

# **Benchmarking i staten**

**Anbefaling av parametere, nøkkeltall og løsning**

23.2.2017

**Anbefaling fra prosjektgruppe der**

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Direktoratet for  
forvaltning og IKT, Direktoratet for økonomistyring samt  
Finansdepartementet har deltatt.**

## ***Innhold***

1	Sammendrag.....	4
2	Innledning.....	7
2.1	Bakgrunn .....	7
2.2	Mandat.....	8
2.3	Organisering .....	9
3	Sentrale begrep - status i dag.....	11
3.1	Produktivitet og effektivitet.....	11
3.2	Benchmarking .....	12
3.3	Innsatsfaktorer .....	13
3.4	Administrative kostnader.....	14
3.5	Statlige virksomheter.....	19
3.6	Anbefaling .....	24
4	Brukere og behov .....	27
4.1	Interne brukere .....	27
4.2	Eksterne brukere.....	28
4.3	Anbefaling .....	29
5	Erfaringer.....	31
5.1	Tilgrensende arbeid .....	31
5.2	Tilgrensende publiseringsløsninger.....	35
5.3	Andre arbeider og prosesser som har relevans for benchmarking.....	44
5.4	Andre land .....	48
5.5	Anbefaling .....	58
6	Datakilder .....	61
6.1	Skattedirektoratet, Etatenes fellesforvaltning, a-meldingen.....	62
6.2	Statistisk sentralbyrå, a-ordningen .....	63
6.3	KMD, statens lønnsstatistikk.....	64
6.4	Arbeids- og velferdsdirektoratet.....	65
6.5	Direktoratet for økonomistyring.....	66
6.6	Statsbygg, statenslokaler.no .....	68
6.7	Statens pensjonskasse.....	68
6.8	Virksomhetenes årsrapporter .....	69
6.9	Vurdering av hvilke datakilder vi vil ha nytte av i benchmarkingsarbeidet.....	70
6.10	Oppsummering og anbefalinger .....	75

7	Parametere og nøkkeltall .....	79
7.1	Metadata og oversikt nøkkeltall .....	80
7.2	Driftsutgifter .....	82
7.3	Ansatte og årsverk .....	88
7.4	Sykefravær .....	99
7.5	Lokaler .....	103
7.6	Standard for yrkesklassifisering (STYRK) .....	107
7.7	Anbefaling .....	112
8	Om løsningen .....	114
8.1	Konsept .....	114
8.2	Publiseringsløsningen .....	116
8.3	Anbefaling .....	119
9	Forvaltning .....	120
9.1	Kriterier for forvaltning .....	120
9.2	Aktuelle forvaltere .....	122
9.3	Samarbeid .....	126
9.4	Anbefaling .....	126
10	Relevante utvidelser av datagrunnlaget .....	127
10.1	Registrering av administrasjonskostnader .....	127
10.2	Parametere .....	129
10.3	Anbefaling .....	130
11	Gjennomføringsplan for et eventuelt hovedprosjekt - samlede anbefalinger .....	131
11.1	Fase 1: 2017 primo 2018 - implementering .....	131
11.2	Fase 2: 2018 – videreutvikling .....	133
12	Samlede anbefalinger .....	135
13	Vedlegg .....	136
14	Kildeliste .....	137

# 1 Sammendrag

Å sammenligne ressursinnsats er vanlig i andre sektorer, men er ikke benyttet mellom statlige virksomheter. Det er behov for å etablere muligheter for å sammenligne slike kostnader også i staten.

Det fremgår av vårt prosjektoppdrag at vi skal utrede en løsning for benchmarking av administrative kostnader i statlige virksomheter. Herunder anbefale parametere og nøkkeltall, beskrive løsningskonsepter med en anbefaling om valg, forslå forvaltnings- samt publiseringsløsning. Avslutningsvis skal vi skissere en gjennomføringsplan for et eventuelt hovedprosjekt og om tid, foreslå relevante utvidelser av datagrunnlaget som kan iverksettes på et senere tidspunkt. I tillegg er prosjektet gitt flere føringer for arbeidet, blant annet å bruke eksisterende data som skal være gjenkjennelige for virksomhetene.

I kapittel 2, *Innledning*, gjennomgås bakgrunn for oppdraget, selve oppdraget samt organisering av prosjektet. Det ble blant annet bestemt å ha ad hoc referansegrupper underveis, og dette har fungert som forutsatt. Arbeidet er gjennomført med knappe tidsfrister og lav bemanning. Ressursutfordringene har blant annet medført at to deloppdrag må settes til hovedprosjektet, dette er gjennomføring av pilot og endelig avklaring av hvilke data vi spesifikt kan få tilgang på fra ulike forvaltere.

I kapittel 3, *Sentrale begrep – status i dag*, defineres først de sentrale begrepene for vårt arbeid: produktivitet, benchmarking og innsatsfaktorer. Deretter redegjøres det for ulike definisjoner av administrative kostnader og virksomhetsbegrepet, og det viser seg å være felles for begge begrep at det ikke benyttes enhetlige definisjoner. Da vil heller ikke administrative kostnader ha en egnet registrering. En av prosjektets forsetninger er å se på administrative kostnader som statlige virksomheter i stor grad har felles. Det fremgår i kapittel 3 at det er vår vurdering at det er nødvendig å benytte de generelle kostnadsdrivere lønn, kjøp av varer og tjenester samt lokaler i benchmarkingsarbeidet i en startfase, og så må det i en senere fase utarbeides en enhetlig definisjon og registrering av administrasjonskostnader. I tillegg må det innføres en enhetlig definisjon av statlige virksomhet på tvers av registre. Vi tar også opp at å hente data fra driftsenhetsnivå er etterspurt, særlig fra store virksomheter. Aggregert til virksomhetsnivå gir ikke relevant styringsinfo. Vi anbefaler dette som et utviklingspunkt.

I kapittel 4, *Brukere og behov*, identifiserer vi ulike brukergrupper. Det er, i samråd med styringsgruppen, ikke gjennomført egne brukerundersøkelser. Vi benytter innspill fra referansegrupper samt tilsvarende publiseringsløsningers innhenting av brukerbehov. Samlende for brukerne er at deres behov vil være å få styringsinfo og innsikt. Innspill fra referansegrupper oppsummeres avslutningsvis, og de ulike innspillene er benyttet løpende gjennom rapporten.

I kapittel 5, *Erfaringer*, ser vi, slik det forutsettes i oppdraget, løsningen i sammenheng med andre arbeid, som KOSTRA og StatRes, som vi henter innspill fra. Videre tar vi for oss eksisterende publiseringsløsninger og stiller spørsmål ved om løsningen kan dele plattform med en eksisterende løsning? Vi konkluderer med at både DFØs publiseringsløsning og Difis statistikk-løsning kan, selv om de har ulik funksjonalitet og behov for tilpasning, teoretisk benyttes også for benchmarking. Videre gjennomgår vi prosesser som forenkler arbeidet med benchmarking, for eksempel DFØs jobb med å få løpende og mer detaljerte regnskapstall fra nettobudsjetterte virksomheter i statsregnskapet og felles økonomimodell i departementene. Fra andre land er det særlig to elementer vi tar med oss. Island har samlet all økonomistyring i staten på ett kontor, med felles økonomimodell og systemer. Danmark har

vi mest å lære av, da de er kommet om lag tre år lengre i denne prosessen. De benytter en del av de samme nøkkeltallene som vi vil anbefale, og bekrefter vår plan om å få opp en løsning raskt, hente erfaring, for så å videreutvikle.

I kapittel 6, *Datakilder*, begynner vi å utkvittere de konkrete oppdragene i prosjektet. Her gjennomgår vi mulige datakilder, og finner en primær datakilde, Statsregnskapet (DFØ), supplert av a-ordninger som SSB har alle kildedata til. Vi registrerer også at statlige virksomheter rapporterer til mange ulike registre/ordninger/systemer, noen ganger også forholdsvis lik informasjon. I tillegg er KMDs lønnsdatauttrekk fra a-ordningen, NAVs sykefraværstatistikk og Aa-register samt Statsbyggs statenslokaler.no interessante datakilder. Flere av disse kildene inneholder personsensitive opplysninger, for eksempel diagnoser og personnumre. Vi antar det kan være utfordrende å hente data fra SSB for faste uttrekk, så vi legger i utgangspunktet til grunn KMDs lønnsuttrekk som primærkilde for ikke-regnskapsdata. Imidlertid trekker KMD ut data kun til sitt formål, lønnsstatistikk, som dermed ikke nødvendigvis inkluderer de eksakte parameterne vi har behov for i våre nøkkeltall. En mulighet er å samles om en felles databehandleravtale for lønnsstatistikk og benchmarking. I tillegg vil DFØ, som leverandør av lønns- og regnskapstjenester, ha samme data som SSB mottar i a-ordningen for 2/3 av statlige virksomheter eller 1/2 av de ansatte i statlige virksomheter. Dette kan være et alternativ for hovedprosjektet å gå videre med. Datafangst fra SSB og NAV er vanskeligere tilgjengelig, se omtale i delkapittel 6.9. Avslutningsvis oppsummerer vi sentrale sider ved datakildene i delkapittel 6.10.

I kapittel 7, *Parametere og nøkkeltall*, fortsetter vi å utkvittere prosjektets oppdrag og anbefaler 13 nøkkeltall innen lønn, varer og tjenester samt lokaler og sykefravær. Vi definerer dem og opplyser om særlige forhold å være obs på, for eksempel når det gjelder nøkkeltallet *Konsulentandel*. Vi anbefaler også tre konkrete definisjoner for *Årsverk* og påpeker hvilke variabelgrupper vi trenger utover KMDs nåværende databehandleravtale fra SSB for å kunne måle på nøkkeltall som inneholder årsverk. Vi påpeker også noen åpenbare utfordringer med å sammenstille to ulike datakilder med ulik logikk, samt ved å sammenligne netto- og bruttotall fra statsregnskapet. Vi anbefaler at inntil blant annet enhetlig bruk av virksomhetsbegrepet er på plass bør det kun gjøres årlig publisering. Avslutningsvis gjennomgår vi yrkeskodene STYRK, som rapporteres via a-ordningen. Der registreres blant annet administrative funksjoner og vi tester hvor godt egnet disse kodene er for å komme nærmere administrative kostnader. Vi konkluderer med at koder for ledere kan benyttes, men at resten av kodeverket må utredes grundig før det eventuelt kan benyttes.

I kapittel 8, *Løsning*, utkvitterer vi publisering og konsept, utover det som allerede er dekket i foregående kapittel. Her gjennomgår vi hvordan løsningen bør være, blant annet;

- åpne data – lik tilgang til grunnlagsdata for alle brukere
- rom for noe egenanalyse – egne nøkkeltall
- brukerstyring – tilrettelagte rapporter
- skalerbar løsning - men foreløpig kun til virksomhetsnivå

Vedrørende selve publiseringsløsningen peker vi på forhold å være obs på ved datasamling, som generering og publisering.

I kapittel 9, *Forvaltning*, anbefaler vi 5 kriterier for valg av forvalter:

1. Ansvar i dag og eierskap (motivasjon)
2. Styringsmulighet (påvirke aktører samt endre forutsetninger)
3. Dagens publiseringsløsning
4. Kompetanse (som it, statistikk, økonomi, kommunikasjon og forvaltning)
5. Økonomi (ressursbehov)

Deretter lister vi aktuelle forvalterne og benytter kriteriene til å komme fram til de mest aktuelle, DFØ og Difi. Videre diskuterer vi mulighetene for at direktoratene kan samarbeide om en løsning. Vi tar kort opp fordeler og ulemper med de ulike måtene å samhandle på. Valg av forvalter er en strategisk beslutning som ligger utenfor prosjektgruppens mandat.

I kapittel 10, *Relevante utvidelser av datagrunnlaget*, gjennomgås ulike måter å fange administrasjonskostnader. Vi identifiserer tre muligheter; tidsregistrering, yrkeskodene STYRK og felles økonomimodell. Vi anbefaler at yrkeskodene STYRK og felles økonomimodell utredes videre. Etter vår vurdering vil STYRK-kodene kunne gi noe informasjon på kort sikt om administrative funksjoner mens felles økonomimodell vil kunne gi all informasjon om administrative funksjoner på lengre sikt. Vi lister også opp ulike parameter som det bør vurderes å innhente data for, for eksempel *Individlønn, Lønnsutvikling, Kostnad sykefravær og Compliance innkjøp*.

I kapittel 11, *Gjennomføringsplan for et eventuelt hovedprosjekt*, foreslår vi et hovedprosjekt i to faser;

1. Implementering til ultimo januar 2018 da første nøkkeltall publiseres. Vi anbefaler videre at det settes av noe mer og annen kompetanse i hovedprosjektet. I tillegg lister vi de tiltakene vi har identifisert som hovedprosjektet må følge opp, herunder for eksempel innhenting av data fra for eksempel SSB, endelige definisjoner og status enhetlig virksomhetsbegrep.
2. Utvikling fra ultimo januar 2018. Ta med erfaringene fra første publisering til videre utvikling. Vi har også identifisert konkrete utviklingstiltak til denne fasen: definere administrasjonskostnader, vurdere om det er mulig å legge til rette for driftsenhetsdata samt videreutvikling av nøkkeltall, se våre forslag over, i dialog med brukerne.

I kapittel 12, *Samlede anbefalinger*, går vi kort gjennom våre anbefalinger, med kapittelhenvisninger.

## 2 Innledning

I dette kapitlet redegjør vi kort for bakgrunnen for prosjektet i delkapittel 2.1. Deretter gjengis prosjektets mandat i delkapittel 2.2 før vi avslutningsvis redegjør for hvordan arbeidet har vært organisert og forankret i delkapittel 2.3.

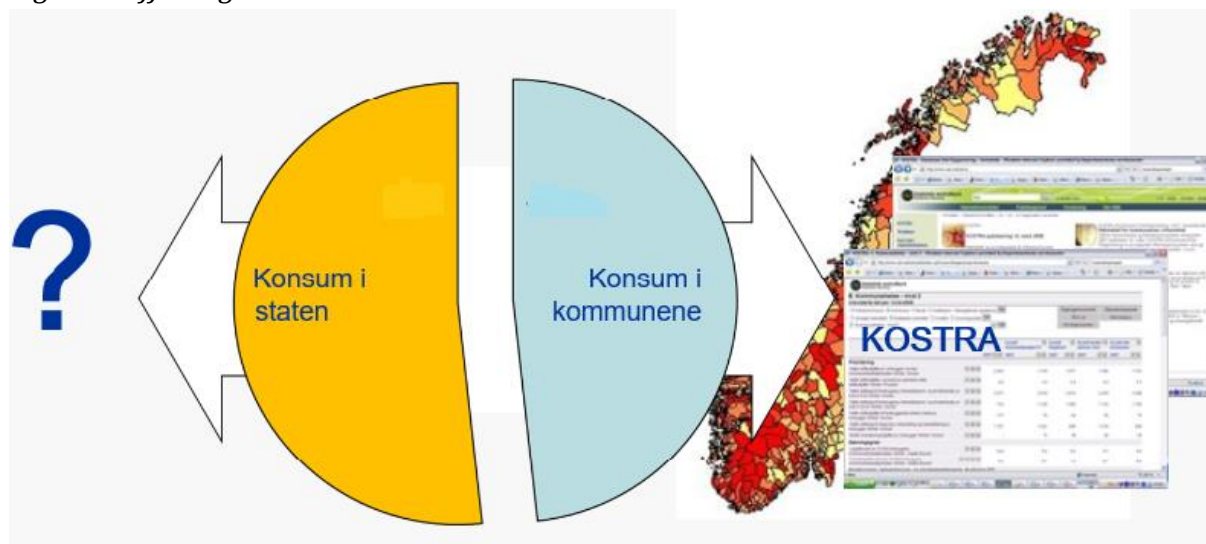
### 2.1 Bakgrunn

Produktivitetskommisjonen (NOU 2015: 1 og NOU 2016: 3) peker på at potensialet for økt effektivitet i offentlig sektor er betydelig, både på tvers av enheter innen samme sektor og på tvers av sektorer. Benchmarking, eller sammenligning med beste praksis, må i større grad brukes til å identifisere muligheter for effektivisering.

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

Offentlig sektor består av statlig og kommunal sektor, og samlet offentlig konsum vil utgjøre 794 mrd. kroner i 2017. (Meld. St. 1 (2016-2017), tabell 2.8-2.10) Offentlig konsum omfatter varer og tjenester som brukes av offentlige institusjoner, i all vesentlighet stat og kommuner.<sup>1</sup> Av dette utgjør forbruk i statlig sektor 51 pst., se understående figur 1.

Figur 1: Offentlig konsum



Kilde: Statistisk sentralbyrå (2010)

<sup>1</sup> Til offentlig konsum regnes administrasjonens ytelser, rettsvesen og liknende, alt verdsatt til lønnskostnadene, løpende anskaffelser unntatt det som går til anskaffelse og vedlikehold av kapitalutstyr som bygninger, veianlegg og liknende, og kapitalslitet på den offentlige konsumkapitalen.

Statlige virksomheter inngår i statlig sektor og synliggjør ikke i dag hva de bruker ressursene sine på.

Den andre delen av offentlig sektor, kommunene, ble for om lag 15 år siden pålagt av staten å benytte KOrmmune-STat-RApportering (KOSTRA), et system for å blant annet benchmarke ressursbruk.

Staten har, gjennom prosjektet Statlig ressursbruk og resultater (StatRes) 2005-2013, forsøkt å tilnærme seg dette. Men prosjektet kom aldri i ordinær drift. Det er på tide at statlige virksomheter igjen ser på egen ressursbruk.

## 2.2 Mandat

På bakgrunn av dette fikk Finansdepartementet (FIN) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i oppdrag å utrede en løsning for benchmarking av administrative kostnader i statlige virksomheter.

Forprosjektet skal utrede og anbefale et konsept (løsning) for benchmarking av administrative kostnader mellom statlige virksomheter. Forprosjektet skal eventuelt etterfølges av et hovedprosjekt for implementering av valgt løsning.

I forprosjektet skal det gis:

- En anbefaling av parametere og nøkkeltall.
- En beskrivelse av ett eller flere løsningskonsepter med en anbefaling om valg.
- Et forslag til løsning om forvaltning samt distribusjon/publiseringsløsning.
- En gjennomføringsplan for et eventuelt hovedprosjekt.
- Eventuelt forslag til relevante utvidelser av datagrunnlaget som kan iverksettes på et senere tidspunkt.

Prosjektgruppen er i prosjektoppdraget også gitt en rekke forutsetninger for arbeidet:

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



Forprosjektet skal oppsummeres i en rapport. Det vises til *Omforent prosjektoppdrag benchmarking, 31. august 2016*, vedlegg

## 2.3 Organisering

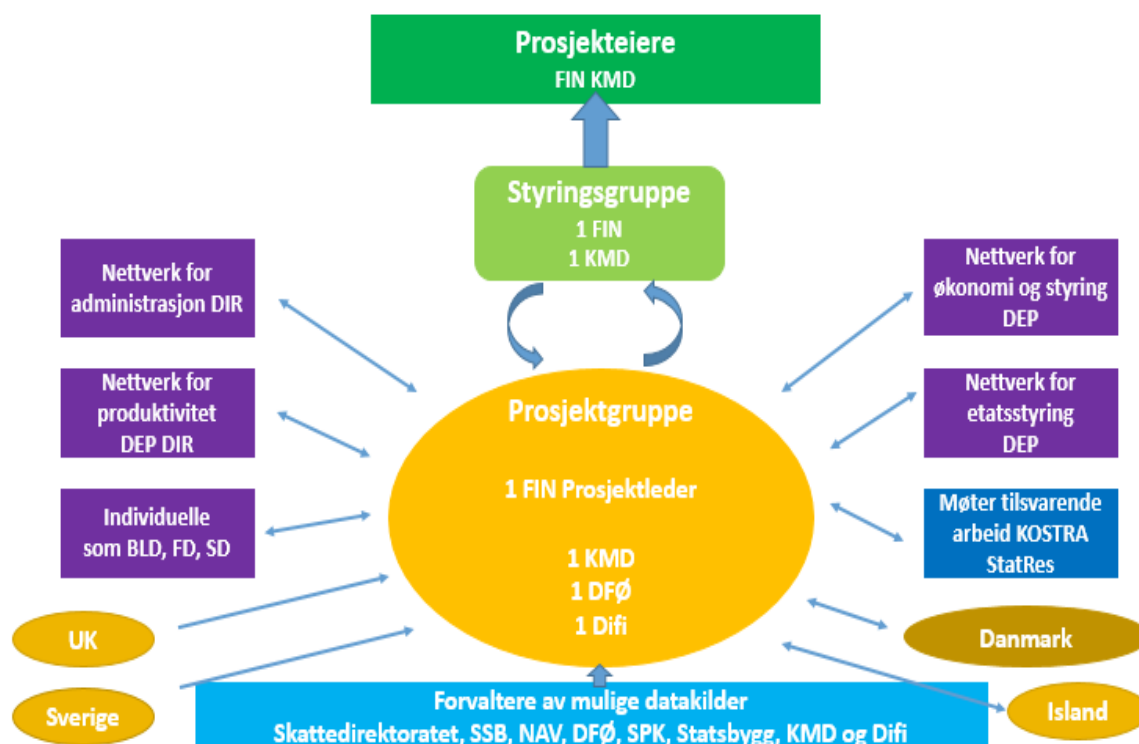
FIN og KMD er prosjekteiere. Styringsgruppen besto av FIN, ved avdelingsdirektør Astri Tverstøl, og KMD, ved avdelingsdirektør Lasse Ekeberg.

Prosjektleder har rapportert til styringsgruppen i totalt 6 møter og implementert styringsgruppens beslutninger i det videre arbeidet i prosjektgruppen.

Prosjektgruppen har bestått av FIN, ved Linda Løvaas (prosjektleder), KMD, ved Kleng Bråtveit, erstattet av Hilde-Marie Branæs fra 24. november 2016, Direktoratet for økonomistyring (DFØ) ved Erik Cameron, erstattet av Arnulf Eriksen fra 5. desember 2016 og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), ved John Nonseid, erstattet av Kristian Kjøllesdal Eide i perioden 19. september til 14. november 2016. Prosjektgruppen har hatt ukentlige møter i perioden, totalt 19. møter.

Forprosjektet startet sitt arbeid 5. september 2016, og skulle opprinnelig levere sin rapport i desember 2016. Grunnet en i utgangspunktet lav bemanning og ytterligere ressursutfordringer underveis ble leveringsfristen utsatt til 8. februar 2017. Gjennomføring av pilot og endelig avklaring av hvilke data vi spesifikt kan få tilgang på fra ulike forvaltere er flyttet til hovedprosjektet.

Figur 2: Prosjektets organisering



Relevante rådgivende referansegrupper med interessenter er benyttet underveis i arbeidet for å sikre innspill og forankring. Ideelt sett skulle det vært opprettet referansegrupper der alle statlige virksomheter kunne blitt hørt. Dette har ikke vært praktisk mulig grunnet prosjektets korte tidsfrister samt at dette ville innebære treffpunkter for om lag 200 virksomheter.

Prosjektets fremdrift er i stedet presentert og diskutert i fire ulike nettverk for departementene og underliggende virksomheter, i totalt 6 møter i løpet av høsten. Nettverkene fremgår av lilla markering i figuren over. Det har også vært gjennomført individuelle samtaler med andre interessenter. Innspill fra disse forankringsrundene benyttes løpende i rapporten. Disse innspillene har vært viktige for både diskusjoner i prosjektgruppen og våre anbefalinger. Vi oppsummerer kort noen innspill i kapittel 4, *Brukere og behov*, delkapittel 4.3.

I tillegg er det avholdt møter med alle forvaltere av mulige datakilder som også har gitt innspill til arbeidet, se kapittel 6, *Datakilder*. Prosjektet har innhentet erfaringer og innspill fra KOSTRA og StatRes miljø samt Storbritannia, Sverige, Island og Danmark. Prosjektet har hatt mest kontakt med Danmark, blant annet ble det utvekslet informasjon høsten 2016 og på bakgrunn av det avholdt et eget arbeidsmøte 23. januar 2017. Også erfaringer fra tidligere arbeid og innspill fra andre land er svært nyttige og gir mye læring. Erfaring og innspill fremgår av kapittel 5, *Erfaringer*.

Brukerbehov er også fulgt opp med erfaringene fra både DFØ og Difi som begge den siste tiden har etablert/etablerer publiseringsløsninger med utgangspunkt i brukerundersøkelser. Det redegjøres for dette arbeidet i kapittel 5, *Erfaringer*, delkapittel 5.2.

I alle disse rundene har vi tatt opp og diskutert de 11 forutsetningene vi er gitt for arbeidet. Vår erfaring er at disse oppleves som svært fornuftige utgangspunkt for å etablere en hensiktsmessig benchmarkingsløsning – vi gaper ikke for stort samtidig som vi er fleksible med hensyn på videre utvikling.

Prosjektet skal gjennomføres i flere faser. Forprosjektet avsluttes med leveranse av prosjektgruppens rapport 23. februar 2017. Eventuell implementering i et hovedprosjekt besluttes deretter.

Det vises til *Prosjekt- og framdriftsplan*, vedlegg 1.

### ***3 Sentrale begrep - status i dag***

I dette kapitlet gjennomgås de definisjonene som ligger til grunn for prosjektoppdraget.

Først tar vi for oss hvordan produktivitet og effektivitet, benchmarking samt innsatsfaktorer og resultatkjeden kan forstås, i delkapittel 3.1 til 3.3. Dette vil ha betydning for hvordan vi ellers velger å tilnærme oss oppdraget, for eksempel ser vi kun på virksomhetens innsatsfaktorer, i form av ressurser. Vi vil heller ikke definere normtall for nøkkeltallene.

Deretter tilnærmer vi oss begrepet administrative kostnader, delkapittel 3.4, samt definerer statlige virksomheter, delkapittel 3.5. Våre anbefalinger, på bakgrunn av funn i disse to delkapittel, fremgår av delkapittel 3.6.

#### ***3.1 Produktivitet og effektivitet***

Bakgrunnen for dette arbeidet er at Produktivitetskommisjonen har pekt på at det er et betydelig potensial for produktivitetsforbedring i offentlig sektor. Innledningsvis vil vi derfor søke å definere produktivitet samt si noe om i hvor stor grad produktivitet benyttes i styring av statlige virksomheter.

Produktivitetsparametere viser hvor mye virksomheten får ut av gitte ressurser. Produktivitet er et relativt mål som bare gir mening når det kan sammenlignes med tilsvarende resultater over tid, eller med annen tilsvarende produksjon. Produktiviteten i en produksjonsprosess sier noe om sammenhengen mellom ressursbruken som settes inn målt i kroner eller volum og mengden av tjenesten som virksomheten leverer.

Ved å måle produktivitet forsøker vi å svare på om virksomheten produserer uten å sløse med ressursene – om produksjonen er effektiv. Produktivitet omtales gjerne som den «indre effektivitet» i virksomheten, og målet er å produsere et gitt produksjonsvolum med lavest mulig ressursbruk og/eller til lavest mulig kostnad (eller størst mulig produksjon til gitt ressursbruk). Det handler om å gjøre tingene riktig, herunder i riktig rekkefølge, med riktige innsatsfaktorer, for eksempel dyktige, men ikke overkvalifiserte medarbeidere, riktig teknologi (kostnader og økonomisk risiko sammenlignet med forventede innsparinger). (DFØ, 2010)

DFØ har undersøkt bruk av informasjon om produktivitet i styringen av statlige virksomheter. (DFØ, 2011) Et flertall av de forespurte statlige virksomhetene brukte informasjon om produktivitet i sin styring. Det er imidlertid også mange som ikke bruker slik informasjon eller ikke ser den som viktig for styring. Mange departementer etterspør slik informasjon fra underliggende virksomheter og etater, men ikke alle. Informasjonen om produktivitet ble særlig brukt til styring av ressursbruk, fastsetting av mål, sammenligning over tid, justering av kursen ved avvik og langsiktig planlegging. DFØ peker på at selv om mange virksomheter gjorde seg nytte av slike data, er det betydelig rom for videreutvikling og systematisering. Ifølge rapporten etterlyste intervjuobjektene tiltak som tilrettelegger for utveksling av erfaringer mellom statlige virksomheter.

Dette siste er svært interessant for vårt arbeid. Ved å anbefale nøkkeltall for benchmarking og tilby virksomhetene en felles offentlig løsning for sammenligning, både med seg selv og med andre,

videreutvikler vi løsninger for virksomhetene som legger til rette for læring og åpenhet om data om statlige virksomheter.

### 3.2 Benchmarking

Vi skal anbefale en løsning for benchmarking av kostnader. Benchmark er ikke et norsk ord. Det finnes mange tilnærminger til hva benchmarking er, og også ulike syn på hvordan det oppstod. Men det synes å være en omforent forståelse for at uttrykket opprinnelig stammer fra landmåling hvor det viser til et merke på et punkt med kjent høyde og beliggenhet. Wikipedia har den mest konkrete og praktiske definisjonen av akkurat dette:

Figur 3: Benchmark



«The term **bench mark**, or **benchmark**, originates from the chiseled horizontal marks that surveyors made in stone structures, into which an angle-iron could be placed to form a "bench" for a leveling rod, thus ensuring that a leveling rod could be accurately repositioned in the same place in the future. These marks were usually indicated with a chiseled arrow below the horizontal line. The term is generally applied to any item used to mark a point as an elevation reference.»

Kilde: Wikipedia

I dag er benchmarking sammenligning av produkter, arbeidsmåter e.l. ut fra gitte kriterier eller standardverdier, og benyttes særlig for å oppnå forbedringer.

Difi har oppsummert ulike tilnærminger på sin nettside (Difi, 2015):

«Deling av beste praksis brukes generelt for å stimulere aktører til å prøve ut tiltak og virkemidler. En annen variant av dette er benchmarking - sammenlikning av en virksomhet med en annen, enten nasjonalt eller internasjonalt for å stimulere til å løse oppgavene bedre.»

Sammenligning, informasjonsdeling, analyse, motivasjon og læring er sentrale begreper innenfor litteraturen om benchmarking. Ifølge litteraturen kan benchmarking blant annet bidra til:

- en mer objektiv vurdering av resultater
- økt fokus på årsak/virkning-forhold

- et kontinuerlig press i retning forbedring
- synliggjøring av utfordringer/forbedringspotensialer
- identifisering av bedre arbeidsprosesser
- iverksetting av forbedringstiltak

Difi understreker også at benchmarking bare er *innledningen* av en forbedringsprosess, som skjer etter at man først har gjort en analyse av egne oppgaver og prosesser. For å få til endring og forbedring er man nødt til å *analysere årsaker* til forskjeller i nøkkeltall eller resultater og iverksette nødvendige endringer. Disse endringene innebærer gjerne endrete prosesser, f.eks. mer effektive rutiner, endret organisering osv. Til sist er det viktig å være klar over at forbedringsprosessen må følges opp og «overvåkes» for å sikre at den går i riktig retning.

Dette innebærer at benchmarking kan starte og drive en kontinuerlig læringsprosess, enten gjennom sammenligning med seg selv eller andre. Et moment det kan være nyttig å understreke er at benchmarking er et verktøy – et middel – for å oppnå noe annet, ikke et mål i seg selv. Det bør heller ikke bli for ressurskrevende å gjennomføre og følge opp arbeidet.

I benchmarkingsarbeidet vil vi derfor ikke definere normtall for nøkkeltallene. Det kan være interessant å fremvise gjennomsnitt- eller medianverdier, men dette vil ikke i seg selv gi nok informasjon til hva som er et fornuftig nivå på et gitt parameter.

### **3.3 Innsatsfaktorer**

For å kunne levere produkter og tjenester er virksomheten avhengig av ulike innsatsfaktorer – eller ressurser - for eksempel arbeidskraft, kompetanse, ledelse, bygninger, IT-systemer, materiell osv.

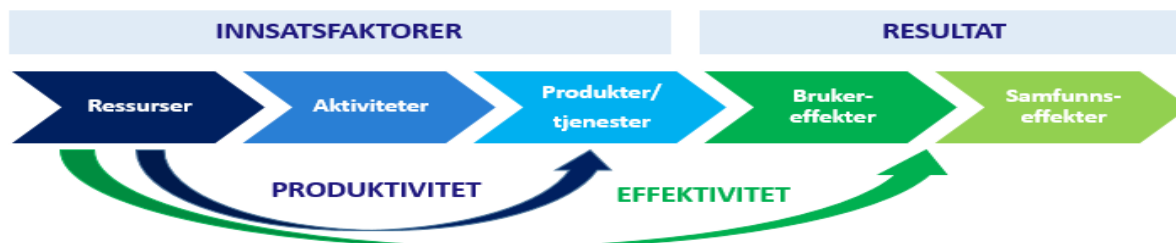
Disse innsatsfaktorene brukes til å gjennomføre aktiviteter eller arbeidsprosesser internt i virksomheten, for eksempel saksbehandling, analysearbeid, møter, innhenting av informasjon o.l. Innsatsfaktorer og aktiviteter har virksomheten i stor grad selv kontroll over.

Aktivitetene resulterer i produkter og tjenester som enten leveres ferdig fra virksomhetens side, eller som slutføres i møtet med en eller flere brukergrupper utenfor virksomheten. Eksempler kan være rådgivning, vedtak og beslutninger, utredninger, kampanjer og kontroller.

Tjenester som slutføres i møte med brukere, har virksomheten bare delvis kontroll over. Tjenestene får en eller flere effekter utenfor virksomheten – både tilsiktede og eventuelt utilsiktede – for brukerne og i siste instans for samfunnet. De tilsiktede samfunnsseffektene tilsvarer vanligvis målet med tiltaket eller formålet med virksomheten. Med brukereffekter menes effekter på brukerne i form av holdninger, atferd eller livssituasjon som er direkte resultat av virksomhetens tjenester. Eventuelle effekter er også normalt resultat av ikke bare én, men flere aktiviteter og tjenester fra virksomheten. Desto lengre til høyre i resultatkjeden vi er, desto lengre tid tar det før resultatene viser seg. Det gjelder særlig for samfunnsseffekter.

Resultatkjeden viser hvordan en virksomhet via ulike aktiviteter omformer innsatsfaktorer til produkter eller tjenester som er rettet mot eksterne brukere og samfunnet. Produktene og tjenestene gir effekter for brukerne. Pilene i figur 4 viser årsakssammenhengene: (DFØ, 2010)

Figur 4: Resultatkjeden



Kilde: DFØ

I dette arbeidet er vi helt til venstre i denne resultatkjeden. Vi ser kun på virksomhetens innsatsfaktorer, i form av ressursbruk.

### 3.4 Administrative kostnader

Vi skal anbefale en løsning for benchmarking av administrative kostnader i statlige virksomheter. Det er derfor sentralt å definere administrative kostnader slik at det blir mulig å identifisere dem i tilgjengelige datakilder.

Et poeng vedrørende dette, som også fremkommer fra referansegruppene våre, er at mange opplever det som viktig i egen styring å kunne skille mellom administrative funksjoner og kjerneoppgaver, for sammenligning med seg selv eller kanskje for å dokumentere tidsbruk i forbindelse med ekstern finansiering eller tilsynsfunksjoner. Flere har, eller utarbeider, egne definisjoner av administrative kostnader. At dette etterspørres er et godt utgangspunkt for vårt arbeid.

DFØ og Difi er blant de virksomhetene som ønsker å skille administrative funksjoner og kjerneoppgaver. DFØ oppgir i sin årsrapport for 2015 driftskostnader for tre hovedaktiviteter, økonomitjenester, forvaltning og analyse, stabs- og fellesfunksjoner. (DFØ, 2015) Difi oppgir i sin årsrapport for 2015 ressursbruk fordelt på virksomhetsområdene IT-drift, administrasjon og felles driftsutgifter ekskl. IT-drift, offentlige anskaffelser, digital forvaltning og ledelse, organisering og kompetanse. (Difi, 2015) Disse to årsrapportene viser at de to direktoratene har oppmerksomhet mot egen ressursbruk, men at de velger ulike tilnærminger når de kvantifiserer den.

Vi har valgt å se hen til hvordan begrepet defineres i dag i ulike deler av offentlig sektor og andre land. For eksempel kan felles definisjoner gjøre det mulig å sammenligne med tidligere studier eller på tvers av sektorer og land.

***Benchmarking i kommunal sektor, funksjon 120 administrasjon***

Kommunal sektor etablerte sammenligning av ressursbruk og resultater allerede i 2001. Kommunene og fylkeskommunene rapporterer årlig til Kommune Stat Rapportering (KOSTRA) hvor tjenesteproduksjonsdata (type tjenester, antall produserte enheter, personalinnsats - årsverk/timer, brukere m.m.) kobles med økonomidata (utgift og inntekt pr. tjeneste) i en økonomimodell i henhold til *Veileder for rapportering* (KMD, 2016a).

Logikken i KOSTRA er at det er hovedsakelig dimensjonene funksjon (hva som blir gjort/skal gjøres) og ansvar (hvor ressursene blir brukt) som påvirker ressursinnsatsen (utgifts- og inntektstyper) og dermed også resultatet og om fastsette mål blir nådd.

KOSTRA har en grundig og detaljert definisjon av administrative kostnader, som benevnes *Funksjon 120 administrasjon*. Funksjonen er inndelt i fem grupper som gjennomgås kort i tabell 1 under:

Tabell 1: Funksjon 120 administrasjon

Administrativ ledelse	Fellesfunksjoner
<p>Til funksjon 120 skal det henføres lederressurser som etter KOSTRA er definert å være administrative ledere, og som leder andre administrative ledere.</p> <p>Administrative ledere er definert til å være ledere som har både økonomiske og administrative fullmakter.</p>	<p>Fellesfunksjonene skal i utgangspunktet føres på funksjon 120, men skal fordeles dersom ledelse og medarbeidere yter tjenestespesifikke oppgaver som samlet utgjør minst 20 pst. av én stilling til tjenesteledere (laveste administrative ledernivå) eller direkte til tjenestefunksjonene.</p>
Stab/støttefunksjoner	<p>Fellesfunksjoner er (bl.a.):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Funksjoner for administrative ledere/medarbeidere som er knyttet til funksjonene 100 Politisk styring eller 120 Administrasjon, slik som resepsjon, sentralbord og andre velferdstiltak.</li> <li>- Felles post- og arkivfunksjon. Tjenestespesifikke post- og arkivfunksjoner skal henføres til tjenestefunksjonen.</li> <li>- Felles lønns- og regnskapsfunksjon, herunder fakturering og innfordring. Lønns- og regnskapsfunksjoner som ivaretar overordnede oppgaver for hele kommunen føres på funksjon 120. Lønns- og regnskapsoppgaver som gjelder tjenestested henføres til tjenestefunksjon.</li> <li>- Felles IKT-løsninger for hele kommunen. Dette inkluderer anskaffelse, drift og vedlikehold inkludert brukerstøtte til fellessystemer. Utgifter knyttet til "fagsystemer" (pleie- og omsorgssystemer, sosialsystemer, system for barnehageopptak, geografiske informasjonssystemer til reguleringsplanlegging og forvaltning av eiendommer og anlegg m.m.) henføres til de funksjonene som systemene betjener. Også arbeid knyttet til "fagsystemer" som samlet utgjør minst 20 pst. av én stilling, skal fordeles. Har kommunen organisert IKT-tjenesten i samarbeid med andre kommuner (egne selskapsenheter eller vertskommuneordning), skal kommunens andel som vedrører fellessystemer, eksempelvis lønns- og regnskapssystem, til funksjon 120. Kommunens andel som vedrører fagsystemer, skal til tjenestefunksjon. Kommunens andel er nettoutgiften i samarbeidsløsningen som vedrører kommunen.</li> </ul>
<p>Stabs-/støttefunksjoner knyttet til planlegging, oppfølging og styring av hele kommunen eller av et administrativt ledernivå knyttet til funksjon 120, er i utgangspunktet en del av funksjon 120.</p> <p>Dette omfatter blant annet oppgaver knyttet til økonomiforvaltning, personalforvaltning, informasjonsarbeid, kommuneadvokat/-jurist, utvikling av lokalsamfunn og næring, samt arbeid knyttet til organisasjonen eller organisasjonsutvikling.</p> <p>Prinsippet om fordeling av andel av oppgaver som utgjør minst 20 pst. av én stilling gjelder også for disse stab-/støttefunksjonene.</p>	
Fellesutgifter	
<p>Fellesutgifter som føres på funksjon 120 (bl.a.):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kantine (nettoutgift).</li> <li>- Sekretariat for politisk ledelse</li> <li>- Bedriftshelsetjeneste for kommunens ansatte</li> <li>- Overordnet HMS-arbeid</li> </ul>	
Fordeling av andel lederstilling	
<p>Dersom en administrativ leder på funksjon 120 yter tjenester for ett eller flere tjenesteområder, og dette utgjør 20 pst. av stillingen eller mer, skal denne andelen fordeles til tjenestenivået.</p>	

Kilde: KMD, 2016a

I veilederen beskrives kostnadsgruppene i større detalj, også med illustrasjoner og eksempler, se s 13-20.



Dette er kanskje den mest grundige definisjonen av administrative kostnader, bortsett fra den danske definisjonen som følger under. Kommunal sektor sin forståelse av administrative kostnader vil kunne være ganske parallell til statlige virksomheters behov.

I vår dialog med brukere, i for eksempel tilbakemeldinger fra ulike nettverk, kommer det tydelig fram at administrasjonskostnader oppfattes som å favne bredere enn virksomhetenes administrasjonsavdelinger, og også går utover virksomhetens årsverk. Dette er i tråd med definisjonen kommunal sektor legger til grunn.

Brukere fremhever også at det kan være vanskelig å definere ulike roller. Er for eksempel ledere administrative kostnader? Over er dette løst på en måte som brukerne bekrefter virker logisk og hensiktsmessig.

Et annet sentralt poeng med kommunenes definisjon av administrasjonskostnader er at de har inkludert utgifter til outsourcete tjenester eller tjenester som drives som interkommunale samarbeid i funksjonskoden, se omtale i Tabell 1, under Fellesfunksjoner, siste strekpunkt over. I en definisjon for statlige virksomheter må dette også hensyntas. For eksempel utfører både DFØ, Difi og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) administrative tjenester for andre statlige virksomheter. Dette vil kunne håndteres i en felles økonomimodell for statlige virksomheter.

### ***Statens benchmarkdatabase, Danmark***

I Produktivitetskomisjonens andre rapport, *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi* (NOU 2016: 3), holdes den danske Statens benchmarkdatabasen frem som et eksempel til etterfølgelse når det gjelder benchmarking av administrative kostnader. Databasen er etablert av den danske Moderniseringsstyrelsen.

Moderniseringsstyrelsen definerer felleskostnader (administrasjonskostnader) som oppgavetyper/funksjoner som angår hele institusjonen. Det avgjørende er som i kommunal sektor funksjon og ikke organisatorisk innplassering. Administrasjonskostnadene deles inn i kategoriene lønn og varer og tjenester.

Selv om Danmark har en felles økonomimodell for sine 130 statlige virksomheter har ikke administrative kostnader blitt spesifikt registret tidligere. Den felles økonomimodellen dekker i utgangspunktet ikke funksjonskoder, men virksomhetene har anledning til å registrere sted, funksjon og prosjekt internt. Fra budsjettåret 2016 ble det tatt inn et krav i Finansloven om at statlige virksomheter skal rapportere administrasjonskostnader etter en felles mal. Dette gir grunnlag for å skille administrasjon og kjerneoppgaver. Hva som inngår i administrasjonskostnader er detaljert spesifisert, og omfatter både lønn og bilag. Staten kan også spesifisere flere obligatoriske koder over samme dimensjon (Finanslovformål).

Når det gjelder lønn så regnes toppledelse og ledere med andre ledere under seg (typisk avdelings-/stabsledelse) som en del av administrasjonskostnadene. Det laveste ledernivået regnes som regel som en del av kjernefunksjonen.

Når det gjelder øvrige ansatte så regner man de som utfører støttefunksjoner knyttet til virksomhetens øverste ledelse og drift som administrasjonskostnader da deres arbeid ikke direkte kan knyttes til

virksomhetens faglige statsbudsjettformål («finanslovsformål»). Her regnes alle ansatte med sekretær-, service-, økonomi-, HR- og strategifunksjoner inn.

Når det gjelder varer og tjenester opererer Moderniseringsstyrelsen med felles driftskostnader, eller kostnader knyttet til virksomhetens overordnede drift. Dette kan være drift og vedlikehold av virksomhetens fysiske omgivelser som for eksempel husleie, elektrisitet og vedlikehold av bygninger, kostnader til kontordrift, kostnader til IT og øvrig administrasjon. I tillegg kommer driftskostnader til støttefunksjoner som kurs, seminarer og reisekostnader.

Se mer om dette i publikasjonen *Sammenhengende styring med fokus på kerneoppgaven* (Moderniseringsstyrelsen, 2015). Modellen er relativt lik kommunal sektors definisjon, også i det at en økonomimodell ligger til grunn.

### **Utredninger om effektivisering av administrative funksjoner**

Det er gjort ulike forsøk på å definere administrasjonskostnader samt hvor stor andel de utgjør av driftskostnadene eller potensiale for effektivisering også i statlige virksomheter.

I notatet *Administrative støttefunksjoner i staten – forstudie* (Difi, 2012) rettes oppmerksomhet mot støttefunksjonene IKT, informasjonsforvaltning (arkiv, bibliotek, elektronisk publisering), personal/HR, tekniske tjenester, økonomi, lønn og reiseadministrasjon. I notatet anslås:

*«På grunnlag av erfaringer fra Danmark, Finland, Nederland og Storbritannia kan innsparinger ved felles støttetjenester generelt betegnes som moderate i forhold til sentralforvaltningens driftsutgifter, men vurderes som vesentlige i forhold til de totale kostnadene for administrative støttetjenester (og som er i størrelsesorden mellom 5 % og 20 % av statens driftsutgifter)»*

Capgemini og Agenda Kaupang har utredet effektivisering av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet, inkluderes forhold knyttet til den generelle ledelse som administrative funksjoner. (Capgemini Norge AS og Agenda Kaupang, 2014) Der ble administrative funksjoner definert som oppgaver som ikke omfattes av det enkelte departements faglige kjerneoppgaver, men som er nødvendige for å understøtte departementets primæroppgaver. Her opererer man med kategorier som anskaffelser, arkiv, bibliotekstjenester, drift og utvikling av bygg og annen teknisk infrastruktur, forværelsesfunksjoner/kontorstøtte og IKT med mer. Capgemini og Agenda Kaupang fant at andel driftskostnader i departementsfellesskapet knyttet til administrative funksjoner var 24,3 pst. og økte til 34 pst. ved inklusjon av DSS.

DFØ omtaler kostnadskalkyler som grunnlag for å vurdere kostnadsstrukturen i en virksomhet i notatet *Bruk av informasjon om produktivitet i styringen - et praktisk eksempel fra Utlendingsdirektoratet* (DFØ, 2013a). Som et ledd i dette arbeidet defineres begrepet felleskostnader som:

*«Kostnader som ikke er forårsaket av ett eller flere kostnadsobjekter, men er felles for alle kostnadsobjektene».*

Typiske eksempler på felleskostnader er kostnader knyttet til stabsfunksjoner, som økonomi og HR i en virksomhet. De indirekte kostnadene fordeles til kostnadsobjektene ved ulike fordelingsnøkler.

I et eldre arbeid, *Internadministrative kostnader i staten*, kartlegges internadministrative kostnader i 28 virksomheter, hhv. departementer, direktorater, etater på fylkes- og kommunenivå. (Statskonsult 1991: 11) Rapporten fastslår at det er betydelige variasjoner mellom de enkelte virksomhetene som går til interne aktiviteter, og for de enkelte virksomhetene varierer kostnadene fra 15-52 pst. av de totale driftskostnadene. Kostnadene til administrative funksjoner utgjorde i gjennomsnitt 30 pst.

### **Oppsummering**

Selv om det har vært, og er, mange ulike initiativ har ikke statlige virksomheter fått etablert en felles enhetlig definisjon av administrative kostnader. Basert på eksemplene og erfaringene fra andre synes det mulig å også kunne få definert administrative kostnader for de statlige virksomhetene.

Selv om de refererte arbeidene over definerer administrative kostnader ulikt og benytter ulike metoder, kan det fastslås at administrative kostnader utgjør en betydelig andel av virksomhetenes driftsutgifter.

Både kommunal sektor og Moderniseringsstyrelsen i Danmark har gjort grundige arbeid for å etablere slike felles definisjoner. I KOSTRA inngår definisjonen av administrasjon i økonomimodellen og er derfor lite ressurskrevende for kommunene og fylkeskommune å følge opp etter at den er etablert.

I og med at det ikke er etablert en felles definisjon rapporteres selvfølgelig heller ikke administrative kostnader enhetlig til noen sentrale datakilder.

## **3.5 Statlige virksomheter**

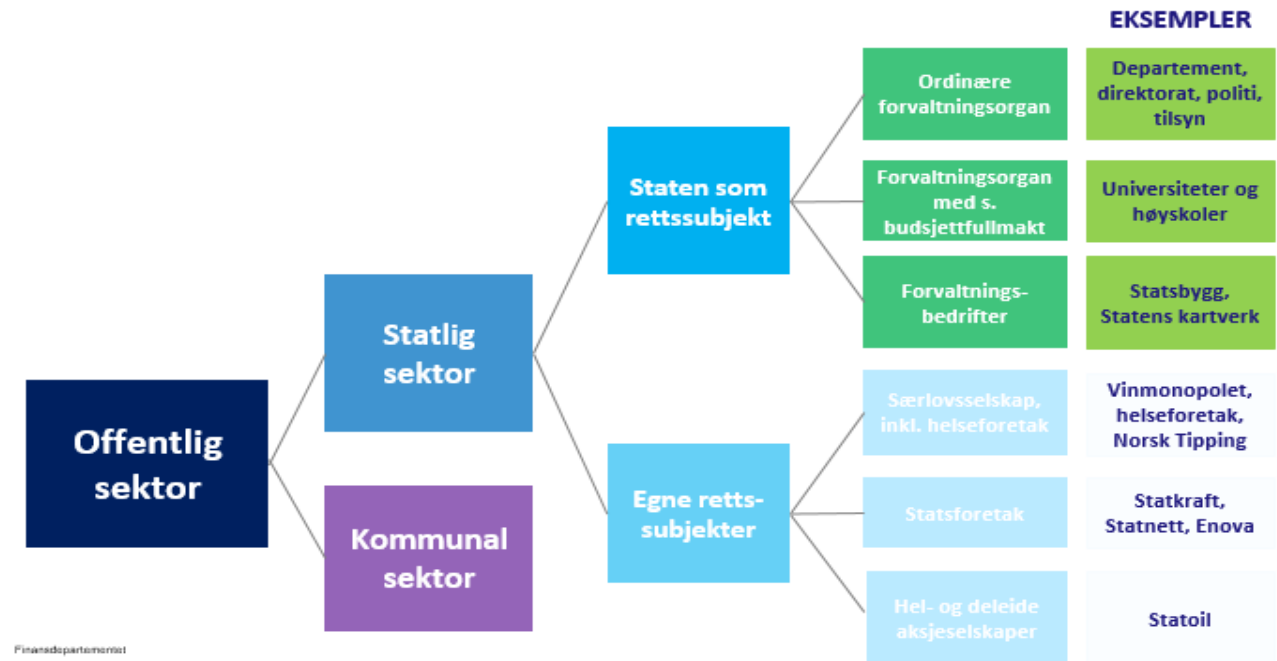
En viktig forutsetning for arbeidet vårt er at data skal grupperes etter virksomhet, slik dette begrepet er definert i økonomiregelverket. Dette for å få en enhetlig og konsistent forståelse av hvor grunnlagsdata er hentet fra og for å kunne sammenligne virksomheter ut fra samme organisatoriske nivå. Dette er jo i utgangspunktet logisk. Selvfølgelig må virksomheter grupperes som de virksomhetene de er. Men, det er ikke nødvendigvis slik at det er en felles forståelse av hvordan dette skal gjøres i dag.

### **Hva er en statlig virksomhet?**

Per 1. januar 2017 er det 191 virksomheter, inkludert departementene, som inngår i staten som eget rettssubjekt. I tillegg rapporterer fire andre virksomheter til statsregnskapet uten å være virksomheter i regelverkets forstand, blant annet Innovasjon Norge, som er et særlovselskap. De 191 utgjør hovedtyngden av virksomhetene i staten. Se figur 5.

Se vedlegg 9., *Virksomheter i staten per 1. januar 2017*, for en fullstendig oversikt over alle virksomhetene.

Figur 5: Organisering av offentlig sektor



Kilde: (NOU 2015: 14)

I tillegg er helseforetakene, og fra 2017 også Nye Veier AS samt BaneNor SF, betydelige mottakere av offentlige midler som egne rettssubjekt.

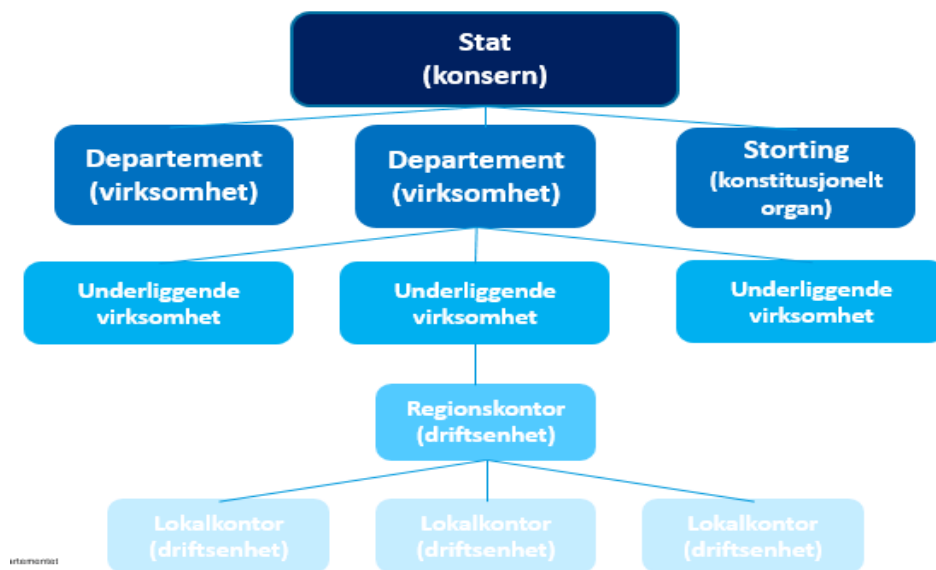
Statlige virksomheter finansieres over statsbudsjettet, men kan også ha andre inntektskilder. En statlig virksomhet er del av staten som juridisk enhet og kan ikke gå konkurs. Statlige virksomheter er underlagt forvaltningsloven, offentlighetsloven, bevilgningsreglementet, utredningsinstruksen og økonomiregelverket.

Virksomhetene styres gjennom forvaltningsmessig instruksjon, med statsråden som parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for alle sider ved virksomheten. Statlige virksomheter kan ha ulike typer oppgaver, for eksempel sektorstyring, regelverksforvaltning, forvaltning av stønader og tilskudd og ordinær tjenesteproduksjon.

### Driftsenheter og styringsinformasjon

En virksomhet kan ha underliggende driftsenheter. Med driftsenheter menes geografiske spredte og/eller administrative selvstendige enheter innenfor en virksomhet, i tråd med begrepsbruken i hovedavtalen for arbeidstakere i staten. (NOU 2015: 14) Eksempelvis består Arbeids- og velferdsetaten (NAV) av blant annet Arbeids- og velferdsdirektoratet, fylkes- og regionvise enheter samt lokale enheter i alle 426 kommuner. Regionale kontorer kan sees som driftsenheter innenfor virksomheten. Etaten sysselsetter om lag 19 000 medarbeidere, hvorav om lag 14 000 er tilsatt i staten. Se eksempel figur 6.

Figur 6: Statens hierarkiske oppbygging etter økonomiregelverket



Kilde: DFØ

For de største virksomhetene vil samlede parametere og nøkkeltall for hele virksomheten ikke gi relevant styringsinformasjon hverken for virksomheten selv eller ansvarlig departement om de ikke kan inndeles i mindre enheter. Virksomheter av en viss størrelse er typisk sammensatt av enheter med ulike formål og vil ha nytte av å kunne sammenligne seg internt, eller måle enkelte av sine enheter opp mot andre, sammenlignbare virksomheter. Dette bekreftes av tilbakemeldinger fra brukere i ulike nettverk samt fra forvaltere av ulike datakilder.

### Enhetsregisteret og økonomiregelverket

Enhetsregisteret skal samordne opplysninger om næringslivet og offentlige enheter som finnes i ulike offentlige registre, og registeret forvaltes av Registerenheten i Brønnøysundregistrene. (DFØ 2016d)

Virksomhetene benytter Samordnet registermelding for å oppdatere informasjon om seg selv, og er selv ansvarlig for kvaliteten på egne data. Dette utgjør grunnlaget for å oppdatere de tilknyttede registrene. På denne måten blir informasjonen om ulike organisatoriske enheter/nivå samordnet på tvers av registrene. Ifølge de innledende bestemmelsene til lov om enhetsregisteret (LOV-1994-06-03-15) er både arbeidsgiverdelen av Arbeidsgiver/arbeidstakerregisteret (folketrygdloven § 25-1) og Statistisk sentralbyrås Virksomhets- og foretaksregister (statistikkloven § 2-2) tilknyttet enhetsregisteret. I enhetsregisteret kan man finne opplysninger som organisasjonsnummer, foretaksnavn, organisasjonsform, stiftelsesdato, daglig leder, bransje, mva-registrering, og/eller NAV sitt Aa-register, kunngjøringer samt vedlegg til årsregnskap m.m.

Begge registrene nevnt over er sentrale registre for oss, da a-ordningen benytter begge disse i dag.

En virksomhet er i økonomiregelverket det samme som et statlig forvaltningsorgan i samsvar med språkbruken i tjenestemannsloven og hovedavtalen for arbeidstakere i staten. For utdyping av hva som

ligger i virksomhetsbegrepet, er det spesielt styrings- og ansvarsforhold og økonomistyring som reguleres av økonomiregelverket.

Kjennetegnene og kravene til statlige virksomheter som følger av økonomiregelverket er ikke definerende egenskaper, men regulerer hvilke styringsdokumenter og arbeidsprosesser virksomhetene må forholde seg til.

I dag er det hvert enkelt fagdepartement som avgjør om en enhet er en virksomhet i økonomiregelverkets forstand, eller om den er en driftsenhet innenfor en virksomhet, en enhet utenfor staten eller annet. Det er imidlertid en rekke krav i økonomiregelverket som inntreffer i det tidspunktet en statlig organisasjonsform er valgt.

Styrings- og ansvarsområdet kjennetegnes/reguleres i økonomiregelverket (Finansdepartementet, 2015) ved fem ulike krav, blant annet at det skal foreligge instruks fra overordnet departement som beskriver virksomhetens myndighet og ansvar, jamfør reglementet § 3 og bestemmelsene punkt 1.2, og at departementet skal stille bevilgningene til disposisjon for underliggende virksomheter ved tildelingsbrev (reglementet § 7 og bestemmelsene punkt 1.4).

I tillegg er det fem andre krav som ligger til grunn i økonomiregelverket for at statlige virksomheter skal kunne motta og stå ansvarlig for bevilgede midler, blant annet skal statlige virksomheters betalingsformidling i form av inn- og utbetalinger skje gjennom statens konsernkontoordning, jamfør bestemmelsene punkt 3.7.1 og FINs rundskriv R-104 (Finansdepartementet, 2016a) og at statlige virksomheter skal rapportere til statsregnskapet, jamfør reglementet § 12, bestemmelsene punkt 3.3.1 og FINs rundskriv R-101 (Finansdepartementet, 2016b).

Som nevnt er det ikke disse punktene med flere i seg selv som definerer en statlig virksomhet – det er ansvarlig departementet som definerer virksomheten og hvilken tilknytningsform den skal ha. Kravene til departementets styring og oppfølging av virksomheten inntreffer etter at virksomheten er opprettet, sammenslått eller på en måte omorganisert (for eksempel forandret tilknytningsform).

Kjennetegnene og kravene presentert over er ikke uttømmende. Kravene i økonomiregelverket gjelder for alle statlige virksomheter med mindre en virksomhet har fått innvilget unntak fra noen bestemmelser.

Begge registrene lar det i dag være opp til den enkelte innmelder å definere hvor en virksomhet passer inn i hierarkiet.

I tillegg kan vi ikke i dag hente informasjon fra registre etc. på lavere nivå enn virksomhet fordi enhetsregisteret og økonomiregelverket ikke benytter en felles begrepsbruk for statlige virksomheter. Virksomhetsbegrepet slik det benyttes i enhetsregisteret synliggjør den funksjonelle delen av en virksomhet, et geografisk sted hvor det utøves økonomisk aktivitet og hvor de ansatte har sin arbeidsplass. Virksomhetsbegrepet slik det benyttes i økonomiregelverket er på et mer overordnet nivå, der beslutningene tas, og er departementene selv samt underliggende nivå. Dette illustreres i tabell 2 under.

Tabell 2: Enhetsregisteret og økonomiregelverket

Begrep i enhetsregisteret	Eksempler på ulike typer enheter som er knyttet til betegnelsene	Begrep i økonomiregelverket
STAT	Departementene, Stortinget, Riksrevisjonen, Statsministerens kontor	Departement og virksomhet
Org.ledd nivå 1	Utdanningsdirektoratet, Patentstyret, Fylkesmannen i Hordaland, Arbeids- og velferdsetaten, (Politiets sikkerhetstjeneste)	Virksomhet og driftsenhet
Org.ledd nivå 2	Statped, Sameskolen for Midt-Norge, (Kripos, Agder politidistrikt)	Virksomhet og driftsenhet
Org.ledd nivå nn	Tollregion Oslo og Akershus, Skatt nord, NAV Oppland	Driftsenhet
Virksomhet (bedr.)	Arendal politistasjon, NAV Oppland Arbeidslivssenter	Driftsenhet

Kilde: DFØ 2016d

I praksis ser vi altså at enhetsregisteret registrerer virksomheter i ulike nivå, uten at det er samsvar mellom nivåene på tvers. Etter dagens praksis kan for eksempel det som benevnes organisasjonsledd nivå 1 og 2 i enhetsregisteret både inneholde virksomheter og driftsenheter i økonomiregelverkets forstand (driftsenheter i parentes). Virksomhetsbegrepet benyttes i enhetsregisteret både om de laveste og høyeste organisasjonsleddnivåene. I statsregnskapet rapporteres det inn data på regnskapsførende enheter som videre knyttes opp mot overordnede virksomhet og departement. I mange tilfeller er det 1 til 1 forhold mellom regnskapsførende enheter og virksomheter. Dersom virksomheten har valgt å spre regnskapsfunksjonen på flere underliggende driftsenheter vil disse enhetene fremkomme som egne regnskapsførende enheter.

Det er i dag ingen avsjekk mellom enhetsregisteret og statsregnskapet vedrørende begrepsbruk.

### Oppsummering

Vi har sett at i dag benytter de aktuelle datakildene for ressursbruk i staten, utenom statsregnskapet, enhetsregisterets inndeling.

Inntil registrering av statlige virksomheter i enhetsregisterets tilhørende registre er harmonisert med virksomhetsbegrepet slik det forstås etter økonomiregelverket må alle sammenstillinger av data fra kilder som tar utgangspunkt i ulike datakilder gjøres manuelt. I tillegg vil struktur være avvikende.

Foreløpig har DFØ anbefalt hva som er en virksomhet i økonomiregelverkets forstand. Men det er også nødvendig å avstemme registreringspraksis mot enhetsregisteret.

FIN følger opp dette.

### 3.6 *Anbefaling*

#### *Administrative kostnader*

Det er tydelig fra gjennomgangen foran, erfaringer fra andre samt innspill fra brukere at det er behov for å etablere muligheter for å sammenligne kostnader også i staten. For å komme videre, på tross av at vi ikke har tilgang på administrative kostnader spesifikt, har vi tatt utgangspunkt i forutsetningene for prosjektet der det fremgår at administrative kostnader skal forstås som kostnader som statlige virksomheter i stor grad har felles, og ikke spesifikt knyttet til virksomhetens kjerneoppgaver.

Dette vil typisk kunne være kostnader knyttet til husleie (foruten ulike formålsbygg), arkiv, HR- og/eller personalfunksjon, økonomi- og lønnsfunksjon, intern IT-drift og -sikkerhet, virksomhetsstab og kommunikasjon, virksomhetsledelse samt lønn for tilsatte som arbeider med oppgaver/tjenester som er felles for hele virksomheten.

Det synes å være bred enighet blant ulike brukere om at dette er et hensiktsmessig ytre rammeverk for administrative kostnader. Rammeverket følger også de andre definisjoner fra for eksempel KOSTRA. Det er imidlertid nødvendig å involvere brukere for å etablere en slik definisjon for statlige virksomheter, og gitt ressursutfordringene underveis er ikke dette noe vi har kunnet prioritere i vårt arbeid. For vårt formål er dette også tilstrekkelig, i og med at vi uansett ikke har rapportering på administrative kostnader i dag.

I forprosjektet vil vi derfor nærme oss begrepet ved å ta utgangspunkt i noen av de største kostnadsdriverne, eller innsatsfaktorene i virksomhetene. Kostnadsdrivere benyttes her som benevnelse på noen av de største utgiftspostene i regnskapet, for eksempel lønn, lokaler og kjøp av varer og tjenester. Disse kostnadene går på tvers av kjerne- og administrative funksjoner, men vil i stor grad være felles for de fleste statlige virksomheter. De gir et godt bilde av virksomhetenes samlede påvirkelige ressursbruk, se tabell 3.

I tabellen har vi tatt utgangspunkt i utgiftskontoene 4, 5, 6 og 7 som første siffer viser. Det er totalt 8 kontoklasser. Klasse 1 og 2 dreier seg om formue og gjeld poster, som er utenfor målene med benchmarkingsarbeidet slik det fremgår av forutsetningene. Det samme kan sies om kontoklasse 3 – Inntekter. Den siste klassen - 8 Finans – er også så vidt forskjellig mellom virksomheter at det ikke ville gi mening å sette disse mot hverandre. Standard kontoplan er obligatorisk for statlige virksomheter og er fastsatt av FIN og beskrevet i rundskriv R-102 – sist revidert 24. november 2016. (Finansdepartementet 2016c) DFØ forvalter kontoplanen.

Kontoplanen følger vedlagt, *Standard kontoplan*, vedlegg 4.



Tabell 3: *Kostnadsdriverne i bruttobudsjetterte virksomheter, i pst.<sup>2</sup>*

Kl./gr	Kontotekst	Pst.
<b>4</b>	<b>Varekostnad</b>	<b>29,2</b>
45	Fremmedytelse og underentreprise	11,3
43	Forbruk av innkjøpte varer og tjenester	9,3
48	Kjøp av tomter, bygninger og annen fast eiendom (direkte utgiftsføring)	5,0
40	Forbruk av råvarer og innkjøpte halvfabrikata	2,4
49	Kjøp av transportmidler, inventar og maskiner mv. (direkte utgiftsføring)	0,8
47	Kjøp av immaterielle eiendeler og lignende (direkte utgiftsføring)	0,4
<b>5</b>	<b>Lønnskostnad</b>	<b>30,2</b>
50	Lønn fast ansatte	20,5
54	Arbeidsgiveravgift og pensjonspremie	8,1
51	Lønn midlertidig ansatte	1,6
53	Annen oppgavepliktig godtgjørelse	0,7
59	Annen personalkostnad	0,1
52	Fordel i arbeidsforhold	0,0
55	Annen godtgjørelse	0,0
58	Offentlige refusjoner vedrørende arbeidskraft	-0,9
<b>6</b>	<b>Annen driftskostnad</b>	<b>36,3</b>
60	Av- og nedskrivning	12,5
67	Kjøp av fremmede tjenester	9,2
61	Frakt og transport vedrørende salg	5,9
63	Kostnader lokaler	4,7
68	Kontorrekvisita, bøker, møter og kurs	0,9
66	Reparasjon og vedlikehold	0,8
64	Leie maskiner, inventar o.l.	0,7
65	Verktøy, inventar og driftsmat. som ikke skal føres i kt.gr.10-12 eller 47-49	0,7
69	Telefon, porto o.l.	0,7
62	Energi, brensel og vann vedrørende produksjon	0,3
<b>7</b>	<b>Annen driftskostnad, fortsettelse</b>	<b>4,2</b>
77	Annen kostnad	2,2
71	Kostnad og godtgjørelse for reise, diett, bil o.l.	1,2
73	Salg, reklame og representasjon	0,3
74	Kontingent og gave	0,3
70	Kostnad transportmidler	0,1
78	Tap o.l.	0,1
	<b>Totalt for kontoklasse 4 - 7</b>	<b>99,9</b>

Kilde: DFØ, statsregnskapet 2015, bruttobudsjetterte virksomheter, 173,4 mrd. kroner eksklusive Forvaret, kontoklasse 4-7.

<sup>2</sup> Standard kontoplan inneholder en inndeling av virksomhetens utgifter/kostnader, inntekter, eiendeler og gjeld gruppert etter art, vedlegg 4. Kontoplanen skal benyttes uavhengig av hvilket regnskapsprinsipp som benyttes ved føring av regnskapet. Dette er et nødvendig grunnlag for arbeidet i denne rapporten. Oppbygningen er prinsipielt lik den som benyttes i privat sektor.

Utover de åpenbare driverne lønn og lokaler samt fremmede tjenester i tabellen over kan det også være interessant å se til noen kostnadsdriverer som i sum for alle statlige virksomheter ikke utgjør så mye, men som kanskje utgjør en større del for noen virksomheter. Videre vil kanskje andre mindre kostnadsdriverer være av interesse fordi de kan være enkle for virksomheten å påvirke. For eksempel ulike innkjøp, som kontormateriell. Noen vil også være aktuelle fordi de ofte etterspørres av eksterne brukere, som media.

Merk at vi dermed også utelater noen store kostnadsgrupper som for eksempel *Fremmedytelse og underentreprise* i kontogruppe 45. Veivesenet fører her store eksterne kjøp i forbindelse med infrastruktur. Vi anser at denne kontogruppen har liten sammenheng med administrative kostnader. Videre har vi valgt å ikke inkludere avskrivninger. Avskrivninger tilhører i denne sammenheng et periodisert regnskap, mens vi konsentrerer oss om utgifter i kontantregnskapet.

Vi kommer tilbake til kostnadsdriverne i kapittel 7, der vi anbefaler parametere og nøkkeltall.

Det er vår vurdering at det er nødvendig å benytte generelle kostnadsdriverer for å komme i gang nå, og så må det i en senere fase av benchmarkingsarbeidet utarbeides en enhetlig definisjon og registrering av administrasjonskostnader. Vi ser at Moderniseringsstyrelsen også ventet med å spesifisere administrative kostnader i sin løsning. Benchmarkingsløsningen i Danmark ble etablert for tre år siden, og det er først fra 2016 administrative kostnader blir rapportert.

Etter det er etablert en enhetlig definisjon av administrative kostnader er det tre ulike muligheter for å registrere dem; tidsregistrering, STYRK-kodene eller felles økonomimodell. Vi kommer tilbake til dette avslutningsvis i kapittel 0, *Relevante utvidelser av datagrunnlaget*.

### *Statlige virksomheter*

Gjennomgangen over viser at det er nødvendig å innføre en enhetlig definisjon av statlige virksomheter, på tvers av enhetsregistret og for eksempel statsregnskapet. Definisjonen må ta utgangspunkt i økonomiregelverkets forståelse av en virksomhet.

På sikt anbefaler gruppen å legge til rette for å hente data fra enhetsnivå i tillegg. Vi anbefaler å utvide med enhetsnivå da dette er nødvendig for å gi virksomhetene relevant styringsinformasjon.

Dette er i tråd med tilbakemeldingene fra nettverkene og forvalterne, for eksempel NAV. NAV mener hverken de eller eierdepartement har nytte av å se arbeids- og velferdsforvaltningen som en. I dag grupperer og sammenligner de sine enheter selv etter formål.

Det vil selvfølgelig være enkeltvirksomheter eller sektorer som av ulike grunner ikke ønsker å bryte ned på et lavt enhetsnivå, for eksempel knyttet til sikkerhet og beredskap.

## 4 Brukere og behov

Det følger av prosjektets forutsetninger at brukerbehov skal synliggjøres og at løsningen skal være godt forankret hos interessentene. Brukerbehov handler både om hvilke indikatorer virksomhetene og andre brukere opplever som relevante og om hvilken funksjonalitet det legges opp til i presentasjonen av systemet.

Erfaringer fra flere andre tilsvarende løsninger understreker at det er sentralt at løsningen oppleves som relevant for brukerne.

Grunnet ressursutfordringene som har vært i arbeidet og korte tidsfrister har prosjektet tatt utgangspunkt i de analysene som er gjennomført av hvem brukerne er og hvilke behov de har i tilgrensende arbeid som DFØs publiseringsløsning og Difis statistikk-løsning. Vi har også skilt mellom interne og eksterne brukere, se omtale i delkapittel 4.1 og 4.2.

Utover dette er prosjektet og foreløpige konklusjoner presentert i flere nettverk, både på departements og direktoratsnivå. Det er også hentet innspill fra blant annet de ulike forvalterne av datakildene.

Innspill oppsummeres i delkapittel 4.3.

### 4.1 Interne brukere

#### *Statlige virksomheter selv*

Forprosjektets hovedmålgruppe er statlige virksomheter selv, som består av brukergruppene etats- og virksomhetsstyrere. Et viktig suksesskriterium for benchmarkingsløsningen er at interne brukere opplever at den kan anvendes til styring av virksomhetene.

Etatsstyrere representerer departementene og deres oppfølging av sine respektive virksomheter. Gjennomsnittlig kan de fleste departementene ha ansvar for mer enn 10 statlige virksomheter, i tillegg til egne rettssubjekt. Etatsstyrere har behov for informasjon som muliggjør:

- Oppfølging av den enkelte virksomhet i forbindelse med løpende styring gjennom året, for eksempel i form av rapporter.
- Sammenligning av virksomheter på tvers som tilrettelegger for effektiv og rettferdig fordeling av ressurser.

Virksomhetsstyrere representerer de ulike virksomhetene i staten, inkludert departementene, og er ansvarlige for hvordan ressursene skal anvendes for best mulig resultat- og måloppnåelse. Disse brukerne har ofte et mer detaljert tallgrunnlag i egne HR og økonomisystemer enn det de får fra andre kilder til oppfølging av egen virksomhet, herunder også benchmarkingsløsningen. Men de ønsker også å vurdere hvor effektivt egen virksomhet drives, noe de ikke har mulighet til i dag fordi de ikke har noe system eller løsning som gir dem innsikt i samme nøkkeltall fra andre statlige virksomheter.

FIN og KMD vil være interessert i å bruke informasjon fra benchmarkingen til å identifisere potensial for effektivisering og endret organisering. En benchmarkingsløsning med informasjon om administrative kostnader gir også et godt utgangspunkt for mer omfattende områdegjennomganger.

### *Forvaltere av løsningen*

Med forvaltere mener vi de som forvalter den tekniske benchmarkingsløsningen og dataene som ligger i den, samt de som forvalter og leverer data fra ulike kilder til løsningen.

Den som forvalter benchmarkingsløsningen har ansvar for at den er hensiktsmessig i forhold til øvrige brukeres behov. Dette medfører at de har behov for tilgang til funksjonalitet/verktøy som bidrar til at løsningen er sikker og effektiv. Repetitive prosesser knyttet til å samle informasjon til løsningen bør automatiseres og det må være gode verktøy for utvikling av presentasjonslaget ut mot brukere. For at potensialet i en slik løsning skal bli optimalt må løsningen også kunne brukerstyres slik at data kan skjermes og tilpasses brukergrupper og deres behov.

## **4.2 Eksterne brukere**

### *Politisk nivå*

Politikere vil være interesserte i å sammenligne fordeling av ressurser mellom de ulike statlige virksomhetenes kjerne- og fellesoppgaver, med det formål å avdekke virksomheter og/eller funksjoner som må analyseres nærmere. Typisk vil benchmarkingsløsningen kunne identifisere områder for nærmere analyse for å avdekke mulige effektiviseringsområder eller beste praksis innenfor en sektor. Publisering av data fra KOSTRA har drevet en harmonisering av registrering og rapportering, samtidig som det har gitt adgang til å identifisere avvik som skyldes forskjell i forutsetningene og forskjell i effektivitet. Løsningen kan således skape utgangspunktet for en konstruktiv dialog basert på fakta.

### *Media*

Media representeres av journalister som bruker informasjon om statens ressursbruk som kilde i sitt arbeid. Dette kan både være journalister i store mediehus med egne analyseavdelinger og journalister i mindre mediehus som ønsker ferdige oversikter og figurer direkte fra løsningen. Løsningen bør legge til rette for begge grupper.

Erfaringene fra Kommunal Rapports publisering av Kommunebarometeret, som er basert på KOSTRA, viser at medias oppmerksomhet om resultatene er med på å skape oppmerksomhet og debatt i kommunene om ressursbruk og tjenestetilbud. Det samme kan man observere i tilknytning til publisering av informasjon fra spesialisthelsetjenesten.

### *Akademia med flere*

Innen akademia vil studenter, forelesere og forskere kunne ha interesse for sammenligning av offentlig ressursbruk til oppgaveskriving, bakgrunnsmateriale til forelesninger og dypere analyser. For denne gruppen vil det være ønskelig at data i løsningen for eksempel kan benyttes til analyser av effektivitet, produktivitet og forvaltningsutvikling.

Interesseorganisasjoner vil ha interesse av en løsning som gir dem informasjon om statlige virksomheters ressursbruk på ulike fellesfunksjoner, med henblikk på å fremme sine egne medlemmers interesser.

Markedsaktører som selger innsikt basert på data om statlige virksomheter, vil ha interesse av et større – og muligens mer presist – datagrunnlag for sine analyser.

### *Øvrig publikum*

Befolkningen generelt vil ha interesse av innblikk i statsforvaltningens ressursbruk. Personer i denne brukergruppen har et mer tilfeldig behov enn for eksempel media og forskere. Samtidig har denne brukergruppen tidligere hatt liten tilgang til sammenligning av offentlig ressursbruk, og ved tilgjengeliggjøring kan bevissthet samt interesse for statsforvaltningen øke.

## **4.3 Anbefaling**

Det følger av prosjektets forutsetninger at brukerbehov skal synliggjøres og løsningen skal være godt forankret hos interessentene.

Som nevnt innledningsvis ble det tidlig bestemt at prosjektet ikke ville ha tid til brede brukerprosesser, men skal basere seg på tidligere erfaringer samt etablerte nettverk for innspill og forankring.

Vi ser fra innspill og forankringsrunder at brukerne kan ha noe ulike behov. Allikevel er vår vurdering at de primære behovene knyttes til styringsinfo og innsikt. Dette er i tråd med DFØ og Difis erfaringer med sine publiseringsløsninger.

Våre kolleger i den danske Moderniseringsstyrelsen fremhever betydningen av at det er god kommunikasjon om prinsippene og åpenhet om hvordan informasjonen skal anvendes. Brukerne må gjenkjenne tallene og være i stand til å forstå hvordan de er oppbygd. Dette trekker i retning av at indikatorene bør være relativt enkle og at det er behov for å involvere brukerne i større grad når løsningen eventuelt skal utvikles videre.

Noen eksempler på det vi har tatt inn i våre anbefalinger etter innspills- og forankringsrundene vi har hatt:

- Det er vesentlig å få på plass en enhetlig forståelse av virksomhet mellom ulike registre.
- Det må være mulig å senere kunne drille ned fra virksomhet til driftsenheter.
- Nøkkeltallene må gi styringsinfo for eier/virksomhet.
- Definisjon og registrering av administrative kostnader etterspørres i virksomhetene.
- Virksomhetene er positive til en økonomimodell.

- Det bør finnes andre muligheter enn tidsregistrering for å måle administrative kostander.
- Det vil være særlige forhold med nøkkeltallene som medfører at ikke alle virksomheter kan sammenlignes en til en.
- Brukerstyring er nyttig slik at løsningen kan benyttes i styring- og utviklingsarbeid internt og mot eier.
- I videreutvikling bør løsningen ta utgangspunkt i brukerbehov.

## 5 Erfaringer

Det følger av forutsetningene for prosjektet at løsningen skal sees i sammenheng med og avgrenses mot tilgrensende arbeid/prosjekt der dette er hensiktsmessig. Løsningen også skal hente erfaringer fra benchmarking i sammenlignbare land.

Likedan kan det allerede være etablert løsninger for innhenting av informasjon og sammenligning innenfor noen sektorer eller for enkeltfunksjoner i sektorene. Dette er nyttig informasjon med tanke på hva som foreligger av data, metode og erfaringer. I delkapittel 5.1 omhandler vi erfaringene fra KOSTRA og StatRes.

I tillegg kan det være utviklet publiseringsløsninger allerede som det eventuelt både må vurderes arbeidsdeling med eller bruk av i benchmarkingsløsningen. Vi gjennomgår disse i delkapittel 5.2.

Det pågår også arbeid som medfører at både datainnhenting samt sammenligning forenkles, og vi redegjør for noen av disse, for eksempel løpende og mer detaljerte regnskapstall fra nettobudsjetterte i delkapittel 5.3.

Selv om det er store forskjeller mellom ulike lands organisering av offentlig sektor og offentlig administrasjon kan man likevel anta at landene grunnleggende sett har de samme utfordringene knyttet til styring i offentlig sektor. Det er nyttig å se hen til hvordan andre land har angrepet problematikken – både for å få inspirasjon og for å lære av de erfaringene som er gjort i land som allerede har implementert systemer for benchmarking, se delkapittel 5.4. Her er det danske benchmarkarbeidet sentralt, se delkapittel 5.4.1.

Avslutningsvis følger våre anbefalinger, i delkapittel 5.5.

### 5.1 Tilgrensende arbeid

Som nevnt innledningsvis i rapporten har flere andre deler av offentlig sektor etablert benchmarkingsløsninger. Vi har valgt å gå inn i den løsningen som har eksistert lengst, kommunens KOSTRA-database samt statens StatRes initiativ. Både erfaringene fra KOSTRA, som har lyktes med å sammenligne norske kommuner, og StatRes, som ikke lyktes i like stor grad, er verdifulle for vårt arbeid.

#### 5.1.1 Kommunal sektor - KOSTRA

KOSTRA er et rapporteringssystem og økonomimodell for norske kommuner og brukes på nasjonalt nivå. Systemet benyttes for å rapportere informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenestoområder i hver enkelt kommune. KOSTRA skal frembringe relevant, pålitelig, aktuell og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Rapportering til KOSTRA for

kommunal sektor har vært obligatorisk siden 2001. Det vises til omtale av økonomimodellens bruk av funksjonskoding for administrative kostnader, *120 administrasjon*, i kapittel 3.4.

Kommunene innrapporter foreløpige tall årlig i januar/februar til Statistisk sentralbyrå (SSB) som publiserer ureviderte tall 15. mars. De ureviderte nøkkeltallene kan være beheftet med feil, og kommunene har anledning til å rette feil og mangler i sine data før SSB publiserer kvalitetssikrede tall 15. juni. I nøkkeltallene sammenstilles data som rapporteres direkte fra kommunene til SSB og tall hentet fra nasjonale registre utenfor SSB.

Tallmaterialet omfatter de fleste kommunale ansvarsområder som økonomi, skole, helse, kultur, miljø, sosiale tjenester etc. Informasjonen fra KOSTRA kan benyttes direkte for å måle seg mot andre sammenlignbare kommuner, eller inngå i mer avanserte effektivitetsanalyser basert på for eksempel Data Envelopment Analysis-metodikk. Tallene belyser prioriteringer, dekningsgrad og produktivitet, men sier lite om kvalitet. Informasjonen i KOSTRA er offentlig tilgjengelig.

Som verktøy for resultatrapportering skal KOSTRA sammenstille grunnlagsinformasjon til nøkkeltall om bl.a. prioriteringer, produktivitet og dekningsgrader (for eksempel legeårverk per 1 000 innbyggere eller andel barn med barnehageplass). Hensikten er å få tall som kan sammenlignes mellom kommuner og kommunegrupper, som kommunene selv kan benytte til læring og forbedring av egne tjenester. Eksempler på nøkkeltall er resultat nasjonale prøver i 5. og 8. klasse, andel beboere som har enerom på sykehjem, barnehagedekning og saksbehandlingstider. Basert på KOSTRA beregnes en produksjonsindeks for kommunene. Indeksen er et samlemål for kommunenes tjenestetilbud basert på produksjonsindikatorer for utvalgte sektorer.

Kommune er generalistkommuner. Siden alle har de samme oppgavene kan KOSTRA benyttes for hele resultatkjeden. Ressursbruken kan altså kobles opp mot tjenestene og målgruppene, og på enkelte områder også opp mot resultatene (for eksempel innenfor skole gjennom nasjonale prøver). Slikt sett måles både produktivitet og effektivitet.

KOSTRA har ført til økt oppmerksomhet rundt kommunenes ressursbruk og resultater. Kommunal rapport har blant annet fast publisering av *Kommunebarometeret* som er basert på KOSTRA. Kommunebarometeret rangerer kommunene innen ulike områder fra 1 til 426. Dette plukkes igjen opp av lokalavisene og bidrar til å skape debatt og dynamikk.

### **5.1.2 Statlig sektor - StatRes**

Prosjektet StatRes ble opprettet i 2005. I likhet med KOSTRA skulle StatRes benytte eksisterende styringsdata til å gi bedre statistikk over ressursbruk og resultater. StatRes omfattet statistikk for statsforvaltningen, men også for utvalgte områder som universiteter og høyskoler og kriminalomsorgen, og presenterte enhetskostnader for perioden 2005 til 2013, som for eksempel medgåtte ressurser per publikasjonspoeng ved universitetene og høyskolene og antall fengselsdøgn. StatRes ønsket altså å ta for seg hele resultatkjeden, se figur 4, *Resultatkjeden*.

Da prosjektet gikk over i regulær drift, førte interne prioriteringer i SSB ganske raskt til at arbeidet ikke ble videreført. StatRes har derfor ikke blitt oppdatert etter 2014. Beslutningen var også begrunnet i at StatRes ble oppfattet som lite kjent og lite brukt - spesielt at etatene selv brukte statistikken lite. Noe av grunnen til dette var at indikatorene ikke ga styringsrelevant informasjon – dels på grunn av



problemer med å måle resultater og å knytte ressursbruken opp mot resultater, og dels fordi det tok for lang tid før oppdatert informasjon ble publisert. Måleproblemene var særlig store for tjenester som ikke har klart definerte produkter, som kollektive tjenester og forebyggende innsats som forsvar, politi, forebyggende helsearbeid og barnevern mv. (NOU 2015: 1)

### 5.1.3 Oppsummering

I tabell 4 under oppsummeres informasjonen vi har mottatt fra de ansvarlige i henholdsvis KMD, KOSTRA, og SSB, StatRes, i forhold til vårt oppdrag og forutsetningene for oppdraget, se kapittel 0, *Innledning*, delkapittel 2.2. Erfaringene fra begge arbeidene gir nyttige lærepunkter for en benchmarkingsløsning.

Tabell 4: *Føringene i Benchmarkingsarbeidet mot KOSTRA og StatRes*

Oppdrag	KOSTRA	StatRes
Anbefaling av parametere og nøkkeltall	Under samordningsrådet i KOSTRA er det 19 arbeidsgrupper for de ulike fagfeltene. Disse utvikler ny nøkkeltall og vurderer utvikling mot hensyn til byrde etc.	I StatRes ble nøkkeltall på aktivitet, produksjon og resultat (produktivitet og effektivitet) utviklet i samarbeid mellom virksomhet, SSB og FAD. Tall for ressursinnsats kom fra statsregnskapet og SST (fordelte seg typisk på egenproduksjon, investeringer, overføringer, avtalte årsverk og lønn).
Beskrivelse av ett eller flere løsningskonsepter med en anbefaling om valg	SSB dekker KOSTRA gjennom sitt statsoppdrag, men ble tilført 12,6 mill. kroner årlig økning fra 2003.	Utviklingen av StatRes ble dekket av FAD og SSB. SSB ble ikke tilført midler når prosjektet gikk fra utvikling til drift.
Forslag til løsning om forvaltning samt distribusjon/publiseringsløsning	SSB var et naturlig valg av distributør for data fra KOSTRA da det ved oppstart håndterte flere relevante datasett.	Data (utover ressursbruk) ble hentet fra virksomhetene. Andre enn SSB kunne ha organisert og publisert StatRes.
Gjennomføringsplan for et eventuelt hovedprosjekt samt	KOSTRAS første begrensede versjon ble lansert 2001. I dag rapporteres nær 100 pst.	StatRes forprosjekt startet 2005. Første publisering 2007. Siste publisering 2014.
Eventuelt forslag til relevante utvidelser av datagrunnlaget som kan iverksettes på et senere tidspunkt.	Under samordningsrådet i KOSTRA er det 19 arbeidsgrupper for de ulike fagfeltene. Disse utvikler ny nøkkeltall og vurderer utvikling mot hensyn til relevans og rapporteringsbyrde etc.	Største begrensningen i StatRes, og en mulig årsak til begrenset relevans, kan knyttes til begrensningen om at publisering skulle bygge på eksisterende data.

Forutsetninger	KOSTRA	StatRes
Data i løsningen skal være gjenkjennelige for virksomhetene.	Ingen data i KOSTRA bearbeides. Alle grunnlagstall vises på samme måte som kommunene har rapportert dem inn. Disse settes sammen til nøkkeltall.	Noen nøkkeltall fra StatRes var tilpasset internasjonal standard og derfor ulik departementsstrukturen, men på lavere nivå var tallene slik virksomhetene presenterte dem selv.
Anbefalte parametere skal være relevante for mange statlige virksomheter, ha høy kvalitet, være mest mulig stabile over tid samt oppdateres jevnlig.	Det tar alltid tid å få opp kvaliteten på nye nøkkeltall. Ved nye oppdrag til kommunene tilføres nye nøkkeltall til systemet.	Virksomhetene selv måtte gå god for kvalitet på sine nøkkeltall.
Løsningen skal inneholde administrative kostnader som statlige virksomheter i stor grad har felles.	Interessen knytter seg til tjenestene, men eksponering av 120 Administrasjon gjør kommuner bevisste.	StatRes hadde som formål å vise resultater fra enkelt statlige virksomheter, med ulike mål og oppgaver. Sammenligning på tvers gav derfor mindre mening.
Brukerbehov skal synliggjøres.	Kommunene er primærbruker og dataleverandører.	Virksomhetene selv hadde tallene, noe som gjorde aktualiteten (oppdateringsgrad og tilføre noe nytt) lav. Pass på at virksomhetene ser og får egennytte av eventuelt nye løsninger.
Løsningen skal være offentlig tilgjengelig og godt forankret hos interessentene.	Løsningen forankres i Samordningsrådet (ledet av KMD). Alle tall legges ut på SSB.	Alle nøkkeltall skulle være godkjent hos virksomhetene selv.
Løsningen skal sees i sammenheng med og avgrenses mot tilgrensende arbeid/prosjekt der dette er hensiktsmessig.	Fagdepartement oppretter ulike register og innrapporteringer som i større eller mindre grad er individbaserte.	Standard kontoplan ble innført etter opphør av StatRes.
Løsningen skal hente erfaringer fra benchmarking i sammenlignbare land.	Sverige: <a href="http://www.kolada.se">www.kolada.se</a> Danmark: <a href="http://www.noegletal.dk/">http://www.noegletal.dk/</a>	Se ellers "Gap analyse StatRes 2012"
Data skal grupperes etter virksomhet, slik dette begrepet er definert i økonomiregelverket.	KMD definerer hva som minimum skal rapporteres av økonomidata fra kommunene gjennom regnskapene.	StatRes var organisert etter internasjonal standard Cofog, men også brutt ned på virksomheter og regioner.
Løsningen skal være skalerbar, slik at den kan bygges ut med flere datasett og -kilder.	KOSTRA bygges ut med nye data.	StatRes var i begrenset form skalerbar, da data måtte samles inn fra hver enkelt virksomhet.
Alle statlige virksomheter skal inngå i løsningen, selv om det ikke foreligger data om administrative kostnader for alle ved oppstart.	Ikke alle kommunene rapporterte godt i starten, men dette har blitt bedre.	Ikke alle virksomhetene var inkludert med nøkkeltall for produksjon og resultat. Hele staten inngikk i breddepubliseringen. Breddepubliseringen var SSBs "ordentlige statistikk" i StatRes.
Løsningen skal i størst mulig grad baseres på regnskapsdata og andre oppgaver som allerede samles inn og som kan behandles digitalt.	KOSTRA baserer seg på regnskapsdata, automatiserte rapportering fra fagsystem, registerdata og noen manuelle rapporteringer.	Innsamlingen til StatRes var resurskrevende ved at det var egne innsamlingsløp for hver enkelt virksomhet.

## 5.2 *Tilgrensende publiseringsløsninger*

Flere statlige virksomheter har eller er i ferd med å etablere publiserings- og benchmarkingsløsninger for sine ansvarsområder. Disse løsningene er relevante for benchmarkingsarbeidet både i lys av de valgene og erfaringene virksomhetene har gjort i tilknytning til utviklingen og driften av løsningene, men også fordi disse løsningene kan være aktuelle som benchmarkingsløsning.

### 5.2.1 *Publiseringsløsningen i DFØ*

#### *Formål*

DFØ skal i 2017 etablere en publiseringsløsning som tar utgangspunkt i statsregnskapet. Selv om statsregnskapet har vært publisert månedlig siden 2015, kan det være komplisert å sette seg inn i og formatet er ikke lett søkbart. Publiseringsløsningen skal gjøre statsregnskapsdata enklere tilgjengelig for publikum og gjøre regnskapsdata mer forståelig for flere. Publiseringsløsningen skal slik sett bidra til større åpenhet og transparens i forvaltningen.

#### *Publisering*

Løsningen er under utvikling og vil settes i produksjon i to faser i løpet av 2017. Første fase i april og fase to, komplett løsning, skal være i produksjon 1. oktober 2017.

Fase to vil være rettet mot statsforvaltningen og skal underlette dagens rapportering fra statsregnskapet med dialogen rundt dette og prosesser rundt årsavslutning.

#### *Kilder og funksjonalitet*

Kilden til publiseringsløsningen er statsregnskapet, som DFØ selv forvalter.

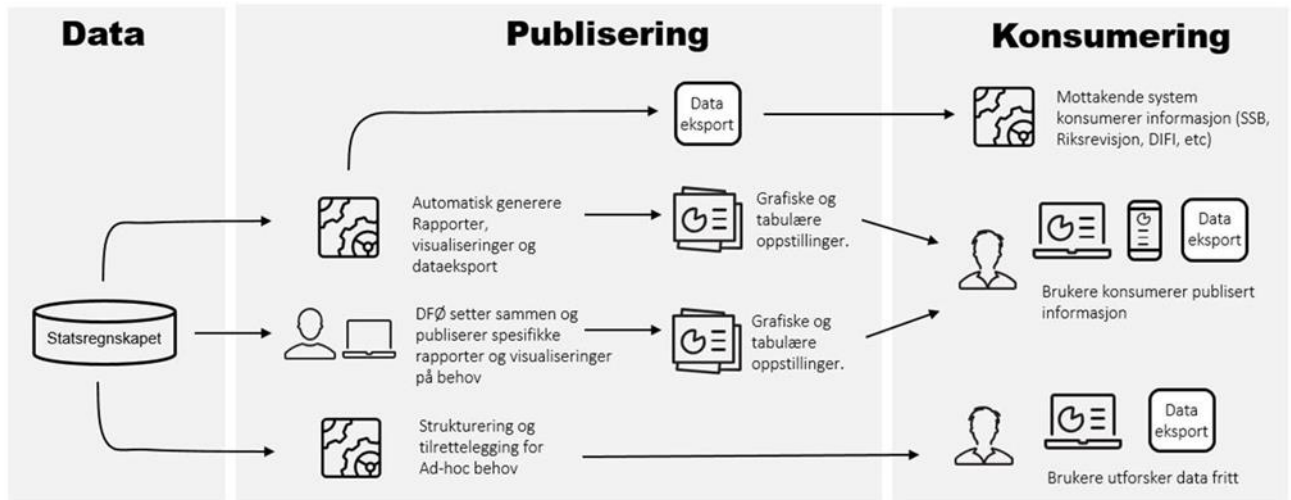
I første fase utvikles funksjonalitet for innsyn, analyse og publisering av informasjon. Store deler av denne løsningen vil bestå av innhold som lages og tilrettelegges basert på de brukerhistorier som er identifisert forut for anskaffelsen av programvaren. Løsningen vil være selvbetjent og baseres på automatiserte prosesser for å frembringe data fra kildene til publisering. Løsningen kan skaleres til å omfatte et ubegrenset antall kilder og anses derfor å være en fleksibel og bærekraftig løsning som vil «leve» lenge, med det formål å være plattform for tilsvarende løsninger i fremtiden. Den skal være fleksibel slik at brukeren lett skal kunne få oversikt over hovedlinjene men også kunne drille seg ned i detaljer.

Løsningen som helhet, overfor sluttbrukere, består delvis av skreddersøm som binder komponenter fra det anskaffede produkt sammen med innhold som bygger på andre kilder.

Løsningen vil ha funksjonalitet for å oppdatere/justere hvilken type data man ønsker og hvordan man ønsker å presentere dataene som er tilgjengelige. Slik imøtekommes behovet for å presentere et

oppdatert innhold og bidra med dagsaktuelle analyser. Dette kan være å legge til tekst eller artikler, eller legge til visualiseringer eller tabeller som belyser et aktuelt emne. Prosessene er vist i figur 7.

Figur 7: Visualisering av publiseringsprosessen



Kilde: DFØ

### Åpne data, brukere

Alle data i løsningen vil være åpent tilgjengelig på nettet, og vil kunne brukes av brukere i og utenfor statsforvaltningen. Det er gjennomført brukeranalyser, og brukerne har forskjellige behov som løsningen imøtekommer gjennom tilrettelegging for ulike bruksmønstre.

### Brukerstyring

Løsningen vil kunne brukerstyres.

Den åpne delen er tilgjengelig for alle. Innholdet er verifisert og godkjent for publisering til offentligheten. Alle brukere vil være anonyme.

Den lukkede delen er tilgjengelig for autoriserte brukere. Denne delen vil inneholde informasjon som ikke er verifisert og godkjent for publisering enda, eller informasjon som ønskes skjernet mot offentlig innsyn. Et eksempel på dette vil være dialogen rundt ferdigstilling av årsregnskapet eller den løpende styringsdialogen mellom departement og virksomhet.

### Svakheter i løsningen

Det arbeides med å utvide datagrunnlaget som skal ligge i løsningen. Blant annet for eksempel årsverk slik at det kan være mulig å sette opp nøkkeltall beregnet ut fra for eksempel forskjellige grupper av utgifter, som lønn, husleie etc.

Mangel på løpende regnskapstall gjennom året fra de nettobudsjetterte virksomhetene er på kort sikt den største utfordringen i løsningen. Det arbeides med å få inn økonomidata gjennom året fra disse virksomhetene.

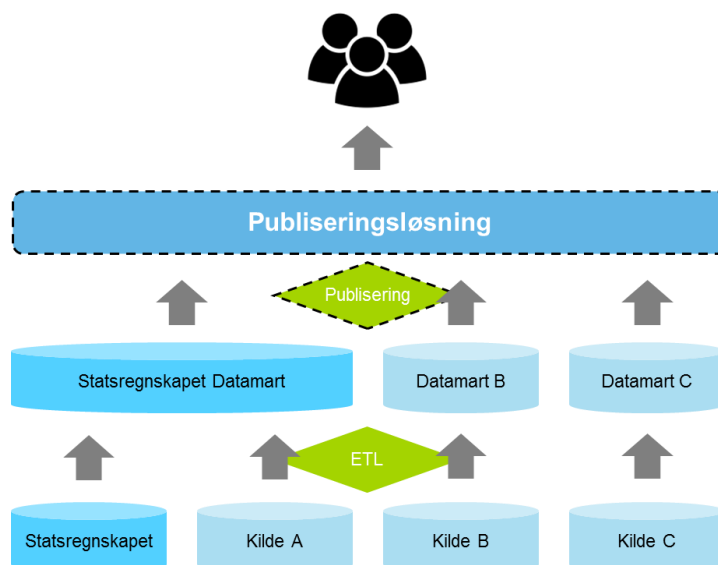
### Teknisk løsning

DFØ har anskaffet standardprogramvaren Qlik Sense som skal være den del av publiseringsløsningen som fremviser datagrunnlaget i tabeller, figurer, rapporter og Dashboards. Qlik Sense er et kraftig rapporterings- og analyseverktøy som regnes for å være av de beste på markedet (Gartner: 2016).

Det er valgt en lisensieringsversjon som er ytelsesbasert og dermed ikke begrenser hvor mange brukere løsningen kan ha. Dette er valgt for å tilgodese fremtidige løsnings behov for å benytte samme plattform. Andre løsninger vil umiddelbart kunne ta i bruk plattformen. Lisensmodellen gjør at antall brukere ikke er kostnadsdrivende til tross for at disse både skal ha tilgang til innhold som krever autorisasjon og innhold som er offentlig tilgjengelig.

Det betyr at DFØ har anskaffet servere, database programvare samt ETL/integrasjonsprogramvare og har en full infrastruktur som kan støtte opp om fremtidige løsninger i tillegg til publisering av statsregnskapet. Se figur 8.

Figur 8: Visualisering av dataflyten og prosessstegene



Kilde: DFØ

I den valgte løsningen kan hvert enkelt dashboard/rapport bestå av en eller flere elementer som kan være basert på flere typer innhold (visualiseringer, bilder, tekst, internettsider). I tillegg kan hvert av disse elementene baseres på forskjellige kilder. Eksempelvis kan et dashboard/rapport bestå av en visualisering med grunnlag i tall fra et lønssystem, en visualisering med grunnlag i en SQL tabell og et bilde.

### *Videreutvikling*

Det arbeides med å komplettere datagrunnlaget med regnskapstall fra nettobudsjetterte virksomheter. Videre iverksettes det tiltak for å sikre en enhetlig registrering av virksomheter med tilhørende underliggende enheter.

### *Økonomi*

Når løsningen settes i drift er forvaltning anslått til å utgjøre ett til to årsverk, 1 mill. kroner. Anslaget er usikkert ut fra at det må høstes erfaringer med hvor mye oppmerksomhet og derved (bruker-) støtte som vil kreves.

Utviklingskostnadene totalt for 2016 og 2017 utgjør 15 mill. kroner inklusive ekstern bistand i implementeringsfasen. Årlige driftsutgifter anslås til i overkant av 0,9 mill. kroner.

## **5.2.2 Statistikk-løsningen i Difi**

### *Formål*

Difis statistikk-løsning skal formidle nøkkeltall og statistikk om status og utviklingstrekk i forvaltningen på Difis fagområder. Statistikken skal gi kunnskap som kan anvendes i arbeidet med å utvikle forvaltningen. Statistikkfunksjonen skal forsøke å svare på interne kunnskapsbehov knyttet til områder/prosjekter Difi har ansvaret for og eksterne behov i Difis målgrupper.

### *Publisering*

Løsningen ble publisert i april 2016 etter et utviklingsløp på om lag 1 år. Det er lagt til grunn at løsningen skal videreutvikles i samarbeid med brukerne for å levere en mest mulig nyttig løsning. Implementeringen vil gå over flere år hvor både datakilder og formidling utvikles i tråd med brukernes behov.

### *Kilder og funksjonalitet*

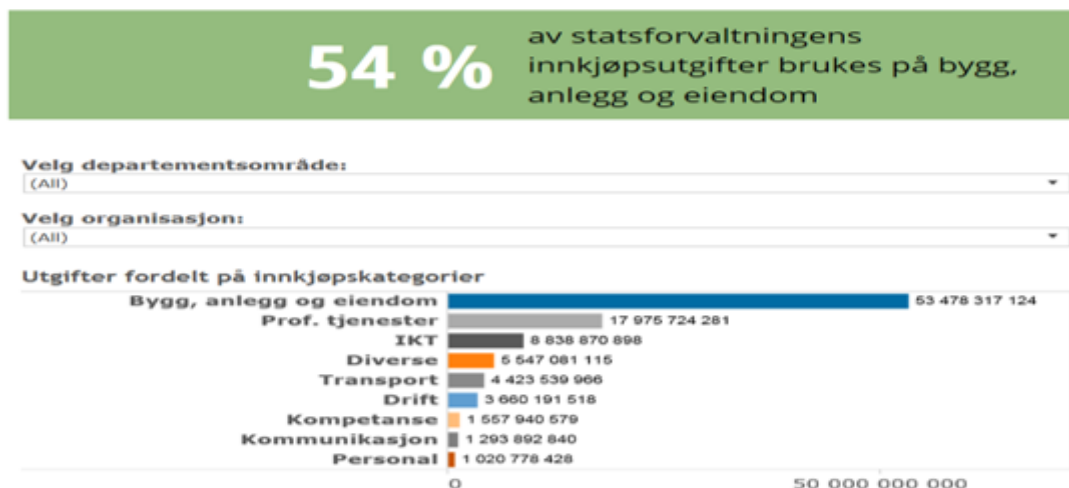
Difi benytter mange ulike datakilder, se tabell 5, i statistikk-løsningen som vist i tabellen under. Statistikken er organisert under kategoriene; digitalisering, innkjøp, ansatte i staten, organisering av staten.

*Tabell 5 Kilder*

Tema	Kilde/register	Ansvarlig
Innkjøp	Statsregnskapet	DFØ
Ansatte og organisering	Statens lønnsstatistikk og Forvaltningsdatabasen	KMD, NSD
Innkjøp	E-handelsplattformen	Difi
Digitalisering	Digital post, ID-porten, Kontakt- og reservasjonsregisteret	Difi

En sentral kilde i Difis statistikk er statsregnskapets utgifter til anskaffelser/innkjøp av produkter og tjenester. Statistikken er utarbeidet slik at den viser hvor mye enkeltvirksomheter bruker på innkjøp. Videre er utgiftene inndelt i kategorier som transport, IKT, tjenester, bygg og anlegg etc. Løsningen muliggjør sammenligning mellom virksomheter, se figur 9.

Figur 9: Dashboard innkjøp



Kilde: Difi

Sakene som ligger ute på nett er satt sammen med tanke på å gi en enkel oversikt, men også for å gi brukeren mulighet for egenanalyse. Alle data i løsningen (figurer og tabeller) kan enkelt lastes ned i løsningen.

### Åpne data, brukere

Data er offentlig tilgjengelig, og det har vært positive tilbakemeldinger og omtale fra ulike brukere. Et viktig suksesskriterium for statistikken er at brukerne opplever at den kan anvendes til styring av ulike sider av virksomheten. Difi er derfor i gang med å utvikle og teste styringsrapporter med informasjon om hvilke leverandører som leverer varer og tjenester til det offentlige. Løsningen med interaktive styringsrapporter er laget i Tableau Reader og tilbys i 2017 alle virksomheter som vil effektivisere gjennom bedre styring av innkjøpsutgiftene. Denne løsningen kan også tilbys andre statistikkområder på sikt.

### Brukerstyring

Statistikk-løsningen har ikke brukerstyring.

### *Teknisk løsning*

Valg av teknisk løsning baserte seg dels på at Difi viser frem data fra mange ulike kilder, dels på ønsket om å finne en kostnadseffektiv løsning og dels på ønsket om å utvikle egen kompetanse. Difi valgte derfor bort en skreddersydd data- og formidlingsløsning og valgte å ta i bruk standardverktøyet Tableau desktop. Tableau er et verktøy for både analyse og formidling av data på nett.

Statistikkbasen er basert på SQL Server 2016 som bl.a. inkluderer funksjoner for automatisk innhenting av data fra nettet. Statistikkbasen skal kunne inneholde konfidensiell informasjon, men gi begrenset tilgang for brukere uten nødvendig klarering. Denne funksjonaliteten er tilgjengelig men ikke iverksatt ennå.

Utover dette arbeider Difi nå med å bygge opp kompetanse både i dataforvaltning og -formidling. Difis løsning må tilpasses og videreutvikles i tråd med kravene til en benchmarkingsløsning, men kan basere seg på de fasiliteter Difi allerede har anskaffet og tatt i bruk.

### *Svakheter i løsningen*

En utfordring med løsningen er at den baserer seg på mange ulike datakilder med ulikt formål og ulike variabler. Dette gir løsningen en bredde i datatilfanget, samtidig gir det utfordringer i å formidle stoffet på en god måte. Ressursbruk til drift og dataforvaltning øker også i takt med antallet kilder da jobben gjøres manuelt. Utover dette eksisterer det også svakheter i struktureringen av datakildene.

### *Videreutvikling*

Løsningen som foreligger i dag skal videreutvikles både med tanke på å formidle tall fra flere kilder, med tanke på hvordan innhold/data presenteres (formidling) og hvordan data hentes inn (automatisering). Difi skal videreutvikle selve publiseringsløsningen ytterligere fremover.

Difi ønsker å automatisere innhenting av data. Nå hentes for eksempel data fra enhetsregisteret med underregistrene hver natt. Det er også ønskelig å legge inn data om leveranser til statlige virksomheter fra Statens innkjøpssenter, til kommuner (kjøpt inn fra Kommunalrapport), samt uttrekk av regnskap fra statlige virksomheter («leverandørreskontroer»). Videre drøftes det innsamling av statlige og kommunale utlysninger om konkurranser og tildelinger (fra Doffin og EUs database) og, på lengre sikt, fra ehandelssystemene (ordre og faktura). Andre mulige kilder er aksjonærregisteret (mht. korrupsjon) og eHandelsplattformen.

### *Økonomi*

Utviklingskostnadene i 2016 til dataverktøyet Tableau og databasen var om lag 0,5 mill. kroner. Det er budsjettert med ytterligere 0,3 mill. kroner i 2017. Samlet har om lag 10-12 personer utviklet løsningen. Til nå er det benyttet om lag tre til fire årsverk til utvikling og ett halvt årsverk til drift. Sistnevnte vil variere ut fra mengden kilder, kvaliteten på dataene (vasking) og automatisering av innhenting.

I tillegg kommer Difis ressursbruk ved å besvare spørsmål rundt statistikken og analyse av dataene.



### 5.2.3 Økonomiinfo til DFØs kunder

#### Formål

DFØ har utviklet en analysetjeneste til sine regnskapskunder som kan analysere virksomhetens egne detaljerte regnskapstall i Agresso. De kundene som tar i bruk løsningen må etablere en økonomimodell tilpasset hovedtrekkene i DFØs standard økonomimodell. Dette medfører standardisering av formålscoding av kostnadselementer etter DFØs anbefalte standard. Løsningen er sterkt etterspurt fra kundene fordi den er godt egnet til analyse- og styringsformål i egen virksomhet.

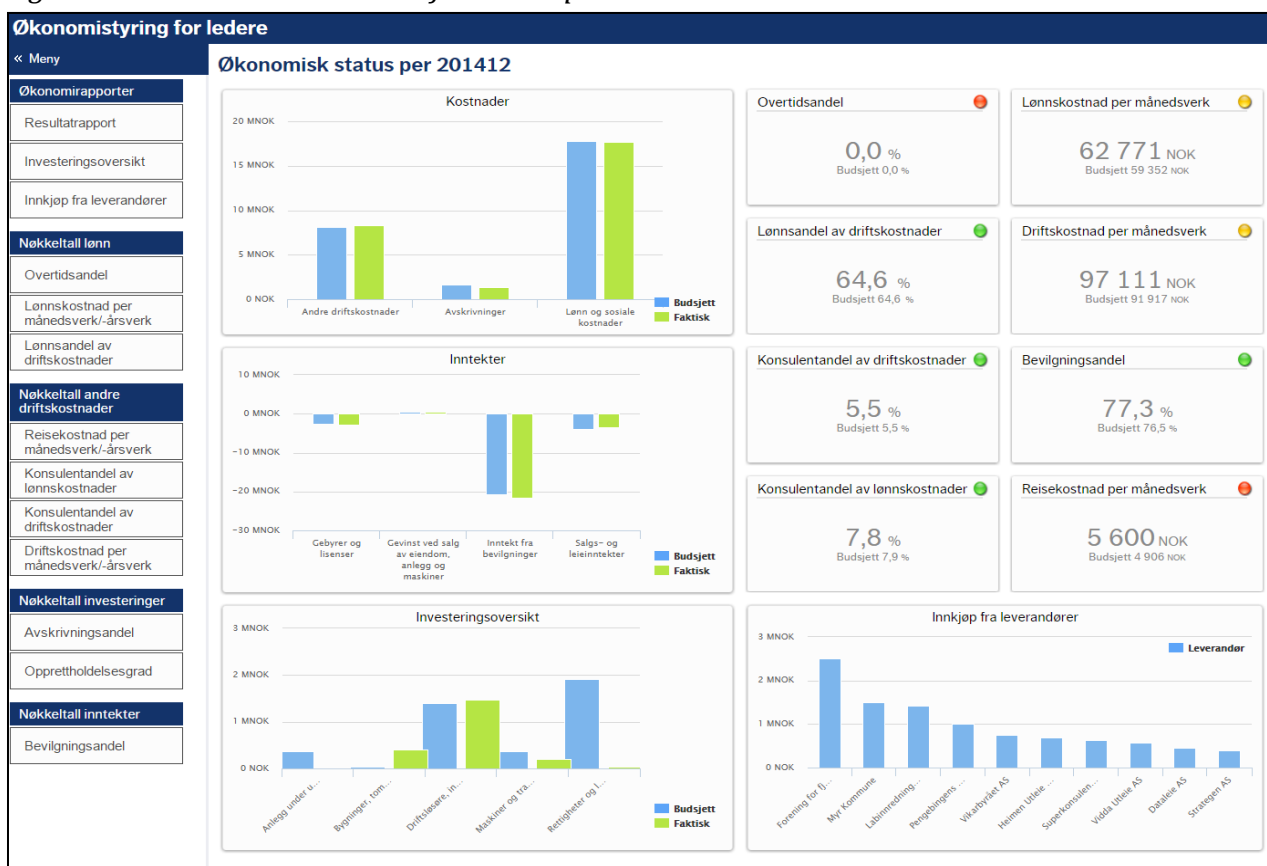
#### Publisering

Løsningen ble introdusert i 2016. Per i dag er det 22 virksomheter som benytter Økonomiinfo, og det er planlagt å innfase ytterligere 50-65 kunder (som for eksempel alle departement og fylkesmenn) i 2017. Å utvide med nye virksomheter krever ressurser i DFØ, men det medfører ikke økte utgifter for den enkelte virksomhet.

#### Kilder og funksjonalitet

Økonomiinfo tar utgangspunkt i økonomidata i Agresso. Nøkkeltallene er identifisert i samarbeid med kundene. Se figur 10:

Figur 10: Dashboard Økonomiinfo - eksempel



Kilde: DFØ 2016: Veiledningsnotat i praktisk bruk av ledertilpassede økonomirapporter og nøkkeltall i økonomistyring.

### *Svakheter i løsningen*

Kundene etterspør også mulighet for å sammenligne seg selv med andre. Dette blir ikke imøtekommet i Økonomiinfo.

For at løsningen skal være hensiktsmessig i styringssammenheng må virksomhetene legge inn budsjett i en egen budsjettmodul. Denne er per i dag ikke satt opp i henhold til budsjettstrukturen i statlig sektor, og kan heller ikke automatisk oppdateres med budsjettendringer.

Løsningen er ikke satt opp med sentralt identifiserte nøkkeltall i sin nåværende versjon. Innholdet er ikke evaluert med tanke på offentlig innsyn og løsningen fremviser derfor informasjon som må vurderes skjermet mot innsyn.

### *Videreutvikling*

En benchmarkingsløsning kan etableres ved å gjøre uttrekk/APIer via DFØ for de virksomhetene som inngår i Økonomiinfo. Disse dataene kan legges inn i publiseringsløsningen og benyttes til sammenligning mellom virksomhetene på de nøkkeltallene som virksomhetene selv sammen med DFØ har identifisert som nyttige. Slik sett blir Økonomiinfo et godt verktøy i tillegg til både publiserings- og benchmarkingsløsningen.

### *Økonomi*

Løsningen finansieres under tjenesteavtalen som inngås mellom DFØ og virksomheten. Det vil si ved rammeoverføring. I praksis betyr det at en kunde som ønsker å ta i bruk løsningen ikke må betale, da det inngår i "grunnpakken". Dette i seg selv er et insitamant som har gitt økt interesse for å ta Økonomiinfo i bruk. Tidligere var bruken lisensbasert.

## **5.2.4 statenslokaler.no i Statsbygg**

### *Formål*

Den enkelte statlige virksomhet har i ulik grad oversikt over nøkkeltall for egne lokaler i dag, og det mangler en samlet oversikt – ikke minst over lokaler som staten leier i det private markedet. KMD arbeider derfor med å utvikle en database med nøkkeltall over statlige eiendommer og leide lokaler. Databasen skal dekke statlige virksomheter som er del av staten som rettssubjekt.

statenslokaler.no skal bidra til økt kompetanse og bevissthet om effektiv bruk av bygningsarealer i statlige virksomheter ved å gjøre tilgjengelig bedre styringsinformasjon. Dette er forventet å gi bedret arealeffektivitet og redusert ressursbruk.

Statlige lokaler er svært ulike; fra kontorer til laboratorier, undervisningslokaler, fengsler, sykehus, museer og domstoler. Lokalene gjenspeiler de ulike oppgavene som er lagt til de statlige organene.

Ifølge Statsbygg (Statsbygg, 2015) eier og leier staten, sivil sektor, bygg og lokaler på om lag 12 mill. kvm med en verdi på over 100 mrd. kroner, gitt en verdi på 10 000 kroner/kvm. Staten leier årlig lokaler i det private markedet for 3-5 mrd. kroner. I tillegg til dette kommer bygg som disponeres av Forsvaret.

### *Publisering*

Innføring starter gradvis i 2017, og i løpet av 2018 vil alle sektorer inngå i databasen.

### *Kilder*

Leiekontrakter og matrikkelen er hovedkildene. Data kontrolleres mot enhetsregisteret. Statsregnskapet er også en viktig kilde. Virksomhetene er selv ansvarlige for å rapportere inn informasjon om leieforhold. I oppstarten vil alle måtte legge inn denne informasjonen manuelt i basen. Deretter må virksomhetene oppdatere og kvalitetssikre informasjonen årlig.

### *Åpne data, brukere og funksjonalitet*

Det planlegges ikke for åpne data fordi deler av informasjonen om leieforhold vil være markedssensitiv. Databasen vil gi enkel tilgang på grunnlagsdata for den enkelte virksomhet og til bruk i den overordnede styringen. Ved å gi virksomheten kunnskap om egen ressursbruk knyttet til lokaler og mulighet til å sammenligne seg med andre lignende virksomheter kan databasen gi økt kompetanse og bevissthet om leiekontrakter, arealbehov, kostnader, miljø og energi. Ved å sammenligne seg med andre kan virksomheten identifisere forbedringsområder i styringen av egne lokalforhold, og overordnet departement får bedre grunnlag til å definere krav og mål til sine underliggende virksomheter. I tillegg betyr databasen at allmennheten gis større innsyn i hvordan staten bruker sine ressurser til lokaler.

Eksempler på aktuelle indikatorer:

- Arealbruk (og typen av lokaler)
- Lokalkostnader per fulltidsansatt
- Areal per fulltidsansatt
- Lokalers energibruk
- Graden av universell utforming

### *Økonomi*

Utviklings- og etableringskostnadene anslås totalt til 10-15 mill. kroner. Utgiftene til forvaltning, løpende drift og vedlikehold er forventet å utgjøre mellom 5-13 mill. kroner i året.

### **5.2.5 Oppsummering**

Flere av disse løsningene er interessante for benchmarkingsarbeidet. Både DFØ (publiseringsløsningen) og Difi har løsninger som er relevante. Selv om løsningene har ulik funksjonalitet og mindre eller større behov for tilpasning, vil begge kunne benyttes også for benchmarkingsformål. Vi vil komme tilbake til disse løsningene i kapittel 9, *Forvaltning*.

Slik Økonomiinfo foreligger i dag er det mer et internt styringsverktøy i og med at det er en del av virksomhetenes økonomisystem. Statenslokaler.nos formål er begrenset til informasjon om statlige virksomheters lokaler. Denne løsning er heller ikke basert på automatisk innrapportering.

## **5.3 Andre arbeider og prosesser som har relevans for benchmarking**

Det er mye oppmerksomhet om effektiv bruk av offentlige ressurser og om behovet for god styringsinformasjon. Som en følge av dette er det en rekke initiativ som støtter opp under vårt arbeid eller som vil øke relevansen av det. Blant annet er det satt i gang flere prosesser som vil gjøre det mulig å få fram flere data om statlige virksomheter, på et nivå som muliggjør sammenligning på tvers.

Dette kan være prosesser som fører til rapportering av ny og relevant informasjon, prosjekter som bidrar til å etablere og sørge for anvendelse av standardiserte definisjoner som tilrettelegger for sammenligninger på tvers, prosesser som har som mål å etablere prinsipper som bedre fanger de økonomiske realitetene, eller også prosjekter som har hatt utfordringer med å etablere et tilfredsstillende datagrunnlag, og dermed bidratt til å synliggjøre behovet for, og skape etterspørsel etter, bedre styringsinformasjon.

### **5.3.1 Enhetlig bruk av virksomhetsbegrepet**

Det er i dag ingen enhetlig og omforent forståelse eller bruk av virksomhetsbegrepet når det gjelder statlige virksomheter. Vi har i kapittel 3 *Sentrale begrep – status i dag*, delkapittel 3.5 vist at enhetsregisterets praksis ikke er i tråd med det som er beskrevet i økonomiregelverket.

FIN gav derfor DFØ i 2016 i oppdrag å definere virksomhetsbegrepet etter økonomiregelverket samt foreslå hvordan dette kan samordnes på tvers av ulike registre. DFØ leverte sin utredning høsten 2016. (DFØ 2016d)

FIN følger opp denne saken.

### **5.3.2 Kontant og periodisert regnskap**

Et periodisert regnskap viser inntekter etter hvert som de opptjenes og kostnader etter hvert som ressursene forbrukes av virksomheten. Balansen vil vise anleggs- og omløpsmidler samt reelle forpliktelser og mellomværende med statskassen.

Et statlig virksomhetsregnskap ført etter kontantprinsippet viser ikke forbruk av ressurser (kostnader). Det gir heller ikke god informasjon om verdien på virksomhetens eiendeler og forpliktelser.

Periodisert regnskapsinformasjon er bedre egnet som informasjonsgrunnlag for å måle og analysere ressursbruk i forhold til aktiviteter, tjenester og mål i staten. Det er derfor nyttig å supplere kontantregnskapet med regnskap ført etter periodiseringsprinsippet. Eksempelvis må investeringer i datasystemer i Lånekassen inkluderes for et meningsfullt bilde av kostnadene ved tjenesten. Investeringen må fordeles mellom årene hvis man skal kunne si noe om årlige kostnader for en tjeneste i Lånekassen.

Et periodisert regnskap kan derfor vanskelig sammenlignes mot tall fra kontantregnskapet. Dette gjelder både i løpet av året og ved årets slutt i forhold til løpende regnskapsføring.

*Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring — Budsjett og regnskap i staten* (NOU 2015:14) utredet blant annet hvordan et periodisert regnskap kan være til nytte i styringen av staten, som et tillegg til et regnskap etter kontantprinsippet. FIN støtter utvalgets tilråding om at det arbeides videre med hvordan periodisert regnskap fra virksomhetsnivå kan tas i bruk og sammenstilles på et mer aggregert nivå. Det fremgår av Prop. 1 S (2016–2017) Gul bok, at obligatorisk periodisering ikke innføres nå, men det foretas en ny vurdering innen tre år når forenklingstiltak er gjennomført. (Finansdepartementet, 2016e)

Flere aktiviteter knyttet til dette kan ha betydning for datatilgangen for en benchmarkingsløsning:

- DFØs publiseringsløsning som vil gjøre regnskapsinformasjon lettere tilgjengelig.
- DFØ arbeider med å utvikle løsninger som vil gjøre det mulig å sammenligne virksomheter på tvers av kontant og nettobudsjetterte virksomheter. Dette vil på sikt kunne bli et godt verktøy for å se på kostnader/utgifter på tvers av virksomheter og for staten samlet.
- Kompetansetiltak for å øke bruken og heri nytten av regnskap både i virksomheter og departement. (Finansdepartementet 2016e)

### **5.3.3 Løpende og mer detaljerte regnskapstall fra nettobudsjetterte**

DFØ arbeider for å få løpende og mer detaljerte regnskapstall fra nettobudsjetterte virksomheter i statsregnskapet. Dette vil bidra til å utvide og komplettere datamaterialet i statsregnskapet.

Det kan også legges til rette for at periodiserte regnskap fra andre statlige virksomheter kan tas inn i statsregnskapets database. Dette vil ytterligere bidra til å gi bredere informasjon om kostnader/utgifter for statlige virksomheter samlet.

### **5.3.4 Felles økonomimodell**

Arbeidet med å effektivisere departementene på både kort og lang sikt har vært hindret av mangel på data. Kontoplanen som brukes i departementene er riktignok standardisert, men økonomiforvaltningen for øvrig er i liten grad samordnet. Hvert departement har sin egen økonomimodell og egne rutiner for registrering av forbruk. Dette gjør det vanskelig å sammenligne ressursbruken. Det er derfor nødvendig å skaffe fram pålitelige og sammenliknbare data som er egnet til å analysere kostnader på tvers av departementene.

DFØ overtok 1. juli 2016 ansvaret for å levere lønns- og regnskapstjenester til departementene gjennom en standardisert tjenestemodell. Dette åpner for å utvikle metoder for registrering av regnskapsdata som kan gi et riktig og overordnet bilde av kostnadssammenhenger i departementsfellesskapet, i første rekke på det administrative området. Oppgaven innebærer å definere, systematisere og prioritere elementene i et felles informasjonsbilde som skal ligge til grunn for regnskapsføringen i 15 departementer. Høsten 2016 startet departementene i fellesskap, under ledelse av DFØ, arbeidet med å utvikle en slik felles økonomimodell. Løsningen skal være klar til bruk 1. januar 2018. (Finansdepartementet, 2016e)

Hovedformålet med arbeidet er å skaffe tilveie pålitelige og sammenliknbare data som er egnet til å analysere kostnader på tvers av departementene.

Arbeidet som DFØ har igangsatt i samarbeid med departementene har to faser. Den første handler om å utvikle en felles registreringsmetode for kostnader innen arkiv og HR. For å løse dette skal det innføres egne koder for utgiftene på disse to områdene, samt mer transparent oppfølging av fremtidig registreringspraksis. Det vurderes at ansattes tidsbruk vil være sentralt for å fange kostnadene, og dette vil registreres ved at et årsverk fordeles med andeler på ulike fagområder.

Fase 2 handler om å innføre felles økonomimodell for alle departementer, Statsministerens kontor (SMK) og Regjeringsadvokaten for alle typer kostnader. Det skal arbeides i 2017 med hva som skal registreres, hvilke dimensjoner i regnskapet som bør brukes og hvordan man skal få mer ensartet registreringspraksis. Videre skal det etableres fagnettverk som benytter kostnadsinformasjon som kan hentes ut av økonomisystemet, på tvers av departementene.

### **5.3.5 Gjennomgang HR, arkiv og fellesfunksjoner**

Tidligere i rapporten kapittel 3, *Sentrale begreper – status i dag*, delkapittel 3.4, har vi omtalt utredninger fra hhv. Difi (2012) og Capgemini Norge AS og Agenda Kaupang (2014) som har identifisert betydelige potensial for effektivisering av departementsfellesskapet (det vil si SMK, samtlige 15 departementer og DSS) ved å standardisere og sentralisere administrative støttefunksjoner. KMD har satt i gang arbeid med å kartlegge disse funksjonene, ressursbruken knyttet til dem og med å vurdere hvilke funksjoner som kan og bør gjøres om til fellestjenester i departementsfellesskapet. De funksjonene som blir gjennomgått er HR, arkiv, kontorstøtte og anskaffelser. Det har vist seg krevende for virksomhetene å rapportere om ressursbruken knyttet til ulike funksjoner innenfor kategoriene av fellestjenester. DFØs oppdrag om å utvikle en felles økonomimodell, se omtale i delkapittel 5.3.4, skal understøtte dette arbeidet.

Prosjektet har ikke vurdert STYRK-kodene som benytte til å registrere stillingsfunksjon, se omtale i kapittel 7, *Parametere og nøkkeltall*, delkapittel 7.6, i sitt arbeid med å definere ressursbruken knyttet til disse støttefunksjonene.

Noen støttefunksjoner er så tett knyttet til virksomheten at det ikke vil være hensiktsmessig å skille dem ut som fellestjenester. Valg av indikatorer for benchmarking av virksomhetenes administrasjonskostnader må ta hensyn til dette. Det er uklart om det vil bli obligatorisk for virksomhetene å benytte seg av de etablerte fellestjenestene, og hvordan tjenestene eventuelt skal prises. Selv om virksomhetene benytter seg av fellestjenestene kan de også velge å bruke interne ressurser i tillegg.

### **5.3.6 Områdegjennomganger**

I rapporten *Value for Money Norway* (OECD, 2013) anbefaler OECD å gjennomføre systematiske områdegjennomganger, bl.a. for å stimulere offentlige virksomheter til å analysere egen virksomhet, lære av hverandre, forbedre kvaliteten og effektivisere virksomheten. Det bør ifølge rapporten foretas årlige sammenlignende undersøkelser av utvalgte sektorer.

Det er naturlig å se på administrasjonskostnader i slike gjennomganger. Ved at det gjennomføres flere områdegjennomganger øker fokus på og etterspørsel etter å identifisere denne type kostnader og også å kunne sammenligne disse kostnadene mot andre deler av staten. Regjeringen satte i gang to områdegjennomganger i 2016 og har varslet at den vil gjennomføre flere områdegjennomganger av statlig sektor (Meld. St. 2 (2015–2016)).

#### **5.3.1 Korrekt prising av innsatsfaktorene - pensjon**

Lønn til ansatte er den største enkelkostnaden for statlige virksomheter. I private virksomheter er kostnadene til pensjon en viktig del av arbeidskraftkostnaden. I dag har under 2/3 av forvaltningsorganene kostnader til pensjon i sine regnskaper. Dette undervurderer personalkostnadene i disse virksomhetene sammenlignet med premiebetalende virksomheter, og sammenligning på tvers av virksomheter vanskeliggjøres. Fra 2017 innføres en forenklet modell som innebærer at de fleste statlige virksomheter som i dag ikke betaler premie til Statens pensjonskasse (SPK) skal betale pensjonspremie fra 2017. Dette vil i større grad ansvarliggjøre virksomhetene for deres pensjonskostnader. SPK vil motta en pensjonspremie på 14 pst. bestående av 12 pst. arbeidsgiverandel og 2 pst. medlemsandel fra virksomhetene. (Finansdepartementet 2016e)

#### **5.3.2 Oppsummering**

Flere initiativ støtter opp under vårt arbeid eller vil øke relevansen av det.

Blant de viktigste er enhetlig bruk av virksomhetsbegrepet, utvikling av regnskapsinformasjon, løpende og mer detaljerte regnskapstall fra nettobudsjetterte virksomheter i statsregnskapet, samt erfaringer fra utvikling av felles økonomimodell for departementene.

I tillegg til at det oppleves en økende interesse for å måle administrative kostnader. For eksempel i vår gjennomgang av STYRK-kodene kom det fram at flere av våre egne virksomheter skiller ut alle ansatte som jobber administrativt i egne oversikter, se kapittel 7, *Parametere og nøkkeltall*, delkapittel 7.6.

## **5.4 Andre land**

Gitt rammene for prosjektet har vi vurdert det som verken hensiktsmessig eller gjennomførbart å foreta en fullstendig kartlegging av alle land som kan være sammenlignbare med Norge.

Mandatet inviterer til å se hen til den danske Moderniseringsstyrelsens arbeid med benchmarking som inspirasjon for arbeidet. I tillegg har vi vært i kontakt med myndighetene i Sverige, Storbritannia og Island.

Når det gjelder den danske Moderniseringsstyrelsen, har det vært kontakt i flere omganger, og vi har også hatt tilgang til skriftlig materiale. Informasjonen for de øvrige landene er i all hovedsak basert på telefonintervjuer med nøkkelpersoner.

### **5.4.1 Danmark**

#### **Kommunal sektor**

Kommunal sektor i Danmark har en parallell til KOSTRA, Fælleskommunalt Ledelsesinformationssystem (FLIS). FLIS, som ble lansert i 2012, er en felleskommunal løsning til benchmark- og ledelsesinformasjon der kommunene får adgang til beregninger av nøkkeltall og rådata på laveste registreringsnivå.

Våre informanter i Moderniseringsstyrelsen opplyser at har det vært problemer med datakvaliteten i FLIS. Ifølge rapporten «*Strategi for bedre datakvalitet*» (Kombit 2016) er det er gjort en betydelig innsats for å sikre god kvalitet på data - både i FLIS-prosjektet og i mange kommuner. Likevel er datakvaliteten fremdeles ikke tilfredsstillende på flere områder. I en spørreundersøkelse blant økonomidirektører i kommunene i 2015 viste at manglende tillit til datakvaliteten bidrar til at FLIS ikke anvendes så mye av kommunene som en kunne ønske. FLIS anvender data fra kommunenes egne fagsystemer, og manglende datakvalitet kan derfor blant annet skyldes kvalitetsmangler i kommunenes egne data.

Rapporten peker på at FLIS også kan fungere som redskap for å undersøke datakvaliteten i kommunene og til å identifisere områder der det er nødvendig å sette inn ressurser for å forbedre data.

#### **Statlig sektor**

Den danske Moderniseringsstyrelsen har utviklet en modell for sammenligning av administrative kostnader på tvers av statlige virksomheter – Statens Benchmarkdatabase. Databasen, som omfatter



samtligge av de ca. 130 statlige virksomhetene i Danmark, inneholder sentrale data om regnskap, lønn, fravær og innkjøp. Databasen inneholder data fra alle virksomhetene, men virksomheter med mindre enn ti årsverk er holdt utenfor av statistiske hensyn.

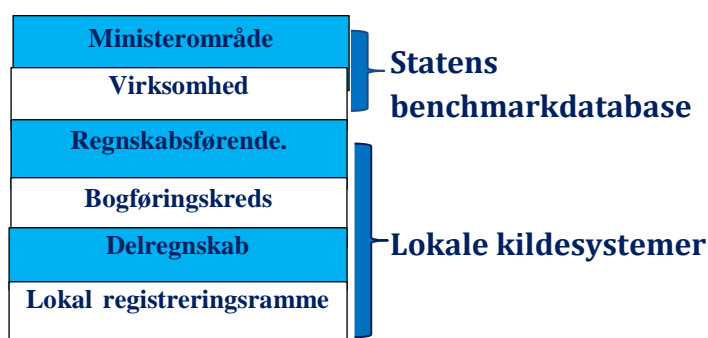
Prosjektet har pågått i tre år. Under arbeidet med systemet har man sørget for forankring i departementsfellesskapet ved å involvere departementssjefene et par ganger årlig. Moderniseringsstyrelsens ansvarsområde er i Norge parallelt til DFØ og Difi. Styrelsen er underlagt Finansministeriet. Benchmarkingsarbeidet ledes av fire fagsjefer i Moderniseringsstyrelsen – en fra hver «søyle», dvs. forretningsområdene økonomistyring, personalstyring og innkjøpsstyring samt systemkontoret. I prosjektgruppen er de tre «søylene» i Moderniseringsstyrelsen representert i tillegg til en prosjektleder og tre systemeksperter. Ressursbruken i prosjektet estimeres til tre årsverk i driftsfasen de er inne i nå, fordelt med 40 pst. på drift og 60 pst. på utvikling, og det er totalt 12 medlemmer i prosjektgruppen, alle fra Moderniseringsstyrelsen. I utviklingsfasen var ressursbruken betydelig høyere, ifølge våre informanter.

En forutsetning for etableringen av Statens Benchmarkdatabase har vært at det fra og med 1. januar 2016 ble obligatorisk for alle statlige virksomheter å registrere alle administrative kostnader ens i deres felles økonomimodell, Statens koncernsystem (SKS). Moderniseringsstyrelsen praktiserer et «følg eller forklar» prinsipp; dvs. at virksomhetene kan avvike dersom de opplever kategoriene som lite relevante, men da må de begrunne dette særskilt. Alle statlige virksomheter i Danmark benytter også samme regnskapssystem, Navisio. Danmark har praktisert rapportering og publisering av lønn etter stillingskode i enkeltvirksomheter i mange år (gjennomsnittslønn for de som er innplassert i de ulike stillingskodene i den aktuelle virksomheten). På sikt ønsker de å utvide datagrunnlaget.

Statens Benchmarkdatabase henter informasjon direkte fra en rekke fellesadministrative systemer, uten manuell rapportering. Dataene er virksomhetenes egne, som de kjenner godt og selv har produsert. Det gir datakvalitet og legitimitet.

Data kan skaleres ned til virksomhetsnivå, men det er ikke mulig å gå ned på for eksempel regionnivå. Den enkelte virksomhet kan imidlertid se lenger ned i egne kildesystemer. Figur 11 viser hvordan Moderniseringsstyrelsen illustrerer strukturen i datagrunnlaget:

Figur 11



Kilde: Moderniseringsstyrelsen (2016)

Regnskapsdata hentes fra de lokale regnskapssystemene som er felles for alle virksomhetene og administreres sentralt. Noen få virksomheter anvender SAP. Disse sender data månedlig.

Lønnsdata kommer fra det sentrale lønnsutbetalingssystemet. Systemet inneholder samtlige data på medarbeidernivå, som for eksempel stillingskategori og lønnsramme. Danmark har forøvrig hatt offentlighet om lønn fordelt på stillingskode i enkeltvirksomheter i mange år.

Fraværdata hentes fra de lokale tidsregistreringssystemene og sendes inn kvartalsvis.

Innkjøpsdata hentes fra det fellesstatlige faktureringsystemet. Data samles i en innkjøpsdatabase og sendes til Statens Benchmarkdatabase kvartalsvis.

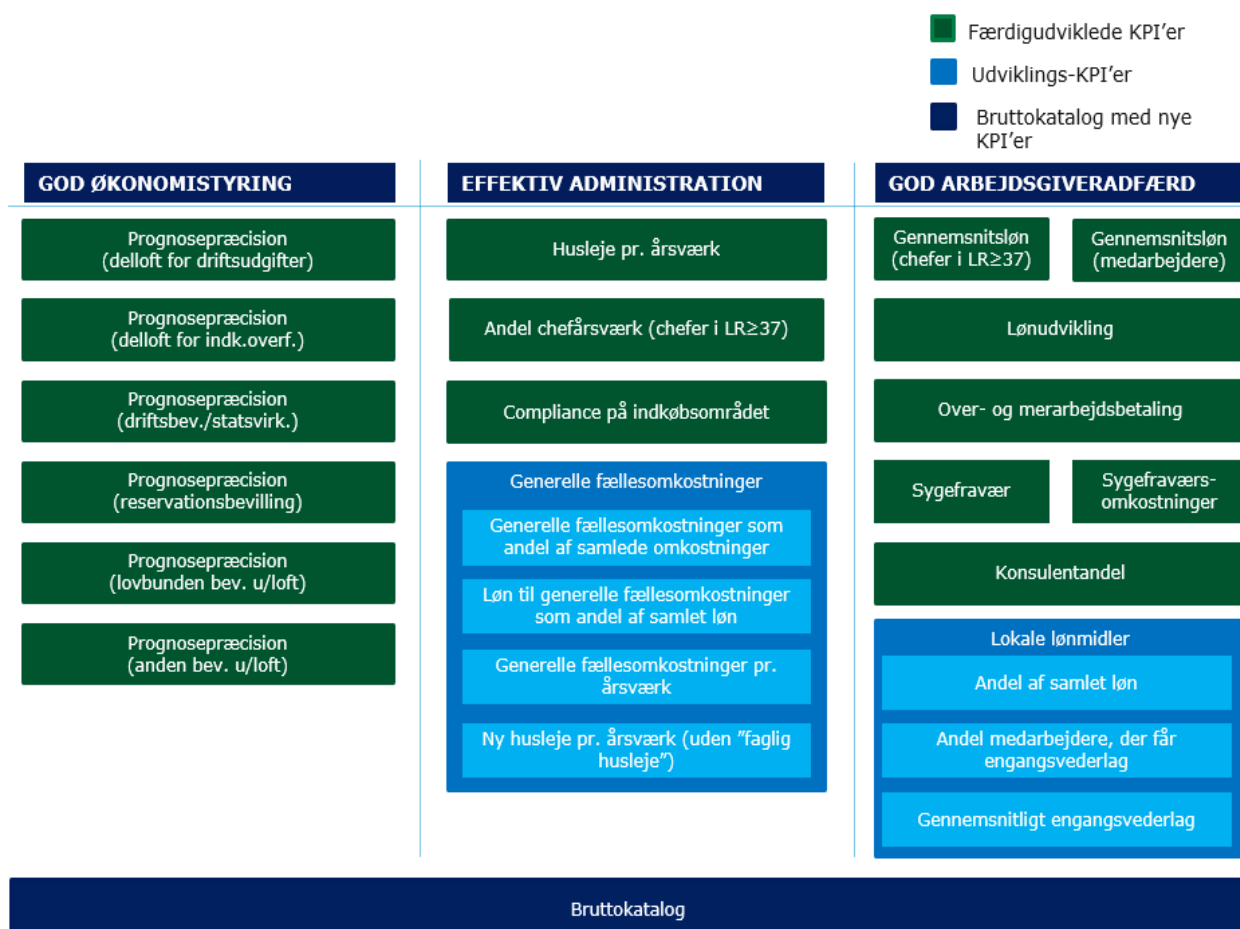
Oppdatering av data skjer altså minimum kvartalsvis. I hovedsak er alt automatisert på grunn av delvis sentralisert systemportefølje. Unntaket er de som anvender SAP, samt oppdatering av fraværdata.

Data aggregeres til departementsområde og virksomhetsnivå. Det er et prinsipp at virksomhetene skal gjenkjenne sine egne data, og data tolkes derfor så lite som mulig. Lønns- og fraværsonrådet er imidlertid et unntak av personvern hensyn.

Moderniseringsstyrelsens aktuelle nøkkeltall fremgår under, se figur 12. De har delt sine nøkkeltall inn i tre grupper – god økonomistyring – som handler om prognosepresisjon, effektiv administrasjon der både husleiekostnader, lederårsverk, compliance og administrative kostnader inngår, samt god arbeidsgiveradferd der lønnsutvikling samt sykefravær er sentrale nøkkeltall.

De inviterer løpende brukergrupper for innspill til hva det er ønskelig å presentere data på i tillegg. Dette kaller de en bruttokatalog, se nederst i figuren. Eventuelle nye nøkkeltall vurderes utfra denne katalogen. Ett viktig kriterium for utviklingen av nye indikatorer er at de skal kunne gjenskapes. Aktuelle indikatorer skal ha styringsrelevans og være basert på informasjon som er målbar og oppdateres regelmessig. Informasjon fra kontoplanen oppfyller dette kriteriet, mens informasjon om HR-relaterte forhold er mer problematisk.

Figur 12: Nøkkeltall i Statens Benchmarkdatabase



\* Indikatorer markert med \* er under utvikling

Kilde: Moderniseringsstyrelsen (2017)

### Bruk av systemet

Virksomheter og departementer har full tilgang til informasjonen i databasen, og kan selv velge hvem de ønsker å sammenligne seg med. Per i dag har systemet om lag 500 brukere på tvers av departementer og direktorater. Det gjøres om lag 9 000 oppslag i databasen, og bruken av systemet er økende. Én viktig indikasjon på at benchmarking har effekt er at virksomhetenes score på indikatorene forbedres. Man ser imidlertid ingen effekt på sykefravær. Så langt har man valgt å skjerme løsningen fra offentligheten. Grunnen til dette er blant annet at kvaliteten i oppstarten vil være mangelfull og at det kan føre til mye feiltolkninger og misforståelser. Det vil kunne være ressurskrevende for virksomhetene å besvare henvendelser fra media og allmenheten om tolkning av resultatene. Man har derfor valgt å starte internt slik at virksomhetene selv forstår tolkingen av resultatene og man er tryggere på kvaliteten. Per i dag er det ikke data i databasen som krever unntak fra offentlighet, og Moderniseringsstyrelsen vurderer om de skal gjøre databasen offentlig tilgjengelig. Dersom informasjonen gjøres offentlig, er holdningen at den skal være fritt tilgjengelig for alle.

Prosjektet utarbeider en rapport til topplederne. Denne rapporten har et fast oppsett. Moderniseringsstyrelsen overlater til virksomhetene å utnytte informasjonen i deres interne styring. Moderniseringsstyrelsen har valgt ikke å utarbeide eller publisere noen kommentar til virksomhetenes score på indikatorene som inngår i benchmarkingen.

Danmark har innført krav om nøkkeltallsrapportering i virksomhetenes årsrapporter, men overlater til virksomhetene å velge ut relevante indikatorer.

Moderniseringsstyrelsen har ansvaret for lederlønnskontraktene i staten. I starten var hovedindikatorene i benchmarksystemet tatt inn i lederlønnskontraktene til etatslederne som resultatkrav. Dette bidro til å øke oppmerksomhetene om indikatorene. Etter hvert har de valgt å forlate denne praksisen, men eksperimentet har nok bidratt til at det fremdeles er større oppmerksomhet om dette enn det ellers ville vært. Dersom slike krav skal tas inn i lederlønnskontraktene, må de knytte seg til forhold som lederen kan påvirke.

### *Suksesskriterier*

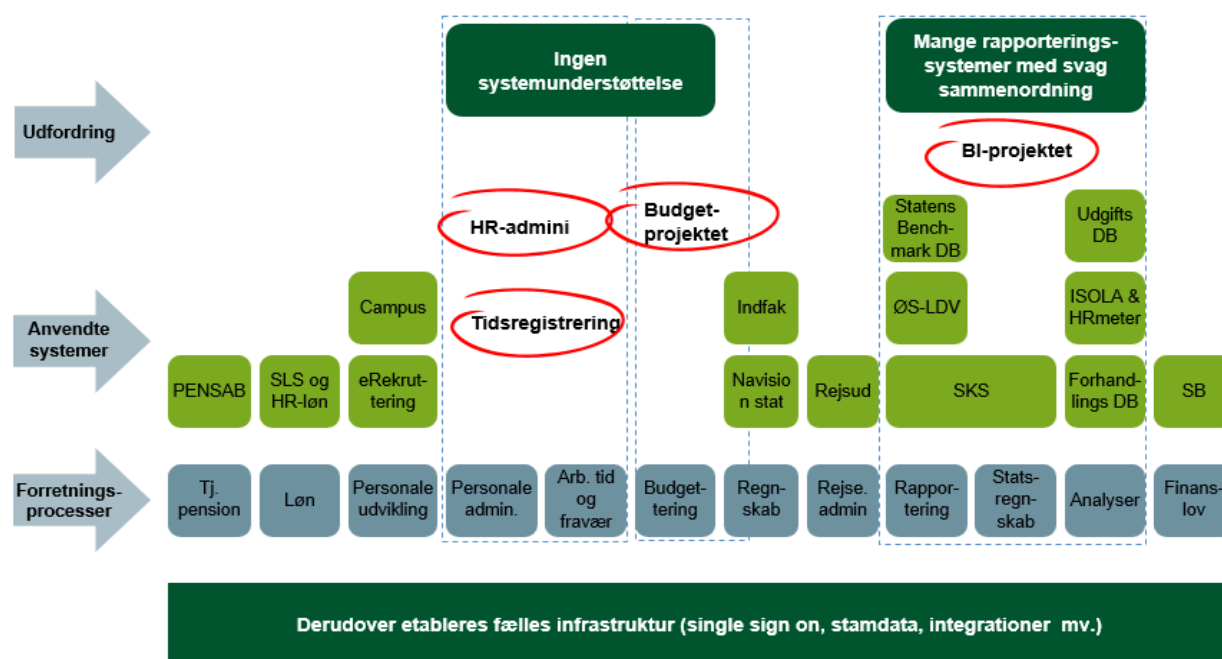
En svært viktig suksessfaktor har trolig vært at det har ligget godt til rette for å sammenligne fordi man allerede hadde felles økonomimodell (SKS) og at alle statlige virksomheter benytter samme regnskapssystem. Våre informanter fremhever også det faktum at det var Moderniseringsstyrelsens egen direktør som etter opprettelsen i 2011 tok initiativ til prosjektet og drev det igjennom som en svært viktig faktor for å spre kunnskapen om, og interessen for, systemet. Det ble da begrunnet i – hvorfor kan ikke staten benchmarke, når kommunene allerede gjør det?

Per i dag er rapporteringen og utviklingen av indikatorer litt mer personavhengig enn det som er ønskelig. Moderniseringsstyrelsen arbeider med å redusere denne sårbarheten.

### *Videre arbeid*

Moderniseringsstyrelsen arbeider nå med en konsolidering av de ulike systemene for informasjonsinnhenting og rapportering. Per i dag er det en rekke parallelle eller tilgrensende systemer for statistikk, informasjon, rapportering med videre som ikke er samordnet, og som man ikke henter ut informasjonspotensialet fra. Våre informanter omtalte dette som «knoten». Målet er å samordne dette i et helhetlig BI - system «business intelligence» for å få på plass en helhetlig og overordnet økonomimodell som kan dekke alle statlige fellesfunksjoner, se figur 13.

Figur 13: «Knuten», systemlandskapet i danske statlige virksomheter



Kilde: Moderniseringsstyrelsen (2017)

## 5.4.2 Sverige

### Kommunal sektor – Kommun- og landstingsdatabasen (KOLADA) og Öppna jämförelser

KOLADA (RKA, 2015) er den svenske parallellen til KOSTRA. Databasen KOLADA er åpen for allmenheten og inneholder over 3 000 nøkkeltall for kommunene om ressursbruk, volum og kvalitet innenfor områdene befolkning, økonomi, personal, helse- og sykepleie, individ- og familieomsorg, infrastruktur, kultur og fritid, eldreomsorg og omsorg for funksjonshemmede, regionalutvikling, barn og utdanning. Nøkkeltallene er basert på nasjonal statistikk fra de statistikkansvarlige etatene, men også på opplysninger fra andre kilder – for eksempel kvalitetsundersøkelser - som kommunene selv kan legge inn via en egen løsning i KOLADA. Databasen eies av den ideelle foreningen *Rådet för främjande av kommunala analyser* (RKA).

I tillegg til KOLADA har Sveriges kommuner og landsting siden 2006 i fellesskap tilbudt tjenesten *Öppna jämförelser* (Sveriges kommuner och landsting, 2016). Öppna jämförelser publiseres som tematiske analyserapporter basert på informasjon fra bl.a. KOLADA, og gir kommuner og innbyggere mulighet til å sammenligne informasjon om kvalitet, resultat og kostnader innenfor enkelte virksomhetsområder som kommuner, landsting og regioner har ansvar for (næringsvennlighet, helse og sykepleie, samfunnsplanlegging og sikkerhet, skole, sosiale tjenester og likestilling).

Formålet med disse tjenestene er å gi innbyggerne innsyn i hvordan ressursene brukes, og å stimulere kommuner og landsting til å analysere sin virksomhet, lære av hverandre, forbedre kvaliteten og effektivisere virksomheten.

## **Statlig sektor**

Sverige har per i dag ikke noe operativt system for benchmarking av administrative kostnader i statlige virksomheter. Ifølge vår kilde i Ekonomistyrningsverket (ESV) jobbet de imidlertid for noen år tilbake aktivt med å bygge opp et system med nøkkeltall for administrative kostnader. Utgangspunktet for dette arbeidet var at flere etater selv hadde vist interesse for at ESV skulle tilrettelegge slik informasjon slik at de kunne benytte det i sin interne styring. Systemet var basert på excel og bare åpent for de etatene som deltok. Prosjektet var drevet frem av to nøkkelmedarbeidere, og da begge gikk ut i pensjon stoppet prosjektet opp.

ESV har også publisert nøkkeltallsrapporter basert på rapporteringen til statsregnskapet (HERMES). Den siste rapporten kom for 5-6 år siden og omhandlet nøkkeltall for administrative kostnader. Rapporten hadde en bred tilnærming, men diskusjon om kvaliteten på underlagsinformasjonen svekket rapportens status.

### *Nye initiativ i statlig sektor*

Den svenske regjeringen bestilte i august 2014 en utredning av hvordan utvikling og effektivisering av statlige etaters virksomhet kan fremmes gjennom systematiske sammenligninger.

*Benchmarkutredningen* (SOU 2015: 36), ble lagt frem for regjeringen i mars 2015. Utredningen tok bl.a. opp at benchmarking kan ha ulike formål – både læring, kontroll og effektivisering – og at dette kan ha betydning for hvordan man skal legge opp arbeidet og prosessene rundt sammenligningen. Utredningen anbefalte at det innføres et generelt krav til virksomhetene om å anvende systematiske sammenligninger, og at det etableres et permanent program for systematiske sammenligninger i staten for å fremme gjensidig læring og en helhetlig tilnærming til statens virksomhet. Det ble også pekt på at det kan være mye å lære gjennom sammenligninger mot private virksomheter. Slike sammenligninger bør derfor ikke avgrenses til statlige virksomheter. Utredningen anbefalte at ESV og Statskontoret ble gitt felles ansvar for å utvikle og gjennomføre et slikt program, men også trekke på kunnskap i etatene. Utredningen anbefalte videre at utviklingsarbeidet burde starte med følgende områder: tilsynsvirksomhet, statens lokaler, arbeidsmetoder for økt integrasjon, anskaffelser og statlig støtte til forskning og innovasjon. Den svenske regjeringen har ikke tatt stilling til hvordan rapportens anbefalinger skal følges opp ennå.

Parallelt med arbeidet i *Benchmarkingutredningen* jobbet en arbeidsgruppe i ESV med en intern rapport om mulige modeller for sammenligning mellom virksomheter.

Den siste tiden har oppmerksomheten om digitalisering og effektivisering økt, og dette har igjen aktualisert benchmarking som metode. Med henvisning til erfaring fra egen kommunesektor og til Danmarks arbeid med å bruke systematiske sammenligninger anbefaler rapporten *Effektivisering i statsförvaltningen* (Ekonomistyrningsverket, 2016) at også svenske myndigheter bør utnytte benchmarking som virkemiddel. I 2016 har ESV arbeidet med å utvikle en IT-styringsmodell, utvikle statens konserninformasjonssystem HERMES på etatsnivå, og med å gjenoppfriske nøkkeltallsmodulen (utvikle dashboard-løsning). I HERMES rapporteres IT-kostnadene aggregert. ESV hadde et prosjekt der de samlet inn informasjon om etatenes IT-kostnader i en spørreundersøkelse. Det er også aktuelt med andre nøkkeltall. I 2017 skal ESV utarbeide en forstudie om hvordan en slik nøkkeltallsmodul skal se ut. Tanken er at det skal være mer åpenhet om informasjonen.

### 5.4.3 Storbritannia

Storbritannia har over ti års erfaring med å måle effektiviteten i offentlig sektor. I forbindelse med finanskrisen i 2007-2008 satte den britiske regjeringen i verk en rekke konkrete tiltak for å redusere utgiftene til offentlig sektor og skape budsjettpolitisk handlingsrom (se bl.a. HM Treasury (2009)). Dette gjaldt både tiltak innrettet mot å nå konkrete innsparingsmål og tiltak for å fremme bedre mål- og resultatoppnåelse gjennom læring fra kunnskap om beste praksis. Benchmarking er ett av virkemidlene som er relevant for å nå begge disse målene. Det varierer fra område til område hvordan benchmarkingen praktiseres – om det er etablert et system med faste indikatorer eller ikke og om det gjennomføres regelmessig eller mer ad hoc.

Den britiske regjeringen etablerte The Efficiency and Reform Group (ERG) i 2010 som ett av tiltakene for å effektivisere og kutte kostnader i offentlig sektor i Storbritannia. ERG ble plassert organisatorisk under Cabinet Office (SMK), og samarbeidet tett med Treasury (Finansdepartementet) og sektordepartementene. Basert på informasjon fra telefonintervju med nøkkelpersoner i Cabinet Office har vi forstått det som at ERG ikke lenger er operativ. I 2014 etablerte regjeringen en ny analysegruppe kalt Public Sector Efficiency Group (PSEG). PSEG er organisert på tvers av alle departementene, men er i likhet med ERG administrativt tilknyttet Cabinet Office. De gjennomfører områdegjennomganger og andre analyser som tar for seg effektiviteten/produktiviteten i hver sektor – hva pengene brukes til, og hva man får igjen for pengebruken.

For å fremme effektivitet og kvalitet i forvaltningen har Storbritannia etablert et system med konsernstøtte til de ulike støttefunksjonene (bl.a. juridisk, økonomi, HR, arkiv, eiendom og kommunikasjon). For hvert av disse områdene er det etablert egne ressursentre som er lagt til Cabinet Office, men betjener alle statlige etater på tvers av sektorene. Målet med dette tiltaket er altså ikke å sentralisere funksjonene, men at ressursentrene fremmer effektivitet ved å støtte funksjonene ute i virksomhetene gjennom å tilby ekspertkompetanse og ved å identifisere og spre kunnskap om beste praksis. Sentrene tiltrekker seg høykvalifiserte spesialister og jobber også systematisk med å lære opp nye spesialister. Sentrene finansieres gjennom at departementene betaler for tjenestene. Initiativet er relativt nytt, og vil bli evaluert når de har fått litt mer erfaring med det. Benchmarking vil være en metode både for å identifisere beste praksis og for å vinne kunnskap om effekter av tiltaket.

Muligheten for å ta ut stordrifts- og spesialiseringsgevinster gjennom sentralisering av tjenester er også aktuelt i Storbritannia, og PSEG startet i fjor en kartlegging av gevinstpotensialet ved en slik strategi. Resultatene foreligger ikke ennå, og vil trolig ikke være offentlige.

#### *Eksempel benchmarking av administrative støttefunksjoner*

For noen år tilbake gjennomførte daværende ERG en benchmarkingundersøkelse av administrative støttetjenester («Back Office») der målet var å identifisere potensial for innsparing (Cabinet Office, 2010). Rapporten gjengir resultater fra benchmarking av økonomifunksjonen, HR, anskaffelser, IT, eiendom/lokaler, kommunikasjon, juridiske tjenester og kunnskaps- og informasjonsforvaltning basert på data for 2009 og 2010. I tabell 6 under oppsummeres hovedindikatorerne som er benyttet for å vurdere de ulike administrative støttefunksjonene. Indikatorerne belyser både ressursbruk og kvalitet.

Flere av indikatorerne er parallelle til indikatorer som er vanlige å bruke i privat sektor – der dette er relevant kan referanseverdier fra privat sektor dermed også benyttes for de offentlige virksomhetene. I tabell 6 nedenfor gjengir vi de indikatorerne som ble benyttet i undersøkelsen:

Tabell 6

Økonomi og regnskap	Kommunikasjon
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Økonomifunksjonens andel av totale utgifter (referanseverdi fra privat sektor indikerer et mål om 1 pst.)</li> <li>- Økonomifunksjonens utgifter per årsverk (vanlig indikator i privat sektor)</li> <li>- Rapporteringstid (antall dager som økonomistaben bruker på å legge frem meningsfull informasjon – dette er en subjektiv indikator, og det er nødvendig med bedre definisjon for å kunne sammenligne mellom etater)</li> <li>- Andelen i økonomistaben som har økonomifaglig bakgrunn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommunikasjonsfunksjonens utgifter som andel av totale driftsutgifter</li> <li>- Kommunikasjonsstabens andel av totalt antall ansatte</li> <li>- Andel av kommunikasjonsstabens med kommunikasjonsfaglig bakgrunn</li> <li>- Indikasjon på samsvar mellom kommunikasjonsaktiviteter og virksomhetens mål</li> </ul>
Anskaffelser	IT-tjenester
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anskaffelsesfunksjonens utgifter som andel av «third party spend» (for eksempel depot, innkreving/inkasso)</li> <li>- Andel av anskaffelsene som kanaliseres til SMB</li> <li>- Andel av ansatte i anskaffelsesfunksjonen med formell anskaffelseskompetanse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IT-utgifter som andel av totale driftsutgifter (trekker ut prosjektrelaterte kostnader)</li> <li>- Brukertilitt (basert på undersøkelse blant medarbeiderne i etaten)</li> <li>- Fagekspertise (basert på eksternt rammeverk for å måle ferdighetene til IT-fagfolk)</li> </ul>
HR-funksjoner	Kunnskaps- og informasjonsforvaltning
<ul style="list-style-type: none"> <li>- HR-funksjonens andel av totale utgifter (privat sektor benchmark indikerer et mål om 1 pst.)</li> <li>- HR-funksjonens utgifter per årsverk</li> <li>- Ansatte per HR-medarbeider</li> <li>- Sykefravær</li> <li>- Medarbeideropplevelsen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Andel av totale driftsutgifter</li> <li>- Antall innsynsbegjæringer som er håndtert innenfor fristen</li> <li>- Publikums oppfatning av åpenheten om data fra offentlig sektor</li> </ul>
Juridiske tjenester	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Juridisk stabs utgifter som andel av totale driftsutgifter</li> <li>- Forholdet mellom utgifterknyttet til juridiske tjenester og utgifter ved teknisk utvikling</li> </ul>	

Kilde: Cabinet Office (2010)

Datagrunnlaget for undersøkelsen er samlet inn som intern styringsinformasjon og ikke basert på nasjonale eller offentlige statistiske data. Det presiseres at de derfor heller ikke nødvendigvis korresponderer med de statistiske standardene. Rapporten tar ytterligere forbehold om at data er manuelt innsamlet, og opplyser at datainnsamlingen har avdekket store ulikheter i praktiseringen av standardene mellom virksomhetene. Rapporten peker videre på at noen av de observerte forskjellene kan tilskrives forskjeller i virksomhetenes oppdrag.



#### 5.4.4 Island

Island har nylig implementert en ny budsjett lov som gjelder for hele offentlig sektor – både stat og kommuner. (*Lög um opinber fjármál*, 2015 nr. 123 av 28. desember). Den nye loven stiller krav til regjeringen om å legge frem en helhetlig langsiktig plan for offentlige finanser som skal godkjennes av Alltinget. De årlige budsjettene må være innenfor rammen av denne planen. For å kunne legge frem en slik langsiktig plan må både statlige og kommunale myndigheter stille seg bak.

Det som utmerker seg i den islandske oppbyggingen av all økonomirapportering er at de har et felles økonomisystem for hele offentlige sektor. Alt håndteres av et kontor, Fjársýsluna ríkisins, som har alt ansvaret for den sentrale styringen av rapporteringen. Dette gjelder fra laveste detaljeringsnivå som det enkelte regnskaps- og lønnsbilag opp til aggregerte nivåer for staten samlet. Hvis en ser på hvordan Island innretter sin publikumsløsning vil en finne at det er mulig å «drille» ned på fakturanivå.

Island har ikke hatt noen overordnet eller helhetlig strategi eller praksis for benchmarking. Metoden har imidlertid vært anvendt av individuelle etater og virksomheter, for eksempel innenfor spesialisthelsetjenesten. Islandske myndigheter har planer om å ta metoden i bruk på en mer systematisk måte både for enkeltkategorier av kostnader, men også for administrative kostnader som sådan. Systemet vil tjene som et verktøy for å sammenligne kostnader mellom virksomheter for å fremme beste praksis, men også som et virkemiddel for å samle kunnskap til politikktutviklingen og for kostnadskontroll. I de tilfellene der metoden har vært anvendt til nå, har siktemålet i hovedsak vært kostnadsbesparelser, og dette vil nok være et prioritert hensyn for utformingen av systemet. Dette betyr likevel ikke at ikke også kvalitetsforbedringer vil være et viktig hensyn.

Siden systemet foreløpig bare er på planleggingsstadiet er det ikke bestemt hvordan et slikt system vil utformes eller hvordan det skal praktiseres, men det virker sannsynlig at man vil bygge et system basert på faste indikatorer som skal anvendes på regelmessig basis. Det er heller ikke tatt stilling til om hele eller deler av informasjonen skal gjøres offentlig tilgjengelig.

#### 5.4.5 Oppsummering

Det overordnede inntrykket er at sammenligninger skjer mer ad hoc enn på systematisk basis i de fleste landene, men at det er en økende bevissthet om behovet for å tilrettelegge for slike sammenligninger.

Det er ikke entydig hvilket mål man har med å gjennomføre sammenligninger av denne typen, målet kan både være kontroll, kostnadsutt og læring fra beste praksis.

Benchmarking kan introduseres som en ovenfra-og-ned prosess der overordnet myndighet, eventuelt Finansdepartementet pålegger virksomhetene å sammenligne seg på enkelte eller mange områder. Denne typen benchmarking anvendes for å redusere behovet for kontroll og oppfølging gjennom å skape prosesser som antas å gi et effektiviseringspress i virksomhetene.

Dersom slike sammenligninger introduseres som en nedenfra-og-opp prosess vil oppmerksomheten ofte være rettet mer mot læring av beste praksis.

Av de landene vi har sett på er Danmark kommet lengst i benchmarkingsarbeidet.

## 5.5 *Anbefaling*

### *KOSTRA og StatRes*

Tilbakemeldingene fra begge disse arbeidene er svært verdifulle for oss i en utviklingsfase.

Kommunene har en felles økonomimodell og i tillegg andre rapporteringer i forbindelse med KOSTRA. De rapporterer på hele resultatkjeden, se fig. 4 i kapittel 3, *Sentrale begreper – status i dag*, delkapittel 3.3, fra ressurser inn til samfunnseffekter ut. Det er mulig å dekke hele spennet for 426 kommuner, med fra 500 til opp mot 700 000 innbyggere, ulik demografi, inntektssituasjon og geografiske forhold fordi kommunene er generalistkommuner. De har med andre ord de samme oppgavene. KOSTRA er også organisert slik at kommunene kan sammenlignes i mest mulig like grupper –for eksempel med om lag like mange innbyggere. Ut over det er KOSTRA-data stadig mer brukt til ulike rangeringer av kommunene. Dette bidrar også til at datakvaliteten øker. Kommunene opplever at dataene har egenverdi.

En viktig grunn til at StatRes ikke ble samme suksess som KOSTRA er trolig nettopp at StatRes ikke ble oppfattet å ha egenverdi for virksomhetene. Statlige virksomheter er mer sektorspesifikke. StatRes tok mål av seg å også dekke hele resultatkjeden, men indikatorene var ikke i tilstrekkelig grad basert på det virksomhetene selv styrer etter. I tillegg medførte dette at verdien med sammenligninger på tvers ble lav.

StatRes kunne vært nyttig til å sammenligne mellom ulike driftsenheter innenfor samme virksomhet, men datagrunnlaget var ikke godt nok tilrettelagt for dette. Det antas videre at tidslaget i publiseringen også reduserte indikatorenes aktualitet som styringsinformasjon, og gjorde det mer hensiktsmessig for virksomhetene, samt andre brukere som media, å basere seg på annen informasjon. Dette påvirket igjen motivasjonen til å rapportere inn informasjon og til å bidra til å utvikle systemet.

Datasamlingen, sammensettingen og publiseringen var manuell. SSB ved StatRes er tydelige på at så langt mulig bør datainnsamlingen baseres på eksisterende rapportering slik at kostnadene ved innrapportering holdes nede. Samtidig mener SSB det bør være åpning for å sammenstille informasjonen med annen informasjon enn det som kan defineres som offisiell statistikk før publisering. Med andre ord er årsaken til at eksisterende statistikk bør benyttes effektiv ressursbruk. SSB vurderer ikke at publiserte data skal være gjenkjennelige for virksomhetene som like vesentlig. SSB anbefaler også at data bør kunne skaleres.

SSB gjør oppmerksom på at prosjektet bør være forberedt på at nye nøkkeltal ikke vil ha høy kvalitet ved første publisering. På den annen side vil publisering av informasjon trolig bidra til høyere kvalitet i rapporteringen.

### *Tilgrensende løsninger*

Både DFØ og Difi har løsninger som, selv om de har ulike funksjonalitet og behov for tilpasning, vil kunne benyttes også for benchmarkingsformål. Vi vil komme tilbake til disse løsningene i kapittel 9, *Forvaltning*.

### *Tilgrensende arbeid*

Suksessen til en benchmarkingsløsning ligger i at den oppleves som nyttig for brukerne, og dermed omfatter flest mulig virksomheter og gir mest mulig nyttig informasjon.

Det pågår ulike initiativ blant annet enhetlig definisjon av virksomhetsbegrepet og løpende og mer detaljerte regnskapstall fra nettobudsjetterte virksomheter i statsregnskapet som er nødvendig for å få videreutviklet løsningen etter første publisering. Vi vil komme tilbake til dette i kapittel 11, *Gjennomføringsplan for et eventuelt hovedprosjekt*. Vi merker oss også at det stadig søkes å etablere definisjoner eller kartlegginger av administrative kostnader, for eksempel i HR-prosjektet i KMD, i HODs etablering av felles tjenestesenter eller i forbindelse med områdegjennomganger.

### *Andre land*

Sverige har et økende fokus på sammenligninger, men ikke et benchmarkingssystem for statlig sektor i dag.

Storbritannia gjennomfører både sammenligninger basert på nøkkeltall, men også områdegjennomganger der tilnærmingen er bredere og også søker å koble ressursbruken til resultater og måloppnåelse. Dette er ut fra en erkjennelse om at det er vanskelig å måle produktivitet og effektivitet innenfor mye av offentlig virksomhet (Cabinet Office (2016)).

Det som gjør Island interessant er at de ha valgt et felles økonomisystem for hele offentlige sektor. Alt håndteres av et kontor, Fjársýsluna ríkisins, som har ansvaret for den sentrale styringen av rapporteringen. Dette gjelder fra laveste detaljeringsnivå som det enkelte regnskaps- og lønnsbilag opp til aggregerte nivåer for staten samlet. I publiseringsløsningen kan man gå ned på fakturanivå.

Det er først og fremst Danmark og Moderniseringsstyrelsen som er relevant å hente erfaringer og inspirasjon fra – først og fremst fordi de allerede har erfaring å vise til og ligner mye på oss.

De danske erfaringene tilsier at benchmarking er et nyttig verktøy for å rette oppmerksomheten mot ressursbruk og effektivitet på områder som har særlig interesse.

Utviklingen av systematiske sammenligninger bør bygge på en virksomhetsnær kompetanse og skje i nær dialog med etatene og de ansatte i etatene som skal bidra til sammenligningsprosessene. Lederforankring er et viktig suksesskriterium. Oppbyggingen av systemet og sammenligningene som gjennomføres åpner for læring og bevissthet gjennom dialog om styring, ressursbruk, kapasitetsutnyttning, ledelse og det løpende behovet for endring som følger av denne informasjonen.

For at sammenligningene skal ha tilstrekkelig legitimitet er det viktig med åpenhet og god kommunikasjon om de prinsippene som er lagt til grunn. Brukerne må gjenkjenne tallene og forstå hvordan indikatorene er beregnet. Indikatorene bør derfor være enkle. Danskene har erfart at det tar tid både å etablere gode indikatorer og å få tilfredsstillende kvalitet på den innrapporterte informasjonen. Samtidig er dette noe man oppdager underveis mens man etablerer og praktiserer systemet, og det er derfor bedre å komme i gang enn å vente til man har et perfekt system.

De danske erfaringene bekrefter vår plan. Vi ønsker å få løsningen hurtig på luften, høste erfaringer og så videreutvikle den. Vi vil legge vekt på å benytte parameterer som er virksomhetenes egne rapporterte data, og er forberedt på at datakvaliteten ikke vil være optimal ved første publisering.

Flere av nøkkeltallene Moderniseringsstyrelsen legger til grunn - tre grupper – god økonomistyring – som handler om prognosepresisjon, effektiv administrasjon der både husleiekostnader, lederårsverk, compliance og administrative kostnader inngår samt god arbeidsgiveradferd der lønnsutvikling samt sykefravær er sentrale nøkkeltall er også aktuelle for oss, se kapittel 7, *Parametere og nøkkeltall*, for våre anbefalinger. Deres erfaringer understøtter her våre anbefalinger.

Offentlig sektor i Danmark er organisert i siloer, som databruken i benchmarkingsløsningen skal gå på tvers av. Styrelsen fremhevet derfor klar plassering av ansvaret for løsningen. Dette bør vi også legge vekt på, se kapittel 9, *Forvaltning*.

Vi tar også med oss at sammensetningen av prosjektgruppen bør sikre tilstrekkelig bredde i kompetanse, se kapittel 11, *Gjennomføringsplan for et eventuelt hovedprosjekt*. Styrelsen fremhever at både kunnskap om fagområdene som inngår i løsningen men også analyse, data, IT og programmering er nødvendig.

Danmark ønsker framover å arbeide mot et felles BI-system (Business Intelligence). I Norge ser vi også behov for dette. Imidlertid kan det se ut for at forvaltningen ikke er moden enda for å etablere gode langsiktige løsninger på dette området. (DFØ 2016e) DFØ anbefalte her at økonomifunksjonen utredes med sikte på langsiktige ambisjoner. DFØ mener det er en forutsetning for å velge et publiseringsløsningsalternativ som ivaretar brukernes informasjonsbehov i fremtiden, å ha langsiktige føringer for økonomifunksjonen. Det vil si målsettinger om:

- hvilke økonomiske data har brukerne behov for i utførelsen av sine oppgaver
- bestanddelene som inngår i håndteringen av økonomiske data

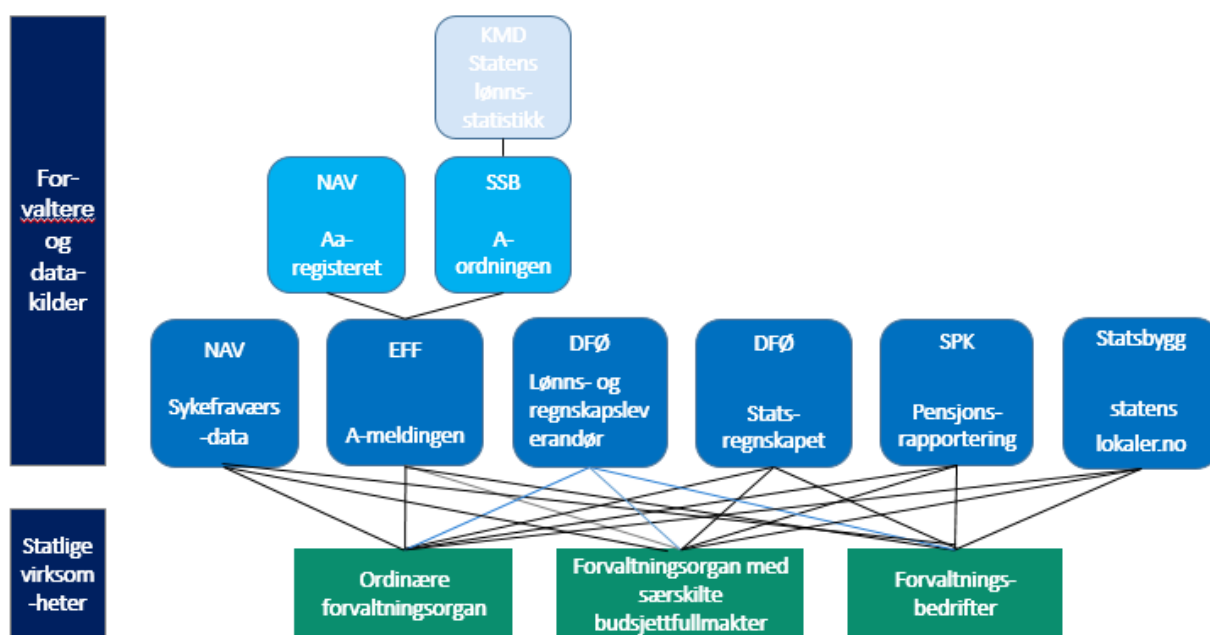
## 6 Datakilder

Det følger av prosjektets forutsetninger at arbeidet i størst mulig grad skal baseres på regnskapsdata og andre oppgaver som allerede samles inn og som kan behandles digitalt. Slik gis ikke statlige virksomheter merbelastning ved innrapportering, samtidig som det medfører at arbeidet baseres på data som allerede foreligger. Slik vi har vurdert dette har vi ikke anledning til å anbefale nøkkeltall basert på andre data enn de som innrapporteres til ulike datakilder i dag.

I tillegg skal data være gjenkjennelige for virksomhetene. Tilbakemeldingene fra virksomhetene samt erfaringene fra lignende løsninger, for eksempel StatRes og Statlig Benchmarkdatabase i Danmark, understreker at dette skaper legitimitet rundt parameterne. De data som er mest gjenkjennelige for virksomhetene er egenrapporterte data som ikke er vasket, eller aggregert. Samtidig medfører dette eventuelt lavere datakvalitet og at data ikke nødvendigvis er de best egnede i styringsøyemed. Det vil for vårt formål være en fordel om vi både har data på enhets-/individnivå, eller rådata, og aggregerte data.

Etter møter med aktuelle forvaltere er det identifisert åtte mulige datakilder, som forvaltes av seks forvaltere, se figur 14 for en samlet oversikt. Vi har over identifisert de mest relevante kildene. Flere av den inneholder mye data om staten. Det er imidlertid også begrensinger med de ulike datakildene som det er nødvendig å være klar over. Vi redegjør for disse datakildene i delkapittel 6.1 til 6.7. Avslutningsvis redegjør vi også for hvilke muligheter som ligger i data fra virksomhetens respektive årsrapporter i delkapittel 6.8. Deretter, i delkapittel 6.9, vurderer vi de ulike datakildene før vi oppsummerer våre anbefalinger for videre arbeid i delkapittel 6.10.

Figur 14: Mulige datakilder



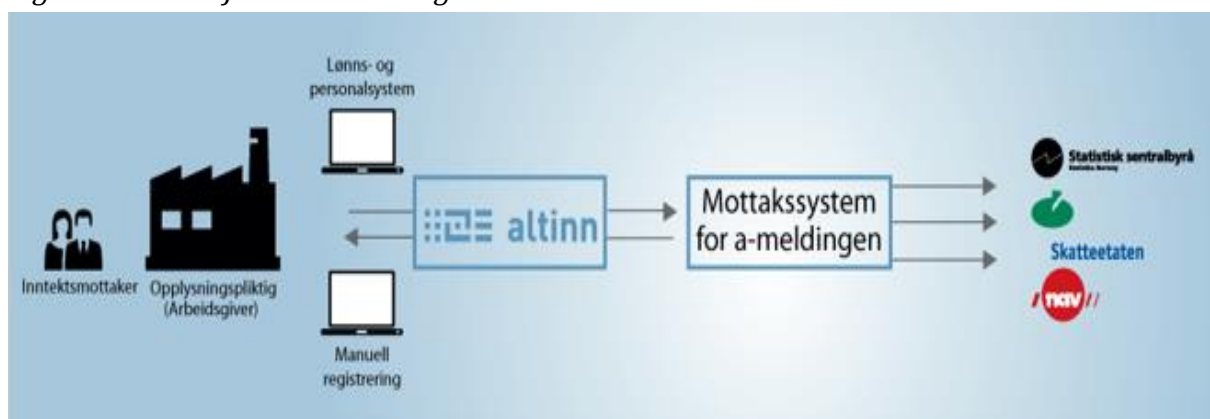
Om lag 2/3 av statlige virksomheter benytter DFØ som lønns- og regnskapsleverandør. I og med at dette ikke gjelder alle er disse rapporteringslinjene markert i blått.

## 6.1 Skattedirektoratet, Etatenes fellesforvaltning, a-meldingen

### Formål og organisering

Etatenes fellesforvaltning (EFF) har ansvar for drift og videreutvikling av a-meldingen, herunder publikumskontakt og veiledning. EFF har vært i operativ drift siden 1. januar 2015 da a-ordningen ble innført, og er organisert i Skattedirektoratet. EFF tok formelt over forvaltningsansvaret for a-ordningen 1. januar 2016. A-ordningen samordner innrapportering til SSB, NAV og Skatteetaten i en felles a-melding, se figur 15. All rapportering om inntekt, arbeidsforhold og skattetrekk er samlet i én elektronisk melding (a-meldingen). Formålet med a-ordningen er å forenkle arbeidsgivers innrapportering (myndighetenes krav) av opplysninger om inntekts- og ansettelsesforhold, slik at de opplysningspliktige enkelt kan oppfylle rapporteringsplikten.

Figur 15: Verdikjeden i a-ordningen



Kilde: EFF (2016)

### Hjemmel

A-meldingen er forankret i Lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-opplysningsloven, LOV-2012-06-22-43), og det følger av § 3 at opplysningsplikten omfatter: a. ligningsloven § 5-2, b. folketrygdloven §§ 24-2, 25-1 annet ledd og 25-10, c. skattebetalingsloven § 5-11, d. statistikkloven § 2-2 og e. svalbardskatteloven § 5-2 femte ledd.

### ***Data, hyppighet og utvikling***

Rapportering gjøres hovedsakelig enten direkte fra virksomhetens lønns- og regnskapssystem eller via Altinn.

Det rapporteres månedlig, med frist 5. i påfølgende måned, justert etter helligdager og helger. Etter innrapportering sjekker EFF for formelle feil før utvalgte data går til SSB, NAV og Skattedirektoratet. SSB mottar alle data i a-meldingen.

Opplysningene knyttes til virksomheter slik begrepet er benyttet i enhetsregisteret og virksomhets- og foretaksregisteret.

## **6.2 Statistisk sentralbyrå, a-ordningen**

### ***Formål og organisering***

SSB mottar alle data som rapporteres i a-meldingen. Statistisk sentralbyrå skal bruke opplysningene som leveres etter a-opplysningsloven blant annet til å utarbeide offisiell lønns- og sysselsettingsstatistikk, statistisk bruk i forskning og til utarbeidelse av SSBs nasjonalregnskap. Statistikken brukes også til konjunkturovervåking og til andre indekser som utarbeides av byrået.

Byråets statistikker og indekser benyttes av mange ulike samfunnsaktører, f.eks. næringslivet, som benytter lønnsindeksen til regulering av kontrakter og i forhandlinger om lønn. Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, media, Eurostat og International Monetary Fund.

### ***Hjemmel***

A-ordningen er forankret i Lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-opplysningsloven, LOV-2012-06-22-43), og det følger av § 3 at opplysningsplikten blant annet omfatter statistikkloven § 2-2.

### ***Data, hyppighet og utvikling***

A-ordningen gir SSB informasjon om lønn og ansatte. Det er krav om at det rapporteres månedlig og innen den 5. i påfølgende måned i a-ordningen. Statistikken består blant annet av informasjon om den ansattes avlønningstype (fastlønn, timelønn, akkord osv.), stillingsprosent, antall timer per uke som en full stilling tilsvarer, start og sluttdato for arbeidsforhold, fastlønn, faste tillegg, overtidsgodtgjørelse og permisjoner av lengre art (over 14 dager), virksomhetens organisasjonsnummer med mer.

Ansatte tildeles et unikt løpenummer av SSB for data som utdeles forskere og andre, som for eksempel KMD, Statens lønnsstatistikk. Løpenummeret knytter seg til personnummeret. Dette løpenummeret er unikt og følger den ansatte selv om vedkommende bytter arbeidssted.

Se *Fullstendig parameterliste a-ordningen fra SSB for forskerformål*, vedlegg 3. Obs at kodeliste i arkfane 2 består av over 8 000 rader.

### **6.3 KMD, statens lønnsstatistikk**

#### **Formål og organisering**

Fram til 31.12.2014 hadde KMD ansvaret for Statens sentrale tjenestemannsregister (SST). Fra 1.1.2015, da a-ordningen ble innført, samles det ikke inn data til SST, som i praksis opphørte som eget register. KMD får opplysninger om ansatte og lønn mv for alle statlige arbeidsgivere fra a-ordningen i SSB. Informasjonen benyttes til å beregne lønnsutviklingen i det statlige tariffområdet, som grunnlag for lønnsforhandlingene og kalles i dag Statens lønnsstatistikk. Å beskrive statlige virksomheters organisering er ikke registerets formål, og det er ikke nødvendigvis tilrettelagt for dette.

#### **Hjemmel**

Behovet for register er ikke lovhjemlet, men springer ut av KMDs rolle som administrativt ansvarlig for arbeidsgiverfunksjonen og partsrepresentasjonen i det statlige tariffområdet, jamfør tjenestetvistloven. Internt i staten er det ikke nødvendig med ytterligere lovhjemmel, og KMD fastsetter nødvendige pålegg til virksomhetene som interne instruksjoner og lignende.

#### **Data, hyppighet og utvikling**

KMD mottar anonymiserte opplysninger om ansatte og lønnsforhold i de statlige virksomhetene, for eksempel stillingsprosent, avlønningstype (fast, time, honorar etc.), fastlønn, overtidsgodtgjørelse, kjønn, alder med mer. Opplysningene mottas kvartalsvis (mars, juni, september, desember) på individnivå. Tallene KMD bruker i forbindelse med lønnsoppgjøret benevnes som oktober-tellingen, men er trukket ut i september.

KMD kvalitetssikrer ikke dataene utover det som er deres behov (statistikk knyttet til lønn og lønnsforhandlinger). Det medfører for det første usikkerhet knyttet til forhold som om de aktuelle virksomhetsnumrene gjengir de enkeltes reelle interne struktur. For det andre om fordelingen av medarbeidere på virksomhetsnumre er korrekt.

Lønnsopplysningene behandles av det partssammensatte *Statistikk og beregningsutvalget*. Resultatene meldes inn til utvalget som utarbeider offentlige statistikker om lønnsutviklingen i staten, *Teknisk beregningsutvalg*. Dataene utgjør også grunnlaget for å beregne fordeling av sentrale og lokale avsetninger i lønnsoppgjørene. I tillegg utarbeider KMD årlig tabeller med årsverk- og gjennomsnittlig (lønn-s) for tjenestetall, brutt ned på virksomheter i staten. Alle tabeller som inneholder opplysninger om lønn baserer seg på tall for oktober det enkelte år.

Se gjeldende *Databehandleravtale 2015-2017 KMD SSB*, vedlegg 5.



## **6.4 Arbeids- og velferdsdirektoratet**

### **6.4.1 Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret)**

#### **Formål og organisering**

Aa-registeret inneholder informasjon om arbeidsforhold i Norge og inngår i a-ordningen. Arbeidsgivere har plikt til å rapportere til registeret via a-ordningen. Registeret eies og forvaltes av NAV.

Aa-registeret gir oversikt over hvilke arbeidstakere som er ansatt hos den enkelte arbeidsgiver. Registeret kobler arbeidsgivers organisasjonsnummer og arbeidstakers fødselsnummer.

#### **Hjemmel**

A-ordningen er forankret i Lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-opplysningsloven), og det følger av § 3 at opplysningsplikten blant annet omfatter folketrygdloven §§ 24-2, 25-1 annet ledd og 25-10.

#### **Data, hyppighet og utvikling**

Arbeidsgivere og andre opplysningspliktige skal blant annet rapportere følgende opplysninger til Aa-registeret i a-meldingen: kobling mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, type arbeidsforhold, Yrkeskode, start- og sluttdato for arbeidsforholdet, avlønningstype, permisjon og permittering og arbeidsforholds-ID.

Alle arbeidsforhold hvor det utbetales mer enn 1 000 kroner i året skal rapporteres til Aa-registeret.

Innrapportering til dette registeret skjer via a-meldingen, og vi viser til vedlegg 3 for parametere.

### **6.4.2 Sykefraværstatistikk**

#### **Formål og organisering**

Statistikken skal belyse utviklingen i sykefraværet totalt sett og fordelt på næring, sektor, og ulike personlige kjennemerker ved de sykmeldte. Dette skal blant annet danne grunnlag for å utvikle og evaluere tiltak mot sykefravær. Statistikken er sentral i evalueringen av Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv. (Arbeids- og velferdsforvaltningen 2016)

## **Hjemmel**

Informasjon om sykepenger og sykefravær registreres i NAVs saksbehandlingssystemer basert på Folketrygdloven (kap 8 og 25) og NAV-loven (§14a). Statistikken utarbeides av SSB basert på statistikkloven.

## **Data, hyppighet og utvikling**

Sykefraværstatistikken fra Arbeids- og velferdsdirektoratet omfatter bare legemeldt fravær. Statistikkregistrene for sykmeldinger og sykepenger dannes månedlig. Statistikken publiseres kvartalsvis på [www.nav.no](http://www.nav.no). Den viser antall sykefraværstilfeller og sykefraværsdagsverk i antall og som andel av avtalte dagsverk, *Sykefraværsprosent*. Det gis fordelinger etter kjønn, alder, bostedsfylke, uføregrad, diagnose, næring, institusjonell sektor og bedriftens *IA-status*.

Statistikken omfatter legemeldt sykefravær for alle arbeidstakere med et arbeidsforhold registrert i A-ordningen i alderen 16-69 år som er registrert bosatt i Norge.

Statistikken omfatter ikke fravær på grunn av sykt barn eller sykefravær for selvstendig næringsdrivende.

Innføringen av a-ordningen i januar 2015 har gitt et nytt datagrunnlag for beregning av tapte og avtalte dagsverk. A-ordningen innebærer at arbeidsgivere rapporterer inn lønn- og ansettelsesforhold til det offentlige på en annen måte enn tidligere. Effekten av nytt datagrunnlag på sykefraværsprosenten er liten, men den kan variere mellom fylker og næringer.

Se vedlegg 3 for aktuelle parametere.

## **6.5 Direktoratet for økonomistyring**

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

### **6.5.1 Statsregnskapet**

#### **Formål og organisering**

DFØ har ansvaret for forvaltning og drift av statsregnskapet og statens konsernkontoordning. Alle statlige virksomheter skal være tilknyttet statens konsernkontoordning og har plikt til å rapportere til statsregnskapet. Statsregnskapet og konsernkontoordningen er underlagt rapporteringsregimer som bidrar til at endringer i statens organisering identifiseres.

## **Hjemmel**

Forvaltningen av statens konsernkontoordninger og økonomiregelverket, heri statsregnskapet, delegeres fra FIN til DFØ.

## **Data, hyppighet og utvikling**

DFØ publiserer rapporter fra statens bevilgningsregnskap. Statens utgifter og inntekter presenteres slik de stilles opp i den årlige meldingen om statsregnskapet (Meld. St. 3 (2015-2016)). Dette følger kapittel- og postinndelingen som Stortinget har vedtatt i statsbudsjettet.

I tillegg til kapittel og post inndelingen som følger statsbudsjettet skal regnskapene føres med henvisning til standard kontoplan. Standard kontoplan ble innført som frivillig ordning fra 1. januar 2011 og ble gjort obligatorisk fra 1. januar 2014. Standard kontoplan er bygget opp på samme måte som obligatorisk kontoplan i privat sektor, og vil derfor kunne legge til rette for sammenligning med privat sektor. Inndelingen kan konkret vise for eksempel beløp på lønn, husleie, konsulenthonorarer, reise mv.

Fra og med november-regnskapet 2015 har DFØ publisert rådata med regnskapsinformasjon etter standard kontoplanen i maskinlesbart format. Dette gir bedre grunnlag for å sammenlikne regnskapsinformasjon mellom statlige virksomheter og over tid grunnlag for å analysere og sammenstille tall for staten sett under ett.

For nærmere beskrivelse av oppbyggingen av kontoplanen og statsregnskapet viser vi til *Veiledningsnotat til standard kontoplan for statlige virksomheter som utarbeider virksomhetsregnskapet i henhold til kontantprinsippet*. (DFØ, 2016a)

Se vedlegg 4 for *Standard kontoplan*.

## **6.5.2 Lønn- og regnskapsfører for 2/3 av statlige virksomheter**

### **Formål og organisering**

DFØ er pr. 1. januar 2017 regnskapsfører for 136 av 191 statlige virksomheter, eller vel 70 pst. DFØ er ansvarlig for lønnskjøring for 162 statlige virksomheter, eller om lag 84 pst. Om lag 79 000 av totalt 160 000 fast ansatte lønnes via DFØ i staten. Dette inkluderer også noen nettobudsjetterte virksomheter.

DFØ skal levere effektive og hensiktsmessige løsninger som gir synergier og stordriftsfordeler for staten. DFØs systemportefølje tar utgangspunkt i områder der økonomiregelverket stiller krav til systemer og funksjonalitet.

## **Hjemmel**

Oppgaven tildeles i årlig tildelingsbrev fra FIN som en del av DFØs samfunnsoppdrag.

### ***Data, hyppighet og utvikling***

Alle systemene kjøres på månedsbasis og er i kontinuerlig utvikling. Blant annet med ny modul for økonomiinformasjon, Økonomiinfo, som omtales i kap 5, *Erfaringer*, delkapittel 5.2.3.

På lønnsområdet finnes data på individnivå med lønnsdetaljer, fravær mv. Innenfor regnskap er detaljeringsnivået på bilagsnivå. Det vil si at begge disse er gode kilder som "rådata" på laveste nivå i motsetning til statsregnskapet som håndterer aggregerte data.

## **6.6 Statsbygg, statenslokaler.no**

### ***Formål og organisering***

Formålet med å samle inn data om statens eiendommer og leide lokaler er å se statens ressursbruk på lokaler i en helhetlig sammenheng. Organisering av informasjonen i en database skal øke bevisstheten om, og bidra til at den enkelte virksomhet stiller krav til funksjonalitet og arealbehov i, nye og eksisterende leieforhold. Det tas sikte på at databasen er operativ fra utgangen av 2018.

### ***Hjemmel***

Stortinget samtykket ved behandling av Meld. St. 28 (2011—2012) *Gode bygg for eit betre samfunn*, jf. Innst. 129 S (2011—2012) til at det skal etableres en database over statlig sektors (sivil sektor) leie av lokaler i det private markedet.

### ***Data, hyppighet og utvikling***

Første gang vil virksomhetene måtte legge inn data om leieforhold som for eksempel areal og leiepriser manuelt i databasen. Deretter blir virksomhetene pålagt å kvalitetssikre og oppdatere informasjonen årlig. Leiekontrakter og matrikkelen er hoveddatakildene.

Aktuelle parametere fremkommer i kapittel 7, *Parametere og nøkkeltall*.

## **6.7 Statens pensjonskasse**

### ***Formål og organisering***

SPK leverer tjenstepensjon til blant andre alle statlige virksomheter, som den største leverandøren av offentlig tjenstepensjon i Norge.

## **Hjemmel**

SPKs arbeid er forankret i Lov om Statens pensjonskasse.

## **Data, hyppighet og utvikling**

Virksomhetene rapporterer månedlig data til SPK. Foreløpig skjer dette i en egen rapportering, og ikke gjennom a-ordningen. I og med at SPKs formål med datainnsamlingen er pensjonsberegning og – utbetaling og premie- og reserveberegning rapporteres kun lønnsdata som er pensjongivende i henhold til Lov om Statens pensjonskasse. For eksempel vil ikke overtid ut over 100 pst. stilling, utenlandstillegg, variable tillegg som ikke er tariffestet samt feriepenger være pensjongivende og dermed ikke inngå i rapportering til SPK.

All lønnsinformasjon som SPK har finnes også i andre kilder, og SPK gir et mindre helhetlig bilde av virksomhetens største kostnadsdrivere enn de andre kildene. Vi har derfor ikke valgt å gå videre med SPK som kilde i dette arbeidet.

## **6.8 Virksomhetenes årsrapporter**

Data kan teoretisk også hentes direkte fra virksomhetene i forbindelse med avlegging av årsrapportene.

Regnskapsrapporteringen til årsoppgjøret skal følge standarder fastsatt av DFØ, og regnskapsdata fremgår også av statsregnskapet. Slikt sett fremkommer det ikke ny økonomisk informasjon i virksomhetens årsregnskap i årsrapportene.

Årsrapporten skal følge en fastsatt inndeling, benevnelse og rekkefølge:

- I. Leders beretning
- II. Introduksjon til virksomheten og hovedtall
- III. Årets aktiviteter og resultater
- IV. Styling og kontroll i virksomheten
- V. Vurdering av framtidutsikter
- VI. Årsregnskap

Krav til innhold og oppstilling av årsregnskapet følger av rundskriv R-115 *Utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap* (Finansdepartementet, 2016d). Oppstillingene er ulike for ulike tilknytningsformer. Det er laget egne oppstillinger for henholdsvis bruttobudsjetterte virksomheter, nettobudsjetterte virksomheter, statlige fond, forvaltningsbedrifter og statsbanker.

Virksomhetene følger stort sett den fastsatte inndelingen av årsrapportene. DFØ har utarbeidet veiledningsnotat for de ulike delene, og i notatet er det anbefalt 6 nøkkeltall for del II av årsrapporten. De anbefalte nøkkeltallene for bruttobudsjetterte virksomheter og forvaltningsbedrifter er:

- Antall årsverk
- Samlet tildeling post 01-99
- Utnyttelsesgrad post 01-29
- Driftsutgifter eller Driftskostnader
- Lønnsandel av driftsutgifter eller Lønnsandel av driftskostnader
- Lønnsutgifter eller lønnskostnader pr årsverk

DFØ foreslår at alle nettobudsjetterte virksomheter anvender de samme nøkkeltallene, unntatt *Utnyttelsesgrad post 01-29*. Mange virksomheter bruker disse nøkkeltallene.

Når benchmarkingsløsningen er etablert vil det kunne være mulig å pålegge virksomhetene å publisere og omtale de mest sentrale nøkkeltallene derfra i sine årsrapporter. Dette vil kunne skape enda større bevissthet rundt tallene i virksomhetene, og være i tråd med Digitaliseringsrundskrivets pkt. 1.4 (KMD, 2016b):

*«I samsvar med viderebruksbestemmelsene i offentleglova skal virksomheten gjøre egnet informasjon tilgjengelig i maskinlesbare formater, fortrinnsvis gjennom API 'er.»*

## **6.9 Vurdering av hvilke datakilder vi vil ha nytte av i benchmarkingsarbeidet**

Under vurderer vi hvor godt egnet de ulike kildene er i en benchmarkingsløsning. Vurderingene oppsummeres i en avsluttende tabell 8, i delkapittel 6.10.

### **A-meldingen**

Informasjon fra a-meldingen er definitivt interessant for prosjektet. EFF mottar og videreformidler a-meldingen, men har ikke det faglige ansvaret og eierskapet til data. Vi vil derfor ikke anbefale å ta ut data fra EFF.

Ut fra formålet med a-meldingen er det betydelige volumer som går gjennom ordningen, se tabell 7 under. Det forutsettes også at løsningen er ensartet. Sett opp mot samlet volum utgjør de 191 statlige virksomhetene og deres 160 000 ansatte en mindre andel. Det ansees ikke som hensiktsmessig å endre krav til innrapportering for å fange informasjon som kun er vesentlig for et mindre utvalg, som statlige virksomheter. Dette medfører også at vi må påvirke virksomheten på andre måter om vi for eksempel vil øke kvaliteten på rapporteringen på enkeltområder. Se kapittel 7, *Parametere og nøkkeltall*, delkapittel 7.6 om STYRK-kodene og kapittel 5, *Erfaringer*, delkapittel 5.1.1 om KOSTRA for erfaringer med offentliggjøring.

Tabell 7 Volum i a-ordningen

	Opplysningspliktige <sup>1</sup>	Inntektsmottakere <sup>2</sup>
2105	246 110	4 484 393
2106	241 333	4 488 598
<b>Totalt</b>	<b>276 370</b>	<b>4 669 851</b>

<sup>1</sup> 6.1.2017<sup>2</sup> 17.12.2016

Kilde: EFF 7.2.2017

## A-ordningen

SSB mottar alle data i a-ordningen, og kvalitetssikrer og bearbeider data innenfor eget ansvarsområde samt for NAV. SSB benytter data til ulike statistikkformål. Dette medfører at data er i et format som også er godt egnet for benchmarkingsløsningen.

Data fra a-ordningen er et typisk eksempel på rådata, eller data om alle enhetene i et utvalg. I a-meldingen rapporteres det inn data på individnivå, for eksempel fødselsnummer, alder, arbeidssted, fastlønn, overtidstimer, stillingspst., yrkeskode, ansiennitet osv. Individdataene kobles sammen ved hjelp av virksomhetens organisasjonsnummer i Aa-registeret. Å benytte rådata på individnivå medfører mer jobb med å sammenstille data i publiseringsløsningen. Samtidig vil det kunne styrke kunnskapen om dataene og sikre mer innsikt i utfordringer ved datakvaliteten. Bruk av slike rådata vil også sannsynligvis øke mulighetene for å tilby flere analysekombinasjoner i publiseringsløsningen, i den grad det er ønskelig.

På forespørsel har SSB gitt foreløpig tilbakemelding om at de ikke kan levere rådata (enhets-/individdata) fra sine statistikkilder, for eksempel a-ordningen. Dette hadde vært en klar fordel for arbeidet i benchmarkingsløsningen. SSB melder at de ikke har anledning til dette etter Statistikkloven. Trolig vil SSB ønske å inngå en avtale om uttrekk der for eksempel individdata tildeles et løpenummer for å sikre anonymisering, og data presenteres i tabeller som SSB setter sammen. Se mer om dette under anbefalinger i delkapittel 6.10.

Hovedprosjektet vil måtte følge dette opp ytterligere, og være obs på at dette også kan ha konsekvenser for hvor fort løsningen kan publiseres, som indikert i i oversendt forespørsel.

For SSBs tilbakemelding, se vedlegg 7, *SSB parameterliste a-ordningen, tilbakemelding forespørsel*.

Grunnet ressursutfordringene underveis har det ikke vært mulig å undersøke dette nærmere i vårt arbeid.

## Statens lønnsstatistikk

Lønnsstatistikken baserer seg på data som er trukket ut fra a-ordningen og bearbeidet av SSB i henhold til inngått databehandleravtale. Dataene er på individnivå, men KMD bearbeider dataene og publiserer disse på et aggregert nivå i forbindelse med lønnsstatistikk. KMD mottar disse dataene kvartalsvis.

Som nevnt over er det trolig vanskelig å hente ut data fra SSB jevnlig uten en avtale i bunn. En mulighet er at det inngås en felles databehandleravtale for KMDs behov vedrørende lønnsstatistikk og KMD og FINs behov vedrørende benchmarkingsløsningen. Dette vil også kunne bidra til å supplere både DFØ og Difi med for eksempel ansatt- og årsverksdata de ønsker å benytte i annet arbeid. De årsverksdata som KMD mottar i dag fra SSB gir ikke et fullstendig bilde. Vi kommer tilbake til dette siste i kapittel 7, *Parametere og nøkkeltall*, delkapittel 7.3 om anbefalte definisjoner for årsverk og ansatte.

Se vedlegg 5 for nåværende databehandleravtale. KMD er i ferd med å framforhandle ny avtale for de kommende årene.

### ***Aa-registeret***

Datakilden er nødvendig for å koble arbeidsgivers organisasjonsnummer og arbeidstakers fødselsnummer. Organisasjonsnummer hentes fra Enhetsregisteret. Inntil det er etablert en enhetlig tolkning av begrepet statlige virksomheter i Enhetsregisteret og for eksempel statsregnskapet kan ikke kobling av data fra ulike kilder gjøres automatisk. Jo oftere uttrekk skal gjøres, jo mer ressurskrevende.

Vi vil blant annet på bakgrunn av dette anbefale at inntil begrepet forstås likt i ulike registre publiseres data fra Benchmarkingsløsningen årlig.

### ***Sykefraværstatistikken***

Sykefraværstatistikken er viktig for benchmarking. Imidlertid er det slik at data på individnivå fra denne statistikken er vanskelig tilgjengelig. I datagrunnlaget ligger informasjon om diagnoser i forbindelse med sykemelding. Slik denne statistikken gjøres tilgjengelig for virksomhetene selv kan de sammenligne sykefravær med resten av egen sektor (aggregert). I benchmarkingsløsningen er intensjonen å kunne sammenligne en og en, eller en gruppe av virksomheter. Statistikken føres også kvartalsvis, og benytter en annen definisjon av årsverk – sett i forhold til dagsverk. Vi ser mer på dette i kapittel 7, *Parametere og nøkkeltall*, delkapittel 7.3.

NAV har gitt en foreløpig tilbakemelding på sin mulighet til å utlevere data, se vedlegg. Det fremgår der, ikke overraskende, at de mener deler av dataene vedrørende sykefravær er personsensitive. Hovedprosjektet må følge dette opp ytterligere, og må, som vedrørende uttrekk fra SSB, ta hensyn til at dette kan ha konsekvenser for hvor fort løsningen kan publiseres.

Grunnet ressursutfordringene underveis har det ikke vært mulig å undersøke dette nærmere i vårt arbeid.

For NAVs tilbakemeldinger, se vedlegg 8, *NAV parameterliste begge registre, tilbakemelding forespørsel*.



## **Statsregnskapet**

I statsregnskapet summeres regnskapsdata til et ønsket rapporteringsnivå. Vi kaller det derfor en aggregert datakilde. Alle 155 bruttobudsjetterte virksomheter, rapporterer hver måned sine posteringer på en kombinasjon av tresifret artskonto og kapittel/post. Dette medfører at statsregnskapsrapporteringen er på et konsistent nivå med felles definisjoner på tvers av alle virksomhetene, fordi de særegne detaljer for den enkelte virksomheten er summert bort. Dette er på samme tid en styrke og en svakhet ved dataene i statsregnskapet; en styrke fordi data er konsistente med felles definisjoner, og en svakhet fordi det gjør det umulig å få detaljert innsikt i virksomhetens interne strukturer, for eksempel driftsenheter. Et eksempel på dette er NAV hvor driftsenhetene ikke er synlige i statsregnskapet fordi virksomheten bare har en regnskapsfører.

Statsregnskapet baseres på kontantprinsippet. Det vil si at utgiftene føres når midlene utbetales uten periodisering av noe slag. Dette til motsetning for de nettobudsjetterte virksomhetene som gjør avsetninger i regnskapene for å kunne plassere postene i perioden de er påløpt. Blant annet er høyskolene/universitetene nettobudsjetterte virksomheter og rapporterer ikke sine regnskapstall til det sentrale statsregnskapet. Mangel på løpende regnskapstall gjennom året fra de nettobudsjetterte virksomhetene er på kort sikt en utfordring i løsningen. Det arbeides med å få inn økonomidata gjennom året fra disse virksomhetene. I tillegg vil data fra Statens direkte økonomiske engasjement måtte behandles særskilt hvis en baserer datauttrekk på månedlig basis. Dette fordi det her er store omposteringer ved årsavslutningen. Vi vil anbefale at det innledningsvis etableres årlig publisering av datagrunnlaget. Eventuelt hyppigere publisering kan det tas stilling til når man har fått erfaring med løsningen, flere data foreligger hyppigere og etter dialog med brukerne.

I Danmark er en vesentlig del av nøkkeltallene knyttet opp mot prognosesikkerhet, eller god budsjettstyring gjennom året, se omtale i kapittel 5 *Erfaringer*, delkapittel 5.4.1. Generelt kan vi ikke benytte nøkkeltall for budsjettstyring. Dette har sin årsak i at det ikke er samsvar mellom bevilgning i kapittel/poststrukturen i statsbudsjettet og en virksomhet. På et kapittel/post kan det bevilges midler til flere virksomheter, og en virksomhet kan utløse midler over flere kapitler/poster. Årets bevilgning fremgår først av virksomhetens tildelingsbrev, som distribueres mellom desember til mars. I tillegg vil virksomheten kunne tilføres supplerende tildelinger gjennom året, også fra andre departement, da gjerne i ulike tildelingsbrev. I tillegg har ulike virksomheter, inklusive departementene, ulike fullmakter som ikke nødvendigvis spesifiseres ved beløp i til delingsbrev. Utover dette kan en viss andel av eventuelle ubrukt bevilgning fra tidligere år under gitte forutsetninger overføres til kommende år. Slike eventuelt overførte bevilgninger blir godkjent i mars. Utover dette kan selvfølgelig statlige virksomheter ha inntekter – som for eksempel fra å drive en tjeneste for flere andre statlige virksomheter eller oppdragsinntekter som i universitets- og høyskolesektoren. Arbeidet med felles økonomimodell i departementene vil kunne rette fokus mot manglende samsvar budsjett/regnskap.

Data fra statsregnskapet har en sentral plass i den formelle etatsstyringen, men det er få etatsstyrere som omtaler rapporteringen på statens kontoplan som relevant styringsinformasjon. Et fåtall av departementene nevner data fra stats- eller virksomhetsregnskapet som strategisk viktige for styring. DFØ vurderer at dette kan ha to hovedforklaringer. For enkelte små virksomheter er det lite styringsinformasjon i regnskapet, mens det for andre kan fremstå som om økt kompetanse og bedre analyser vil kunne bidra til bestilling av mer og bedre styringsinformasjon. Noen departementer fremhever mer informasjon om fordeling av arbeidstid/lønnsmidlene i virksomhetene på formål- eller

aktivitetsdimensjoner i kontoplan/økonomimodell som første steg i prosessen med å utarbeide mer relevant styringsinformasjon fra regnskapet. (DFØ 2013b)

### ***DFØ som lønns- og regnskapsfører for 2/3 av statlige virksomheter***

Data fra denne kilden gir informasjon på bilags- og individnivå. Om det ikke vil være mulig å få det dataene vi trenger fra a-ordningen er dette det reelle alternativet, selv om det ikke dekker alle virksomhetene i staten i dag.

Å ta ut data vil kreve en større programmeringsjobb siden datastrukturen i systemene, særlig lønssystemet, er komplisert. Informasjonselementene finnes spredt over en rekke tabeller. Problemstillingen er kjent og kan løses, ved å etablere en løsning over virksomhetenes lønns- og økonomisystem som fanger data, for eksempel noe i likhet med Statens Konsernsystem som Moderniseringsstyrelsen i Danmark benytter. Dette vil kreve ressursinnsats og/eller investeringer men er gjennomførbart.

Eksempelvis vil uttrekk fra denne kilden gi alle aktuelle årsverksdata fra om lag 79 000 av totalt 160 000 ansatte i statlige virksomheter, eller om lag 50 pst. av de ansatte. For akkurat disse dataene vurderer vi at dette foreløpig er et for lavt antall til å generalisere ansatt- og årverksanalyser for statlige virksomheter. Hovedprosjektet bør uansett se nærmere på dette. Grunnet ressursutfordringer underveis har dette ikke vært mulig for oss.

Teoretisk ville det også vært mulig å etablere en løsning som også kunne fange tilsvarende informasjon fra de statlige virksomhetene som ikke benytter DFØ som leverandør. Dette er om lag 1/3 av virksomhetene i staten, men majoriteten er store virksomheter, og deler benytter samme lønns- og økonomisystem, for eksempel undervisnings- og høyskolesektoren. Dette forenkler et slikt uttak, men vil kreve egeninnsats fra disse virksomhetene, og vi opplever at dette er utenfor vårt mandat.

### ***statenslokaler.no***

Denne datakilden baserer seg på data fra virksomhetenes leiekontrakter. Selv om statsregnskapet også vil ha noen av de samme dataene vil statenslokaler.no gi mye mer detaljert informasjon. Imidlertid vil ikke all informasjonen være offentlig tilgjengelig, grunnet markedsforhold. Statsbygg vil derfor ikke ha anledning til å overføre rådata og datauttrekk må gjøres manuelt. Utover dette skal virksomhetene ha årlig ansvar for å oppdatere egne data, og dette samsvarer godt med vår publiseringsplan.

### ***Statens pensjonskasse***

All lønnsinformasjon som SPK har finnes også i andre kilder, og SPK gir et mindre helhetlig bilde av virksomhetens største kostnadsdrivere enn de andre kildene i og med at pensjon er formålet. Vi har derfor valgt å ikke gå videre med SPK som kilde i dette arbeidet.

## **Virksomhetens årsrapporter**

Virksomhetenes årsrapporter anses som en tungt tilgjengelig datakilde. Gitt at årsrapportene inneholdt informasjon som kunne være nyttig i en benchmarkingsløsning og som ikke allerede var kjent via andre eksisterende rapporteringer kunne dette vært en mulighet. Slik er det imidlertid ikke. I tillegg medfører manglende standardisering av avleggingsformat behov for manuelle gjennomganger. For å ha nytte av årsrapportene måtte maskinlesbart format innføres.

## **6.10 Oppsummering og anbefalinger**

### **Aktuelle datakilder**

Arbeidet skal i størst mulig grad baseres på regnskapsdata og andre oppgaver som allerede samles inn og som kan behandles digitalt. Vi har gått bredt ut og identifisert ulike mulige datakilder.

Gjennomgangen over peker på to hoveddatakilder - a-ordningen og statsregnskapet som kan gi oss tilgang til dataene om virksomhetens største kostnadsdrivere; ansatte, lokaler og kjøp av andre varer og tjenester.

SSB mottar alle data i a-ordningen, som gjelder alle inntektsforhold. KMD får tilgang til deler av dette, gjennom utlevering av data til Statens lønnsstatistikk. NAV forvalter den delen av a-ordningen som handler om selve arbeidsforholdet, Aa-registeret. Dette registeret kobler informasjon om arbeidstaker mot virksomhet. NAV har i tillegg sykefraværstatistikk, som også er viktige parametere i virksomhetsstyring.

Statsregnskapet vurderes å være den best egnede kilden. Her vil vi få regnskapsdata om lønn, lokaler og kjøp av varer og tjenester. Samtidig fører statlige virksomheter regnskap etter to ulike regnskapsprinsipper og pr. 1. januar 2017 omfatter statsregnskapet ikke de nettobudsjetterte som utgjør 36 av de 191 statlige virksomhetene. Disse utfordringene er mindre så lenge det ikke legges opp til å ta ut data oftere enn på årsbasis og det tilrettelegges for å sammenligne virksomheter innen gruppene brutto- og nettobudsjetterte og ikke på tvers av disse gruppene.

Det er også mulig å gå videre med mer detaljerte økonomi- og lønnsdata fra de virksomhetene som har DFØ som regnskaps- og lønnsleverandør. Da vil vi ikke fange alle statlige virksomheter, men vi vil fange data på individnivå. I så fall må DFØ etablere en løsning som muliggjør sammenstilling av alle systemene.

Vi ønsker også å gå videre med et par parametere fra statenslokaler.no, siden lokaler utgjør en relativt stor andel av en virksomhets utgifter.

Grunnet at SPKs datainnhenting har pensjon som formål vil ikke deres data gi oss merinformasjon utover det vi har i andre kilder. Heller ikke virksomhetenes årsrapporter vil gi oss informasjon vi ikke får fra de digitale kildene. Men vi anbefaler at årsrapportene benyttes til å forankre utvalgte nøkkeltall i det videre arbeidet.

I tabell 8 under oppsummeres karakteristika ved de datakildene vi over anbefaler å gå videre med:

Tabell 8: Oversikt datakilder

	A-ordningen, alle data hos SSB	Statens lønnsstatistikk, KMD	Aa-registeret, NAV	Sykefraværstatistikk, NAV	Statsregnskapet, DFØ	Lønns- og regnskapstjenester (Agresso og SAP), DFØ
Oppdateres	Månedlig, innen 15.	Kvartalsvis	Månedlig, innen 15.	Kvartalsvis	Månedlig, innen 15.	Månedlig
Enhetsnivå	Individ	Individ	Individ/virksomhet	Individ/virksomhet	Virksomhet	Individ/bilag
Offentlig tilgjengelig?	Nei, enkeltdata evt. på forespørsel	Nei, men evt. mulig aggregert.	Nei, enkeltdata evt. på forespørsel	Nei, enkeltdata evt. på forespørsel	Ja, publisert siden 2015	Nei, men evt. mulig for deler
Tilrettelagt for sammenligning?	Ja, innen enhetsregisterets virksomhetsdef. Ikke med statsregnskapet	Ja, innen enhetsregisterets virksomhetsdef. Ikke med statsregnskapet	Ja, innen enhetsregisterets virksomhetsdef. Ikke med statsregnskapet	Ja, innen enhetsregisterets virksomhetsdef. Ikke med statsregnskapet.	Ja, internt mellom nettobudsjetterte (191-36). Eksternt mot privat sektor. Kontoplanen (obligatorisk 3-siffer) er satt opp for dette.	Ja, internt om virksomhetene bruker DFØs foreslåtte økonomimodell. Ellers vil det være ulik føring på ikke obligatorisk nivå (4 og 5 siffer)
Inneholder registeret sensitiv informasjon?	Ja, fødsels- og personnummer		Ja, fødsels- og personnummer	Ja, fødsels- og personnummer samt diagnose.		Ja, fødsels- og personnummer i lønssystemet.
Svakheter	Begrenses av formål. Lite fleksibelt for endringer som omfatter kun deler av utvalget, for eksempel kun statlige virksomheter.	Begrenses av formål. Inneholder ikke alle data vi ønsker. Kvartalsvis. Avtalebasert, lite fleksibel. Datakvalitet.	Begrenses av formål.	Begrenses av formål.	Ikke til prognoseformål, ikke direkte sammenh. budsjett og regnskap. To ulike regnskapsprinsipp. Nettobudsjetterte (36) rapporterer ikke detaljert i dag.	Data for 2/3 av virksomhetene og ½ av ansatte. Data fra øvrige kan evt. medføre uttrekk fra lønns- og regnskapssystemer.
Krever sammenligning på tvers av registre manuell sammenstilling?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Med forbehold om at vi har tolket forvalterne feil.

## ***Utfordringer***

Under oppsummeres de utfordringene vi har identifisert i dette kapittelet som hovedprosjektet må se nærmere på.

### *Formålsbaserte data*

Et kjennetegn med alle kildene er at de kun innhenter den informasjonen som er nødvendig for eget formål. KMD innhenter lønnsstatistikk som grunnlag for lønnsforhandlingene og har ikke fokus på pensjon eller behov for månedlige uttrekk, mens SPK må innhente pensjonsgivende inntekt månedlig uten behov for å ha fokus på hele lønnsbildet. NAV utbetaler trygderefusjoner og samler derfor ikke inn egenmeldt sykefravær mens statsregnskapet aggregerer opp data fordi det skal gi et bilde av driften i staten samlet. Dette skaper noen utfordringer ved kobling av data. Det har vært viktig for oss å basere våre anbefalinger på de mest fullstendige datakildene som nå er a-ordningen samt statsregnskapet.

### *Gjenkjennelige data*

Vi skal basere oss på data som er gjenkjennelige for virksomhetene selv. Så lenge vi bruker data innrapportert av virksomhetene selv er dette selvsagt. Men dette betyr også at data i minst mulig grad skal bearbeides, for eksempel i form av aggregering eller vasking. Allikevel kommer vi ikke unna at for eksempel SSB behandler data før de oversendes mottaker. SSB har anledning til å benytte data i a-ordningen innen sitt formål og det kan også medføre at de vasker sykefraværdata på en annen måte enn hva NAV vil gjøre med samme data. Uttak fra begge forvalterne kan da teoretisk gi ulikt resultat. Prosessen mellom virksomhetenes innrapportering og vårt eventuelle uttak kan vi i liten grad påvirke. Om dette er en stor utfordring eller ikke kan klargjøres gjennom en pilot eller når data publiseres. Dette vil ikke på samme måte være en utfordring for data fra våre «egne» kilder – altså DFØs kilder - da prosessene der vil være mer gjennomsiktede og kan påvirkes.

Samtidig aggregeres data både i statsregnskapet og i a-ordningen. Innrapportering til a-ordningen skjer direkte fra ulike enheter i en virksomhet. Dette medfører at data på virksomhetsnivå er aggregert fra enhetsnivå og ikke vil være gjenkjennelige for lavere enheter før vi får på plass samme forståelse og bruk av virksomhetsbegrepet og en ytterligere inndeling i enheter i statlige virksomheter.

### *Innhenting av data*

Ved faste utleveringer av data der dette er spesifisert, for eksempel SSBs leveranse av statens lønnsstatistikk til KMD, tildeles faste løpenumre som følger den ansatte selv om vedkommende bytter jobb innad i staten, flytter geografisk med virksomheten eller har flere statlige arbeidsforhold. KMD har ikke anledning til å koble selv, det er SSB som har nøkkel mellom personnummer og løpenummer. I forskningsprosjekter hvor det benyttes mikrodata, lager SSB eget løpenummer for hvert prosjekt, for eksempel oversendes data med fødselsnummer til SSB, SSB bytter ut med løpenummer og sender data til forskere med løpenummer. Vedørende sykefraværstatistikken benyttes fødselsnummer i utvekslingen av data mellom SSB og NAV.

Det er lite trolig at benchmarkingsarbeidet gis anledning til å koble slik informasjon. Så lenge data kommer fra samme forvalter, som for eksempel SSB, er ikke dette et problem. Men når det er ønskelig

å følge ansatte på tvers av forvalteres datakilder, for eksempel sammenstille informasjon fra a-ordningen med lønssystemene i virksomhetene må dette løses. En mulighet er å eksportere data til SSB for kobling.

Som gjennomgått over vil det trolig være utfordringer knyttet til å innhente data fra a-ordningen i SSB samt fra NAVs sykefraværstatistikk. Benchmarkingsprosjektet kan da enten velge å inngå en egen databehandleravtale eller samles med KMD om en felles avtale i og med at datauttrekkene vil være nyttig for både lønnsstatistikk og benchmarkingsforhold. Ressursutfordringene underveis i prosjektet har medført at vi ikke har hatt mulighet til å kartlegge mulighetsområdet i detalj. Vi anbefaler at dette sees nærmere på. Det vises ellers til kapittel 7, *Parametere og nøkkeltall*, delkapittel 7.3 angående årsverk.

I hovedprosjektet må det generelt defineres en nedre grense for antall individ i en populasjon, for eksempel 5 eller 10, slik at løsningen ikke blir personidentifiserbar.

## 7 Parametere og nøkkeltall

Det fremgår av oppdraget at prosjektet skal anbefale parametere og nøkkeltall. Forslag til parametere og nøkkeltall styres av hva som er mulig innenfor eksisterende data som kan behandles elektronisk.

Det følger også av prosjektets forutsetninger at anbefalte parametere og nøkkeltall skal være relevante for mange statlige virksomheter, ha høy kvalitet, være mest mulig stabile over tid samt oppdateres jevnlig. Innenfor dette har vi vektlagt å identifisere parametere og nøkkeltall som i størst mulig grad møter brukernes behov for styring og innsikt.

I prosjektet har vi også samlet informasjon om løsninger, metoder og parametere fra andre lignende arbeid. Vi har også vurdert aktuelle nøkkeltall i lys av dette.

Under beskrives 13 mulige nøkkeltall som kan inngå i en benchmarkingsløsning, med utgangspunkt i de aktuelle datakildene vi gjennomgikk i kapittel 6, *Datakilder*.

De 13 nøkkeltallene kan i utgangspunktet anvendes for alle statlige virksomheter. I det følgende redegjøres det for definisjon, datagrunnlag, publisering og særlige forhold ved nøkkeltallene. Det er ulike styrker og svakheter ved de ulike nøkkeltallene, og vår anbefaling er basert på totalvurderinger innen vårt mulighetsrom.

Prosjektet har ikke til hensikt å definere normtall for nøkkeltallene. Det kan være interessant å fremvise gjennomsnitt- eller medianverdier, men dette vil ikke i seg selv gi nok informasjon om hva som er et fornuftig nivå på et gitt parameter. Det vises ellers til de ulike kildene.

I de etterfølgende oversikter og omtaler av nøkkeltall benyttes utgifter som begrep. Dette fordi henvisninger og omtale viser til statsregnskapet som føres etter kontantprinsippet og derved vil utgifter være et mer presist ord.

Fullstendig parameterliste fra a-ordningen og standard kontoplan er vedlagt rapporten, se omtale i forrige kapittel. Utover det vedlegges en bruttoliste, *Bruttoliste nøkkeltall og parametere etter forvalter*, vedlegg 6, for nøkkeltallene vi har valgt ut, sammenstilt ut fra datakilde. Som det fremgår av disse listene har vi i utgangspunktet bred datatilgang, men dessverre hjelper ikke disse kildene oss nærmere å skille ut rene administrasjonskostnader.

Innledningsvis i delkapittel 7.1 beskriver vi hvilke metadata – data som beskriver data - det er nødvendig å bygge en benchmarkingsløsning på.

Deretter oppsummerer vi nøkkeltallene vi anbefaler i tabell 9, før vi gjennomgår nøkkeltallene og de vesentlige definisjonene som ligger til grunn for dem i delkapittel 7.2 til 7.5.

Avslutningsvis gjennomgår vi i større detalj et parameter som har et potensiale for å identifisere administrasjonskostnader som vi anbefaler undersøkes nærmere. Se omtale av STYRK-kodene, i delkapittel 7.6, før vi oppsummerer våre anbefalinger i delkapittel 7.7.

## **7.1 Metadata og oversikt nøkkeltall**

Metadata er enkelt sagt data om andre data og blir brukt til å beskrive strukturer i datasystemer. En form for knaggrekke om man vil. Det primære registeret for metadata er Aa-registeret som ligger i NAV, men som inngår i rapportering til a-meldingen. På sikt anbefaler vi at dette kan kobles også mot økonomiske datakilder, som statsregnskapet.

### **Organisasjonsnumre og navn på virksomhet**

Basert på foreliggende data kan vi per i dag identifisere på virksomhetsnivå. Denne informasjonen finnes hos SSB, KMD, DFØ, NAV og Statsbygg. Alle kildene baserer denne informasjonen på Enhetsregisteret, se omtale i kapittel 3, *Sentrale begrep – status i dag*, delkapittel 3.5. Som nevnt tidligere er det ønskelig å også identifisere administrative kostnader på lavere nivå, som regionale enheter eller driftsenheter. For å få dette til må enhetsregisterets opplysninger om statlige virksomheter organiseres annerledes enn i dag.

### **Adresse**

Opplysninger om adresse vil gi oss info om hvordan ulike virksomheter er fordelt geografisk og, om enhetsregisterets virksomhetsopplysninger organiseres annerledes, om organiseringsstruktur for virksomhetene. Deler av kildene har denne informasjonen.

### **Fødselsnummer, løpenummer, alder og kjønn**

Alle ansatte kan identifiseres med fødsels- og personnummer i de respektive datakildene. Fødsels- og personnummer avleder alder og kjønn, om dette er ønskelig i løsningen. Alle ansatte gis også løpenummer som for eksempel benyttes når data skal eksporteres.

### **Oversikt nøkkeltall**

Under følger en oversikt, tabell 9, av de nøkkeltallene vi anbefaler. Vi har valgt å organisere presentasjonen av nøkkeltallene i fire grupper, etter nemnerne driftsutgifter, ansatte og årsverk, sykefravær og lokaler. Nøkkeltallene relaterer seg til store kostnadsdriverne som virksomheten selv kan påvirke, for eksempel lønn, sykefravær, lokaler og kjøp av andre varer og tjenester.

Tallgrunlaget for hver av informasjonselementene i tabellen som er av regnskapsmessig karakter hentes fra statsregnskapet. Kriteriet vil være et uttrekk basert på standard kontoplan slik den er definert i Rundskriv 102. (Finansdepartementet 2016c) Hvilke konti som er tenkt benyttet fremgår under de respektive nøkkeltallene.



Tabell 9: Oversikt nøkkeltall

Nøkkeltall		
Navn	Svarer på ... Sier noe om ...	Benevning
<i>Driftsutgifter</i>		
	Hvor store er driftsutgiftene?	Kroner
Lønnsandel av driftsutgifter	Hvor stor andel utgjør lønnsutgifter av driftsutgiftene?	Prosent
Konsulentandel av driftsutgifter	Hvor stor andel utgjør kjøp av fremmede tjenester (ekskl. vikarer) av driftsutgiftene?	Prosent
IKT-andel av driftsutgifter	Hvor stor andel utgjør IKT-utgifter av driftsutgiftene?	Prosent
Valgfritt utgiftstype andel av driftsutgifter	Hvor stor andel utgjør x (for eksempel kontorrekvisita) av driftsutgiftene?	Prosent
<i>Ansatte og årsverk</i>		
	Hvor mange ansatte og årsverk har virksomheten?	Antall
Lønn per årsverk	Hva er gjennomsnittlig lønn?	Kroner
Overtid per årsverk	Hva er gjennomsnittlig overtid?	Kroner
Reiser og diett per årsverk	Hva er gjennomsnittlige utgifter til reiser og diett?	Kroner
Valgfritt utgiftstype per årsverk	Hva er gjennomsnittlig x?	Kroner
Antall ansatte per leder	Hvor mange ansatte per leder?	Antall
<i>Sykefravær</i>		
Sykefraværsprosenten, egenmeldt	Hvor stort er egenmeldt sykefravær?	Prosent
Sykefraværsprosenten, legemeldt korttid	Hvor stort er legemeldt korttids sykefravær?	Prosent
Sykefraværsprosenten, legemeldt langtid	Hvor stort er legemeldt langtids sykefravær?	Prosent
<i>Lokaler</i>		
Totale utgifter lokaler per kvm	Hva er kvadratmeterprisen på lokaler?	Kroner
Totale utgifter lokaler per årsverk	Hva utgjør utgifter til lokaler per årsverk?	Kroner
Kvadratmeter per årsverk	Hvor mange kvadratmeter per årsverk?	Kvadratmeter

## 7.2 Driftsutgifter

Parameterne som gjennomgås under måles mot driftsutgifter.

Utgiftsdata hentes hovedsakelig fra statsregnskapet som oppdateres månedlig med utgifter utbetalt hittil i år for regnskapsførende enheter i staten som får bevilgninger over statsbudsjettet. Tallene er aggregert på statskonto (kapittel/post), regnskapsførende enhet og artskonto (utgiftstype).

I forslagene nedenfor er det filtrert med utgangspunkt i artskonto justert for variabelen *Post* for å skille utgifter som belastes driftspostene (01-29) fra investeringer, som for eksempel i vei og jernbane. Dette da vi ikke oppfatter at investeringer er blant de aktuelle kostnadsdriverne i dette prosjektet.

Som gjennomgått i kapittel 6, *Datakilder*, anbefaler vi at data fra benchmarkingsløsningen først publiseres på årsbasis. Eventuelt hyppigere publisering kan det tas stilling til når man har fått erfaring med løsningen, flere data foreligger hyppigere og etter dialog med brukere.

Vi viser til at standard kontoplan er vedlagt denne rapporten, vedlegg 4.

## Lønnsandel av driftsutgifter

### Datagrunnlag

Lønnsutgifter er utgifter knyttet direkte til ansettelsesforhold og konteres i kontoklasse 5 samt artskonto 674 (innleie fra vikarbyrå). Kontoklasse 5 inkluderer lønn (inkl. feriepengene, overtid, sluttpakker og ventelønn), fordeler i arbeidsforhold (f.eks. gratis aviser), honorarer til styremedlemmer og andre, pensjonsutgifter, arbeidsgiveravgift samt gaver. Lønnsutgiftene korrigeres for tilhørende tilskudd og refusjoner, som lærlingtilskudd og sykepengene.

Feriepenger blir ved utbetaling bokført som lønn og vil derved ikke kunne vises konkret i en benchmarkingsoppstilling.

Driftsutgifter er samlede utgifter i kontoklassene varekjøp, lønn, andre driftsutgifter. Driftsutgifter er alle utgifter som ikke er overføringer eller tilskudd. Alle kapitalinvesteringer på f.eks. 450-454, fremmedytelser, og 480-489, som bygninger og infrastruktureiendeler, anbefales holdt utenfor. Driftsutgiftene korrigeres for virksomhetens inntekter utenom lønnstilskudd og -refusjoner.

### Boks 1

Definisjon av lønnsandel av driftsutgifter		
Lønnsutgifter av	$\sum$ kontoklasse 5*100	Prosent
driftsutgifter	$\sum$ kontoklasse 4+5+6+7	
Lønnsandel er lønnsutgifter kontert i kontoklasse 5 og konto 674 fratrukket for eksempel refusjoner siste regnskapsår og driftsutgifter er kontoklassene 4,5,6 og 7 fratrukket kapitalinvesteringer siste regnskapsår. Jf. beskrivelse av datagrunnlaget over.		

### Oppdatering og publisering

Nøkkeltallet hentes fra statsregnskapet som oppdateres månedlig. Nøkkeltallet publiseres årlig.

### Særlige forhold

Nøkkeltallet er over satt opp som en nettoberegning. Dette kan være hensiktsmessig for sammenligning på tvers i staten da virksomhetene i ulik grad vil ha inntekter.

Ved eksterne inntekter vil ikke nettoberegninger vil ikke gi et korrekt bilde av virksomhetenes aktivitetsnivå. Hovedprosjektet må ta stilling til hvilken definisjon som skal benyttes i benchmarkingsløsningen, eventuelt om det skal tilrettelegges for både netto og brutto beregning av nøkkeltallet.

Nøkkeltallet for gjennomsnittslønn gjengir ikke virksomhetens samlede utgifter ved lønnet arbeid i sin helhet. I statlige virksomheter kan det tas ut opp til 24 dager fleksitid (avspasering) i et kalenderår. Nøkkeltallet inneholder ikke avspasering. Uten å benytte virksomhetens lønnsystemer er det ikke mulig å sammenstille de samlede utgiftene med avspasering. Dette undervurderer lønnsutgiftene og det kan oppstå systematiske skjevheter mellom virksomheter med utstrakt avspasering og virksomheter hvor mer tid i større grad er overtid og utbetales.

Kapitalinvesteringer som for bruttobudsjetterte alene utgjorde om lag 40 mrd. kroner i 2015 er holdt utenfor. Dette er for eksempel investeringer i vei og jernbane på 40-poster. Disse utgiftene er betydelige og knyttes til få virksomheter, og inkludering vil blant annet medføre at disse virksomhetene ikke kan sammenlignes med andre.

Se også kapittel 6, *Datakilder*, for kommentarer til datakildene.

Det kan være sentrale forhold angående dette nøkkeltallet som ikke er berørt over.

## ***Konsulentandel/kjøp av fremmede tjenester (ekskl. vikarer) av driftsutgifter***

### *Datagrunnlag*

Konsulentutgifter/kjøp av fremmede tjenester (ekskl. vikarer) er alle kjøp av fremmede tjenester som regnskaps-, revisjons-, og økonomitjenester, IKT-konsulenter og andre fremmede tjenester. Konto 674, innleid personell fra vikarbyrå tas ikke med.

Driftsutgifter er samlede utgifter i kontoklassene varekjøp, lønn, andre driftsutgifter. Driftsutgifter er alle utgifter som ikke er overføringer eller tilskudd. Alle kapitalinvesteringer på f.eks. 450-454, fremmedytelser, og 480-489, som bygninger og infrastruktureiendeler, anbefales holdt utenfor. Driftsutgiftene korrigeres for virksomhetens inntekter utenom lønnstilskudd og –refusjoner.

### *Boks 2*

Definisjon av konsulentandel/kjøp av fremmede tjenester (ekskl. vikarer) av driftsutgifter		
Konsulentandel av	$\sum (\text{kontogruppe 67 minus 674}) * 100$	Prosent
driftsutgifter	$\sum \text{kontoklasse 4+5+6+7}$	
Konsulentutgifter er de ulike konti i klasse 67 minus 674 i siste regnskapsår og driftsutgifter er kontoklassene 4,5,6 og 7 fratrukket kapitalinvesteringer siste regnskapsår. Jf. beskrivelse av datagrunnlaget over.		

### *Oppdatering og publisering*

Nøkkeltallet hentes fra statsregnskapet som oppdateres månedlig. Nøkkeltallet publiseres årlig.

### *Særlige forhold*

Begrepet *Konsulent* brukes ikke i statsregnskapet i dag. I statsregnskapet føres konsulentbruk i kontogruppe 67, fremmede tjenester. I kontogruppen føres også mer enn det som i privat sektor ville blitt ansett som konsulent bruk. Konsulentinnsats vil i stor grad også kunne inngå i 47-gruppen, men også 10-gruppen for de som fører etter statlig regnskapsstander.

Kontogruppe 67 utgjorde samlet 17 mrd. kroner for bruttobudsjetterte i 2015. Herav ble 2,6 mrd. kroner ført av BufDir. Dette synliggjør at kontogruppen nok også benyttes til andre tjenester enn det som vanligvis betraktes som konsulenter. Det samme kan sies om artskonto 679 diverse (der det føres asylmottak, private barnevernsplasser og har vært ført helikoptre), og i noen grad 678, andre fremmede tjenester, 670, regnskaps-, revisjons- og økonomitjenester, og 672, tjenester til IKT-drift. For alle disse vil det være slik at det først er på fjerde og femte siffer i virksomhetens kontoplan at en vil se hva som er ment ført. Dette synliggjøres ikke i artskontoplanen i statsregnskapet som er på tre siffer.

*Konsulent* kan også tolkes vidt og kan lett være misvisende. Om det for eksempel inkluderer innleie av personale, hvor går grensen for hva som er konsulentbistand og regulære sentralbordtjenester? Slik vi ser det er ikke alle vikarer konsulenter. Vi anbefaler derfor å ekskludere kontoklasse 674, innleie av vikarer.

Der det leveres tjenester på tvers av enhetene vil ikke dette nødvendigvis framgå direkte av regnskapet. Dette fordi den som mottar tjenesten fører denne som utgift, mens den som avgir mest sannsynlig fakturerer dette som inntekt.

Nøkkeltallet er sterkt etterspurt. Det bør gjøres et arbeid med utgangspunkt i standard kontoplan for å definere begrepet på en enhetlig måte for statlige virksomheter<sup>3</sup>.

Se også kapittel 6, *Datakilder*, for kommentarer til datakildene.

Det kan være sentrale forhold angående dette nøkkeltallet som ikke er berørt over.

---

<sup>3</sup> Helseforetakene har søkt å rendyrke kontoplanen nærmere for «definisjon» av konsulentutgifter. Det kan eventuelt være hensiktsmessig at også staten ser nærmere på tilpasninger i kontobruken opp mot de definisjoner som helseforetakene bruker.

## ***IKT-andel av driftsutgifter***

### *Datagrunnlag*

IKT-utgifter er programvarelisenser, kjøp av utstyr, leie av utstyr og programvare, kjøp av eksterne tjenester og datakommunikasjon. Det inkluderer både drift og utvikling.

Driftsutgifter er samlede utgifter i kontoklassene varekjøp, lønn, andre driftsutgifter. Driftsutgifter er alle utgifter som ikke er overføringer eller tilskudd. Alle kapitalinvesteringer på f.eks. 450-454, fremmedytelser, og 480-489, som bygninger og infrastruktureiendeler, anbefales holdt utenfor. Driftsutgiftene korrigeres for virksomhetens inntekter utenom lønnstilskudd og –refusjoner.

### *Boks 3*

Definisjon IKT-andel av driftsutgifter		
IKT-andel av driftsutgifter	$\frac{\sum (\text{Konto } 474+498+642+643+652+655+671+672+690) * 100}{\sum \text{kontoklasse } 4+5+6+7}$	Prosent
IKT-utgifter er de ulike konti IKT føres over siste regnskapsår og driftsutgifter er kontoklassene 4,5,6 og 7 fratrukket kapitalinvesteringer siste regnskapsår. Jf. beskrivelse av datagrunnlaget over.		

### *Oppdatering og publisering*

Nøkkeltallet hentes fra statsregnskapet som oppdateres månedlig. Nøkkeltallet publiseres årlig.

### *Særlige forhold*

Generelt vil virksomhetens ansvar og oppgaver være avgjørende for IKT-utgiftene. For enkelte virksomheter er IKT-drift et av flere kjerneområder, og det inngår i deres ansvarsområde å utvikle digitale tjenester for sine brukere. Dette gjelder for eksempel skatteetaten og NAV der å utvikle og drifte digitale løsninger er en del av oppgavene og blir en del av løsningen. Andre virksomheter har ikke ansvar for egne digitale løsninger mot brukerne og får lagt mindre driftsutgifter derav.

Noen virksomheter har ansvar for fellesløsninger for flere, for eksempel DFØ, DSS, Brønnøysundregistrene og Difi. Deres utgifter tilbakeføres ikke til brukerne, men fremgår av egne budsjett og regnskap. Da både tjenesteavtaler og behov endres over tid vil det være vanskelig, men nødvendig, å prissette slike tjenester i ettertid.

Se også kapittel 6; *Datakilder*, for kommentarer til datakildene.

Det kan være sentrale forhold angående dette nøkkeltallet som ikke er berørt over.

### 7.3 *Ansatte og årsverk*

Parameterne som gjennomgås under måles mot ansatte og årsverk.

Som det fremgår av vedlagte parameterlister finnes ansatt- og årsverksdata i flere av våre kilder, primært a-ordningen men kan også hentes ut for 2/3 av de statlige virksomhetene som DFØ leverer lønnstjenester til. For de resterende vil det være mer krevende å hente informasjonen ut av deres egne lønnssystem, selv om dette selvfølgelig er mulig, ref. omtale i kapittel 6, *Datakilder*, delkapittel 6.9.

I tillegg vil Statsbygg sannsynligvis registrere opplysninger om hvor mange ansatte ulike bygg er dimensjonert for basert på virksomhetenes leiekontrakter. Dette siste anser vi imidlertid ikke som en reell kilde i denne sammenheng, da de andre kildene krever hyppigere og mer nøyaktig rapportering fra virksomhetene.

#### 7.3.1 *Ansatte*

Antall ansatte er antall personer tilsatt i staten, slik det fremgår av a-ordningen. Dette samsvarer med vårt utvalg slik vi definerer statlige virksomheter. Tallene inkluderer timelønnte og ansatte i permisjon.

Ansatte tildeles et unikt løpenummer av SSB i dataene som overføres til Statens lønnsstatistikk, og dette løpenummeret knytter seg til personnummer. Løpenummeret følger den ansatte selv om vedkommende bytter arbeidssted.

#### 7.3.2 *Årsverk*

Det benyttes i dag mange ulike årsverksdefinisjoner, alt etter hvilket formål den enkelte oversikten eller statistikken har. Vi skal benytte parametere som virksomhetene kjenner seg igjen i og som rapporteres digitalt, og det blir da sentralt å undersøke hvordan årsverk innrapporteres og aggregeres i aktuelle kilder. Det er to sentrale datakilder, a-ordningen og DFØ som leverandør av lønnssystem.

#### *SSB*

SSB har ulike definisjoner av årsverk avhengig av formålet med statistikken. For eksempel:

- Utførte årsverk: Antall utførte timer omregnet til årsverk. Definisjonen av utførte årsverk tar utgangspunkt i avtalte og utførte timer per uke i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Det fremgår ikke om det trekkes fra for fravær i definisjonen.
- Betalte årsverk: Som for utførte årsverk, men definisjonen er knyttet til årsverk i bygg- og tjenestestatistikken.
- Antall årsverk: Beregnes ut fra antall hel- og deltidsansatte og antall timer hel- og deltidsansatte har jobbet i telleåret. Dette omregnes til hele årsverk.
- Avtalte årsverk: Summen av antall heltidsjobber (arbeidsforhold) og deltidsjobber omregnet til heltidsjobber.



Hvor mange timer som inngår i et årsverk kan variere mellom ulike statistikker. For eksempel regnes et årsverk som 1 950 timer inkludert ferie i SSBs lønnsstatistikk (SSB, 2017).

### *KMD*

I Statens lønnsstatistikk benytter KMD to ulike mål på antall timer i et årsverk, både 1 950 timer (37,5-timersuke) og 1 846 (35,5-timersuke).

KMD bruker avtalt stillingsprosent<sup>4</sup> for å angi årsverk. Stillingsprosenten er innrapportert fra virksomhetene via a-ordningen som angitt i arbeidsavtalen<sup>5</sup> (Altinn, 2017 og A-ordningen, 2016). For fastlønte er det i hovedsak stillingsprosenten i arbeidskontrakten som angis. I tillegg vil det for noen være avtalt arbeidstimer i kontrakten, og da skal virksomhetene som rapporterer inn regne avtalte arbeidstimer om til en stillingsprosent ut fra hvor stor prosent disse timene utgjør av en heltidsstilling. Stillingsprosenten justeres ikke for fravær som permisjon, sykdom eller liknende. Dersom en ansatt ikke har fått utbetalt godtgjørelse i aktuell periode (kvartal), for eksempel permisjon uten lønn, tas denne ansatte ut av statistikken. Årsverk her er nær brutto årsverk eller avtalte årsverk, likevel ikke helt da ansatte i for eksempel ulønnet permisjon tas ut av statistikken.

Brutto årsverk, eller avtalte årsverk, er nyttig da det sier noe om hvor store ressurser statlige virksomheter egentlig disponerer.

### *Boks 4*

#### **Brutto årsverk (avtalte årsverk)**

Brutto årsverk er innrapportert stillingsprosent som angitt i arbeidskontrakt, før fravær grunnet permisjon og sykdom.

Hovedprosjektet må følge dette opp nærmere, herunder avgjøre om det er de årverksparameterne vi anbefaler som det er aktuelt å benytte. Grunnet ressursutfordringer underveis har dette ikke vært mulig å kartlegge i større detalj enn det vi har gjort i prosjektet.

### *DFØ*

DFØ definerer et årsverk som 100 pst. stilling i et helt år. Timetall som utgjør et årsverk vil variere for ulike medarbeidergrupper, og for eksempel være lavere for turnusansatte. Antall månedsverk beregnes ut fra antall timer pr. måned. Antall årsverk beregnes som sum av månedsverk i valgt periode, delt på antall måneder i perioden. Årsverksberegningen reduseres ikke av ferieuttak eller avspasering av fleksitid, overtid/reisetid til avspasering. Årsverksberegningen reduseres imidlertid for alt annet fravær

<sup>4</sup> Stillingsprosenten er forholdet mellom antall timer per uke i full stilling og antall timer per uke som arbeidsforholdet faktisk utgjør.

<sup>5</sup> I feltet for stillingsprosent skal den avtalte arbeidstiden angis — ikke de faktisk arbeidede timene. Den avtalte arbeidstiden fremgår av arbeidsavtalen.

fra en hel dag og oppover. Om fraværet/permisjonen er med eller uten lønn er uten betydning for beregningen. Årsverk her kan med andre ord betegnes som netto årsverk eller faktiske utførte årsverk.

Netto årsverk, eller utførte årsverk, sier noe om faktiske tilgjengelige ressurser, eller reelt arbeidende årsverk – de årsverk som er i faktisk produksjon. Hovedforskjellen fra brutto årsverk er fratrukk av fravær.

### Boks 5

#### Netto årsverk (utførte årsverk)

Netto årsverk er brutto årsverk justert for fravær, i form av permisjoner<sup>6</sup> og sykdom. Netto årsverk er ikke justert for fravær som følge av ferie, avspasering, overtid/reisetid til avspasering.

Det er nødvendig å sammenstille årsverk fra a-ordningen med andre kilder som for eksempel statsregnskapet. Det er da sentralt å vurdere hvilken definisjon som legges til grunn, noe som vil variere ut fra hvilke forhold som skal belyses. I nøkkeltall der vi ser utgifter i forhold til årsverk kan for eksempel netto årsverk være mest relevant, da dette er de faktiske årsverkene som har utført en aktivitet. Videre vil det i nøkkeltall som tar for seg kostnader til lokaler og kvadratmeter kanskje være mest hensiktsmessig å benytte brutto årsverk da virksomheten ikke planlegger med for eksempel sykefravær ved inngåelse av leiekontrakter.

### Avtalte dagsverk

I tillegg beregner SSB på vegne av NAV sykefraværsprosenten i forhold til avtalte dagsverk.

### Boks 6

#### Avtalte dagsverk

Avtalte dagsverk er antall arbeidsdager en person har avtalt å jobbe med sin arbeidsgiver i en periode, justert for stillingsandel, helgedager, offentlige fridager (som for eksempel 17. mai) og ferie.

Vi velger å gå videre med denne variabelen da sykefraværsprosenten er et innarbeidet måltall som er kjent for virksomhetene, og parameteren både treffer bedre på korttidssykefravær enn våre to andre årsverksdefinisjoner. Nøkkeltallene vedrørende sykefravær utarbeides for alle arbeidsgivere og muliggjør slikt sett sammenligning med andre sektorer.

<sup>6</sup> I veiledning til a-meldingen på nett regnes følgende som permisjon (listen er ikke uttømmende): Kurs/studier o.l. som ikke er pålagt av arbeidsgiver og som innvilges etter ønske fra den ansatte. Velferdspermisjoner over 14 dager. Permisjoner nevnt i arbeidsmiljøloven § 12, som Svangerskapspermisjon, omsorgspermisjon, fødselspermisjon, foreldrepermisjon, ved barns- barnepassers sykdom (hvis samlet over 14 dager), omsorg for pleie av nærstående (hvis samlet over 14 dager), ved militærtjeneste, offentlige verv. Netto årsverk er ikke justeres for fravær som følge av ferie, avspasering, overtid/reisetid til avspasering.

## **Anbefaling**

Vi anbefaler å benytte ansatt- og årsverksdata fra a-ordningen. Sistnevnte spesifisert til brutto og netto årsverk. I tillegg vil vi anbefale å benytte avtalte dagsverk vedrørende sykefraværsparemetere. Disse dataene innrapporteres i a-meldingen i dag. KMD får imidlertid kun deler av brutto årsverk og ikke netto årsverk eller avtalte årsverk i sitt nåværende uttrekk.

Det er derfor behov for å innhente flere variabler knyttet til fravær og permisjoner, som for eksempel permisjon uten lønn. Hvilke konkrete data om fravær SSB har og kan utgi som kan trekkes fra stillingsprosenten, må utredes videre i samarbeid med SSB.

Merk at det ikke kreves innrapportering av permisjoner under 14 dager i a-ordningen. Slik vil presisjonen i tallene ikke være like høy som ved uttrekk fra lønssystemene. Samtidig vil permisjoner under 14 dager fordelt på alle ansatte over et år sannsynligvis ikke utgjøre en stor feilkilde ut fra at variasjonen av ansattes behov for permisjoner er relativ lik uavhengig av virksomheten de jobber i. Men det vil gi et for lavt fraværstilte i sum for alle statlige virksomheter, og er en feilkilde om det sammenlignes med andre sektorer.

Dette understøtter vurderingene angående innhenting av data i kapittel 6, *Datakilder*, delkapittel 6.10.

## *Kommentarer angående uttrekkstidspunkt*

Data skal være gjenkjennelige for virksomheten som selv melder inn ansatt- og årsverksparametre på individnivå månedlig via a-meldingen. De ansatt- og årsverksdata KMD mottar fra SSB i dag mottas ikke kvartalsvis men som et uttrekk på dato hver september, og benevnes som oktober-tellingen.

I makro fungerer uttrekk på dato, men i praksis for en virksomhet kan dette gi uheldige svingninger. Skal vi få presise tall må det innhentes data for hver måned justert for endringer i ansettelsesforhold og stillingsprosent underveis i kalenderåret. Gjennomsnittet av månedlige tall bør slik oppsummeres til et kalenderår slik at det blir sammenlignbart med regnskapstall. Hyppigere uttrekk og gjennomsnittsberegninger vil slikt sett gjøre det mulig å sammenligne med regnskapstall som oppsummeres månedlig og årlig.

Samtidig er oktober-tellingen basert på virksomhetenes egen rapportering, og dermed gjenkjennelig. En mellomløsning kan være å gjennomsnittsberegne virksomhetenes månedlige innrapporteringer på årsbasis. Grunnet ressursutfordringer underveis har vi ikke hatt anledning til å gå enda dypere inn i dette. Dette er et oppfølgingspunkt for hovedprosjektet.

### 7.3.3 Ledere

Vi har benyttet yrkeskodene i a-ordningen for å definere ledere. Se nærmere om yrkeskodene under delkapittel 7.6. Uttrekket kan skje fra KMDs lønnsstatistikk eller direkte fra a-ordningen.

Vi definerer leder i henhold til Statistisk sentralbyrås *Veiledning til statlige arbeidsgivere om overgang fra stillingskoder til yrkeskoder* (2014), s 3-4:

*«For å bli klassifisert som leder i yrkesstandarden må arbeidstakeren ha et lederansvar utover det rent faglige. Det vil si at man har et selvstendig ansvar i planlegging av virksomheten i enheten man leder, resultatansvar for driften, formelt ansvar i tilsetting av medarbeidere, delegert budsjettansvar ol. Det er videre en forutsetning at arbeidstakeren bruker mesteparten av sin arbeidstid på ledelsesoppgavene.»*

Det presiseres videre:

*«I dag beholder en del ansatte sin stillingstittel når de bytter jobb, selv om arbeidsoppgavene er blitt endret. Der hvor arbeidsoppgavene er vesentlig endret, skal arbeidsgiver i a-meldingen rapportere en ny yrkestittelkode. Hvis f.eks. en med tittel ekspedisjonssjef går av som leder, men fortsetter med særskilte utredningsoppgaver, vil hun/han kunne beholde sin stillingstittel. Yrket vil da likevel ha blitt et annet og må rapporteres i tråd med dette, f.eks. Seniorrådgiver (økonomi og samfunnsvitenskap, offentlig administrasjon).»*

Ledere som registreres i STYRK-kodene skal med andre ord ha funksjon som leder og ikke bare tittel leder.

## Gjennomsnittslønn

### Datagrunnlag

Lønnsutgifter er utgifter knyttet direkte til ansettelsesforhold og konteres i kontoklasse 5 samt artskonto 674 (innleie fra vikarbyrå). Kontoklasse 5 inkluderer lønn (inkl. feriepengar, overtid, sluttpakker og ventelønn), fordeler i arbeidsforhold (f.eks. gratis aviser), honorarer til styremedlemmer og andre, pensjonsutgifter, arbeidsgiveravgift samt gaver. Lønnsutgiftene korrigeres for tilhørende tilskudd og refusjoner, som lærlingtilskudd og sykepengar.

Feriepengar blir ved utbetaling bokført som lønn og vil derved ikke kunne vises konkret i en benchmarkingsoppstilling.

Netto årsverk er brutto årsverk justert for fravær (permisjon og sykdom).

### Boks 7

Definisjon av gjennomsnittslønn		
Lønnsutgifter per	Kontoklasse 5	Kroner
årsverk	Netto årsverk (brutto årsverk justert for fravær)	
Lønnsandel er lønnsutgifter kontert i kontoklasse 5 og konto 674 fratrukket for eksempel refusjoner siste regnskapsår delt på netto årsverk siste regnskapsår. Jf. beskrivelse av datagrunnlaget over.		

### Oppdatering og publisering

Nøkkeltallet hentes fra statsregnskapet og a-ordningen som oppdateres månedlig. Nøkkeltallet publiseres årlig.

### Særlige forhold

Ansattes lønn er påvirket av en rekke faktorer, blant annet sentral og lokal lønnsdannelse. Virksomhetene kan selv påvirke lokal lønnsdannelse, lønnsglidning og personalstruktur.

Nøkkeltallet er over satt opp som en nettoberegning. Dette kan være hensiktsmessig for sammenligning på tvers i staten da virksomhetene i ulik grad vil ha inntekter.

Samtidig vil ikke nettoberegninger gi et korrekt bilde av virksomhetenes aktivitetsnivå. Hovedprosjektet må ta stilling til hvilken definisjon som skal benyttes i benchmarkingsløsningen, eventuelt om det skal tilrettelegges for både netto og brutto beregning av nøkkeltallet.

Feriepengar blir ved utbetaling bokført som lønn og vil derved ikke kunne vises konkret i en benchmarkingsoppstilling. Om dette ikke kan korrigeres ut vil det, sammen med pensjonspålegget på 12 pst. innført fra 1. januar 2017 og arbeidsgiveravgiften, medføre at gjennomsnittslønn oppgis som mye høyere enn reelt.

Nøkkeltallet for gjennomsnittslønn gjengir ikke virksomhetens samlede utgifter ved lønnet arbeid i sin helhet. I statlige virksomheter kan det tas ut opp til 24 dager fleksitid (avspasering) i et kalenderår. Nøkkeltallet inneholder ikke avspasering. Uten å benytte virksomhetens lønssystemer er det ikke

mulig å sammenstille de samlede utgiftene med avspasering. Dette undervurderer lønnsutgiftene og det kan oppstå systematiske skjevheter mellom virksomheter med utstrakt avspasering og virksomheter hvor mertid i større grad er overtid og utbetales.

Hva gjelder timelønne omregner virksomhetene selv avtalte timer til stillingsprosent i a-meldingen. Ut fra gjennomgang av Statens lønnsstatistikk melder Difi at kvaliteten på denne rapporteringen ikke er så høy som ønskelig. Om dette stemmer vil antall årsverk være usikre.

Disse brøkene vil per i dag bare kunne beregnes på virksomhetsnivå. NAV har for eksempel 19 000 ansatte. Samlet gjennomsnittslønn for 19 000 ansatte vil gi begrenset informasjon. Et nøkkeltall som ville gitt mer relevant informasjon om lønn i de ulike virksomhetene ville vært individuell lønn gruppert i for eksempel 50 000 kroners intervaller. Da kan også utfordringene med feriepenge, pensjon og arbeidsgiveravgift elimineres. Dette fordrer uttak på individnivå fra SSB, eller at SSB aggregerer data etter avtale. Vi anbefaler at hovedprosjektet ser nærmere på dette.

Statsregnskapet har aggregerte data mens årsverk til nå er blitt beregnet på dato. Dette må følges opp, se kommentar om uttrekkstidspunkt i delkapittel 7.3.2.

Se også kapittel 6, *Datakilder*, for kommentarer til datakildene.

Det kan være sentrale forhold angående dette nøkkeltallet som ikke er berørt over.

## Overtid per årsverk

### Datagrunnlag

Utbetalt overtid er godtgjørelse utbetalt for arbeidet tid utover avtalt arbeidstid. Godtgjørelsen vil derved inngå i den samlede utbetalte lønnen i en gitt periode.

Netto årsverk er brutto årsverk justert for fravær (permisjon og sykdom).

### Boks 8

Definisjon av overtid per årsverk		
Utbetalt overtid per årsverk	$\sum$ Konti 505+506+515+516	Kroner
	Netto årsverk (brutto årsverk justert for fravær)	
Overtid er faktisk forbruk for fast og midlertidig ansatte delt på netto årsverk siste regnskapsår. Jf. beskrivelse av datagrunnlaget over.		

### Oppdatering og publisering

Nøkkeltallet hentes fra statsregnskapet og a-ordningen som oppdateres månedlig. Nøkkeltallet publiseres årlig.

### Særlige forhold

Virksomheter kan ha ulike behov for over- og mertid grunnet sitt formål. Enkelte statlige virksomheter har for eksempel vaktordninger, for eksempel Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Nøkkeltallet for overtidsbetaling gjengir ikke virksomhetens samlede utgifter ved overtidsarbeid. Nøkkeltallet inneholder kun utbetalt overtidsarbeid, ikke avspasert overtid. Uten å benytte virksomhetens lønnsystemer er det ikke mulig å sammenstille de samlede utgiftene overtidsarbeid. Dette undervurderer utgiftene ved overtidsarbeid og det kan oppstå systematiske skjevheter mellom virksomheter med utstrakt avspasering av overtid og virksomheter hvor overtidsarbeid som utgangspunkt utbetales.

En virksomhet med et høyt lønnsnivå vil ha tilsvarende høyere overtidsutbetalinger. For å unngå denne type feilkilder kunne man også målt antall overtidstimer. Dette registreres i a-ordningen. Dette vil imidlertid heller ikke håndtere avspasert overtid.

Statsregnskapet har aggregerte data mens årsverk til nå er blitt beregnet på dato. Dette må følges opp, se kommentar om uttrekkstidspunkt i delkapittel 7.3.2.

Se også kapittel 6, *Datakilder*, for kommentarer til datakildene.

Det kan være sentrale forhold angående dette nøkkeltallet som ikke er berørt over.

## ***Reiser og diett per årsverk***

### *Datagrunnlag*

Reise og diett er alle utgifter forbundet ved en reise. Disse føre i kontogruppe 71, som dekker bilgodtgjørelse, reise og diett.

Netto årsverk er brutto årsverk justert for fravær (permisjon og sykdom).

### *Boks 9*

Definisjon av reiser og diett per årsverk		
Reiser og diett per årsverk	Kontogruppe 71	Kroner
	Netto årsverk (brutto årsverk justert for fravær)	
Reiser og diett er faktisk forbruk kontert på kontogruppe 71 siste regnskapsår delt på netto årsverk siste regnskapsår. Jf. beskrivelse av datagrunnlaget over.		

### *Oppdatering og publisering*

Nøkkeltallet hentes fra statsregnskapet og a-ordningen som oppdateres månedlig. Nøkkeltallet publiseres årlig.

### *Særlige forhold*

Generelt vil virksomhetens ansvar og oppgaver drive utgiftene knyttet til reiser og diett svært forskjellig. Eksempelvis Utenriksdepartementet vil ha større utgifter her enn andre departement.

Det kan også tenkes virksomheters geografiske lokalisering vil påvirke nøkkeltallet.

Statsregnskapet har aggregerte data mens årsverk til nå er blitt beregnet på dato. Dette må følges opp, se kommentar om uttrekkstidspunkt i delkapittel 7.3.2.

Se også kapittel 6, *Datakilder*, for kommentarer til datakildene.

Det kan være sentrale forhold angående dette nøkkeltallet som ikke er berørt over.



## Ansatte per leder

### Datagrunnlag

Antall ansatte er antall personer tilsatt i statlige virksomheter, slik det fremgår av a-ordningen. Tallene inkluderer timelønnte og ansatte i lønnet permisjon, mens ansatte i ulønnet permisjon telles ikke.

Ledere er antall ledere i data fra a-ordningen registrert på STYRK-kodene 1120, 1210, 1220-29, 1231-37, 1239, se omtale innledningsvis og under delkapittel 7.6.

### Boks 10

Definisjon av andel lederårsverk		
Ansatte per leder	Antall ansatte *100	Prosent
	$\Sigma$ Ledere, 4-siffer STYRK-98 (1120, 1210, 1220-29, 1231-37, 1239)	
Antall ansatte delt på antall ledere registrert i leder STYRK-kodene sist kalenderår.		

### Oppdatering og publisering

Nøkkeltallet hentes fra a-ordningen som oppdateres månedlig. Nøkkeltallet publiseres årlig.

### Særlige forhold

Yrkeskodene nevnt over skal, hvis virksomhetene fører STYRK-kodene riktig, fange alle ledere med ledelses- og personalansvar.

Det er noen feilkilder, som med alle data. Nøkkeltallet kan være påvirket av spesielle forhold som har betydning for hva virksomhetene registrerer i a-ordningen. Eksempelvis er Utenriksdepartementets andel ledere påvirket av at lokalt ansatte årsverk på utenriksstasjonene ikke inngår i a-ordningen da de ikke mottar lønn fra dette systemet. Det medfører at Utenriksdepartementet får et høyere nivå ledere enn om de lokalt ansatte hadde inngått i beregningsgrunnlaget. Et annet eksempel er ledere i virksomheter under Forsvarsdepartementet. Mange ledere som har militære yrker følger militære yrkeskoder. Disse kan derfor være ledere uten at det synliggjøres i statistikken.

Virksomhetens ansvar og oppgaver kan også her gi utslag i antallet ansatte per leder. For eksempel vil forsvaret og politiet i henhold til ansvarsområde kunne kreve flere ledere per ansatt enn andre virksomheter.

4-siffer STYRK fanger ikke opp at toppledere jo også leder andre ledere (mellomledere). Foreløpig er ikke datagrunnlaget godt nok til å skille toppledere fra mellomledere. Dette medfører at det fremkommer for få ansatte per leder. Dette har trolig mindre betydning for sammenligning mellom statlige virksomheter om vi antar at toppledere og mellomledere er relativt likt fordelt, men har større betydning med sammenligning med andre sektorer.

Det kan også anføres at virksomheter som bruker administrative fellestjenester kan få en positiv effekt på nøkkeltallet. Dette er i utgangspunktet ønskelig. Slik kan virksomheter som DSS og DFØ tenkes å avlaste behovet for ledere med sine administrative fellessystemer, noe som gjør at

brukervirksomhetene komme bedre ut til sammenligning med virksomheter som ikke har slike administrative fellestjenester.

Isolert sett er det ikke en utfordring at disse parameterne måles på dato, da det gjelder begge to.

Se også kapittel 6, *Datakilder*, for kommentarer til datakildene.

Det kan være sentrale forhold angående dette nøkkeltallet som ikke er berørt over.

## 7.4 Sykefravær

Parameterne som gjennomgås under måles mot avtalte dagsverk.

Sykefraværsprosenten måler tapte dagsverk på grunn av egen sykdom i prosent av avtalte dagsverk. (Arbeids- og velferdsforvaltningen, 2016)

NAV er kilde til disse parameterne, bortsett fra egenmeldt sykefravær som SSB får via a-ordningen. DFØ vil også ha disse parameterne som leverandør av lønnstjenester til 2/3 av statlige virksomheter.

Det vises for øvrig til diskusjoner i kapittel 6, *Datakilder*, om kilder og delkapittel 7.3.2 her angående avtalte dagsverk.

## **Sykefravær, egenmeldt**

### *Datagrunnlag*

Sykefraværsprosenten for egenmeldt fravær måler tapte dagsverk på grunn av egen sykdom i prosent av avtalte dagsverk.

Avtalte dagsverk er definert som antall arbeidsdager en person har avtalt å jobbe med sin arbeidsgiver i en periode, justert for stillingsandel, helgedager, offentlige fridager (som for eksempel 17. mai) og ferie.

Nøkkeltallet kan beregnes etter kjønn og samlet.

### *Boks 11*

Definisjon av egenmeldt sykefravær i prosent		
Sykefraværsprosenten, egenmeldt	Sykefraværsdagsverk for arbeidstakere 16-69 år *100	Prosent
	Avtalte dagsverk, etter kjønn	

### *Oppdatering og publisering*

Nøkkeltallet finnes hos SSB i a-ordningen som oppdateres månedlig. Alternativt kan DFØ settes i stand til å gjøre uttrekk fra sine kunder. I kundenes egen systemer oppdateres nøkkeltallet minst månedlig. Nøkkeltallet publiseres årlig.

### *Særlige forhold*

Sammenligning av sykefraværdata gir verdifull informasjon for eksempel i styring. Det er også nyttig å få fram eventuelle kjønnsforskjeller gitt ellers like arbeidsoppgaver.

Skulle man velge å gjøre uttrekk fra DFØs kunder vil dette omfatte om lag 50 pst. av de ansatte i staten. Resterende virksomheter, som for eksempel NAV og universitet- og høyskolesektoren må rapportere særskilt/ikke omfattes.

Dette fraværet er ikke legemeldt og er innen virksomhetens IA-avtale. Man kan si at dette sykefraværet er det eneste som er direkte avtalt med arbeidsgiver og gir derfor mulighet for en tettere tilrettelegging og oppfølging.

Se også kapittel 6, *Datakilder*, for kommentarer til datakildene.

Det kan være sentrale forhold angående dette nøkkeltallet som ikke er berørt over.

## **Sykefravær, legemeldt, korttids**

### *Datagrunnlag*

Sykefraværsprosenten for legemeldt fravær, korttids, måler tapte dagsverk på grunn av egen sykdom i prosent av avtalte dagsverk. Dette er fravær under 16 dager.

Avtalte dagsverk er definert som antall arbeidsdager en person har avtalt å jobbe med sin arbeidsgiver i en periode, justert for stillingsandel, helgedager, offentlige fridager (som for eksempel 17. mai) og ferie.

Nøkkeltallet kan beregnes etter kjønn og samlet.

### *Boks 12*

Definisjon av legemeldt korttids sykefravær		
Sykefraværsprosenten, legemeldt, korttid	Korttids sykefraværsdagsverk for arbeidstakere 16-69 år *100	Prosent
	Avtalte dagsverk, etter kjønn	

### *Oppdatering og publisering*

Nøkkeltallet finnes i NAVs sentrale fraværstatistikk som oppdateres kvartalsvis. Alternativt kan DFØ settes i stand til å gjøre uttrekk fra sine kunder. I kundenes egen systemer oppdateres nøkkeltallet minst månedlig. Nøkkeltallet publiseres årlig.

### *Særlige forhold*

Sammenligning av sykefraværdata gir verdifull informasjon for eksempel i styring. Det er også nyttig å få fram eventuelle kjønnsforskjeller gitt ellers like arbeidsoppgaver.

Skulle man velge å gjøre uttrekk fra DFØs kunder vil dette omfatte om lag 50 pst. av de ansatte i staten. Resterende virksomheter, som for eksempel NAV og universitet- og høyskolesektoren må rapportere særskilt/ikke omfattes.

Det skilles mellom korttids og langtids sykefravær grunnet finansieringsansvar.

Se også kapittel 6, *Datakilder*, for kommentarer til datakildene.

Det kan være sentrale forhold angående dette nøkkeltallet som ikke er berørt over.

## **Sykefravær, legemeldt, langtids**

### *Datagrunnlag*

Sykefraværsprosenten for legemeldt fravær, langtids, måler tapte dagsverk på grunn av egen sykdom i prosent av avtalte dagsverk. Dette er fravær ut over 16 dager.

Avtalte dagsverk er definert som antall arbeidsdager en person har avtalt å jobbe med sin arbeidsgiver i en periode, justert for stillingsandel, helgedager, offentlige fridager (som for eksempel 17. mai) og ferie.

Nøkkeltallet kan beregnes etter kjønn og samlet.

### *Boks 13*

Definisjon av legemeldt langtids sykefravær		
Sykefraværsprosenten, legemeldt, langtid	Langtids sykefraværsdagsverk for arbeidstakere 16-69 år *100	Prosent
	Avtalte dagsverk, etter kjønn	

### *Oppdatering og publisering*

Nøkkeltallet finnes i NAVs sentrale fraværstatistikk som oppdateres kvartalsvis. Alternativt kan DFØ settes i stand til å gjøre uttrekk fra sine kunder. I kundenes egen systemer oppdateres nøkkeltallet minst månedlig. Nøkkeltallet publiseres årlig.

### *Særlige forhold*

Sammenligning av sykefraværdata gir verdifull informasjon for eksempel i styring. Det er også nyttig å få fram eventuelle kjønnsforskjeller gitt ellers like arbeidsoppgaver.

Skulle man velge å gjøre uttrekk fra DFØs kunder vil dette omfatte om lag 50 pst. av de ansatte i staten. Resterende virksomheter, som for eksempel NAV og universitet- og høyskolesektoren må rapportere særskilt/ikke omfattes.

Det skilles mellom korttids og langtids sykefravær grunnet finansieringsansvar.

Se også kapittel 6, *Datakilder*, for kommentarer til datakildene.

Det kan være sentrale forhold angående dette nøkkeltallet som ikke er berørt over.

## 7.5 Lokaler

Parameterne som gjennomgås under tar utgangspunkt i virksomhetens leie- eieforhold for lokaler. De måles også mot parameter brutto årsverk. Datakilden er statenslokaler.no og eventuelt a-ordningen, se omtale under delkapittel 7.3, *Ansatte og årsverk*, også delkapittel 7.3.2 vedrørende uttrekkstidspunkt.

Statenslokaler.no er i ferd med å innhente data og vil ha data fra alle statlige virksomheter i løpet av 2018.

Det tas forbehold om at definisjonene til parameterne fra statenslokaler.no, totale utgifter lokaler og M<sup>2</sup>, er hentet fra et upublisert utkast av 11. august 2016, og det må tas forbehold om endring fram mot lansering i 2018.

## ***Totale kostnader lokaler per kvadratmeter***

### *Datagrunnlag*

Totale utgifter lokaler er husleie, andel felleskostnader, formål, p-plasser og andre bokostnader som ikke inngår i leieavtale.

M<sup>2</sup> er bygningsareal (m<sup>2</sup> BTA) fordelt (ihht. NS3457) på bygningstyper.

### *Boks 14*

#### **Definisjon av totale utgifter lokaler per kvadratmeter**

Totale utgifter lokaler per kvadratmeter	Totale utgifter lokaler	Kroner
	M <sup>2</sup> lokaler	
Totale utgifter lokaler siste regnskapsår deles på kvadratmeter bygningsareal.		

### *Oppdatering og publisering*

Nøkkeltallet hentes fra statsregnskapet som oppdateres månedlig/statenslokaler.no som oppdateres årlig. Nøkkeltallet publiseres årlig.

### *Særlige forhold*

Totale utgifter for lokaler vil variere ut fra hvor virksomheten er lokalisert samt hvilke type formål og ansvar virksomheten har (lager, laboratorier, kursfasiliteter eller rene saksbehandlingskontorlokaler). Det faglige ansvaret virksomheten ivaretar kan bety at husleien vil være høyere enn for andre virksomheter. Dette gjelder særlig for virksomheter som har behov for fysisk store lokaler, men har få ansatte. Slikt sett bør hovedprosjektet se på om det er mulig å korrigere nøkkeltallet i forhold til bygningstype eller kategori. Som det blant annet fremgår av definisjonen har statenslokaler.no også data om dette.

En del statlige virksomheter har desentralisert struktur med kanskje både regionale samt lokale enheter. Så lenge vi ikke kan skille disse ut vil vi ikke kunne få fram variasjoner i kostnader over landet.

Funksjoner som er felles for virksomheten eller finansieringsmodell kan påvirke tallene. Dette vil gjelde om noen av virksomhetene betaler husleie for andre virksomheter, som for eksempel refunderes etter nøkkel.

Til grunn for nøkkeltallet ligger tilgjengelige data i kildene våre. Det medfører at nøkkeltallet kan være påvirket av særlige forhold, som påvirker hva som er registrert i sentrale systemer. Eksempelvis er Utenriksdepartementets totale utgifter for lokaler per årsverk påvirket av at lokalt ansatte årsverk på Utenriksstasjonene ikke inngår i våre kildedata, da de lokalt ansatte ikke mottar lønn fra herfra.

Se også kapittel 6, *Datakilder*, for kommentarer til datakildene.

Det kan være sentrale forhold angående dette nøkkeltallet som ikke er berørt over.



## ***Totale kostnader lokaler per årsverk***

### *Datagrunnlag*

Totale utgifter lokaler er husleie, andel felleskostnader, formål, p-plasser og andre bokostnader som ikke inngår i leieavtale.

Brutto årsverk er innrapportert stillingsprosent som angitt i arbeidskontrakt, før fravær grunnet permisjon og sykdom.

### *Boks 15*

Definisjon av totale utgifter lokaler per årsverk		
Totale utgifter lokaler per årsverk	Totale utgifter lokaler	Kroner
	Brutto årsverk som angitt i arbeidskontrakt	
Totale utgifter lokaler deles på brutto årsverk siste regnskapsår.		

### *Oppdatering og publisering*

Nøkkeltallet hentes fra statenslokaler.no som oppdateres årlig og a-ordningen som oppdateres månedlig. Nøkkeltallet publiseres årlig.

### *Særlige forhold*

Totale utgifter for lokaler vil variere ut fra hvor virksomheten er lokalisert samt hvilke type formål og ansvar virksomheten har (lager, laboratorier, kursfasiliteter eller rene saksbehandlingskontorlokaler). Det faglige ansvaret virksomheten ivaretar kan bety at husleien vil være høyere enn for andre virksomheter. Dette gjelder særlig for virksomheter som har behov for fysisk store lokaler, men har få ansatte. Slikt sett bør hovedprosjektet se på om det er mulig å korrigere nøkkeltallet i forhold til bygningskategori. Statenslokaler.no har data om dette.

En del statlige virksomheter har desentralisert struktur med kanskje både regionale samt lokale enheter. Så lenge vi ikke kan skille disse ut vil vi ikke kunne få fram variasjoner i utgifter over landet.

Funksjoner som er felles for virksomheten eller finansieringsmodell kan påvirke tallene. Dette vil gjelde om noen av virksomhetene betaler husleie for andre virksomheter, som for eksempel refunderes etter nøkkel.

Til grunn for nøkkeltallet ligger tilgjengelige data i kildene våre. Det medfører at nøkkeltallet kan være påvirket av særlige forhold, som påvirker hva som er registrert i sentrale systemer. Eksempelvis er Utenriksdepartementets totale utgifter for lokaler per årsverk påvirket av at lokalt ansatte årsverk på Utenriksstasjonene ikke inngår i våre kildedata, da de lokalt ansatte ikke mottar lønn fra herfra.

I mange virksomheter har også ansatte i deltidsstillinger egne kontor. Slikt sett kan også antall ansatte være en relevant nemner i dette nøkkeltallet.

Se også kapittel 6, *Datakilder*, for kommentarer til datakildene.

Det kan være sentrale forhold angående dette nøkkeltallet som ikke er berørt over.

## ***Kvadratmeter per årsverk***

### *Datagrunnlag*

M<sup>2</sup> er bygningsareal (m<sup>2</sup> BTA) fordelt (ihht. NS3457) på bygningstyper.

Brutto årsverk er innrapportert stillingsprosent som angitt i arbeidskontrakt, før fravær grunnet permisjon og sykdom.

### *Boks 16*

Definisjon av kvadratmeter per årsverk		
Kvadratmeter per årsverk	M <sup>2</sup> lokaler	M <sup>2</sup> /årsverk
	Brutto årsverk som angitt i arbeidskontrakt	
Kvadratmeter bygningsareal delt på brutto årsverk siste regnskapsår.		

### *Oppdatering*

Nøkkeltallet hentes fra statenslokaler.no som oppdateres årlig og a-ordningen som oppdateres månedlig. Nøkkeltallet publiseres årlig.

### *Særlige forhold*

Antall kvadratmeter lokaler vil variere ut fra hvor virksomheten er lokalisert samt hvilke type formål og ansvar virksomheten har (lager, laboratorier, kursfasiliteter eller rene saksbehandlingskontorlokaler). Slikt sett bør hovedprosjektet se på om det er mulig å korrigere nøkkeltallet i forhold til bygningstype eller kategori. Som det fremgår av definisjonen har statenslokaler.no også data om dette.

En del statlige virksomheter har desentralisert struktur med kanskje både regionale samt lokale enheter. Små enheter vil kunne øke antall kvadratmeter.

Det faglige ansvaret virksomheten ivaretar eller lovpålagte krav kan bety at det er behov for flere kvadratmeter enn for andre virksomheter. Dette gjelder særlig for virksomheter som har behov for fysisk store lokaler, men har få årsverk.

I mange virksomheter har også ansatte i deltidsstillinger egne kontor. Slikt sett kan også antall ansatte være en relevant nemner i dette nøkkeltallet.

Se også kapittel 6, *Datakilder*, for kommentarer til datakildene.

Det kan være sentrale forhold angående dette nøkkeltallet som ikke er berørt over.

## 7.6 Standard for yrkesklassifisering (STYRK)

Avslutningsvis i dette kapittelet vil vi gå gjennom standard for yrkesklassifisering (STYRK-kodene) som rapporteres i a-ordningen, se omtale av a-ordningen i kapittel 6, *Datakilder*. Hensikten er å undersøke om dette kodeverket kan benyttes i videre arbeid med administrasjonskostnader.

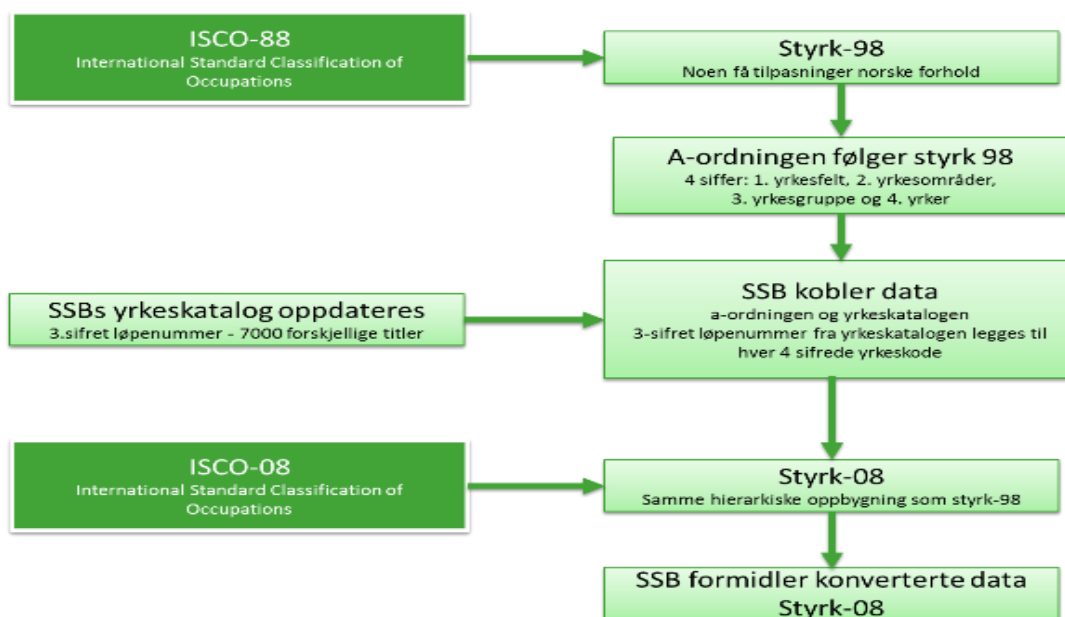
### Formål

Formålet med standard for yrkesklassifisering (STYRK-kodene) er å utvikle et system for å klassifisere og aggregere informasjon om yrke. Standarden baserer seg på den internasjonale standarden ISCO-08, *International Standard Classification of Occupations*. Kodene som benyttes i a-ordningen er imidlertid STYRK-98 som bygger på ISCO-88. SSB har ansvar for yrkesklassifiseringen og konverterer alle data fra a-ordningen over til ISCO-08 i sin formidling (SSB, 2011).

STYRK-kodene er beregnet for bruk i offisiell norsk statistikk og er nyttig for å følge yrkesutviklingen generelt, følge mer spesifikke forhold som lønnsutvikling i ulike yrkesklasser eller for eksempel mobilitet i ulike yrkesgrupper. Det vil også være et viktig verktøy innen arbeidsformidling og yrkesrettledning. Under arbeidet med den norske standarden er begge typer brukerbehov hensyntatt. Se figur 16 for organisering.

SSB oppgir at det er arbeidskrevende både for virksomhetene som innrapporterer og for SSB å endre eller oppgradere kodeverket i STYRK-98. SSB vil derfor ikke endre malen for STYRK-98 i a-ordningen, og konverterer i stedet selv til nyere versjon.

Figur 16: STYRK organisering



Kilde: SSBs veileder STYRK

## Kodeverket

STYRK-koden er 4-sifret. De fire første sifrene bestemmes i hovedsak av hvilke arbeidsoppgaver den ansatte har. Det vil si at yrkeskoden skal tilsvare konkrete arbeidsoppgaver. Utdanning hos den enkelte, type ansettelsesforhold, kontrakt, lønn eller bransje er ikke avgjørende. Yrkesgruppering vil si at ensartete arbeidsoppgaver grupperes sammen.

STYRK-98 har samme hierarkiske oppbygging som senere versjon, STYRK-08, med 10 hovedgrupper, se figur 17.

Figur 17 Hierarkisk oppbygging av kodeverket



Kilde: SSBs veileder STYRK

Vi ser at de viktigste hovedgruppene i statlig sektor (yrkesfelt) er 1 ledere, 2 akademiske yrker, 3 høyskoleyrker og 4 kontoryrker. Disse er også sammenfallende i begge utgaver av STYRK (og ISCO), men på undernivå og særlig på yrke (4-siffer) er det forskjeller som flyttinger, sammenslåinger eller oppsplittinger fra STYRK-98 til STYRK 08. Virksomhetene rapporterer på STYRK-98 i a-meldingen og SSB koder selv over til STYRK 08.

Utover funksjonskodene har SSB utviklet et 3-sifret løpenummer som legges til hver yrkeskode (altså 4-siffer) slik at hver yrkestittel får sitt unike 7-sifrede nummer, eller altså stillingstittel. Det er ikke en hierarkisk oppbygging av dette løpenummeret, det tildeles fortløpende for hvert yrke. SSB har i underkant av 7 000 forskjellige yrkestitler i yrkeskatalogen som gjelder alle sektorer.

### **Bringer STYRK oss nærmere administrative kostnader?**

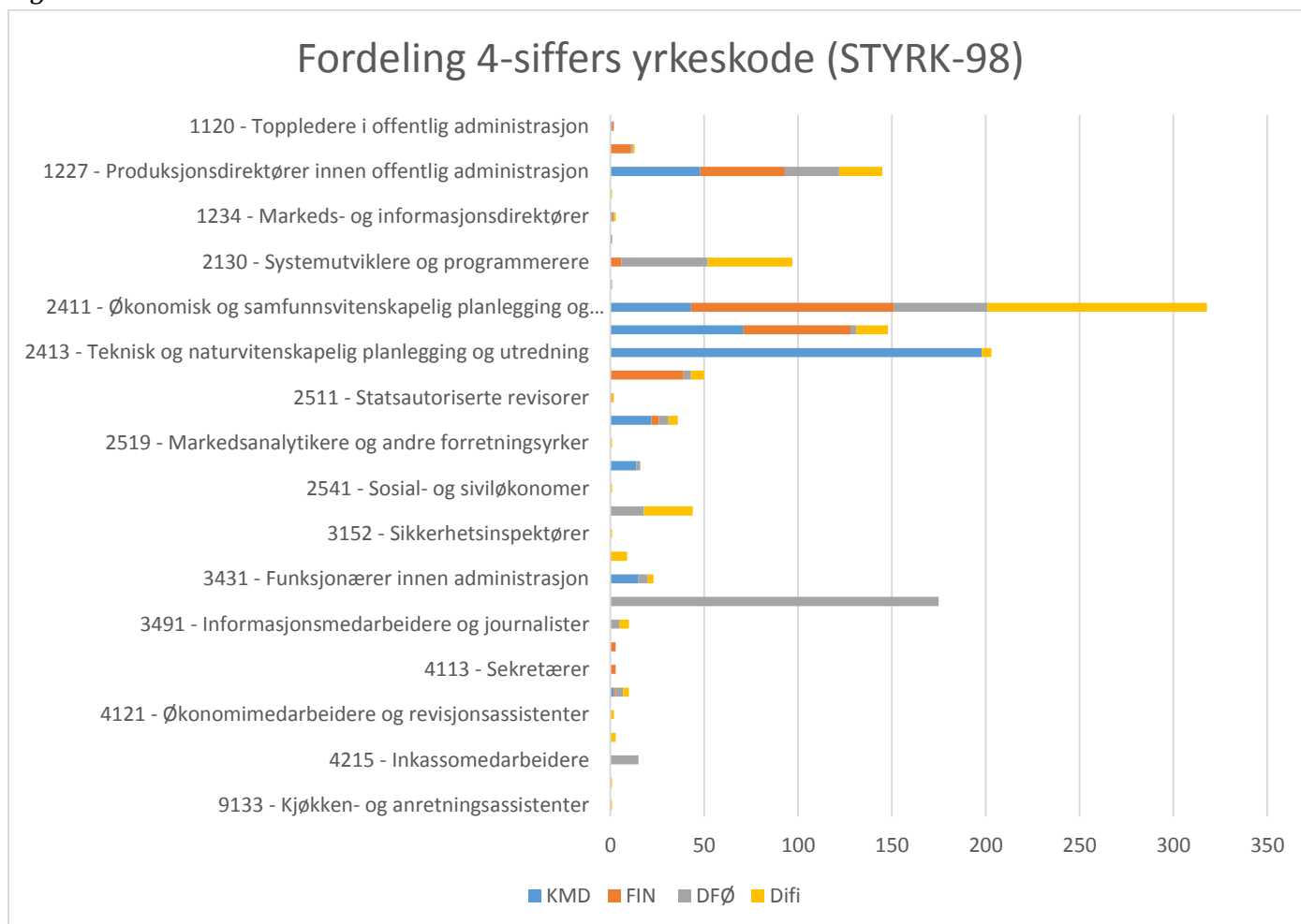
Prosjektet har videre vurdert om kodeverket kan anvendes for å skille ledere med lederfunksjon og ansatte som jobber med administrative oppgaver fra ansatte med kjernefunksjoner. Om så vil det åpne for å bruke enkelte STYRK-koder som parametere i løsningen og gitt virksomhetene viktig styringsinformasjon.

#### *Test*

Vi har gjennomgått data fra Statens lønnsstatistikk 2015 for statlige ansatte og sett på hvordan disse er registrert på typiske administrative funksjoner i STYRK, og testet dette for våre egne virksomheter FIN, KMD, DFØ og Difi. Merk at testen i disse fire virksomhetene ikke vil være representativ for ansvars- og oppgavespenet i statlige virksomheter.

Figur 18 under viser fordelingen av ansatte på STYRK-koder i de fire virksomhetene FIN, KMD, DFØ og Difi.

**Figur 18**



Kilde: Statens lønnsstatistikk, mars 2015

## *Ledere*

Ledere i staten defineres ut fra SSBs STYRK-98 4 siffer (1120, 1210, 1220-29, 1231-37, 1239). Alle disse kodene ligger i hovedgruppe 1. Det fremgår av SSBs veiledning til statlige arbeidsgivere om overgang fra stillingskoder til yrkeskoder (SSB, 2014) at for å bli definert som leder må man reelt være leder i funksjon og ikke kun i tittel.

I testen av de fire virksomhetene viste det seg at utskillelse av ledere i funksjon fungerte relativt godt. Veilederen definerer at kun ledere med ansvar og funksjon som leder skal tildeles STYRK-koder fra yrkesfelt 1 ledere. Alle de fire virksomheten gjør dette som anbefalt i veilederen, og da veilederen er svært tydelig følger vi oss trygge nok til å ta ledere inn som ett anbefalt nøkkeltall. Eventuelle problemer med registreringen av koder vil være mer knyttet til feilføring (datakvalitet) enn kodeverket som sådan. På denne bakgrunn har vi valgt å ta inn ansatte per leder som ett av våre 13 nøkkeltall, se delkapittel 7.3.3, for en fullstendig definisjon.

Vi testet også om det ved hjelp av STYRK-kodene var mulig å skille ut ledere i administrativ ledelse (typisk avdelingsledelse og oppover) fra fagledelse (typisk seksjonsledere, fagledere). Her viste testen at de 4-sifrede kodene ikke var tilstrekkelig da ekspedisjonssjefer, avdelingsledere og seksjonsledere ble registrert under samme kode (1227 Produksjonsdirektører innen offentlig administrasjon). For å få frem dette skillet vil løsningen også måtte ta i bruk de 7-sifrede stillingskodene. Her avdekket vi med andre ord utfordringer knyttet til selve kodeverket på STYRK 4-siffer nivå opp mot behov vi har i benchmarking-løsningen. Om det senere er ønskelig å skille ut administrativ ledelse, de som leder andre ledere, som typisk kan defineres som administrative kostnader, kan altså de 7-sifrede kodene være til hjelp. Samtidig vil det kreve en grundigere gjennomgang da det ikke nødvendigvis er intuitivt ut fra stillingstittel i alle statlige virksomheter om du er medlem av toppledergruppen eller mellomleder. Det er redegjort for konsekvenser av dette under omtale av nøkkeltallet foran.

## *Andre administrative funksjoner*

Testen viste videre at ansatte som jobbet med administrative oppgaver kunne bli plassert i samme yrkeskode som ansatte med dette som kjerneoppgave. Et eksempel fant vi om ansatte i en arkivseksjon som var ført på STYRK-kode 2419 (andre yrker innen offentlig administrasjon) og ikke STYRK-kode 4141 (Arkiv og bibliotekmedarbeidere). Dette er et eksempel på feilregistrering, og ikke et problem med kodeverket i seg selv.

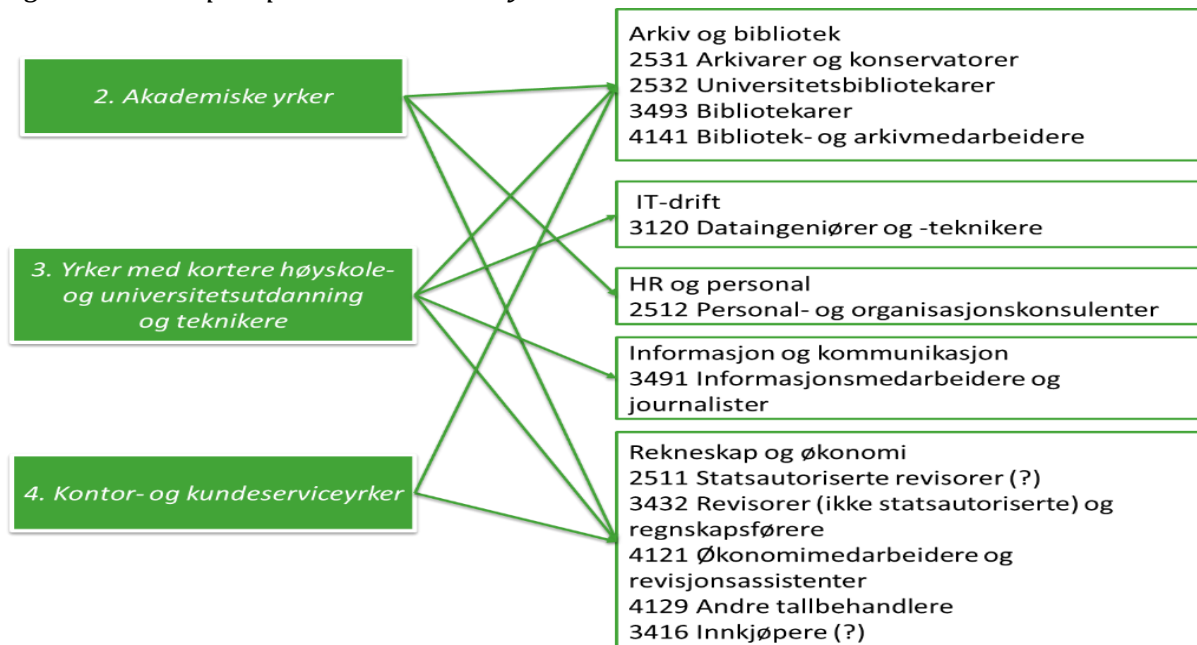
Det framgikk at flere av virksomhetene manuelt skiller ut alle ansatte som jobber administrativt i egne oversikter, men alle de fire virksomhetene samt SSB bekrefter at kodesystemet i seg selv ikke får frem det totale skillet mellom alle med administrative funksjoner versus de med funksjoner knyttet til kjerneoppgaver. Gitt testen og tilbakemeldingen fra SSB vil vi derfor ikke få frem sikre tall rundt andelen ansatte som jobber med administrative funksjoner totalt, og andelen som jobber med kjerneoppgaver ved hjelp av STYRK alene.

Enkelte av STYRK-kodene kan imidlertid sies å være av administrativ karakter. Det må vurderes i et senere utviklingsløp om benchmarkingsløsningen også kan anvende enkelte av disse for å angi deler av den administrative funksjonen i virksomhetene. Merk at dette bare vil gi deler av de administrative kostnadene og det er flere måleutfordringer ved dette, for eksempel fare for at funksjonene kodes annerledes, ref. eksempelet om STYRK-kode 2419 (andre yrker innen offentlig administrasjon) og

STYRK-kode 4141 (Arkiv og bibliotekmedarbeidere). Se også omtale under kapittel 0, *Relevante utvidelser av datagrunnlaget*, delkapittel 10.1.

Noen eksempler på administrative yrkeskoder vises i figur 19 under:

Figur 19 Eksempler på administrative yrkeskoder



Kilde: SSBs veileder STYRK

Aktuelle kategorier å undersøke videre:

- Ledelse – ytterligere spesifisering utover det vi foreslår nå, for å skille ledernivåene fra hverandre.
- Informasjon/kommunikasjon
- HR og personal
- Arkiv og bibliotekfunksjon
- Regnskap/økonomi
- IT-drift
- Eiendomsforvaltning
- Kantinedrift
- Rengjøring
- Transport
- Andre administrative funksjoner

Se vedlegg 10., *STYRK-koder fordelt etter kategorier av administrative funksjoner*, *Statens lønnsstatistikk 2015*, for hvilke koder som sorterer under de ulike kategoriene.

Til orientering utgjør disse kategoriene samlet 22 941 ansatte i uttrekket fra statens lønnsstatistikk av mars 2015, med følgende fordeling, tabell 10:

*Tabell 10*

	Ledere	Informasjon / kommunikasjon	HR og personal	Arkiv og bibliotekfunksjon	Regnskap/økonomi	IT-drift	Andre administrative funksjoner	Eiendomsforvaltning	Kantinedrift	Rengjøring	Transport
# PERSONER OKT 2015 (samlet: 22941)	10025	992	3791	2088	3480	2591	7027	833	357	1652	39

*Kilde: Statens lønnsstatistikk, mars 2015*

Andelen ansatte med disse administrative funksjonene utgjorde da om lag 14 pst. av totalt antall ansatte (22 941/160 000). Merk at denne andelen ikke kan betegnes som den totale andelen som jobber med administrasjon i statlige virksomheter, da flere administrativt ansatte føres under andre koder. I tillegg er det en svakhet at yrkeskode bestemmes av den funksjonen du benytter majoriteten av arbeidstiden på, 51 pst. administrasjon blir da 100 pst. administrasjon. Dette kan i beste fall gi en indikasjon på administrative kostnader.

Vi kan anta at de enkeltfunksjonene det vil være enklest å ta ut data om er de med lite overlapp mellom typisk administrasjonsavdeling og fagavdeling. For eksempel informasjon/kommunikasjon, HR og personal samt arkiv og bibliotekfunksjon.

## 7.7 Anbefaling

Innen de sentrale kostnadsdriverne lønn, kjøp av varer og tjenester og lokaler har vi vektlagt å identifisere nøkkeltall som i størst mulig grad møter brukernes behov for styring og innsikt. Foran beskrives 13 mulige nøkkeltall som kan inngå i en benchmarkingsløsning, med utgangspunkt i de aktuelle datakildene i kapittel 6, *Datakilder*. Det er ulike styrker og svakheter ved de ulike nøkkeltallene, og vår anbefaling er basert på totalvurderinger innen vårt mulighetsrom.

For å etablere noen av dem er det nødvendig å sammenstille to kilder, for eksempel årsverk fra a-ordningen med lønnsutgifter i statsregnskapet. Da er uttrekkstidspunkt og metode sentralt. Vedrørende sammenligning av økonomiske nøkkeltall er det sentralt å ha fokus på forholdet brutto/netto; skal nøkkeltallet korrigeres for inntekter eller ikke?

Ett av de foreslåtte nøkkeltallene er særlig etterspurt, men vanskelig å hente gode data på. Dette gjelder konsulentbruk. Vi anbefaler at det gjøres et arbeid med utgangspunkt i standard kontoplan for å definere begrepet på en enhetlig måte for statlige virksomheter, i likhet med hva man har gjort i helseforetakene.



Vi anbefaler å benytte ansatt- og årsverksdata fra a-ordningen. Sistnevnte spesifisert til brutto og netto årsverk. I tillegg vil vi anbefale å benytte avtalte dagsverk vedrørende sykefraværsparametere. Disse dataene innrapporteres i a-meldingen i dag. Kun deler av disse dataene inngår i dagens databehandleravtale mellom KMD og SSB. Det vil være behov for uttrekk av flere variabler knyttet til fravær og permisjoner. Likeledes kunne det vært ønskelig å hente ut data på individnivå for lønn, for å gruppere i intervaller. Dette ville gitt mer relevant informasjon om lønn i de ulike virksomhetene enn gjennomsnittslønn.

Vi har også sett på muligheten for å bruke STYRK-kodene og anbefaler å ta inn ledere som ett parameter. Enkelte av STYRK-kodene kan ha administrativ karakter. Det må vurderes i et senere utviklingsløp om benchmarkingsløsningen også kan anvende enkelte av disse for å angi deler av den administrative funksjonen i virksomhetene. Merk at dette bare vil gi deler av de administrative kostnadene og det er flere måleutfordringer ved dette, se omtale i kapittel 0, *Relevante utvidelser av datagrunnlaget*.

Vi har identifisert flere oppfølgingspunkter som vi anbefaler at hovedprosjektet går nærmere inn i. Det mest sentrale er å avklare hvilket datauttak man kan gjøre fra for eksempel a-ordningen og NAVs datakilder. KMD har for eksempel ikke fullstendige data for årsverksdefinisjonene vi ønsker i dag.

Grunnet ressursutfordringer underveis har det ikke vært mulig for oss å avklare dette endelig.

## 8 Om løsningen

Det følger av prosjektoppdraget at vi skal beskrive ett eller flere løsningskonsepter med en anbefaling om valg og anbefale forvaltning, samt distribusjon/publisering/løsning.

I dette kapitlet tar vi kort for oss være anbefalinger for konsept, kapittel 8.1 og publisering/løsning, kapittel 8.2.

Mange av de sentrale punktene er allerede grundig diskutert i innledende kapitler, så omtalen her holdes kort.

### 8.1 Konsept

Under gjennomgår vi hvilke elementer vi anbefaler for løsningen. Gjennomgangen er gjort med utgangspunkt i innspill fra nettverk, intervju samt informasjon fra andre land og ikke minst eksisterende publisering/løsninger.

#### *Åpne data*

En av forutsetningene for arbeidet er at løsningen skal være offentlig tilgjengelig. Det er ønskelig å gjøre grunnlagsdataene i kildeuttrekkene tilgjengelige for både interne og eksterne brukere, så langt det er lovmessig anledning til dette.

Prinsipielt bør alle brukere kunne ha samme anledning til å analysere data som forvalter for løsningen. Flere detaljer vil også øke innsynet i virksomhetene og potensielt eksponere følsomme opplysninger. Ønsket om detaljert innsikt må oppveies mot hvor følsomme data som publiseres er.

Danmark har valgt å ikke ha åpne data. Tilgang er begrenset til staten selv. Dette er ikke begrunnet i personvern, eller annen skjermingsverdig informasjon, men i at de har vært usikre datakvaliteten og har antatt at publisering ville gi stort mediefokus. De vurderer nå om de skal gjøre løsningen offentlig tilgjengelig.

#### *Brukerstyrt løsning – rapporter tilrettelagt for virksomhetene*

Det bør gis ulike tilganger avhengig av hvem brukeren er - intern eller ekstern bruker. Det bør kunne tas ut rapporter til bruk i etats- og virksomhetsstyring fra løsningen for interne brukere.

#### *Faste nøkkeltall fordelt på virksomheter*

Løsningen må tilrettelegge for de anbefalte nøkkeltallene. I tillegg vil det være mulig å utføre egenanalyse på gitte nøkkeltall. Når brukeren åpner løsningen kan nøkkeltallene fremvises først.

### *Definisjoner og beskrivelser av parametere og nøkkeltall*

Løsningen skal gi beskrivelser av parametere og nøkkeltall og utvikling over tid. Dette vil øke tilgjengeligheten.

### *Åpne for at brukerne kan gjøre egne analyser*

Løsningen bør tilby datautforskning/egenanalyse, og brukeren bør gis mulighet for å sette sammen data på andre måter enn de som er publisert som en del av løsningen.

Som det fremgår av oversiktstabellen over nøkkeltall i kapittel 7, *Parametere og nøkkeltall*, delkapittel 7.1, legges det opp til frie dimensjoner der brukeren selv kan undersøke data, med faste nøkkeltall som driftsutgifter og årsverk i bunn.

Dersom løsningen skal gi rom for søk og analyse, må en mer avansert eller åpen løsning velges. Samtidig stiller det krav til dataene. En avansert løsning har naturligvis også konsekvenser for omkostningene ved å utvikle løsningen, samt kompetanse- og ressursbehovet for å drifte og videreutvikle tjenesten. Det vil også ha konsekvenser for arbeidet med å forvalte data (bearbeide, vaske, eventuelt kvalitetssikre, lagre data). Videre har det konsekvenser for hva slags data som må innhentes. Ved en mer avansert åpen løsning er det et klart behov for statistisk kompetanse. Dette miljøet vil få flere oppgaver, herunder ansvaret for å kvalitetssikre rådata, sikre gode overføringsrutiner, sikre god forvaltning av dataene og utvikle publiseringsløsningen ut fra ulike brukerbehov. Dette er ikke et punkt det er aktuelt å se på nå, men mer begrenset analyse, bør vurderes i en senere utviklingsfase.

### *Tilby nedlasting av figurer og data*

Løsningen bør tilby nedlasting av figurer og data for at innholdet kan brukes videre i andre sammenhenger, for eksempel i presentasjoner eller dokumenter. Videre bør aggregerte data kunne lastes ned slik de ligger i løsningen/bak figurer for at brukeren kan benytte data på andre måter.

### *Skalerbar løsning for alle virksomheter*

Det fremgår av prosjektets forutsetninger at løsningen skal være skalerbar, slik at den kan bygges ut med flere datasett og -kilder.

Videre skal også alle statlige virksomheter inngå i løsningen, selv om det ikke foreligger data om administrative kostnader for alle ved oppstart. Ambisjonen for løsningen bør være fullkommenhet i bredden på sentrale nøkkeltall slik at løsningen fremviser en total oversikt over staten. Etablering av felles publiseringsløsning vil hjelpe til med å skape press for at de som eventuelt ikke leverer til løsningen vil komme etter. En felles løsning vil således også være motivasjon for å benytte konsistente definisjoner på tvers. Samtidig understreker dette at den publiseringsløsningen som velges må være fleksibel nok til å håndtere nye data.

Løsningen skal gi mulighet for å sammenligne mellom virksomheter, eventuelt også grupper av virksomheter. Dette kan være grupperinger av virksomheter som ligner på hverandre, for eksempel direktoratene, og på sikt også distrikts- og eller regionenheter i større etater som Politiet.

Dette vil øke kvalitet på analysen eller sammenligningen og slik øke nytteverdien for både interne og eksterne brukere. Det må være mulig å aggregere data, for eksempel til sektornivå.

Løsningen skal kunne integreres mot andre løsninger eller ta opp nye data. Organiseringen av dataene bestemmer mulighetsrommet for brukerne og for videre utvikling. Til eksempel benytter Moderniseringsstyrelsen eksisterende datastruktur i Statens Koncernsystem som er toppsystemet over regnskaps- og lønnsystemene til alle virksomhetene i staten. Dette må omlegges totalt om de nå skal få på plass en mer brukertilpasset løsning med tilrettelegging for egne rapporter.

### *Tilgjengelig løsning*

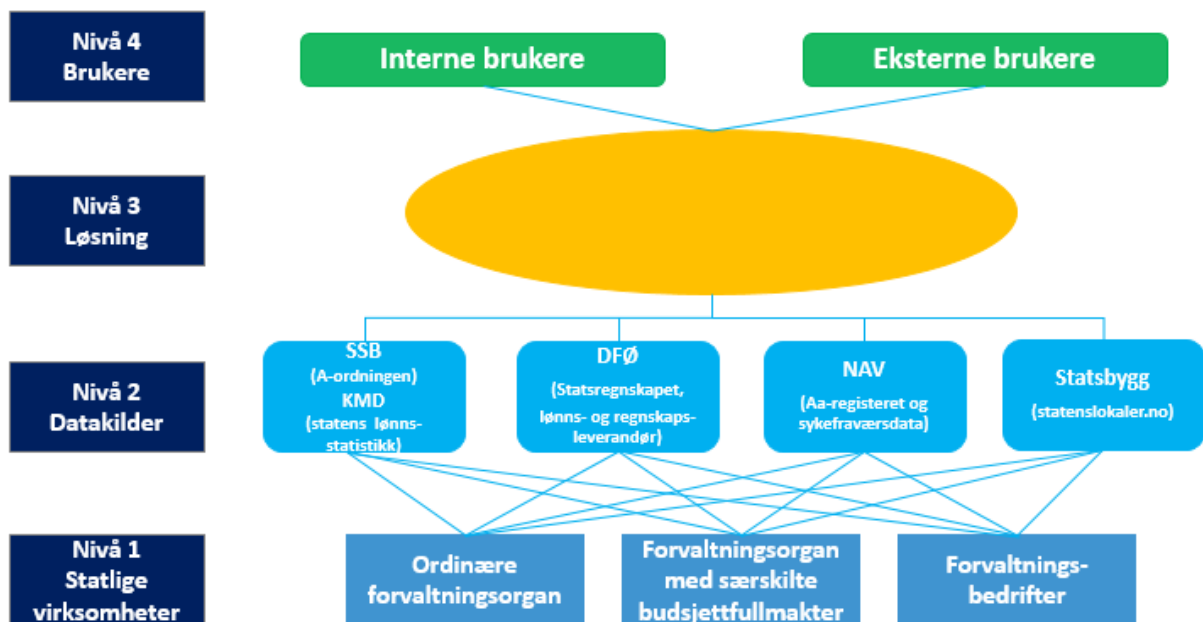
Fremstillingen bør være oversiktlig og lett tilgjengelig. Løsningen bør være kompatibel med ulike medier, og kunne tilfredsstillende kravene til universell utforming.

Tilgjengelig teknologi som utvikles raskt, kombinert med generelt høy teknologisk kompetanse både hos profesjonelle aktører og i befolkningen generelt, har betydning for valg om funksjonaliteten for publiseringsløsningen. Vi har ikke hatt mulighet til å gå dypt inn i en slik diskusjon.

## **8.2 Publiseringsløsningen**

Figur 20 under viser hvordan data innhentes og gjøres tilgjengelig for brukerne i en publiseringsløsning, og illustrere hvilke aktører som vil bli berørt av en benchmarkingsløsning. Nivåene avspeiler hvordan data innsamles og formidles videre til brukerne.

Figur 20 Benchmarkingsløsningen



### Nivå 1

Statlige virksomheter rapporterer informasjon om virksomheten (personal og økonomi) til ulike forvaltere av datakilder.

### Nivå 2

Forvalterne har ansvar for å innhente og eventuelt bearbeide data. I prosjektet har vi kartlagt de som statlige virksomheter må levere data til. Det er to ulike ordninger – statsregnskapet og a-ordningen som er mest sentrale. DFØ (Statsregnskapet og leverandør av lønns- og regnskapssystem til 2/3 av statlige virksomheter), EFF som distribuerer a-ordningsdata til blant annet SSB – alle data og NAV – Aa-registeret. SSB distribuerer lønnsdata for staten til KMD. I tillegg mottar NAV sykefraværstatistikk og Statsbygg (statenslokaler.no) vil fra 2018 ha en oversikt over alle statens eide og leide lokaler.

Optimalt vil forvalterne med ansvar for kildene overføre data i faste formater til virksomheten som skal håndtere løsningen. Disse dataene lastes så over til benchmarkingsdatabasen. Deretter henter publiseringsløsningen opp nødvendige data. Vi ser for oss at nøkkeltallene settes sammen i publiseringsløsningen.

Hvor datadrevet løsningen kan være avhenger av om vi henter ut rådata eller aggregerte data. Tar vi Statsregnskapet som eksempel består det i dag av aggregerte data. Dersom DFØ kan hente ut data direkte fra virksomhetenes regnskapssystemer vil vi kunne få data ned på bilagsnivå eller det vi kan kalle rådata. Rådata gir større muligheter for å sette sammen data på ulike måter, men også aggregerte

data åpner for at data kan settes sammen på ulike måter, noe som igjen åpner for egenanalyse for brukerne.

En kunne tenke seg at for eksempel en av forvalterne, som SSB, setter sammen data til nøkkeltall. Dette også med tanke på personvern. Det vil kreve mindre ressurser til utvikling og drift for virksomheten som har ansvaret for løsningen, samtidig som det vil føre til mer arbeid for her SSB. Dette medfører også at det ikke blir liggende et «lag». En slik løsning for organisering av data vil føre til mindre innsikt i datamaterialet som blir tatt i bruk og slik redusere potensialet for kompetanseutvikling hos virksomheten som skal utvikle og formidle benchmarkingsløsningen. Det er også en mulighet for at nøkkeltall blir satt sammen på feil måte uten at det oppdages i benchmarkingsgruppen, når denne kun får oversendt «ferdige nøkkeltall», samt at det reduserer muligheten for å kombinere data fra ulike kilder i produksjonen av nøkkeltallene, om ikke det er SSB som kobler data.

Leverandørene av data til benchmarkingsløsningen vil ha behov for å kunne levere data på en så automatisert form som mulig. Derfor vil en løsning som benytter eksisterende datastrømmer og integrasjoner i statsforvaltningen være enklere å forvalte fordi dette ikke vil kreve nye rutiner i hver enkelt virksomhet. Et alternativ som også forenkler forvaltningen i virksomhetene er å lese fra eksisterende databaser direkte, for eksempel virksomhetenes regnskapssystem. Svakheten ved denne modellen er at den vil flytte ansvaret for korrekt tolkning av data fra virksomheten og over på forvalteren av selve benchmarkingsløsningen. En løsning som har mange forvaltere vil være krevende å vedlikeholde og forvalte.

### *Nivå 3*

Virksomheten som har ansvaret for publiseringsløsningen vil motta mye data fra kildene, både i form av rådata/enhetsdata og aggregerte data. Det vil generere en del arbeid. Samtidig tror vi det vil styrke kunnskapen om dataene og sikre en sterkere kontroll for hvordan indikatorene bygges opp. Rådata åpner også for flere muligheter til å analysere i datasettene, noe som kan gi en mer brukertilpasset løsning.

Uansett hvilken løsning man velger, vil det forventes at virksomheten med ansvaret for publiseringsløsningen kan svare på spørsmål fra brukerne. Her kreves det kompetanse i å forstå dataene, hva de sier og ikke minst hva de ikke kan svare på. Det sistnevnte er ofte en like stor utfordring som det første.

Det vil også være naturlig at virksomheten formidler enkle oppsummeringer og funn fra benchmarkingen, og det vil ganske raskt komme forventninger om mer dyptgående analyser med forslag tiltak i styrings-, forbedrings- og effektiviseringsarbeid. Dette anbefaler vi sees nærmere på i en senere fase av prosjektet.

Virksomheten som får ansvaret for publiseringsløsningen må som nevnt over både bygge opp en database for de ulike dataene som hentes inn, og utvikle en formidlingsløsning. Formidlingsløsningen henter inn data fra databasen og gjør disse tilgjengelig på ulike måter.

Et viktig arbeid i forbindelse med å bygge opp en database er selve organiseringen av stoffet. Videre må dataformatene utvikles i samarbeid med de som sitter på data for å minimalisere bearbeidingen av dataene før de legges inn i databaseløsningen.

Dataene må videre lagres på en trygg måte. Vi må forutsette at dataene holder god kvalitet. Hvis ikke må data kvalitetssikres, og det vil være svært ressurskrevende. Både overføring av data fra kildene og oppdatering av publiseringsløsningen bør automatiseres i størst mulig grad.

#### *Nivå 4*

Interne og eksterne brukere, se kapittel 4, *Brukere og behov*.

### **8.3 Anbefaling**

Det er sentralt at det benyttes en fleksibel publiseringsløsning, som når blant annet virksomhetsbegrepet praktiseres enhetlig i ulike datakilder kan automatisere uttrekk fra datakildene. Dette bør inngå i hovedprosjektens arbeid overfor for eksempel SSB – hvordan kan data hentes fra SSB og eventuelt NAV?

Slik gruppen ser det, bør vi starte i det små, med en løsning med få nøkkeltall og enkel presentasjon, som senere kan utvikles med hensyn på brukerstyring, utvidet egenanalyse, rapporter og kommunikasjon i styringslinjen.

Eventuelle analysemuligheter utover dette må et senere utviklingsarbeid komme tilbake til. Det vesentlige er å få løsningen publisert, høste erfaringer og ta dette med seg videre.

Moderniseringsstyrelsen påpeker noen utfordringer med åpne data, knyttet til lav datakvalitet og stort press for å forklare data. Slik vi ser det krever dette at heller at virksomhetene er godt informert på forhånd om arbeidet og har beredskap ved publisering.

## 9 Forvaltning

Det fremgår av prosjektoppdraget at prosjektet skal foreslå forvaltningsløsning. Prosjektoppdraget stiller konkrete krav til både parametere/nøkkeltall, konsept og publiseringsløsning. Prosjektoppdraget stiller imidlertid ikke konkrete krav til forvaltningsløsning.

Selve valget av forvalter vil være en strategisk beslutning som ligger utenfor prosjektgruppens mandat, men prosjektgruppen er bedt om å identifisere vesentlige kriterier for valget. Disse gjennomgås under i delkapittel 9.1.

Deretter diskuterer vi kort i hvor stor grad aktuelle forvaltere og forvaltningsløsninger innfrir kriteriene i delkapittel 9.2 før vi oppsummerer med hvordan det uansett valg av forvalter vil være nødvendig å samarbeide i videre drift og utvikling av benchmarkingsløsningen i delkapittel 9.3.

### 9.1 Kriterier for forvaltning

1. Ansvar i dag og eierskap (motivasjon)
2. Styringsmulighet (påvirke aktører samt endre forutsetninger)
3. Dagens publiseringsløsning
4. Kompetanse (som it, statistikk, økonomi, kommunikasjon og forvaltning)
5. Økonomi (ressursbehov)

#### 1. Ansvar og eierskap (motivasjon)

Et av de mest sentrale kriteriene for å lykkes med en benchmarkingsløsning i staten er ansvar og eierskap, i form av motivasjon.

Informasjonen som benchmarkingsløsningen gir skal kunne benyttes som grunnlag i løpende styrings- og effektiviseringsarbeid samt større utviklingsarbeid, som for eksempel områdegjennomganger. Slik vil løsningen bidra til å bevisstgjøre og videreutvikle statlige virksomheter. En forvalter hvor benchmarkingsløsningen passer inn i ansvarsområde og oppdrag vil sannsynligvis både ha relevant kompetanse og sterkere motivasjon for å utføre oppdraget. Ansvar for benchmarkingsløsningen vil også kunne gi synergier/effekter inn i eksisterende arbeid og dermed styrke forvalters rolle og gjennomføringsevne innen eget ansvarsområde.

#### 2. Styringsmulighet (påvirke aktører samt endre forutsetninger)

Med styringsmulighet menes hvilken rolle forvalter har overfor aktørene i dag. Da tenker vi både på statlige virksomheter og på eierne av datakildene.

De aktuelle data genereres av de statlige virksomhetene ressursinnsats, og oppstår i virksomhetenes operative systemer. Det er derfor på dette nivået det må skje endringer i datafangsten, hvis ikke



virksomhetene er i stand til å levere de dataene som fremover skal inngå i benchmarkingsløsningen. Det er også på dette nivået at felles definisjoner og begreper må forankres for å sikre kvaliteten i tallene som fremvises i benchmarkingsløsningen.

Det vil være en stor fordel hvis forvalteren av løsningen også har mulighet for å påvirke regelverket som løsningen tuftes på, idet endringer til regelverket kan være nødvendig for å imøtekomme ønskene til innhold i løsningen. Likeledes vil det være hensiktsmessig om forvalter er i posisjon til å påvirke eierne av de mest aktuelle datakildene. Det er selvfølgelig da en åpenbar fordel om forvalter allerede forvalter aktuelle datakilder for løsningen, men dette er ikke et krav.

Spørsmål til valg av forvalter:

- Kan aktuell forvalter endre regelverk og rutiner for rapportering?
- Har aktuell forvalter mulighet til å påvirke de statlige virksomhetene som skal rapportere til benchmarkingsløsningen?
- Forvalter aktuell forvalter selv noen av datakildene?
- Har aktuell forvalter mulighet til å påvirke eiere av datakildene?
- 

### 3. Dagens publiseringsløsning

Har aktuell forvalter allerede har eller er i ferd med å bygge opp en publiseringsløsning som kan anvendes også som benchmarkingsløsning? Å kunne benytte en eksisterende publiseringsløsning 'as is' vil gi synergier, og også medføre at løsningen kan komme raskere på lufta. .

Kompetansemessig kan det også ha fordeler å benytte et allerede godt etablert miljø.

Kompetansemessige synergier vil også kunne oppstå selv om eksisterende løsning vil måtte utvikles videre for å kunne benyttes, da man har gjort seg erfaringer fra tidligere utviklingsarbeid som kan være nyttige. Imidlertid vil slik videreutvikling kunne øke kostnadene. Om videreutvikling medfører at det anskaffes et helt nytt verktøy der datastruktur, integrasjon med videre vil måtte gås opp på nytt vil gevinstene bli mindre. Det vil i så fall avhenge av kjennskap og kunnskap om datamaterialet.

Det fremgår av kapittel 8, *Om løsningen*, av publiseringsløsningen skal være brukerstyrt, der statsforvaltningen skal gis tilgang til mer detaljerte/foreløpige tall enn det som er tilgjengelig for allmenheten og gis mulighet til å kommunisere for eksempel med eierdepartement.

Spørsmål til valg av forvalter:

- Har aktuell forvalter etablert en publiseringsløsning/er i ferd med å etablere en publiseringsløsning?
- Kan denne publiseringsløsningen anvendes som benchmarkingsløsning?
- Kan publiseringsløsningen brukerstyres?

### 4. Kompetanse (som it, statistikk, økonomi, kommunikasjon og forvaltning)

Det vil være vanskelig å ha forvaltningsansvar uten å ha innsikt i data. Forvalter må ha god kompetanse på det materielle innholdet i dataene som publiseres. Vi ønsker heller ikke å etablere en

parallellell publiseringsløsning til allerede eksisterende velfungerende løsninger. Forvaltningsansvaret bør omfatte både etablering, drift og videreutvikling av Benchmarkingsløsningen.

I både utviklings- og driftsfasen bør arbeidet kunne trekke på ressurser innen it, statistikk, økonomi/regnskap, kommunikasjon og statsforvaltning. Forvalter bør kunne forstå dataene og de faglige elementene i løsningen, formidle dem i en publiseringsløsning samt løse mer tekniske oppgaver knyttet til data og statistikk. I den grad det benyttes eksterne ressurser i en utviklingsfase må virksomheten vektlegge kompetanseoverføring underveis i arbeidet.

Spørsmål til valg av forvalter:

- Kjenner aktuell forvalter godt til dataene?
- Kan aktuell forvalter trekke på egne ressurser i utviklingsfase?
- Kan aktuell forvalter trekke på egne ressurser i driftsfase?

### 5. Økonomi (ressursbehov)

Som nevnt over vil det være synergier knyttet til om forvalter allerede har en publiseringsløsning og er i stand til å håndtere både utvikling og drift av prosjektet. Ressursbehovet vil kunne variere noe mellom de ulike forvalterne.

Spørsmål til valg av forvalter:

- Hvilket utviklingsbehov vil utløses?
- Hvilket driftsbehov vil utløses?
- Må aktuell forvalter tilføres friske midler for å ivareta Benchmarkingsløsningen?

## 9.2 Aktuelle forvaltere

Som vist foran kan flere virksomheter i staten egne seg til å bygge opp en løsning. Aktuelle kandidater til å få ansvaret for forvaltningen av benchmarkingsløsningen er teoretisk både dagens forvaltere av aktuelle kildedata og virksomheter som har/er i ferd med å utvikle publiseringsløsninger.

I tabell 11 under er det gjort et forsøk på å gruppere alle forvalterne etter kriteriene over. For flere er en slik benchmarkingsløsning ikke i tråd med ansvarsområdet, og slik sett lite aktuell. Andre har ikke en publiseringsløsning.

Tabell 11 Aktuelle forvaltere

	Forvalter for aktuelle datakilder?	Datakilde	Publiseringsløsning?	Kommentar
SSB	x	A-ordningen	x	Begrensninger i data og på tvers av statl.omr
KMD		Uttrekk fra a-ordningen		Ikke publiseringsløsning
NAV	x	Aa-registeret, a-ordningen		Ikke i tråd med ansvarsområde
NAV	x	Sykefraværstatistikk		Ikke i tråd med ansvarsområde
DFØ	x	Statsregnskapet	x	
DFØ	x	Lønns- og regnskapsleverandør	x	Ikke åpen publiseringsløsning foreløpig
Difi			x	
SB	x	Statenslokaler.no	x	Ikke i tråd med ansvarsområde

Benchmarkingsløsningen er nok kanskje ikke aktuell for SSB. Det ligger begrensninger i prosjektets forutsetninger om hvilke form data i løsningen skal presenteres i – gjenkjennelige for virksomhetene. I tillegg vil det kreve større ressurser fra SSB å håndtere dette da datakildene, for eksempel a-ordningen og statsregnskapet, tilhører ulike ansvarsområder i SSB.

Forvaltningen av benchmarkingsløsningen bør legges til en forvalter hvor virkemidlet passer inn sammen med etatens samfunnsoppdrag og dermed øvrige oppgaver og som aktivt vil utvikle det videre. Gjennomgangen av tilgrensende arbeid gjør det tydelig at vi, har to miljøer og to ulike løsninger i dag som begge ønsker og nok kan ta dette ansvaret, selv om løsningene de har er noe ulike. De aktuelle forvalterne, DFØ og Difi, er underlagt FIN og KMD. Begge departement har sterke pådriverroller for effektivisering og omstilling i staten.

Under gjennomgås departementenes og virksomhetenes ansvarsområder:

*Boks 20*

FIN har ansvaret for å planlegge og iverksette den økonomiske politikken, overvåke finansmarkedene og samordne arbeidet med statsbudsjettet. FIN har ansvaret for utredningsinstruksen, og skal legge til rette for at samfunnsøkonomiske analyser utarbeides og utgjør en sentral del av beslutningsgrunnlaget når beslutninger om nye offentlige tiltak, prosjekter, regelverk og reformer skal fattes. FIN forvalter ordningen med ekstern kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekter (KS-ordningen).

FIN har et overordnet ansvar for økonomistyring i statsforvaltningen. Det er fastsatt et felles administrativt regelverk som består av Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten. Forvaltningen av økonomiregelverket, utredningsinstruksen og operative oppgaver knyttet til statsregnskapet og statlig betalingsformidling er delegert til DFØ. DFØ leverer også lønns- og regnskapstjenester til fire av fem statlige virksomheter. (Finansdepartementet, 2016g)

KMD har koordinerings- og samordningsansvaret for forvaltningspolitikken<sup>7</sup> og IKT-politikken<sup>8</sup>. Viktige deler av det forvaltningspolitiske området hører likevel under FIN, eksempelvis budsjettarbeid, økonomiforvaltning og styring.

KMD har videre ansvaret for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten. Departementet har kompetanse til å inngå, og plikt til å forhandle om tariffavtaler med hovedsammenslutningene i staten. KMD forvalter tjenestemannsloven, tjenestetvistloven og forskrifter til lovene. Departementet tar initiativ til og følger opp sentrale arbeidsgiverpolitiske satsinger og gir støtte til virksomhetene når det gjelder oppgaver som følger av lov eller politiske initiativ på dette området.

Departementet har ansvar for statsforetaksloven og lov om forsøk i offentlig forvaltning, samt eForvaltningsforskriften, forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning, forskrift om universell utforming av IKT-løsninger og forskrift for Norsk Lysingsblad. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016d)

<sup>7</sup> Med forvaltningspolitikk menes politikkområdet som dreier seg om overordnede spørsmål knyttet til organisering, styring, ledelse og samarbeid innenfor den offentlig forvaltningen, inkludert felles administrative og tekniske løsninger.

<sup>8</sup> Målet med IKT-politikken er å påvirke utviklingen innen IKT for å oppnå forenkling og effektivisering i offentlig sektor, fremme innovasjon og verdiskaping i næringslivet og sikre en bærekraftig og inkluderende samfunnsutvikling. IKT-politikken er tverrsektoriell.

DFØ er statens ekspertorgan for økonomi- og virksomhetsstyring i staten. Med utgangspunkt i utredningsinstruksen, Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten skal DFØ legge til rette for god styring. DFØ skal sørge for en helhetlig tilnærming på området og legge til rette for effektiv ressursbruk i staten. DFØs hovedmål er å legge til rette for hensiktsmessige fellesløsninger og god styring i statlige virksomheter.

DFØ skal:

- Forvalte utredningsinstruksen og økonomiregelverket<sup>9</sup> i staten; vurdere og eventuelt foreslå endringer slik at regelverket er oppdatert og relevant
- Forvalte og formidle kunnskap om hvordan virksomhetene skal etterleve utredningsinstruksen og økonomiregelverket i staten; gi statlige virksomheter et godt tilbud om kompetansebygging og erfaringsoverføring på direktoratets fagområde
- Forvalte konsernsystemene for statsregnskapet og statens konsernkontoordning, samt statlige regnskapsstandarder (kontoplan, årsrapport/årsregnskap og obligatorisk SRS for periodiserte virksomheter)
- Leverer fellestjenester på økonomiområdet som gir synergier og stordriftsfordeler for staten; veie hensynet til direkte gevinster fra standardiserte fellesløsninger opp mot behovet for spesialtilpassede løsninger for statlige enkeltvirksomheter eller grupper av virksomheter
- Gjennomføre analyser og utredninger som grunnlag for utvikling av statlig styring

(Finansdepartementet, 2016f)

Difi er fagorgan for KMD og Nærings- og fiskeridepartementet på fagområdene ledelse, organisering, offentlige anskaffelser og digitalisering av offentlig sektor. Difi fører tilsyn med etterlevelse av forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger.

Difi skal være pådriver, premissgiver og iverksetter på direktoratets fagområder. Samfunnsoppdraget til Difi er å bidra til å modernisere og omstille offentlig sektor. Det innebærer at direktoratet skal anvende tilgjengelige virkemidler i en samlet innsats for å skape en effektiv og brukerrettet offentlig sektor. Difi skal oppleves som en støtte for virksomhetene i deres arbeid med omstilling og endring.

Difi skal legge særskilt vekt på videreutvikling av nøkkeltall og statistikk, jf. Difis nettjeneste, samt analyser på prioriterte områder som er relevant på tvers av forvaltningsområder. God oversikt over tilstand og status er en nødvendig forutsetning for direktoratets rolle som faglig premissleverandør. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016c)

<sup>9</sup> Herunder bestemmelsene om etatsstyring, virksomhetsstyring og mål- og resultatstyring, risikostyring og internkontroll, regnskapsføring, tilskuddsforvaltning samt utredning, samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering.

### 9.3 Samarbeid

Det er to reelle valg av forvalter. I tillegg kan man se for seg at miljøene kan samarbeide om en løsning. Det er da teoretisk ulike muligheter:

- **Etablere et nytt forvaltningsorgan** – «Data om staten», der ressurser, ansvar og oppgaver overføres fra DFØ og Difi. Dette er en stor endring fra dagens situasjon, som nok vil gi et meget kompetent analysemiljø. Forsvarer benchmarkingsløsningen alene en slik endring?
- **Konseptuelt samarbeid om innhold i benchmarkingsløsningen.** Publiseringsløsning og ansvar plasseres til ett av miljøene. Det andre miljøet vil delta i all utvikling av løsningen. Ellers ingen endring. Krever tydelig ansvars plassering.
- **Benchmarkingsløsningen legges til ett av miljøene.** Analyse legges til det andre miljøet. Analyse vil drive utvikling. Krevende samarbeid, ut fra ulike interesser.
- **Passiv benchmarkingsløsning.** Det etableres en felles nettside som linker til begge miljø. Begge miljø videreutvikler sine egne publiseringsløsninger parallelt, og benytter nøkkeltall fra de samme kildene.

Forvalter for benchmarkingsløsningen må inngå ett tett samarbeid med forvalterne av kildedataene. Primært for å sikre korrekte data og tilpassede formater, sekundært for å holde seg oppdatert om styrker og svakheter i datamaterialet, se nye muligheter og eventuelt forbedringsbehov.

### 9.4 Anbefaling

Selve valget av forvalter er en strategisk beslutning som ligger utenfor prosjektgruppens mandat, men prosjektgruppen er bedt om å identifisere vesentlige kriterier for valget.

Vi anbefaler at kriteriesettet som er utviklet i delkapittel 9.1, gjennomgangen av aktuelle forvaltere og ansvarsområder i delkapittel 9.2 i sees i sammenheng med gjennomgang i kapittel 5, *Erfaringer*, av henholdsvis DFØs løsning i delkapittel 5.2.1 og Difis løsning i delkapittel 5.2.2 for å ta stilling til forvaltningsløsning.

Det er da tre muligheter:

- DFØ forvalter
- Difi forvalter
- Samhandlingsløsning

## ***10 Relevante utvidelser av datagrunnlaget***

Det siste punktet i prosjektoppdraget er å eventuelt foreslå relevante utvidelser av datagrunnlaget, som kan iverksettes på et senere tidspunkt.

Vi vil besvare dette todelt. Det er over etablert at det er manglende definering og registrering av administrasjonskostnader i dag. Vi vil derfor først i delkapittel 10.1 gå gjennom tre nokså ulike tilnæringer til å registrere disse kostnadene.

Deretter vil vi i delkapittel 10.2 kort se på relevante nøkkeltall som vi anbefaler sees nærmere på etter første fase, altså etter at nøkkeltallene vi anbefalte i kapittel 7, *Parametere og nøkkeltall*, er publisert.

Avslutningsvis oppsummer vi vår anbefaling for relevante utvidelser av datagrunnlaget, delkapittel 10.3.

### ***10.1 Registrering av administrasjonskostnader***

Det vil ligge implisitt for alle tre alternativene under at de fordrer et grundig definisjonsarbeid i forkant. I dette arbeidet må brukernes behov, ulike funksjoner og driftsformer kartlegges slik at begrepsbruken blir hensiktsmessig for flest mulig. Om det er aktuelt å etter hvert vurdere en felles økonomimodell kan det kanskje hentes verdifull inspirasjon fra implementering av KOSTRA.

Innretningen på dette arbeidet vil imidlertid være ulikt om man som i alternativ - tidsregistrering og 2 – STYRK-kodene kun registrerer administrative stillingsressurser – årsverk eller som i alternativ 3 – felles økonomimodell, også fordeler kjøp av varer og tjenester samt fordele felleskostnader som lokaler til administrere funksjoner.

Et annet fellestrekk er at virksomhetene må bevisstgjøres og opplæres i registrering av den defensjonen som velges. Ressursbruk vil variere mellom alternativene, og om man eventuelt samtidig også introduserer andre målinger.

#### ***Tidsregistrering***

Mange statlige virksomheter benytter en eller annen form for tidsregistrering i dag, for deler eller hele virksomheten. Typisk kan dette gjelde tilsyn samt virksomhet med ekstern finansiering. På bakgrunn av tidsregistreringen beregnes tidsforbruk for aktiviteter, for eksempel administrative funksjoner. Deler av DFØ registrerer for eksempel medgått tid på prosjekt/aktivitet. De oppgir også at kodeverket ikke ligger fast over tid, og dette er således ikke hensiktsmessig for å måle endring hos DFØ.

Ved tidsregistrering kan enten alle virksomheter telle, eller det kan gjøres av et fast eller varierende utvalg. Det kan også gjøres løpende, eller i faste eller varierende perioder for så å stipuleres for alle statlige virksomheter. Det kan kun telles administrative prosesser eller også inkluderes andre

arbeidsprosesser. Det bør da benyttes ett felles verktøy, for eksempel det som finnes i lønssystemet SAP for de som er kunde av DFØ i dag.

Dette kan være det mest nøyaktige verktøyet for å måle tidsbruk, men tidsregistrering er helt avhengig av oppslutning, ellers er kvaliteten på data utfordrende. Som en liten indikasjon på dette er de nettverk og ressurspersoner vi har tatt dette opp med tydelige på at dette ikke er det foretrukne alternativet. Det omtales som ressurskrevende og en (ny) tidstyv.

En annen utfordring er at i og med at det årsverk, eller lønnsmassen, som teller sine arbeidsoppgaver vil ikke administrasjonskostnader utover medgått tid fanges opp. For eksempel kjøp av rekrutteringstjenester, kantine, lokaler etc. Det vil nok variere mellom virksomheter, men for eksempel lokaler utgjør betydelige beløp. Eventuelle outsourcete administrative tjenester vil heller ikke fanges opp. Dette er en utfordring med dette alternativet.

### **Standard for yrkesklassifisering (STYRK)**

Vi har over, i kapittel 7, *Parametere og nøkkeltall*, delkapittel 7.6, omtalt mulighetene for å benytte STYRK-kodene til å registrere administrative funksjoner.

STYRK-kodene synes for oss å være lite kjent eller brukt i dag. Som nevnt i delkapittel 7.6 vil trolig ikke utførte administrative årsverk i fagavdelinger ikke fanges opp, om vi antar at disse utgjøre mindre enn 50 pst. stilling. 50 pst. er cutoff for registrering. Ei heller vil outsourcete administrative funksjoner fanges opp. Gitt at disse løses i egenregi, kunne man i utgangspunktet tenke seg at de ble fanget opp der. Slik er det ikke nødvendigvis – i for eksempel DFØ vil regnskapstjenester de utfører for andre virksomheter utgjøre DFØs kjerneoppgaver. Om de allikevel skulle kodes som administrasjon ville DFØ fått en lite sammenlignbar tjenesteportefølje.

Samtidig er dette en mulighet der man kan oppnå innsikt i deler av administrative funksjoner, med noen begrensinger, på kortere tid enn alternativ tre.

Skal benchmarkingsløsningen inkludere parameterne over utvalgte administrative funksjoner fra STYRK på sikt, bør selve kodeverket og praksis for rapportering av kodene kartlegges grundigere enn det vi har gjort frem til nå. En kartlegging bør se på rapporteringspraksis og utfordringer knyttet til kodeverket, for derigjennom å eventuelt foreslå tiltak som kan forbedre kvaliteten på dataene. Et slikt arbeid må ta utgangspunkt i felles definisjoner, som nevnt over, og sammenligne disse med dagens STYRK-koder.

Arbeidet vil kunne kreve:

- Samarbeid med SSB og EFF om endringer i innrapportering av STYRK-koder til a-ordningen, til endret koding/7-siffer som gir mer enhetlige muligheter for å registrere administrative funksjoner. EFF er klare på at endringer for mindre utvalg virksomheter ikke prioriteres, se også omtale i kapittel 6, *Datakilder*, delkapittel 6.9.
- Utarbeide egen veileder til hvordan statlige virksomheter skal benytte STYRK-koder.
- Sentralt velge parametere i STYRK og benchmarke på disse.

En åpenbar fare med alle mulighetene over er at virksomhetene unnlater å registrere funksjoner som er administrative, men heller velger annen koding. Om man ikke samtidig måler på annen koding er dette vanskelig å avsløre eller unngå.



## **Økonomimodell**

Som redegjort for i kapittel 5, *Erfaringer*, delkapittel 5.3.4 skal det i løpet av 2017 etableres en felles økonomimodell for departementsfellesskapet. Vi har i vår gjennomgang sett at flere aktører det er naturlig å sammenligne oss med har etablert økonomimodeller. For eksempel den danske statsforvaltningen, kommunal sektor her i Norge og DFØ som anbefaler en modell til sine kunder.

Standard kontoplan er utgangspunktet for en økonomimodell. I standard kontoplan er to områder obligatoriske: kapittel/post og art, men det er ikke innført standardisering som knytter kostnadselementene til formål eller funksjon. En slik aktuell funksjon er administrative kostnader. Registrering ville da foregått i lønssystemet – ut fra hvilken funksjon arbeidstaker hadde samt i økonomi og fakturasystem ved kontering. Dette er lite arbeidskrevende. Blant kommunene er det fremdeles de som benytter to økonomimodeller – en internt og en for rapportering til KOSTRA.

Fordelen ved dette alternativet er at vi fanger de totale administrasjonskostnadene. Samtidig er systemet fleksibelt og registrering av administrasjonskostnader er ikke til hinder for at også andre funksjoner kan registreres. Det ville for eksempel være mulig å ha en «fri» prosjektdimensjon som kunne gjort det mulig å følge spesifikke bevilgninger som går på tvers av sektorer. Dette har alltid vært et vanskelig område.

Flere virksomheter rapporterer at de har sett behovet og laget egne modeller. Antakelig har alle statlige virksomheter både koststed og prosjekt som ytterligere detaljering i hovedboken sin og det vil være mulig å harmonisere koder på tvers av virksomhetene samt å gjøre disse opplysningene obligatorisk i rapportering til statsregnskapet.

Innføring av formålskode tilsvarende det er gjort i Danmark og i KOSTRA vil tilby en klassifisering av utgifter i en fast struktur på tvers av alle virksomheter. Endret innrapportering til statsregnskapet for nettobudsjetterte virksomheter vil sikre at samtlige statlige virksomheter ble representert i løsningen.

## **10.2 Parametere**

Til sist vil vi også nevne noen nøkkeltall det kan være hensiktsmessig å se nærmere på i et senere utviklingsløp.

Vi har allerede i kapittel 7, *Parametere og nøkkeltall*, tatt opp at å benytte *Individlønn* fra a-ordningen inndelt i intervaller vil gi en riktigere bilde av virksomhetens lønnsstruktur enn gjennomsnittslønn. Vi tok også opp at det kanskje kan sees til helseforetakene for å treffe bedre på parameteren *Konsulenter*.

Utover disse mulighetene er det også andre parametere som vil være interessante:

- *Lønnsutvikling over tid* – hvordan er lønnsutviklingen i de ulike virksomhetene?
- *Gjennomsnittlig lederlønn og gjennomsnittlig medarbeiderlønn* - det antas at det vil være forskjeller både innad og mellom, men hvor store?
- *Gjennomsnittlig pensjonsgrunnlag*. Dette kan for eksempel genereres ut fra kostnadsført pensjonspremie og antall årsverk, og si noe supplerende om lønnsnivå/pensjongivende lønn for de ulike virksomheter. Dette vil gi informasjon om virksomheten inngår i den forenklede

sjablongordningen for staten (12 pst. + 2 pst.), og ikke nødvendigvis blir fakturert reelle pensjonskostnader, eller om virksomheten inngår i en mer eksakt pensjonspremiegruppe/premiefelleskap i SPK (AAO-gruppe), ev. om virksomhetene er FIK-kunde (fiktivt fond).

- *Sykefraværskostnad* – hva koster sykefravær?
- *Compliance*. For eksempel på innkjøp – i hvor stor grad benytter virksomhetene statens rammeavtaler? Blir det reelle besparelser?

### **10.3 Anbefaling**

Vår anbefaling er tredelt.

Det bør i et senere utviklingsløp vurderes om STYRK-kodeverket gir relevante administrasjonsdata. Som nevnt over er dette trolig den korteste veien mot i alle fall et delvis bilde av virksomhetens administrative funksjoner. Samtidig er det viktig å være klar over utfordringene med dette verktøyet, ved for eksempel måling av enkeltelementer, og ufullstendig registrering vil kunne gi et galt inntrykk av hva administrasjon koster.

På lengre sikt bør det søkes å fange administrative kostnader i sin helhet, gjennom å få på plass en felles økonomimodell for statlige virksomheter.

Samtidig bør det i et utviklingsløp vurderes om de 13 anbefalte nøkkeltallene fungerer godt, og om de eventuelt bør suppleres med for eksempel noen av våre forslag i delkapittel 10.2 over.

## ***11 Gjennomføringsplan for et eventuelt hovedprosjekt - samlede anbefalinger***

Det følger av prosjektoppdraget at det skal skisseres en gjennomføringsplan for et eventuelt hovedprosjekt.

Hovedprosjektet skal implementere forprosjektets anbefalinger. Vi har i rapporten lagt vekt på å anbefale nøkkeltall og løsning som raskt kan settes i drift ut fra eksisterende rapportering, data og løsning. Vi anbefaler at det publiseres en enkel løsning, med lite analysetilrettelegging (egenanalyse) utover på noen få variabler i første versjon. Funksjonaliteten må imidlertid ligge i løsningen.

I delkapittel 11.1 under skisserer vi kort hvordan dette kan gjøres, og vi poengterer forhold som vårt arbeid har synliggjort bør utredes videre i fase 1.

Det er også vår vurdering at brukerne vil ha størst nytte av løsningen om den er dynamisk, og kan utvikles videre. En tidlig driftsfase vil også gi verdifull erfaring til slik videre utvikling. Vi skisserer derfor også kort opp mulige utviklingspunkt for en utviklingsfase 2 i delkapittel 11.2.

For konkretisering av fremdriftsplanene har vi benyttet Moderniseringsstyrelsens erfaringer med utvikling og publisering av Statens Benchmarkdatabase.

### ***11.1 Fase 1: 2017 primo 2018 - implementering***

#### ***Organisering og ressurstilgang – erfaringer og anbefalinger***

Forprosjektet har vært preget av både lav bemanning, og lav kontinuitet i bemanningen. Dette har vært krevende, og har blant annet medført at tiden har blitt opplevd som svært knapp. Det har medført at vi ikke har kommet i mål med to mindre oppdrag; pilot og endelig avklaring av hvilke data vi spesifikt kan få tilgang på fra ulike forvaltere

Blant de konklusjonene vi trekker fra dette er at det i hovedprosjektet må dedikeres ressurser fra aktuelle aktører. Det bør for eksempel ikke være slik at prosjektets interne og eksterne møter må planlegges rundt allerede fulle møtekalendre, gitt knapp gjennomføringstid. Det er også behov for at forankring i linjen tydeliggjøres.

Det er videre tilrådelig å ha kontinuitet mellom forprosjektets og hovedprosjektets deltakere, i den grad de samme virksomhetene er aktuelle. Dette er blitt tydelig i forprosjektet. Det tar tid å oppdatere nye deltakere, og selv om det forutsettes at de skal sette seg inn i prosjektets samlede portefølje ser vi at dette er vanskelig i praksis, også da tema diskuteres i prosjektmøter og ikke kan fanges i detalj i referat. Å starte med blanke ark vil medføre at hovedprosjektet vil ta lengre tid å fullføre enn forutsatt.

Samtidig er det behov for også annen kompetanse inn i arbeidet. I en implementeringsfase blir teknisk-IT kompetanse nødvendig. Det vil også være en fordel å ha tilgang på statistisk kompetanse.

Fremdriftsplanen for hovedprosjektet er også knapp, og avhenger i tillegg av at nødvendige avklaringer, for eksempel forvaltning, kommer på plass i tide.

Om det er ønskelig å publisere benchmarkingsløsningen ved regnskapsavslutning 2017 er dedikert, økt og rett ressursinngang helt sentralt. Til eksempel benytter det danske prosjektet, som i større grad har en enhetlig styring av fagområdet, 3 årsverk i drift/utviklingsfasen, og større ressurser i utviklingsfasen.

### ***Forhold til avklaring***

#### *Forvalter*

Avgjøre hvilken virksomhet som skal få ansvar for løsningen, og nedsette styrings- og prosjektgrupper ut fra dette. Dette punktet må derfor på plass før hovedprosjektet starter. Se våre forslag til kriterier i kapittel 9, *Forvaltning*, samt gjennomgang av aktuelle løsninger i kapittel 5, *Erfaringer*, delkapittel 5.2.1 og 5.2.2.

Her bør det også vurderes å etablere en fast referansegruppe, helst på ledernivå, eller velge å videreføre ad hoc referansegrupper som i dag, basert på forprosjektets erfaringer.

#### *Pilot og informasjon*

Pilotere anbefalte nøkkeltall. Involvere brukere gjennom å teste ut ulike fremstillinger av nøkkeltallene. Informere statlige virksomheter om benchmarkingsløsningen, herunder for eksempel at den vil kunne gi et større fokus på deres drift, og for eksempel generere spørsmål om fra eksterne brukere. Dette vil også få fram at ellers like begrep har ulikt innhold i ulike datakilder.

#### *Definisjoner og innhenting av data*

Det vises til grundig omtale i kapittel 6, *Datakilder*, og kapittel 7, *Parametere og nøkkeltall*. Det er behov for å endelig avklare hvilke definisjoner som skal legges til grunn for for eksempel *Årsverk* og *Ansatte* og på bakgrunn av dette vurdere hvordan data kan framskaffes fra for eksempel SSB og NAV.

#### *Enhetlig virksomhetsbegrep*

Ved kun årlig publisering kan manuelle uttrekk for å sammenstille på tvers av registre som er organisert på ulike måter forsvares. Men på sikt vil automatiske uttrekk være besparende. Se omtale under kapittel 3, *Sentrale begrep – status i dag*, delkapittel 3.5 og kapittel 5, *Erfaringer*, delkapittel 5.3.1.

#### *Løpende og mer detaljerte regnskapstall fra nettobudsjetterte virksomheter*

Dette vil gi flere muligheter i løsningen, se omtale i kapittel 5, *Erfaringer*, delkapittel 5.3.3.

## ***Implementering av valgt løsning***

Publiseringsløsning med anbefalte nøkkeltall på luften ved regnskapsavslutning 2017.

## ***Avklaring av budsjett- og ressursbehov***

Budsjett- og ressursbehov bør avklares for flere av arbeidets faser:

- For implementering, fase 1
- For driftsfase
- For utviklingsarbeidet, fase 2

Ressursbehovet vil avhenge av hvilken forvaltningsløsning som velges.

## ***11.2 Fase 2: 2018 – videreutvikling***

### ***Organisering og ressurstilgang***

Utviklingsarbeidet bør fortsette etter at første versjon er satt i produksjon, og prosjektets grunnstruktur kan da videreføres. Prosjektgruppen og en eventuell referansegruppe kan ha en relativt lang levetid og fungere som et langsiktig kompetansemiljø for løsningen med etter hvert mindre hyppige, men faste møter, for eksempel kvartalsvis. I denne fasen senkes ressurstilgangen.

### ***Involvering***

Erfaringer fra andre arbeid tilsier at det kan være hensiktsmessig å etablere brukergrupper for å få tilbakemeldinger på etablerte nøkkeltall samt innspill til nye nøkkeltall. KMD benytter for eksempel ulike brukergrupper ved utvikling i KOSTRA.

Aktuelle tema for brukergrupper kan være hvilke data som kan tilføre bedre styringsinformasjon? Likeledes tilbakemeldinger på selve publiseringsløsningen, for eksempel brukervennlighet og behov for videreutvikling. Har brukerne behov for standardiserte rapporter, eller å benytte publiseringsløsningen som kommunikasjon/rapporteringskanal, med videre.

Brukergrupper kan bestå av de som benytter løsningen mest, og vil dermed ikke nødvendigvis være overlappende med referansegruppen.

Dette er den tidligste fasen for å vurdere analyse – er det for eksempel etterspørsel etter større eller andre muligheter for egenanalyse? Skal det tilknyttes et analysemiljø til løsningen?

## ***Utviklingspunkter***

### *Administrasjonskostnader*

Vi foreslår at det bør vurderes om STYRK-kodene kan være den korteste veien mot i alle fall et delvis bilde av virksomhetens administrative funksjoner. På lengre sikt bør det søkes å fange administrative kostnader i sin helhet, gjennom å få på plass en felles økonomimodell for statlige virksomheter. Se fullstendig omtale i kapittel 0, *Relevante utvidelser av datagrunnlaget*, delkapittel 10.1.

Begge løsningene forutsetter et grundig defineringsarbeid, om enn på noe ulike vis.

### *Virksomheter – enheter*

Dette etterspørres i dag, og vil være sentralt for mange større virksomheter. Se våre anbefalinger i kapittel 3, *Sentrale begrep – status i dag*, delkapittel 6.

### *Nøkkeltall*

Utvide utvalget av nøkkeltall i lys av erfaringene med systemet og brukernes behov, se våre innspill til konkrete parametere i kapittel 0, *Relevante utvidelser av datagrunnlaget*, delkapittel 10.2.

## 12 Samlede anbefalinger

Å sammenligne ressursinnsats er vanlig i andre sektorer, men benyttes ikke mellom statlige virksomheter.

Det er behov for å etablere muligheter for å sammenligne slike kostnader også i staten, både for styring samt innsikt, se kapittel 2, *Innledning*, og kapittel 4, *Brukere og behov*. Dette forenkles av at det er etablert publiseringsløsninger som kan benyttes, se kapittel 5, *Erfaringer*, samt kapittel 8, *Løsning*, og 9, *Forvaltning*.

Imidlertid viser denne rapporten at dagens rapportering og datakilder ikke er tilrettelagt for å hente ut gode data på tvers av virksomheter, for eksempel om administrative kostnader, se kapittel 3, *Sentrale begrep – status i dag* samt kapittel 7, *Parametere og nøkkeltall*. Dette er et paradoks, da mange virksomheter i dag allerede registrerer disse kostnadene internt, og andre sektorer og land har klart å etablere felles begrepsapparat og rapporteringsløsninger, se kapittel 5, *Erfaringer*. Vi anbefaler at også statlige virksomheter følger dette opp ved hjelp av utvikling av STYRK-kodene på kort sikt, og etablering av en felles økonomimodell på lengre sikt, se kapittel 10, *Relevante utvidelser av datagrunnlaget*.

Statlige virksomheter rapporterer relativt like data i mange kanaler i dag. Vi har funnet at det allikevel er betydelige utfordringer med tilgang til disse dataene om staten fra noen av datakildene, se kapittel 6, *Datakilder*. Tilgang må det arbeides videre med i hovedprosjektet, da dette vil være vesentlig for hvilke data som kan publiseres i løsningen, omfang og utrulling.

Ulike datakilder definerer parametere etter egne formål. Dette gir ulike tolkninger av ellers like begrep. I tillegg er data vanskelig tilgjengelig fra enkelte datakilder. Disse forholdene kan være medvirkende årsaker til at vi i dag ikke har enhetlige definisjoner på tvers av staten for sentrale nøkkeltall. Manglende enhetlige definisjoner medfører at aggregerte oversikter fra ulike kilder gir ulike tall. Vi har funnet at dette for eksempel gjelder *Årsverk*, *Ansatte* og *Konsulenter*, se kapittel 6, *Datakilder*, og kapittel 7, *Parametere og nøkkeltall*. Disse funnene vil kunne ytterligere underbygges i en pilot som søker å hente samme data fra flere kilder.

Vår samlede anbefaling er at arbeidet med en benchmarkingsløsning for administrative kostnader i statlige virksomheter videreføres i et hovedprosjekt.

Sentrale milepæler fremover vil da være:

1. Valg av forvalter
2. Hovedprosjekt
  - a. Fase 1 – implementering, 2017
  - b. Fase 2 – utvikling, 2018

Se nærmere beskrivelse i kapittel 11, *Gjennomføringsplan for et eventuelt hovedprosjekt*.

## ***13 Vedlegg***

1. Omforent prosjektoppdrag benchmarking 31.08.2016
2. Prosjekt- og framdriftsplan
3. Fullstendig parameterliste a-ordningen fra SSB, forskerformål. Offentlighet ikke vurdert.
4. Standard kontoplan. Vedlegg Rundskriv 102, november 2015
5. Databehandleravtale 2015 – 2017 KMD SSB
6. Bruttoliste nøkkeltall og parametere etter forvalter
7. SSB parameterliste a-ordningen, tilbakemelding forespørsel
8. NAV parameterliste begge registre, tilbakemelding forespørsel
9. Virksomheter i staten per 1. januar 2017
10. STYRK-koder fordelt etter kategorier av administrative funksjoner, Statens lønnsstatistikk 2015



## 14 Kildeliste

Altinn (2017): *A-ordningen - Veiledning for a-meldingen for opplysningspliktig som skal rapportere i a-ordningen.*

A-ordningen (2016): *Nytt datagrunnlag gir mer presis statistikk.* Nyhetsbrev 24. juni 2016.

Arbeids- og velferdsforvaltningen (2016) *Om statistikken – Sykefravær.* Hentet fra <https://www.nav.no/183363/om-statistikken>.

Cabinet Office (2010): *Commentary to Back Office Benchmark Information 2009/10.* Rapport fra The Efficiency and Reform Group.

Cabinet Office (2016): *Improving public sector efficiency to deliver a smarter state.* Blogginlegg på gov.uk, 25. Januar 2016.

Capgemini Norge AS og Agenda Kaupang (2014): *Utredning om effektivisering mv av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet.*

Direktoratet for forvaltning og IKT (2012): *Administrative støttfunksjoner i staten – forstudie.* Difinotat 2012: 2.

Direktoratet for forvaltning og IKT (2015): *Beste praksis og benchmarking.* Hentet fra <http://www.difi.no>.

Direktoratet for forvaltning og IKT (2016): *Årsrapport 2015.*

Direktoratet for økonomistyring (2010): *Resultatmåling – Mål- og resultatstyring i staten, veileder.*

Direktoratet for økonomistyring (2011): *Bruk av informasjon om produktivitet i styringen av statlige virksomheter – en kartlegging.* Rapport 3/2011.

Direktoratet for økonomistyring (2013a): *Bruk av informasjon om produktivitet i styringen av statlige virksomheter – et praktisk eksempel fra Utlendingsdirektoratet.*

Direktoratet for økonomistyring (2013b): *Kompetanse i statlig styring.*

Direktoratet for økonomistyring (2016a): *Veiledningsnotat til standard kontoplan for statlige virksomheter som utarbeider virksomhetsregnskapet i henhold til kontantprinsippet.*

Direktoratet for økonomistyring (2016b): *Årsrapport 2015.*

Direktoratet for økonomistyring (2016c): *Veiledningsnotat i praktisk bruk av ledertilpassede økonomirapporter og nøkkeltall i økonomistyring.* Upublisert notat.

Direktoratet for økonomistyring (2016d): *Virksomhetsbegrepet.* Upublisert notat.

Direktoratet for økonomistyring (2016e): Upublisert notat.

Direktoratet for økonomistyring (2017): *DFØ Veiledningsnotat – Årsrapport for statlige virksomheter.*

Økonomistyringsverket (2016): *Effektivisering i statsforvaltningen.* Rapport.

Finansdepartementet (2015): *Reglement for økonomistyring i staten – Bestemmelser om økonomistyring i staten – Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015.*

Finansdepartementet (2016a): *R-104 Retningslinjer for oppgjørskontoer i Norges Bank og arbeidskontoer innenfor statens konsernkontoordning.* (Rundskriv).

Finansdepartementet (2016b): *R-101 Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet.* (Rundskriv).

Finansdepartementet (2016c): *R-102 Standard kontoplan for statlige virksomheter.* (Rundskriv)

Finansdepartementet (2016d): *R-115 Utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap. Rundskrivet gir nærmere bestemmelser om innhold og oppstilling av årsregnskapet, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 3.4.* (Rundskriv)

Finansdepartementet (2016e): *Prop. 1 S (2016-2017) Statsbudsjettet for budsjettåret 2017.* (Gul bok).

Finansdepartementet (2016f): *Tildelingsbrev 2017 for Direktoratet for økonomistyring.*

Finansdepartementet (2016g): *St. prop. 1 S (2016-2017) Statsbudsjettet for budsjettåret 2017.* (Fagproposisjon).

Freeguard, G., Andrews, E., Devine, D., Munro, R. og Randall, J. *Whitehall Monitor 2015.* Kapittel 4, Institute for Government.

Gartner (2016): *Magic Quadrant for Business Intelligence and Analytics Platforms.* Hentet fra Gartner.com. Versjon per 4. februar 2016.

Her Majesty's Treasury (2009): *Operational Efficiency Programme: back office operations and IT. Final Report.* Publisert april 2009.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016a): *Regnskapsrapporteringen i KOSTRA – Veiledning – Regnskapsåret 2017.*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016b): *Digitaliseringsrundskrivet.* (Rundskriv).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016c) *Tildelingsbrev 2017 for Direktoratet for forvaltning og IKT.*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016d): *St. prop. 1 S (2016-2017) Statsbudsjettet for budsjettåret 2017.* (Fagproposisjon).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017): *Bedre og mer effektive administrative tjenester - Utvidet HR-samarbeid i departementsfellesskapet.* Upublisert rapport.

Kombit (2016): *Strategi for bedre datakvalitet med FLIS.* Utarbeidet av FLIS-prosjektet. Hentet fra <http://www.kombit.dk/flis>.

Lovdata:

Lov om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå (statistikkloven), LOV-1989-06-16-54.

Lov om Enhetsregisteret, LOV-1994-06-03-15.

- Lov om folketrygd (folketrygdloven), LOV-1997-02-28-19.
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven], LOV-2006-06-16-20.
- Lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-opplysningsloven), LOV-2012-06-22-43.
- Meld. St. 28 (2011–2012): *Gode bygg for eit betre samfunn*.
- Meld. St. 2 (2015–2016): *Revidert nasjonalbudsjett 2016*.
- Meld. St. 3 (2015-2016): *Statsrekneskapen 2015*.
- Meld. St. 1 (2016-2017): *Nasjonalbudsjettet*. Tabell 2.8-2.10.
- Moderniseringsstyrelsen (2015): *Sammenhengende styring med fokus på kerneoppgaven*. Hentet fra <http://www.modst.dk>.
- Moderniseringsstyrelsen (2017): *Tverrstatslig benchmarking*. Power Point presentasjon i møte 23. januar 2017.
- National Audit Office (2011): *Public Audit Forum performance indicators. Downloads*. Juni 2011.
- NOU 2015: 1: *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd* (Produktivitetskommisjonens første rapport).
- NOU 2015: 14: *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring – budsjett og regnskap i staten* (Børnerutvalget).
- NOU 2016: 3: *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi* (Produktivitetskommisjonens andre rapport).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2013): *Value for Money in Government: Norway 2013*.
- Rådet för främjande av kommunala analyser (2015): *Nyckeltal för hållbar utveckling i kommuner och landsting - Ett användarstöd för www.kolada.se*. 23. september 2015.
- SOU 2015: 36: *Systematiske jämförelser - För lärande i staten* (Benchmarkutredningen).
- Statistisk sentralbyrå (2010): *StatRes- Statlig ressursbruk og resultater Nordisk statistikermøte 2010 København 13. august 2010*.
- Statistisk sentralbyrå (2011): *Standard for yrkesklassifisering (STYRK-08)*.
- Statistisk sentralbyrå (2012): *StatRes – GAP analyse 2012*. Internt notat.
- Statistisk sentralbyrå (2014): *Veiledning til statlige arbeidsgivere om overgang fra stillingskoder til yrkeskoder*. Notat 7. mai 2014.
- Statsbygg (2015): *Pilotprosjekt om: STATENS LOKALER*. Upublisert rapport (U.off.).
- Statskonsult (1991) *Internadministrative kostnader i staten*. Rapport 1991: 11.

Stortinget (2012): – *Innst. 129 S (2012–2013) Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om gode bygg for eit betre samfunn – Ein framtidsretta bygningspolitikk.*

Sveriges kommuner och landsting (2016): *Om Öppna jämförelser.* Publisert på skl.se 14. juni 2016.

Intervju og møter:

Møter og samtaler med SSB, EFF, SPK, Statsbygg og NAV, høst 2016 og vår 2017.

Presentasjon og innspill fra ulike nettverk for statlige virksomheter.

Møter med og innspill fra ansatte i departementsfellesskapet; Barne- og likestillingsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, høst 2016 og vår 2017.

Møte 23. januar 2017, Moderniseringsstyrelsen Danmark. Samtaler i for- og etterkant.

Phillips, L., Dixon, O., Cabinet Office: telefonintervju 18. januar 2017.

Nilsson, T.J. Ekonomistyrningsverket: telefonintervju 11. januar 2017.

Jónsson, P., Fjársýsluna ríkisins: telefonintervju 27. januar 2017