

Direktoratet for økonomistyring
Postboks 7154 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

15/4089 -

05.09.2016

Tiltak for bedre gevinstrealisering, forprosjekt for benchmarking i staten, utsettelse av frist for kartlegging av erfaringer med styring av samarbeidsoppgaver - tillegg til tildelingsbrev for 2016

1. Tiltak for bedre gevinstrealisering

Regjeringen har i Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* varslet at den vil vurdere tiltak for å bedre gevinstrealiseringen av statlige digitaliseringstiltak. Den nye utredningsinstruksen som gjelder fra 1. mars i år legger til grunn at alle utredninger skal omtale forutsetninger for vellykket gjennomføring, herunder også gevinstrealisering. Til tross for at mye bra er blitt gjort med å tilrettelegge metodikk og veiledning om gevinstrealisering, mener Finansdepartementet (FIN) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) at mer kan gjøres for å legge til rette for at identifiserte gevinster faktisk tas ut. Erfaringer viser at selv om gevinster ofte identifiseres i beslutningsgrunnlaget for tiltaket, jobbes det ikke målrettet og systematisk for å hente ut gevinstene etter beslutning om finansiering og igangsetting.

FIN og KMD vil på denne bakgrunn samarbeide om å tilrettelegge mulige tiltak for bedre gevinstrealisering av alle typer effektiviseringstiltak. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har et fagansvar for digitalisering, og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har et fagansvar for gevinstrealisering. De to departementene gir derfor et felles oppdrag til begge direktoratene.

Målet med oppdraget er å utforme tiltak som kan gi mer og bedre realisering av gevinster ved statlige effektiviseringstiltak. Tiltakene skal utformes slik at de gjelder alle typer effektiviseringstiltak. Digitaliseringsprosjekter kan gjerne brukes som eksempel. Det vises for øvrig til vedlagte oppdragsbeskrivelse.

Difi og DFØ skal innen 15. september utarbeide et mandat for prosjektet. I mandatet skal det legges fram et forslag til overordnet milepælsplan for prosjektet. Mandatet forelegges

styringsgruppen.

Difi og DFØ skal innen 15. desember 2016 ferdigstille et forslag til aktuelle tiltak, herunder hvordan gevinstrealisering kan integreres i pågående tiltak. Listen over forslag forelegges styringsgruppen for beslutning om videre arbeid.

Difi og DFØ må i første halvår 2017 sette av ressurser til å gjennomføre tiltakene som besluttes iverksatt.

Det skal etableres en arbeidsgruppe med deltagere fra DFØ og Difi. DFØ skal lede arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen rapporterer til en styringsgruppe med medlemmer fra KMD og FIN.

I forbindelse med dette oppdraget stiller FIN med dette inntil 1,3 mill. kroner til disposisjon for DFØ på kap. 1608 Tiltak for å styrke statlig økonomi- og prosjektstyring, post 21 Spesielle driftsutgifter, i inneværende år.

Det vises til vedlagte prosjektbeskrivelse.

2. Benchmarking i staten – forprosjekt

Produktivitetskommisjonen pekte på at potensialet for økt effektivitet i offentlig sektor er betydelig, både på tvers av enheter innen samme sektor og på tvers av sektorer. Benchmarking, eller sammenligning med beste praksis, må i større grad brukes til å identifisere muligheter for effektivisering. Når denne kunnskapen deles legges det grunnlag for å lære av de mest effektive virksomhetene. Det blir lettere for både departementer og virksomheter å se hvor ressursene brukes effektivt, og hvor de brukes mindre effektivt.

KMD og FIN har nedsatt en arbeidsgruppe for å utrede en løsning for benchmarking av administrative kostnader i statlige virksomheter. I første fase (forprosjektet) skal blant annet mulige løsningskonsepter utredes og anbefales i løpet av høsten 2016.

Styringsgruppen består av KMD og FIN. I prosjektgruppen vil i tillegg direktoratene Difi og DFØ inngå.

Det vises til vedlagte prosjektbeskrivelse.

3. Kartlegging av erfaringer med styring av samarbeidsoppgaver – utsatt frist

I tildelingsbrev fra FIN av 11. januar 2016 fikk DFØ følgende oppdrag:

DFØ skal i samarbeid med Difi kartlegge erfaringer med departementers styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter. Kartleggingen skal sees i sammenheng med relevant arbeid innen styring og samordning, og skal danne et kunnskapsgrunnlag for læring og forbedring av god praksis. Oppdraget konkretiseres i et prosjektmandat som forelegges FIN.

I forståelse med KMD utsettes fristen for endelig leveranse fra DFØ fra 15. november til 15. desember 2016.

Med hilsen

Astri Tverstøl e.f.
avdelingsdirektør

Linda Olaug Løvaas
fagsjef

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Vedlegg: 2

Gjenpart: Riksrevisjonen
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Notat

Fra: FIN Dato: 30.08.2016
Til: KMD Saksnr.: 16/3374
Saksbehandler: LLO

Benchmarking i staten**Forprosjekt - prosjektoppdrag**

Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal utrede en løsning for benchmarking av administrative kostnader i statlige virksomheter.

1. Prosjekt mål

Forprosjektet skal utrede og anbefale et konsept (løsning) for benchmarking av administrative kostnader mellom statlige virksomheter.

Forprosjektet skal eventuelt etterfølges av et hovedprosjekt for implementering av valgt løsning.

2. Begrunnelse – målforankring

Produktivitetskommisjonen peker på at potensialet for økt effektivitet i offentlig sektor er betydelig, både på tvers av enheter innen samme sektor og på tvers av sektorer. Benchmarking, eller sammenligning med beste praksis, må i større grad brukes til å identifisere muligheter for effektivisering.

Kommisjonen peker på at når denne kunnskapen deles legges det grunnlag for å lære av de mest effektive virksomhetene. Det blir lettere for både departementer og virksomheter å se hvor ressursene brukes effektivt, og hvor de brukes mindre effektivt.

3. Prosjektbeskrivelse

Forprosjektet skal resultere i:

- en anbefaling av parametere og nøkkeltall,
- en beskrivelse av ett eller flere løsningskonsepter med en anbefaling om valg,
- et forslag til løsning om forvaltning samt distribusjon/publisering/løsning,

- en gjennomføringsplan for et eventuelt hovedprosjekt samt
- eventuelt forslag til relevante utvidelser av datagrunnlaget som kan iverksettes på et senere tidspunkt.

Forprosjektet skal oppsummeres i en rapport.

Følgende forhold skal vektlegges:

- Løsningen skal være offentlig tilgjengelig og godt forankret hos interessentene.
- Løsningen skal inneholde administrative kostnader som statlige virksomheter i stor grad har felles.
- Data skal grupperes etter virksomhet, slik dette begrepet er definert i økonomiregelverket.
- Alle statlige virksomheter skal inngå i løsningen, selv om det ikke foreligger data om administrative kostnader for alle ved oppstart.
- Løsningen skal i størst mulig grad baseres på regnskapsdata og andre oppgaver som allerede samles inn og som kan behandles digitalt.
- Brukerbehov skal synliggjøres.
- Løsningen skal være skalerbar, slik at den kan bygges ut med flere datasett og –kilder.
- Data i løsningen skal være gjenkjennelige for virksomhetene.
- anbefalte parametre skal være relevante for mange statlige virksomheter, ha høy kvalitet, være mest mulig stabile over tid samt oppdateres jevnlig. Dette kan medføre at kun få grupper av parametre er aktuelle.
- Løsningen skal sees i sammenheng med og avgrenses mot tilgrensende arbeid/prosjekt der dette er hensiktsmessig.
- Løsningen skal hente erfaringer fra benchmarking i sammenlignbare land.

4. Prosjektorganisering

FIN og KMD er prosjekteiere.

Det er nedsatt en styringsgruppe bestående av FIN, avdelingsdirektør Astri Tverstøl, og KMD, avdelingsdirektør Lasse Ekeberg. Prosjektleder rapporterer til styringsgruppen.

Det nedsettes en prosjektgruppe bestående av FIN(Linda Løvaas), KMD(Kleng Bråtveit), DFØ(Erik Cameron) og DIFI(John Nonseid). FIN leder prosjektgruppen med prosjektleder Linda Løvaas. FIN, KMD, DFØ og DIFI er ressurseiere.

Relevante rådgivende referansegrupper med interessenter skal benyttes underveis i arbeidet for å sikre innspill og forankring.

5. Fremdrift og rapportering

Prosjektet vil bli gjennomført i flere faser. Forprosjektet starter opp 19. august 2016 og avsluttes høst 2016. Oppstart av et eventuelt hovedprosjekt besluttes deretter.

Prosjektleder rapporterer til styringsgruppen ved relevante beslutningspunkter.

6. Ressurser

Forprosjektet skal kunne gjennomføres innen nøkterne rammer. De deltakende virksomhetene i gruppene dekker sine egne kostnader.

Arbeidsinnsats for deltakere i prosjektgruppen antas å utgjøre 25 pst., med 50 pst. for prosjektleder. Som del av prosjektplanen utarbeides det ressursavtaler.

Oslo, 30. august 2016

Astri Tverstøl
Avdelingsdirektør FIN

Lasse Ekeberg
Avdelingsdirektør KMD

Tiltak for bedre gevinstrealisering

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har fagansvaret for digitalisering, og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har fagansvaret for gevinstrealisering. Oppdraget gis derfor til begge direktoratene. Oppdraget ble diskutert i et felles arbeidsmøte med Finansdepartementet (FIN), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Difi og DFØ 17. august 2016.

Bakgrunn og behovsanalyse

Det har de senere årene vært lagt ned et omfattende arbeid med å utvikle verktøy for å identifisere gevinster av statlige investeringer og andre tiltak. Det er fastsatt en ny utredningsinstruks som stiller krav til at virkningene av nye tiltak skal beskrives. Instruksen stiller også krav til å kartlegge forutsetningene for en vellykket gjennomføring av tiltaket.

Det er også utviklet gode verktøy for praktisk arbeid med gevinstrealisering. DFØs veileder i gevinstrealisering ble oppdatert i 2014. Difi og DFØ har samarbeidet om Prosjektveiviseren, som løpende utvikles og brukes av stadig flere. Digitaliseringsrådet gir faglig støtte til digitaliseringstiltak. Prosjekter som får støtte gjennom medfinansieringsordningen for digitaliseringsprosjekter, skal ha forpliktende planer for gevinstrealisering.

Statlige virksomheter stilles overfor både direkte og indirekte krav om bedre realisering av gevinster. Indirekte vil ABE-reformen, med årlige kutt i disponibel budsjetttramme, legge press på virksomhetene for å effektivisere driften. Regjeringen har stilt konkrete krav til at det skal legges fram forpliktende gevinstrealiseringsplaner i forbindelse med enkelte større forslag som fremmes i budsjettprosessen. Slike planer skal også omfatte en tidfestet oversikt over realiserbare økonomiske gevinster som kan tas ut i budsjettreduksjoner.

Gevinster av ulike tiltak kan tas ut på mange måter. Effektiviseringstiltak kan frigjøre ressurser som kan brukes til andre formål i eller utenfor virksomheten. Gevinster kan også komme i form av økt produksjon eller bedre tjenester ved bruk av samme mengde ressurser. Nyten kan oppstå både innenfor og utenfor virksomheten.

Til tross for at mye bra er blitt gjort, mener KMD og FIN at mer kan gjøres for å legge til rette for at identifiserte gevinster faktisk tas ut. Erfaringer viser at selv om gevinster ofte identifiseres i beslutningsgrunnlaget for tiltaket, jobbes det ikke målrettet og systematisk for å hente ut gevinstene etter beslutning om finansiering og igangsetting.

Det er et ledelsesansvar å ta ut forespeilede gevinster av et tiltak. Det kan være mange ulike hindre for vellykket gevinstrealisering. For eksempel vil svak forankring av tiltaket hos ledelsen og i resten av virksomhetene vanskeliggjøre gevinstrealiseringen. Det kan være en uklar ansvarsfordeling, for eksempel om hvilke enheter/avdelinger som har ansvar for å hente ut gevinstene. Disse ledelsesutfordringene vil bli enda større dersom deler av gevinstene kommer utenfor virksomheten. Svak kompetanse på omstilling og endringsledelse hos ledelsen kan også hindre at gevinstene hentes ut.

Selv om problemstillinger knyttet til gevinstrealisering gjelder alle typer offentlige tiltak, er gevinstrealisering på digitaliseringsområdet særlig krevende og sentralt. En årsak er at digitaliseringstiltak innebærer endringsprosesser og nye arbeidsmåter, og ofte kommer gevinstene i andre virksomheter eller sektorer. Videre innebærer digitaliseringstiltak ofte

betydelige investeringer og bruk av knappe offentlige budsjettmidler. IKT-investeringer gjennomføres ofte som prosjekt, med eksterne leverandører, og dette gir særskilte utfordringer i samspillet mellom prosjektorganisasjon, leverandør og linjeorganisasjon.

Rambølls kartlegging av finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller for IKT-prosjekter i offentlig sektor¹, som ble gjennomført på oppdrag fra KMD, peker på at kompetanse hos ledere er en viktig suksessfaktor for å lykkes med gevinstrealisering.

I fagmøtet mellom DFØ, Difi, FIN og KMD 17. august 2017 ble det nevnt ulike områder hvor det er behov for lederstøtte og metodeveiledning for å få bedre styring og oppfølging av gevinstrealisering:

Støtte til virksomhetsledere

- Hvordan kan gevinstrealisering integreres i virksomhetsstyringen/-utviklingen?
- Hvordan implementere god praksis for gevinstrealisering i styring og oppfølging av effektiviseringstiltak?
- Samspillet mellom linje- og prosjektorganisasjonen. Hvordan gevinstrealisering inn som tema i denne dialogen?
- Hva er en gevinst? Grunnleggende kunnskaper og bevisstgjøring.
- Personalpolitikk ved omstillinger, jf. at gevinster noen ganger må tas ut i nedbemanning
- Måling og synliggjøring av gevinster for samfunnet. Evaluering/læring.

Støtte til fagdepartementer/etatsstyrere

- Dialogen mellom virksomhet og overordnet departement om gevinstene
- Omtale av styring, oppføring og rapportering for gevinstrealisering i tildelingsbrev og årsrapporter
- Håndtering av gevinstuttak i budsjettprosessen
- Flerårige effekter/gevinster som kommer flere år frem i tid
- Hvordan håndtere at nytte oppstår hos andre enn den som bærer kostnadene?

Mål for oppdraget

Målet med oppdraget er å utforme tiltak som kan gi mer og bedre realisering av gevinster ved statlige effektiviseringstiltak. Tiltakene skal utformes slik at de gjelder alle typer effektiviseringstiltak. Digitaliseringsprosjekter kan gjerne brukes som eksempel.

KMD og FIN vil be DFØ og Difi legge fram forslag til tiltak som kan gi støtte til arbeidet med gevinstrealisering, både i virksomhetene og fagdepartementer. I denne omgang er det ikke behov for støtte til å identifisere og beskrive gevinster, men til å hjelpe ledelsen i virksomhetene og fagdepartementene til å planlegge og gjennomføre gevinstrealisering av digitalisering, omorganisering eller andre tiltak.

Det bør vurderes hvordan tiltak kan integreres i den eksisterende virkemiddelbruk i statsforvaltningen. Eksempler på dette er kompetanseutviklingstiltak for ledere, veiledere, faglige nettverk og arbeidsgiverpolitikken.

¹ Rambøll, november 2014

Målgruppen er primært linjeledere og andre nøkkelpersoner som har ansvar for eller arbeider med gevinstrealisering i virksomheter og fagdepartement. Sekundære målgrupper er prosjektledere og prosjektmedarbeidere og andre som er involvert i effektiviseringsarbeidet.

Leveranser

Difi og DFØ skal innen 15. september utarbeide et mandat for prosjektet. I mandatet skal det legges fram et forslag til overordnet milepælsplan for prosjektet. Mandatet forelegges styringsgruppen (se neste punkt).

Difi og DFØ skal innen 15. desember 2016 ferdigstille et forslag til aktuelle tiltak, herunder hvordan gevinstrealisering kan integreres i pågående tiltak. Listen over forslag forelegges styringsgruppen for beslutning om videre arbeid.

Difi og DFØ må i første halvår 2017 sette av ressurser til å gjennomføre tiltakene som besluttes iverksatt.

Organisering

Det skal etableres en arbeidsgruppe med deltagere fra DFØ og Difi. DFØ skal lede arbeidsgruppen.

Prosjekteiere er KMD og FIN. Arbeidsgruppen rapporterer til en styringsgruppe med medlemmer fra KMD og FIN. Astri Tverstøl og Knut Klepsvik deltar i styringsgruppen fra FIN, samt Lasse Ekeberg og Tom-Eivind Markussen fra KMD.

Kompetansetiltak på de ulike områdene kan med fordel ta utgangspunkt i prosesser som vi vet har lyktes. Individuelle ledes erfaringer er et interessant utgangspunkt. Det er viktig å trekke inn de ansvarlige på hvert fagområde.