forslag til tilnærming til arbeidet med IKT-strategi henvises det til omtale i kapittel 8.4.1. Det understrekes at tilsvarende prosesser bør iverksettes for alle strategier som etableres i tilknytning til de administrative tjenester.

Fordeler med å utarbeide felles strategier som forankres i alle departementer, er at det i større grad muliggjør å se ressursbruk og arbeidsprosesser i sammenheng. Som omtalt i kapitlene 4.3.1, 4.3.3, 5.5.4 og 7.2.5, er det trolig en del ressursbruk i DSS og noe i departementene knyttet til postombæring av brev i papirformat og aviser til og mellom departementer, printing og ekspedering av brev i forværelsesfunksjonen og scanning av brev i arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen i departementene. Dette er ressursbruk som gjennom en mer helhetlig tenkning trolig kan effektiviseres. Gjennom en forankret strategi, der en for eksempel identifiserer felles prinsipper for intern kommunikasjon i departementsfellesskapet, vil en kunne se den type ressursbruk i sammenheng, og veien mot å utvikle unødvendige oppgaver og endre eksisterende rutiner vil sannsynligvis være kortere.

Arbeidet med slike strategier bør ha sitt utspring i ansvarlig departement (KMD) og ansvarlig avdeling (BST) for utvikling av de administrative tjenestene i departementsfellesskapet. I arbeidet er det naturlig at KMD involverer øvrige virksomheter i departementsfellesskapet og konsulterer DSS. Strategiene bør forankres i regjeringen før implementering.

Når strategiene er besluttet, er det nødvendig at overordnede mål og konkretisering av disse i KPI'er reflekteres i de årlige tildelingsbrev til DSS, sammen med tydelige resultatkrav til DSS for rapportering av måloppnåelse. Det er omtalt i det følgende.

8.1.4 Utarbeide relevante resultatmål og -krav for DSS, inklusive effektiviseringsmål

Med utgangspunkt i etablerte strategier bør det identifiseres relevante mål- og resultatkrav for DSS, som konkretiserer overordnet strategisk retning og strategiske mål.

I dette arbeidet er det naturlig å vurdere om departementsfellesskapets mål for utvikling av de administrative funksjonene skal videreføres for DSS, hvilket innebærer at de blir såkalte *felles mål*. *Medvirkende mål* vil være mål som omformuleres og tilpasses DSS' noe mer operative rolle, men som vurderes at likevel bidrar til å nå overordnede målsettinger. *Unike mål* vil være DSS spesifikke mål for å ivareta særegenheter og/eller spesifikke behov som også er identifisert. Vanligvis benyttes en kombinasjon av disse tre, slik at målene ved endt prosess består av både felles mål for departementsfellesskapet og DSS for utvikling av de administrative funksjonene, medvirkende mål for DSS og unike mål for DSS.

Det er naturlig at man i en slik prosess også fastsetter konkrete resultatkrav for DSS. Disse bør konkret angi hva slags parametere DSS skal rapportere på til KMD. Det er naturlig at resultatkravene både inneholder krav til økonomisk rapportering av nøkkeldata, krav til å omtale trender og utviklingstrekk både i et kortsiktig, men også flerårig perspektiv. Det bør også formuleres klare krav til rapportering av risikoer for at de overordnede målene ikke nås.

Dette arbeidet har gitt indikasjoner på at det kan være potensialer for effektivisering også i DSS. Etter hvert som KMD får bedre styringsinformasjon om DSS' ulike tjenestemåter og kostnadene

for disse, bør KMD vurdere om det vil være hensiktsmessig om resultatmålene for DSS kombineres med egne effektiviseringsmål som omfatter hele eller deler av tjenestespekteret i DSS. Vurderinger knyttet til dette bør også sees i lys av anbefalingen i kapittel 8.6.1 om behovet for en gjennomgang av DSS.

8.1.5 Prosess for å utvikle god rolleforståelse i KMD og hos nøkkelpersoner i bestillerrollen i departementene

Som beskrevet i kapittel 7.1, er det behov for en annen rolleforståelse i KMD og i brukerdepartementene.

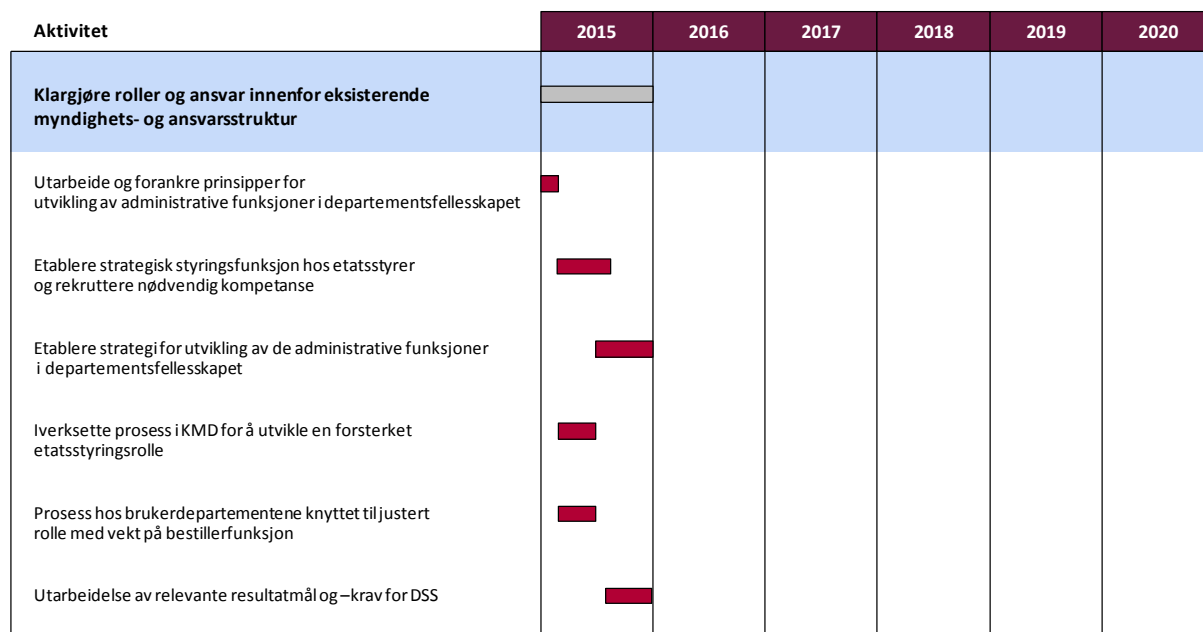
Vi anbefaler derfor at det igangsettes et mindre endringsprogram som har som mål å skape en kulturendring i departementsfellesskapet knyttet til arbeidet med de administrative tjenester. Det er naturlig at hovedvekten av arbeidet rettes mot ansatte som arbeider med etatsstyring i KMD, men at det også etableres en bredere del som rettes mot nøkkelmedarbeidere i de ulike departementer som i dag er kontaktpunkter overfor DSS.

Det er naturlig at et slikt arbeid integreres i arbeidet med etablering av styringsprinsipper og en strategisk styringsfunksjon i KMD.

8.1.6 Forslag til plan for gjennomføring

Under vises forslag til gjennomføringsplan og tidsperspektiv for arbeidet med å etablere strategisk styring og klargjøre roller og ansvar for ivaretagelsen og utøvelsen av de administrative tjenestene i departementsfellesskapet.

Det anbefales at disse tiltakene ledes og gjennomføres med utgangspunkt hos etatsstyrer i KMD.



Figur 33 - Viktige milepæler i arbeidet med å etablere strategisk styring og klargjøre roller og ansvar i utvikling av de administrative tjenester

Som nevnt ovenfor, anbefales det å forankre besluttede prinsipper for utvikling og utførelsen av administrative funksjoner i en egnet proposisjon eller melding til Stortinget i løpet av 2015.

8.2 Effektiviseringstiltak i departementene og SMK på kort og mellomlang sikt

Arbeidet med denne kartleggingen har avdekket at det er en betydelig ressursbruk på tvers av departementsfellesskapet knyttet til utøvelsen av de administrative funksjoner. Som vist i kapittel 4.2, utgjør kostnadene knyttet til de administrative funksjoner over 24 prosent av kostnadene i departementsfellesskapet (34 prosent dersom en inkluderer DSS).

Kartleggingen har også avdekket at det er store forskjeller i ressursbruken knyttet til de administrative funksjonene på tvers av departementsfellesskapet også i funksjoner som er tilnærmet like. Videre er det avdekket at det brukes ressurser på funksjoner som overlapper med fellestjenester i DSS, samt at det fortsatt ytes en del funksjoner som kan synes unødvendige i 2014.

Idet følgende beskrives våre anbefalinger knyttet til effektiviseringsmuligheter av de administrative funksjonene i departementene og på SMK.

8.2.1 Mer systematisk arbeid med målstyring og måling av brukertilfredshet

I kapitlene 4.2 og 7.2 redegjøres det for departementenes manglende fastsettelse av mål og KPI'er, måling av servicegrad og gjennomføring av brukerundersøkelser. Samtidig viser denne gjennomgangen at ekspedisjonssjefene for de administrative avdelinger mener at kvaliteten på egne tjenester er god eller tilstrekkelig.

Prosjektet anbefaler at departementene i sine virksomhetsplaner for 2015 og senere fastsetter mål og KPI'er som muliggjør måling og oppfølging av servicegrad og kvalitet på funksjonene.

Prosjektet anbefaler også at det gjennomføres en større brukerundersøkelse som koordineres fra KMD der de ansatte i departementene får anledning til å vurdere kvaliteten på de administrative funksjonene som utøves i departementene. En slik brukerundersøkelse bør inneholde en generell del, men bør også skreddersys organiseringen og ressursbruken i de administrative funksjonene i det enkelte departement. Det anbefales at undersøkelsen utarbeides og gjennomføres i løpet av første kvartal 2015. Deretter bør det gjennomføres oppfølgende undersøkelser for eksempel hvert tredje år.

8.2.2 Fastsettelsen av mål for effektivisering internt i det enkelte departementene og SMK

I kapitlene 4.2 til 4.4 presenteres tall for ressursbruken i de ulike administrative funksjoner i departementsfellesskapet. I kapittel 4 gis en samlet vurdering av samlet effektiviseringspotensial i departementene. Gjennomgangen viser at det kan være mulig å spare mellom 65 millioner kroner og 210 millioner kroner¹¹⁷ i årlige lønnskostnader dersom de minst ressurseffektive departementene effektiviserer opp til gjennomsnittlig ressursbruk eller laveste ressursbruk. Vi mener departementsfellesskapet i fellesskap bør ha som mål å spare minst 145 mill. kroner/år over tid¹¹⁸.

For å kunne realisere denne besparelsen på tvers, bør hvert departement og SMK sette et internt effektiviseringsmål for de administrative funksjoner. Målet bør beregnes ut ifra den interne ressursbruken med vekt på de administrative funksjoner der en er minst ressurseffektiv sammenlignet med øvrige virksomheter, jf. omtale av disse i kapittel 4.3.

Fastsettelsen av slike mål bør ta utgangspunkt i de potensialer som er identifisert i denne rapporten, men bør korrigeres for eventuelle særtrekk som kan ha betydning for måloppnåelsen. Eksempler på slike særtrekk kan være et stort antall dokumenter/innsynsbegjæringer som må håndteres av arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen, eller en annen bruk av forværelsesfunksjonen enn til tradisjonelle kontorstøtte oppgaver. Fastsettelsen av slike mål bør også vurderes ut ifra muligheter til mer

¹¹⁷ 215 millioner kroner dersom en holder personalfunksjonen utenfor

¹¹⁸ Beregnet som 75 prosent av 195 mill. kroner, hvilket inkluderer halve ressursbruken knyttet til mulige besparelser i personalfunksjonen, jf. omtale i kapittel 7.2. Vi har avrundet resultatet nedover

effektive arbeidsprosesser, for eksempel en høyere andel elektronisk utadgående korrespondanse i departementer som i mindre grad benytter elektronisk korrespondanse uten at det er særskilte hensyn som taler for dette, eller ut i fra muligheter for mer effektiv bruk av teknologi for eksempel ved overgang til abonnement på aviser på ipad/nettbrett som plasseres i fellesområder i departementslokalene, istedenfor tradisjonelle abonnementsløsninger som krever fysisk distribusjon av aviser i daglige postombæringsrunder.

Det er naturlig at en i et slikt arbeid hensyntar de virksomheter som i dag er mer effektive, da det kan bety at de har et mindre potensial for ytterligere effektivisering, enn virksomheter som i dag er mindre effektive. Vi anbefaler derfor at det etableres ulike mål for de ulike virksomhetene, men at disse til sammen medvirker til et felles innsparingsmål for departementsfellesskapet som helhet. Tidsperioden for realisering av målet må hensynta om effektiviseringsgevinstene skal realiseres gjennom naturlig avgang, effektivisering av rutiner og arbeidsprosesser eller bedre bruk av teknologier, eller om andre personalpolitiske virkemidler også kan benyttes.

Det anbefales at beslutningen om at samtlige virksomheter skal fastsette slike mål, og rammene for fastsettelsen av målene (tidsplan for arbeidet med fastsettelse a mål, prinsipper for hvordan målene skal fastsettes, eventuelt krav til minsteambisjon, tidsplan for når målene skal være nådd, med videre) forankres i regjeringen. Arbeidet bør også forankres med lokale tillitsvalgte og hovedorganisasjonene.

8.2.3 Effektivisering internt i departementene og SMK

Når de enkelte virksomheter har fastsatt interne mål for effektivisering av de administrative funksjonene, er det nødvendig å påbegynne effektiviseringsarbeidet.

Effektivisering kan oppnås gjennom en kritisk gjennomgang av hvordan de ulike funksjonene utøves, med henblikk på mulige gevinster. Disse kan oppnås for eksempel gjennom:

1. Mer effektive arbeidsprosesser eller bedre bruk av teknologi
2. Reduksjon eller bortfall av utdaterte oppgaver
3. Bortfall av unødvendige og/eller overlappende oppgaver
4. Økt bruk av fellesavtaler gjennom DSS

Det bør være opp til den enkelte virksomhet å identifisere hvordan de interne potensialene for effektivisering skal gjennomføres. Prinsippene for uttak av effektiviseringsgevinster inklusive ivaretagelse av den enkelte medarbeider bør forankres i regjeringen og med de tillitsvalgte, sammen med rapporteringskrav og rapporteringsform for måloppnåelse.

I det følgende utdypes noen områder som departementene kan vurdere som egnede tiltak for å nå effektiviseringsmålene.

Mer effektive arbeidsprosesser eller bedre bruk av teknologi

Det er et potensial for mer effektive arbeidsprosesser knyttet til korrespondanse av ugradert informasjon ut av departementene og mellom departementene. Økt bruk av elektronisk korrespondanse med digital signatur i departementer som i mindre grad praktiserer dette i dag, vil kunne være ressursbesparende både for forværelsesfunksjonene, som ofte har som oppgave å printe og ekspedere brev, arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen som må skanne og journalføre korrespondanse på papir og for tjenester knyttet til postombæring. Tilsvarende kan aviser tilgjengeliggjøres på 2-4 nettbrett/ipad i den enkelte avdeling, noe som vil kunne gi reduserte abonnementsutgifter knyttet til aviser, alternativt muliggjøre flere abonnementer på for eksempel utenlandske aviser.

Selv om eksisterende system for elektronisk saksbehandling, Websak, trolig ikke har den nødvendige funksjonalitet for å være et fullgodt elektronisk samhandlingsverktøy for ugradert informasjon, bør departementene allerede nå vurdere økt bruk av elektronisk forsendelse av dokumenter. Det kan gi effektiviseringsgevinster i mange funksjoner.

Reduksjon eller bortfall av utdaterte oppgaver

Tradisjonelle forværelsesfunksjoner som vedlikehold av møtekalendere, ekspedering av brev på papir og bestilling av møterom/-mat er oppgaver som en i større grad bør kunne forvente at ivaretas av den enkelte leder og saksbehandler. Departementene bør derfor vurdere om det er hensiktsmessig at denne type tradisjonelle forværelsesoppgaver fortsatt skal ivaretas av dedikerte ansatte. Et alternativ til en fullstendig avvikling av forværelsesfunksjonen kan være å gi funksjonen andre type oppgaver, som for eksempel produksjon av presentasjoner, talepunkter, med videre. Det vil imidlertid kunne kreve en annen kompetansesammensetning i funksjonen enn tidligere og vil måtte vurderes i lys av det.

Postomdeling utføres i dag i flere enkeltdepartementer. Funksjonen synes å være noe utdatert i lys av moderne muligheter for elektronisk korrespondanse, men virker fortsatt å være nødvendig for flere departementer. Det er her trolig nødvendig å skille mellom forsendelser av gradert informasjon og ugradert korrespondanse, men ressursbruken synes allikevel unødvendig høy.

Ressursbruken knyttet til faste postombæringsrunder bør vurderes nærmere for eksempel gjennom en lavere frekvens på postomdeling. Dette må imidlertid sees i sammenheng med at postombæring også benyttes til distribusjon av aviser og pakker. Når det gjelder aviser, er det mulig å kombinere mulighetene som ligger i moderne teknologi. Ved introduksjon av eksempelvis 2-4 nettbrett/ipad eller lignende med abonnement på tidsskrifter/aviser i den enkelte avdeling, vil en trolig kunne vurdere en reduksjon i frekvensen på postombæring fra eksempelvis daglig postomdeling til postomdeling to ganger i uken og etter hvert ned mot én gang i uken. Totalt er 6,25 årsverk dedikert til denne funksjonen, med samlede lønnskostnader på 3,5 mill. kroner/år. En halvering av denne ressursbruken anses som oppnåelig. I tillegg kommer ressursbruken tilknyttet denne tjenesten i DSS, jf. omtale i kapittel 5.5.4, der det også vil være et betydelig potensial for effektivisering gjennom lavere frekvens på postomdeling. Det tiltaket vil kunne ha en annen gevinst ved at det vil stimulere til økt bruk av elektronisk korrespondanse internt i departementsfellesskapet for departementer som ligger etter på dette punktet, jf. omtale over.

Tre enkeltdepartementer har i dag egne, interne bibliotek, som betjenes av til sammen 2,4 årsverk med samlede lønnskostnader på nesten 1,3 mill. kroner/år. Det er en tjeneste som det er naturlig å vurdere kritisk både i lys av at bøker og tidsskrifter enkelt kan kjøpes og bestilles elektronisk. Denne tjenesten må også sees i lys av at DSS forestår en fellesbibliotekstjeneste.

Effektivisering kan oppnås gjennom en reduksjon av de tilbudte tjenester som beskrevet, hvilket kan gi mulighet for redusert ressursbruk gjennom naturlig avgang og/eller frigjøring av ressurser til andre oppgaver.

Bortfall av unødvendige og/eller overlappende oppgaver

Som omtalt i kapittel 4.2 til 4.4 er mange årsverk i departementsfellesskapet knyttet til oppgaver som overlapper med tjenester som utøves av DSS, eller til oppfølging og kontroll av tjenester som leveres av DSS. Det er tilfellet for blant annet følgende tjenester:

- Lønn (kontroll og oppfølging)
- IKT (brukerstøtte, oppfølging)
- Anskaffelser

Ved overførselen av disse tjenestene til DSS ble tilhørende ressurser i de ulike departementene i enkelte tilfeller værende. Etter overførselen av tjenestene til DSS, kan det stilles spørsmål ved om

ressursene som er blitt værende i enkeltdepartementer har tilstrekkelige oppgaver som skaper merverdi. Det vises i denne sammenheng til at mange av oppgavene disse utfører omhandler kontroll, oppfølging og bestilling av tjenester som også i sin helhet utføres av DSS, jf. omtale i kapittel 4.3.4 og 4.3.8.

Ressursbruken i departementene med fullserviceavtale med DSS innen lønn og IKT utgjør til sammen 34,5 årsverk med samlede lønnskostnader på 20,0 mill. kroner/år. En vesentlig andel av dette antas å være knyttet til bestiller-, kontroll- og oppfølgingsroller mot DSS innen lønn, samt brukerstøtte innen IKT. Enkeltdpartementer, som har en høy ressursbruk her sammenlignet med øvrige departementer, bør sette seg mål om å redusere ressursbruken knyttet til disse oppgavene. Det kan gjennomføres gjennom naturlig avgang og/eller gjennom overførsel av disse ressursene til DSS.

Som vist i kapittel 4.2, har flere departementer dedikerte ressurser som tilbyr administrativ støtte til gjennomføring av anskaffelser. Til sammen utgjør det 17,3 årsverk. DSS tilbyr i dag en velfungerende tjeneste på området og departementer som benytter seg av DSS' tjeneste opplyser at de er meget godt fornøyd. Det er derfor et potensial for flere departementer som i dag ikke bruker DSS' tjenester innen anskaffelser, til i større grad å bruke DSS til dette.

En økt sentralisering av rådgivning til anskaffelser til DSS vil ha flere gevinster. Det vil skape et sterkere fagmiljø i DSS og kan, gjennom en samling av ressursene, muliggjøre en mer effektiv ressursutnyttelse ved at en funksjon med svært variabel etterspørsel kan ivaretas av et samlet miljø, noe som trolig vil redusere dødtid knyttet til funksjonen i enkeltdepartementer. Samlet sett kan dette derfor gi både økt kvalitet og en effektivisering av tjenesten. Effektivisering kan oppnås gjennom overføring av nødvendige ressurser til DSS for å dekke det totale behovet i departementsfellesskapet, kombinert med naturlig avgang for ressurser som det ikke er nødvendig å overføre.

For bortfall av unødvendige eller overlappende oppgaver vil det være aktuelt å gjennomføre en kartlegging av ressurser tilhørende de nevnte funksjonene, hvilke oppgaver de utfører, hvilken verdi disse reelt tilfører. Deretter må man eventuelt beslutte en rasjonalisering gjennom bortfall av oppgaver, samt en eventuell overføring av ressurser til DSS ved behov for flere ressurser der og/eller en avvikling gjennom naturlig avgang.

Økt sentralisering av innkjøp gjennom utvidet bruk av fellesavtaler og/eller overgang til e-handel

DSS har fellesavtaler på en rekke områder som planter, møbler, rekvisita, mobiltelefoner, PC-er og lignende, og det er allerede i dag utstrakt bruk av fellesavtaler. Samtidig viser gjennomgangen at departementene og SMK også forestår innkjøp av en rekke varer og tjenester selv der det finnes fellesavtaler. Dette gjelder blant annet innkjøp av kaffe, planter, kunst, møbler, rekvisita, mobiltelefoner, pc'er, med videre. Som et resultat av dette gjøres innkjøpene i små kvantum, hvilket er betydelig dyrere sammenlignet med om denne type innkjøp gjennomføres samlet.

I kapittel 7.2.4 viser vi at felles innkjøp for flere av varene nevnt ovenfor kan gi besparelser i størrelsesorden 15-40 prosent.

Samtidig antas det at oppfølging av tredjepartsleverandør vil kunne effektiviseres, blant annet ved at det vil kunne frigjøre tid til andre oppgaver. Årsverk knyttet til oppfølging av tredjepartsleverandører utgjør per i dag 3,6 årsverk i departementene. Selv om ikke alle avtaler med tredjepartsleverandører i departementsfellesskapet vil være egnet for felles innkjøp, vil flere større, sentrale innkjøpsavtaler medføre færre enkeltstående, mindre avtaler med tredjepartsleverandører, og dertil mindre behov for oppfølging.

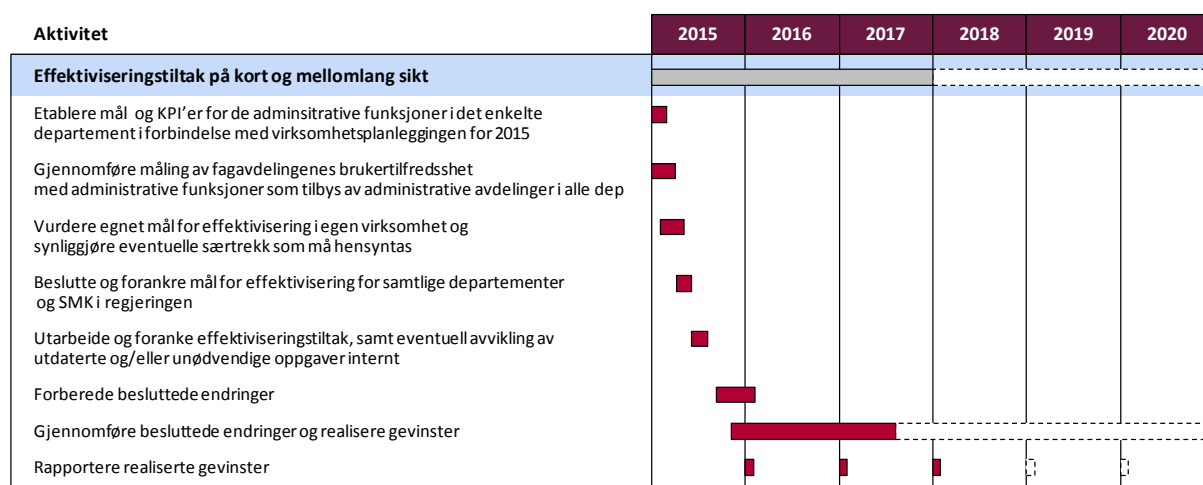
Det anbefales at departementene og DSS i fellesskap vurderer potensial for ytterligere fellesavtaler. I intervjuer har både departementene og DSS stilt seg positive til økt bruk av fellesavtaler, og det bør derfor ligge til rette for at dette kan gjennomføres i løpet av vinteren og våren 2015. Overgang til

mer bruk av e-handel kan være et egnet tiltak for avtaler med tredjepartsleverandører som ikke er egnet som fellesavtaler og bør vurderes av virksomheter som ikke har tatt det i bruk.

Oppsummert, er det en del ressursbruk i flere ulike funksjoner i enkeltdepartementer som synes unødvendig, og som til sammen viser et større potensial for effektivisering. Departementene dette gjelder derfor bør vurdere denne ressursbruken. Over har vi blant annet gitt eksempler på oppgaver som også løses av DSS, og der tilbakemeldinger fra departementene tilsier at DSS leverer tilfredsstillende kvalitet innen disse områdene. Dette er noe departementer som i mindre grad benytter seg av disse tjenestene bør vurdere. Tilsvarende kan det være en del potensialer knyttet til mer utdaterte funksjoner/oppgaver, gjerne i kombinasjon med bedre bruk av teknologi.

8.2.4 Forslag til plan for gjennomføring

Under vises forslag til gjennomføringsplan og tidsperspektiv for arbeidet med å gjennomføre effektiviseringstiltak i den enkelte virksomhet i departementsfellesskapet. Den stiplede linjen illustrer en periode der man effektiviserer gjennom å unnlate å fylle vakanser for årsverk som er identifisert som overflødige.



Figur 34 - Viktige milepæler i arbeidet med å gjennomføre effektiviseringstiltak på kort og mellomlang sikt

8.3 Kortsiktige tiltak som bidrar til å skape økt tillit til DSS

DSS har på enkelte områder manglende tillit hos sine brukere, jf. omtale i kapittel 5.5.6 og 7.3.7. Det er et sammensatt bilde bak dette. Oppsummert kommer det av at DSS ikke alltid leverer til brukernes forventninger, samt at brukerne har ulike forventninger til hva DSS skal levere, jf. kapittel 7.3.5. Videre er det lite transparens rundt de fellestjenestene DSS leverer, og de faktiske resultater DSS oppnår. Til sist har DSS med seg egen historie med tilfeller av svake leveranser og manglende forståelse for departementenes krav, hvilket fortsatt preger oppfattelsen av DSS i dag.

Lav tillit til DSS gir negative holdninger til organisasjonen hos brukere og kundekontakter i departementsfellesskapet, disse blir skeptiske til å få levert ytterligere tjenester, og det medfører at kundekontakter bruker mer tid og ressurser på å følge opp og kontrollere leveranser. Dette er illustrert blant annet gjennom duplisering av oppgaver og/eller store grad av kontroll som gjøres innen IKT og lønn, jf. omtale i kapittel 4.3.

DSS bør derfor arbeide målrettet for å øke tilliten til organisasjonen. Det er behov for at DSS bygger tillit blant sine brukere gjennom flere steg. DSS bør i denne prosessen unngå å påta seg ansvar for nye tjenester inntil en mer oversiktlig tjenestekatalog, mer presise tjenestebeskrivelser, mer transparente priser og systemer for måling og rapportering er på plass. Det er omtalt i det følgende.

Tiltak innen IKT er omtalt særskilt i kapittel 8.4 under.

8.3.1 Det må etableres tydeligere tjenestekataloger, mer transparente definisjoner og beskrivelser av tjenestene og en transparent prissettingsstruktur

Det vises til omtale av DSS' tjenestebeskrivelser i kapittel 7.3.5, der det fremkom utfordringer knyttet til at disse ikke er presise nok.

I arbeidet med mer presise tjenestebeskrivelser, er det naturlig å begynne med å tydeliggjøre og strukturere tjenestekatalogen, som gir oversikten over samtlige tjenester DSS tilbyr. Tjenestekatalogen må være lett tilgjengelig, oversiktlig, og enkel å forstå for brukerne, og den må aktivt kommuniseres.

DSS må deretter lage forslag til konkrete tjenestebeskrivelser som presist beskriver innholdet i hver enkelt tjeneste som skal leveres. Tjenestebeskrivelsene bør blant annet inneholde tekst om leveranser til hvilken tid, på hvilket sted, hvem som leverer tjenesten, kontakthinformatjon, og viktigst; de må spesifisere tjenestenivået. Tjenestenivået (tjenestekvaliteten og hvordan denne måles) må være klart og tydelig definert for å minimere sjansene for feiltolkning. Tjenestebeskrivelsene må deretter kommuniseres til brukerne i et klart format, og gjøres tilgjengelig sammen med tjenestekatalogen.

Med gode tjenestebeskrivelser vil brukerne ha en enhetlig og berettiget forventning til hva som skal leveres, og til hvilket nivå. Tilsvarende vil DSS på en enklere måte kunne forholde seg til, og eventuelt avvise andre eller nye forventninger til leveransene.

Det er naturlig at DSS etablerer forslag til tjenestebeskrivelser, men vi anbefaler at disse deretter sendes KMD for videre behandling. Vi anbefaler at KMD som en del av den videre behandlingen koordinerer og innhenter innspill fra øvrige departementer for å sikre en omforent forståelse og oppslutning om innholdet, og at KMD til slutt beslutter tjenestebeskrivelsene. Dette i alle fall i en overgangsfase, inntil tilfredsstillende tjenestebeskrivelser er på plass. Det vil løfte ansvaret for tjenestebeskrivelsene til KMD, noe som vil tydeliggjøre etatsstyrers rolle knyttet til fastsettelse av tjenestenivå og sikre at entydige tjenestebeskrivelser etableres. Det vises i den forbindelse til at DSS ikke har lyktes med dette og at det har vært et vedvarende problem siden IKT, lønn- og regnskapstjenestene ble sentralisert til DSS i 2006. Det synes også mer naturlig med en dialog mellom departementer enn mellom underliggende etat og det enkelte departement. Imidlertid kan det være en avveining om det likevel skal være DSS' rolle, og det er et spørsmål som bør vurderes nærmere i arbeidet med styringsprinsipper, jf. kapittel 8.1.1 over.

Det er også behov for en tydeligere og mer transparent prissetting av tjenestene. Dette bør kombineres med tydelig rapportering av ressursbruk og kostnader for de ulike tjenestene. Gjennom gode tjenestebeskrivelser og transparente priser, vil det i større grad være mulig for DSS å levere tjenestene i henhold til definisjon, og departementene vil lettere kunne bestille riktig tjenestenivå. Det vil også bidra til å bedre ressursutnyttelsen og leveransene av fellestjenester, ettersom det vil minimere risikoen for at DSS leverer mer enn hva som inngår i tjenestebeskrivelsene. Det vil også kunne gi "riktigere" tjenesteetterspørsel ettersom eventuelle tilleggskrav fra departementene vil måtte dekkes gjennom brukerfinansiering.

Til slutt må DSS levere tjenester i henhold de definerte tjenestebeskrivelsene, og kunne vise at de gjør nettopp dette. Det kan de vise gjennom utvikling av konkrete styringsparametre og systematisk rapportering av resultater knyttet til disse til KMD og departementsfellesskapet, jf. omtalen nedenfor.

8.3.2 Det er behov for å vurdere og beslutte relevante måle- og rapporteringsparametere for DSS

Det vises til at DSS rapporterer svært lite styringsinformasjon til etatsstyrer i KMD og til departementsfellesskapet for øvrig. Vi mener DSS må etablere bedre systemer for måling og rapportering av resultater som viser hvordan DSS leverer i forhold til de definerte tjenestenivåer.

Gjennom god måling og rapportering vil DSS kunne vise til at de leverer i henhold til tjenestebeskrivelsene, og vil forenkle arbeidet med å identifisere forbedringstiltak dersom målinger viser at DSS ikke leverer til omforent tjenestenivå.

For å få til dette, må DSS definere KPI'er og andre styringsparametre som er egnet for å måle tjenestenivået på den enkelte tjeneste. Samtlige tjenester bør ha minst én KPI, og helst flere, som reflekterer det viktigste kravene til leveranser i tjenestebeskrivelsene. Tjenestenivået bør måles kontinuerlig, og rapporteres med en fast frekvens, eksempelvis i en kvartalsrapport per avdeling eller samlet for DSS. Egnede KPI'er kan for utvalgte tjenester eksempelvis være:

- Brukersentre: 80 % av forespørsler skal løses innen 10 minutter, 90 % innen 60 minutter og 99 % innen 24 timer; ventetid på telefon, osv.
- IKT: 99,9 % oppetid på kritiske systemer.
- Lønn: Mindre enn 1 feil per 1000 lønns slipper, der feilkilden stammer fra DSS.

Fastsettelsen av relevante, målbare og kvantifiserte KPI'er er krevende. Det er viktig at KPI'ene som settes oppleves som relevante for departementene. I arbeidet med å identifisere relevante måle- og rapporteringsparametre er det naturlig å involvere DSS' brukere. Gjennom felles arbeidssamlinger med et utvalg av brukere, kan DSS identifisere de mest relevante KPI'ene for å måle i hvilken grad DSS oppfyller tjenesteavtalene innenfor de ulike tjenesteområdene.

God og systematisk rapportering av resultater vil bidra til å bygge tillit til DSS. Gjennom målbare resultater, som viser jevnt over gode leveranser over tid, vil DSS slippe diskusjoner om leveranser er gode nok eller ikke. For eksempel vil det være lite hensiktsmessig å klage over stabiliteten på IKT-systemer dersom DSS kan vise til over 99,9 prosent oppetid på kritiske systemer over en 10 eller 36 måneders periode.

8.3.3 DSS må styrke sitt arbeid med sourcingstrategi

Som beskrevet i kapittel 7.3.4, synes DSS' arbeid med sourcingstrategier og vurderinger knyttet til bruk av eksterne tredjepartsleverandører som mangelfull. Blant annet har DSS innen sentrale tjenesteområder som resepsjonstjenestene ikke vurdert innkjøp av eksterne tjenester versus intern produksjon. Som en innkjøper av varer og tjenester fra tredjepartsleverandører for betydelige beløp er det viktig å ha en god strategi og tilnærming til kjøp fra eksterne leverandører. DSS anbefales derfor å styrke og tydeliggjøre sin sourcingstrategi, og at denne strategien forankres hos eier og blant de ansatte som arbeider med sourcing i organisasjonen.

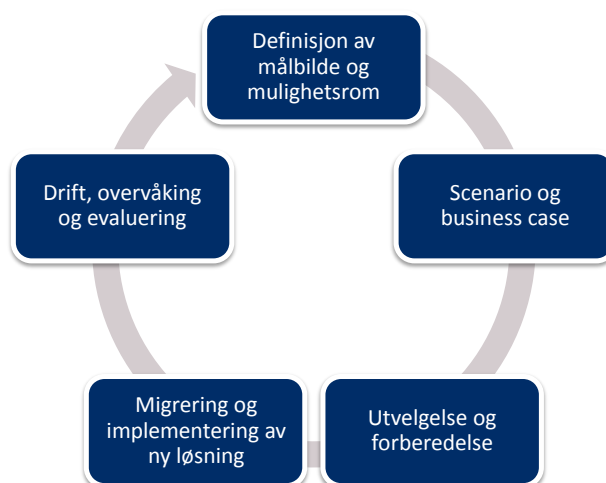
I et slikt arbeid er det viktig å skille på hva som er sourcing og hva som er innkjøp ("procurement") (innkjøp). Eksempler på vurderingstema for arbeid med sourcing er om tjenesten bør produseres internt (levere), eller eksternt (kjøpe), samt valg av riktige leverandører. Innkjøp innebærer å bestille og motta produkter og tjenester kostnadseffektivt og sikre kvalitet i leveranser. Eksempler på arbeid knyttet til innkjøp er innkjøpsprosess, oppfølging av leveranser ("performance management"), og etablering/avslutning/vedlikehold av kundeforhold.

I arbeid med en sourcingstrategi, er det viktig at den støtter opp under DSS' overordnede mål og strategier. DSS kan strukturere sitt arbeid med sourcing rundt fem steg:

1. Definisjon av målbilde og mulighetsrom – hvilke tjenester bør man vurdere å outsource og hvilke bør leveres internt?
2. Scenario og business case – vurderinger av tjenester som er aktuelle for outsourcing, og vurdering av business case for outsourcing inklusive gevinster og kostnader
3. Utvelgelse og forberedelse – valg av leverandør og forberedelser av migreringen
4. Migrering og implementering av ny løsning – gjennomføring av overgang fra intern leveranse til outsourcet tjeneste

5. Drift, overvåking og evaluering av den outsourcete tjenesten

Det er illustrert i figuren under.



Figur 35 - Fem steg i arbeid med sourcing

I vurdering av hvilke områder som kan være aktuelle for outsourcing bør DSS ta utgangspunkt i vurderinger av intern kompetanse og strategisk viktighet. Områder med lav intern kompetanse og lav strategisk viktighet er naturlige kandidater for outsourcing, mens områder der DSS har høy intern kompetanse, og/eller områder som anses å ha høy strategisk viktighet vil være lite egnet for outsourcing.

Ved beslutning om outsourcing, er valg av leverandør og leverandørforhold viktig. Derfor bør leverandørmarkedet analyseres som en del av arbeidet. Begrunnelser for outsourcing av produkter og tjenester er å sikre kvalitet, fleksibilitet og redusere kostnader, og disse aspektene må vektlegges i valg av leverandør og samarbeidsform.

Det er naturlig at DSS forankrer sitt arbeid med sourcing i KMD.

8.3.4 Forslag til plan for gjennomføring

Under vises forslag til gjennomføringsplan og tidsperspektiv for arbeidet med å skape bedre tillit til DSS som tjenesteleverandør, samt for DSS' arbeid med sourcing.

Aktivitet	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kortsiktige tiltak i DSS						
Etablere tydeligere og mer transparente definisjoner og prissetting for DSS' tjenester						
Utrede og beslutte måle- og rapporteringsparametre som vil bidra til å skape økt tillit til DSS						
Forbedre måling og årlig rapportering av nøkkeldata til KMD og øvrige virksomheter i departementsfellesskapet						
Vurdere og utarbeide sourcingstrategi som er basert på om kostnader og mulige gevinster						
Forankre sourcingstrategi i KMD						
Gjennomføre sourcingsstrategi						

Figur 36 – Viktige milepæler i arbeidet med å gjennomføre tiltak i DSS

Som illustrert i planen er dette tiltak som i hovedsak bør kunne gjennomføres i løpet av 2015. Arbeid med måling og rapportering av resultater bør være en årlig aktivitet som igangsettes hver høst og rapporteres for eksempel i årsrapportene.

8.4 Særlig om IKT

I det følgende omtales våre anbefalinger knyttet til IKT nærmere. Vi har valgt å omtale det særskilt, da IKT står overfor flere større utfordringer som vi mener det er nødvendig å ta tak i.

IKT i departementsfellesskapet fremstår som fragmentert med flere ulike IT-organisasjoner som alle opererer ut i fra det de mener er beste filosofi når det kommer til viktige spørsmål og løsninger som for eksempel lagring, oppbygging av IKT-plattform, håndtering av IKT-sikkerhet, med videre.

Drøftelsene i kapitlene 4, 5 og 7 viser at IKT-sikkerhet både blir brukt som argument mot at de fem departementene utenfor felles plattform blir en del av felles løsning, og som ett av hovedargumentene til ekstern kvalitetssikrer når denne i KS2 vurderingen av DSS' forslag til ny IKT-løsning i departementsfellesskapet tidligere denne vinteren og våren, anbefalte å skrinlegge prosjektet. Lav tillit til felles tjenesteleverandør innen IKT kan spores mange år tilbake i tid, også til før etableringen av DSS, jf, omtale i kapittel 5.2.

Samtaler vi har gjennomført med de ulike interessentene i de fem departementene, bekrefter bildet om at IKT-sikkerhet må være på plass før en kan vurdere overgang til en felles IKT-løsning. Som omtalt i kapittel 7.4, er det flere ulike oppfatninger til hvordan en ny IKT-løsning som ivaretar IKT-sikkerhet bør se ut. Det er også ulike oppfatninger om hvordan man teknisk best ivaretar både gradert og ugradert informasjon, og om det vil være kostnadssvarende. Motsetningene bærer preg av de ulike kulturene i departementene, men også ønsker om å beholde kontroll over fremtidig valg og drift av IKT-løsning.

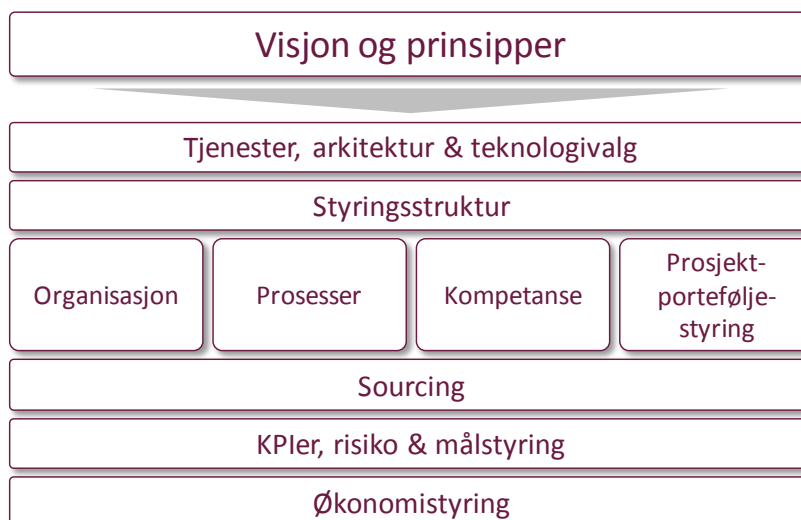
Skatteetatens IT- og Servicepartner (SITS) har de siste årene arbeidet hardt for å forbedre seg, og er i dag ledende blant offentlige etaters IKT- og tjenesteleverandører. Blant annet vil SITS i løpet av 2015 ha effektivisert sin IKT-relaterte drift og forvaltning med 25 prosent, samtidig som SITS moderniserer etatens IKT-løsninger med full styrke. Anbefalingene som omtales i det følgende tar utgangspunkt i mye av arbeidet som er blitt gjort i SITS og som har vist seg å være en suksess.

8.4.1 Utarbeide felles IKT-strategi og etablere CIO-funksjon i KMD

Vår vurdering er at det er behov for en samlet strategisk styring av IKT på departementsnivå. Det er behov for å skape og beslutte en felles IKT-visjon, samt prinsipper for IKT-styring som omfatter alle departementene og SMK, det vil si også de departementene som i dag står utenfor felles plattform. Med det som utgangspunkt er det behov for å utarbeide en IKT-strategi, der en blant annet identifisere gap, roller og prosesser. Vår vurdering er at dette arbeidet bør omfatte alle virksomhetene i departementsfellesskapet. Figuren under illustrerer typiske elementer som bør inngå i en IKT-strategi.



Oppbygging av IKT-strategi for departementsfellesskapet og SMK 2015-2018



Figur 37 - Tema som bør omtales i ny IKT-strategi for departementsfellesskapet

Det vil sikre diskusjon og forankring av strategisk retning for IKT i departementsfellesskapet, før en igangsetter prosjekter med å utvikle nye løsninger. Dermed legges det til rette for at det er en felles omforent strategi som bestemmer hvilke tjenester, arkitektur og teknologivalg som bør treffes, istedenfor at løsningene dikterer mulighetene. Det gir høyere sannsynlighet for IKT-løsninger av god kvalitet og med de egenskaper som er ønskelig for departementsfellesskapet, blant annet med hensyn til brukervennlighet og IKT-sikkerhet.

Det kan hende arbeidet vil vise at noen IKT-applikasjoner bør utføres lokalt, men at hoveddelen av IKT bør utvikles sentralt, eller at det er riktig at enkelte departementer selv drifter deler av IKT-behovene selv. Det kan likevel forankres i en felles strategi.

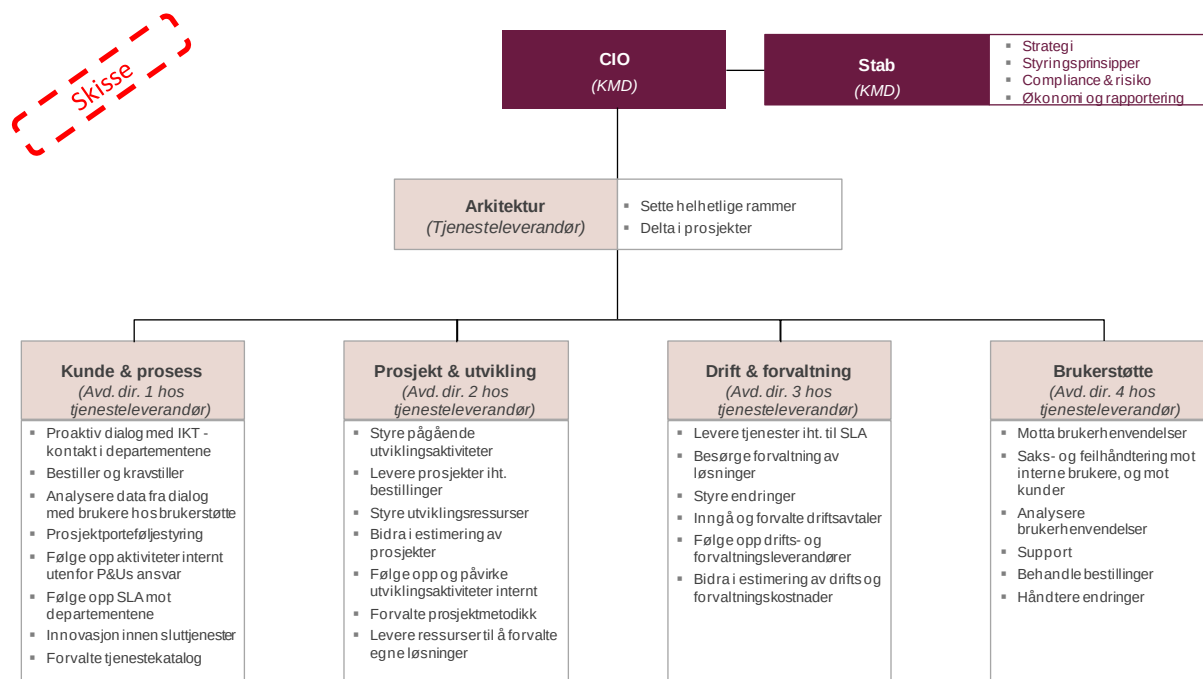
Vi mener at det er nærliggende at etatsstyrer for fellestjenester innen IKT har det overordnede ansvar for departementsfellesskapets IKT-strategi. KMD bør derfor ha en ressurs som kan ivareta en slik funksjon, og som har samme kompetanseprofil som en typisk CIO i et moderne konsern. Vedkommende bør ha noen ressurser rundt seg som kan ivareta typiske stabsfunksjoner. Vi vurderer at man gjennom et slikt grep samtidig bør bygge ned noe av ressursbruken i øvrige departementer knyttet til felles plattform og etter hvert også i departementer som står utenfor. Gjennom etablering av en CIO-funksjon med en stab i KMD, er det også naturlig å bygge ned staben rundt leder for IKT-avdelingen i DSS. Samlet mener vi derfor at oppbyggingen av et autoritativt kompetansemiljø i KMD, bør kunne gi redusert ressursbruk innen IKT på tvers.

8.4.2 Vurdere modell for fremtidig organisering av IKT

I tillegg til etablering av overordnet beslutningsstruktur, CIO-funksjon og IKT-strategi, vil det være behov for å vurdere fremtidig organisering av IKT som sikrer god kontroll og ansvarsfordeling mellom CIO-funksjon i KMD, tjenesteleverandør av IKT og øvrige virksomheter i departementsfellesskapet, "kundene".

Dersom en gjennom et slikt arbeid konkluderer at det er ønskelig med en intern IKT-leverandør tilknyttet departementsfellesskapet, vil det være nødvendig å etablere tydelige kriterier for hvordan organiseringen best bør designes. Dette for å sikre tilstrekkelig forretningsorientering mot kundegrensesnittet (brukerdepartementene), tett og god oppfølging av eventuelle underleverandører, samt et helhetlig perspektiv og prioriteringer i planlegging, utvikling, forvaltning, drift og brukerstøtte av IKT.

Figuren under illustrerer en mulig organisering av IKT i departementsfellesskapet og mellom CIO-funksjon i KMD og IKT-leverandør, der hver enkelt funksjon har klare ansvarsområder.



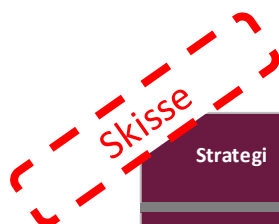
Figur 38 - Skisse til mulig organisering av IKT i departementsfellesskapet, dersom det er ønskelig med en intern tjenesteleverandør

Modellen er en såkalt "plan-build-run"-modell, som blant annet er blitt implementert i SITS. Avdelingen "Kunde og prosess" ivaretar planlegging, "Prosjekt og utvikling" ivaretar bygging, og "Drift og forvaltning" og "Brukerstøtte" ivaretar drift.

Alternativt, dersom det gjennom arbeidet med IKT-strategi konkluderes med at det er ønskelig å outsource IKT til det private marked, er det nødvendig å sette opp en modell for hvordan bestillerfunksjonen skal ivaretas.

8.4.3 Etablere styringsprosesser for IKT-verdikjeden

Etter at IKT-modell er besluttet, vil det være nødvendig å etablere styringsprosesser for hver av de syv hovedområdene som inngår i en IKT-verdikjede; strategi, arkitektur, operasjonell kvalitet, risiko og sikkerhet, etterspørsel, utvikling samt drift og forvaltning. Figuren under gir eksempler på dette.



Strategi	S1	Definere IT-strategi
	S2	Etablere organisasjon og styringsprinsipper
	S3	Utnytte muligheter for innovasjon (tekn. retning)
	S4	Kommunisere IT sin strategiske retning
Arkitektur	A1	Definere retning og roadmap for arkitektur
	A2	Administrere IT sin satsnings-arkitektur
	A3	Administrere standarder og metoder
	A4	Kontroll og styring av eksisterende arkitektur
Operational excellence	OE1	Administrere økonomien i IT
	OE2	Rapportere på økonomien i IT
	OE3	Sikre omforent og oppdatert komm. fra og til IT-avdelingen
	OE4	Definere og operasjonalisere IT-prosesser
	OE5	Administrere IT-prosjekter og sikre leveranse i alle faser
	OE6	Identifisere løsninger som må oppdateres og/eller fases ut
	OE7	Administrere ressurstildeling (til oppgaver)
	OE8	Administrere ressursutvikling (inkl. medarb.utv.)
	OE9	Langsiktig knowledge management
	OE10	Drive opplæring av brukere
	OE11	Evaluerer ytelse og drive rapportering av resultater
	OE12	Administrere kvalitet, governance og compliance
Risiko og sikkerhet	RS1	Administrere risiko
	RS2	Administrere sikkerhet
Etterspørsel	E1	Bestiller og kravstiller i prosjektprosess
	E2	Administrere etterspørsel
	E3	Prosjektporteføljestyling og prioritering
	E4	Følge opp gevinstrealisering
	E5	Sikre kontinuerlig forbedring av prosessene opp mot forretning
Utvikling	U1	Sette krav til design av løsninger
	U2	Utvikle (in-house) og/eller anskaffe løsninger utenfra
	U3	Styre utviklingsleverandører (ved outsourcede prosjekter)
	U4	Styre spesifikt SDC som utv.leverandør
	U5	Administrere test av løsninger
	U6	Change mngt. (overganger og implementering av løsn.)
Drift og forvaltning	DF1	Adm. brukerhenvendelser (request/call management)
	DF2	Administrere drift og levere tjenester iht. SLA
	DF3	Inngå avtaler med drift- og forvaltningsleverandører
	DF4	Styre driftsleverandører iht. SLA (Evry og SDC)
	DF5	Følge opp SLA mot kunder (driftsmøter - proaktiv dialog)
	DF6	Saks- og feilhåndtering (incident management)
	DF7	Administrere tjenestenivå (SLM) og katalog mot kunde
	DF8	Administrere service-kontinuitet og tilgjengelighet
	DF9	Administrere eiendeler, landskap og konfigurasjoner
	DF10	Kapasitetsstyring iht. drift og forvaltning
	DF11	Kontinuerlig forbedring av drift- og forvaltningstjenester

Figur 39 - Skisse til mulige styringsprosesser for de syv hovedelementene i en IKT-verdikjede

Styringsprosessen bidrar til å klargjøre oppgaver og ansvar mellom IKT-strategisk funksjon i KMD og tjenesteleverandør og mellom de ulike fagområder og avdelinger hos tjenesteleverandøren.

8.4.4 Gjennomføring av ny IKT-modell, vurdering og forankring av ny IKT-løsning og implementering av denne

Gjennom dette arbeidet vil departementsfellesskapet få en IKT-strategisk funksjon som evner å samle, vurdere og oppnå aksept for valg av fremtidig IKT-løsning i departementsfellesskapet.

Når arbeidet er ferdigstilt, bør ny IKT-modell implementeres. Videre arbeid vil deretter være vurderinger og forankring av ny IKT-løsning. Vi anbefaler her at IKT-sikkerhet vurderes som en integrert del av øvrig arbeid knyttet til IKT, og at en som en del av dette arbeidet også vurderer mulige alternativer utenfor departementsfellesskapet.

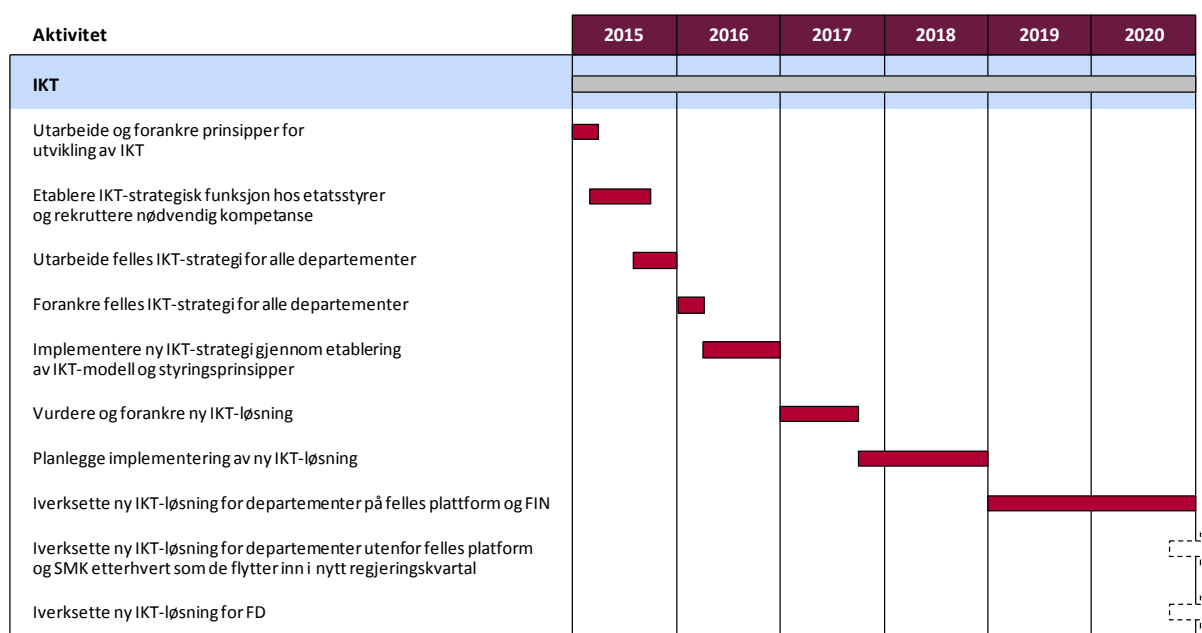
Når en eventuell beslutning om ny IKT-løsning er tatt, er det naturlig at arbeid med ny IKT-løsning deretter påbegynnes med henblikk på å fase inn de departementer som besluttes at skal være omfattet. Parallelt bør det igangsettes en detaljert planleggingsfase der en forbereder stegene for

implementering av ny IKT-løsning i de ulike departementene, og til slutt en implementeringsfase over flere steg.

Samlet, vurderer vi at disse grepene vil kunne bidra til å øke den samlede effektiviteten og redusere den samlede ressursbruken knyttet til IKT. Det vil også kunne gi en IKT-løsning av god kvalitet og med tifredsstillende IKT-sikkerhet på tvers av departementsfellesskapet.

8.4.5 Forslag til plan for gjennomføring

Under vises forslag til gjennomføringsplan og tidsperspektiv for arbeidet med å få på plass en ny IKT-strategisk funksjon, IKT-strategi, ny IKT-modell med tilhørende styringsprinsipper og ny IKT-løsning. Som illustrert i planen er dette et arbeid som trolig vil pågå minst til 2020, og kanskje helt til alle virksomheter (som skal flytte dit) har flyttet inn i nytt regjeringskvartal.



Figur 40 – Viktige milepæler i arbeidet med å gjennomføre endringer innen IKT-funksjonen i departementsfellesskapet

Dette arbeidet må sees i lys av vurderinger og eventuell gjennomføring av endringer knyttet til DSS som organisasjon, jf. omtale kapittel 8.6.1 under. Det er nærliggende at det kan komme endringer i DSS, som på en eller annen måte vil berøre IKT.

8.5 Vurderinger knyttet til bruk av teknologi

Det er identifisert flere mulige forbedringsområder knyttet til bruk av teknologi i departementsfellesskapet, jf. omtale i kapittel 7.2.5.

Anbefalingene i dette kapitlet som omtales i punkt 8.5.1 vurderes å være gjennomførbare innenfor dagens organisering av IKT.

For øvrige tiltak, anbefales det å vente med gjennomføring til de foreslåtte tiltakene knyttet til ny IKT-funksjon i KMD er gjennomført. Dette fordi arbeidet med IKT i departementsfellesskapet samlet bærer preg av en del større utfordringer, som vi mener det er fornuftig å løse før en eventuelt vurderer og tar i bruk nye teknologiske løsninger. I 8.5.2 beskrives derfor hvordan departementsfellesskapet bør arbeide mer systematisk for å ta i bruk nye teknologier i et mer langsiktig perspektiv.

8.5.1 Tiltak på kort sikt – gjennomføre forbedringer i elektronisk saksbehandlingssystem

I samtaler med departementene fremkommer det at det elektroniske saksbehandlingssystemet i departementsfellesskapet, Websak som leveres av en tredjepartsleverandør, ikke fungerer tilfredsstillende. Særsilt gjelder det problemer med treghet, ustabilitet og svak funksjonalitet. Blant annet er ikke søkefunksjonen tilfredsstillende, jf. kapittel 7.2.5. Utbedringer av saksbehandlingssystemet bør derfor prioriteres med vekt på å øke brukervennligheten for saksbehandlere og ledere i fagavdelingene. En god søkefunksjon anses i så måte å være en viktig prioritet. Prosjektet har forstått det som at DSS er i gang med et arbeid knyttet til en ny versjon av Websak, men kjenner ikke til detaljene for dette arbeidet. Anbefalingene som nevnes her må derfor vurderes i lys av eventuelt pågående arbeid og bør vurderes integrert i dette.

Vi mener det bør gjennomføres en kartlegging blant brukere av det elektroniske saksbehandlingssystemet i fagavdelingene, for å få innspill til behov for utbedringer utover det som allerede er kjent og få innspill om ønsket funksjonalitet.

Deretter må innspillene prioriteres og tiltak som ønskes iverksatt besluttet, før de kan gjennomføres. Avhengig av tiltakene som besluttet, har DSS to alternativer:

1. Stille nye krav til funksjonalitet og tjenestenivå i system fra nåværende leverandør
2. Bytte til leverandør som kan levere ønsket funksjonalitet og tjenestenivå

I dette må det selvfølgelig tas hensyn til løpende kontrakter med nåværende leverandør. Alternativ 2 fremstår som mer krevende å gjennomføre enn alternativ 1. Alternativ 2 kan innebære en endring av dagens arbeidsrutiner og prosesser i bruken av saksbehandlingssystemet, og dermed utgjøre en ny belastning for samtlige brukere av systemet med hensyn til behov for opplæring og det å måtte ta i bruk et nytt system.

8.5.2 Opprette funksjon for innovasjon i tilknytning til CIO i KMD

Implementering av nye og hensiktsmessige teknologier antas å bli et viktig virkemiddel for å innfri krav om effektivisering i offentlige virksomheter inklusive departementsfellesskapet i årene fremover. Det er innført elektronisk saksbehandlingssystem og elektronisk kommunikasjon, som har ledet til effektiviseringsgevinster i departementsfellesskapet. Imidlertid bærer mye av arbeidet knyttet til å ta i bruk nye teknologier preg av at det foregår stegvis, gjerne på initiativ fra enkeltdepartementer som ønsker å være i front når det gjelder arbeidet med teknologi. Det mangler et mer systematisk arbeid, der vurderinger knyttet til å ta i bruk nye løsninger sees i sammenheng.

Vurderinger om implementering av nye teknologier foreslås å være en sentralisert funksjon med følgende oppgaver:

1. Identifisering av behov for nye teknologier i departementsfellesskapet
2. Utforskning av teknologier som imøteser brukerbehov, samt overvåking av nye teknologier
3. Vurdering av gevinster, kostnader og implikasjoner ved bruk av aktuelle teknologier
4. Overordnet ansvar for implementering og gevinstrealisering ved bruk av nye teknologier

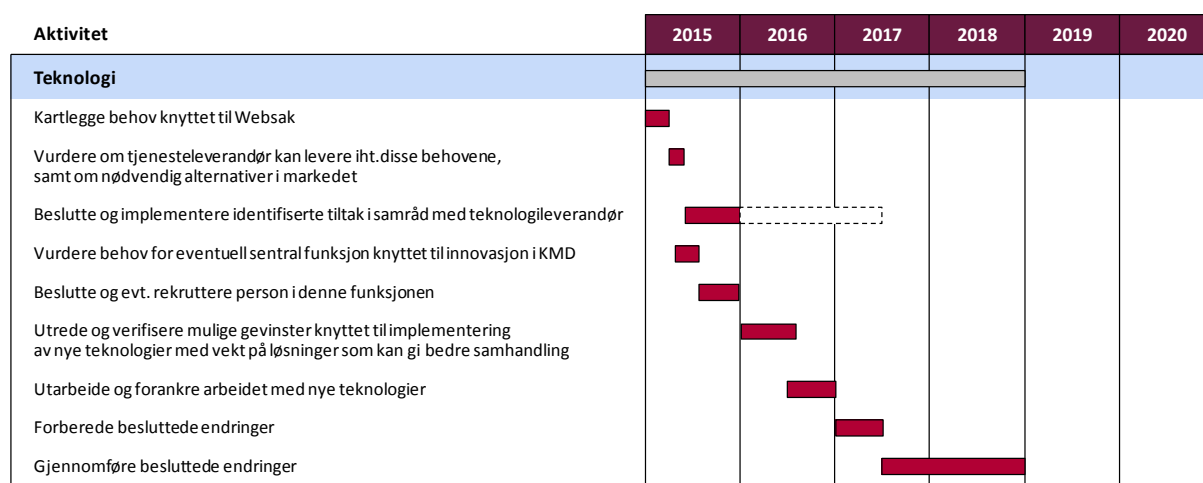
Det bør vurderes å etableres en funksjon for innovasjon i tilknytning til den nye CIO-funksjonens stab i KMD. En slik funksjon bør også sees i sammenheng med kunnskapen og kompetansen i Avdeling for IKT og fornying i KMD, men bør av årsaker som nevnt tidligere, være koblet til avdelingen med etatsstyreransvar for DSS.

Som beskrevet i kapittel 7.2.5 er det identifisert et behov for verktøy som muliggjør økt samhandling i og på tvers av departementene. Det antas å være betydelige gevinster knyttet til økt samhandling i departementsfellesskapet. Et godt samhandlingsverktøy vil være en forutsetning for å realisere disse

gevinstene. Det er naturlig at vurderinger knyttet til behov for samhandlingsverktøy inngår som en del av et mer målrettet arbeid knyttet til innovasjon og nye teknologier.

8.5.3 Forslag til plan for gjennomføring

Under vises forslag til gjennomføringsplan og tidsperspektiv for arbeidet med nye teknologier. Som illustrert i planen er dette et arbeid som vil pågå i to faser; i en første fase gjennomføres vurderinger og tiltak med sikte på å oppnå forbedringer i Websak. I en andre fase tas det sikte på et mer systematisk arbeid knyttet til arbeid med innovasjon og det å ta i bruk nye teknologier.



Figur 41 – Viktige milepæler i arbeidet med mer systematisk tilnærming til teknologi i departementsfellesskapet

8.6 Behov nærmere analyser av dagens organisering av fellestjenestene

Som omtalt i kapittel 5, har DSS hatt en betydelig vekst både i antall ressurser og antall tilbudte tjenester de senere årene. DSS ivaretar en bred tjenesteportefølje, der mange av tjenesteområdene er svært ulike og krever ulik grad av oppfølging, kompetanse og rapportering.

Det er behov for å vurdere nærmere hensiktsmessigheten av helheten i tjenesteporteføljen som DSS tilbyr, samt om DSS og departementsfellesskapet er tjent med at DSS leverer noen enkelttjenester med DFØ som systemleverandør. Det er utdypet i det følgende.

8.6.1 Gjennomgå og analysere hensiktsmessigheten av å ha en tjenesteleverandør med så stor bredde i tjenesteporteføljen

DSS har ansvar for en svært bred tjenesteportefølje som ivaretar alt fra fasilitetstjenester som kantine og renhold, lønn- og regnskapstjenester, trykkeritjenester, sikkerhetstjenester og IKT-tjenester. Sammenlignet med tjenesteleverandører i det private markedet, er det sjelden disse tilbyr tjenester med tilsvarende bredde som DSS gjør.

Det er betimelig med en vurdering av hensiktsmessigheten av at DSS leverer et så bredt spenn med ulike fellestjenester til departementsfellesskapet. Det er naturlig å vurdere om DSS bør løses opp i mindre og mer rendyrkede organisatoriske enheter, eller om deler av de tjenestene som leveres av DSS bør outsources i sin helhet til markedet. I det siste tilfellet vil en da måtte beholde en tydelig og kompetent bestillerrolle enten i DSS eller i KMD.

De mest naturlige områdene for vurdering av utskillelse til en egen etat, med en kombinasjon av outsourcing, er IKT og vakt og sikringstjenestene. Disse utgjør de to største tjenesteområdene som tilbys av DSS og opptar betydelige ressurser internt og i behov for ledelsesoppfølging. Flere

utredninger peker på at IKT-tjenesten har hatt og har utfordringer med kvaliteten på tjenestene de tilbyr, og denne tjenesten sliter også med lav tillit. Vakt og sikringstjenesten har vokst betydelig på kort tid, og har utfordringer knyttet til finansiering av teknisk utstyr og disponering av ressurser for å kunne ivareta tjenesten på en best mulig måte. Det er få åpenbare synergier mellom vakt og sikring, og øvrige tjenesteområder.

Et mer rendyrket DSS med ansvar for færre områder, vil i større grad kunne synliggjøre resultater gjennom økt faglig fokus, vil være i bedre stand til å imøtekomme de krav som stilles av brukerdepartementene i tjenestebeskrivelsene, og vil bedre kunne synliggjøre behov for kompetanse, og eventuelt finansiering av områder som ikke blir strategisk prioritert i dagens DSS (med ansvar for mange fagområder).

Vi anbefaler at det gjennomføres en bred gjennomgang av DSS og helheten i DSS' tjenestetilbud. Arbeidet bør vurdere gevinster ved alternative organiseringer av IKT og vakt og sikring, inklusive om én eller begge disse tjenesteområdene bør skilles ut i egne organisasjoner, eller outsources i sin helhet. Hvilke tilbud som eksisterer i markedet bør derfor vurderes.

En slik gjennomgang bør også belyse eventuelle utfordringer knyttet til ressursbruk og kostnadsstyring. Det er naturlig at en som en del av en slik gjennomgang vurderer ressursbehov for de ulike tjenesteområdene og om det er behov for mer eller mindre finansiering og/eller kompetanse av disse. En slik gjennomgang bør derfor også kartlegge eksisterende kompetanse og vurdere eventuell gap i kompetanse.

Det er naturlig at et slikt arbeid også vurderer departementenes behov til tjenestene og sees i sammenheng med de strategier som etableres for utvikling av tjenestene, jf. kapittel 8.1.3 og kapittel 8.4.

8.6.2 Utrede og vurdere eksisterende modell innen lønn og regnskap med DSS og DFØ opp mot eventuelle muligheter i markedet

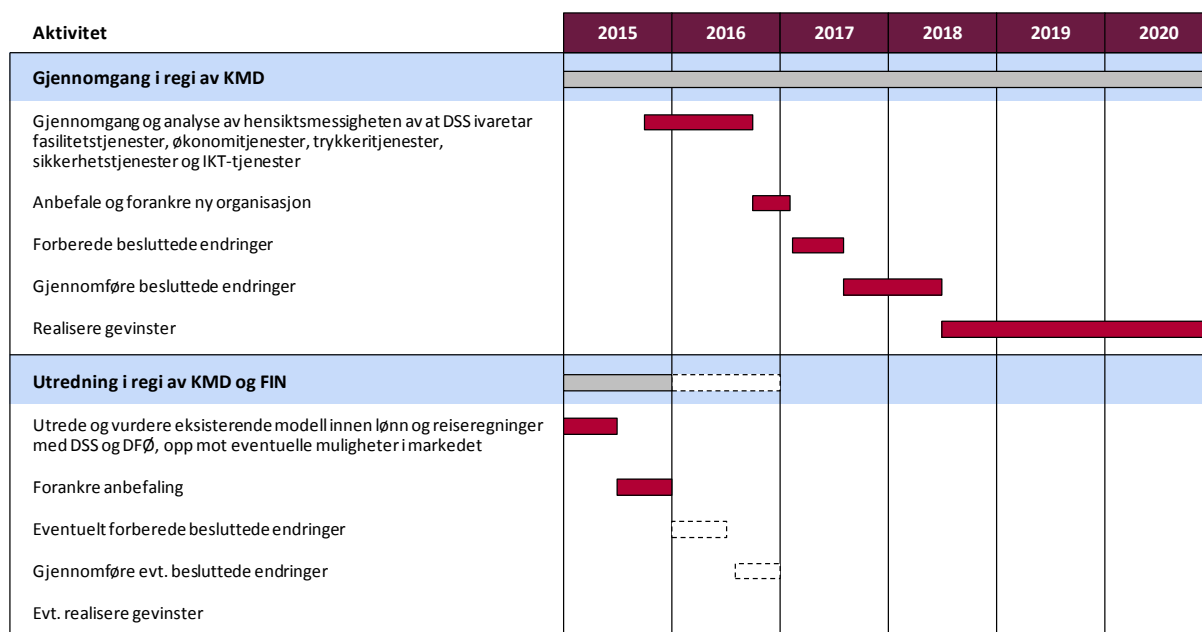
Tjenester knyttet til lønn og reiseregninger leveres i dag av DSS, men med DFØ som underliggende systemleverandør. DFØ leverer lønn- og regnskapstjenester til andre statlige og kommunale virksomheter, inklusive UD.

Prosjektet mener en bør vurdere nærmere i hvilken grad dagens organisering og arbeidsdeling mellom departementene, DSS og DFØ er hensiktsmessig. Det er naturlig å utrede dagens modell, opp mot en modell der DFØ overtar DSS' ansvar, opp mot alternativer i det private markedet. En slik utredning bør også vurdere om det er konkrete juridiske hindre og eller andre administrative kostnader knyttet til en endring av dagens driftsmodell.

Det er prosjektets forståelse at det foreligger hindre i å benytte private aktører for utøvelsen av lønningsfunksjonen, da vi er blitt opplyst at det kan være i konflikt med regelverket for økonomistyring i staten. Eventuell bruk av det private markedet vil derfor måtte vurderes nærmere opp mot dette regelverket.

8.6.3 Forslag til plan for gjennomføring

Under vises forslag til gjennomføringsplan og tidsperspektiv for arbeidet med å gjennomgå hensiktsmessigheten av nåværende organisering av DSS, samt en utredning som vurderer nærmere arbeidsfordelingen mellom departementene, DSS og DFØ innen lønn- og reiseregninger. Som illustrert i planen er dette vurderinger som begge bør påbegynnes i 2015.



Figur 42 – Viktige milepæler i arbeidet med å gjennomføre vurderinger om innretningen på arbeidet med av fellestjenester i fremtiden

Vi foreslår å vente med oppstart av gjennomgangen av DSS som organisasjon til av 2015. Dette for at arbeidet med opprettelsen av strategisk styringsfunksjon, inklusive IKT-funksjon i KMD bør være etablert, samt at arbeidet med strategier bør være kommet langt. Vi tror ikke at det i etterkant av gjennomgangen vil være et spørsmål om man vil anbefale endringer i DSS, men hvordan og omfanget på disse. Forslag til plan for gjennomføring er derfor presentert frem mot 2019.

For utredningen om organiseringen av arbeidet med lønn og reiseregninger, som vil være vesentlig mindre omfattende, anbefaler vi at det påbegynnes første halvår 2015. Arbeidet med denne utredningen vil vise hva som bør være anbefalingene, og eventuelle behov for oppfølging i etterkant av utredningen er derfor markert med stiplet linje.

8.7 Sentralisering av flere administrative funksjoner på mellomlang til lang sikt

På sikt bør det være en ambisjon om å vurdere ytterligere sentralisering av administrative funksjoner. Det bør imidlertid først gjennomføres etter at nåværende organisering av samtlige fellestjenester er grundig vurdert, og en eventuell fremtidig organisering av hvem som bør utøve de ulike fellestjenestene er besluttet og eventuelle ny(e) organisasjon(er) er implementert.

Det er en forutsetning at eventuell mottakerleverandør ved en sentralisering av en ny tjeneste har tillit, anses for å være kompetent og leveransedyktig av virksomhetene i departementsfellesskapet.

8.7.1 Utrede og verifisere mulige gevinster knyttet til sentralisering av mer komplekse funksjoner

Det er naturlig å vurdere en sentralisering av arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen på sikt. Som identifisert i kapittel 4.2 er funksjonen den største administrative funksjonen i departementsfellesskapet med tanke på lønnskostnader og benyttede årsverk.

Potensielle besparelser ved en effektivisering av funksjonen er store, og ved implementering av laveste ressursbruk på tvers av departementsfellesskapet, kan man spare inntil 57 mill. kroner. Det

er trolig ikke mulig å ta ut hele dette potensialet gjennom en fortsatt desentralisert funksjon i den enkelte virksomhet. Det taler derfor for en sentralisering av funksjonen på sikt.

Det bør gjennomføres en robust utredning som identifiserer gevinster, kostnader, og implikasjoner ved en sentralisering av funksjonen. Dette inkluderer mulige kvantitative gevinster i form av redusert ressursbruk, eller kvalitative vurderinger knyttet til økt kvalitet. Kostnader knyttet til gjennomføring av sentraliseringen bør også vurderes. En slik utredning bør også vurdere om det er konkrete juridiske hindre for en sentralisering, samt konsekvenser for de ansatte.

Konsekvenser vil kunne være både positive og negative, eksempelvis at en sentralisering vil kunne lede til større og sterkere fagmiljøer, men gi mindre nærhet til fagavdelingene i de ulike virksomhetene. Utredningen bør gjøre en samlet vurdering av disse aspektene, og komme med en klar anbefaling om funksjonen bør, eller ikke bør sentraliseres, samt til hvor arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen eventuelt bør tilhøre.

Tilsvarende, bør en vurdere om det er hensiktsmessig med en sentralisering av andre oppgaver som kompetanseutvikling, rekruttering, med videre.

8.7.2 Forslag til plan for gjennomføring

Arbeidet med å vurdere, forberede og gjennomføre en eventuell sentralisering av ytterligere funksjoner til en felles tjenesteleverandør bør bestå av følgende steg:

1. Utrede og verifisere mulige gevinster knyttet til sentralisering av komplekse funksjoner
2. Utarbeide og forankre sentralisering av komplekse funksjoner
3. Forberede besluttede endringer
4. Gjennomføre besluttede endringer

Det er en avveining om departementsfellesskapet først bør gjennomføre grepene knyttet til effektivisering internt i den enkelte virksomhet, og foreta gjennomgangen av DSS som organisasjon før eventuelt arbeid med sentralisering av andre funksjoner påbegynnes, eller om også dette er et tiltak som bør igangsettes umiddelbart.

Generelt, kan det være argumenter som taler for at det kan være hensiktsmessig å vurdere, beslutte og ta ut gevinster i departementene og SMK knyttet til disse funksjonene, samt gjennomføre en eventuelt ny organisering av DSS, før en også utreder, beslutter og realiserer ytterligere sentralisering av tjenester til DSS. For at en skal lykkes med en sentralisering og realisere gevinster, er det viktig at mottakerorganisasjonen har kapasitet til å tilegne seg tilstrekkelig kompetanse for å kunne yte eventuelle nye tjenester med tilstrekkelig kvalitet fra dag 1.

På den annen side, kan det være enklere å ta ut effektiviseringsgevinster knyttet til effektiviseringsmål i det enkelte departement, om en realiserer store gevinster knyttet til eksempelvis arkiv- og dokumentasjonsfunksjonen tidlig.

Vår vurdering er at det er riktig å vente med en ytterligere sentralisering av helt nye tjenestemråder til DSS på nåværende tidspunkt. Vi har derfor ikke presentert en gjennomføringsplan for dette tiltaket.

8.8 Oppsummering av anbefalinger som bør iverksettes i 2015

I dette kapitlet har vi presentert en rekke anbefalinger som vi mener bør iverksettes i departementsfellesskapet og DSS. I det følgende har vi oppsummert tiltak som bør igangsettes i 2015. Vi har fordelt disse på den enkelte virksomhet som vi mener bør være ansvarlig for å gjennomføre de ulike tiltakene.

KMD

- Igangsette en brukerundersøkelse der fagavdelingene i departementsfellesskapet blir spurt om kvaliteten på de administrative funksjoner i det enkelte departement
- Utarbeide og forankre styringsprinsipper for utvikling av administrative funksjoner, inklusive IKT
- Etablere strategisk styringsfunksjon, CIO-funksjon og evt. funksjon for innovasjon, samt rekruttere eventuell kompetanse
- Etablere strategi for utvikling av de administrative funksjoner i departementsfellesskapet
- Etablere IKT-strategi som omfatter alle departementene
- Igangsette utredning i samråd med FIN om organisering av lønnsfunksjonen mellom departementene, DSS og DFØ og følge opp eventuelle anbefalinger
- Utarbeide relevante mål- og resultatkrav i tildelingsbrev til DSS
- Igangsette større gjennomgang av DSS

Alle departementer og SMK

- Etablere mål og KPI'er som kan måle kvalitet og servicegrad på de administrative funksjonene internt
- Vurdere mål for effektivisering av administrative funksjoner internt
- Utarbeide og forankre egnede effektiviseringstiltak internt
- Gi innspill til KMDs arbeid med styringsprinsipper, og strategier

Vi anbefaler at mål for effektivisering av de administrative funksjoner forankres i regjeringen og sees i sammenheng med arbeidet med statsbudsjettet for 2016 og 2017.

DSS

- Utarbeide og foreslå tydeligere og mer presise tjenestebeskrivelser
- Utarbeide mer transparent prissetting av tjenestene
- Utarbeide måleparametre, gjennomføre målinger og rapportere disse
- Utarbeide og gjennomføre sourcingstrategi
- Kartlegge behov knyttet til elektronisk saksbehandlingssystem (Websak)
- Vurdere, beslutte og gjennomføre evt. endringer i elektronisk saksbehandlingssystem

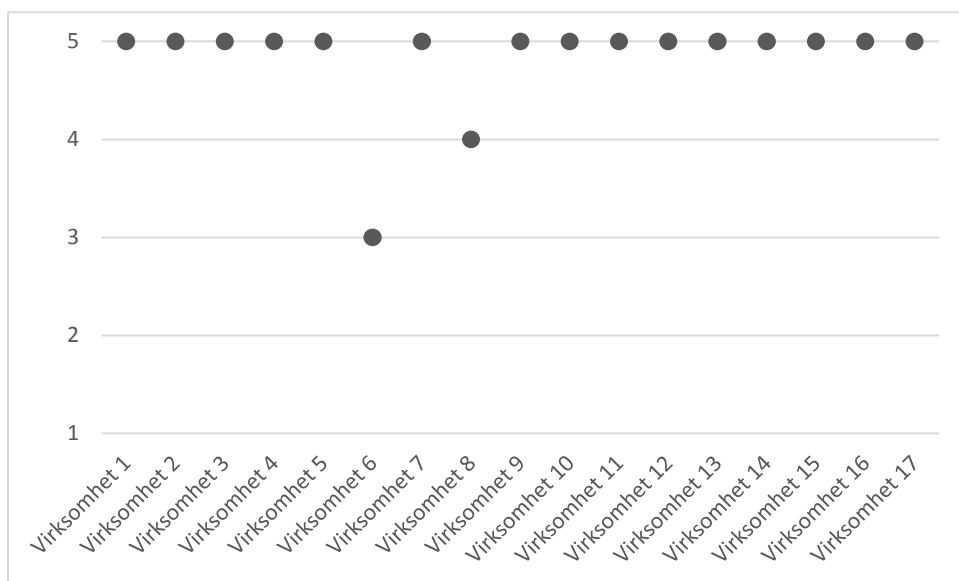
9 Vedlegg

9.1 Statsrådets ansvar ved ulike organisasjonsformer for administrative tjenester

Samtlige departementer og SMK ble spurt i hvilken grad de var enige i prinsippet om at statsråden har et totalansvar for ivaretagelsen og utførelsen av administrative tjenester levert i og til eget departement gitt de ulike organisatoriske løsningene omtalt ovenfor. I KMD ble både leder for Administrasjonsavdelingen og leder for Avdeling for bygg, sikkerhet og tjenester spurt. Antall "virksomheter" som har besvart er derfor 17, og ikke 16 tilsvarende antall virksomheter i departementsfellesskapet. Samtlige svar er tatt med i undersøkelsen og anonymisert. For enkelte virksomheter var flere tilstede da spørsmålene ble stilt, og det var uenighet rundt besvarelsen av spørsmålene. Vi har da registrert svaret til den med høyest stilling blant intervjusubjektene.

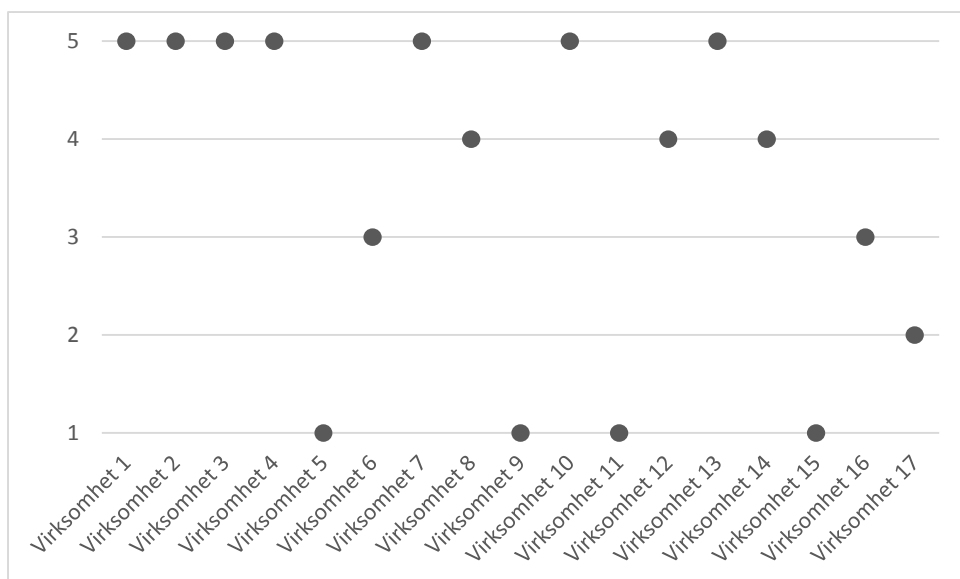
Karakteren 5 betyr at man er svært enig og 1 svært uenig i at statsråden har et slikt ansvar i de ulike alternativene. Undersøkelsen viser at det er til dels stort sprik mellom departementene om hvordan statsrådenes ansvar skal forstås.

For administrative funksjoner som er organisert internt i eget departement viser Figur 43 at det er relativ stor enighet om at statsrådene har et totalansvar for administrative funksjoner organisert i eget departement.



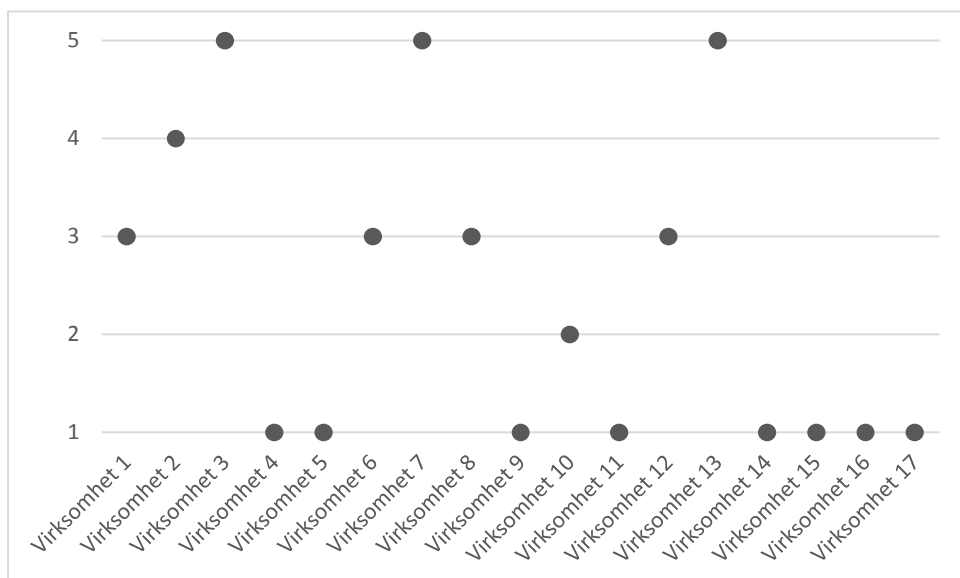
Figur 43 - Statsrådets totalansvar for ivaretagelsen og utførelsen av administrative tjenester som er organisert internt i eget departement

Når vi spør om statsrådets ansvar for fellestjenester levert av DSS der departementet selv har besluttet å bruke DSS registrerer vi større sprik i hvor langt det oppfattes at statsråden ansvar strekker seg, jf. Figur 44. Virksomheter som svarte 1 i denne sammenheng presiserte at de mente at det må være statsråden som ivaretar ansvaret for DSS/tjenesteleverandøren som istedenfor har ansvaret. En virksomhet presiserte at tjenesteleverandøren har ansvaret for tjenesteleveransen (1), mens departementet og statsråden selv har ansvaret for innkjøpet av tjenesten (5)



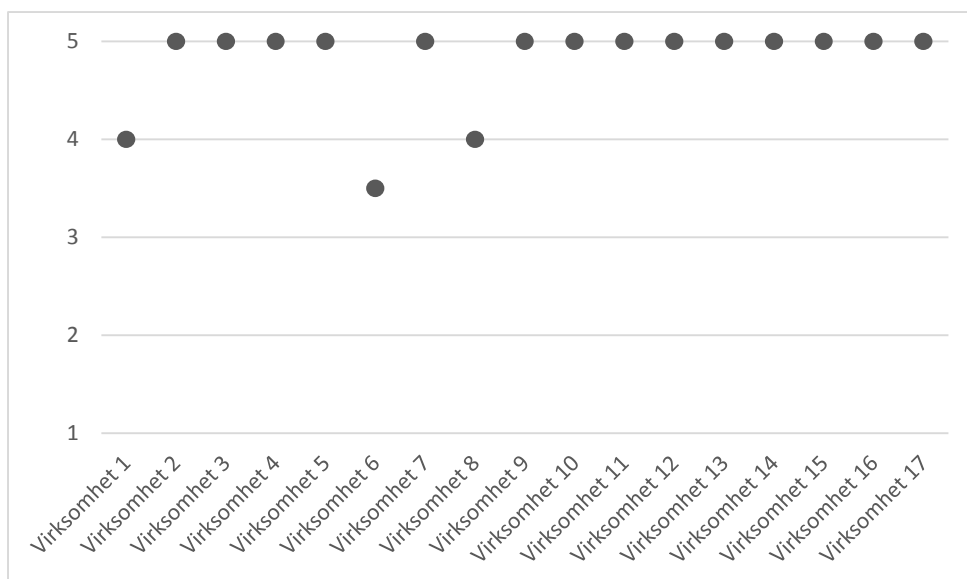
Figur 44 - Statsrådens totalansvar for ivaretagelsen og utførelsen av administrative tjenester som blir levert som fellestjenester av DSS etter beslutning fra departementet

Figur 45 viser at åtte av 17 virksomheter mener at statsråden ikke har ansvar for fellestjenester utøvd av DSS der regjeringen har besluttet at departementet skal bruke DSS. Bare tre virksomheter mener at egen statsråd fortsatt vil ha ansvaret i en slik modell. Virksomhetene som har svart 1 i undersøkelsen presiserte at de mente at statsråden som ivaretar ansvaret for DSS/tjenesteleverandøren istedenfor vil ha ansvaret. En virksomhet presiserte at svaret på spørsmålet er avhengig av om det gjelder sentralisering av en økonomifunksjon eller en IKT-funksjon. Denne virksomheten mener at statsråden må ha en tettere kontroll dersom det er snakk om økonomi, enn eksempelvis IKT.



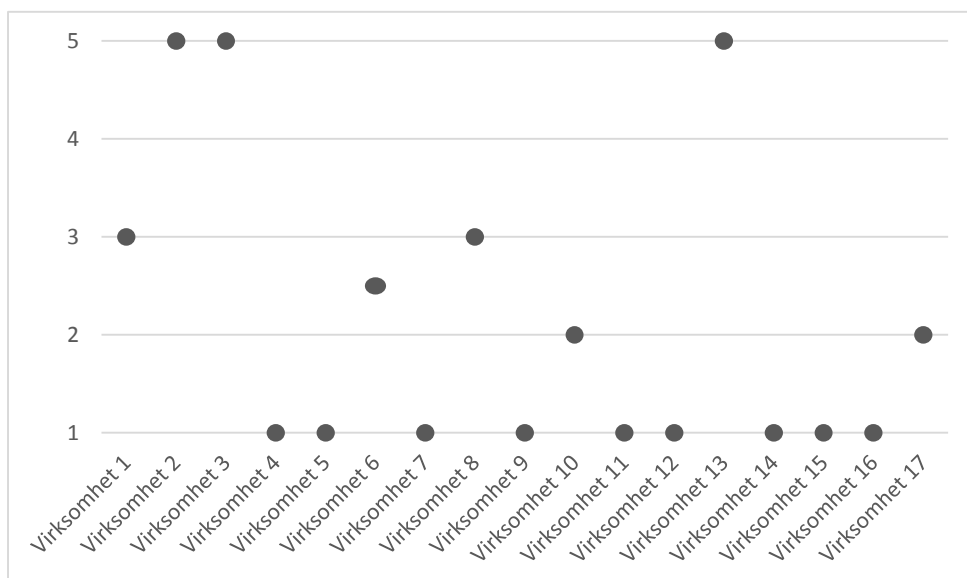
Figur 45 - Statsrådens totalansvar for ivaretagelsen og utførelsen av administrative tjenester som blir levert som fellestjenester av DSS etter beslutning fra regjeringen

Det synes å være ganske stor enighet om at statsråden vil være ansvarlig i eksemplet beskrevet i Figur 46, altså for kjøp av administrative funksjoner i det private marked som departementet selv har besluttet å kjøpe.



Figur 46 - Statsrådets totalansvar for ivaretagelsen og utførelsen av administrative tjenester som blir levert av privat tjenesteleverandør etter beslutning fra eget departement

Vi registrerer at det er ulikheter i tolkning av hvor langt statsrådets ansvar går i de tilfellene hvor DSS har besluttet å kjøpe eksternt på vegne av departementene, jf. figuren under. Ni av 17 virksomheter mener at egen statsråd ikke vil være ansvarlig i et slikt tilfelle. En virksomhet presiserte at svaret på spørsmålet er avhengig av om det er snakk om sentralisering av en økonomifunksjon eller en IKT-funksjon. Denne virksomheten mener at statsråden må ha en tettere kontroll dersom det er snakk om økonomi, enn eksempelvis IT.



Figur 47 - statsrådets totalansvar for ivaretagelsen og utførelsen av administrative tjenester som blir levert av privat tjenesteleverandør etter beslutning fra eget departement

9.2 Begrepsavklaringer

9.2.1 Administrative funksjoner

Det vises til punkt 2.3 om avgrensninger, der det fremkommer at det ikke har vært en del av oppdraget å foreta en gjennomgang av alle oppgaver i den enkelte funksjon i det enkelte departement. I det følgende er det spesifisert nærmere hvilke oppgaver som inngår i den enkelte administrative funksjon. Dette er ikke en uttømmende oversikt over alle oppgaver som inngår i den enkelte funksjon.

Intern styring

- Virksomhetsplanlegging som omfatter oppgaver knyttet til årsplanlegging (både overordnet arbeidsplan og avdelingsplan), samt oppdatering og rapportering knyttet til dette.
- System for virksomhets- og risikostyring, evalueringer
- Etablere, forvalte og følge opp interne instruksjoner, rutiner og systemer innen økonomiforvaltning og resultatrapportering.
- Evaluere og videreutvikle departementets økonomistyringssystem og andre forsystemer og rapporteringssystemer
- Budsjettfordeling/disponeringsskriv/økonomirapportering/omdisponering
- Løpende oppfølging og kontroll av budsjett/regnskap

Økonomifunksjon – egen virksomhet

- Budsjettering av departementets driftsutgifter/spesielle driftsutgifter og øvrige utgifter og inntekter,
- Internkontroll
- Oppfølging av kontrakter og tilskudd
- Årsavslutning, årsregnskap for departementet, ekstern rapportering
- Oppfølging av bank/betalingsformidling
- Oppfølging av ekstern revisjon/Riksrevisjonen

Regnskapsfunksjonen

- Fakturabehandling og kontroll
- Bilagshåndtering og kontroll
- Økonomimodell (opprettelse av kapitler/poster/prosjekter)
- Kontroll/oppfølging/oppfølging av DSS' arbeid

Lønningsfunksjonen

- Forberedelse av lønnsbilag som skal sendes til DSS for punching i lønns- og personalsystemet SAP, og utsjekk av at alle opplysningene i bilagene er korrekt og fullstendig utfyllt
- Overordnet kontroll av timeregistreringer og reiseregninger
- Kontroll/oppfølging av DSS' arbeid

Personalfunksjonen inklusive HMS, IA-arbeid og organisasjonsutvikling

Under denne funksjonen er det kun tatt med ressursbruk knyttet til personer som har personal som sitt hovedansvarsområde. Det betyr at aktiviteter som gjennomføres av for eksempel ledere i forbindelse med intervju og rekruttering av nye ansatte eller oppfølging av medarbeidere som er sykemeldt ikke er tatt med.

- Rekruttering, tilsettinger, permisjonssøknader, fratredelser
- Oppfølging av sykefravær
- Oppfølging av arbeidstidsordninger

- Besvarelse av personalrelaterte spørsmål fra ledere og enkeltmedarbeidere på telefon og e-post
- Forhandlinger, drøftinger og informasjonsmøter med organisasjonene
- Kompetanseutvikling
- Opplæring og ivaretagelse av medbestemmelse
- Personalpolitikk/policy
- Arbeidsmiljøundersøkelser
- Lederutvikling
- Organisasjonsutvikling
- Rapportering/statistikk til andre offentlige myndigheter
- Samhandling med DSS

Anskaffelser inklusive oppfølging av regelverk for offentlige anskaffelser

- Oppgavene som hører hjemme i det enkelte departement varierer etter hvor mye av arbeidet med anskaffelser er sentralisert til DSS, og kan omfatte:
- Utforming av konkurransegrunnlag
- Kunngjøring av anskaffelser
- Utforming, inngåelse og oppfølging av kontrakter
- Rådgivning i anskaffelsesprosesser

Innkjøp og forvaltning av rekvisita

Under denne funksjonen er det kun tatt med ressursbruk knyttet til personer som har dette som fast oppgave.

- Innkjøp og forvaltning av eksempelvis kontormateriell

Interne informasjonstjenester, inklusiv vedlikehold av intranett

- Vedlikehold av intranett
- Oppdatere og legge ut informasjon på intranett

Arkiv og dokumentforvaltning, inklusiv brukeropplæring i saksbehandlingssystemer

- Postsortering og poståpning (papirpost)
- Postmottak (e-post)
- Journalføring/skanning
- Kvalitetssikring av saksbehandlerne registreringer
- Graderte dokumenter
- Kvalitetssikring og publisering av offentlig journal på OEP.
- Innsyn (mottak, fordeling og ekspedering).
- Vakt knyttet til hasteoppgaver som r-notater, tilbudsmottak i anskaffelser og lignende.
- Avsluttede papirarkiver (rydde, ordne og avlevere).
- Arbeid i forbindelse med deponering av avsluttede elektroniske arkiver.
- Utarbeidelse og vedlikehold av arkivplan, BK-plan, rutiner og retningslinjer.
- Systemadministrasjon av WebSak (Opprette brukere, tilgangsstyring, definere systemparametre i tråd med rutiner m.m.)
- Brukerstøtte WebSak. De fleste problemer løses av arkivet. Mistanke om feil i funksjonalitet og andre henvendelser arkivet ikke greier å løse, videresendes til DSS, som evt. tar saken videre til leverandør.
- Opplæring.

- Veiledning til arkivene i underliggende virksomheter.
- Ansvar for utvalgsarkiv.
- Utviklingsoppgaver, herunder beskrive, foreslå, være med å prioritere, teste og implementere ny funksjonalitet i WebSak, samt oppgaver for å optimalisere bruken av WebSak ved hjelp av maler, skjemaer, definere arbeidsprosesser o.l.
- Utarbeidelse av arkivrutiner og arkivinstruks

Forværelsesfunksjon/kontorstøtte

Under denne funksjonen hører en rekke oppgaver til støtte for departementets øvrige ansatte. Dette inkluderer eksempelvis oppgaver knyttet til betjening av telefon, print og ekspedering av brev, rydding av fruktkurver, invitasjoner til møter inkl. booking av møte-/konferanserom, bestilling av møtemat/drikke, henting av besøkende, bestilling av reiser, og diverse bistand til ekspedisjonssjefene. Det kan også være andre oppgaver knyttet til for eksempel korrekturlesning, produksjon av Power Point, koordinering av saker mellom avdelinger, arrangering av større møter, mv.

Forværelsesstøtte til politisk ledelse er holdt utenfor sammenlikningen i kapittel 4.3.3.

Drift og utvikling av egne IKT-systemer

Denne funksjonen angår i hovedsak departementene som ikke har sluttet seg til DSS' fellesløsning innen IKT.

IKT-støtte

- Bestillerrollen og oppfølgingen av DSS knyttet til IKT
- Andre IKT-relaterte tjenester som utøves internt av de elleve departementene utenfor felles plattform

Drift og utvikling av bygg og annen teknisk infrastruktur

Funksjonen dekker oppgaver knyttet til drift og vedlikehold av bygg og annen teknisk infrastruktur slik som:

- Drift av bygg/kontorlokaler
- Arealforvaltning
- Annen teknisk drift, ikke IKT-relatert

Sikkerhet og beredskap – egen virksomhet

- Egenberedskap (oppfølging av samordningsinstruks, øvelser, ROS-analyser, planverk)
- Forebyggende sikkerhet (oppfølging av sikkerhetsloven med forskrifter)
- Arbeid med sikkerhetsklareringer og autorisasjoner for ansatte i eget departement

Postomdeling

- Postomdeling i eget departement

Bibliotektenester

- Oppgaver knyttet til drift av eventuelt eget fagbibliotek

Oppfølging av private tjenesteavtaler

- Arbeid med oppfølging av slike avtaler, slik som løpende dialog med leverandør, fornyelse av avtalene mm

9.2.2 Fellestjenester levert av DSS

Oversikten nedenfor viser alle fellestjenester levert av DSS og er tatt med for å vise spennet i tjenester levert av DSS. Listen er hentet fra DSS' hjemmesider.

- Brukersentre
- Fellestjenester. Ordremottak ved bestilling av offentlige publikasjoner, booking av møterom i kvartalet, bestilling av post- og logistiktjenester, bestilling av renholds og makuleringstjenester, miljøtjenester og omvisning i regjeringskvartalet.
- Kontortjenester. Økonomi og lønn, WinTid, eFaktura, iCube, JobbPort og Depsak
- Web og grafisk. Regjeringen.no, Depweb, Nett-tv, Hurtigtrykk, Publiseringsoppdrag og designprogram
- Fellesbibliotek. Fellesbiblioteket tilbyr bøker, tidsskrifter og tilgang til databaser. Biblioteket hjelper brukerne med å søke etter og finne dokumentasjon, og rettlede i bruk av databaser.
- IKT-tjenester:
 - Drift og forvaltning av klienter, mobile enheter, servere og databaser
 - Brukerstøtte og opplæring
 - Sentrale nett-tjenester og felles Internett aksess
 - Telefon- og teletjenester og kabel-TV
 - Nett-, teletjenester
 - E-post og gruppevare
 - Katalogtjenester
 - Lokale IKT-løsninger i departementene
 - Fjernaksess og sikker utskrift
 - Elektronisk saksbehandlingssystem
 - Elektronisk skrivebord
 - Fjernsynkronisering
 - Drift av SharePoint og spesielle fagsystemer
- Innkjøp. DSS' innkjøpstjeneste tilbyr faglig rådgivning til departementene, Statsministerens kontor og DSS i forbindelse med offentlige anskaffelser.
- Lønn og regnskap. DSS tilbyr fullservice lønns- og regnskapstjenester til hele departementsfellesskapet og SMK. Tjenestene omfatter:
 - Rapportering
 - Utbetaling
 - Årsoppgjør
 - Faglig rådgivning og utvikling
- Elektronisk arkiv- og saksbehandlingssystem. DSS leverer løsning for elektronisk arkiv og saksbehandling til departementene.
- Felles rekrutteringsportal og felles stillingsannonser.
- Nettsteder:
 - Depweb. Et nettsted med informasjon til departementene og SMK om tjenester, helse- og velferdstilbud
 - Regjeringen.no. DSS har ansvaret for dette nettstedet som er en fullelektronisk informasjonstjeneste fra regjeringen og departementene til publikum
- Renhold, drift og miljø. Ansvar for renhold i regjeringskvartalet, UD, KLD, JD, KD, NFD og regjeringens representasjonsbolig og statsministerbolig
- Distribusjon, lagring og ekspedering av offentlige publikasjoner
- Flytte- og monteringstjenester
- Konferanse og møteromstjenester
- Miljø. En rekke tjenester innen miljø og trivsel (miljøstasjon, innsamling av restavfall)
- Logistikk og post. Felles post- og varemottak for departementene

- Skanningstjenester. DSS skanner alle dokumenter som kommer inn til postmottak.
- Sentralbord. DSS betjener sentralbord for SMK, departementene (unntatt FD) og DSS
- Statsbudsjettet. Tilrettelegging for produksjon av statsbudsjettet
- Trykksaker
- Grafisk designprogram for departementene
- Grafisk rådgivning
- Hustrykkeri
- Oversikt over statlige styrever, råd og utvalg mm
- Rammeavtaler for design- og trykkeriavaler
- Produksjon av regjeringens dokumenter i henhold til retningslinjer
- Norges offentlige utredninger. Teknisk redaksjonsansvar for samordning og produksjonsstyring av NOU'er
- Vakt- og sikkerhet. Sikkerhet til SMK og departementene når det gjelder fysisk sikring, IT-sikkerhet og operativt vakthold
- Adgangskontroll og besøkende
- Parkering
- Bedriftshelsetjeneste til ansatte i departementene og SMK

9.3 Oversikt over mottatte tjenestebeskrivelser fra DSS

I det følgende er mottatte tjenestebeskrivelser fra DSS ramset opp. Disse er sortert per avdeling i DSS:

Fellestjenesteavdelingen

- Eiendomstjenester
- Enkeltekspederinger
- Flytte- og monteringstjenester
- FTA brukersenter
- Kantinetjenesten
- Konferanse- og møteromstjenesten
- Lagerhold av publikasjoner
- Logistikk- og posttjenester
- Massedistribusjon
- Miljøledelse
- Oslo Dep avtalen
- Renholdstjenester

Informasjonsforvaltningsavdelingen

- Bildebase for SMK og departementene
- Bloggplattform regjeringen.no
- DepKatalog
- Depweb
- EØS notatbase – UD
- Fellesbiblioteket – tilleggsytelse - LMD
- Fellesbiblioteket – tilleggsytelse - NFD
- Fellesbiblioteket – tilleggsytelse – KMD
- Fellesbiblioteket
- Fisheries
- Grafisk designprogram for departementene

- Grafisk rådgivning
- Hurtigtrykk
- IFA brukersenter
- Intranett for departementene – lokal drift
- Intranett for departementene
- Landsider
- Norgesportalen
- Regjeringen.no
- Samisk oversettelse regjeringen.no
- Sentralbordtjeneste
- Statens personalhåndbok – KMD
- Teknisk redaksjon

IKT-avdelingen

- Drift av periferiutstyr
- Drift av Sharepoint
- Elektronisk skrivebord for Depnett-B
- Elektronisk skrivebord
- Felles inventarregister
- Fjernsynkronisering
- IKT-brukersenter
- IKT-opplæring
- Kabel-TV for FD
- Kabel-TV
- Telefon basistjeneste

Kontortjenesteavdelingen

- Anskaffelser
- JobbPort og felles stillingsannonser
- KTA-brukersenter
- Lønnstjenester (SAP-HR)
- Regnskapstjenester – driftsmodell SMK
- Regnskapstjenester
- STYRAPP

Vakt- og sikringsavdelingen

- Bedriftshelsetjenesten
- Sikringstjenester

9.4 Beregninger av ressursbruk i departementene

9.4.1 Kort om metodikken for beregningene

I det følgende presenteres metodikken for beregning av henholdsvis kostnader og årsverk. Det bemerkes at alle kostnader i rapporten er i nominelle (løpende) kroner.

Kostnader

For de enkeltvise funksjonene vurderes kun kostnader knyttet til innrapporterte lønnskostnader, da det innenfor prosjektets varighet ikke har vært mulig å fordele regnskapspostene i de ulike virksomhetene på de ulike administrative funksjonene med tilstrekkelig nøyaktighet.

De administrative utgiftene i departementsfellesskapet er beregnet som summen av utgifter som prosjektet har definert som relevante ut i fra regnskapene til de ulike departementene. Tabellen nedenfor viser hvilke utgifter i departementenes regnskap som er, og ikke er inkludert som administrative kostnader i denne sammenheng. Tallet for administrative utgifter inngår blant annet i Tabell 4 over totale kostnader tilknyttet administrative funksjoner¹¹⁹.

Administrative utgifter i departementene	
Utgifter i regnskapet som er inkludert som administrative utgifter	Utgifter i regnskapet som ikke er inkludert som administrative utgifter
Adgangskort	Betalingsformidling
Arrangementer, møter, konferanser	Ekstern informasjon, kunngjøringer
Aviser, tidsskrifter	Fagbøker
Bedriftshelsetjeneste	Forsikringer
Beverting, møteservering	Fremmede tjenester
Blomster, gaver	Honorarer, eks seminarer
Boligrelaterte utgifter (kun statsråder og lignende)	Husleie, lokalleie
Budtjenester, distribusjon	Kapitalkostnader, renter, gebyrer
Flytting	Konsulenttjenester, generelt
Frukt, kaffe, vann	Kurs og kompetansekostnader
Husdrift	Lønn og andre lønnskostnader ¹²⁰
IKT-kostnader - blant annet hardware, software, linjeleie	Medlemskontingenter
Intern informasjon	Prosjekter
Inventar	Reisekostnader
Kantine	Renovasjon, vann, avløp
Kommunikasjon og telekommunikasjon	Reparasjon, vedlikehold av bygg, lokaler
Konsulenttjenester, IKT, EDB	Representasjon
Kontormaskiner	Strøm, varme, energi
Kontorservice	Styrer, råd, utvalg
Kontorutgifter	Utredninger
Leie av transportmidler	Utsmykking, kunst
Ombygging	Vedlikehold av bygninger
Porto og frakt	
Rekruttering, stillingsutlysninger	
Rekvisita	
Renhold	

119 I inndelingen er det forsøkt skilt på kostnader som er påvirkelige (eksempelvis beverting, møteservering), og kostnader som i større grad er påkrevd (eksempelvis representasjon som departementene i kraft av å betjene politisk ledelse og motta besøk av statsledere fra for eksempel andre land ikke like lett kan redusere). Førstnevnte er derfor inkludert, mens sistnevnte er holdt utenfor. Tilsvarende, er det forutsatt at interne ombygginger i større grad er et resultat av interne prosesser beslutninger som er påvirkelige, mens kostnader knyttet til reparasjon, vedlikehold av bygg/lokaler er påkrevd. Førstnevnte kostnader er derfor tatt med, mens sistnevnte er holdt utenfor.

120 Se tabell 48 for hva som er inkludert som lønnskostnader i departementene

Stillingsannonser	
Terminalbriller	
Trykk	
Vakt- og sikringstjenester	
Vedlikehold, drift av transportmidler	
Velferdstiltak, velferdsmidler	
Vikarbyråttjenester	

Tabell 51 - Oversikt over utgiftsposter i departementenes regnskap som er regnet som administrative kostnader

De totale kostnadene for de administrative funksjonene i departementsfellesskapet er beregnet som summen av de samlede lønnskostnader i tilknytning til de administrative funksjoner og de administrative utgiftene på tvers av departementene.

De totale kostnadene i departementsfellesskapet, er beregnet som summen av innsendte årsregnskap for departementene.

Tabellen nedenfor viser hvilke utgifter i departementenes regnskap som er, og ikke er inkludert, som lønnskostnader for alle ansatte i departementsfellesskapet. Tallet for lønnskostnader inngår blant annet i Tabell 3 - oversikt over årsverk og lønnskostnader for ansatte i departementene og SMK.

Lønnskostnader i departementene	
Utgifter i regnskapet som er inkludert som lønnskostnader	Utgifter i regnskapet ikke inkludert som lønnskostnader
Arbeidsgiveravgift	Honorarer
B-tillegg	Styrer, råd, utvalg
Div. UD-tillegg	
Liv- og yrkesskadeforsikringer	
Sosiale utgifter	
Trygder, pensjon	

Tabell 52 - Oversikt over utgiftsposter i departementenes regnskap som er regnet som lønnskostnader

Årsverk

For den enkelte administrative funksjon har vi summert antall årsverk i funksjonen på tvers av departementsfellesskapet. Vi har også beregnet antall årsverk i den enkelte funksjon per 100 årsverk i den enkelte virksomhet, samt gjennomsnittet av dette for den enkelte funksjon på tvers av departementsfellesskapet.

Det samlede antall årsverk for de administrative funksjoner, er summen av innrapporterte årsverk per administrative funksjon i den enkelte virksomhet på tvers av departementsfellesskapet.

Det samlede antall årsverk i departementsfellesskapet er hentet for den enkelte virksomhet fra Statens sentrale tjenestemannsregister og summert.

9.4.2 Forutsetninger som er lagt til grunn for beregningene

I departementenes samlede lønnskostnader inngår sosiale utgifter som arbeidsgiveravgift og utgifter til pensjon for ledere, saksbehandlere og ansatte innen kontorstøtte i administrative funksjoner. Som hovedregel er disse kostnadene fordelt per administrative funksjon. For noen departementer er ikke lønnskostnadene knyttet til lederne (ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører) fordelt per

administrative funksjon. Departementene begrunnet det med at disse lederne har ansvaret for opptil flere funksjoner, og det lot seg ikke gjøre å fordele ledernes ressursbruk på de ulike funksjonene. Lønnskostnaden for disse lederne er samlet i posten "Lønnskostnad ledere, ikke fordelt per funksjon".

Årsverkstallene for de administrative funksjonene i departementsfellesskapet inkluderer kun saksbehandlere/kontoransatte, og ikke ansatte med lederfunksjon. Bakgrunnen for det, er at ikke alle departementer fant det mulig å fordele ressursbruken for sine ledere på de ulike funksjonene. Det betyr at årsverkstallene knyttet til administrative funksjoner som presenteres i rapporten reelt sett er noe høyere både totalt og for den enkelte funksjon.

Ressursbruk knyttet til forværelsesfunksjonen for politisk ledelse og er holdt utenfor beregningene. Dette fordi disse ressursene er tett knyttet opp mot å understøtte politisk ledelse og det anses som mindre aktuelt å vurdere effektiviseringsmuligheter for disse ressursene sett opp mot utredningens formål.

UD utgjør en betydelig andel av årsverkene i departementsfellesskapet med totalt 818 årsverk i Norge. Medregnet årsverkene knyttet til de utstasjonerte diplomatene har UD 1459 årsverk, og dersom en også inkluderer de lokalt ansatte ved utestasjonene har UD om lag 2450 årsverk. UD's årsverk har således stor innvirkning på gjennomsnittstallene og forholdstallene når disse sammenstilles med ressursbruken i øvrige departementer. I rapporten er det lagt til grunn et samlet årsverkstall for departementsfellesskapet på 4512 årsverk. I dette tallet inngår de 818 årsverkene knyttet til UD's ansatte i Norge, men ikke årsverkene knyttet til utestasjonene.

Det er ikke kartlagt i hvilken utstrekning de administrative funksjoner i UD i Norge også utøves for utestasjonene, og/eller om dette ivaretas lokalt. Dette varierer fra funksjon til funksjon, der for eksempel IKT i stor grad betjener brukere på utestasjonene, mens økonomi og regnskap, samt forværelse i større grad utføres av lokalt ansatte på den enkelte utestasjon. Det er derfor ikke mulig å gi klare svar knyttet til hvor mange brukere de ulike administrative funksjonene i UD faktisk betjener. Det kompliserer sammenligninger av effektivitet på tvers av departementsfellesskapet. Årsverk i UD, både i administrative funksjoner og som brukere ute, er derfor i enkelte tilfeller i sin helhet holdt utenfor sammenligningene. Der det er gjort, vil det fremkomme.

SMK er til en viss grad også utelatt fra en del av beregningene av årsverk knyttet til administrative funksjoner, ettersom SMK utøver enkelte administrative tjenester til samtlige politiske rådgivere, statssekretærer, statsråder og statsministeren. Det betyr at ressursbruken skiller seg vesentlig fra ressursbruken i øvrige departementer. Der SMK er holdt utenfor beregningene, vil det fremkomme.

Beregningene av de administrative utgifter knyttet til de ulike departementene utover lønnskostnader er beregnet på grunnlag av innsendt årsregnskap på underunderpost nivå for departementene for 2013. For SMK har vi fått tilsendt de samlede kostnadstall på overordnet nivå. For KMD og NFD, som er nye departementer per 1.1.2014, var det ikke hensiktsmessig å benytte regnskapstall for 2013 for de gamle departementene (NHD, FKD, KRD, FAD). For å få et mest mulig korrekt kostnadsbilde for disse to departementene, er regnskap per 31.8.2014 oversendt. Disse tallene er blitt ekstrapolert til å representere et fullt regnskapsår. Dette overslaget anses å være beste mulig estimat for de totale kostnadene i 2014. Denne fremgangsmåten er avklart med oppdragsgiver. Lønnskostnader for ansatte i administrative funksjoner er oppdatert per 1.6.2014 og skal derfor hensynta overførsel av ansatte etter sammenslåingene. Eventuelle omfordelinger av ressurser mellom departementer i forbindelse med at avdelinger eller enheter ble overført til andre departementer med virkning fra 1.1.2014 utover dette, er ikke hensyntatt i arbeidet.