



Rapport:

Evaluering av organisering av
økonomitjenesteområdet i Senter for statlig
økonomistyring (SSØ)

PricewaterhouseCoopers AS

Oslo, 22.oktober 2010

Innhold

1. BAKGRUNN FOR OPPDRAGET	4
1.1 Innledning.....	4
1.2 Mandat for oppdraget	5
2. PWCS TILNÆRMING	7
2.1 Metodisk tilnærming	8
2.2 Organisering og organisasjonsanalyse.....	11
3. STRATEGISKE FØRINGER.....	14
3.1 Innledning.....	14
3.2 SSØs mål og strategier	14
3.3 Designkriterier.....	16
4. OPPGAVER OG RESULTATER.....	18
4.1 Økonomitjenesteområdets kjerneoppgaver	18
4.1.1 Tjenestemodeller	18
4.1.2 Produksjon og brukerstøtte	19
4.1.3 Marked, salg og kundepleie	19
4.1.4 Applikasjonsforvaltning og -utvikling	20
4.1.5 Rådgivning	21
4.1.6 Oppsummering av SSØs kjerneoppgaver.....	21
4.2 Økonomitjenesteområdets resultater	22
4.2.1 Leveranser av basistjenestene.....	22
4.2.2 Kundetilfredshet	23
4.2.3 Brukerstøtte.....	23
4.2.4 Markedsandel.....	24
4.2.5 Oppsummering av resultater.....	24
5. VESENTLIGE OBSERVASJONER OG TILKNYTTETE UTVIKLINGS- MULIGHETER.....	25
5.1 Observasjoner i tilknytning til organisatoriske faktorer	25
5.1.1 Struktur, roller og ansvar mv.....	25
5.1.2 Strategisk ledelse.....	26
5.1.3 Kompetanse og kultur	27
5.1.4 Teknologi og systemer	28
5.2 Observasjoner i tilknytning til SSØs tjenester og prosesser	28
5.2.1 Drift/produksjon av basistjenester	28
5.2.2 Tjeneste- og applikasjonsforvaltning	29
5.2.3 Utvikling av nye tjenester (prosjekter).....	30
5.2.4 Rådgivningstjenester	31
5.2.5 Marked (konsolidering og vekst).....	31
5.3 Oppsummering av utviklingsmuligheter	32
6. ULIKE MODELLER.....	34
6.1 Dagens modell (0-alternativet).....	34
6.2 Alternative modeller (B, C og D).....	39

6.2.1	<i>Organisasjonsmodeller - prinsippkisser</i>	39
6.2.2	<i>Alternativ B)</i>	43
6.2.3	<i>Alternativ C)</i>	44
6.2.4	<i>Alternativ D)</i>	46
6.3	Konklusjon – anbefalt modell.....	49
6.3.1	<i>Innledning</i>	49
6.3.2	<i>Sammenligning av modeller ut fra designkriterier</i>	50
6.3.3	<i>Vurdering av de enkelte modellene og gjennomførbarhet</i>	52
6.3.4	<i>Vurdering av modellvalg og leverandørsiden</i>	54
6.3.5	<i>Teknologisk utvikling og modellvalg</i>	58
7.	GJENNOMGANG AV KOSTNADER OG GEVINSTER	60
7.1	<i>Innledning</i>	60
7.2	<i>Kostnader</i>	60
7.3	<i>Mulig risiko</i>	62
7.4	<i>Mulige gevinster</i>	62
8.	GJENNOMFØRINGSSTRATEGIER	65
8.1	<i>Alternative gjennomføringsstrategier</i>	65
8.2	<i>Videreutvikle HR policy og rutiner</i>	68
8.3	<i>En videreutvikling eller forsiktig tilnærming til delvis prestasjonsbasert kompensasjon</i>	70
8.4	<i>Migrasjonsplan - personell</i>	70
9.	AVSLUTTENDE KOMMENTAR - VEIEN VIDERE	72
Vedlegg		
	SAMMENLIGNBARE ORGANISASJONER	73
9.1	<i>”Shared services” - lignende organisering av støtteprosesser i noen andre land</i>	73
9.2	<i>Offentlig sektor - en overordnet gjennomgang av mulige lærepunkter fra Økonomistyrelsen (Danmark) og Økonomistyringsverket (Sverige)</i>	75
9.2.1	<i>Økonomistyrelsen</i>	75
9.2.2	<i>Økonomistyringsverket (ESV)</i>	77
9.3	<i>Sykehuspartner - mulige lærepunkter fra etableringen</i>	79
9.4	<i>Konklusjoner</i>	81

1. Bakgrunn for oppdraget

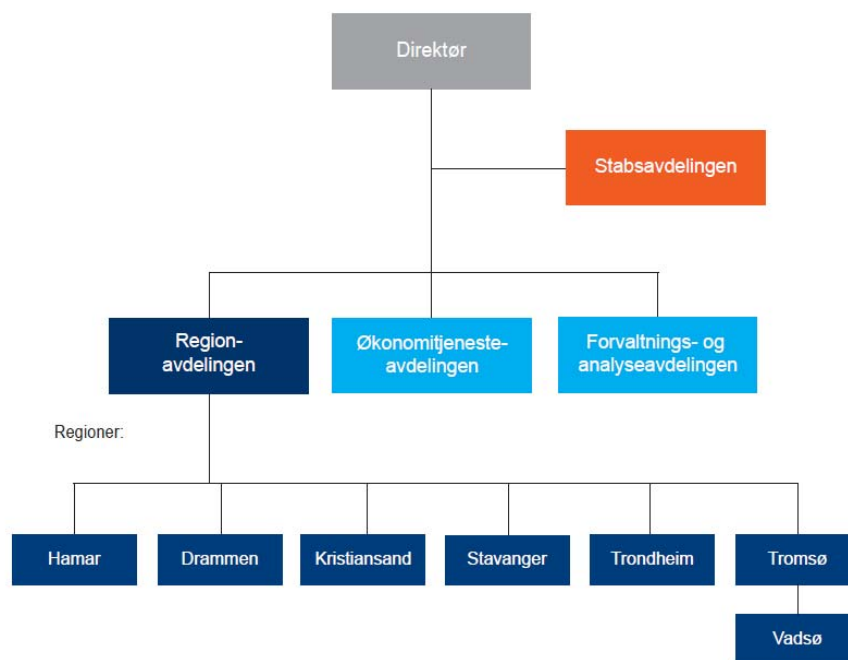
1.1 Innledning

SSØ er en ung organisasjon, etablert 1. januar 2004. Etableringen av SSØ skjedde gjennom en samordning av ressurser innen finansavdelingen i Finansdepartementet, Økonomitjenesteseksjonen i Skattedirektoratet og 18 skattefogdkontor. I dag har SSØ to hovedroller; Leverandørrollen ligger i økonomitjenesten og omfatter tjenesteproduksjon av lønns- og regnskapstjenester, mens forvalterrollen er en direktoratsvirksomhet innen staten som rettssubjekt. SSØs visjon er ”effektiv ressursbruk i staten,” og skal med utgangspunkt i regelverket for økonomistyring, legge til rette for god styring i staten. Denne rapporten tar kun for seg økonomitjenesteområdet i SSØ.

Økonomitjenesteområdet i SSØ leverer frivillige lønns- og regnskapstjenester til rundt 70 % av statlige virksomheter. Området er i dag organisert med en sentralenhet i Oslo og seks regionkontorer i Drammen, Hamar, Kristiansand, Stavanger, Trondheim, og Tromsø med et underkontor i Vadsø. Regionkontorene har landsdekkende leveranser av de samme tjenester innen lønn og regnskap, disse leverer til ulike grupper av statlige virksomheter fordelt i hovedsak etter virksomhetenes departementstilhørighet.

Virksomheten er i all hovedsak bevilgningsfinansiert og markedet er derfor ikke på vanlig måte et korrektiv når det gjelder tjenestekvalitet og -effektivitet. Effektivitetskrav blir formidlet gjennom Finansdepartementets tildelingsbrev og organisasjonen mottar korrektiver om kvalitet og leveranser fra virksomheten de betjener. SSØs kunder har imidlertid også mulighet til å ta over oppgavene selv.

Dagens organisering av SSØ, som vist i Figur 1, er et resultat av SSØs opprinnelse i skattefogdkontorene. Ved etableringen av SSØ ble økonomitjenestene ved de 18 tidligere skattefogdkontorene konsolidert til seks regionale kontor. I dag leverer hvert av disse seks kontorene lønns- og regnskapstjenester samt rådgivning og opplæringstiltak innenfor lønn og regnskap. Hvert regionkontors kundegruppe er i hovedsak tildelt etter departementstilhørighet. Sentrale funksjoner i økonomitjenesten inkludert systemtjenester, produktutvikling og forvaltningsoppgaver er lagt til sentralenheten i form av Økonomitjenesteavdelingen (ØTA) og Regionavdelingen (RA). ØTA har ansvar for IT-systemer, applikasjonsforvaltning, en del felles driftsoppgaver og produktutvikling. RA sentralt har en koordinerende og samordnende funksjon for økonomitjenestene forøvrig. Forvaltnings- og analyseavdelingen (FOA) i sentralenheten er ikke del av økonomitjenesten og vil ikke inngå i denne evalueringen, denne avdelingen forvalter regelverket for økonomistyring i staten, herunder veiledning, rådgivning og kompetanseutvikling på området, og har også ansvar for å bygge opp et fagmiljø innen samfunnsøkonomiske analyser. Videre leverer FOA konserntjenester i staten i form av statsregnskap og konsernkontoordningen i staten.



Figur 1: Organisasjonskart for SSØ

1.2 Mandat for oppdraget

SSØ har engasjert PricewaterhouseCoopers (PwC) for å evaluere organiseringen av den delen av virksomheten som leverer økonomitjenester til SSØs kunder, og eventuelt gi begrunnet forslag om en endret organisering. Formålet med oppdraget har vært å sikre at den grunnleggende organiseringen av økonomitjenesteområdet er best mulig tilpasset SSØs mål og strategier, og samtidig er robust og fleksibel mht. fremtidig utvikling. Det strategiske grunnlaget for oppdraget er basert på SSØs mål og virksomhetsidé reformulert og tydeliggjort i Prop. 1 S (2009-2010). SSØs direktør har i samsvar med dette fastsatt ny, overordnet strategi for SSØ.

Prosjektet har tatt utgangspunkt i SSØs visjon om effektiv ressursbruk i staten og hovedmål (jf. SSØ – mål og strategi, 1.1.2010):

- Hensiktsmessige fellesløsninger i staten
- God styring i statlige virksomheter

Den teknologiske utviklingen er også en viktig, bakenforliggende faktor for evalueringen, blant annet det at automatisering og økt grad av selvbetjening i vesentlig grad ventes å påvirke SSØs tjenesteproduksjon, og hva som er den rette organisering av denne.

Prosjektet har hatt to hovedoppgaver:

- Del 1: Beskrivelse og evaluering av dagens organisering av økonomitjenesteområdet, inkludert arbeidsdelingen og samarbeidet i og mellom regionavdelingen og ØTA. Videre skal de ulike løsningene som er valgt mht. arbeidsdeling mellom SSØ og leverandører evalueres.

- Del 2: Synliggjøring av 2-4 alternative måter å organisere økonomitjenestene på. Alternativene skal være forankret i identifiserte endringsbehov og vurdert i forhold til dagens organisering for å sikre best mulig tilpasning til SSØs mål og strategier.

SSØ har gitt PwC følgende føringer i oppdragsløsningen:

- At evalueringen av organiseringen tar utgangspunkt i SSØs nye mål og strategier.
- At arbeidsdelingen og samarbeidet mellom regionene og Økonomitjenesteavdelingen blir vurdert og eventuelt foreslått endret.
- At eventuelle organisatoriske endringer motvirker økt spesialisering og sentralisering til Oslo.
- At SSØ skal være lokalisert på de steder SSØ er lokalisert i dag.

SSØs strategi og målbilde sett i sammenheng med disse føringene skaper en rekke utfordringer for SSØs organisering:

- Å finne en organisering av økonomitjenesteområdet som vil være kjennetegnet av prosesseffektivitet, samtidig som kvaliteten av de oppgaver SSØ er tillagt ikke blir skadelidende.
- På økonomitjenesteområdet må SSØ finne en balanse mellom kravet til å hente ut stordriftsfordeler basert på standardisering, og hensynet til at den enkelte kunde fortsatt står fritt til å benytte lønns- og regnskapstjenestene som tilbys. SSØ må derfor avveie hensynet til kundenes individuelle behov mot hensynet til effektiv ressursbruk i staten, hvor hensynet til statens samlede behov for effektiv ressursbruk er i tråd med SSØs visjon.
- SSØ skal holde et høyt faglig nivå og kombinere dette med effektive løsninger og god bruker- og kundeservice, samtidig som det løpende arbeides med å sikre effektiv drift, tjenesteutvikling innenfor kundevirksomheten, og styrking av forvaltningsoppgavene.

Andre forhold som kan virke dimensjonerende både på ressursbruk og organisering er en fortsatt utvikling av brukerretting og kanskje også brukermedvirkning i utformingen av arbeidsprosesser, kommunikasjonskanaler mot brukere og kvalitet og omfang av serviceytelser. Det kan bevirke en harmonisering av brukerforventninger på den ene side, og SSØs virksomhetsinterne organisering og tjenesteproduksjon på den andre side.

Det er av stor samfunnsmessig betydning at SSØs ansvar og oppgaver ivaretas og løses tilfredsstillende, også i faser hvor eksempelvis gjennomføring av et organisasjonsutviklingsprosjekt (OU) og / eller et organisasjonsdesignprosjekt (OD) konkurrerer om de samme ressurser som brukes i daglig drift. Slike prosjekter vil ha en vesentlig betydning for hvordan SSØs brukere, samarbeidspartnere og øvrige interessenter oppfatter kvalitet og tilgjengelighet i de tjenester SSØ produserer. Imidlertid foregår både løpende tjenesteproduksjon, samt ny- og videreutvikling under budsjettmessige begrensinger. Dette stiller krav til ressurseffektivitet og formålseffektivitet i samtlige deler av SSØs virksomhet, det være seg i interne så vel som i eksternt rettede prosesser. SSØ må også organisere økonomitjenestefunksjonen slik at den alltid reflekterer gjeldende regulatoriske rammer og krav, og at den vil inneha en fleksibilitet som muliggjør tilpasninger som måtte følge av endringer i rammer og krav på en enkel måte.

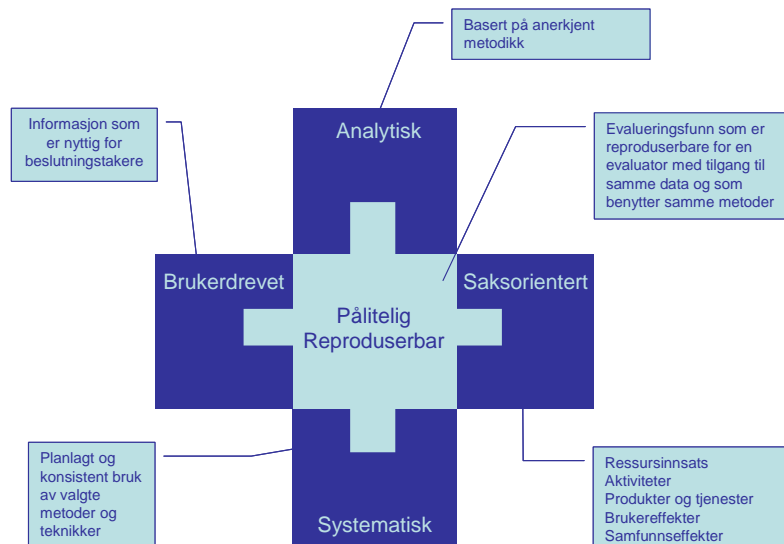
2. PwCs tilnærming

Evaluering i økonomiregelverkets forstand er:

”En systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor.”

Kravet til gjennomføring av evalueringer er fastsatt i Reglement for økonomistyring i staten (RØS) kapittel V § 16, hvorefter alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hensiktsmessighet av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

For alle evalueringer settes det generelle rammer for og krav til gjennomføringen, som illustrert i Figur 2.



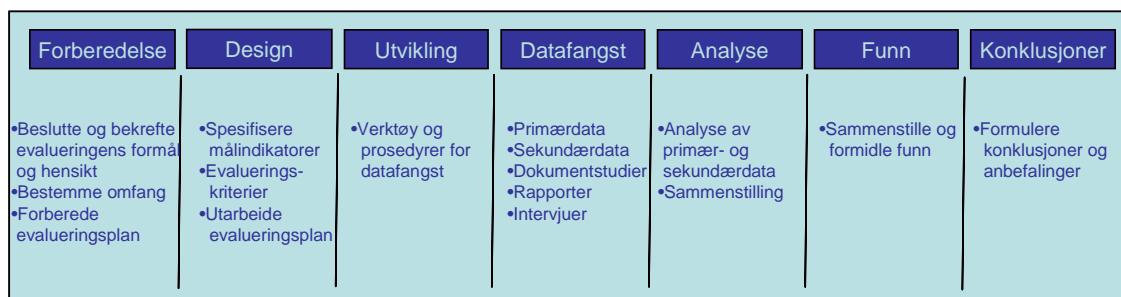
Figur 2 Rammer og krav for evalueringer

Evalueringer foregår i et kontekstspesifikt miljø, hvor det å ha god innsikt i det som skal evalueres er en vesentlig faktor for å kunne innfri kravet til nytte og relevans av evalueringen. I tillegg bør det trekke inn en historikk og forståelse ifm. virksomhetenes utvikling de senere år, både for å kaste lys over hva som kan være særlige evalueringstemaer og for å skape et riktig omfang av evalueringen.

2.1 Metodisk tilnærming

Evalueringen har tatt form av en *ex post*/underveisevaluering ettersom formålet med evalueringen har vært å utrede om det er alternative måter å organisere aktivitetene innen økonomitjenesteområdet.

I forbindelse med at evalueringen operasjonaliseres, er det gjort en avveining mellom mulige evalueringsfokus. Evalueringsformålet dvs. organiseringens hensiktsmessighet tilsier en underveisevaluering med vekt på organiseringens relevans sett opp mot økonomitjenesteområdet mål. Operasjonaliseringen følger deretter grovt sett etter trinnene illustrert i Figur 3.



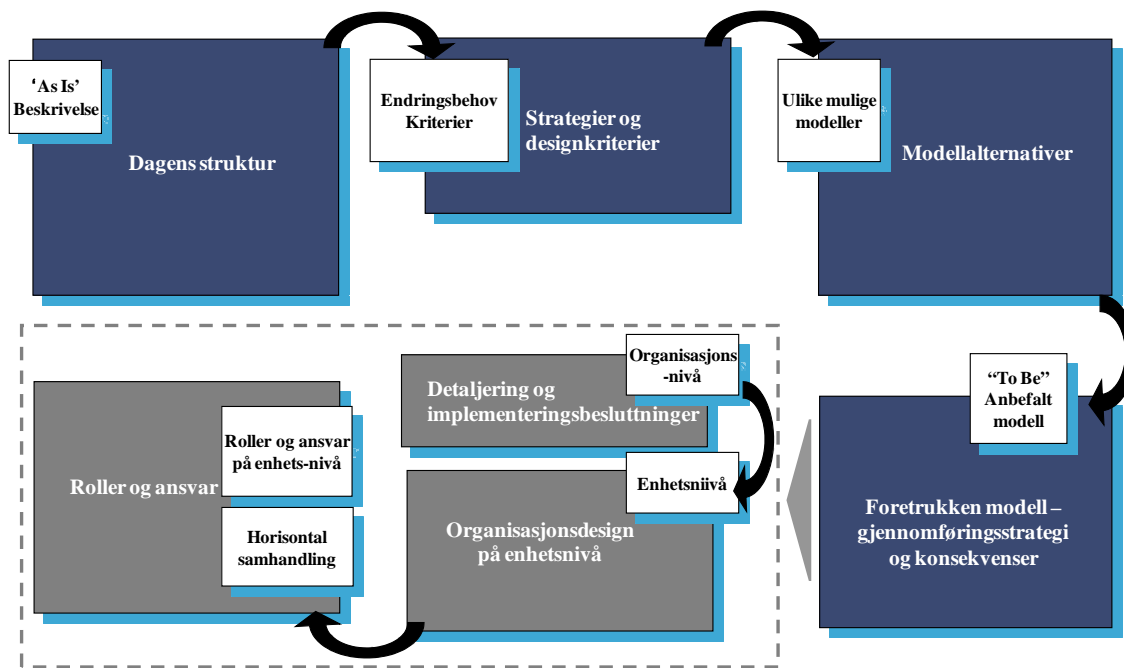
Figur 3: Operasjonalisering av fremgangsmåten

Faseinndelingen har gjort det mulig å etablere god kommunikasjon med oppdragsgiver og kvalitetssikring av fremdriften i prosjektet, ved at oppdragsgiver har hatt anledning til å gjennomgå delleveranser og observasjoner underveis.

Evalueringen er utført som en underveisevaluering med en deskriptiv tilnærming. Den er av kvalitativ art med anvendelse av eksisterende data og informasjon i tillegg til informasjon som har fremkommet gjennom et stort antall intervjuer og workshops.

Det ble også trukket på krav og føringer i styrende dokumenter; noen resultater fra tidligere interne utredninger, virksomhetsinterne styrende dokumenter, rapporter og presentasjoner. Arbeidet vil være case study-lignende for så vidt som at det kreves en dybdeforståelse av hvordan økonomitjenesteområdet fungerer, og evaluator må forholde seg til omfattende og kompleks informasjon.

Observasjoner og funn fra organisasjonsgjennomgangen benyttes så til å etablere og verifisere utviklingsområder/endringsbehov. Fra organisasjonens formål og strategier utledes designkriterier som, sammen med de allment gjeldende kriterier for god organisering i staten, benyttes til å vurdere alternative organisasjonsmodeller opp mot hverandre. I tillegg gjøres vurderinger av modellene med utgangspunkt i identifiserte utviklingsområder/endringsbehov, farbare transformasjonsveier (gjennomføringsstrategier), kostnader og gevinster forbundet med ny organisering, før det fremmes en anbefaling om valg av modell. Figur 4 viser den trinnvise fremgangsmåten for modelldesign.



Figur 4: Fremgangsmåte

Kartlegging av dagens struktur

I første fase av prosjektet ble det gjennomført en kartlegging av dagens struktur for å gi et grunnlag for observasjoner og tolkning av årsakssammenhenger, identifikasjon og beskrivelse av styrker og svakheter ved dagens organisering i forhold til mål og resultatkrav, en videre tolkning av strategiske føringer med særlig betydning for analysen, og utledning av vesentlige utviklingsmuligheter/endringsbehov ved dagens organisering.

Studier av sekundærkilder omfattet årsrapporter, virksomhetsplaner, strategidokumenter, prosjektmandater, kundetilfredshetsundersøkelser og andre relevante dokumenter og rapporter. Dokumentene som ble analysert som del av evalueringen er vist i vedlegg 1 til rapporten.

Innsamling av primærdata ble foretatt gjennom semistrukturerte intervjuer en til en og/eller i grupper med ledere og ansatte i SSØ, direkte tilbakemelding fra ansatte og samtaler med utvalgte kunder. Intervjuer ble gjennomført på flere stadier i løpet av evalueringen for å få tilbakemeldinger på vesentlige observasjoner og problemstillinger.

Workshops/gruppesamtaler ble arrangert i regionene der til sammen ca. 110 ledere og medarbeidere deltok. Tilsvarende gruppesamtaler ble også organisert med tillitsvalgte, samt regionavdelingen og økonomitjenesteavdelingen i sentralenheten. Tabell 1 gir en oversikt over de intervjuene og workshops som ble foretatt.

Tabell 1 Intervjuer og workshops

Semistrukturerte intervjuer	Frekvens
Marianne Andreassen, Direktør Øystein Børmer, Assisterende direktør Torbjørn Undeland, Avdelingsdirektør Forvaltnings- og analyseavdelingen	Intervjuer og samtaler Styringsgruppeleder. Dialog og intervjuer Intervju

Hans Magne Holst, Avdelingsdirektør Økonomitjenesteavdelingen Knut Sletta, Avdelingsdirektør Regionavdelingen	Styringsgruppemedlem. Intervjuer og samtaler. Styringsgruppemedlem. Intervjuer og samtaler.
Seksjonsledere i ØTA	Intervju
Workshops/gruppesamtaler	Frekvens
Regionledergruppen	Tre
Tillitsvalgte	To
Medarbeidere i Regionavdelingen	En
Medarbeidere i Økonomitjenesteavdelingen	To
Ledergruppen i Drammen	En
Ledergruppen i Hamar	En
Ledergruppen i Kristiansand	En
Ledergruppen i Stavanger	En
Ledergruppen i Tromsø (inkludert Vadsø)	En
Ledergruppen i Trondheim	En
Medarbeidere i Drammen	To
Medarbeidere i Hamar	To
Medarbeidere i Kristiansand	To
Medarbeidere i Stavanger	To
Medarbeidere i Tromsø	To
Medarbeidere i Trondheim	To

Alle medarbeidere ble også gitt muligheten til å gi tilbakemelding og stille spørsmål til PwC via e-post. For å bedre forstå problemstillingene fra kundens perspektiv ble det også gjennomført strukturerte telefonintervjuer med utvalgte kunder. I kapittel 5 gjennomgår vi våre vesentligste observasjoner fra våre dokumentstudier, intervjuer og workshops.

Utarbeidelse av designkriterier

Designkriterier er egenskaper som en ønsker at en fremtidig organisasjonsmodell skal kunne kjennetegnes ved. Noen kriterier er absolutte, mens andre er mindre rigide. Som absolutte kriterier har PwC anvendt kravet om uendret geografisk tilstedeværelse, og at en ny organisasjonsmodell ikke fører til sentralisering til Oslo. Dette er da krav som alle modeller skal tilfredsstillende. Designkriteriene som danner grunnlag for vurdering/vekting av de ulike modellene ble således utarbeidet på grunnlag av økonomiområdets formål og oppgaver, samt de strategiske føringene som er gitt i SSØs strategidokument.

Utvalg av modellalternativer

Utvalg av modellalternativer og den foretrukne modellen ble utarbeidet etter flere diskusjoner med styringsgruppen og med SSØs ledelse både sentralt og på regionnivå. I denne rapporten presenterer vi en vurdering av dagens modell (0-alternativet) opp mot tre alternative modeller som skiller seg relativt mye fra hverandre. Disse hovedtypene vil dermed kunne danne utgangspunkt for foretrukket hovedstruktur, som deretter må detaljeres videre ettersom det for hver modell (alle modeller) finnes et relativt stort antall nyanser og/eller mellomformer. På bakgrunn av dette presenterer vi i denne rapporten en vurdering av fordeler og ulemper ved modellene inkludert en vurdering av omstillingskostnader og gevinster.

Valg av foretrukket modell og utarbeidelse av en grov gjennomføringsstrategi og konsekvenser

Den foretrukne modellen ble så valgt basert på de ovennevnte vurderingene i kombinasjon med en oppfatning av SSØs strategier og ambisjoner. Dette er PwCs forslag til SSØ som oppdragsgiver.

Beslutning om implementering og videre detaljering av organisasjonsdesign, roller og ansvar
Den endelige beslutningen om en modell som skal implementeres, detaljering på operativt nivå og en konkret strategi for gjennomføring er utenfor mandatet til dette oppdraget.

2.2 Organisering og organisasjonsanalyse

Det finnes ingen åpenbart "riktige" organisasjonsløsninger. En organisasjonsstruktur skal imøtekomme mange hensyn på samme tid, og det vil alltid være tale om å oppnå noen fordeler mot å betale med noen ulemper. Hvor "god" en organisasjonsløsning viser seg å være, kommer også mye an på kultur og holdninger som preger organisasjonens mennesker. Det finnes mange eksempler på at ulike organisasjonsformer fungerer godt i praksis fordi alle går inn for å holde hjulene i gang og kompensere for organisasjonsstrukturens svakheter. Tilsvarende finnes det eksempler på tilsynelatende gode organisasjonsmodeller som ikke leverer gode resultater fordi ulike andre faktorer er dårlig eller lite utviklet.

Organisering betyr å avveie dilemmaer der man må prioritere mellom ulike alternativer. Det vil aldri være mulig å finne den helt perfekte organisasjonsmodellen som ikke etterlater seg nye problemstillinger som stadig må løses ved god samhandling og fornuftig praktisering av gitte roller og ansvar.

Et av kjennetegnene ved SSØ er at man ikke opererer i et tradisjonelt "marked" (konkurrans) eller i en situasjon med mulighet til å prise sine tjenester i forhold til kostnader ved økt servicegrad eller utvidede tjenester. Det vil si at SSØ i stor grad *selv* må definere tjenesteinnholdet og kvalitet i tett overvåking av faktorer som påvirker kundetilfredsheten i balanse med den indre effektiviteten og produktiviteten.

Kravet til produktivitet og effektivitet må derfor i sin helhet komme gjennom mål- og resultatkrav fastsatt av departementet og virksomheten selv.

Slik vi ser det stiller dette krav til at man arbeider systematisk med produktivitetsspørsmål gjennom de systematiske planprosessene for å synliggjøre tjenestespekteret og de konkrete mål og resultatkrav som skal stilles til hvert tjenesteområde/resultatområde.

Som for mange andre offentlige virksomheter er dagens ressursramme som tildeles gjennom årlige budsjetter i stor grad historisk bestemt, dvs. at ressursrammen på mange måter kan sies å være inkrementelt dannet gjennom årlige justeringer i forhold til foregående år, eller en noe lengre tidsrekke.

Organiseringen blir *en* av de faktorene som inneholder variable som i stor grad vil kunne påvirke SSØs effektivitet, selv om slike variabler ikke er lett målbare.

I vår analyse ser vi forholdet mellom produksjonskapasitet, ressurser og produktivitet/effektivitet på denne måten:

Produksjonskapasitet = Ressursramme * Produktivitet

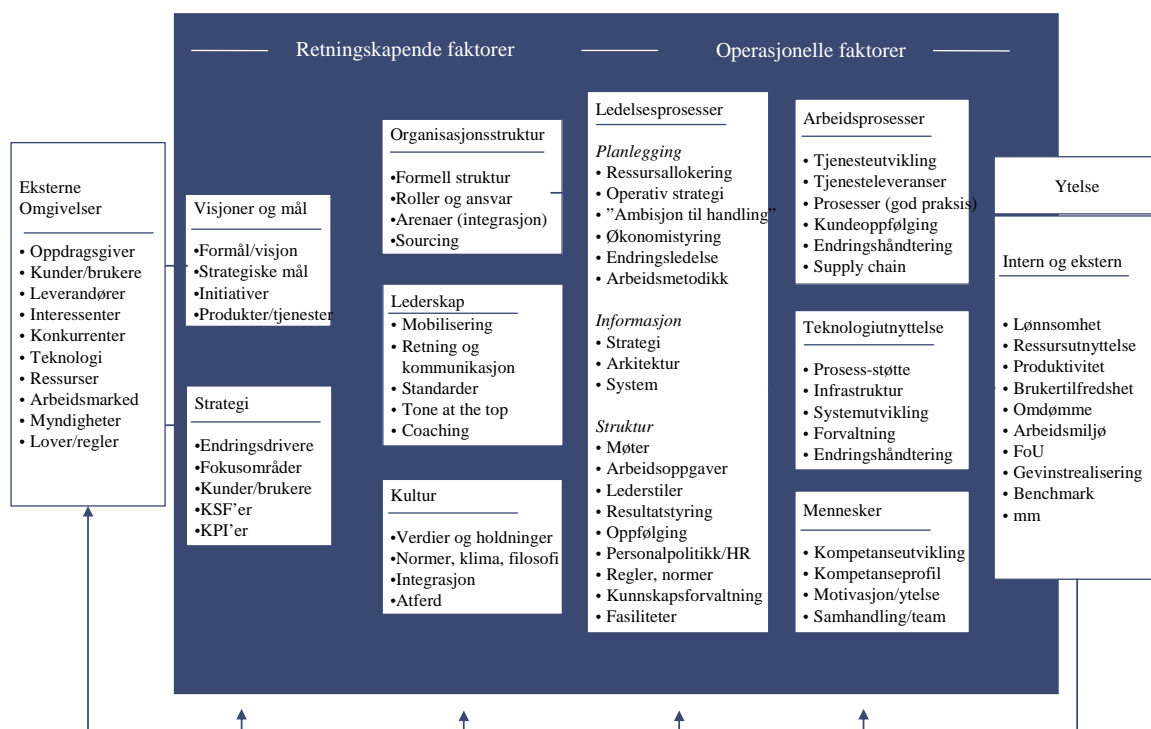
Enkelt sagt vil det si at dersom man skal øke produksjonskapasiteten (tjenesteinnholdet) innenfor en konstant ressursramme, må produktiviteten øke. De faktorene som da vil måtte påvirkes er sammensatte og ikke lett målbare. Vi tror de vesentligste faktorene som utgjør SSØs produktivitet er et produkt av:

Ledelse (L), Organisering (O), Kultur (K), Kompetanse (Ko), Arbeidsprosesser/metoder (P) og Teknologitnyttelse (T). Siden alle disse faktorene vil bidra på hver sin måte til produktiviteten, kan vi utarbeide en formel som *illustrerer* situasjonen:

$$\text{Produktiviteten } P = f(L, O, K, Ko, P, T)$$

Vi tror derfor at produktivitet og effektivitet i SSØs økonomitjenester først og fremst forbedres ved tiltak innen hver av faktorene. Med det mener vi at organisasjonsmodell (formell struktur) selvsagt kun er *en* av flere faktorer/variable som påvirker SSØs evne til å nå sin visjon: ”Effektiv ressursbruk i staten”. Det vil si at resultatene man oppnår innen økonomitjenestene vil være påvirket av valgt organisasjonsmodell, men også av faktorer som ledelse, kompetanse, holdninger, teknologitnyttelse mv.

For å oppnå god ytelse/måloppnåelse er det derfor en anerkjent erkjennelse at ulike faktorer påvirker dette. CAF-modellen som vist i Figur 5 under er en av de mest utbredte modellene som synliggjør og legger til rette for en analytisk tilnærming til slike sammenhenger.



Figur 5: CAF-modellen i en bearbejdet versjon med ulike variabler som påvirker ytelse

Modellen viser den gjensidige avhengigheten av ulike aktiviteter som kan gjennomføres i et organisasjonsutviklingsperspektiv. De grep som gjennomføres på ett område, kan medføre behov for endringer av struktur, prosesser, kultur, lederskap, osv på andre områder av virksomheten.

Organisasjonsutvikling vil innebære en totalforståelse av organisasjonens:

- visjon, strategi, rolle, tjenester og produkter;
- struktur, roller og ansvar;

- kultur og verdier;
- styringssystemer og resultatmåling;
- arbeidsprosesser, verdikjede og teknologiutnyttelse;
- personalpolitikk, belønningssystemer, karrieremuligheter, m.v.;
- ledelsesprinsipper og ledelse;
- forvaltning av kunnskap og kompetanse;
- kommunikasjons- og informasjonssystemer.

Behovet for omstilling drives ofte av (endrede) rammebetingelser, nye strategiske prioriteringer, nye teknologiske muligheter, endrede behov i markedet og hos brukere, o.l.

Slik vi ser det, vil vellykket endring og omstilling være avhengig av at SSØ arbeider kreativt med å klargjøre sine strukturelle rammer og betingelser (hvem er vi, hvor skal vi og hvordan skal vi komme dit), og gjennomfører gode prosesser for å motivere, utvikle og dyktiggjøre medarbeidere og ledere på alle nivåer gjennom planlagte tiltak som er forankret i overordnede strategier og mål.

Organisering i den formelle strukturen handler i stor grad om å etablere roller, ansvar, styringsstrukturer og rapporteringslinjer slik at man sikrer at beslutninger og atferd understøtter mål og prioriteringer.

Dette innebærer at organisasjonsmodellen skal kunne legge til rette for at SSØ kan implementere og gjennomføre strategiske beslutninger på en mest mulig hensiktsmessig måte. Motsatt vil en uegnet organisasjonsmodell kunne hindre gjennomføringsevnen nedover i organisasjonen slik at ledelsesmessige beslutninger og prioriteringer ikke kommer til uttrykk i faktisk atferd på operativt nivå.

I vår analyse av dagens organisasjonsmodell legger vi vekt på å trekke frem observasjoner knyttet til vesentlige faktorer som etter vår oppfatning påvirker ytelse, og som særlig er knyttet til hvordan selve organisasjonsmodellen (formell struktur) påvirker SSØs evne til å gjennomføre sin strategi slik den er beskrevet i kapittel 3.1.

3. Strategiske føringer

3.1 Innledning

Organisering av SSØs økonomitjenesteområde skal medvirke til at valgte strategier blir gjennomført på en mest mulig hensiktsmessig måte. Det er derfor nødvendig å presentere og drøfte strategiene for å etablere gode kriterier for mulig organisatoriske alternativer. Som sagt i foregående kapittel, vil organisering bety å avveie ulike hensyn og foreta prioriteringer mellom ulike faktorer. Strategiene som er valgt vil derfor måtte påvirke hvilke slike avveininger og prioriteringer som skal ligge til grunn.

3.2 SSØs mål og strategier

SSØ har utviklet og iverksatt en ny strategi gjeldende fra 1. januar 2010. Strategien bygger på at SSØ skal være statens ekspertorgan, som med utgangspunkt i regelverket for økonomistyring skal legge til rette for god styring i staten. SSØs unike rolle er å ivareta statens behov for en helhetlig tilnærming på området¹.

Av dette utledes visjonen om ”effektiv ressursbruk i staten” og de to hovedmålene:

- Hensiktsmessige fellesløsninger i staten
- God styring i statlige virksomheter

Basert på virkesomhetsideen, visjonen, hovedmål og delmål beskrives SSØs strategier slik:

1) Forvalte og aktivt gi råd om forbedringer av økonomiregelverket og statens konsernsystemer

Forvaltningen av økonomiregelverket og statens konsernsystemer er oppgaver som er delegert til SSØ fra Finansdepartementet. Strategien betyr at SSØ skal være opptatt av å forbedre regelverket slik at SSØ i størst mulig grad bidrar til effektiv ressursbruk i staten. SSØs forslag til forbedringer av regelverket skal være tuftet både på faglige utviklingstrekk nasjonalt og internasjonalt, og på SSØs erfaringer med bruken av regelverket og konsernsystemene.

2) Være en pådriver for samarbeid i staten

SSØ skal identifisere, initiere og legge til rette for samarbeid og gode fellesløsninger innen statlig styring - når det er effektivt. Det kan innebære ulike roller for SSØ; rådgiver, tilrettelegger eller selv utvikle og levere tjenester.

3) Leverer gode lønns- og regnskapstjenester, med tilknyttede tjenester, til flest mulig statlige virksomheter

SSØs systemportefølje tar utgangspunkt i områder der økonomiregelverket stiller krav til systemer og funksjonalitet – lønns- og regnskapstjenester. På disse områdene skal SSØ levere tjenester som er på høyde med det beste som tilbys i markedet. For å realisere stordriftsfordeler er det viktig å ha store volumer gjennom mange kunder, og SSØ har derfor en strategi om å få flest mulig kunder.

4) Gi hjelp til selvhjelp for virksomhetene i deres styring

¹ kilde: SSØs virksomhetsidé

Strategien innebærer at SSØ skal legge til rette for at statlige virksomheter på en best mulig måte kan ivareta sitt ansvar for god styring. SSØ skal arbeide for at virksomhetene selv bygger kompetanse og etterlever økonomiregelverket. Virksomheter som er lønns- og regnskapskunder skal hjelpes til å bruke SSØs systemer effektivt, ved å ha gode arbeidsprosesser og hensiktsmessig uttak av styringsinformasjon.

5) Tilby segmenttilpassede tjenester

SSØ skal realisere stordriftsfordeler for staten, og skal derfor ikke skreddersy løsninger til enkeltvirksomheter. SSØ skal heller ikke presse alle inn i samme leveransemodell. Derfor skal SSØ tilpasse tjenestene slik at grupper av virksomheter med samme behov kan benytte samme tjenestemodell, metodikk, kompetansetiltak mv. Hva som danner grunnlag for segmentinndelingen kan være avhengig av blant annet virksomhetenes type, størrelse, kompleksitet m.v.

6) Utgjøre en tydelig forskjell fra andre leverandører i markedet, og samtidig legge til rette for at statlige virksomheter på en enkel måte kan supplere SSØs tjenester med leveranser fra andre

SSØ skal ikke drive i aktiv konkurranse med private leverandører, uten at dette kan begrunnes særskilt med for eksempel markedssvikt, betydelige stordriftsfordeler eller beredskapsbehov. SSØ kan heller ikke levere alt de enkelte statlige virksomheter kan ha behov for. SSØ skal derfor spille på lag med andre aktører i markedet. SSØ skal alltid vurdere å legge til rette for at brukere og kunder lett kan supplere SSØs tjenestetilbud med tjenester fra andre leverandører.²

SSØ peker i sitt strategidokument på at organisasjonen har to målgrupper, staten som helhet og den enkelte statlige virksomhet. Dette kan også i følge SSØ i noen tilfeller skape konflikt mellom hva som er best for disse målgruppene, og at man må avveie hensynene mellom hva som tjener staten som helhet best, i forhold til den enkelte virksomhets behov for særlige tjenester eller løsninger. Denne avveiningen vil etter PwCs vurdering i stor grad være knyttet til behovet for effektiv ressursutnyttelse som relateres til stordriftsfordeler og standardiserte tjenester, versus "skreddersøm" tilpasset særlige ønsker og behov i den enkelte virksomhet.

SSØ har rammebetingelser som et ordinært forvaltningsorgan, er bevilgningsfinansiert og benytter i tillegg belastningsfullmakter. Økonomitjenesteområdet er imidlertid en forretningslignende virksomhet, men prissetter ikke tjenester som andre aktører, og det finnes heller ikke gebyrforskrifter som regulerer inntektssiden. Ved opptak av nye kunder finansieres dette ved en rammeoverføring over statsbudsjettet. Dette kan betraktes som en "en gang for alle" fastsatt pris, basert på ytelser og kostnader på avtaletidspunktet. Denne prisen betales også hvert år i den forstand at rammene til kunden og SSØ videreføres i de nye nivåer etter rammeoverføring.

Ettersom SSØs tjenester ikke er priset eller underkastet påvirkning av tilbud/etterspørsel etter markedsmekanismer, må SSØ vurdere i hvor stor grad det ligger innenfor visjonen om effektiv ressursbruk i staten å oppfylle behov for spesialtilpassede løsninger og tjenester. Et av SSØs delmål er således at SSØs tjenester gir synergier og stordriftsfordeler.

² SSØ-mål og strategi gjeldene fra 1. januar 2010

Slik PwC tolker økonomitjenestenes hovedmål og tilhørende strategier, vil prioritering nummer en være å tilby kostnadseffektive regnskaps- og lønnstjenester for staten. I stor grad gjøres dette gjennom å utnytte stordriftsfordeler ved at tjenestene tilbys i et "en til mange" forhold. Det vil i stor grad si at transaksjonskostnadene pr. transaksjon synker med økt volum. I den grad SSØ skal tilpasse sine tjenester til den enkelte virksomhets særskilte ønsker, skal dette avveies mot hovedhensynet som er kostnadseffektive tjenester.

Prioriteringene i strategien er etter vår oppfatning slik:

- Leverandørrollen må både på kort og lang sikt kunne kjennetegnes ved høy produksjonseffektivitet.
- Standardisering og stordrift er en viktig forutsetning for en slik målsetting.
- Særskilte tilpasninger til den enkelte kunde må fortløpende vurderes i forhold til kostnadseffektiv drift.

En slik prioritering følger også etter vår mening av innholdet i de økonomitjenestene SSØ tilbyr. Det skal utbetales rett lønn og regnskapene fra virksomhetene skal være korrekte. For staten (og den enkelte virksomhet) vil det være et mål i seg selv at man bruker minst mulig ressurser på å utbetale lønn og produsere regnskaper. Så lenge disse er korrekte i henhold til økonomireglementets bestemmelser, må målet være at flest mulig ressurser frigjøres til virksomhetenes kjerneoppgaver, som er forvaltning, myndighetsutøvelse og/eller tjenesteproduksjon overfor kundene.

Dette er også i tråd med den normale grunntanken innen "felles tjenesteseneter" der formålet normalt er å tilby kostnadseffektive løsninger innen administrative støttefunksjoner. Dette bygger på en helhetlig vurdering av at samling av kompetanse og stordrift gir bedre kvalitet og lavere kostnader.

3.3 Designkriterier

Som sagt i kapittel 2.2, vil organisering bety å avveie dilemmaer der man må prioritere mellom ulike alternativer. Det vil aldri være mulig å finne den helt perfekte organisasjonsmodellen som ikke etterlater seg nye problemstillinger som stadig må løses ved god samhandling og fornuftig praktisering av gitte roller og oppgaver.

På bakgrunn av strategiske prioriteringer og gitte forutsetninger har PwC definert noen overordnede kriterier, eller kjennetegn, som bør ligge til grunn når alternative organisasjonsmodeller skal utvikles, vurderes i forhold til hverandre og anbefales. Kriteriene er på denne bakgrunn utformet i forhold til de utfordringer og prioriteringer vi mener en ny organisasjonsmodell særlig bør kunne vurderes i forhold til.

Organisasjonsmodellen må også kunne forholde seg til de overordnede mål og kriterier for statlig forvaltning som er politisk styrbarhet, kostnadseffektivitet, brukerorientering samt rettssikkerhet og likebehandling. For at kriteriene skal være godt tilpasset økonomitjenestenes egenart, må kriteriene allikevel tilpasses organisasjonens egenart, hovedmål og strategiske føringer. Av det strategiske grunnlaget går det frem at SSØ både er til for staten som helhet og den enkelte virksomhet. Brukerorientering må derfor bety en balanse mellom effektiv ressursutnyttelse i staten med brukertilpassede tjenester som imøtekommer kundenes særskilte behov så langt dette ikke kommer i direkte konflikt med SSØs ansvar for å utnytte stordriftsfordeler og oppfylle kravene til effektiv ressursutnyttelse. Dersom effektiv ressursutnyttelse og brukerorientering skulle komme i konflikt vil førstnevnte ha prioritet,

ettersom økonomitjenestenes hovedformål er å utnytte stordriftsfordeler for derved å gi kostnadsgevinster for staten.

Rammeforutsetningene for en valgt modell er at SSØ fortsatt skal være lokalisert der man er (8 lokasjoner), at man skal unngå sentralisering, at virksomheten for en stor grad er bruttofinansiert, og er robust og fleksibel. Robust og fleksibel tolker vi som at modellen(e) må kunne forholde seg til endringer i kundemasse og tjenestetilbud, men at modellene allikevel først og fremst skal forholde seg til den vedtatte strategien og den gjeldende tilknytnings- og finansieringsform. Disse rammeforutsetningene betrakter vi som absolutte krav som alle foreslåtte modeller skal forholde seg til.

I tillegg til disse forutsetningene mener vi modellene i størst mulig grad bør oppfylle disse kriteriene – i prioritert rekkefølge:

- **Organisasjonsmodellen skal medvirke til effektiv ressursutnyttelse** – Det vil si at SSØ skal kunne utnytte stordriftsfordelene ved å tilby mest mulig kostnadseffektive tjenester
- **Organisasjonsmodellen skal reflektere et helhetlig ansvar for forvaltning og utvikling av tjenestene** – Det vil si at modellen bør understøtte behovet for å se tjenesteleveransen som en verdikjede fra applikasjonsforvaltning til produksjon og brukerstøtte
- **Organisasjonsmodellen skal gi mulighet for god kundebehandling** – Det vil si at modellen skal legge til rette for god oppfølging av den enkelte kunde innen rammen av standardisering og stordrift
- **Organisasjonsmodellen skal sikre tilstrekkelig strategisk perspektiv i ledelsen av økonomitjenestene** – Det vil si et helhetlig resultatansvar og evne/myndighet til rask reaksjon/beslutning basert på endringsbehov og god gjennomføringsevne i organisasjonen
- **Organisasjonsmodellen skal minimere ressurskrevende koordineringsbehov på tvers av enheter** – Enhver organisasjon vil måtte koordinere på tvers av styringslinjer, men modellene bør tilstrebe lavt ”koordineringsbehov” i forhold til forvaltning, drift og utvikling av basistjenestene

4. Oppgaver og resultater

4.1 Økonomitjenesteområdets kjerneoppgaver

Tjenestene som tilbys innen økonomitjenesteområdet er i hovedsak knyttet til Budsjett/regnskap (B/R) via Agresso og Lønn/personal (L/P) via SAP. Ettersom man har valgt ulike systemer for de to basis tjenesteområdene, betyr det i stor grad to ulike applikasjonsmiljøer kompetansemessig, selv om forvaltningsprosessene kan være relativt like.

Nedenfor gir vi en kort omtale av økonomitjenestenes kjerneoppgaver slik vi tolker det.

4.1.1 Tjenestemodeller

For å drive effektiv leveranse til kundene innen økonomitjenestene må SSØ definere sine tjenester og hvordan disse tilbys den enkelte virksomhet. Innenfor rammen av å tilby standardiserte tjenester har SSØ utviklet tre tjenestemodeller på lønnsområdet; Basis, Delservice og Fullservice, og to tjenestemodeller på regnskapsområdet: Fullservice og Delservice.

I tabellen under beskrives innholdet i tjenestemodellene:

Tabell 2 Tjenestemodellene på økonomitjenesteområdet

Budsjett og regnskap	Personal og lønn
Verktøy: <ul style="list-style-type: none">• Agresso <ul style="list-style-type: none">• <u>Fullservicemodell:</u> Tilgang til systemløsninger Vedlikehold av økonomimodell Vedlikehold kunde/leverandør opplæring Bokføring Remittering Filimport Avstemming Økonomirapporter Rapportering til statsregnskapet <ul style="list-style-type: none">• <u>Delservicemodell:</u> Tilgang til systemløsninger Remittering Filimport Rapportering til statsregnskapet Elektronisk fakturabehandling: <ul style="list-style-type: none">• <u>Tjenestemodell 1:</u> tilgang til systemløsninger Vedlikehold av leverandør oppl. For- og etterkontroll Tilgangskontroll	Verktøy: <ul style="list-style-type: none">• SAP <ul style="list-style-type: none">• <u>Fullservicemodell</u> Tilgang til systemløsninger Registrering av lønns og personelldata Beregning og utbetaling av lønn Offentlig rapportering <ul style="list-style-type: none">• <u>Delservicemodell</u> Tilgang til systemløsninger Registrering av variable tillegg og trekk Registrering for eksterne Lønnskjøring <ul style="list-style-type: none">• <u>Basismodell</u> Tilgang til systemløsninger Lønnskjøring Selvbetjeningsløsninger: <ul style="list-style-type: none">• <u>Ansattes selvbetjening</u>

<ul style="list-style-type: none"> • <u>Tjenestemodell 2:</u> Tilgang til systemløsninger Tilgangskontroll <p>Brukerstøtte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Telefon • E-post 	<p>tilgang til timeregistrering, reiseregninger, fravær</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Lederes selvbetjening</u> tilgang til godkjenning av reiser og fravær, medarbeiderdata, rapportbibliotek <p>Brukerstøtte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elektronisk brukerstøtteverktøy • Telefon
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabell 3: Beskrivelse av tjenestemodellene (kilde: SSØ)

Ettersom man skal tilby standardiserte løsninger på en mest mulig effektiv måte, vil tjenestemodellene være utgangspunkt for tilpasning til den enkelte kunde i begrenset grad, noe som følger av strategien om å tilby mest mulig standardiserte tjenester. Basistjenestene er typiske administrative tjenester som i utgangspunktet skal produseres til lavest mulig kostnad innenfor de kvalitetskrav som regelverket stiller.

4.1.2 Produksjon og brukerstøtte

Kjernetjenestene lønn/personal og budsjett/regnskap produseres iht. tjenestemodell og regionene har ansvar for produksjonsrettet brukerstøtte (1. og 2. linje brukerstøtte), mens ØTA utøver 3. linje brukerstøtte, dvs. hendelser, problemer og endringsanmodninger knyttet til applikasjonenes funksjonalitet og stabilitet.

4.1.3 Marked, salg og kundepleie

SSØ er en frivillig tjenestetilbyder overfor virksomhetene og må derfor selge inn sine tjenester overfor sine kunder. Gode "salgsprosesser" som gir god dialog om hva SSØ faktisk leverer og tilhørende argumenter for hvorfor kunden skal benytte SSØ fremfor egne løsninger, er derfor en naturlig del av virksomheten. Likeledes er det både i statens og SSØs interesse at løpende leveranser og "kundepleie" bidrar til at SSØ beholder sine kunder, uten at dette går på bekostning av strategier og forutsetninger for SSØs virksomhet og overordnede mål.

En vesentlig prosess knyttet til salgsoppgaven vil være opptak av nye kunder. Dette krever egne prosesser og stor grad av koordinering mellom regionene (kundeansvarlig og kundebehandler) og ØTA (applikasjonsforvalter og IKT plattform).

Markedet for SSØs økonomitjenester er statlige forvaltningsorganer. I utgangspunktet er både lønns- og regnskapstjenestene "generiske" på tvers av ulike segmenter (sektorer, departementsområder el. 1). Ulike kundesegmenter kan imidlertid ha noe ulikt behov for særskilte tilpasninger av tjenesteleveransene. Slike særlige behov skal imidlertid så langt det lar seg gjøre tilpasses uten kostnadsdrivende skreddersøm i applikasjonene. Det ligger imidlertid muligheter for kundetilpasning knyttet til kundevirksomhetens oppfølging og tjenesteleveranse overfor den enkelte kunde. God kommunikasjon og kunnskap om kundenes behov og ønsker er derfor ikke minst en vesentlig dimensjon i kundepleien og dialogen om hvordan tjenestene best mulig kan tilpasses innenfor rammen av effektiv drift.

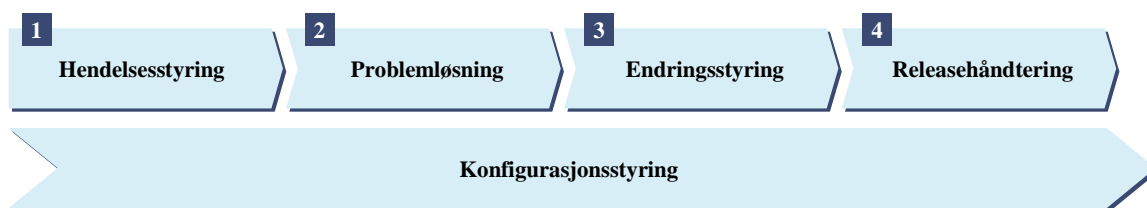
Kundene er i dag fordelt mellom regionene ut fra departementstilhørighet. Det vil si at departementstilhørighet definerer kundesegmentene med bakgrunn i at man dermed kan tilby likeartede og tilpassede tjenester innenfor de ulike sektorer og forvaltningsområder. Dermed kan man fange opp særskilte behov basert på ulike sektorers særlige utfordringer innen lønn og regnskap.

Regionenes geografiske plassering har dermed ingen betydning for hvordan kundene er fordelt. Den regionvise lokaliseringen har altså ingen begrunnelse i nærhet til kunden.

4.1.4 Applikasjonsforvaltning og -utvikling

SSØs økonomitjenester er basert på å tilby kundene systemløsninger/applikasjoner og en elektronisk plattform for produksjon av budsjett/regnskap (inkludert fakturabehandling) og lønn/personaltjenester særlig knyttet til korrekte lønnsutbetalinger. Tjenestene er i stor grad applikasjonsdrevet, dvs. at funksjonalitet og brukergrensesnitt er drevet av applikasjonenes muligheter og begrensninger innenfor rammen av effektiv ressursutnyttelse. Stordrift betyr ikke minst at mange kunder kjører produksjon på samme plattform uten for mye individuell tilpasning i selve applikasjonen.

Applikasjonsforvaltningen dreier seg for en stor del om konfigurasjonsstyring, hendelsesstyring, problemløsning, endringshåndtering og releasehåndtering.



Figur 6: Sentrale forvaltningsoppgaver knyttet til IKT og applikasjonsdrift (ITIL-prosesser)

For å oppnå stabilitet og best mulig funksjonalitet overfor brukerne innen en slik ramme, er det vesentlig at forvaltningsprosessene er gode. SSØ har ikke innført ITIL³ som verktøy for rutiner og prosesser i applikasjonsforvaltningen. Det er imidlertid utviklet rutiner og prosessbeskrivelser knyttet til de vesentligste oppgavene. Dette er viktig for å gjennomføre sikre prosesser, og ikke minst for å skape god samhandling og forståelse med kundevirksomheten (regionene) om hvordan forvaltningen bør foregå for å skape sikker, stabil og kvalitativt god drift/produksjon.

Applikasjonsforvaltningen er kritisk for funksjonalitet og produksjon av SSØs kjernetjenester. ØTAs endringshåndtering er i hovedsak drevet av implementering av regelendringer og forbedring av funksjonalitet i forbindelse med endringsanmodninger basert på hendelser/problemer eller ønsker fra kundevirksomheten. Endringshåndteringen (change management) er vesentlig for å regulere prosessen fra et problem eller ønske om endret funksjonalitet oppstår (hos kunden eller i regionene) til en eventuell endring er utviklet og produksjonssatt. I vår gjennomgang ser vi at denne prosessen skaper en del uklarheter og

³ Information Technology Infrastructure Library (ITIL) er et strukturert rammeverk for kvalitetssikring av leveranse, drift og support innen IT-sektoren. ITIL går inn i organisasjonsstrukturen, og de faglige ferdigheter til en IT-organisasjon, ved å presentere et utførlig sett managementprosedyrer som en organisasjon kan benytte til å styre sine IT-operasjoner.

misnøye i både regionleddet og i ØTA. Dette skyldes trolig både ulike forventninger om hvordan endringsbehov bør behandles og ikke minst ØTAs kapasitet til å håndtere de mange brukersakene og anmodninger som kommer fra kunder eller regionene.

4.1.5 Rådgivning

I tillegg til produksjonen av lønn og regnskap leverer økonomitjenesteområdet rådgivningstjenester innen:

- *Bruk* av SSØs applikasjoner
- *Uthenting* av styringsinformasjon fra SSØs applikasjoner (gode rapporter)
- *Utnyttelse* av styringsinformasjonen (for analyse og beslutninger) hos kunder.

Rådgivningstjenestene er definert som egne prosjekter som avtales med den enkelte kunde innenfor de ovenstående tre temaområdene.

SSØ har som mål å øke leveransen av slike rådgivningstjenester som forbedrer kundens nytte av lagret informasjon og rapporter, og dermed øker mulighetene for god økonomi- og virksomhetsstyring. Foreløpig er imidlertid antallet leveranser definert som rådgivningsprosjekter begrenset som vist i Tabell 4 under.

Tabell 4 Rådgivningsprosjekter i 2009

Rådgivning 2009	Hamar	Drammen	Tromsø	Kristiansand	Stavanger	Trondheim
Leverte prosjekter totalt	3	3	2	7	4	2

For utviklingen av organisasjonsløsninger betyr det at rådgivningstjenester neppe bør tillegges prioritert betydning i forhold til den samlede produksjonen av lønns- og regnskapstjenester. Vi er allikevel klar over at mye av den løpende kontakten med kundene tar form av ”rådgivning”, selv om slik ikke-planlagt kontakt på telefon eller mail føres som brukerstøtte i tidsregistreringen.

4.1.6 Oppsummering av SSØs kjerneoppgaver

Organisasjonsmodellene skal reflektere SSØs mål og strategier og ikke minst være rettet mot å understøtte kjerneoppgavene i virksomheten. En oppsummerende beskrivelse av disse oppgavene vil kunne være:

Tjenesteutvikling: Utvikling og forvaltning av tjenestenes innhold, dvs. ”hva” SSØ skal levere ”hvordan” til ”hvem”

Marked og salg: Identifikasjon og utvikling av markedet for SSØs tjenester (segmentering, markedsstrategier mv), innsalg av tjenestemodeller til nye kunder, løpende kundefølgning gjennom periodiske kundemøter, ”key accounts”, ad hoc møter/kontakter, kontrakts- og avtaleforvaltning mv.

Applikasjonsforvaltning: Hendelsesstyring, problemhåndtering, endringsstyring mv.

Drift og produksjon: Løpende drift av systemer og applikasjoner og produksjon av lønn og regnskap i henhold til tjenesteavtaler med kunden.

Brukerstøtte: Løpende spørsmål og problemhåndtering i produksjonsfasen – telefon og mail (Kan også omfatte mer ad hoc baserte samtaler med kunden for å løse og/eller håndtere problemstillinger knyttet til lønn og regnskap).

Rådgivning: Definerte prosjekter innenfor oppgitte temaområder knyttet til utnyttelse av applikasjoner og styringsinformasjon.

Det er denne kjernevirksomheten som skal understøttes av en hensiktsmessig organisering slik at SSØ når sine mål med virksomheten på en mest mulig kostnadseffektiv måte.

4.2 Økonomitjenesteområdets resultater

Økonomitjenestene følges løpende opp i styringsdialogen med bakgrunn i definerte ytelsesindikatorer. Disse indikatorene vil kunne si en del om hvilke resultater SSØ oppnår. Nedenfor gjengir vi de vesentligste resultatene slik de fremkommer i SSØs ytelsesindikatorer og resultatinformasjon.

4.2.1 Leveranser av basistjenestene

Tabell 5 Resultater per region 2009

Resultatparametre	Drammen	Hamar	Tromsø	Kristiansand	Stavanger	Trondheim
Lønn utbetalt innen frist	100 %	99 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Feil i utbetaling av lønn	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Korrekt avstemt regnskap (vektet)	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Feilkontering i Agresso (vektet)	2,30 %	1 %	1 %		2 %	0,57 %
Firma med innlest hovedlønn innen 12.	100 %	96 %	97 %	100 %	99 %	100 %

Som vist i Tabell 5 leverer økonomitjenesteområdet godt på kjernetjenestene. Nær 100 % av alle lønnsutbetalinger er produsert innen fristen, med 0 % feil. 100 % av alle regnskap er korrekt avstemt. Det er få feilkonteringer i Agresso og noen få hovedlønner har ikke vært innlest innen frist.

SSØ deltok i 2008 i en benchmarkstudie som omfattet syv virksomheter. Studien ble utført av Ernst & Young og omfattet en sammenligning av nøkkeltall innen lønn, leverandørreskontro, kunderskontro og hovedbok. I rapporten fra denne studien får SSØ relativt gode resultater knyttet til kostnadseffektiv drift⁴. I hovedsak forklares disse resultatene med at SSØ scorer høyt på stordriftsfordeler, dvs. at SSØ har en stor kundemasse og at transaksjonsmengden pr. ansatt dermed blir stor. Slik sett har økonomitjenestene oppnådd gode resultater i forhold til formålet om å drive kostnadseffektivt for staten gjennom å utnytte stordriftsfordeler ved å samle produksjonen av lønn og regnskap i et felles tjenestesenter.

Ernst & Young peker imidlertid også på flere områder og muligheter for ytterligere forbedring av resultatene. I stor grad retter anbefalingene seg mot videre utvikling av tjenestene, prosessene og teknologiutnyttelsen. På bakgrunn av benchmarkstudien kan det derfor være grunnlag for å si at SSØ er kostnadseffektive for staten, men at videre tjenesteutvikling og prosessforbedring vil

⁴ Benchmark av lønn- og regnskapsfunksjonen, Ernst & Young, 2008

kunne gi resultater som i enda større grad samsvarer med de stordriftsfordeler kundemassen tilsier.

4.2.2 Kundetilfredshet

Tilfredsheten blant SSØs kunder er også jevnt over høy. Som vist i Tabell 6 under oppnår alle regionene høy score (oppad begrenset til 6)⁵. Det er noe variasjon i kundetilfredsheten mellom regionene, men betydelige forskjeller kan i noen tilfeller skyldes forskjeller i hvor komplekse og krevende kundegruppen er.

Tabell 6 Kundetilfredshet 2009

Leveranseområde	Hamar	Drammen	Tromsø	Kristiansand	Stavanger	Trondheim
Kundetilfredshet med budsjett og regnskaps-tjenester	4,67	4,41	4,35	4,5	4,89	4,57
Kundetilfredshet med personal- og lønnstjenester	4,26	4,08	4,07	4	4,58	4,21
Kundens opplevelse av hvorvidt SSØs tjenester dekker deres behov på budsjett og regnskap	3,93	4,15	3,54	4	4,03	4,57
Kundens opplevelse av hvorvidt SSØs tjenester dekker deres behov på personal og lønn	3,71	3,67	3,29	3,42	3,74	3,5
Kundetilfredshet totalt	4,47	4,07	4,11	4	4,74	4,24
Kundens oppfatning av SSØs kompetanse	4,07	4,26	4,05	4,25	4,56	4,21

Våre intervjuer med et utvalg kunder bekrefter et bilde av relativt høy score mht. kundetilfredshet. SSØ oppfylder dermed målene innen en vesentlig ytelsesdimensjon. Det er allikevel viktig å huske at kundetilfredshet innen den gjeldende finansieringsordningen vanskelig kan fange opp reelle vurderinger av kostnadseffektivitet ettersom tjenestene ikke er priset eller markedsregulert.

4.2.3 Brukerstøtte

Brukerstøtten mottar et stort antall saker. Mange blir løst i andrelinjen (førstelinjen ligger i de fleste tilfeller hos kunden), likevel er det mange saker som blir videreført til ØTA som 3. linje brukerstøtte. Tabell 7 viser at det er en stor prosentandel av disse sakene som ikke blir løst

⁵ SSØ vurderer at en snittscore over 4,5 er et godt resultat. Snittscore under 3,5 vurderes som et dårlig resultat

innen tre måneder. Noe av årsaken til disse høye tallene kan ligge i at brukeren selv ikke har avsluttet saken i SolMan systemet, selv om saken egentlig er løst fra SSØs side.

Tabell 7 Resultater brukerstøtten

Resultatparametre	Hamar	Drammen	Tromsø	Kristiansand	Stavanger	Trondheim
Uløste SolMan eldre enn 3 mnd.	38 %	39 %	22 %	< 30 %	13 %	44 %
Antall brukerstøttesaker 2009	5352	4444	4709	7577	7402	18178 ⁶

Som benchmarkstudien (Ernst & Young, 2008) peker på vil en forbedring av tjenester og prosesser kunne forebygge stort volum av brukerstøttesaker. Dette vil kunne ha stor betydning for ressursituasjonen. For eksempel peker undersøkelsen på at over halvparten av årsverkene innen lønnsadministrasjonen går med til å besvare spørsmål fra ansatte vedrørende lønn.

4.2.4 Markedsandel

Økonomitjenesten har høye markedsandelstall for 2009. Det laveste tallet ligger på over 20 % og det høyeste på 100 %.

Tabell 8 Markedsandel 2009

Markedsandel 2009	Hamar	Drammen	Tromsø	Kristiansand	Stavanger ⁷	Trondheim
Markedsandel B/R	51 %	94 %	81 %	20 %	68 %	58 %
Markedsandel P/L	56 %	100 %	78 %	82 %	68 %	63 %

SSØs strategi er å øke markedsandelene innen de fleste segmenter der man fortsatt ligger noe lavt. En slik vekst skal foregå målrettet og balansert for å ta opp kunder som styrker SSØs stordriftsfordeler samtidig som man opprettholder leveranseevne og kvalitet i forhold til eksisterende kunder.

4.2.5 Oppsummering av resultater

SSØ scorer tilfredsstillende på de fleste resultatindikatorer virksomheten blir fulgt opp på. Dette understøttes også til en viss grad av benchmarkstudien fra 2008, der SSØ får god score på kostnadseffektivitet. Den vesentligste forklaringen knyttes til stordriftsfordeler ved at et høyt antall kunder gir høy transaksjonsmengde pr. årsverk.

⁶ Dette er et høyt antall grunnet leveranse av 1.linje brukerstøtte til én kunde.

⁷ Informasjon for Stavanger er ikke tilgjengelig i virksomhetsplanen.

5. Vesentlige observasjoner og tilknyttede utviklingsmuligheter

Som vist i foregående kapittel oppnår SSØ tilfredsstillende resultater på de indikatorene som det måles på. Dette kan tilsi at det ikke er behov for vesentlige endringer i organiseringen av økonomitjenesteområdet. Mandatet for denne utredningen er å vurdere fremtidig organisasjonsmodell i forhold til SSØs formål og vedtatte strategier. Det vil si at vår oppgave også er å utforske muligheter for ytterligere resultatforbedring, og ikke minst vurdere hvilke potensielle forbedringsmuligheter og endringsbehov som identifiseres basert på våre observasjoner gjennom dokumentstudier, intervjuer og analyser.

I dette kapitlet beskriver og drøfter vi våre observasjoner knyttet til vesentlige faktorer som har betydning for den videre vurderingen av SSØs organisasjonsmodell. I tilknytning til hvert av punktene identifiserer vi utviklingsmuligheter som bør ha betydning for hvordan man skal tolke det samlede endringsbehovet. Disse punktene vil dermed sammen med designkriteriene danne utgangspunkt for en vurdering av dagens modell (0-alternativet) i forhold til alternative modeller (jf. kap 6).

5.1 Observasjoner i tilknytning til organisatoriske faktorer

5.1.1 Struktur, roller og ansvar mv.

Dagens organisasjonsmodell bygger i stor grad på en regionalisering i forbindelse med dannelsen av SSØ og de tidligere skattefogdkontorenes lokasjoner. Regionstrukturen har nå ingen betydning i forhold til geografisk nærhet til kundene. Kundene er fordelt på regioner (segmentert) i forhold til departementsområder, uavhengig av geografisk plassering. Segmentering i departementsområder har en logisk forankring i å kunne se virksomheter innen ulike sektorer under ett, og eventuelt segmenttilpasse tjenester i forhold til sektorbehov og/eller bidra til en dialog om tjenestebehov innen de ulike sektorene. Kundevirksomheten har (med få unntak) liten kontakt med det enkelte departement, men ser fordeler av en slik segmentering i noen sammenhenger, spesielt der virksomheter i en sektor er spredt på mange virksomheter med felles funksjon og tjenesteproduksjon. PwC har drøftet segmentering i alle intervjuer og workshops. Det er stor enighet om at kjennskap til den enkelte kunde og kjennskap til den enkelte sektors tjenesteproduksjon er en styrke, og at det innen visse sektorer er behov for en koordinert kommunikasjon og tjenesteleveranse. Det er imidlertid ikke slik at departementsområder er en "absolutt" forutsetning for å segmentere kunder med like behov og utfordringer. Dette kan like gjerne være inndelt i andre kategorier som tjenesteinnhold, størrelse, geografisk spredning, regnskapsmodell og lignende. Segmentering er derfor i første rekke et egnet virkemiddel for å skape gode tjenester (innenfor standard applikasjoner) og god kundekommunikasjon, men synes ikke å kunne være en førsteprioritet i forhold til organisering og styringsstruktur.

PwC ser det heller slik at segmentering vil være et virkemiddel for å inndele produksjonsmiljøer og/eller kompetanseteam for å levere basistjenestene på en mest mulig kompetent måte. Det vil si at tjenstedimensjonen vil kunne være en like naturlig styringslinje som dagens kundedimensjon. Ansvar for å levere gode regnskapstjenester (og EFB) til samtlige kunder i

tråd med SSØs mål og strategier er overordnet ansvaret for et bestemt kundesegment, særlig når man ikke leverer ulike tjenester/applikasjoner til ulike segment. Tilsvarende for lønn/personal.

Funksjonsfordelingen mellom regionene er i dag geografisk. De seks regionene leverer alle tjenester til sine kunder (bortsett fra EFB som leveres samlet fra Hamar). Med lokasjon i Vadsø og sentralenhet i Oslo er man lokalisert på 8 steder. Dette skaper selvsagt utfordringer med hensyn til organisering. For å styre/koordinere regionene opp mot strategisk ledelse av SSØ, er det opprettet en regionavdeling (RA stab) som leder kundevirksomheten. Koordineringen mellom kundevirksomheten og ØTA (applikasjon og IKT) foregår på dette strategiske nivået.

For å skape en ryddig samhandling mellom kundevirksomheten (i regionen) og ØTA er det innført tjenesteeierskap (matrise) som skal koordinere regionenes tjenesteforvaltning/utvikling i forhold til ØTA som applikasjonsforvalter/utvikler.

Dette gir en del utfordringer i styringsdialogen, ikke minst med hensyn til operative koordineringsbehov og beslutningsprosesser. Med en slik organisering er det lang vei fra den enkelte kundebehandler til tjenesteeierskap i en region, til RA stab og inn til ØTA. Tilsvarende er det begrenset kontakt mellom den operative applikasjonsforvaltningen og den operative kundevirksomheten. Dette skaper en slags bestiller-utførermodell i forholdet mellom kundevirksomheten (bestiller) og ØTA (utfører). Slike modeller er ikke ukjente i en samhandling mellom "kjernevirksomhet" og "IKT-leverandør". Det forutsetter imidlertid relativt utviklede forvaltningsmodeller, tjenestenivåavtaler og (helst) en prismodell for å knytte kostnad/nytte tett til resultatansvaret både hos bestiller og utfører.

PwC er sterkt i tvil om denne modellen er hensiktsmessig i en for så vidt liten organisasjon som SSØ, også fordi applikasjonsforvaltning/utvikling er en sentral del av *kjernevirksomheten* i SSØ. Det vil si at tjenesteleveranse og "resultat" er en ubrutt verdikjede fra applikasjon til produksjon mot kunde. Det er antakelig også *en* av grunnene til at SSØ har applikasjonstjenestene in-house og ikke kjøper disse tjenestene hos ekstern leverandør.

RA stab har etter PwCs vurdering ikke helt funnet sin form og arbeidsoppgaver som styrende ledd i organisasjonen. Dette er også et resultat av den noe kompliserte balansen mellom regionenes "autonomi" i forhold til sine segmenter og et ikke ferdig utbygd tjenesteeierskap i den horisontale dimensjonen.

PwCs vurdering av særlige utviklingsbehov:

- Det bør kunne vurderes om styringslinjen (resultatansvar) skal være knyttet til tjenestene og ikke segment. Det betyr å "snu matrisen" slik at tjeneste blir den vertikaleaksen og segment blir den horisontale.
- Det er vesentlig at kundevirksomheten ikke blir internt fokusert i kompliserte nettverk og koordineringsoppgaver. Roller og matriser er nødvendig for å utnytte SSØs samlede kompetanse, men det er viktig at dette holdes på et nivå som ikke kompliserer drift og produksjon.
- Det er vesentlig at kundevirksomheten og ØTA får et felles ansvar for resultater både mht. kundetilfredshet og effektivitet.

5.1.2 Strategisk ledelse

Regionavdelingen (RA) og ØTA er de to styringslinjene innen økonomitjenestene. Sammen med FOA skaper det et lavt kontrollspenn i styringslinjene til direktør. Med seks regioner under RA er det forståelig at det har vært behov for en spissing av styringslinjene. Som påpekt ovenfor

tror vi heller ikke fokus på geografiske enheter med likt funksjonelt ansvar er det rette strategiske fokus. Diskusjonene i dette forumet bør etter PwCs oppfatning være tjeneste (B/R, EFB, L/P), IKT strategi, effektivitet i forvaltning og produksjon, kundestrategier mv. i et helhetlig perspektiv, mer enn knyttet til funksjonelt like og geografiske resultatområder. Vi tror dette vil kunne forsterkes med ytterligere bredde og kraft, dersom organisasjonsmodellen og strukturen la bedre til rette for en slik orientering.

Dette vil også kunne øke evnen til å implementere strategiske beslutninger raskt og effektivt fordi slike beslutninger først og fremst "treffer" de ulike tjenestene (applikasjon og produksjon) tilnærmet likt i alle segmenter/regioner. Sagt på en annen måte, dersom SSØ begynner å miste kunder/markedsandeler i større grad, vil det mest sannsynlig være et resultat av tjenesten som tilbys, heller enn den enkelte regions evne til å produsere tjenesten.

PwCs vurdering av særlige utviklingsmuligheter:

- Organisasjonsmodellen bør legge til rette for at den strategiske ledelsen dekker tjenesteområdene og IKT-strategiske områder på en bred måte.

5.1.3 Kompetanse og kultur

Kundetilfredshet og tilbakemeldinger gjennom intervjuer og workshops viser at SSØ har bygd opp god kompetanse sentralt og i regionene. Både regionenes egne tilbakemeldinger og virksomhetsplaner viser at man selvsagt arbeider kontinuerlig med å rekruttere, utvikle og beholde rett kompetanse. Medarbeidertilfredshet, turnover og fravær tyder også på at SSØ har utviklet et godt arbeidsmiljø og tilbyr utfordringer i henhold til forventninger hos de ansatte.⁸

Det er imidlertid også et inntrykk at man i større grad kan utnytte den samlede kompetansen i organisasjonen bedre. I dag er SSØ sett under ett blant Norges største fagmiljøer innen (statlig) lønn og regnskap, noe som i enda større grad kan utnyttes på tvers av organisatoriske enheter. Det vil si at man innenfor de fleste områder besitter god kompetanse på ulike geografiske steder som kan utnyttes bedre og mer fleksibelt. Med fagnettverk og enkelte oppdrag og prosjekter på tvers utnyttes dette i noen grad.

Her tror vi det er potensial for bedre ressursutnyttelse ved en mer fleksibel organisering som *over tid* samler kompetanseområdene på færre steder slik at det blir lettere å utnytte kompetansen fleksibelt i forhold til den enkeltes kompetansenivå og SSØs samlede behov. Geografisk struktur har betydning i en slik sammenheng, ikke fordi stort nødvendigvis er best, men fordi oppsplittet fysisk struktur gjør det mer *komplisert* å utnytte kompetanse på tvers av geografiske avstander. Selv om de fleste regioner i dag ser ut til å ha kritisk masse innen mange kompetanseområder og dermed i stor grad er selvgående, tror PwC at det på noe sikt vil være kostnadseffektivt å bygge opp noe færre kompetansemiljøer, innenfor den rammen som er gitt med fortsatt åtte geografiske lokasjoner. Det vil si at alternative organisasjonsmodeller bør fange opp muligheten av en større grad av spesialisering enn det dagens struktur tillater.

PwCs vurdering av særlige utviklingsmuligheter:

- En samling av kompetansemiljøer vil på sikt kunne skape effektiviseringsgevinster og legge bedre til rette for at man utnytter den samlede kompetansen i SSØ på en mest mulig fleksibel måte.

⁸ SSØ, "Rapport fra medarbeiderundersøkelsen 2009," november 2009, Oslo

5.1.4 Teknologi og systemer

Økonomitjenestene leverer sine basistjenester på to plattformer. Dette er et valg og en strategi vi ikke problematiserer i denne analysen fordi det ligger som en del av forutsetningene i dagens valgte strategi. Modellen fører til at det er klare skiller mellom både forvaltningsmiljøene og produksjonsmiljøene i B/R og P/L. Det medfører også relativt begrenset behov for samordning mellom disse miljøene, noe som har betydning for hvilke muligheter og begrensninger som ligger i måten virksomheten organiseres på.

PwCs vurdering av særlige utviklingsmuligheter:

- SSØ leverer applikasjonstjenester gjennom valgte systemer og teknologiske plattformer. Uavhengig av konkrete strategiske valg fremover, vil det løpende være behov for å arbeide med overordnet IKT-strategi, arkitektur, infrastruktur, drift, systemløsninger, leverandørstrategier, leverandøroppfølging, sourcingstrategier mv., slik at SSØ er på høyde med den teknologiske utviklingen samtidig som man leverer tjenester på den mest mulig effektive måten. Det vil si at ny organisasjonsstruktur bør tydeliggjøre et funksjonelt ansvar for dette arbeidet som ikke er direkte relatert til forvaltning og drift av valgte applikasjoner.

5.2 Observasjoner i tilknytning til SSØs tjenester og prosesser

5.2.1 Drift/produksjon av basistjenester

Løpende driftsoppgaver og produksjon, dvs. leveranse av basistjenester er tilfredsstillende, sett på bakgrunn av regionenes ytelsesindikatorer og tilbakemeldinger fra kunder. Regionene oppnår relativt gode resultater på kundetilfredshet og det er lite frafall av kunder.

Regionene har høyt fokus på kundetilfredshet og arbeider for å løse oppdukkende problemstillinger så raskt som mulig gjennom den produksjonsnære brukerstøtten og god kommunikasjon med kundene. Det er stor bevissthet om å yte service overfor kundene basert på kunnskap om den enkelte virksomhets behov.

I intervjuer og workshops legger ledere og ansatte stor vekt på at SSØ siden oppstarten har bygd opp høy kompetanse og et godt arbeidsmiljø som stimulerer til god oppgaveløsning.

Det pekes imidlertid også på store utfordringer med å koordinere utviklingstiltak mellom regionene og mellom kundevirksomheten og ØTA. Organisasjonen er i dag spredt på seks (syv) produksjonssteder med likeartede tjenester, selv om geografisk nærhet til kundene ikke har betydning for fordeling av kundeporteføljen.

PwC mener imidlertid det er liten tvil om at ressursutnyttelsen både i løpende produksjon og brukerstøtte kan utvikles videre med færre produksjonsenheter, mindre oppsplitting av kompetansemiljøene innen respektive lønn og regnskap, og dermed større fleksibilitet mht. hvordan man utnytter SSØs samlede kompetanse på en mest mulig effektiv måte overfor kundene. En slik mulighet vil selvsagt måtte veies mot mulige ulemper ved en endring av dagens struktur.

De ulike tjenestemodellene krever ulike prosesser, ressursinnsats og kompetansesammensetning fra SSØs side. I en basismodell er SSØ i stor grad en rendyrket applikasjonsleverandør, mens i en fullservicemodell er langt mer av selve produksjonsprosessen overført fra kunden til SSØ.

Tettere kobling mellom kundevirksomheten og det applikasjonsnære miljøet i ØTA vil kunne øke den samlede effektiviteten i produksjon, brukerstøtte og problemhåndtering. Ikke minst vil en slik tettere kobling og færre produksjonsmiljøer med større fleksibilitet til å organisere drift og produksjon i en prosessdimensjon, knyttet til for eksempel segment og tjenestemodell, kunne øke evnen til effektiv kundebehandling og produksjon. Dette basert på en bedre utnyttelse av samlede ressurser og kompetanse.

PwCs vurdering av særlige utviklingsmuligheter:

- Færre produksjonsmiljøer innen de respektive basistjenestene og en tettere kobling mellom kundevirksomheten og applikasjonsdriften vil i større grad kunne gi grunnlag for bedre kundeoppfølging/brukerstøtte og mer effektiv produksjon.
- Mer spesialisering og funksjonsfordeling innen produksjon av basistjenestene vil redusere behovet for løpende styrings- og koordineringstiltak mellom ulike/mange tjenestesteder for å sikre likeverdige tjenester, god praksis mv..

5.2.2 Tjeneste- og applikasjonsforvaltning

Etablering av tjenesteeierskap i kundevirksomheten har bl.a. til hensikt å forbedre kommunikasjonen og kunnskapsdelingen mellom regionene (kjennskap til kundens behov) og ØTA (kjennskap til applikasjonens muligheter). Regionene opplever *kapasiteten* i ØTA som en flaskehals i forbindelse med hendelsesforvaltning, problemhåndtering og endringshåndtering. Det er forståelse i regionene for at det etableres klare kjøreregler (SolMan) i kommunikasjonen mellom regionene og ØTA, men det er relativt mye frustrasjon i tilknytning til ”avstand” mellom region (kundebehandler og tjenesteforvalter) og ØTA (applikasjonsforvalter). Utvikling av tjenesteeierskap er kommet relativt kort. Det er etablert (kompliserte) rolle- og ansvarskart, men innhold og strategi utvikles relativt forskjellig innen de ulike områdene/regionene. Prioriteringsarbeidet oppleves også noe ”fånyttets” ettersom kapasiteten i ØTA oppleves som liten i forhold til de endringsønsker regionene/tjenesteeier sitter med. Hensikten med å flytte myndighet fra ØTA til regionene (kundevirksomheten) er i utgangspunktet god (fra applikasjonsdrevet utvikling til tjenstedrevet utvikling). Likevel forutsetter en slik forskyvning i ”myndighet” også at tjenesteeierskapet får et større ansvar for det samlede resultatet.

Regionene blir i stor grad fulgt opp på, og målt i forhold til, kundetilfredshet. Regionene vil dermed i stor grad dreie i retning av ”skreddersøm” for å imøtekomme særskilte kundebehov. Samtidig har ØTA (applikasjonsforvalter) sitt fokus på stabilitet, driftskostnader og stordrift (standard løsninger). En større grad av et felles resultatfokus vil kunne skape bedre helhet i måten økonomitjenestene kommuniserer med kundene (skaper forventninger) og hvordan man prioriterer og organiserer tjenesteforvaltningen. Dette vil kunne gi bedre tjenestestrategier og løpende prioriteringer i balansen mellom segmenttilpasning (kundebehov) og standardisering (effektiv ressursutnyttelse).

En organisering som gir grunnlag for å se produksjon og forvaltning i en helhet (fokus på hele verdikjeden), vil også gi muligheter til å organisere forvaltningsprosesser (hendelses-, problem- og endringsstyring) samt brukerstøtte på en måte som best mulig legger til rette for god og rask kundebehandling innenfor rammen av effektiv ressursutnyttelse.

Innen de ulike fagområdene er det opprettet fagnettverk som bygger og utvikler kompetanse på tvers av enhetene. Dette er en mye brukt form for organisering for å oppnå god utnyttelse av felles kompetanse og ressurser. En større konsentrasjon og funksjonsfordeling mellom

regionene, vil kunne gjøre en slik nettverksbygging enklere dersom den enkelte tjenesteproduksjon (fagene) er fordelt på færre enheter.

Prioriteringsarbeidet både innen applikasjon og fag/tjeneste bør bli tydeligere plassert på strategisk nivå ettersom vesentlige beslutninger om hvordan basistjenestene skal driftes, forvaltes og utvikles må ha en klar forankring i hvordan SSØ implementerer sine valgte strategier.

PwCs vurdering av særlige utviklingsmuligheter:

- Kommunikasjonen mellom regionene for å utvikle tjenestene, spre god praksis og sikre et ensartet tjenestetilbud kan utvikles videre.
- Tjenesteforvaltning i SSØ er i stor grad en sammenhengende verdikjede fra applikasjon til produksjon og bør så langt det er mulig ses i en større helhet. Tjenesteeierskapet knyttet til basistjenestene bør derfor i minst mulig grad "splittes" mellom en kundevirksomhet og en applikasjonsforvaltning, og være knyttet til et felles resultatansvar innen de ulike basistjenestene. Samhandlingen mellom ØTA og regionene bør derfor bli tettere og mer knyttet til felles resultater.

5.2.3 Utvikling av nye tjenester (prosjekter)

SSØ har i sin strategi slått fast at man i den strategiske perioden skal konsolidere/effektivisere kjernetjenestene og ikke utvide tjenestespekteret i vesentlig grad. Det vil derfor ikke være aktuelt å tilpasse organisasjonen til store utviklingsprosjekter eller nye omfattende tjenester. Organisasjonsmodellen bør derfor kunne vurderes i forhold til dagens basistjenester og hovedoppgaver. Likeledes er det ikke lagt opp til at man raskt skal migrere noen av kjernetjenestene til ny plattform, for eksempel ved å velge enten Agresso eller SAP som felles plattform for både regnskap og lønn. Dette er imidlertid noe en fremtidig organisasjonsmodell bør kunne håndtere uten behov for store omorganiseringer i kjølvannet av en (eventuell) ny felles plattform.

Slik vi tolker strategien de nærmeste årene vil derfor oppdukkende utviklingsarbeid best håndteres som ad hoc "prosjekter" og dermed kunne bli organisert som tidsbestemte prosjekter utenfor linjen på en måte som er normalt i de fleste organisasjoner. Prioritering, finansiering og organisering av slike prosjekter vil dermed foregå på ulike nivåer i organisasjonen, avhengig av omfang og størrelse i henhold til normale myndighetsmatriser og (kommende) felles prosjektmetodikk.

En relativt sterkt teknologidrevet virksomhet som SSØs økonomitjenester, vil imidlertid ha et løpende behov for en kompetent IKT funksjon både på operativt, men også særlig på strategisk nivå. Dersom SSØ skal tilby effektive og konkurransedyktige tjenester også i fremtiden, er det vesentlig at man holder tritt med den teknologiske utviklingen og treffer de rette valgene og strategiene mht. infrastruktur, leverandører, marked, applikasjoner og kundebehov. Den videre utviklingen og konsolideringen av kjernetjenestene vil da være godt fundert i en overordnet strategi og kjennskap til SSØs valgte teknologiske plattform, arkitektur og infrastruktur.

PwCs vurdering av særlige utviklingsmuligheter:

- Arbeidet med å utvikle basistjenestene for å oppnå mest mulig kostnadseffektiv drift bør være hovedprioritet i tjenesteutviklingen
- For å kunne levere effektive tjenester innen økonomiområdet må SSØ ha et økt fokus på IKT-strategiske vurderinger og valg ettersom teknologiutnyttelse og teknologiske muligheter vil ha stor betydning for tjenesteinnhold, kvalitet og effektivitet

5.2.4 Rådgivningstjenester

Rådgivningstjenestene er relativt godt definert. Regionene har ambisjoner om å ”selge inn” flere rådgivningsoppdrag. Så langt har man større kapasitet (stort sett) på planstadiet enn de oppdragene som utføres. Mange av de endringsbehov som stilles til applikasjonene, er grunnet i behov for å utnytte data og funksjonalitet i systemene på en bedre måte. Regionene ser muligheter til å tilby kundene utvidet verdi fra lagrede data, samtidig som dagens funksjonalitet ikke tilrettelegger for alle slike behov på en tilfredsstillende og enkel måte.

Integrasjonsløsninger som er under utvikling vil kunne redusere behovet for endringer i basisapplikasjoner og øke SSØs muligheter til å tilby bedre utnyttelse av styringsinformasjon uten kostnadskrevenne endringer i applikasjonene. Det vil kunne ivareta behovet for bedre utnyttelse av styringsinformasjon, uten å måtte gjøre for omfattende individuelle tilpasninger i applikasjonene. SSØ oppgir at det allerede er under utvikling slike løsninger som vil kunne forbedre muligheter og redusere endringsbehov i standard løsninger.

I strategien og i den løpende ressursdisponeringen har ikke SSØ ambisjoner om å utvide rådgivningstjenesten i betydelig grad. Rådgivningstjenesten vil derfor også i tiden fremover særlig være knyttet til utnyttelsen av informasjon og rådgivning for å oppnå bedre økonomi- og virksomhetsstyring hos kundene. SSØ som ekspertorgan innen statlig økonomistyring, virksomhetsstyring mv. skal fortsatt knyttes til FOA-tjenestene.

Rådgivning er definert som egne (regionale og interregionale) prosjekter med klare mål og definerte problemstillinger, mens det i den løpende produksjonsnære brukerstøtten og kundekommunikasjonen også gis råd og veiledning som ikke bare knytter seg direkte til den rene produksjonen. Brukerstøtten og kundekommunikasjonen representerer en vesentlig del av den kompetansen SSØ tilbyr sine kunder, og må fortsatt prioriteres høyt når organisasjonsmodeller skal vurderes.

PwCs vurdering av særlige utviklingsmuligheter:

- Kompetanse- og tjenesteutvikling innen rådgivning vil kunne fortsette i tråd med strategi og normal virksomhetsplanlegging i de fleste organisasjonsmodeller. Økt funksjonsfordeling og spesialisering i større kompetansemiljøer vil også innen dette området *kunne* gjøre det enklere å utnytte kompetanse i hele organisasjonen på en bedre måte. Det vil også gjøre det enklere å operere med fagnettverk på tvers av færre enheter.

5.2.5 Marked (konsolidering og vekst)

Proessen med innsalg og opptak av nye kunder er i en del tilfeller ikke godt nok koordinert mellom kundevirksomheten og ØTA. Det medfører enkelte ganger lite samsvar mellom regionenes vekststrategier og ØTAs muligheter til å innlemme nye kunder. I kommunikasjonen med kundene er det vesentlig at det er godt samsvar mellom de forventninger som skapes og faktiske tjenesteleveranser. Likeledes at tidsfrister for opptak er godt forankret og koordinert med kapasitet og prioriteringer på tvers av enheter.

PwCs vurdering av særlige utviklingsmuligheter:

- Det bør utvikles bedre rutiner for innsalg og opptak av nye kunder slik at det skapes godt samsvar mellom forventninger og faktisk leveranse.

5.3 Oppsummering av utviklingsmuligheter

I forrige kapittel knyttet vi våre vurderinger av utviklingsmuligheter til våre observasjoner av SSØs resultater og ulike organisatoriske faktorer. I dette kapitlet samler vi alle utviklingsmulighetene i en samleoversikt. Det er disse punktene i tillegg til designkriteriene som PwC særlig legger vekt på i sin identifikasjon og vurderinger av alternative modeller.

PwCs oppsummering av særlige utviklingsbehov:

- Det bør vurderes om styringslinjen (resultatansvar) skal være knyttet til tjenestene og ikke segment. Det betyr å "snu matrisen" slik at tjeneste blir den vertikale akse og segment blir den horisontale.
- Det er vesentlig at kundevirksomheten ikke blir internt fokusert i kompliserte nettverk og koordineringsoppgaver. Roller og matriser er nødvendig for å utnytte SSØs samlede kompetanse, men det er viktig at dette holdes på et nivå som ikke kompliserer drift og produksjon.
- Det er vesentlig at kundevirksomheten og ØTA får et felles ansvar for resultater både mht. kundetilfredshet og effektivitet.
- Organisasjonsmodellen bør legge til rette for at den strategiske ledelsen dekker tjenesteområdene og IKT-strategiske områder på en bred måte.
- En samling av kompetansemiljøer vil på sikt kunne skape effektiviseringsgevinster og legge bedre til rette for at man utnytter den samlede kompetansen i SSØ på en mest mulig fleksibel måte.
- SSØ leverer applikasjonstjenester gjennom valgte systemer og teknologiske plattformer. Uavhengig av konkrete strategiske valg fremover, vil det løpende være behov for å arbeide med overordnet IKT-strategi, arkitektur, infrastruktur, drift, systemløsninger, leverandørstrategier, leverandøroppfølging, sourcingstrategier mv., slik at SSØ er på høyde med den teknologiske utviklingen samtidig som man leverer tjenester på den mest mulig effektive måten. Det vil si at ny organisasjonsstruktur bør tydeliggjøre et funksjonelt ansvar for dette arbeidet som ikke er direkte relatert til forvaltning og drift av valgte applikasjoner.
- Færre produksjonsmiljøer innen de respektive basistjenestene og en tettere kobling mellom kundevirksomheten og applikasjonsdriften vil i større grad kunne gi grunnlag for bedre kundeoppfølging/brukerstøtte og mer effektiv produksjon.
 - Mer spesialisering og funksjonsfordeling innen produksjon av basistjenestene vil redusere behovet for løpende styrings- og koordineringstiltak mellom ulike/mange tjenestesteder for å sikre likeverdige tjenester, god praksis mv.
 - Tjenesteforvaltning i SSØ er i stor grad en sammenhengende verdikjede fra applikasjon til produksjon og bør så langt det er mulig ses i en større helhet. Tjenesteeierskapet knyttet til basistjenestene bør derfor i minst mulig grad "splittes" mellom en kundevirksomhet og en applikasjonsforvaltning, og være knyttet til et felles resultatansvar innen de ulike basistjenestene. Samhandlingen mellom ØTA og regionene bør derfor bli tettere og mer knyttet til felles resultater.
 - Arbeidet med å utvikle basistjenestene for å oppnå mest mulig kostnadseffektiv drift bør være hovedprioritet i tjenesteutviklingen
 - Kompetanse- og tjenesteutvikling innen rådgivning vil kunne fortsette i tråd med strategi og normal virksomhetsplanlegging i de fleste organisasjonsmodeller. Økt funksjonsfordeling og spesialisering i større kompetansemiljøer vil også innen dette området *kunne* gjøre det

enklere å utnytte kompetanse i hele organisasjonen på en bedre måte. Det vil også gjøre det enklere å operere med fagnettverk på tvers av færre enheter.

- Det bør utvikles bedre rutiner for innsalg og opptak av nye kunder slik at det skapes godt samsvar mellom forventninger og faktisk leveranse.

6. Ulike modeller

Som sagt tidligere i rapporten vil alle organisasjonsmodeller ha sterke og svake sider i forhold til SSØs sammensatte behov. Uansett modell vil det være nødvendig med ulike former for tilpasninger og skjønnsmessig praktisering når det gjelder koordinering og samhandling mellom enheter og funksjoner.

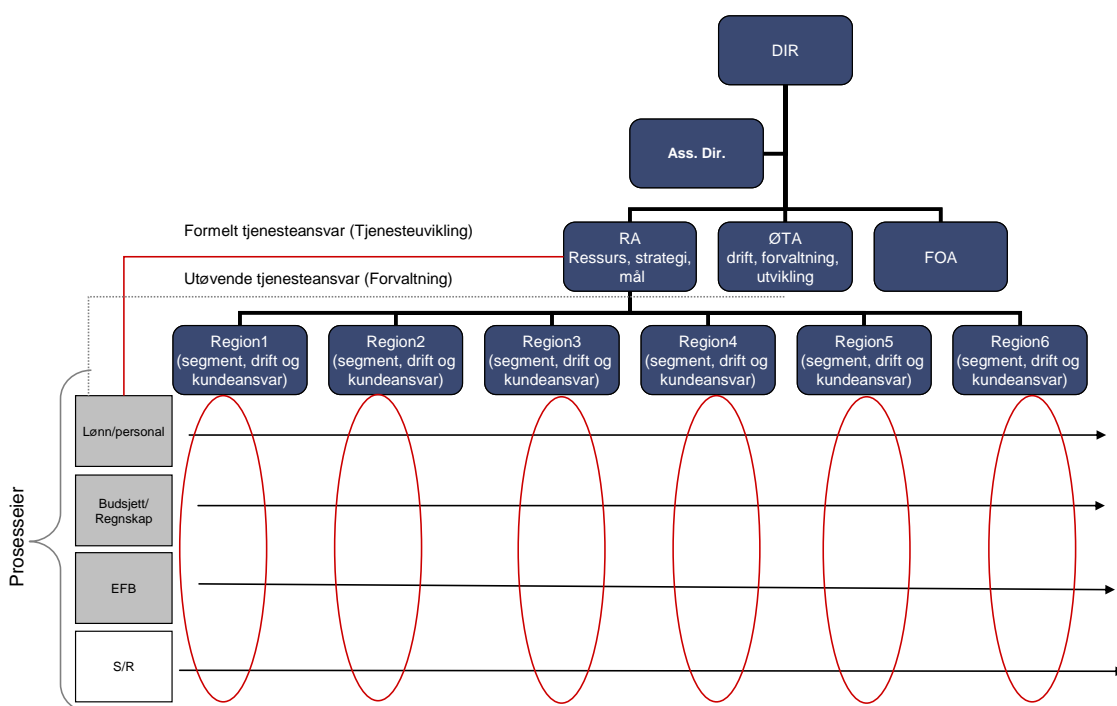
I dette kapitlet presenterer vi dagens modell og to *alternative* hovedmodeller som drøftes med utgangspunkt i sterke og svake sider i forhold til kriteriene (kap. 3.3) og påpekte utviklingsmuligheter (kap. 5.3). I kapittel 6.3.2 gir vi en sammenligning av modellene i forhold til de definerte kriteriene.

6.1 Dagens modell (0-alternativet)

Kort beskrivelse:

Som sagt bygger dagens organisasjonsmodell i stor grad på en regionalisering i forbindelse med dannelsen av SSØ og de tidligere skattefogdkontorenes lokasjoner. Regionstrukturen har nå ingen betydning i forhold til geografisk nærhet til kundene. Kundene er fordelt på regioner (segmentert) i forhold til departementsområder, uavhengig av geografisk plassering.

Kjennetegnet ved modellen er et skille mellom applikasjonsforvaltningen i ØTA og kundevirksomheten i RA. Kundevirksomheten er organisert i 6 regioner med et overordnet styringsledd (RA stab). Regionene leverer alle basistjenester innen lønn, regnskap og rådgivning til sine kunder med unntak av elektronisk fakturabehandling (EFB) som er samlet i et produksjonsmiljø på Hamar.



Figur 7: PwCs fortolkning av dagens modell

Kundevirksomheten har ansvaret for alle leveranser av applikasjonsbaserte tjenester. Regionkontorene og ØTA samarbeider om en helhetlig leveranse av økonomitjenester knyttet til applikasjonene. ØTA leverer tjenester til regionkontorene i form av utvikling og forvaltning av systemer og rutiner, samt brukerstøtte utenfor regionkontorenes kompetanseområder. Den direkte kontakten mellom SSØ og kundene skal i forbindelse med leveranse av løpende økonomitjenester skje fra det enkelte regionkontor.

Regionkontorene er organisert i tre avdelinger: Budsjett/regnskap (B/R), Personal/lønn (P/L) og Sektorforvaltning/rådgivning (S/R). B/R og P/R står for den løpende produksjonen, kundebehandling og fagansvaret innen sine tjenester. S/R har bl.a. kundeansvaret og rådgivningstjenestene.

Regionavdelingen (RA) har det overordnede ansvaret for kundevirksomheten og skal koordinere og styre virksomheten i henhold til mål og resultatstyring. RA er også det viktigste koordineringspunktet i forhold til kommunikasjonen med ØTA.

For å styrke den faglige koordineringen mellom regionene er det opprettet tjenesteeierskap og fellesfunksjoner som utgjør den horisontale aksene i organisasjonsmodellen. Tjenesteeierskapet er relativt nytt slik det i dag fremstår (implementert i 2009) og kundevirksomheten er i ferd med å utvikle praksis på bakgrunn av definisjonen i mandatet:

”Tjenesteeierskap defineres som summen av:

1. Tjenesteforvaltning: Forvalte eksisterende tjenesteportefølje innenfor et område, inklusive vedlikehold av tjenestemodeller, arbeidsprosesser, rutiner og kompetansetiltak for økt kvalitet i tjenestene og kostnadseffektivitet i prosessene. Tjenesteeierskap vil innebære innspill til og dialog med ØTA og FOA om endringer i applikasjoner eller i SSØs veiledninger.
2. Tjenesteutvikling: Utvikling av nye tjenesteområder, tjenester eller vesentlig endring i allerede eksisterende tjenester. Det er viktig at ansvaret mellom tjenesteeiende region og de som arbeider med tjenesteutvikling er tydelig.
3. Fagansvar: Ansvar for at SSØ faglig holder seg oppdatert innenfor et område, og at nyeste faglig utvikling til enhver tid vurderes i forhold til tjenester og kompetansetiltak. Et eksempel på en leveranse kan være fagnotater.

Tjenesteeiende region har hovedansvar innenfor sitt område på punkt 1 og 3. Det etableres en egen organisering for å ivareta tjenesteutvikling. Hovedansvaret for tjenesteutvikling vil plasseres her, men tjenesteeiende region har et ansvar for å ta initiativ til utvikling innenfor sitt område.” (Mandat for tjenesteeierskap, april 2009)

Tjenesteeierskapet og fellesfunksjonene er fordelt på denne måten:

Ansvaret for tjenesteeierskap/fellesfunksjoner i Regionavdelingen er som følger:

	Drammen	Hamar	Kristiansand	Stavanger	Tromsø	Trondheim
Tjenesteeierskap						
Budsjett						X
Regnskap						X
Personal	X					
Lønn	X					
Rådgivningstjenester					X	
Rådgivningsmetodikk					X	
EFB og E-handel		X				

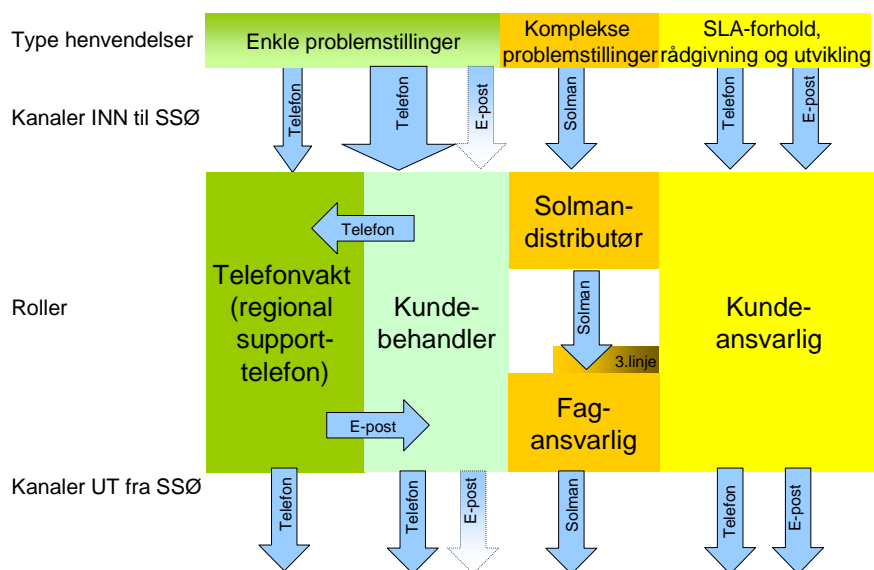
Helhetlig styringsinformasjon			X			
Fellesfunksjoner						
Marked				X		
Kommunikasjon				X		
Fakturamottak		X				
Kurscenteret	X					
Avtaler					X	

Tabell 9: Fordeling av tjenesteeierskap og fellesfunksjoner, Kilde: SSØ 2009

Til grunn for arbeidet ligger en forutsetning om at alle regioner må ha et utstrakt samarbeid seg i mellom.

Regionenes kundeføring⁹ er organisert i ulike roller: Kundebehandler, fagansvarlig og kundeansvarlig. "Overordnet plan for kundeføring i SSØ" definerer de ulike rollenes oppgaver og ansvarsområder.

Regionkontorene kommuniserer med kundene på ulike nivå, i flere kanaler om ulike typer henvendelser. Valgt organisering av brukerstøtten er basert på en egen utredning (mai, 2007). Henvendelser inn til SSØ blir forsøkt regulert i faste kanaler og "rutet" til riktig adressat i henhold til gjeldende modell:



Figur 8: Illustrasjon av type henvendelser, kanaler og roller i kundedialogen, Kilde: SSØ

⁹ Kundeføring er definert som: "de aktiviteter som gjennom samspill internt og med kunden fører til en helhetlig leveranse av økonomitjenester og kompetansetiltak i henhold til SSØs visjon, verdier og fokus", Kilde: "Overordnet plan for kundeføring i SSØ"

SSØ legger vekt på at disse prinsippene formidles til kundene i forhold til å fastsette hvilken beredskap regionene legger opp til i forhold til ulike brukerstøttesaker. Likeledes presiseres det at SSØs proaktive kommunikasjon med kunden foregår i ulike sammenhenger slik som ved:

- den faglige veiledningen fra kundebehandlerne i forbindelse med den løpende tjenesteleveransen
- de årlige kundemøtene
- andre treffpunkter med kundene (SSØ-dagen, kundeforum, møte, kurs mv)

PwCs vurdering:

Som beskrevet i kap. 4.2 oppnår SSØs økonomitjenester tilfredsstillende resultater på sine ytelsesindikatorer. Benchmarkstudien fra 2008 viser også at SSØ gjennomgående får bra resultater mht kostnadseffektivitet innen basistjenestene. Det kan tilsi at det ikke er behov for store organisatoriske endringer. Når det gjelder den relativt gode scoren på kundetilfredshet, har dette ikke minst sammenheng med at regionene har høyt fokus på god og helhetlig kundebehandling og at tjenestene som tilbys er godt tilpasset de fleste kundenes behov.

Regionene legger selv stor vekt på kompetanse og en samlokalisering av lønn/regnskap slik at kundene kun hat en organisatorisk enhet å forholde seg til. Samlokaliseringen av lønn/regnskap gir også muligheter for nær kontakt mellom de ulike miljøene internt i hver region. På den måten kan man løse oppdukkende problemstillinger i grensesnittet mellom lønn og regnskap på en enkel og fleksibel måte. Den fysiske samlokaliseringen av lønn/regnskap gir derfor klare driftsmessige fordeler slik regionene ser det.

Selv om benchmarkstudien viser gode resultater innen flere av indikatorene knyttet til kostnadseffektivitet, gis det også anbefalinger om mulige forbedringer (jf. kap. 4.2.1). I stor grad er resultatene knyttet til at SSØ tar ut stordriftsfordeler ved å ha mange transaksjoner pr. ansatt. Grunntanken i SSØs formål, produksjon av basistjenester i forholdet ”en til mange”, gir derfor forventede resultater med hensyn til kostnadseffektivitet.

Forbedringspunktene er i hovedsak knyttet til automatisering av manuelle rutiner, videreutvikling av tjenestene og ikke minst prosessene innen henholdsvis lønn og regnskap. I dette ligger det etter PwCs syn et behov for forsterket fokus på tjenestedimensjonen, dersom SSØ ytterligere skal forbedre både tjenestekvalitet og effektivitet. Slik vi oppfatter det er dette også en årsak til utviklingen av tjenesteeierskapet og behovet for videreutvikling av tjenester og prosesser fremholdes også i mange av samtalene/workshops som er gjennomført.

Etter PwCs vurdering er styrken ved dagens modell først og fremst knyttet til at regionene har en samlokalisering av lønn/regnskap og at hver region har et helhetlig ansvar og eierskap til ”sine” kunder. Det gir godt grunnlag for samarbeid mellom tjenesteområdene internt og høy motivasjon for god kundebehandling. Likeledes er det en fordel at ”eierskapet” til den enkelte kunde er samlet på ett sted.

Svakhetene er etter PwCs vurdering også vesentlige, dersom målet for SSØs økonomitjenester er å ta ut *det fulle potensialet* som felles tjenesteleverandør. I kap. 5.3 har vi pekt på de utviklingsmulighetene vi særlig vektlegger på bakgrunn av vår kartlegging og vurdering. Ikke minst gjelder dette muligheter for klarere ansvars plassering av tjenesteeierskapet, samling av ressursene i færre og større miljøer og en tettere kobling mellom kundevirksomheten og applikasjonsforvaltningen (ØTA). I dagens modell er det vanskelig å endre grunnleggende på

disse forholdene, selv om vi nedenfor peker på mulige forbedringstiltak innenfor rammen av dagens organisasjonsmodell.

Fordeler:

- Fysisk samlokalisering av lønn/regnskap gir godt grunnlag for helhetlig leveranse til den enkelte kunde
- Eierskap til den enkelte kunde er tydelig plassert ett sted
- Relativt små miljøer gir godt arbeidsmiljø og varierte oppgaver
- Lave omstillingskostnader

Ulemper:

- Store koordineringsbehov mellom mange enheter
- Utydelig og oppsplittet tjenesteansvar
- Stor "avstand" mellom kundevirksomhet og applikasjonsforvaltning
- Få muligheter for spesialisering og funksjonsfordeling mellom enhetene
- Kompetanse sitter spredt på mange enheter

Særlige forbedringsområder i dagens modell

Med seks regioner, RA og ØTA som enheter med ulike roller i forhold til leveranse innen basistjenestene, er det åpenbart et stort koordineringsbehov i organisasjonen. PwC mener det er særlig tre hovedpunkter som det bør *prioriteres* å arbeide med innen dagens modell.

Tjenesteeierskapet

Tjenesteeierskapet og fellesfunksjoner er et virkemiddel for å styrke en samlet tjenesteforvaltning i kundevirksomheten. Vi tror det er nødvendig å styrke mandatet til tjenesteeierskapet innen basistjenestene med større myndighet og klarere ansvar for både forvaltning og tjenesteutvikling. Så lenge tjenesteeierskapet er en horisontal akse i styringslinjen, vil det imidlertid være problematisk å trekke grensene i forhold til RAs (kundedirektøren), regionenes og ØTAs ansvar og myndighet. Selv med et forsterket tjenesteeierskap vil det være vanskelig å peke konkret på hvem som har det helhetlige ansvaret for forvaltning og utvikling av tjenestene.

Samhandling kundevirksomhet og ØTA

Samhandlingen mellom ØTA og kundevirksomheten er i dag i for stor grad preget av meget varierende erfaringer både i regionene og i ØTA. Det vil si at man i mange tilfeller finner praktiske samhandlingsformer som fungerer bra i konkrete sammenhenger. Forholdet mellom kundevirksomheten og ØTA blir i enkelte sammenhenger fremstilt som et bestiller-utfører forhold, mens det i andre sammenhenger legges vekt på felles mål og integrasjon. Det overordnede inntrykket er at det bør arbeides mer med rolleavklaringer, ansvarsområder og samhandlingsformer.

Regionavdelingens rolle

Med seks sidestilte regioner og ØTA som vesentlig aktør i kundevirksomheten, er det antakelig behov for et overordnet organisasjonsledd som RA (kudedirektør). Som påpekt tidligere i rapporten er det en utbredt oppfatning i organisasjonen at RA har hatt problemer med å bli oppfattet som nødvendig og "verdiskapende". Vi tror det bl.a. henger sammen med at RA i større grad bør tillegges et mer tydelig fagansvar/tjenesteansvar dersom et slikt ledd skal utøve helhetlig lederskap i kundevirksomheten. RA har på mange måter et slikt overordnet ansvar i dag, men som vi har påpekt tidligere blir roller og ansvar mellom regioner, ØTA og RA noe utydelig i forhold til tjenestedimensjonen. Vi mener derfor det er nødvendig å vurdere rolle,

ansvar og myndighet i RA. Dette må også ses i sammenheng med de foregående punktene om tjenesteeierskapet og samhandlingen med ØTA.

6.2 Alternative modeller (B, C og D)

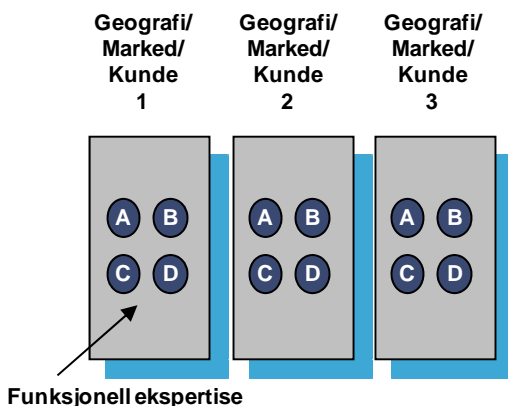
På bakgrunn av økonomitjenestenes oppgavespekter, endringsbehov og de definerte kriteriene har PwC i prosessen med å anbefale organisasjonsmodeller vurdert alternativer til dagens organisering med utgangspunkt i enkelte ”prinsipielle” skisser som tydeliggjør hovedtrekk ved mulige alternativer.

Nedenfor vil vi helt kort kommentere slike ”prinsipielle” alternativer og vurderinger som er gjort.

6.2.1 Organisasjonsmodeller - prinsippsskisser

Organisering etter geografi/marked/kundesegmenter

Denne modellen kan illustreres som vist i Figur 9. Den organiserer styringslinjene i henhold til en geografisk inndeling og/eller en inndeling i kundesegmenter og/eller ulike markeder man opererer innenfor.



Figur 9: Geografi/market/kundesegmenter

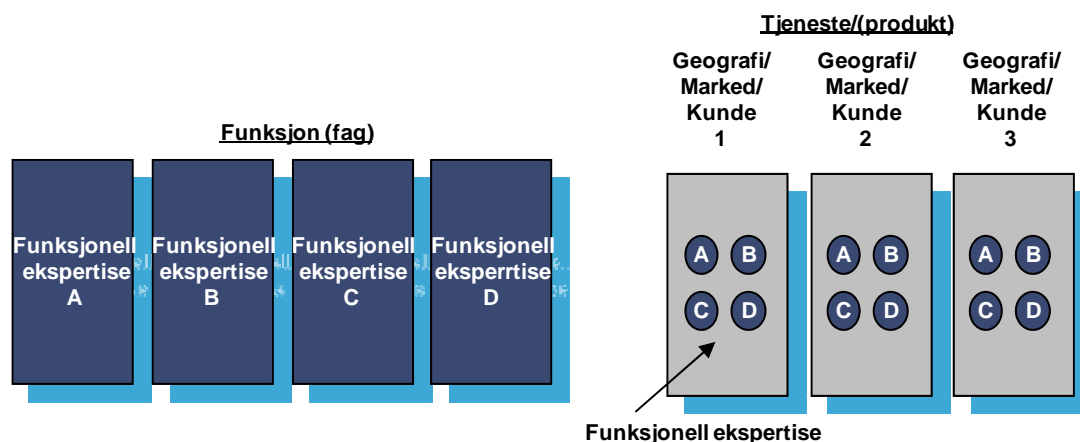
En slik modell er særlig aktuell dersom et vesentlig kriterium er nærhet (geografisk) eller særskilt kunnskap om kundens/markedets spesielle og individuelle krav. Det vil si at dersom virksomhetens tjenesteleveranser krever rask respons på spesielle kundebehov eller særlige ”drivere” i markedet, vil dette ofte kunne være en foretrukket modell. I stor grad vil en slik organisering legge til rette for ulik tjenestesammensetning og/eller ulikt/skreddersydd tjenesteinnhold overfor ulike segmenter eller geografiske områder.

PwCs vurdering:

Kunnskap om kunden og ulike sektorers tjenestebehov er en dimensjon ved SSØs tjenesteleveranse. Strategien er imidlertid å gjøre noe segmenttilpasning av standard applikasjoner og tjenester, men i utgangspunktet er strategien å levere standard tjenester innen alle segmenter og geografiske områder. SSØ leverer administrative støttetjenester som i begrenset grad må tilpasses den enkelte virksomhets kjerneoppgaver. Vi mener derfor at geografi/market/segment ikke er den *vesentligste* organiseringsdimensjonen.

Organisering etter fag eller tjeneste

Denne modellen tilsier en organisering etter faglig ekspertise og/eller tjeneste man leverer. Figur 10 viser to noe ulike innretninger på en slik modell.



Figur 10: Funksjon og/eller tjeneste/produkt

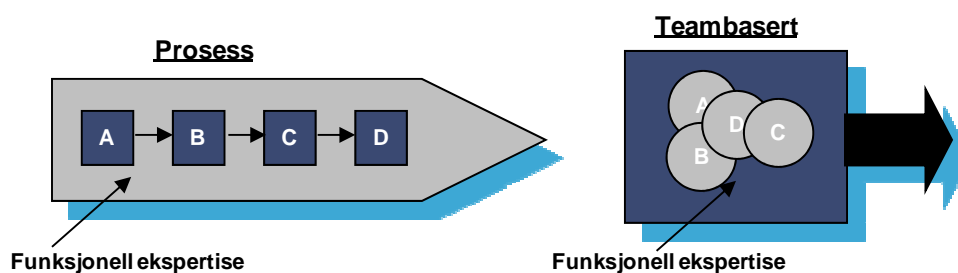
Dersom leveransene krever faglig ekspertise og/eller dersom tjenestene som leveres, naturlig kan atskilles i ulike tjenestegrupper som leveres på tvers av geografi og markeder/segmenter, vil en slik organisering være naturlig.

PwCs vurdering:

SSØs leveranser innen økonomitjenestene er gruppert i relativt klart definerte tjenesteområder. Basistjenestene er B/R, L/P og EFB. Dette er tjenesteområder som krever ulik kompetanse/faglig ekspertise, ulike systemer og ulike produksjonsprosesser. Basistjenestene skal leveres relativt standardisert på tvers av kundesegmenter, selv om opparbeidet kunnskap om den enkelte kunde er en forutsetning for å yte høy kvalitet og effektiv produksjon. Tjenestene SSØ leverer er ikke en del av kjernevirksomheten til kundene, men er administrative støttetjenester som i begrenset grad krever særskilt sektorkompetanse. Samordning internt mellom tjenesteområdene kan i enkelte tilfeller kreve god kommunikasjon mellom disse, men ikke nødvendigvis være av en slik karakter at dette ikke kan løses ved samhandling på tvers av den organisatoriske inndelingen.

Organisering etter prosess eller mer teambasert organisering

Disse modellene er illustrert i Figur 11 nedenfor. En prosessbasert organisering vil legge vekt på å organisere etter forløpet i en produksjonskjede, ved å sette sammen en styringslinje som inkluderer alle ledd i produksjonsprosessen. På den måten vil alle ledd i kjeden arbeide mot samme resultatkrav og gjensidige avhengigheter blir styrt i samme linje. Prosessorientering vil være nyttig dersom kravene til rask og *effektiv* leveranse av en spesifisert tjeneste/produkt med høy kvalitet er et overordnet krav. Typiske eksempler vil være virksomheter som organiseres etter produktområder, verdistrømmer og prosesser med høy grad av flat struktur og teamorientering.



Figur 11: Prosess og team

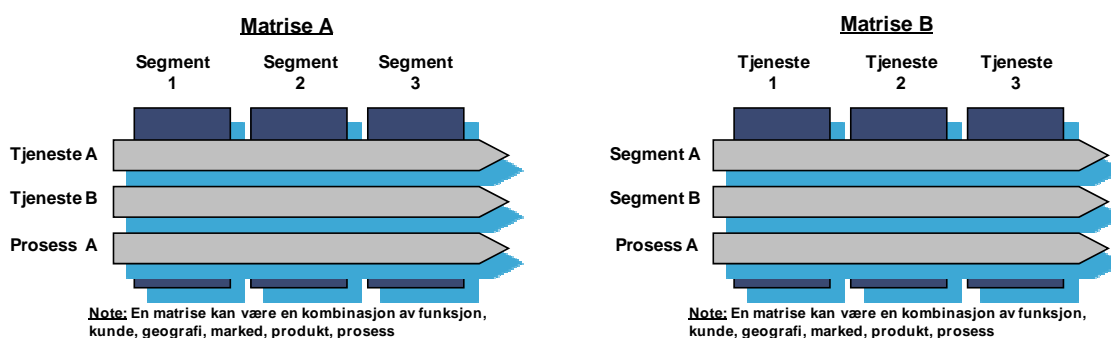
Teambasert organisering kjennetegnes ved flate strukturer der faglig ekspertise settes sammen i team for å løse bestemte oppgaver og/eller levere bestemte tjenester. Dersom ”driverne” krever svært integrert arbeid på tvers av faglig ekspertise, vil dette ofte bli kombinert med prosessorientert organisering der teamene settes sammen for å løse en oppgave/producere en tjeneste med ansvar for hele verdikjeden.

PwCs vurdering:

SSØs basistjeneseter er en sammenhengende verdikjede fra applikasjon til produksjon og brukerstøtte. For at tjenesten skal drives effektivt, er det vesentlig at alle kompetansemiljøer og funksjoner i denne verdikjeden samarbeider godt om felles mål og resultater. Det kan derfor virke fornuftig å tilstrebe en organisasjonsmodell som skaper en linje der hele prosessen er integrert i styringslinjen. Tjenestene er ”repeterende” og ikke preget av avgrensede prosjekter med unike mål/resultatkrav. Allikevel vil det være fornuftig å basere mye av *utviklingsarbeidet* i sammensatte team/prosjekter der den avgrensede oppgaven er å utvikle løsninger/rutiner/prosesser som senere driftsettes som ”god praksis” i tjenesteytingen.

Organisering i ulike matriser

Enhver organisasjon må operere med ulike typer matriser. Det vil si at det i tillegg til de vertikale styringslinjene, etableres horisontale funksjonelle områder som samordner og koordinerer på tvers av hierarkiene i den vertikale aksens.



Figur 12: Matriser

Figur 12 illustrerer to ulike matriser innen økonomitjenestene. I modell A er det kundesegment som er den vertikale styringslinjen, mens tjeneste er en horisontal akse som for eksempel skal samordne forvaltningsprosessen på tvers av styringslinjene/enhetene. Tjenesteeierskapet slik dette er implementert, kan sies å være en slik akse. I tillegg kan det være ulike mange felles prosesser som styres på tvers via ulike former for prosesseierskap (for eksempel

markedsprosesser). I modell B er matrisen snudd med tjeneste som den vertikale aksene og segment/market som den horisontale og koordinerende dimensjonen.

PwCs vurdering:

Matriser er krevende organisasjonsformer med høye krav til formalisering og rutinert praktisering av roller og ansvar. Også SSØ har behov for å definere enkelte horisontale funksjoner og oppgaver som samordner på tvers av virksomhetens enheter. Som drøftet flere andre steder i denne rapporten, tror vi alternative modeller til dagens modell bør ha tjeneste som vertikal akse og segment/market/salg mv. som den horisontale. En samordning ved hjelp av matrise vil være enklere dess færre enheter som må samordnes innen ulike tjenesteområder. Det tilsier en gevinst ved færre produksjonsenheter og større konsentrasjon.

Oppsummering:

Basert på vurderingene av ulike typiske organisasjonsmodeller ovenfor, mener vi det vil være relevant å legge vekt på følgende oppsummering av de vurderingene som er gitt til den enkelte (typiske) modell:

- SSØ leverer administrative støttetjenester som i begrenset grad må tilpasses den enkelte virksomhets kjerneoppgaver. Vi mener derfor at geografi/market/segment ikke er den *vesentligste* organiseringsdimensjonen.
- Basistjenestene skal leveres relativt standardisert på tvers av kundesegmenter, selv om opparbeidet kunnskap om den enkelte kunde er en forutsetning for å yte høy kvalitet og effektiv produksjon.
- SSØs basistjenester er en sammenhengende verdikjede fra applikasjon til produksjon og brukerstøtte. For at tjenesten skal drives effektivt, er det vesentlig at alle kompetansemiljøer og funksjoner i denne verdikjeden samarbeider godt om felles mål og resultater. Det kan derfor virke fornuftig å tilstrebe en organisasjonsmodell som skaper en linje der hele prosessen er integrert i styringslinjen.
- Også SSØ har behov for å definere enkelte horisontale funksjoner og oppgaver som *samordner* på tvers av virksomhetens styringslinje og enheter. En samordning ved hjelp av matrise vil være enklere dess færre enheter som må samordnes innen ulike tjenesteområder. Det tilsier en gevinst ved færre produksjonsenheter.

PwC mener dette er såvidt vesentlige momenter at modellene som presenteres nedenfor, i første rekke legger vekt på tjeneste og prosess som overordnede *alternativer* til dagens modell.

De to hovedmodellene som presenteres nedenfor kan anses som overordnede strukturer som vil måtte detaljeres og eventuelt tilpasses noe i en videre operasjonalisering på enhetsnivå. Innenfor begge modellene vil det være mulig å gjøre tilpasninger, slik det er drøftet med styringsgruppen i flere sammenhenger. I dette kapitlet beskriver vi modellene på et overordnet nivå med de vesentligste fordeler og ulemper i forhold til vurderingene i foregående kapitler, mens vi i kapittel 6.3 gjør en bredere vurdering og sammenligning mellom dagens modell og de to hovedalternativene opp mot designkriteriene.

-

6.2.2 Alternativ B)

Hovedtrekkene i dette alternativet er å etablere tjeneste som styringslinje.

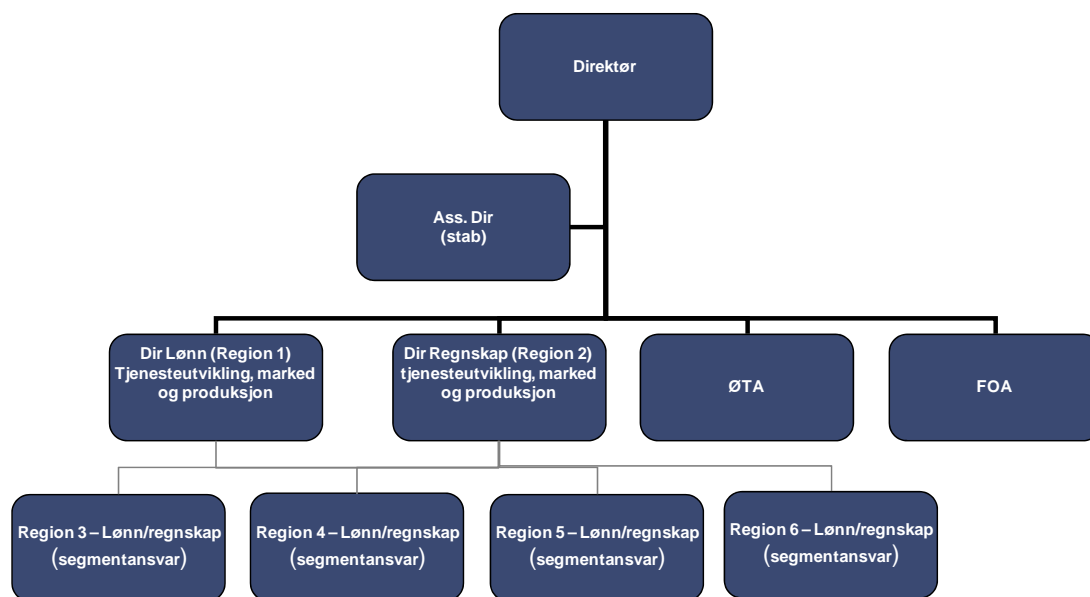
Modellen organiserer kundedimensjonen i to styringslinjer knyttet til Lønn/personal (L/P) og Budsjett/regnskap (B/R) inkludert elektronisk fakturabehandling (EFB). Disse to linjene får ansvar for tjenesteutvikling, forvaltning og produksjon innen hver av basistjenestene.

Overordnet sett snus matrisen i forhold til dagens organisering ved at tjeneste blir resultatområder (vertikal akse), mens kunde blir samordningsakse (horisontal akse).

For å unngå sentralisering er det fullt mulig at lederansvaret for hver styringslinje legges til to regioner. De fire andre regionene får "segmentansvar", dvs. markedsutvikling, kundeforvaltning, sektorrådgivning innenfor sine tildelte kundesegmenter. Det vil si at kundeansvaret følger linjen, mens fellesoppgaver innen kunde/marked organiseres i den horisontale samordningsaksen som fast tjenesteeierskap og/eller som utviklingsprosjekter dersom det er snakk om å utvikle rutiner og god praksis på tvers av enheter. Dette vil i stor grad si en videreføring av dagens rollefordeling og praktisering innen disse områdene.

Modellen beholder samlokaliseringen av lønn/regnskap i hver region, dvs. at produksjonsmiljøene kan forbli uforandret. Dersom lederansvaret for respektive lønn og regnskap legges til to regioner (som vist i

Figur 13), vil det bety at disse må styrkes med fagressurser ved en omdisponering av ressurser fra dagens RA stab. I en slik modell vil de fire andre regionene forholde seg til to styringslinjer, henholdsvis lønn og regnskap.



Figur 13: Tjeneste som styringslinje i kundevirksomheten – alternativ B

PwCs vurdering:

Denne modellen ivaretar behovet for styrket eierskap og ansvar for utvikling og forvaltning av de tjenestene SSØ leverer. Dette ansvaret blir tydelig plassert i den strategiske ledelsen samtidig som det er kort avstand til det operative miljøet. Samtidig opprettholdes fordelene ved dagens

samlede produksjonsmiljøer innen lønn og regnskap. Det gir større mulighet for felles tjenesteutvikling, samtidig som den løpende kundeoppfølgingen i den enkelte region kan opprettholdes som i dag. EFB kan forbli uberørt av en slik omlegging, ettersom denne virksomheten allerede er samlet på et sted.

Modellen skaper mindre koordineringsbehov i utøvelsen av tjenesteeierskapet og samhandlingen mellom tjenesteområdene i kundevirksomheten og ØTAs applikasjonsforvaltning kan bli enklere ved færre kontaktpunkt mellom styringslinjene og ØTA.

Fordeler:

- Eierskap og ansvar for tjenester er tydelig plassert i to styringslinjer
- Tjenesteansvar er overordnet segmentansvar som gir muligheter for helhetlig tjenesteutvikling og effektivisering
- Forenklet samhandling horisontalt som gir mindre koordineringsbehov på tvers både mht. tjenesteutvikling og prosessutvikling
- Kortere avstand/færre kontaktpunkter mellom kundevirksomhet/produksjon og ØTA (applikasjon)
- Forsterket ledergruppe i forhold til den vesentligste styringsdimensjonen som er tjeneste
- Unngår sentralisering ved at lederansvaret for to styringslinjer flyttes til regionleddet, mens alle oppgaver forblir desentralisert på regionnivå
- Fysisk samlokalisering av lønn/regnskap gir godt grunnlag for helhetlig leveranse til den enkelte kunde

Ulemper:

- Modellen skaper "hierarki" mellom regioner (fire regioner på nivå 3 i organisasjonen), som bidrar til noe omstillingsbehov
- Lønn og regnskap splittes i ulike styringslinjer. Det skaper behov for koordinering mellom styringslinjene knyttet til (eventuell) felles kundeoppfølging
- Hver region får to styringslinjer å forholde seg til
- Fortsatt behov for koordinering horisontalt mellom kundevirksomhet og ØTA
- Få muligheter til spesialisering og funksjonsfordeling mellom regionene

6.2.3 Alternativ C)

Hovedtrekkene i dette alternativet er å etablere tjeneste som styringslinje og integrere kundevirksomheten og applikasjonsforvaltningen.

Kort beskrivelse:

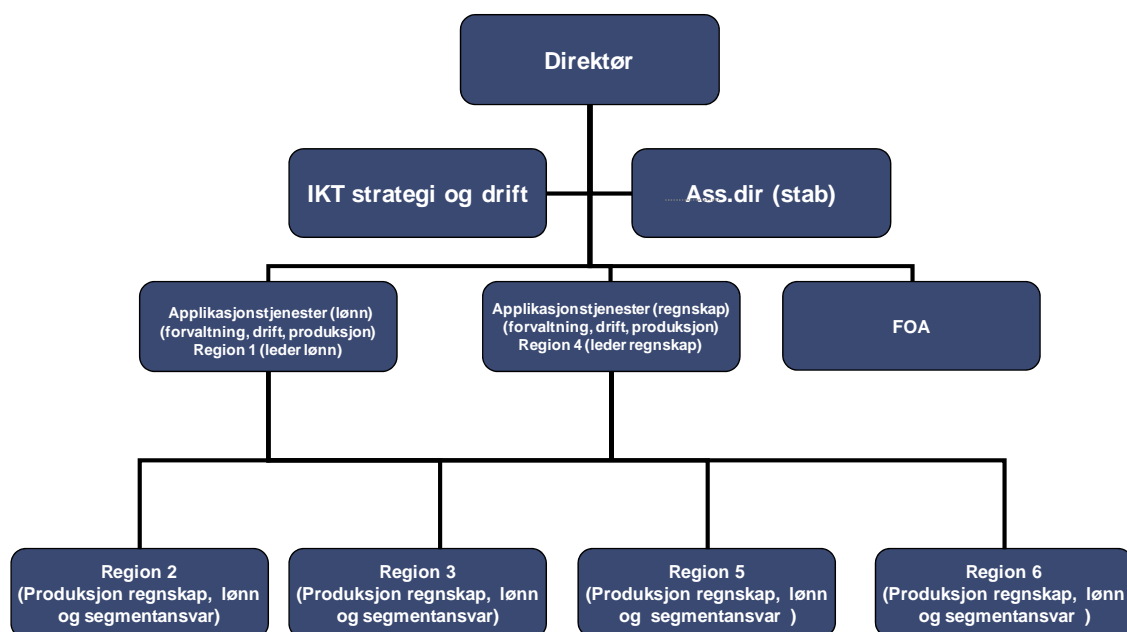
Som i alternativ B) organiseres kundedimensjonen i to styringslinjer knyttet til Lønn/personal (L/P) og Budsjett/regnskap (B/R) inkludert elektronisk fakturabehandling (EFB). Disse to linjene får også her ansvar for tjenesteutvikling, forvaltning og produksjon innen hver av basistjenestene. Overordnet sett snus matrisen i forhold til dagens organisering ved at tjeneste blir resultatområder (vertikal akse), mens kunde blir samordningsakse (horisontal akse).

For å unngå sentralisering er det fullt mulig at lederansvaret for hver styringslinje legges til to regioner. De fire andre regionene *kan* få "segmentansvar", dvs. markedsutvikling, kundeforvaltning, sektorrådgivning innenfor sine tildelte kundesegmenter. Det vil si at kundeansvaret følger linjen, mens fellesoppgaver innen kunde/markedsorganiseres i den horisontale samordningsaksen som fast tjenesteeierskap og/eller som utviklingsprosjekter

dersom det er snakk om å utvikle rutiner og god praksis på tvers av enheter. Dette vil i stor grad si en videreføring av dagens rollefordeling og praktisering innen disse områdene.

Modellen beholder samlokaliseringen av lønn/regnskap i hver region, dvs. at produksjonsmiljøene kan forbli uforandret. Dersom lederansvaret for respektive lønn og regnskap legges til to regioner (som vist i Figur 13), vil det bety at disse må styrkes med fagressurser ved en omdisponering av ressurser fra dagens RA stab. I en slik modell vil de fire andre regionene forholde seg til to styringslinjer, henholdsvis lønn og regnskap.

I tillegg splittes ØTA slik at applikasjonsforvaltning/utvikling legges til styringslinjene, mens IKT strategi og drift legges i en funksjonell avdeling på strategisk nivå. Modellen legger vekt på å ”rendyrke” prosessene ved at all forvaltning og produksjon ligger i de to styringslinjene L/P og B/R.



Figur 14: Alternativ C – Tjeneste som styringslinje og integrasjon av kundevirksomhet/ØTA

PwCs vurdering:

Samhandlingen mellom tjenesteområdene og ØTAs applikasjonsforvaltning er her fullt ut integrert i styringsansvaret innen basistjenestene. Modellen har et sterkt ”produksjonsfokus” der to styringslinjer rendyrkes som produksjonsenheter. IKT på strategisk og operativt nivå legges til et eget funksjonelt område som forsterker dette området som strategisk viktig for virksomheten fremover. Disse grepene vil etter PwCs vurdering gi effekter på vesentlige momenter knyttet til identifiserte utviklingsmuligheter: Styrket samordning mellom applikasjonsforvaltning og kundevirksomheten gir muligheter for bedre samlet ressursutnyttelse både kompetansemessig og kapasitetsmessig ved tydelig ansvars plassering mht. tjeneste- og prosessutvikling. Kundevirksomheten og applikasjonsforvaltningen opptrer med felles mål

innenfor samme styringslinje slik at prioriteringer og beslutninger både er forankret i kundebehov og applikasjonenes muligheter innenfor rammen av effektiv drift.

Fordeler:

- Samlet ledelse av hele “verdikjeden” innen produksjon skaper felles resultatfokus fra applikasjonsforvaltning, drift til produksjon mot kunde
- Tjenesteansvar er overordnet segmentansvar i styringslinjen
- Ingen organisatorisk avstand horisontalt mellom kundevirksomhet (produksjon) og ØTA (applikasjon), noe som skaper muligheter for god ressursutnyttelse i hele organisasjonen
- Forsterket ledergruppe i forhold til den vesentligste styringsdimensjonen, som er tjeneste, samt tydelig plassering av IKT-strategisk arbeid, inkludert leverandøroppfølging mv.
- Unngår sentralisering ved at lederansvaret for to styringslinjer flyttes til regionleddet, mens oppgaver forblir desentralisert på regionnivå

Ulemper:

- ØTA splittes som felles kompetansemiljø noe som *kan* være en ulempe for felles ressursutnyttelse
- Modellen skaper ”hierarki” mellom regioner (fire regioner på nivå 3 i organisasjonen), som bidrar til noe større omstillingsbehov
- Tjenesteutvikling og markedsfunksjonen kan miste noe strategisk fokus.
- Hver region får to styringslinjer å forholde seg til
- Få muligheter til spesialisering og funksjonsfordeling mellom regionene (fortsatt mange produksjonssteder innen hver basistjeneste)

6.2.4 Alternativ D)

Hovedtrekkene i dette alternativet er å etablere tjeneste som styringslinje og integrere kundevirksomheten og applikasjonsforvaltningen. I tillegg reduseres antall produksjonssteder innen hver basistjeneste ved en funksjonsfordeling mellom regionene.

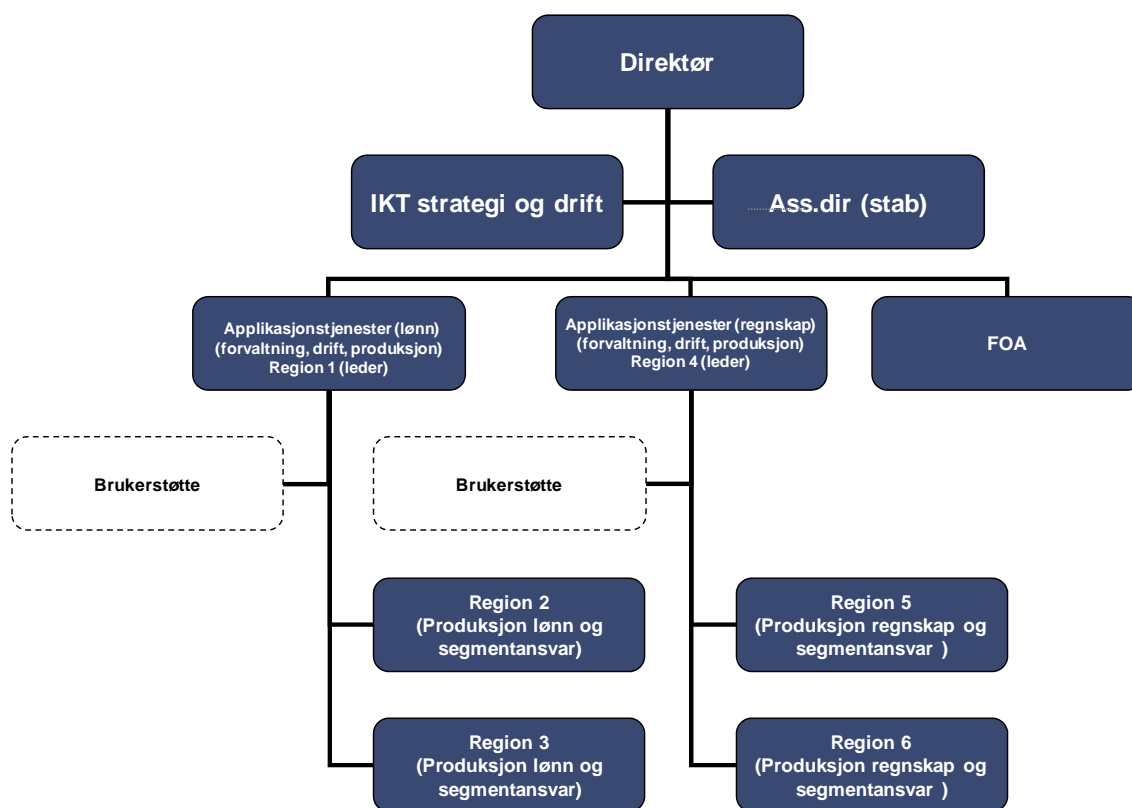
Kort beskrivelse:

Denne modellen organiserer kundedimensjonen i to styringslinjer knyttet til Lønn/personal og Budsjett/regnskap samt EFB. Disse to linjene får ansvar for tjenesteutvikling, forvaltning og produksjon innen hver av basistjenestene. Modellen legger opp til en klar funksjonsfordeling og spesialisering ved at produksjonen innen basistjenestene reduseres til tre (fire) steder innen hver av tjenestene. Det vil si at B/R og L/P ikke er fysisk samlokalisert i regionene og at den enkelte region blir ”spesialisert” innen ett av tjenesteområdene.

I tillegg splittes ØTA slik at applikasjonsforvaltning/utvikling legges til styringslinjene, mens IKT legges i en funksjonell avdeling på strategisk nivå. Modellen legger vekt på å ”rendyrke” prosessene ved at produksjonen (mest mulig effektivt) ligger i de to styringslinjene L/P og B/R.

For å unngå sentralisering er det også her fullt mulig at lederansvaret for hver styringslinje innen B/R og L/P legges til to regioner, mens applikasjonsforvaltningen innen basistjenestene rapporterer til disse enhetene selv om ressursene forblir i Oslo. De regionene som eventuelt ikke har lederansvar for styringslinjen *kan* få ”segmentansvar”, dvs. marked, kundeforvaltning, ol. slik som for modell B. Modellen legger opp til en klar funksjonsfordeling og spesialisering ved

at produksjonen innen basistjenestene også her reduseres til tre (fire) steder innen hver av tjenestene.



Figur 15: Alternativ D - Tjeneste som styringslinje, integrasjon mellom kundevirksomhet og ØTA, samt funksjonsfordeling/spesialisering

PwCs vurdering:

Samhandlingen mellom tjenesteområdene og ØTAs applikasjonsforvaltning er her fullt ut integrert i styringsansvaret innen basistjenestene. Modellen har et sterkt ”produksjonsfokus” der to styringslinjer rendyrkes som produksjonsenheter. IKT på strategisk og operativt nivå legges til et eget funksjonelt område som forsterker dette området som strategisk viktig for virksomheten fremover. Disse grepene vil etter PwCs vurdering gi effekter på vesentlige momenter knyttet til identifiserte utviklingsmuligheter: Styrket samordning mellom applikasjonsforvaltning og kundevirksomheten, muligheter for bedre samlet ressursutnyttelse både kompetansemessig og kapasitetsmessig ved færre produksjonsmiljøer, samt tydelig ansvars plassering mht. tjeneste- og prosessutvikling.

Ved denne organiseringen kan brukerstøtten innen basistjenestene også ses i en større helhet og organiseres mer koordinert og/eller fleksibelt både mht. 2. og 3. linje brukerstøtte.

PwC er kjent med at det i organisasjonen er sterk motstand mot en splitting av P/L og B/R på ulike tjenestesteder. I tilknytning til en beskrivelse og vurdering av ”dagens modell” og alternativ B anfører også vi at en slik samlokalisering er en styrke. Vi ser at samhandlingen mellom lønn og regnskap vil være best tilrettelagt dersom miljøene sitter i samme hus og er

organisert i samme enhet. Av regionenes tilbakemeldinger ser vi at det i ulike faser av tjenesteleveransene vil være behov for å kommunisere om oppståtte problemer, ikke minst i forbindelse med overføring av data mellom de to systemene. Vi mener allikevel at det vil være fullt mulig å samarbeide mellom tjenestelinjene selv om man ikke er samlokalisert. Kunden vil i svært begrenset grad bli berørt av en fysisk atskillelse ettersom den løpende samhandlingen og kommunikasjonen mellom kunde og SSØ foregår via telefon og e-post.

Om en slik funksjonsfordeling mellom lønn og regnskap er hensiktsmessig, vil være avhengig av om man *prioriterer* spesialisering og færre produksjonsmiljøer *foran* samlokalisering. Vi mener en klarere funksjonsfordeling og reduksjon av antall produksjonsmiljøer vil kunne ha klart positive effekter på SSØs evne til å utnytte stordriftsfordelene ytterligere, ikke minst dersom dette kombineres med en klar forankring i tjeneste som styringslinje og en sammenslåing av kundevirksomheten og applikasjonsforvaltningen. Det gir grunnlag for et helhetlig tjenestefokus og en større fleksibilitet i forhold til å utnytte kompetanse, spesialisere funksjoner, utvikle god praksis mv.

Fordeler:

- Samlet ledelse av hele “verdikjeden” innen produksjon skaper felles resultatfokus fra applikasjonsforvaltning, drift til produksjon mot kunde
- Tjenesteansvar er overordnet segmentansvar
- Færre produksjonsenheter skaper større muligheter for samlet ressursutnyttelse, tjeneste- og prosessutvikling
- Ingen organisatorisk avstand horisontalt mellom kundevirksomhet (produksjon) og ØTA (applikasjon), noe som skaper muligheter for god ressursutnyttelse i hele organisasjonen
- Forsterket ledergruppe i forhold til den vesentligste styringsdimensjonen, som er tjeneste, samt tydelig plassering av IKT strategisk arbeid, inkludert leverandøroppfølging mv.
- Unngår sentralisering ved at lederansvaret for to styringslinjer flyttes til regionleddet, mens alle oppgaver forblir desentralisert på regionnivå

Ulemper:

- ØTA splittes som felles kompetansemiljø noe som *kan* være en ulempe for felles ressursutnyttelse
- Modellen skaper ”hierarki” mellom regioner (fire regioner på nivå 3 i organisasjonen), som bidrar til noe større omstillingsbehov
- Lønn og regnskap splittes i ulike lokasjoner/enheter. Det skaper behov for koordinering mellom styringslinjene knyttet til (eventuell) felles kundeoppfølging, selv om dette er begrenset til planlagte møter
- Løpende samhandlingsbehov mellom tjenestegruppene knyttet til den løpende produksjonen kan bli noe mer tungvint
- Tjenesteutvikling og markedsfunksjonen kan miste noe strategisk fokus.

6.3 Konklusjon – anbefalt modell

6.3.1 Innledning

I det nedenstående redegjøres det for de vurderinger som er gjort i sammenligningen mellom de fire alternativene, og det gis en fremstilling av viktige veivalg, jf. illustrasjonen kalt "En mulig transformasjonsvei" (Figur 16). Avslutningsvis trekkes det frem en anbefaling som også baserer seg på en vurdering av gjennomføring, jf. senere omtalte gjennomføringsstrategier, samt en vurdering av omstillingskostnader og -gevinster, jf. kapittel 7.

Generelt for alle alternativene

I prosjektets målsetting er det sagt at ett mål er synliggjøring av 2-4 alternative måter å organisere økonomitjenestene på, *vurdert opp mot hverandre og gjeldende organisering*. Dette er operasjonalisert ved at vurderingene av den enkelte modellens egenskaper er gjort gjennom å se disse i forhold til designkriteriene.

Alle modeller ivaretar føringene gitt i prosjektmandatet - opprettholdelse av dagens lokalisering, samt å motvirke sentralisering av virksomhet til Oslo. Førstnevnte er en dikotom variabel, dvs. en som bare kan anta én av to på forhånd gitte verdier - i dette tilfellet "ja" eller "nei". Sistnevnte er tatt med i vurderingen fordi den kommer til uttrykk i litt forskjellig grad med de tre modellene.

Disse to føringene har i stor grad påvirket mulighetsrommet. I praksis har det betydd at mulige organisasjonsmodeller må ta utgangspunkt i 8 lokasjoner og at eventuelle endringer ikke kan bryte med disse absolutte kravene.

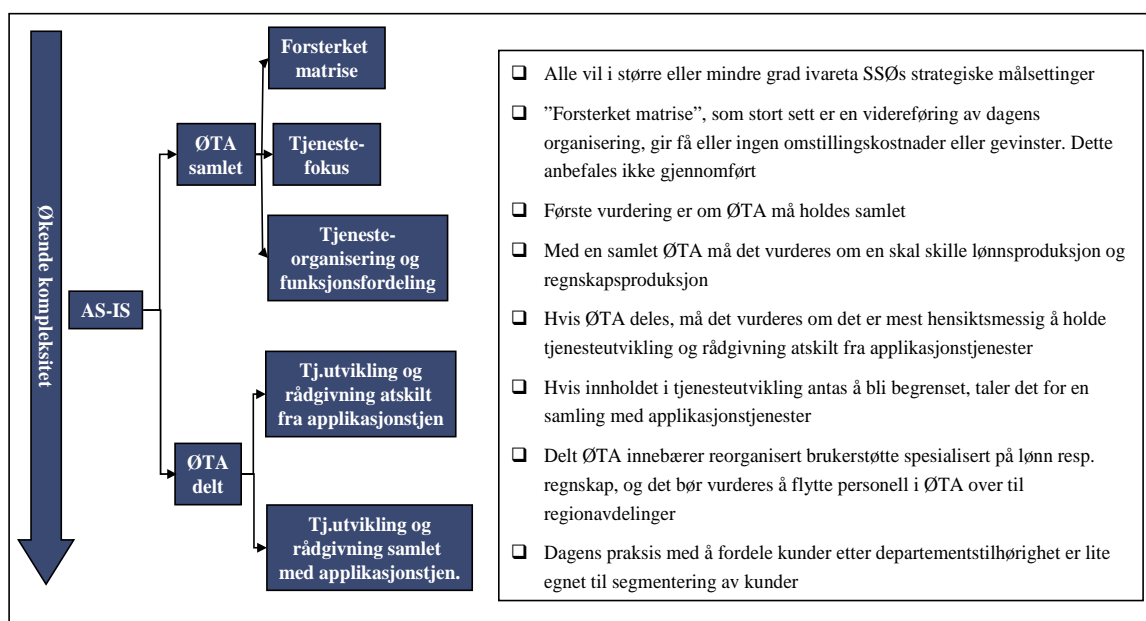
Det har i arbeidet blitt lagt betydelig vekt på å finne frem til organisatoriske løsninger som kan styrke effektiv produksjon av lønns- og regnskapstjenester, med basis i SSØs visjon om effektiv ressursbruk i staten. Videre er det lagt til grunn at kravet om fysisk tilstedeværelse på dagens lokasjoner ikke betyr at produksjonen av lønns- og regnskapstjenester *må* opprettholdes uendret.

En annen vurdering gjelder spesielt organiseringen av ØTA, som i dag overordnet består av IKT infrastruktur, applikasjonsdrift og forvaltning samt noe utvikling innen de ulike applikasjonene, bistand til kundeprosjekter, opptak og utvikling av nye kunder, og applikasjonsnære rådgivningstjenester. Det har blitt trukket frem at det er en ressursknapphet i ØTA samtidig som det i noen grad også har vært problemer med å rekruttere kompetente medarbeidere. Det er PwCs syn at ressursknapphet kunne tale for at ØTA bør holdes samlet. Videre mener PwC at det er gode grunner for å se etter modeller som kan redusere ulempene ved ressursknapphet. Det har vært tatt til orde for at én slik løsning kunne vært å samle ØTA og produksjonen i regionene - men ikke ved å dele ØTA i lønn, regnskap og IKT - men ved å legge regionapparatet inn under ØTA. PwC mener imidlertid at å legge regionapparatet under ØTA bl.a. ville skapt en uønsket stor enhet som langt på vei også må ses som sentralisering av beslutningsmyndighet til Oslo. PwC mener derfor at tettere samordning mellom ØTA og regionapparatet må skje ved at SAP-miljøet knyttes til lønnsproduksjon, og Agresso-miljøet knyttes til regnskapsproduksjon.

Det er også gjort en vurdering av hvorvidt det begrepsmessige innholdet i "tjenesteutvikling" er så omfattende at dette taler for å opprette en separat avdeling med særlig fokus på tjenesteutvikling. PwC har oppfattet at det ikke foreligger planer om utvidelse av tjenestetilbudet som ytes kunder i dag, og at det heller vil gå i retning av fortsatt spesialisering

innenfor rammene av lønn og regnskap. PwC mener et eventuelt fremtidig målbilde med et utvidet tjenestetilbud vil kunne støttes av alle modellalternativene. Ut fra omfanget av tjenesteutvikling på kort sikt er det vanskelig å forsvare opprettelse av en egen avdeling for tjenesteutvikling. Imidlertid må et entydig kundeansvar plasseres også i en modell uten egen avdeling for tjenesteutvikling.

I utgangspunktet er det en fordel at lønn/regnskap er fysisk samlokalisert. Et hovedspørsmål blir allikevel om dette er så viktig at det overstyrer påpekte behov for færre produksjonsmiljøer og mer funksjonsfordeling for ytterligere tjenesteutvikling/prosesserbedring og effektiv ressursutnyttelse.



Figur 16: Illustrasjon av en mulig transformasjonsvei

Med bakgrunn i det ovenstående ble tre beslutningspunkter etablert. Svarene her har blitt benyttet i utviklingen av alternative modeller:

1. Er det behov for å styrke tjeneste som styringslinje, det vil i praksis si at kundesegment er underordnet tjeneste som resultatområde?
2. Kan produksjonen av resp. lønns- regnskapstjenester skilles uten for store konsekvenser mht. kundeoppfølging og nødvendig samhandling mellom produksjonsmiljøene?
3. Kan ØTA splittes, med én del som ivaretar IKT-infrastruktur i stort, og applikasjonsdrift, -forvaltning og utvikling samlet med resp. lønns- og regnskapsmiljø?

Vår anbefaling og konklusjon på disse spørsmålene er ja, ja og ja, som det fremgår av vurderingene i kapitlene nedenfor.

6.3.2 Sammenligning av modeller ut fra designkriterier

Modellene som er sammenlignet er:

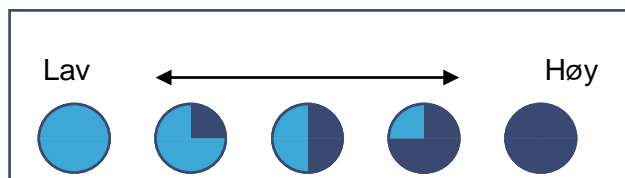
Modell A: Dagens modell

Modell B: Tjeneste som styringslinje i kundevirksomheten

Modell C: Tjeneste som styringslinje og integrasjon av kundevirksomhet/ØTA

Modell D: Tjeneste som styringslinje, integrasjon mellom kundevirksomhet og ØTA, samt funksjonsfordeling/spesialisering

Vurdering av den enkelte modellens egenskaper opp mot designkriteriene er gjort ut fra de følgende skalapunktene som vist i Figur 17. Her tilsvarer "lav" at modellens egenskaper ikke samsvarer med kriteriet, og "høy" at modellens egenskaper samsvarer med kriteriet.



Figur 17 Skala for vurderinger av modellene

Tabell 10 Vurdering av utvalgte modeller mot valgte designkriterier

Designkriterier	A	B	C	D
<ul style="list-style-type: none"> • Organisasjonsmodellen skal medvirke til effektiv ressursutnyttelse – Det vil si at SSØ skal kunne utnytte stordriftsfordelene ved å tilby mest mulig kostnadseffektive tjenester 				
<ul style="list-style-type: none"> • Organisasjonsmodellen skal reflektere et helhetlig ansvar for forvaltning og utvikling av tjenestene – Det vil si at modellen bør understøtte behovet for å se tjenesteleveransen som en verdikjede fra applikasjonsforvaltning til produksjon og brukerstøtte 				
<ul style="list-style-type: none"> • Organisasjonsmodellen skal gi mulighet for god kundebehandling – Det vil si at modellen skal legge til rette for god oppfølging av den enkelte kunde innen rammen av standardisering og stordrift 				
<ul style="list-style-type: none"> • Organisasjonsmodellen skal sikre tilstrekkelig strategisk perspektiv i ledelsen av økonomitjenestene – Det vil si et helhetlig resultatansvar og evne/myndighet til rask reaksjon/beslutning basert på endringsbehov og god gjennomføringsevne i organisasjonen 				
<ul style="list-style-type: none"> • Organisasjonsmodellen skal minimere ressurskrevende koordineringsbehov på tvers av enheter – Enhver organisasjon vil måtte koordinere på tvers av styringslinjer, men modellene bør tilstrebe lavt "koordineringsbehov" i forhold til forvaltning, drift og utvikling av basistjenestene 				

6.3.3 Vurdering av de enkelte modellene og gjennomførbarhet

Modell A - dagens modell vil etter PwCs oppfatning gi den laveste score i forhold til de oppsatte kriteriene, samt ved en samlet vurdering av egnethet med hensyn til å utnytte de utviklingsmuligheter som er fremhevet i kap. 5.3. Modellen vil imidlertid gi de laveste omstillingskostnadene ved at det ikke gjennomføres organisasjonsendringer som medfører endring av regionenes oppgave- og kundeportefølje.

Med utgangspunkt i at effektiv ressursutnyttelse og sterkt tjenestefokus er de vesentligste dimensjonene i SSØs utfordringer og utviklingsbehov fremover, gir modellens score på kriteriene en fordel til B, C og D. Alternativ B gir relativt lave omstillingsbehov, men medvirker til en vesentlig forbedring knyttet til et klart ansvar for tjenestene SSØ leverer. PwC mener alternativ C og D *i tillegg* setter SSØ bedre i stand til å utnytte stordriftsfordelene ved å se hele "produksjonskjeden" i sammenheng ut til kunden (både applikasjon og produksjon).

Av disse to alternativene er det modell D som etter PwCs oppfatning gir den *beste* tilpasningen til kriteriene og utfordringene totalt sett. I valget mellom C og D vil det være avgjørende om man legger størst vekt på samlokalisering av regnskap/lønn, eller om man i større grad vektlegger økt evne til effektiv ressursutnyttelse gjennom færre produksjonssteder. Færre produksjonssteder vil etter vår oppfatning gi større fagmiljøer, mulighet for større spesialisering og funksjonsfordeling, samt mer fleksibel ressursutnyttelse. I kapittel 7.4 gir vi en samlet vurdering av de *gevinster* vi mener kan realiseres på sikt ved å velge alternativ D. Dette er imidlertid også den modellen som gir størst omstillingsbehov.

PwC mener imidlertid at modell D lar seg gjennomføre gradvis heller enn i en "big bang" strategi. Dersom det legges til grunn at ekstra omstillingsmidler ikke stilles til rådighet fra FIN, taler dette sterkt for en gradvis gjennomføring. Det vil være en styrke for gjennomføringen å kommunisere tydelig og klart hvilket langsiktig målbilde som ligger til grunn for organisasjonsendringen, og at dette tenkes realisert gjennom flere og målrettede tiltak spredt over tid.

Sluttpunktet for når det organisatoriske målbildet skal være realisert må fastsettes, og to forhold må da avveies. Det første er at ettersom virkemidlene i ombemanningen (dvs. hvilken kapasitet og kompetanse) vil være begrenset og i hovedsak dreie seg om frivillighet og naturlig avgang, bør det settes et slutt punkt som er langt nok frem til at medarbeidere får god tid til eventuelt å finne annet arbeid. PwC mener det må være akseptabelt både for SSØ og medarbeidere at slutt punktet settes opptil to år fra et eventuelt vedtak om organisasjonsendring. Det andre er at en gradvis gjennomføring innebærer slitasje på organisasjonen ved at usikkerhet om egen arbeidssituasjon og fremtid oppstår. Det betyr at *planer* må utarbeides for en eventuell raskere gjennomføring, ikke minst når det gjelder kompetanserettede tiltak nødvendig for å kunne flytte produksjon av resp. lønn og regnskap til nye lokasjoner (alternativ D). Prioritet må gis til tiltak som er rettet mot a) å opprettholde produksjonskapasitet og -kvalitet i en overgangsperiode, og b) en tidligst mulig cutover (når produksjon i gammel modell skal opphøre og produksjon i ny modell skal starte) innenfor slutt punktet.

I vurderingen av gjennomførbarhet er også konsekvenser som følge av en mulig deling av dagens ØTA gjennomgått. En deling vil innebære at applikasjonsnær støtte til produksjon av lønns- hhv. regnskapstjenester flyttes til linjen - applikasjonstjenester lønn og applikasjonstjenester regnskap. Vurderingen er at ØTA lar seg dele slik. Samtidig vil det være behov for å ivareta de gjenværende delene av dagens ØTA, og videreutvikle den strategiske

kapasiteten i en ny IKT-enhet. En slik løsning med utvikling av en strategisk dimensjon i IKT vil ha andre, positive konsekvenser også. Det vil si at enheten:

- ”eier” og styrer underleverandører
- har ansvar for styring og innkjøp av applikasjonsutvidelser
- har ansvar for IKT og applikasjonsstrategi som kan legges entydig hit
- har ansvar på vegne av SSØ for anbuds plasseringer i markedet
- har ansvar for store prosjekter som eksempelvis utredning av konsolidering av tjenester på én plattform, piloteringer
- har ansvar for IKT-infrastruktur internt og eksternt

Når det gjelder fysisk produksjon av lønns- og regnskapstjenester har ikke PwC vurdert regionkontorene mot hverandre for å komme frem til en innbyrdes fordeling av produksjonsoppgaver. Med en konsentrasjon av produksjonen - tre i stedet for seks steder for hhv. lønns og regnskap - vil det være flere kombinasjonsmuligheter som dekker behovet for produksjonskapasitet. Utvelgelsen av produksjonssteder må også ses i sammenheng med bruken av ressurser til rådgivningstjenester ute i regionkontorene.

PwC mener også at alle modellene er gjennomførbare sett i lys av en eventuelt kommende konsolidering av applikasjonstjenestene på én plattform. Det kan innvendes at et skille av lønns- og regnskapsproduksjon kan ha en uheldig effekt hvis, eller når, en slik konsolidering måtte besluttes, ved at et skille av produksjon vil medføre at de som befinner seg ved regionkontor som benytter den ”tapende” plattformen lett blir overflødige. PwC ser at det kan være et reelt innhold i denne innvendingen, og at dette kan bli en ulempe forbundet med sterk vektning av produksjonseffektivitet. På den annen side vil en migrasjon til en plattform kunne redusere behovet for tett samarbeid i forbindelse med overføringer av data fra et system til et annet. Det reduserer også behovet for intern koordinering mellom lønns- og regnskapsmiljøene i den daglige produksjonen.

Det er også vurdert om modellene motvirker sentralisering til Oslo. PwC mener dette innfris av alle modeller, men i ulik grad.

Det bør kunne vurderes om det er behov for å opprette en egen markedsfunksjon. En hensikt vil være å bidra til at kunden møtes av SSØ på en helhetlig måte, for eksempel ved planlagt kontakt ut over løpende brukerstøtte og problemløsning. Markedsfunksjonen vil kunne etableres ved å organisere inn elementer fra informasjonsvirksomheten i FOA, ressurser fra regionapparatet som driver sektorforvaltning/rådgivning, og ressurser fra RA stab.

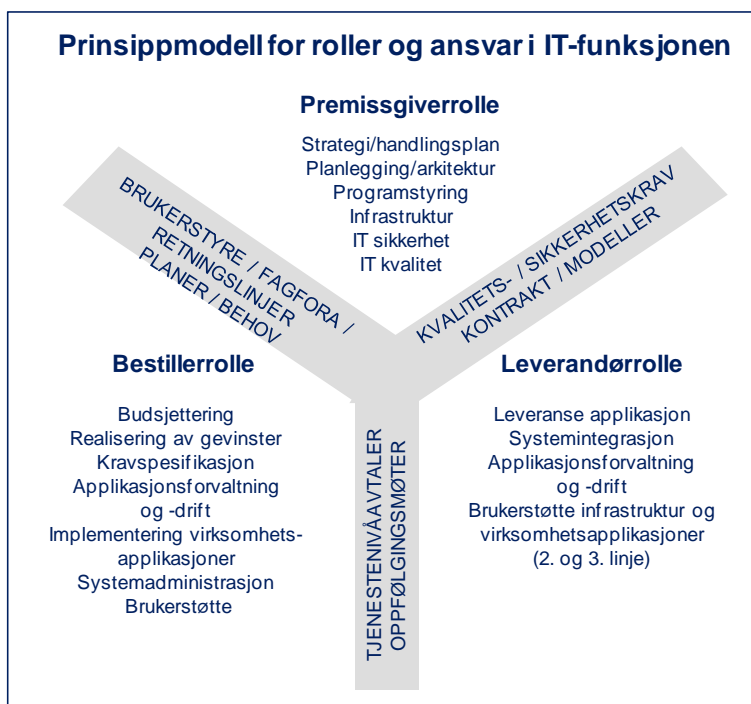
En slik enhet bør ikke ha kundeeierskap. Dette bør ligge i ansvarsområdet til ansvarlig for applikasjonstjenester (lønn hhv. regnskap). Et hovedargument for dette er at den som eier produksjonsprosessen bør eie kunden som mottar resultatet av produksjonsprosessen. Det er imidlertid et spørsmål om en slik enhet kan forsvare en selvstendig posisjon, og PwC tror en integrasjon i dagens stabsavdeling vil være en bedre løsning. Til denne funksjonen bør en legge oppgaver som markedskommunikasjon, forvaltning av avtaler med kunder, mv.. Den prinsipielle organiseringen av hvordan kundekontakt håndteres vil da være å håndtere daglig problemløsning og applikasjonsnær kundekontakt gjennom linjen (prosessen for applikasjonstjenester), mens planlagt (elektiv) kontakt legges til markedsfunksjonen.

Våre vurderinger munner samlet sett ut i at modell D er å foretrekke. Den understøtter fokus på produksjonseffektivitet, helhetlig ansvar for verdiskapningen i prosessene, ivaretagelse av en

markedsfunksjon, styrking av den strategiske dimensjonen ved IKT, reduserer behovet for koordinering og legger til rette for en helhetlig og koordinert tjenesteutvikling.

6.3.4 Vurdering av modellvalg og leverandørsiden

Fra mandatet heter det at de ulike løsningene som er valgt mht. arbeidsdeling mellom SSØ og leverandører skal evalueres. Det må innebære å vurdere løsningsvalg knyttet til at SSØ har valgt å legge blant annet ansvaret for vedlikehold, drift og forvaltning av enkelte IKT-løsninger, som for eksempel lønn og personal basert på SAP, til eksterne leverandører. SAP driftes av Ergo, mens Agresso, BasWare (EFB og eHandel) og Contempus driftes av SIKT. SSØ har i sin IKT-strategi 2006-2009 lagt til grunn at SSØ skal bruke markedet ved kjøp av tjenester for drift, forvaltning og vedlikehold der dette gir den beste løsningen for SSØ. Videre heter det at SSØ må sikre at medarbeidere utvikles til å ivareta både løpende drift og forvaltning samt deltagelse i prosjekter og videreutvikling av IKT-løsninger. Det siste forstås slik at SSØ ser nødvendigheten av å besitte bestillerkompetanse for å ”matche” den kompetanse leverandørsiden i markedet har, slik at eksempelvis tjenestenivåavtaler blir riktig kravsatt, balanserte i omfang, rolle- og ansvarsdeling, og at det er klart avtalte ytelser knyttet til leverandørens prestasjoner. Vanlige oppgaver og ansvar tillagt bestillerrollen (her ØTA) følger av illustrasjonen nedenfor, som også trekker opp tilsvarende for premissgivernivået (her SSØ) og leverandørrollen (aktører i markedet):



Figur 18: Prinsippmodell for roller og ansvar i IT-funksjonen

Det fremgår av IKT-strategien at SSØ som et minimum må ha et overordnet ansvar for utforming og oppfølging av krav til alle leveranser av IKT-tjenester, uavhengig av om produksjonen av tjenestene skjer internt eller eksternt. Med det forstås PwC at hovedansliggendet er å ivareta bestillerrollen på en god måte, der SSØ har valgt å benytte markedet som leverandør. Det understrekes også av IKT-strategiens omtale av funksjonen leverandør- og avtalestyring; nærmere bestemt å få avtalte leveranser til riktig kvalitet, tid og kostnad.

Teknologiutviklingen vil naturlig nok ha betydning for hva SSØ bestemmer seg for å ha av kompetanse in-house, og med det påvirkes også beslutningen om arbeidsdeling internt/eksternt. I den sammenhengen er SSØs vurdering av egen konkurransevne når det gjelder å tiltrekke og beholde knappe ressurser av betydning. PwC vurderer imidlertid ikke dette. Til det er usikkerhetene for store med hensyn til fremtidige løsningsvalg, og tilsvarende usikkerhet gjør seg gjeldende for det fremtidige tjenestebudet. Det vil si at hvilke kunnskaper og ferdigheter SSØ må ha *fremover* for å ivareta bestillerfunksjonen mot leverandørmarkedet ikke blir vurdert, og med det heller ikke den konkrete arbeidsdelingen fremover.

Tilbake står derfor vurderingen av måten SSØ har foretatt oppgave- og ansvarsdeling mellom egenproduksjon og bruk av leverandørmarkedet, i forhold til den prinsipielle organiseringen vist i figuren ovenfor.

Nærmere om ansvar tillagt bestillerrollen

Realisering av gevinster

Forut for en systemanskaffelse skal det foreligge en kost-/nytte vurdering. Det er virksomheten, representert ved en IKT-enhet på strategisk nivå, som har til oppgave å sørge for å realisere nytten. Virksomheten må selv bygge opp inngående kunnskap om systemets muligheter. Det forutsetter personell med god virksomhetsforståelse slik at man best mulig kan sikre seg at systemløsningens potensial i størst mulig grad kan hentes ut. Virksomheten må også aktivt følge opp sine kontrakter, leverandører og status på inngåtte tjenestenivåavtaler. PwC mener dette er ivaretatt i SSØ.

Budsjettering

Virksomheten må selv ta ansvar for å budsjettere alle økonomiske faktorer ifm. systemanskaffelser og forvaltning. Dette innebærer også driftskostnader og anvendelse av enhetens interne personell i prosjekter og forvaltning, og det inkluderer også kostnader for teknisk infrastruktur. PwC mener dette er ivaretatt i SSØ.

Kravspesifikasjon / anskaffelser

Det er viktig at virksomhetsenheten er aktiv i egen kravspesifisering, ansvaret bør være hos den som senere skal være superbruker for applikasjonen. Virksomhetsenhetene skal fristille ressurser i nødvendig omfang til prosessen, om nødvendig ved å sette inn annet personell for en periode. Virksomhetsenheten har også ansvar for å sikre at sikkerhetsmessige retningslinjer er kommet med i kravspesifikasjonen. Prosjektledelse er en IT-tjeneste som kan kjøpes etter behov.

IKT-enheten må være aktiv i evaluering av mulige leverandører/løsninger og legge til rette for beslutningsfatning. IKT-enheten må også være delaktig/styrende i kontraktsforhandlinger med leverandøren for å sikre en kontrakt som dekker forventningene. IKT-enheten må ha ansvaret for at akseptansetest er kjørt i henhold til sin kravspesifikasjon.

PwC mener dette dekkes i og av SSØ i dag.

Implementering

Virksomheten må selv ha ansvaret for å planlegge opplæring av personell i egen organisasjon, utarbeide nye rutiner og planlegge innføringen i organisasjonen og overgang til kommersiell drift på systemet. Om mulig bør det planlegges pilotdrift på et lite antall kunder av systemet. Tiltak i forbindelse med konvertering fra gammel til ny løsning, eller driftssetting av nytt tjenestetilbud er virksomhetens eget ansvar. Det har kommet frem kritikk mot måten opplæringsbehov har blitt ivaretatt på, uten at dette har vært knyttet til ett, spesifikt prosjekt. PwC mener derfor det kan være grunn til å styrke kompetanseoppbyggingen, for så vidt uavhengig av system og tjeneste.

Brukerstøtte virksomhetsapplikasjoner

Virksomheten vil normalt ha superbrukere i egen organisasjon til å yte brukerstøtte med hensyn på enklere problemstillinger eller problemstillinger relatert til system og virksomhetsforståelse. Problemområder som etter en vurdering ikke håndteres av vedkommende styres videre til leverandørens brukerstøtte. Det er PwCs forståelse at så er tilfelle i SSØ, uavhengig av tjenestetype. PwC har erfart at det i SSØ ikke er en entydig og omforent oppfatning av hva det begrepsmessige innholdet i brukerstøtte er, og antar som en følge av det at grensdragning mot leverandør bør revideres.

Systemadministrasjon

Virksomheten har ansvaret for at systemet administreres på en forsvarlig måte og at det oppnevnes person(er) som er ansvarlig for systemadministrasjonen. Det betyr å ha oversikt over alle brukere og kunder og deres rettigheter på systemet mht. tilgang på funksjoner og data, og å sørge for at nye brukere blir opprettet riktig i systemet, utføre endringer og fjerne brukere når de får melding om dette.

Videre skal systemadministrator sørge for å være bindeledd mellom teknisk utførelse av arbeidet og organisasjonen, f. eks planlegge og informere internt ved oppgradering /vedlikehold av systemet.

Systemadministrator skal også sørge for at vedlikeholdsrutiner / programmer på systemet avholdes og følge opp ressursforbruk og avviksrapportering på systemet. Vedlikeholds kontrakt skal inngås og ivaretas.

Systemadministrator bør ha ansvaret for oppfølging av leverandør /leveranse og kontrakt helst i samarbeid med superbruker slik at nye behov også kan ivaretas.

PwC har ikke gått nærmere inn i området systemadministrasjon til å kunne uttale seg om alle forhold, men det har fra workshops kommet frem at man i hovedsak mener at kunder ivaretas i tråd med ovenstående.

Nærmere om ansvar tillagt leverandørrollen

Leveranse applikasjon

Leverandøren har ansvaret for å utvikle en applikasjon som fungerer i henhold til kravspesifikasjonen. I tillegg er det viktig at leverandøren har fokus på å levere en applikasjon som er robust, dvs. har evnen til å tåle feil og som fungerer innen for de krav brukerne har stilt til håndtering av volumer og svartider. Leverandøren skal i dette tilfelle kunne sette opp krav til

nødvendig konfigurasjoner av utstyr (maskiner, nettverk og periferiutstyr) og garantere for ytelse.

I tillegg skal leverandøren besørge opplæring, bruker- system - og driftsdokumentasjon samt bistand til akseptansetesting.

Systemintegrasjon

Leverandøren skal være i stand til å ta ansvar for et sett av aktiviteter utover et enkeltstående system og sørge for at flere leverandører og kunden samspiller og er koordinert. Leverandøren skal sørge for at det er hensiktsmessig integrasjon (operative grensesnitt) mellom systemene. Det skal også sikres at grensesnittene er godt dokumentert med tilhørende driftsrutiner og kontroller.

Applikasjonsforvaltning

Leverandøren skal ta ansvar for å holde rede på versjoner av applikasjonen i forhold til kunden og konfigurering av spesiell kundefunksjonalitet i forhold til oppgradering av kunden til nye versjoner. Leverandøren skal planlegge nye versjoner av produktet og innarbeide kundespesifikk funksjonalitet i nye versjoner som installeres hos kunden.

Leverandøren skal forsikre seg om at installasjonene hos kunden understøtter ny programversjon (operativsystemversjoner etc.). I kontrakten med leverandøren skal det ligge et ansvar for å følge teknologien hos virksomheten.

Leverandøren skal etablere hensiktsmessige fora der kundene kan kommunisere om behov for ny funksjonalitet og ha forutsigbare planer for lansering av nye produktversjoner.

Drift

Driftsleverandøren skal tilby driftstjenester i henhold til avtale. Dette innebærer å skaffe en definert tilgjengelighet og definert ytelse over tid på systemet.

Brukerstøtte infrastruktur og forretningsapplikasjon - 2. og 3. linje

Leverandøren skal tilby brukerstøtte og help-desk i henhold til avtale. Dette innebærer å være tilgjengelig innenfor visse tidsrom og respondere på henvendelser innenfor definerte tidsrammer og for å understøtte dette ha implementert nødvendige eskaleringsprosedyrer.

PwC har ikke gjort nærmere vurderinger av hvorvidt og på hvilken måte leverandørsiden ivaretar sitt kontraktsmessige ansvar etter det ovenstående, heller ikke om det er etablert avtaler som i større eller mindre grad innebærer avvik fra en slik mer prinsipiell skisse. Ut fra workshops og intervjuer kan det imidlertid ikke pekes på vesentlige svakheter eller mangler i den praktiske reguleringen av forholdet mellom SSØ og leverandørsiden. I intervjuer med kunder har det heller ikke fremkommet spesielle forhold som tyder på en uhenktsmessig eller utilstrekkelig grensegang hva gjelder arbeids- og ansvarsdeling mellom SSØ og leverandørsiden.

Endret arbeidsdeling?

PwC er kjent med at det pågår mye arbeid og flere prosjekter knyttet til konsolidering og fremtidig(e) applikasjonsvalg. Likeledes vil SSØs tjenestetilbud etter det PwC oppfatter i hvert fall i noen grad være i endring, både innenfor de tradisjonelle og med hensyn til tjenester ut over de tradisjonelle, jf. eksempelvis eHandel og EFB, eventuelt HR-modul i SAP. PwC mener av den grunn at det må finnes vesentlige mangler ved dagens ansvarsorganisering for at en gjennomgang av leverandørsiden bør finne sted nå.

I sum mener PwC at det ikke er et tydelig behov for endret arbeidsdeling.

Alle alternative organisasjonsmodeller har samme utgangspunkt i den forstand at det legges til grunn en fortsatt drifting på to plattformer, og med det relasjon til SAP og Agresso. En effekt av endret organisering kan være at det oppstår behov for å vurdere hvor grensen bør gå mellom støtte og problemløsning som involverer leverandørenes supporttjeneste, og hva SSØ med en styrket brukerstøtte skal kunne håndtere. Igjen vil modellene ikke være vesensforskjellige på dette punktet, og dette vil ikke virke som seleksjonskriterium.

Det har også kommet frem argumenter for at en ny organisering av økonomitjenesteområdet må reflektere innføring av BASIS, standard kontoplan og periodisert regnskap. Dette vil avspeiles i tjenestetilbudet og i den videre utvikling av leverandørrelasjoner og -preferanser over tid. PwC konkluderer med at heller ikke dette kan tillegges betydning på en måte som påvirker valget av modell i noen spesiell retning.

Imidlertid er det riktig å vurdere fleksibiliteten i en endret organisasjonsmodell med tanke på en eventuell konsolidering på én tjenesteplattform. Betrachtingene dreier seg om det er fornuftig eller ikke å dele ØTA i dette perspektivet. Trolig vil modellene ha nokså lik evne til å understøtte en slik endring, og det vurderes at eksempelvis ressursknapphet vil kunne oppstå uavhengig av om to plattformer beholdes eller ikke. Åpenbart vil én plattform drive behovet for enten SAP- eller Agressospesifikk kompetanse. PwC er imidlertid ikke gjort kjent med planer i denne retning og finner det derfor vanskelig å vurdere modellenes egenskaper hva angår deres evne til understøttelse av en konsolidert plattform.

6.3.5 Teknologisk utvikling og modellvalg

Det kan tenkes at leverandørsiden kan presse i retning av å ta i bruk økt digitalisering av innkommende data, og at modellene derfor bør inneha en fleksibilitet for å kunne reagere på en slik utvendig stimulus. Det har imidlertid ikke vært mulig å se hva dette eventuelt skulle medføre av konsekvenser som er tydelige nok til å kunne benytte i utvikling av endret organisering.

For modellvalg er den vesentligste siden av EFB at den innebærer at manuelt arbeid erstattes av automatisering, og at organisasjonens kapasitet til å håndtere fakturaer øker. På den måten vil EFB virke dimensjonerende på den delen av organisasjonen som har sin arbeidsdag knyttet til fakturahåndtering. PwC mener at kapasitetsnedtrekket kan gjennomføres i alle modeller og at ingen spesiell modell understøtter nedtrekket bedre enn andre.

En annen side ved bruk av tilgjengelig teknologi knytter seg til organiseringen av en styrket brukerstøtte. PwC ser imidlertid også behov for en god begrepsdefinisjon som kan benyttes i arbeidet med å utvikle brukerstøtten. Med denne på plass vil diskusjonen om hvordan den skal organiseres kunne gjennomføres, og tilgangen til hensiktsmessig teknologi vil neppe være kapasitetsbestemmende eller dimensjonerende.

Alle modellene vil delvis være konsekvenser av at geografisk nærhet til kunde har liten betydning produksjonsmessig. Dernest er det slik at den geografiske nærheten til brukerstøtte har liten eller ingen betydning, særlig hvis endinger i lokaliseringen av brukerstøtte gjøres ut fra en målsetting om å styrke kvalitet og responstid. Også en beslutning om brukerstøtte skal være fysisk distribuert på samtlige av dagens lokasjoner vil være et reelt valg, og er et egnet trekk for å motvirke sentralisering til Oslo ved at hensiktsmessig teknologi tas i bruk.

Anbefaling

PwC vil i tråd med vurderingene i dette kapitlet anbefale modell D - Tjeneste som styringslinje, integrasjon mellom kundevirksomhet og ØTA, samt funksjonsfordeling/spesialisering

7. Gjennomgang av kostnader og gevinster

7.1 Innledning

Særlig modell A, men også modell B og C medfører begrensede omstillingsbehov sett i relasjon til modell D. Ettersom PwC allikevel anbefaler denne modellen, vil det være naturlig at vi i det følgende drøfter mulige kostnader og gevinster ved en eventuell omorganisering i tråd med denne modellen.

Ikke alle kostnader og gevinster lar seg prissette uten å velge et meget langt tidsperspektiv. I et slikt tidsperspektiv vil mer eller mindre alle kostnader og gevinster kunne tallfestes. PwC mener imidlertid at det er hensiktsmessig å forholde seg til effekter av omorganiseringen som enten er kvalitative eller kvantitative, og av økonomisk eller ikke-økonomisk art. Ved det søker en å reflektere noe av mangfoldet i effekter av en omorganisering. Videre trekkes det på statens egen ”veileder for omstilling i statlige virksomheter”, utarbeidet i et samarbeid mellom SSØ og DIFI.¹⁰ I de påfølgende avsnitt følger en kvalitativ vurdering av mulige kostnader og gevinster.

7.2 Kostnader

Kostnader ved omstilling vil hovedsakelig være kostnader som relaterer seg til selve gjennomføringen av omstillingen. På lang sikt vil i realiteten alle kostnader være variable, mens erfaringer fra f. eks. utflytting av statlige tilsyn peker i retning av at på kort sikt vil mange kostnader som egentlig er variable fremstå som faste. I SSØ-sammenheng vil dette henge delvis sammen med at omstillingen foreslås gjennomført gradvis, dvs. at kostnadsbildet endrer seg lite på kort sikt. Det vil ut fra erfaring kunne gjelde:

- Lønns- og personalkostnader knyttet til dagens bemanning
- Kostnader til husleie, drift, lisenser
- Kostnader knyttet til anskaffelse av varer og tjenester

Det er tatt som en forutsetning at en omorganisering av økonomitjenesteområdet i SSØ resulterer i økt produktivitet og effektivitet i økonomitjenesten. En større grad av digitalisering og automatisering av tjenester antas å medføre en ubalanse mellom medarbeiderressurser og oppgaver, som både på kort og lengre sikt må søkes utjevnet. Dersom denne kapasiteten ikke snart kan brukes effektivt til andre formål vil det trolig medføre visse kostnadsøkninger, som kostnader forbundet med kompetansehevende tiltak, økt sykefravær og/eller redusert arbeidskraftproduktivitet.. I tillegg må det regnes med ikke kvantifiserbare kostnader som risiko for noe lavere arbeidsmoral og medarbeidertilfredshet. Riktignok vil både kompetansetiltak og ansettelsesrestriksjoner motvirke kostnadsveksten i noen grad, men likevel *kunne* drive opp kostnader til midlertidig ansatte.

PwC mener det vil påløpe kostnader i overgangen mellom eksisterende og ny organisering knyttet til å opprettholde produksjonskapasitet samtidig på flere steder - dels der produksjon skal flyttes fra og dels der produksjonskapasitet skal bygges opp. Med å skille lønns- og regnskapsproduksjon fra hverandre vil det være grunn til å anta at det på kort sikt vil være vesentlig høyere kostnader før produksjonsapparatet er optimert. Kostnader av typen fallende engasjement og motivasjon, usikkerhet og mistriivsel i arbeidssituasjonen vil kunne komme til å

¹⁰ SSØ og DIFI, veileder for omstilling i statlige virksomheter, 2008, Oslo

oppstå. Det vil i første omgang medføre produktivitetstap selv om ikke utgiftene over budsjettene økes.

Rekrutterings- og opplæringskostnader

Skille av lønns- og regnskapsproduksjon vil ventelig medføre behov for å dekke kompetanse- og kapasitetsgap oppstått ved at oppgaver flyttes fra et geografisk sted til et annet uten tilhørende flytting av personell. Det vil være realistisk å legge til grunn at kun et begrenset antall ansatte vil flytte mellom regioner. Tidsperspektivet vil være bestemmende for hvor stor andel av ressursene som vil henføres til naturlig turnover i forhold til hvor stor andel som må rekrutteres/omskoleres ekstraordinært pga. omstillingen. Rekrutteringskostnadene er imidlertid trolig begrenset, mens opplæringskostnadene vil øke mer merkbart som følge av høyere turnover enn normalt. Disse kostnadene vil imidlertid også være begrenset dersom en velger å foreta kompetansehevingen med egne ressurser. Kostnader til nyansettelser antas heller ikke å bli store dersom en i rimelig grad får utnyttet eventuell overkapasitet gjennom omskolering til å dekke nye arbeidsoppgaver.

Andre kostnader knyttet til organisasjonsutvikling

PwC fremholder at det vil være viktig at en eventuell omorganisering følges opp og samordnes med medarbeider- og lederutvikling rettet spesielt mot å sikre resultater av omorganiseringen. PwC oppfatter at dette er viktig også fordi det naturlig vil være motstand og mangel på forståelse og aksept for riktigheten av eventuelle organisasjonsendringer. Desto viktigere er det å bruke noe tid og ressurser på å forankre endringsbehovene. Bruk av midler til organisasjonsutvikling må ses i denne sammenheng.

En eventuell styrking av salg/markedsarbeid i stab bør ikke være vesentlig kostnadsdrivende. Til grunn for dette synet ligger at SSØ allerede i dag har anslagsvis et tyvetalls medarbeidere knyttet til ulike oppgaver innen kunde-/markedsbearbeiding. Det vil etter PwCs vurdering være riktig å se nærmere på denne ressursbruken, både omfang og innretning, i forbindelse med endring i lønns- og tjenesteproduksjonen. Det vil være naturlig å få målsatt denne funksjonens evne til verdiskapning og å få utviklet prestasjonsmål som underbygger dens eksistensberettigelse.

Systemkostnader

Erfaring tilsier at en omorganisering vil kunne medføre behov for tilpasning av dagens systemunderstøttelse. Normalt vil slike tilpasninger først og fremst slå ut i form av økte administrative kostnader. I SSØ-sammenheng er systemunderstøttelse uløselig knyttet til SSØs kjerneoppgaver, og kan ikke betraktes som en administrativ kostnad. Det er også slik at kostnader så vel som gevinster avleirer seg på kundens hånd, og slik sett må en kostnadsvurdering gjøres i et verdikjedesystem som ikke bare omfatter SSØ, men også kunde.

PwC er kjent med at det i parallell med denne organisasjonsevalueringen foregår prosjektarbeid i forbindelse med elektronisk fakturabehandling og BASIS. Det har vært fremholdt at begge arbeidene potensielt har stor betydning for den interne organiseringen av SSØ, og med det naturlig nok kostnadsbildet. PwC har ikke tatt hensyn til dette i sin vurdering av kostnader og gevinster. Begrunnelsen er at det ikke er noen naturlig sammenheng mellom fremtidige følger og effekter av innføring av BASIS, EFB eller mulig plattformskifte på den andre siden, og organisatoriske endringer av økonomitjenesteområdet knyttet til de identifiserte endringsbehovene ved dagens organisering på den andre siden.

7.3 Mulig risiko

Produktivitetstap

Ved både store og små omstillinger vil det eksistere risiko for produktivitetstap i omstillingsfasen. Dette kan forekomme som et resultat av at ressurser på alle nivåer går med til tilpasning til den nye organiseringen. Risiko for produktivitetstap vil, grunnet tilpasningsbehov, være spesielt høy i tilfeller der et stort antall ansatte må tilføres kompetanse og ferdigheter i nye metoder og rutiner.

Det er også risiko for at produktiviteten faller grunnet tap av kompetanse - ansatte velger å slutte. Forenkling av oppgaver, annen endring av oppgaver, endret arbeidsmiljø og omlokalisering av stilling er noen av faktorene som kan føre til at kompetente medarbeidere beslutter at arbeidsplassen ikke lenger tilfredsstiller deres behov og ønsker. Som observert i dialog med medarbeidere i SSØ kan det for eksempel være en trivselsfaktor at arbeidsoppgavene er mangfoldige og at det er muligheter til å jobbe med forskjellige typer virksomheter og problemstillinger. En forenkling av arbeidsoppgavene vil derfor kunne føre til misnøye og tap av kompetanse. På den annen side har også det motsatte blitt trukket frem - spesialisering kan være attraktivt faglig sett. På kort sikt kan noen ansatte også oppleve omstillingsprosessen i seg selv som krevende og derfor velge å slutte.

Gitt at denne rapportens anbefaling skulle tas til følge vil det foreligge spesiell risiko for produktivitetstap i forbindelse med opprettholdelse av produksjonskapasitet på flere lokasjoner enn hva som vil være tilfelle når målbildet er realisert.

Risiko for svekket kvalitet i tjenesteytelsen

Tap av kompetanse, kunnskap og produktivitet under en omstilling skaper risiko for svekket kvalitet i tjenesteytelsen på kort sikt. Det kan henføres til tap av kunnskap om kunden og systemer, eller rutiner og prosesser som kunden forventer levert. Fra et HR-perspektiv blir det derfor vesentlig å ha planer på plass for kunnskapsdeling når medarbeidere har sagt opp, men ennå ikke sluttet. Som risikoavdempende tiltak har PwC pekt på behovet for planer knyttet til håndtering av kompetanse (nedenfor).

Økende grad av kompleksitet i organisasjonsendringen vil være forbundet med høyere risiko for manglende gevinstrealisering, og det trekkes i retning av innføring av en modell med mindre endringsomfang.

SSØs tjenesteleveranse er basert på drift, forvaltning og utvikling av systemene SAP og Agresso. Slik PwC oppfatter det, og slik SSØ er organisert i dag, har hver avdeling egne oppsett og databaser i disse systemene. En konsekvens av dette vil være at det er risiko for at all historikk tilhørende en kunde vil kunne gå tapt hvis kundeansvaret flyttes fra en region til en annen.

7.4 Mulige gevinster

En enkel strategi for SSØ i arbeidet med å hente ut gevinster fra omorganiseringen av økonomitjenesteområdet vil bestå av tre trinn: 1) å identifisere mulige kilder til gevinster, 2) å konkretisere disse mulighetene, og 3) velge ut et antall konkretiserte gevinstmuligheter for realisering etter en vurdering av deres gjennomførbarhet og hensiktsmessighet i lys av SSØs mål. Også for SSØs vedkommende vil det være vanskelig å fastslå den egentlige størrelsen på effekter av omstillingstiltak fordi det er en tidsforskyvning mellom at et tiltak settes inn og

gevinsten av tiltaket realiseres. Det sterke stillingsvernet som gjelder for offentlig sektor gjør at gevinster fra nedbemanninger på kort sikt kan ses bort fra. Det er også synliggjort i flere arbeider at kostnader til lønn og personal, kostnader til drift (husleie, kapital, vedlikehold, reiser) endrer seg lite på kort sikt. På kort sikt vil gevinster henførbare til reduserte driftskostnader heller ikke spille særlig rolle med hensyn til modellvalg. Gevinster PwC mener kan være mulig å henføre direkte til omorganiseringen blir derfor på kort sikt i stor grad av ikke-økonomisk art. De er likevel viktige nok fordi de på lengre sikt vil slå ut i høyere effektivitet - mer av samme tjeneste for lik eller mindre ressursinnsats, eller økt tjenestekvalitet. Begge vil over tid kunne måles - enten i form av kostnad per transaksjon/produert enhet, eller i grad av kundetilfredshet. Relevante gevinster er knyttet til effekter av styrket samordning, styrket fagmiljø, god ressursanvendelse, gode prosesser, mindre koordineringsbehov og kundetilfredshet.

Styrket samordning

Styrket samordning innen økonomitjenesteområdet vil særlig gjelde prosesser og rutiner i grensen mellom ØTA og regionavdelingene relatert til kundehåndtering i litt ulike former. Styrket samordning vil slå ut i kortere behandlingstider. Klare ansvarsforhold reduserer behovet for koordinering og bruk av ressurser på interne prosesser, både i drift, forvaltning og utvikling av applikasjonstjenester og dermed også ressursbruk på tvers av organisasjonen. En modell hvor ansvaret for verdikjedene - tjenesteproduksjonen lønn hhv. regnskap - samordnes sterkere med aktivitetene i ØTA vil redusere kostnader knyttet til fravær av felles mål (ØTA har sine, regioner og RA stab har sine). Effektiviseringsgevinster oppnås gjennom å redusere de samlede produksjonskostnadene ved å gå fra to produksjonslinjer i alle seks regioner til (maksimalt) seks produksjonslinjer - tre hver for hhv. lønn og regnskap. Med økt spesialisering og færre produksjonsmiljøer vil arbeidet med å utvikle god praksis og effektive prosesser kunne forsterkes.

PwC har trukket frem at SSØ benytter seg av et forholdsvis stort antall arenaer for koordinering. Stort koordineringsbehov betyr som regel uklare roller og ansvarsforhold. PwC mener det anbefalte modellvalget vil føre til redusert koordineringsbehov og med det også reduserte kostnader. Styrket samordning vil fra et kundeperspektiv oppfattes som enkelhet i samhandlingen med SSØ. SSØ bør kunne forsterke denne effekten ved samtidig å styrke nærheten til kunde gjennom styrket (kvalitativ) brukerstøtte og samordnet markedsarbeid innen tjenesteområdene.

Styrket fagmiljø

SSØ er et av Norges største fagmiljø innen lønns- og regnskapstjenester. Imidlertid er miljøet geografisk spredt, og selv om disse spredte miljøene samlet sett skulle bli vurdert å være større enn minste kritiske masse, vil den geografiske spredningen hindre en best mulig ressursutnyttelse. Det vurderes å ligge et ikke ubetydelig potensial for kompetanseutvikling gjennom å samle fagmiljøene i SSØ og dermed forbedre deling og bygging av kompetanse. Informasjon og kunnskap vil kunne utvikles, forvaltes, spres og brukes mer effektivt i organisasjonen. Det er også mulig at et styrket fagmiljø gir synergieffekter gjennom bedre kapasitet og kvalitet i brukerstøtte. Brukerstøtte må i denne sammenheng også ses på som kilde til gevinster ved at det foretas en systematisk høsting og samling av kunnskap i erfaringsdatabaser som et verdifullt bidrag i forvaltningen og utviklingen av applikasjonære tjenester overfor kunde.

God ressursanvendelse

Effektiv og formålstjenlig organisering av tjenesteproduksjonen i SSØ innebærer økt produktivitet og effektivisering ved at time- og årsverk frigjøres. På lengre sikt kan det bety reduserte lønnskostnader, men både på kort og lang sikt kan det gi muligheter for å anvende frigjorte årsverk til andre høyt prioriterte oppgaver. En omorganisert økonomitjeneste med skille mellom lønn og regnskap samt en tydelig deling mellom IKT på et strategisk nivå og driftsnære applikasjonstjenester lagt til tjenesteproduksjonen vil også måtte påvirke omfang og innhold av sektorforvaltning/rådgivning. Det er PwCs vurdering at ressursbruken innen sektorforvaltning/rådgivning må ses i sammenheng med en styrking av brukerstøtte. Således ligger det et gevinstpotensial i en omfordeling av ressurser til fordel for en samlet og styrket brukerstøtte.

Det samme må kunne gjøres gjeldende for prioritering og omfordeling av ressursbruk i forlengelsen av økt elektronisk fakturabehandling. Det ligger en reell gevinst i å omfordele ressurser til oppgaver med høyere prioritet, og til oppgaver som er mer avhengig av medarbeiderkompetanse enn av applikasjon.

Kundetilfredshet

SSØ har allerede i dag en forholdsvis god score på kundetilfredshet. Effektivisering, samordning og ressursbesparelser vil på lengre sikt kunne føre til at SSØ kan høste en gevinst i form av at kundetilfredsheten opprettholdes eller økes. Det er sannsynlig at en organisasjonsendring som den foreslåtte fortsatt vil kunne ivareta kundenes behov for samhandling med medarbeidere i SSØ som utviser god sektorkompetanse og er spesialister på lønn og/eller regnskap innen staten. En spesialisering av kompetansen vil være en naturlig følgeeffekt av deling av tjenesteproduksjonen, og således vil det legges til rette for at også kunder med høy grad av egenkompetanse vil erfare at det er hensiktsmessig å ha SSØ som tjenesteleverandør. I sin tur vil det kunne materialisere seg i form av unngåtte kostnader som en følge av kundebortfall. Typiske kostnader i denne sammenheng er tap av anseelse ved at prestisjetunge kunder velger bort SSØ, samt færre transaksjoner å fordele kostnader på.

8. Gjennomføringsstrategier

8.1 Alternative gjennomføringsstrategier

For å komme frem til en god gjennomføringsstrategi vurderes alternative veier frem til ønsket organisering. En, eller en kombinasjon av alternative veier velges, og planer må detaljutføres.

Den foreslåtte omorganiseringen av økonomitjenesteområdet vil på lang sikt kunne ses som omfattende, men på kort sikt allikevel ikke spesielt stor. Med utgangspunkt i prosjektmandat, krav og føringer foreslås det overordnet sett en gradvis gjennomføring, ikke en ”big bang” strategi. Det forutsetter imidlertid at det er tegnet og kommunisert et tydelig mål bilde, dvs. hvor ledelsen i SSØ ser for seg at organisasjonen vil måtte se ut på sikt, og at alle inkrementelle endringer har som formål å bringe organisasjonen dit. På overordnet nivå er argumentene for en inkrementell strategi at den trolig passer godt til SSØs kultur og egenart, samt at det gir en fleksibilitet dersom rammebetingelsene skulle endres underveis. Et annet og viktig forhold som taler for en inkrementell gjennomføring er at det etter hva PwC forstår ikke kan påregnes at særskilte omstillingsmidler vil bli stilt til disposisjon. Basert på denne forutsetningen har ikke PwC funnet grunn til å nærmere drøfte en ”big bang” gjennomføring, og det nedenstående vil derfor relatere seg til en inkrementell løsning.

Fordelene med en inkrementell gjennomføring vil bl.a. være:

- Den understøtter fortsatt bruk av eksisterende prosesser og teknologiunderstøttelse, samtidig som det er fleksibilitet til eventuelt å gjennomføre plattformskifter
- Redusert risiko i gjennomføringen ved at gjennomføringen tas i håndterlige biter
- Det gir bedre tid til kompetanseoppbygging i forbindelse med deling av lønns- og regnskapsproduksjon
- Gevinster kan hentes ut underveis mot oppnåelse av målbildet
- Det gis rom for avsjekking underveis etter hvert som delmål oppnås

Ulempene er også nokså klare:

- En inkrementell gjennomføring skyver gevinster forbundet med oppnåelse av målbildet forholdsvis langt ut i tid. Det klareste eksemplet er knyttet til bruk av naturlig avgang som virkemiddel ifm. tilpassing av arbeidskraftbehovet på åtte lokasjoner
- Det vil ikke være naturlig å benytte seg av en pilotgjennomføring for å trekke læring
- Spesialiseringen av produksjon vil trolig medføre at regionene i en overgangsperiode vil arbeide med ivaretagelsen av ”gammelt” ansvarsområde samtidig som prosesser, roller og ansvar i et ”nytt” ansvarsområde innføres over relativt lang tid
- Arbeid i delvis konverterte ansvarsområder vil innebære noe mer synkronisering mot kunde
- Det er trolig at denne situasjonen vil trekke ekstra vekslere på medarbeiderne

Også en foreløpig vurdering av variablene tid, omfang, kost og fordeler/gevinster trekker i retning av en inkrementell gjennomføring. Vurderingen er gjort etter hvilken av disse variablene SSØ tenkes å være mest/minst fleksibel i forhold til:

- Minst fleksibel - denne prosjektvariabelen er svært vanskelig å avvike fra
- Middels fleksibel - denne prosjektvariabelen kan maksimeres/minimeres innenfor rammene av prosjektet

- Mest fleksibel - denne prosjektvariabelen er SSØs ledelse mest villig til å avvike fra

Tabell 11 Grad av fleksibilitet

Variabel	Minst fleksibel	Middels fleksibel	Mest fleksibel
Tid			X
Omfang	X		
Kost	X		
Fordeler/Gevinster		X	

Tabellen oppsummerer følgende vurderinger:

- Tid - drøftingene i styringsgruppen har vist stor grad av fleksibilitet med hensyn til når den endelige, ønskede organiseringen skal ha kommet på plass
- Omfang - et skille mellom produksjon av lønn hhv. regnskap er en enten-eller beslutning som sådan
- Kost - det er liten grad av fleksibilitet i den forstand at SSØ ikke kan påregne noen ekstra omstillingsmidler, og derfor må finne en løsning innenfor normalnivåer på budsjettmidler
- Fordeler/Gevinster - Effektiviseringsgevinster på statens hånd er høyt prioritert, noe som medfører at løsningen sett fra et kundeperspektiv "bare" trenger å være god nok til å forhindre kundebortfall

I tillegg bør oppmerksomhet tidlig rettes imot å styrke brukerstøtten. Den faktiske gjennomføringen av en styrket brukerstøtte kan ha forholdsvis romslige tidsrammer, men planer bør utvikles tidlig.

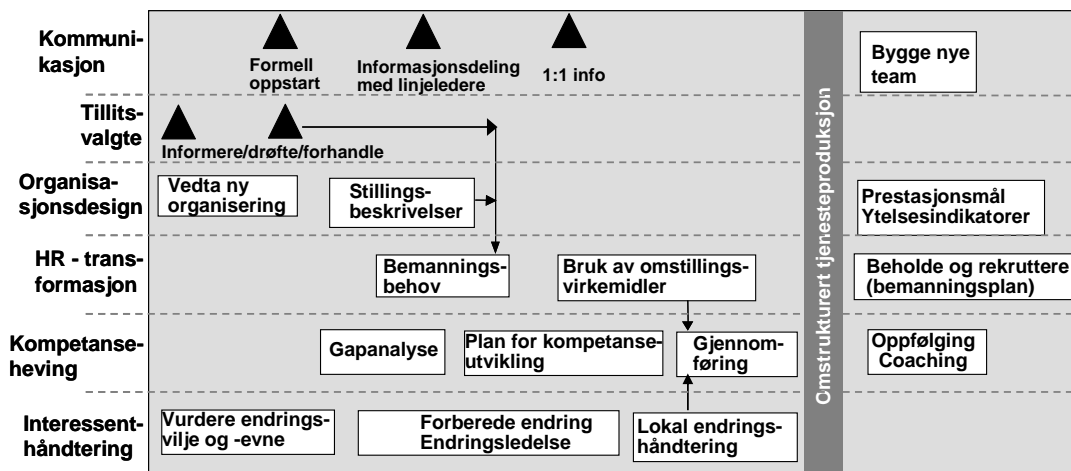
Så vidt PwC erfarer er det ikke umiddelbare planer om konsolidering på én plattform av all produksjonsvirksomhet. Det betyr i så fall at man kan tillate seg å se bort fra mange systemrelaterte problemstillinger i parallell med at en ny organisering skal sette seg, og dette betyr trolig at det i liten eller ingen grad finnes avhengigheter mellom prosess, teknologi og organisasjon som må håndteres særskilt. Igjen taler det for inkrementell gjennomføring.

Videre må gjennomføringen ses i lys av at det finnes en rekke ytelsesnivåer, uttrykt mer eller mindre eksplisitt i avtaler mellom SSØ og kunde, som må ivaretas under og etter endring av organiseringen. Det innebærer at man bør benytte noe ekstra tid på å dokumentere ytelsesnivået like før endringer skjer, samt underveis mot at ny organisering er på plass. Noe ekstra kapasitet må holdes i beredskap for å håndtere en situasjon der ytelsesnivåer faller under avtalebestemte akseptansesgrenser.

Det anbefales videre at ledelsen foretar en strukturert gjennomgang av omorganiseringen før, underveis og etter gjennomføringen:

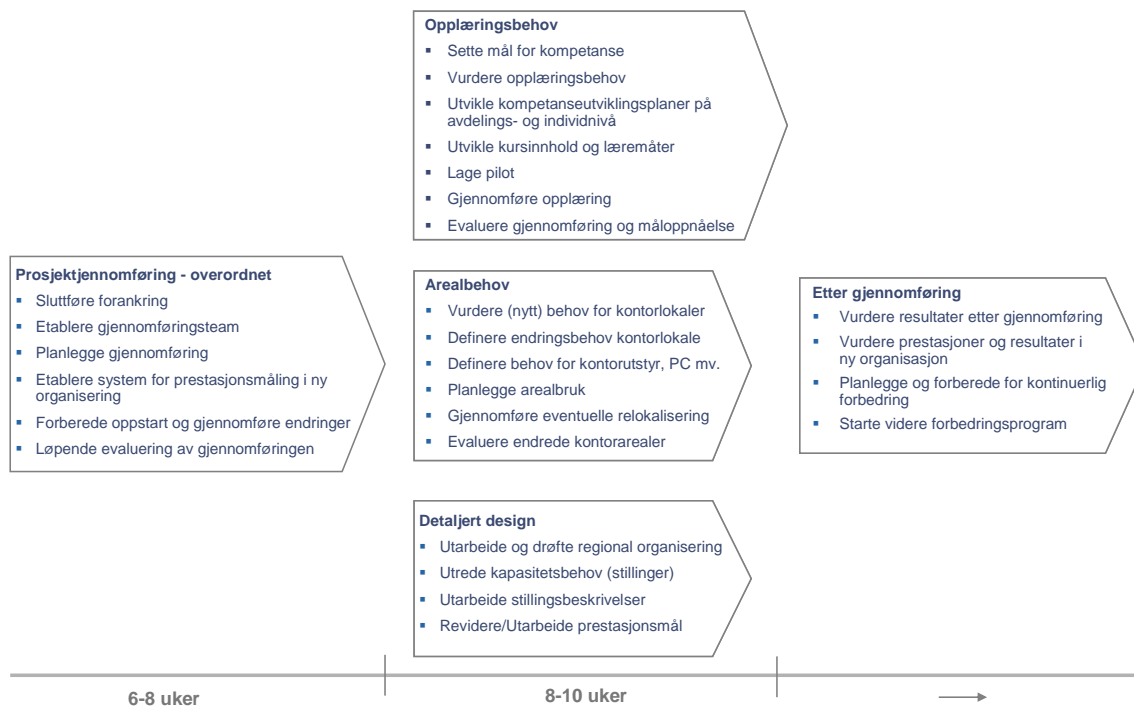
- Enighet om valgt gjennomføringsstrategi
- En mer detaljert (prosjekt)plan for gjennomføringen
- Oppsatte kriterier for når en endring kan sies å være gjennomført
- Hvilken informasjon ledelsen ønsker at prosjektansvarlig skal legge frem underveis i gjennomføringen
- Hvilke ytelsesindikatorer det er viktig å følge med på
- Overføring av ansvar og oppgaver når de enkelte regionavdelingenes roller endres

En grov gjennomføringsplan er illustrert i Figur 19 og Figur 20 under.



Figur 19 Grov gjennomføringsplan 1

I Figur 20 vises en mer detaljert aktivitetsoversikt som i tillegg til prosessaktiviteter i Figur 19 også skisserer tiltak for å dekke arealbehov.



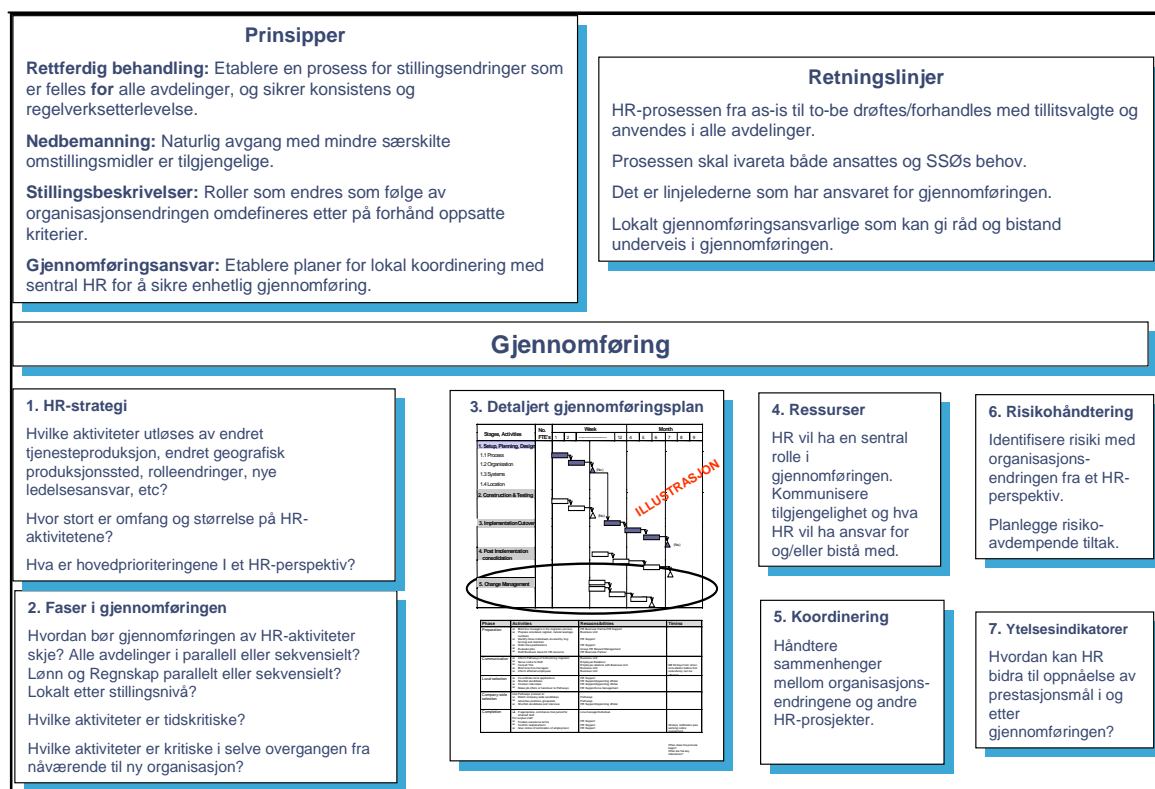
Figur 20 Grov gjennomføringsplan 2

8.2 Videreutvikle HR policy og rutiner

HR policy og rutiner bør gjennomgås for å sikre samsvar med ny organisering, herunder stillingsbeskrivelser, prosesser og prestasjonsmåling i ny struktur. Det betyr å utvikle prinsipper og retningslinjer, eksempelvis for:

- Rekruttering og bruk av tidsbegrensede avtaler
- Eventuell revidering av ansettelsesavtaler, lønns- og arbeidsbetingelser
- Mål- og resultatoppfølging

Figur 21 under illustrerer en forelått plan for å ivareta viktige forhold knyttet til ytterligere detaljering av roller, ansvar og stillingsbeskrivelser. Erfaringsmessig er det hensiktsmessig å utarbeide planer tidlig slik som antydnet i Figur 21.



Figur 21 Plan for HR-prosesser knyttet til ansatte, roller, ansvar og stillingsbeskrivelser.

I mer detalj vil ivaretagelse av medarbeideres kompetanse og kompetanseutvikling kunne innebære en revisjon eller etablering av prinsipper og retningslinjer for styring av:

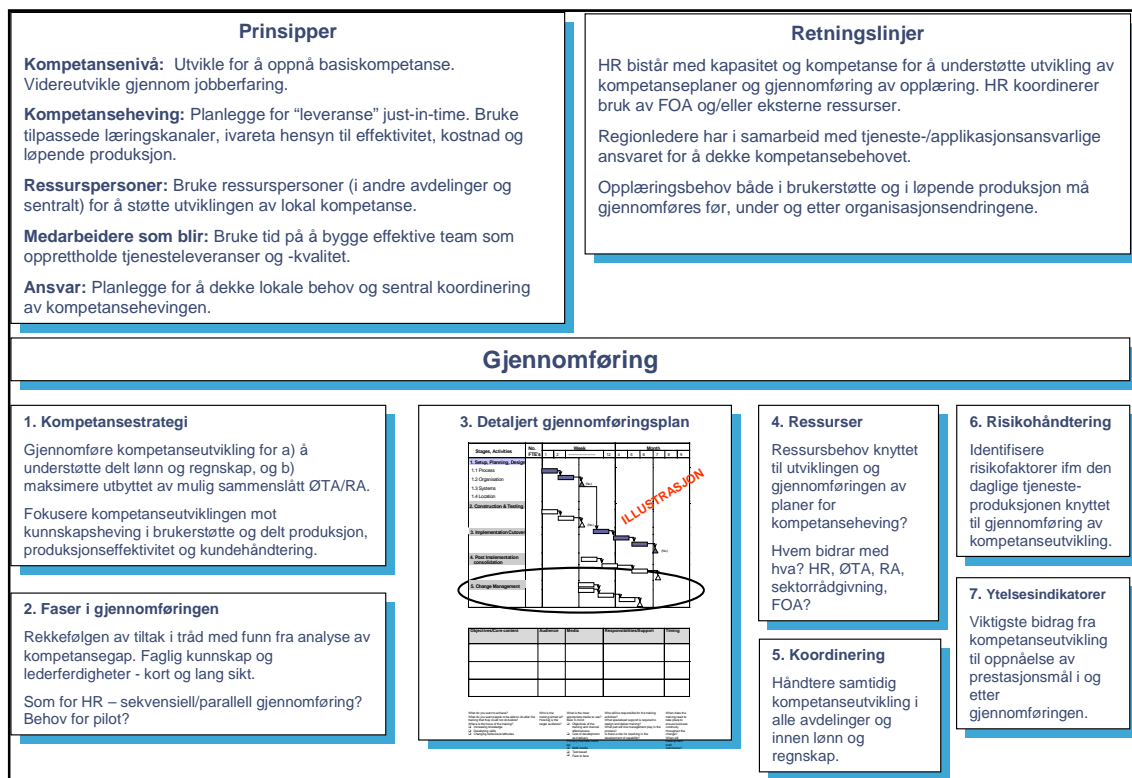
- **Rekruttering:**
 - Inngangsnivå - rekrutterer eller utvikler SSØ egne ansatte til seniorposisjoner?
 - Kandidatprofiler,
 - Kilder til rekruttering,
 - Timing

- Utvelgelsesmetoder
- **Kompetanseheving:**
 - Avdekking og lukking av kompetansegap
 - Midler til kompetanseheving i en kritisk periode ifm. reorganisering
 - Hvorvidt kompetanseheving også skal være et virkemiddel i forbindelse med eventuell forfremmelse til høyere nivå
 - Vurdering av effektiviteten i kompetanseheving
- **Prestasjonsvurdering:**

Under dette punktet anføres særskilt at med den sterke fokuseringen på produksjonseffektivitet er det særlig nødvendig å få aksept for, og gjennomføre målinger av prestasjoner i så vel produksjonsapparat (kjernevirksomhet) som i støtteprosesser. Det innebærer å ta stilling til hvilket nivå det måles på - region, prosess, gruppe og/eller individ. Det vesentlige er i alle fall at det måles på oppnåelsen av resultatmål enheten har direkte påvirkning på. Det betyr fokus på:

 - både brede og spesifikke vurderingskriterier knyttet til ønsket ferdighetsnivå, egenskaper og atferd
 - at ledere systematisk foretar medarbeiderevalueringer
 - når og hvor ofte evalueringer gjennomføres
 - sikre nødvendig presisjon og rettferdighet i evalueringen
 - at prestasjonsvurderinger vil være én av informasjonskildene ifm. forfremmelser

En god gjennomføring vil henge sammen med en relevant og tidsmessig riktig kompetanseheving innenfor tjenesteområdene regnskap og lønn. Av den grunn har vi nærmere beskrevet viktige tiltak for å sikre at man unngår kompetansetap. Figur 22 under viser en foreslått plan for å ivareta kompetanse og kompetanseutvikling.



Figur 22: Plan for å ivareta kompetanse og kompetanseutvikling

8.3 En videreutvikling eller forsiktig tilnærming til delvis prestasjonsbasert kompensasjon

Dette er et åpenbart kontroversielt tema innen for staten som rettssubjekt. Det erfarer at jo større avstand fra staten, desto mer øker aksepten, uten at den på noen måte kan sies å være allmenngyldig.

Imidlertid er det ikke illegitimt å forbinde ønsket om måloppnåelse med bruken av stimuli som beforder måloppnåelse. Det er imidlertid særlig viktig å peke på at prestasjonsbasert kompensasjon handler om et mye bredere utvalg av virkemidler enn lønn og bonus; det er vesentlig bredere enn å foreta en individuell kompensering, og det er vesentlig med åpenhet slik at man kan forsikre seg om likhet i anvendelsen av vurderingskriterier. Det faller utenfor rammene av dette oppdraget å gå nærmere inn på temaet, men noen refleksjoner kan muligens utløses ved et blikk på hva prestasjonsbasert avlønning kan innebære. Kompensasjon omfatter ikke bare individuell lønn. Det bør vurderes å fremheve bruken av andre virkemidler enn lønn i påskjønnelsen av gode prestasjoner, da særlig på nivå over enkeltindivid (gruppe, avdeling etc.);

- Fordeler knyttet til fleksibilitet i ferie, arbeidstidsordning, helsekontroll
- Synliggjøring og kommunisering av verdien knyttet til pensjonsordningen i staten
- Bruk av kortere/lengre studieopphold
- For noens vedkommende, aksepten som ekspert gjennom deltakelse i relevante fagfora, stimulere til publikasjoner etc. som alt er med på å understøtte SSØs rolle som ekspertorgan.

8.4 Migrasjonsplan - personell

En sensitiv del av gjennomføringen av organisasjonsendringen handler om å foreta nødvendige bemanningstilpasninger, der en del av arbeidet vil være å fylle stillinger i ny organisasjon. Denne oppgaven er ikke omfattende i SSØs tilfelle, men må gjennomføres i tråd med regelverk og bestemmelser. Herunder må selvfølgelig forhandlinger med arbeidstakerorganisasjonene ivaretas.

Selv med føringene om tilstedeværelse som i dag, samt å motvirke sentralisering mot Oslo, noe som betyr et begrenset endringsomfang, vil det være behov for en ryddig håndtering av spørsmål om eller hvorvidt alle stillinger kan fylles uten ekstern rekruttering, og i de tilfelle hvor nye stillinger opprettes - f.eks. i en styrket brukerstøtte - hvem som konkret skal bekle disse. Det betyr at SSØ må ta stilling til hvilke personer som:

- Skal gå inn i ny stilling
- Fortsetter i samme stilling
- Fortsetter i samme stilling, men får kompetansehevende tiltak
- Omskoleses for umiddelbar eller fremtidig ny stilling
- Det forhandles om avgangsstimulerende tiltak for
- Eventuelt får tilbud om fysisk flytting

Dette gjelder i prinsippet alle stillinger, ledere så vel som medarbeidere. For de personer som berøres av organisasjonsendringen, bør deres ferdigheter vurderes opp mot nye stillingsbeskrivelser, og der hvor det ikke måtte foreligge et berettiget krav om å stå i stilling vil ovenstående opplisting av alternativer kunne tas i bruk. HR-aktivitetene knyttet til organisasjonsendringene bør kompletteres med samlede planer for kompetanseheving/-endring, eventuell avgang og nyrekruttering. For hver type aktivitet bør tidsrammer vurderes for når endring skal finne sted. Det bør også settes prioriteter og kostnader bør estimeres.

I en god plan for transformasjon fra gammel til ny organisering vil en søke å minimere effektene på den løpende virksomheten i økonomitjenesteområdet, på berørte medarbeidere og på kunder. Den trolig største risiko i så måte vil være knyttet til at utførelsen av arbeidsoppgaver flyttes geografisk, og at ØTA-oppgaver fordeles på de to styringslinjene innen applikasjonstjenestene. PwC har tidligere pekt på at dette for en periode kan slå ut negativt i måten kunder opplever kvaliteten i SSØs tjenester, eksempelvis ved at medarbeidere selv velger å slutte uten at det finnes lik kompetanse å sette inn i stedet. Et åpenbart risikoavdempende tiltak vil være kompetanseplaner som settes i verk med god timing i forhold til organisasjonsendringen. Et annet tiltak vil være å gjennomføre hyppige, men ikke omfattende undersøkelser av utviklingen i kundetilfredshet. Et tredje vil være å følge hvilke kvalitetsparametere i tjenesteproduksjonen som eventuelt viser negativ utvikling. Basert på dette bør kompetansehevingsplaner revideres.

9. Avsluttende kommentar - veien videre

Gjennom prosjektarbeidet er det utarbeidet et anbefalt forslag til organisering av økonomitjenesteområdet i SSØ som etter PwCs vurdering gjenspeiler visjonen om effektiv ressursbruk i staten. I beskrivelsen av dagens organisering av økonomitjenesteområdet inkludert arbeidsdelingen og samarbeidet i og mellom regionavdelingen og ØTA kommer det frem flere utviklingsmuligheter/endringsbehov. Anbefaling og eventuelt vedtak om gjennomføring av anbefalt modell vil etter PwCs syn kunne gjøres med bakgrunn i denne rapporten. Planer for å lukke gapet mellom as-is og to-be må imidlertid utarbeides i mer detalj enn hva arbeidet med denne rapporten har gitt rom for. Det er imidlertid mulig å peke på noen områder slike planer bør inneholde. Det anbefales at ledelsen foretar en strukturert gjennomgang av omorganiseringen før, underveis og etter gjennomføringen.

En slik gjennomgang bør omfatte:

- Et målrettet arbeid for at det skal foreligge tilstrekkelig tilslutning til og aksept for valgt gjennomføringsstrategi
- En fortsettelse av arbeidet med å sikre involvering og medvirkning fra ansatte, herunder ivaretagelse av syn fremkommet i høringssvarene
- Å tilrettelegge for en slutføring av beslutningsprosessen hvor behovet for å redusere beslutningsrisiko ikke må føre til ubegrunnet utsettelse av beslutning om ny organisering
- Å identifisere barrierer mot en vellykket omstilling
- Å identifisere forhold og tiltak som kan understøtte og fremskynde en god omstilling
- Siden endelig gjennomført omorganisering vil kunne dra ut i tid, er det vesentlig å overvåke utviklingen i prestasjonsmål/ytelsesindikatorer, også fordi gevinster kan materialisere seg etter at selve endringsprosjektet er gjennomført
- Å slutføre arbeidet med å konkretisere og tallfeste gevinster/kostnader, og der hvor det er mulig kontinuerlig måle fremdrift i arbeidet med innføring av ny modell
- Å identifisere og håndtere gjennomføringsrisiko, herunder bl.a.:
 - *Kunde-/markedsrisiko* - kundens oppfatning om endringene
 - *Økonomisk risiko* - forventet utfall/gevinst uteblir selv om organisasjonsendringen i seg selv er godt gjennomført
 - *Organisasjonsmessig risiko* - planer for heving av kompetanse er ikke tilstrekkelig for å forebygge kompetanse- og ferdighetsmangler
- Å ferdigutvikle en prosjektplan for gjennomføringen av valgt organisasjonsmodell, herunder å utvikle kriterier for når en endring kan sies å være gjennomført
- Å spesifisere hvilken informasjon ledelsen ønsker at prosjektansvarlig skal legge frem underveis i gjennomføringen
- En plan for overføring av ansvar og oppgaver når de enkelte regionavdelingenes roller endres
- Gjennomføring av en evaluering etter gjennomført endring

Vedlegg 1

Sammenlignbare organisasjoner

I vurderingene vedrørende måten andre, lignende virksomheter har organisert seg på, har PwC tilnærmet seg dette slik:

- Offentlig sektor - en overordnet skrivebordsundersøkelse av erfaringer med "shared services" - lignende organisering av støtteprosesser i noen andre land hvor offentlig sektor reform har vært eller er i fokus.
- Offentlig sektor - en overordnet gjennomgang av mulige lærepunkter fra Økonomistyrelsen (Danmark), Økonomistyringsverket (Sverige) og etableringen av Sykehuspartner (Norge).

9.1 "Shared services" - lignende organisering av støtteprosesser i noen andre land

PwC har sett på noen trekk fra utviklingen innen organiseringen av støtteprosesser innen (deler av) offentlig sektor i New Zealand, Australia, Canada og Storbritannia. Hensikten har vært å avdekke hvorvidt det er noen erfaringer å trekke som kan ha betydning for organiseringen av økonomitjenesteområdet i SSØ.

Shared Service Centre (SSC) har her vært forstått som administrative støttefunksjoner og -prosesser utført for flere etater av ett forvaltningsorgan som har dette som kjernevirksomhet (-prosesser), eller ved at ett forvaltningsorgan utfører slike prosesser for et annet. Typiske prosesser har vært regnskap, lønn, kompetanseforvaltning, dokumentforvaltning, eiendomsforvaltning. Støttefunksjonene har (i) enten blitt utført av den enkelte etaten selv, desentralt, eller (ii) et fåtall etater sentralt produserer for mange andre, eller (iii) én etat produserer tjenester for mange andre med hovedfokus på kostnadseffektivitet, eller (iv) ved bortsetting av tjenester til markedet.

Selv om potensialet for besparelser angis å være begrenset, ligger det imidlertid til rette for andre former for gevinster, som (i) hurtig og aktiv deling av erfaringer og beste praksis, (ii) gevinster fra SSC-lignende ordninger når man likevel står overfor større investeringer i IKT infrastruktur, (iii) når tjenesteproduksjon forutsetter stor grad av felles infrastruktur, og (iv) ønske om å løse små etaters kapasitets- og kompetanseutfordringer.

Når man ser nærmere på (i) støttefunksjoner utført av den enkelte etaten selv, desentralt, eller (ii) et fåtall etater sentralt som produserer for mange andre, synes det å gå frem at det er modne prosesser som byr på de største mulighetene for gevinstrealiseringer. Eksempler er lønn/HR og budsjett/regnskap, og for slike modne prosesser er det pekt på at bortsetting kan være en mer effektiv måte å organisere seg på enn ved SSC. Det pekes imidlertid også på at omstillingskostnadene kan være forholdsvis høye. Videre ser det ut til å være gjennomgående at gevinster henger sammen med høye transaksjonsvolumer og høy oppmerksomhet omkring produksjonseffektivitet. Sett i relasjon til SSØ kan dette underbygge en strategisk retning mot høy markedsandel, og organisering for å hente ut effektiviseringsgevinster. Trolig kan det foreligge målkonflikt mellom høy markedsandel og høy produksjonseffektivitet grunnet det forholdsvis store antallet små og middelsstore kunder som må til for å øke markedsandelen, men som ikke i samme grad byr på fordeler fra storskalaproduksjon. Videre synes utfordringer å være knyttet til å hente ut delgevinster som følge av personalreduksjoner når personalet utfører ulike oppgaver i virksomheten.

Fellestjenester antar ulike former: monopol eller frivillighet; omfanget av tjenestetilbud; kundetilpassing, finansieringsform (bevilgning, gebyr eller prising). Erfaringer fra Australia, Storbritannia og Canada er knyttet til transaksjonsintensive tjenester som regnskap og lønn, og det antydes store spenn i hva som skal til for at det er skal være økonomisk forsvarlig å levere fra et SSC. Det er vanskelig å benytte dette som særlig annet enn anekdotisk dokumentasjon, fordi de underliggende kostnadsdriverne (f.eks. lønn i statlig sektor) varierer betraktelig, eksempelvis mellom Australia og New Zealand. Hva som avgjør størrelsen på gevinster fra innføring av fellestjenester henger også sammen med investeringer i systemer, behovet for organisatoriske endringer, frivillig eller tvungne løsninger, grad av standardisering eller løsninger etter skreddersøm. Imidlertid synes noe å peke i retning av at den valgte grad av tjenestekvalitet man ønsker å tilstrebe, samt muligheten for å legge til rette for kunnskapsoverføring, burde hensyntas i design av nye organisasjonsløsninger.

Flesteparten av SSC-initiativ dekker modne, transaksjonstunge virksomhetsprosesser. Mulighet for å hente ut gevinster fra disse varierer, det synes å være noe mangel på tallgrunnlag å vurdere deres godhet ut fra, men oppnåelse av produksjonseffektiviseringer har vært sentralt, både for løsningsdesign og i prestasjonsvurderinger. Det bør nevnes at kunder i noen grad virker å ha gjenoppbygd egen kapasitet innenfor tjenester levert av et SSC, noe som kan bety at nødvendig oppmerksomhet må rettes mot å ha "god nok" tjenestekvalitet og kundenærhet til å motvirke tap av gevinster som følge av dette.

Tenkingen omkring fordeler knyttet til SSC har endret seg siden slutten av '90-tallet. Storskalafordeler er ikke lenger den primære målsettingen. Derimot trer det frem forventninger om at andre former for gevinster skal materialisere seg, som (i) forbedret tjenestekvalitet, (ii) noe lavere kostnader til tjenesteutvikling, (iii) bedre ressursutnyttelse, samt (iv) en kompetent og kapabel offentlig sektor. Det kan bety at begrepet "fleksibel organisering" bør innebære at en endret organisering av økonomitjenesteområdet i SSØ tilrettelegger for både produksjonseffektivitet og nærhet til kunde. Det vil igjen medføre at økonomitjenesteområdet i SSØ må kunne håndtere både store, transaksjonstunge etater med høy grad av egenkompetanse, samtidig som det håndterer små og mellomstore etater og på den måten bidrar til bedre ressursutnyttelse på statens hånd. Det betyr at begrepet "robust organisasjon" kan bety evnen til å opprettholde en viss minste kritiske masse på kunnskapsområdene som er helt avgjørende for SSØs tjensteproduksjon nå og på lengre sikt. Det taler for organisasjonsløsninger som innebærer samling av små, ellers sårbare kompetansmiljøer i dagens organisering. Konkret kan det bety at SSØ i så fall må akseptere sunk costs, endringskostnader og engangs oppstartskostnader for å oppnå økt tjenestekvalitet og høyere produksjonseffektivitet.

Fra PwCs egen benchmarkdatabase fremkommer noen fellestrekk ved virksomheter som har innført fellestjenester. I den grad man kan betrakte (deler av) SSØs virksomhet som fellestjenester for statlige virksomheter, kan det være verdt å merke seg noen med overføringsverdi mht SSØs organisering, i første rekke:

- Standardiserte, spesialiserte og automatiserte prosesser
- Basert på klare grensesnitt mellom enhetene
- Flatere organisasjonsstruktur
- Medarbeiderne har utvidede fullmakter
- Medarbeiderne har dybdekompetanse innen sine områder

Dette kan uttrykkes som kriterier som kan benyttes i vurderingen av ulike organisatoriske løsnings egenskaper og egnethet:

- Organiseringen understøtter en målsetting om høy produksjonseffektivitet
- Organiseringen reflekterer entydige ansvar tillagt de ulike rollene i organisasjonen
- Organiseringen tillater færre ledersjikt
- Myndigheten som følger med ansvaret er tilstrekkelig
- Organiseringen løser problemer med underkritisk kapasitet i kompetanseområder

Oppsummering

- Oppnåelse av produksjonseffektiviseringer har vært sentralt, både for design og i prestasjonsvurderinger av fellesløsninger.
- Generelt synes erfaringene å være at gevinster henførbare til SSC både er mindre og kommer senere enn forventet.
- For modne prosesser som regnskap og lønn er det pekt på at bortsetting kan være en mer effektiv måte å organisere seg på enn ved SSC.
- Den grad av tjenestekvalitet man ønsker å tilstrebe, samt muligheten for å legge til rette for kunnskapsoverføring, bør hensyntas i design av nye organisasjonsløsninger.
- Begrepet ”fleksibel organisering” kan innebære at en endret organisering av økonomitjenesteområdet i SSØ tilrettelegger for både produksjonseffektivitet og nærhet til kunde.
- Begrepet ”robust organisasjon” kan bety evnen til å opprettholde en viss minste kritiske masse på kunnskapsområdene som er helt avgjørende for SSØs tjenesteproduksjon nå og på lengre sikt.
- Kriterier som kan benyttes i vurderingen av ulike organisatoriske løsnings egenskaper og egnethet er utledet av fellestrekk ved virksomheter som har innført fellestjenester, jf. PwCs benchmarkdatabase.

9.2 Offentlig sektor - en overordnet gjennomgang av mulige lærepunkter fra Økonomistyrelsen (Danmark) og Ekonomistyringsverket (Sverige)

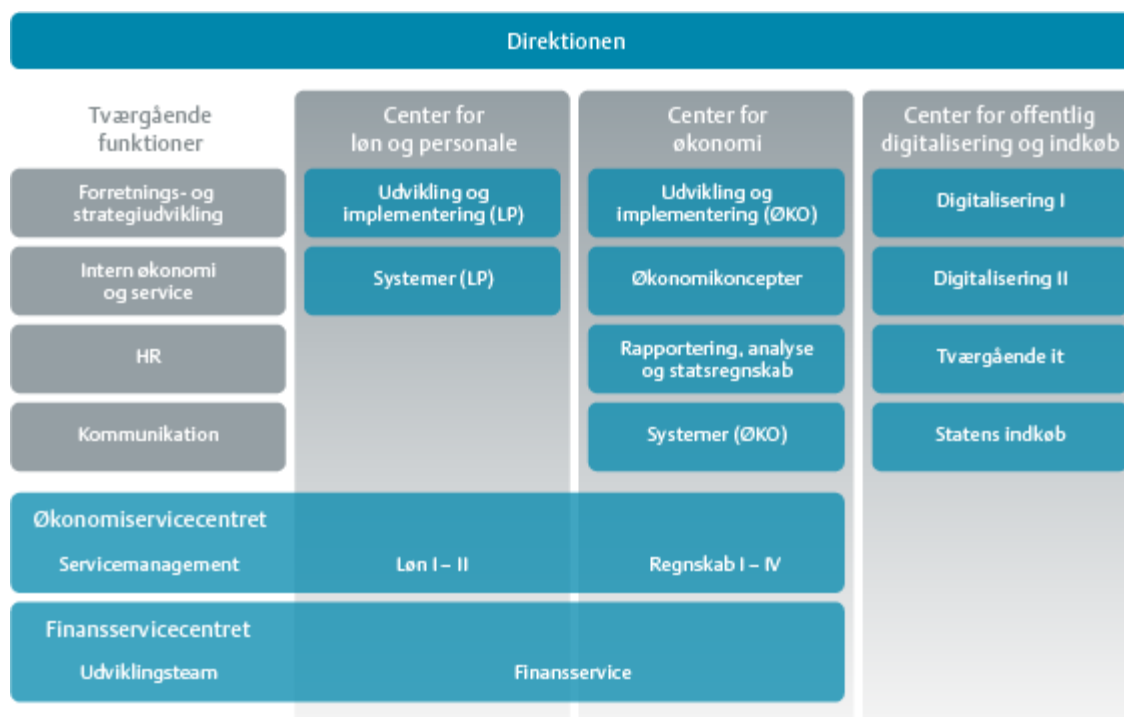
I det følgende ses nærmere på egenskaper ved disse to Økonomistyrelsen (Danmark) og Ekonomistyringsverket (Sverige). De er innbyrdes forskjellige, og de er forskjellige fra SSØ. Antakelsen er likevel at det finnes momenter som er relevante i forbindelse med en eventuell endring av økonomitjenesteområdets organisering.

9.2.1 Økonomistyrelsen

Økonomistyrelsens formål er å understøtte og utvikle effektivitet og god økonomistyring i den offentlige forvaltning. Økonomistyrelsens strategi baseres på to grunnleggende arbeidsområder:

- Å understøtte kundenes administrasjon, styring og implementering av systemer og konsepter. Administrasjon er her støttefunksjon til kjerneoppgavene i den offentlige sektor, og Økonomistyrelsen søker å minimere ressurser som anvendes på administrasjon.
- Økonomistyrelsens andre store arbeidsområde er driften av egne forvaltningsoppgaver som gir bedre kvalitet og billigere løsninger til kundene.

Økonomistyrelsen retter seg i stor grad inn mot de samme oppgaver som SSØ, men organisasjonen er mer komplisert, som vist i Figur 23.



Figur 23 Organisering av økonomistyrelsen

Tverrgående funksjoner utenom Økonomiservicecentret og Finansservicecentret samt Center for offentlig digitalisering og innkjøp gis ikke plass i den følgende omtale.

Økonomiservicecentret (ØSC) er et administrativt servicecenter organisert i to faglige områder: lønnsadministrasjon og regnskapsadministrasjon. ØSC er teamorganisert. Det betyr at kundene alltid har kontakt med ett lønns- og ett regnskapsteam. Servicemanagement er en stabsfunksjon for ØSC som tar seg av den tverrgående innsats og utvikling av driften i ØSC. Lønnservice 1 og 2 består av fire, resp. tre team som betjener sine departementsområder. Regnskapsservice 1, 2, 3 og 4 består av hhv. to, tre, tre og tre team som betjener sine departementsområder.

Finansservicecentret (FSC) administrerer over 300 tilskudds-, låne- og garantiordninger for Staten, tilbakebetaling av lån, beregner og utbetaler tjenestemannspensjon, ivaretar sykepengeordning, og utvikler selvbetjeningsløsninger for borgere og virksomheter og digitale saksbehandlingssystemer for økt effektivisering.

Center for løn og personale understøtter sammenhengen mellom produktutvikling, implementering, systemer og drift. Center for løn og personale består av to kontorer: ett for utvikling og implementering og ett for systemer under produktet lønn og personal. Centeret skal sikre at produktene fungerer og at kundene anvender dem i overensstemmelse med intensjonene. Centerets oppgaver består overordnet i å levere den forretningsmessige og organisatoriske implementering av store tverrgående statlige løsninger, samt tilby kurs og yte rådgivning, slik at kunder kan anvende produktene på optimal måte. Systemer (LP) har ansvar for utvikling, vedlikehold og drift av systemer innen sitt produktområde, koordinering mellom et økende antall systemer, samt at systemutvikling og integrasjon er samlet i ett kontor. I kontoret samles også kontraktsforvaltning og leverandørstyring. Kontoret for utvikling og implementering har ansvaret for å drive og koordinere produktutviklingen, den overordnede kundekontakt og for implementeringer innen produktet Lønn og Personal.

Implementeringsressurser er samlet her. Kontoret implementerer konkrete løsninger, evaluerer gjennomførte implementeringsforløp og følger opp om kundene oppnår forventede gevinster.

Center for økonomi understøtter god statlig økonomistyring – drift og utvikling av statens økonomi- og lønnsystemer, regelverksutvikling, avleggelse av det samlede statsregnskap og rådgivning om de statlige regnskapsregler. Kontor for rapportering, analyse og statsregnskap skal styrke Økonomistyrelsens analysekapasitet. Kontoret skal utover ivaretagelsen av statsregnskapet, herunder systemeierskap til statsregnskapets to primære systemer, koordinere rapportering på tvers av Økonomistyrelsens produkter. Systemer (ØKO) har tilsvarende ansvar som Systemer (LP). Kontoret for Utvikling og implementering (ØKO) har i hovedsak tilsvarende ansvar som det i Center for lønn og personal.

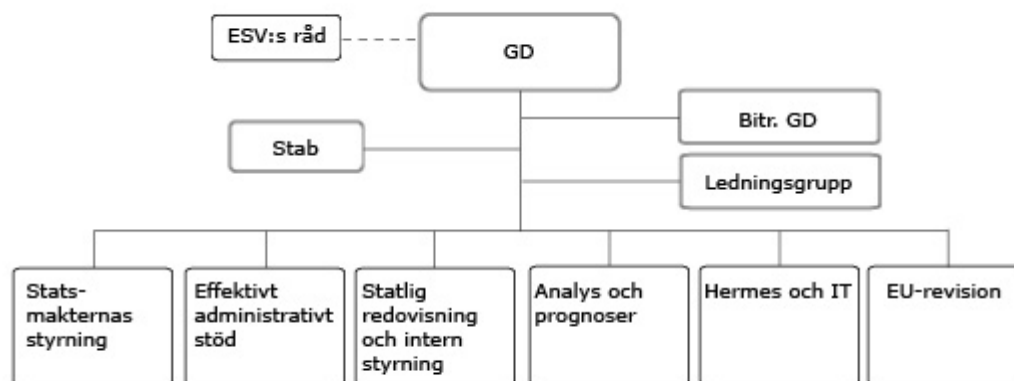
Økonomikonsepters oppgave er å understøtte kundenes interne styring. Kontoret arbeider med å presisere, forenkle og forbedre regler og prosesser for regnskap, budsjettering, betalingsformidling og styring, i tillegg til flerårig budsjettering.

PwCs vurderinger:

- Økonomistyrelsens organisering er komplisert - matrise-, funksjons- og kundeorganisert samtidig. I tillegg benyttes teamorganisering på undernivå. Det er neppe grunn til å se på dette som et målbilde for organiseringen av økonomitjenesteområdet i SSØ.
- ØSC er organisert i to fagavdelinger (lønn og regnskap) med flere kundeorienterte team under seg. Teamene betjener sine departementsområder, kundene har alltid ett team å forholde seg til, ett for lønn og ett for regnskap. Det tyder på at behovet for integrert tjenesteyting mot kunde - lønn og regnskap sammen - ikke kan være særlig vektlagt.
- Offentlig digitalisering er organisert i egen enhet. Det kan henge sammen med betydningen for effektivt offentlig innkjøp.
- Center for løn og personale består av to kontorer: ett med ansvar for utvikling, vedlikehold og drift av systemer innen sitt produktområde, og ett med ansvar for å drive og koordinere produktutviklingen, den overordnede kundekontakt og for implementeringer innen produktet Lønn og Personal (tilsvarende gjelder Center for økonomi). Her understøttes sammenhengen mellom produktutvikling, implementering, systemer og drift, og det drives rådgivning og kurs. Det må bety at i Center for løn og personale ligger en fagdimensjon som er helhetlig innenfor lønn, og at dette representerer ressurser som teamene i ØSC kan trekke på.
- Dette er en modell som har mye til felles med alternativene som foreslås for økonomitjenesteområdet. Den lar seg antakelig implementere med overholdelse av krav til geografisk tilstedeværelse og motvirking av sentralisering til Oslo, men med visse omstillingskostnader knyttet til spesialisert produksjon av hhv. lønn og regnskap.

9.2.2 Økonomistyringsverket (ESV)

ESV utvikler den økonomiske styringen for statlige myndigheter samt gjør analyser og prognoser for statens økonomi. ESV er en sentral forvaltningsmyndighet under Finansdepartementet. Organiseringen er vist i Figur 24, og ut fra deres hjemmesider fremgår en nærmere omtale av de to antatt mest aktuelle avdelingene å se på, ” Statlig redovisning och intern styrning” og ” Hermes och IT”



Figur 24 Organiseringen av Econometryingverket

”Avdelningen Statlig redovisning og intern styrning ansvarar för statsredovisningen og utvecklal god redovisningssed i staten. Vi utvecklal og samordnar även den statliga internrevisionen og utvecklal intern styrning og kontroll i staten.

Som statens koncernredovisningsfunktion tar vi fram underlag till regeringens årsredovisning för staten, statsbudgetens utfall og underlag till statens finansiella sparande. Kopplat till detta gör vi realekonomisk fördelning av utfall, följer upp statsbudgeten månadsvis og tar fram tidsserier över statens ekonomi. Vi har verksamhetsansvar för Statsredovisningssystemet i Hermes og ansvarar för den statliga redovisningsorganisationen. Vi arbetar även med betalningsfrågor i staten.

Vi förvaltar og utvecklal regelverket inom finansiell redovisning, internrevision og intern styrning og kontroll. Inom dessa områden arbetar vi med principer og metoder, ger råd og stöd till myndigheterna og Regeringskansliet samt utbildar og skriver handledningar. Bland annat ansvarar vi för förordningen om myndigheters bokföring (FBF), reglerna om den finansiella redovisningen i förordningen om årsredovisning og budgetunderlag (FÅB), förordningen om intern styrning og kontroll (FISK) samt för internrevisionsförordningen. Vi följer utvecklingen inom våra ansvarsområden i andra branscher og internationellt.

Avdelningen Hermes og IT ansvarar för att förvalta og vidareutveckla koncerninformationssystemet Hermes. I uppdraget ingår även att tillhandahålla användarstöd samt drift og produktion av systemet.

Avdelningen har också till uppgift att förvalta og vidareutveckla det IT-stöd som hela myndigheten använder sig av samt de särskilda verksamhetsspecifika applikationer som respektive avdelning behöver för att kunna fullgöra sina uppdrag. Avdelningen är uppdelad på tre enheter: (i) Verksamhetsstöd og samordning (ii) IT-Utveckling (iii) IT-Tekniskt stöd”

PwCs vurderinger

- Ut fra den tilgjengelige informasjonen er det vanskelig å trekke konklusjoner om forhold ved organiseringen som kan benyttes i vurderingen av økonomitjenesteområdet i SSØ.
- Imidlertid ser det ut til at man velger en organisering med utgangspunkt i tjeneste og/eller prosesser, og IT-støtte/-drift bedømmes å være en så vidt sentral del av virksomheten at den

rapporterer direkte til GD. Det er for så vidt i tråd med det syn at produksjon av regnskap/lønn henger så nært sammen med applikasjonsdrift, -forvaltning og -utvikling at de for en ASP-leverandør er så viktig at de må ses på som kjerne- og ikke støtteprosesser.

- I SSØ-sammenheng kan det tale for å beholde ØTA samlet, blant annet av hensyn til å unngå underkritisk kompetansemengde som følge av en oppdeling i hhv. SAP, Agresso og infrastruktur.

9.3 Sykehuspartner - mulige lærepunkter fra etableringen

PwC har sett nærmere på situasjonen omkring etableringen av Sykehuspartner. Sykehuspartner er en egen enhet i Helse Sør-Øst, som ble etablert i tidligere Helse Sør i 2003 som en tjenesteleverandør innenfor ikke-medisinske støttetjenester. Målet med Sykehuspartner er å tilby mer effektiv drift av støttefunksjoner i helseforetakene, og med riktig kvalitet, samt bidra til at helseforetakene kan holde fokus på sin primære virksomhet – pasientbehandling.

Sykehuspartner utvikler og leverer effektive løsninger og tjenester innen IKT, HR og innkjøp/logistikk ved å kombinere kunnskap om helsesektoren med fag- og teknologikompetanse. Sykehuspartner har nær 800 ansatte.

IKT-virksomheten var ved etableringstidspunktet preget av:

- Økende kostnader for IKT-tjenester.
- Stor variasjon i antall systemer.
- Behov for oppgradering og oppskalering av nettverk og infrastruktur.
- Fragmentert styring av IKT-ressursene.

En ny felles IKT-enhet skulle primært ivareta rollen som:

- Leverandør av forvaltningstjenester på administrative systemer, kontorstøtte og av infrastruktur tjenester til egne helseforetak.
- Tjenesteleverandør på kliniske hovedsystemer og kliniske spesialsystemer til egne helseforetak.

Opgavene tillagt rollen som leverandør av forvaltningstjenester kunne vært satt ut til eksterne leverandører, men blant annet behov for standardisering og koordinering av konsolideringsaktivitetene gjorde at man ikke valgte denne organisasjonsløsningen.

Utgangspunktet for etableringen av Sykehuspartner var på mange måter ganske sammenfallende med utgangspunktet til SSØ: standardisering og effektivisering innen rammen av sterke og kompetente fagmiljø. Fokus ble tidlig rettet mot kontinuerlig utvikling av prosesser innen primærvirksomhetens fagområder, dvs. medisinske, kliniske, og primærhelsetjeneste, i tillegg til administrative tjenester. Utviklingen skulle baseres på foretakenes behov, nasjonale behov, faglige standarder, teknologiske muligheter og internasjonale trender, etc. for å utvikle og tilføre helseforetakene beste praksis prosesser, kompetanserådgivning og prosjektbistand og ledelse i implementering av løsninger.

Organisasjonsmodellen som ble valgt reflekterer vekt på leveranse- og styringsmodell. Den beskriver også struktur og nødvendige roller og ansvar for å ivareta både intern og ekstern kommunikasjon, verdiskapende samhandling og funksjoner. IT-funksjonen ble organisert slik at helseforetakene sikres innflytelse på egen IT-situasjon. Kunderollen skal primært ivareta en behovsspesifiserings- og bestillerfunksjon. Fokus må være på primærvirksomhet, kompetanse

og evne til å benytte IT løsninger til støtte for prosesser. Leverandørrollen har ansvar for leveranse av IKT tjenester som støtter helseforetakenes primærvirksomhet samt kompetanse og beste praksis prosesser som understøttes av IKT løsninger.

Den overordnede rollefordelingen fremgår av tabellen nedenfor.

Tabell 12 Rollefordelingen i Sykehuspartner

Rolle/Aktør	Premissgiver	Bestiller/ Kunde	Leverandører
Eier(e)	<ul style="list-style-type: none"> Virksomhetsstrategier Føringer fra departementet 		
Helseforetak (HF)	<ul style="list-style-type: none"> Innmelding av behov til ny IKT-enhet for Helse Koordinering HF og Ny IKT-enhet for Helse HF virksomhetsstrategi 	<ul style="list-style-type: none"> Implementering og gevinstrealisering Budsjettering Brukerstøtte 1. linje Oppfølging av avtale 	
Ny IKT-enhet for Helse (sentralt)	<ul style="list-style-type: none"> IT strategier IT-arkitektur Standarder IT sikkerhet Programstyring IT kvalitet Konsernavtaler Avtaleverk/SLA 		<ul style="list-style-type: none"> IKT handlingsplan Infrastruktur, PC + utstyr Nasjonale og regionale løsninger Overvåking og drift Forvaltning og support Utvikling og integrasjon Help desk Kompetanse og opplæring Beste praksis prosesser
Ny IKT-enhet for Helse (de-sentralt)			<ul style="list-style-type: none"> Lokal brukerstøtte Lokal driftstøtte Rådgivning

PwCs vurderinger:

Det er noen paralleller med SSØ dersom en velger å gjennomføre organiseringen av økonomitjenesteområdet etter en bestiller-utfører modell.

- Premissgiver vil være SSØs ledelse og/eller FIN, RA stab vil være bestiller/kunde, mens ØTA vil spille rollen som leverandør.
- I så fall vil oppgaver tillagt rollene kunne være omtrent som skissert i tabellen, men med forbehold for at helseforetakets premissgiverrolle i en SSØ-sammenheng ville blitt ivaretatt av RA stab, samt at RA stab ikke ville ha ansvar for virksomhetsstrategi, men virksomhetsplan.

9.4 Konklusjoner

Funnene fra skrivebordsanalysen av særlig Økonomistyrelsen og Sykehuspartner samsvarer med funn fra gjennomgangen av PwCs benchmarkdatabase:

- Organisering som understøtter en målsetting om høy produksjonseffektivitet
- Organisering som reflekterer entydige ansvar tillagt de ulike rollene i organisasjonen
- Organisering som tillater færre ledersjikt
- Myndigheten som følger med ansvaret er tilstrekkelig
- Organisering som løser problemer med underkritisk kapasitet i kompetanseområder
- Begrepet "fleksibel organisering" kan innebære at en endret organisering av økonomitjenesteområdet i SSØ tilrettelegger for både produksjonseffektivitet og nærhet til kunde.
- Begrepet "robust organisasjon" kan bety evnen til å opprettholde en viss minste kritiske masse på kunnskapsområdene som er helt avgjørende for SSØs tjenesteproduksjon nå og på lengre sikt.
- Organiseringen av Økonomistyrelsen er, til tross for sin kompleksitet, relevant å vurdere nærmere dersom en vektlegger organisering med to separate hovedprosesser - regnskap og lønn - med fokus både på prosesseffektivitet og kundenærhet.

Vedlegg 2

Dokumenter mottatt fra SSØ

Dokumenter mottatt fra SSØ

Adresseliste ledere RA og ØTA, inkl. antall medarbeidere 1.1.2010
Analyse brukerstøtte i RA, 2010
Ansvarskart tjenesteeier B/R og ØTA (SABR)
Arbeidsdelingsskjema/ tjenestebeskrivelse budsjett og regnskap
Arbeidsdelingsskjema/ tjenestebeskrivelse lønn og personal
Avvik fra vedtatt kjøreplan
Bakgrunn for nåværende organisering
Bakgrunn for omorganisering RA
Bemanningsutvikling
Beslutningsnotat elektronisk datafangst
Disponeringsskriv 2009
Dokument Vivi – lønn prosess Drammen
Driftsmeldinger
Endelig handlingsplan budsjett og regnskap
Fagansvarlig avstemming rollebeskrivelse
Fagansvarlig budsjett og budsjettverktøy Rollebeskrivelse
Fagansvarlig EFB rollebeskrivelse
Fagansvarlig regnskap rollebeskrivelse
Fastsette innhold i fagområde
Felles virksomhetsplan
for kundevirksomheten i SSØ 2008- 2009
Fullmaktstrukturen 2008
Halvårsrapport 1. halvår 2007
Halvårsrapport 2005
Halvårsrapport til FIN 2008, 1. halvår
Halvårsrapport til FIN 2009, 1. halvår
IKT- strategi 2006 - 2009
Instruks til direktøren 2004
Kommunikasjonsplan 2007 til 2009, underlagsdokument
Kommunikasjonsstrategi laget 2004
Kompetansekrav 2006
Kundeoversikt
Kundeundersøkelse 2008
Kundeundersøkelse 2009
Mandat Datafangst
Markedsplan 2009
Modellbeskrivelse 2004
Notat om mandat Tjenesteeierskapet
Notatutkast tjenesteutvikling ØTA 2009
Oppsett av kjøreplan
Org.kart RA og ØTA (fra Erik)
Organisasjonskart 2008
Overordnet kommunikasjonsstrategi fra 2007
Overordnet plan for kundeføring 2008
Problemhåndtering i brukerstøttesaker
Prosjektmandat BASIS
Prosjektmandat Eldok
Prosjektmandat for el. datafangst
Prosjektmandat for el. fakturabehandling
Prosjektmandat Listverk

Dokumenter mottatt fra SSØ

Rapport fra medarbeiderundersøkelsen 2009
Rapport fra Terramar – Basisprosjekt
Rapport Mislighetsprofil 2008
Resultatindikatorer til FIN 2005
Revisjon av blanketter
Revisjon av implementeringsdokumentasjonen
Revisjon av sjekklister
Sikkerhetspolicy for SSØ
SSØ – mål og strategi gjeldende fra 2010
St prp nr 1 2004-2005
Standardpresentasjon til kunder tilpasset Stavanger
Strategi for fakturamottak Hamar
Strategiplan 2007 - 2011
Styringsparametere/ resultatindikatorer 2009
Tall for antall ansatte i dag. Fra 360 liste.
Tall for bemanningsutvikling
Tildelingsbrev 2008
Tildelingsbrev 2009
Tildelingsbrev 2010
Tjenesteeierskap ansvarskart med rutineansvar
Tjenesteliste 2009
Utføring av produksjonsoppgave som utføres av SALP
Vedlegg prosjekt datafangst
Vedtak av produksjonsoppgave som skal utføres av SALP
Virksomhetsavtale RA 2009
Virksomhetsavtale RA 2010
Virksomhetsavtale ØTA 2009 + vedlegg
Virksomhetsavtale ØTA 2010
Virksomhetsplan Drammen 2010
Virksomhetsplan Hamar 2010
Virksomhetsplan Kristiansand 2009
Virksomhetsplan Kristiansand 2010
Virksomhetsplan og virksomhetsavtale Drammen 2009
Virksomhetsplan og virksomhetsavtale Hamar 2009
Virksomhetsplan og virksomhetsavtale Trondheim 2009
Virksomhetsplan Regionavdelingen 2010
Virksomhetsplan Stavanger 2009
Virksomhetsplan Stavanger 2010
Virksomhetsplan Tromsø 2010
Virksomhetsplan Trondheim 2009
Virksomhetsplan Trondheim 2010
Økonomiinstruks 2005
Årsmelding 2004
Årsplanhjul
Årsrapport 2004
Årsrapport 2005
Årsrapport 2006
Årsrapport 2007
Årsrapport 2008
Årsrapport til FIN 2006
Årsrapportmøte i FIN mars 2006, presentasjon