

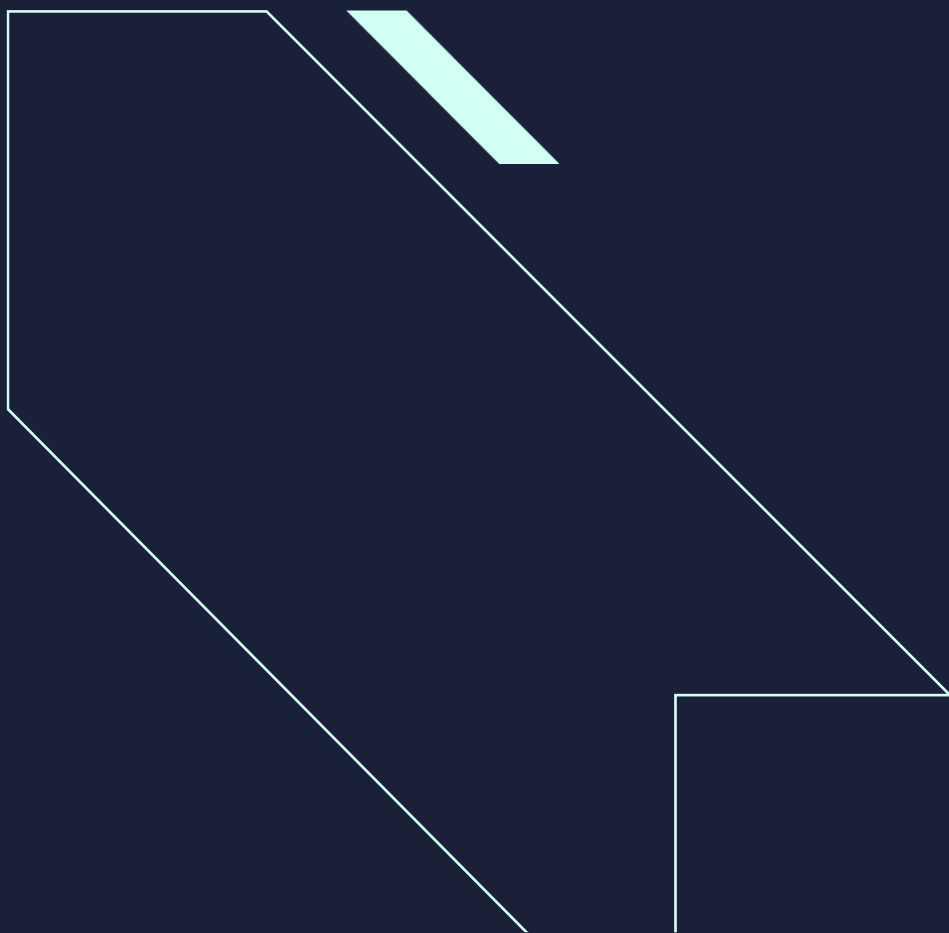


FoU-prosjekt for KS Kommunesektorens organisasjon  
(nr. 204024)



# GEVINSTREALISERING I BUDSJETT- OG ØKONOMIPLANARBEIDET

4. OKTOBER 2021



# Styring og utvikling av kommunen som helhet

---

## Bakgrunn for oppdraget

### *Utfordringene kan bli en negativ spiral*

Dagens velferdstjenester er under press, fordi vi blir færre sysselsatte og flere eldre og fordi vi får økte og mer komplekse behov blant befolkningen. I tillegg endres innbyggernes preferanser, og det skapes nye forventninger til det offentlige tjenestetilbudet. For den enkelte (fylkes-)kommune vil dette i verste fall innebære en negativ spiral i form av både reduserte inntekter og økte utgifter hvis dagens praksis framskrives uten endringer. For å møte disse utfordringene, må offentlig sektor som helhet skape mer verdi ut av færre ressurser.

### *Teknologiske muligheter har aldri vært større*

Nye teknologiske muligheter har aldri vært større enn i dag og dermed er også gevinstpotensialet og mulig verdiskaping ved rett bruk større enn noensinne. Likefullt er det ingen selvfølge at innføring av ny teknologi gir ønsket effekt (gevinst) i praksis. Dette kan gi større forskjeller i det offentlige tjenestetilbudet hvis utviklingen ikke styres målrettet. Offentlig sektor skal tilby likeverdige tjenester uansett bosted i tråd med lover og forskrifter. En eventuell ressursmangel (både kapasitet, kompetanse og penger ol) må dermed møtes med proaktive tiltak, som bidrar til å realisere mål, strategier og gevinster.

### *Nødvendig å omstille gjennom tiltak med ønsket effekt*

For å styre utviklingen og sikre forutsigbare velferdstjenester også i fremtiden, er det nødvendig å omstille driften gjennom tiltak som gir *varige* kostnads- og kvalitetseffekter. Tidsbruken må styres på kort og mellomlang sikt, for å få ønsket effekt og hente ut gevinstene i form av både bedre og billigere tjenester på lang sikt. På denne måten får vi et bærekraftig tjenestetilbud i offentlig sektor som helhet og hver enkelt kommune og fylkeskommune. Å dekke behov med færre ressurser og sikre ønsket effekt av alles innsats vil kreve et målrettet samspill mellom alle gode krefter i samfunnet, ofte kalt samskaping. Når mange deltar i verdiskapingen som skal gi ønsket effekt, er det behov for en mer systematisk og kunnskapsbasert tilnærming i budsjett- og økonomiplanprosessene på et overordnet nivå.

### *Hjelpe kommunesektoren til å få ønsket utvikling raskere*

Dette FoU-prosjektet innebærer å hjelpe (fylkes-)kommuner med å holde tritt med utviklingen og ivareta omstilling av tjenestetilbudet før veksten av oppgaver og ressursmangelen blir uoverkommelig. I praksis innebærer dette at effekten av alles innsats opp mot

ønsket situasjon (mål, strategier og minimumskrav i lover/forskrifter) må studeres, for å finne gapet mellom nå-situasjon og ønsket situasjon. Knappe ressurser, store teknologiske muligheter og omfattende omstillingsbehov krever i seg selv systematisk *styring* og *utvikling* av (fylkes-) kommunen som *helhet*. Ofte mangler kommunale og fylkeskommunale virksomheter standarder, definerte arbeidsprosesser og god datakvalitet som kan brukes aktivt til kontinuerlig forbedring av daglig drift og til strategisk utvikling gjennom større endringer på tvers i hele organisasjonen. Dette vanskeliggjør realiseringen av både mål og gevinster. I tillegg er det ofte ikke avsatt tilstrekkelig med kapasitet og kompetanse til nødvendige utviklingstiltak i den enkelte virksomhet.

### *Behov for et taktskifte i omstilling og nye tilnærminger*

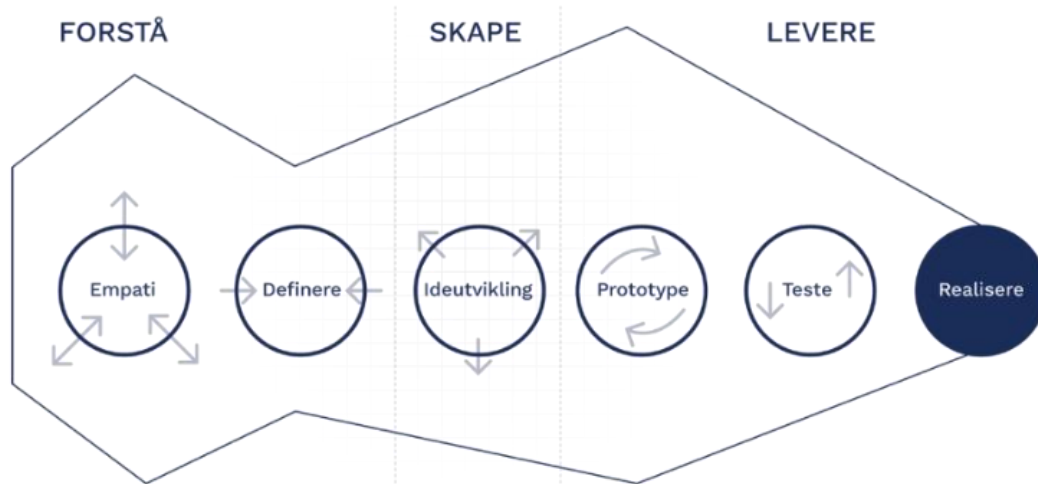
Generelt viser dette behovet for et taktskifte i faktisk gevinstrealisering, og det er behov for enda mer forenkling, forbedring og fornying av felles praksis. Det finnes i dag en rekke veiledere i gevinstrealisering som kan benyttes på ulike temaområder. Eksempler på dette er KS sitt *Veikart for tjenesteinnovasjon*, *Prosjektveiviseren* fra Digitaliseringsdirektoratet, og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring sin *Veileder i gevinstrealisering*. Erfaringene fra bruk av disse veilederne så langt antyder at metodikken hovedsakelig benyttes i enkeltstående prosjekter, og at det er liten kobling mellom prosjektene og (fylkes-) kommunens overordnede budsjett og økonomiarbeid.

## Formålet med FoU-prosjektet

KS har på bakgrunn av dette initiert et FoU-prosjekt som skal gjøre det enklere å ta i bruk gevinstrealiseringsmetodikk på en systematisk måte i budsjett- og økonomiplanarbeidet. På oppdrag fra KS har konsulentselskapet [Karabin](#) gjennomført prosjektet, med utgangspunkt i problemstillingen:

*"Hvordan gjøre det enklere å hente ut effekter av endringstiltak på en systematisk måte?"*

Tilnærmingen til oppdraget er basert på tjenstedesign som metode for innsikt i problemstillingen og utvikling av løsning (se *fig. 1*). Prosjektet har hatt en åpen tilnærming til problemstillingen, med mål om å ivareta hva som skal til for at gevinstrealiseringsmetodikk tas i bruk på en systematisk måte i budsjett- og økonomiplan-prosessen. Utvikling av løsning har hatt fokus på å videreutvikle dagens støtteverktøy ved å redusere brukerterskelen og legge til rette for en enkel kobling til det overordnede budsjett- og økonomiplanarbeidet.



Figur 1 - Tjenestedesign som metode for innsikt og utvikling av løsning

# Gevinstrealisering som del av den helhetlige virksomhetsstyringen

For å undersøke problemstillingen har FoU-prosjektet gjennomført følgende aktiviteter:

- **En spørreundersøkelse**<sup>1</sup> i alle landets kommuner og fylkeskommuner
- **Dybdeintervjuer** i kommuner av ulik størrelse og med ledere i ulike funksjoner

Vi trekker her fram tre sentrale funn fra innsiktsarbeidet, som har lagt føringer for utvikling av en helhetsmodell.

## Støtteverktøy for gevinstrealisering er kompliserte og frikoblet fra virksomhetsstyringen

KS og andre offentlige aktører har utarbeidet en rekke veiledere og støtteverktøy som understøtter gevinstrealiseringsprosesser. I spørreundersøkelsen svarer kun 22,6 prosent at de benytter ett eller flere av de eksisterende støtteverktøyene. Få respondenter vurderer støtteverktøyene som enkle å ta i bruk.

Funnene fra spørreundersøkelsen bekrefter også hypotesen om at støtteverktøyene mangler en kobling til den overordnede virksomhetsstyringen. Blant dem som benytter dagens støtteverktøy svarer 53,5 prosent at de synes det er vanskelig eller svært vanskelig å benytte verktøyene i budsjett- og økonomiplanarbeidet. Ingen av respondentene vurderer det som enkelt eller svært enkelt. På spørsmål om hva som er de største utfordringene med å få ut effekter av endringstiltak svarer 108 av 190 respondenter (56,8 prosent) at gevinstrealisering ikke er i tilstrekkelig grad integrert i den helhetlige virksomhetsstyringen i kommunen.

Innsiktsarbeidet viser altså at dagens støtteverktøy benyttes i liten grad, vurderes som kompliserte og er for frikoblet fra den helhetlige virksomhetsstyringen. Vi har derfor underveis stilt oss spørsmålet: *"Hvordan kan vi gjøre gevinstrealiseringsmetodikk enkelt og tilgjengelig for alle?"*

## Ledere er premissleverandører for gevinstrealisering

I dybdeintervjuene trekker flere frem lederne som de viktigste premissleverandørene for å realisere mål og gevinster. For å skape en kultur for målrettet utvikling og kontinuerlig forbedring må gevinstrealisering være synlig, etterlevs, måles og etterprøves. Samtidig sier flere av lederne vi har intervjuet at de føler seg usikre

på hva gevinstrealiseringsmetodikk er og hva det kan brukes til. Flere ledere uttrykker at de ikke vet hvordan man skal ta i bruk metodikken i sitt lederskap, og flere påpeker at verktøyene er for kompliserte og krevende å sette seg inn i.

Gevinstrealiseringsmetodikken blir altså ikke brukt som en måte å realisere mål, strategier og gevinster og dermed uteblir et målrettet arbeid med å hente ut ønskede effekter (både frigjøring av tid, treffsikker kvalitet og reduserte kostnader totalt sett) av endringstiltak. Gevinstrealisering blir rett og slett borte blant mange andre lederoppgaver, selv om det ville ha gjort oppdraget mer overkommelig.

Dybdeintervjuene peker på ledere som premissleverandører for gevinstrealisering, men samtidig mangler lederne tid og kapasitet til å fordype seg i metodikken og koble den til egen praksis. I tillegg mangler kommunal sektor standarder for god praksis, og har ingen felles virksomhetsmodell som er utviklet og tilpasset nye krav til omstilling og systematisk gevinstrealisering. Vi har derfor stilt oss spørsmålet underveis: *"Hvordan kan vi koble sammen styring og utvikling i en helhetlig virksomhetsmodell?"*

## Lav endringskapasitet i forhold til behovet for endring

Færre sysselsatte, flere eldre og økt befolkningsvekst skaper press på det kommunale tjenestetilbudet. Dette vil i årene fremover gi et økt behov for endring i hvordan kommunene leverer sine tjenester, som igjen fordrer at kommunene øker sin endringskapasitet. Med endringskapasitet menes en virksomhets evne til å iverksette endring uten at det går utover den daglige driften eller seinere endringsprosesser.

Når spurt om hva som er de største utfordringene med å få ut effekter fra endringstiltak svarer 43,1 prosent at endringskapasiteten i kommunen er samlet sett for lav i forhold til behovet for endringer. 46,8 prosent svarer at kommunen mangler kompetanse på endringsledelse.

I dybdeintervjuene trekker flere også frem endringsledelse som en forutsetning for å lykkes med gevinstrealisering, og at ledere trenger veiledning i praksis for å kunne gjennomføre vellykkede endringsprosesser.

Innsiktsarbeidet viser altså at endringskapasiteten i kommunene er samlet sett for lav i forhold til behovet for endring.

<sup>1</sup> Målgruppen for undersøkelsen var kommunalsjefer/direktører for økonomi, organisasjon, HR-/personal og innovasjon som sitter i kommunedirektørens ledergruppe. 190 respondenter fra 166 kommuner og 6 fylkeskommuner responderte på undersøkelsen.

Vi har derfor stilt oss spørsmålet: "Hvordan kan vi få med alle aktører i alle faser av arbeidet med å hente ut effekter av endringstiltak?"

videre arbeid med å utvikle en løsning som skal gjøre det enklere å hente ut gevinster på en systematisk måte.

De sentrale funnene fra innsiktarbeidet er oppsummert i fig. 2. Disse funnene har lagt føringer for prosjektets

### Barrierer for å hente ut effekter fra endringstiltak på en systematisk måte:



Støtteverktøy for gevinstrealisering er kompliserte og frikoblet fra virksomhetsstyringen



Ledere er premissleverandører for gevinstrealisering, men mangler tid og kapasitet



Endringskapasiteten i kommunene er lav i forhold til behovet for endring



### Hvordan kan vi gjøre det enklere å hente ut effekter av endringstiltak på en systematisk måte:



Hvordan kan vi gjøre gevinstrealisering enkelt og tilgjengelig for alle?



Hvordan kan vi koble sammen styring og utvikling i en helhetlig virksomhetsmodell?



Hvordan kan vi få med alle aktører i alle faser av arbeidet med å hente ut effekter av endringstiltak?

Figur 2 - Hvordan kan vi gjøre det enklere å hente ut effekter av endringstiltak på en systematisk måte?

# Å hente ut effekter av endringstiltak på en systematisk og enklere måte



Figur 3 - Persona: Lars linjeleder

## Hvordan kan vi hjelpe Lars Linjeleder?

Basert på innsiktsarbeidet har prosjektet utarbeidet flere personas. En *persona* er en fiktiv karakter som skal bidra til å forstå en brukers behov, erfaringer, handlinger og mål. I arbeidet med å utvikle en løsning har prosjektet prioritert å ta utgangspunkt i behovene til den fiktive karakteren *Lars Linjeleder* (se fig. 3). Dette kan overføres til linjeledere på alle nivåer i en organisasjon, siden alle linjeledere ikke bare har ansvaret for sitt eget budsjett, men skal også bidra til å realisere vedtatte mål, strategier og gevinster for (fylkes-) kommunen som helhet uavhengig av budsjettposter.

## Hva kjennetegner Lars Linjeleder?

Lars Linjeleder er en driftig linjeleder som er faglig sterk, og som har lang og bred med måltrett endringsarbeid og stadig strammere budsjetter. Hans største behov er at han sammen med alle linjeledere trenger å finne og realisere endringstiltak som gjør at ressursene strekker til på lang sikt samtidig som han får alle ansatte med på den nye praksisen. Dette fordi, overraskende nok, får verken han eller andre linjeledere nok hjelp i budsjettprosessen til å finne og synliggjøre gevinstpotensial samt koble praktisk endringsarbeid til realisering av vedtatte mål/minimumskrav og gevinster som er nødvendig totalt sett (se fig. 4).

## Hvorfor er Lars Linjeleder sentral?

Linjelederne har en sentral rolle i arbeidet med mål- og gevinstrealisering i kommunens ulike virksomheter, samtidig som de ivaretar koblingen til det overordnede budsjett- og økonomiplanarbeidet. I de fleste kommuner og fylkeskommuner har linjelederne delegert myndighet og ansvar for tjenester, ansatte og budsjett. På den måten skal de realisere mål og gevinster innenfor gitt budsjetttrammer, og sørge for en lovlig, forsvarlig, effektiv og bærekraftig drift. Linjelederne har derfor en sentral rolle i å ivareta koblingen mellom kommunens overordnede budsjett- og økonomiplanarbeid og den praktiske styringen og utvikling av kommunens tjenesteleveranser.

Prosjektet har tatt utgangspunkt i hva *Lars Linjeleder*, og alle andre linjeledere med budsjett- og resultatansvar trenger, for å kunne realisere både mål og gevinster for sin virksomhet. Lederoppgavet handler i realiteten om å tette gapet mellom nå-situasjonen og ønsket situasjon (mål, strategier og minimumskrav i lovverket). Budsjett og økonomiplanprosessen må derfor ha fokus på de rette tingene å gjøre og hva som skal til for å få ønsket effekt av tiltak som settes i gang sett opp mot nå-situasjon og ønsket situasjon. De politiske og administrative prosessene må også henge sammen på strategisk nivå og tilpasses slik at kommunedirektørens forslag til budsjett og økonomiplan er utredet i tråd med lovpålagte krav.

## Problemformulering (point -of-view) for Persona 3



Lars linjeleder

### Bruker

En driftig linjeleder som er faglig sterk og har lang og bred erfaring med målrettet endringsarbeid og stadig strammere budsjetter

### Behov

Trenger å finne og realisere endringstiltak som gjør at ressursene strekker til på lang sikt samtidig som han får alle ansatte med på den nye praksisen

### Innsikt

**Fordi, overraskende nok** får verken han eller andre linjeledere nok hjelp i budsjettprosessen til å finne og synliggjøre gevinstpotensial og koble praktisk endringsarbeid til å realisere felles mål og gevinster.

Figur 4 - Problemformulering

# Hvordan komme i gang med å bruke gevinstrealiseringsmetodikk i budsjett- og økonomiplanarbeidet?

## Prioritering av endringstiltak

Alle kommuner og fylkeskommuner skal realisere sine vedtatte mål og strategier. Dette inkluderer også minimumskravene i lov og forskrift. For å få ønsket effekt av endringer som vedtas, er gevinstrealiseringsmetodikk ofte brukt i vedtatte prosjekter eller som del av en innovasjons- og utviklingsprosesser, men lite brukt til å prioritere mellom endringstiltak før tiltakene settes i gang.

Når ressursene blir så knappe slik som alders- og befolkningsutviklingen tilsier, blir det nødvendig å finne endringstiltak med størst gevinstpotensial for kommunen som helhet, prioritere mellom ulike endringstiltak og samkjøre styrings- og utviklingsprosessene.

Ledelse og styring i offentlig sektor handler om å finne nye måter å jobbe på, for å få knappe ressurser til å strekke til både på kort og lang sikt. Å realisere både mål og gevinster (dvs. positive effekter på driften) må derfor bli en mer naturlig del av virksomhetsstyringen og på den måten muliggjøre ledelse av endringer i praksis.

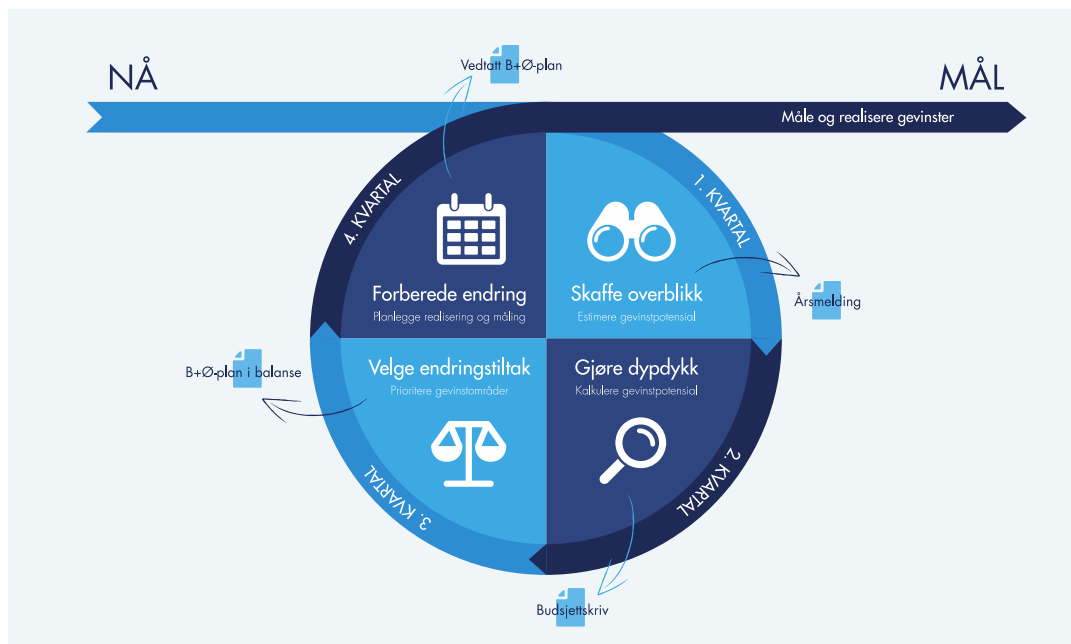
## Helhetsmodellen

Ønsket effekt av endringstiltak på kostnader, kvalitet og tidsbruk skjer ikke av seg selv. Effekter og varig verdi skapes når nye arbeidsmåter utvikles og styres smidig og systematisk med forankring i både dagens arbeidspraksis (NÅ) og styringsdokumenter som inkluderer minimumskravene (MÅL).

Helhetsmodellen (se fig. 5) legger vekt på å få bedre effekt av alles innsats gjennom å finne, prioritere og velge endringstiltak med størst gevinstpotensial til å tette gapet mellom:

- ØNSKET SITUASJON: mål, strategier og minimumskrav i lover og forskrifter ol.
- NÅ-SITUASJON: driftens tilstand, behov, ressurser, utfordringer og muligheter.

For at endringer kan skje på en lovlig, effektiv og forsvarlig måte med menneskene i fokus, må det bygges felles kunnskap om behov, utfordringer og muligheter. Helhetsmodellen skal bidra til en styrt utvikling og må derfor sees på som en gjentakende læringsprosess for alle involverte både internt og eksternt.



Figur 5 - Helhetsmodellen



Årets aktiviteter	Steg i prosessen	Hva må gjøres?	Hvorfor?
1. kvartal	<b>Skaffe overblikk</b> (Estimere gevinstpotensial)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lage tverrfaglige analyser</li> <li>Felles workshop mellom ulike ledernivåer og fagområder</li> <li>Velge delområder til videre analyse som man må gjøre noe med og har mest gevinstpotensial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oversikt over tilstanden, endringsbehov og mulighetsrom på driften og bruk av ny teknologi i kommunen som helhet</li> <li>Vise gap mellom nåsituasjon og ønsket situasjon som må tettes</li> <li>Lage beslutningsgrunnlag for å finne delområder til dypdykk og videre analyser</li> </ul>
2. kvartal	<b>Gjøre dypdykk</b> (Kalkulere gevinstpotensial)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analysere utvalgte delområder med utviklingsbehov (= dypdykk fra 1. kvartal)</li> <li>Identifisere og kalkulere gevinstpotensial for delområdene uavhengig av budsjettposter, fag og strukturer med fullt fokus på verdikjeder og sluttbrukere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Få et bedre beslutningsgrunnlag for valg av de rette endringstiltakene</li> <li>Sikre realistisk budsjett og økonomiplan som også er fullstendig og i balanse</li> <li>Sikre en lovlig, forsvarlig og effektiv drift som er i tråd med mål, strategier og minimumskrav</li> </ul>
3. kvartal	<b>Velge endrings tiltak</b> (Prioritere tiltak)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prioritere det viktigste å gjøre i neste budsjett og økonomiplanperiode for kommunen som helhet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tette gapet mellom nå-situasjonen og ønsket situasjon raskest mulig med størst mulig effekt for kommunen som helhet</li> </ul>
4. kvartal	<b>Forberede endring</b> (Planlegge realisering av mål og gevinster, og måling)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definere hva som må gjøres, av hvem og når, og hva som trengs, for å kunne gjennomføre hvert enkelt endringstiltak og for å få ønsket effekt</li> <li>Definere måleparametere for oppfølging</li> <li>Planlegge målinger</li> <li>Utføre målinger både før, under og etter endringstiltak (husk å lage en baseline!)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ferdigstille kommunedirektørens forslag til budsjett og økonomiplan og avvente politisk behandling</li> <li>Forankre formålet med mulig endring internt og eksternt</li> <li>Fordele ansvar og oppgaver</li> <li>Synliggjøre forutsetninger for å kunne realisere mål og kalkulert gevinstpotensial</li> <li>Sikre at endringstiltakene gir forventet og ønsket effekt</li> <li>Sikre at behovet for justeringer oppdages og gjennomføres</li> </ul>

Tabell 1 - Aktiviteter i helhetsmodellen

Helhetsmodellen kobler gevinstrealiseringsmetodikken til budsjett og økonomiplanprosessen gjennom å bruke rekkefølgen i en A3. En A3 er et verktøy for systematisk problemløsning og kan brukes på ulike nivåer, både for en virksomhet som helhet og pr utviklingsområde/problemstillinger også kalt "business case". Det er utarbeidet en enkel A3-guide for å gjøre det enklere å ta helhetsmodellen i bruk for egen virksomhet i tråd med behov og muligheter.

Et budsjett består av mange ulike budsjettposter som henger sammen på tvers av ansvarslinjer. Vi anbefaler derfor å lage et nytt framtidig budsjett for de berørte budsjettenhetene basert på den nye vedtatte praksisen med tilhørende bemanning, utstyr, lokasjon osv. istedenfor å operere med mange budsjettendringer i forhold til fjorårets basis.

A3 som verktøy kan også brukes i år 2, 3 og 4 osv. og innenfor hver budsjettenhet hvis ikke flere er berørt av endringer. Denne fleksibiliteten i bruken bidrar også til å skape et felles språk og praksis for alle linjeledere med tilstrekkelig hjelp fra stab og støtte innenfor HR, innovasjon, digitalisering, økonomi, innkjøp, fagutviklere, HMS osv.

Vi håper helhetsmodellen kan fungere som et bindeledd mellom alle gode krefter både internt og eksternt i en kommune og fylkeskommune, slik at det blir enklere å løse samfunnsflokene som offentlig sektor står ovenfor i tett samarbeid med statlige og private virksomheter, innbyggere og hele frivillig sektor.