



Gjennomgang av Lånekassens organisering

Del 2

Er organiseringen av den manuelle saksbehandlingen på 6 lokasjoner optimalt for effektiv og robust oppgaveløsning i framtiden?

Innholdsfortegnelse

0. Sammendrag	4
Del I - Innledning	6
1. Nærmere om oppdraget.....	6
1.1. Bakgrunn og problembeskrivelse	6
1.1.1 Utviklingstrekk som vil kunne påvirke Lånekassen framover	6
1.2. Oppdragsbeskrivelse, avgrensning og tilnærming	10
1.2.1 Mandatet.....	10
1.3. Avgrensninger	11
1.4. Tilnærming	12
1.5. Mål for utredningen	12
2. Utvikling, erfaringer og Lånekassens historikk	13
2.1. Historisk utvikling	13
2.2. Lånekassen – historikk	14
2.2.1 Teknologisk utvikling	14
2.2.2 Endringer i organiseringen av Lånekassen	17
2.3. Erfaringer med flytting og lokalisering.....	21
2.3.1 Utflytting av statlige tilsyn – funn og læringspunkter	21
2.3.2 Erfaringer med spredt lokalisering.....	22
2.4. Samlokalisering.....	24
2.5. Optimal størrelse på en geografisk enhet.....	25
2.5.1 Kritisk størrelse kontra optimal størrelse	25
3. Lånekassen i dag.....	28
3.1. Lånekassens samfunnsoppdrag, rammer og mål	28
3.1.1 Samfunnsoppdraget	28
3.1.2 Verdier	28
3.1.3 Overordnede mål fra politiske myndigheter.....	29
3.1.4 Lånekassens visjon, mål for 2020 og strategier	29
3.1.5 Overordnede styringskrav	30
3.2. Lånekassens virksomhet i dag	31
3.2.1 Intern organisering.....	31
3.3. Nøkkeltall	31
Del II: Dagens lokalisering.....	36
4. Lånekassens lokalisering.....	36
4.1. Manuell saksbehandling i Lånekassen	36
4.1.1 Dagens organisering av manuell saksbehandling.....	36

5. Operasjonalisering av strategien og kundemålene	44
5.1. Strategiske mål for Lånekassen – implikasjoner	44
5.1.1 Tjenesteperspektivet: 3 scenarier	45
6. Er seks lokasjoner optimalt for effektiv og robust oppgaveløsning i framtiden?.....	50
6.1. Vurdering av andre tiltak	51
6.2. Prinsipielle spørsmål til modellene	51
6.3. Hvem blir berørt av tiltakene	52
7. Vurdering av alternative tiltak	54
7.1. Grunnlag for vurderinger og beregninger	54
7.2. Nullalternativet	55
7.2.1 Omstillingskostnader	56
7.2.2 Nyttevirkninger.....	56
7.2.3 Andre ikke tallfestede virkninger av tiltaket	57
7.2.4 Fordelingsvirkninger	58
7.3. Alternative modeller	58
7.3.1 Videreføre fem lokasjoner	58
7.3.2 Videreføre fire lokasjoner	59
7.3.3 Videreføre tre lokasjoner	60
7.4. Usikkerhet	61
7.5. Drøfting av alternative modeller	62
8. Anbefaling	63
9. Forslag til kriterier for valg av lokasjoner	63
10. Forutsetninger for vellykket gjennomføring.....	63

Vedlegg:

1. Teknologisk utvikling del 1
2. Teknologisk utvikling del 2
3. Sluttevaluering av LØFT programmet
4. Organisasjonsendringer i Lånekassen

0. Sammendrag

Lånekassens visjon er å bli oppfattet som Norges mest moderne offentlige virksomhet, dette fordrer kontinuerlig utvikling og effektivisering av arbeidsprosessene internt i Lånekassen og de tjenestene vi tilbyr kundene.

Lånekassen har så langt klart å følge utviklingen og nye trender. Ny IT-teknologi og stadig bedre prosesser har vært avgjørende. Lånekassen har gått fra manuell behandling av enkeltsøknader til fullautomatisert massebehandling av et stort antall saker basert på nettsøknader og tjenester som kundene finner på Dine sider. Selv om vi har kommet langt, betyr ikke det at utviklingen kan stoppe her.

Utviklingstrekkene framover viser et krevende bilde. Økt krav til digitalisering, mulig økt kompleksitet i regelverket for utdanningsstøtte og en trolig strammere budsjettsituasjon, tilsier at Lånekassen må være en effektiv og fleksibel organisasjon. Dette er en forutsetning for at vi skal kunne levere på de målene som er satt. Er Lånekassen organisert på en slik måte at vi kan møte utviklingen og fremdeles bli oppfattet som Norges mest moderne virksomhet?

Denne rapporten handler om Lånekassens lokalisering, og om organiseringen av den manuelle saksbehandlingen på seks lokasjoner er optimal for en effektiv og fleksibel oppgaveløsning i framtiden.

Ved inngangen til 2016 foregår manuell saksbehandling på syv kontorer lokalisert på seks geografiske steder: Oslo, Stavanger, Bergen, Ørsta, Trondheim og Tromsø. Totalt er det 182 saksbehandlere i Lånekassen, hvor 65 sitter i Oslo, 27 i Trondheim og de andre lokasjonen er mellom 21-24 saksbehandlere. Saksbehandlerne behandlet i 2016 nærmere 310 000 saker og om lag 160 000 henvendelser.

For å svare på om spørsmålet om manuell saksbehandling på seks lokasjoner er optimalt for framtiden, har prosjektgruppen valgt å ta utgangspunkt i Lånekassens resultatmål for 2020. Lånekassen har satt ambisiøse mål for hvor stor andel av saksbehandlingen som skal skje maskinelt. Dette krever økt trykk på utvikling av maskinelle tjenester og fokus på effektive prosesser. Prosjektgruppen har forsøkt å illustrere hvilke implikasjoner Lånekassens resultatmål har på den manuelle saksbehandlingen. Våre beregninger tilsier at behovet for saksbehandlingsressurser kan bli redusert med i størrelsesorden 32-55 årsverk i 2020. Dette er basert på en moderat vekst i antall saker, og ulike scenarioer for måloppnåelse.

Selv om Lånekassen har sterkt fokus på digitalisering og automatisering, kan utviklingsplaner forrykkes av andre prioriteringer og oppgaver fra Lånekassens eiere, og det kan ta noe tid før man ser den fulle effekten av utviklingstiltak. Prosjektgruppen har derfor valgt å legge til grunn det laveste scenarioet i beregninger. Vi har derfor antatt at det vil være behov for rundt 150 medarbeidere i regionavdelingen i strategiperioden mot 2020, og deretter om lag 140 i de nærmeste påfølgende årene. I et litt lengre perspektiv antar vi at behovet for ressurser til manuell saksbehandling med stor sannsynlighet vil reduseres ytterligere.

En reduksjon på rundt 30 saksbehandlere vil trolig føre til at flere av Lånekassens lokasjoner begynner å nærme seg en kritisk størrelse på rundt 15 personer. Små lokasjoner vil også føre til relativt få medarbeidere per leder og unødvendig høye driftskostnader. Prosjektgruppen mener derfor det er grunn til å se nærmere på antall lokasjoner.

Prosjektgruppen har valgt å gjøre beregninger og vurderinger av tre alternative modeller; videreføre fem lokasjoner, fire lokasjoner og tre lokasjoner. Prosjektgruppen finner relativt små forskjeller i de økonomiske lønnsomhetsberegningene (netto nåverdi) for de ulike modellene, og gitt usikkerhetsmomenter må de betraktes som nokså like. Også flere av de ikke kvantifiserbare virkningene anser prosjektgruppen for å være ganske like for de tre modellene.

Videre mener prosjektgruppen at de økonomiske beregningene har tatt utgangspunkt i et konservativt scenario for strategiperioden mot 2020. I et litt lengre perspektiv vil behovet for ressurser til manuell saksbehandling med stor sannsynlighet reduseres ytterligere. Overordnet er det derfor viktig å organisere den manuelle saksbehandlingen på en måte som gir fleksibilitet for framtiden, også utover strategiperioden.

Prosjektgruppen anbefaler derfor en modell med videreføring av tre lokasjoner, hvor implementeringen bør sees i et lengre perspektiv. Mer konkret anbefales en reduksjon til fire lokasjoner i løpet av inneværende strategiperiode, med avvikling av ett kontor i slutten av 2018 og ytterligere ett kontor i første halvdel av 2019. De foreslåtte tidspunktene er basert på at vi da bør kunne se effekter av utviklingstiltak som nå er på planleggingsstadiet, og at vinter/vår er den roligste perioden på året i manuell saksbehandling.

Videre anbefales at en beslutning om avvikling av et tredje kontor fattes i forbindelse med neste strategirevisjon og legges lenger ut i tid, det vil si i løpet av neste strategiperiode.

Basert på at prosjektgruppen anbefaler færre lokasjoner enn det Lånekassen har i dag, er det utarbeidet forslag til kriterier som gruppen anbefaler at legges til grunn for valg av lokasjon (ikke prioritert rekkefølge):

- Kompetanse
- Synergier
- Økonomi
- Personalmessige vurderinger

Del I - Innledning

1. Nærmere om oppdraget

1.1. Bakgrunn og problembeskrivelse

I Lånekassens virksomhetsstrategi er det fastlagt en visjon, strategiske mål, strategier og verdier fram mot 2020. I tillegg foreligger det konkrete resultatmål fram mot 2020, jf. kapitlet strategiske mål for Lånekassen.

Visjon	Lånekassen skal bli oppfattet som Norges mest moderne offentlige virksomhet		
Verdier	Tydelig Engasjert		
Mål og perspektiv	Kunde	Eier	Internt
	Overordnet mål Tilby kundene brukervennlige, raske og korrekte tjenester (høykvalitetsalternativet) Mål 2020 Vi har enklere, raskere og kundetilpasset digital dialog med kundene	Overordnet mål Bidra til å utvikle utdanningsstøtteordningene Mål 2020 Vi har styrket vår rolle som en aktiv og kunnskapsrik samfunnsaktør	Overordnet mål Forvalte utdanningsstøtteordningene effektivt og sikkert Mål 2020 Vi er en mer lærende organisasjon med sterkere felles kultur og høyere produktivitet
Strategier	Vi skal effektivisere driften for å finansiere utvikling Vi skal forenkle for å forbedre Vi skal modernisere internt for å bli en enda mer attraktiv arbeidsplass		

Lånekassens visjon, «å bli oppfattet som Norges mest moderne offentlige virksomhet», fordrer at vi løpende vurderer egen virksomhet og søker utviklings- og effektiviseringsmuligheter. Det store moderniseringsprogrammet LØFT er avsluttet, men visjonen og Kunnskapsdepartementets (KD) forventninger forutsetter at utviklingsarbeidet fortsetter. Det vises til omtale i Statsbudsjettet for 2016 (Prp. 1 S - Kunnskapsdepartementet): «Både departementet og Lånekassen er opptekne av at effektene av programmet skal bli utvikla vidare i dei kommande åra, og det vil framleis vere ein sterk merksemd på omstilling og fornying av tenestene i Lånekassen».

1.1.1 Utviklingstrekk som vil kunne påvirke Lånekassen framover

1.1.1.1. Rammebetingelser i stadig endring

Dagens regelverk for utdanningsstøtte ivaretar ikke bare utdanningspolitiske, men også sosiopolitiske, bistandspolitiske og distriktspolitiske hensyn. I tillegg utfordrer rettsutviklingen i EU/EØS- området studiestøtteordningene ved at nasjonale regler må være i samsvar med det som besluttes i EU/EØS. Lånekassen er satt til å forvalte studiestøtteordningen, og vi må påregne at andre hensyn enn rene utdanningspolitiske hensyn kan få betydning for regelverket og ordningene våre også fremover i tid.

Forskriftsendringer og innføring av nye særordninger kan føre til at flere saker krever skjønnsmessige vurderinger og manuell saksbehandling, uten mulighet til datafangst av nødvendige opplysninger.

I tillegg er det knyttet usikkerhet til at kundemassen kan endre seg, for eksempel ved at det opprettes flere studieplasser som følge av økt arbeidsløshet, ved at flere flyktninger ønsker utdanning og ved økte rettigheter for personer fra EU/EØS-området. Dette kan føre til at antallet støtteberettigede øker. Når det gjelder tilbakebetalingene vil økning i arbeidsløsheten kunne påvirke tilbakebetalingsevnen, og dermed større etterspørsel etter tiltak på dette området. På den andre siden forventes renten å være lav i lang tid fremover.

I tillegg vil en rekke andre trender innenfor utdanningssektoren kunne medføre behov for utvikling og tilpassing av studiestøtteordningene, som igjen kan påvirke vår saksbehandling:

- Studentene blir mer internasjonale, de studerer i utlandet og teknologi visker ut landegrensene. Studentene kan sitte hjemme i Norge og studere ved universiteter i utlandet.
- Enkelte studiesteder går bort fra grader, og tilbyr i stedet sertifiseringer og nanolæring. Dette blir byggeklosser som studentene kan sette sammen til større moduler.
- Samarbeid mellom læresteder og bedrifter blir mer vanlig.

Endringer i virkeområdene til Lånekassen kan også forekomme. Forut for LØFT-programmet ble ulike modeller for forvaltning av studiestøtte vurdert, herunder om det kunne være hensiktsmessig at private banker tok over ansvaret for enkelte av oppgavene til Lånekassen. I april 2015 satte Kunnskapsdepartementet ned et prosjekt som skulle vurdere arbeidsdelingen mellom departementet og underliggende virksomheter og organiseringen av de sentraladministrative oppgavene utenfor departementet. Dette arbeidet resulterte i januar i rapporten *Kunnskapssektoren sett utenfra – Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren*. Lånekassens oppgaver er ikke berørt i denne rapporten. Likevel må vi være klar over, på samme måte som for regelendringer, at eventuelle endringer i organiseringen av kunnskapssektoren kan påvirke oss.

1.1.1.2. Økt digitalisering

Lånekassen har vært god til å utvikle seg i takt med og tilpasse seg nye trender i det norske samfunnet. Ved hjelp av IT-teknologi og stadig bedre prosesser, har vi gått fra manuell behandling av enkeltsøknader til fullautomatisert massebehandling av et stort antall saker basert på nettsøknader og tjenester som kundene finner på Dine sider. Vi har gått fra flere måneders behandlingstid til dagens situasjon der store deler av kundegruppen får behandlet søknaden nærmest over natten. Vi kommer tilbake til denne utviklingen i kapittel 2.

At utviklingen vår hittil har vært god, ser vi blant annet ut i fra at Lånekassen scorer høyt på innbyggerundersøkelsen, senest i 2015. Vi er det myndighetsorganet som brukere av offentlige tjenester er mest fornøyd med. Lånekassens IKT utvikling, spesielt LØFT, blir også trukket fram som et vellykkede omstillingsprosjekt i offentlig sektor, jf. Produktivitetskomisjonens andre rapport «Ved et vendepunkt; Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi» (NOU 2016:3) og en rekke artikler i medier og fagpresse.

Lånekassens visjon om å bli oppfattet som Norges mest moderne offentlige virksomhet, innebærer at vi løpende må arbeide for forbedring og utvikling av våre tjenester, både mot kundene og våre interne prosesser. Lånekassen må fortsette å utvikle og finne gode løsninger på nye trender, og videreutvikle systemene våre for enklere og raskere saksbehandling.

Krav fra myndighetene om økt digitalisering understøtter også dette. Det er en ambisjon om at Norge skal være i front internasjonalt på å levere digitale offentlige tjenester til innbyggere og næringsliv. Digitalisering skal føre til et bedre og raskere møte med offentlig sektor for innbyggere og næringsliv, og mindre ressursbruk i offentlig sektor.

I regjeringens «Digitale agenda for Norge», varsler regjeringen et digitalt taktskifte og et høyere ambisjonsnivå. Regjeringen vil sette brukernes behov i sentrum og ønsker at tjenester skal oppleves som helhetlige og sammenhengende. De varsler en styrking av digitalt førstevalg og fortsatt arbeid i retning av digital selvbetjening og automatisert saksbehandling.

Et økt samarbeid i offentlig sektor gir også muligheter for økt datautveksling og effektivisering i hele forvaltningen. I meldingen «Digital agenda for Norge» varsles det også flere grep for å legge til rette for styrket arbeid med informasjonsforvaltning og at brukerne skal kunne levere informasjon til forvaltningen kun en gang.

Kundene i Lånekassen vil forvente å kunne bruke kanaler og plattformer som er markedsledende, og forventer at dialogen skjer uten tekniske hindringer eller unødig bruk av tid. Kundene vil kreve raskere behandlingstid og responstid på henvendelser.

Økt digitalisering- og automatiseringsgrad vil ha konsekvenser for saksbehandlingen. Færre saker vil bli behandlet manuelt, samtidig som de gjenstående manuelle sakene vil være de mest komplekse.

Den viktigste drivkraften for organisasjonsgjennomgangen i Lånekassen er å være i forkant av konsekvensene knyttet til ytterligere digitalisering og automatisering.

Digitale trender som kan få innvirkning på Lånekassen i framtiden

Smarte maskiner og kunstig intelligens (AI).

Smarte maskiner og kunstig intelligens betyr at man gir datamaskiner og dataprogrammer en mest mulig intelligent respons. To av de mest fremtredende aktørene på smarte maskiner i dag er IPsoft med sin «Amelia», og IBM med sin «Watson».

Lånekassen har identifisert smarte maskiner som en mulighet til å effektivisere og forbedre driften. Man ser for seg at dette kan understøtte både kunde- og saksbehandling og dermed komme både kundene og oss til gode. Lånekassen er i dialog med IPsoft og IBM for å skape forståelse for en mulig vurderingen av nytten og kostnadene ved slike løsninger. Skattedirektoratet har også en pågående prosess for å utrede smarte maskiner, og Lånekassen har innledet et samarbeid med Skattedirektoratet for å delta i utredningsprosessen.

Disruptiv innovasjon

Teknologi utvikler seg raskt. Det har vi sett mange eksempler på de siste ti årene. I tillegg til å følge med på hva de store veletablerte selskapene utvikler, er Lånekassen også nødt til å følge med på innovatørene. Disruptiv innovasjon er betegnelsen på utvikling av nye produkter som baserer seg på å gå utenfor eksisterende rammer og dermed skape billigere og mer brukervennlige produkter enn hva de dominerende aktørene i et marked gjør. Walkman og mp3-spillere er gode eksempler innfor musikkbransjen, billigere og enklere smarttelefoner er et annet. Teknologier som dukker opp via disruptiv innovasjon kan fort bli teknologier som både Lånekassen og flere av våre kunder vil ha nytte av, det er derfor viktig at Lånekassen også følger med på denne utviklingen.

Hovedtrender innenfor utdanningssektoren

Forskjellige læreinstusjoner har allerede introdusert flere nye digitale trender som utfordrer hvordan studiestøtteordningene er innrettet og mulig også saksbehandlingen i Lånekassen. Nedenfor beskrives noen av dem.

Internettstudier og/eller hybride lærermodeller

Internett blir viktigere og viktigere innenfor opplæringssektoren. Påmelding til kurs, virtuelle forelesninger, oppfølging mellom lærer og student via nettet blir stadig mer vanlig. Internett er også med på å gi studentene en stor grad av frihet til å studere når de vil og hvor de vil.

Teknologien legger til rette for å personalisere den enkelte students læringsomgivelser og læringsopplevelser. Internett og relaterte teknologier gir hver student en bedre mulighet til å nå sine mål.

MOOC (Massive Open Online Course)

MOOC treffer en stor masse studenter, og dette blir en stadig mer populær læringsplattform på verdensbasis. Store og anerkjente læreinstusjoner som amerikanske Stanford University og Princeton University var tidlig ute med MOOC-kurs, og det kommer stadig nye aktører på banen. Foreløpig er det meste av kursene gratis.

Det har også begynt å dukke opp varianter av MOOCer, slik som SPOC – Small Private Online Courses som tilsvarer klassiske nettstudier og POC – Package Online Course.

1.1.1.3. Framtidens budsjetter kan bli strammere

Etter gode år i norsk økonomi vil offentlige budsjetter kunne komme under økende press. Finansieringsutfordringene forventes å øke i årene som kommer, blant annet på grunn av eldrebølgen. Den økte tilstrømmingen av flyktninger vil også på kort og lengre sikt utfordre budsjettsituasjonen, selv om en forhåpentligvis vellykket integrering vil dempe dette. Videre er Norge inne i en krevende omstillingsfase som følge av fallet i oljeprisen, der det må etableres ny næringsvirksomhet for å sikre den langsiktige økonomiske bærekraften.

Forventning om strammere budsjetter understreker også behovet for videre effektivisering. I St. meld. nr. 1 (2014-2015) gis blant annet følgende omtale av hovedlinjene i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi:

*«For å gi insentiver til mer effektiv statlig drift og skape handlingsrom for prioriteringer gjennomføres det en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform. Reformen innebærer at **deler av gevinstene fra mindre byråkrati og mer effektiv bruk av pengene kan hentes ut til prioriterte satsinger** Overføringen innføres derfor som en fast praksis i budsjettprosessen hvert år. **Den årlige innsparingen settes til 0,5 pst. av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet, og omfatter det meste av statlig forvaltning.**» (Vår utheving).*

Dette forslaget ble økt til 0,6 pst. i det endelige vedtaket fra Stortinget, og viser at Stortinget kan øke kravene i en presset budsjettsituasjon. I statsbudsjett for 2016 ble det foreslått et kutt på ytterligere 0,5 pst. av driftsbudsjettene, som ble økt til 0,7 pst. ved fremleggelsen av tilleggsproposisjonen vedr. finansiering av tiltak for flyktninger.

- Det kan forventes årlige produktivitetskutt på minimum 0,5 pst. av budsjetttrammen. Ved manglende interne omdisponeringer av midler fra drift til utvikling, vil det imidlertid kunne oppstå underforbruk i forhold til tildelte budsjetttrammer (som i 2015). Vedvarende underforbruk kan gi grobunn for at større kutt i driftsbudsjettet iverksettes.
- Politiske regelverksendringer vil finansieres med økte budsjettmidler til utvikling og drift, jf. 11 måneders studiestøtte.

- Vi ønsker, og synes å ha fått en viss aksept for, å opparbeide en egen utviklingskapasitet for tjenesteutvikling. Da må gevinstene ved effektiviseringstiltak i driften beholdes. Dette omfatter også at Lånekassen bør finansiere regelverksendringer som knytter seg til effektivisering av tjenestene mot at vi får beholde gevinstene, ref. ny ordning for signering for foreldre.
- Vi kan fremme satsingsforslag på linje med andre statlige etater, men det er neppe «vår tur» de nærmeste årene på grunn av våre tidligere bevilgninger til LØFT. Slike forslag må ha meget høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet og være svært godt analysert/begrunnet, og ikke rettet mot at driften skal bedres.
- Det er ingen automatikk i at Lånekassen får endrede driftsmidler for å håndtere endringer i kundemasse, men støttebudsjettet blir alltid konsekvensjustert.

I tillegg til at vi kan få strammere rammer fra politisk hold, satte vi oss i 2015 egne resultatmål for 2020 som tilsier at effektivisering må til: «Gjennom økt intern produktivitet skal vi på varig basis ha frigjort minst 25 mill. kroner fra drift til IT-systemutvikling». Dette vil også få betydning for den interne budsjettstyringen, med oppmerksomhet på gevinstrealisering og strammere budsjetter til drift.

Dette betyr at selv om Lånekassen i dag håndterer driften på en fullt ut tilfredsstillende måte, må vi ta høyde for at strammere budsjetter både som følge av kutt i tildelinger (ytte rammebetingelser) og kutt til drift (som følge av egne mål om økt utviklingsaktivitet) krever ytterligere effektivisering.

1.1.1.4. Effekter av egne initiativ

Ulike pågående strategiske initiativ kan få innvirkning på bemanning og oppgaveløsning. Her nevnes blant annet sourcingstrategien på IT-området, forprosjektene «Forbedret søknadsdialog» og «Ny samhandlingsplattform» og tiltak i etterkant av disse. Den nye telefoniløsningen vil også påvirke arbeidsprosessene våre.

1.1.1.5. Godt nok organisert?

Blant annet ut i fra disse forventede utviklingstrekkene har det blitt stilt spørsmål om Lånekassen er hensiktsmessig organisert for å møte de utviklingstrekkene vi ser. Hvordan bør Lånekassen organiseres for å fange opp trender og være fleksible nok til å respondere raskt og godt på dem?

1.2. Oppdragsbeskrivelse, avgrensning og tilnærming

1.2.1 Mandatet

Gjennomgangen skal omfatte to hovedområder:

- A) Er Lånekassen som helhet optimalt organisert og innrettet, innenfor visse avgrensinger, for å nå strategiske mål? I hvilken grad legger strukturen til rette for:
 - mest mulig kostnadseffektiv drift, eksempelvis av fellesfunksjoner, med god utnyttelse av stordriftsfordeler
 - å unngå unødig dobbeltarbeid, med minst mulig kostnader knyttet til løpende samordning og samarbeid
 - stabs- og støttefunksjoner som effektivt understøtter kjernevirksomheten
 - nødvendig robusthet og attraktive fagmiljøer
 - styrking og videreutvikling av fagrollen i Lånekassen
- B) Er organiseringen av den manuelle saksbehandlingen på 6 lokasjoner optimalt for effektiv og robust oppgaveløsning i framtiden?

- Optimal størrelse - hva anses som en optimal størrelse for en geografisk enhet med tanke på robuste fagmiljøer, effektivitet, fleksibilitet, og god kvalitet i oppgaveløsning, herunder:
 - rasjonell utvikling og bruk av kompetanse, kunnskapsdeling, spesialisering, mv
 - sikring av attraktive fagmiljøer med gode rekrutteringsmuligheter også i framtiden
- Kritisk størrelse - hva er minste størrelse på en enhet og likevel kunne opprettholde god kvalitet i oppgaveløsning, uavhengig av sykdom, ferieavvikling, turnover etc?
- Kostnadseffektivitet - hvilken betydning har antall lokasjoner for ekstra kostnader ifm overhead, husleie, reisevirksomhet mm. Hvordan kan digitalisering og bedre samhandlingsplattformer bidra til å redusere dagens kostnader.

Det skal utredes minst 2 alternative løsninger som vurderes opp mot videreføring av dagens organisatoriske struktur. Dersom gjennomgangen foreslår endret antall kontorsteder, skal det foreslås kriterier for utvelgelse av steder, men ikke stedsvalg. Utredningen skal også vurdere gjennomføringsalternativer, omstillingskostnader og risiko.

Prosjektet skal levere:

- Anbefaling om organisasjonsstruktur: organisasjonskart, med overordnet beskrivelse av arbeidsområder, funksjoner og grov dimensjonering.
- Anbefaling om antall lokasjoner. Ved forslag om færre lokasjoner; kriterier for stedsvalg.

1.3. Avgrensninger

Prosjektdirektivet avgrenser på følgende måte:

Det skal legges vekt på å motvirke økt sentralisering til Oslo. De nylig gjennomførte (2014) og pågående organisasjonsendringene knyttet til forvaltning og utvikling av Modulis og IKT-systemene i Oslo og Trondheim vil ikke være en del av gjennomgangen. På disse områdene er det viktig at den nye strukturen gis tid til å virke. Det legges derfor til grunn at Lånekassen minst har lokasjoner i Oslo og Trondheim.

Evt. forslag om endringer i geografisk struktur skal forelegges departementet.

Utredningen avgrenses også mot å eksplisitt vurdere distriktpolitiske virkninger av ulike løsninger.

I denne rapporten framkommer prosjektgruppens drøftinger og anbefalinger knyttet til mandatets punkt B, om lokalisering. For prosjektgruppens vurderinger ang. organisering viser vi til prosjektgruppens rapport «Organisering av Lånekassen».

I denne rapporten har prosjektgruppen lagt til grunn at Lånekassen i framtiden forvalter omtrent de samme ordningene som i dag. Denne forenklingen er gjort fordi det er stor usikkerhet om hva som kan bli besluttet fra politisk hold. Prosjektgruppen velger her å vise til de interne- og eksterne analysene som ble foretatt i strategiarbeidet.¹ Selv om vi ikke diskuterer endrede rammebetingelser direkte, er det allikevel svært viktig at vi har en organisasjon som er fleksibel og effektivt kan tilpasse seg slike endringer.

¹ <http://innsida/5Laanekassen/Laane-kassen%202020/Intern-%20og%20eksternanalysen%20V%201%200.pdf>

1.4. Tilnærming

Prosjektgruppen har brukt forskjellige tilnærminger for å innhente relevant informasjon og kunnskap. Det er blant annet foretatt en gjennomgang av dokumenter fra både interne og eksterne kilder. Vi har innhentet relevante data både internt og eksternt. I tillegg har det vært gjennomført workshops med aktuelle fagpersoner, ledergruppen og tillitsvalgte og det er gjennomført flere møter med andre offentlige virksomheter.

1.5. Mål for utredningen

Prosjektdirektivet definerer følgende effektmål:

«Foreslått organisasjonsmodell skal være et virkemiddel for å nå Lånekassens tre strategiske mål for 2020, og legge til rette for videre digitalisering og automatisering etter 2020. Dette innebærer at organisasjonsmodellen skal gi effekter på kostnadseffektivitet, robuste fagmiljøer i et langsiktig perspektiv, effektive og tilpassede stabs- og støttefunksjoner. Organisasjonsmodellen skal videre gi et grunnlag for å styrke fagrollen.»

For den delen som omhandler lokalisering så er det kostnadseffektivitet og robuste fagmiljøer i et langsiktig perspektiv som er særlig relevante delmål.

2. Utvikling, erfaringer og Lånekassens historikk

I dette kapitlet sier vi litt om hvordan det norske samfunnet og Lånekassen har utviklet seg historisk. Vi ser også på relevante utredninger og case om endringer i statlig sektor.

2.1. Historisk utvikling

Det norske samfunnet har vært i stor utvikling siden Lånekassen ble etablert i 1947. Norsk økonomi har hatt en sterk vekst. Det har vært store sosiale og geografiske strukturendringer. I tillegg til en betydelig teknologisk utvikling.

Fra krigens slutt i 1945 fram til omkring 1970 var det en klar nedgang i antall årsverk i landbruk og fiske og en tilsvarende sterk vekst i antall funksjonærer i administrasjon og tjenesteyting. Bosettingsmønsteret ble også endret ved at mange flyttet fra landsbygda til byer og tettsteder.

Fra 1950-årene og særlig i 1960-årene, strømmet ungdommen til gymnasene og til de høyere lærestedene. Artianertallet ble tredoblet fra 1954 til 1966, og tallet på studenter ved universiteter og høyskoler ble nesten firedoblet. Nye universiteter kom i gang i Bergen, Trondheim og Tromsø. I 1970 ble de første distriktshøyskolene åpnet. Syttitallet ble også det tiåret da likestilling for alvor kom på agendaen og kvinner begynte å søke seg inn mot tradisjonelle mannsyrker og ikke minst, tok høyere utdanning i stadig større utstrekning.

Som en reaksjon på sentraliseringen etter krigen, oppsto det på 1970-tallet krav om mer desentralisering av virksomheter. Det førte til desentralisering av helsetjenester, utbygging av distriktskontorene i NRK, etablering av distriktshøyskolene og, i 1979, de første distriktskontorene i Lånekassen som vi kommer tilbake til litt senere.

1970-tallet var også det tiåret hvor datateknologien begynte å sette sitt preg på samfunnet. PC ble tilgjengelig fra midten på åttitallet, og i 1984 ble Macintosh 128k den første rimelig tilgjengelige computeren med grafisk brukergrensesnitt og mus. Etter det akselererer det hele.

Den generelle tilgangen til internett, revolusjonerte mulighetene for kommunikasjon mellom befolkningen og offentlige etater. Den første tiden var hovedinnholdet informasjon som hver etat mente kunne være av interesse, men utviklingen skjøt fart da det ble mulig å kommunisere direkte vha. e-post fra midten av nitti-tallet. Den viktigste begrensningen i bruk av internett lå i manglende sikkerhet og det neste store kvantespranget kom da det ble mulig å etablere sikkerhetsløsninger som tilfredsstilte kravene til autentisering, kryptering og signering, først Min-Id som representerer mellomhøyt sikkerhetsnivå, og deretter smartkortbaserte løsninger og Bank ID som representerer høyeste sikkerhetsnivå.

Etter de første årenes relativt beskjedne utprøvningsnivå av mobiltelefoni, kom det nye generasjoner av teknologiske forbedringer, særlig mellom 1988 og 1991. Midt på 1990-tallet dukket de første smarttelefonene opp. De kombinerte telefoni og funksjonalitet som inntil da hadde vært forbeholdt PC og andre større enheter. I dag har ca. 85 prosent av befolkningen i Norge smarttelefon og det har hatt og har stor betydning for tjenesteutviklingen i Lånekassen.

Samfunnet har vært i stor utvikling, og Lånekassen kan sies å ha vært dyktig til å utvikle seg i takt med og tilpasse seg trendene.

2.2. Lånekassen – historikk

I dette delkapitlet går vi nærmere inn på Lånekassens utvikling både teknologisk og organisatorisk. Som en vil se, har Lånekassens organisering og lokalisering tradisjonelt ikke vært styrt av teknologisk utvikling. Samtidig har teknologi vært viktig for utvikling av virksomheten.

2.2.1 Teknologisk utvikling

Lånekassen tok i bruk hullkortteknologi i 1957. I 1968 ble først saldering av utbetalingsregnskapet overført til EDB og deretter rutinemessig behandling av tilbakebetalingssaker.

Etter at en prøveordning med bruk av EDB til standardiserte oppgaver viste seg å være vellykket, ble EDB tatt i bruk ved samtlige behandlingskontorer i 1977.

Det ble arbeidet med utvikling av modeller for maskinell behandling av søknader på sytti-tallet, men et regelverk som delvis inkluderte skjønn, gjorde oppgaven svært komplisert.

LIS

Lånekassen startet våren 1980 et forprosjekt for å klarlegge mål og rammer for et helt nytt EDB-system. Det ble nødvendig å endre regelverket, fra skjønn til faste beløp, beløpsgrenser og årsblokker mm. LIS-systemet ble tatt i bruk fra og med 1986-1987.

LIS-systemet var et fullverdig og effektivt saksbehandlersystem, men det bygde på de gamle saksbehandlingsprosessene. Arbeidsfordelingen mellom kontorene ved etableringen av LIS tilsa at tildeling av studiestøtte til en kunde kunne skje på ett kontor, tilbakebetalingssakene for samme kunde på et annet, og med innføringen av FINN-ordningen (distriktsettergivelse) kunne ettergivelsen bli behandlet på et tredje. Forøvrig var arbeidsprosessene manuelle og det medførte at saksbehandlingstiden fortsatt var for lang.

I årene etter at LIS ble tatt i bruk ble det gjort løpende oppgraderinger. Det viste seg at systemet generelt var ganske krevende å vedlikeholde og bygge ut. Lånekassen tok allerede i 1992 skritt for å få belyst og vurdert alternative moderniserings-strategier. I 1994 ble det gjort et vedtak om å igangsette et moderniseringsprosjekt – MOLIS. Prosjektet startet opp i januar 1995 med planlegging, og første fase startet i mai samme år. Første trinn (delsystemet KOLIS) av moderniseringens 4 planlagte faser ble forsinket pga. arbeid knyttet til årtusenskiftet og først fullført i løpet av år 2000.

Automatisering

Inntektsavhengig tilbakebetalingssystem (INTB), som ble innført i 1989, var den første prosessen som Lånekassen automatiserte.

I 1992-1993 tok Lånekassen i bruk en forenklet søknadsblankett for videregående utdanning. Parallelt med dette ble det gjort forsøk på å forenkle selve søknadsbehandlingen, ved at systemet tok den første vurderingen av støttesøknaden, NTH-prosjektet. Prosjekt var vellykket, og fra og med nytt studieår 1994-1995 ble all behandling av tildelingssøknader automatisert. Prosjektet førte til en kraftig reduksjon i saksbehandlingstiden.

Etter 1994 har Lånekassen kontinuerlig utviklet automatiserte og interaktive tjenester, og lagt til rette for utstrakt bruk av selvbetjeningsløsninger. Et avgjørende element for denne satsingen var introduksjonen av internettet. Eksempler på hva som har blitt utviklet er Kassafonen, Nettsvar (Dine sider), nettsøknad, fastrentefunksjonalitet, SMS, e-post, digital postkasse og digital signering.

Stortingsmelding nr. 12 (2003-2004) og Modulis

I juni 2000 konkluderte et forprosjekt med at LIS-systemet burde moderniseres så snart som mulig. Etter oppdrag fra departementet fortsatte Lånekassen i 2001 utredningene og konklusjonen ble at en modernisering av Lånekassens datasystemer kunne foretas gjennom bruk av standardsystemer i integrasjon med skreddersøm. Forenkling av regelverket ville, da som nå, ha positive effekter på kostnadene for moderniseringen. Det ble også påpekt at det var nødvendig at organisasjonen var åpen for endringer, og tilpasset seg den nye teknologien gjennom ny organisering av arbeid og rutiner.

Stortingsmelding nr. 12 (2003-2004)

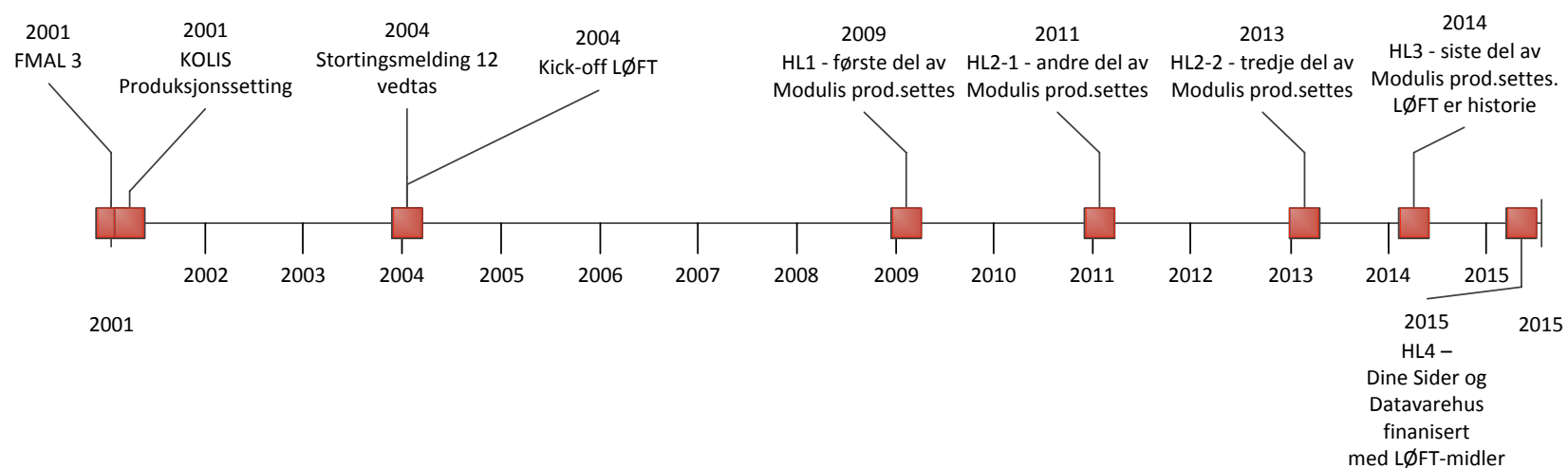
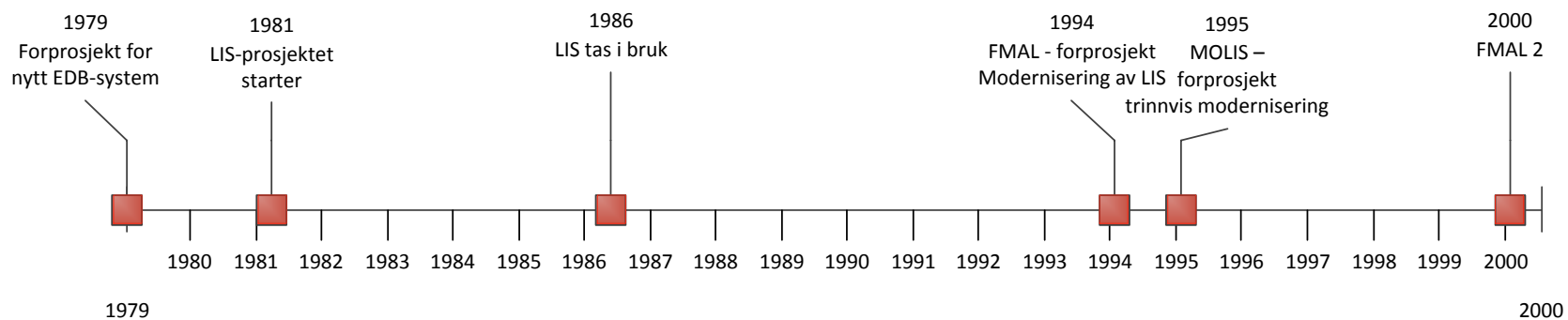
I forlengelsen av utredningsarbeidet, fikk vi stortingsmelding nr. 12 i november 2003, hvor regjeringen blant annet presenterte et opplegg for fornyelse av IKT-systemet i Lånekassen. Systemet skulle finansieres delvis gjennom løpende uttak av gevinster etterhvert som mer effektive systemer ble implementert, delvis gjennom omdisponering av midler som allerede var på Lånekassens driftsbudsjett og delvis gjennom en tilleggsbevilgning på om lag 100 mill. kroner som ville bli foreslått bevilget over statsbudsjettet i årene 2005-07.

Modulis

Stortingsmeldingen førte til LØFT-prosjektet, som startet 3. september 2004. IKT-delen av prosjektet startet først litt senere, og ble etter hvert hetende Modulis. I september 2006 vedtok styringsgruppen for LØFT bemanningen av Modulis-prosjektet og arbeidet kom i gang. Prosjektet omfattet hele saksbehandlingssystemet vårt og arbeidet endte i det systemet vi bruker i dag. Viser til nærmere omtale i vedlegg 2 Teknologisk utvikling del 2 og vedlegg 3 Sluttevaluering av LØFT programmet.

For mer informasjon om den teknologiske utviklingen i Lånekassen, se vedlegg 1: Teknologisk utvikling del 1, vedlegg 2: Teknologisk utvikling del 2 og vedlegg 3: Sluttevaluering av LØFT programmet.

Teknologiske endringer fra 1979-2015



2.2.2 Endringer i organiseringen av Lånekassen

Distriktskontorene

På 1970-tallet var det en kontinuerlig diskusjon om utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo.

I tillegg til det politiske kravet om desentralisering, var det internt i Lånekassen et ønske om å komme nærmere de kundene man skulle betjene. En stadig større del av disse kundene befant seg ved de store lærestedene utenfor Oslo og for Lånekassen ble det derfor vurdert to alternativer:

Full utflytting av virksomheten fra Oslo eller oppretting av distriktskontor slik at deler av virksomheten kunne desentraliseres.

Lånekassen foreslo i 1972 at det skulle opprettes distriktskontor, og Tromsø og Stavanger fikk de første distriktskontorene i 1979, mens kontorene i Bergen og Trondheim ble åpnet i 1982. Ørstakontoret ble etablert i 1986 og var i det vesentlige et resultat av distriktpolitiske motiver.

Det var altså distriktpolitiske og utdanningspolitiske begrunnelser for etableringen av distriktskontorene, men samtidig førte disse etableringene til at Lånekassen ble revitalisert. Tankesett og arbeidsmåter som var etablert i Oslo gjennom ti-år, ble utfordret og satt under debatt slik at Lånekassen på åtti-tallet og innover i nitti-tallet gjennomgikk en betydelig fornyelse.

Kundekontor

I 1987 forelå et forslag fra Rasjonaliseringsdirektoratet om at Lånekassen skulle organiseres ut fra en «kundekontor»-modell, dvs. at alle behandlingskontorene skulle ha ansvaret for kunden fra første tildeling, til lånet var innfridd. Med unntak av inkassovirksomheten som fortsatt skulle være sentralisert.

Direktoratet la vekt på at Lånekassen burde bli en mer aktiv premissleverandør overfor departementet og bruke mer ressurser på utredning og overordnet planlegging enn på enkeltsaker. Dessuten ble det foreslått at man skulle innføre et klarere skille mellom strategisk, administrativ og operativ ledelse.

Planen for omorganisering ble iverksatt f.o.m. 01.07.1989, ved at tilbakebetalingssaker ble overført til distriktskontorene. Samtidig ble hovedadministrasjonen i Oslo inndelt i tre avdelinger: administrasjons- og økonomiavdelingen, lån- og stipendavdelingen og tilbakebetalingsavdelingen.

Etter 1989 ble det gjennomført flere organisatoriske endringer, se figur under. I 2000 og 2001 ble det også gjort en større gjennomgang av Lånekassens organisasjon. Gjennomgangen resulterte i en rekke forslag til effektivisering av virksomheten, særlig innenfor teknologiutvikling. Den eneste organisatoriske endringen som ble gjennomført var opprettingen av en egen kundeavdeling.

Stortingsmelding 12 (2003-2004)

I stortingsmeldingen introduserte man begrepet «Kjernelånekassen» som innebar at Lånekassen primært skulle ivareta søknadsbehandling, regelverksforvaltning og økonomiforvaltning knyttet til utdanningsstøtteordningene. Øvrige aktiviteter som støttet opp under disse kjerneoppgavene, skulle som hovedregel settes ut til andre aktører.

Behovet for et mer tydelig organisatorisk skille mellom Lånekassens myndighetsrettede og brukerrettede oppgaver ble vurdert i stortingsmeldingen, og regjeringens konklusjon var at det var mest hensiktsmessig å gjennomføre moderniseringen med utgangspunkt i eksisterende organisatoriske ramme.

I rapporten «Moderniseringsstrategier for forvaltningen av studiestøtten (2003») het det: «Det er nærliggende å anta at det alt annet likt vil være mer effektivt med en samlet lokalisering enn en spredt løsning som i dag». Lånekassens lokasjoner ble også vurdert ifm. Stortingsmeldingen, og det ble konkludert med at man ikke ville legge opp til noen endringer i lokalisering av Lånekassen. Dette ble begrunnet slik i stortingsmeldingen:

«Erfaringer fra andre statlige institusjoner viser at flytting av arbeidsplasser på kort sikt kan generere betydelige kostnader. En flytteprosess innebærer betydelig omstilling over kort tid. Dersom flytting skal skje samtidig som nytt IKT- og saksbehandlingssystem implementeres, vil det være risiko for at prosessene ikke kan få den nødvendige oppmerksomhet fra ledelsen og de ansatte.

Regjeringen vil ikke endre Lånekassens lokaliseringsløsning. Det legges imidlertid opp til en ny oppgavefordeling mellom enhetene slik at antall sysselsatte utenfor Oslo opprettholdes, selv etter at gevinstene ved modernisering er hentet ut. Departementet vil sammen med Lånekassen vurdere oppgavefordelingen mellom distriktskontorene med tanke på å oppnå økt spesialisering og en mer effektiv arbeidsdeling.»

Det ble antatt at innføringen av nytt IKT-system og endrede arbeidsprosesser ville føre til reduksjon på ca. 50 årsverk i Lånekassen. Det ble lagt til grunn at reduksjonene i bemanning skulle realiseres slik at netto reduksjonen i antall årsverk ble tatt ut ved hovedkontoret i Oslo.

LØFT

I løpet av LØFT-prosjektets levetid ble det foretatt flere endringer i organiseringen av Lånekassen. Blant annet ble alt arbeid med innrapportering fra læresteder, dvs. undervisningsopplegg, eksamensdata og studentstatus, sentralisert og lokalisert til en egen enhet i Trondheim. Det ble også etablert et midlertidig kundesenter i august 2005, for å kunne avlaste saksbehandlingen. Det var tenkt å betjene kunder fram til oktober, men underveis ble det bestemt at man skulle fortsette helt til et permanent kundesenter var på plass. Et permanent senter var på plass i februar 2006, stasjonert i Oslo.

I tilknytning til LØFT-prosjektet besluttet man å organisere virksomheten med utgangspunkt i de prosessene man hadde, dvs.:

- Kundetjenester
- Tildeling
- Tilbakebetaling
- Produksjon/Forvaltning (senere ADA)
- IKT
- Støtte og kontroll
- Fag

Dessuten innførte man en overordnet organisering som omfattet:

- Utførende enheter (kundekontorene)
- Tilretteleggende enheter (prosesseiere)
- Styring, kontroll, service (Direktør, Fagavd., Administrasjonsavd., IKT)
- Utvikling (LØFT, fornyelse)

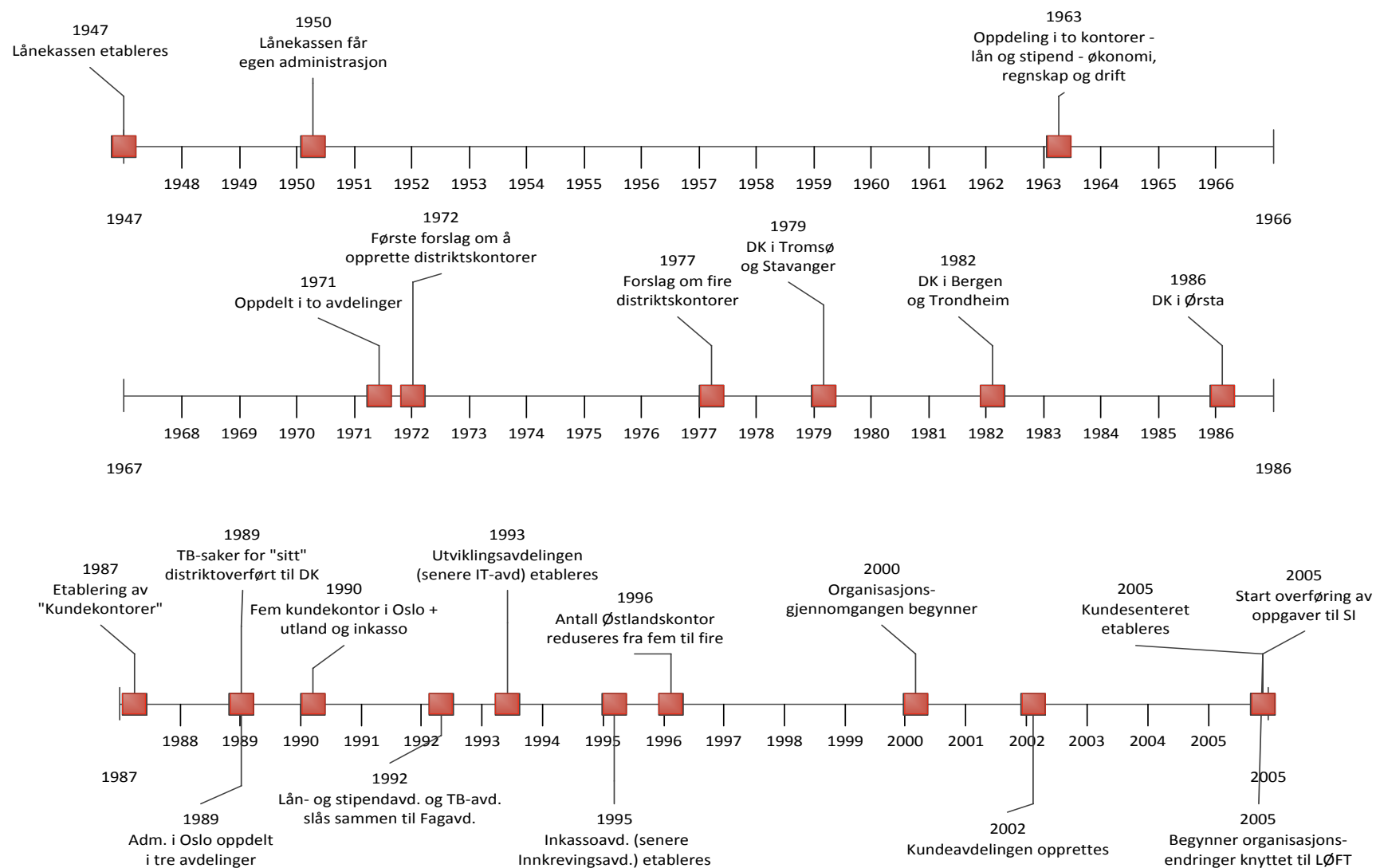
Fra 1. januar 2012 ble nok en organisasjonsendring gjennomført. Det ble opprettet to nye avdelinger. kommunikasjon og kundedialog, som besto av kundesenteret, kundeinformasjon og info i stab og

prosess- og utviklingsavdelingen. De resterende avdelingene ble videreført til 12.6.2012 hvor forvaltningsavdelingen (opprettet i 2007 etter at tilbakebetalingsenheten ble delt) ble lagt ned og oppgavene ble fordelt på de andre avdelingene.

I 2013 ble produksjonsdelen av FAG til det som i dag er regionavdelingen.

For mer informasjon om tidligere gjennomførte organisasjonsendringene, se vedlegg 4 Organisasjonsendringer i Lånekassen. For beskrivelse av dagens organisering og prosjektgruppens vurderinger og anbefalinger rundt en evt. ny organisering se prosjektgruppens rapport «Organisering av Lånekassen».

Oversikt over organisasjonsendringer fram mot LØFT



2.3. Erfaringer med flytting og lokalisering

Som nevnt over ble det på 1970-tallet et krav om mer desentralisering. Desentralisering har også vært viktig etter 1970-tallet, og flere statlige enheter har blitt flyttet ut fra Oslo.

Dette underkapitlet gir en oppsummering av funnene fra evalueringen av utflyttingen av statlige tilsyn og av Difis kartlegging av statlige virksomheters erfaringer med spredt/delt lokalisering, i tillegg til enkelte andre referansecase.

Som gjennomgangen nedenfor viser, kan det være gevinster å hente ved samlokalisering (samling av virksomhet), mens det er mange utfordringer ved ren utflytting av virksomhet.

2.3.1 Utflytting av statlige tilsyn – funn og læringspunkter

I 2009 gjennomførte Asplan Viak, PwC og Sintef, en evaluering av utflyttingene av sju statlige tilsyn² på oppdrag fra FAD. Tilsynene var Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Medietilsynet, Post- og teletilsynet og Sjøfartsdirektoratet. Formålet var å identifisere virkninger av hver enkelt flytting, inkludert virkninger for personell og kompetanse, kostnader, kvalitet i oppgaveløsningen og virkninger for tilflyttingsregionen³. Tilsynene ble flyttet i perioden mellom 2003 og 2007.

Evalueringsrapporten har følgende hovedfunn og læringspunkter:

Små regionaløkonomiske virkninger av flyttingen. Både prosentvis vekst i sysselsettingen og andre virkninger på innflytterregionene har vært små, da virksomhetene er arbeidsintensive og har beskjedne innkjøp av varer og tjenester. Imidlertid bidro utflyttingen til å skape et større mangfold av kompetansesarbeidsplasser i de berørte regionene.

Stor utskifting av personell – mellom 75 til 90 prosent. Utformingen av virkemidlene som ble tatt i bruk for å beholde medarbeidere hadde liten innvirkning på hvor mange som ble med på lang sikt. Høykonjunkturen og det gode arbeidsmarkedet som var da forsterket trolig frafallet av medarbeidere. Dette medførte betydelige kompetanseutfordringer for virksomhetene.

Utflytting gir ingen kostnadsbesparelse. Det var ikke grunnlag for å hevde at det er billigere å drive de statlige tilsynene utenfor Oslo, tilsynene viste kun til en beskjeden nedgang i drifts- og lønnskostnader. Samtidig gikk den gjennomsnittlige ansienniteten ned i samtlige virksomheter. For tilsynene var de totale flyttekostnadene per ansatt som flyttet mellom 650 000 og 1,4 millioner kroner, avhengig av blant annet tilsynenes incentivordninger og kompensasjonspakker. I valg av nye lokaler, vektla virksomhetene i stor grad høy standard og funksjonalitet og hadde lite fokus på å finne kostnadseffektive lokaler under flytteprosessen.

Flytting tar tid - rekrutteringsgrunnlaget i tilflyttingsregionen er avgjørende. Det tok syv år fra flyttevedtak til en virksomhet var fullt bemannet. Virksomhetene hadde like høy eller høyere turnover sammenliknet med situasjonen før flyttevedtak. For å få en rask oppbygging av virksomhetene på nytt lokaliseringssted er det avgjørende at tilflyttingsregionen har et godt rekrutteringsgrunnlag for den kompetansen som er kritisk for virksomhetene. Eventuelle nye utflyttinger må skje etter en grundig vurdering av om kompetansemiljøene er direkte relevante for den statlige virksomheten.

² FAD (2009): Evaluering av utflytting av statlige virksomheter. Komparativ analyse, oktober 2009. Utført av Asplan Viak, PwC og SINTEF

³ For DSB ble kun virkningene for tilflyttingsregionen utredet.

Flyttingen førte til en midlertidig svekking av tilsynenes viktige oppgaver. Til tross for utstrakt bruk av incentivordninger lyktes virksomhetene i liten grad å beholde ansatte med lang erfaring. Den omfattende rekrutteringen var krevende og selv om den formelle kompetansen økte, ble samlet erfaring/ansiennitet redusert. I flytteperioden måtte mange av virksomhetene nedprioritere viktige saker som kontrolloppgaver, regelverksutvikling og internasjonalt arbeid.

Høykonjunktur forsterker flytteutfordringene. Flyttingen av tilsynene falt sammen med en sterk oppgangskonjunktur som skapte store utfordringer knyttet til rekruttering, turnover og mulighetene for å beholde kritisk kompetanse. Det påvirket trolig også lønnsnivå og husleiekostnader.

2.3.2 Erfaringer med spredt lokalisering

I 2011/12 kartla Difi statlige virksomheters erfaringer med spredt/delt lokalisering⁴. Oppdraget for Kommunal og regionaldepartementet (KRD) ble utført hovedsakelig gjennom dokument- og datagjennomgang og intervjuer av NAV, Skatteetaten, Statens vegvesen, SSB, IMDi, Lånekassen og Distriktsenteret.

Rapporten oppsummerer med å anbefale at ved lokalisering av statlige arbeidsplasser må følgende forhold vurderes og tas hensyn til:

- Størrelsen på enheten
- Størrelsen på lokaliseringsstedet
- God transportinfrastruktur og raske/rimelige reiseruter
- Gode, relevante utdanningsinstitusjoner i nærheten
- God fjernledelse
- God håndtering av kulturforskjeller
- Gode digitale verktøy for sakshåndtering, samhandling og kommunikasjon.

Difi hadde følgende funn og anbefalinger når det gjelder fordeler og ulemper ved spredt lokalisering:

Delt lokalisering er neppe kostnadseffektivt ut fra et bedriftsøkonomisk ståsted. Selv om husleie- kostnader og i noen grad lønnskostnader kan være lavere i mindre sentrale strøk, er reiseutgifter, kostnader knyttet til tapt arbeidstid og kostnader i forbindelse med ulike administrative funksjoner ofte høyere. Det blir dessuten ofte en dublering av ulike administrasjonsutgifter som for eksempel utgifter mht. til kantine, renhold, resepsjonstjenester, personaloppfølging og støttefunksjoner for IT og vedlikehold av teknisk utstyr med mer.

Spredt lokalisering kan gjøre kunnskapsdeling ekstra utfordrende. IKT og kunnskapsdeling er ekstra viktig med spredt lokalisering. Erfaringsinnhenting viser at mange savner den uformelle informasjonen som følger med samlokalisering. De store publikumsrettede virksomhetene jobber med omlegginger som innbefatter både selvbetjeningsløsninger for brukerne og mer automatiserte systemer, saksbehandlerstøtte og dokumenthåndtering internt. Uavhengig av lokalisering vil sannsynligvis slike omlegginger skape flere kanaler for samarbeid og samhandling innad i organisasjonen. Over tid vil sannsynligvis også både virksomhetenes, ansattes og brukeres digitale modenhet endres.

Små enheter kan være utfordrende. For å kunne legge interessante arbeidsoppgaver til en enhet, ha gode og robuste fagmiljøer og trekke til seg kompetanse som ønsker å bli værende over noe tid, er det nødvendig med en viss minimumsstørrelse på enheter/kontorer avhengig av oppgavetype, organisasjonsmodell mv. Det kan også være vanskelig å rekruttere og beholde ønsket kompetanse på

⁴ DIFI, rapport 2012:6: Lokalisering av statlige arbeidsplasser – en kartlegging.

mindre steder. Kompetansetilfanget er gjerne større i sentrale områder, og dermed også mulighetene for å bygge opp robuste, spesialiserte fagmiljøer.

Spesialisering kan bidra til økt effektivitet og bedre kvalitet, men også til sentralisering.

Spesialisering kan bidra til økt effektivitet, større fagmiljøer, mindre sårbarhet og bedre kvalitet. Større fagmiljøer kan eksempelvis bidra til mer likbehandling dersom flere saker behandles hvert sted. For at spesialisering skal fungere etter hensikten er en avhengig av å kunne rekruttere kvalifisert kompetanse og unngå for høy turnover. Siden spesialisering gjør at det må rekrutteres flere medarbeidere med ønsket kompetanse hvert sted, og rekruttering ofte er mer utfordrende jo mindre stedet er, er det rimelig å anta at mer spesialisering medfører økt sentralisering.

Fjernledelse fungerer best når både leder og medarbeider er klar over og forberedt på mulighetene og utfordringene som ligger i en slik arbeidsform. Fjernledelse er ofte mer krevende tidsmessig, bl.a. pga. reising, og stiller ofte større krav til rutiner, rapportering og prosedyrer enn stedlig ledelse. Noen medarbeidere trenger eller ønsker også flere og hyppigere fysiske møter enn det ledere har kapasitet til. Det er viktig å rekruttere faglig selvstendige medarbeidere til fjernledete enheter. Det er også viktig med god forventningsavklaring til ansatte. Enhetene bør i tillegg ha oppgaver som tåler fjernledelse. Det er ofte utilstrekkelig bevissthet med hensyn til lederutfordringene med fjernledelse.

Kulturelle forskjeller - både en styrke og en utfordring. Med delt/spredt organisering er det viktig å bygge en felles virksomhetskultur basert på sentrale virksomhetsverdier og å etablere samarbeidsrelasjoner, tverrgående prosjekter, hospiteringsordninger med mer. Dersom ledelsen greier å se og utnytte kulturelle forskjeller på en konstruktiv måte, kan forskjellene bidra til mer robuste, innovative og omstillingsdyktige virksomheter (for eksempel gjennom saksbehandlingsprosedyrer, oppfølging av medarbeidere, prosjektsamarbeid, felles samlinger med mer). Kulturforskjeller kan også være negativt betont og skape grobunn for uheldig konkurranse. Fordi risikoen for dette sannsynligvis er større med spredt lokalisering, er det ekstra viktig å ha beredskap på, og å gripe fatt i, denne typen utfordringer før de sementeres som holdninger.

Brukernærhet – noe annet nå enn tidligere. Et argument for spredt lokalisering har vært at dette er nødvendig for å sikre brukernærhet. Mye tyder imidlertid på at brukernærhet i dag er noe annet enn før for stadig flere typer tjenester/oppgaver, blant annet pga. teknologisk utvikling og nye kommunikasjonsformer. For mange brukergrupper er det ikke lenger nødvendig å møte opp fysisk ved et kontor.

Transportinfrastruktur er viktig. Mye reising medfører til dels store reise- og tidskostnader. Ved lokalisering på mindre steder er det ikke uvanlig med relativt lange arbeidsreiser. I dag reiser i tillegg folk mer og lenger i fritiden enn før. Mange ønsker derfor å arbeide og bo på steder som ligger i rimelig nærhet til transportknutepunkter. God transportinfrastruktur bør derfor også tillegges vekt ved valg av lokalisering.

2.4. Samlokalisering

I den siste tiden har flere organisasjoner redusert antall lokasjoner. Eksempler er Fiskeridirektoratet som har gått fra 7 til 5 regioner og en reduksjon i antall fiskerikontorer⁵, DFØ har redusert fra 7 til 3 kontorsteder (se egen case i kolonnen til høyre) og Politiet har redusert fra 27 til 12 politidistrikter.

Skatteetaten vurderer også sin kontorstruktur, med sikte på å redusere antall kontorenheter. Den 16.2.16 fikk de i tillegg oppdrag fra Finansdepartementet å vurdere etatens overordnede organisering parallelt med utredningen av ny kontorstruktur.

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (BLD) ga den 26.01.16 Forbrukerrådet i oppdrag å utarbeide planer for omorganisering av de regionale apparatene med formål å samle oppgavene. De skal gå fra dagens 10 distriktskontorer til tre større enheter.

I tillegg vurderes det i disse dager sammenslåing av kommuner. Forslaget om kommunesammenslåing er et virkemiddel regjeringen har satt i gang for å skape større, mer robuste kommuner med økt makt og myndighet. Også i Sverige ser man på mer samlokalisering. Den svenske regjeringen har foreslått å kutte antall fylker. Grunnen er å styrke helsevesenet og redusere byråkratiet.⁶ En utredning om hvordan Sverige bør organiseres i framtiden ble presentert 9.3.16.

Bakgrunnen for samlokaliseringen er i mange tilfeller effektiviseringspotensial og at lokal tilstedeværelse betyr mindre. BLD begrunner blant annet endringen i organiseringen av Forbrukerrådet slik:

«... og finner at mange små enheter med få ansatte begrenser muligheten for å videreutvikle virksomhetens kompetanse og profesjonalitet og for å sikre enhetlig saksbehandling på tvers av regioner. Dette er elementer som er

Direktoratet for økonomistyring

DFØs visjon «Effektiv ressursbruk i staten» og mål om hensiktsmessige fellesløsninger i staten, lå til grunn for DFØ's gjennomgang av egen organisering i 2013 med sikte på effektiviseringsgevinster. DFØ nedsatte en arbeidsgruppe som vurderte fordeler og ulemper ved daværende organisering av DFØ's økonomitjenesteområder (lønns- og regnskapstjenester), i forhold til alternative måter å innrette kontorstrukturen på. På bakgrunn av denne utredningen anbefalte DFØ til Finansdepartementet at lønns- og regnskapstjenestene skulle samlokaliseres på to kontorsteder (i tillegg til Oslo) i stedet for syv; lønnstjenestene samlet i Stavanger (ca. 130 ansatte) og regnskapstjenestene i Trondheim (ca. 100 ansatte). Omorganiseringen ble forelagt Stortinget i desember samme år.

Begrunnelsen for organisasjonsendringen knyttet seg blant annet til hvordan den teknologiske utviklingen over tid hadde ført, og også framover ville føre til nye måter å produsere og levere tjenestene på, andre kompetansebehov og andre behov knyttet til blant annet styring og kontroll. Behovet for større og robuste fagmiljøer var en avgjørende faktor, sammen med den økte fleksibilitet for ytterligere endringer som ligger i en mer samlet kontorstruktur.

Man gikk fra en organisering der de fleste kontorstedene utførte likeartede oppgaver, men mot ulike kundegrupper, til en organisering som fulgte hhv lønns- og regnskapsprosessen.

Omorganisering, sammen med samlokalisering, ga rom for spesialisering og standardisering. Lavere kostnader til husleie, reiser, mv. sammen med gevinster av samlokalisering ble vurdert til ca. 10% av kostnadene til denne delen av virksomheten.

Omstillingen var ferdigstilt ved utgangen av 2015 og gjennomført innen gjeldende budsjetttrammer. De ansatte hadde 15-18 mnd. fra vedtak til nedleggelse, avhengig av hvilket kontorsted de tilhørte. I tillegg til god tid til å skaffe seg ny jobb, bistod virksomheten med jobbsøkerkurs mv.

⁵ <http://www.fiskeridir.no/Om-oss/Organisering/Ny-regionstruktur-i-Fiskeridirektoratet>

⁶ <http://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/sverige-kan-delas-in-i-sex>

grunnleggende for at Forbrukerrådet skal ha legitimitet som mekler og veileder i forbrukersaker. I tillegg er det et effektiviseringspotensial ved å organisere virksomhetene i færre og større kontorer. Samlet sett vil en organisasjon med færre og større enheter gi bedre mulighet for å bedre kvaliteten på tjenesten som ytes overfor forbrukere og næringsdrivende.

Departementet har lagt vekt på at lokal tilstedeværelse betyr stadig mindre for Forbrukerrådets håndtering og løsning av veilednings- og meklingsoppgavene.»⁷

Finansdepartementet begrunner også en gjennomgang av kontorstrukturen til Skatteetaten med at «færre og større kontorenheter kan gi bedre ressursutnyttelse gjennom blant annet mer spesialisering, mer robuste fagmiljø og økt rettssikkerhet gjennom mer ensartet behandling av saker og forutsigbarhet i tjenestetilbudet.» De viser til at det har vært betydelige endringer i etatens samhandling med skatteyterne og at behovet for personlig oppmøte ved skattekontorene er redusert.⁸

2.5. Optimal størrelse på en geografisk enhet

Arbeidsgruppen er bedt om å se på hva som er optimal størrelse, dvs. hva som anses som en optimal størrelse for en geografisk enhet med tanke på robuste fagmiljøer, effektivitet, fleksibilitet, og god kvalitet i oppgaveløsningen.

2.5.1 Kritisk størrelse kontra optimal størrelse

Med kritisk størrelse menes minste størrelse på en enhet man kan ha og likevel opprettholde god oppgaveløsning, uavhengig av sykdom, ferieavvikling, turnover mv. I den nye organiseringen til Forbrukerrådet er det lagt til grunn at det bør være minst 15 ansatte per kontor.

I DIFI-rapporten som også er omtalt over står det følgende:
«Små enheter kan være utfordrende.

NAV Pensjon

Pensjonsreformen som ble innført i 2011 medførte store endringer både for NAV og befolkningen. I løpet av få år har brukerne endret adferd fra oppmøte på nav-kontor, telefon og brev, til 2 millioner innlogginger på «Din pensjon» i året. Pensjonstjenestene i NAV er modernisert med nye systemløsninger, spesialisert saksbehandling og høy grad av selvbetjening og automatisering. NAV Pensjon har 60% selvbetjeningsgrad (nettsøknad), og 55% automatiseringsgrad i snitt, selv om det er variasjoner mellom tjenester. Visse områder har hele 90% automatisering, mens man på utlandsområdet i mindre grad kan «regne hjem» maskinelle løsninger. Automatisering støttes av manuell unntaksbehandling. De største gevinstene er hentet gjennom en kombinasjon av selvbetjeningsløsninger og automatiserte prosesser.

NAV Pensjon har ansvar for prosessen fra søknad og til vedtak. I 2016 vil NAV utbetale nær 200 milliarder (22 millioner i minuttet) til vel 870 000 alderspensjonister. Hvert år behandler NAV 180 000 manuelle krav om alderspensjon, gjenlevendepensjon og AFP.

NAV Pensjon har i dag ca. 265 årsverk fordelt på fire regionale enheter i tillegg til en styringsenhet i Oslo. Enhetene er i størrelsesorden 50-150 medarbeidere. Det finnes også enkelte fjernarbeidsplasser i tilknytning til andre NAV-enheter, men disse fases gradvis ut. De regionale enhetene er organisert i seksjoner på 15-20 medarbeidere, og hver enhet har en HR-ressurs og en controller som ledelsesstøtte.

Ved etableringen av NAV Pensjon ble det lagt vekt på å skape robuste kompetansemiljøer, og sikre fleksibilitet og robusthet slik at man også har tilstrekkelig omstillingsevne for framtiden.

Andre fordeler man opplevde med denne organiseringen var gode fagmiljøer, muligheten for i større grad å fordele arbeidsoppgaver etter kompetanse, å kunne tilby progresjon i oppgavene, lettere å strømlinjeforme arbeidet og sammenligne produktivitet mellom enheter.

⁷ Tillegg til tildelingsbrev for 2016 – Omorganisering av Forbrukerrådets regionale konturstruktur

⁸ https://www.regjeringen.no/contentassets/df8a0aea74e54da5a1f8c67fd7cdce16/brev_16022016.pdf

For å kunne legge interessante arbeidsoppgaver til en enhet, ha gode og robuste fagmiljøer og trekke til seg kompetanse som ønsker å bli værende over noe tid, er det ifølge mange informanter nødvendig med en viss minimumsstørrelse på enheter/kontorer. Informanter antyder en nedre grense på 12-20 medarbeidere per geografisk enhet, men dette varierer med oppgavetype, organisasjonsmodell mv.»

Med optimal størrelse menes hva som er førstevalget gitt at man kan organisere fritt, og søker mest mulig effektive og fleksible størrelser, med attraktive og sterke fagmiljøer som gir rom for god utnyttelse av kompetanse, evt. spesialisering, karrieremuligheter mv. NAV Pensjon og DFØ har langt på vei lagt dette perspektivet til grunn i sin organisering (se egen omtale)

Størrelsen på en enhet bør også ses i sammenheng med den digitale samhandlingen som vi nå har. I praksis er det nå mulig å sitte hvor som helst og jobbe, og man kan enkelt ta kontakt med kollegaer via diverse digitale løsninger.

Kontrollspenn

Et annet viktig element i diskusjonen om størrelsen på en enhet er kontrollspenn. I NOU 1999:10 «En bedre organisert politi- og lensmannsetat»⁹ drøftes kontrollspenn. Der defineres kontrollspenn: «Med kontrollspenn menes antallet underordnede som rapporterer til en enkelt leder.» Begrepet dreier seg med andre ord om hvor mange underordnede en leder kan ha uten at det skaper kommunikasjons- og koordineringsproblemer. Forskningen på området er ikke entydig. Kontrollspennet vil være avhengig av arbeidsoppgavene.

I NOU 1999:10 oppsummeres noen forhold som kan dra i retning av stort og mindre kontrollspenn. Forhold som kan dra i retning av et stort kontrollspenn er blant annet:

- når oppgaveløsning og koordinering er preget av standardisering
- når det er store likheter mellom oppgavene som utføres i en gitt organisatorisk enhet
- når det er enkle oppgaver med et begrenset ansvarsområde
- når underliggende enheter er organisert etter et markedsbasert prinsipp

Forhold som kan dra i retning av et mindre kontrollspenn er blant annet:

- at oppgavene til underliggende enheter er preget av innbyrdes avhengigheter
- gjensidig tilpasninger er viktig
- når oppgavene øker i kompleksitet og usikkerhet
- når underordnede har stort behov for hyppig tilgang til ledere for konsultasjon eller råd

NAV Pensjon fort.

Regionale enheter på 70-100 ansatte anses å være optimale. For å ha en «buffer» ved evt. nedskalering ønsker man primært en størrelsesorden på +/-100 årsverk. Organisasjonsuavhengige systemer gir stor fleksibilitet mht. flytting av oppgaver og optimal utnyttelse av kapasitet på tvers av enheter. Man søker å flytte oppgaver mellom enheter etter behov, slik at man kan ta opp- og nedskalering relativt likt iht samlet kapasitetsbehov. Dette gir både fleksibilitet, legitimitet og forutsigbarhet.

Spesialisering har gitt bedre kvalitet i saksbehandlingen og likebehandling uavhengig av hvor i landet brukerne bor. Samtidig bør spesialisering avveies mot behov for fleksibilitet og skalerbarhet, samt medarbeiderutvikling og horisontale karrieremuligheter. I senere tid har man gått tilbake til mer generaliserte enheter med hver sin saksportefølge, for å mer bredde i og «eierskap» til oppgavene

Automatisering bidrar til at «enkle» oppgaver forsvinner og at saksbehandlingskapasiteten må i større grad brukes på komplekse saker. Dette får betydning for hvilken kompetanse man må ha.

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1999-10/id141625/?ch=15>

Bangemann¹⁰, the Hacket group, skriver at shared services, som også kan ses på som en type produksjon, ofte har et kontrollspenn på mellom 15 og 20 ansatte, og at organiseringen av arbeidet i en flat struktur med prosessteam vil skape enda større optimaliseringsmuligheter.

I forrige medarbeiderundersøkelsen i Lånekassen fant man ingen systematisk sammenheng mellom kontrollspenn og scoret på undersøkelsen.

Arbeidsgruppen har også diskutert kontrollspenn med regiondirektørene. Flertallet vurderte et nivå på mellom 25-30 ansatte per leder som maksimalt kontrollspenn. Dette var forutsatt at man kun hadde lederoppgaver.

¹⁰ Bangemann, T.O., 2005. Shared services in finance and accounting, Gower, Aldershot.

3. Lånekassen i dag

3.1. Lånekassens samfunnsoppdrag, rammer og mål

Lånekassen jobber aktivt for å oppfylle samfunnsoppdraget og de målsettingene som er gitt fra politisk myndighet, i tillegg til egne mål. Nedenfor følger en oversikt over de rammene Lånekassen jobber innenfor og hvilke mål og resultater vi jobber mot.

3.1.1 Samfunnsoppdraget

Lånekassens samfunnsoppdrag er å forvalte utdanningsstøtteordningene slik at de bidrar til formålet i utdanningsstøtteleven § 1:

- like muligheter til utdanning uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet, økonomiske og sosiale forhold
- å sikre samfunnet og arbeidslivet tilgang på kompetanse
- at utdanningen skjer under tilfredsstillende arbeidsforhold, slik at studiearbeidet kan bli effektivt

Samfunnsoppdraget uttrykker vi i kortform med: «Vi gjør utdanning mulig».

Lånekassen har videre et egendefinert samfunnsansvar (utover selve samfunnsoppdraget) og det er: «Vi skal gi unge mennesker et godt møte med offentlige tjenester, og slik bidra til at de utvikler en god forståelse av rettigheter og plikter.»

3.1.2 Verdier

Vi baserer virksomheten vår på de grunnleggende statlige forvaltningsverdiene:

- *demokrati*, som betyr lojalitet til politiske beslutninger
- *rettsikkerhet*, som betyr at vi likebehandler iht. regelverket
- *faglig integritet*, som betyr at vi gir uttrykk for beste faglige vurderinger
- *effektivitet*, som betyr at vi skal oppnå våre mål uten å sløse med ressurser, og på offentlighetsprinsippet:

Vi forholder oss aktivt til *åpenhet*, som betyr at vi utad og internt gir informasjon og innsyn i virksomheten i samsvar med offentlighetsprinsippet.

Utover dette har vi våre egne to verdier, som skal være gjenkjennelig, prege virksomhetskulturen og etterleves i alt arbeid vi gjør internt og eksternt. Verdiene skal gjenspeiles i all kommunikasjon og samhandling med kundene, samarbeidspartnere og kolleger



Tydelig

Vi er tydelig i vår kommunikasjon, på hva vi kan bidra med og på hva vi forventer og krever av andre.

Engasjert

Vi er opptatt av resultater, vi tar initiativ til forbedringer og vi engasjerer oss for å yte vårt beste.]

3.1.3 Overordnede mål fra politiske myndigheter

Våre hovedmål, fastsatt av Stortinget, er at Lånekassen skal:

- tilby kundene brukervennlige, raske og korrekte tjenester
- bidra til å utvikle utdanningsstøtteordningene
- forvalte utdanningsstøtteordningene effektivt og sikkert

Målene fra Stortinget gir de overordnede føringene for KDs årlige tildelingsbrev til Lånekassen. Tildelingsbrevet gir styringssignaler og retningslinjer som Lånekassen utfører sine oppgaver ut i fra. I tildelingsbrevet for 2016 står det blant annet:

«... Det er investert betydelige midler i å fornye Lånekassens IKT-systemer (LØFT-Modulis), og Kunnskapsdepartementet understreker derfor viktigheten av at Lånekassen utnytter mulighetene i systemene til å videreutvikle tjenestene. Virksomheten må rette oppmerksomhet mot økt effektivitet i driften, og sikre at IKT-systemene får lang levetid.

Lånekassen må arbeide for fortsatt god måloppnåelse i 2016. Lånekassen må sikre at organisasjonen er tilpasset tiden etter LØFT-programmet, også i et mer langsiktig perspektiv.

I 2016 vil departementet at Lånekassen også prioriterer utredningsarbeid som kan gi grunnlag for videre utvikling av utdanningsstøtteordningene, herunder effektivisering av forvaltningen og fjerning av tidstyver. Utredningsarbeidet skal gi grunnlag for videre utvikling av ordningene og tjenestene - til beste for elever, lærlinger, studenter og for dem som er i en tilbakebetalingsfase.

For å oppfylle utdanningsstøttelovens formål har Kunnskapsdepartementet satt følgende mål for Lånekassen:

- Lånekassen skal tilby kundene brukervennlige, raske og korrekte tjenester.
- Lånekassen skal forvalte utdanningsstøtteordningene effektivt og sikkert.
- Lånekassen skal bidra til å utvikle utdanningsstøtteordningene. »

Resultatkrav for driften for 2016 er som følger:

Mål	Styringsparameter	Nr.	Resultatkrav
Lånekassen skal tilby kundene brukervennlige, raske og korrekte tjenester	Behandlings-tid	1	Tildeling: 67 pst. av alle behandlingsklare søknader er behandlet innen 2 dager.
		2	Tildeling: Maksimal behandlingstid for behandlingsklare søknader skal være 35 dager ¹ .
		3	Betalingsutsettelse: 92 pst. av søknadene skal være ferdigbehandlet innen 26 dager.
	Tilgjengelighet	4	Telefonhenvendelser: 56 prosent av alle anrop besvares.
		5	Elektroniske henvendelser: Maksimalt 5 dager gjennomsnittlig svartid på e-henvendelser til 1. linje.
	Vedtaks-kvalitet	6	Kvaliteten på saksbehandlingen og på informasjonen som ligger til grunn for behandlingen skal være god.

¹Kravet vurderes som innfridd med 98,5 pst. måloppnåelse.

3.1.4 Lånekassens visjon, mål for 2020 og strategier

I tillegg til de overordnede målene fra politiske myndigheter har Lånekassen utarbeidet en visjon og egne målsetninger for 2020. Visjonen skal vise oss retningen for valgene vi tar og målene beskriver

hvor vi ønsker å være i 2020, og understøtter de overordnede målene fastsatt av Stortinget og KD. Strategiene beskriver hvordan vi skal nå målene for 2020.

Visjon:

Lånekassen skal bli oppfattet som Norges mest moderne offentlige virksomhet.

Mål for 2020:

- *Mål for kundetjenestene:* I 2020 har vi enklere, raskere og kundetilpasset digital dialog med kundene.
- *Mål for fagrollen:* I 2020 har vi styrket vår rolle som en aktiv og kunnskapsrik samfunnsaktør.
- *Internt mål:* I 2020 er vi en mer lærende organisasjon med sterkere felles kultur og høyere produktivitet.

Strategier:

- Vi skal effektivisere driften for å finansiere utvikling
- Vi skal forenkle for å forbedre
- Vi skal modernisere internt for å bli en enda mer attraktiv arbeidsplass

3.1.5 Overordnede styringskrav

I tillegg til å jobbe etter overordnede mål fra politiske myndigheter og interne målsettinger må styringen av Lånekassen rettes etter regelverk og flere mer generelle og varige styringskrav.

Lånekassen må følge Stortingets *bevilgningsreglementet*¹¹ som fastsetter rammene for statlig økonomiforvaltning og –rapportering. Bevilgningsreglementet gjelder for alle statlige bevilgninger og angir hvordan statsbudsjettet skal behandles og settes opp. Reglementet inneholder en del grunnleggende prinsipper som for eksempel kontantprinsippet, ettårsprinsippet og bruttoprinsippet. Det angir også hvordan statsregnskapet skal utformes og avlegges.

Videre må Lånekassen følge Regjeringens «*Reglement for økonomistyring i staten*»¹², som bygger på og er i overensstemmelse med bevilgningsreglementet. Formålet med økonomiregelverket er å 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

Lånekassen må også følge de bestemmelsene som er fastsatt av Finansdepartementet i forhold til reglementet for økonomistyring.

Hovedinstruks om økonomiforvaltning ved Statens lånekasse for utdanning bygger i hovedsak på økonomiregelverket. Hovedinstruksen er fastsatt av KD. Lånekassen har fremmet forslag til ny instruks, hvor ønsket er at hovedinstruksen gir en beskrivelse av helheten i oppgaver og roller samt forventninger og krav fra KD som står fast over tid.

I januar 2016 fikk Lånekassen nye *vedtekter*. Vedtektene slår fast Lånekassens formål, ledelse og oppgaver. Videre gir de føringer for styrets sammensetning, oppnevning, virkeperiode og arbeidsform. Vedtektene er også fastsatt av KD.

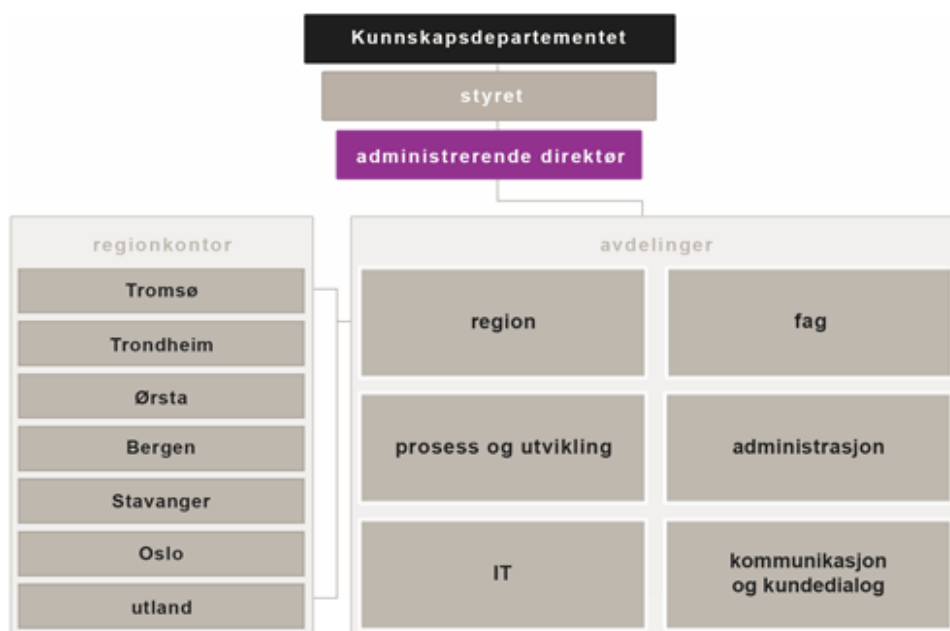
¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/bevilgningsreglementet/id439274/>

¹² https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_okonomistyring_i_staten.pdf

3.2. Lånekassens virksomhet i dag

3.2.1 Intern organisering

Lånekassen er i dag organisert i seks ulike avdelinger. For nærmere beskrivelse av de enkelte avdelingene vises til prosjektgruppens andre rapport «Organisering av Lånekassen».



3.3. Nøkkeltall

I 2015 hadde Lånekassen 1 035 500 aktive kunder. 422 000 elever, studenter og lærlinger søkte om støtte i undervisningsåret 2014-15. Det kom inn 823 000 søknader av forskjellig slag. 64 prosent av søknadene om støtte og 76 prosent av søknadene om betalingsutsettelse ble helmaskinelt behandlet.

Lånekassen tildelte 25,5 milliarder kroner i stipend og lån i 2014–2015, hvorav 4,0 milliarder kroner var stipend og 21,5 milliarder kroner var lån. Av det utbetalte lånet kan vi forvente at ca. 5,7 milliarder kroner vil bli gjort om til utdanningsstipend. Utlånsporteføljen (utestående utdanningsgjeld) utgjør i alt 155,3 milliarder kroner.

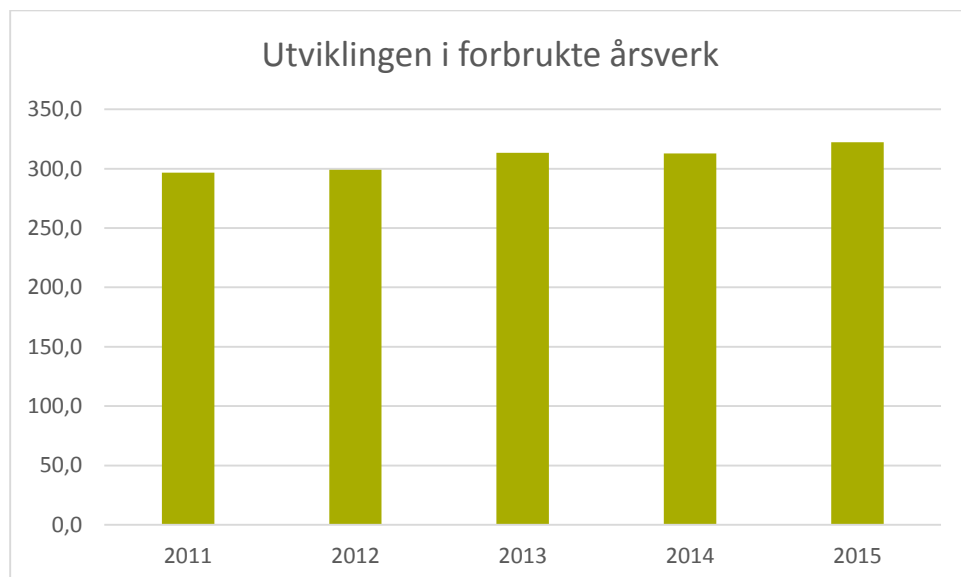
	2011	2012	2013	2014	2015
Utlånsportefølge i milliarder kr	119,2	126,3	137,9	146,8	155,3
Tildelt beløp studiestøtte i milliarder kr	21,3	22,1	24,2	25,1	26,0
Antall kunder	921 600	949 600	982 000	1 010 800	1 035 500
Antall søknader ¹³	779 000	790 000	854 000	847 000	823 000

¹³ Antall innkomne søknader per kalenderår for sakstypene tildeling av støtte, betalingsutsettelse, rentefritak (foreløpig svar) og ettergivelse.

3.3.1.1. Utviklingen i antall ansatte og årsverk

Totalt brukte årsverk i Lånekassen var 322 i 2015, eksklusiv innleide konsulenter. Tabellen og figuren under viser utviklingen i Lånekassens forbruk av årsverk¹⁴.

	2011	2012	2013	2014	2015
Årsverk (forbrukt) i Lånekassen	296,8	299,1	313,3	313,0	322,4



For nærmere omtale se avsnittet om utviklingen i driftsutgifter per kunde.

Årene 2011-2013 var sterkt preget av LØFT-prosjektet. Prosjektet brukte en god del interne ressurser til utvikling. Tabellen under viser hvor mange årsverk som ble *rapportert* brukt på utvikling.

	2011	2012	2013	2014
Årsverk LØFT	18	19	17,6	19,8

Årsverk eksterne konsulenter¹⁵:

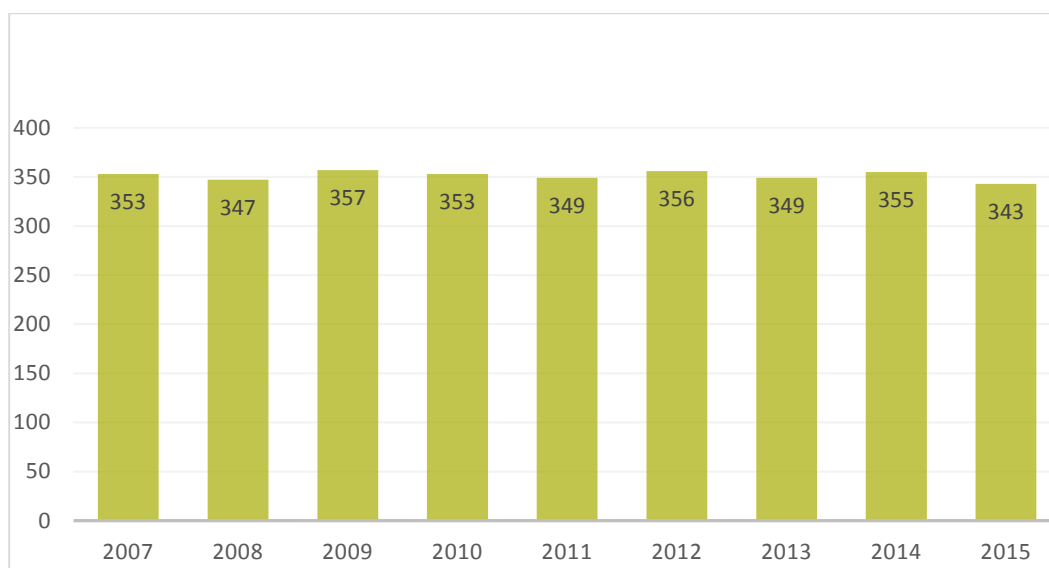
	2011	2012	2013	2014	2015
Konsulenter "linjefinansiert" i IT-avdelingen	8,5	7,8	9,4	9,9	14,9
Konsulenter øvrige avdelinger	0,3	0,2	1,1	0,5	1,5

Antall årsverk eksterne konsulenter i Lånekassen har økt i 2015. Dette skyldes at det etter avslutningen av LØFT er iverksatt flere prosjekter i linjen, eksempelvis ny telefoniløsning, ny samhandlingsplattform, ny prosjektmodell og ny søknadsprosess. I LØFT-perioden var det «frys» på alle øvrige prosjektaktiviteter.

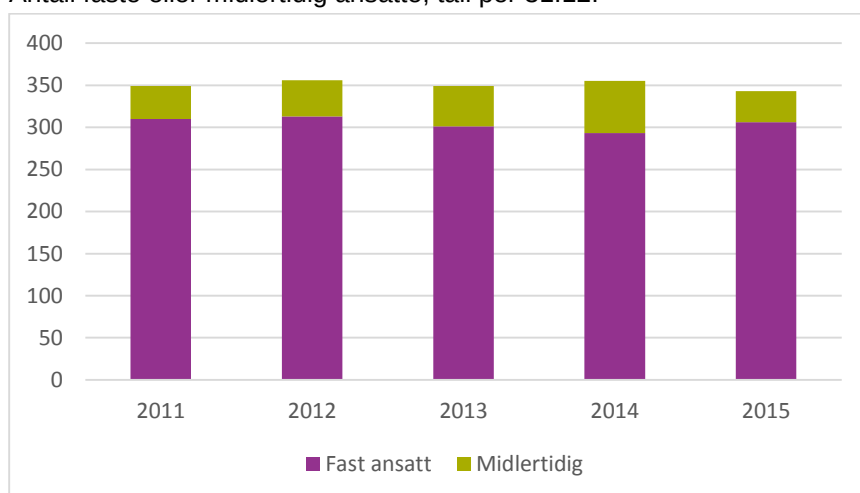
¹⁴ Fra Årsrapporten 2015. Forbrukte årsverk iht. DFØs definisjon i lønssystemet (SAP)

¹⁵ For å finne årsverk for konsulentforbruk i linja er det foretatt en manuell gjennomgang av billag.

Figuren under viser utviklingen i antall ansatte siden 2007, eksklusiv innleide konsulenter. Tallet er pr. 31.12 og er et øyeblikksbilde. I Lånekassen er det relativt store variasjoner i antall ansatte igjennom året.



Antall faste eller midlertidig ansatte, tall per 31.12.



Prosentvis aldersfordeling 2015 (basert på antall ansatte per. 31.12.15)

Alders- fordeling 2015	Lånekassen totalt	FAG	PU	IT	KK	RA	ADA ¹⁶
<30	12 %	0 %	7 %	3 %	17 %	13 %	15 %
30-34	10 %	0 %	15 %	9 %	8 %	12 %	5 %
35-39	13 %	0 %	7 %	25 %	29 %	10 %	5 %
40-44	15 %	20 %	15 %	9 %	25 %	14 %	10 %
45-49	16 %	50 %	26 %	19 %	4 %	14 %	22 %
50-54	6 %	10 %	4 %	9 %	4 %	7 %	7 %
55-59	12 %	0 %	15 %	13 %	6 %	13 %	17 %
60-64	13 %	20 %	7 %	13 %	6 %	14 %	17 %
65-70	3 %	0 %	4 %	0 %	0 %	4 %	2 %

3.3.1.2. Nøkkeltall for drift og utvikling

I tabellen under fremkommer Lånekassens driftsutgifter, lønnsandelen av driftsutgiftene og lønnsutgifter per årsverk fra 2011-2015.

Post 01 Driftsutgifter	2011	2012	2013	2014	2015
Bevilgning post 01 Driftsutgifter ¹⁷ (i 1000 kr)	310 597	319 354	325 725	359 714	387 538
Driftsutgifter post 01 ¹⁸ (i 1000 kr)	299 028	308 474	313 778	349 160	368 596
Utnyttelsesgrad post 01	96 %	97 %	96 %	97 %	95 %
Lønnsandel av driftsutgifter post 01	58 %	61 %	66 %	62 %	61 %
Lønnsutgifter per årsverk ¹⁹ (i 1000 kr)	588	628	660	695	700

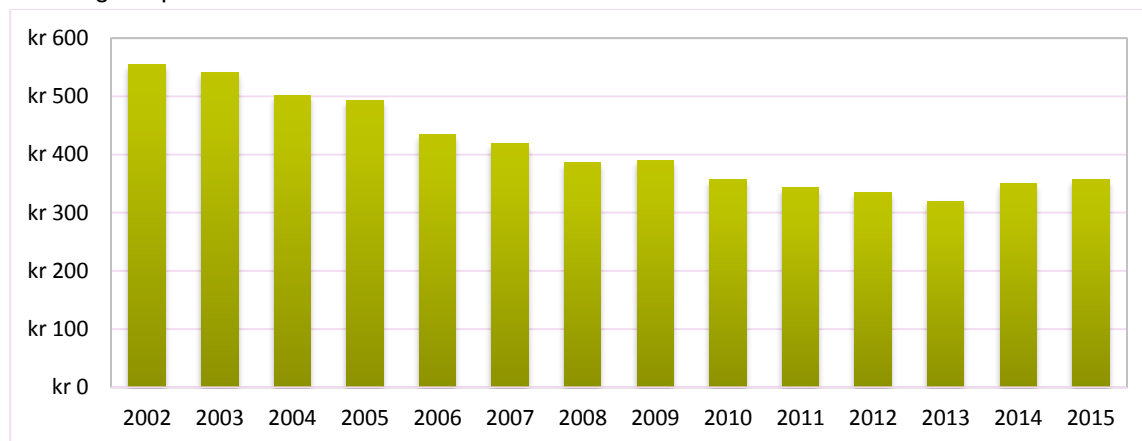
¹⁶ Adm. dir. er her lagt under ADA.

¹⁷ Oppgitt beløp er samlet bevilgning på posten, det vil si at den inneholder midler tildelt Lånekassen, samt midler som disponeres av Kunnskapsdepartementet. I regnskapet, jf. kap. 6, oppgis kun tildelte midler til Lånekassen med tilknyttet forbruk.

¹⁸ Driftsutgiftene som oppgis for perioden 2011-2014 (før nettoordningen ble innført) er fratrukket standardrefusjoner ført på inntektskapittel, standardpostene 15 til 18.

¹⁹ Lønnsutgifter for perioden 2013-2015 er definert i henhold til standard kontoplan som alle lønns- og personalutgifter (tilsvarende note 2 i årsregnskapet, kap. 6). Dette inkluderer lønn, arbeidsgiveravgift, arbeidsgiverandelen av innskudd til Statens pensjonskasse, yrkesskade- og gruppelivspremie, gaver til ansatte, kantinetilskudd, bedriftshelsetjeneste og andre velferdstiltak. Lønnsutgifter for perioden 2011-2012 tilsvarende note 7 Lønn, godtgjørelse og sosiale utgifter etter tidligere årsregnskapsoppstilling. Refusjoner fra NAV er fratrukket (2011-2015).

Driftsutgifter per kunde:



Lånekassen har effektivisert driften gjennom målrettet arbeid over mange år. Om vi ser på utviklingen fra 2013 til 2014 og 2015 isolert sett, øker kostnaden per kunde. Økningen fra 2013 til 2014 var på noen områder ventet. Lånekassens forvaltningskostnader av IKT-systemet økte i 2014. Videre har innføringen av de nye ordningene på tilbakebetalingsområdet (bl.a. månedlig forfall) økt Lånekassens kostnader som følge av økte banktransaksjonskostnader og porto-, print- og konvolutteringskostnader. I tillegg økte behovet for ressursbruk i den manuelle saksbehandlingen, gitt omlegging til nytt saksbehandlingssystem i 2013/2014. I 2015 har imidlertid effektiviteten i den manuelle saksbehandlingen økt. Samlet sett økte likevel ressursbruken i den manuelle saksbehandlingen da vi gjennomførte en omfattende bokontroll.

Kostnadsøkningen knytter seg med andre ord til nye oppgaver som har krevd økt ressursbruk, og at budsjettet er styrket for å sikre effektiv og god drift av nye IT-systemer.²⁰

For nøkkeltall tilknyttet den manuelle saksbehandlingen se kapittel om manuell saksbehandling i Lånekassen.

²⁰ Fra Årsrapporten 2015.

Del II: Dagens lokalisering

4. Lånekassens lokalisering

Lånekassen har hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Stavanger, Trondheim, Tromsø og Ørsta. Som beskrevet tidligere under kapitlet om endringer i organiseringen av Lånekassen, var det distriktspolitiske og utdanningspolitiske begrunnelser for etableringen av distriktskontorene i Lånekassen.

I Oslo sitter Lånekassens direktør, fagavdelingen, avdeling for kommunikasjon og kundedialog, prosess- og utviklingsavdelingen, deler av IT-avdelingen, region Oslo, Utlands-kontoret og administrasjonsavdelingen.

I Trondheim sitter Trondheims-kontoret, en del av IT-avdelingen og PULS, som er organisert under PU-avdelingen i Oslo. I tillegg noen medarbeidere knyttet til PU og FAG. Det er hovedsakelig fagkompetanse som har gjort at både IT og PULS har blitt etablert i Trondheim.

Bergen, Stavanger, Tromsø, og Ørsta er kontorer under regionavdelingen som alle behandler søknader og henvendelser - først og fremst knyttet til egen lærestedsportefølje, men ikke utelukkende. Hvert kontor har også sine spesialområder, jf. omtale i delkapittelet om saksområder og volumer.

4.1. Manuell saksbehandling i Lånekassen

Nedenfor beskrives nærmere organisering og lokalisering av den manuelle saksbehandlingen.

4.1.1 Dagens organisering av manuell saksbehandling

Manuell saksbehandling i Lånekassen har siden 2013 vært organisert i én enhet – regionavdelingen – under ledelse av en avdelingsdirektør. Ved inngangen til 2016 foregår manuell saksbehandling på 7 kontorer lokalisert på 6 geografiske steder som følger: Oslo, Stavanger, Bergen, Ørsta, Trondheim og Tromsø. Hvert kontor ledes av en regiondirektør som rapporterer til avdelingsdirektør for regionavdelingen, illustrert i figuren nedenfor:

Figur 1: Regionavdelingens struktur og plassering i organisasjonen



Saksbehandlerkontorene Oslo, Utland og Trondheim er samlokalisert med øvrige avdelinger i Lånekassen i henholdsvis Oslo og Trondheim.

Regionavdelingen har ingen egne stabsfunksjoner, og benytter helt og holdent Lånekassens stabs- og støttefunksjoner – særlig innenfor personal og økonomi. En del interne styrings- og koordineringsoppgaver som må løses på tvers av saksbehandlerkontorene er lagt til en regiondirektør som ivaretar oppgaven på vegne av hele avdelingen. Dette gjelder følgende oppgaver:

- utarbeidelse av prognoser for inntekt og produksjon
- løpende produksjonsstyring
- arbeid med beste praksis og innspill til utvikling av regelverk og saksbehandlingssystem
- plan og materiell for opplæring og vedlikehold av kompetanse
- plan for betjening av 2. linje telefon og grensesnitt mot 1. linje (kundesenteret)

4.1.1.1. Bemanning

Bemanningen ved kontorene er per 1. januar 2016 som følger (årsverk ekskl. ledere og inkl. midlertidig ansatte):

Tabell 1: Bemanning per saksbehandlerkontor 01.01.2016

Kontor	Faste årsverk	Midlertidige årsverk	Totalt antall årsverk
Utland	18,0	2,0	20,0
Oslo	41,8	4,9	46,7
Stavanger	17,0	4,4	21,4
Bergen	15,3	3,3	18,6
Ørsta	19,5	1,0	20,5
Trondheim,	18,6	5,7	24,3
Tromsø	16,5	3,0	19,5
Regionavd. totalt	146,7	24,3	171,0

Lånekassen har i en årrekke benyttet midlertidig ansatte for å dekke opp for sommerferie og ta unna sesongtoppen på høsten. De siste tre årene har det vært benyttet en større andel midlertidig ansatte som følge av utskifting av saksbehandlingssystemet i 2013 og 2014 samt ekstra oppgaver knyttet til en omfattende kontroll av bostatus for studenter i 2015. Bokkontroll gjennomføres også i 2016.

Det forventes en avskalling i antall faste ansatte medarbeidere i årene fremover i størrelsesorden 6-8 årsverk per år. Forventet utvikling er basert på trenden de siste 5 årene, samt forventet pensjonering som følge av oppnådd aldersgrense. Jevnlig rekrutteres også saksbehandlere i regionavdelingen til andre avdelinger internt, og et par medarbeidere finner hvert år annet arbeid utenfor Lånekassen.

4.1.1.2. Saksområder og volumer

Regionavdelingen håndterer søknader og henvendelser knyttet til tildeling av støtte (TD = tildeling) og tilbakebetaling og ettergivelse av lån (TB = tilbakebetaling) som ikke kan behandles helmaskinelt. De siste årene har mengden saker som krever manuell behandling utviklet seg som følger:

Tabell 2: Utvikling i manuelle saker og henvendelser

Innkost manuelle saker	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tildeling	184 521	179 290	183 394	192 015	205 515	212 401	209 870
Betalingsutsettelse	99 321	96 903	94 317	74 509	78 118	69 700	44 579
Rentefritak (foreløpig svar-volum) ¹⁾	53 302	56 365	51 085	47 805	42 131	42 585	40 811
Ettergivelser ²⁾	7 398	7 783	7 076	7 964	13 683	14 685	13 536
Henvendelser til 2. linje ³⁾	har ikke	har ikke	har ikke	har ikke			
ekskl. bokontroll 2015 ⁴⁾	tilsv. data	tilsv. data	tilsv. data	tilsv. data	95 329	150 183	162 584

1) Helmaskinell behandling rentefritak, datafangst fra NAV fom 2012

2) Alle ettergivelser er manuelle. Metodeendring fra 2012 - teller henvendelser og ikke kun vedtak

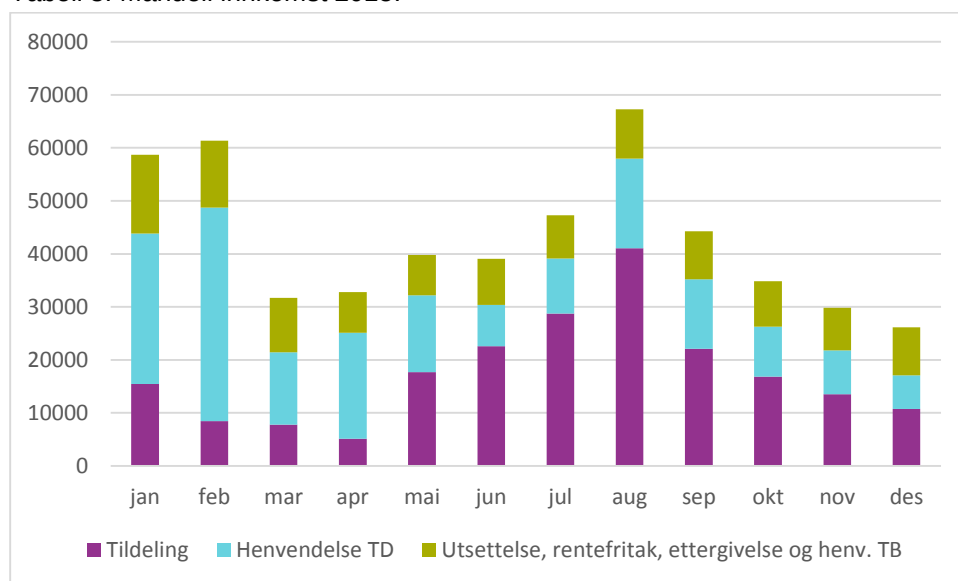
3) Volum omfatter brev og ehenvendelser til 2. linje som krever saksbehandlingsressurser. Finnes ikke direkte sammenlignbare data fra 2009-2012.

4) Fratrukk i 2015-volum for kunde-henvendelser relatert til bokkontroll (66 611). Totalt volum 229 195.

Som tabellen viser har det særlig på tilbakebetalingsområdet vært en vesentlig reduksjon i antall manuelle saker som følge av økt maskinell behandling og lansering av nye ordninger for kundene. Det forventes at omfanget av manuelle oppgaver på alle områder vil reduseres ytterligere i årene fremover som følge av tilrettelegging for økt grad av selvbetjening og helmaskinell behandling av søknader. Dette omtales nærmere i kapittelet operasjonisering av strategien og kundemålene.

Innkosten av søknader er også sesongpreget og konsentrert til høsten med en tydelig topp i september. Dette innebærer utfordringer med hensyn til bemanning for å kunne holde målet om maksimum behandlingstid gjennom hele året, og er også hovedårsaken til at det i den manuelle saksbehandlingen benyttes en del midlertidig ansatte. Innføringen av bokkontroll fra 2015 har medført en kraftig økning i antall henvendelser i januar/februar, og bidratt til en viss utjevning av arbeidsbelastningen over året. Dette er illustrert i tabellen nedenfor.

Tabell 3: Manuell innkomst 2015:



Alle kontorene håndterer søknader og henvendelser for både elever (videregående skole), studenter (universitet og høyskole) og kunder i tilbakebetalingsfasen, med unntak av Utland som i hovedsak

håndterer studenter ved utenlandske læresteder. Hvert kontor håndterer først og fremst søknader og henvendelser knyttet til egen lærestedsportefølje som i hovedsak, men ikke utelukkende, er geografisk inndelt. Porteføljen for et kontor justeres dersom utvikling i bemanningen ved kontoret tilsier det.

I tillegg har hvert kontor sin(e) spesialområder. Disse saksområdene er lagt til kun ett kontor fordi det dreier seg om et begrenset omfang av saker med spesielt regelverk som det er hensiktsmessig å samle i ett miljø. Fordelingen av spesialområder fremgår av tabellen nedenfor.

Tabell 4: Oversikt over spesialområder

Kontor	Spesialområde	Antall saker
Oslo	Tilbakebetaling Utland	3 200
	Oppsagte lån (herunder ettergivelse og permanent overføring til SI)	5 500
Stavanger	Tildeling av støtte til nettstudier	3 000
	Ettergivelse av lån ved uførhet	4 000
	Ettergivelse av lån for visse lærerutdanninger	350
Bergen	Tildeling av støtte til	9 000
	Førstegangssøker utenlandsk statsborger	
	Tildeling av støtte og ettergivelse av lån til Kvotestudenter ²¹	3 000
Ørsta	Ettergivelse ved dødsfall	400
Trondheim,	Tildeling av støtte til utvekslingselever VG2	1 500
Tromsø	Tildeling av støtte i Norden	4 700
	Ettergivelse Finnmark/Nord-Troms	7 500
Utland	Tildeling av støtte til utenlandsstudier	17 800

Regionavdelingen betjener også telefonhenvendelser i 2. linje som settes over fra kundesenteret. Utviklingen de siste fem årene viser en nedadgående trend som samsvarer med en reduksjon i antall henvendelser til kundesenteret. Dette er illustrert i tabellen nedenfor.

Tabell 5: Utvikling i antall telefoner til 2. linje

Telefonhenvendelser 2. linje	2011	2012	2013	2014	2015
Antall telefoner besvart på 2. linjen	44 726	39 550	41 170	40 840	37 142
Andel telefoner besvart på 2. linjen (av totalt antall besvarte på kundesenteret)	15,5 %	15,6 %	14,7 %	15,2 %	14,7 %

Årsaken til den midlertidige økningen i antall telefoner i 2013 og 2014 er hovedsakelig omfattende omlegging av saksbehandlingssystemet i Lånekassen som medførte tildeles lang saksbehandlingstid store deler av året. Det er forventet at antall telefonhenvendelser vil reduseres ytterligere i årene fremover som følge av stadige forbedringer i de digitale kanalene som www.lanekassen.no og Dine Sider.

²¹ Kvoteordningen er foreslått avviklet i sin nåværende form, og fra studieåret 2016/2017 forventes en gradvis reduksjon av denne typen saker

Ved distriktskontorene i Stavanger, Bergen, Ørsta, Trondheim og Tromsø betjener regionavdelingen også kundeekspedisjonene med en åpningstid på 3 timer per dag (1200 – 1500). Ekspedisjonen i Oslo betjenes av kundesenteret med åpningstid 0900 – 1500. Antall besøkende i ekspedisjonene ved distriktskontorene samlet sett er synkende, men med avtagende reduksjon år for år.

Tabell 6: Utvikling i antall henvendelser i ekspedisjonene

	ST	BE	ØR	TH	TØ	Sum distrikt	OSL	Totalt
2011	3 415	2 911	1 264	4 713	2 716	15 019	5 872	20 891
2012	2 863	2 708	941	4 107	2 594	13 213	4 558	17 771
2013	1 983	2 335	927	3 529	2 288	11 062	4 569	15 631
2014	1 605	2 513	754	3 452	1 826	10 150	4 197	14 347
2015	1 705	2 575	609	3 220	1 472	9 581	4 209	13 790

Kundene i ekspedisjonene på distriktskontorene er i hovedsak studenter som søker støtte, men har problemer med å finne og/eller forstå informasjonen på Lånekassens hjemmesider og kunder i tilbakebetalingsfasen som har utfordringer med å betale ned på lånet sitt. En nærmere kartlegging av kundenes ærend i ekspedisjonen er igangsatt og vil pågå mesteparten av 2016.

Parallelt med at de digitale kanalene videreutvikles og forbedres, reduseres behovet for personlig kontakt, og dermed også behovet for ekspedisjoner. Lånekassen har heller ikke andre oppgaver som direkte krever lokal tilstedeværelse.

4.1.1.3. Andre oppgaver

Ved alle saksbehandlerkontorene løses også flere oppgaver som ikke kan telles som en sak eller en henvendelse. Oppgavene spenner over et bredt spekter og kan grovt grupperes som følger:

- Annen produksjon
 - omfatter manuelt arbeid i tilknytning til enkelte saksområder som utenlandsstudier, førstegangssøknad fra utenlandsk statsborger, innkrevingssaker og oppgaver knyttet til kunder med strengt fortrolig adresse.
- Beste praksis og kvalitet
 - omfatter faglig veiledning, arbeid med beste praksis knyttet til anvendelse av systemer og oppslagsverk, kvalitetskontroll, forberedelse av saker for Klagenemden samt arbeid med brevttekster og tekstbibliotek
- Utvikling og testing
 - omfatter arbeid med innspill til forbedring og utvikling av saksbehandlingssystemet (kontinuerlig forbedring) samt testing av ny funksjonalitet

4.1.1.4. Likebehandling og kvalitet

I regionavdelingens oppdrag er det definert som et overordnet mål for den manuelle saksbehandlingen at

- tjenestene skal ha riktig kvalitet
- tjenestene skal leveres kostnadseffektivt
- kundene skal håndteres likt

Dette ivaretas dels gjennom organisering av regionavdelingen som én felles enhet med felles produksjonsplanlegging og –styring for å sikre lik behandlingstid. Et nettverk av fagansvarlige ved kontorene bidrar til felles forståelse av regelverk og utøvelse av skjønn, mens superbrukere på

saksbehandlingssystemet arbeider på tvers i sitt nettverk med beste praksis og kontinuerlig forbedring av arbeidsprosesser og system.

For øvrig gjennomføres det årlige kontroller av kvalitet i den manuelle saksbehandlingen. Dette skjer gjennom tilfeldig uttrekk av et antall saker per kontor på områder som er plukket ut basert på en samlet risikovurdering. Resultatet av kontrollen oppsummeres for avdelingen totalt og tiltak iverksettes i samsvar med utfallet av kontrollen. I tillegg gjøres det for første gang i år en gjennomgang av kvaliteten for et tilfeldig utvalg av saker per saksbehandler med påfølgende individuell refleksjon og veiledning fra den fagansvarlige ved kontoret. I tillegg til å sikre korrekte vedtak og ensartet utøvelse av skjønn på tvers av kontorene gir dette individuell utvikling for den enkelte saksbehandler.

4.1.1.5. Kostnadsbilde

De ulike saksbehandlingskontorene er noenlunde like store i antall årsverk, i størrelsesorden 19-24, med unntak av kontoret i Oslo som er om lag dobbelt så stort. Det er noe variasjon i overheadkostnader som illustrert i tabellen nedenfor:

Tabell 7: Årlig overheadkostnad per lokasjon:²²

	Stavanger	Bergen	Ørsta	Trondheim	Tromsø	Oslo	Utland
Ledelse/administrasjon	1 034 143	1 066 939	1 004 256	1 050 012	955 104	1 176 687	891 599
Reisekostnader	160 240	178 610	277 800	166 500	223 070	-	-
Indirekte reisekostnader (tid), DK-&Adm reiser	67 320	77 904	77 904	70 344	73 368	-	-
Husleie, lys og varme	1 430 525	1 551 621	1 408 555	1 149 083	1 074 566	1 988 705	949 155
Renhold og øvrig kontorservice	444 683	455 435	529 730	538 046	378 748	525 116	233 919
IT-kostnader (linjer/nett og video)	206 800	206 800	133 600	62 800	206 800	108 800	-
	3 343 711	3 537 309	3 431 846	3 036 785	2 911 656	3 799 308	2 074 673

Kommentarer til tabellen:

- Saksbehandlingskontoret i Trondheim er samlokalisert med andre avdelinger i Lånekassen, og husleie og renhold i Trondheim utgjør ca. halvparten av den totale kostnaden på dette området – i samsvar med regionavdelingens andel av årsverkene på lokasjonen.
- IT-kostnad i Trondheim omfatter ikke kommunikasjonslinjer til hovedkontoret i Oslo da denne er en forutsetning for øvrige avdelingers virksomhet ved kontoret
- Saksbehandlingskontorene Oslo og Utland er samlokalisert med hovedkontoret for Lånekassen i Oslo, og husleie og renhold utgjør en andel av den totale kostnaden på dette området – i samsvar med regionavdelingens andel av årsverkene på lokasjonen
- Lavere ledelseskostnad i Tromsø reflekterer lavere arbeidsgiveravgift
- Indirekte reisekostnader er beregnet basert på en gjennomsnittlig reisetid på 4 timer

Husleiekontraktene er inngått på ulikt tidspunkt og med litt ulik varighet som vist nedenfor:

²² Avventer nærmere vurdering fra Statsbygg

Tabell 8: Oversikt over husleieavtaler

Leieavtaler	Avtalens varighet	Antall kvm per ansatt inkl. konsulenter
Oslo	Mar.2019	28
Stavanger	Okt. 2030	24
Bergen	Nov. 2023	28
Ørsta	Apr. 2017	36
Trondheim	Des. 2019	26
Tromsø	Feb. 2017	35

De fleste husleieavtalene utløper i løpet av få år, med unntak av Bergen og Stavanger. I Ørsta og Tromsø utløper avtalene allerede i 2017, og det inngås der nye avtaler, som vil gjelde til 2019, med en opsjon på ytterligere ett år.

Som det fremgår av oversikten varierer antall kvadratmeter per årsverk en del mellom lokasjonene. Noe av variasjonen kan tilskrives avvikling av fysisk arkiv ved distriktskontorene etter at husleiekontraktene ble inngått – dette gjelder Ørsta og Tromsø.

4.1.1.6. Produktivitet

Produktiviteten i den manuelle saksbehandlingen (målt i antall behandlede saker/henvendelser per saksbehandler per dag) falt vesentlig i forbindelse med omleggingen til nytt saksbehandlingssystem i 2013/2014. Dette skyldes delvis innkjøringsutfordringer i form av nedetid og treghet i systemet samt en rekke feilsituasjoner som medførte midlertidig tungvinte arbeidsprosesser (såkalte «workarounds»). Videre tok det tid før saksbehandlerne ble kjent med det nye systemet som hadde helt nye skjermbilder og var «klikk-basert» mens man i det gamle systemet arbeidet med godt innøvde koder. I 2015 har arbeidet med forbedret ytelse i systemet, feilretting, og utvikling av funksjonalitet i saksbehandlingsbildet hatt stor fokus, og mange forbedringer ble levert i løpet av høsten. Likeledes har regionavdelingen jobbet målrettet med utvikling av beste praksis for saksbehandling i det nye systemet. Dette har gitt resultater - produktiviteten er igjen på vei oppover, og forbedringen i manuell saksbehandling utgjør anslagsvis 3 % i 2015. Et dykk i produktivitet for september 2015 sammenlignet med september 2014 indikerer at produktivitetsforbedringen i høysesong, hvor arbeidsoppgavene består av en overvekt av nye søknader, er høyere enn snittet for året.

Produktiviteten varierer også over året fordi miksen av saker og brev er ulik. I høysesongen om høsten er produktiviteten høyest fordi det da er en overvekt av nye søknader som er relativt greie å behandle. Gjennom vinteren har flere av sakene en henvendelse med ny/endret informasjon eller en klage på opprinnelig vedtak som gjør at de blir mer tidkrevende å behandle.

Videre benyttes våren til konsentrert innsats med hensyn til faglig oppdatering og kompetanseutvikling, oppdatering av rutiner, og ikke minst forberedelser til nytt studieåret som åpner for søknader om støtte i begynnelsen av mai. Dette bidrar også til lavere produktivitet om våren sammenlignet med høsten hvor all ressursinnsats er konsentrert om saksbehandling og hvor det også benyttes en del overtid.

I 2015 og 2016 er disse forskjellene noe redusert som følge av at den omfattende årlige kontrollen av bostatus for studenter gjennomføres på våren.

Det er utfordrende å sammenligne produktivitet mellom saksbehandlingskontorene da kontorene har ulik sammensetning av sin saksportefølje – ref. omtalen av spesialområder under avsnitt 4.1.1.2. Eksempelvis har kontoret i Bergen et stort spesialområde som utgjør 20-25 % av kontorets saker/henvendelser, og hvor gjennomsnittlig behandlingstid per sak er høyere enn ordinære tildelingssaker. Tromsø-kontoret har også et stort spesialområde i form av ettergivelse av utdanningslån for låntakere som er bosatt og utøver et yrke i Finnmark. Videre har kontorene ulik sammensetning av arbeidsstyrken mht. alder og kompetanse, som også har innvirkning på produktivitet. Hovedfokus siden omleggingen til nytt saksbehandlingssystem har derfor vært å øke produktiviteten i regionavdelingen totalt sett.

5. Operasjonalisering av strategien og kundemålene

5.1. Strategiske mål for Lånekassen – implikasjoner

Lånekassens samfunnsoppdrag, rammer og mål blir presentert i kapitlet med samme navn.

Lånekassens overordnede mål og mål for 2020 har blitt ytterligere konkretisert i form av resultatmål, se figur under.

Perspektiv	Overordnede mål (Stortinget)	Lånekassens mål for 2020	Styringsparametere	Resultatmål 2020
Internt	Forvalte utdanningsstøtteordningene effektivt og sikkert	Vi er en mer lærende organisasjon med sterkere felles kultur og høyere produktivitet	Produktivitet	Gjennom økt intern produktivitet skal vi på varig basis ha frigjort minst 25 mill. kroner fra drift til IT-systemutvikling.
			Læringsmiljø og felles kultur	Skåre minimum 5 i snitt på en skala på 1-6 i siste medarbeiderundersøkelse på opplevelsen av læring og felles kultur
Kunde	Tilby kundene bruker-vennlige, raske og korrekte tjenester	Vi har enklere, raskere og kundetilpasset digital dialog med kundene	Kundetilfredshet	Lånekassen oppnår «svært fornøyd» i innbyggerundersøkelsen (2019) på kundetilfredshet og ligger på topp blant myndighetsorganene
			Behandlingstid	<u>Tildeling</u> : 80 pst. av alle behandlingsklare søknader er behandlet innen 2 dager
				<u>Tildeling</u> : Alle behandlingsklare søknader innkommet før 25. juli skal være klar til semesterstart. Maksimal behandlingstid deretter er 20 dager
				<u>Tilbakebetaling</u> : 70 pst. av alle behandlingsklare søknader om betalingsutsettelse og rentefritak er behandlet innen 2 dager
				<u>Tilbakebetaling</u> : Maksimal behandlingstid for søknader om betalingsutsettelse er 26 dager
			Digital dialog	Kundene er «svært fornøyd» med Lånekassens digitale tjenester i innbyggerundersøkelsen (2019)
				Minimum 98 pst. av alle søknader om betalingsutsettelse er nettsøknader
				Minimum 90 pst. av alle søknader om rentefritak er nettsøknader
Eier	Bidra til å utvikle utdanningsstøtteordningene	Vi er en mer aktiv og kunnskapsrik samfunnsaktør	Ekspertorgan	Lånekassen gir, sammenlignet med 2014, mer fakta om og vurderinger av studiestøtteordningene og vårt digitaliseringsarbeid

Dette ambisjonsnivået fordrer at vi løpende vurderer hvordan vi jobber og at vi setter i verk utviklings- og effektiviseringstiltak. Målet om at 80 pst. av alle tildelingssaker skal være behandlet innen 2 dager innebærer i praksis at dette volumet må behandles helmaskinelt. Dette vil ha implikasjoner på den manuelle saksbehandlingen - det samme gjelder på målsettingen på tilbakebetaling.

I neste kapittel illustreres hvordan disse målene vil kunne påvirke den manuelle saksbehandlingen.

5.1.1 Tjenesteperspektivet: 3 scenarier

Hensiktsmessig organisering og lokalisering av den manuelle saksbehandlingen i fremtiden vil være avhengig av omfanget av det manuelle arbeidet. Dette påvirkes blant annet av utviklingen i elev- og studentmassen, men aller mest av i hvilken grad vi lykkes med ambisjonene som er nedfelt i Lånekassens målbilde og resultatmål for 2020. Se også kapittel 1 sitt delkapittel om utviklingstrekk som vil kunne påvirke Lånekassen framover.

For å få et begrep om omfanget av den manuelle saksbehandlingen i 2020 er det utarbeidet ulike scenarier som følger:

Scenario 1:

Reflekterer full måloppnåelse i 2020.

Scenario 2:

Reflekterer at utviklingsplaner frem mot 2020 kan forrykkes som følge av andre oppgaver og prioriteringer fra Lånekassens eiere, og at det kan ta noe tid før vi ser den fulle effekten av utviklingstiltak. Et slikt scenario innebærer dermed ikke full måloppnåelse.

Scenario 3:

Reflekterer full måloppnåelse i 2020 samt en forventning om ytterligere effektivisering frem mot 2025.

Alle scenariene er basert på en grunnleggende forutsetning om at Lånekassen forvalter de samme ordningene som i dag. Videre bygger alle scenariene på faktiske tall for 2015 som utgangspunkt.

Med hensyn til forventet inntøkt av søknader og henvendelser, så er den lik i alle tre scenariene. Til framskriving av inntøkt er følgende kilder benyttet:

- SSBs framskriving av befolkningsvekst - middels nasjonal vekst²³ og makroøkonomiske forutsetninger knyttet til asylsøkere (per 10.3.16)
- SSBs prognoser for arbeidsledighet (AKU), per 10.3.16²⁴
- Kunnskapsdepartementets beregninger av elevmassen og antall studenter gitt bl.a. bevilgninger til nye studieplasser²⁵

Det er foretatt beregninger med to ulike nivåer for inntøkt for alle tre scenariene. Det ene er basert på en ren framskriving av elevmassen og antall besluttede studieplasser, mens det andre tar hensyn til prognoser for asylsøkere og arbeidsledighet.

Omregnet til inntøkt av søknader og henvendelser til manuell behandling i Lånekassen²⁶ viser begge versjonene en moderat vekst frem mot 2020, og sågar en nedgang i antall søknader og henvendelser fra elever i videregående skole.

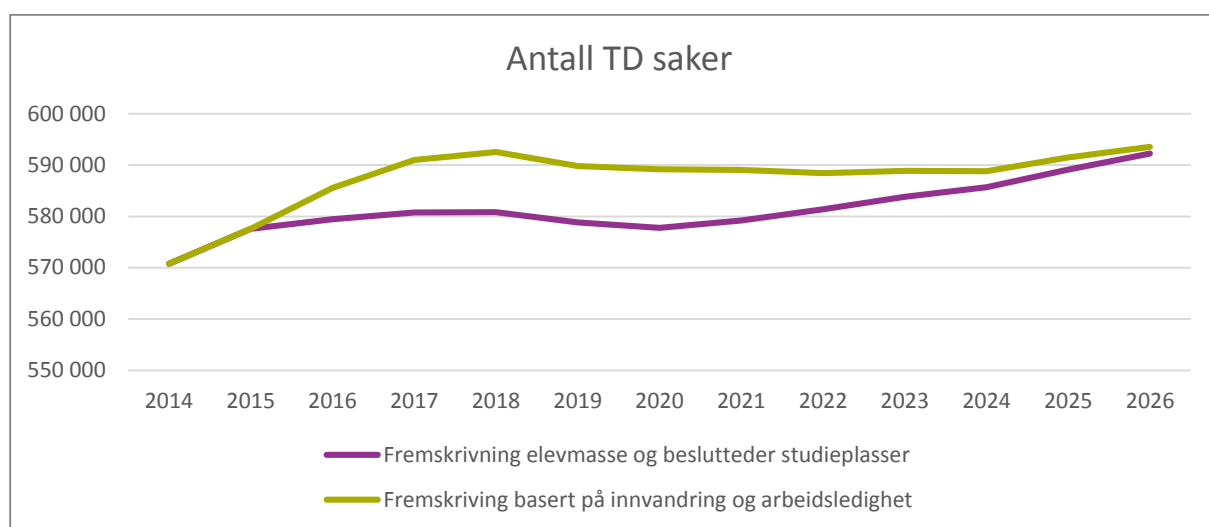
²³ SSB vil publisere nye befolkningsframskrivninger 21. juni 2016.

²⁴ http://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/oa/_attachment/259714?_ts=15365804f08

²⁵ Som lagt til grunn for konsekvensjustert budsjett 2017. Etter 2020 er det anslagsvis lagt til grunn en liten videre vekst i antall nye studieplasser.

²⁶ Basert på like andeler og forholdstall som observert i 2015, eksempelvis likt antall saker per kunde.

Utvikling i antall søknader om støtte



5.1.1.1. Scenario I

Dette scenariet reflekterer målbildet 2020 og bygger på følgende mål og antagelser om effektivisering:

Område	Målsetning
Andel helmaskinelle søknader om tildeling	80 %
Andel helmaskinelle søknader om utsettelse og rentefritak	75 %
Skriftlige henvendelser til 2. linje (saksbehandlingskontorene)	Redusert med 60 % for de 8 største kategoriene ²⁷ , dvs. total reduksjon lik 34 %
Søknader om ettergivelse av lån	Helmaskinell behandling av søknader knyttet til ufør/død
Antall telefoner til 2. linje	Redusert med ca. 20 % ²⁸
Andre oppgaver ref. omtale under avsnitt 8.3)	Redusert med ca. 20 %

Med to ulike nivåer for inntekst gir dette følgende beregnede endring i behov for årsverk til manuell saksbehandling sammenlignet med 2015:

Årsverk til manuell saksbehandling 2015 = 171	Framskriving av elevmassen og antall besluttede studieplasser	Framskriving basert på innvandring og effekt av arbeidsledighet
Endring fram mot 2020 - anslag	- 57	- 55

5.1.1.2. Scenario II

Dette scenariet er en illustrasjon på omfanget av manuell saksbehandling i 2020 gitt at det ikke blir full måloppnåelse, og bygger på følgende mål og antagelser om effektivisering:

²⁷ Basert på en analyse av skriftlige henvendelser til 2. linje i Lånekassen og en vurdering av potensialet for reduksjon – gjennomført 1. kvartal 2016

²⁸ Basert på forventet reduksjon i antall telefoner til 1. linje i Lånekassen og uendret andel telefoner som settes videre til 2. linje

Område	Målsetning
Andel helmaskinelle søknader om tildeling	75 %
Andel helmaskinelle søknader om utsettelse og rentefritak	75 %
Skriftlige henvendelser til 2. linje (saksbehandlingskontorene)	Redusert med 45 % for de 8 største kategoriene, dvs. total reduksjon lik 25 %
Søknader om ettergivelse av lån	Helmaskinell behandling av søknader knyttet til ufør/død
Antall telefoner til 2. linje	Redusert med ca. 20 %
Andre oppgaver /ref. omtale under avsnitt 8.3)	Redusert med ca. 20 %

Med to ulike nivåer for inntekt gir dette følgende beregnede endring i behov for årsverk til manuell saksbehandling sammenlignet med 2015:

Årsverk til manuell saksbehandling 2015 = 171	Framskriving av elevmassen og antall besluttede studieplasser	Framskriving basert på innvandring og effekt av arbeidsledighet
Endring fram mot 2020 - anslag	-43	- 42

5.1.1.3. Scenario III

Dette scenariet er basert på full måloppnåelse i 2020 (identisk med scenario 1), samt en forventning om ytterligere effektivisering av de manuelle oppgavene frem mot 2025:

Område	Målsetning
Andel helmaskinelle søknader om tildeling	80 %
Andel helmaskinelle søknader om utsettelse og rentefritak	75 %
Skriftlige henvendelser til 2. linje (saksbehandlingskontorene)	Redusert med 60 % for de 8 største kategoriene, dvs. total reduksjon lik 34 %
Søknader om ettergivelse av lån	Helmaskinell behandling av søknader knyttet til ufør/død
Antall telefoner til 2. linje	Redusert med ca. 20 %
Andre oppgaver /ref. omtale under avsnitt 8.3)	Redusert med ca. 20 %
Alle manuelle oppgaver	10 % effektivisering

Med to ulike nivåer for inntekt gir dette følgende beregnede endring i behov for årsverk til manuell saksbehandling sammenlignet med 2015:

Årsverk til manuell saksbehandling 2015 = 171	Framskriving av elevmassen og antall besluttede studieplasser	Framskriving basert på innvandring og effekt av arbeidsledighet
Endring fram mot 2025 - illustrasjon	- 65	-64

Det er viktig å understreke at disse scenariene ikke gir noe fasitsvar på omfanget av manuell saksbehandling i 2020 og videre fram i tid. Det illustrerer imidlertid hva Lånekassens ambisjon om økt helmaskinell behandling av søknader, og økt maskinell støtte i den manuelle saksbehandlingen, vil

bety for behovet for ressurser til manuell saksbehandlingen i tiden fremover. I hvilken grad målene kan realiseres vil avhenge av at det finnes tilstrekkelig midler til utvikling, og at beregninger av kost/nytte for de enkelte utviklingstiltakene viser positiv effekt.

Det kan kanskje synes optimistisk å oppnå 80 % helmaskinell behandling av søknader om støtte i 2020, slik det er skissert i scenario 1 når andelen de siste fem årene har ligget stabilt på rundt 64 %. Utviklingskapasiteten har vært konsentrert om LØFT-prosjektet og utskiftingen av saksbehandlingssystemene i Lånekassen, og det er først i 2015 at det igjen er satt full fokus på utvikling av funksjonalitet som vil bidra til å økt andel helmaskinell behandling. Scenario 2, med 75 % helmaskinell behandling, er dermed muligens et mer realistisk scenario gitt at det erfaringsmessig dukker opp oppgaver underveis, for eksempel fra departementet, som kan forrykke utviklingsplanene. Det kan også hende at det på et tidspunkt vil være mer lønnsomt å utvikle tiltak som bidrar til effektivisering av den manuelle saksbehandlingen fremfor tiltak for å nå de siste prosentene helmaskinell behandling. Forutsatt at tiltak utvikles og iverksettes vil effekten uansett være et redusert ressursbehov i manuell saksbehandling.

Samtidig ser vi at helmaskinell behandling på tilbakebetalingsområdet, spesielt for søknader om betalingsutsettelse, har gjort et kraftig hopp det siste året, og en ambisjon om 75 % helmaskinell behandling av tilbakebetalingssaker bør derfor være innen rekkevidde.

Med hensyn til forventet reduksjon i antall henvendelser til manuell behandling, så er dette basert på en analyse av de åtte største kategoriene av henvendelser til 2. linje, og en vurdering av *potensialet* for å redusere antall henvendelser – delvis ved hjelp av bedre funksjonalitet og delvis ved enda bedre informasjon til kundene. Det er foreløpig ikke foretatt kost-nytte beregning av tiltak, og sannsynligheten er stor for at ikke alle tiltak vil være lønnsomme å gjennomføre. Scenario 2 viser derfor en noe lavere ambisjon. Samtidig er det ytterligere om lag 45 kategorier av henvendelser som ikke er analysert da hver av dem representerer et lite volum (< 1 000 henvendelser). Det er ikke usannsynlig at tiltak som eventuelt utvikles med utgangspunkt i de åtte største henvendelseskategoriene også vil kunne bidra til en viss reduksjon av antall henvendelser i de øvrige kategoriene.

Den antatte reduksjonen i andre manuelle oppgaver på ca. 20 % er basert på en skjønnsmessig vurdering av hver enkelt oppgave/grupper av oppgaver.

- Gruppen «annen produksjon», som omfatter manuelt arbeid i tilknytning til enkelte saksområder som utenlandsstudier, førstegangssøknad fra utenlandsk statsborger, innkrevingssaker og oppgaver knyttet til kunder med strengt fortrolig adresse, er redusert med knapt 10 % da funksjonell utvikling i mindre grad antas å ville gjelde disse områdene.
- Gruppen «kundekontakt», som omfatter betjening av 2. linje telefon og kundeekspedisjon samt fordeling av brev, er omtrent halvert. Dette er basert på at det forventes en reduksjon i antall telefonhenvendelser til 1. linje og en forutsetning om at det ikke vil være betjente kundeekspedisjoner i 2020. Avvikling av kundeekspedisjonene er på ingen måte besluttet – det er foreløpig iverksatt en kartlegging av type henvendelser som skal analyseres nærmere mot slutten av inneværende år.
- Gruppen «beste praksis og kvalitet» omfatter faglig veiledning, arbeid med beste praksis knyttet til anvendelse av systemer og oppslagsverk, kvalitetskontroll, forberedelse av saker for Klagenemden samt arbeid med brevttekster og tekstbibliotek. Omfanget av dette arbeidet er kun redusert med om lag 10 % basert på en antagelse om at selv om behovet for veiledning vil bli redusert, så vil det være behov for økt innsats knyttet til brevttekster og innspill til utvikling.

- Gruppen «utvikling» omfatter avdelingens deltagelse i produktteamene i prosess og utviklingsavdelingen, og omfanget av denne innsatsen er beholdt uendret.

Gjennomsnittlig tid per sak/henvendelse er beholdt uendret i alle scenariene. Ved økt andel helmaskinell behandling vil miksen av gjenværende saker til manuell behandling være sammensatt av de vanskeligste og mest tidkrevende sakene, og dette tilsier at tid per sak vil øke frem mot 2020. Samtidig er det rimelig å anta at det vil skje en effektivisering av den manuelle saksbehandlingen gjennom økt automatisering som for eksempel datafangst. På dette området er det mange usikkerhetsmomenter, og som en forenkling er derfor gjennomsnittlig tid per sak beholdt uendret, dvs. at økt automatisering og endret miks motvirker hverandre i scenariene ovenfor

Dersom man likevel antar at gjennomsnittlig tid per sak/oppgave vil være høyere for gjenværende manuelle oppgaver etter hvert som de enkleste oppgavene behandles helmaskinelt, og illustrerer dette med en økning i gjennomsnittlig tid på 10 %, vil redusert behov for ressurser til manuell saksbehandling ligge i følgende intervaller i strategiperioden:

Årsverk til manuell saksbehandling 2015 = 171	Framskrivning basert på innvandring og effekt av arbeidsledighet
Endring fram mot 2020 Scenario 1 – anslag	-49 til -55
Endring fram mot 2020 Scenario 2 - anslag	-32 til -42

6. Er seks lokasjoner optimalt for effektiv og robust oppgaveløsning i framtiden?

For å kunne vurdere om organiseringen av den manuelle saksbehandlingen på seks lokasjoner er optimal for effektiv og robust oppgaveløsning i framtiden, har prosjektgruppen tatt utgangspunkt i scenarioene som er skissert over.

Prosjektgruppen har valgt å legge til grunn det laveste scenarioalternativet, det vil si scenario II med økt gjennomsnittlig tidsbruk per sak, som innebærer at man ikke når alle målene i målbildet for 2020. Lånekassens strategi er tydelig rettet mot økt grad av digitalisering, og omfatter blant annet økt andel helmaskinell saksbehandling, økt grad av automatisering av og støtte til den manuelle saksbehandlingen, økt datafangst og bedre utnyttelse av mulighetene i IT-systemene. Det er satt ambisiøse mål som krever store teknologiske endringer. Selv om Lånekassen har sterkt fokus på digitalisering og automatisering, kan utviklingsplaner forrykkes av andre prioriteringer og oppgaver fra Lånekassens eiere, og det kan ta noe tid før vi ser den fulle effekten av utviklingstiltak. Det legges derfor til grunn at det vil være behov for rundt 150 medarbeidere i regionavdelingen i strategiperioden mot 2020, og deretter om lag 140 de nærmeste påfølgende årene. I et litt lengre perspektiv vil behovet for ressurser til manuell saksbehandling med stor sannsynlighet reduseres ytterligere. Resonnementet ovenfor bygger på at det ikke er uvanlig at man overvurderer hva det er mulig å få til på kort sikt, mens man gjerne undervurderer effekten av utvikling på litt lenger sikt.

Antall årsverk tilsvarer i denne sammenheng antall personer. Dette er basert på at forholdet mellom antall ansatte og årsverk var ca. 1,04 per 31.12.15, og at den videre utviklingen tilsier et forholdstall tilnærmet lik 1.

Per 31.12.15 var fordelingen av antall personer per lokasjon som vist i tabellen under. Basert på det laveste scenariet med økt gjennomsnittlig tidsbruk per sak, vil behovet for antall medarbeidere i regionavdelingen være rundt 150 i 2020. Med en noenlunde lik prosentvis nedgang i antall saksbehandlere (avrundet) på alle kontorene vil fordelingen av antall medarbeidere per kontor være som følger:

Antall personer (RA)	Per. 31.12.15	Herav fast ansatte	Anslag for 2020
Stavanger	23	18	19
Bergen	24	18	20
Ørsta	22	21	18
Trondheim	27	20	22
Tromsø	21	18	18
Oslo/Utland	65	61	53
Sum	182	156	150

Som tabellen viser vil denne utviklingen medføre at flere lokasjoner vil ha færre enn 20 ansatte i 2020. Ved variasjoner i avgang, eller et scenario hvor 2020-målene oppnås i større grad, vil flere av kontorene kunne komme ned mot 15 ansatte. Tidligere i rapporten omtales kritisk størrelse på en geografisk enhet, jf. kapittel 2.5.1. Blant annet er det i omorganiseringen av Forbrukerrådet lagt til grunn at det bør være minst 15 ansatte per kontor, og DIFI finner i en undersøkelse at en nedre grense kan ligge rundt 12-20 medarbeidere per geografisk enhet. Prosjektgruppen anser derfor at lokasjoner ned mot 15 personer er uheldig med hensyn til å kunne opprettholde et godt fagmiljø og fleksibilitet i oppgaveløsning, uavhengig av sykdom, ferieavvikling, turnover mv.

Et lavt antall ansatte per sted vil også føre til få ansatte per leder og vil dermed være kostnadsdrivende. Tidligere i rapporten vises det til at et kontrollspenn for ledere på opp mot 25-30 ansatte. Et alternativ kunne være å drive enkelte lokasjoner uten stedlig leder, men prosjektgruppen anser at dette kan medføre for svak personalledelse.

Færre ansatte per kontorsted vil også føre til dårlig utnyttelse av kontorlokalene der det er bindinger i husleiekontraktene.

Basert på ovenstående og en målsetning om effektiv og robust oppgaveløsning, mener prosjektgruppen at det er grunn til å se nærmere på antall lokasjoner.

6.1. Vurdering av andre tiltak

I denne analysen er alternative tiltak å videreføre færre lokasjoner enn det Lånekassen har i dag. Tiltakene kan være fra fem til en lokasjon, gitt at nullalternativet er dagens løsning med seks lokasjoner, og den største endringen vil være å lokalisere all saksbehandling på ett sted.

Prosjektgruppen har valgt å se nærmere på tre forskjellige modeller:

- videreføre fem lokasjoner
- videreføre fire lokasjoner
- videreføre tre lokasjoner

Gruppen har ikke sett på modeller som innebærer videreføring av to eller kun en lokasjon. Vurderingen er at omstillingskostnadene i slike modeller vil bli store, og at tiltakene derfor ikke vil kunne bli lønnsomme innenfor analyseperioden.

6.2. Prinsipielle spørsmål til modellene

En eventuell avvikling av kontorer og nedleggelse av arbeidsplasser vil få konsekvenser for berørte medarbeidere, men prosjektgruppen kan ikke se at noen av de alternative tiltakene vil gå på bekostning av noens personvern, integritet og likestilling.

Avvikling av en lokasjon vil kunne gi omfordelingsvirkninger mellom lokalsamfunn. Arbeidsplasser skapes ved andre lokasjoner, men går tapt der man avvikler.

Andre virkninger på lokalsamfunnet ved en eventuell avvikling av lokasjoner anses å være av distriktpolitisk karakter. Distriktpolitiske vurderinger er imidlertid utenfor prosjektets mandat, jf. kapitelet om avgrensninger. Prosjektet har derfor ikke vurdert om det er noen slike virkninger eller sett hen til slike virkninger i anbefalingen.

Et relevant spørsmål kan være om Lånekassen vil miste nærhet til kundene hvis man reduserer antall lokasjoner. Prosjektgruppen anser behovet for lokal tilstedeværelse som lite.

Lånekassen har lagt ned et omfattende arbeid for å sikre god informasjon i digitale kanaler. Informasjonen skal være enkel å finne og enkel å forstå. Dette minsker behovet for fysisk oppmøte. I dag har Lånekassen kun et begrenset antall lokasjoner. På mange steder med stort studietilbud og mange studenter er Lånekassen ikke fysisk representert. Samtidig er antall kunder som oppsøker ekspedisjonene stadig synkende.

Regjeringen har foreslått at alle kommuner skal opprette et veiledningstilbud til innbyggere som har behov for hjelp til digital deltakelse.²⁹ Dette vil ivareta kunder som fortsatt vil ha behov for veiledning ved personlig oppmøte.

Forventede effekter av teknologisk utvikling, spesielt digitalisering, er en av hovedgrunnene til at det gjøres en vurdering av antall lokasjoner. Prosjektgruppen kan ellers ikke se at det er andre vesentlige spørsmål knyttet til teknologi som vil kunne ha noen påvirkning på en eventuell anbefaling.

For prinsipielle spørsmål rundt økonomiske virkninger vises til kapitelet om usikkerhet.

Med hensyn til prinsipielle spørsmål er det kun spørsmålet rundt usikkerhet prosjektgruppen mener bør vurderes nærmere før man kommer med en anbefaling eller fatter en beslutning.

6.3. Hvem blir berørt av tiltakene

Ansatte i Lånekassen

Prosjektgruppen har lagt til grunn at det i hovedsak er saksbehandlere og ledere i Lånekassen som vil bli berørt av tiltakene. Omfanget vil avhenge av hvilken modell man velger. Påvirkningen blir størst der hvor man eventuelt velger å avvike lokasjonen, mens påvirkningen i Lånekassen for øvrig vil bli minimal. Det kan imidlertid bli et noe lavere behov for stab- og støttefunksjoner hvis man velger å videreføre noen færre lokasjoner.

Kunder

Kunder som ønsker å oppsøke Lånekassen personlig vil bli berørt der hvor lokasjonene avvikles. Antall henvendelse til våre ekspedisjoner har som nevnt tidligere vært jevnt synkende de siste årene, og avvikling av en lokasjon vil derfor berøre et lite antall kunder. Se ytterligere kommentarer under avsnitt 6.2 prinsipielle spørsmål.

For øvrig skal kundene i minst mulig grad bli berørt av en eventuell endring i antall lokasjoner. Dette kan sikres ved at det i en overgangsperiode benyttes ekstra saksbehandlingsressurser for å dekke opp for produktivitetstap som følge av en eventuell beslutning om avvikling. I de økonomiske beregningene er dette tatt inn som en del av omstillingskostnadene.

Læresteder

Læresteder forholder seg i dag hovedsakelig til Lånekassen som en enhet og ikke direkte til en lokasjon. I enkelte tilfeller ønsker lærestedene besøk fra Lånekassens representanter i forbindelse med studiestart og informasjon til studenter. Dette vil kunne ivaretas ved en tilreisende fra en annen lokasjon. Lærestedene vil derfor i liten grad bli påvirket av de alternative tiltakene som skisseres.

Andre aktører

Departementer, etater, direktorater, offentlige etater og forskningsinstitusjoner

Kunnskapsdepartementet som eier vil måtte ta stilling til en anbefaling fra Lånekassen, dersom anbefalingen innebærer en reduksjon i antall lokasjoner. Det er ikke beregnet noen effekter på Kunnskapsdepartementet.

Med hensyn til andre etater, direktorater og forskningsinstitusjoner anser prosjektet at påvirkningen vil bli minimal da disse forholder seg til Lånekassen som en enhet og ikke til en enkelt lokasjon.

²⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/fe3e34b866034b82b9c623c5cec39823/no/pdfs/stm201520160027000dddpdfs.pdf>

Leverandører

Leverandører av varer og tjenester til hver enkelt lokasjon vil kunne bli påvirket av en beslutning om avvikling av lokasjoner. Leveransene har imidlertid et begrenset omfang, og virkningene anses for minimale.

Oppsummert

Hovedsakelig vil ansatte i Lånekassen bli påvirket av en eventuell avgjørelse om færre lokasjoner. Hvor mye de ansatte vil bli påvirket vil avhenge av modell (antall lokasjoner) og størrelsen på de lokasjonene man vurderer å avvikle.

7. Vurdering av alternative tiltak

Prosjektgruppen har tatt utgangspunkt i det samme grunnlaget og rammeverket for samtlige beregninger og vurderinger.

7.1. Grunnlag for vurderinger og beregninger

De videre vurderingene er foretatt basert på en antagelse om at behovet for antall saksbehandlere i Lånekassen vil reduseres med minst 30 i strategiperioden mot 2020. I tillegg er det forutsatt at behovet vil bli ytterligere redusert med minst 10 saksbehandlere i de nærmeste påfølgende årene, jf. omtale av scenariene. Dette anses som et konservativt anslag.

Beregningene tar utgangspunkt i 2016-budsjettet for regionavdelingen og omfatter i hovedsak drifts-, ledelses- og reisekostnader.

Analyseperioden er satt til 12 år, 2017-2028. Det er lagt til grunn at et eventuell tiltak først vil ha effekt i 2017, når det med rimelig sikkerhet foreligger en beslutning i saken. Direktoratet for økonomistyring anbefaler en analyseperiode på 10-20 år ved omstillingstiltak i offentlig sektor. Prosjektgruppen har vurdert det slik at virkningene av de alternative modellene vil kunne vare noe lengre enn 10 år, men at det vil være naturlig at man innen 2030 vil ønske å foreta en ny vurdering. Et relevant moment i denne sammenheng er at husleiekontraktene ved flere av lokasjonene utløper i 2019, og at nye kontrakter neppe vil være på mer enn 10 år.

Prosjektgruppen har lagt til grunn rammeverket fra DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse i modellberegningene.

Lønnsomhetsvurderingene for de tre modellene varierer en god del, avhengig av hvilke lokasjoner som videreføres. Mandatet for prosjektet omfatter ikke forslag til stedsvalg – kun anbefaling av modell samt forslag til kriterier for utvalgelse av steder. Beregnet netto nåverdi for de enkelte modellene, som viser avviket fra nullalternativet, oppgis derfor som «fra-til», og illustrerer ytterpunktene. Basert på Finansdepartementets rundskriv³⁰ og DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser er det benyttet 4 pst. kalkulasjonsrente. Usikkerhet knyttet til de økonomiske beregningene omtales nærmere kapitlet om usikkerhet.

I alle modellene er det tatt hensyn til føringen som er gitt i prosjektdirektivet om at det skal legges vekt på å motvirke økt sentralisering til Oslo. Ingen modeller innebærer tilførsel av saksbehandlingskapasitet til denne lokasjonen, heller ikke som erstatning for naturlig avgang. Det innebærer at antall ressurser til manuell saksbehandling i Oslo vil bli mindre i strategiperioden.

Det er ikke beregnet skattekostnader for de ulike modellene. Dette er basert på en forutsetning om at en omstilling i Lånekassen må gjennomføres innenfor egen budsjetttramme, slik trenden ser ut til å være i andre offentlige etater som nylig har gjennomført eller nå gjennomfører omstilling.

Det er heller ikke beregnet skattegevinster da det er forutsatt at gevinster av tiltakene ikke vil medføre endringer i Lånekassens budsjettrammer. Et sentralt element i Lånekassens strategi mot 2020 er å effektivisere driften for å frigjøre midler til utvikling slik at man kan tilby kundene enda mer

³⁰ R-109/14

brukervennlige og raskere tjenester. Midler som frigjøres ved en eventuell effektivisering av kontorstruktur vil dermed omdisponeres til utviklingstiltak i Lånekassens driftsbudsjett.

7.2. Nullalternativet

Nullalternativet er en beskrivelse av dagens situasjon og forventet utvikling dersom ingen tiltak iverksettes på området³¹. Tiltak i denne utredningen er reduksjon av antall lokasjoner, sammenliknet med i dag. Endring i behov for ressurser til manuell saksbehandling er en del av den forventede videre utviklingen i Lånekassen som følge av digitalisering og automatisering, dette gjelder uavhengig av antall lokasjoner. Prosjektgruppen baserer samtlige beregninger på at regionavdelingen trenger ca. 150 medarbeidere fram mot 2020, og at behovet reduseres med ytterligere 10 i de påfølgende årene. Reduksjon i antall saksbehandlere antas å skje ved naturlig avgang og turnover. Se for øvrig omtale i avsnitt om bemanning i kapitlet om Lånekassens lokalisering.

Videre er det lagt til grunn at det inngås nye husleieavtaler ved utløp av eksisterende avtaler. Nye husleieavtaler baseres på følgende:

- 23 kvm/ansatt (statlig norm)
- en «slakk» på 2 ekstra arbeidsposisjoner per lokasjon siden det trolig vil være vanskelig å finne lokaler passer perfekt, og naturlig avgang ved lokasjonene kan variere noe
- pris per kvm ca. lik gjennomsnittlig markedsleie på lokasjonen innhentet ved hjelp av Statsbygg
- en måneds overlappende husleie
- engangskostnader til flytting, forberedelse nye lokaler og istandsetting gamle lokaler hovedsakelig basert på erfaringstall fra Statsbygg og egen drift.

For øvrig er lønnskostnadene realprisjustert med en justeringsfaktor på 1,3 pst. gitt veilederen i samfunnsøkonomisk analyse³² og den siste perspektivmeldingen³³.

Dette vil gi en utvikling i kostnader som vist i tabellen under.

Tall i mill. kroner, ikke neddiskontert.

Regionavdelingen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Driftskostnader	22,2	22,3	22,3	21,0	20,2	20,3	20,4	20,5	19,9	20,0	20,1	20,2	20,4
Omstillingskostnader	-	-	-	5,4	-	-	-	0,9	-	-	-	-	-
Nullalternativ	22,2	22,3	22,3	26,3	20,2	20,3	20,4	21,4	19,9	20,0	20,1	20,2	20,4

Driftskostnader er her definert som kostnader knyttet til hus/lys/varme, øvrige lokasjonsavhengige driftskostnader, reisekostnader samt ledelse. Lønnskostnader for saksbehandlere og andre ansatt-relaterte kostnader omfattes ikke av beregningene, hverken i nullalternativet eller i alternative modeller, da disse kostnadsartene anses å være uavhengig av antall lokasjoner.

Reduksjon i kostnader over tid som vist i tabellen kommer hovedsakelig av bedre leieavtaler, som er tilpasset et noe lavere antall saksbehandlere.

³¹ http://xn--df-mka.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Veileder_i_samfunns%C3%B8konomiske_analyser_1409.pdf

³² http://xn--df-mka.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Veileder_i_samfunns%C3%B8konomiske_analyser_1409.pdf

³³ Meld. St. 12 (2012-2013) Perspektivmeldingen 2013

7.2.1 Omstillingskostnader

Omstillingskostnader er de kostnadene som oppstår i tilknytning til gjennomføringen av et tiltak. Dette er ikke varige kostnader.

En reduksjon i antall lokasjoner vil medføre ulike omstillingskostnader. Kostnadene vil variere ut i fra hvor mange lokasjoner som videreføres. De vil også variere noe ut i fra hvilke lokasjoner som videreføres.

Prosjektgruppen har forutsatt at det vil være minimale kostnader knyttet til Lånekassens systemer som følge av tiltakene, og legger ikke til grunn noen systemkostnader. Videre er det forutsatt at Lånekassen må dekke omstillingskostnadene innenfor egen budsjetttramme (se omtale under avsnittet om grunnlag for beregninger og vurderinger), og at det derfor vil være begrenset rom for omstillingsmidler. Det er kun foretatt beregninger på støtte til flytting og jobbsøkerkurs og veiledning for medarbeidere som blir berørt av omstillingen.

Det er videre lagt inn kostnader knyttet til ansettelse av nye saksbehandlere. Somt tidligere beskrevet er det behov for rundt 150 medarbeidere i 2020. Gitt at det er naturlig avgang ved alle lokasjoner i strategiperioden, vil det ved avvikling av en eller flere lokasjoner være nødvendig å erstatte mange av saksbehandlerne på lokasjoner som avvikles med nye saksbehandlere på de gjenværende lokasjonene for å kunne ha nok saksbehandlingsressurser. Det er forutsatt at dette må skje med i snitt to måneders overlapping, og at det i denne perioden vil påløpe doble lønnskostnader. I tillegg vil det ta tid før nye medarbeidere har tilegnet seg tilstrekkelig kompetanse og er like produktive som mer erfarne medarbeidere. Dette er lagt inn i beregningene som kostnader til ekstra saksbehandlerressurser i en overgangsperiode. Det er også tatt høyde for kostnader i form av lederstøtte, samt produktivitetstap for medarbeidere på lokasjoner som eventuelt skal avvikles.

Omstillingskostnadene vil variere avhengig av hvor mange medarbeidere som blir berørt av beslutningen. Det er antatt at omstillingskostnadene hovedsakelig vil oppstå i tidsperioden 2017-2019. Men dette vil også avhenge av når og hvordan man velger å gjennomføre tiltakene.

Det er forøvrig lagt inn noe redusert behov for stabs- og støttefunksjoner ved redusert antall lokasjoner, men denne gevinsten antas kun å gjelde ved avvikling av to eller flere lokasjoner og kommer først etter at omstillingen er ferdig gjennomført.

7.2.2 Nyttevirkninger

Nyttevirkninger er de gevinstene som oppstår som følge av tiltaket.

De kvantifiserbare nyttevirkingene av tiltakene er relatert til reduserte kostnader, hovedsakelig knyttet til drifts- og ledelseskostnader.

Det antas at det ikke vil være noen vesentlige produksjons- eller effektivitetsgevinster ved færre/større lokasjoner. Regionavdelingen er allerede i dag organisert som én felles enhet med felles produksjonsplanlegging og –styring. Et nettverk av fagansvarlige ved kontorene bidrar til felles forståelse av regelverk og utøvelse av skjønn, mens superbrukere på saksbehandlingssystemet arbeider på tvers i sitt nettverk med beste praksis og kontinuerlig forbedring av arbeidsprosesser og system for hele enheten. Dette sikrer langt på vei enhetlig og effektiv saksbehandling uavhengig av lokasjon. Samtidig viser erfaringer fra andre at større miljøer gjør uformell informasjonsflyt og erfaringsutveksling enklere. Prosjektet har likevel valgt en konservativ tilnærming og ikke regnet inn dette som nyttevirking.

7.2.3 Andre ikke tallfestede virkninger av tiltaket

Kvalitet

Omstillingen antas i liten grad å påvirke kvaliteten i saksbehandlingen. Årlige kontroller, dels på saksområder og dels på kontor- og individnivå, viser at det er jevnt god kvalitet i den manuelle saksbehandlingen, og liten forskjell i kvalitet mellom kontorene. Det er derfor lite som tilsier at kvaliteten vil bli bedre eller dårligere ved saksbehandling på færre steder. Ved ansettelse av nye medarbeidere er det et strukturert løp for opplæring og veiledning som også inkluderer evaluering i form av kvalitetskontroll (nærmere beskrevet i kompetansehuset for regionavdelingen).

Effektiv leveranse

Under punktet om nyttevirksomheter er det redegjort for at det ikke vil være vesentlige/kvantifiserbare produksjons- eller effektivitetsgevinster i saksbehandlingen ved færre lokasjoner. Det er likevel rimelig å anta at færre lokasjoner vil gi redusert koordineringsbehov på flere områder, herunder ledelse og styring samt arbeid i fagnettverk, superbrukernettsverk og kompetansenettsverk.

Kompetanse og fagmiljø

Spesialområder

Som omtalt i avsnittet om saksområder og volumer i kapitlet om Lånekassens lokalisering, har hvert kontor sine spesialområder. Disse saksområdene er lagt til kun ett kontor fordi det dreier seg om et begrenset omfang av saker med spesielt regelverk som det er hensiktsmessig å samle i ett miljø. Ved en reduksjon i antall kontorer må det skje en overføring av kompetanse på berørte spesialområder til erfarne medarbeidere ved andre kontorer. Dette vil kreve en del opplæring, men vil også bidra til faglig utvikling for disse medarbeiderne. En slik kompetanseoverføring bør skje gradvis i forkant av en eventuell avvikling.

Færre/større enheter vil også gi mulighet for mer varierte arbeidsoppgaver for flere medarbeidere ved at flere saksområder (spesialområder) samles på ett kontor.

Fagmiljø/kompetanse

Ved en eventuell beslutning om avvikling vil sannsynligvis fagmiljøene ved berørte kontorer gradvis svekkes, og faglig støtte må eventuelt ytes fra et annet kontor i en overgangsfase. Samtidig vil færre/større kontorer legge til rette for større og mer robuste fagmiljøer som er mindre sårbare for endringer i saksbehandlergruppen på det enkelte kontor. Videre er det rimelig å anta at større enheter gir mer rom for uformell informasjonsflyt, erfaringsutveksling og kompetansedeling som i sin tur kan bidra positivt inn i utviklingsarbeidet.

Arbeidsmiljø og kultur

En beslutning om avvikling av et kontor antas å få konsekvenser for arbeidsmiljøet, særlig for det berørte kontoret i form av at medarbeidere naturlig blir opprørt over beslutningen og bekymret for egen framtid. Dette er det tatt høyde for i beregningene i form av produktivitetstap og behov for ekstra saksbehandlingsressurser i en periode.

Som beskrevet tidligere vil det ved reduksjon av lokasjoner måtte ansettes nye saksbehandlere på de lokasjonene man ønsker å beholde. Hvor mange man må rekruttere vil avhenge av hvor mange lokasjoner det er ønskelig å beholde og hvor mange som flytter med. Lånekassen har gode rutiner for nyrekruttering og opplæring, se blant annet punktet om kvalitet. Vi har også gode erfaringer med rekruttering av nye saksbehandlere de siste par-tre årene hvor det har vært god tilgang på kvalifiserte søkere.

Færre/større enheter vil naturlig bidra til å forsterke felles kultur i regionavdelingen. Det antas imidlertid ikke å bidra vesentlig til mer enhetlig saksbehandlingspraksis da dette allerede i stor grad er ivarettatt gjennom organisering av kontorene i en felles avdeling og gode arenaer for å sikre felles forståelse av regler, utøvelse av skjønn og beste praksis for ulike arbeidsprosesser.

Utviklingstakt

En eventuell avvikling av saksbehandlingskontorer vil i utgangspunktet ikke få store konsekvenser for utviklingstakten i Lånekassen, da ansvaret for utvikling ligger i andre avdelinger. Enkelte saksbehandlere ved de ulike kontorene er imidlertid representert inn i utviklingsarbeid, gjennom produktteam, brevteam og testressurser. Ved en reduksjon i antall kontorer må vi sikre at nødvendig kompetanse overføres til erfarne medarbeidere ved andre kontorer. Dette bør skje i god tid før en eventuell avvikling.

Omdømme/lokalmiljø

En beslutning om avvikling av et eller flere kontorer vil med høy sannsynlighet få negativ oppmerksomhet i en periode, spesielt i lokalmiljøet. Det vil imidlertid være relativt få kunder som vil bli berørt av endringen, slik at Lånekassens omdømme i form av kundetilfredshet i liten grad vil bli påvirket.

For øvrig er det uttalte forventninger til effektivisering og digitalisering i offentlig sektor. Temaet er jevnlig gjenstand for omtale i media, og bør være godt kjent i allmenheten. Lånekassen føyer seg dermed inn i rekken av offentlige virksomheter som enten allerede har gjennomført eller vurderer omstilling, herunder Fiskeridirektoratet, DFØ, Forbrukerrådet og i disse dager Skatteetaten.

7.2.4 Fordelingsvirkninger

Det vises her til drøfting rundt effekter på lokalsamfunn under avsnittet om prinsipielle spørsmål og drøftingen rundt hvem som vil bli berørt av tiltakene i avsnittet med samme navn.

7.3. Alternative modeller

7.3.1 Videreføre fem lokasjoner

En modell hvor man viderefører fem lokasjoner vil være det alternativet som gir færrest virkninger i forhold til i dag.

Styrker

Dette er det tiltaket som vil kunne berøre færrest mulig saksbehandlere, og virkningen for de ansatte i Lånekassen kan bli mindre enn ved noen av de andre modellene.

Utfordringer

En av hovedgrunnene til at Lånekassens lokalisering vurderes er at det antas at flere lokasjoner vil kunne nærme seg nivået for kritisk størrelse i løpet av de neste 5-6 årene, ref. tabell over. For at en løsning med videreføring av fem lokasjoner skal kunne anses som en langsiktig løsning, må man sørge for at antall ansatte på de gjenværende lokasjonene kommer godt over 15. Dette kan gjøres ved at man velger å utvikle en av de største lokasjonene man har i dag, og/eller omfordeler saksbehandlere ved de gjenværende lokasjonene. En slik løsning vil imidlertid motvirke styrken ved denne modellen, som er at færrest mulig saksbehandlere blir påvirket.

Økonomiske virkninger

Som nevnt tidligere vil de økonomiske virkningene variere en god del avhengig av hvilke lokasjoner man velger å videreføre. Det samme gjelder den økonomiske lønnsomheten for tiltaket, siden dette blant annet henger sammen med hvor mange saksbehandlere som blir berørt av tiltaket, og dermed omfanget av omstillingskostnader.

Besparelsene ved å videreføre fem lokasjoner vil i hovedsakelig komme i form av reduserte lederressurser, driftskostnader og noe reisekostnader.

Prosjektgruppens beregninger tilsier at netto nåverdi av tiltaket kan variere fra å ligge rundt null (gitt visse forutsetninger) til en positiv netto nåverdi på ca. 10,8 mill. kroner.

Hovedgrunnen til at noen alternativer får netto nåverdi rundt null (gitt visse forutsetninger) er høye omstillingskostnader, blant annet knyttet til flytting av mange saksbehandlere eller at det er bindinger i husleiekontrakter som man må kjøpe seg ut av.

Netto nåverdi for det antatt økonomisk mest lønnsomme alternativet fordeler seg slik:

Kostnader	Beløp i mill. kroner
Nyttevirkinger (reduserte kostnader)	16,9
Kostnadsvirkinger	-6,1
Netto nåverdi (sammenlignet med nullalternativet)	10,8

7.3.2 Videreføre fire lokasjoner

Ved å videreføre fire lokasjoner har man valgt å gå noe lenger i å samle den manuelle saksbehandlingen, men allikevel vil de fleste av Lånekassens lokasjoner opprettholdes.

Styrker

I denne modellen kan man enklere unngå utfordringen med lokasjoner som nærmer seg kritisk størrelse for en geografisk enhet. I beregninger for denne modellen har vi sett hen til maksimalt kontrollspenn for en leder, dvs. 25-30 personer.

Utfordringer

Det vil i denne modellen være flere saksbehandlere som blir berørt av tiltaket. Tiltaket vil nok også skape noe mer støy i lokalmiljøene, og noen flere kunder vil bli fratatt muligheten til personlig oppmøte i Lånekassen.

I et litt lengre tidsperspektiv enn hva prosjektet har sett på i denne sammenheng kan en videre utvikling i Lånekassen, med ytterligere digitalisering og automatisering av saksbehandlingen, føre til lokasjoner som nærmer seg en kritisk størrelse.

Økonomiske virkninger

Også for denne modellen vil den økonomiske lønnsomheten variere en god del avhengig av hvilke lokasjoner som videreføres. Det samme gjelder omstillingskostnadene. Besparelsene vil i hovedsakelig komme i form av reduserte lederressurser, driftskostnader og noe reisekostnader.

Prosjektgruppens beregninger tilsier at netto nåverdi av tiltaket kan variere fra å ligge rundt null (gitt visse forutsetninger) til en positiv netto nåverdi på ca. 13,5 mill. kroner.

Også her er høye omstillingskostnader hovedgrunnen til at noen alternativer får en netto nåverdi rundt null (gitt visse forutsetninger), fordi det er bindinger i husleiekontrakter som man må kjøpe seg ut av eller at man flytter mange saksbehandlere.

Netto nåverdi for det antatt beste alternativet fordeler seg slik:

Kostnader	Beløp i mill. kroner
Nyttevirksomheter (reduerte kostnader)	24,1
Kostnadsvirkninger	-10,6
Netto nåverdi (sammenlignet med nullalternativet)	13,5

7.3.3 Videreføre tre lokasjoner

Ved å videreføre tre lokasjoner vil man i stor grad få samlet den manuelle saksbehandlingen.

Styrker

I denne modellen vil man kunne unngå problemet med lokasjoner som nærmer seg kritisk størrelse for en geografisk enhet. I beregninger for denne modellen har vi sett hen til maksimalt kontrollspenn for en leder, dvs. 25-30 personer.

Dette alternativet vil kunne være mer fleksibelt med tanke på en eventuelt videre reduksjon i behovet for antall saksbehandlere framover.

Utfordringer

Det vil i denne modellen være flere saksbehandlere som blir berørt av tiltaket. Tiltaket vil høyst sannsynlig også skape mer støy i lokalmiljøene, og ytterligere noen kunder vil bli fratatt muligheten til personlig oppmøte i Lånekassen som følge av at flere lokasjoner avvikles.

Økonomiske virkninger

Også i dette alternativet vil den økonomiske lønnsomheten variere en god del ut i fra hvilke lokasjoner som videreføres. Det samme gjelder omstillingskostnadene. Besparelsene vil i hovedsakelig komme i form av reduserte lederressurser, driftskostnader og noe reisekostnader.

Prosjektgruppens beregninger tilsier at netto nåverdi av tiltaket kan variere fra ulønnsomme tiltak, til en positiv netto nåverdi på ca. 15 mill. kroner.

Også her er høye omstillingskostnader hovedgrunnen til at noen alternativer blir ulønnsomme, gitt enten at man flytter mange saksbehandlere eller at det er bindinger i husleiekontrakter som man må kjøpe seg ut av.

Netto nåverdi for det antatt beste alternativet (gradvis gjennomføring) fordeler seg slik:

Kostnader	Beløp i mill. kroner
Nyttevirksomheter (reduerte kostnader)	31,6
Kostnadsvirkninger	-16,6
Netto nåverdi (sammenlignet med nullalternativet)	15,0

7.4. Usikkerhet

Det er knyttet usikkerhet til flere ledd og områder i de beregningene som prosjektgruppen har gjennomført. Det er usikkerhet i forhold til hvor stor saksmengde Lånekassen vil stå overfor i framtida og andelen saker som kan behandles helmaskinelt, men også til hvilke husleiekostnader og andre driftskostnader man faktisk vil få, og til hvordan en eventuell avgjørelse om færre lokasjoner vil påvirke produktiviteten i Lånekassen. Nedenfor er det gjort noen vurderinger av disse momentene.

Når det gjelder usikkerheten rundt saksmengde og utvikling i andelen helmaskinelle saker mener prosjektgruppen at beregningene er relativt konservative, når det er tatt utgangspunkt i et behov på 150 medarbeidere i regionavdelingen i strategiperioden mot 2020. Dette er som tidligere nevnt det laveste scenarioalternativet, og det betyr at vi legger til grunn et alternativ hvor 2020-målene ikke nås fullt ut.

Husleie og andre felleskostnader er her basert på at man finner lokaler som er relativt godt tilpasset det arealet man har behov for. I tillegg er det hovedsakelig lagt til grunn gjennomsnittlig markedsleie på hver lokasjon innhentet ved hjelp av Statsbygg. Det er selvfølgelig usikkerhet med hensyn til hva slags husleiekostnader Lånekassen vil kunne oppnå ved inngåelse av nye leiekontrakter framover, og dette vil kunne spille inn på den økonomiske lønnsomheten til de enkelte modellene.

Gitt denne usikkerheten har prosjektgruppen gjort noen enkle usikkerhetsberegninger på effektene av andre husleiepriser. I disse beregningene har vi tatt utgangspunkt i det alternativet som trolig vil kunne gi høyest netto nåverdi, og sett på hvordan den økonomiske lønnsomheten til modellen varierer ut i fra henholdsvis et pessimistisk og optimistisk anslag for husleie. Anslagene er basert på de markedsleieprisene som er innhentet via Statsbygg. Gitt disse opp- og nedjusterte husleieprisene vil netto nåverdien til modellene variere slik som vist i tabellen under.

Modeller	Pessimistisk- optimistisk (i mill. kroner)
Videreføre fem alternativer	8,6 –13,5
Videreføre fire alternativer	10,6 –16,3
Videreføre tre alternativer	13,9 – 17,4

Disse beregningene viser at netto nåverdien kan variere med ca. 3,5-6 mill. kroner avhengig av hvilke husleiepriser man legger til grunn. Samtlige av modellene gir også positiv netto nåverdi i det pessimistiske anslaget. Det er forøvrig verdt å merke seg at usikkerhet rundt husleiepriser også kan spille inn på nullalternativet.

Produktivitetstapet som er lagt til grunn i beregningene er også usikkert. Det er vanskelig å forutsi nøyaktig hvordan medarbeidere vil reagere ved en eventuell beskjed om at arbeidsplassen skal avvikes, og det er også vanskelig å si noe om hvordan produksjonen vil påvirkes av eventuelt flere nye medarbeidere på samme tid. Prosjektgruppen har ikke gjort noen konkrete usikkerhetsberegninger, men tar med i de videre vurderingen at produktivitetstapet kan variere i forhold til hva vi har regnet på i modellene. Generelt anses imidlertid produktivitetstapet å være konservativt beregnet.

Gitt drøftingen over mener prosjektgruppen at beregningene og vurderingene er relativt konservative, men vi ser at det er noen usikkerhetsmomenter som bør tas med i den videre vurderingen.

7.5. Drøfting av alternative modeller

Det er relativt små forskjeller i de økonomiske lønnsomhetsberegningene (netto nåverdi) for de ulike modellene, og gitt usikkerhetsmomenter må de betraktes som nokså like. Også flere av de ikke kvantifiserbare virkningene vil være ganske like for de tre modellene. De økonomiske beregningene tar utgangspunkt i et konservativt scenario for strategiperioden mot 2020. I et litt lengre perspektiv vil behovet for ressurser til manuell saksbehandling med stor sannsynlighet reduseres ytterligere. Overordnet er det derfor viktig å organisere den manuelle saksbehandlingen på en måte som gir fleksibilitet for framtiden, både med hensyn til ytterligere nedskalering og eventuelt oppskalering i perioder.

Det er tidligere i dokumentet illustrert at flere av lokasjonene kan begynne å nærme seg kritisk størrelse, og dermed relativt få medarbeidere per leder og unødvendig høye driftskostnader, allerede i løpet av strategiperioden. Fremtidig organisering bør motvirke en slik utvikling og sikre robuste fagmiljøer.

Ny samhandlingsplattform i Lånekassen vil bidra til å gjøre faglig dialog og erfaringsutveksling enklere og mer effektivt, og kan dermed i noen grad kompensere for mindre fagmiljøer. Det kan likevel ikke erstatte fysisk nærvær og et arbeidsmiljø med kollegaer til stede. En bedre samhandlingsplattform kan også bidra til å redusere behovet for reiser. Det er imidlertid begrenset reiseaktivitet og ganske beskjedne reisekostnader i regionavdelingen i utgangspunktet, slik at dette vil ha relativt liten betydning.

Alternativet med videreføring av fem lokasjoner innebærer minst omstilling, men vil etter prosjektets oppfatning kun være en kortsiktig løsning som utsetter utfordringen med små kontorer. Variasjoner i naturlig avgang kan medføre at enkelte kontorer vil nærme seg kritisk størrelse, og det vil da fortsatt være utfordringer med for dårlig utnyttelse av kontorarealer og høy lederandel.

Dette kan til dels motvirkes dersom man velger å avvikle en av de største lokasjonene man har i dag og omfordeler saksbehandlere til de gjenværende lokasjonene. Et slikt alternativ vil imidlertid berøre vesentlig flere medarbeidere og gi høyere omstillingskostnader.

Videreføring av fem kontorer vil heller ikke gi nevneverdig effekt med hensyn til koordinering og styring.

Modellen med videreføring av fire lokasjoner innebærer større omstilling og berører flere medarbeidere, men vil i større grad sikre kontorer godt over kritisk størrelse og ivareta behovet for robuste fagmiljøer - også ved variasjoner i naturlig avgang. Dermed vil man også unngå en situasjon med høy lederandel og dårlig utnyttelse av lokaler i strategiperioden og de nærmeste påfølgende årene. Denne modellen vil trolig kreve rekruttering av flere nye medarbeidere til lokasjoner som skal videreføres, samt overføring av kompetanse på flere spesialområder til medarbeidere på andre lokasjoner. Dette vil kreve god planlegging og struktur, men anses ikke å ville gå ut over kvaliteten i saksbehandlingen i nevneverdig grad. Samtidig vil færre kontorer gi mindre behov for koordinering. I et noe lengre perspektiv (10-12 år) er det imidlertid risiko for at man også i denne modellen vil få lokasjoner som nærmer seg kritisk størrelse, og dermed ikke har tilstrekkelig fleksibilitet til å absorbere ytterligere reduksjon i behovet for ressurser til manuell saksbehandling.

Modellen med videreføring av tre lokasjoner vil være det alternativet som er mest robust og gir mest fleksibilitet med hensyn til redusert behov for manuell saksbehandling i et lengre perspektiv. Det vil imidlertid kreve omfattende omstilling, og det vil være både utfordrende og kostbart, og berøre mange

medarbeidere, å foreta så store omstillinger i strategiperioden. En omstilling til tre kontorer bør derfor ses i et tidsperspektiv som går utover strategiperioden og eventuelt implementeres gradvis.

8. Anbefaling

Basert på drøftingen over anbefaler prosjektet en modell med videreføring av tre lokasjoner. Dette er basert på en overordnet vurdering om at det er viktig å organisere den manuelle saksbehandlingen på en måte som gir fleksibilitet for framtiden, også utover strategiperioden. Implementeringen bør sees i et lengre perspektiv.

Mer konkret anbefales derfor en reduksjon til fire lokasjoner i løpet av inneværende strategiperiode, med avvikling av ett kontor i slutten av 2018 og ytterligere ett kontor i første halvdel av 2019. De foreslåtte tidspunktene er basert på at vi da bør kunne se effekter av utviklingstiltak som nå er på planleggingsstadiet, og at vinter/vår er den roligste perioden på året i manuell saksbehandling.

Videre anbefales at beslutning om avvikling av et tredje kontor fattes i forbindelse med neste strategirevisjon og legges lenger ut i tid, det vil si en gang i løpet av neste strategiperiode.

9. Forslag til kriterier for valg av lokasjoner

Siden prosjektgruppens anbefaling er færre lokasjoner enn det Lånekassen har i dag, er det utarbeidet forslag til kriterier som gruppen anbefaler at legges grunn for valg av lokasjon (ikke prioritert rekkefølge):

1. Kompetanse

- Tilgang til kompetent arbeidskraft,
- Spesialkompetanse i dag som er krevende å erstatte

2. Synergier

- Mulighet for å ta ut andre synergier
 - o innenfor oppgaver som skal løses på tvers, prosjekter, utvikling
 - o uformell informasjons- og kompetansedeling
 - o karrieremuligheter og muligheter for intern rekruttering

3. Økonomi

- Kostnader/gevinster ved ulike lokasjonsvalg

4. Personalmessige vurderinger

- Vurdere om særskilte hensyn bør tas (for eksempel arbeidsledighet, sosiale hensyn)

10. Forutsetninger for vellykket gjennomføring

En grunnleggende forutsetning for vellykket gjennomføring av den anbefalte omstillingen er at det så tidlig som mulig legges en klar tidsplan som skaper forutsigbarhet, først og fremst for medarbeidere og ledere som vil bli berørt av omstillingen, men også for dem som skal planlegge og gjennomføre aktiviteter som en konsekvens av tiltaket.

Videre vil det være helt nødvendig å få på plass et støtteapparat som kan støtte og veilede både medarbeidere og ledere som vil bli berørt av tiltaket. Personalkontoret må være krumtappen i dette

arbeidet, i nært samarbeid med avdelingsdirektør. Det er vesentlig med god tilgjengelighet, ikke minst i forbindelse med at det fattes en endelig beslutning.

Anbefalingen fra prosjektgruppen er at ett kontor avvikles først i slutten av 2018 og ett i første halvdel av 2019. Dette gir romslig med tid for berørte medarbeidere og ledere til å finne annet arbeid eller beslutte om de vil flytte med til en annen lokasjon. Det er dermed ikke grunnlag for store omstillingstiltak med store budsjettvirkninger. Kostnader til mindre omstillingstiltak som styrker «arbeidslinjen» er tatt med som en del av beregningene for tiltakene. Det er imidlertid vesentlig at omstillingen skjer i samsvar med Lånekassens «Personalpolitiske retningslinjer for omstilling», og at konkrete tiltak defineres og kommuniseres så tidlig som mulig.

Det er også en viktig forutsetning at den manuelle saksbehandlingen gjennomføres i samsvar med mål i omstillingsperioden slik at omstillingen i minst mulig grad går ut over kundene. Dette betyr at produktivitetstap ved lokasjoner som blir berørt av tiltaket må kompenseres med ekstra ressursinnsats ved andre lokasjoner. Kostnadmessig er det tatt høyde for dette i beregningene, men det krever fokus på prognoser og bemanningsplanlegging, og god systematikk rundt rekruttering og opplæring. Kompetanseoverføring vil være sentralt allerede tidlig i omstillingsperioden for å sikre at kompetanse på spesialområder ved lokasjoner som skal avvikles, overføres i god tid til erfarne medarbeidere ved gjenværende lokasjoner.

God kommunikasjon vil være helt essensielt under hele omstillingsperioden. Intern informasjon i god tid er vesentlig for å gi innsikt i det som skal skje og dermed skape forutsigbarhet. Eksternt vil det være viktig å være «i forkant» med korrekt informasjon for å forhindre at det skapes unødig støy og spekulasjoner rundt det som skjer i Lånekassen i omstillingsperioden.