

# Like tjenester – lik organisering?

En komparativ analyse av beslutninger om organisering  
av felles statlige lønnstjenester i Norge og Danmark

**Trine Beate Resmann**

**Veileder**

Are Vegard Haug

*Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved  
Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen.  
Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de  
metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.*

Universitetet i Agder, 2013

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

## Forord

Da jeg begynte på arbeidet med denne masteroppgaven regnet jeg med at det ville bli krevende, og det har det også vært. Det har gått med mange kvelder og helger, men samtidig har det vært utrolig lærerikt og spennende.

Jeg vil takke min dyktige veileder, Are Vegard Haug, som hele veien har bidratt med gode tips og idéer, samt ikke minst motivert meg til å fortsette arbeidet og å tro på at målet var innen rekkevidde.

Takk også til mine informanter både i Norge og Danmark, som velvillig har stilt opp til intervju, og til min kontaktperson i Statens Administration i København, Signe Rosenkilde Immersen, som har sendt meg mye bakgrunnsinformasjon og arrangerte et flott opplegg for meg de to dagene jeg var på besøk hos de.

Min arbeidsgiver Direktoratet for økonomistyring fortjener også stor takk for å ha latt meg holde på med dette arbeidet, og ikke minst mine medarbeidere for stor tålmodighet med en tidvis fraværende leder.

Sist, men ikke minst, fortjener min familie takk for å ha vært tålmodige når lesing og skriving har måttet prioriteres på fritiden.

Det har vært veldig interessant å arbeide med denne oppgaven og jeg har lært masse og blitt mye bedre kjent med både min egen arbeidsplass, DFØ, og SAM i Danmark.

Ellers var det greit at våren kom sent i år – nå skal våren og sommeren nytes!

Kristiansand, 28.05.13

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	2
1 Introduksjon .....	4
1.1 Bakgrunn og problemstilling .....	4
1.2 Hva kan forklare beslutning om ulik organisering i Norge og Danmark? .....	6
1.3 Forvaltningspolitiske tiltak i Norge og andre land .....	8
1.4 Studiens design og metodiske valg.....	10
1.5 Oppgavens struktur.....	11
2 DFØ og SAM – bakgrunn, likheter og ulikheter.....	12
2.1 Bakgrunn for etablering.....	12
2.2 Organisering .....	16
2.3 Strategi.....	20
2.4 Likheter og ulikheter .....	21
3 Organisasjons- og beslutningsteori .....	29
3.1 Hva er en beslutning? .....	29
3.2 Hva er beslutningsteori? .....	30
3.3 Ulike teoretiske modeller for beslutninger .....	31
4 Metode.....	36
4.1 Hvordan er data innhentet?.....	36
4.2 Begrepsbruk i intervjuguiden .....	39
4.3 Case studie.....	40
4.4 Analyse av data.....	41
5 Analyser og funn .....	43
5.1 Oppsummering av bakgrunnsspørsmål .....	43
5.2 Erfaringer med valgte løsninger .....	44
5.3 Oppsummering av spørsmål i forbindelse med rasjonalitetsmodellen .....	46
5.4 Oppsummering av spørsmål i forbindelse med forhandlingsmodellen .....	52
5.5 Oppsummering av spørsmål i forbindelse med tilfeldighetsmodellen .....	57
5.6 Hovedfunn .....	62
6 Konklusjoner og mulige implikasjoner .....	65
6.1 Teoretiske implikasjoner .....	68
6.2 Policy implikasjoner .....	70
6.3 Praktiske implikasjoner .....	72
6.4 Veien videre.....	73
Vedlegg 1 Litteratur og kildehenvisninger .....	74
Vedlegg 2 Intervjuguide .....	77
Vedlegg 3 Oversikt over informanter .....	79

## 1 Introduksjon

### 1.1 Bakgrunn og problemstilling

De siste tiårene har det vært stort fokus på samordning av administrative tjenester, både innen offentlig og privat sektor. I denne oppgaven ønsker jeg å sette fokus på to slike etableringer, henholdsvis Direktoratet for økonomistyring (tidligere Senter for statlig økonomistyring) i Norge og Økonomiservicecenteret (nå del av Statens Administration) i Danmark.

Norge og Danmark er i mange henseende relativt like land. Begge landene bygger på demokratiet og folkevalgte representanter i folkevalgte organ, og plasserer seg innenfor rammen av den nordiske sosialdemokratiske modellen. Lovgivningen i de to landene kan også sies å være relativt lik og begge landene har høy skatteinnkreving, tjenester og fellesgoder i det offentlige finansieres i stor grad av innbyggernes bidrag gjennom betaling av skatter og avgifter.

Til tross for dette er det valgt ulike modeller for organisering og leveranse av felles lønnstjenester innen statlig forvaltning.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ), tidligere Senter for statlig økonomistyring (SSØ), ble etablert per 01.01.04 som følge av et politisk vedtak. SSØ ble 14.11.11 omdannet til direktorat. Tilsvarende ble det i Danmark politisk besluttet at Økonomiservicecenteret (ØSC), nå del av Statens Administration (SAM), skulle etableres i 2008.

DFØ og SAM leverer sammenlignbare tjenester innen lønn og regnskap, men det er en del ulikheter i forhold til blant annet organisering, lokalisering og måten tjenesteleveransen utføres på.

En av hovedforskjellene er at tjenestene som leveres er obligatoriske i Danmark og frivillige i Norge. Videre er økonomiske rammebetingelser ulike siden DFØ er bevilgningsfinansiert og SAM er selvfinansierende.

I Norge er virksomheten etablert delvis ved overføring av ansatte fra 18 skattefogdkontor samt enheter i Skatteetaten og Finansdepartementet. I Danmark er virksomheten etablert ved overføring av ansatte fra departementene (ministerområdene). SAM er dessuten sentralisert

og lokalisert i København, mens DFØ er desentralisert og lokalisert i Oslo samt syv andre byer.

Både i Norge og i Danmark leveres tjenestene i henhold til departementsinndeling, og i henhold til en avtalt arbeidsdeling med kunden. I Danmark leverer man tjenesten basert på en felles tjenestemodell, fullservice, mens de norske kundene kan velge mellom tre tjenestemodeller: fullservice, delservice og basis.

Systemstøtte er også ulikt: DFØ har valgt SAP HR mens man i SAM har valgt å fortsette med SLS, Statens lønns- og personalsystem.

For ytterligere beskrivelse av likheter og ulikheter henviser jeg til kapittel to, der disse beskrives og analyseres grundig.

Flere opplever at Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har hatt en uklar (og uønsket av noen deler av kundeporteføljen) strategi fra opprettelsen og nå opplever et omskifte av strategi. Ved etableringen av SSØ skulle virksomhetene selv inneha mye kompetanse og gjøre en stor del av arbeidet, SSØ skulle kun levere systemplattform og andre linje brukerstøtte. I dag ser man at det som gir høyest effektivitet for staten samlet sett er at DFØ leverer størstedelen av tjenesten og at datafangst skjer nærmest mulig kilden (blant annet ved bruk av selvbetjeningsløsninger). Ekspertisen og med dette utvikling av beste praksis anses å være mest effektivt at samles i DFØ, som også medfører standardisering av tjenestene, oppbygging av ekspertise og mer effektiv ressursbruk totalt sett.

DFØ hadde i en tidlig fase stort fokus på etablering av nytt lønns- og personalsystem, og samtidig mindre fokus på å etablere felles arbeidsprosesser på tvers av organisasjonen. De daværende regionkontorene fikk i stor grad være selvstyrte og utøvde tjenesteleveransen og videreutvikling av denne samt pleie av kundeforholdet på til dels ulike måter.

I SAM synes strategien å ha vært mer lik den som DFØ i senere tid beveger seg mot. Det er også gitt klarere mål for kostnadsbesparelser og å avhjelpe utfordringer i forhold til å få tak i kvalifisert arbeidskraft og til dels konkurranse om de samme ressursene. Det ble tidlig tatt tak i å etablere felles arbeidsprosesser og å utvikle verktøy som understøtter disse.

På bakgrunn av dette utkrystalliserer det seg tre problemstillinger i denne studien. Det første spørsmålet som stilles er «Hva kjennetegner lønnsadministrasjon i sentral forvaltning?». Det

interessante i denne sammenhengen er å se mer i detalj på bakgrunnen for etableringene i Norge og Danmark samt egenskaper ved dagens tjenesteleveranse. I kapittel to er dette samt likheter og ulikheter utførlig beskrevet, basert på innhentet informasjon fra kilder i DFØ, SAM og via internett.

Videre stilles i studien spørsmålet om «*Hva kjennetegner beslutningsgrunnlaget?*». Dette innebærer blant annet om ulike rammebetingelser eller spesielle egenskaper ved forvaltningen i de to landene kan ha medvirket til at tjenestene er etablert og leveres på ulik måte. For å få svar på dette spørsmålet ble det, basert på en intervjuguide, gjennomført elleve intervjuer med informanter med god kjennskap til både tidlige faser i forbindelse med etableringene og måten dagens virksomheter fungerer. Intervjuene er oppsummert og kommentert i kapittel fem.

Det tredje og siste spørsmålet som ønskes belyst er «*Hva forklarer variasjon?*». For å besvare dette er det lagt vekt på og trukket sammenhenger med klassisk organisasjonsteori, spesielt beslutningsteori (Jacobsen og Thorsvik, 2007). Egenskapene kartlagt i forbindelse med de to første problemstillingene er analysert opp mot ulike modeller innen beslutningsteori, som beskrevet i neste avsnitt. Beslutningsteoriene er mer utførlig beskrevet i kapittel tre.

Det er viktig å understreke at målet med denne oppgaven er å sammenligne måten tjenesten er etablert og leveres på, og ikke å evaluere kvaliteten på dagens tjenesteleveranse. Jeg har derfor forsøkt å forholde meg mest mulig nøytral til de opplysninger som er innhentet og fremkommet i løpet av den perioden jeg har arbeidet med oppgaven.

## **1.2 Hva kan forklare beslutning om ulik organisering i Norge og Danmark?**

Det er som nevnt i forrige avsnitt tatt utgangspunkt i ulike teoretiske modeller som beskriver beslutningsprosesser i organisasjoner og som derfor kan bidra til å forklare variasjon.

Etableringen av henholdsvis SSØ og ØSC er sammenlignbar, men det var ulike motiver for etableringen i Norge og Danmark.

I Norge bidro etableringen til en sentralisering og forenkling av en tidligere mer fragmentert leveranse av tjenestene fra 18 skattefogdkontor. I tillegg ble beslektede funksjoner i Skattedirektoratet og Finansdepartementet lagt inn under SSØ sitt ansvarsområde.

I Danmark var etableringen i stor grad begrunnet med ulik effektivitet innenfor samme tjeneste hos departementsområdene samt økende vansker med å få tak i kvalifisert og tilstrekkelig kompetanse og arbeidskraft. I tillegg til dette hadde man «ytre» rammebetingelser ved at *finanskrisen*<sup>1</sup> rammet Danmark i mye større grad enn Norge og man ble tvunget til å effektivisere og spare penger.

Politisk, eller forvaltningspolitisk, styring har dessuten gitt seg ulike utslag i forhold til frivillighet, lokalisering og leveranse av tjenestene.

Innenfor beslutningsteori skisseres ulike modeller, og det er her spesielt lagt vekt på tre av disse: rasjonalitetsmodellen, forhandlingsbasert beslutningsmodell og tilfeldig beslutningsmodell (såkalt «organisert anarki» eller «garbage can») (Jacobsen og Thorsvik, 2007: 294). I oppgaven diskuteres hvilken av disse som er mest framtreddende.

Rasjonalitetsmodellen kjennetegnes ved at organisasjonen er bevisst konstruert for å realisere bestemte mål, og at organisasjonen dermed kan fungere som en rasjonell aktør.

Organisasjonsstrukturen denne beslutningsmodellen forekommer i er gjerne hierarkisk, med klart definerte ansvarsområder og kommunikasjonslinjer. Oppgavene er sterkt spesialiserte og informasjon spres gjennom hierarkiet og horisontale kommunikasjonslinjer (Jacobsen og Thorsvik, 2007:295).

I forhandlingsmodellen (Lewicki og Litterer, 1985) vil ulike grupper med ulike interesser være uenige om både organisasjonens mål og hvordan man skal realisere målene. Modellen benyttes helst i strukturelt differensierte organisasjoner med ulike nivåer og mange enheter og avdelinger. Interessegruppene vil opptre strategisk i forsøket på å oppnå «sine» mål og det vil oppstå maktbaser som arbeider med å få gjennomslag for sine særinteresser. I dette arbeidet benyttes forhandlingsteknikker (Jacobsen og Thorsvik, 2007:298).

Den tilfeldige beslutningsmodellen preges av at det er en strøm av beslutningsmuligheter, en strøm av deltagere, en strøm av problemer og en strøm av løsninger, og kalles også «organisert anarki» eller «garbage can»-teorien (Cohen, March og Olsen, 1972).

Organisasjonsstrukturen er gjerne uklar og flytende, med uklare grenser mellom avdelinger og nivåer, dårlig definerte beslutningssituasjoner samt uklare deltakelsesrettigheter og plikter.

Organisasjonen er typisk preget av stor grad av usikkerhet samt motstridende mål og

---

<sup>1</sup> Begrepet *finanskrise* er benyttet i ulike sammenhenger og tidsperioder. Her vises det til aktuell tidsperiode fra 2008. Ett fellestrekk ved finanskriser i ulike tidsperioder er utpreget mangel på penger i omløp. (Store norske leksikon, <http://snl.no/finanskrise>)

strategier og at mye skjer samtidig slik at det er vanskelig å skaffe seg oversikt, å styre eller påvirke beslutningsprosessens utfall (Jacobsen og Thorsvik, 2007:303).

Hovedpoenget med å trekke inn disse modellene er å forsøke å forklare hvorfor man har valgt veldig ulike løsninger i etableringen av felles statlige lønnstjenester i Norge og Danmark. Det som også kan ha bidratt til at ulike modeller er valgt er andre, utenforstående faktorer som at finanskrisen rammet Danmark i større grad enn Norge og at man i Norge hadde samtidige prosesser på gang i forbindelse med desentralisering av direktorater og tilsyn og at en del av disse ble flyttet fra Oslo til andre byer. I neste avsnitt er det gitt en kort oppsummering av arbeidet med dette. Slike forvaltningspolitiske virkemidler er i samme periode benyttet i flere land, og i Danmark trakk man i forarbeidet til etableringen inn vurdering av alternative løsninger basert på en kartlegging av hvordan det var gjort i andre europeiske land.

### 1.3 Forvaltningspolitiske tiltak i Norge og andre land

De siste tiårene har det generelt vært stort fokus på effektivisering og modernisering av offentlig sektor, både i Norge og i andre europeiske land. I Norge kan det også trekkes paralleller til prosessen med utflytting av tilsyn fra sentrale til desentrale strøk, som har pågått i flere faser (Trondal, 2011).

Et første forsøk på dette ble gjort i 1960-årene, da distriktspolitikken og andre virkemidler var i støpeskjeen. Utflytting av statsinstitusjoner ble lansert som et distriktspolitisk virkemiddel for å motvirke en økende trend med avfolkning av utkantdistrikt og at hovedmengden av veksten i arbeidsplasser fant sted i byene, og aller mest i hovedstadsområdet. Av totalt 11 foreslåtte utflyttede statlige institusjoner med totalt 513 ansatte var det få som ble gjennomført og av de som ble gjennomført skjedde utflyttingen i østlandsområdet, eksempelvis flyttingen av Norsk Tipping til Hamar.

Et andre forsøk på utflytting av tilsyn som regionalpolitisk virkemiddel ble gjort i 1970-årene. Denne gangen ble det foreslått et mer omfattende program, med totalt 55 institusjoner og deler av ni andre med til sammen nærmere 5000 ansatte. Etter mange runder ble resultatet av dette forsøket en desentralisering av statlige arbeidsplasser.

Det tredje forsøket på utflytting av tilsyn ble gjort på 2000-tallet, iverksatt av Bondevik II-regjeringen med Victor D. Norman som arbeids- og administrasjonsminister. Denne gangen ble begrunnelsen igjen utvidet og kalt et forvaltningspolitisk virkemiddel. Fordelene med



utflyttingen var ifølge *Tilsynsmeldingen*<sup>2</sup> større grad av autonomi og lokalisering. I tillegg ville man ved utflytting unngå konkurransen om høyt kvalifisert arbeidskraft som var påstått å være størst i Oslo-området.

Nå lyktes prosessen i større grad, og totalt syv tilsyn og direktorat med til sammen 1051 ansatte ble lokalisert i mindre byer, for eksempel Post- og teletilsynet som endte opp i Lillesand. Prosessen medførte endel støy, men stor beslutningsvilje og gjennomføringsevne medførte at etableringen kan sies å være en suksess.

I Stortingsmelding nr 19 (2008-2009), *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*<sup>3</sup>, beskrives fellestrekk ved hvordan staten er organisert og fungerer. Verdigrunnet for forvaltningen består av demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet. Meldingen beskriver blant annet aktiv bruk av IKT gjennom samordning og felles løsninger. Det er også lagt vekt på mulighetene for å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft.

Basert på dette kan etableringen av SSØ i 2004 også kalles et forvaltningspolitisk virkemiddel. SSØ skulle gi effektiv ressursbruk i staten og oppnå stordriftsfordeler for staten ved å tilby standardiserte systemløsninger innenfor lønn og regnskap.

Etableringen av SSØ (nå DFØ) er i tråd med tendensen man har sett ellers i Europa de siste tiårene. De senere år har flere europeiske land etablert administrative servicesentere som kan sammenlignes med DFØ og SAM. Dette gjelder for eksempel Finland og Tyskland, som det er referert til i evaluering<sup>4</sup> gjennomført før etableringen i Danmark. I forbindelse med etableringen i Danmark ble det gjennomført studieturer til disse to landene for å se på måten det de foregående årene var etablert tverrministerielle administrative servicesentere i offentlig sektor.

---

<sup>2</sup> St.meld. nr 17 (2002-2003), *Om statlige tilsyn*.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stmeld/20022003/stmeld-nr-17-2002-2003-.html?id=134860>

<sup>3</sup> St.meld. nr 19 (2008-2009), *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-19-2008-2009-.html?id=552811>

<sup>4</sup> Finansministeriet (2008), *Administrative servicecentre i staten, Hovedrapport (s 41)*.

[http://www.statens-adm.dk/~media/Files/ServiceMenu/OM\\_OS/%C3%98SC/ASC/folder/Hovedrapport/administrative\\_servicecentre\\_rapport\\_feb2008%20pdf.ashx](http://www.statens-adm.dk/~media/Files/ServiceMenu/OM_OS/%C3%98SC/ASC/folder/Hovedrapport/administrative_servicecentre_rapport_feb2008%20pdf.ashx)

Det har generelt i Europa vært en økende mengde etablering av direktorater og såkalte EU-byråer, som skulle ta hånd om begrensede oppgaver.

Generelt har det vært et fokus på modernisering av offentlig sektor, både i Norge og ellers i Europa. Det er også stort fokus på digitalisering av statlig forvaltning. Regjeringens digitaliseringsprogram, «*På nett med innbyggerne*»<sup>5</sup>, beskriver områder som kan og bør digitaliseres framover. DFØ som leverandør av felles statlige lønnstjenester er også nevnt i dette arbeidet.

I programmet beskrives hvordan digital kommunikasjon skal være hovedregelen mellom det offentlige og innbyggeren. Dette vil bidra til å gjøre offentlig sektor mer effektiv og å frigi fellesskapets ressurser til omsorg og velferd, det vil si kjernevirksomheten.

Beskrivelser gitt i dette avsnittet danner et bakteppe for mitt arbeid med denne studien. Jeg vil nå gå videre til å beskrive hvordan studien er gjennomført i praksis.

#### 1.4 Studiens design og metodiske valg

Studien benytter deduktiv metode. Det vil si at det tas utgangspunkt i teorien og at empiri samles inn på grunnlag av de spørsmålsstillingene som oppstår ved gjennomgang av teorien. DFØ og SAM representerer i utgangspunktet to nokså like case i forhold til tjenesten som er etablert, men måten etableringen har skjedd på og måten tjenesten leveres på er ulik.

Metodikken kan derfor sies å følge modellen som kalles «MSDO» («Most similar, different outcome») (Rihoux og Ragin, 2009). Poenget med forskningsdesignet er at det til tross for at enhetene som sammenlignes er forholdsvis like er det fortsatt noe som skiller dem fordi utfallet har blitt ulikt. Det som er likt i de to landene er først og fremst valget tatt om å etablere felles statlige lønnstjenester. Videre er Norge og Danmark to relativt like land i mange henseende: demokrati, styrt av en folkevalgt regjering, sosialdemokratiske velferdsstater med relativt lik lovgivning, omfattende redistribusjon gjennom beskatning og offentlig forvaltning. Til tross for dette er felles statlige lønnstjenester etablert på til dels svært ulik måte i de to landene: en obligatorisk, sentralisert tjeneste basert på en tjenestemodell i

---

<sup>5</sup> Regjeringens digitaliseringsprogram, *På nett med innbyggerne* (2012).

[http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Kampanje/DAN/Regjeringensdigitaliseringsprogram/digit\\_prg.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Kampanje/DAN/Regjeringensdigitaliseringsprogram/digit_prg.pdf)

Danmark og en frivillig, desentralisert tjeneste basert på valgt tjenestemodell (en av tre) i Norge.

I studiens innledende faser er det innhentet bakgrunnsinformasjon om begge virksomhetene. For informasjon om DFØ har jeg benyttet min kunnskap tilegnet som ansatt i DFØ siden 2006, samt samtaler med kollegaer, gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon fra virksomhetens virke siden 01.01.04, og gjennomgang av aktuelle hjemmesider (DFØ, Finansdepartementet, Regjeringen<sup>6</sup>). For informasjon om SAM har jeg tilsvarende benyttet min kontaktperson, Signe Rosenkilde Immersen, gjennomgang av tilsendt informasjon fra henne samt tilgjengelige hjemmesider (SAM, Finansministeriet, Statsministeriet<sup>7</sup>).

Det er utarbeidet en intervjuguide basert på valgt teorigrunnlag for oppgaven. Totalt elleve intervjuer er gjennomført med personer som har god kunnskap om prosessen for etablering av henholdsvis DFØ (da SSØ) og ØSC (nå del av SAM). Dette er i hovedsak prosjektledere, øverste leder i virksomhetene ved tidspunktet for etablering, samt nøkkelpersoner innen etablering og leveranse av tjenestene i en tidlig fase.

Undersøkelsen er, for ikke å bli for omfattende, avgrenset til å gjelde leveransen av lønnstjenestene i DFØ og SAM. Innen SAM er hovedfokus derfor på ØSC (Økonomiservicesenteret), og tilsvarende er hovedfokus innen DFØ på leveranse av lønnstjenesten innen kundevirksomheten.

## 1.5 Oppgavens struktur

Første kapittel introduserer oppgaven og omfanget av studien. I andre kapittel gis det en oversikt over bakgrunn for etableringen av SSØ (DFØ) og ØSC (SAM), måten virksomhetene ble etablert på, samt at det gis en oversikt over likheter og ulikheter som kjennetegner de to virksomhetene. I tredje kapittel gjennomgås teoretisk bakgrunn for beslutningsmodellene som oppgaven tar utgangspunkt i. I kapittel fire beskrives metoden for datainnsamling i detalj, og knyttet opp mot teorien. Kapittel fem inneholder en oversikt over funn fra datainnsamlingen og en analyse av disse. Konklusjoner og mulige implikasjoner trekkes i kapittel seks. Litteraturliste og kildehenvisninger finnes i vedlegg 1, vedlegg 2 inneholder intervjuguide og vedlegg 3 gir en oversikt over informanter.

<sup>6</sup> [www.dfo.no](http://www.dfo.no), <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin.html?id=216>, [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

<sup>7</sup> [www.statens-adm.dk](http://www.statens-adm.dk), [www.fm.dk](http://www.fm.dk), [www.statsministeriet.dk](http://www.statsministeriet.dk)

## 2 DFØ og SAM – bakgrunn, likheter og ulikheter

I dette kapittelet ønsker jeg å gi en oversikt over bakgrunnen for etablering av henholdsvis DFØ og SAM, med henvisning til de politiske prosessene og dokumentene som danner bakgrunn for dette. Videre beskrives dagens organisering og de endringene i organisering som har skjedd siden etableringen i Norge og Danmark. Jeg kommer også inn på strategi og om, og i så fall på hvilken måte, denne har endret seg i de to virksomhetene siden etableringstidspunktet.

Videre vises en sammenstilling av likheter og ulikheter ved de to organisasjonene, sortert etter rammebetingelser, visjon/mål/verdier, struktur, tjenesteleveranse, kunder, styring/ledelse, kundekommunikasjon/-involvering og resultater fra undersøkelser (benchmarkingsundersøkelse, kundetilfredshetsundersøkelse og arbeidsmiljøundersøkelse).

### 2.1 Bakgrunn for etablering

Først gis det en kort beskrivelse av bakgrunnen for etablering av SSØ (nå DFØ).

#### SSØ (DFØ)

Bakgrunn for etablering av SSØ er beskrevet i St.prp nr 1 2003-4<sup>8</sup>:

«Samordning av ressurser innen statlig økonomistyring

Finansdepartementet tar sikte på å samordne ressurser innenfor statlig økonomistyring i en virksomhet underlagt departementet. Virksomheten vil primært ivareta funksjoner og oppgaver som i dag utføres av Finansdepartementet, Skattedirektoratet og skattefogdkontorene. Samordningen vil etter planen skje fra og med årsskiftet 2003/2004.

Siktemålet er å styrke den statlige økonomistyringen og bedre ressursutnyttelsen på området.»

DFØ ble først etablert som Senter for statlig økonomistyring (SSØ), 1. januar 2004.

Etableringen skjedde hovedsakelig gjennom samordning av ressurser fra finansavdelingen i Finansdepartementet, økonomitjenesteseksjonen i Skattedirektoratet og en gruppering av 18 skattefogdkontor. SSØ hadde ved etableringstidspunktet rundt 280 ansatte.

I tillegg til funksjoner og oppgaver knyttet til statlig økonomistyring innbefattet leveranse av operative lønns- og regnskapstjenester skulle SSØ overta funksjoner knyttet til de

<sup>8</sup> St.prp. nr 1 (2003-2004). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2004*.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/regpubl/stprp/20032004/stprp-nr-1-2003-2004-.html?id=208428>

obligatoriske konsernsystemene i staten, det vil si statsregnskapet og statens konsernkontosystem med betalingsformidling, og ulike forvaltningsoppgaver.

SSØ ble pålagt å være statens ekspertorgan for økonomi- og virksomhetsstyring i staten, og er underlagt Finansdepartementet. Finansdepartementet trekker opp retningslinjene for virksomheten basert på det lovverket Stortinget har vedtatt. Finansdepartementet tildeler videre årlige budsjettmidler i tråd med Stortingets vedtak. I praksis skulle SSØ ha stor handlefrihet i faglige spørsmål, men departementet er klageinstans for visse avgjørelser.

På tidspunktet for etablering av SSØ pågikk også en revisjon og forenkling av *økonomiregelverket for staten*<sup>9</sup>, som trådte i kraft i 1997. Regelverket gjelder for statlige virksomheter som får sine bevilgninger fastsatt over statsbudsjettet, det vil si etater, direktorater, tilsyn, nettobudsjetterte virksomheter, forvaltningsbedrifter og hele sentraladministrasjonen. Alle statlige tilskudd, overføringer og anskaffelser er også omfattet av hele eller deler av økonomiregelverkets bestemmelser. SSØ fikk ansvaret for å forvalte dette regelverket.

Føringer for SSØs virksomhet ble også lagt i en av Norges offentlige utredninger, «*Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*»<sup>10</sup>. Denne offentlige utredningen anbefalte blant annet innføring av standard kontoplan og felles statlige regnskapsstandarder i statlige virksomheter. Arbeidet med implementering av dette pågår fortsatt, i regi av *Regnskapsprogrammet i staten*.<sup>11</sup>

Da SSØ ble etablert var OPAL-prosjektet for anskaffelse av felles statlig lønn- og personalsystem igangsatt. En tilsvarende prosess pågikk i universitets- og høyskolesektoren, LPS-prosjektet (prosjekt for anskaffelse og implementering av nytt lønn- og personalsystem). Disse to prosjektene hadde etablert et samarbeid og inngikk etter hvert felles avtale for anskaffelse av SAP HR. Universitets- og høyskolesektoren avtalte at SSØ i en prøveperiode skulle levere systemet og tilhørende tjenester, deretter skulle dette evalueres. Etter

<sup>9</sup> Finansdepartementet (2003/2010). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. [http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement\\_for\\_ekonomistyring\\_i\\_staten.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf)

<sup>10</sup> Finansdepartementet (NOU 2003:6). *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*. [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/rap/2003/0002/ddd/pdfv/169485-hele\\_rapporten\\_ink\\_vedlegg.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/rap/2003/0002/ddd/pdfv/169485-hele_rapporten_ink_vedlegg.pdf)

<sup>11</sup> Gjennom *Regnskapsprogrammet i staten* utvikler DFØ et tjenestetilbud tilpasset ny standard kontoplan og virksomhetsregnskap basert på kontant- eller periodiseringsprinsippet. <http://www.dfo.no/Tjenester/Regnskapsprogrammet-i-staten/>

gjennomført prøveperiode og evaluering ble det bestemt at SSØ fortsatt skulle levere systemstøtte og tilhørende tjenester til denne kundegruppen. I påfølgende periode, som gikk over flere år, ble SAP HR etablert som lønns- og personalsystem hos samtlige av SSØs kunder.

14. november 2011 skiftet SSØ navn til Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Navneendringen skjedde for å tydeliggjøre *direktoratets*<sup>12</sup> rolle som ekspertorgan for god styring i staten og for fellestjenester på økonomistyringsområdet.

Direktoratets overordnede mål er å legge til rette for hensiktsmessige fellesløsninger i staten og god styring i de enkelte statlige virksomheter. Direktoratet skal bidra til effektiv ressursbruk i staten gjennom forvaltningen av regelverket og gjennom kompetansetiltak, rådgivning og utvikling av metoder og verktøy.

Videre gis et innblikk i bakgrunnen for etableringen av ØSC, nå del av SAM, i Danmark.

### ØSC (del av SAM)

Bakgrunn for etablering av ØSC er beskrevet i regjeringsgrunnlaget fra november 2007<sup>13</sup>:

«Administrative servicecentre i staten

Regeringen vil i 2008 tage initiativ til at effektivisere den statlige administration gennem et øget tværministerielt samarbejde om at løse de administrative opgaver. Eksempelvis kan udvalgte opgaver med fordel standardiseres, digitaliseres og samles i tværministerielle servicecentre.»

ØSC ble etablert som ledd i en lenge pågående prosess for effektivisering av offentlig forvaltning i Danmark, som blant annet er omtalt i «2015-planen»<sup>14</sup>. Det var et generelt ønske om å redusere omfanget av administrativ arbeidskraft samt at man forventet økende

<sup>12</sup> Et *direktorat* er et forvaltningsorgan med en direktør som sjef. I norsk statsadministrasjon er en rekke virkefelter skilt ut og lagt til et direktorat; det gjelder særlig forvaltningsenheter som løser visse teknisk betonte eller vel avgrensede oppgaver (Store norske leksikon, <http://snl.no/direktorat>). Et direktorat er for øvrig det samme som en styrelse i Danmark (Den store danske, [http://www.denstoredanske.dk/Samfund%2c\\_jura\\_og\\_politik/Samfund/Danmarks\\_statsforvaltning/direktorat](http://www.denstoredanske.dk/Samfund%2c_jura_og_politik/Samfund/Danmarks_statsforvaltning/direktorat)).

<sup>13</sup> Statsministeriet (2007). *Regeringsgrundlag, Mulighedernes samfund*.  
[http://www.stm.dk/publikationer/Regeringsgrundlag2007/index.htm#Mulighedernes\\_samfund](http://www.stm.dk/publikationer/Regeringsgrundlag2007/index.htm#Mulighedernes_samfund)

<sup>14</sup> Statsministeriet, Finansministeriet (2007). *Mod nye mål – Danmark 2015. Holdbar velferd og vækst*.  
[http://www.fm.dk/Publikationer/2007/Mod%20nye%20maal%20Danmark%202015/~/\\_/media/Files/Publikationer/2008/Download/mod\\_nye\\_maal\\_danmark\\_2015.ashx](http://www.fm.dk/Publikationer/2007/Mod%20nye%20maal%20Danmark%202015/~/_/media/Files/Publikationer/2008/Download/mod_nye_maal_danmark_2015.ashx)

problemer med rekruttering innen offentlig sektor. Det var også et ønske om å løfte de minste og minst effektive ministerområdene opp på nivå med de større og mer effektive ministerområdene.

En forutsetning for etableringen var fokusert standardisering og digitalisering av arbeidsganger og it-systemer, man mente at kvalitets- og effektivitetsløftene kun kunne oppnås gjennom dette arbeidet. Man ønsket å etablere profesjonelle, sterke og faglig bærekraftige miljøer for medarbeiderne, bedre muligheter for felles systemløsninger, og å kunne investere målrettet i medarbeidernes kompetanseutvikling innenfor de administrative områdene, ifølge *hovedrapport fra evalueringen*<sup>15</sup> gjort i forkant av etableringen. Etableringen ble vurdert å ha et stort økonomisk potensiale og innsparinger ble beregnet.

ØSC (Økonomiservicecentret), som leverer felles lønns- og regnskapstjenester, er i dag del av SAM (Statens Administration). SAM er underlagt Finansministeriet og Finansministeriets konsern består av Digitaliseringsstyrelsen, Moderniseringsstyrelsen, Statens Administration og Statens IT.

Digitaliseringsstyrelsen står i spissen for digitaliseringen av Danmark og har ansvaret for å implementere regjeringens digitale ambisjoner og sikre nasjonal utbredelse av velferdsteknologi i den offentlige sektoren. Digitalisering er en hjørnestein i den nødvendige moderniseringen av den offentlige sektoren fram mot 2020 og bygger på et forpliktende samarbeid mellom stat, regioner og kommuner.

Moderniseringsstyrelsen tar seg av statens overordnede arbeidsgiveroppgaver på det lønns-, pensjons- og personalpolitiske område. Moderniseringsstyrelsen inngår overenskomster med fagorganisasjonene for de ca 180000 innenfor det statlige området, samt gir råd og ivaretar konsulentoppgaver for ministerier og styrelser. Utover dette har styrelsen som oppgave å skape de best mulige rammer for en stadig mer effektiv offentlig sektor, herunder bedre styring av de statlige virksomheters økonomi.

Statens IT har ansvaret for å drive en effektiv IT-understøttelse og sikre en høy og ensartet IT-service på tvers av staten. Hovedoppgavene omfatter drift, support, utvikling og

---

<sup>15</sup> Finansministeriet (2008), *Administrative servicecentre i staten, Hovedrapport*.  
[http://www.statens-adm.dk/~media/Files/ServiceMenu/OM\\_OS/%C3%98SC/ASC/folder/Hovedrapport/administrative\\_servicecentre\\_rapport\\_feb2008%20pdf.ashx](http://www.statens-adm.dk/~media/Files/ServiceMenu/OM_OS/%C3%98SC/ASC/folder/Hovedrapport/administrative_servicecentre_rapport_feb2008%20pdf.ashx)

harmonisering av IT i staten. Styrelsen har ansvaret for åtte ministeriers IT-drift, - vedlikehold og –administrasjon.

Statens Administration (SAM) har ansvar for ØSC (lønn og regnskap) for 140 statlige virksomheter, for administrasjon av lønn, tilskudd og støtte, med videre for en rekke ministerier samt for Finansministeriets felles personaladministrasjon. Hovedoppgaven er å utvikle beste praksis i det offentliges driftsoppgaver og å sikre faglig og profesjonell ivaretagelse av denne.

Statens Administration ble opprettet 20. januar 2011 og har 380 ansatte.

Etableringen av ØSC skjedde ved kongelig resolusjon og fulgte prosessen for dette. Det vil si at medarbeidere flytter med oppgaven. Det var de samme oppgavene, på tvers av alle virksomheter, som ble flyttet til senteret og alle medarbeidere som hadde ansvaret for disse oppgavene flyttet i utgangspunktet med til senteret.

Det var noen ministerområder, for eksempel Beskæftigelsesministeriet og Velfærdsministeriet, som allerede hadde etablert felles økonomiservicesentere for ministerområdet. Disse fellesskapene ble også flyttet til ØSC på samme vilkår som øvrige virksomheter.

I kommende avsnitt beskrives overordnet hvordan henholdsvis DFØ og SAM er organisert, inkludert endringer i organisering fra etableringen og frem til i dag.

## 2.2 Organisering

### DFØ

DFØ (SSØ) ble opprinnelig etablert med seks regionkontor, hvert av disse ble ledet av en regiondirektør. Hvert regionkontor ble tildelt ansvar for å levere lønns- og regnskapstjenester til virksomhetene underlagt ett eller flere departementsområder. Denne inndelingen er per i dag ikke fullt så tydelig ettersom det som en følge av regjeringsskifter er gjort endringer i departementsinndelingen, noen departementsområder er splittet og andre er slått sammen.

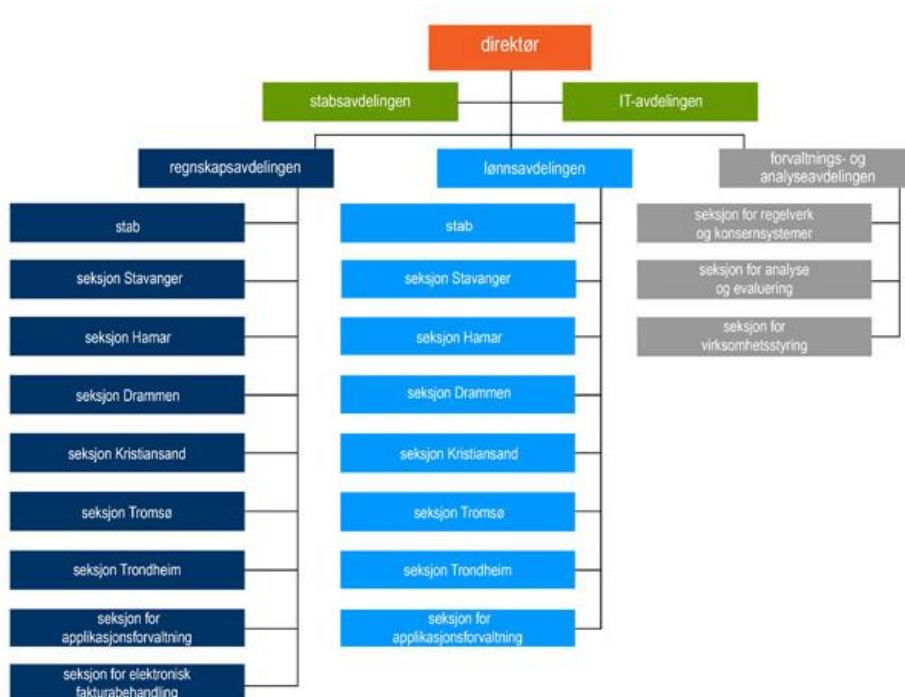
I perioden 2010 – 2011 ble det gjennomført en evaluering av økonomitjenesteområdet<sup>16</sup>, det vil si regionkontorene som i hovedsak leverer lønns- og regnskapstjenestene til våre kunder.

---

<sup>16</sup> Senter for statlig økonomistyring/PwC (2010). *Evaluering av organisering av økonomitjenesteområdet i SSØ*. Rapport.

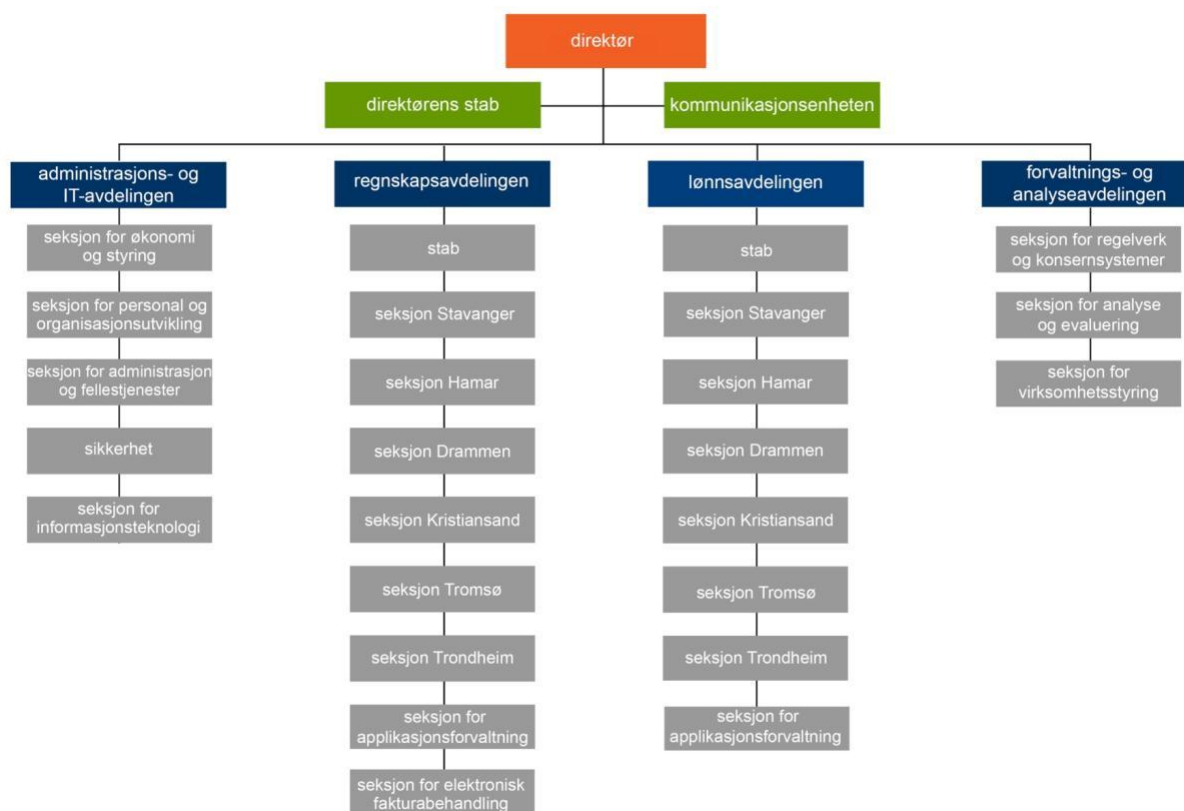


Besluttede endringer i organiseringen ble iverksatt 01.05.11. Organisasjonsstrukturen ble nå flatere og antall ledere betydelig redusert. Denne organiseringen har vært gjeldende i perioden fram til 01.01.13:



I perioden 2012-13 er det gjennomført ytterligere evalueringer av organiseringen<sup>17</sup>, denne gang med fokus på stabs- og støttestrukturer. Dagens organisasjonskart ser som følge av beslutninger fattet etter denne evalueringen slik ut:

<sup>17</sup> Direktoratet for økonomistyring/Capgemini Consulting (2012). *Evaluering av organisering av støtte- og fellesfunksjoner*. Rapport.



I 2013 er det videre igangsatt en utredning av kontorstedsstrukturen. Den geografiske lokaliseringen av DFØs kontorsteder er politisk bestemt og kan ikke endres uten nytt politisk vedtak. Det er imidlertid ønskelig å utrede utfordringer og muligheter innenfor dagens struktur. Denne utredningen skal levere sin rapport innen september 2013.

Videre beskrives hvordan ØSC ble organisert fra etableringstidspunktet samt endringer i organisering fram til i dag, som ØSC er del av SAM.

## ØSC

Økonomiservicecentret (ØSC) ble etablert i 2008, på bakgrunn av evalueringen «*Administrative servicecentre i staten*»<sup>18</sup>, og omfatter lønn- og regnskapsadministrasjon. ØSC var de første årene del av *Økonomistyrelsen*<sup>19</sup>, som var sidestilt med blant annet Personalstyrelsen og Statens IT. Alle styrelsene rapporterte til Finansministeriet.

<sup>18</sup> Finansministeriet (2008), *Administrative servicecentre i staten, Hovedrapport*.

[http://www.statens-adm.dk/~media/Files/ServiceMenu/OM\\_OS/%C3%98SC/ASC/folder/Hovedrapport/administrative\\_servicecentre\\_rapport\\_feb2008%20pdf.ashx](http://www.statens-adm.dk/~media/Files/ServiceMenu/OM_OS/%C3%98SC/ASC/folder/Hovedrapport/administrative_servicecentre_rapport_feb2008%20pdf.ashx)

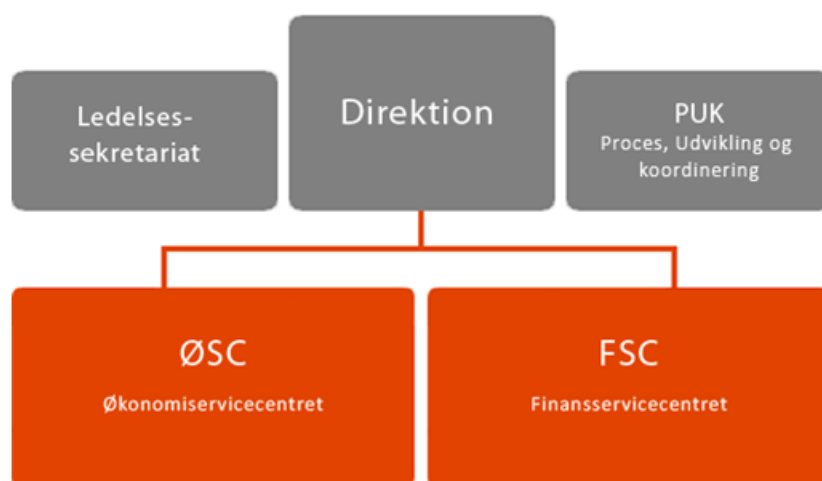
<sup>19</sup> En *styrelse* er det samme som et *direktorat*. (Den store danske, <http://www.denstoredanske.dk/Special:Opslag?opslag=styrelse>).

Etableringsperioden for ØSC pågikk i to år, fra august 2008 til juni 2010, og omfattet overføring av over 350 medarbeidere fra mer enn 50 ulike arbeidsplasser innen departementsområdene. Overflyttingen foregikk som et pilotprosjekt med etterfølgende fire bølger med overflytting av totalt 19 departementsområder.

ØSC ble i januar 2011 lagt inn under Statens Administration (SAM), som også omfatter Finansservicecentret (FSC) og en avdeling for Proce-, Udvikling og koordinering (PUK).

Samtidig ble Digitaliseringsstyrelsen og Moderniseringsstyrelsen opprettet, mens Statens IT delvis ble videreført og delvis lagt inn under Moderniseringsstyrelsen.

SAM er lokalisert i København og organisasjonen ser per i dag slik ut:



ØSC er videre inndelt i Lønnservice og Regnskabsservice 1 og 2. Lønnservice er ledet av en kontorsjef og sammensatt av fire lønsteam med hver sin teamleder.

Senteret har over en fire års periode gjennomført en effektivisering av ressursbruken på 47%<sup>20</sup>.

Jeg vil videre gi en overordnet beskrivelse av strategi for leveranse av lønnstjenesten i henholdsvis DFØ og SAM. Også her er det ulike prinsipper som ligger til grunn i de to landene, og det er tatt ulike veivalg.

<sup>20</sup> Tall gitt i brosjyre fra Statens Administration (2013). *Økonomiservicecentret i Statens Administration*.

## 2.3 Strategi

### DFØ

SSØ var i utgangspunktet organisert slik at senteret skulle levere brukerstøtte og kundene skulle fortsatt gjøre størstedelen av oppgavene selv, det vil si at de måtte fortsatt ha kompetanse og kapasitet til å gjøre dette. Etter et par år så man at dette ikke var mulig å få til i praksis, og innførte derfor tre tjenestemodeller, fullservice, delservice og basis. Kundene kunne velge tjenestemodell, men det ble gitt retningslinjer for hvilken modell man kunne velge, hovedsakelig basert på virksomhetens antall ansatte.

Strategien i forhold til tjenesteleveransen har etter hvert blitt mer tydelig. I 2009 ble det gjort en innsnevring i forhold til at SSØ skulle levere lønnstjenester, og ikke tjenester relatert til personaladministrasjon. I en periode hadde man åpnet opp for bruk av tilgrensende funksjonalitet som rekruttering og kompetanse, men uten å oppnå gode løsninger for dette. Man ønsket nå å fokusere på å levere god kvalitet på basistjenestene. Dette ga utfordringer i forhold til negativ respons fra kundene, som opplevde dette som brutte løfter fra SSØ.

Dagens strategi i forhold til tjenestemodeller heller mot å få flest mulig kunder til å velge fullservice. Dagens fullservice tjenestemodell innebærer at virksomhetens ansatte selv i størst mulig grad registrerer data – registreringen skjer nærmest mulig kilden, samt at digitale løsninger understøtter registreringen i stor grad. Ekspertisen skal sitte hos DFØ og størstedelen av det fagrelaterte arbeidet skal gjøres av DFØ. Dette er vurdert å være mest effektiv ressursbruk i staten.

Det gis her en beskrivelse av hvordan strategien for leveranse av lønnstjenesten har vært i ØSC.

### ØSC

Etableringen av ØSC er basert på en «*business case*»<sup>21</sup> og overordnet strategi de første årene har vært å oppfylle dette, en effektivisering av lønns- og regnskapsproduksjonen. Dette målet ble nådd sommeren 2012 ved at de opprinnelig 350 medarbeiderne nå var redusert til 260, en reduksjon på 47%.

<sup>21</sup> En «*business case*» er et produkt som benyttes for å dokumentere grunnlaget for å igangsette prosjekter. Vurderingen gjøres ved å vurdere kostnader opp mot gevinster (DIFI, <http://www.prosjektveiviseren.no/node/56/part/all>).

ØSC synes å ha hatt en mer enhetlig strategi fra oppstart. Det ble i en tidlig fase lagt mye arbeid i å utarbeide felles prosessbeskrivelser og å standardisere arbeidsoppgavene forbundet med lønns- og regnskapsproduksjonen. Man bygde opp en total prosessbeskrivelse som ligger på nett i *Epicenter*<sup>22</sup>, dette benyttes både av ØSC og av kundene. Man definerte samtidig et standard oppgavesplitt (arbeidsdeling) med kunden.

Som følge av evalueringen «*Administrative servicecentre i staten*»<sup>23</sup> valgte man dessuten å fokusere på ren lønnsproduksjon, reise og refusjoner, og å utelate personaladministrasjon i første omgang. Denne funksjonen ligger fortsatt hos den enkelte virksomhet.

I og med at effektiviseringsmålet på 47% ble nådd i 2012 vurderes nå nye strategiske retninger og personaladministrasjon kan være et aktuelt område for tjenesteleveranse. Det kan også være aktuelt å utvide kundemassen med de virksomhetene som per i dag ikke er kunde av ØSC. Man har dessuten sett behovet for å differensiere noe på tjenestemodell, og leveranse av en «utvidet» tjenestemodell utredes derfor i 2013.

En overordnet beskrivelse av bakgrunn for etablering, organisering og strategi i de to virksomhetene i Norge og Danmark er gitt i foregående avsnitt. I kommende avsnitt er ytterligere likheter og ulikheter forsøkt skissert. Likheter og ulikheter er delt inn i «kategoriene» rammebetingelser, visjon/mål/verdier, struktur, tjenesteleveransen, kunder, styring/ledelse, kundekommunikasjon/-involvering og resultater fra undersøkelser. Hver «kategori» er kort oppsummert i tillegg til at mer fullstendig informasjon er gitt i tabellform.

## 2.4 Likheter og ulikheter

### Rammebetingelser

Både DFØ og SAM er underlagt Finansdepartementet (kalt Finansministeriet i Danmark) og er etablert som følge av politiske vedtak. I Norge er tjenestene frivillige mens de i Danmark er obligatoriske. Økonomiske rammebetingelser er ulikt, DFØ er bevilgningsfinansiert mens SAM styrer etter en resultatkontrakt som inngås årlig. DFØ får en årlig tilleggsbevilgning for

<sup>22</sup> Epicenter er en felles kunnskapsbase for SAMs ansatte og kunder, <http://www.statens-adm.dk/da/Loen-og-personale/OESC-vidensbank-loen>.

<sup>23</sup> Finansministeriet (2008), *Administrative servicecentre i staten, Hovedrapport*. [http://www.statens-adm.dk/~media/Files/ServiceMenu/OM\\_OS/%C3%98SC/ASC/folder/Hovedrapport/administrative\\_servicecentre\\_rapport\\_feb2008%20pdf.ashx](http://www.statens-adm.dk/~media/Files/ServiceMenu/OM_OS/%C3%98SC/ASC/folder/Hovedrapport/administrative_servicecentre_rapport_feb2008%20pdf.ashx)

tjenesteutvikling, mens SAM må finansiere dette over ordinære midler, det vil si inntjening som følge av at kundene faktureres.

<b>Tema</b>	<b>DFØ</b>	<b>SAM/ØSC</b>
Etatsstyrer	Finansdepartementet	Finansministeriet
Beslutning om etablering av tjenestene	Basert på politisk vedtak.	Basert på politisk vedtak.
Er tjenesteleveransen frivillig eller obligatorisk	Frivillig (lønn- og regnskapstjenestene).	Obligatorisk.
Lovverk og rammebetingelser	Omfattende lovverk regulerer statlig lønn, mange særavtaler som gjelder kun en del av lønsmottagerne. Rammebetingelser gitt av Finansdepartementet.	Omfattende lovverk regulerer statlig lønn, mange særavtaler som gjelder kun en del av lønsmottagerne. Finansministeriets departement inngår hvert år en resultatkontrakt med SAM. I denne kontrakten stilles det løpende krav til ØSCs fortsatte utvikling og effektivisering.
Finansiering av tjenestene	DFØ er i all hovedsak bevilgningsfinansiert (noe fakturering i forbindelse med kursvirksomheten) og mottar midler over egen kapittel/post i statsbudsjettet. I tillegg mottas bevilgning fra Finansdepartementet øremerket tjenesteutvikling.	SAM er selvfinansierende, kundene faktureres årlig i forhold til utførte tjenester basert på en betalingsmodell (60% fast, 40% variabel). SAM finansierer egen tjenesteutvikling.
Finansiering av videreutvikling av tjenestene	Videreutvikling av tjenestene finansieres via årlig tilleggsbevilgning fra Finansdepartementet og gjennom ordinære midler.	Selvfinansierende.
Betaling for leveranse av tjenestene	Kostnad beregnet på basis av antall ansatte og antall honorarpersoner. Vanligvis belastningsfullmakt første driftsår, deretter rammeoverføring. I tillegg lisenskostnader (anskaffelse og drift/vedlikehold), som viderefaktureres SAP, og variable kostnader i forhold til antall utskrevne lønnslipper og lønns- og trekkoppgaver.	60% fast abonnement, 40% variabel kostnad basert på tidsforbruk og antall transaksjoner.

### Visjon/mål/verdier

Både DFØ og SAM har definert en overordnet visjon, hovedmål med underliggende, mer detaljerte mål, og verdier som medarbeiderne skal arbeide i tråd med. SAM har imidlertid i mye større grad enn DFØ etablert måltall innenfor de ulike områdene, har organisert seg på en måte som gjør at de kan nå målene, og har etablert et system for jevnlig oppfølging av måltallene. Intern styring synes derfor å være mer utviklet og etablert i SAM enn i DFØ.

Tema	DFØ	SAM/ØSC
Visjon	«Effektiv ressursbruk i staten»	«Vi setter standarden»
Hovedmål	«Hensiktsmessige fellesløsninger i staten» «God styring i statlige virksomheter»	«Høy medarbejdertilfredshet» «Høy effektivitet» «Høy driftssikkerhet» «Høy kundetilfredshet» «Høy kvalitet»
Verdier	Serviceinnstilling, troverdighet, initiativ	Drive, utfordre, inspirere

## Struktur

DFØ (da SSØ) ble etablert ved at 18 skattefogdkontor ble redusert til seks regionkontor, spredt over hele landet, samt at avdelinger fra Skattedirektoratet og Finansdepartementet ble lagt inn under SSØ, i en sentral enhet i Oslo. I SAM skjedde etableringen ved at ansatte ble flyttet fra ca 20 departementsområder til ØSC (som senere ble del av SAM). DFØ har en del medarbeidere med lite formell utdanning men mye realkompetanse, men også en stor andel medarbeidere med høyere utdanning. SAM har hovedsakelig medarbeidere med lavere utdanning, men også mye realkompetanse. Kort sammenfattet synes det å være et jevnere kompetansenivå i SAM, mens man i DFØ har større sprik mellom ansattes kompetanse.

Tema	DFØ	SAM/ØSC
Prosess for etablering av tjenestene	Overføring av ansatte fra 18 skattefogdkontor, økonomitjenesteavdelingen i Skattedirektoratet og forvaltning- og analyseavdelingen i Finansdepartementet, i tillegg til nyansettelser.	Overføring av ansatte fra totalt 19 departementsområder.
Sentralisering kontra desentralisering	Desentralisert: kontor i Oslo, Drammen, Kristiansand, Stavanger, Trondheim, Tromsø, Vadsø og Hamar.	Sentralisert: kontor i København samt et kontor i Viborg med ca 20 ansatte. I første fase noen flere mindre kontor rundt om i Danmark.
Ansattes utdanningsbakgrunn	Stort spenn fra ingen eller lite høyere utdanning til utdanning fra høyskole/universitet. Mange siviløkonomer og samfunnsøkonomer, men også andre høyere grader.	Ca 98% kontorutdannede og bokholdere, resterende akademisk utdannelse (hovedsakelig ledere og senior/sjefskonsulenter).

## Tjenesteleveransen

Både i Norge og i Danmark leveres tjenestene i henhold til departementsinndeling. DFØ leverer både lønn- og regnskapstjenester og statlige forvaltningstjenester samt kursvirksomhet og rådgivning innen virksomhetsstyring. SAM leverer lønn- og regnskapstjenester. Både i DFØ og i SAM er det etablert en arbeidsdeling med kunden (i SAM kalt oppgavesplitt). I DFØ er det definert tre ulike tjenestemodeller, fullservice, delservice og basis, som innebærer

store variasjoner i avtalt arbeidsdeling mellom leverandør og kunde. I SAM har man kun en tjenestemodell, fullservice. Tjenesteleveransen er i Danmark i mye større grad basert på at kompetansen sitter i SAM og at det er lite eller ingen kompetanse innen lønnsområdet igjen hos kunden. I Norge er dette, også som følge av valgmuligheter i forhold til tjenestemodell, sterkt varierende. I Norge leveres tjenesten basert på SAP HR som lønns- og personalsystem og man beveger seg mer og mer mot SAP standard. I Danmark benyttes SLS, Statens lønns- og personalsystem, som moderniseres løpende. I DFØ utvikles nå et støttesystem for tjenesteleveransen, Origo. Et tilsvarende system, Epicenter, ble utviklet ved oppstart i ØSC.

Også på dette området har man tydelig vært mer målrettet fra etableringstidspunktet i Danmark, og valgfriheten i Norge gir seg store utslag blant annet i at kompetansen sitter spredt og ikke samlet i DFØ, som igjen kan gi utfordringer i forhold til hvordan tjenesten skal leveres.

<b>Tema</b>	<b>DFØ</b>	<b>SAM/ØSC</b>
Modell for organisering av tjenesteleveransen	Kontorene har ansvar for statlige virksomheter underliggende ett eller flere departement, for eksempel har Kristiansand ansvaret for virksomheter underliggende Kunnskapsdepartementet. Alle kontor leverer både lønns- og regnskapstjenester.	Senteret er inndelt i teams organisert etter ministerområder. Alle medarbeidere har ansvar for alle oppgaver forbundet med sine kunder.
Type tjenester som leveres	Lønn, regnskap, elektronisk fakturabehandling, e-handel (e-innkjøp), forvaltning (statens konsernkontoordning, statsregnskapet) og styring (rådgivning, veiledning og kursing).	Lønn og regnskap samt videreutvikling av beste praksis forbundet med disse tjenestene.
Strategi for leveranse av tjenestene	Ved etablering av SSØ var arbeidsdelingen mellom SSØ og kundene slik at kundene selv skulle inneha den lønnsfaglige kompetanse og gjøre størstedelen av arbeidet selv, SSØ skulle kun levere begrenset brukerstøtte og foreta selve lønnskjøringene. I 2006 ble tre ulike tjenestemodeller definert, slik at kundene kunne velge at SSØ tok en større del av ansvaret. De siste årene har denne strategien endret seg ytterligere, slik at DFØ i dag ønsker å ta størstedelen av arbeidet med leveranse av lønnstjenesten.	Basert på et standard oppgavesplitt (arbeidsdeling) mellom kunden og ØSC. Oppgavesplittet ble definert gjennom et omfattende arbeid med felles prosessbeskrivelser i forbindelse med etableringen av ØSC.
Tjenestemodeller	Fullservice, delservice og basis.	Fullservice.
Kompetansenivået hos leverandør kontra hos kunde	DFØ skal være et ekspertorgan. Kompetansenivået hos kundene er sterkt varierende.	Alt arbeid forbundet med lønnsutbetaling utføres i ØSC. Lite eller ingen kompetanse innen lønnsproduksjon sitter tilbake hos kundene.
Systemstøtte lønnstjenesten	Basert på standard SAP HR, med en del	SLS (Statens Løn System), som



	tilpasninger til statlig lønn i Norge. Har beveget seg mer og mer mot SAP standard de senere årene.	moderniseres fortløpende ved at det flyttes over på ny teknisk plattform.
Dokumentasjon av systemleveransen	Det siste året har det vært fokus på standardisering av arbeidsprosessene. Støttesystemet Origo er iferd med å utvikles, som skal inneholde dokumentasjon for hvordan våre oppgaver skal utføres – beste praksis. I første omgang skal Origo inneholde dokumentasjon kun til intern bruk.	Fokus på definisjon av felles arbeidsprosesser fra etableringen av ØSC. Støttesystemet Epicenter inneholder dokumentasjon som er tilgjengelig for både ØSCs ansatte og kunder.

## Kunder

Antall kunder og variasjon i størrelsen på kundene er relativt likt i Norge og i Danmark. DFØ har imidlertid et noe høyere antall fast ansatte som mottar lønnsutbetaling gjennom sitt system, ca 73000, mens tilsvarende antall for SAM er 55000.

Tema	DFØ	SAM/ØSC
Antall kunder lønnstjenesten	176	162
Antall fast ansatte for lønnsutbetaling	72603	55000
Variasjon i antall ansatte hos kunde (størrelse på virksomheten)	Fra under 10 ansatte til over 6000 ansatte.	Fra under 10 ansatte til over 7000 ansatte.

## Styring/ledelse

Både i Norge og i Danmark er det fastsatt styringsparametere for jevnlig rapportering til etatsstyrer. I tillegg har man definert styringsparametere for intern rapportering, og fokuserer på å være et eksempel til etterfølgelse med hensyn til intern styring. I SAM benyttes registrering av tid per gjennomført arbeidsoppgave i mye større grad enn i DFØ, og de synes generelt å ha større fokus på å bruke disse dataene i møte med sine ansatte.

I DFØ er det stort fokus på tjenesteutvikling, og spesielt digitalisering og integrasjonsløsninger. SAM har mindre fokus på dette og gjør kun nødvendige tilpasninger som følge av regelverksendringer og lignende. Både DFØ og SAM har samarbeid med andre statlige aktører.

Tema	DFØ	SAM/ØSC
Service mål/rapportering til etatsstyrer/internt	Rapporterer til Finansdepartementet på rett lønn utbetalt til rett tid samt forekomst av feilutbetalinger som følge av systemfeil. I tillegg intern rapportering på saksbehandlingseffektivitet, offentlig rapportering, bruk av digitaliserte blanketter,	Måles på rett lønn til rett tid, lønnsutbetaling og kontroll av lønn. I tillegg intern rapportering i forhold til service mål på produktivitet; tidsforbruk innen områdene lønnadministrasjon, lønnrefusjon, avstemning og lønnskontroll.

	standardisering av arbeidsflyt og tjenesteavtaler med avvik.	Fordeling av total tid registrert på kundeproduksjon, fravær og øvrig tid, samt antall transaksjoner i SLS. Tidsregistrering gjøres per kunde.
Interne styringsprosesser	Har som mål å være et eksempel til etterfølgelse for våre kunder.	Har som mål å være et eksempel til etterfølgelse for våre kunder.
Tjenesteutvikling	I tillegg til at endringer i lover og regelverk samt teknologiske endringer medfører behov for utvikling er det stort fokus på løsninger som vil gi mer effektiv ressursbruk i staten. Eksempler på dette er elektronisk bilagsflyt og funksjonalitet forbundet med arbeidet med refusjoner fra NAV, samt integrasjon med systemer hos andre statlige aktører.	Har til nå hatt lite fokus på tjenesteutvikling ut over nødvendige tilpasninger som endringer i regelverk, osv. Har hatt fokus på å få driften til å fungere og å oppfylle business casen (2008 – 2012).
Samarbeid med andre statlige aktører	I forbindelse med tjenesteutvikling: samarbeid med FAD, Difi, NAV og kundene. I forbindelse med lover og regelverk: samarbeid med FAD og Skatteetaten.	Moderniseringsstyrelsen som har ansvar for systemplattformen, kommunene (praksis påvirker refusjonsløsningen), kundene, Riksrevisjonen, Finansministeriet.

### Kundekommunikasjon og –involvering

Både DFØ og SAM benytter flere kanaler i sin kommunikasjon med kundene. Benyttede kanaler inkluderer nyhetsbrev, nettsider, bruk av brukerstøtteverktøy og direkte kontakt via telefon, e-post og møter. I SAM benyttes imidlertid også Epicenter, som inneholder prosessbeskrivelser og detaljert dokumentasjon. Tilsvarende verktøy er foreløpig ikke ferdig utviklet i DFØ. Arenaer for kundeinvolvering finnes også både i Norge og i Danmark, men på flere ulike nivåer og i flere ulike former i Norge.

På dette området synes SAM/ØSC også å ha vært noe mer målrettet enn DFØ, ved at rammene for samarbeidet med kundene ble lagt tidlig i etableringsløpet, og gjøres på samme måte i dag – dette fungerer.

Tema	DFØ	SAM/ØSC
Kommunikasjon med kundene	En-veis kommunikasjon DFØ-kunde skjer hovedsakelig via kundenett, som inneholder både nyhetssaker og informasjon forbundet med daglig drift, for eksempel driftsstatus på lønssystemet. I tillegg faglig, to-veis kommunikasjon via brukerstøtteverktøy og kontakt per telefon/epost med kundebehandler. Kundemøter ved behov, enten fysisk eller per videokonferanse/telefon.	«Nyt fra Statens Administration», månedlig nyhetsbrev på e-post. En-veis kommunikasjon ØSC-kunde skjer hovedsakelig via Epicenter, som inneholder både faglig informasjon og dokumentasjon. I tillegg direkte kommunikasjon via telefon/e-post. Kundemøte med hver enkelt kunde.
Kundeinvolvering	DFØs årskonferanse (fokus på styring).	Kundeforum, der 1-2 representanter per

	Dialogmøter med store kunder (halvårlig). Kundeforum. Pilotering og testing i forbindelse med tjenesteutvikling. Samarbeidsmøter med enkelte kundesegmenter.	ministerområde deltar. Kundeforumet møtes tre ganger per år. Agenda er utviklingsinitiativer og aktuelle saker knyttet til kundeforholdet.
--	---	--

## Resultater fra undersøkelser

Det gjennomføres flere årlige undersøkelser både i Norge og i Danmark. Resultater fra en benchmarkingsundersøkelse som både DFØ og SAM deltar i viser at DFØ oppnår bedre resultater enn SAM på tre av fire prosesser målt. Denne benchmarkingsundersøkelsen fokuserer i veldig stor grad på *produktivitet*<sup>24</sup>, som oversikten gitt i tabellen under viser. I forbindelse med benchmarkingsundersøkelsen som skal gjennomføres i 2013 vurderer man i større grad å fokusere på *effektivitet*<sup>25</sup>, som er et videre begrep og beskriver forbindelsen mellom ressursbruk med økt verdiskaping.

På den årlige kundetilfredshetsundersøkelsen oppnår både DFØ og SAM gode resultater. Resultatene fra en årlig arbeidsmiljøundersøkelse er også positive, og viser at det synes å være et godt arbeidsmiljø både i DFØ og i SAM.

Tema	DFØ	SAM/ØSC
Resultater fra benchmarkingsundersøkelse 2012	Antall ansatte som betjenes per årsverk: nest beste fjerdedel Omkostninger per ansatt som betjenes: beste fjerdedel Antall behandlede lønns slipper: beste fjerdedel Omkostninger per lønnslipp: beste fjerdedel Antall refusjoner per årsverk: ikke målt Omkostninger per refusjon: ikke målt	Antall ansatte som betjenes per årsverk: nest beste fjerdedel Omkostninger per ansatt som betjenes: nest best fjerdedel Antall behandlede lønns slipper: nest beste fjerdedel Omkostninger per lønnslipp: nest dårligste fjerdedel Antall refusjoner per årsverk: beste fjerdedel Omkostninger per refusjon: beste fjerdedel
Resultater fra kundetilfredshetsundersøkelse 2012	For lønns tjenesten: 4,28 på en skala fra 1 til 6, der 6 er best.	For lønns tjenesten: 3,9 på en skala fra 1 til 5, der 5 er best.
Resultater fra arbeidsmiljøundersøkelse 2012	Undersøkelsen er delt inn i områdene samarbeid, kontroll, innovasjon og effektivitet. For DFØ totalt er det gjennomgående høy	For ØSC totalt: 4,2 på en skala fra 1 til 5, der 5 er best.

<sup>24</sup> *Produktivitet* er produksjon i forhold til innsats. Vanligvis menes gjennomsnittsproduktivitet, dvs produktmengde per enhet innsats av en produksjonsfaktor. (Store norske leksikon, <http://snl.no/produktivitet>).

<sup>25</sup> *Effektivitet*, det å være effektiv, virkningsfull; et at noe virker etter plan, at utbyttet eller avkastningen er stor ift innsatsen, særlig om arbeid og kapitalstyr. (Store norske leksikon, <http://snl.no/effektivitet>).

	score for faktorene innen samarbeid, høy for kontroll i form av formalisering, innovasjon, særlig faktoren refleksivitet, ligger noe lavere og på effektivitet scores det høyt på innsats og kvalitet, men lavere på blant annet effektivitet og arbeidspress.	
--	--	--

Sammenligningen gjort over viser at til tross for at DFØ og SAM er etablert i to relativt like land og leverer relativt like tjenester er det mye som er ulikt. Den danske modellen virker i mange henseende «enklere» og mer målrettet, og er i mye større grad styrt fra overordnet nivå. Valgfriheten er sterkt begrenset og både kommunikasjonsmåter, rapporteringsveier og samarbeid med andre aktører virker mer «ryddig».

Det kan være mange faktorer som bidrar til å forklare at det er blitt slik, men i denne studien er det fokusert på ulike beslutningsmodeller, som er beskrevet i kapittel tre. I kapittel fire forklares metode for innhenting av informasjon og i kapittel fem oppsummeres funn og empiri analyseres i forhold til teoriene. Videre trekkes det konklusjoner om sammenhengene mellom likheter og ulikheter i organiseringen i Norge og Danmark som er skissert i dette kapittelet og funn gjort i undersøkelsen.

### 3 Organisasjons- og beslutningsteori

I kapittel to er bakgrunnen for etableringen av felles statlige lønnstjenester i Norge og Danmark beskrevet, samt likheter og ulikheter i forbindelse med organisering og leveranse av tjenestene.

I dette kapittelet vil dette knyttes opp mot organisasjons- og beslutningsteori, for å vise at teoretiske modeller kan bidra til å forklare hvorfor det har blitt som det har blitt.

Beslutningsteori kan for det første hjelpe til å forstå hvorfor det har oppstått ulike valg i forkant av etableringen av tjenestene i Norge og Danmark. For det andre er det viktig å ha en forståelse for beslutningsteori med hensyn til fremtidig organisering, det kan gi en pekepinn på hvilken måte man bør eller ikke bør arbeide med en eventuell ny omstilling av organisasjonen. For det tredje kan det være en vekker i forhold til bevisst bruk av beslutningsmodellene. Hvis man for eksempel ønsker mer rasjonalitet i fremtidige prosesser er det viktig å se sammenhenger mellom beslutningsprosess og resultat, og hvis man ønsker klarere roller må det være mer rasjonalitet involvert i beslutningsprosessen.

I dette kapittelet vil de ulike modellene for beslutningsprosesser som kan ha hatt en betydning i forbindelse med etablering av felles statlige lønnstjenester i Norge og Danmark forklares og utdypes. Først defineres hva en beslutning er og hva en beslutningsprosess innebærer. Deretter gis en overordnet beskrivelse av hva beslutningsteori innebærer og seks organisatoriske beslutningsmodeller forklares kort. Av disse seks modellene er i forbindelse med denne oppgaven tre trukket ut, som kan bidra til å forklare variasjon i denne sammenhengen. Det er videre definert tre hypoteser som vil bevises eller motbevises som et resultat av analyser og funn beskrevet i kapittel fem.

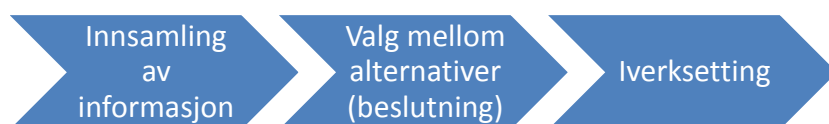
#### 3.1 Hva er en beslutning?

Det er vanlig å definere en beslutning som et valg mellom ulike alternativer, der valget innebærer en forpliktelse til handling (Jacobsen og Thorsvik, 2007:279<sup>26</sup>).

En beslutning kan også betraktes som det endelige utfallet av en prosess (Jacobsen og Thorsvik, 2007:279<sup>27</sup>).

<sup>26</sup> Langley, A., H. Mintzberg, P. Pitcher, E. Posada og J. Saint-Macary (1995). *Opening Up Decision Making: The View from the Black Stool*. Organization Science Vol. 6: 260-279.

En beslutningsprosess kan beskrives som sammensatt av tre faser:



Figur 3.1: Faser i en beslutningsprosess (Jacobsen og Thorsvik, 2007:279)

Beslutningsprosessen innebærer å ta stilling til informasjon. Første steg i prosessen er å samle inn informasjon, deretter å systematisere, analysere og tolke informasjonen, og deretter å fatte valg mellom alternativer. Man forventer så at beslutningen iverksettes slik at man kan få den ønskede effekten.

### 3.2 Hva er beslutningsteori?

En organisasjon er en gruppe mennesker som knyttes sammen av felles oppgaver og mål, der arbeidet er samordnet i eksisterende prosedyrer og retningslinjer for realisering av disse felles målene (Jacobsen og Thorsvik 2007:13). Beslutningsadferd er en sentral del av dette, og i denne sammenhengen er det ønskelig å avklare hvorfor en organisasjon kom fram til akkurat sin beslutning og ikke en annen.

Sentralt i beslutningsteorier står ideen om at individer handler rasjonelt. Å handle rasjonelt betyr ikke noe annet enn å tenke fornuftig. I en ideell situasjon vil mennesket handle perfekt rasjonelt:



Figur 3.2: Mennesket som perfekt rasjonell beslutningstaker (Jacobsen og Thorsvik, 2007:281)

I virkeligheten avviker de aller fleste beslutningssituasjoner fra denne idealmodellen, derfor er forestillingen om begrenset rasjonalitet et sentralt utgangspunkt. Dette innebærer at beslutningstakerne har begrensninger i forhold til tid, oppmerksomhet og analysekapasitet i

<sup>27</sup> Simon, H. A. (1945/1976). *Administrative Behavior*. New York: Free Press.

forbindelse med oppgavene og problemene de møter (Christensen et al, 2009:25-29). Det alternative som besluttes er «godt nok», og ikke nødvendigvis det beste.

### 3.3 Ulike teoretiske modeller for beslutninger

Jacobsen og Thorsvik (2007:293-305) skisserer seks organisatoriske beslutningsmodeller:

1. Organisasjonen som rasjonell aktør  
Fokus: Hvordan spesialisering og koordinering påvirker beslutningsprosesser
2. Regelmodellen  
Fokus: Hvordan bruk av regler påvirker beslutningsprosessen
3. Forhandlingsmodeller  
Fokus: Forhandlinger for å håndtere interessekonflikt, finne akseptable løsninger for involverte parter, og danne koalisjoner
4. Kommunikativ rasjonalitet  
Fokus: Utvikling av intersubjektivitet i organisasjoner
5. Inkrementell handling  
Fokus: Beslutninger som er koplet sammen slik at små skritt fører til store endringer uten at noen har oversikten over hva som skjer
6. Organisert anarki («garbage can»-teori)  
Fokus: Beslutningsprosesser som er preget av skiftende aktører, mål og preferanser over tid

Det er i denne oppgaven fokusert på modell 1, 3 og 6. Årsaken til dette er at disse modellene representerer ytterpunkter med hensyn til beslutningssituasjoner, og derfor vil fungere godt som analyseverktøy i denne sammenhengen.

I det videre arbeidet vil beslutningsmodellene benyttes som hypoteser for å forsøke å finne hvilken av modellene som best definerer hvordan beslutninger i forbindelse med organisering og leveranse av lønnstjenestene i henholdsvis DFØ og SAM er tatt. Jeg vil først knytte en hypotese mot rasjonalitetsmodellen, og beskrive kort hva som kjennetegner denne.

#### **Hypotese 1: Beslutningssituasjoner preges av høy grad av rasjonalitet**

Denne modellen kjennetegnes ved at organisasjonen er bevisst konstruert for å realisere bestemte mål, og at organisasjonen dermed kan fungere som en rasjonell aktør. Den enkelte

medarbeider har klart definerte arbeidsoppgaver som skal løses, klare forventninger til hvilke arbeidsoppgaver andre medarbeidere har ansvar for å løse og hvordan disse oppgavene løses, og adferden til den enkelte medarbeider styres og koordineres slik at felles mål kan realiseres.

Oppgavene er sterkt spesialiserte og informasjon spres gjennom hierarkiet og horisontale kommunikasjonslinjer. Det er liten eller ingen uenighet om mål, strategier eller hvilke regler som skal anvendes. Dersom det oppstår uenighet vil en klart definert hierarkisk ledelse «skjære igjennom».

Organisasjonsstrukturen denne beslutningsmodellen forekommer i er gjerne hierarkisk, med klart definerte ansvarsområder og kommunikasjonslinjer (Jacobsen og Thorsvik, 2007:295). En slik modell har i stor grad preget utviklingen av offentlig sektor i og utenfor Norge, man har hatt stor tro på at effektivitet kan oppnås gjennom et rasjonelt «byråkrati», som beskrevet av Max Weber i «*Makt og Byråkrati*» (1971). Dersom man klarte å styre menneskers tanker og holdninger ved regler, unngikk man at personlige følelser og holdninger influerte beslutningene (Jacobsen og Thorsvik, 2007:75).

Modellen er i studien operasjonalisert slik:

Opplever du at tjenesteleveransen påvirkes av at tjenesten er sentralisert (SAM)/desentralisert (DFØ)?  
Etter din mening:

- Er virksomhetens visjon klar og entydig?
- Er virksomhetens overordnede mål klar(e) og entydig(e)?
- Er virksomhetens strategi klar og entydig?

Er det definert klare og entydige rollebeskrivelser?  
Er det definert klare og entydige oppgavebeskrivelser?  
Føler du at organisering er vel gjennomtenkt?  
Føler du at tjenesteutvikling er vel gjennomtenkt?  
Føler du at måten tjenesten leveres på (servicenivå, arbeidsdeling med kunden, osv) er vel gjennomtenkt?

Den neste beslutningsmodellen som er belyst er forhandlingsmodellen. Hypotese 2 knyttes opp mot denne, og i det følgende avsnittet er denne modellen kort beskrevet.

### **Hypotese 2: Beslutningssituasjoner preges av høy grad av forhandlinger**

I forhandlingsmodellen (Lewicki og Litterer, 1985) vil ulike grupper med ulike interesser være uenige om både organisasjonens mål og hvordan man skal realisere målene. Gruppene



vil opptre strategisk i forsøket på å oppnå «sine» mål og det vil oppstå ulike maktbaser som arbeider med å få gjennomslag for sine særinteresser.

For at gruppene skal klare å enes om et felles resultat må man benytte forhandlingsteknikker.

Disse deles gjerne i fordelingsforhandlinger og integrasjonsforhandlinger.

Fordelingsforhandlinger vil si fordeling av en gitt mengde ressurser – en vinn-tap-situasjon.

Med integrasjonsforhandlinger menes at man tar hensyn til situasjoner der det er felles interesser, slik at man får en vinn-vinn-situasjon.

Denne beslutningsmodellen benyttes helst i heterogene organisasjoner, det vil si strukturelt differensierte organisasjoner med ulike nivåer og mange enheter og avdelinger.

Organisasjonen kan også være kulturelt differensiert, det vil si at det forekommer ulike subkulturer med ulike ønsker og interesser. (Jacobsen og Thorsvik, 2007:298).

Modellen er i studien operasjonalisert slik:

Var det motstand hos enkelte kundegrupper ved etablering av tjenesten?  
 Har eksterne aktører noen betydning for/påvirkning på beslutninger som tas i forhold til funksjonalitet/plattform?  
 Har etatsstyrer noen betydning for/påvirkning på beslutninger som tas?  
 Hvem er involvert i beslutninger om organisering?  
 Er det mye uenighet om slike prosesser (organisering)?  
 Hvem er involvert i beslutninger om tjenesteutvikling?  
 Er det mye uenighet om slike prosesser (tjenesteutvikling)?  
 Hvem er involvert i beslutninger om måten tjenesten leveres på (servicenivå, arbeidsdeling med kunden, osv)?  
 Er det mye uenighet om slike spørsmål?  
 Preges slike beslutningssituasjoner av uro i organisasjonen?  
 Hvordan løses i såfall slike situasjoner? Preges de av konflikt, tautrekking, forhandling?

Den tredje og siste beslutningsmodellen som belyses er tilfældighetsmodellen, også kalt «organisert anarki» eller «garbage can»-teorien. Den tredje hypotesen stilt i denne sammenhengen er knyttet opp mot denne modellen, og i dette avsnittet beskrives denne modellen kort.

### **Hypotese 3: Beslutningssituasjoner preges av høy grad av tilfældighet**

Denne modellen preges av at det er en strøm av beslutningsmuligheter, en strøm av deltagere,

en strøm av problemer og en strøm av løsninger, og kalles derfor «organisert anarki» eller «garbage can»-teori (Cohen, March og Olsen, 1972). Organisasjonen er typisk preget av stor grad av usikkerhet samt motstridende mål og strategier. Organisasjonen vil være preget av at mye skjer samtidig slik at det er vanskelig å skaffe seg oversikt, å styre eller påvirke beslutningsprosessens utfall.

Beslutninger tas når deltagere fra de fire strømmene kobles sammen i en beslutningsanledning, som et resultat av tid, et resultat av læring eller et resultat av strukturelle eller administrative arrangementer på arenaer som gir beslutningsmuligheter. Makten i organisasjonen er mer eller mindre jevnt fordelt og ulike personer vil være involvert i ulike beslutningssituasjoner.

Strukturen i organisasjoner med denne beslutningsmodellen er gjerne uklar og flytende, med uklare grenser mellom avdelinger og nivåer, dårlig definerte beslutningssituasjoner samt uklare deltakelsesrettigheter og plikter (Jacobsen og Thorsvik, 2007:303).

Modellen er i studien operasjonalisert slik:

Etter din mening, var formålet med etablering av virksomheten klart?  
 Opplevde du at det var sterk politisk styring i etableringsprosessen?  
 Opplever du at tjenesteleveransen påvirkes av at tjenesten er obligatorisk (SAM)/frivillig (DFØ)?  
 Gjøres det spesialtilpasninger i systemløsningen for enkelte kundegrupper?  
 - Hvis ja, kan du si litt mer om det?  
 Er det de samme aktørene/partene som står fram i ulike situasjoner, eller varierer dette?  
 Føler du at det er klare eller uklare arbeidsforhold (roller)?  
 Har utviklingen av organisasjonen vært litt «anarkisk» eller mer hierarkisk?  
 Hvor stor vekt tror du uformelle lover og regler har? (normer, verdier, kultur)  
 Er organisasjonen preget av passende mengde stabilitet?

De tre beslutningsmodellene beskrevet over beskriver egenskaper som kan ha vært tilstede, overlappende og/eller fraværende i forbindelse med etableringen av henholdsvis SSØ og ØSC/SAM. I studiens intervjufase er det innhentet informasjon om egenskaper som strategi, organisering og konfliktnivå. Analysedelen vil belyse om noen av egenskapene er spesielt framtrepende i de to organisasjonene og om det kan ha påvirket dagens organisering av tjenestene.

I kapittel fire beskrives framgangsmåte og metode benyttet i arbeidet med denne oppgaven, det vil si innledende faser i forbindelse med definisjon av problemstilling, valg av metode for datainnsamling og gjennomføring av denne, og arbeidet med sammenfatning av intervjuer og analyse, diskusjon samt utskrift av konklusjoner trukket som følge av dette arbeidet.

## 4 Metode

I dette kapitlet vil det redegjøres for valg av problemstilling og design av undersøkelsen gjennomført i forbindelse med oppgaven.

Innledningsvis gikk det mye tid til å definere og avgrense problemstillingen. I første skisse var oppgaven å se på om de ulike måtene tjenesten er etablert på i Norge og Danmark medfører forskjeller i kvaliteten på tjenesten. Dette ble imidlertid for omfattende og dessuten ville det bli vanskelig å finne sammenlignbare data i og med at kvaliteten måles på ulik måte og i ulik grad hos de to tjenesteleverandørene.

I den endelige skissen ble det derfor valgt, under kyndig bistand fra min dyktige veileder, å fokusere på beslutningsprosessene forbundet med etablering, videreutvikling og leveranse av tjenestene. Teoretisk grunnlag for dette er beslutningsteori som definert i Jacobsen og Thorsvik, 2007<sup>28</sup>.

Oppgaven ønsker å belyse både hvordan beslutninger ble tatt i forbindelse med etablering av virksomhetene DFØ (da SSØ) og SAM/ØSC (ØSC først som del av Økonomistyrelsen og senere som del av Statens Administration), og hvordan beslutninger er tatt og tas i forbindelse med videreutviklingen av virksomhetene, forbundet med organisering, tjenesteutvikling og selve leveransen av tjenestene.

Arbeidet har fulgt kvalitativ metode, det vil si at innledningsvis er informasjon innhentet fra ulike kilder og det er så foretatt en undersøkelse der det er gjennomført intervjuer med et begrenset antall informanter.

Det understrekes at det i denne oppgaven ikke foretas en evaluering av hvordan oppgavene løses i de to landene, det er kun gjort et forsøk på å belyse likheter og ulikheter og å finne mulige årsaker til hvorfor ting har blitt som de har blitt.

### 4.1 Hvordan er data innhentet?

Som nevnt gikk det først mye tid til å avgrense og definere problemstillingen. I oppgavens første skisse var det ønskelig å inkludere «alt» i vurderingene, men dette ble raskt avgrenset grunnet disponibel tidsramme og en mer realistisk vurdering av omfanget på oppgaven.

---

<sup>28</sup> Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer* (3. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.

Da problemstillingen endelig var definert ble det i innledende faser brukt mye tid på å innhente utfyllende informasjon om etableringen av SSØ og ØSC/SAM. Som ansatt i SSØ siden juni 2006 kjente jeg selvsagt til en del av dette fra før, men jeg hadde likevel en god del spørsmål som måtte besvares. ØSC, eller Statens Administration, kjente jeg mindre til fra før, annet enn at SAM ofte har vært nevnt i forbindelse med at kollegaer har vært på studiebesøk eller i forbindelse med at DFØ og SAM tar del i samme årlige benchmarkingsundersøkelse.

Det er innhentet informasjon fra virksomhetenes hjemmesider og via samtaler med sentrale personer i virksomhetene, samt fra dokumentasjon produsert i forbindelse med etableringen, som for eksempel Finansdepartementets *presentasjon fra kundeseminar om prosjekt for etablering av SSØ*<sup>29</sup> og Finansministeriets hovedrapport «*Administrative servicecentre i staten*»<sup>30</sup>.

Utover dette er informasjon hentet fra andre aktuelle nettsider, for eksempel etatsstyrer<sup>31</sup>. I tillegg er diverse dokumentasjon mottatt fra kollegaer i DFØ samt fra min kontaktperson i SAM gjennomgått.

Videre datainnsamling er gjort via kvalitative intervjuer. En intervjuguide ble utarbeidet basert på beslutningsteorien som danner grunnlaget for problemstillingen i oppgaven. Intervjuguiden består av totalt 35 spørsmål og er delt inn i bakgrunnsspørsmål og tre avsnitt knyttet mot de ulike beslutningsmodellene; rasjonalitetsmodellen, forhandlingsmodellen og tilfeldighetsmodellen («organisert anarki»).

Det ble i utgangspunktet satt opp en liste over ønskede intervjuobjekter. Hovedsakelig var det ønskelig å intervju personer som hadde vært sentrale beslutningstagere og/eller deltagere i etableringsprosessen og/eller videreutviklingen av virksomhetene.

Listen over informanter ble noe modifisert underveis, både som resultat fra gjennomførte intervjuer, at andre informanter foreslo egnede intervjuobjekter, og også på bakgrunn av hva

---

<sup>29</sup> Finansdepartementet (2003). *Prosjekt for etablering av Senter for statlig økonomistyring. Kundeseminar*. Presentasjon.

<sup>30</sup> Finansministeriet (2008), *Administrative servicecentre i staten, Hovedrapport*.

[http://www.statens-adm.dk/~media/Files/ServiceMenu/OM\\_OS/%C3%98SC/ASC/folder/Hovedrapport/administrative\\_servicecentre\\_rapport\\_feb2008%20pdf.ashx](http://www.statens-adm.dk/~media/Files/ServiceMenu/OM_OS/%C3%98SC/ASC/folder/Hovedrapport/administrative_servicecentre_rapport_feb2008%20pdf.ashx)

<sup>31</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin.html?id=216>, [www.fm.dk](http://www.fm.dk)

som etter hvert fremgikk at manglet av kompletterende informasjon. Noen modifiseringer måtte også gjøres som følge av at ønsket informant ikke hadde anledning til eller ikke ønsket å stille opp på et intervju. Det ble satt av to timer per intervju og de ble stort sett gjennomført på mellom en og halv og to timer. Som forberedelse til intervjuet fikk informantene tilsendt en kort introduksjon til oppgaven og formålet med denne, samt en kortfattet beskrivelse av de tre beslutningsmodellene.

For å verifisere innhold og omfang på intervjuguiden ble et prøveintervju gjennomført. Både spørsmålsstillingene og antall spørsmål fungerte bra, og prøveintervjuet medførte derfor ingen endringer i intervjuguiden eller opplegget for øvrig.

Ved SAM ble totalt fem intervjuer gjennomført konsentrert på to dager i København. I tillegg ble det avholdt et par møter med andre informanter for å innhente supplerende bakgrunnsinformasjon og/eller få avklaringer på punkter rundt etableringen som ikke framgikk av på forhånd gjennomgått informasjon. Dette opplegget ble tilrettelagt av min kontaktperson i SAM, som også bidro med utfyllende informasjon disse to dagene.

Ved DFØ ble intervjuene gjennomført spredt over en fem-ukers periode, og gjennomført per videokonferanse eller som fysisk møte i Kristiansand eller i Oslo.

Notater ble skrevet ned i tillegg til at diktafon ble benyttet ved gjennomføring av intervjuene. Opptakene er kun benyttet som supplement for å korrigere notatene, intervjuene er ikke transkribert.

Informantene fikk intervjuet til gjennomlesning i etterkant av gjennomføringen, og ni av totalt elleve informanter har svart bekreftende på at deres svar er korrekt gjengitt. De resterende to har ikke svart, og det må antas at det også betyr at intervjuet er korrekt gjengitt.

I intervjuets første avsnitt er det i tillegg til demografiske opplysninger og spørsmål om informantens rolle ved etableringspunktet og nåværende rolle stilt spørsmål rundt selve etableringen av virksomhetene. Her har informantene til sammen gitt opplysninger som gir et godt bilde av bakgrunn og formål med etableringen samt hvordan etableringen ble opplevd både blant ansatte, på kundesiden og i omkringliggende etater.

Det er videre stilt spørsmål ved hvordan informantene i dag opplever at tjenesten fungerer, slik den er definert på ulik måte i Norge og Danmark, og om man mener at tjenesten er spesielt tilpasset til enkelte kundegrupper.

I intervjuets andre avsnitt belyses rasjonalitetsmodellen, som tilsier at lover, regler og hierarki er mest framtrødende i beslutningssituasjoner. Det stilles blant annet spørsmål ved om virksomheten har en klart definert visjon, klare mål og en klar strategi.

I tredje avsnitt er spørsmålene knyttet mot forhandlingsmodellen og det stilles spørsmål ved om beslutningssituasjoner preges av forhandlinger, konflikter og tautrekking, samt generelt uro i organisasjonen.

Fjerde avsnitt inneholder spørsmål relatert til tilfældighetsmodellen, om beslutningssituasjoner preges av tilfældigheter samt uformelle lover og regler.

Ved gjennomgang av intervjuvarene fremgår det at noen av spørsmålene passer bedre inn som egne innledende avsnitt eller under andre beslutningsmodeller. Svarene i kapittel fem er derfor gruppert på en måte som avviker noe fra intervjuguiden.

## 4.2 Begrepsbruk i intervjuguiden

I det følgende gis kortfattede forklaringer på begrepsbruk i intervjuguiden. Slike forklarende tillegg er også gitt i intervjusituasjonen der det har vært spørsmål om det og/eller tydelig usikkerhet i forbindelse med spørsmålet.

Med «rolle» menes en funksjon i virksomheten eller i prosjektsammenheng. En ansatt kan ha en eller flere roller, for eksempel leder, teamleder, prosjektleder, prosjektmedarbeider. En rolle kan også være mer relatert til måten oppgaven utføres på, for eksempel å være pådriver eller utfører.

Med «rollebeskrivelse» menes en beskrivelse av hvem den ansatte i denne rollen skal rapportere til, hvilket ansvar og hvilken myndighet den ansatte har, hvilke oppgaver den ansatte har ansvar for å gjennomføre samt eventuelle kompetansekrav for å inneha rollen.

Med «oppgavebeskrivelse» menes en beskrivelse av hva som skal gjøres og hvordan oppgaven skal utføres. Dette kan også inkludere hvilke(n) rolle(r) som er involvert i en oppgave og hvilket ansvar de(n) har.

Med «*eksterne aktører*» menes andre offentlige eller private virksomheter som i noen grad har samarbeid med eller på annen måte kan påvirke tjenesteleveransen, for eksempel statlige virksomheter som DIFI, NAV, FAD, Skatteetaten og tilsvarende i Danmark, eller systemleverandører og leverandører av teknisk plattform.

Med «*aktører/parter*» menes både ansatte enkeltvis og grupper av ansatte, for eksempel medlemmer i en fagforening eller ansatte som inngår i en ledergruppe.

### 4.3 Case studie

Studien benytter deduktiv metode. Det vil si at det tas utgangspunkt i teorien og at empiri samles inn på grunnlag av de spørsmålsstillingene som oppstår ved gjennomgang av teorien. I case studier er det vanlig å kombinere ulike metoder for datainnhenting og det er også gjort i dette tilfellet. Data er innhentet ved gjennomgang av diverse dokumentasjon både via internett og fra mer manuelle kilder, ved samtaler med personer med god kjennskap til virksomhetene som er involvert i studiet og ved gjennomføring av kvalitative intervjuer.

DFØ og SAM representerer i utgangspunktet to nokså like case i forhold til tjenesten som er etablert, men måten etableringen har skjedd på og måten tjenesten leveres på er ulik. Metodikken kan derfor sies å følge modellen som kalles «MSDO» («Most similar, different outcome») (Rihoux og Ragin, 2009).

Strengt tatt kunne man i denne studien ha valgt å bare se på beslutningsprosesser i DFØ og hvordan disse kan ha påvirket organiseringen og utviklingen av DFØ. Det ble imidlertid valgt å sammenligne med tilsvarende organisasjon i Danmark siden det er så grunnleggende forskjeller i måten tjenesten er etablert på. Det som er «most similar» i de to landene er overordnet: demokrati, styrt av en folkevalgt regjering, sosialdemokratiske velferdsstater med relativt lik lovgivning, omfattende redistribusjon gjennom beskatning og offentlig forvaltning. «Different outcome» fremkommer som et resultat av at man til tross for likhetene velger å etablere en obligatorisk tjeneste i Danmark, tjenesten er dessuten sentralisert og det er lite eller ingen valgfrihet forbundet med måten tjenesten leveres på. Bakgrunnen for etablering synes dessuten i mye større grad å være drevet av behov for å spare penger og effektivisere i Danmark enn i Norge.



I tillegg viser en annen stor reform i Danmark, *Strukturreformen*<sup>32</sup> gjennomført i 2007, at danskene har stor evne til beslutning og gjennomføring. Jeg ønsket derfor å se på om dette også var noe som kjennetegnet etableringen av felles statlige lønns tjenester i dette landet.

For å oppnå reliabilitet i studien er det valgt ut informanter som har deltatt aktivt i prosessen for etablering og videreutvikling av de to virksomhetene. Informantene er både eksperter på sine områder og har innehatt, og innehar, stillinger som enten er plassert høyt i organisasjonen eller som har vært, og er, viktige og betydningsfulle posisjoner forbundet med beslutningsprosesser i virksomhetene. Dette innebærer at det er etablert en tillit til utsagnene informantene har kommet med.

Det er videre etablert validitet i overgangen fra de teoretiske modellene til de operasjonelle definisjonene, jfr intervjuguide og tabellene som inneholder sammenfattede og forenklete svar fra intervjuene. Spørsmålene i intervjuguiden er utviklet på en slik måte at de gjenspeiler de teoretiske modellene, samt at den opprinnelige intervjuguiden er vedlagt studien for referanse.

For å oppnå variasjon og kompletthet i data er informasjon innhentet ved hjelp av ulike metoder, både ved gjennomgang og analyse av dokumentasjon, diverse nettsider og ved gjennomføring av kvalitative intervjuer basert på en intervjuguide. For å verifisere innholdet i intervjuguiden ble det gjennomført et prøveintervju. Referat fra gjennomførte intervjuer er sendt informantene for verifikasjon og kommentarer.

#### 4.4 Analyse av data

Analyse av kvalitative data dreier seg i hovedsak om tre faser; *beskrivelse, systematisering og kategorisering, og sammenbinding og tolkning* (Jacobsen 2005:186). Oppsummeringen av intervjuene ble gjort så raskt som mulig etter gjennomført intervju. I kapittel fem er svarene på spørsmålene sammenfattet per spørsmål og avsnitt for henholdsvis DFØ og SAM.

For analyseformål ble samtlige svar satt inn i et stort regneark, slik at alle svar på samme spørsmål lettere kunne sammenlignes. På denne måten var det lettere å finne erfaringer, meninger og årsaker, samt å sortere ut utsagn som kunne gjengis i sin helhet.

---

<sup>32</sup> *Strukturreformen*, reform av den offentlige sektor i Danmark med virkning f.o.m. 01.01.07. Antallet primærkommuner ble redusert fra 271 til 98 og 13 amtskommuner ble nedlagt og erstattet av fem regioner. (Den store danske, [http://www.denstoredanske.dk/Samfund%2c\\_jura\\_og\\_politik/Samfund/Danmarks\\_lokalforvaltning/strukturreformen](http://www.denstoredanske.dk/Samfund%2c_jura_og_politik/Samfund/Danmarks_lokalforvaltning/strukturreformen))

Som et hjelpemiddel i forbindelse med analysen er videre svarene, der det ikke er gitt klare «ja» eller «nei» svar, «omdannet» til et ja eller et nei for å finne tendensen i samlet besvarelse for virksomhetene. Oppsummeringen må anses for å være en sterk forenkling av svarene gitt i intervjuene. Antall ja- og neisvar er summert per virksomhet i en tabell inneholdende spørsmål som naturlig henger sammen og/eller kan knyttes mot samme teori.

Som nevnt i avsnitt 4.1 er spørsmålene i analysefasen omgruppert noe, som følge av at svarene gitt viser at noen spørsmålsstillinger sammen danner et bakteppe for beskrivelsen av tjenesteleveransen eller at spørsmålsstillinger i større grad er relatert til en annen beslutningsmodell enn den de opprinnelige var plassert under.

I denne fasen ble i utgangspunktet beslutningsmodellene benyttet som basis for tolkning og analyse.

Videre må det tas forbehold om at min fremstilling kan være farget av at jeg selv har vært ansatt i DFØ (tidligere SSØ) siden juni 2006 og derfor har vært igjennom de ulike evalueringene og etterfølgende omorganiseringer samt endring av strategier, og selvsagt er påvirket av dette.

Utvalget av informanter er dessuten begrenset og det må tas høyde for at utvalget kan gi en skjev fremstilling av de faktiske forhold. Tilsvarende kan utvalgte informanter i Danmark ha bidratt til å gi et ensartet bilde av organiseringen der som en rasjonell prosess. Jeg vurderte også å intervju representanter fra kundesiden både i Norge og Danmark men av praktiske årsaker ble dette ikke prioritert.

## 5 Analyser og funn

I dette kapittelet presenteres oppgavens empiriske funn. Innledningsvis ble tre overordnede problemstillinger presentert:

1. Hva kjennetegner lønnsadministrasjon i sentral forvaltning?
2. Hva kjennetegner beslutningsgrunnlaget?
3. Hva forklarer variasjon?

I de foregående kapitlene er spørsmål 1 og 2 besvart i grove trekk. I dette kapittelet vil svarene gitt i intervjuene sammenstilles for å vise om ulike beslutningsmodeller kan forklare hvilke beslutninger som er tatt i forbindelse med etablering, tjenesteutvikling og leveranse av tjenestene. Det er også ønskelig å se på samspillet mellom de ulike beslutningsmodellene og om disse også kan ha komplettert hverandre i ulike faser i en beslutningsprosess.

I avsnitt 5.1 presenteres en sammenfatning av bakgrunnsspørsmål gitt informantene innledningsvis i intervjuene, som blant annet inkluderer deres rolle i forbindelse med prosessen for etablering av SSØ (DFØ) / ØSC (SAM). I avsnitt 5.2 oppsummeres erfaringer med valgte løsninger i de to landene. Avsnitt 5.3 til 5.5 inneholder oppsummering av og kommentarer på svarene gitt på spørsmål forbundet med henholdsvis rasjonalitetsmodellen, forhandlingsmodellen og tilfeldighetsmodellen. I avsnitt 5.6 presenteres og kommenteres hovedfunn fra intervjuene.

### 5.1 Oppsummering av bakgrunnsspørsmål

Informantene fra DFØ har alle relativt lang erfaring i DFØ, fra syv til ni år. Flere av informantene har tidligere erfaringer fra skattefogden eller annen avdeling i Skatteetaten, eller fra Finansdepartementet. Siden ØSC er en yngre organisasjon har informantene her tilsvarende kortere erfaring i virksomheten, fire til fem år, men samtlige informanter har også deltatt i fasene før etablering av ØSC, enten som ansatt i Økonomistyrelsen eller i Finansministeriet.

Informantene innehar stillinger på et høyere nivå, som seniorrådgiver/spesialkonsulent eller leder på seksjons-, avdelings- eller virksomhetsnivå. De har sittet i nåværende stilling fra under ett til syv år.

Samtlige informanter unntatt én har hatt en rolle i forbindelse med etablering av virksomheten, enten i forkant, ved etablering eller begge deler. Dette inkluderer deltagelse i

organisering, foregående analysearbeid, oppstart, forberedende arbeid på kundesiden og implementering av kunder.

Fem av elleve informanter har erfaringer fra lignende type virksomhet.

Se ellers sammenfatning av svarene gitt i tabell 5.1 under.

Spørsmål	DFØ	SAM
Hvor lenge har du jobbet i bedriften?	7 – 9 år. Før det var fire av informantene enten ved skattefogden, i Skattedirektoratet eller i Finansdepartementet.	I ØSC/SAM 4 - 5 år, eller i Moderniseringsstyrelsen eller Digitaliseringsstyrelsen. Før det enten i Økonomistyrelsen eller i Finansministeriet, fra 4 – 9 år.
Din stillingsbetegnelse?	Direktør, underdirektør/avdelingsdirektør/regiondirektør/seksjonssjef, seksjonssjef, seniorrådgiver.	Visedirektør, kontorsjef, sjefskonsulent, direksjonssekretær, spesialkonsulent.
Hvor lenge har du sittet i nåværende stilling?	Under ett år – 7 år.	2 – 6 år.
Hva var din rolle i arbeidet med etablering av virksomheten (DFØ/SAM)?	Arbeidsgruppe for organisering av regionene, bidra til å etablere organisasjonen, få virksomheten på fote, prosjektleder i Skattedirektoratet for etableringen, ansatt hos samarbeidspartner/pilotvirksomhet, senere kunde av SSØ (DFØ). En av informantene var ikke direkte involvert.	Foranalyse og evaluering før etablering av ØSC, business case og beslutningsgrunnlag, juridiske problemstillinger, planlegge implementeringen, planlegge organisasjonen/prosesser/metoder, «ice breaker»/forandringsagent i forbindelse med implementering og selve implementeringen, både i forhold til overføring av personell og mer praktisk orienterte oppgaver.
Har du tidligere erfaringer fra lignende type virksomhet?	Fra Forsvaret og implementering av SAP der. Fra skattefogden, som leverte samme tjenester. Fra fellestjenester i Rikstrykdeverket. Nei (to).	Nei (fire). En har tidligere erfaringer fra arbeid i amter (nå regioner), sentral forvaltning.

Tabell 5.1: Oppsummering bakgrunnsspørsmål.

## 5.2 Erfaringer med valgte løsninger

Det er i avsnittet «Rasjonalitetsmodellen» i intervjuguiden stilt tre spørsmål om informanten er fornøyd med henholdsvis dagens organisering, dagens fokus på tjenesteutvikling og dagens måte tjenesten leveres på. Måten disse spørsmålene er besvart på tilsier imidlertid at de kan tas ut av rasjonalitetsmodellen og jeg har derfor valgt å oppsummere svarene i et eget, innledende avsnitt. Besvarelsene gitt illustrerer også på en god måte at caset er et typisk MSDO-case («most similar, different outcome») (Rihoux og Ragin, 2009).

På spørsmålet om man er fornøyd med dagens organisering svares det veldig ulikt i DFØ og SAM. I SAM opplever man at organiseringen fungerer godt og at man har funnet en passende form for samarbeid med sidestilte virksomheter og kunder. I DFØ har man prøvd ulike organisasjonsmodeller og noen mener at dagens modell er bedre enn den foregående, men det

pågår nå en ny utredning som kan føre til ytterligere endringer. Det synes å være mer tilfeldigheter som styrer. To av informantene fra Norge uttalte følgende:

*«Forrige runde har enda ikke satt seg, men vi kjører på.»*

*«Det har blitt som det har blitt.»*

Neste spørsmål omhandlet fokus på tjenesteutvikling. Her svares det mer likt i DFØ og SAM, selv om DFØ synes å ha hatt mest fokus på dette. I SAM har man imidlertid til nå fokusert mest på å etablere tjenesten og nå de målene som er satt i forhold til effektivisering og standardisering. Nå som business casen er oppfylt kan man begynne å se mer på tjenesteutvikling. Selv om DFØ har hatt fokus på tjenesteutvikling mener man at dette ikke har vært gjort på optimal måte, det kommenteres blant annet at gjennomføringsevnen burde vært bedre. Også her synes det å være noe tilfeldig hva som prioriteres. DFØs direktør har følgende kommentar:

*«Fortsatt litt tilfeldighetenes spill som rår.»*

Tredje spørsmål stilt angående erfaringer var om man er fornøyd med dagens måte tjenesten leveres på. Her svares det både i DFØ og SAM at resultatene fra kundetilfredshetsundersøkelsen tyder på at kundene er fornøyde. I SAM opplever man at oppgavesplittet (arbeidsdelingen) som ble definert ved etableringen av tjenesten fungerer godt. I DFØ er det noe mer usikkerhet rundt måten tjenesten leveres på, og det antydes at denne kanskje ikke er optimal.

*«Generelt er det litt lite tydelig hva vi egentlig skal levere, ut over det å kjøre rett lønn til rett tid, vi får mange spørsmål ut over det vi egentlig skal levere.»*

Dette viser at DFØ har hatt og fortsatt har problemer med å finne sin form, både internt og i forholdet til etatsstyrer, Finansdepartementet. Til tross for at det er stort fokus på tjenesteutvikling fungerer ikke dette heller optimalt, og det er grunn til å tro at det er en sammenheng mellom disse faktorene. Det sies at gjennomføringsevnen i forbindelse med tjenesteutvikling er bedre enn før men at både den og organiseringen kan bedres ytterligere gjennom pågående utredning og etterfølgende endringer av organisering. Opplevelsen av at etatsstyrer ikke har mandat til å styre alt som påvirker måten tjenestene leveres på er også en faktor som gir usikkerhet.

SAM har imidlertid også sine utfordringer, i og med at store kundegrupper er holdt utenfor til nå. Man har fokusert på å få selve lønnsfunksjonen til å fungere godt og å nå effektiviseringsmålene som ble satt ved opprettelsen av virksomheten. Dette forsterkes ved at man har lite fokus på videreutvikling, og det synes å være en del usikkerhet forbundet med veien videre og hva man skal velge å satse på. Alternative utviklingsområder kan være nye kundegrupper og/eller en utvidelse av tjenesteområdene. Kundetilfredsheten er god per i dag men kundene vil trolig raskt kreve mer som vil gi de merverdi, og SAM ser at dette raskt vil gi utfordringer.

Det kan se ut som om man i Norge beveger seg mot en mer rasjonell form, der tilfeldighetene styrer i mindre grad, mens i Danmark, der man til nå har vært veldig rasjonelle, kan ha stagnert litt i forhold til videreutvikling av virksomheten.

Dette kan sees i tabell 5.2 under, her er det gitt en sammenfatning av måten disse spørsmålene er besvart på i DFØ og SAM. Antallet «ja»-svar er oppsummert, og viser at det er stor variasjon i oppfatningene av dagens organisering, fokus på tjenesteutvikling og måten tjenesten leveres på.

Spørsmål	DFØ		SAM	
	Er du fornøyd med dagens organisering?	0 ja	Bedre nå enn tidligere, men er i ny endringsprosess som blir mer krevende, tror den kan bli enda bedre. Har hatt en riktig utvikling, har mer fokus på samarbeid enn på konkurranse mellom kontorstedene. Vanskelig å få til at alt gjøres likt. Har utfordringer i forhold til at etatsstyrer ikke er regelverksforvalter.	5 ja
Er du fornøyd med dagens fokus på tjenesteutvikling?	Ca 4 ja	Er bedre nå, gjennomføringsevnen var ikke bra tidligere. Har begrenset kapasitet og drift må alltid gå foran. Det går litt tregt, har ikke systematisk tilnærming, tilfeldighetenes spill som rår. Burde hatt tettere dialog med kundene.	Ca 2 ja	Har litt videreutvikling, men det kunne vært bedre. Har hatt fokus på effektivisering og standardisering til nå. Kan nå se mer på forretningsutvikling og nye produkter.
Er du fornøyd med dagens måte tjenesten leveres på (servicenivå, arbeidsdeling med kunden, osv)?	4 ja	Har veldig gode resultater på kundetilfredshetsundersøkelsen. Må definere bedre hva som skal leveres og hvordan, hvilket servicenivå. Har et vidt spekter av kunder. Må ha fokus på å effektivisere for staten totalt sett.	5 ja	Har gode resultater på kundetilfredshetsundersøkelsen. Oppgavesplittet fungerer godt. Kan bli bedre på tjenesteutvikling. Kan levere mer som gir kunden merverdi og bli mer serviceorientert.

Tabell 5.2: Erfaringer med valgte løsninger.

### 5.3 Oppsummering av spørsmål i forbindelse med rasjonalitetsmodellen

For å finne mulige sammenfall med rasjonalitetsmodellen ble det først stilt spørsmål om man opplever at tjenesteleveransen påvirkes av at tjenesten er henholdsvis sentralisert, i SAM,

eller desentralisert, i DFØ. Dette spørsmålet kunne tolkes i både positiv og negativ retning men her har det vært fokus på sentralisering i form av at tjenesten leveres samlet, fra et samlet miljø.

I DFØ opplever man at virksomheten i stor grad ble styrt av kundenes behov de første årene. Seks miljøer betyr at det er utfordrende å levere like tjenester, like holdninger, lik kundebehandling, og så videre. Man leverer også ulikt servicenivå og noen av fagmiljøene blir for små. Tjenestene går mer og mer mot å kreve mye fagkompetanse og dermed større miljøer der man kan ha en utvikling, og dette begrenser også muligheten for å ta ut gevinstpotensialet.

*«Det å levere denne tjenesten desentralisert når det ikke har en geografisk sammenheng gjør at gevinstpotensialet ikke kan tas ut.»*

I SAM svarer man både ja og nei. De fleste kundene og ressursene som skulle flyttes var allerede i området samt at standardisering og sentralisering har skapt høyere kvalitet, gir driftssikkerhet og fokus på effektivisering. Det er lettere å finne fram til felles arbeidsmåter når alle er samlet. Man svarer også at oppgavene som løses av SAM generelt ikke krever tett dialog.

*«Når man fikk samlet alle under en felles ledelse kunne man lettere finne fram til en smart måte å gjøre ting på samt i høyere grad implementere endringene.»*

På spørsmålet om informantene mener at virksomhetens visjon er klar og entydig svarer man i DFØ at ja, den er klar og tydelig og artig å jobbe etter. Man skal effektivisere og klargjøre kundens ansvar. Det antydes imidlertid at man skulle ønske at kundene ønsket det samme og hadde likt fokus innenfor det administrative området. Sterkere sentral styring er også etterlyst:

*«Måtte hatt sterkere styring sentralt fra hvis skulle blitt mer effektive.»*

I SAM svares det at ja, visjonen reflekterer bakgrunnen for etableringen, med fokus på effektivisering, administrativ forenkling og behov for å spare penger. Man hadde i forkant definert en klar business case.

Neste spørsmål stilt er om informantene mener at virksomhetens mål er klare og entydige. Dette besvares i DFØ med at ja, målene er definert i forhold til at man skal levere tjenester til statsforvaltningen på mest mulig effektiv måte, men at målene er nokså overordnede. Det

kommenteres at virksomheten er todelt og at det er en utfordring å være både myndighetsutøver og tjenesteyter.

*«De er ganske bra til å være så overordnede.»*

I SAM svarer informantene at ja, man har fokus på mål og resultater for å kunne friggi ressurser til kjerneaktiviteter. Det er imidlertid litt usikkerhet angående målene fremover nå, siden målene forbundet med opprinnelig business case er nådd.

*«Målet har vært å gjennomføre business case. Å levere oppgavesplittet med færre og færre ressurser. Dette er nå realisert og vi må raskt få definert nye mål – dette arbeidet pågår.»*

På spørsmålet om informantene mener at virksomhetens strategi er klar og entydig svares det veldig ulikt i Norge og Danmark. I DFØ svares det at strategien etter hvert har blitt mer tydelig men endringene i strategi har gitt utfordringer og oppleves som vinglete. Man skal både effektivisere og levere kvalitet til kundene. Det er dessuten vanskelig å være klar på en felles strategi som både myndighetsutøver og tjenesteyter. To av informantene kommenterer dette slik:

*«Nåværende ledelse fokuserer på det interne. Er litt usikker på hvor man vil – litt famlete.»*

*«Endringer i forhold til strategien på lønns- og personalområdet har gitt utfordringer. Tanken bak å bli god på det vi leverte er god, istedenfor å spre oss på mange områder vi ikke klarte å levere.»*

*«Vi er gode på basistjenestene og leverer 100% i forhold til styringsparametrene og kravene gitt av FIN, bør fokusere på noe mer spennende.»*

I SAM svarer informantene at ja, strategien har vært klar og entydig til nå. SAM har hatt en klar strategi for å oppnå mål og disse er nå nådd. Det har vært fokus på samarbeid, å dokumentere resultater og å synliggjøre SAM sin eksistensberettigelse.

*«Ja, klar for meg men tror ikke den er det ute i organisasjonen, for lønnmedarbeideren. Strategi for de kan være bedre samarbeid med kundene de har ansvar for, mer en lokalt forankret øvelse. Tror ikke de tenker på å få nye kunder eller å lage nye produkter.»*



I neste spørsmål ønsket jeg å få svar på om det er definert klare og entydige *rollebeskrivelser*<sup>33</sup>. Også her svares det veldig ulikt i Norge og Danmark. I DFØ svarer informantene at arbeid med dette pågår og har tatt lang tid. Dette arbeidet har slitt på organisasjonen og ført til ulike definisjoner ulike steder. Man mener at det er viktig å få dette på plass snart. Også her synes tilfeldigheter å spille en rolle:

*«Nei, dette har tatt ekstremt lang tid. Prosessarbeidet medfører nye behov og det er fornuftig å se alt i sammenheng. Har skapt forventninger om at dette skulle komme for flere år siden, organisasjonen har ventet lenge på det»*

*«Disse er lite dokumentert, men folk gjør det de har gjort i alle år.»*

I SAM har det tydelig vært mer fokus på rollebeskrivelser fra starten. Informantene svarer at ja, standard roller ble definert tidlig i etableringen. Det var også her noen uklarheter i starten men rollene har blitt tydeligere etter hvert. Man har felles forståelse for rollene nå.

*«Ja, klarere nå enn tidligere mellom kontorsjef og teamleder.»*

Inntrykket av en mer tilfeldig prosess i Norge og en mer rasjonell prosess i Danmark bekreftes av måten neste spørsmål er besvart. Det ble spurt om det er definert klare og entydige *oppgavebeskrivelser*<sup>34</sup>.

I DFØ svares det at arbeid med dette pågår og går saktere enn man skulle ønske. Det finnes mange rutiner og sjekklister, og klare frister som er godt kjent blant ansatte. Det er imidlertid mange områder der manglende beskrivelser fører til ulikheter.

*«Vi har mange rutiner og sjekklister samt brukerdokumentasjon, men likevel er det mange områder der oppgavene løses ulikt.»*

I SAM synes dette å ha vært et prioritert område. Informantene opplyser at prosesser og oppgaver er beskrevet i Epicenter (verktøy for beskrivelse av prosesser og arbeidsganger), dette ble definert fra begynnelsen. Ekspertgrupper vedlikeholder dette verktøyet kontinuerlig.

*«Alle prosesser er beskrevet i Epicenter, dette oppdateres kontinuerlig av ekspertgrupper som eier en stripe prosesser.»*

---

<sup>33</sup> Med «rollebeskrivelse» menes en beskrivelse av hvem den ansatte i denne rollen skal rapportere til, hvilket ansvar og hvilken myndighet den ansatte har, hvilke oppgaver den ansatte har ansvar for å gjennomføre samt eventuelle kompetansekrav for å inneha rollen.

<sup>34</sup> Med «oppgavebeskrivelse» menes en beskrivelse av hva som skal gjøres og hvordan oppgaven skal utføres. Dette kan også inkludere hvilke(n) rolle(r) som er involvert i en oppgave og hvilket ansvar de(n) har.

På spørsmålet om informantene føler at organisering er vel gjennomtenkt svares det i positiv retning både i Norge og Danmark. I Norge synes man å ha håp om at man nærmer seg en god organisering. Det svares at det har vært flere runder etter opprinnelig organisering.

Organiseringen er fortsatt ikke optimal men mer gjennomtenkt nå enn tidligere. Informantene mener at endringer fortsatt vil komme framover.

*«Den begynner å bli det – vi er på vei. Har jobbet mye med den over mange år og prøvd ulike varianter.»*

*«Sikkert ikke så dumt hvis det snart blir litt mer ro rundt organiseringen.»*

I SAM har organiseringen vært mer stabil fra starten. Det svares at ja, det var diskusjoner innledningsvis både i forhold til omfang og organisering, men man har fastholdt opprinnelige beslutninger om dette.

Informantene ble videre spurt om man føler at tjenesteutvikling er vel gjennomtenkt. Det har tydelig vært mer fokus på dette i Norge enn i Danmark. I Norge synes man likevel å ha hatt en mer tilfeldig tilnærming til dette, siden informantene svarer at man har hatt en positiv utvikling, bedre nå enn før. Det er bedre struktur nå med utredninger og prioritering mellom prosjekter, bedre styring og gjennomføringsevne.

*«I utgangspunktet ikke så galt men har behov for å samle tiltakene i en mer strategisk retning.»*

I Danmark har det vært lite videreutvikling, kun pålagt utvikling i forhold til regelverksendringer, og så videre. Det sies imidlertid at man må ha fokus på det som følge av krav om effektiviseringsgevinster, det samme gjelder for optimalisering av driften.

Det siste spørsmålet relatert til rasjonalitetsmodellen er om informantene føler at måten tjenesten leveres på (servicenivå, arbeidsdeling med kunden, og så videre) er vel gjennomtenkt. Her antydes det også at det har skjedd en utvikling mot det positive i DFØ. Det svares at dette har blitt bedre, er mer klart og tydelig, og at man har mindre toleranse for avvik nå enn tidligere. Det sies at det sikkert er rom for forbedringer og at man hele tiden må ha fokus på dette. Informantene mener at det er behov for ytterligere optimalisering internt også.

*«Gjennomtenkt med våre øyne men mindre gjennomtenkt sett fra kundens ståsted. Kunden ville ønsket mer felles tjenesteutvikling på økonomiadministrasjonsområdet i sin helhet.»*

I SAM har man hatt fokus på og har tydelig fokus på dette fortsatt. Informantene svarer at optimalisering pågår og man blir hele tiden utfordret av kundene. Det er definerte servicemål men man er usikker på om kundene mener at man har mål på de riktige områdene.

*«Ja, løpende prosessarbeid og dialog med kundene. Har vært en optimalisering av oppgavesplittet fra oppstart til nå.»*

Oppsummert viser svarene gitt at det er klare forskjeller på etableringen i Norge og Danmark i forhold til rasjonaliteten i beslutninger. I Norge kan det være sammenhenger mellom den desentraliserte etableringen og en strategi som oppleves som vinglete. Dette kan ha gitt usikkerhet i organisasjonen og understreker inntrykket av at etableringsprosessen i stor grad har vært preget av tilfeldigheter. Man synes imidlertid å være på vei mot en bedre organisering, mer entydig strategi og mer gjennomtenkte løsninger.

I Danmark har etableringsprosessen derimot vært entydig rasjonell. Det synes imidlertid ikke å være en direkte sammenheng mellom sentralisering av tjenesten og rasjonaliteten i etableringen. Det at man har hatt en klar og entydig strategi fra oppstart synes å ha større betydning, samt at rammebetingelser som rolle- og oppgavebeskrivelser, prosessbeskrivelser og arbeidsdeling med kunden var godt definert. Det ligger imidlertid et forbedringspotensiale i fokus på tjenesteutvikling, som bør være et viktig område å fokusere på fremover.

Hypotese 1, *Beslutningssituasjoner preges av høy grad av rasjonalitet*, beskriver derfor godt etableringen i Danmark men ikke i særlig grad etableringen i Norge. Dette bekreftes også av den forenklete oppsummeringen av svarene gitt i tabell 5.3 under.

Spørsmål	DFØ	SAM
	Antall ja	Antall ja
Opplever du at tjenesteleveransen påvirkes av at tjenesten er sentralisert (SAM)/desentralisert (DFØ)?	6	3
Etter din mening, er virksomhetens visjon klar og entydig?	6	5
Etter din mening, er virksomhetens overordnede mål klar(e) og entydig(e)?	5 (-)	5
Etter din mening, er virksomhetens strategi klar og entydig?	1 (+)	5
Er det definert klare og entydige rollebeskrivelser?	0	5
Er det definert klare og entydige oppgavebeskrivelser?	1 (+)	4
Føler du at organisering er vel gjennomtenkt?	5 (-)	5
Føler du at tjenesteutvikling er vel gjennomtenkt?	5	3
Føler du at måten tjenesten leveres på (servicenivå, arbeidsdeling med kunden, osv) er vel gjennomtenkt?	4 (+)	5

Tabell 5.3: Oppsummering spørsmål rasjonalitetsmodellen.

## 5.4 Oppsummering av spørsmål i forbindelse med forhandlingsmodellen

I forbindelse med forhandlingsmodellen ble det innledningsvis spurt om det var motstand blant enkelte kundegrupper ved etablering av tjenesten. I DFØ svarte man at ja, det var mye skepsis i forhold til at man skulle betjene virksomhetene underliggende de enkelte departement, og ikke virksomhetene som var etablert i nærmiljøet. Noen kunder var vant til å få levert ut over standard tjeneste og var dermed veldig godt fornøyde før. Kundene ble lovet mye, staten skulle nå få et personalsystem. En del virksomheter ønsket helst å gjøre arbeidet selv.

*«Så lenge det er frivillig må man anta at de med størst motstand er de som fortsatt ikke er kunder.»*

I SAM bekreftes det også at det var motstand, både hos de medarbeiderne som skulle flyttes, mellomlederne og internt i ØSC. En del ministerområder hadde allerede etablert egne servicesentre. Det var mye motstand blant de store, veletablerte virksomhetene som Politiet, Domstolene, Kriminalomsorgen, Forsvaret og de store universitetene. Disse er vant til selvstyre og er fortsatt ikke kunder av ØSC/SAM. Det var også usikkerhet rundt arbeidsdelingen og økonomien i det. Det opplyses at kundetilfredsheten er stigende nå og antall virksomheter som ikke vil være kunde er minkende.

*«Ja, det var masse motstand, mest blant de medarbeiderne som skulle flyttes og mellomlederne som satt igjen og fikk nye oppgaver. Også motstand på grunn av kultur. Det var også motstand blant de gamle, store enhetene som mener at de er veldig spesialiserte: for eksempel Politiet, Domstolene, Kriminalomsorgen, Forsvaret.»*

*«Antall kunder som helst ikke vil være kunder er minkende, for to år siden ca 40 institusjoner i denne gruppen, kun ca 10-15 nå.»*

*«Heldige å ha et sterkt Finansministerie. Alle ministerier visste at det var ingen vei tilbake når beslutningen var tatt.»*

Neste spørsmål var om *eksterne aktører*<sup>35</sup> har noen betydning for/påvirkning på beslutninger som tas i forhold til funksjonalitet/plattform. Her svarer informantene i DFØ at mange aktører påvirker, for eksempel SPK, Skatteetaten, systemleverandør, leverandør av infrastruktur og

<sup>35</sup> Med «eksterne aktører» menes andre offentlige eller private virksomheter som i noen grad har samarbeid med eller på annen måte kan påvirke tjenesteleveransen, for eksempel statlige virksomheter som DIFI, NAV, FAD, Skatteetaten og tilsvarende i Danmark, eller systemleverandører og leverandører av teknisk plattform.

eksterne konsulenter som har bidratt i mange prosesser. En eventuell ny regjering etter Stortingsvalget høsten 2013 vil også kunne påvirke DFØ som helhet.

*«Ja, tror DFØ har blitt bedre til å se videre rundt seg før beslutninger tas.»*

I SAM svarer informantene at Finansministeriet bestemmer men andre ministerområder har stor påvirkningsmulighet. Moderniseringsstyrelsen har ansvar for systemplattformen. Riksrevisjonen har også påvirkningskraft. Det er egne fora der kundene møtes og kan påvirke strategiene.

*«Ja, både Riksrevisjonen, Finansministeriet og store kunder har påvirkning.»*

*«Systemleverandøren, det vil si Moderniseringsstyrelsen, har innflytelse.»*

På spørsmålet om etatsstyrer har noen betydning for/påvirkning på beslutninger som tas svarer man i Norge at ja, Finansdepartementet gir føringer i tildelingsbrevet og i forbindelse med rapportering, og styrer overordnet på effektivitet og kvalitet. Finansdepartementet burde vært mer førende i forhold til at tjenesten per i dag er frivillig. DFØ definerer ønskede endringer på en slik måte at man tror at Finansdepartementet vil akseptere de.

*«Ja, gir føringer i tildelingsbrevet og i forbindelse med rapportering, men samtidig er Finansdepartementet ganske fraværende.»*

*«Å levere shared services strider til dels imot Finansdepartementet sin ansvarliggjøring av det enkelte departementsområde.»*

Til sammenligning svarer man i Danmark at ja, Finansministeriet er en sterk etatsstyrer og har satt dagsorden via faste møter. De store ministerområdene involveres også.

*«Ja. Finansministeriet er veldig sterkt – av tradisjon.»*

Deretter ble det spurt om hvem som er involvert i beslutninger om organisering. Slike beslutninger synes også å være høyere forankret i Danmark enn i Norge når man i DFØ svarer at det er åpne prosesser, og tillitsmannsgruppen, ledelsen og prosjektgruppen involveres i hovedsak. Politikerne kan være involvert, men basert på forslag fra DFØ. Beslutninger ang fysisk struktur må tas på politisk nivå. Intern organisering involveres de fleste i. En tidligere regiondirektør sier det slik:

*«Alle har påvirkningsmulighet.»*

I SAM svarer man at Finansministeriet og aktuelle ministerområder involveres. Det var gjort et grundig forarbeid med forankring i Finansministeriet. Intern organisering besluttes på ledernivå.

*«Finansministeriet, og aktuelle ministerområder – alle i dette tilfellet. Noen ganger er motstanden for sterk og ideen for dårlig. I og med at personaladministrasjon er utelatt kan man kanskje ikke si at prosessen har vært fullt ut rasjonell.»*

Det er videre stilt spørsmål om det er mye uenighet om slike prosesser. Informantene i DFØ svarer at det er egentlig ikke det, det er stor grad av lojalitet og lite støy. Man ønsker mest mulig effektiv organisering og det er stor vilje til endring og å involvere seg. Man opplever at det er mange gode diskusjoner.

I SAM svares det at det var mye uenighet i etableringsfasen, mest rundt hvor mye man skulle ta inn, å definere oppgavesplittet, og så videre, men er det ikke nå. Man involverer og gjør godt forarbeid, da går det som oftest bra å gjennomføre endringer.

*«Det var mye uenighet i etableringsprosessen, mange hadde kjepphester, bar med seg sin stolthet, sin erfaring.»*

I neste spørsmål ble informantene spurt om hvem som er involvert i beslutninger om tjenesteutvikling. Slike beslutninger tas på et høyere nivå både i DFØ og i SAM. I DFØ er svaret at fagressurser involveres, og beslutninger tas på ledernivå. Finansdepartementet er kun involvert hvis det gjelder nye tjenester.

*«Opplever at vi har innflytelse, sitter tettere på beslutninger, kortere beslutningsveier, lettere å bli hørt.»*

I SAM er svaret at ØSC/SAM bestemmer, men Finansministeriet og øvrige ministerområder er involvert.

Det er igjen stilt spørsmål om slike prosesser medfører uenighet. Heller ikke her opplever man at det er særlig grad av uenighet, men noe mer i Danmark enn i Norge. De norske informantene svarer at prosessen mot beslutninger kan bli bedre og at det ofte er kamp om investeringsmidlene.

*«Det kan være en del uenighet i forhold til prioritering, men er lojale mot beslutninger som tas.»*

De danske informantene svarer at det ikke er mye uenighet men at man diskuterer om for eksempel personaladministrasjon også skal leveres av ØSC.

*«Vi ville gjerne ha levert personaladministrasjon også, men Finansministeriet er uenig i dette.»*

Hvem som er involvert i beslutninger om måten tjenesten leveres på (servicenivå, arbeidsdeling med kunden, og så videre) var neste spørsmål. Her er det igjen sammenfallende hvilket nivå disse tas på i Norge og i Danmark, på ledernivå i fagavdelingene. Informantene i Norge kommenterer imidlertid at passende servicenivå for DFØ ikke er godt nok definert enda.

*«Jobber mot standardisering, men servicenivå og arbeidsdeling har vi ikke gjort så mye med enda etter ny organisering. Men dette vil komme i forbindelse med prosessarbeidet.»*

*«Har ikke klart å skape riktige holdninger rundt dette. Vi er generelt gode på utredninger, utarbeiding av dokumentasjon, men ikke på gjennomføring.»*

I SAM synes også dette å være fastsatt fra etableringstidspunktet. Det opplyses at dette er styrt av inngått resultatkontrakt med resultatmål, og servicemål i forhold til kundene. Det er relativt lite endringer på måten tjenesten leveres på.

*«Departementssjefene er med på dette, å definere hvilke oppgaver som legges i shared services. Utvikling omfatter kun fintuning, ikke store endringer.»*

Jeg spurte så om det var eventuell uenighet forbundet med disse prosessene. Informantene i DFØ svarte at tidligere organisering medførte uenighet siden deler av organisasjonen ble fulgt opp på effektivisering og standardisering mens andre deler ble fulgt opp på kundetilfredshet og servicenivå. Informantene tror at dette blir bedre med ny organisering. En av informantene bemerker at tjenesten i dag i for stor grad leveres basert på personlige relasjoner.

*«Ja, det har vært det på bakgrunn av tidligere organisering.»*

Informantene i SAM svarte ganske enkelt at nei, dette styres av Finansministeriet.

*«Har et sterkt Finansministerie som klarer å styre dette. Hvis vi har en god ide og Finansministeriet støtter dette så blir det gjennomført. Beslutninger tas, og sånn blir det.»*

Jeg ønsket videre å få svar på om de ulike typene beslutningssituasjoner beskrevet over gir uro i organisasjonen. Her svares det i Norge at det varierer fra kontorsted til kontorsted og at det også er personavhengig. Noen ønsker endringer og nye arbeidsoppgaver mer enn andre. Man opplever likevel at det er åpenhet for endring.

*«Positivt med kontinuerlig utvikling men ting må sette seg. For mye bevegelse skaper usikkerhet.»*

I Danmark er svaret at det har vært uro i startfasen, i forhold til hvem som skulle flyttes over og hvem som skulle bli tilbake når det effektiviseres. Man skulle redusere antall medarbeidere. Hele denne prosessen tok dessuten lang tid.

*«Oppfyllelsen av business case har gitt løpende uro i forhold til hvem som blir tilbake, etter reduksjonene. Vi forteller igjen historien om at vi er kommet for å bli. Dette sikrer dyktige og trygge medarbeidere.»*

Avslutningsvis spurte jeg om hvordan slike situasjoner løses, hvis det oppstår uro, og om situasjonene preges av konflikt, tautrekking, forhandling. I DFØ varierer dette fra kontorsted til kontorsted og er også personavhengig. Reaksjonsmønsteret er ulikt. Noen er mer frampå enn andre. Man prøver å tilstrebe å være åpen og å skape tillit.

*«DFØ har ofte brukt for lang tid på utredning og beslutning, og for lite tid på gjennomføring. Forrige OU-prosess pågikk for eksempel i to år.»*

I SAM synes man i større grad å ha lagt bak seg denne type uro. Informantene svarer at i etableringsperioden var det uro, for eksempel i forbindelse med omfanget av funksjonalitet som skulle tas inn. Noen ministerområder motsatte seg endringene. Det var mye usikkerhet rundt hvem som skulle med eller ikke. Det er lite eller ingen slike situasjoner nå.

*«Ja, det var tautrekking i hele implementeringsperioden.»*

På mange av spørsmålene tilknyttet forhandlingsmodellen er det påfallende like svar i Norge og i Danmark, det er stor samvariasjon. Denne beslutningsmodellen bidrar med andre ord ikke til å forklare variasjon og hypotese 2, *Beslutningssituasjoner preges av høy grad av forhandlinger*, synes derfor ikke å bidra til å forklare hvorfor tjenesten er blitt ulik i de to landene.

Det er generelt store likheter både med hensyn til at det var stor motstand i forbindelse med etableringsprosessen og med hensyn til hvilke parter som er involvert i ulike beslutningsprosesser, både i forbindelse med organisering, tjenesteutvikling og måten tjenesten leveres på.

Den mest markante ulikheten ligger i kommentarene gitt, for eksempel at Finansministeriet i Danmark er veldig sterkt. Dette påvirker helt klart både organisering og leveranse av tjenesten og forsterker inntrykket av at beslutningsprosessene har vært betydelig mer rasjonelle og toppstyrte i Danmark.



En av informantene kommenterer imidlertid at prosessen kanskje ikke kan sies å ha vært fullt ut rasjonell i og med at tjenesteområdet personaladministrasjon ble utelatt i etableringen. Spørsmålet om dette området skulle tas inn i SAM skapte mye splid hos kundene, og dermed ble det utelatt.

Generelt er det tydelig gjennom både dokumentanalysen og intervjuer at beslutninger om organisering av felles lønnstjenester er preget av forhandlinger, men det som fremkommer er at modellen også egner seg svært godt for å beskrive utviklingen av virksomheten i Norge. Dette understrekes av at det norske Finansdepartementet er en mindre tydelig aktør. Det er vanskelig rent metodisk å avdekke konsekvenser av de ulike aktørene sin rolle, men det vi kan se er et sterkt ministerie i Danmark, som oppfører seg som en klar og tydelig aktør og dermed gir veldig lite rom for alternative beslutningsveier.

I tabell 5.4 ser vi at i spørsmål forbundet med forhandlingsmodellen er det en del likheter mellom Norge og Danmark.

Spørsmål	DFØ	SAM
	Antall ja	Antall ja
Var det motstand hos enkelte kundegrupper ved etablering av tjenesten?	4 (+)	5
Har eksterne aktører noen betydning for/påvirkning på beslutninger som tas i forhold til funksjonalitet/plattform?	3	5
Har etatsstyrer noen betydning for/påvirkning på beslutninger som tas?	5	4
Hvem er involvert i beslutninger om organisering?	5 (mange nivåer involveres)	5 (høyt forankret)
Er det mye uenighet om slike prosesser (organisering)?	1	0
Hvem er involvert i beslutninger om tjenesteutvikling?	6 (høyt forankret)	5 (høyt forankret)
Er det mye uenighet om slike prosesser (tjenesteutvikling)?	1	2
Hvem er involvert i beslutninger om måten tjenesten leveres på (servicenivå, arbeidsdeling med kunden, osv)?	5 (høyt forankret)	5 (høyt forankret)
Er det mye uenighet om slike spørsmål?	3	1
Preges slike beslutningssituasjoner av uro i organisasjonen?	2 (+)	1
Hvordan løses i såfall slike situasjoner? Preges de av konflikt, tautrekking, forhandling?	3	3

Tabell 5.4: Oppsummering spørsmål forhandlingsmodellen.

## 5.5 Oppsummering av spørsmål i forbindelse med tilfeldighetsmodellen

I dette avsnittet oppsummeres spørsmålene som er knyttet til den tredje beslutningsmodellen, tilfeldighetsmodellen.

Det første spørsmålet var om informantene mente at formålet med etablering av virksomheten var klart. Her ble det gitt bekreftende svar både i Norge og i Danmark. Informantene fra DFØ

sa at ja, man ønsket større fokus på kvalitet og effektivitet på tjenestene, spesielt kostnadseffektivitet. Videre standardisering og å bygge opp et nytt kompetansetilbud knyttet til økonomiregelverket. Daværende organisering var ikke optimal, siden samme forvaltningsenhet skulle fastsette prinsipper og krav og også foreta innkreving.

I Danmark var også formålet klart selv om bakgrunnen avvek fra den i Norge. Det var høykonjunktur og vanskelig å skaffe kvalifisert arbeidskraft, samt at man måtte spare penger ved administrative forenklinger. En klar business case ble utarbeidet. Man ønsket dessuten standardisering og prosesseffektivisering. Det var også store forskjeller i effektivitet på tvers av ministerområdene.

*«Det var en stor forskjell i effektivitet på tvers av ministeriene, og en stor sammenheng mellom størrelse og effektivitet.»*

På spørsmålet om man opplevde at det var sterk politisk styring i etableringsprosessen svarer de norske informantene at det var stor politisk styring i forhold til lokalisering. Det var mye lobbyvirksomhet i distriktene i forbindelse med dette. Ellers opplevde man prosessen som lite politisk styrt, prosessen ble drevet frem av embetsverket – et forvaltningspolitisk tiltak som var drevet frem av behovet for en støttefunksjon for økonomiregelverket, etablering av forvaltningsområdet.

De danske informantene opplevde noe tilsvarende. Det var ikke sterk politisk styring men klar administrasjonspolitisk styring fra Finansministeriet. Når beslutninger er tatt i Finansministeriet forventer man gjennomføring. Man tok med oppgaver som ikke hadde strategisk betydning for ministerområdene.

*«Regionalpolitikk var ikke en issue – sentraliseringstendens på den tiden.»*

*«Har hatt fokus på å oppfylle business caset fram til sommeren 2012.»*

Informantene ble så spurt om de opplevde at tjenesteleveransen påvirkes av at den er henholdsvis obligatorisk (SAM) eller frivillig (DFØ). I Norge er svaret at ja, hvis tjenestene hadde vært obligatoriske kunne vi standardisert i større grad uten å ta hensyn til enkelte kunders ønsker og krav. Vi hadde kunnet fokusere mer på kvalitet og det hadde gitt oss større muligheter til å bli mer effektive.

*«Ja, hvis tjenestene hadde vært obligatoriske kunne vi standardisert i større grad uten å ta hensyn til enkelte kunders ønsker og krav.»*

I Danmark svarer informantene at det at tjenesten er obligatorisk gjorde implementeringen lettere. Virksomhetene synes det er bra å kunne konsentrere seg om kjerneaktiviteten. Det gir også stor mulighet for å standardisere via en standard arbeidsdeling og dermed mer effektive prosesser mot kundene, og slik bidra til stordriftsfordeler for staten samlet sett.

*«Finansministeriet tror på sentralisering og sterk styring.»*

Neste spørsmål var om det gjøres spesialtilpasninger i systemløsningen for enkelte kundegrupper. Informantene ble også bedt om å utdype svaret dersom de bekreftet at dette var tilfelle.

I DFØ svarte informantene at ja, i begynnelsen av implementeringsperioden kunne kundene ønske seg løsninger, bestille spesialtilpasninger og tilpasse arbeidsdelingen. Det ble også gjort tilpasninger i forhold til integrasjoner med andre systemer og for de store kundegruppene: Politiet, UH-sektoren, UD, Skatteetaten og Norad. En av informantene bekrefter at dette fortsatt gjøres:

*«Ja, det har blitt gjort og det gjøres fortsatt. Spesialtilpasninger for de store: Politiet, UH-sektoren, UD, Skatteetaten og Norad.»*

I SAM har man derimot klart å begrense omfanget av spesialtilpasning veldig. Informantene sier at nei, lønn er veldig standardisert. Man arbeidet mye med arbeidsdelingen og prosessbeskrivelser. Noen kunder mente i utgangspunktet at de ikke passet de men de har endret holdning. Man har noen avtalte avvik i forbindelse med arbeidsdelingen men det arbeides med å få avviklet disse.

*«Flere av kundene mente i utgangspunktet at de var spesielle og at standard beskrivelser ikke passet de, men de var ikke det i realiteten.»*

*«Lønnområdet er meget standardisert.»*

Videre ble det spurt om det er de samme *aktørene/partene*<sup>36</sup> som står frem i ulike situasjoner, eller om dette varierer. I Norge er svaret at det er mye de samme, og gjerne enkeltpersoner som står frem. Men også etablerte formelle strukturer som avdelingene, seksjonene, tillitsvalgte og deres organiserte.

---

<sup>36</sup> Med «aktører/partner» menes både ansatte enkeltvis og grupper av ansatte, for eksempel medlemmer i en fagforening eller ansatte som inngår i en ledergruppe.

I Danmark svares det at i den grad noen står frem er det de samme som går igjen, for eksempel kulturinstitusjoner og Udenrigsministeriet. Det er viktig å være bevisst om beslutninger, og det er mer aktivitet for ledere nå enn tidligere.

Neste spørsmål var om informantene føler at det er klare eller uklare arbeidsforhold (roller). Her svarer de norske informantene at de er klare, men ikke godt nok dokumentert. Tidligere var det mye omkamp. Det er negativt at rollebeskrivelser mangler. Man ser et behov for å være tydelig.

*«Klarere nå enn før. En historikk med mye omkamp tidligere»*

De danske informantene svarer at arbeidsforholdene er klare, man gjorde en rasjonell vurdering i etableringsfasen.

*«Klare. Har for eksempel skilt ut personaladministrasjon og reise. Dette var ikke gjort tilfeldig, men ble gjort etter en rasjonell vurdering.»*

Deretter ble informantene spurt om utviklingen av organisasjonen har vært litt «anarkisk» eller mer «hierarkisk». Her svarer man både i Norge og i Danmark «hierarkisk». I Norge har det vært en utvikling mot en mer ryddig og litt flatere struktur. Man har fått mindre handlingsrom per kontorsted etter hvert, men det skjer mye mer enn det som er sentralt styrt. I Danmark er utviklingen styrt av direksjonen og avstemt med Finansministeriet:

*«Hierarkisk. Diktert av direksjonen og avstemt med Finansministeriet.»*

Det ble så stilt spørsmål om hvor stor vekt man tror uformelle lover og regler har (normer, verdier, kultur). I DFØ er svaret at kulturen er ulik på kontorstedene, den påvirkes også av kundegruppene samt at ledelsen har tatt med seg mye fra Finansdepartementet og medarbeidere fra skatteetaten. Man har jobbet lite med holdninger. Mye er dokumentert men lite implementert.

*«Usikker på om vi har en DFØ-kultur, DFØ-holdninger, dette er mer tilfeldig og ulikt, ikke jobbet bevisst med dette.»*

*«Holdningen er at Finansdepartementet tar aldri feil, hvis de gjør feil er det kun fordi de har mottatt feil informasjon.»*

I SAM mener man at det har vært mange fordommer mot ØSC, og disse fortsatt finnes ute. Man har arbeidet mye med å etablere en felles kultur, at medarbeiderne skal føle tilhørighet til organisasjonen og føle seg som del av et fellesskap. Man har etter hvert visket ut tidligere departementstilhørighet.

*«Holdningen er fortsatt den samme ute, man har mange fordommer om hvordan det er å arbeide i ØSC.»*

*«Misjons- og visjonsarbeid gjennomført for at man skulle føle at man var del av et fellesskap.»*

Det siste spørsmålet stilt er om organisasjonen er preget av passende mengde stabilitet. Her er det igjen ulike svar i Norge og Danmark. De norske informantene svarer at det har vært mye utskiftning på ledernivå. Man har hatt mange endringer på kort tid. Omorganiseringene medfører stor utskiftning av folk og dette preger organisasjonen. Man må ha aksept for at ting tar tid.

*«Tror man kunne trengt noe mer stabilitet.»*

*«Den enkelte organisering er ikke gitt nok tid til å vise sitt fulle potensiale.»*

Svarene gitt over bekrefter inntrykket av at tilfeldigheter har spilt en større rolle i forbindelse med etableringen i Norge enn i Danmark. Selv om formålet med etableringen har vært klart i begge landene, om enn ulikt, har virksomheten utviklet seg på forskjellig måte.

Svarene gitt her bekrefter også inntrykket av at det har vært en mer rasjonell prosess i Danmark. Man håndterte den uroen og motstanden som oppstod i en tidlig fase av etableringen og opplever at det har gitt en organisasjon som fortsatt fungerer. Det ble også i en tidlig fase lagt ned mye arbeid i definisjon av omfanget på tjenestene og standardisering, og man har dessuten lagt stor vekt på å etablere en felles kultur.

I Norge opplever man imidlertid usikkerhet forbundet med organisering og tjenesteleveransen som følge av at tjenestene er frivillige og at man ikke har helt klare strategier i forhold til videreutvikling generelt. Det faktum at man ikke opplever å ha en felles DFØ-kultur kan bidra til å forsterke denne usikkerheten.

Den siste, men markante, forskjellen i DFØ og SAM er en mye høyere stabilitet hos medarbeiderne i SAM. Her har de fleste på ledernivå vært med fra arbeidet i forkant av etableringen. I DFØ har det derimot vært stor utskiftning av ledere. Dette bidrar også til lite kontinuitet og mer usikkerhet hos medarbeiderne, som igjen kan føre til mindre lojalitet og tro på virksomheten, og at det blir mer vanskelig å holde på dyktige medarbeidere. De stadige endringene i organisasjonsstruktur bidrar selvsagt til å forsterke dette.

Funn gjort i forbindelse med disse spørsmålene bekrefter inntrykket fra oppsummering av spørsmålene stilt i forbindelse med rasjonalitetsmodellen og hypotese 3, *Beslutningssituasjoner preges av høy grad av tilfeldighet*, stemmer derfor i stor grad for prosessen i Norge men ikke i Danmark.

Tabell 5.5 under viser at det er markante forskjeller mellom organiseringen i Norge og Danmark.

Spørsmål	DFØ	SAM
	Antall ja	Antall ja
Etter din mening, var formålet med etablering av virksomheten klart?	6	5
Opplevde du at det var sterk politisk styring i etableringsprosessen?	5 (ift lokalisering)	0 (administrasjonspolitisk)
Opplever du at tjenesteleveransen påvirkes av at tjenesten er obligatorisk (SAM)/frivillig (DFØ)?	5	4 (+)
Gjøres det spesialtilpasninger i systemløsningen for enkelte kundegrupper? Hvis ja, kan du si litt mer om det?	5	1
Er det de samme aktørene/partene som står fram i ulike situasjoner, eller varierer dette?	4 (de samme)	2 (de samme)
Føler du at det er klare eller uklare arbeidsforhold (roller)?	5 (klare)	4 (klare)
Har utviklingen av organisasjonen vært litt «anarkisk» eller mer hierarkisk?	4 (hierarkisk)	5 (hierarkisk)
Hvor stor vekt tror du uformelle lover og regler har? (normer, verdier, kultur)	4 (stor vekt)	4 (stor vekt i starten)
Er organisasjonen preget av passende mengde stabilitet?	2	5

Tabell 5.5: Oppsummering spørsmål tilfeldighetsmodellen («organisert anarki»).

## 5.6 Hovedfunn

Når svarene gitt for de tre modellene oppsummeres er det helt tydelig at det er store ulikheter i etablering av lønnstjenestene i Norge og Danmark. I Danmark forfølges en rasjonell modell, slik den er definert i litteraturen og gjennom de operasjonelle definisjonene i studien.

Kjennetegn er en ryddig prosess med evaluering og utredning før etableringsprosessen ble igangsatt. Det har videre vært klare mål med etableringen og etatsstyrer, Finansministeriet, har vært, og er fortsatt, veldig førende og til dels detaljstyrende – en sterk aktør. Man har klart å følge strategiene som ble lagt tidlig i prosessen og den veien som ble staket ut, og organisasjonen og tjenesteleveransen har som følge av dette blitt mer og mer standardisert og strømlinjeformet. I tillegg har man hatt høy stabilitet blant sine medarbeidere som har gitt god kontinuitet. Roller er klart definert og informantene er godt fornøyde med resultatet av etableringen (jfr tabell 5.2 og 5.3 over).

I Norge synes prosessen i forkant for og målene med etableringen å ha vært mer uklare og preget av tilfeldigheter. Dette er trolig påvirket av flere faktorer, en av disse er behovet for et nytt teknologibasert lønns- og personalsystem i staten som medførte at fokus de første årene i stor grad ble satt på å implementere dette. Denne prosessen var for så vidt i seg selv rasjonell, men medførte at det ble mindre fokus på å etablere selve organisasjonen DFØ (da SSØ). I tillegg oppleves etatsstyrer, Finansdepartementet, som mye mindre førende.

DFØ er preget av å stadig være i endring både i forhold til organisering og strategi for tjenesteleveransen. Informantenes svar viser også at det har vært en målforskyvning i forhold til det opprinnelige målet for opprettelsen av DFØ (da SSØ). Hoveddelen av arbeidet med lønnsproduksjonen var opprinnelig tenkt lagt til virksomhetene, mens SSØ skulle levere systemstøtte og effektivisere den såkalte kundevirksomheten. I realiteten har det motsatte skjedd, DFØ leverer i dag en større del av tjenesten og bidrar med dette til at kundene kan bruke mer tid på kjernevirksomheten.

Kombinasjonen av parallelle prosesser gjør at etableringen i Norge kan karakteriseres som en blanding av rasjonell og tilfeldig beslutningstaking. Etatsstyrer Finansdepartementet er lite førende og lederne er gitt større handlingsrom. Handlingsrommet skaper friheter, men også variasjon og tilfeldigheter. Målforskyvning underveis forsterker beskrivelsen.

Det er imidlertid gitt klare føringer i forhold til lokalisering, og dette kan ha hatt sammenheng med prosessen for utflytting av tilsyn og direktorater fra sentrale til desentrale strøk, som skjedde i samme periode som DFØ (da SSØ) ble etablert. En av informantene antyder også at det opprinnelige navnevalget, «Senter for statlig økonomistyring», var et kompromiss og et valg gjort for å unngå at denne etableringen skulle sees på som et ledd i desentraliseringsprosessen. «Senteret» ble som kjent senere et «direktorat», men det tok nesten åtte år før dette navnebyttet ble gjort. Dette kan også indikere et innslag av forhandlinger, og at forhandlingsmodellen også kan bidra til å forklare denne prosessen.

Både i Norge og i Danmark har beslutningsprosessene vært preget av forhandlinger. Det antydes imidlertid at man i Danmark til en viss grad har unngått problemene ved å utelate de funksjonalitetsområdene og kundegruppene som medførte mest motstand, det vil si personaladministrasjon og store virksomheter som har stor grad av selvstyre. Man kan derfor forvente at veien videre kan medføre mer usikkerhet i SAM, den rasjonelle modellen har kanskje begrenset levetid.

Svarene gitt av norske informanter indikerer at man i Norge er på god vei mot en mer stabil organisering og entydig strategi, og tilfeldigheter får dermed kanskje i mindre grad styre fremover. Det synes imidlertid å være viktig fremover at Finansdepartementet viser seg som mer førende og i større grad legger premissene for hvordan tjenestene skal leveres og til hvilke kunder. Dette understrekes av svar gitt på spørsmål i forbindelse med forhandlingsmodellen, Finansdepartementet styrer overordnet på effektivitet og kvalitet men noen av informantene antyder at det er ønskelig at departementet er mer førende i forhold til at tjenesten per i dag er frivillig.

I kapittel seks vil jeg forsøke å konkludere og trekke slutninger fra funnene gjort i forbindelse med gjennomgangen av bakgrunnsinformasjon og i intervjuene. Jeg vil også se på mulige implikasjoner, både teoretiske (koblingen mot beslutningsmodellene), policy implikasjoner (forvaltningspolitikk i Norge og Danmark) og praktiske implikasjoner (hva kan mine funn benyttes til videre).



## 6 Konklusjoner og mulige implikasjoner

Bakgrunnen for valget av denne oppgaven er interessen for organisering av offentlig forvaltning samt trender innen sentralisering av administrative oppgaver som har preget de siste tiårene. Det er gjennomført nokså like prosesser i våre naboland, og i dette tilfellet har jeg valgt å sammenligne med Danmark og å se på hvorfor man velger å implementere felles statlige lønnstjenester på ulik måte i Norge og Danmark.

Mitt inntak til disse prosessene er å betrakte linjene i utviklingen som en serie beslutningsprosesser som har ført til dagens organisering og leveranse av disse tjenestene.

Det ble innledningsvis identifisert tre grunnleggende spørsmål. Det første var «*Hva kjennetegner lønnsadministrasjon i sentral forvaltning?*». Spørsmålet er besvart ved å sammenligne ulike egenskaper ved etablering av felles statlige lønnstjenester i Norge og Danmark. Her fant jeg at til tross for at dette er relativt like land er tjenestene etablert og leveres på veldig ulik måte i de to landene. Utførlige svar på dette spørsmålet er gitt i kapittel to, der jeg beskriver bakgrunnen for etableringen i de to landene, hvordan tjenestene er organisert, strategi i henholdsvis DFØ og SAM, og ytterligere likheter og ulikheter hos de to tjenesteleverandørene.

Det neste spørsmålet jeg stilte var «*Hva kjennetegner beslutningsgrunnlaget?*». Målsetningen med spørsmålet var å få et bilde av hvordan de som var (og er) direkte involvert i beslutningsprosessene opplever disse, og ikke minst å innhente mer detaljert informasjon om hvordan utviklingen av de to tjenestene har vært. For å få svar på spørsmålet gjennomførte jeg totalt elleve intervjuer i Norge og Danmark. Igjen var det store forskjeller, både i forhold til bakgrunn for etableringen, hvordan implementering av tjenesten er gjennomført og hvordan tjenesten leveres i dag. Det som også gir seg store utslag er ulikheter innen strategi, organisering og stabilitet i bemanning.

For å få et dypere innblikk i grunnlaget for valgte beslutninger ble det stilt et tredje spørsmål: «*Hva forklarer variasjon?*». Her har jeg henvist til tre modeller innen beslutningsteori som kan bidra til å forklare hvorfor det har blitt som det har blitt. Er beslutningsprosessene rasjonelle, som mange forventer at slike byråkratiske prosesser er, eller kjennetegnes beslutningsprosessene av mer forhandlingsbaserte modeller? Har det vært tilfeldigheter som har styrt utviklingen, eller kanskje en kombinasjon av disse tre modellene? Gjennomførte

intervjuer er så oppsummert og kommentert i kapittel fem, der det også trekkes koblinger mot de tre beslutningsmodellene.

Kort oppsummert kan man si at i Danmark er rasjonalitetsmodellen veldig fremtredende mens i Norge synes tilfeldighetsmodellen, med innslag av rasjonalitet, å best beskrive forskjellene i hvordan beslutninger er tatt og tas. Begge landene kjennetegnes likevel av betydelige forhandlinger med ulike aktører, men dette er vanskelig å bruke som forklaringsvariabel på variasjonen i utfall. Studien kan klart suppleres med mer inngående analyse av hva maktstrukturene i slike forhandlinger faktisk representerer: aktørkonstellasjoner og vetogrupper. Dette dekkes ikke av intervjuene gjennomført i undersøkelsen og det er derfor nødvendig å ta forbehold om i hvor stor grad den forhandlingsbaserte modellen kan bidra til å forklare variasjon. Likevel synes det som om det danske Finansministeriet spiller en mer markant rolle enn det norske Finansdepartementet.

Videre understrekes oppfatningen av tilfeldighetsmodellen som fremtredende i Norge av bakgrunnen for etableringen av DFØ (da SSØ). De to parallelle anskaffelsesprosessene for lønn- og personalsystem som pågikk i forkant av etableringen, OPAL-prosjektet og LPS-prosjektet, er et klart tegn på tilfeldig sammenfall av prosesser som påvirket etableringen.

Det har også vært flere endringer av strategi underveis for DFØ sin del. Et par av informantene i DFØ påpeker også at det er strategiske utfordringer forbundet med å være både myndighetsutøver og tjenesteyter.

Videre har SAM et målstyringssystem i mye større grad enn i Norge – interne styringssystemer synes i det hele tatt å være mer etablerte i SAM enn i DFØ. En organisasjon har mål og organiseres på en måte som gjør at den kan nå disse målene. Det at SAM synes å gjøre dette i større grad enn DFØ viser enda mer rasjonaliteten i etableringen i Danmark.

Det er flere klare tegn på at tilfeldighetsmodellen preger utviklingen av organisasjonen i Norge: det er mye høyere stabilitet hos medarbeiderne i SAM. Her har de fleste på ledernivå vært med fra arbeidet i forkant av etableringen. I DFØ har det derimot vært stor utskiftning av ledere. Dette bidrar også til lite kontinuitet og mer usikkerhet hos medarbeiderne.

Kompetansen sitter også mye mer spredt i Norge som følge av valgfriheten forbundet med tjenesteleveransen. Denne valgfriheten medfører at kompetansen ikke sitter samlet i DFØ,

men delvis hos kunden og delvis i DFØ, mens kompetansen i SAM i mye større grad sitter samlet hos tjenesteleverandøren.

Videre er det tydelig at i Norge skal «alle» involveres i beslutninger. Man er mer redd for å ta beslutninger som kan møte motstand.

Kundekommunikasjon og –involvering er også gjort på en mer målrettet og strukturert, eller rasjonell, måte i SAM. DFØ synes å være noe mer usikre og famlende i måten dette gjøres på.

Selv om det til nå har vært mye prøving og feiling i Norge kan det likevel se ut som om man nå beveger seg mot en mer rasjonell form, der tilfeldighetene styrer i mindre grad, mens i Danmark, der man til nå har vært veldig rasjonelle, kan ha stagnert litt i forhold til videreutvikling av virksomheten.

I Norge fremgår dette av inntrykket av at man ser begrensningene frivillighet kan medføre og at man ønsker å påvirke at det gis mer klare føringer fra etatsstyrer. DFØ trenger dessuten mer ro rundt organiseringen og mer stabilitet, samt at gjennomføringen må skje raskere etter at beslutninger om endringer er tatt. I Danmark har man tilsvarende utfordringer ved at de «vanskelige» avgjørelsene i forhold til å levere blant annet personaladministrasjon og å betjene de mer «krevende» kundegruppene er utsatt.

Konklusjonen i oppgaven kan spissformuleres som følger: Norge og Danmark har etablert nokså like velferdsstater, med betydelig innslag av beskatning og redistribusjon. Landene har tilsynelatende likartet forvaltningstradisjon, i det minste sammenlignet med andre europeiske land. Samtidig viser studien betydelig variasjon med hensyn til hvordan den sentrale økonomiforvaltningen er organisert, ledet og styrt.

Norge representerer en forvaltningsmodell som verdsetter desentralisering og territoriell fragmentering. Danmark representerer en modell som innebærer sentralisering og effektivitet. Løsningen danskene har valgt kjennetegnes av rasjonalitet (slik det er definert), mens utviklingen i Norge best beskrives av modeller som kjennetegnes av tilfeldigheter. Begge landenes modell for organisering av felles lønns tjenester for statlige virksomheter har innslag av forhandlingsbaserte beslutninger. Om og i hvilken grad valg av løsning faktisk fører til ulike resultat, er som tidligere nevnt ikke fokus i denne oppgaven (oppgaven er avgrenset til ikke å evaluere valgte løsninger). Faktisk ser det ut til at både den norske og den danske

«modellen» gir gode løsninger på hovedoppgavene virksomhetene skal løse, og det er vanskelig å identifisere spesifikke og åpenbare forskjeller i utfall.

Generelt kan det sies at ulike løsninger for etablering av felles lønnstjenester er valgt i de to landene og at funnene gjort i denne studien ikke baner vei for å argumentere for hverken sentralisering eller desentralisering av denne statlige funksjonen. Funnene gjort kan imidlertid indikere at leveranse av obligatoriske tjenester i større grad medfører standardisering og effektivisering av leveransen.

## 6.1 Teoretiske implikasjoner

Jeg vil avslutningsvis vurdere om den teoretiske tilnærmingen, det vil si om de ulike beslutningsmodellene, fungerer som analytisk grep for å forklare og analysere utviklingen.

Det teoretiske utgangspunktet for oppgaven var klassisk organisasjonsteori, og spesielt beslutningsteori. Dette inntaket har fungert godt som en bakgrunn for både å beskrive og forstå etableringen av felles statlige lønnstjenester i Norge og Danmark. Beslutningsteori generelt, og de ulike modellene spesielt, fungerer godt gitt de operasjonelle definisjonene som er benyttet. Samtidig er det klart at det ikke er én modell som forklarer utfallet. Skal vi forstå hvorfor landene har utviklet seg så vidt ulikt, styrkes forklaringskraften gjennom å kombinere modellene. Modellene gir imidlertid litt ulik «gyldighet» når de testes på den felles statlige lønnstjenesten i Norge og Danmark.

Bakgrunnen for etablering av tjenesten er som nevnt ulik i de to landene, og tilfeldighetsmodellen beskriver godt hvordan utviklingen har vært i Norge.

I Danmark hadde man derimot klare rammebetingelser, og mål og strategi var definert i forkant av implementeringen. Det var definert en klar business case og satt mål for når denne skulle oppfylles. Man fulgte så de avtalte prinsippene i forbindelse med implementeringen.

Det faktum at man i Danmark dessuten gjennomførte studieturer til Finland og Tyskland for å se på måten tilsvarende tjenester var gjennomført der understreker også inntrykket av en rasjonell aktør: man hadde klare mål, innhentet informasjon om alternative løsninger og vurderte alternative løsninger før man etablerte tjenesten. Man anså det med andre ord som viktig å lære av andres erfaringer.

Alt dette er klare tegn på rasjonalitet, og rasjonalitetsmodellen beskriver derfor godt utviklingen i Danmark.

Den ulike graden av politisk styring gir seg utslag i, for Norge sin del, enda flere valgmuligheter og tilfeldigheter. Finansdepartementet i Norge oppleves som mye mindre førende enn Finansministeriet i Danmark.

Det er likevel vesentlig at for å forklare utviklingen må altså samtlige modeller brukes. Organisasjonene er både preget av rasjonalitet, forhandlinger og tilfeldigheter, men for å forklare variasjon er det klare indikasjoner på at rasjonalitetsmodellen og ulik bruk av denne forklarer forskjellene i Norge og Danmark. Rasjonalitetsmodellen forklarer det danske veivalget tydelig: en bevisst konstruert organisasjon med klare mål, klart definerte arbeidsoppgaver med tilhørende roller, samt klare forventninger til hvordan oppgaver løses. Det er lite uenighet og en tydelig, hierarkisk ledelse.

Samtidig ser vi baksiden av rasjonaliteten, det vil si at på sikt kan sentralisering, standardisering og rutinisering føre til stagnasjon. Teoretisk sett er implikasjonene tydelige: vi trenger samtlige modeller for å forklare beslutningsprosessene. Det er likevel i hovedsak rasjonalitetsmodellen som skiller den sentrale økonomiforvaltningen i de to landene. Ensidige modeller representerer slik sett et for stilisert bilde og vi ser videre at de ulike modellene til sammen forklarer utviklingen over tid.

Særlig for utviklingen i Norge kan vi dessuten se at *stiavhengighet*<sup>37</sup> i beslutningssituasjonen (Jacobsen og Thorsvik, 2007:307) forekommer. Beslutninger tatt på ett tidspunkt kan påvirke senere beslutninger slik at det utvikler seg stier som utviklingen av organisasjonen beveger seg langs. Stiavhengigheten kan både gi muligheter og bety avgrensninger, ved at valgt alternativ gir mulige alternative utfall i neste instans, og så videre.

I denne studien kan stiavhengighet ha oppstått i form av begrensning i videre alternativer på grunn av beslutninger om frivillighet, lokalisering, valg av systemstøtte eller tilsvarende. Eksempelvis har beslutningen om frivillighet medført at lønnstjenestene leveres på delvis ulik måte til ulike kundegrupper, som igjen har medført ulike behov for organisering og kompetanse innen lønnsavdelingen. Et annet eksempel er beslutningen om innføring av et nytt lønns- og personalsystem, som medførte stort behov for prioritering av ressurser til

---

<sup>37</sup> Begrepet har ukjent opphav (Jacobsen og Thorsvik, 2007:315).

implementeringsløpet, og dermed begrensede ressurser til for eksempel bygging av en felles organisasjonskultur.

Dette impliserer at det til tross for mange likheter er klassiske forskjeller mellom Norge og Danmark. Forhandlingsmodellen bidrar til å forklare hvorfor det har blitt som det har blitt, men den forklarer ikke variasjon. I Danmark ser vi at sentral styring og byråkrati samt det faktum at Finansministeriet er en sterk aktør i stor grad forklarer rasjonaliteten i etableringen. Dette kan imidlertid medføre et *forvaltningspolitisk dilemma*.

I Norge opplever man at man har svakere styring fra Finansdepartementet. Dette, i tillegg til at organisasjonen er desentralisert, medfører mindre rasjonalitet og mer prøving og feiling. Prøving og feiling er imidlertid nøkkelen til innovasjon, og den mer fleksible organisasjonsmodellen stimulerer også innovasjon.

I Danmark ser man derimot at den sterke sentrale styringen og klare målsettinger gir rasjonalitet og derfor effektivitet via en byråkratisk struktur. Vi ser imidlertid at dette kan gi tendenser til stagnasjon, at større grad av rutinisering gir manglende evne til innovasjon.

Hva er så policy implikasjonene av studien?

## 6.2 Policy implikasjoner

Forvaltningspolitikken er ulik i Danmark og Norge, i Danmark synes man å ha større tradisjon for å pålegge endringer og å forvente at slike pålegg blir fulgt, og de blir fulgt. Dette gjelder for eksempel *Strukturreformen* gjennomført i 2007, da 270 kommuner ble sammenslått eller videreført i 98 nye kommuner. Samtidig ble 98 amt lagt ned og erstattet av 5 nye regioner. I dette ligger en mulig observasjon av vilje og evne til noe mer sentralstyring i Danmark enn i Norge.

Finansministeriet i Danmark illustrerer dette ved å ha en betydelig mer aktiv rolle, som også to av de danske informantene bemerker:

*«Finansministeriet er veldig sterkt – av tradisjon.»*

Finansdepartementet i Norge er betydelig mer tilbaketrukket, og i betydelig mindre grad førende i forhold til leveranse av disse tjenestene. En av de norske informantene uttrykker det slik:

*«FIN er ikke så mye opptatt av selve tjenesten så lenge kundene er fornøyde, men oppgaven som myndighetsutøver og tilrettelegger, gjennom utvikling av beste praksis, kurs, veiledere, og så videre.»*

Etableringen i Danmark var også tydelig mer toppstyrt. Man satte klare mål, tok beslutninger og forventet at disse ble fulgt, og det synes å være gjennomgående forståelse for at beslutninger tatt på øverste nivå skal følges.

*«Hvis vi har en god ide og Finansministeriet støtter dette så blir det gjennomført. Beslutninger tas, og sånn blir det.»*

Dersom man ønsker mer rasjonalitet i beslutningssituasjonene (slik de er definert her) i Norge er det ønskelig med en mer aktiv forvaltningspolitikk fra Finansdepartementet.

Forvaltningspolitikken er i stor grad desentralisert i Norge, som medfører større grad av selvstyre. Dette har også preget de første årene SSØ eksisterte, ved at regionkontorene da fikk utvikle seg i ulik retning og at tjenestene dermed ble levert på ulik måte til de ulike kundegruppene.

Vi ser også at de svake føringene fra Finansdepartementet i Norge medfører større innslag av tilfeldigheter. I denne sammenhengen kan det imidlertid kommenteres at man i Norge, vel å merke i regi av andre departement, også har opplevd prosesser med stor beslutningsvilje og gjennomføringsevne, for eksempel i forbindelse med utflytting av tilsyn og direktorat som nevnt i avsnitt 1.3.

Samtidig oppstår det utfordringer med en slik type rasjonalitet som vi ser eksempel på i Danmark. En interessant politisk utfordring med hensyn til policy implikasjoner er om man forvaltningspolitisk ønsker å sentralisere forvaltningen (med fare for stagnasjon) eller om man ønsker mindre rasjonalitet (med tillatt variasjon og potensiale for innovasjon). Dette er et forvaltningspolitisk dilemma som politikere må forholde seg til. Dilemmaet illustreres godt i oppgaven både gjennom dokumentanalyser og gjennom intervjuene med sentrale beslutningstagere og fagekspertene. Uavhengig av om man ønsker mer eller mindre sentralstyring illustreres forskjellene godt når Norge og Danmark sammenlignes. Oppgaven gir slik sett et bidrag til informasjon om policyvalgene.

### 6.3 Praktiske implikasjoner

Jeg håper at funnene gjort i denne studien kan benyttes til noe i DFØ. Som nevnt tidligere pågår nå en utredning av kontorstedstrukturen, og vi kan forvente ytterligere endringer i organisering og leveranse av lønnstjenesten fremover. Vi kan også lære av måten tjenesten er etablert i Danmark.

Svarene gitt i intervjuene viser at man i Danmark har hatt en betydelig større stabilitet i lederressurser enn i Norge. Når organiseringen i Norge forhåpentligvis blir fastsatt for en lengre periode fremover kan man håpe at dette vil medføre større stabilitet i lederressurser også her.

Norge har som følge av stadige endringer hatt mye uro i organisasjonen, det har vært en konstant inkrementell organisasjonsutvikling og dette bekrefter igjen inntrykket av «organisert anarki» eller «garbage can». Graden av tilfeldigheter gir store problemer med å drive en organisasjon.

I Norge har dessuten skiftende strategier for tjenesteleveransen, i tillegg til veldig overordnede målsetninger, gjort det vanskelig å operasjonalisere strategiene. Det gis tydelig uttrykk for at det er behov for mer stabilitet og tydelig ledelse.

I Danmark, på den annen side, er det behov for å definere en ny strategi fremover, og dette krever evne og vilje til innovasjon. Vi ser også at selv om tjenestene er obligatoriske i Danmark er dette ikke fullt ut implementert. Flere store kundegrupper er ikke kunde av SAM per i dag, og det gis uttrykk for at det vil være problematisk å få de til å bli kunde.

For å gå tilbake til etableringen av felles lønnstjenester vil jeg gi et råd knyttet opp mot de slutningene trukket her. En forutsetning for at den norske modellen skal fungere er at man etablerer mer systematiske metoder for å innhente erfaringer fra de ulike modellene. Det kreves analysekapasitet for å håndtere dette, men det kan bidra til at DFØ blir en lærende organisasjon, det vil si at organisasjonen lærer gjennom evaluering av sine veivalg samt vurdering av alternative løsninger.



## 6.4 Veien videre

Oppgaven er avgrenset i forhold til ikke å se på organisasjonskultur i de to virksomhetene. Det kunne ha vært interessant å inkludere dette, og å prøve å finne sammenhenger mellom organisasjonsmodell og organisasjonskultur, men dette ville ha gjort oppgaven for omfattende. Det kan imidlertid være et interessant tema for andre å ta tak i, både siden funnene i studien gjort i Norge indikerer at det har vært vanskelig å prioritere ressurser til bygging av en felles organisasjonskultur, og at tilsvarende funn gjort i Danmark viser at man der har klart å prioritere ressurser til dette.

Det kan også være interessant å koble funnene gjort mot betydningen av kontekst, det vil si situasjonsbetingede faktorer og omgivelsene. For eksempel er det antydnet, men ikke studert systematisk, hvordan effektivitetskrav presser frem mer effektive organisasjoner (for eksempel i lys av *finanskrisen*, og så videre). Et mulig teoretisk inntak er såkalt «kontingensteori» (jfr for eksempel Pikkala, 2008<sup>38</sup>). En organisasjon påvirkes av sine omgivelser og av omfang og kompleksitet på oppgavene den er satt til å løse. En byråkratisk organisasjon, preget av rasjonalitet, kjennetegnes ofte ved høy stabilitet og enklere oppgaver. En nettverkspreget organisasjon kan kjennetegnes ved parallelle prosesser og maktstrukturer, og dermed mer usikkerhet og høyere grad av kompleksitet i oppgavene som skal løses.

Utviklingen synes å ha stagnert noe i Danmark som følge av at business casen er oppfylt og det nå er usikkert hvordan veien videre blir. Man kan velge å overta funksjonen personaladministrasjon, som trolig vil skape mer uro, eller å forsøke å ta inn de store kundegruppene som til nå har vært holdt utenfor. Det kan være interessant å se på om prosessen kan gjennomføres på en like rasjonell måte i forbindelse med dette, eller om man i Danmark fremover vil miste noe av det byråkratiske preget og blir tvunget til å innføre en mer nettverksorientert organisering.

Det er i studien understreket at dette ikke er en evaluering av valgte løsninger for leveranse av felles statlige lønnstjenester i Norge og Danmark. Det kan imidlertid være et interessant tema for videre studier, og en slik evaluering kunne også utvides til å omfatte tilsvarende tjenester i flere europeiske land.

---

<sup>38</sup> Baldersheim, H. og L. E. Rose (red.) (2008). *Det kommunale laboratorium*, (2. utgave).

## Vedlegg 1 Litteratur og kildehenvisninger

Baldersheim, H. og L. E. Rose (red.) (2008). *Det kommunale laboratorium*. (2. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.

Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K. og Vanebo, J.O. (red.) (2011). *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. (3. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T., P. Lægroid, P. G. Roness og K.A. Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (2. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.

Cohen, M. D., J. G. March og J. P. Olsen (1972). *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. *Administrative Science Quarterly* . Vol. 17, Nr 1 (mars 1972): 1-25.

DIFI-rapport: vise til som referanse til parallell utvikling i andre land.

[http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Difinotat\\_2012-2.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Difinotat_2012-2.pdf)

Direktoratet for økonomistyring/Capgemini Consulting (2012). *Evaluering av organisering av støtte- og fellesfunksjoner*. Rapport.

Finansdepartementet (2003). *Prosjekt for etablering av Senter for statlig økonomistyring. Kundeseminar*. Presentasjon.

Finansdepartementet (2003/2010). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*.

[http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement\\_for\\_ekonomistyring\\_i\\_staten.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf)

Finansdepartementet (NOU 2003:6). *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*.

[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/rap/2003/0002/ddd/pdfv/169485-hele\\_rapporten\\_ink\\_vedlegg.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/rap/2003/0002/ddd/pdfv/169485-hele_rapporten_ink_vedlegg.pdf)

Finansdepartementet/ECON (2006-081). *Evaluering av Senter for statlig økonomistyring*.

<http://evalueringsportalen.no/evaluering/evaluering-av-senter-for-statlig-okonomistyring/ECON%20rapport%202006-081.pdf/@@inline>

Finansministeriet (2008), *Administrative servicecentre i staten, Hovedrapport*.

[http://www.statens-adm.dk/~media/Files/Servicecenter/OM\\_OS/%C3%98SC/ASC/folder/Hovedrapport/administrative\\_servicecentre\\_rapport\\_feb2008%20pdf.ashx](http://www.statens-adm.dk/~media/Files/Servicecenter/OM_OS/%C3%98SC/ASC/folder/Hovedrapport/administrative_servicecentre_rapport_feb2008%20pdf.ashx)

Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. (2. utgave). Kristiansand: Høgskoleforlaget.

Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer* (3. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.

Langley, A., H. Mintzberg, P. Pitcher, E. Posada og J. Saint-Macary (1995). *Opening Up Decision Making: The View from the Black Stool*. *Organization Science* Vol. 6: 260-279.

Lewicki, R.J. og J.A. Litterer (1985). *Negotiation*. Homewood, Ill.: Irwin.

Regjeringens digitaliseringsprogram, *På nett med innbyggerne* (2012).

[http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Kampanje/DAN/Regjeringensdigitaliseringsprogram/digit\\_prg.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Kampanje/DAN/Regjeringensdigitaliseringsprogram/digit_prg.pdf)

Rihoux, B. og C. C. Ragin (2009). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Thousands Oaks, CA: SAGE Publications.

Senter for statlig økonomistyring/PwC (2010). *Evaluering av organisering av økonomitjenesteområdet i SSØ*. Rapport.

Simon, H. A. (1945/1976). *Administrative Behavior*. New York: Free Press.

Statens Administration (2013). *Økonomiservicecentret i Statens Administration*. Brosjyre.

Statsministeriet (2007). *Regeringsgrundlag, Mulighedernes samfund*.

[http://www.stm.dk/publikationer/Regeringsgrundlag2007/index.htm#Mulighedernes\\_samfund](http://www.stm.dk/publikationer/Regeringsgrundlag2007/index.htm#Mulighedernes_samfund)

—

Statsministeriet/Finansministeriet (2007). *Mod nye mål – Danmark 2015. Holdbar vælfærd og vækst*.

[http://www.fm.dk/Publikationer/2007/Mod%20nye%20maal%20Danmark%202015/~~/media/Files/Publikationer/2008/Download/mod\\_nye\\_maal\\_danmark\\_2015.ashx](http://www.fm.dk/Publikationer/2007/Mod%20nye%20maal%20Danmark%202015/~~/media/Files/Publikationer/2008/Download/mod_nye_maal_danmark_2015.ashx)

St.meld. nr 17 (2002-2003), *Om statlige tilsyn*.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stmeld/20022003/stmeld-nr-17-2002-2003-.html?id=134860>

St.meld. nr 19 (2008-2009), *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-19-2008-2009-.html?id=552811>

St.prp. nr 1 (2003-2004). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2004*.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/regpubl/stprp/20032004/stprp-nr-1-2003-2004-.html?id=208428>

Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur* (2. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.

Trondal, J. (2011). *Byråkrati og geografi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.

Aktuelle nettsider:

Regjeringen, hjemmeside: [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Finansdepartementet, hjemmeside: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin.html?id=216>

Direktoratet for økonomistyring, hjemmeside: [www.dfo.no](http://www.dfo.no)

Statsministeriet, hjemmeside: [www.statsministeriet.dk](http://www.statsministeriet.dk)

Finansministeriet, hjemmeside: [www.fm.dk](http://www.fm.dk)

Statens Administration, hjemmeside: [www.statens-adm.dk](http://www.statens-adm.dk)

Store norske leksikon, <http://snl.no/>

Den store danske, <http://www.denstoredanske.dk/>

## Vedlegg 2 Intervjuguide

### Bakgrunnsspørsmål

1. Hvor lenge har du jobbet i bedriften?
2. Din stillingsbetegnelse?
3. Hvor lenge har du sittet i nåværende stilling?
4. Hva var din rolle i arbeidet med etablering av virksomheten (DFØ/SAM)?
5. Etter din mening, var formålet med etablering av virksomheten klart?
6. Opplevde du at det var sterk politisk styring i etableringsprosessen?
7. Opplever du at tjenesteleveransen påvirkes av at tjenesten er obligatorisk (SAM)/frivillig (DFØ)?
8. Opplever du at tjenesteleveransen påvirkes av at tjenesten er sentralisert (SAM)/desentralisert (DFØ)?
9. Var det motstand hos enkelte kundegrupper ved etablering av tjenesten?
10. Har du tidligere erfaringer fra lignende type virksomhet?
11. Gjøres det spesialtilpasninger i systemløsningen for enkelte kundegrupper? Hvis ja, kan du si litt mer om det?

### Rasjonalitetsmodellen

12. Etter din mening:
  - a. Er virksomhetens visjon klar og entydig?
  - b. Er virksomhetens overordnede mål klar(e) og entydig(e)?
  - c. Er virksomhetens strategi klar og entydig?
13. Er det definert klare og entydige rollebeskrivelser?
14. Er det definert klare og entydige oppgavebeskrivelser?
15. Har eksterne aktører noen betydning for/påvirkning på beslutninger som tas?
16. Har etatsstyrer noen betydning for/påvirkning på beslutninger som tas?
17. Er dere fornøyd med dagens organisering?
18. Er dere fornøyd med dagens fokus på tjenesteutvikling?
19. Er dere fornøyd med dagens måte tjenesten leveres på (servicenivå, arbeidsdeling med kunden, osv)?

### Forhandlingsmodellen

20. Hvem er involvert i beslutninger om organisering?
21. Er det mye uenighet om slike prosesser?

22. Hvem er involvert i beslutninger om tjenesteutvikling?
23. Er det mye uenighet om slike prosesser?
24. Hvem er involvert i beslutninger og måten tjenesten leveres på (servicenivå, arbeidsdeling med kunden, osv)?
25. Er det mye uenighet om slike spørsmål?
26. Preges slike beslutningssituasjoner av uro i organisasjonen?
27. Hvordan løses i såfall slike situasjoner? Preges de av konflikt, tautrekking, forhandling?
28. Er det de samme aktørene/partene som står fram i ulike situasjoner, eller varierer dette?

#### Tilfeldighetsmodellen (organisert anarki)

29. Føler du at det er klare eller uklare arbeidsforhold (roller)?
30. Føler du at organisering er vel gjennomtenkt?
31. Føler du at tjenesteutvikling er prioritert og vel gjennomtenkt?
32. Føler du at måten tjenesten leveres på (servicenivå, arbeidsdeling med kunden, osv) er vel gjennomtenkt?
33. Har utviklingen av organisasjonen vært litt «anarkisk» eller mer hierarkisk?
34. Hvor stor vekt tror du uformelle lover og regler har? (normer, verdier, kultur)
35. Er organisasjonen preget av passende mengde stabilitet?

## Vedlegg 3 Oversikt over informanter

### SAM

1. Jeppe Juul-Andersen, vicedirektør ØSC, tidligere kontorchef ØSC (del av Økonomistyrelsen)
2. Per Helmer Roos, kontorchef ØSC Løn, tidligere Økonomistyrelsen
3. Marianne Sørensen, chefkonsulent og direktionssekretær Digitaliseringsstyrelsen, tidligere Finansministeriet
4. Thomas Jensen, chefkonsulent og prosjektleder ØSC, tidligere Økonomistyrelsen
5. Kirsten Hovmøller Christensen, prosjektleder og spesialkonsulent Moderniseringsstyrelsen, tidligere Finansministeriet

### DFØ

1. Øystein Børmer, direktør DFØ, tidligere assisterende direktør
2. Rolf H. Christiansen, tidligere avdelingsleder økonomitjenesteavdelingen, regiondirektør og seksjonssjef, før det underdirektør Skattedirektoratet
3. Elisabeth Kastås, seksjonssjef lønnsavdelingen Trondheim
4. Vidar Lorentzen, seksjonssjef regnskapsavdelingen Kristiansand, tidligere regiondirektør og avdelingsleder
5. Tore Eritsland, tidligere avdelingsleder skattefogdkontor Agder og avdelingsleder lønnsavdelingen Kristiansand
6. Åse Skringdo, seniorrådgiver, tidligere ansatt ved Høgskolen i Agder (nå Universitet i Agder)